

今後の地方教育行政の在り方について  
(答申)

平成25年12月13日

中央教育審議会

## はじめに

昭和31年に制定された「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。）は、旧教育委員会法の様々な問題点を整理し、今日まで57年間続いてきた現在の教育委員会制度の骨格を形成した重要な法律であり、教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保を制度的に担保してきた。また、行政職員、教育関係者だけではなく、地域の多様な立場の人たちの視点を反映する観点からも重要な役割を果たしてきた。しかしながら、深い思慮の下に設計されたこの制度には、一つの重要な課題をはらみつつも、関係者の善意と協力によって維持されてきたという側面があることも事実である。その課題とは責任の所在の不明確さである。この課題は、今日、児童、生徒の生命・身体や教育を受ける権利を脅かすような重大な事案が生じる中で顕在化し、地方教育行政に対する国民の信頼を維持するためには、制度の抜本的な改革が不可欠な状況となっている。

本年4月15日に、内閣総理大臣が開催する教育再生実行会議においてまとめられた「教育委員会制度等の在り方について（第二次提言）」においては、「合議制の執行機関である教育委員会、その代表者である委員長、事務の統括者である教育長の間での責任の所在の不明確さ、教育委員会の審議等の形骸化、危機管理能力の不足」といった課題が指摘され、地方教育行政の責任者を教育長とすることを柱とする改革が提言された。

現行制度においては、非常勤の教育委員は、教育委員会という合議体の執行機関の一員として、公立学校の管理をはじめとする教育行政について共同して教育長を指揮監督する責任を負っている。教育委員の中には、事務局が行う行政事務や所管の学校等の状況について、常勤の教育長と同じだけの情報を得ることができない中で、どのような事項について、どこまで強く意見を言ってよいものかという戸惑いがある一方で、重要な決定については教育長と同様に行っていることへの違和感があるという声が少なくない。こうした中で、いじめによる自殺など重大事案が生じた場合に、教育委員として果たすべき役割を明確にできず、教育長及び事務局、学校という専門家集団の対応を住民目線からチェックするという役割を果たせない場合もある。このような状況が50年以上の間続いてきたことが、先に示された責任の所在の不明確さ、審議の形骸化、危機管理能力の不足といった教育委員会の課題の原因となっていると考えられ、こうした課題を解決するためには、属人的な努力による運用の改善に期待するだけでなく、教育委員会制度の抜本的な改革を行う必要がある。

中央教育審議会では、本年4月25日に文部科学大臣から、「今後の地方教育行政の在り方について」の諮問を受けて以来、教育制度分科会において審議を重ね、10月11日に、それまでの審議内容を中間的に整理し、「審議経過報告」を取りまとめた。その後、意見募集及び関係団体のヒアリング等を通じて幅広く意見聴取を行うとともに、更に審議を深め、計21回に及ぶ審議の結果を、このほど本答申としてとりまとめたものである。

政府においては、本答申の内容を踏まえ、具体的な制度改革の検討を行い、その実現を図ることを期待する。

## I 教育委員会の現状と課題について

教育制度分科会においては、改革案を議論する前提として、現行制度のメリット・デメリットを十分に検証する必要があるという考えの下、はじめに、実際に教育に関わる現場経験（教育委員、教育長、首長）のある委員からの意見発表を行った。発表された意見の概要は、以下のとおりである。

### (1) 教育委員の意見

- 教育委員会が機能していないと言うが、首長、議会、事務局、教育委員の意識はこの10年間で随分変わってきた。充て職的、名誉職的な任命ではなくなり、議会でも任命同意の際に反対討論が行われることもあった。事務局も委員を敬遠して遠ざけるという意識がなくなり、教育委員も真剣に議論するようになった。教育委員の責任の重さを考えれば、安易に引き受けられる仕事ではないと感じる。
- 教育委員に就任したときは、委員の机も椅子もなかったが、全員分そろえてもらい、委員の重み、法律上の位置づけを事務局職員にも理解してもらった。
- 非常勤で身分保障があることにより、首長との一定の距離を保つことができ、主体的・客観的な判断ができる。一方で、首長の意見については、教育委員や教育長の人選を通じて、教育行政に反映できる仕組みが担保されている。
- 教育委員長が責任者であったために、事務局の誤った判断について、適切な変更の指示ができた事例もある。
- 教育長は、多数の学校現場で起こる日々の対応に追われ、現状を見つめなおす余裕が感じられないが、合議制の教育委員会があるおかげで、原点に返っての活発な議論ができる。
- 常に顔を合わせている常勤の教育長と、非常勤の教育委員とでは、事務局職員が上げてくる情報のスピード、質、量に差が出てくる。非常勤の教育委員長が責任者であるとしても、あまりに細かいことまで問われるとなると、多少違和感を感じざるを得ない。
- 教育委員は非常勤であって、教育長が常勤のプロであるということを考えると、教育委員会が教育長を指揮監督するには限界がある。

### (2) 教育長の意見

- 周りの多くの教育長は、現在の教育委員会制度は歴史を背景にした複雑で良くできた仕組みだと思っている。また、責任者としての覚悟をもって日々の事務を遂行しており、首長ともうまく連携している。
- 教育委員が4年の任期途中で辞職した場合に、新たな委員は残任期間を継続し、委員ごとに任期がずれているという仕組みは、中立性が確保される大変優れた仕組みで

ある。

- 教職員の個別の人事や教育委員会規則の形式的な改正など、教育委員に議論のしようがないことに多くの時間を費やしており、教育委員会で決定すべき事項は精選する必要がある。
- 規模が小さい町村ほど、事務局体制が弱いため、教育長自身が教育の専門性のある教育経験者にならざるを得ない。指導主事が不足しており、国や県の財政的バックアップが必要である。
- 小さい町であるが故に、学校訪問も十分にできるし、教育委員が教職員の氏名と顔を把握できている。
- 会議が形式的にならないよう、県レベル、全国レベル、自分の町の教育課題などを毎回委員長と詰めた上で、議論するようにしており、非常に積極的な意見をいただいている。

### (3) 首長の意見

- 制度上は、首長が教育委員を任命し、教育委員会が教育長を任命することとなっているが、実際には、首長が、教育長にすることを前提として委員に任命しており、この点で制度は形骸化している。
- 住民から、教育長と教育委員長とどちらが偉いのかわからないと言われる。
- 教育委員が非常勤であり、教育委員会が合議制であるため、機動性、弾力性に欠ける。
- 継続性・安定性が言われるあまり、時代の変化への適応力や突発的事態への対応力に欠ける面がある。
- 非常勤の教育委員長が教育行政全般について権限や責任をもつことは、實際上困難である。
- 地方教育行政の大部分は、文部科学省の学習指導要領の下で実施されており、政治的中立性を侵すとか、継続性・安定性が大きく損なわれることはない。
- 教育長任命に係る議会の同意が得られず、首長交代時等に教育長の任命がスムーズに行えないケースが少なからずある。

## Ⅱ 検討の視点

上記のような教育委員会の現状と課題を踏まえ、教育再生実行会議の提言を具体化していくため、以下の視点に基づき、制度改正の検討を行った。

### (1) 教育長及び教育委員会の権限と責任の明確化

現行制度においては、公立学校の管理をはじめとする教育行政について教育委員会に全ての職務権限があり、教育長は、教育委員であることと同時に教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどることとなっている。

このように、基本的に非常勤の委員の合議体である教育委員会が、常勤の専門家である教育長と一体の責任を負うことにより、教育長とは異なるべき教育委員の役割が不明確となっている。例えば、教育長にしかわからないような個別具体的な事項まで教育委員会会議で決定しなければならないことから、審議が形骸化したり、学校等において深刻な事案が生じた際に、合議体の委員会が、当事者としての立場に立って教育長に指示を行うなどスピーディな対応ができず、危機管理能力が不足しているといった批判を受けることとなっている。

こうした状況を改善し、教育長及び教育委員会の権限と責任を明確化するため、首長が任免を行う教育長が、地方教育行政の責任者として個別具体的な事務の執行を行うこととし、教育委員会は、その性格を改め、地域の教育の在るべき姿や基本方針など大綱的な事項を審議するとともに、教育長による事務執行を住民目線による第三者的立場からチェックすることとするを柱として、具体的な制度改正の在り方を検討した。

