**調　査　報　告　書（第３次）**

大阪府教育委員会

　委員長　隂　山　英　男　殿

　　　　　　２０１５年（平成２７年）２月１９日

　　　　　　　　　　　　　　　　　　認定こども園条例改正に係る事実関係等調査チーム

　　　　　　　　　　　　　　　　　　調査員（主査）　弁護士　　福　　原　　哲　　晃

　　　　　　　　　　　　　　　　　　調査員　　　　　弁護士　　桑　　山　　　　　斉

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　同　　　　　　弁護士　　高　　村　　　　　至

　当調査チームが貴委員会より委嘱を受けて実施した調査（第３次調査）の結果について，以下のとおりご報告申し上げます。

**第１章　第３次調査の実施**

**第１　調査事項**

第３次調査（以下「本件調査」という。）は，貴委員会から委嘱された調査事項のうちの下記事項（以下「本件調査事項」という。）について実施した。

記

「大阪府認定こども園の認定要件に関する条例改正に係る教育委員会としての意思決定プロ　セスの妥当性等について」

**第２　調査方法**

「大阪府認定こども園の認定の要件に関する条例」（以下，「認定こども園条例」という。）の改正経過並びに貴委員会における議論の経過，状況等については，第１次調査時に貴委員会事務局（以下，「教育委員会事務局」という。）から受けた説明及び資料とともに、新たに必要な説明及び資料の提供を受け，これらを精査し検討した。

併せて，平成２７年２月３日から同月１０日にかけて，教育委員全員及び橋本正司教育次長（以下，「橋本次長」という。）の６名に対しヒアリングを実施した。また，ヒアリングに際し，立川さおり委員からも資料の提供を受けた。

本報告書は上記調査に基づくものであり，本件調査事項についての事実確認とともに，貴委員会から要請された，当調査チームとして認定した事実に対する見解を付加するものである。

**第２章　調査により当調査チームが認定した事実**

　**第１　はじめに**

　　　　本件調査において重要となるのは，平成２６年９月１９日に行われた教育委員意見交換（以下，「９月１９日意見交換」という。）位置づけである。そこで以下では，９月１９日意見交換に至る経緯，９月１９日意見交換及びその後の経緯に分けて認定事実を論じる。

認定こども園条例の改正については，調査報告書（第１次）においても述べたが，就学前の子どもに関する教育，保育等の総合的な提供の推進に関する法律（以下，「就学前教育・保育総合推進法」という。）の平成２４年一部改正により，幼保連携型認定こども園に関する基準については，主務省令の基準に従って，又はこれを参酌して，都道府県，指定都市，中核市が条例で定めることになり，また併せて幼保連携型認定こども園以外の認定こども園についても主務省告示の基準が改正されたことから，これに対応すべく条例の改正が必要となった。改正法の施行が平成２７年４月１日であることから，関係者への周知期間を考慮すると，認定こども園条例の改正は，平成２６年９月に招集される大阪府議会に上程して，同年１０月末ころまでに成立させる必要があった。

このうち，認定こども園の学級の編成に関する主務省令等の基準が，満３歳以上４歳未満の子どもについて，３５人以下とされており，大阪府においては，これまで，私立幼稚園，公立幼稚園を問わず２５人以下とする旨条例にて定めてきたことから，この点が条例改正における主要な課題となり，この改正を巡って本調査事項に関わる問題が発生するに至った。

また，認定こども園条例改正について，大阪府における所管部署は，保育園の関係から福祉部子育て支援課（以下，「子育て支援課」という。），私立幼稚園の関係から府民文化部私学・大学課（以下，「私学・大学課」という。），及び公立幼稚園の関係から大阪府教育委員会事務局小中学校課（以下，「小中学校課」という。）の３部署であった（複数部署にまたがる場合を「共管」と呼ぶが，認定こども園条例改正については，共管であった。ただし，主たる所管は福祉部であった。）。

