

教育制度改革を  
取り巻く現状に  
ついて

桐田真人

## 教育制度改革を取り巻く現状について

### はじめに

「教育は国家百年の計」である。

正しい教育の推進は、日本の国づくり、地域づくり、人づくりにおいて最も重要な政策分野の一つである。

しかし、現実の教育現場では、様々に起きる問題に適切な対応できず、国民や住民、教育の主役である子どもたちの意向を正しく反映することのできない教育委員会組織の在り方、歴史地理教科書および副教材の自虐的な内容や教職員の資質などにおいて多くの課題を内包している。

この状況のなか、教育再生を望む強い国民の声が存在している。

現在、内閣において教育体制の構築と教育の再生の実行を最重要課題の一つとして取り組むべく「教育再生実行会議」を開催し、教育改革を推進する姿勢を強く貫いているところである。

教育再生は、教育の多くを実質的に担っている地方教育行政の遂行にとっても大きな影響を及ぼすものであることから、現在、政府、内閣および政権与党の特色が反映されながら進められている「教育委員会制度の在り方」「いじめ対策推進法」「教科書の在り方」など

教育制度改革や法令の内容や議論の方向性などを的確に認識し、研究することにより我が大津市の教育行政を正しく遂行するうえで、より高い効果が得られるものと考え、現在、議論がなされている教育制度改革を調査対象にしたものである。

## 現行教育委員会制度について

### 教育委員会の設置

全ての都道府県、市町村および教育事に務関する組合には、教育委員会を設置することが義務づけされている。

首長から独立した行政委員会であり、合議体の執行機関とされ、その多くは、月に1回程度の定例会と臨時会などを開催する。所管事務は、生涯学習振興・学校教育振興、文化振興、スポーツ振興などを担当している。

### 委員

原則として5人の委員をもって組織される。

首長の任命制であり、議会の同意を必要とする。任期は4年間。

委員長は、自らの独自行為として事務を処理することは、認められず、委員会の事務のすべては、委員会の指揮監督の下、教育長が処理する。

## 教育長

教育委員会から任命する。

教育委員会事務局の事務を統括し、所属職員を指揮監督する。

## 教育委員会と地方公共団体の長の職務権限

首長は、財務事務に関する権限を留保し、委員会は、事務の執行権限を有する。しかし、執行するための条例案や予算案の議会提出権は、首長の専属権限である。

## 国と県市町村および県と市町村との関係

地方自治法において、大臣による技術的な助言、勧告、資料提出の要求、是正の勧告、是正の指示を定めている。加えて文部科学大臣は、各教育委員会に対して教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言、援助を行うことができる。(都道府県教育委員会は、市町村教育委員会に同様である。)

教職員の任命人事権は、都道府県が有しており、市町村委員会は、進退についての内申、サービスの監督、研修の実施、勤務評定を行うに限られている。

## 意義と特性

### 「意義」

### (1)政治的中立の確保

教育は、個人の価値形成に関して大きな影響を与えることから、その内容は中立公正であることが重要である。このため、教育行政の執行において、特定の個人の価値判断や政治的影響力から中立性を確保することが必要である。

### (2)継続性安定性の確保

教育は、子どもの健全な成長のため、学習を安定した状態の中で継続的に行われることが必要である。

### (3)地域住民の意向の反映

教育は、地域住民にとって関心が高く、身近な行政分野であることから専門家のみが担うのではなく、広く地域住民の意向を踏まえて行うことが必要である。

## 特性

### (1)首長からの独立性

独立した行政委員会であることで、首長への権限の集中を防ぎ、中立的な行政運営を担保している。

### (2)合議制

多様な価値観を備えた複数の委員による合議制により、中立的な

意思を決定している。

### (3)住民による意思決定

住民が参加することで、教育行政官など専門家の判断に偏重した事務局運営を防ぎ、広く地域住民の意向を反映した教育行政を実現している。

### 教育委員会が抱える課題

#### 教育委員と教育委員会の権限

教育委員は、非常勤であり、名誉職の色彩が強いこともあり、その権限の多くが教育長に実質委任され、委員会の運営は教育長を長とする教育委員会事務局が主導している。このため、多岐にわたる教育委員会事務局の職務の指導監督を適切に行うことができないなど、委員会の代表者である委員長と事務の執行統括者である教育長との権限と責任の所在の不明確さが大きな問題となっている。このことは、定例会の形骸化、危機管理能力の欠如など機能的な問題点の誘因となり、結果、地域や保護者、子どもから寄せられる喫緊課題を集約し、的確に教育政策に反映できていないなどの指摘がなされている。