### (2) 政治的中立性、継続性・安定性の確保

現行制度においては、首長から独立した執行機関で公立学校の管理等の教育行政を行うことにより、教育が知事や市町村長が属する党派の利害に左右されることがないようにするとともに、合議体の委員会とすることにより、個々人の判断や恣意の介入を防ぐ仕組みとなっている。また、教育委員の任期（4年）は、毎年1名あるいは2名が交代するように設定されており、委員が一斉に交代して急激に教育の方針が変わることがない仕組みとなっている。

首長が任免を行う教育長を地方教育行政の責任者とするに当たっても、引き続き、政治的中立性、継続性・安定性を確保する必要があり、そのためには合議制の教育委員会が教育の基本方針や教育内容に関わる事項について、教育長による事務執行に必要な歯止めをかけられるような制度的措置を講じることを前提として、具体的な制度改正の在り方を検討した。

### (3) 首長の責任の明確化

現行制度において、首長は、教育委員の任命権及び予算に関する権限を有しており、その意味では公立学校や社会教育施設等の管理・運営等についても一定の権限を有している。また、大学や私立学校に関することは首長の権限となっている。

このように、首長は教育に関する重要な責任の一端を担っているが、学校等の教育現場において深刻な事案が生じた場合に、地方公共団体が一体となって迅速に対応する体制を整えるようにすべきではないかという指摘がある。

このため、首長が現在教育委員としての任命しか行っていない教育長については、教育長として任命及び罷免を行うことにより、任命責任を明確にするとともに、首長がどのような形で教育長あるいは教育委員会に関与できるのかを明確にする方向で、具体的な制度改正の在り方を検討した。

### Ⅲ 今後の地方教育行政の在り方について

#### 1. 教育委員会制度の在り方について

現在の教育委員会制度では、教育長以外は非常勤の委員で構成する教育委員会が所管するすべての教育事務の執行責任を負い、常勤の教育長は教育委員会の指揮監督の下ですべての事務を執行することとされており、教育委員会と教育長は一体として責任を負うという関係になっている。

このような制度であることにより、責任者が、教育長なのか、教育委員長なのか、合議制の教育委員会なのか、責任の所在が不明確となっている現状を改め、地方公共団体における教育行政の責任体制を明確にするため、常勤の教育行政の専門家である教育長を地方公共団体の教育行政の責任者とするよう、抜本的に改革すべきである。

##### (1) 新しい教育委員会の組織と役割

- 教育委員会が審議すべき事項を、特に政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映が必要とされる事項に限定するなど、地域の教育のあるべき姿や教育の基本方針をじっくりと議論できるよう、改めるべきである。
- 教育委員は、一步離れた立場から教育長の事務執行をチェックできるようにすることが必要である。
- 教育委員会が本来の機能を発揮するためには、単に一般的な識見があるというだけでなく、教育に深い関心と熱意を有する人物が登用される必要がある。
- 教育委員の選考の過程を地域住民に公開することや、議会同意の過程で教育委員の所信表明の機会を設けるなど、選任方法を工夫することが考えられる。
- 教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保等の観点から、教育委員は、首長が議会の同意を得て任命することが考えられる。また、引き続き、任期4年とするとともに、委員の交代が一部ずつ行われる仕組み、厳格な罷免要件による身分保障という現行制度を維持することが適当である。

##### ① 合議体の機関として教育委員会の果たすべき役割、職務権限

- ・ 現行の教育委員会は、形式的な決裁が必要な議案ばかりが議題とされ、本来期待される地域の教育のあるべき姿や教育の基本方針の議論ができていないという課題がある。平成19年の地教行法改正により、「教育委員会の責任体制の明確化」が求められていることを踏まえ、近年、各地の教育委員会において、審議の活性化の努力が行われているが、審議が形骸化しているとの批判は現在もなお止むことがない状況である。
- ・ また、教育委員は常勤の教育長と連帯して、すべての事務について責任を負っているが、教育委員会として会議を開いて意思決定を行うため、学校等において深刻な事案が生じた際に、合議体の委員会が、当事者としての立場に立って教育長に指

示を行うなど、スピーディな対応ができず、危機管理能力が不足しているといった批判を受けることとなっている。

- このような状況を改め、教育長とは異なるべき合議体の教育委員会の役割を明確にするため、教育委員会が審議すべき事項を、特に政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映が必要とされる事項に限定するなど、地域の教育のあるべき姿や教育の基本方針をじっくりと議論できるよう、改めるべきである。
- また、学校等の教育現場で生じる個別具体的な事案については、常勤の教育長が責任者であることを明確にし、教育委員は、一步離れた立場から教育長の事務執行をチェックできるようにすることが必要である。

## ② 教育委員の人選の在り方について

- 現在、教育委員は、「人格が高潔で、教育に識見を有する者」から任命することとされているほか、保護者である者が必ず含まれるようにすることとされている。教育委員会が本来の機能を発揮するためには、教育委員に適任者を得ることが不可欠であり、単に一般的な識見があるというだけではなく、教育に深い関心と熱意を有する人物が登用される必要がある。
- こうした観点から、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部のような、教育に民意を反映する仕組みを定着させていく中で、その代表が教育委員として選任されることは有効である。
- また、現在の制度は、教育の専門家や行政官ではない住民が専門的な行政官で構成される事務局を指揮監督する、レイマンコントロールの考え方に立っているが、広く地域住民の意向を反映するという制度趣旨は生かしつつ、現場の情報や専門的知識を有する教育長及び事務局に対しても臆することなく発言できるよう、専門家を含めて任命することも審議を活性化するために有効と考えられる。
- また、レイマンコントロールの考え方に立ちつつ、専門家の視点も反映していくためには、現在より多数の教育委員を任命することも考えられることから、現在、原則5人とされている教育委員の人数について、地方自治体がその地域の実情に応じて、柔軟に定めることができるようにする必要がある。
- いずれにせよ、地方自治体において、選任した根拠の説明責任が果たされることが大切であり、教育委員の選考の過程を地域住民に公開することや、議会同意の過程で教育委員の所信表明の機会を設けるなど、選任方法を工夫することが考えられる。

### ③ 教育委員の任免等手続き

- ・ 現在、教育委員は、他の行政委員会と同様に、首長が議会の同意を得て任命する制度となっている。新しい教育委員会制度においても、政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映という観点から、教育行政の基本方針を示したり、教育行政の事務執行をチェックするにふさわしい人物が確保されるよう、引き続き、教育委員は、首長が議会の同意を得て任命することが考えられる。
- ・ 教育委員の任期について、現在は、任期を4年とするとともに、毎年1名あるいは2名が交代するように設定されており、委員が一斉に交代して急激に教育の方針が変わることがない仕組みとなっている。また、罷免要件は、「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」とされており、独立行政委員会の委員としての身分保障を前提として、極めて限定的なものとされている。
- ・ 新しい教育委員会の委員の任期や罷免要件についても、政治的中立性、継続性・安定性を確保する観点から、これらの現行制度の任期や罷免要件を踏襲することが必要である。

## (2) 教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保

● 教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保のため、多様な属性を持った複数の委員による合議体が、地方教育行政に関与する仕組みを残すことが必要である。

- 現行制度においては、首長から独立した執行機関で公立学校の管理等の教育行政を行うことにより、教育が知事や市町村長が属する党派の利害に左右されることがないようにするとともに、合議体の委員会とすることにより、個々人の判断や恣意の介入を防ぐ仕組みとなっている。また、教育委員は、同一政党に所属する委員が過半数を超えないよう、任命及び罷免を行うこととされており、特定の政党の利害に左右されない仕組みとなっている。さらに、教育委員の任期（4年）は、毎年1名あるいは2名が交代するように設定されており、委員が一斉に交代して急激に教育の方針が変わることがない仕組みとなっている。
- 教育の政治的中立性の確保について、教育行政においては、法令や学習指導要領等が定められており、現在では、政治的中立性が脅かされるような事態はほとんどないのではないか、という意見が出された。
- 一方で、安全保障、国際貢献、歴史認識に関する教育など政治的立場から意見が分かれる事項が依然としてあり、教育内容や教職員の人事など教育の政治的中立性が脅かされるおそれがある場面があるという意見が多数出された。また、教育委員会制度があるために首長は教育内容等に関与することを控えているという意味でセーフティ