なお，以下の経緯は全て平成２６年に生じたものであるので，平成２６年に生じた事情についての年の記載は全て省略している。また，関係者において記憶や見解に特段の争いのない点については，そのまま事実として認定している。

**第２　９月１９日意見交換がなされるまでの経緯**

　　**１　中原教育長に対する説明がなされるまでの経緯**

1. **３月７日**

子育て支援課，私学・大学課及び小中学校課の３課により，認定こども園条例改正についての打ち合わせが行われた。議題は，３歳児クラスにおける幼児数，安心こども基金，園舎と園庭を同一敷地内に設置する特例及び幼稚園型認定こども園の開所時間であった。

1. **３月２６日**

上記３課により，政令指定都市担当者に対する意見交換会を開催し，府から政令指定都市に対して「幼保連携型認定こども園の設置運営基準（大阪府対応案）」について説明した。主な説明内容は，議会上程までのスケジュール，府条例に関する事項（３歳児クラスにおける幼児数，職員配置，園舎・園庭等）及び府審査基準に関する事項（園長資格，子育て支援事業等）であった。

1. **３月２８日**

上記３課により，中核市に対する意見交換会を開催した。内容は，政令指定都市に対するものと同様であった。

1. **４月２３日**

大阪府子ども施策審議会が開催され，子育て支援課，私学・大学課及び大阪府教育委員会事務局教育総務企画課が出席して，３歳児クラスにおける幼児数を含む設備運営基準について，参考資料として提示して説明した。

1. **５月７日**

子育て支援課は，電子メールにより，私学・大学課及び小中学校課に対し，子育て支援課作成の，政令指定都市及び中核市向け幼保連携型認定こども園設備運営基準条例案について，確認依頼をなした。私学・大学課及び小中学校課は，それぞれ確認した。

1. **５月１２日から５月２９日まで**

子育て支援課は，電子メールにより，政令指定都市及び中核市に対し，政令指定都市及び中核市向け幼保連携型認定こども園設備運営基準条例案を参考として情報提供し，同時に私学・大学課及び小中学校課にも情報提供した。その後この間に一部修正案を合計５回にわたり同様に情報提供した。

1. **６月１１日**

子育て支援課は，政令指定都市及び中核市を除く市町村担当者，私学・大学課並びに小中学校課に対し，６月１０日に内閣府から事務連絡があった幼保連携型認定こども園の認可基準と施行規則について，周知のため送付した。併せて，その際に，大阪府における幼保連携型認定こども園にかかる条例制定については，現在ある認定こども園条例の改正により対応し，９月議会に提出予定と情報提供した。

1. **６月１６日**

子育て支援課は，電子メールにより，私学・大学課及び小中学校課に対し，９月議会提出予定の認定こども園条例の改正案の確認依頼をなし，翌１７日には修正版の確認依頼をなした。私学・大学課及び小中学校課は，それぞれ確認した。

1. **７月１５日**

子育て支援課は，電子メールにより，私学・大学課及び小中学校課に対し，認定こども園条例改正のパブリックコメントにかかる資料の確認依頼をなした。

**（10）７月２４日**

子育て支援課は，電子メールにより，私学・大学課及び小中学校課に対し，認定こども園条例改正のパブリックコメントにかかる資料（確定版）を情報提供のため送付した。翌２５日には，修正版を送付した。

**（11）８月１日**

子育て支援課は，電子メールにより，政令指定都市及び中核市を含む市町村，私学・大学課並びに小中学校課に対し，「大阪府認定こども園条例・審査基準及び大阪府児童福祉施設設備運営基準条例の一部改正についてのパブリックコメントの開始について」として，パブリックコメント開始の情報提供をした。パブリックコメントの期間は，８月1日から９月1日までであった。

**（12）小括**

認定こども園条例改正については，子育て支援課が中心となり，私学・大学課及び小中学校課も関与して，３月から検討が開始された。６月１６日には子育て支援課より条例改正案の確認依頼が私学・大学課及び小中学校課になされ，それぞれの確認の上，８月1日から９月1日までパブリックコメントがなされた状況にあった。この時点まで，本件については，教育委員会事務局においては小中学校課の担当者が対応していたが，小中学校課としては同条例の改正が主たる所管ではなかったことから，教育長及び教育総務企画課への情報提供はなされていなかった。

