



日本の教育を考える10人委員会からの提言

今、教育委員会はどうあるべきか

～子ども・保護者・地域が信頼できる教育行政をめざして～

2013年2月

日本の教育を考える10人委員会2012



I 現状認識

1. 教育委員会は、どう変わるべきか？

- 昨今、教育委員会の在り方に対する国民の関心が高まっています。
- この背景には、いじめ・暴力事件や学力向上など学校・地域におけるさまざまな問題や課題の解決・改善が求められるなか、地域の教育行政を担う教育委員会が十分機能していないのではないか、という懸念があると思われます。
- 一部自治体においては、教育委員会制度の見直しや廃止に向けた議論が起こっています。しかし、現行の教育委員会制度を否定し、それに代わる新たな制度を導入することにしても、学校・地域の教育問題や課題が十分に解決されるという保証はありません。また、現行制度の基本的な理念・原則（教育の政治的中立性・公正性や継続性・安定性など）が歪む危険性もあります。
- 実際、この危険性は、例えば全国学力・学習状況調査の地域別・学校別結果の公表、教育予算の削減（学校図書費の削減、専任教員の非常勤教員による置き換え等）や、卒業式等における国旗・国歌の取扱い、教職員の服務規定などをめぐる首長・議会の介入や条例制定などに見られるように、一部自治体において近年とみに高まっています。
- 今まさに、地域の教育行政を担う教育委員会の在り方、すなわち、教育委員会をどのように改善すれば、地域の教育問題の解決や教育の質向上に関して十分に機能を発揮することができるようになるのかということについて、再検討する時期ではないでしょうか。