ネットとして機能しており、あまり問題が顕在化しないからといって教育の政治的中立性を確保する仕組みが必要ないという議論にはならないという意見が出された。

- また、行政は住民の選挙により選ばれた首長が住民の付託を受けて、首長の責任において行うべきという意見も出されたが、教育は、子供の健全な成長発達のため、学習期間を通じて一貫した方針の下で、安定的に行われることが必要であり、首長の交代とともに教育方針が急激に変わることのないようにすることが必要であるという意見が多数出された。
- さらに、第2期教育振興基本計画（平成25年6月14日閣議決定）においても、教育委員会について抜本的に改革する際、「政治的中立性、継続性・安定性を引き続き確保する」ことが明記されている。
- したがって、公立学校等における教育の方針や内容については、多様な属性を持った複数の委員による合議が関与することにより、様々な意見や立場を集約した中立的な意思決定をし、首長の属する党派の利害に左右されることなく、個々人の判断や恣意の介入を防ぐ仕組みは、新たな地方教育行政制度においても必要であると考えられる。

### (3) 首長と教育長の関係

- 首長の任命責任を明確にするため、首長が教育長を直接任命することとする。また、教育長の資格要件を明確化するとともに、教育長の資質能力や適格性を担保するため、議会の同意を得ることとすることが適当である。
- 公立学校の管理等の教育行政の責任者が教育長であるという観点から、教育長は首長が任命するものの、一定の独立性をもった存在であるという前提に立って、制度設計を検討する必要がある。
- 教育長の罷免については、首長が議会の同意を得て行うことができるようにし、罷免要件については、例えば、教育長の事務の執行が適当でないため学校運営等に著しい支障が生じている場合などには、首長が教育長を罷免できることとすることが考えられる。また、教育長の任期は、現行の教育委員としての任期（4年）と同等とすることが適当である。
- 首長の責任を明確化するため、公立学校の管理等の教育行政において、教育長の事務執行が著しく適正を欠く場合や、児童、生徒等の生命及び身体を保護するため緊急の必要がある場合には、首長が積極的に関与できることとすることが必要である。

- 教育再生実行会議の提言では、①教育長と教育委員会の関係では教育長を責任者とする、②責任者となる教育長は首長が直接任命・罷免を行う、③教育の政治的中立性、継続性・安定性は引き続き確保する、とされている。首長と教育長の関係については、任命・罷免を通じて現行制度よりは近くなるが、公立学校の管理等の教育行政の責任者が教育長であるという点では、教育長は首長から一定の独立性をもった存在である

という前提に立って、制度設計を検討する必要がある。

- 教育長の選任については、現行制度では、首長が教育委員を議会の同意を得て任命し、教育委員会が教育委員の一人を教育長として任命することとなっているが、実際には、首長は教育長にふさわしい人物をあらかじめ教育委員として任命している。こうした制度と実態の乖離を改め、首長の任命責任を明確にするため、教育長を首長が直接任命できる制度とすることが適当である。
- 教育長を、公立学校の管理等の教育行政の責任者とするに伴い、今までにもまして、教育長の資質や専門性の担保が重要となることを踏まえ、教育長の資格要件を明確化することが必要である。その際、教育長としてふさわしい人物であるか、その資質能力や適格性を担保するため、議会の同意を得ることとすることが適当である。
- 首長が教育長を直接任命する権限を持つことに伴い、教育長の罷免についても、首長が議会の同意を得て行うことができるようにすることが適当である。現行制度において、教育委員の罷免要件は、「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」とされており、独立行政委員会の委員としての身分保障を前提として、極めて限定的なものとされている。
- 新たな教育長は、公立学校の管理等の教育行政の事務執行の責任者とするに鑑み、例えば、教育長の事務の執行が適当でないため学校運営等に著しい支障が生じている場合などには、首長が教育長を罷免できることとすることが考えられる。その際、議会の同意に加えて、教育委員会の同意も得るようにすることが考えられるという意見もあった。
- また、新たな教育長の任期については、教育の継続性・安定性の確保の観点から、現行の教育委員としての任期（４年）と同等とすることが適当である。
- 一方、首長は、現行制度においても、地方公共団体を統轄する立場から、学校種・学校の設置者を超えた全般的な教育政策を立案するとともに、公立学校の管理等の教育行政についても予算に関わる権限を有していることから、選挙においても教育政策を訴える場合も少なくない。地方公共団体の教育行政が首長と教育長との協力と調和の下で行われるよう、首長が教育長に対し、どのような教育行政を期待しているかを明示することが必要であると考えられる。
- また、教育長の事務執行が著しく適正を欠く場合や、児童、生徒等の生命及び身体を保護するため緊急の必要がある場合には、首長が積極的に関与できることとする必要がある。

#### (4) 新しい制度の方向性

上記のような(1)新しい教育委員会の組織と役割、(2)政治的中立性、継続性・安定性の確保、(3)首長と教育長の関係、についての検討を踏まえ、新しい教育長及び教育委員会の制度について審議を行った。

地方公共団体を統轄する首長、常勤の専門家である教育長、非常勤の合議体である教育委員会のそれぞれの権限と責任を明確化し、それぞれに期待される本来の役割を十分に発揮していくため、以下の改革案を提言する(改革案のイメージは、P. 14を参照)。なお、本案の検討の過程では、教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保に課題があるとの意見もあったことを踏まえ、新しい制度の具体化にあたっては、こうした懸念が払拭されるような制度設計がなされることを期待する。

- 地方公共団体に、公立学校の管理等の教育に関する事務執行の責任者として、教育長を置く。教育長は、首長が定める大綱的な方針に基づいて、その権限に属する事務を執行する。首長が大綱的な方針を定める際には、その附属機関として設置する教育委員会の議を経るものとする。
- 教育長の権限に属する事務の執行について、首長の関与は、原則として、大綱的な方針を示すことにとどめ、日常的に指示は行わないものとする。
- 教育委員会は、地域の教育の在るべき姿や基本方針について審議をするとともに、教育長による事務執行を住民目線による第三者的立場からチェックすることを目的とする。

##### ① 首長と教育長の事務分担

- ・ 地方公共団体に首長(執行機関)の補助機関として教育長を置く。教育長は、公立学校の管理等の教育に関する事務を執行することとし、その権限を法律で定める。
- ・ 首長は、その附属機関として設置する教育委員会の議を経て、教育に関する大綱的な方針を定めることとする。教育長は、この大綱的な方針に基づき、事務執行の責任者として、その権限に属する事務を執行する。
- ・ 教育長の権限に属する事務の執行について、首長の関与は、原則として、大綱的な方針を示すことにとどめ、日常的に指示は行わないものとする。ただし、教育長の事務執行が大綱的な方針に反している場合など著しく適正を欠く場合や、児童、生徒等の生命及び身体を保護するため緊急の必要がある場合など、法律に規定された特別の場合に限って、教育長に指示を行うこととする。
- ・ 首長が教育長に指示を行う際は、あらかじめ教育委員会に意見を聴くとともに、指示の内容・理由を公表するなど、住民の目に見える形にしていくことが適当である。また、教育長の罷免との関係では、まず指示を行い、指示により事態の改善を図ってもなお、事態が改善されない場合に罷免できるようにする仕組みも考えられるという意見もあった。

## ② 新しい教育委員会の位置づけと審議事項等

- ・ 地方公共団体に、首長の特別な附属機関として教育委員会を置く。教育委員会は、公立学校の管理等の教育に関する事項について必要な審議を行う機関とする。
- ・ 教育委員会は、地域の教育の在るべき姿や基本方針について審議をするとともに、教育長による事務執行を住民目線による第三者的立場からチェックすることを目的とする。

### <首長に対する教育委員会の役割>

- ・ 具体的には、政治的中立性、継続性・安定性を確保するため、首長が教育に関する大綱的な方針を策定する際には、教育委員会の議を経ることとする（議を「経る」とは、従う義務までではないが、強い拘束性があるものと解されている。）。地方公共団体の教育に関する大綱的な方針の策定については、教育委員会という公開の場で、首長の意見と教育委員会の意見とが共に住民に明らかにされることにより、透明性の高い手続きによって策定されることを制度的に担保する。