**２　中原教育長に対する認定こども園条例改正についての説明**

1. **９月３日**

子育て支援課８月２９日起案にかかる「大阪府認定こども園の認定の要件に関する条例の一部改正について」と題された決裁文書が教育委員会事務局に提出されており，これをもとに，小中学校課から，中原教育長に対して，初めて，認定こども園条例改正の内容の説明がなされた。ちなみに，認定こども園条例改正に関する準備が９月議会提出に向けて進められ，議会提出に向けた決裁段階に来ていることを教育委員会の教育次長及び教育総務企画課が知ったのもこの日が初めてであり，改正案を見るのも初めてであった。

決裁文書の決裁関与者としては，福祉部及び府民文化部に加え，教育委員会事務局である教育長，教育次長，市町村教育室長，小中学校課課長，小中学校課参事及び小中学校課主査が挙げられていた。したがって，大阪府の事務手続上は，教育委員会事務局が決裁しない限り，決裁手続きが完了せず，議会への議案提出ができないことになる。

また，９月議会は，９月２５日に開会することが既に決まっており，議案の提出は原則として開会日に行うこととされていた。子育て支援課は，運営者としては施行された条例を見ないと新制度による幼保連携型認定こども園の申請をする決断ができないことから，遅くとも年内に認定こども園条例の改正条例を施行することが必須と考えていた。慣例では，９月議会は１０月まで審議を行って一旦休会し（「９月議会前半」と称されている。），１２月ころに再開されることになっており（「９月議会後半」と称されている。），今回の最終日は１２月２５日であった。

中原教育長は，改正立法の趣旨，条例に対する教育委員会の関わり，認定こども園の法的位置付けその他条例改正に関する説明が不十分であり，判断できないとした。

これを受けて，小中学校課は，９月４日から同月８日にかけて，中原教育長の指摘事項及び学級編成基準について府民文化部に確認するなどして調査を行った。３歳児の学級編成の基準について，府民文化部の回答は，２５人以下としている根拠については，①国際公教育会議の勧告，②平成１８年に条例が制定された時から，私立幼稚園の基準（平成８年から原則として２５人以下）との整合性を図り，３歳児１学級編成基準は２５人以下としてきた，③３歳児の発達状況を踏まえ１クラス２５人以下とすべきである，④私立幼稚園の１学級あたりの３歳児平均園児数は，平成８年で２２．５人，平成２６年は１８．８人であり，２５人と相当程度下回っている，⑤平成１８年当時のパブコメ等でも府民の理解を得ている，といったものであった。

1. **９月９日**

小中学校課から，中原教育長に対し，上記調査を踏まえて，前回の教育長からの指摘事項を含めて条例改正の内容について説明した。

これに対し，中原教育長は，①条例に対する教育委員会の関わりや認定こども園の法的位置付けについては理解した，②しかし，国基準を超える府独自基準（３歳児の学級編成について，国が３５人以下としているところを２５人以下とすること。いわゆる上乗せ条例。）の設定に際しては，客観的かつ説得的な根拠が必要であるが，そのような根拠があるとは認められない，根拠が示されない場合は２５人以上を否定する理由が見当たらないので，上乗せ条例とするのではなく，国基準のとおり３５人以下とした上で，市町村の判断にゆだねられるべきである，との意見であった。

1. **小括**

認定こども園条例改正について，子育て支援課起案の決裁文書にある改正案をもとに小中学校課において中原教育長に説明したが，中原教育長は，３歳児の学級編成について国基準を超える条例を制定することの根拠がないとの意見であった。これは，子育て支援課起案の上記決裁文書における条例改正案について，少なくとも一部につき異論があるということを意味する。