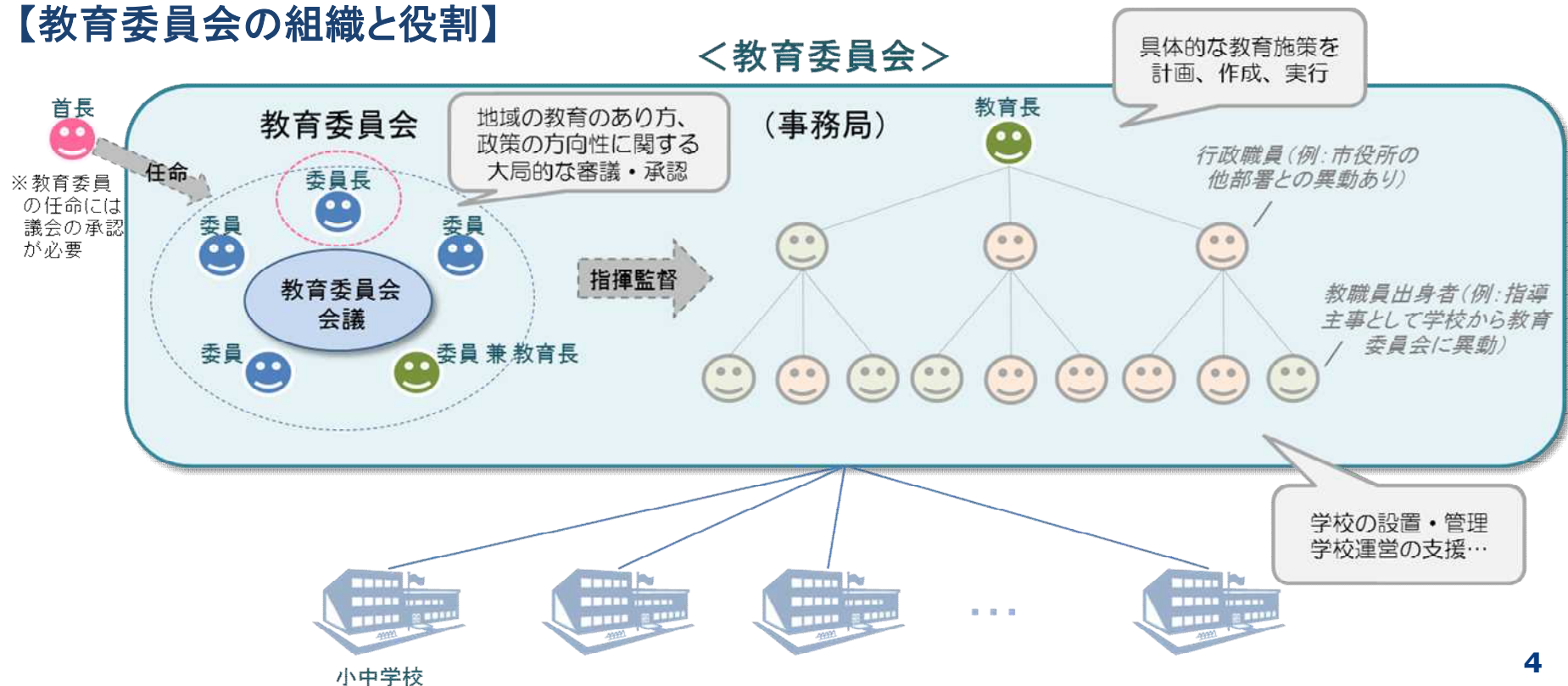
2. 教育委員会の仕組みはどうなっているか①

- 教育委員会は、地方教育行政の最高意思決定機関です。政治的中立性の確保と安定した教育の継続的实施のため、首長(都道府県知事、市区町村長)から独立した合議制の執行機関(合議制の行政委員会)となっています。
- 教育行政は広く地域住民の意向を踏まえて行われることが重要との考えから、教育委員会は「レイマンコントロール」(※)、すなわち、教育の専門家ではない一般人が参画し、専門家としての教育長との連携・協働により、教育行政を担当するとされています。法律では、教育委員に保護者の代表を含めることが定められています。
(※)「レイマン」は「素人」の意。
- 教育委員会は、首長が指名し議会が同意した「教育委員」(基本的には5名)によって構成されています。また、教育委員会の権限に属する事務や教育施策を適切かつ円滑に実施するため、教育委員会事務局が設置されています。

2. 教育委員会の仕組みはどうなっているか②

- 教育委員によって構成される教育委員会は、教育行政における重要事項や基本方針を決定します。いわば、大所高所から教育(※)の方向性を定める役割です。
(※)学校教育、社会教育、文化・スポーツ等の分野を含む。
- その方針に基づいて、教育長(教育委員の互選により任命)を長とする事務局が、具体的な事務を執行します。

【教育委員会の組織と役割】

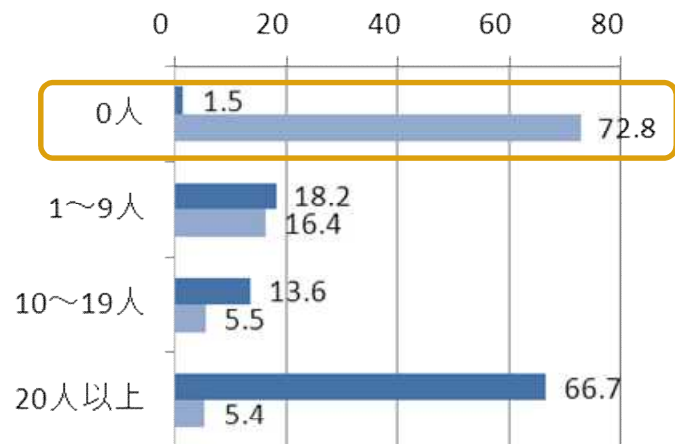


3. 教育委員会制度全体の問題点

- 現在、教育委員会に対しては、「外部に対する閉鎖性」、「意思決定過程の不透明性」、「問題解決に向けた機動力の不足」などの問題が指摘されています。
- これらの問題が保護者や地域住民の教育委員会に対する不安感、不信感につながっていると推察されます。
- 教育委員会の問題は、「教育委員に関する問題」と「教育委員会事務局に関する問題」に大別されます。