また、教育委員会は、必要に応じて、首長（又は教育長）に対し、資料の提出や説明等を求めることができることとし、首長（又は教育長）の事務執行が大綱的な方針に反する場合などには、教育委員会が必要な勧告をできることとする。また、この教育委員会の勧告が効果的に機能するようにするためには、新教育委員会の事務局が第三者的立場に立って、教育委員会をしっかりとサポートしていくことが必要であり、その在り方を十分に検討する必要がある。

### <教育長に対する教育委員会の役割>

- ・ また、教育長は、毎年、教育委員会の意見を聴いて首長が策定した大綱的な方針に基づき、次年度の施策を策定するにあたっては、その基本的な事項について教育委員会の議を経ることとする。あわせて、教育委員会は、毎年、教育長の事務執行の状況について点検・評価を行い、その結果を公表するとともに、必要な勧告を行うこととする。

教育委員会で審議する次年度の施策については、首長の予算編成作業と同時並行で、数か月間にわたって闊達な審議が行われることが必要である。現行の教育委員会においては、執行機関であるために、形式的な決裁事項についても少なからず議案として取り上げる必要がある一方で、予算については首長の権限であることから重要な施策であっても立案過程に十分関与できていないという指摘がある。新たな教育委員会においては、こうした決裁事項を審議する必要がなくなることから、次年度の施策の方向性について、地域住民の意思を反映すべく、時間をかけて審議することが期待される。

点検・評価についても、報告書を決裁するだけでなく、過去の基本的な施策が住民の期待に応える成果となっているのか、取組の方法は効果的なのか、といった観点から時間をかけて審議することが期待される。

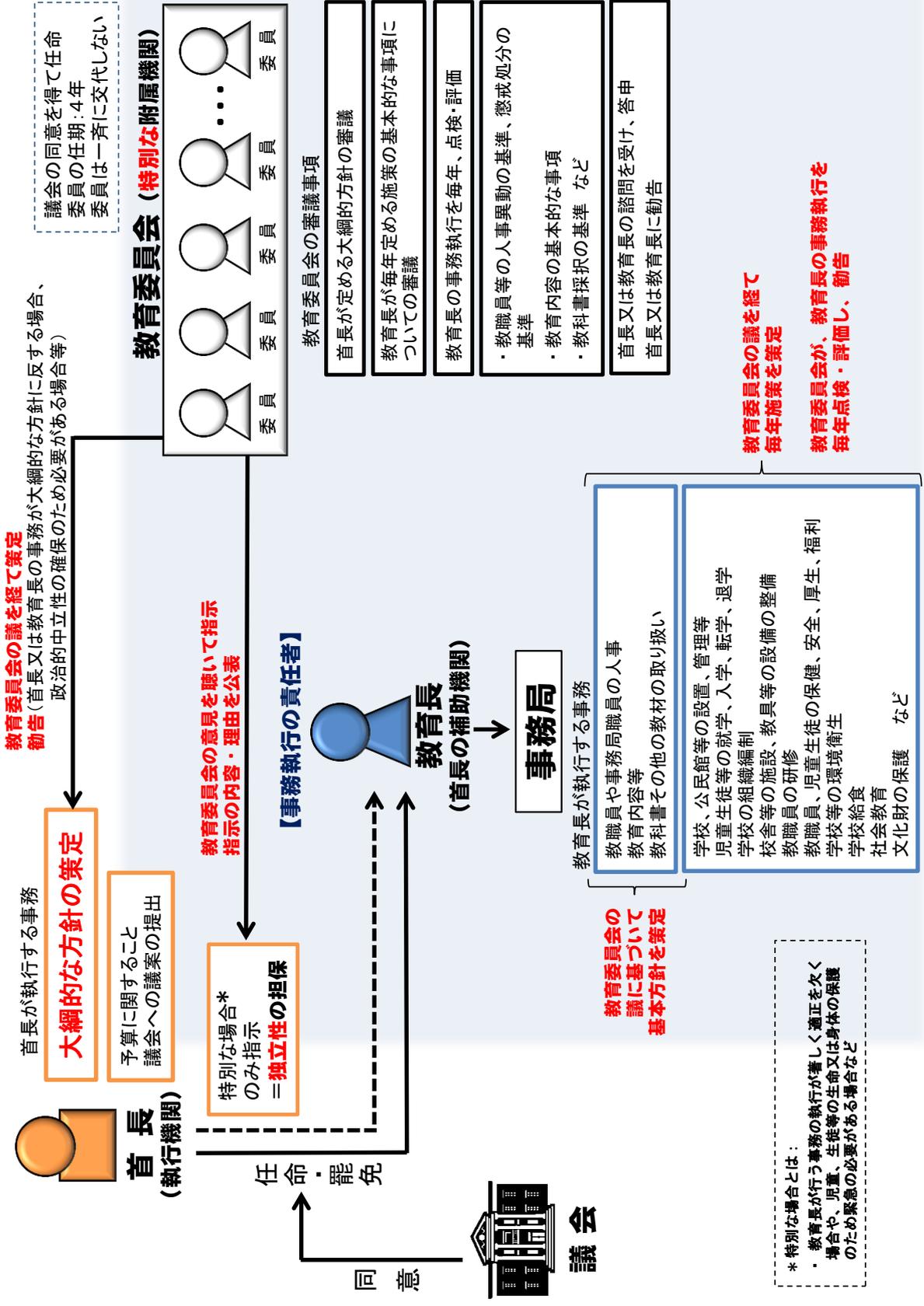
このような形で、例えば、年度前半は点検・評価、年度後半は次年度の施策の審議というPDCAサイクルを確立し、実施していくことが新しい教育委員会の中心的な業務となることが考えられる。

- さらに、教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保の観点から、教職員や事務局職員の人事、教育内容等、教科書その他の教材の取り扱いなどの特に重要な個別の事務については、教育委員会の議に基づいて、教育長が基本方針を策定することとする（議に「基づいて」とは、法的拘束力があるものと解されている。）。基本方針の例としては、人事異動の基準、懲戒処分の基準、教科書採択の基準などが考えられる。
- なお、教職員や事務局職員の人事、教育内容等、教科書その他の教材の取り扱いなどの特に重要な事務については、教育長の基本方針の策定を教育委員会の議に基づくのみならず、これらの施策の具体的な内容について、教育委員会の承認を必要とすべきであるという意見もあった。

### ③ 首長、教育長、教育委員会の連携

- これらの仕組みが、よりその機能を発揮するためには、首長が教育長と十分な意思疎通を図るのはもちろんのこと、教育委員会との間で、定期的に議論を行うことにより、地域の教育の課題、地域の教育のあるべき姿を共有し、それぞれの役割と責任を果たしていくことが期待される。また、教育委員会の会議の議論や両者の議論を積極的に公開することにより、教育行政の透明性を図っていくことも求められる。

# 【制度改革案のイメージ】



上記の改革案について、首長の影響力が強くなり過ぎるおそれがあるとの立場から、教育委員会を性格を改めた上で、執行機関として存続させるとともに、教育長をその補助機関とする別案についても議論が行われ、この案を支持する強い意見もあった（別案のイメージは、P. 17を参照。）。

#### ① 教育委員会と教育長の事務分担

- ・ 教育委員会を執行機関として存続させるとともに、教育長を、引き続き、その補助機関とする。教育長は、公立学校の管理等の教育に関する事務を執行することとし、その権限を法律で定める。
- ・ 教育委員会は、首長と協議して、教育に関する大綱的な方針を定めることとし、教育長は、この大綱的な方針に基づき、事務執行の責任者として、その権限に属する事務を執行する。大綱的な方針については、首長が教育委員の任命や予算を通じて教育行政に大きな役割を果たしていることを踏まえ、首長が、教育委員会と協議して定めることも考えられるという意見もあった。
- ・ 教育長の権限に属する事務の執行について、教育委員会は、日常的に指示は行わないものとする。ただし、教育長の事務執行が大綱的な方針に反している場合など著しく適正を欠く場合には、教育長に指示を行うこととする。

