

教育制度に関する意見

平成 25 年 7 月 1 日

長岡市長 森 民夫

要旨

1. 首長による教育長の任命・罷免権と指揮監督権が一体のものとして認められることを前提として、教育委員会制度の廃止に賛成する。ただし、地域の実情に応じ、教育委員会の強化による改革の道を残す意味で教育委員会の廃止を選択制にすることも検討すべきである。
2. 現実問題として首長の関与なくして教育行政はなりたない。現実とかい離した制度設計を行うことは、将来に禍根を残す。
3. 公選により選ばれた首長が教育長を指導監督することに問題はないと考えるが、首長の関与に対する懸念に対し、下記の条件について検討し懸念を払拭する必要もあると考える。
 - 情報公開のルールの特明確化
例えば、「首長は教育行政に関する基本方針を議会、及び、教育委員会の同意を得て定めこれを公表する義務を負う」など、首長に対する情報公開のルールを明確化する。
 - 首長と教育長との役割分担のルールの特明確化
首長の指導監督権限による政治的中立性の担保や教育行政の継続性等に対する懸念に関し、具体的事例に基づいて一つ一つ検討を加え、必要に応じ、首長と教育長の役割分担のルールを明確化する。
 - 審議会等の監視機関の設置
教育委員会に監視機能を持たせることを検討する。
4. 国の地方公共団体に対する是正・改善の指示の要件の拡大については、実質的な効果がないにもかかわらず、地方分権の推進に逆行すると考えられるため反対である。

教育行政の現場の実態について

1. 大津市長越直美氏による「教育委員会制度の改正に関する意見」について
 - いじめ問題に関し徹底的な検証を実施した大津市長越直美氏より、全国市長会長に対し、別紙 1 の通り「教育委員会制度の改正に関する意見」を下村文部科学大臣に提出したので、応援してほしいとの依頼があった。
 - その内容は、教育委員会制度の問題点を指摘するとともに、責任と権限の所在が一致した民意を適切に反映する制度の確立を求めている。

- 平成 17 年 12 月 9 日付け地方制度調査会答申「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」における「地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうると考えられる。」という記述を引用し、教育事務を首長が直接行うこととし、教育長は首長の下で教育事務を行い、教育監査委員会が首長を監査する等の制度改正を具体的に提案している。
- また、教育委員会の設置の選択性や教育委員会の必要性についても議論がなされるべきであるとしている。
- 以上、いじめ問題に関し徹底的な検証を実施した大津市長越直美氏の現場の意見を聴取すべきである。

2. 長岡市教育委員会の事務の実際

別紙 2 のとおり、現代の教育事務の範囲は、極めて広範囲にわたっており、ほとんどの事務は首長との連携なくしては成立しないことが明白である。また、その多くは政治的中立性が重視される事務ではない。

3. 長岡市教育委員会と教育長の関係

別紙 3 のとおり、教育委員会が基本的な事項を定め、教育長が実務を行うという関係が定着しており、大きな問題は生じていない。

4. 長岡市の教育政策「熱中・感動・夢づくり教育」における市長と教育委員会との役割分担

別紙 4 のとおり、「熱中・感動・夢づくり教育」の基本方針は、大きな予算を伴う政策であるため、教育委員会(教育長を含む)と市長との共同作業で行った。具体的な政策内容については、その方針に基づき、教育委員会(教育長以下の事務局)で行った。

現場からの論点の整理

1. 現実の教育行政は、首長の関与なくして成立しない

- 多くの首長は、具体的な教育政策をマニフェスト等に掲げ選挙において信任を得るとともに議会において所信を表明している。このように、市民に公表し信任を得た政策を尊重することが民主主義の原点である。
- 現実の教育行政は、長岡市の実例から明らかなように、学校教育にとどまらず、文化行政、生涯学習行政、科学博物館や図書館の運営管理等、きわめて広範囲に及んでいるうえ、学校教育事務についても、特別支援