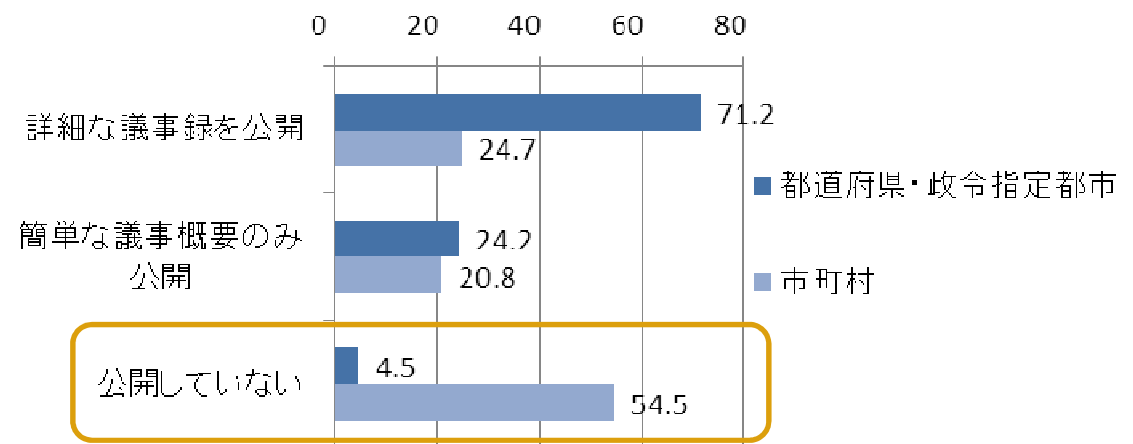
【教育委員会の情報公開に関する状況(H22)】

①教育委員会会議の傍聴者数(単位:%)



(参考)都道府県・政令指定都市 平均57.8人
市町村 平均3.9人

②教育委員会会議の議事録の公開状況(単位:%)



(出典)平成23年度文部科学省教育行政調査

4. 教育委員の現状とその問題点

【教育委員の属性(H23)】

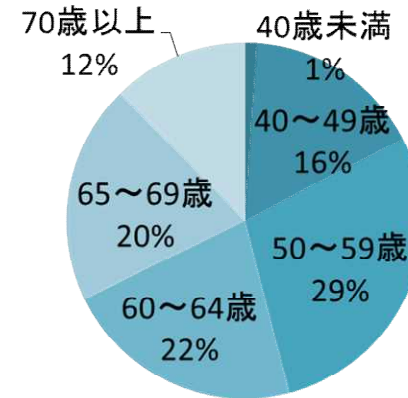
【教育委員の選任における問題点】

- 現在、一部の自治体では、教育委員としての資質が吟味されないまま、地元の有力者がいわゆる「名誉職」として教育委員に選任されるケースも散見されます。

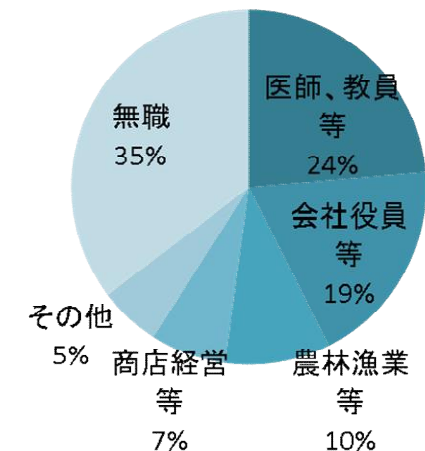
【教育委員としての実質的な活動の不足】

- 教育長以外の教育委員は非常勤職で、活動内容としても委員会開催が平均月1回と少ない状況にあります。
- これでは、地域の教育に関する様々なテーマや課題の審議・検討に、十分な時間をかけることができず、形式的なものとなっています。
- また、教育委員の報酬も、小規模自治体ほど少額に留まっており、教育委員としての意欲的な活動を支えるものになっていません。

①年齢

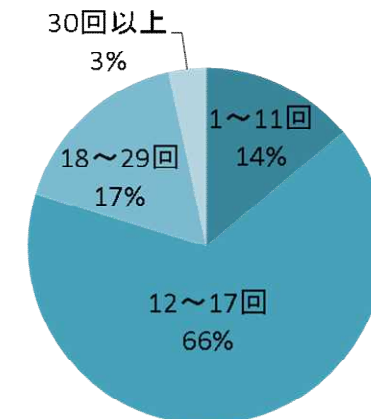


②職業構成



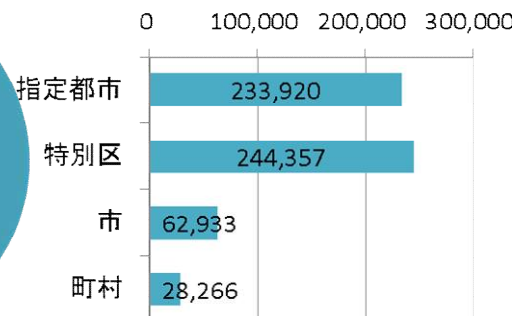
【市町村教育委員会の活動(H23)】

①1年の委員会開催回数



②平均報酬(月額)