#### ② 教育委員会の審議事項

- ・ 教育委員会は、現行のすべての事務執行に責任を負う執行機関という性格を抜本的に改め、地域の教育の在るべき姿や基本方針について審議をするとともに、教育長による事務執行を住民目線による第三者的立場からチェックすることを目的とする。
- ・ 具体的には、教育委員会は、首長と協議して、教育に関する大綱的な方針を策定することとする。教育に関する大綱的な方針の策定については、教育委員会という公開の場で、首長の意見と教育委員会の意見とが共に住民に明らかにされることにより、透明性の高い手続きによって策定されることを制度的に担保する。
- ・ また、教育委員会は、大綱的な方針に基づき、毎年、次年度の施策の基本的な事項を審議することとする。あわせて、教育委員会は、毎年、教育長の事務執行の状況について点検・評価を行い、その結果を公表することとする。
- ・ さらに、教職員や事務局職員の人事、教育内容等、教科書その他の教材の取り扱いなどの特に重要な個別の事務については、教育委員会が基本方針を策定することとする。基本方針の例としては、人事異動の基準、懲戒処分の基準、教科書採択の基準などが考えられる。

- ・ なお、教育長が独任的な権限行使を行うことにならないよう、十分なチェック機能を働かせる必要があるという指摘があり、教職員や事務局職員の人事、教育内容等、教科書その他の教材の取り扱いなどの特に重要な事務については、教育委員会が基本方針を策定するだけでなく、これらの施策の具体的な内容について承認することとすべきであるという意見もあった。

### ③ 首長の責任の明確化

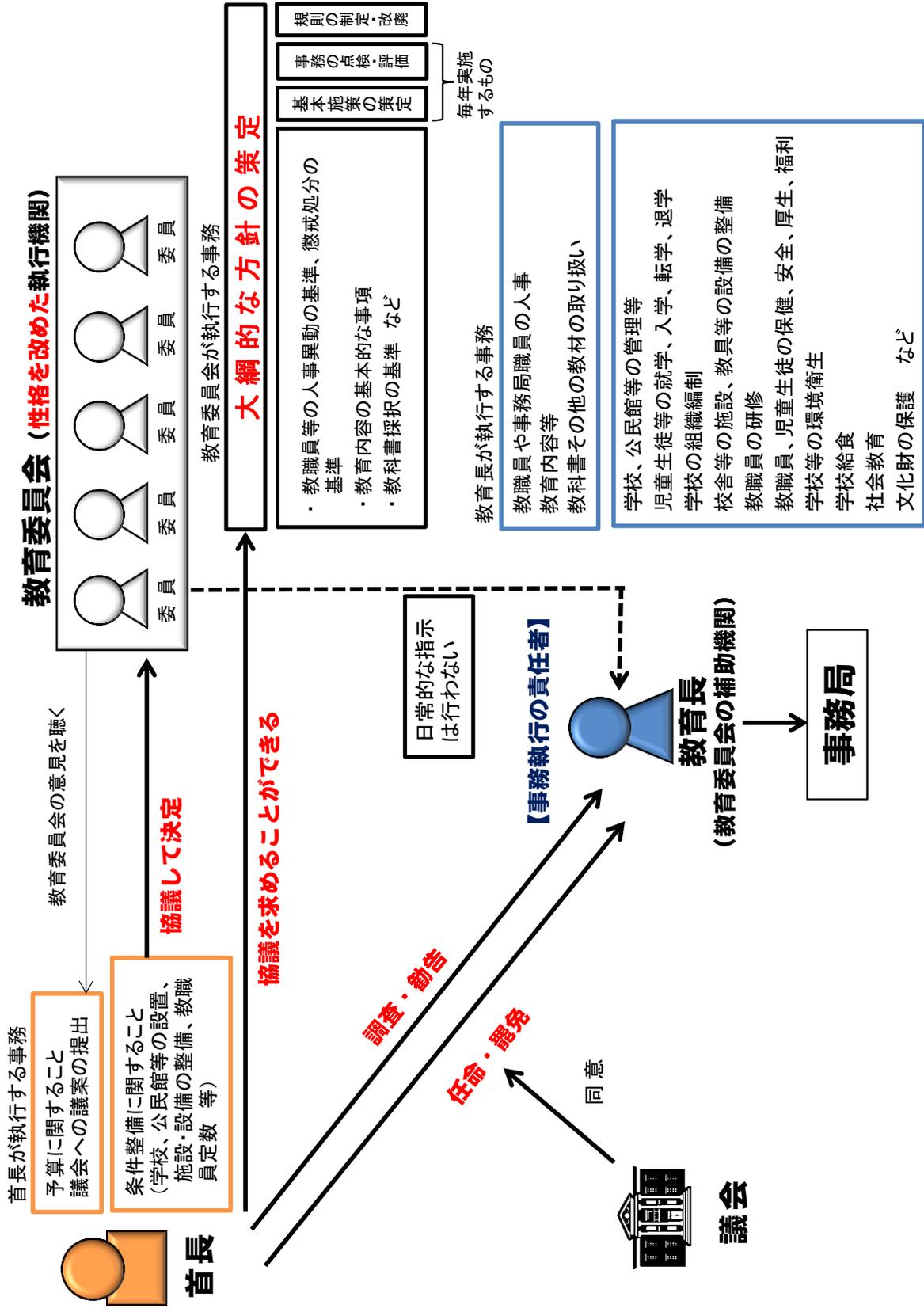
- ・ 首長が連帯して責任を果たせるようにするという観点から、首長は、教育委員会が策定する大綱的な方針に対して、協議を求めることができることとするとともに、学校等の設置、施設・設備の整備、教職員の定数など教育の条件整備に関する事務については、首長の所管とした上で、教育委員会と首長が協議して決定することが考えられる。
- ・ また、教育長の事務執行について問題がある場合など特別な場合には、首長が調査を求めるとともに、必要な勧告ができることとすることが考えられる。さらに、教育長の罷免要件を現行の教育委員の罷免要件より拡大することや、教育長の任期を現行の教育委員の任期（４年）より短縮することも検討された。

この案は、教育委員会を執行機関として残すことにより、政治的中立性、継続性・安定性を確保するとともに、非常勤の教育委員の合議体である教育委員会が責任をもって決定できる事項と、常勤の専門家である教育長が責任をもって執行する事項とを法律で明示することにより、責任の所在の明確化を図ることができる。

しかしながら、この案は、教育長の事務執行が著しく適正を欠く場合、児童、生徒等の生命又は身体を保護するため緊急の必要がある場合などに、非常勤の教育委員の合議体である教育委員会の最終責任者としての責任の取り方をどう考えるのか、という問題に答えていないという指摘があった。

その他、審議の過程では、首長を地方教育行政の執行機関としつつ、教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保のため、首長の指揮監督権から、教育内容や教員人事に関することを除くという案、教育委員会を執行機関として存続させつつ、教育委員長と教育長を一体化させた「代表責任者（仮称）」を置き、責任体制の明確化を図る案、教育長を首長（執行機関）の補助機関としつつ、教育委員会を性格を改めた執行機関とする案など、様々な案が出された。

# 【別案のイメージ】



(5) 教育行政部局が担当すべき事務分担について

- 特に教育の政治的中立性や、継続性・安定性の確保が求められる、学校教育や社会教育は、教育行政部局が担当するものとして存置すべきである。
- 文化財保護に関する事務については、政治的中立性、継続性・安定性の確保や首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要等があることから、教育行政部局が担当する必要がある。
- 文化財保護を除く文化に関する事務や学校体育を除くスポーツに関する事務は、原則として首長の事務としつつも、地方公共団体の判断で、教育行政部局が担当することができるようにすることを検討する必要がある。

○ 地教行法上、教育に関する事務には、教育のほか、文化、スポーツ、学術といった幅広い事務が含まれるが、現行制度においても、教育事務の中でも大学に関することや私立学校に関することは、首長の権限の下に置かれている。また、文化財保護を除く文化に関する事務や学校体育を除くスポーツに関する事務は、条例により、首長の権限の下に置くことが可能となっている。

さらに、首長は、地方公共団体を統轄する立場から、学校種・学校の設置者を超えた全般的な教育政策を立案するとともに、公立学校の管理等の教育行政についても予算に関わる権限を有している。

○ このように、現在でも、教育委員会は、地方自治体の中で独立・完結して教育事務を担っているのではなく、首長との協力と調和の中で必要な事務を行っているものであり、新たな地方教育行政制度の在り方として、首長、教育長、教育委員会の関係を見直すに当たっては、現行制度の教育に関する事務の中で首長から独立して執行する必要があるものは何かを明確にすることが必要である。