教育、給食、スクールバスなど、そのほとんどは、市長部局との連携なくしては成立しない業務である。

- 教育行政は年々複雑化しており、福祉、防災、環境、産業等の各行政分野と密接な連携なくして実施できない。現代の教育行政は、首長による総合調整が不可欠であり、教育長を教育行政の最終責任者とすることは現実的でない。
- また、ほとんどの事務は予算なくしては成立しないのであるから、予算の権限を持つ首長の関与は必然である。
- さらに、損害賠償請求や訴訟の提起がなされた場合は首長が対応しなければならず、首長の関与は必然である。
- 教育委員会を廃止すれば、行政委員会であるがゆえに認められている規則の制定権を失うこととなり、教育事務に関する規則は、首長が制定することとなる点にも留意しなければならない。

以上から、首長の教育事務に対する関与を否定することは現実性を欠く。

2. 独任制の教育長制度の問題点と任命権と罷免権を持つ首長との関係

- 今回の案によれば強大な権力を有する独任制の教育長が誕生することとなるが、その政治的中立性や業務の適正を、首長による任命権や罷免権のみで担保することは困難である。
- 首長が教育長を任命する際に、選挙で選ばれた長としての教育方針を議会や市民、さらには教育長本人に示したうえで、任命すべきであろう。何も方針を示さず人物のみを信頼して任命することは、いじめ問題への対処等の厳しい業務を遂行しなければならない極めて重要な役職者の任命に対しては現実的ではない。
- また、首長が教育長を罷免する際には、あらかじめ示した基本方針に反する行動をとった等の理由を示す必要がある。理由なしに罷免することはありません、一定の指導を行ったうえで、その指導に従わなかった際に、初めて罷免するのでなければ社会の賛同は得られないと考える。
- 結論として、任命権や罷免権は、よほどのことがない限り執行しない伝家の宝刀であり、一定の指導監督を行うことを前提とした権限であると考えべきである。

3. 首長の関与に対する様々な懸念への対応について

- 住民から直接選出された首長が教育行政に責任を持つことが民主主義社会の原則であると考えます。

- 政治的中立性を損なうのではないかという懸念については、まず、教育事務の内容を実態に即して検討することが肝要である。そのうえで、教科書選定等について対応する必要があるか否か現実に即した対応策を議論すべきである。（文部科学省が選択の範囲を定めた中から、教科書を選定する作業は政治的な作業とは言い難いのではないか。）
- 教育行政の継続性については、教育振興基本計画の策定が地方公共団体に義務付けられており担保されていると考えるが、本計画の位置づけをさらに強化することも考えられる。
- また、首長が教育行政のどこまで指導することが適当であるかという議論を徹底的に行い、例えば、首長は基本的事項にのみ関与し、その方針を実現するための具体的な手段は教育長に任せる等の役割分担の明確化を検討すべきである。
- 教育委員会を、監視機能を有する機関として位置づけることも考えられる。

参考資料

- 別紙 1 文部科学大臣あて大津市提出意見「教育委員会制度の改正に関する意見」
- 別紙 2 長岡市教育委員会の事務
- 別紙 3 教育委員会と教育長の役割分担(長岡市)
- 別紙 4 長岡市の教育政策「熱中・感動・夢づくり教育」

平成 25 年 2 月 6 日

文部科学大臣
下村 博文 様

教育委員会制度の改正に関する意見

大津市長 越 直美

平成 25 年 1 月 31 日付け大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会作成の「調査報告書」（以下、「本報告書」といいます。）の提出とあわせ、以下のとおり、教育委員会制度の改正について、意見を申し上げます。当職は、市長として、大津市立中学校におけるいじめの事案（以下、「本件」といいます。）に対応するにあたり、大津市教育委員会固有の問題に加え、教育委員会制度自体の問題点及び限界を認識したことから、本報告書とは別に、教育委員会制度の改正を求め、本意見を申し上げる次第です。現在、国におかれましては教育再生実行会議を開催され、今後、教育委員会制度についてもご議論される予定であることから、今後のご議論の参考として頂きたく、何卒宜しくお願い申し上げます。