※委員長・教育長を除く



5. 教育委員会事務局の問題点①

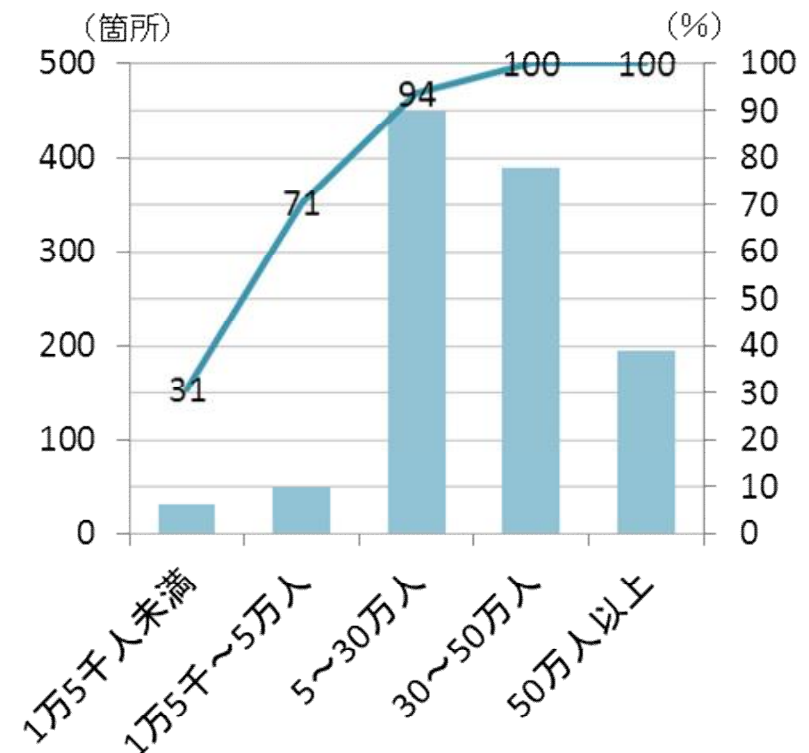
【教育行政に関する専門性・マネジメント(管理運営)能力の不足】

- 教育委員会「事務局」は、学校の教職員と一般行政から異動してきた職員で構成されており、教育行政の専門家集団ではありません。このため、危機管理、情報公開や、組織マネジメント能力などの点で十分ではない面もあります。

【指導主事を配置する教育委員会数とその割合(H23)】

【学校現場への支援体制の不足】

- 公立小・中学校は、市区町村教育委員会が管理していますが、自治体の規模が大きくなると個々の学校に目が行き届かなくなりがちです。形式的な管理体制の下に置かれると、「問題を起こさない」マネジメントが優先されるようになってしまいます。
- また、現場を支える専門的知見・力量を備えた「指導主事」も、小規模自治体では十分に配置できていません(右図)。