また、現行における制度の中で強く醸成蓄積されてきた「政治的

中立」という概念が首長と教育委員会のとの意思疎通を妨げる一因になっていることから地方教育行政全体における権限と責任を明確にするため、地域民意の代表者である首長が教育行政に連帯して責任を果たせるような制度に改善が強く求められている。他にも様々な問題の改善には、委員会制度の根幹的な制度に対する抜本的な改善が必要であると指摘されている。

## 改革の論点

### I 教育委員会制度の在り方について

①地方教育行政の権限と責任体制を明確にするため、首長が任免を行う教育長を教育行政の責任者とするを踏まえ、「教育長」「教育委員会」「首長」の法的位置づけと権限責任の相互関係についての在り方。

(1)「教育長」の任期や罷免の要件など「首長」と「教育長」の関係について。

(2)教育委員会の役割や「教育委員」の任命の方法について。

(3)教育の政治的中立・継続性・安定性を今後も確保するために、「教育委員会」の権限責任の所在について。

### II 教育行政における国、都道府県、市町村の各々の関係について

①教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担について。

(1)地方教育行政の法令違反や子どもの生命身体、教育を受ける権利の侵害などの場合、是正改善の指示等、国が果たす役割について。

(2)県費負担職員や人事権や給与負担について、都道府県及び市町村の役割について。

(3)教育行政の広域化について。

### Ⅲ学校と教育行政、保護者、地域住民との関係について

①学校と教育行政、保護者、地域住民との関係について

(1)コミュニティー・スクールや学校支援地域本部など、地域住民や保護者に開かれた、地域とともに歩む学校づくりを推進する方策について。

(2)地方教育行政や学校教育に係るふさわしい評価が行う第三者評価の仕組みについて。

以上の論点などを踏まえ、現在、教育再生実行会議において、慎重な議論が展開されている。

### いじめ防止対策推進法について

この法律は、第 183 回国会において成立し、平成 25 年 6 月 28 日



に平成 25 年法律第 71 号として公布された。公布の日から起算して 3 か月を経過した日から施行することとされている。

この法律は、いじめが、いじめを受けた児童等の教育を受ける権利を著しく侵害し、その心身の健全な成長及び人格形成に重大な影響を与えるのみならず、その生命又は身体に重大な危険を生じおそれのあるものであることを鑑み、いじめ防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するため、いじめの防止等のための対策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体等の責務を明らかにするとともにいじめ防止等のための対策に関する基本方針の策定や事項を定めたものである。

公布された法においては、国に対して、いじめ防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するためのいじめ防止基本方針を求めているとともに、地方公共団体に対しては、国のいじめ防止基本方針を参酌し地域実情に応じた地域いじめ防止基本方針の策定を求めている。また、学校に対しては、地域いじめ防止基本方針を参酌し、個々の学校の実情に応じた同様の基本方針の策定を求めている。さらに、学校の設置者および学校が講ずべきいじめ防止に関する措置や重大事案の対処等について規定している。なお、下記の概要に沿

い、特にいじめの基本的な考え方、国自治体学校が実施すべき施策、重大事態への対処方法を中心に有識者会議において、具体的な防止に関する対策を協議が開始され、施行される 9 月 28 日を目途に方針をまとめ、全国の教育委員会に示されることになっている。

## 概要

### I 総則

①「いじめ」を「児童生徒に対して、当該児童生徒が在籍する学校に在籍している等、当該児童生徒と一定の人間関係にある児童生徒が行う心理的又は物理的な影響を与える行為であり、当該行為の対象となった児童生徒が心身の苦痛を感じているものと定義している。

②いじめ防止等のための対策の基本理念、いじめの禁止、関係者の責務等を定めている。

### II いじめの防止基本方針等

①国に対して、いじめ防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するためのいじめ防止基本方針を求めているとともに、地方公共団体に対しては、国のいじめ防止基本方針を参酌し地域実情に応じた地域いじめ防止基本方針の策定を求めている。また、学校に対

