

教育再生関連法案

～ 学校教育法、地方教育行政法、教員免許法の改正 ～

文教科学委員会調査室 とだ ひろし
戸田 浩史

1. 法案提出に至る経緯

平成 18 年 9 月 26 日に発足した安倍内閣は、教育再生を最重要課題ととらえ、内閣に「教育再生会議」を設置した。10 月 18 日の第 1 回総会の挨拶の中で、安倍総理は、「教育再生の最終的な大目標として、すべての子どもに高い学力と規範意識を身に付ける機会を保障すること」を掲げ、学力向上を図る方策、教員免許更新制度の導入、学校評価制度の導入、「美しい人づくり」のための方策、家庭・地域・企業なども含め、政府全体、社会全体として取り組むべき事項について検討を要請した。

小泉内閣からの懸案事項であった教育基本法の改正は安倍内閣に引き継がれ、12 月 15 日成立、同 22 日施行された。審議の過程において、いじめによる自殺や高等学校における必修科目未履修問題等が大きく取り上げられ、その対応をめぐる教育委員会の在り方が検討課題として急浮上した。

平成 19 年 1 月 24 日、教育再生会議は、第一次報告「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～」を公表した。その中で、4 つの緊急対応として、いじめ問題への対応とともに、教育職員免許法（以下「教員免許法」という。）改正（教員免許更新制導入）、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。）改正（教育委員会制度の抜本改革）、学校教育法改正（学習指導要領改訂及び学校の責任体制確立）の 3 法案を平成 19 年の常会に提出するよう求めた。報告を受けた安倍総理は、伊吹文部科学大臣に常会に提出すべく法案化を指示した。

1 月 26 日、第 166 回国会召集日の衆参本会議における施政方針演説で、安倍総理は、改正教育基本法を踏まえ、関係法律の改正案を今国会に提出することを表明し、ゆとり教育の見直し、公教育の再生、教員免許更新制の導入、信頼される教育行政の構築等、社会総がかりで教育の基本にさかのぼった改革を推進する意欲を示した。

2 月 6 日、伊吹文部科学大臣は、発足したばかりの第 4 期の中央教育審議会（以下「中教審」という。）に、学校教育法、地教行法、教員免許法の改正について審議を要請した。当初、法案化を急ぐため中教審の審議を省略すべきとの意見もあったが、伊吹文部科学大臣が「超法規的な措置はできない」としたため、3 月中の提出に間に合わせるべく集中的な議論が進められることとなった。

焦点となっていた教育委員会に対する国の関与については、審議が難航し、一時は常会の提出は困難との見方もあったが、3 月 10 日、中教審は 1 ヶ月余の審議を経て、「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」答申を行った。このよ

うなハイペースで審議が進んだ背景には、既に従来¹の答申をまとめる際に検討済みの課題が多かったためとされる。教育委員会に対する国の関与については、異例の両論併記の答申となったが、伊吹文部科学大臣から報告を受けた安倍総理の裁断で地教行法に国の是正指示権が盛り込まれることとなった。

この後、政府内で法案化作業を進め、与党内の調整を経て、3月30日、学校教育法等改正案、地教行法改正案、教員免許法等改正案の3法案は国会に提出された。

2. 学校教育法等改正案

改正教育基本法の新しい教育理念を具体化し、各学校種の目的・目標を見直して、学習指導要領改訂につなげるため、学校教育法を改正する必要が生じた。また、本年1月の教育再生会議第一次報告において、学校の責任体制を確立するため、副校長、主幹等の管理職を新設することが提言されたこと、その他これまでの中教審答申等を踏まえ、学校評価・情報提供規定の整備、大学等の履修証明制度などの規定が盛り込まれている。

(1) 法案の概要

ア 各学校種の目的及び目標の見直し等

改正教育基本法の新しい教育理念の下、義務教育の目的、幼児期の教育や大学の規定が定められたことを踏まえ、各学校種の目的・目標を見直すとともに、新たに義務教育の目標を定めることを規定している。

以下のように教育基本法第2条(教育の目標)のうち、教育内容の大枠として義務教育の目標に規定すべきものに、現行法の小・中学校の目標を統合・整理したものとなっている。新たに「規範意識」が規定され、幼稚園の教育目標にも「規範意識の芽生えを養う」と規定されている。一方、教育基本法にある「道徳心」は規定されていない。