　　**３　教育委員会としての対応に関する協議**

1. **９月１０日**

教育長，教育次長及び小中学校課により協議がなされ，小中学校課から，再度，３歳児の学級編成を２５人以下とする根拠について，中原教育長に説明したが，中原教育長は，公立幼稚園について，国基準に上乗せをする根拠に乏しく，市町村立幼稚園利用者の利用可能性が将来縮小される等のリスクがあるとの意見であり，子育て支援課起案の決裁文書について，そのまま決裁することはできないという意見であった。協議の上，教育委員会事務局としては，上記同旨の意見を付することを条件に，子育て支援課起案の[[1]](#footnote-1)を承認することを「事務局案」として了解した。そして，付する意見の内容を具体的に検討することとなった。なお，これまで，教育委員会は，意見を付して決裁をしたことは一度もなく，大阪府においてもそのような例は見当たらない。

1. **９月１２日**

教育長，教育次長及び小中学校課により対応の協議がなされた。小中学校課から，中原教育長に対し，条例案のに付する教育委員会としての意見について相談したところ，中原教育長は，①学級編成基準において２５人以下の例外を認める理由が，年度当初の学級編成時から園児が増えたことにより，少人数の学級編成が困難となった場合であることと，園舎の都合により，保育室を分けて学級を増設することが困難であることとされており（認定に関する審査基準第４条），これらは，国を上回る府独自基準の理由が生命・身体の安全や最低限の教育・保育の質の確保が目的ではないと理解できる，②３５人が良い，（あるいは）論証がないから国基準にすべきと言っているのではなく，府内市町村それぞれで実情が異なることから，各市町村で判断すべきものである，との意見を述べた。

1. **９月１６日**

　　　　　教育委員会事務局から子育て支援課に対し，教育委員会としては意見を付すことを条件にを承認する方針を伝えたところ，子育て支援課としては，意見を付されたは望ましくないと考え，公立と私立で学級編成基準を分けて条例提案すること，すなわち，私立２５人以下，公立３５人以下とすることはどうかという打診が教育委員会事務局になされた。これを受けて，小中学校課から，中原教育長に対し，公立と私立で学級編成基準を分けて条例提案することが説明された。

これに対し，中原教育長は，①私立については意見を申し述べるつもりはない，②教育委員会としての考え方はペーパーにまとめたとおりだが，条例案の学級編成基準を２５人以下とするか３５人以下とするか，教育委員会の意見にかかわらず，決定権者は知事部局なので，最終的には小西禎一副知事（以下「小西副知事」という。）と植田浩副知事（以下「植田副知事」という。）の判断に任せることになる，との意見であった。

このころ，教育委員会として付す意見の案文はペーパー１枚（資料２）にまとめられた。同ペーパーでは，公立の幼保連携型認定こども園の設置については届出制となっている法改正の趣旨等から，市町村が地域の実情に応じて基準を設定することが望ましく，上乗せ条例を制定する積極的な理由は見当たらない，と述べられている。

また，このころ，教育委員会事務局では，９月１９日の教育委員会の会議のあとの意見交換会において，認定こども園条例改正についてテーマとすることを予定した。

1. **９月１７日**

教育委員会教育総務企画課から小西副知事及び府民文化部に対し，中原教育長が３歳児の学級編成基準は副知事判断に任せるとの立場であることが説明された。これに対し，小西副知事は，副知事判断に任せるということであれば，２５人以下とする，公立幼稚園の１クラスの園児数は現状２５人以下なので迷惑がかかることはない，とコメントした。

教育総務企画課長が中原教育長に小西副知事への説明結果を報告したところ，中原教育長は，２５人以下とする知事部局の判断を了承したが，知事からの意見照会に対しては，教育委員会としての考えを残しておくため意見を述べる予定である，とコメントした。

1. **９月１８日**

教育委員会教育総務企画課から，小西副知事に対し，副知事の判断に任せるとしても，教育委員会としては，３歳児の学級編成を２５人以下とする条例案について意見照会があれば，意見を付す予定であることが伝えられた。小西副知事は，教育委員会としての意見は言ってもらってよい，明日（１９日），知事とこの間の経過等について説明する，とコメントした。