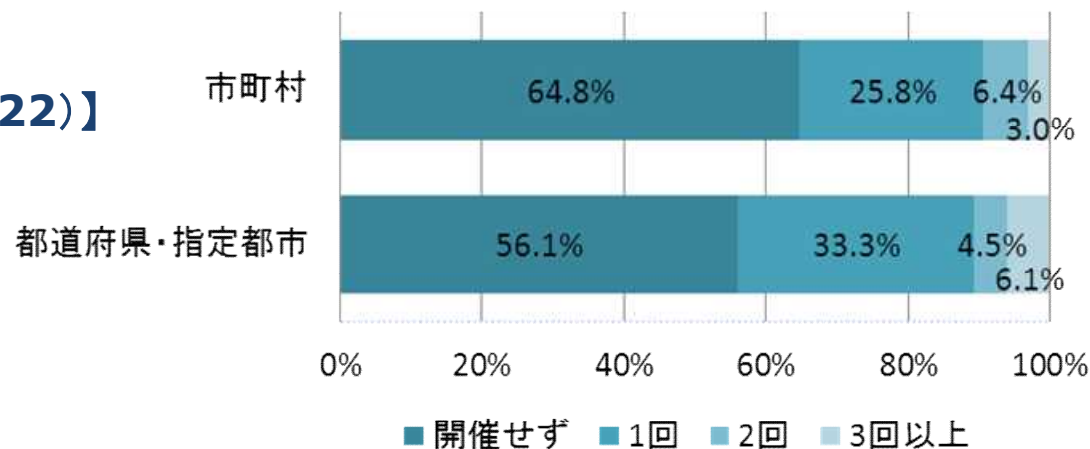
(出典)平成23年度文部科学省教育行政調査

5. 教育委員会事務局の問題点②

【教育予算編成への関与の不足】

- 教育委員会は、教育行政の実施を担っていますが、教育予算編成権、予算決定権は、ともに首長部局が有しています。地方教育行政の組織及び運営に関する法律では、地方公共団体の長は教育委員会の意見を聴取すべきこととされていますが、実際には発言権は弱いものとなっています。
- たとえば、「教育委員会と首長との意見交換会」の実施状況をみると、半数以上の自治体が年に1度も実施していません(下図)。これでは、首長が教育の現状を十分に認識すること、また、実態に即した予算編成を行うことはできません。

【教育委員会と首長との 意見交換会の開催(H22)】



(出典)文部科学省「教育委員会の現状に関する調査(H22年度間)」

6. 教育委員会をめぐる海外諸国の状況

- 教育委員会形式を採用している先進国はアメリカや韓国など少数派ですが、教育委員会形式を採用していない国においても、教育行政の独立性は維持されているケースが多くなっています。
- 教育行政職員に教職経験者等を配置するなど、教育行政における専門性を保つ取り組みは、各国で実施されています。

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	フィンランド	韓国
地方における教育担当機関	(州)州教育委員会 (学区)学区教育委員会	参事会教育専門委員会(地方教育当局:LEA)	(地域圏)大学区総長 (県)大学区視学官 (市町村)国民教育視学官	(州)文部省 (県)学校部 (郡)学校部	基礎自治体(多くの権限は実質的に各学校単位に委譲)	(広域市・道)教育委員会、教育監 (区・郡・市)教育長
教育行政の専門性	一般的には地域のPTA活動等で要職を務め地域の教育行政に長年の経験、功績を積んだ人物が教育委員となっている例が多い	教育行政の運営は、議会で教育を担当する文教委員会の下に置かれた委員会事務局(職員は専任)が担当	教育行政担当官は教育者または教育専門家。また、教育行政機構の各段階(文部省、大学区、県)に教員を中心とする教育専門家により構成される諮問機関が設置されている	各州の教育専門職員である視学官が、教育行政の内の事項に関する監督と指導を実施	国家教育委員会は教員経験者からなる専門家集団であり、カリキュラム作成を実施	教育または教育行政の経験のある者が教育委員会全体の1/2以上を占めることが必要

7. 教育委員会をめぐる国内自治体の状況

- わが国でも、一部自治体においては、独自の工夫で教育委員会に関する様々な課題を克服している事例があります。

課題	取組内容(例)
教育委員の資質向上	・多様な人材の選任 :大学の有識者等、教育分野について専門的知識を持った人材を1~2名加える、など
	・現場の状況把握の取組 :教育委員会の定例会、臨時会などの際に教育現場の視察、など(教育委員自身が教育現場を知らなければ委員会で適切な意見表明や偏りのない十分な検討はできないという認識による)
教育行政に関する運営能力向上	・職員人事の工夫 :教育委員会事務局の役職者を実務経験者から登用する、現場出身のスタッフを教育委員会事務局だけでなく首長部局にも配属する、など(教育行政を采配する役職者の「教育に関する専門性」を高める、または、初めて行政に携わる学校教員の「行政に関する専門性」を高める目的)
学校教育現場の支援体制の拡充	・行政と現場をつなぐ役割・機能の設置 :学校数校ごとに、行政と現場をつなぐ調整機能として、指導主事や校長経験者を支援担当者として配置する、など(機動力を高め、学校に何か問題等が生じた場合などに、早期対応を可能にする目的)

8. 日本の教育を考える10人委員会の基本的認識

【10人委員会の基本理念】

- 義務教育はライフラインであり、機会均等であるべきである！
- 義務教育のナショナルミニマムは国が保障すべきである！
- 義務教育は未来への投資である！
- 教育では政治的中立性・公正性と安定性を確保すべきである！
- 地域の学校は地域コミュニティの核である！