学校教育法改正案第21条(義務教育の目標)	教育基本法第2条(教育の目標)
(略)	(略)
1 学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、 <u>規範意識</u> 、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。	1 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と <u>道徳心</u> を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
2 (略)	2 (略)
3 我が国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、 <u>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態度を養う</u> とともに、進んで外国の文化の理解を通じて、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	3 正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
4 ~ 10 (略)	4 (略)
	5 <u>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</u> 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。

また、先の教育基本法改正により、義務教育の期間は別法に委ねることとされていたが、本法案に現行どおり9年間との規定が置かれている。

学校種の規定順については、現行法で「小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大

学、高等専門学校、特別支援学校、幼稚園」となっているのを、発達段階順に「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学、高等専門学校」に改正するとしている。

イ 副校長等新しい職の設置

学校が自主性・自律性を発揮し、学校における組織運営体制や指導体制の確立を図るため、幼稚園、小・中学校等に、副校（園）長、主幹教諭、指導教諭という新たな職を置くことができるとしている。現行法では、校長は「校務をつかさどり、所属職員を監督する」、教頭は「校長を助け、校務を整理し、必要に応じ児童の教育をつかさどる」と規定されている。なお、改正案では教頭は「校長及び副校長を助け」とされた。今回加えられる新たな職の役割は以下のようになっている。

副校長	校長を助け、命を受けて校務をつかさどる
主幹教諭	校長等を助け、命を受けて校務の一部を整理し、児童の教育をつかさどる
指導教諭	児童の教育をつかさどり、他の教諭等に対して、教育指導の改善・充実のために必要な指導・助言を行う

既に東京都や埼玉県のように、教頭を副校長と称したり、管理職を補佐して担当校務をつかさどる「主幹」職が置かれている自治体もある。また高い指導力のある優れた教員が他の教師への指導助言や研修に当たっている例も多く見られる。

ウ 学校評価及び情報提供に関する規定の整備

平成 14 年の小・中学校設置基準（文部科学省令）により、学校の自己評価実施とその結果の公表が努力義務化された。その後、いわゆる「骨太の方針 2005」や、平成 17 年 10 月の中教審答申（「新しい時代の義務教育を創造する」）で、学校評価のガイドライン策定の必要性が指摘され、平成 18 年 3 月、文部科学省は「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を策定した。

今回の法改正は、これら各種の提言や従来の取組等を踏まえて学校評価に関する規定を整備したものである。学校は、当該学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき、学校運営の改善を図ることにより、教育水準の向上に努めるとともに、保護者等との連携協力を推進するため、学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するとされている。

エ 大学等の履修証明制度

平成 17 年の中教審答申（1 月の「我が国の高等教育の将来像」、9 月の「新時代の大学院教育」）等で提言されていたもので、社会人等を対象とした特別の課程を履修した者に対して大学等が履修証明書を交付できるとしており、再チャレンジ政策の一環としても位置付けられている。

オ 施行期日

副校長等の新設については、平成 20 年 4 月 1 日、その他の事項については公布の日から 6 月以内で政令で定める日とされている。

(2) 論点

今回の法改正による各学校種の目的・目標の見直しは、改正教育基本法と告示である学習指導要領の間をつなぐものとされている。学習指導要領の具体的な改訂作業は中教審で行われるが、教育課程に何が盛り込まれ、何が削除されるのか、方向性を探る上で今後の議論が注目される。また、義務教育の目標として、教育基本法と同様、いわゆる「愛国心」が規定されたことから、次期学習指導要領上の取扱い等、先の教育基本法改正時の議論が再燃することも予想される。

新しい職の設置については、副校長と教頭、主幹教諭、指導教諭と主任(教務主任等)その他の教諭との関係や職務権限など、現在の各学校における校務分掌との関係を整理する必要がある。その職務にふさわしい給与体系も今後の検討課題である。また、昨年成立した行政改革推進法では、教職員定数について児童生徒の減少数を上回る純減のための措置を講ずるよう規定されており、これら新たな職も現行の教職員定数の枠内で設置することとされている。本制度を単なる名称の変更にとどまらず実効あるものとするためには、国庫負担の在り方を含め、定数面、財政面等総合的に検討すべきであろう。

3. 地教行法改正案(教育委員会の改革)

教育委員会については、従来から形骸化、責任の所在の不明確性、機動性・弾力性の欠如等の問題が指摘されていたが、昨年の教育基本法改正の審議において、いじめ、未履修問題等をめぐり、教育委員会に対する国の関与の在り方が焦点となっていた¹。

