

大阪府教育基本条例案について

平成23年9月16日

大阪府教育委員会

はじめに

- ◆ 我が国では、教育の政治的中立性や継続性、安定性を確保するために、知事とは独立した教育委員会制度が教育関係法令により設けられている。
- ◆ 教育委員会では、これまでも、現行法制度のもとで知事と活発な議論を行い、議会とも議論を交わしてきたところであり、本条例制定の趣旨については疑問がある。
- ◆ さらに、条例で提案されている教育行政や学校運営にかかるルールには、様々な考え方がある中での「一つの見解」に基づくものが多く含まれている。条例により「一つの答え」に決め打ちすることのマイナスの影響は大きいと認識している。
- ◆ また、条例の内容が、学校現場、学校運営、人事運営の実態とあまりにもかけ離れており、施行された場合の弊害が大きすぎることに、実務を預かる教育委員会として強い危惧をもつ。
- ◆ 教育施策は、一旦決定すれば後戻りできない。条例が、大阪の子どもたちの教育に極めて大きな影響を及ぼすという認識を、議会と共有した上で、議論を尽くしたい。

(※本資料では、主な項目のみを取り上げた。)

1. 政治・知事と教育行政の関わりについて

質問事項

- 地方自治法や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。)では、首長や教育委員会の役割分担と議会の権限が定められ、教育行政の政治的中立性が図られている。法令が予定している教育委員会制度と本条例の整合性について、どう認識されているのか。

《知事による教育目標の設定と実現》(条例第6条第2項)

⇒地教行法第23条及び第24条において、教育委員会と地方公共団体の長の職務権限は分担されている。

⇒高等学校における総論的な目標は、すでに学校教育法第51条に規定されている。

《教育委員の罷免》(条例第12条第2項)

⇒教育委員の罷免は、地教行法上、心身の故障により職務の遂行が困難な場合、守秘義務違反等の「職務上の義務違反」があると認められる場合、社会通念上非難されるべき行為等の「委員たるに適しない非行」があると認められる場合に限定されている。

〔参考〕 地方自治法（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）

第八十条の八 教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。

〔参考〕 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年六月三十日法律第六十二号）

第二十三条 教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。

- 一 教育委員会の所管に属する第三十条に規定する学校その他の教育機関（以下「学校その他の教育機関」という。）の設置、管理及び廃止に関すること。
- 二 学校その他の教育機関の用に供する財産（以下「教育財産」という。）の管理に関すること。
- 三 教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。
- 四 学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関すること。
- 五 学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。
- 六 教科書その他の教材の取扱いに関すること。
- 七 校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関すること。
- 八 校長、教員その他の教育関係職員の研修に関すること。
- 九 校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること。
- 十 学校その他の教育機関の環境衛生に関すること。
- 十一 学校給食に関すること。
- 十二 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること。
- 十三 スポーツに関すること。
- 十四 文化財の保護に関すること。
- 十五 ユネスコ活動に関すること。
- 十六 教育に関する法人に関すること。
- 十七 教育に係る調査及び基幹統計その他の統計に関すること。
- 十八 所掌事務に係る広報及び所掌事務に係る教育行政に関する相談に関すること。
- 十九 前各号に掲げるもののほか、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関すること。

第二十四条 地方公共団体の長は、次の各号に掲げる教育に関する事務を管理し、及び執行する。

- 一 大学に関すること。
- 二 私立学校に関すること。
- 三 教育財産を取得し、及び処分すること。
- 四 教育委員会の所掌に係る事項に関する契約を結ぶこと。
- 五 前号に掲げるもののほか、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行すること。

〔参考〕 学校教育法（昭和二十二年三月三十一日法律第二十六号）

第五十一条 高等学校における教育は、前条に規定する目的を実現するため、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 一 義務教育として行われる普通教育の成果を更に発展拡充させて、豊かな人間性、創造性及び健やかな身体を養い、国家及び社会の形成者として必要な資質を養うこと。
- 二 社会において果たさなければならない使命の自覚に基づき、個性に応じて将来の進路を決定させ、一般的な教養を高め、専門的な知識、技術及び技能を習得させること。
- 三 個性の確立に努めるとともに、社会について、広く深い理解と健全な批判力を養い、社会の発展に寄与する態度を養うこと。

