

教育における地方分権の 推進に関する提案

～地域の教育力を高めるために～

平成19年3月

全国市長会

「教育における地方分権の推進
に関する研究会」

目 次

I. 教育と地域における人材の育成	1
1. 地域に根ざした教育の必要性と市町村の主体的かかわり	1
2. 教育における市町村の責任	2
3. 国と地方の役割分担の再構築	3
II. 市町村への権限・財源の移譲	4
1. 市町村が主体となった制度設計	4
(1) 学級編制権、教職員定数権	5
(2) 教職員人事権等	6
2. 必要な財源の確保	7
III. 教育委員会制度の見直し	8
1. 教育委員会制度の見直しの必要性	8
2. 教育の中立性の確保	9
3. 教育委員会設置の選択制と地教行法の改正	11
IV. 地域に応じた教育の推進	12
1. 市町村が直面している課題	12
(1) 社会環境問題への対応	12
(2) 各教育関係機関との連携	13
(3) 幼児教育の在り方	13
(4) 外国人児童生徒への対応	14
(5) 教員を巡る課題への対応	15
(6) 学力の問題点	15
(7) 市町村合併等に伴う公立小中学校の統廃合への対応	16
2. 地域社会における教育目標の明確化	16

[参考資料] 教育における地方分権の推進に関する調査結果の概要

教育における地方分権の推進に関する研究会名簿

教育における地方分権の推進に関する研究会ワーキンググループ名簿

I. 教育と地域における人材の育成

1. 地域に根ざした教育の必要性和市町村の主体的かかわり

昨今、教育現場では、いじめを原因とする子どもの自殺やそれに端を発した教員の自殺などが相次ぎ、大きな社会問題となっている。また、幼い子どもを狙った痛ましい事件、親の殺害、ホームレス殺人など凶悪犯罪も頻発している。子どもたちが、そうした事件の被害者のみならず、一歩間違えば加害者にもなり得ることは、将来の我が国を考える上で、極めて重大な関心を寄せざるを得ない。一方、大人においても、自己の勝手な都合で子どもを殺害するなど、自制心や判断力の欠如から残忍な犯行に走るケースが多い。

また、最近、マスコミ等で取り沙汰されている給食費の滞納問題は、保護者の責任感や規範意識の希薄等によるものと指摘されているが、この問題は、保護者間に不公平感をもたらすばかりか、子どもの教育に及ぼす影響が極めて大きい。

こうした事態の背景には、複雑に絡み合った様々な要因が考えられるが、その一因に、個々人の人格の完成を目標とする教育が十分に機能していないことが挙げられる。

教育とは、本来、人格形成の視点に立って、国民としての教養を深め、社会生活を送る上で必要な道徳心や命の尊さを教えると同時に、地域の文化・伝統等を通じて住民の郷土愛や人を慈しむ心を育成するためのものである。

戦前の教育は、国による思想統制の手段としての色彩が濃かった。戦後は、民主主義の名の下、国と地方がそれぞれの役割を果たしつつ、何よりも学力水準の向上に重きをおいた教育が推進され、それが画一的で質が高く大量生産に適した労働力を生み出し、ひいては、我が国の高度成長を支え、世界有数の経済大国となる原動力になるなど、一定の成果を収めてきたという共通認識はある。この過程において、国は教育委員会等を通じて地方に大きく関与し、教育行政の中央集権化を強めてきた。その結果、現在に至るまで個々人や家族の生活基盤である地域における教育は、さほどその重要性が顧みられてこなかった。

しかしながら、現在、少子・高齢社会の到来による家族や地域の変貌及び経済のグローバル化の中で、学力水準の向上だけではなく、何よりも、個々人の人格の完成を目標とする教育の重要性が認識され、それを実現するために、地域の教育力、家庭の教育力の重要性が強く意識されるようになった。

そして、個々人の人格の完成を目標とする教育こそが、今教育分野が抱える様々な問題に対処できるだけでなく、経済のグローバル化の中で、国際的にも競争力のある個性豊かな人材を育てることができる。

いじめをはじめとする昨今の教育現場における諸問題に対処するため、国においては、教育再生会議等でも議論を交わし、また、文部科学省を中心とする教育委員会制度の機能強化など、様々な方策を検討しているが、むしろ教育現場に近い地域、或いは市町村において迅速かつ適切に対応することが最も効果的である。

更に、子どもを取り巻く問題は、情報化の進展に伴い、インターネットや携帯電話の普及などによる情報の氾濫、国際化の進展による外国人児童生徒の就学問題など社会環境の変化により、ますます多岐・多面的になっている。こうしたことについても、地域の問題として、官民間わず社会全体で取り組んでいく必要がある。

地域に根ざした教育を行うためには、まず、基本的に保護者の責任のもとで、家庭における教育力の向上を図る必要がある。継続的に保護者と連携し、家庭の教育力を向上できるのは、国ではなく、まさに地域である。

また、地域住民は自治会等を通じて様々な地域活動を展開しているところであるが、地域の住民が子どもたちに対し、地域を担う人間、社会人としての力を備えた人間を自分たちで育成するという意識を持って取り組むことが、住民自治の観点から、今後ますます重要となってくる。

かつて、我が国では庶民の手による寺子屋や地域独自の藩校という地域に根ざした教育が行われ、我が国の発展に大きく寄与してきた。

こうした歴史的背景から見ても、教育は、国よりも、住民に身近な基礎的自治体である市町村が主体的にかかわるべきである。

2. 教育における市町村の責任

地方自治の精神の下、住民に身近な市町村は、道路や公共施設の整備などのまちづくり、医療・高齢者対策などの福祉施策、廃棄物リサイクル対策などの環境施策等、相互に調整を図りながら幅広く行政を執り行っているが、教育については、首長部局から独立した教育委員会制度により執行されている。

しかしながら、教育は、市町村における総合行政の重要な一分野であり、他

の行政との関連も深い。

子どもの教育に大きな影響を与える保護者の失業などの就労問題、障害を持つ子どもに対する系統だった総合的な教育、幼稚園・保育所と小学校との密接な連携、幼保一元化や放課後子どもプランなど、文部科学省及び教育委員会を中心とした教育の専門機関のみでは対応しきれない課題も多い。従って、他の行政部門との連携はもとより、経済的・福祉的側面等からの支援など、地域・社会における総合的な取組の必要性が今後ますます高まることが考えられる。

そのためには、まず教育現場に近い「市町村の教育力」を高めるとともに、住民の負託を受けた市町村長が主導することなどにより、市町村の主体性と責任において、迅速かつ的確に教育行政を実施する必要がある。

3. 国と地方の役割分担の再構築

戦後、教育行政は、国の事務から地方の事務に移管され、自治事務となった。

また、平成12年に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という）」により、教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担の在り方を見直すとともに、新たな連携協力体制を構築することをねらいとして「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）」が改正され、教育委員会制度における国と地方の役割が大きく変わった。

すなわち、①教育長の任命承認制度を廃止し、都道府県及び政令指定都市の教育委員会の教育長については、教育委員長を除く委員のうちから任命することとなったこと、②教育委員会の職務権限に関する規定から、機関委任事務を明示する文言を削除したこと、③文部科学大臣又は都道府県教育委員会が「指導、助言又は援助を行うものとする」という規定を、「行うことができる」としたこと、④県費負担教職員の研修権限を中核市に移譲したこと等、教育行政における国から都道府県へ、都道府県から市町村への権限の移譲が進んだ。