そして，その後，小西副知事と中原教育長は電話で協議し，中原教育長は，教育委員会としての意見は，知事のご意見，ご判断を待って出したい，と述べた。さらにその後，１９日１３時から小西副知事が知事に経過等の説明をする場に，中原教育長と教育次長が同席できることになった。

1. **小括**

この時点では，既に述べた子育て支援課起案に係る認定こども園条例改正についての決裁は，教育委員会事務局の決裁がなされていないために，また，子育て支援課としても公立と私立で学級編成基準を分けて条例提案することを検討するなど一時方針の揺らぎがあったために，滞った状態となっていた。

中原教育長としては，条例の改正の内容に問題があるだけでなく，意見を述べる機会がある以上，慣例に従って意見を述べないというのではなくて，しっかりと意見を言うのが在るべき姿であり，事実上意見を述べることができないならばそれこそ大きな問題であるし，また，現時点で知事が改正の内容について知らないのであるならばなおさらのこと，意見を付すこととしたいという考えであった。

なお，ここまでの段階では，中原教育長を除く教育委員は，認定こども園条例の改正において，３歳児の学級編成基準を２５人以下とするのか３５人以下とするのかの問題を含めて，パブリックコメントの内容や問題の所在，中原教育長の見解等について全く情報提供を受けておらず，また議論をしたこともなかった。

　**第３　９月１９日の意見交換におけるやり取り及び同日の状況**

　　**１　９月１９日の意見交換の内容**

（1）９月１９日１２時ころから，教育委員の意見交換が行われた（以下、「９月１９日意見交換」という。）。出席者は，全教育委員，教育監，教育次長，並びに教育総務企画課及び小中学校課職員であった。この意見交換において，中原教育長から各教育委員に対し，条例改正の内容が説明された。各教育委員に条例改正の内容についての説明がされたのはこの時が初めてであった。

なお，この意見交換は，教育委員会会議後ほぼ毎回行われているもので，この時の意見交換は全体で２０～３０分間，認定こども園条例改正に関するものに限れば１５分～２０分間行われた。いずれにしても，当日教育長は１３時から知事への説明が控えており，非常に限られた時間の中での意見交換であった。

意見交換の資料としては，資料１，資料２及び資料３のＡ４用紙３枚の資料が配られただけであった。資料１は，条例改正案の内容を整理し要約したものであり，資料２は，改正案に対し教育委員会として意見を付すことを想定して事務局が作成した意見書案であり，資料３は，認定こども園についての類型別概要図である。しかし，意見交換にあたって事務局並びに教育長からは、資料の中身に即した説明はなされなかった。このため，教育委員の中には，資料自体を読むことも目を通すこともできず，加えて，教育委員の多くが認定こども園についての知識が希薄であったこともあり、このような短時間の協議で，条例改正に関する問題点を把握することは困難であった。事実，ヒアリングした教育委員の大半がそのように述べている。

（2）意見交換の概要は，資料４のとおりである。一言一句このとおりということではないが，概要に記載されている内容が議論されたことは，関係者において特に異論のないところであった。

意見交換の概要の要約は次のとおりである。

まず中原教育長から，条例の改正案について説明がなされた。

中原教育長からなされた説明は資料４に記載されているとおりであり，意見交換の冒頭において，中原教育長からの説明がしばらく続いた。

中原教育長が行った説明は，２５人が良いという客観的・説得的な根拠は示されていない，教育委員会として国基準の３５人のままで良いということを知事に意見するかどうかの相談（を意見交換においてしている），（国基準の３５人のままとする方が）市町村の判断で２５人も可能なので裁量を広げるという点で合理性がある，などといったものであった。また，中原教育長は，こんな重要なことが，まだ副知事までしか情報がいっておらず，知事が知らない様子である，この段階で教育委員会に意見が求められている，このような教育委員会や知事部局のやり方に一石投じたい，とも述べていた。