記

I 問題点

本報告書において、大津市教育委員会の対応について、「いじめの調査を行うことに当初から考えがない。・・・調査そのものを学校に丸投げしていると言わざるを得ない」（本報告書 155 頁）、「市教育委員会は事実解明作業を途中で取りやめたと評価せざるを得ない」（本報告書 157 頁）、「『地域住民の意向の反映』、『住民による意思決定』という観点を今回の事案に照らし合わせてみれば、住民の意向が反映されたとは言い難く、その説明責任すら果たせていないのではないか」等という指摘がある（本報告書 192 頁）。このような大津市教育委員会の対応は、大津市教育委員会において真摯に反省し今後改革すべき問題であるが、以下のような教育委員会制度自体の限界も影響を及ぼしているのではないかと思料する。

1 責任と権限の所在の分散

現行の教育委員会制度においては、①教育委員会（教育委員長と教育長）、②教育委員会と地方公共団体の長、及び③市教育委員会と県教育委員会において、責任と権限の所在が分散し、その結果として、教育行政における責任の所在が不明確となっているのではないかと考えられる。

(1) 教育委員会（教育委員長と教育長）

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、教育委員長は、教育委員会の会議を主宰し、教育委員会を代表すると規定し（同

法 12 条 3 項)、教育長は、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(同法 17 条 1 項)と規定する。

この点、本報告書において、「本件事案において、委員各自は重要な情報の提供はされず、重要な意思決定においてらち外に置かれていたといわなければならない。こうした事態は大津市に限られず、全国の教育委員会に共通する問題点といわなければならない」という指摘がある(本報告書 157 頁)。

このような指摘を踏まえれば、教育委員会において、非常勤の教育委員長が教育委員会を代表し、常勤の教育長がすべての事務をつかさどるという権限が分散した制度自体が、組織のガバナンスの仕組みとしての限界を有するのではないかと考える。

(2) 教育委員会と地方公共団体の長

教育委員会は大学等に関する事務を除き教育に関する事務を担当し、地方公共団体の長は教育事務のうち財務事務に属する特定の権限を担当する(地教行法 23 条及び 24 条)。また、教育委員会の担任する事務であっても、今回の様な訴訟提起がなされた場合には、教育委員会ではなく、地方公共団体の長が代表者となる。

本件においても訴訟提起がなされているところ、大津市教育委員会にかかる訴訟において被告大津市を代表することはない。

教育委員会の担任する事務であっても訴訟追行は地方公共団体の長が行うという権限の分担の下で、教育委員会に法的責任を踏まえた主体的な対応を求めるのは、制度上の限界があるのではないと思われる。

(3) 市教育委員会と県教育委員会

市町村立学校の県費負担教職員(以下、「教職員」という。)の任命権は、都道府県教育委員会に属する(地教行法 37 条 1 項)。また、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申をまって、教職員の任免その他の進退を行う(同法 38 条 1 項)。

したがって、大津市立中学校の教職員の任免権は滋賀県教育委員会に属し、滋賀県教育委員会が、大津市教育委員会の内申をまって、当該中学校の教職員の任免その他の進退を行うこととなる。

このように、小中学校の設置者である市の機関が当該学校の教職員の任免権を有しないという権限の分散によっても、市教育委員会の一体的な組織運営が妨げされているのではないかと思料する。

2 非常勤の教育委員の限界

教育委員会は、教育事務を処理する地方公共団体の執行機関であり、教育委員会の委員は非常勤とされる(地教行法 11 条 4 項)。

上記のとおり、本報告書において、「本件事案において、委員各自は重要な情報の提供はされず、重要な意思決定においてらち外に置かれていたと言わなければならない。こうした実態は大津市に限られず、全国の教育委員会に共通する問題点と言わなければ