しかしながら、学級編制権、教職員定数権、教職員人事権などに係る具体的な制度設計については、国の標準に基づき都道府県が実施することとなり、少人数学級や特別支援教育など地域に応じた教育を進めるためには、教育現場により近い市町村が実情を踏まえて行うことが適当である。

平成18年9月から10月にかけて全国802市の市長（回答数748市）を対象

に実施した「教育における地方分権の推進に関する調査」結果（以下「本会調査結果」という。※参考資料参照）においては、都市に移譲されるべき権限として、学級編制権、教職員定数権、教職員人事権を半数以上の市長が挙げている。

昨今、生涯学習の重要性が謳われ、地域住民が生涯にわたって学べる環境を整えることが求められることから、生涯学習については、社会教育も含め、住民に身近な市町村が取り組むことが適当である。広い意味では学校教育も生涯学習の一部であり、教育の一貫性の視点からも当然市町村が責任を持つべきである。

こうしたことを踏まえ、教育行政に市町村の意向を反映させる観点に立ち、国と地方の役割分担を再構築する必要がある。

国は、国民が義務教育を通じて最低限習得すべき水準や教育の大綱など学力の到達目標の明示により、学力の水準確保を行い、更に、その目標が達成されたかどうかの評価・検証を行うほか、特別支援教育、外国人児童生徒支援教育等全国的に担保する必要がある教育施策について、万全を期するべきである。

このように、国がナショナルミニマムを確保した上で、地方がカリキュラムや授業時数の編成などを弾力的に行うことができるようにするとともに、地域の文化や様々な実情等に応じ、地域住民の意向を反映した教育を行うことができるよう、国は制度改正を行うべきである。

なお、「本会調査結果」（※参考資料参照）によると、地方分権一括法の施行以降、教育行政において対等・協力を基本とする国と地方公共団体の関係が構築されたかどうかについて、「そうっていないと思う」という意見は 55.6%、「期待した程っていないと思う」は 26.6%となっており、地方分権が十分実行の段階に入っていないと捉えられていることがわかる。

Ⅱ. 市町村への権限・税財源の移譲

1. 市町村が主体となった制度設計

市町村がより適切な教育行政を行うためには、義務教育の機会均等、水準確保、無償制等を、引き続き国の責任において行った上で、市町村が学級編制権、教職員定数権、教職員人事権の移譲等を踏まえ、制度設計を行う仕組みにする必要がある。

また、新たな制度設計に伴う経費については、所要の税財源措置を講じる必要がある。

地域に応じた教育を行うためには、市町村のみならず、地域住民が主体となって制度設計を行える仕組みにする必要がある。まず地域の特色を明確にし、子どもたちに、地域に対する誇りを持たせ、自分たちが地域を担い、その発展に寄与し、次の世代につないでいく役割があるという自覚を持たせるような教育を施すことが理想である。

地方行政の中で、教育だけが他の行政とは別の価値観や、文部科学省を頂点とする都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦系列システムとなっているため、地域の実情に応じた教育行政が展開しにくい等、様々な弊害が生じているという指摘がある。

こうしたことから、住民の意向を反映させる方法はいくつか考えられるが、中でも最も民主的な方法の一つは、住民から選ばれた市町村長が、総合行政の一環として教育行政を執行していくことである。その際には、市町村長が極度に恣意的な判断をしない仕組みも考慮する必要がある。

例えば、教育における様々な意見を反映させるため、地域住民の代表や教育関係者、市町村長をはじめとする行政関係者などにより構成する審議会や懇話会といった協議の場を設けることも一考に値する。

その他、小学校から中学校へ、中学校から高校へ進学する段階での環境等の変化に子どもが適応できるよう、例えば、公立小中一貫校等の設置についての検討も含め、市町村が臨機応変にカリキュラム調整が行えるような弾力的な制度を構築すべきである。

(1) 学級編制権、教職員定数権

近年、きめ細かな教育を行う必要性から、35人等少人数での学級編制が多くなっているが、都市によっては、少人数学級による対応ではなく、習熟度別学習や複数教員配置により教育の効果を挙げているところも見受けられる。

また、特別支援教育や外国人児童生徒教育への対応には、特別なカリキュラムの編成や補助教員の配置など、柔軟なサポート体制が求められることから、学級編制の在り方については、全国一律ではなく、地域の実情に応じて行えるようにするべきである。

教職員定数は、都道府県の条例で定めることとなっており、学級編制は、都道府県の定めた基準に従って、市町村教育委員会が行うこととされている。学級編制と教職員定数とは密接に関わりがあり、これらは一括して扱うことが合理的であることから、自主・自立性の向上を図るためにも、学級編制権と教職員定数権を一括して、中核市をはじめとする都市自治体に移譲することが必要不可欠である。

なお、「本会調査結果」(※参考資料参照)によると、都市に移譲されるべき権限は、①学級編制権 60.7%、②教職員定数権 54.0%であり、少人数学級やそれに伴う教職員配置への市長の関心の高さがうかがえる。

(2) 教職員人事権等

公立小中学校の教職員人事権は、法律により、原則、都道府県教育委員会に属している。また、給与も国による一部負担はあるものの、法律により、原則、都道府県の負担となっている。

既に人事権のある政令指定都市からは、①独自の採用により市の教育方針に沿った優秀な教職員が確保できる、②研修の体系化が可能となることから、採用から退職までの一貫した人材育成を系統的に実施できる、③長期的な視点で人事政策を実施できるといったメリットが挙げられている。

しかしその一方で、①教職員の給与については、市が負担していないため、優秀教員に対する独自の処遇ができないなど人事評価上の整合性が図れない、②学級編制基準や教職員定数に関する権限は都道府県にあるため、人事権と連動した施策が図れない、③都道府県と市の間で二重行政となっている、制度が混在している、などの問題点が挙げられている。

また、教職員が任命権者である都道府県教育委員会を重視し、着任地である市町村や地域を軽視しがちであるとの指摘もある。

地域においては、各地域の実情、文化、伝統等を理解し、地域の子どもを慈しみ、自分はこの地域に骨を埋めるという覚悟のある教師こそが求められている。「ふるさとの学校」づくりが、地方の公立学校の再生には必要なのである。

そのためには、地域に密着した立場にいる者が人事権を持つことが適切かつ合理的である。

こうしたことから、市町村における地域の教育力を活かしながら、義務教育

の活性化を図り、教育活動の成果を着実に上げていくため、政令指定都市・中核市のみならず、都市自治体に対し、教職員の資質の向上につながる研修権はもとより、所要の税財源措置と併せて校長も含めた教職員の人事権を早期に移譲することが必要不可欠である。

その際、小規模な自治体等に配慮し、広域的な人事交流を行うため、関係市町村等で構成する「協議の場」を設置するなどの必要がある。

なお、「本会調査結果」(※参考資料参照)によると、都市に移譲されるべき権限のうち、教職員人事権は、学級編制権 60.7%、教職員定数権 54.0%に次いで割合が高く、52.8%となっている。