10人委員会は、上記の基本理念を踏まえ、学校・地域におけるさまざまな教育問題の解決や、義務教育の質の向上を図るためには、教育委員会の改善が必要であると考えます。



II 提言

10人委員会からの提言（概要）

教育委員をめぐる問題の改善のために

- 【提言1】教育委員会は、①指揮監督、②オンブズマン的役割、③教育方針・施策の検討・決定、の3つの役割を適切に遂行すること！
- 【提言2】首長、および地方議会は、教育委員の選任について説明責任を果たすこと！
- 【提言3】教育委員会の開催・活動頻度を高め、それに見合う処遇を行うこと！
- 【提言4】教育委員が学校現場を知る機会や、教職員・地域住民と対話する場を設け拡充すること！
- 【提言5】教育委員会の活動内容について積極的に情報発信すること！

教育委員会事務局をめぐる問題の改善のために

- 【提言6】教育委員会事務局の専門性を高めること！
- 【提言7】教育委員会事務局の学校支援機能を高めること！
- 【提言8】首長、および地方議会は、教育委員会の意見を聴取し、その意見を尊重して予算の編成・決定を行うこと！

10人委員会からの提言

提言1

教育委員会は、①指揮監督、②オンブズマン的役割、③教育方針・施策の検討・決定、の3つの役割を適切に遂行すること！

- 教育委員会は、教育行政（地方自治体が処理する教育に関する事務）を管理し執行することとされており、そこには教育方針や重要事項の決定・執行も含まれると言えます。しかし、実際には、事務局の挙げた議案を検討・承認するに留まっている自治体が多くあります。
- そこで、10人委員会では、教育委員会の果たすべき役割として、「①指揮監督、②オンブズマン^(※)的役割、③教育方針・施策の決定」の3つを区別し明確化すべきと考えます。

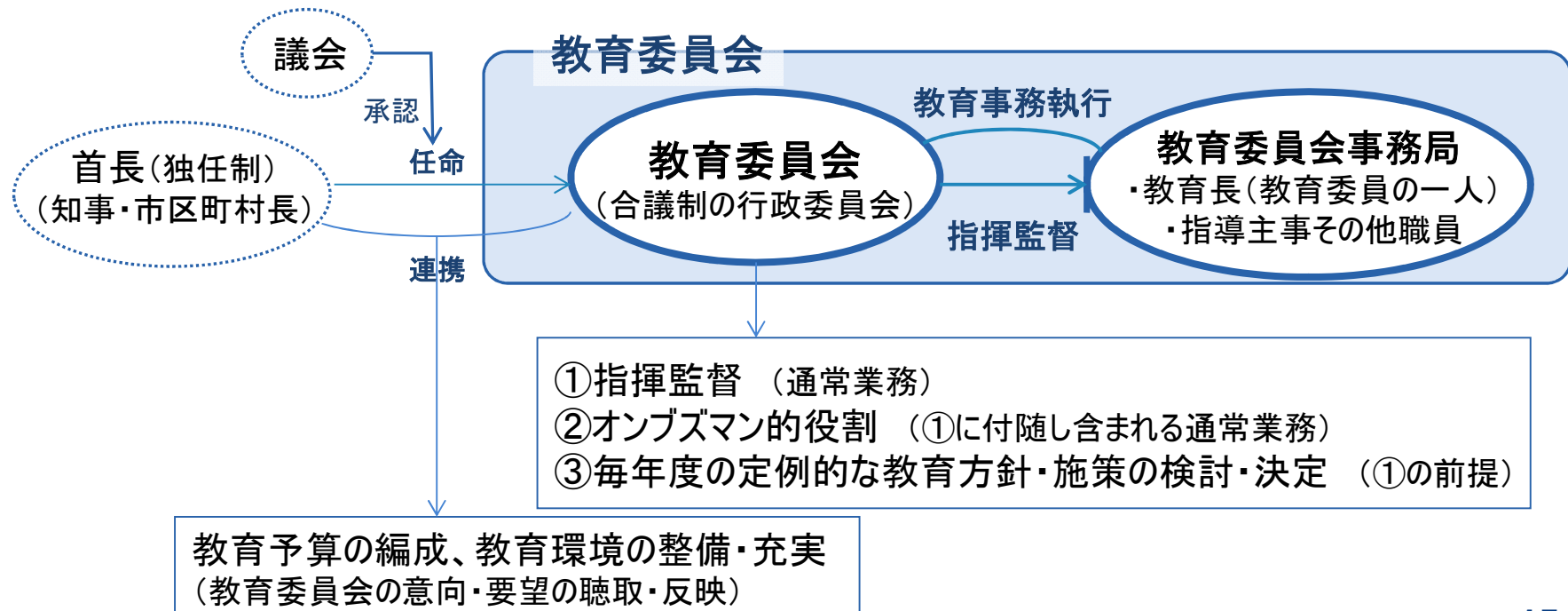
- ①指揮監督・・・教育委員会事務局の業務遂行について、適切に指揮し監督する
- ②オンブズマン的役割・・・住民目線に立ち、住民の意見や要望を聴取しつつ、種々の施策や通常業務が適切に実行されているかどうかを点検し、事務局を指揮監督する
- ③教育方針・施策の検討・決定・・・毎年度の定例的な教育方針・施策の検討・決定を行う