○ この点、教育に関する事務の中で首長から独立して執行する必要があるものとは、特に教育の政治的中立性や、継続性・安定性の確保が求められるものであり、教育内容、教科書採択や教職員の人事など公立学校教育に関する事務は、当然に教育行政部局が担当すべきものとして、存置すべきである。また、社会教育についても、公民館、図書館等の社会教育施設で行われる各種事業は、学校における教育活動と同様に人格形成に直接影響を与えるものであり、対象が成人であったとしても、その内容には政治的中立性の確保が必要であり、教育行政部局が担当するものとして存置すべきである。

○ 文化財保護に関する事務については、政治的中立性や継続性・安定性の確保が求められる。そのほかに、文化財は国民共通の貴重な財産であり、一旦滅失、毀損すれば原状回復が不可能であるといった特性や、首長部局が行う開発行為との均衡を図る必要等があることから、現行制度においては、教育委員会で所管することとされ、首長に所管を移すことはできないこととされている。そのような特性や必要を踏まえ、教育行政部局が担当する必要がある。

- 文化財保護を除く文化に関する事務や学校体育を除くスポーツに関する事務については、すでに、条例により首長が担当することを選択できるようになっていることから、首長から独立して執行させなければならない必然性は薄いものと考えられる。

一方、これらの事務についても、地域の実情に応じて、学校教育や社会教育と連携して一元的に執行したいという要請も考えられることから、原則として首長の事務としつつも、地方公共団体の判断で、教育行政部局長が担当することができるようにすることを検討する必要がある。

#### (6) 教育行政関係者の資質能力の向上等について

- 教育長には、強い使命感を持ち常に自己研鑽に励む人材が求められ、「学び続ける教育長」の育成を担保するため、国、都道府県、大学等が主体となって、現職の教育長の研修を積極的に実施することが必要である。
- 教育行政部局の体制強化のため、教育職、行政職双方の職員の資質向上に努めることが必要である。小規模の市町村においては、指導主事の配置が進むよう、国や県の財政的支援が求められる。また、教育事務の処理の広域化に取り組むことも期待される。さらに、学校への指導教諭の配置・活用を進め、学校現場からの指導体制の強化を図ることも必要である。

#### ① 教育長等の資質・能力の維持・向上の方法について

- ・ 教育長を地方教育行政の責任者として明確化することにより、今までにもまして、教育長の資質・能力の担保が重要となり、強い使命感を持ち常に自己研鑽に励む人材が求められる。
- ・ また、「学び続ける教育長」の育成を担保するため、国（独立行政法人教員研修センター）、都道府県、大学等が主体となって、現職の教育長の研修を積極的に実施することが求められる。その際、現在、教育行政部局だけでは処理しきれない分野横断的な行政課題が多くなっていることから、教育の専門的知識だけでなく、福祉、雇用、産業、環境等様々な分野に関する知識の習得が求められる。

#### ② 教育行政部局の体制強化の方策について

- ・ 責任者たる教育長と事務局スタッフの総和である「教育行政力」を高めるために、教育職、行政職双方の職員の資質向上に努めることが必要である。指導主事等教育職の職員については、行政的な仕事をこなすことで精一杯になることなく、専門職として教育現場に対するリーダーシップを発揮できるよう、資質向上に努める必要がある。一方で、行政職員については、予算等の管理的業務のみに従事し、教育内容等専門的な内容が含まれる仕事は遠ざける傾向も見られるが、そういった事務についても積極的に関与し、教育の専門性のある行政職員となるよう、資質向上に努めることが必要である。その際、教育行政部局内の各部署の所掌にまたがるような事項をコーディネートするスタッフを置くべきであるという意見もあった。

- また、教育行政部局の職員だけでは対応が困難な問題について、弁護士等の外部専門家による支援体制を整備することも求められる。
- また、教育委員が会議において常に活発に議論し、適切な意思決定が行えるよう、教育行政部局から十分な情報提供をすることが必要である。さらに、教育委員自身が情報の把握、情報の交換を行うことができるよう執務環境を整えることも有効であるという意見もあった。
- 一方、小規模の市町村では、専門職である指導主事が少数、あるいは1名もいないところも多いことから、指導主事の配置が進むよう、国や県の財政的支援が必要である。また、近隣の市町村が連携し、教育事務の処理の広域化に取り組むことも期待される。
- さらに、教育行政部局の体制強化とあわせて、学校への指導教諭の配置・活用を進め、学校現場からの指導体制の強化を図るとともに、学校の事務職員の専門性を高めるなど事務機能の強化を図ることも必要である。

## 2. 教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担と各々の関係の在り方について

### (1) 公教育における国の最終的な責任の果たし方について

- 地方教育行政の第一義的な責任は地方公共団体にあるが、児童、生徒の生命・身体や教育を受ける権利を守るために、国がしっかりと公教育の最終責任を果たせるようにすることが必要であり、その権限を明確にするための方策を検討する必要がある。
- 戦前の学校教育は、国の指揮監督の下、国の機関である府県知事及び官吏（国家公務員）である教員によって実施されていた。これに対して、戦後の地方教育行政については、地方公共団体の自らの権限と責任の下に実施されることを基本として、国から都道府県に対して、また、都道府県から市町村に対しては、「指導、助言又は援助」という非権力的な関与しか行えないこととされてきた。
- 平成12年に施行された地方分権一括法による地方自治法の一部改正においては、国による地方公共団体に対する関与の基本類型が定められている。同法第245条の5は、各大臣は、その担任する事務に関し、地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、都道府県又は都道府県を通じて市町村に対し、是正の要求を行うことができることを定めている。
- こうした中、教育基本法の改正を受けた平成19年の地教行法改正の際に、当時、高校において必修である世界史の未履修やいじめによる自殺事案において教育委員会が適切に対応できていないことが社会問題となっていたことを踏まえ、教育委員会の法令違反や事務の怠りによって、児童、生徒の権利侵害が発生したり、緊急の生命・身体の保護の必要性が生じた場合に、公教育及び教育行政の最終的な責任は国にあるという観点から、自治事務である地方教育行政に関して、国による「是正の要求」を行う場合には、当該教育委員会が講ずべき措置の内容を示して行うものとする規定及び「指示」を文部科学大臣が行うことを定める地方自治法の特例規定が設けられた。
- しかしながら、地方自治法において、国から地方公共団体への関与については、「その目的を達成するために必要な最小限度のものとする」という規定がある中で、地教行法における「是正の要求」や「指示」の発動要件は、限定的なものとなっており、これまで一度も発動に至っていない。
- この点、地方公共団体において問題が発生したとき、国の介入は必要最低限にしななければならないが、教育長や事務局、学校等は、当事者として防御的になるおそれもあることから、国が最終的な責任を果たす立場から、必要な手段を用意することが重要であるという意見があった。
- また、地域固有の事情の中で、都道府県の教育行政部局や市町村の教育行政部局が

自らの力で問題を是正できないという状況が続くこともあるため、迅速に対応できるためには国の関与は必要であるという意見があった。

- 他方、国が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じないときに、国が違法確認訴訟を提起することができることが地方自治法に規定され、平成25年3月から施行されており、地方自治法に基づく是正の要求を行い、この制度の活用を図ることによって解決を図ることが可能であり、地方分権の時代に国の関与を強化すべきではないという意見もあった。
- 違法確認訴訟は時間がかかるという指摘があったが、この点については、法治国家である以上やむを得ないという意見がある一方で、そのような司法手続に則り対応することは、緊急性を要する事案については必ずしも有効な手段とは言えないという意見もあった。
- こうした指摘を踏まえ、地方教育行政の第一義的な責任は地方公共団体にあり、まずは地方公共団体が必要な取組を行うことを前提としつつ、児童、生徒の生命・身体や教育を受ける権利が侵害されたりする場合には、国がしっかりと公教育の最終責任を果たせるようにすることが必要であり、その権限を明確にするための方策を検討する必要がある。

## (2) 県費負担教職員の人事権・給与負担の在り方について

- 県費負担教職員の人事権については、引き続き、小規模市町村を含む一定規模の区域や都道府県において人事交流の調整を行うようにする仕組みを構築することを前提とした上で、小規模市町村等の理解を得て、中核市をはじめとする市町村に移譲することを検討する。
- 指定都市に係る県費負担教職員の給与負担については、指定都市に対する安定的で確実な財政措置、指定都市教育行政部局における事務体制の整備及び人事交流の必要性などを検討し、関係者の理解を得て、指定都市に移譲する方向で見直す。
- 教職員の配置に対する校長の意向を反映させる取組や予算面における学校裁量を拡大し、校長のリーダーシップの下で自主的・自律的な学校運営ができるようにすることが必要である。