2. 必要な財源の確保

学校教育法により学校教育にかかる経費は、本来、基本的に設置者である市町村が負担することとなっている。しかしながら、公立学校の教職員給与費と施設整備費については、他の法律により国庫負担が投入されている。

教職員給与費については、戦前・戦後を通して国庫負担金が主要な位置を占めてきた。戦前に、国庫補助制度が設けられ、昭和 15 年には県費負担教職員制度が確立され、その二分の一を国庫負担(義務教育費国庫負担金)とする仕組みとなった。戦後、同負担金は一時的に廃止されたが、昭和 28 年には復活し、その後、同負担金は、昭和 60 年度の旅費、教材費を皮切りに、恩給費、共済費追加費用等、給与費以外の部分が順次一般財源化された。

一方、学校施設の整備費については、昭和 28 年に公立学校施設費国庫負担法が成立したほか、その他様々な教育関係補助金・負担金が設けられた。

国の補助金・負担金については、政府が、財政の健全化を図るため「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」を決定し、税源移譲を原則とする三位一体の改革を行う方向が示されたこと、また、昨今の地方分権改革により、財政面でも補助金行政からの脱却が求められるようになったことなどを踏まえ、地方六団体は、義務教育費国庫負担金や公立学校施設整備費補助金・負担金も例外ではなく、まさに設置者負担主義の原則にかなったものとして、税源移譲を強く求めてきた経緯がある。

平成 15 年度までの義務教育費国庫負担金の一般財源化は、税源移譲が伴わないものであったが、平成 16 年度は、同負担金における退職・児童手当分 2,309

億円、翌平成 17 年度は暫定的に 4,250 億円が、それぞれ税源移譲された。そのような中で、平成 16 年度には、税源移譲と併せ義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与費や教職員配置を自由に決定できる仕組みとする「総額裁量制」が新たに導入された。

更に、平成 17 年 11 月の三位一体の改革に関する「政府・与党合意」において、同負担金の国庫負担率については、二分の一から三分の一へと引き下げられ、8,500 億円（平成 17 年度の 4,250 億円を含む）のみの税源移譲に止まり、公立学校施設整備費補助金・負担金は、耐震関連事業を中心に一部形を変えて交付金となった。このことは、我々地方六団体が主張してきた真の地方分権改革の理念に沿わないものであることから、この結論は、あくまでも、今後の一般財源化への過程と位置付けられる必要がある。

また、近年、児童虐待やいじめを背景とする子どもの自殺などが大きな社会問題となっているが、そのような惨事が二度と繰り返されないよう、国は、地方分権の視点からも、市長が真に責任を持って教育行政を行うことができる仕組みの構築について検討する必要がある。

このことから、地方自治の理念の下、基礎的自治体である市町村に教育に関する権限を移譲することは当然のことであり、その適切な執行のため、所要の税財源措置が必要なことは言うまでもない。

Ⅲ. 教育委員会制度の見直し

1. 教育委員会制度の見直しの必要性

我が国の教育は、明治維新以降、近代国家への礎を築くため、中央集権体制の下、国家政策として進められてきた。

戦後は、教育における民主主義、地方分権等をめざした米国教育使節団報告書をきっかけに「教育委員会法」が制定され、教育行政の民主化、教育行政の地方分権、教育の自主性確保を趣旨とした教育委員会制度が発足し、数年後には全国の市町村に教育委員会が一斉に設置された。

その後、「地教行法」が制定され、一部改正を経て現行の教育委員会制度に移した。現行の教育委員会は、教育行政の安定性、継続性や中立性を確保し、また、多様化している住民ニーズを反映した施策を実施していくことを目的とし、地方自治体の長から独立した自主的な合議制の行政委員会である。

現行制度は、①文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会という上意下達の強固な縦割り行政のため、地域の実情に応じた臨機応変な行政が展開しにくい、②合議制であるため、機動性・弾力性が欠如し、迅速な対応が難しい、③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り、地域住民にとっては、顔の見えない存在である、④教育行政が複雑多岐にわたり、専門性が高まっている中で、非常勤の教育委員長や教育委員は、教育長はじめ事務局職員に指導・助言するなどの本来の役割を果たしていない、⑤地域の一部の教育関係者の影響を強く受けている、などの弊害が指摘されている。特に、責任問題については、何か事が生じた場合のみ、首長に最終的・包括的な責任が問われることもあり、実質的な責任の所在と市民感情・市民感覚との間に乖離が生じ、整合性に欠ける。

こうしたことから、以下に述べるとおり、現行の教育委員会制度を見直すことが是非とも必要であり、喫緊の課題として取り組むべきである。

2. 教育の中立性の確保

現行教育委員会は、教育の継続性、安定性、中立性を目的として設置されたものであるが、教育委員会制度そのものを見直すにあたり、これらの目的についても時代の変化に伴い、再検証する必要がある。

教育委員会とは、大きく分けて、狭義に合議制の委員会のみを指す場合と、広義に教育行政を担当する事務局を含めた組織全体を指す場合とがある。

教育委員会の廃止と言った場合、あくまでも教育行政を首長部局に移管することであって、担当部署を廃止するという短絡的な意味ではないことは言うまでもない。

以上を前提として検証すると、まず、継続性、安定性については、首長が替わることにより損なわれる可能性が指摘されているが、教育行政を所管する部署を廃止することではないことから、教育行政の継続的・安定的な執行については問題はない。現に、首長の交替によってその他の行政部門、例えば介護保険や環境施策等が後退したという話は聞かない。

最も懸念されている中立性については、政治的中立性と宗教的中立性を指すことが多い。

まず、宗教的中立性については、憲法を受けて教育基本法において政教分離

の原則が明記されていることにより、法的に担保されており、問題はない。

政治的中立性については、教育委員会設置の最も強い根拠とされている。

そもそも教育に政治的中立性が求められたのは、教育委員会の設立当初、①新憲法の下、政党政治が活発になってきたこと、②教育委員の公選制に政治的色彩が強くなり、教育の場が選挙運動に利用されたり、教育の中に、党派に偏した内容を持ち込もうとする動きも目立つようになってきたことなどからである。

このため、昭和 29 年には、「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」が制定され、①義務教育諸学校における教育を党派的勢力の不当な影響又は支配から守ること、②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こと等とし、こうした動きを罰則をもって禁止することとされた。

以来、50 年が経過し、教育基本法にも、政治教育の禁止が明確に謳われているにも関わらず、未だに、教育委員会設置の根拠に「政治的中立性」が声高に叫ばれる昨今の状況は、日本の戦後民主主義の根本が問われているように思えてならない。

現代社会における政治的中立性とは、果たして何であろうか。

教員人事への政党政治の介入や首長の介入、及び教科書内容と採択に対する政治の介入を排除することだとも言われている。

地方行政は、議会における審議や情報公開制度、パブリックコメントなど、住民監視のもとに行われており、なかでも教育は、特に住民の関心が高く、常にチェックを受ける分野である。

何よりも、首長は住民からの負託を受けて選任されており、首長個人の信条が、政治的な偏りとなって行政の執行に反映されることはまずない、と言ってよい。また、現代社会において、際立ったイデオロギー対立があるとも思えない。