ばならない」(本報告書 157 頁)との指摘がある。また、「今回の自死の問題に対し、教育委員会事務局が自らの調査をはじめ学校への徹底した指導・支援など、その職責と役割が十分果たせていなかったのは前述のとおりである。教育委員会は教育長が執行する事務をチェックする機能を持ち、進行管理も含めその体制があるとは言い難い。月に 1、2 回、1 回あたり 1、2 時間の教育委員会定例会で、その役割まで果たせることはできない。・・・そこには、時間の問題をはじめいくつかの課題がある。教育委員会にその役割を求めるのであれば、ある程度の専門性を備えた委員を任命することが必要である。また、教育委員会事務局が執行する事柄を監査する部署を外部機関(第三者)や教育委員会以外の執行機関に置くことも考えられる」との指摘もある(本報告書 191 頁)。

教育委員会が単なる監督機関ではなく、地方公共団体の教育行政の執行機関であることに鑑みれば、その活動に時間的制約のある非常勤の教育委員で構成される教育委員会がかかる役割を担うことができるのかについて、全国の教育委員会の活動の実態を踏まえた、十分な検証が必要であると考ええる。

3 民意の反映と政治的中立性

教育委員会は、原則、5 人の委員を持って組織され(地教行法 3 条)、教育委員会の委員は、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する(同法 4 条 1 項)。委員の任期は 4 年であり(同法 5 条 1 項)、毎年、順次、改任されることが予定されている(同法付則 8 条参照)。

教育委員は、直接選挙で選任されないものの、住民による直接選挙で選ばれた地方公共団体の長及び議会の議員(憲法 93 条 2 項)がその任命に関与することで、教育行政に民意が反映され、住民による民主的コントロールが間接的に及んでいる。そして、上記のとおり、教育委員は毎年順次改選されることから、地方公共団体の長及び議会は、教育委員を改任することにより、教育行政に当該長又は議会の議員を選出した住民の意向を反映することができる。しかしながら、かかる改任には、一定の時間を要し、迅速な対応が困難となる。例えば、仮に、地方公共団体の長が特定の教育政策の変更を掲げて選挙で選出された場合において、全ての教育委員が当該教育政策の変更反対するときには、当該長は、選挙で掲げた教育政策を実現するためには、議会の同意を得て、少なくとも過半数の教育委員を改任する必要がある(地教行法 13 条 3 項参照)、2 年又は 3 年程度の時間を有することとなる。

このように教育政策の柔軟な変更が困難となることに対しては、むしろ、教育行政の中立性及び安定性がおびやかされることを防ぐための合理的な措置であるという反論が考えうる。しかしながら、政治的中立性に関して言えば、国の教育行政は、独立の行政委員会ではなく、文部科学大臣が担っており、文部科学大臣を含む国務大臣の過半数は国会議員の中から選ばれる(憲法 68 条 1 項)。かかる国の制度との比較において、なぜ地方公共団体においてのみ教育行政の政治的中立性が求められるのかについて、十分な議論が必要である。

この点、平成 17 年 12 月 9 日付け地方制度調査会作成の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」（以下、「本地方制度調査会答申」という。）において、「教育委員会を必置する理由として、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性が挙げられているが、これらの要請は審議会の活用等他の方法でも対応できると考えられる。国において教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものであるとは考えられず、また、地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうると考えられる」（同答申 6 頁）との指摘がなされている。

また、実際に地方行政に従事する者の立場からすれば、そもそも「政治的中立性」の意義が不明確であるようにも思われる。この点、教育基本法は、「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」と規定し、「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない」と規定する（同法 14 条）。そして、多数の者に対して強い影響力を持ち得る教育者と非教育者という関係において、教育の政治的中立性という原則が強調されるだけでなく、教育の場を直接管理する教育行政の組織と運営にあっても、この原則は十分に貫徹されなければならないとされる（木田宏「第三次新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律」40 頁）。しかしながら、教育委員会を構成する教育委員は政党に所属することを否定されておらず（地教行法 4 条 3 項）、それぞれの教育委員が政治的信条を有していることを前提とすれば、地方公共団体の長から独立していることをもって、直ちに、政治的中立性が確保できているとは言えないように思われる。