今回の改正は、こうした教育委員会が抱える問題を改善するため、教育委員会の責任体制の明確化や体制の充実、教育における地方分権の推進、教育における国の責任の果たし方、私立学校に関する教育行政について所要の改正を行うものである。

なお、当初検討されていた教育長の任命承認制度の復活や私学への指導規定などは見送られた。

(1) 法案の概要

ア 教育委員会の責任体制の明確化

教育基本法第 5 条、第 16 条の趣旨を踏まえ、新たに、地方教育行政は「教育の機会均等、教育水準の維持向上及び地域の実情に応じた教育の振興が図られるよう、国との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」との基本理念を明記している。

現行法では、教育委員会は、その事務の一部を教育長に委任することができることとされているが、本改正案では教育委員会の責任を重視する観点から、教育委員会の事務のうち、教育に関する事務の管理・執行の基本的な方針や教育委員会規則の制定・改廃など、合議制の教育委員会が自ら管理・執行する必要がある事項を規定し、その事項については委任

できないとしている。

また、教育委員会は、学識経験者の知見の活用を図りつつ、その事務の管理・執行状況について点検・評価を行い、報告書を作成し議会に提出するとともに公表しなければならないとしている。

イ 教育委員会の体制の充実

市町村は、近隣の市町村と協力して教育委員会の共同設置等の連携を進め、教育行政の体制の整備・充実に努め、文部科学大臣及び都道府県教育委員会は、必要な助言、援助を行うよう努めるとしている。

指導主事は、学校の教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項について、所管の学校の教職員に指導・助言する専門的職員であり、必置とされている都道府県教育委員会と異なり、小規模な市町村教育委員会ほど、その配置は進んでいない。そのため、本改正案では、市町村教育委員会に指導主事を置くよう努めるとしている。

また、教育委員の責務を明確化し、文部科学大臣及び都道府県教育委員会が教育委員の研修等を進めるとしている。

ウ 教育における地方分権の推進

教育委員の数について、現行法では5人を原則としつつ、都道府県・指定都市は6人、町村は3人とすることもできるとされているが、改正案ではこれを弾力化し、5人を原則としつつ、都道府県・市は6人以上、町村は3人以上とすることができるとしている。また、努力義務とされている保護者の委員への選任について、必ず含まれるものと義務化している。

教育委員会の所掌事務のうち、文化（文化財保護を除く。）スポーツ（学校における体育を除く。）に関する事務は、地方公共団体の判断により、首長が担当できるようにする。地方自治法の規定により補助執行させている例も見られるが、地方の自主性を尊重する観点から、これら2つの事項について特に法制化したものである。

県費負担教職員の人事権については、都道府県が市町村の内申をまって行うこととされているが、本改正案では、同一市町村内の転任については、市町村教育委員会の内申に基づいて、都道府県教育委員会が行うこととし、原則として市町村の意向に沿った異動が行われるようにしている。なお、県費負担教職員の人事権について、平成17年10月の中教審答申では、指定都市に続いて中核市への移譲が提言されていたが、今回の中教審答申では、なお検討を要するとして見送られた。

エ 教育における国の責任の果たし方

現行法では、地方自治法による技術的な助言、勧告、資料提出要求のほか、教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができるとされている。また、地方自治法では、地方公共団体の事務処理が「法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」の

国の関与について規定している。このうち「是正の要求」は、自治事務を対象とし、是正改善のための措置の具体的内容は、地方側に任されている。一方、「是正の指示」は、法定受託事務を対象とし、是正改善のための措置の具体的内容を示して必要な指示をすることができ、地方側はそれに従う義務がある²。

今回の改正案では、自治事務であっても、教育委員会の法令違反や怠りによって、生徒等の教育を受ける権利が侵害されていることが明らかである場合、文部科学大臣は、講ずべき措置の内容を示して、地方自治法の「是正の要求」を行う、同様の理由により、緊急に生徒等の生命・身体を保護する必要性が生じ、他の措置によってはその是正を図ることが困難な場合、文部科学大臣は「是正の指示」ができるとされている。そして「是正の要求」や「是正の指示」を行った場合、文部科学大臣は、当該地方公共団体の長及び議会に対してその旨を通知するとしている。

オ 私立学校に関する教育行政

知事は、私立学校に関する事務に関し、必要と認めるときは、教育委員会に対し、学校教育に関する専門的事項について助言・援助を求めることができるとしている。先の未履修問題が私学において多く見られたことから、中教審では、私学に対する何らかの指導等を可能とすることの是非が焦点となった。これについては、私学の建学の精神や独自性・自主性を尊重する観点から、反対する意見が多く、教育委員会の指導を可能とすることはせず、本規定となった。

