

行政視察等報告書

令和元年10月18日

境港市議会
議長 柗 康弘 様

会派名 無所属
代表者 松本 熙



下記のとおり行政視察（調査・研究）を行ったので、その結果を報告します。

記

1 視察等期間	令和元年5月14日（水）～15日（木）
2 視察等先 及び内容	会場 東京都国分寺市（都立多摩図書館セミナールーム） 研修内容 第36回議員の学校「教育の権利、生涯学ぶ権利が危ない」 1日目：5月14日（13：00～17：55） 講義1 学校統廃合と小中一貫教育、コミュニティスクール ～学校教育制度の基本から考える～ 講義2 公立図書館の基本的原則と直面している現実的な課題 －民間委託、職員の非正規化、 図書館資料費の削減・・・ 2日目：5月15日（9：15～17：00） 講義3 公民館の基本的な役割と直面している課題 －地域で1人ひとりの主権者としての学びを実現する ために 講義4 地方自治の本質と教育行政のあり方 －「地方分権一括法案」の成り立ちと自治体の選択～
3 視察等議員	松本 熙
4 総経費	合計（1名）73,040円
5 所見等	別紙のとおり

**講義1 学校統廃合と小中一貫、コミュニティ・スクール
～学校教育制度の基本から考える～
講師：新井文明（首都大学東京教授）**

はじめに、公立小中学校の統廃合が、小中一貫教育とセットで進められる自治体が出てきています。又、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）設置が、2017年の法改正で教育委員会に努力義務化され、地域学校協働活動も推進され始めています。

現在は、第9次地方分権改革が今年3月に閣議決定され、4月には衆議院地方創生に関する特別委員会で可決されました。現在も続くこうした一連の動きは憲法改定論議と関連づけられて動いています。

1947年に施行された日本国憲法と教育基本法によって、戦後つくられてきた教育と教育行政のあり方が大きく転換されようとしており、その内容から言えることは、住民の学ぶ権利が危なくなってきたとの指摘がありました。

**講義2 公立図書館の基本的原則と直面している現実的な課題
～民間委託、職員の非正規化、図書館資料費の削減・・・
講師：松岡 要（元日本図書館協会事務局長）**

図書館と図書館を取り巻く状況は著しく変化しています。現状と経緯を通覧し、図書館事業を支える制度、仕組みを確認し、本来的な在り方を追求する内容でした。

平成の大合併後、図書館数が未設置市町村は23.4%あるという。住民の生活圏域に図書館が必要で、G7各国の比較では10万人当たりドイツが12.9でトップ、日本が最下位で2.56。G7各国では、人口10万人当たり平均6館設置と推定され、日本は2.6館で最低。

国内で全市町村への設置の県は、財政力指数が滋賀県（0.54）、石川県（0.47）、富山県（0.45）、福井県（0.38）、鳥取県（0.25）の5県です。

図書館の役割・機能は、住民が求める資料、情報を確実に提供する自治体の事務とし、運営の基本は自治体が設置、教育委員会が所管、管理し、教育機関として図書館が自立・運営。司書を中核にして運営する。

一方、図書館の所管を教育委員会から外す動きがある。第9次地方分権一括法案が国会上程され、提案募集方式に基づく地方からの提案について、「平成30年からの提案等に関する対応方針」を踏まえ、都道府県から中核市への事務・権限の委譲や地方公共団体に対する義務付け、枠付けの見直し等の関係法律の整備を行い、13法律を一括し、図書館、公民館等について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管可能とする法案が示されました。

指定管理図書館の問題で、導入の現状は都道府県12.9%。指定都市24.2%、特別区52.2%、市町村15.6%（2015年調査）。

図書館の指定管理者制度の対応は、2017年調査で、導入済み17%、導入しない（現状のまま）68%、検討予定9.5%、その他4%です。

内閣府経済財政諮問会議で高市総務相から「政府、指定管理図書館肯定せず」と報告がありました。(2016.11.26)

最後に、図書館に求められる機能として、(1) 住民の読書権を保障できる図書館の管理運営、組織を迫する一図書館の機能拡大。

(2) 自治体の資料管理を一元化する一図書館の機能拡大。(3) 他の自治体図書館との連携推進、拡大できる制度、仕組みを追求する。

講義3 公民館の基本的な役割と直面している課題

一地域で1人ひとりの主権者としての学びを実現するために一

講師：長澤成次(千葉大学名誉教授)

1. 公民館の原点を確かめる
2. 戦後社会教育法制における社会教育の自由と自治
3. 改めて公民館・社会教育法をめぐる国の主な動向を確かめる
4. 第9次地方分権一括法案とは
地方教育行政の組織及び運営に関する法律第二十三条第一項の条例の定めるところにより、その長が同項第一号に掲げる事務を管理し、及び執行することとされた地方公共団体である市町村にあっては、第一項の規定にかかわらず、同項第三号及び第四号の事務のうち特定事務に関するものは、その長が行うものとする。
5. 第9次地方分権一括法案における「特定」概念の導入の問題点
 - (1) 憲法・地方自治法・教育基本法と「特定地方公共団体」
「特定事務」「特定社会教育機関」「特定公民館」導入の問題点。憲法第14条(法の下での平等)の精神からいっても、又、憲法上規定された人権としての教育権・学習権をすべての住民に普遍的に保障するという社会教育行政の役割からいっても、「地方分権」「規制緩和」「義務付け・枠付けの見直し等」の名のもとに法改正が行われること自体、極めて問題がある。
法改正によって憲法・教育基本法制から公立社会教育施設を容易に離脱させるうる法改正案である。
 - (2) 本件特例を設ける場合の社会教育の適切な実施の確保については「答申」において「議論された担保措置の例」
 - (3) 首長による職員任命と公民館運営審議会委員・図書館協議会委員の委嘱任命、社会教育職員や、さらに社会教育施設における住民参加・住民自治を保障する制度的保障である公運審委員や図書館協議会委員までもが首長任命になれば。「行政的な視点が優先され、学習に関する住民の自主性・自発性が阻害される」(「答申」)危険性が生まれることは容易に想像される。「観光・地域振興分野やまちづくり分野」をめぐっては住民の学習の自由が最大限保障されなければならない。その自由な学びの公共空間においてこそ地域づくりを担う住民自治が豊かに形成されるからである。そして住民の学びを支える公民館主事・図書館司書は、自からの専門性に基