（3）これに対し，小河勝委員長職務代理者（以下，「小河職務代理）」という。）は，教育的には３５人と２５人を比べると２５人の方が良いのは明確である，と述べた。また，立川委員は，知事がまだ知らないとか，手続上のプロセスに問題があるのは分かったが，私は３歳児の子を持つ母として，１クラスの子どもの数は２５人以下でお願いする，と述べた。

　　　　　立川委員の意見に対し，中原教育長は，市町村の裁量を２５人以下に拘束するのであれば，その根拠を議会や市町村に示さなければなりません，説明できますか，と問い返した。これに対し，立川委員は，小さな声で「いいですよ」と答えた。

　　　　　しかし，中原教育長は，責任をもって（市町村の裁量を）２５人限度で拘束すると言えるのか，（自分が言っているのは）２５人がダメと言っているのではなく市町村が選べる幅を広げる（ということである），上乗せ条例にするまでの納得のいく根拠がないのではないか，などと発言した。

（4）そして，小河職務代理は，今委員会が終わったばかり，その後突然集められてこの議論，なぜこんな時間のない中で議論することになったのか，と述べた。

井上貴弘委員（以下，「井上委員」という。）は，今は２５人か３５人かを話しているのではない，市町村の裁量に委ねるかどうか，２５人以下に縛ることについて，知事に意見を言うかどうかということを話し合っている，知事と違った意見を言うことのリスクはどうなのか，それでリスクが大きくなるならあえてこのタイミングで言わなくても良いのではないか，と述べた。

橋本次長からも，知事の提案と違う意見を教育委員会が出すのであれば，それなりの根拠がいる，これまでそのような事例がないので，知事提案と違う意見であれば慎重にしなければならない，との発言があった。

　　　　　これを受けて，小河職務代理は，もう少し時間をかけ資料をもらって議論すべきではないか，と提案したが，中原教育長は，この後すぐに知事と府民文化部との話合いがあり，そこで教育委員会としての意見を述べることになっている，結論ありきの根回しで進めるやり方を変えるべき，異なる意見が付されていても，しっかりと議会で議論していただき，最後は議会が決議するのが民主主義（である）と述べ，さらには，今までの役所のやり方を変えるために職をかけている，とも述べて，教育委員会としては２５人案に対しては意見を述べる意向であることを繰り返し説明した。

　　　　　これに対し，小河職務代理が，中原教育長のいうことが全部正しいなら論理的に教育長のいう提案のとおりになる，と述べ，隂山英男教育委員会委員長（以下，「隂山委員長」という。）が，教育長がそこまで言うなら，そのとおりにやってみればいいのではないか，教育長に任せる，と発言した。

（5）最後に，中原教育長が，これから知事に意見を言って，知事が３５人以下といえば異議な

しとしてそのまま手続きを進めるが，２５人以下と仰ったときは皆さんにご報告しつつ教育委員会としてこの意見を付ける方向で進める，それでよろしいか，と述べた。

かかる中原教育長の発言については，意見集約の発言があったこと自体，そして概ね記載のような内容であったことについては教育委員に異論はないが，配布された資料についての説明がなかったこともあって，教育長が述べた「この意見」なるものが資料２に書かれた意見であることを特定しての発言であったかどうかについては，そのような言葉まではなかったと述べる教育委員もいて，認識が一致していない。

そして，意見の集約について，挙手採決の手続は取られなかった。ただ，他の教育委員からの発言も特になかったことから，意見交換は終了した。

　　**２　知事への説明及び知事の判断**

　　　　９月１９日意見交換終了直後の９月１９日１３時より，知事に対する条例改正案の内容についての説明がなされた。出席者は，知事，小西副知事，中原教育長及び橋本次長他である。事務局によれば説明時間は１５分から２０分程度であったとのことであった。