2. 府立学校の将来像について

質問事項

- 学区の全廃について、府民のコンセンサスが形成されているとお考えか。
- 府立高校には、地域や保護者の願いを受けて設立してきた高校も多い。そのような中、3年間定員割れという基準だけで統廃合するということは、地域の願いや地理的条件、各校のこれまでの取組等を考慮せずに統廃合せざるを得ないことになるが、どのようにお考えか。

《学校区制度の撤廃》(条例第43条)

⇒府においては、すでに、募集人員の34.4%を府内全域から募集している。また、平成19年に、従来の9学区を4学区に再編したところ。

《学校の統廃合》(第44条)

⇒法律上、都道府県は、高等学校の教育の普及及び機会均等を図るため、その区域内の公立高等学校の配置及び規模の適正化に努めなければならないとされている。

また、これまで府教育委員会が進めてきた「再編整備・特色づくり」においては、府内での特色ある学科等の配置状況、地域バランス、各校の取組状況等も踏まえ、府立高校の特色づくりを一層進めるという観点から、再編整備を進めてきた。その結果、10年間をかけ、18校の高校を削減してきたところ。

[参考]公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律(昭和三十六年十一月六日法律第百八十八号)

(公立の高等学校の適正な配置及び規模)

第四条 都道府県は、高等学校の教育の普及及び機会均等を図るため、その区域内の公立の高等学校の配置及び規模の適正化に努めなければならない。この場合において、都道府県は、その区域内の私立の高等学校並びに公立及び私立の中等教育学校の配置状況を十分に考慮しなければならない。

府立高校の通学区域

○ 通学区域に関する議論

1. 学区改編に係る学校教育審議会（平成16年7月～17年5月）
 - ・ 高校が地域とのつながりを確保する上で果たしてきた役割に対する評価
 - ・ 通学区域を撤廃した場合、特定の学校に希望者が過度に集中するなど、中学校での進路指導や生徒の進路選択に与える影響が大きく、混乱が予想される。
2. 平成22年9月議会（維新代表「通学区域の撤廃の検討状況」 教育長答弁骨子）
 - ・ 「撤廃を含めた通学区域のあり方については、公立高校の授業料無償化、私立高校生への授業料支援の拡大を踏まえ、生徒の学校選択の動向や就学の機会の確保の観点から検討」

○ 通学区域の現状等

1. 新たに加わった地域からの志願状況

H19	H20	H21	H22	H23
12.0%	14.3%	16.4%	17.2%	16.0%

2. 府内全域から出願可能な選抜の実施状況

- ・ 府内全域から募集する学科の割合 H22 29.5% → H23 34.4%
- ・ 府内全域から募集する学校数（160校中） H22 68校 → H23 78校