カ 施行期日

平成 20 年 4 月 1 日から施行する。

(2) 論点

国の関与の在り方については、本年 3 月の中教審答申では両論併記となり、「国が指示できるような制度を新たに設けることは、地方分権の流れに逆行するとの意見や、是正の要求を行った事例が無いのに、より強力な関与を設ける必要性は無いなどの強い反対意見」もあったとされるが、安倍総理の裁断で本改正案が決定された経緯がある。地方自治法上の是正要求・是正勧告との相違、現行法では不十分とする根拠、是正要求・指示を行う必要性の具体的認定手続等、今後の審議を通じて明らかにする必要がある。

私学に対する教育行政については、本案の規定で十分なのか疑問視される一方、私学への行政介入の第一歩と不安視する声もある。私学側の不安を払拭するためにも、本改正案による具体的な運用事例が明らかにされる必要がある。いずれにせよ、首長部局における体制強化と私学側の自主的な取組が望まれる。

なお、民主党は、前国会に続いて、教育行政を首長に移管するとともに、教育委員会を廃止し、教育監査委員会に改組して首長の事務を評価・監視すること等を内容とする「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」を提出している。

4. 教育職員免許法等改正案（免許更新制）

平成 14 年 2 月の中教審答申（「今後の教員免許制度の在り方について」）では、「教員にのみ更新時に適格性を判断したり、免許状取得後に新たな知識技能を修得させるための研修を要件として課す更新制を導入することは、なお慎重にならざるを得ない」と免許更新制の導入は見送られた。

しかし、平成 18 年 7 月の中教審答申（「今後の教員養成・免許制度の在り方について」）では、更新制により適格性を判断するのではなく、必要な能力の刷新（リニューアル）が目的であるとして、30 時間の講習修了を要件として 10 年ごとの更新制導入を求めた。

他方、本年 1 月の教育再生会議第一次報告では、「10 年ごとに 30 時間の講習受講のみで更新するのではなく、厳格な修了認定とともに、分限制度の活用により、不適格教員に厳しく対応することを求めます」と、形式だけの更新制にならないよう要求していた。

本年 3 月の中教審答申では、平成 18 年の答申を基に、更新制導入のための所要の法改正等を進めることが適当であるとし、不適格教員の人事管理については、別途第三者からなる審査会の意見を聴いて「指導が不適切な教員」の認定を行い、研修を受けても改善されない場合は免職等の措置を講ずるとされた。本法案はこの答申に沿った制度設計となっている。

（1）法案の概要

ア 教員免許更新制の導入（教育職員免許法）

教員の資質の保持と向上を図るため、普通免許状及び特別免許状³に 10 年間の有効期間を定める。免許状の有効期間は、その満了の際、免許状保有者の申請により更新することができる。免許管理者（現職教員の場合はその勤務地の、非現職の場合はその住所地の都道府県教育委員会）は、免許状更新講習（30 時間以上）を修了した者の有効期間を更新する。また、免許管理者が、知識技能その他の事項を勘案して免許状更新講習を受ける必要がないものと認められた者については、受講を免除して更新する。なお、災害その他やむを得ない事由により、受講できないと認められる場合には、有効期間を延長することができるとしている。免許状更新講習の主な実施主体としては、教員養成の課程認定を受けた大学等が想定されている。講習は有効期間満了前 2 年の間に修了することが求められている。

本法施行前に授与された免許状は、有効期間の定めがないものとする。しかし、現職教員は、免許状更新講習の課程の修了確認を文部科学省令で定める日までに受けなければならないとされ、その後も 10 年ごとの修了確認を義務付けている。講習を修了できなかった者の免許状は、その効力を失うとされている。文部科学省では、現職教員を生年月日及び免許状授与の日に応じて 10 グループに分け、施行後 11 年かけて更新講習を実施することを検討している。現職でない者については、免許状更新講習修了確認を受けずに修了確認期限が経過した場合、免許管理者の確認を受けなければ、教員になることができないこととされている。

イ 指導が不適切な教員の人事管理の厳格化（教育公務員特例法）

任命権者は、教育学、医学、心理学等の専門家や保護者など、第三者の意見を聴いて、児童等に対する「指導が不適切な教員」の認定を行う。その結果、指導が不適切と認定された教員に対して、任命権者は研修（指導改善研修）を実施しなければならない。研修の際は個人ごとの計画書を作成する。研修期間は、1年を超えてはならないが、改善の見込みがある場合など、必要なときは研修開始から2年を超えない範囲で延長できるとされている。