- ① 県費負担教職員の人事権の市町村への移譲及び人事交流の調整の仕組みについて
  - ・ 公立小中学校の教職員については、身分は市町村の公務員であるが、給与は都道府県が負担する「県費負担教職員制度」となっており、指定都市を除き、給与を負担する都道府県が人事を行うこととされている。
  - ・ 県費負担教職員の人事権の市町村への移譲については、平成17年10月の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」（以下、「平成17年中央教育

審議会答申」という。)において、「当面、中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲し、その状況や市町村合併の進展等を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討することが適当である。また、人事権の移譲に伴い、都市部と離島・山間部等が採用や異動において協力し、広域で一定水準の人材が確保されるような仕組みを新たに設けることが不可欠である。」とされているところであり、引き続き検討課題となっている。

- ・ この制度については、平成17年中央教育審議会答申を踏まえ、中核市等の一定規模の市などが、地域の実情に応じた教育の展開、地域に根ざした人材の育成という観点から、指定都市と同様の人事権を、早期に移譲することを求めている。特に、教職員の研修を義務付けられている中核市からは、研修した教職員が都道府県の人事異動で市外へ異動させられるという不都合が生じることから、人事権の移譲を求める声大きい。
- ・ こうした人事権の問題については、都道府県に人事権があることにより、教職員を育成すべき市町村の当事者意識が薄らぐという意見や、人事権を移譲し、市町村で教職員を採用することにより、責任と権限を一致させるべきであるなどの意見があった。
- ・ 一方で、離島・中山間地域では管理職の不足など広域人事が必要となる状況があり、町村単独で人事を行うことは困難であるという意見、小規模の自治体で採用試験の業務は困難ではないかという意見、人事異動は教職員の一番の研修の機会であるため、人事異動はできるだけ広域性が必要であるなどの意見があった。
- ・ なお、人事権移譲の前提となる広域での調整の仕組みについては、いくつかの市町村でグループを作り、グループ間の交流については都道府県が調整するという方法があるという意見がある一方で、広域での調整の仕組みは簡単なものではないという意見があった。
- ・ このように、県費負担教職員の人事権については、様々な意見があることを踏まえ、引き続き、小規模市町村を含む一定規模の区域や都道府県において人事交流の調整を行うようにする仕組みを構築することを前提とした上で、小規模市町村等の理解を得て、中核市をはじめとする市町村に移譲することを検討する。
- ・ 現在、大阪府の豊能地区（豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町）では、地教行法第55条の事務処理特例制度を活用して、大阪府から人事権を移譲され、運用を開始したところである。各都道府県、各地域によって人事異動の状況は大きく異なり、このような取組がどこでも実施できるわけではないが、当面の方策として、都道府県及び関係市町村の間で人事権移譲に合意が得られる地域においては、この事務処理特例制度を活用して市町村への人事権移譲を進めていくことが適当である。

- ・ 地域に根ざした教職員の採用という観点からは、現在多くの市町村が市町村費による教職員を採用しているほか、例えば、島根県においては、石見地域又は隠岐地域に限って勤務できる者を別枠で採用している。こうした取組を進めて、市町村と都道府県が協議の上、原則として当該市町村においてのみ勤務するという前提で、一定数の県費負担教職員を採用することとし、その採用選考に当該市町村の意向を反映させるという方策も考えられる。
  - ・ 県費負担教職員の転任については、平成19年の地教行法改正により、一市町村における標準的な在職期間など県が定める基準に従い、市町村を越えて転任させる場合などを除き、市町村が実質的な人事権を持つこととされている。したがって、同一市町村内における転任については、市町村の判断で行うことができる。このような市町村の権限は未だ十分に認識されていないので、市町村において今後積極的に活用することが望まれる。
- ② 指定都市に県費負担教職員の給与負担を移譲するに当たっての税財源措置の方策及び給与・旅費事務を実施するための体制整備、教職員の人事配置への影響などについて
- ・ 指定都市における県費負担教職員については、給与負担は都道府県の負担とされている一方、人事権は指定都市にあり、人事権者と給与負担者が異なる状態にあることから、これまで、指定都市及び関係道府県からこの状態を解消するよう要望されてきたところである。
  - ・ 平成17年中央教育審議会答申では「教職員人事権を市区町村に移譲する場合には、その財源保障は安定的で確実なものであることを前提に、人事権者と給与負担者はできる限り一致することが望ましく、人事権移譲に伴う給与負担の在り方も適切に見直すことを検討する必要がある。」とされており、引き続き検討課題となっている。
  - ・ 教職員配置に係る権限と負担を一致させる観点から、指定都市に係る県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員に係る定数の決定及び学級編制基準の決定については、指定都市に移譲する方向で所要の制度改正を行うことが適当である。その際、都道府県から給与負担を移管するにあたっては、財源調整が必要になってくることから、指定都市に対する安定的で確実な財政措置や、指定都市教育行政部局が給与・旅費支給事務を実施するための事務体制の整備やこれに係る財政上の課題などについて検討し、関係者の理解を得て進めることが必要である。
- ③ 教職員の人事等における校長の意向の反映について
- ・ 学校が児童、生徒、保護者の要請や地域の状況に応じた教育を主体的に行っていくためには、学校に権限を与え、校長のリーダーシップの下で自主的・自律的な学

校運営ができるようにすることが必要である。

- ・ 教職員の人事については、教員の自らの能力や意欲をアピールしてフリー・エージェント宣言し、各校長がその人材一覧から求める人材を指名する教員版フリー・エージェント制度の取組や、校長が自校の求める人材をHPで募集し、選抜した人材を教育委員会へ具申する教員公募制の取組など、教職員の配置に対する校長の意向を反映させる取組を更に拡大していくことが望まれる。
- ・ また、学校の企画や提案に基づいた予算の配分や、用途を特定しない裁量的経費の措置など、予算面における学校裁量の拡大も更に進めることが望まれる。あわせて、こうした校長の裁量の拡大に伴い、校長がより一層積極的に保護者等に対する説明責任を果たしていくことが必要である。

### (3) 教育現場の士気を高める方策について

- 教員評価の実施により、評価が透明化・双方向化された、面談前の授業観察を通じた校長と教員の意思疎通が図られたという成果がある一方、評価者の資質向上や評価方法の見直しによる評価の改善、評価結果を人事や給与等の処遇へ反映していくことが課題となっている。
- 多くの地方自治体で行われている、教育実践に顕著な成績を上げた教員を表彰する取組に加えて、児童、生徒や保護者の選抜により教員を表彰する仕組みや、教員表彰を受賞した教員を研修の講師として活用する取組などが有効である。

- 教員評価については、一般に、能力評価と業績評価、あるいは、自己評価と第三者評価を組み合わせるなどの方法により実施されている。その結果、旧来の勤務評定と比較して、評価が透明化・双方向化された、また、面談前の授業観察を通じた校長と教員の意思疎通が図られたという成果がある一方、評価者の資質向上や評価方法の見直しによる評価の改善、また、評価結果を人事や給与等の処遇へ反映していくことが課題となっている。
- また、平成18年度より文部科学大臣優秀教員表彰を実施しているほか、多くの都道府県・指定都市で、教育実践に顕著な成績を上げた教員を表彰する取組を行っており、一部の教育委員会では、表彰に伴い、給与上の優遇措置等を行っている。
- 教員の士気を高める給与に関しては、メリハリある給与体系を推進し、部活動など職務に応じた手当の在り方を考えるべきであるという意見があった一方、能力と実績に基づく公務員制度に基づき、職階を多段化し能力に応じて本給の部分で対応するのが原則であるという意見もあった。  
また、教員給与については、人材確保法に基づく優遇措置が目減りする中、現場の士気を高めるような対応が大切であるという意見があった。

- 教員は、児童、生徒から喜ばれたり、保護者からの尊敬や信頼を獲得できることが大切であることから、児童、生徒や保護者の選抜により教員を表彰する仕組みや、各学校で年に1回必ず表彰することを文化として広めていくことも有効であるという意見があった。
- 教員は、若い教員と接し、育成することに喜びを感じるので、教員表彰を受賞した教員を研修の講師として活用することや、教員が自分のノウハウを学校に提供するといった貢献を評価の観点にすることも大切であるという意見があった。
- また、教員の仕事は協働意識が非常に重要であり、学年・分掌といったチームで取り組んでいることを評価する仕組みも重要であるという意見があった。