3. 県内全域を通学区域としている都道府県

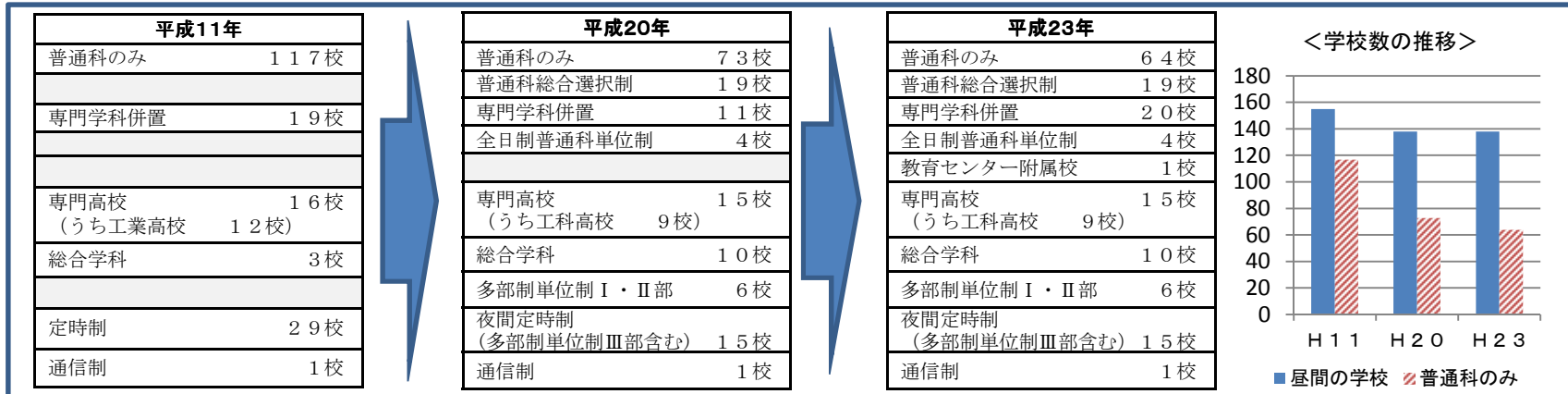
青森、宮城、秋田、茨城、群馬、埼玉、東京、神奈川、新潟、石川、福井、山梨、静岡、滋賀、奈良、和歌山、鳥取、島根、大分、宮崎（以上20都県 平成22年文科省調べ）

府立高校の配置

<再編整備における対象校の選定の考え方>

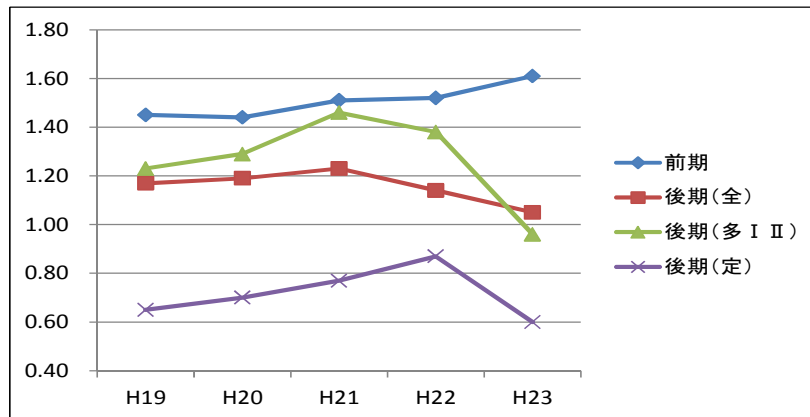
対象校の選定は、「特色ある学校の地域バランス」、「志願状況」、「地域的な近接性」、「交通の利便性」、「施設状況」、「学校の取組実績」等の客観的条件を総合的に勘案して決定する。

○配置数の変遷（特色づくり・再編整備計画の推進状況）



過去5年の選抜別志願倍率

○平成19年度～平成23年度選抜の志願倍率



選抜年度	前期	後期(全)	後期(多ⅠⅡ)	後期(定)
H23	1.61	1.05	0.96	0.60
H22	1.52	1.14	1.38	0.87
H21	1.51	1.23	1.46	0.77
H20	1.44	1.19	1.29	0.70
H19	1.45	1.17	1.23	0.65

3. 学校運営・校長像について

質問事項

- 校長には、一般的なマネジメント能力の高さだけでなく、教育に関する識見が必要だと考えるが、どう認識されているのか。
- 全ての校長、副校長、教頭を任期付きにすることで優秀な人材を確保できるとお考えか。
- 現在、すべての府立学校に学校協議会を設置しており、また、地教行法による学校運営協議会の設置もある中で、本条例の学校運営協議会の設置を義務付ける目的は何か。

《校長及び副校長の任期付採用》(条例第14条)

⇒ 地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律では、任期付採用は、内部で確保困難な人材の外部登用や高度に専門的知識経験等が必要な業務に従事させる例外的措置として規定されている。

《学校運営協議会の設置》(条例第11条)