いた、自由で自律的な社会教育労働が保障されてこそ、住民の生涯にわたる学習の自由と権利を保障していくことが出来るからであると話された。

講義4 地方自治の本質と教育行政のあり方

～「地方分権一括法案」の成り立ちと自治体の選択～

講師：池上洋通（議員の学校・学校長）

I 地方自治の本質—憲法が定めたこと

1 近代市民憲法の組み立て

(1) 国民主権（人民主権）の原則

① 主権＝国家の最高意思決定権

② 君主主権から人民主権へ — 近代市民革命の基本原則

(2) 近代市民主権の基本的構成

① 人民主権の確認（宣言）

② 国家の目的[→基本的人権とその保障]の明記

③ 国家の目的を達成するための政府組織の原則と展開

2 日本国憲法の構成と大日本帝国憲法との比較

日本国憲法の構成と大日本帝国憲法との比較			
章	章題	章	章題
勅語、前分		告文・勅語・上論	
1	天皇	1	天皇
2	戦争の放棄		
3	国民の権利及義務	2	臣民権利義務
4	国会	3	帝国議会
5	内閣	4	国务大臣及び枢密顧問
6	司法	5	司法
7	財政	6	会計
8	地方自治		
9	改正		
	最高法規		
	補則	7	補則 [改正条項を含む]
1946. 11. 3 交付		1889. 2. 11 発布	
1947. 5. 3 施行		1890. 11. 29 施行	

3 日本国憲法が定めた国家の目的と政府組織の任務

(1) 国民（人民）主権原理による国家の目的

① 「戦力不保持・交戦権の否認」による恒久平和の実現

② すべての個人に対する基本的人権の保障

(2) 中央政府の任務

① 恒久平和主義の原則に基づく国内外における政策の展開

② 「法の下での平等」その他の原則に基づく基本的人権の保障体制の全国的な条件整備

③ 国民全体の生活的条件（環境・経済・・・）の維持

(3) 地方自治体政府の任務

① 恒久平和主義の原則に基づく国内外における政府の展開

② 基本的人権の保障

◇広域的自治体（都道府県）

a 包括する基礎的地方自治体に対する保管

b 所管する事務による個人に対する基本的な人権の保障

c 所管する広域的地域における生活的条件（環境・経済・・・）の整備・維持

◇基礎的自治体（区市町村）

a すべての個人に対する個別的な基本的人権保障の実現

b 所管する広域的地域における生活的条件（環境・経済・・・）の整備・維持

4 権力分立の原理の発展

(1) 近代市民革命による権力分立の原則と確立

(2) 明治憲法体制 中央政府の三権分立と垂直型分権の体制

[外見的立憲主義]

(3) 近接性の原理による政治体制の構築

① 近接性の原理—各個人に対する人権の保障を最優先する原則から、各個人の生活に最も身近な政府組織の意思・行為を優先する政治体制の原理

② 市町村最優先・都道府県優先の原則

「行政事務再配分に関する勧告」（地方行政調査委員会議、1950年12月22日）

II 基本的人権の展開

1 日本国憲法による基本的人権の展開

2 国際条約による基本的人権の保障

III 教育行政について

1 基礎的自治体における政策的な活動分野の展開

2 憲法原則から見た教育行政の目的

3 教育行政の原則

IV 地方分権—括法案の流れとその背景

V 国連「持続可能な開発のための2030 アジェンダ」の実現と教育・学習プラン

終わりに

学習権なくしては、人間的発展はあり得ない。学習権なくしては、農業や工業の躍進も地域の健康の増進もなく、そして、さらに学習条件の改善もないであろう。この権利なしには、都市や農村で働く人たちの生活水準の向上もないであろう。端的に言えば、このように学習権を理解することは、今日人類にとって決定的に重要な諸問題を解決するために、私たちがなしうる最善の貢献の一つなのである。

しかし、学習権はたんなる経済発展の手段ではない。それは基本的権利として捉えなければならない。学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置付けられ、人々を、成り行き任せの客体から、自ら歴史を作る主体に変えていくものである。それは基本的人権の一つであり、その正当性は普遍的である。学習権は、人類の一部のものに限定されてはならない。即ち、男性や工業国や有産階級であってはならない。

私たちは、政府・非政府双方のあらゆる組織が、国連、ユネスコ、その他の専門機関と協力して、世界的にこの権利を実現する活動を進めることを切望すると述べて、「議員の学校」最後の講義4が終了した。