(※)一般に、行政に対し中立的立場から活動の監視、調査、改善提言等を実施する役割。

- このような役割が明確化されることによって、現行の教育委員会制度の有効な機能は活かしつつ、その機能の適正化と充実を図り、同時に、何を変えるべきかが明らかになります。

10人委員会からの提言 ①-2(補足説明)

- 教育及び教育行政の政治的中立性と安定性・継続性を確保することは極めて重要です。そのためにも、10人委員会では、独任制の首長とは違って合議制の行政機関である教育委員会の制度を堅持し、その機能・実務の改善・充実を図っていくことが重要だと考えます。
- 上記3つの役割を担う教育委員会と同事務局及び首長の関係は以下のようにまとめられます。



※教育行政に対する監査やオンブズマンは、自治体行政のそれと同様に実施する

10人委員会からの提言

提言2

首長、および地方議会は、教育委員の選任について説明責任を果たすこと！

- 教育委員の任命は議会の同意を得て首長が任命することになっていますが、現時点では、教育委員の選任において議会が十分なチェック機能を果たしているとは言えません。
- 首長と議会には、教育委員候補者について、教育委員としての資質（教育に対する熱意・知見、一般人としての良識、委員会に実質的にかかわる時間を確保できるか等）と、教育委員が果たすべき役割についての認識が十分であるかといった点を、地域住民に代わって見極める責任があります。
- 首長と議会には、教育委員の選任理由について、地域住民に対する説明責任があります。選任理由については、自治体広報・ホームページ等を通じて広く情報提供することが求められます。

10人委員会からの提言

提言3

教育委員会の開催・活動頻度を高め、それに見合う処遇を行うこと！

- 教育委員は、地域教育行政の意思決定機関・執行機関の構成員として、地域の教育の状況を十分に把握・理解するとともに、様々な問題や課題について審議・検討し、適切な行政・施策の方向性を定めていく責任があります。
- そのためには、「月1回」の定例会議だけでは不十分と考えられます。教育委員会事務局との議論や、子ども・保護者たちとの意見交換会などの機会を拡充し、現場への理解を深め、検討を重ねることが不可欠です。
- 緊急時には、迅速かつ適切に対応・対処できるように、緊急連絡網や参会して検討する体制を整備する必要があります。
- 以上のような役割と責任を適切かつ十分に果たしてもらうためにも、処遇・報酬等を、その責務と活動内容に相応しい水準にすることも重要です。

10人委員会からの提言

提言4

教育委員が学校現場を知る機会や、教職員・地域住民と対話する場を設け拡充すること！

- 教育委員は、学校現場と子どもの実態や地域の様々な意見を的確に把握し、それを踏まえて、その任務を適切かつ十分に遂行していくことが必要です。
- 教育委員会における議論を活性化していくためにも、教育委員の主体性・自発性を前提に、学校現場の教職員や、児童生徒の保護者を含む地域住民と自由な議論を行う場(教育委員会臨時会等の開催)を設け有効活用することが重要です。
- 教育委員は、地域内の学校現場や子どもの実態を把握するため、可能な限り多くの学校を視察する必要があります。選任された教育委員には、学校現場の視察を義務付けるといったことも考えられます。(なお、視察に際しては、学校現場の負担に留意し、適切かつ効率的視察となるよう十分な配慮が必要です。)