⇒ 現在、地教行法(第47条の5)により、保護者や地域住民等が学校運営に参画する仕組みとして学校運営協議会の設置が認められている。また、大阪府立高等学校等の管理運営に関する規則により、全府立学校に学校協議会を設置し、保護者や地域住民等が参加して学校運営改善や特色づくりのための協議、意見交換や提言及び学校評価(学校関係者評価)を行っている。

現行の任期付校長選考について(H23年度分)

[1]応募資格

次の各号に掲げる項目に該当する者

- (1) 日本国籍を有し、地方公務員法第16条及び学校教育法第9条に該当しない者
- (2) 昭和24年4月2日から昭和52年4月1日までに生まれた者
- (3) 民間企業や行政機関、研究・教育機関等において、管理職の経験を有する者又はそれと同等以上の経験を有する者
- (4) 学校教育に関する見識と情熱を有する者
- (5) 原則として平成24年1月1日から勤務(研修)が可能な者

[2] 選考方法(小中・府立共通)

- (1) 一次選考(書類選考)
- (2) 二次選考(集団討論50～60分程度・個人面接20分)

[3] H23年度現在の任用数

小中学校 4人
府立学校(任期付)2人 (民間人校長)2人

[4] 配置効果

- 企業における研修を参考に研修形態等を工夫し、学校経営の視点を教員に養う。
- 企業勤務時代の人脈の広さを活用し、多方面からの講師招聘による研修の活性化。
- 民間人出身者として、保護者や地域住民に開かれた学校づくりの一層の推進。
- 授業観察において、「わかりやすい」授業づくりのため、一般視点からの指摘。
- 具体的な学校経営計画を基に、戦略的かつ迅速に学校改革を進め、学校現場に新風を吹き込み、学校の活性化に寄与している。
- 海外勤務経験を生かし、国際人として世界で活躍できる英語力やコミュニケーション力を育成する取組みを導入するなど、民間企業を経験した校長として、強い意志で学校づくりのビジョンを示し、経験や能力を生かした学校の特色づくりに取り組んでいる。

表1 任期付校長特別選考

<府立>

実施年度	公募 学区&市	校種	応募者数	採用者数
H21	4学区	高校	19	1
H22	1,2学区	高校	24	1
H23	高校・支援学校	府立学校	35	

<小中>

H20	寝屋川市	中学校	27	1
H21	守口市	小学校	52	1
	門真市	中学校	32	合格者辞退
H22	箕面市	小学校	16	1
	門真市	小学校	7	1
	大東市	中学校	6	0
	岸和田市	中学校	5	1
H23	豊中市	小学校	17	
	寝屋川市	小学校	6	
	大東市	小学校	8	
	東大阪市	小学校	12	
	大阪狭山市	小学校	14	

表2 民間人等

<府立>

H13	関西経済同友会から推薦2名			2
H14	府立高校卒業	高校	27	1
H15	泉北高校指定	高校	29	1
H17	盲・聾・養護学校	盲・聾・養護学校	9	1
H18	工科高校	高校	13	1
H19	普通科高校	高校	21	1
H20	普通科高校	高校	15	1

<小中>

H18	市町村教育長の推薦	小学校	—	1
-----	-----------	-----	---	---

学校協議会と学校運営協議会

	学校協議会	地教行法上の 学校運営協議会	本条例案上の 学校運営協議会
設置主体	校長	教育委員会	校長
設置目的	保護者や地域住民が参画し、教育活動や学校運営の改善を図るため設置。	保護者、地域住民等が参画し、学校の運営に関して協議する機関として設置。	保護者及び教育関係者の意見を聞き、学校運営を行うため設置。
構成員	保護者・地域住民等（広く学校外の人材）。教職員は除く。	保護者・地域住民、教育委員会が認める者。校長・教職員も可。	保護者・教育関係者。教職員は除く。
権限	<ul style="list-style-type: none"> ・校長の求める事項について協議 ・学校改善のための意見交換や提言（学校評価） 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校運営の基本方針の承認 ・学校運営に関して意見具申 ・学校の職員の採用その他の任用に関して任命権者に対して意見具申 	<ul style="list-style-type: none"> ・部活動等の運営に対する助言 ・校長の評価 ・教科書の推薦に関する協議 ・学校評価 ・教員評価