こうしたことから、中立性に関しては全く問題はない。

しかしながら、地方自治体自らは、開かれた透明度の高い教育行政を常に心がけるべきことは言うまでもない。

なお、教育行政における専門性の必要性から、教育委員会の設置は必要との

意見もあるが、首長部局に専門的な職員を配置することにより、教育行政が滞る心配はない。

3. 教育委員会設置の選択制と地教行法の改正

現行教育委員会制度には、前述のとおり、様々な弊害が指摘されている。

その一方で、教育委員との意見交換会等により、教育行政に市町村長の意見を反映させ、教育委員会制度は有効に機能していると評価する意見もある。

また、今後、中核市等への人事権等の移譲が進んだ場合、教育委員会の存在意義が高まる、或いは、教育委員会の存在意義がなくなるなどの意見もある。

教育委員会の設置を任意にした場合、全国的な均一性を欠くとの指摘もあるが、これは、国と地方の役割分担により、国が、義務教育を通じて最低限習得すべき水準、教育の大綱を示すことにより、学力の水準確保を行うとともに、特別支援教育、外国人児童生徒教育等全国的に担保する必要がある教育施策について万全を期することにより、地方の取組と併せて教育の水準は担保できることから、教育委員会を設置しなくても、なんら問題はない。

国には教育委員会制度がないことも、地方における教育行政の在り方を考える上で、大きく参考になると思われる。

教育は、家庭、学校、地域が一体となって取り組むべきものであり、住民の意向を迅速かつ的確に反映させる方法を検討することが何よりも重要である。

また、教育においては、合理性・効率性のみを求めるのではなく、慎重かつ長期的な対応も必要となることは言うまでもない。子どもの全人的な成長のためには、従来の教育分野に特化するよりも、その他の行政との調和の取れた一体的な教育施策を行うことが望ましい。

こうした視点に立って、地域住民の負託を受け、行政全般に責任を持つ市町村長が、一体的に教育行政に取り組むことができるようにするため、法律改正により教育委員会の必置規制を緩和し、市町村における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。

また、教育委員会を設置しないことを選択した場合でも、幅広い意見を反映させることや、市町村長の恣意的な判断を懸念する一部の声を払拭するため、地方の審議会や懇話会等の第三者的な協議機関を設置することも検討すべきで

ある。

更に踏み込み、教育委員会制度の廃止、ひいては地教行法の廃止についても、今後の国民的議論を要する重要な検討課題である。

なお、「本会調査結果」（※参考資料参照）によると、「市教育委員会を廃止すべきである」は6.2%、「選択可能な制度とするべきである」は54.8%となっており、「現行制度を維持するべきである」は34.5%であった。

IV. 地域に応じた教育の推進

1. 市町村が直面している課題

教育の地方分権を進めるためには、文部科学省を頂点とした都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦系列の中央主導システムである現行教育行政制度を見直し、市町村長の責任の下、総合行政の一環として、地域住民の意向を反映し、より地域に応じた教育ができるような体制にする必要がある。

一方で、地域や教育現場においては、教員が抱えている問題、いじめ、暴力、学力低下等の学校現場における問題はもとより、携帯電話・インターネット等による子どもへの有害な情報、外国人児童生徒の教育問題など新たな問題への対応も喫緊の課題となっている。

これらの課題には、家庭と学校だけでは対応しきれない問題も多く、地域の問題として社会全体で取り組み、住民が参加する協議会の設置等、問題解決のための体制整備を行う必要がある。

(1) 社会環境問題への対応

情報化社会の進展、特に携帯電話、インターネット等の情報メディアの進展はめざましく、家庭における普及率は非常に高くなっている。これらのメディアは多種多様な情報を提供しており、社会の発展や子どもの育成に大きな影響を与えている。

これらから提供される情報には有用なものがある一方で、猥褻画像や犯罪サイトからの情報等、子どもの人格形成上有害なものも多い。また、子どもが安易に「出会い系サイト」等にアクセスし、性犯罪や暴力事件に巻き込まれるケースも少なくない。

一方で、小、中学生における化粧品の使用や、ブランド品の所持等を過剰に助長する等、利潤のみを重視した企業の経済活動も、同様に子どもの育成に大きな影響を与えている。

こうした問題については、大人社会の反省に立って、家庭はもとより、社会全体としてその解決に向けた取組を推進しなければならない。

そのためには、悪質なインターネットカフェ等のパソコンに制限をかけることは勿論のこと、教員や保護者の危機意識と管理責任の啓発を行い、教育ネットワークや家庭用パソコンのフィルタリングの強化に努め、有害な情報の氾濫を防いでいく必要がある。

また、条例制定や法整備など行政における取締りを強化するとともに、企業に対し管理責任を問うなど、モラルの喚起等を促していく必要がある。

(2) 各教育関係機関との連携

社会環境の変化等により、親の経済状況や就労に関する問題、幼児教育における問題、外国人児童生徒への教育の問題、障害児教育の問題等、多様化した問題が生じているが、この中には、家庭と学校だけでは対応しきれないものも多い。

教育の現状を見ると、学問はもとより規範意識を教える学校と、学力を補強する塾との両立が図られている地域がある一方で、学校のみで対応している地域もあることから、大学やNPO法人、ボランティア組織等、地域の各教育関係機関や企業との連携・協働により、その地域の特色に応じた教育を推進する必要がある。

また、学校の統廃合や6・3・3制の見直し等を検討し、幼保・小一貫教育校の設置等、新たな教育の仕組みをつくることも必要である。

(3) 幼児教育の在り方

教育の基本理念はいつの時代でも大きく変わるものではない。しかし、社会の変化に伴い、子どもに対応した柔軟な教育を幼児期から行う必要がある。

幼児期は、人間形成の基礎を培い、子どもの個性を育むために重要な時期である。幼児教育において、基本的な生活習慣を身につけていない子ども、コミ

コミュニケーション能力に欠けている子ども、「小1プロブレム」といわれる小学校入学後の変化に対応できない子どもへのケアの在り方等が問題となっている。

これらの問題は、親の規範意識が十分でない場合もあることに加え、子ども同士が集団で遊ぶ機会が減少していることに起因していると言われている。特に「小1プロブレム」の問題は、家庭での躰の欠如や幼稚園・保育所と小学校との間で教育に関する考え方に大きな隔たりがあること、必ずしも連携がうまくいっていないこと等が影響しているのではないかとされている。

また、家庭と幼稚園・保育所との間、幼稚園と保育所の間には、子どもの躰に対する考え方の相違が見られる場合がある。こうしたことから、幼稚園教諭、保育士、保護者の緊密な連携が図られなければならない。

平成18年10月から幼保一元化に向けた取組がスタートしたが、今後、幼児教育における様々な問題を解消するため、家庭・幼稚園・保育所・小学校・地域社会が一体となって取り組み、「幼保・小一貫教育」等、よりよい幼児教育の推進のための環境づくりが必要である。

(4) 外国人児童生徒への対応

就労等のために来日している外国人の中には、短期滞在であるために、子どもにわざわざ日本の教育を受けさせず、帰国してから教育を受けさせればよいといった傾向が見られるとともに、経済的な問題、文化や言葉の問題により就学する機会を与えられずにいる子どもも少なくない。