しては、地域いじめ防止基本方針を参酌し、個々の学校の実情に応じた同様の基本方針の策定を求めている。国および学校は義務、地方公共団体は努力義務である。

②地方公共団体は、関係機関の連携を図るため、学校、教育委員会、児童相談所、法務局、警察等の関係者で構成されるいじめ問題対策連絡協議会を置くことができる。

### Ⅲ 基本的施策・いじめの防止等に関する措置

#### ①※学校の設置者および学校が講ずるべき基本的施策

道徳教育の充実、早期発見のための措置、相談体制の整備、インターネットを通じておこなわれるいじめに対する対策推進。

#### ※国及び地方公共団体等が講ずるべき基本的施策

調査研究の推進、啓発活動に関すること、いじめ対策に従事する人材確保。

②学校は、複数の教職員、心理、福祉等の専門家その他の関係者により構成される組織を置くこと。

#### ③個別のいじめに対して学校が講ずるべき措置

※いじめの事実確認、いじめを受けた児童生徒および保護者に対する支援、いじめを行った児童生徒に対する指導または保

護者に対する助言、いじめが犯罪行為として認められる場合、  
所轄警察署との連携について。

④懲戒、出席停止制度の適切な運用等その他いじめの防止等に関する措置を定めること

#### IV 重大事案への対処

①学校設置者および学校は、重大事案に対処、未然防止のために適切な方法により事実関係を明確にするための調査をおこなうこと。

②学校設置者および学校は、調査を行ったときは、調査に係るいじめを受けた児童生徒および保護者に対して、必要な情報を適切に提供すること。

③地方公共団体の長等に対する重大事案が発生した旨の報告、地方公共団体の長等による調査の再調査、その結果を踏まえたうえで、必要な措置を講ずること

#### V 雑則

① 学校評価における留意事項及び高等専門学校における措置に関する規定を設けること。

以上の論点などを踏まえ、現在、慎重な議論が展開されて

いる。

## 教科書の在り方について

### 教科書の定義

教科書とは、「小学校・中学校・高等学校・中等教育学校およびこれらに準ずる学校において教育課程の構成に応じて組織配列された教科の主たる教材として教授の用に供せられる児童又は生徒用図書であり、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」である。

なお、国公・私立の義務教育学校で使用される教科書は、全児童生徒に対して国費により無償で給与されている。

### 教科書の使用義務

学校教育法第 34 条において、小学校において文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならないと定められており、この規定は、中学校・高等学校・中等教育学校・特別支援学校においても準用されている。

なお、高等学校・中等教育学校の後期課程、特別支援学校・学級において、適切な教科書がないなど特別な場合には、一般図書を教科書として使用することができる。

## 我が国における教科書制度の沿革

戦後の学制改革以前においては、小学校用教科書に原則、明治 37 年以来、国定制度が採用されてきた。

中学校用教科書については、原則、検定制도가採用されてきた。

戦後、昭和 22 年に制定された学校教育法において、小学校・中学校・高等学校を通じて検定制도가採用され、現在に至っている。

### 教科書検定・採択制度

教科書発行者において編集された教科書は、検定採択等手続きを経て児童生徒に使用される。

図書は、文部科学大臣の検定を経て、学校で教科書として使用される資格が与えられる。発行者から検定申請が出された申請図書は、教科書として適切であるか否かを文部科学大臣の諮問機関である「教科用図書検定調査審議会」に諮問されるとともに、文部科学省の教科書調査官による調査が行われる。

審議会では、専門的学術的な審議を経て、答申が行われる。

文部科学大臣は、この答申を教科用図書検定基準に基づき適切か否かの審査を行います。その結果は公開されており、全国 9 か所の会場において教科書調査官が作成した調査意見書や審議会の意見を

踏まえた検定意見書などの関係資料が公開されている。

なお検定の周期は、おおむね4年ごとで行われる。

検定済み教科書は、通常、1種目（教科分類）についていくつかの種類が存在するため、この中から、使用する教科書を決める（採択）する必要がある。

採択権限は、公立学校は、所管の教育委員会にあり、国・私立学校は、校長にある。

採択方法については、義務教育課程は、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」で定められ、高等学校については、法令上の具体的な定めがなく、各教育委員会が採択を行っている。

### 検定の必要性

小学校・中学校・高等学校の学校教育においては、国民の教育を受ける権利を保障するために、全国的な教育水準の維持向上、教育の機会均等の保障、適正な教育内容の維持などが求められている。これらの求めにこたえるため、国は、小学校・中学校・高等学校等の教育課程において学習指導要領を定めるとともに、教材として最も重要な役割を果たしている教科書について検定を実施している。