4. 人事関連業務について

質問事項

- 学校によって困難度や課題が異なる中で、各学校ごとに一定率の教職員を最低評価とし、分限処分の対象とする人事評価制度にすることで、教員集団の士気や質が上がると認識されているのか。
- 教員人事においては、現在も、校長の希望を尊重しながら、全体のバランスの中で各学校に配置しているが、全校長の意見を尊重した人事異動が可能とのお考えか。
- 総合的な事情を考慮せず、職務命令違反の回数のみで処分量定を定めることは、過度な処分となる可能性もあるが、どのように考えておられるのか。

《教員の任用》(条例第18条)

⇒地教行法上、教育委員会の所管に属する学校その他教育機関の教職員は、この法律に特別の定めがある場合を除き、教育長の推薦により、教育委員会が任命することとなっている。

⇒府教委では、府立学校において、校長が自校の課題に応じた求人情報(教科・分掌・部活動指導等)を公開し、教員が応募する「TRYシステム」や「特得システム」を運用している。校長はそこから自校に必要な人材を選択し、教育委員会は校長の意見を尊重し、人事異動を行う。

《人事評価》(条例第15条、第19条)

⇒府教委では、府立学校教職員及び市町村立学校の府費負担教職員を対象に絶対評価により実施し、その評価結果を昇給及び勤勉手当の勤務成績判定に活用している。

《懲戒・分限処分》(条例第37条)

⇒東京高裁判決(H23.3.10)では、「懲戒処分はかなり情状の悪い場合にのみ行われるもの。原告らは真摯な動機から起立しなかったもので、式を混乱させる意図もなく懲戒は重すぎる。著しく妥当性を欠き、懲戒権の範囲を逸脱している。」として、教職員167人の減給又は戒告処分を取り消している。

5. 学力テストの公開について

質問事項

- 小中学校教育については、市町村が基礎的な自治体として主体的な役割を担い、府は補完的な役割を担うとされている。しかしながら、府が学力調査テスト等の「市町村別結果」のみならず、「学校別結果」まで公開する旨の規定がある。「学校別結果」の公開は小中学校教育を主体的に担う市町村教委の判断によるべきと考えるが、府が実施する教育的意義は何か。

《学力調査テストの学校別結果の公開》(条例第7条第2項)

- ⇒府情報公開審査会答申(H21.6.15)では、学校別結果の公開は、教育活動に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められ、公開しないことができるとされたところ。
- ⇒大阪地裁判決(H22.6.18)においても、上記と同様の理由等に該当するため、学校別結果は公開しないことができるとされたところ。

[参考]過去の同種の調査における学校別結果の公開に関する判断

◎府情報公開審査会答申（平成21年6月15日）

学校別の平均正答率等については公開することにより、下位の学校の児童・生徒が自らの属する学校や地域について無用の劣等感を持ち、学習意欲を減退させるなど教育活動に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められ、(略)公開しないことができる。

◎大阪地裁判決（平成22年6月18日）

以下の理由等により、府条例で定める「事務執行支障情報」に該当するため、学校別結果は公開しないことができる。

- 実施要領に対する各参加主体、ひいては各学校や児童生徒らの信頼は保護されるべき。
- 学校別調査結果を公開することとした場合に、調査に協力しないとする市町村が現れるおそれは十分根拠がある。
- ある学校の平均正答率が悪かった場合には、調査対象であった児童生徒の劣等感等を抱き、教師や学校の教育の在り方のみが批判の対象とされ、これを避けるため点数偏重の弊に陥ったり、逆に当該地域の保護者の経済力など地域の教育環境の問題とされ、偏見や差別等を助長したりする結果となり、児童生徒に対する教育に悪影響を及ぼさないとも限らない。

6. 条例制定手続きについて

質問事項

- 行政では、府政の基本方針を定める条例の制定・改廃に際しては、府民や関係者の意見を聞き、議会との議論も踏まえるという所要の手続きを経て決定している。本条例は、このようなコンセンサス・検証を得る過程について、どう認識されているのか。