その結果、母国語も日本語も不十分となるなど、社会で生活するための基礎的な能力が不足する人間となり、進学や就労に支障が生じる等の問題が起きている。そのことが将来、地域の発展を阻害するなど社会における新たな不安定要素となる可能性もある。

こうした問題は、国際化の進展に伴い、今後ますます増えると思われ、早急に対応策を講じなければならない。

具体的には、外国人学校等による受入体制の整備、義務教育に該当する年齢の外国人児童生徒の就学義務化や就学システムの整備、また不登校等の問題に対応するべく、外国語の話せる補助教員の配置等、外国人の児童生徒に対する教育提供体制の整備等が考えられる。

(5) 教員を巡る課題への対応

教員は、子どもたちの人格形成上、非常に大きな役割を担っており、教育に対する情熱や専門的知識等の高い資質が求められる。しかしながら、学習や生活等の指導力に欠ける教員や、学力、責任感、協調性等が欠如し、教育現場にふさわしくない教員なども少なくない。

一方で、家庭からの教員に対する期待や要求は高くなっており、学校における些細な問題に家庭が過敏に反応し、その対応は教員だけに止まらず、教育委員会レベルにまで拡大してしまうなど、家庭・学校間のトラブルに発展する場合もある。

最近、給食費の滞納が社会的問題となっているが、給食の停止を回避するため、教員は、督促や家庭訪問を行っているほか、教員自らが個人的に給食費を肩代わりしているケースも見受けられる。

このように、家庭からの様々な要求や部活、煩雑な事務処理、新たな課題への対応などにより、教員の多忙感が非常に大きくなっている。

これらのことから、研修により教員の資質の向上を図るとともに、教員をサポートする補助員の配置、エンジニア等の専門職の専門科教員としての採用やスクールカウンセラーの配置等により、教員が働きやすく、能力を発揮しやすい環境を整備する必要がある。

また、指導力不足の教員の指導力向上に努める一方で、教員免許更新制度の導入や不適格な教員について他の職域に転換できるようなシステムの構築等、新たな方策を検討する必要がある。

更に、保護者の理解を得るため、学校側の情報提供も欠かせないが、客観的に対処できる第三者機関の設置等、地域における対応も必要である。

(6) 学力の問題点

現在の日本は、OECD（経済協力開発機構）の学力到達度調査（平成15年）等の結果により、学力が低下傾向にあると指摘されている。また、平均程度の学力の子が減り、上位層と下位層に2極化している傾向も見られる。

この傾向は、ゆとり教育が要因の一つと言われているが、更に、親の教育に対する関心や経済状況により、塾等の学校外の教育を受けている子どもと受け

ていない子どもとの間で学力の差が開いていること、教員が多忙なあまり、授業についていけない子どものケアをすることができないこと等が原因として挙げられている。

一方、障害を持つ子どもや外国人児童生徒等に対する教育提供体制が整っておらず、これら教育弱者に対する学力保障も十分でないという課題もある。

子どもの学力を伸ばすためには、一人一人に基礎基本を着実に定着させ、多くのことに興味関心を持って、自ら学び自ら考える力を培うことが大切である。

そのためには、各学校の実情を踏まえた少人数指導や複数担任制が可能となる人的配置、特別支援教育・外国人児童生徒への教育の推進のための人員配置を行う必要がある。

また、全国的な学力調査を行うことで、子どもの学力状況を把握し、その情報を有効に活用すること等により、教員の資質の向上はもとより、国際社会における日本の教育水準の向上を図る必要がある。

(7) 市町村合併等に伴う公立小中学校の統廃合への対応

市町村合併等に伴い、公立小中学校の統廃合を進めている自治体があるが、当該統廃合については、財政面等からみてメリット、デメリットの両面が指摘されている一方、保護者、地域住民、教育関係者等の意見には、賛否両論あり、調整に困難を要することが多い。

こうした問題については、市町村において総合的な検討を加え、対応することが肝要である。

2. 地域社会における教育目標の明確化

家庭や学校の教育力が低下している現在、情報メディアの発達、教員の多忙感、いじめや不登校等、子どもや家庭を取り巻く環境に起因する問題が山積し、家庭と学校だけでは対応しきれない状況が顕著になっている。

これら問題の解決にあたっては、地域の担う役割が非常に大きく、高齢者やボランティアグループ等との協働や地域の物的資源の活用を通して、地域の教育力を高め、家庭、学校、地域が相互に連携していくことが必要である。

将来の日本の健全な発展を見据え、今後、それぞれの地域がよりよい社会を

つくっていくために、社会に貢献できる人材を育成することを目指すなど、教育における家庭、学校、地域の緊密な連携の下、目標を明確にする必要がある。その際、家庭、学校、地域それぞれの役割と責任についても明らかにしていく必要がある。

例えば、現在、小中学校に学校評議員・学校運営協議会が設けられつつあり、家庭、学校、地域の連携の受け皿となっている。特に学校評議員については、校長の求めに応じて、学校運営に関し意見を述べるができる制度となっているが、評議員を地域が選出し、校長や学校の運営を評価する権限を明確にすることも一つの方法と考えられる。

教育基本法においても、「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。」とあるが、市町村が住民の期待にしっかり応え、子どもたちの地域を愛する気持ちをきちんと醸成していくことが、ひいては国と郷土を愛することに繋がると考えられる。

今こそ、地域から教育を再生していく時である。

全国市長会の「教育における地方分権の推進に関する研究会」は、昨年4月以降、教育を巡る様々な議論を重ねるとともに、全市長を対象とした悉皆調査の実施や都市の先進事例の発表等を通じて、ここに「教育における地方分権の推進に関する提案」を取りまとめるに至った。

本提案は、地域の特色を活かし、地域自らの責任で人間を育成していくとの認識の下、前述の国による抜本的な制度改革と併せ、教育に関する条例の整備の検討など、「教育における地方分権の推進」を真摯に目指す必要があることを強く提唱するものである。

[参考資料]

教育における地方分権の推進に関する調査結果の概要

- ・ 本調査は、「教育における地方分権の推進に関する研究会」において実施したものである。
- ・ 実施期間は、平成18年9月6日(調査依頼日)から10月31日(最終回答到着日)であり、全国802市中、748市(全市の約93%)から回答があった。
- ・ 調査結果の概要については、下記のとおりである。

1. 教育行政における地方分権について

設問 現在、教育行政において、国と地方は、対等・協力の関係になったと思いますか。

ア. そうなったと思う	1 市	0.1 %
イ. そうなりつつあると思う	122 市	16.3 %
ウ. そうなっていないと思う	416 市	55.6 %
エ. 期待した程なっていないと思う	199 市	26.6 %
オ. その他	10 市	1.4 %

★ 教育行政において、国と地方との対等・協力関係について、「ウ. そうなっていないと思う」、「エ. 期待した程なっていないと思う」が82%を占めている。

2. 権限の移譲について

設問 教育における地方分権を推進する上で、次のうち、どの権限が貴市へ移譲されるべきと考えますか。(複数回答可)