### 教科書の在り方における現状に認識

平成 18 年に教育基本法が改正され、新しい「学習指導要領」のもとに行われた教科書検定であるが、多くの教科書にいまだに自虐史観による記述が存在している。特に高等学校の歴史教科書については、その傾向は強く、教育基本法や学習指導要領の趣旨とは程遠く感じる。

また地理において、領土問題は記載されているものの我が国の主張や立場を丁寧に記述されていないなどの指摘がある。また教科書採択についても、特定の教科書を長期間使用する地域や、教育委員会が入念な調査研究に基づき、権限と責任を十分に果たしていないなどの指摘がある。

## 改善の議論

### I 教科書検定の改善

### II 教科書検定基準の改善

- ① 政府見解や確定した判例があるものについては、適切に取り上げること。
- ② 諸説ある事項に関して記述する場合は、諸説各々について偏ることなく適切に取り上げること。
- ③ 引用資料についても、特定の事柄を殊更に強調しないようにする



こと。

### Ⅲ教科書検定の手続きの改善

- ① 教育基本法や学習指導要領の趣旨を的確に踏まえた教科書の編修執筆を発行者に意識させる必要があり、このため検定申請の際の編修趣意書などの提出書類の改善見直しを行うこと。

### Ⅳ教科書検定の透明化

- ① 教科用図書検定調査審議会委員および教科書調査官の役割責任をより明確にするため、教科書検定について更なる透明化を図ること。

### Ⅴ教科書採択の改善

- ① 教育委員会の調査研究など採択手続について、その実態を調査検証したうえで、教育委員会制度の改革議論の方向性を踏まえ、採択に係る権限と責任が十分に果たされるよう徹底を図ること。
- ② 一部、特定の教科書発行者の教科書が採択され続けている現状について調査検証を行うこと。

### Ⅵその他の改善議論

副教材の内容在り方について

教師用指導書の内容在り方について

大学入試センター試験の問題内容について

教科書検定基準における「近隣諸国条項」の見直しについて

道徳の教科化について

考え方

道徳教育は、人間尊重の精神と生命に対する畏敬の念を生活の中に生かし、豊かな心を持ち、伝統と文化を尊重し、それらを育んできた我が国と郷土を愛し、個性豊かな文化の創造を図るとともに、公共の精神を尊び、民主的な社会および国家発展に努め、他国を尊重し国際社会の平和と環境保全に貢献し、未来を拓く主体性のある日本人を育成するための基盤として道徳心を養うことを目標としている。

現状

学校における道徳教育は、「道徳の時間」を要に学校の教育活動全体を通じて実施されている。

教員配置

校内における道徳教育の指導の中心と位置付けられている「道徳教育推進教員」は、ほとんどの小中学校において配置されている。

授業時間

標準時数は、35 単位時間であり、全国平均で小中学校とも標準授業時数を上まわっている。

### 使用教材

「心のノート」が最も多く、次いで教材会社が開発刊行している図書や資料を使用している他、新聞記事なども使用されている。

なお、「心のノート」については、再配布が行われているが、内容についても全面改訂が行われており、新しい「心のノート」は平成 26 年 4 月から配布される予定である。

### 目標

道徳的な心情、判断力、実践意欲と態度などの道徳性を養うこと。

### 内容

①自分自身②他の人とのかかわり③自然、崇高なものとのかかわり④集団社会とのかかわりという視点から具体的な内容項目を提示している。

### 小学校

低学年では、あいさつなどの基本的な生活習慣や社会のきまり、人間として善悪の判断など。

中学年では、集団社会のきまり、協力助け合う態度を身に付けるこ

と。

高学年では、法令の意義を理解すること、集団社会における役割責任を果たし、相手を理解し思いやること、国家社会の一員であることの自覚をもつこと。

### 中学校

自他の生命を尊重し、規律ある生活ができ、主体的に社会参画し、国際社会に生きる日本人としての自覚を身に付けること。

### 実施する上での課題

現在の道徳の時間については、教育現場において、道徳教育の意義が十分に理解されていない状況があり、熱心に取り組まない教員が存在することや、教材が不十分であるなどの問題が指摘されている。