小西副知事は２５人以下とする知事部局案を報告したが，直前の意見交換を踏まえた中原教育長からの報告を受けて，知事は，認定こども園条例改正条例案を変更して，公立幼稚園のみならず，私立幼稚園についても，３～５歳児の学級編成は３５人以下とすると決定した。

これにより，改正条例案が変更となることから，変更後の案による再度のパブリックコメントの実施が必要となり，９月議会冒頭での提案は不可能となって，改正条例案の議会への提案は，パブリックコメント実施後の１０月上旬以降となった。

　　**３　教育委員への電子メールによる報告**

同日夕刻，大井孝志教育総務企画課総務グループ総括補佐（以下「大井補佐」という。）は，全教育委員あてに，知事説明の結果及び今後の予定を電子メールで報告した（資料５）。同メールは，件名が「FW：認定こども園に係る条例についてのご報告について」とされ，本文の内容は，「本日の教育委員意見交換でご相談させていただきました認定こども園に係る条例につきましてご報告させていただきます。」として，①学級編成について公私ともに３５人以下とすると知事が判断した，②パブリックコメントを来週から実施し，９月前半議会に追加提案（１０月８日ころを予定）したい，③追加提案にあたり知事から意見照会があるが委員会を開催する暇がないので教育長「専決」としたいので了承されたい，と記載されていた。

各教育委員からは，異議ないし回答も含めて誰からも返事はなかった。

なお，③において「専決」とあるのは，用語としては「代決」が正しい[[2]](#footnote-2)。

　**第４　９月１９日意見交換後の状況**

**１　パブリックコメントの実施**

　　　　３歳児の学級編成基準について３５人以下とする条例改正案のパブリックコメントは，９月２２日から１０月１日の間に実施された。１７４４名から１７４４件の意見が出され，３５人以下とされたことについて批判的な意見が大勢を占める結果となった。意見集約は１０月２日には完了していた。

　　　　なお，このパブリックコメントの結果については，各教育委員には議会に先立って伝えられてはおらず，各教育委員は，１０月１５日の教育常任委員会における議員の質問によって初めて知ったのである。

　　**２　教育委員会に対する知事からの意見照会及び知事の追加提案**

１０月８日に，３歳児の学級編成基準を３５人以下とする条例案について，知事から教育委員会に対し意見照会がなされた。

これに対して，同日，中原教育長は，９月１９日意見交換での協議内容を踏まえて，教育長の代決により，異議のない旨知事宛に回答した。

そして，追加提案については，一般質問の最終日に出されることが慣例となっていることから，翌１０月９日，知事より府議会に条例案が追加提案された。

　　**３　教育常任委員会での議員質問対応**

３歳児の学級編成基準を３５人以下とする条例改正について，府議会において野党から異論が出され，１０月１５日及び１７日に行われた府議会の教育常任委員会で，共産党のくち原委員から教育委員会に対して質問がなされて，条例改正案について反対する意向が示された。議会では，もともと２５人以下としていた改正案について，教育委員会の「決議」を受けて知事が判断を変更して３５人以下とする改正案となったとの前提で，そのことが問題であるかのような発言が議員からなされていた。

議会発言記録（未定稿）によると，１０月１５日に中原教育長は，くち原委員の質問に対し，「事実の訂正なんですけども，私が口をはさんだんじゃなくて，教育委員会としてまず意見を申し述べました。それから，意見照会に答えたという正式な手続きですんで，口をはさんだというのは，ことばとして間違っていると思います。」と答弁した。また，１０月１７日の府議会終了後，共産党から，教育常任委員会において，各教育委員に対して個別に条例改正に関する質問が行われる可能性が示唆された。

1. **教育委員の打ち合わせ**

　　　　　そこで，１０月１７日の夕刻に，想定質問に対する回答について，中原教育長を除く教育

委員で打ち合わせが行われた。

その際，立川委員は，９月１９日意見交換について，了承は５対１（当時の教育委員の総数は６名であった。）の多数決でなされたものと思っていた，事務局が用意した想定答弁案は納得していない（のでそのような答弁はできない），と述べた。また，立川委員は，９月１９日意見交換でもっとはっきり反対だと言っておけばよかった，後悔・反省している，と橋本次長と見浪課長に伝え，２，３日（週末に）冷静に考えたい，と言って帰宅した。