指導改善研修中の教員は、教員免許法改正案により免許状更新講習を受講できないこととされているため、その間は、有効期間が延長される。任命権者は、研修終了時に前述の第三者の意見を聴いて、指導の改善の状況について認定を行う。その結果、指導の改善が不十分でなお児童等に対する指導が不適切であると認定した者に対しては、免職、再研修、他の職への転任等必要な措置を講ずるとされている。

ウ 分限処分を受けた者の免許状の取扱い（教育職員免許法）

教員が、勤務実績が良くない場合やその職に必要な適格性を欠く場合に該当するとして分限免職処分を受けたときは、その免許状は効力を失うとしている。

昨年7月の中教審答申において提言されているように、分限免職処分を受け、既に教員としての身分を失い、明らかに教員としての資質能力に問題があると認められる場合に、当該者に引き続き教員免許状を保持させておくことは、教員免許状や教員に対する信頼を著しく損なうことにつながるおそれがあるからとされている。

分限免職処分による免許状の失効、取上げは、平成14年2月の中教審答申でも提言されていたが、私学との整合性・バランスの観点から公立学校において導入が見送られた経緯がある。本改正案では、国立学校又は私立学校の教員についても、現行の懲戒免職処分相当に加え、新たに分限免職相当事由による解雇の場合にも、免許管理者がその免許状を取り上げなければならないとしている。私学の所轄庁は知事であるので、私学が分限相当の解雇を行ったときは、知事に対して報告し、知事はその旨教育委員会に通知することとしている。

エ 施行期日

免許更新制については、平成21年4月1日、その他の事項については平成20年4月1日から施行する。

（2）論点

教員に質の高い人材を確保するためには、大学等における教員養成の改善・充実や透明性の高い、人物評価を重視した採用選考等、養成・採用段階からの取組が重要である。その上で、教員免許更新制を実効性あるものとするためには、更新講習により教員が身に付けるべき内容とは何か、真に教員に求められるべきものなのか、明確にされなければならない。

現在の法定研修との関係についても整理する必要がある。特に10年経験者研修は、平

成 14 年に免許更新制の代替措置として法制化された経緯もあり、実施時期や内容等抜本的な見直しが不可欠であろう。

免許状更新講習の公正性の確保も重要である。そのためには、修了認定基準や受講免除に関する基準等が明確でなければならない。また、へき地勤務の教員など、更新講習の受講機会に格差が生じないように、適切な措置を取る必要がある。

免許保有者は約 500 万人前後いるといわれ、うち現職教員約 110 万人に対し、10 年に 1 度の更新講習を受けさせるためには膨大な費用が必要となる。一人 3 ～ 5 万円、年間 10 万人として約 30 億円とも予想されている⁴。その費用負担の在り方について早急に検討する必要がある。信頼できる免許管理システムの構築も重要な課題であろう。

なお、民主党は、教員の免許につき修士学位を要件とし、10 年ごとに 100 時間の講習を義務付けること等を内容とする「教育職員の資質及び能力の向上のための教育職員免許の改革に関する法律案」を提出している⁵。

¹ 教育委員会制度については、拙稿「岐路に立つ教育委員会制度」『立法と調査』263号(2007.1.12)参照

² 地方分権一括法附帯決議「…自治事務に対する是正の要求については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、当該事務の処理が明らかに公益を侵害しており、かつ、地方公共団体が自らこれを是正せず、その結果、当該地方公共団体の運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じている場合など、限定的・抑制的にこれを発動すること。なお、是正改善のための具体的な措置の内容は地方公共団体の裁量に委ねられているものであり、国はこの地方公共団体の判断を尊重すること。」第 145 回国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会(平 11.7.8)

³ 担当教科につき専門的知識技能を有し、社会的信望のある者について任命権者の推薦に基づき、授与権者の行う教育職員検定に合格した者に授与される。授与した都道府県においてのみ有効。

⁴ 第 166 回国会衆議院文部科学委員会議録第 9 号 6 頁(平 19.4.11)

⁵ 民主党は、この他にも前国会に続き、「日本国教育基本法案」及び、学校教育環境整備指針の策定と必要な財政措置を国に義務付けること等を内容とする「学校教育の環境の整備の推進による教育の振興に関する法律案」を提出している。