ア. 教職員人事権(政令市には既存)	395 市	52.8 %
イ. 給与負担	133 市	17.8 %
ウ. 学級編制権	454 市	60.7 %
エ. 教職員定数権	404 市	54.0 %
オ. 研修権(政令市・中核市には既存)	174 市	23.3 %
カ. 権限移譲については、今後の検討課題としている	166 市	22.2 %
キ. 特に考えていない	7 市	0.9 %
ク. その他	28 市	3.7 %

- ★ 回答数が最も多かったものは、「ウ. 学級編制権」であり、全体の6割を占めている。
- ★ 次に多かったのは、「エ. 教職員定数権」の54%、「ア. 教職員人事権」の52.8%であり、上位3項目が拮抗している。

3. 教育委員会について
 (1) 市教育委員会について

設問 本会の「教育行政については、教育委員会を設置して行うか、市町村長の責任の下で行うか選択可能な制度とすべき」との主張について、どう考えますか。

ア. 市教育委員会を廃止するべきである	46 市	6.2 %
イ. 選択可能な制度とするべきである	410 市	54.8 %
ウ. 現行制度を維持するべきである	258 市	34.5 %
エ. その他	34 市	4.5 %

★ 「ア. 市教育委員会を廃止するべきである」との回答と「イ. 選択可能な制度とするべきである」との回答を合わせると、回答市長の6割以上が、制度改革が必要と考えている。

★ 「その他」の意見は、下記のとおりである。教育委員会の職務権限の見直しが必要との意見が最も多い。

・ 教育委員会の職務権限の一部を市町村長に移行すべき。	11 市
・ もっと議論を深めるべき。	8 市
・ 市長の意向が反映できるシステムの構築が必要である。	3 市
・ 地域の実態を踏まえ、抜本的な改革が必要である。	2 市
・ 広域での教育委員会の設置が可能な制度とすべき。	1 市
・ まずは権限移譲を最優先に取り組む。それにより市教育委員会の活性化が図られるのではないかと。	1 市
・ 執行にあたる教育長を合議制である教育委員会から外すべき。	1 市
・ 考え方や取組目標を明示し、選考委員会などで投票して決める等の制度が必要である。	1 市
・ 教育行政を市町村長の責任の下で行うのであれば、中立・継続を保障する別の機関の設置が必要。二者択一は困難。	1 市
・ 教育基本法の改正が先である。	1 市
・ 今後検討。	2 市

(2) 都道府県教育委員会について

設問 都道府県教育委員会について、どう考えますか。

ア. 都道府県教育委員会を廃止するべきである	153 市	20.5 %
イ. 現行制度を維持するべきである	411 市	54.9 %
ウ. その他	184 市	24.6 %

★ 現行制度の維持が55%、都道府県教育委員会の廃止及びその他が45%と拮抗している。

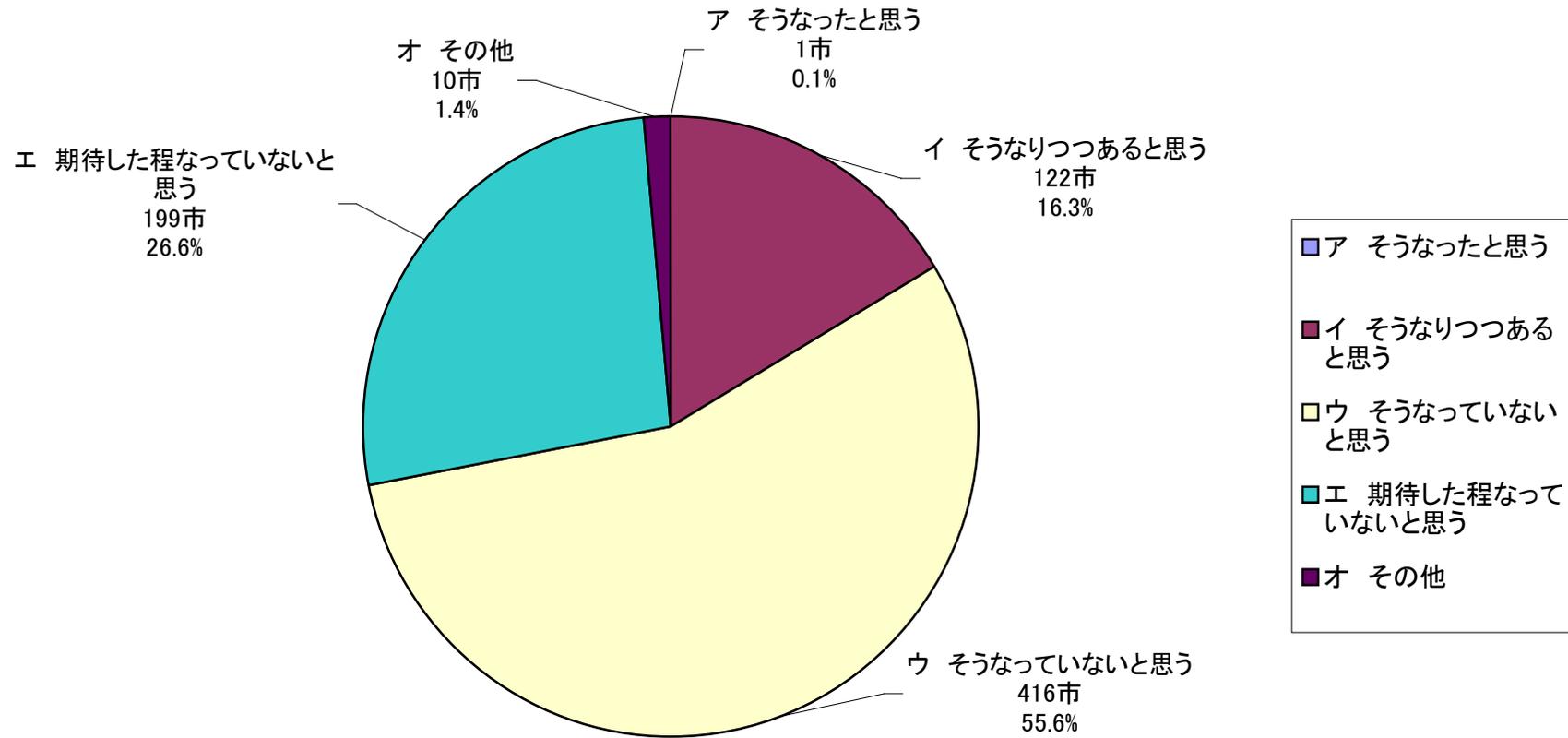
★ 「その他」の主な意見は、下記のとおりである。市町村への権限移譲を進め、都道府県教育委員会を縮小すべきとの意見が最も多かった。

・ 市町村への権限移譲を進め、都道府県教育委員会を縮小する。	50 市
・ 在り方の検討を含め、もっと議論を深めるべき。	18 市
・ 選択可能な制度とすべき。	15 市
・ 市町村への権限移譲を進め、段階的に都道府県教育委員会を廃止する。	11 市
・ 道州制を視野に入れた検討が必要である。	6 市
・ 都道府県立高等学校の管理等のために存続する。	6 市
・ 教育委員会と知事部局との役割分担を行うなど、教育委員会の所管の見直しを図る。	4 市
・ 都道府県と市町村とで共同の広域連合的な組織を編成する。	1 市
・ その他(存廃を述べる立場にない、わからない、どちらとも言えない等)	44 市