10人委員会からの提言

提言5

教育委員会の活動内容について積極的に情報発信すること！

- 教育委員会における審議内容や重要案件についての各教育委員の意見等については、広く住民に公表していくことが重要です。教育委員会及び各教育委員が地域の教育について何を問題・課題として捉えているのか、またそうした問題や課題をどのように解決・改善しようとしているのかを公表することにより、教育委員の資質・責任感の向上や教育委員会の活性化・適正化が期待されます。
- 現状では、教育委員会の議事録や活動内容を情報発信していない自治体も多いことから、議事録を作成・公表し、併せて、ホームページや広報誌を通じ、教育委員会の活動内容を定期的かつ継続的に、地域住民向けに情報発信することが重要です。

10人委員会からの提言

提言6

教育委員会事務局の専門性を高めること！

- 教育行政の事務執行に際しては、一般的な行政マネジメント能力と教育行政マネジメント能力に加えて、教育政策、学校・子どもの実態や課題の的確な把握・理解と関連する教育理論や知見を学び理解しようとする構えが必要です。子どもたちに起こっている問題を察知し、子どもと学校現場や地域のニーズを汲み取り、適切な支援につなげていくためには、それらの知識・知見と洞察力が不可欠です。
- したがって、教育委員会事務局スタッフの専門性を高めていくことが不可欠です。そのためには、事務局スタッフの研修・講習機会の拡充、学校現場と子どもの実態を把握する機会の拡大(現場視察や意見交換会)が求められます。また、学校現場の経験のあるスタッフには一般行政の仕組み(予算折衝の流れなど)や政策立案・執行のプロセスを体得してもらう機会の充実を、学校現場経験のないスタッフには、学校現場や子どもの実態を理解する機会の拡充を図ることも重要です。
- また、教育的知見を有する「指導主事」をはじめ各種専門スタッフを配置し、学校現場への支援体制を手厚くしていくことも重要です。

10人委員会からの提言

提言7

教育委員会事務局の学校支援機能を高めること！

- 管轄する学校数が多い大規模自治体では、適正規模のブロック別に学校支援事務所を設置し、担当指導主事を含む職員を配置することにより、各学校に近いところでの迅速・柔軟かつきめ細かな支援の体制を整え、その支援機能を高めることが期待されます。
- 小規模自治体では、教育委員会事務局スタッフ数の不足を解消する必要があります。指導主事も含め、教育現場や教育行政に精通した職員を自治体裁量予算を付けてでも配置し、学校支援機能を高めていくことが期待されます。
- 教職員が子どもに向き合い、指導する時間を十分に確保できるように、教職員経験者やスクール・ソーシャルワーカー、弁護士その他の専門家を配置・委嘱し、学校・教職員が直面する種々の問題や課題(事件・事故やクレームを含む)に関して、相談・支援の提供や教育委員会による対応を含めて、迅速かつ適切に対応していくことのできる体制を整えることも重要です。また、管理職研修の適正化と充実も重要です。

10人委員会からの提言

提言8

首長、および地方議会は、教育委員会の意見を聴取し、その意見を尊重して予算の編成・決定を行うこと！

- 地方公共団体の予算の編成・決定に際しては、法律（地教行法・第29条）により「教育委員会の意見をきかなければならない」と定められています。ただし、教育予算は、地方財政の悪化に伴い、削減される傾向にあります。（特に、耐震補強や改築などハード面での予算に多く割かれ、ソフト面の予算は微々たるものです。）
- 義務教育は、地域の将来を担う子どもたちを育てるためにも、必要不可欠な投資です。地方財政状況によらず、一定の教育予算を獲得できるよう、教育委員会からの予算意向について、首長が確実に聴取する仕組みが必要です。
- たとえば、教育予算に関する教育委員会と首長・議会との意見交換を、一般に公開するといった方法が考えられます。その結果、住民の教育施策・予算に関する関心や理解も一層高まり、教育予算の充実も期待されます。

「日本の教育を考える10人委員会2012」

(五十音順)

【委員長】

佐和 隆光

滋賀大学学長

【委員】

市川 昭午

国立大学財務・経営センター名誉教授

小野田 誓

元社団法人日本PTA全国協議会相談役

片山 善博

慶応義塾大学教授

斎藤 貴男

ジャーナリスト

佐藤 学

学習院大学教授

樋口 恵子

評論家・東京家政大学名誉教授

藤田 英典

共栄大学教育学部長・教授

渡邊 光雄

元福島県原町市教育長

(お問合せ先)

日本の教育を考える10人委員会事務局 担当:池田、香川、志水

URL:<http://www.10nin-iinkai.net/> email:info@10nin-iinkai.net