### 教科化の意義

教科にすることにより、指導内容を体系的、系統的に編成し、すべての学校、教員が授業時数を確保し、年間を通じて、組織的計画的に指導することができる。また、学習指導要領に示す指導内容に即した教材を使用して指導することができる。

### 教科の方向性

従来の教科は、原則、数値による評価、検定教科書の使用、中学校以上は、教科ごとの免許を設けている、という扱いがされているが、道徳の教科化については、従来とは異なり、以下の視点で新しい教科とすることが検討されている。

- 1、 数値による評価は、行わず、記述式などの評価の在り方を検討。
- 2、 検定教科書を作成するかどうか。しない場合については、学習指導要領の指導内容に沿った教材を使用すること。
- 3、 道徳の担当教員を設けず、学級担任が指導することとするかどうか。

以上の論点などを踏まえ、現在、慎重な議論が展開されている。

## 所感

今回の教育制度の現状に関する行政調査において特筆すべき点は、教育改革が力強く着実に行われている状況が実感できることである。

教育委員会制度については、長らく「政治的中立性の確保」という意義が、あまりにも重視されすぎて、結果、形骸化した教育委員

会を生み出し、そのことが教育委員会事務局の独善的閉鎖的な組織の形成を助長することになり、事務局の長である教育長の下で民意とかけ離れた地方教育行政が遂行されてきた側面がある。このことは、一方で「地域住民の意向の反映・意思決定（レイマンコントロール）」という意義に反することでもあり、権限と責任、運用の面において現行の教育委員会制度については、改善すべき課題は大きいものと感じるものである。

今回の調査においては、地方教育行政において、教育長と民意の代表である首長との権限と責任について、現在議論が展開されている状況を確認したところである。首長の関与を度合いについて議論されている。同時に形骸化した委員会機能の在り方や教育委員や教育長に必要とする資質についても議論されている。

いじめ防止対策推進法については、9月28日の施行にむけて、いじめの防止基本方針や基本的な施策や措置、重大事態への対処に関する方針の現状についての説明を受けたものである。多くの地方自治体がこの法律に基づいたかたちで条例の設置に向けた議論が開始されることになるものと推察するものである。特に、いじめの早期発見と早期防止については、教員などの経験などに過度に頼るとな

く、誰もが適切にその事案がいじめに該当する事案であるかどうかという事を素早く認知できる科学的な行動評価分析を導入し、適切に運用される機能の浸透を推進していく必要を感じるものである。

国民一人ひとりが、この法律制定の意義を認識し、児童生徒の命を守れる法律にしていかなければなりません。

教科書と道徳の教科化については、教科書検定の現状と見直しの方  
向性について説明を受けたものである。特にいまだに歴史教科の分  
野において、自虐史観にとらわれたものが存在している点を踏まえ  
た、検定基準の改善や手続きの見直しなどの状況を認識したもので  
ある。

特に歴史の分野において、近年、様々な検証考察が加えられてい  
ることを踏まえ、正しい歴史の知識を教科書に反映することが必要  
であると感じるものである。そのうえで、今後の議論を注視してい  
くものである。

道徳の教科化については、教科化に向けた議論の現状に関し説明  
を受けたものである。

特に道徳を正しく児童生徒に対して、教えることのできる教員の  
指導力の強化に向けた取り組みを行う必要がある。例えば、道徳の

考え方の第一にその重要性を唱えているあいさつについてである。

新任、中堅ベテラン男女に関係なく、あいさつを正しく行うことのできる教員の育成を図り、教員があいさつを通じて、積極的に道徳教育に取り組む姿勢を児童生徒に示していくことが、道徳の教育の推進の第一歩であると考えます。

道徳の教育を推進していくには、まずは、教員の道徳力の形成に力強く取り組む必要を強く感じるものである。今後の推移を注視していきたいと考える。

今回の教育制度改革を取り巻く状況に関する調査を通じて、総じて言えるのが、教員の資質の向上が地方教育行政を遂行していくうえで、何よりも重要であることである。

現場教員は、児童生徒と接する大人のうち、最も多くの時間を共にする存在である。ゆえに教員に力量は、児童生徒の人間形成において、大きな影響を与えるものである。それだけ教員は、重大な責務を担っていることを改めて自覚を促すものである。

また、制度や規則を現場で運用するのも教員である。

正しい教育制度の運用には、教員力の継続的な資質向上が不可欠であることを強く申し上げ、今回の調査の所感とする。