以上のとおり、地方教育行政における民意の反映と政治的中立性の関係については、十分な議論が必要であると考えられる。

II 改正の方向性

以上より、教育委員会制度については、非常勤の教育委員の限界を踏まえ、責任と権限の所在が一致した民意を適切に反映する制度となるよう法改正を求める。例えば、教育事務を地方公共団体の長が直接行うこととし、教育長は地方公共団体の長の下で教育事務を行い、教育監査委員会が地方公共団体の長を監査する等の制度改正に賛同する。また、本地方制度調査会答申記載の教育委員会の設置の選択制（同答申 6 頁）や教育委員会の必要性についても、議論がなされることを期待する。更に、本地方制度調査会答申記載のとおり、教職員の任命権について、少なくとも中核市には移譲することも検討されたい（同答申 7 頁）。

以 上

長岡市教育委員会の事務

学校教育に関する事務

- 教育課程、学習指導に関する学校への指導に関すること
- 学校保健に関すること
- 学校給食に関すること
- いじめ、非行等の生徒指導等についての学校への指導に関すること
- 就学援助・特別支援教育就学援助に関すること
- スクールバスの運行等通学支援に関すること
- 学級編制に関すること
- 教育に関する基本的な方針の策定に関すること
- 学校等の教職員の人事(県教委への人事内申)に関すること
- 教職員の研修に関すること
- 介助員等の採用・配置に関すること
- 教科書採択に関すること
- 特別支援教育についての学校への指導に関すること
- 学校事務の共同実施に関すること
- 学校その他の教育機関の設置・廃止に関すること
- 学齢児童生徒の就学事務等に関すること
- 教育委員会規則・規程の制定・改廃に関すること
- 教育委員会の活動(事務・事業)の点検・評価に関すること
- 学校におけるICT整備に関すること
- 学校等統廃合に関すること
- 通学区域の設定又は変更に関すること
- 市独自の教育施策に関すること

社会教育に関する事務

- 社会教育に関する基本的な方針の策定に関すること
- 中央公民館の管理運営に関すること
- 生涯学習推進大学に関すること
- 社会教育委員会に関すること
- 社会同和教育に関すること
- 図書館の管理運営に関すること
- 各地域の民俗及び郷土資料館に関すること
- 郷土史料館の管理運営に関すること
- 水族博物館の管理運営に関すること

- 科学博物館の管理運営に関すること

文化財の保護に関する事務

- 文化財の指定または解除に関すること
- 遺跡の発掘に関すること

子育て支援に関する事務

- 母子保健手帳の交付に関すること
- 定期予防接種に関すること
- 乳幼児検診に関すること
- 療育相談に関すること
- パパママサークルに関すること
- 児童手当に関すること
- 児童館・児童クラブの運営に関すること
- 放課後子ども教室の管理運営に関すること
- 長岡市小中学校PTA連合会に関すること
- ファミリー・サポート・センターの運営に関すること
- 子育ての駅に関すること
- 青少年問題協議会に関すること
- 成人式に関すること
- 子ども会連絡協議会との連携・調整に関すること
- 青少年育成センターの管理運営に関すること
- 障害児通所施設に関すること
- 要保護児童対策地域協議会に関すること
- 保育園運営に関する指導助言に関すること
- 保育園の設置認可に関すること
- 認定こども園に関すること
- 特別保育事業に関すること
- 保育園の入園・退園に関すること
- 公立幼稚園の就園及び管理運営及び授業料に関すること
- 保育園等の給食に関すること
- 保育園・幼稚園児童の保健衛生に関すること

《 教育の政治的中立性 》

■ 教育基本法第14条第2項

法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。

■ 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法第3条

何人も、教育を利用し、特定の政党その他の政治的団体（以下「特定の政党等」という。）の政治的勢力の伸長又は減退に資する目的をもって、学校教育法に規定する学校の職員を主たる構成員とする団体（その団体を主たる構成員とする団体を含む。）の組織又は活動を利用し、義務教育諸学校に勤務する教育職員に対し、これらの者が、義務教育諸学校の児童又は生徒に対して、特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育を行うことを教唆し、又はせん動してはならない。