#### (4) 第三者評価の在り方について

- 学校は、学校評価を通じて、家庭・地域と課題や目標を共有し、教育活動の充実につなげることが期待される。また、設置者は、評価結果を踏まえて学校に対する支援・改善の措置を講じることが重要である。今後、第三者評価の在り方についても、更に検討することが必要である。
- 平成19年度より教育委員会の活動状況の点検・評価が制度化されているが、まずは内部からしっかりと教育長や事務局の事務執行を評価し、改善につなげていくことが重要であり、新たな教育委員会は、教育長の事務執行を住民目線による第三者的立場からチェックする機能を強化すべきであるという意見があった。
  - 近年約84%の学校で、保護者や地域住民等による学校関係者評価が、自己評価と有機的・一体的に実施されている。  
学校関係者評価は、単に学校の教育活動等を評価し学校運営の改善を図るだけでなく、学校・家庭・地域が課題や目標を共有し、それぞれの役割の確認や教育活動の充実につなげている例も多く、このような取組の推進が期待される。
  - また、法令上、校長は学校評価の結果を、設置者に報告することとされており、都道府県、市町村等の設置者は、評価結果を踏まえ、学校に対する支援や条件整備等の改善の措置を講じることが重要である。実際、設置者による評価結果の分析、評価結果に基づく指導主事等による専門的指導などの支援が充実している市町村では、学校評価による効果を高く実感している学校が多い傾向にある。
  - また、学校とその設置者が実施者となり、外部の専門家を中心とした評価者により行われる第三者評価は、法令上に位置づけはないものの、実施者の判断により、専門性を高める観点などから実施されている。今後、第三者評価の在り方についても、更に検討することが必要である。

### 3. 学校と教育行政、保護者・地域住民との関係の在り方について

#### (1) コミュニティ・スクールや学校支援地域本部の重要性

- コミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の活用を通じ、社会総がかりで学校教育の質を高めることが重要である。
- 我が国の教育が様々な課題に直面する中で、これらの課題を克服し、教育再生を実行していくためには、教育委員会制度の改革を行うとともに、教育に関わる様々な当事者が連携・協働する体制を構築することが重要である。
- このため、教育行政における適切な役割分担等を図ることとあわせ、多様な地域や子供の実情に応じた質の高い学校教育の実現に向けて、校長のリーダーシップのもと教職員がチームとして力を発揮するとともに、保護者や地域住民の参画を得ながら学校運営の改善や学校支援の充実を図り、社会総がかりで子供たちを育むことが重要である。
- 保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って学校運営に参画する学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）は、平成25年4月現在、導入校が1,570校に達し、多くの学校で学力向上や不登校の減少などの成果を上げてきている。これは、学校と地域が学校運営に関して共通の理解と目標を持ちつつ、地域との様々な関わりの中で教員が一定の緊張感を持って授業改善に努めることや、地域からきめ細かな学校支援を得ることにつながった結果であるとの意見があった。
- また、地域住民等による学校支援ボランティアなどへの参加をコーディネートする学校支援地域本部は、平成25年8月現在、3,527本部、公立小中学校の約28%に達し、授業の補助や部活動指導の補助、学校行事の支援等の学校支援活動が幅広く行われている。これにより、子供たちが多様な知識や経験を持つ地域の大人と触れ合う機会の増加や、地域の教育力の向上に成果を上げている。
- 今後、学校運営の充実や、学校・家庭・地域の協働体制の構築に向け、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の一層の拡大と充実が必要である。

#### (2) 地域とともにある学校づくりの推進方策

- 国は、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部の未設置の地域に対する支援、マネジメント力向上に向けた教職員研修等の在り方の検討及び地域人材の資質向上策などを推進する。
- 教育行政部局は、自主的・自律的な学校運営の促進や、マネジメント力を持った教職員の育成及び配置などを行う。
- 学校は、地域と連携・協働するための体制整備や学校に関する情報の積極的発信な

どを行う。

① 国の取組について

- ・ 本年6月に閣議決定された第2期教育振興基本計画においては、コミュニティ・スクールを全公立小中学校の1割（約3,000校）に拡大すること、また、すべての学校区に学校支援地域本部などの学校と地域が組織的に連携・協働する体制を構築することとしている。

目標達成に向けて設置数は共に順調に増加しているが、導入の状況には地域差もあることから、引き続き未導入の地域を中心とした支援を着実に推進することが必要である。

- ・ コミュニティ・スクールや学校支援地域本部の導入や運用上の課題として、学校・家庭・地域の連携・協働に関する校長や教職員の理解や実践経験の不足及び実務の負担の在り方を挙げる意見があった。

このため、地域とともにある学校づくりに必要なマネジメント力の向上に向け、教職員研修等の在り方を検討することが必要である。また、文部科学大臣優秀教職員表彰制度におけるコミュニティ・スクール関係者等の表彰を推進するなど、学校と地域の連携・協働に組織的に取り組む教職員が積極的に評価される取組を充実することが重要である。

また、教職員等の体制を充実すべきとの意見もあり、地域との連携・協働の担当の配置を促すなど、組織的・継続的な取組に向けた支援が必要である。

- ・ あわせて、学校運営協議会の委員やコーディネーターとなる地域の人材の育成や確保に向けた支援も求められる。コミュニティ・スクールの制度創設以来10年近くが経過し、次代を担う人材の育成が必要との意見もあった。

このため、教育委員会等が行う、学校運営協議会の委員やコーディネーターの資質向上及びそのネットワークの構築等の取組に対する支援を推進することが必要である。

② 教育行政部局の取組について

- ・ 教育行政部局は、地域とともにある学校づくりを進めるため、学校への権限委譲等を通じ学校の自主的・自律的運営を促進するとともに、各学校の運営上の課題を踏まえたきめ細やかな支援を行う。また、事務機能の強化や、マネジメント力をもった管理職・教職員の育成及び配置とその積極的な評価などを推進することが求められる。

- ・ また、保護者・地域との連携・協働が進んでいない学校に対し、その取組を促し支援する。あわせて、保護者や地域住民に対しても、取組の必要性や成果を広く周知するなど、学校への理解と参画を促す環境づくりが重要である。その際、PTAや自治会などの既存の団体を活用することも考えられる。

- ・ 都道府県は、県費負担教職員の適正配置と人事交流の観点から、最終的に自らの権限と責任において任命権を行使するものであるが、地域とともにある学校づくりのための人事上の工夫に努めることが求められる。

例えば、都道府県が、コミュニティ・スクール導入校を対象とした教員公募制を採用し、意欲や力量のある教員を配置することにより、地域とともにある学校づくりを人事面で支援している例もあり、このような取組の推進が期待される。

### ③ 学校の取組について

- ・ 地域とともにある学校づくりを推進するため、地域との連携・協働の機能を校務分掌で明確に位置づけ、実働できる体制を整備することが重要である。また、学校事務の共同実施を通じて、事務機能の強化を図ることも有効な方策と考えられる。
- ・ また、学校は、学校公開や学校ホームページにより日々の教育活動の情報発信を行うことがまず重要であるとの意見があり、取組の充実が求められる。

## (3) 今後の展望

● 今後は、学校運営協議会を基盤とした、学校・家庭・地域の三者の協働体制の在り方を検討すべきである。

- 学校運営協議会と学校支援地域本部などの学校支援活動を連携させたり、また一体的に運用したりする事例が増えている一方、両者の連携不足を指摘する意見もあった。学校・家庭・地域がそれぞれの役割を果たしつつ、より一体となって子供たちを育むため、国の関連施策の一体化も含め、学校運営協議会を基盤とした三者の協働体制の在り方を検討すべきである。
- なお、学校評議員、学校関係者評価、学校運営協議会など、保護者や地域住民の意見を学校運営に反映する仕組みについては、法令の規定に従いつつ、例えば、新たに学校運営協議会を置く場合には、学校評議員を置かないなど、それぞれの学校の実情に応じて、効率的・効果的な活用を図ることが重要である。今後、上記と併せ、学校評議員制度の在り方についても検討すべきである。