1. 教育行政における地方分権について(全体)

全市802市中748市から回答

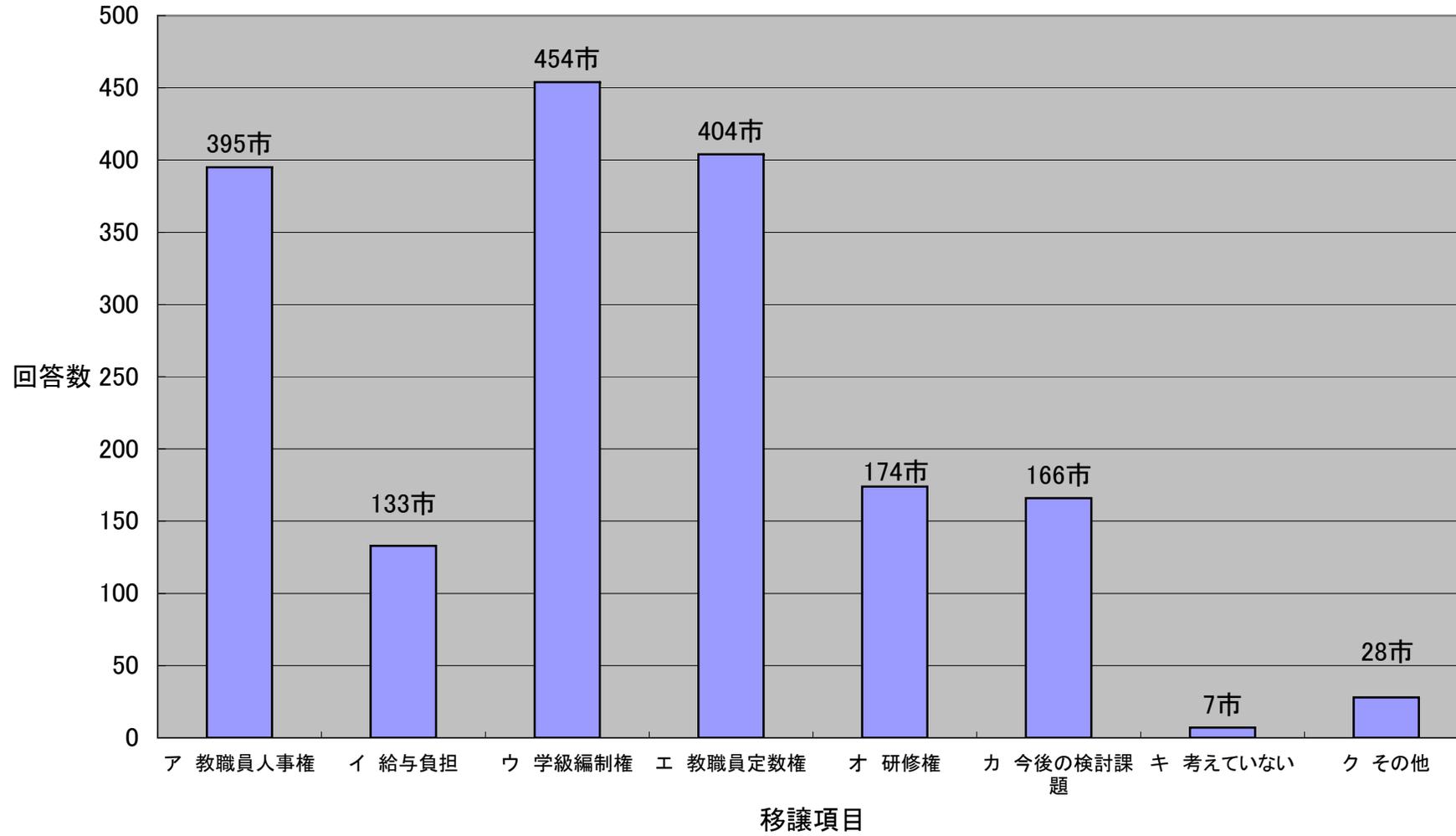
教育行政において、国と地方は、対等・協力の関係になったと思いますか



2 権限の移譲について(全体)