教育委員会と教育長の役割分担(長岡市)

教育委員会(合議体)が行う事務

- 教育に関する基本的な方針の策定
(教育振興基本計画、学校教育の重点事項等)
- 社会教育に関する基本的な方針の策定
- 教科書採択
(文部科学大臣検定済教科書等から採択)
- 予算その他議会議決を経るべき案件
- 学校その他の教育機関の設置・廃止
- 教育委員会規則・規程の制定・改廃
- 教育委員会の活動(事務・事業)の点検・評価
- 学校の教職員の人事(県教委への人事内申)
- 文化財の指定または解除
- 学校統廃合
- 通学区域の設定又は変更

教育長が行う事務

- 教育課程、学習指導に関する学校への指導
 - いじめ、非行等の生徒指導上の問題に関する学校への指導
 - 学級編制
 - 学校保健・学校給食
 - 教職員の研修
 - 特別支援教育に関する学校への指導
 - 学校事務の共同実施
 - 就学援助
 - 図書館・科学博物館等教育機関の管理運営
 - スクールバスの運行等通学支援
 - 学齢児童生徒の就学等事務
 - 市独自の教育施策の実施
- ・教員サポート錬成塾
 - ・子育ての駅
 - ・ICT機器の整備
 - ・教員海外派遣事業
 - ・学校裁量予算の配当など
- 生涯学習推進大学の運営
 - 遺跡の発掘
 - 保育園の設置認可

長岡市の教育政策「熱中！感動！夢づくり教育」

現状認識

- 学ぶ意欲の低下
- 学力や体力等の二極化
- 家庭・地域の教育機能の低下

目標 豊かな体験と確かな学びで **夢を描く力と生き抜く自信を育む**
方策 子どものやる気や学ぶ意欲を引き出す方策を実施する

方策Ⅰ

どの子にも分かる授業の実現

読み書き計算、基礎・基本をしっかりと身に付けさせるために、学校を人的、財政的に支援するとともに、教員の力量の向上を図る。

方策Ⅱ

地域の力、市民の力を生かした教育の推進

子どものために活動する地域の団体やNPO等を支援するとともに、家庭、地域、学校が連携し、総がかりで子どもを育てる。

方策Ⅲ

熱中・感動体験の充実

子どものやる気をかきたてる(夢中になる、感動する、夢につながる)活動の充実に、行政、学校、地域が積極的に取り組む。

政策目的(基本方針)

市長 + 教育委員会

(主な事業内容)

(主な事業内容)

(主な事業内容)

※市長に予算編成権(査定権)あり

教育環境を充実する事業

- アシスタントティーチャーの配置
- 学校・子どもかがやき塾
- 外国語指導助手(ALT)・英語指導員の派遣
- 学校図書館活性化支援事業

教員の資質・指導力の向上を図る事業

- 教員サポート錬成塾
- 教員海外派遣研修
- 各種研修講座
- 教育研究論文の募集

地域人材を教育に活用する事業

- ようこそまちの先生
- キャリア教育の啓発

NPO等の活動を育成・支援する事業

- 地域・子ども元気塾

子育て・家庭教育支援事業

- 就学時家庭教育講座
- 幼児家庭教育講座
- 家庭で子どもに手伝いをさせよう運動の推進

個性・能力を伸ばす事業

- 長岡ジュニア化石クラブ
- ジョイフル里山木工塾
- わが家のシェフをめざそう！子どもクッキング教室

感性・情操を豊かにする事業

- 劇団四季がやって来る！夢づくりミュージカル
- JHSながおか夢フェスタ
- 子ども緑陰図書館 ○ブックトーク

地域・自然を愛する心を育む事業

- 縄文出前授業 ○郷土長岡を語る「ながおか学」

社会の一員としての意識を高める事業

- ながおか未来塾 ○特別授業「夢先生」
- ながおかキャリアガイダンス

手段(事業)

教育委員会