《条例制定の手続き》

- ⇒大阪府では、府の政策形成過程における透明性及び公平性の向上を図るため、府の基本的な施策に関する計画、指針等を立案する過程において、その計画等の案の趣旨、内容その他必要な事項を府民等に公表し、これらについて提出された府民等の意見、情報及び専門的な知識を考慮して意思決定を行っている。(パブリックコメント手続き)
- ⇒国の行政機関においても、平成17年6月に行政手続法を改正し、政令や省令を定めようとする際には、事前に広く一般から意見を募るパブリックコメント制度を法制化されている。
- ⇒さらに、教育基本法の改正の際は、中央教育審議会が、国民から意見募集のみならず、全国各地での公聴会や、有識者、教育関係団体からのヒヤリングを実施した上で答申をとりまとめた。その後、文部科学省においても、国民的な議論を高めるための取組みを推進するため、全国各地で教育改革フォーラムやタウンミーティングを開催している。

〔参考〕 大阪府パブリックコメント手続実施要綱（平成十三年四月一日から適用）

（目的）

第1条 この要綱は、パブリックコメント手続について必要な事項を定め、府の政策形成過程における透明性及び公正性の向上を図ることを目的とする。

（定義）

第2条 この要綱において「パブリックコメント手続」とは、府の基本的な施策に関する計画等を立案する過程において、その計画等の案の趣旨、内容その他必要な事項を府民等に公表し、これらについて提出された府民等の意見、情報及び専門的な知識を考慮して意思決定を行う手続をいう。

（対象）

第3条 パブリックコメント手続の対象は、次に掲げるものとする。但し、迅速性及び緊急性を要するもの及び軽易なもの等を除く。

- （1）府の基本的な施策に関する計画、指針等の策定及びこれらの重要な改定
- （2）府政に関する基本方針を定めることを内容とする条例又は府民に義務を課し、若しくは権利を制限することを内容とする条例若しくは規則（略）の制定又は改廃に係る案の策定
- （3）審査基準、処分基準又は行政指導指針（公にされるものに限る。）の制定又は改廃に係る案の策定

行政手続法（平成五年十一月十二日法律第八十八号）

（命令等を定める場合の一般原則）

第三十八条 命令等を定める機関（閣議の決定により命令等が定められる場合にあつては、当該命令等の立案をする各大臣。以下「命令等制定機関」という。）は、命令等を定めるに当たっては、当該命令等がこれを定める根拠となる法令の趣旨に適合するものとなるようにしなければならない。

2 命令等制定機関は、命令等を定めた後においても、当該命令等の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、必要に応じ、当該命令等の内容について検討を加え、その適正を確保するよう努めなければならない。

（意見公募手続）

第三十九条 命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案（命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。）及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見（情報を含む。以下同じ。）の提出先及び意見の提出のための期間（以下「意見提出期間」という。）を定めて広く一般の意見を求めなければならない。

2 前項の規定により公示する命令等の案は、具体的かつ明確な内容のものであつて、かつ、当該命令等の題名及び当該命令等を定める根拠となる法令の条項が明示されたものでなければならない。

3 第一項の規定により定める意見提出期間は、同項の公示の日から起算して三十日以上でなければならない。

教育基本法改正に係る国民各層からの意見聴取について

- 中央教育審議会
 - (1) 国民からの意見募集（手紙、FAX、e-mail等）：約13,100件（H14.3.12～H15.3.20）
 - (2) 「一日中教審」（公聴会）：全国5会場で開催、意見発表者46名、傍聴者1,245名
 - (3) 部会における有識者、教育関係団体からのヒヤリング：有識者7名、教育関係団体31団体
- 文部科学省
 - (1) 教育改革フォーラム：全国5会場で開催（別途、エルネットを活用したフォーラムも開催）
 - (2) 「教育改革タウンミーティング」：全国7会場で開催
 - (3) 答申（約10万部）、パンフレット（約34万部）を関係機関、各種会議の配布・説明