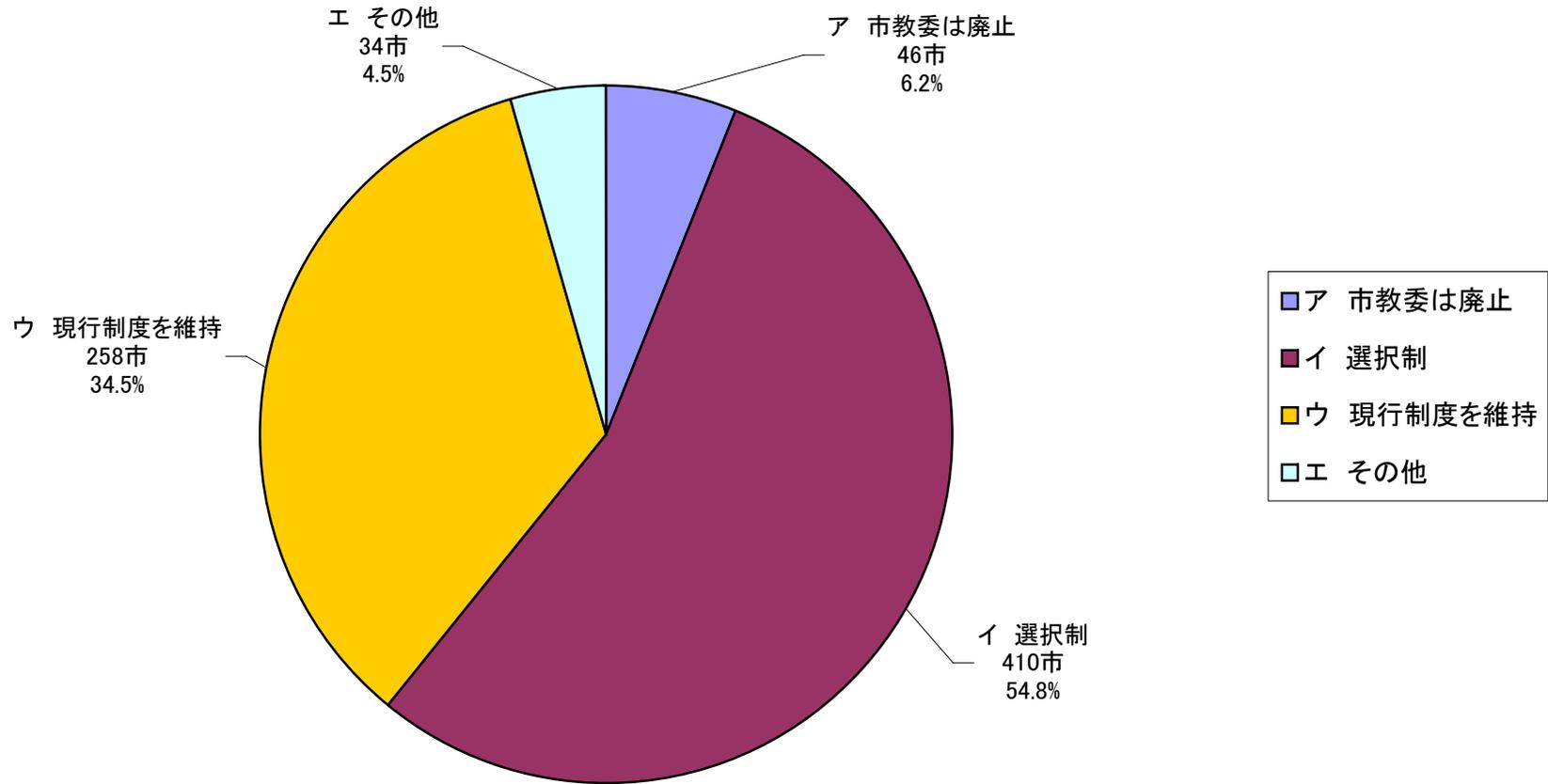
どの権限が貴市へ移譲されるべきと考えますか

全市802市中748市から回答



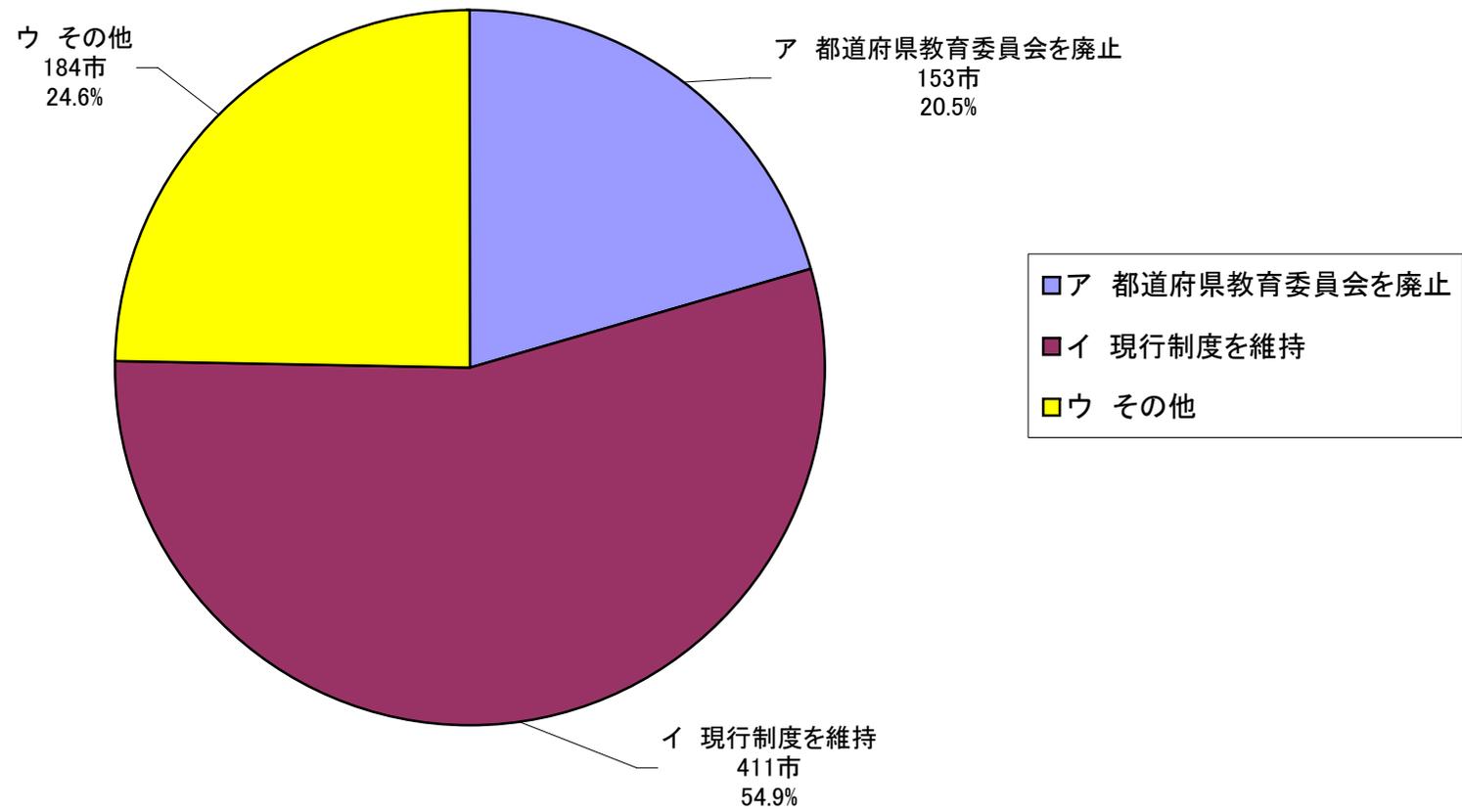
3(1) 市教育委員会について(全体)

全市802市中748市から回答



3(2) 都道府県教育委員会について(全体)

全市802市中748市から回答



教育における地方分権の推進に関する研究会名簿

平成19年2月14日現在

座長	浜松市長	北脇保之
座長代理	岐阜市長	細江茂光
〃	善通寺市長	宮下裕
委員	士別市長	田苅子進
〃	滝川市長	田村弘
〃	寒河江市長	佐藤誠六
〃	新潟市長	篠田昭
〃	稲城市長	石川良一
〃	杉並区長	山田宏
〃	川崎市長	阿部孝夫
〃	大和市長	土屋侯保
〃	川口市長	岡村幸四郎
〃	所沢市長	斎藤博
〃	磐田市長	鈴木望
〃	名古屋市長	松原武久
〃	豊田市長	鈴木公平
〃	高山市長	土野守
〃	池田市長	倉田薫
〃	柳井市長	河内山哲朗
〃	出雲市長	西尾理弘
〃	高松市長	増田昌三
〃	多久市長	横尾俊彦
〃	宮崎市長	津村重光
専門委員	東京大学名誉教授	大森彌
〃	地方財政審議会委員	木村陽子
〃	東北大学助教授	佐々木伯朗
〃	ジャーナリスト	松本克夫

教育における地方分権の推進に関する研究会 ワーキンググループ名簿

平成19年2月14日現在

座長	浜松市	企画部次長兼企画課長	山下隆治
座長代理	岐阜市	企画部総合政策審議監	西垣数之
〃	善通寺市	教育部長	樋笠利典
委員	土別市	学校教育課主幹	小山内弘司
〃	寒河江市	学校教育課長	熊谷英昭
〃	新潟市	教育委員会総務課長	斉藤仁
〃	新潟市	市政創造推進課長	高橋建造
〃	川崎市	教育委員会企画課長	小林和弘
〃	大和市	教育総務部長	八木繁和
〃	川口市	学校教育課学務課長	瀧澤重博
〃	所沢市	教育総務課主幹兼教育企画室長	藤田晃
〃	名古屋市	教育委員会総務部企画経理課長	中野克己
〃	豊田市	総合企画部専門監	太田稔彦
〃	岐阜市	教育政策室長	苅谷純次
〃	高山市	教育委員会事務局長	打保秀一
〃	池田市	市長公室長	今里健治
〃	出雲市	教育政策課主査	吾郷一郎
〃	高松市	教育部長	林昇
〃	宮崎市	学校教育課長	高山秀典

19名