1. **橋本次長及び中原教育長と立川委員の電話**

週明けの１０月２０日，橋本次長が立川委員に架電し，意向を確認したが，立川委員は，９月１９日意見交換については５対１（の決定）でもいいのではないか，パブリックコメントの結果を聞いたらますます２５人とすべきとの考えを変えるべきではないと思った，と回答した。橋本次長は，立川委員に対し，教育長と会って話をしてくださいと伝え，立川委員との電話の結果を中原教育長に伝えた。

この電話の後，さらに中原教育長が翌日の答弁の件で立川委員に電話をした。中原教育長には後の予定があったことから，時間にすると１０分から１５分程度の短いものであったが，立川委員の意見は変わらなかった。

1. **中原教育長と立川委員の答弁の打ち合わせ**

１０月２１日１２時ころに，中原教育長，教育次長，教育総務企画課長ほかと，立川委員とで答弁に関する打ち合わせをした。内容は，調査報告書（第１次）において認定したとおりであるから，省略する。

　　**４　条例案の変更，変更後の条例案に対する意見照会，改正条例案可決**

１０月２４日に知事，小西副知事，植田副知事，府民文化部長，橋本教育次長，私学・大学課課長ほかにより，認定こども園条例改正条例案に関する協議を行った。

知事は，学級編成基準を３５人以下としている現行改正案を撤回し，２５人以下とする旨決定した。

同日，知事から，教育委員会に対し，学級編成基準を２５人以下とする条例案を新たに提案することについての意見照会がなされた。知事への回答期限が２７日月曜日（２４日は金曜日。）午前中であったことから，教育長は，代決を行うに当たり，教育委員に賛否を確認する電子メールを同日夕刻に各教育委員に送付した。

１０月２７日午前中に，教育委員会事務局が各教育委員に電話により意見照会に対する回答の賛否について確認したところ，全員異論がなかったことから，同日午前中，中原教育長は，代決により異議がない旨回答した。

同日，知事が府議会本会議に学級編成基準を２５人以下とする条例案を提案し，府議会で可決された。

大阪府教育委員会事務決裁規則（以下「事務決裁規則」という。）によれば，教育長が代決したときは，速やかに委員会の会議において報告し，その承認を受けるものとすると定められているが（第７条第２項），認定こども園条例改正に関する代決についてはいずれも係る手続は履践されていない。

**第３章　当調査チームの見解**

　**第１　はじめに**

当調査チームの見解について，「第２」において９月１９日意見交換の位置づけ（法的性格及び協議対象）について明らかにした上で，「第３」において本件調査事項について認められる問題点を挙げることとする。

　**第２　９月１９日意見交換の位置づけ（法的性格及び協議対象）**

**１　会議の法的性格**

９月１９日意見交換は，正式な教育委員会の会議の場ではなく，会議終了後に，場所を教育委員室に移して行われた。

会議終了後の意見交換は，意見交換ないし「ソファ・レク」と呼ばれ，普段から行われており，主として次回及び次々回の正式な教育委員会会議において上程される内容についての説明，質疑応答並びに重要な事項の進捗状況についての報告が行われ，ときとして重要な課題に取り組んでいる場合には，当該課題の意見集約のための議論がなされる会議であり，非公開である。

　教育委員会の正式な会議であれば，地方教育行政の組織及び運営に関する法律１２条1項に基づき委員長が会議を主宰するが，会議終了後の意見交換は，テーマの設定を含めて事務局が主導して進行するのが通例であった。

意見交換のテーマ及び資料は，通常会議当日の会議開催前に事務局から配布されていたが，９月１９日意見交換のテーマについては，当日開催の教育委員会会議の前に配布された「教育委員意見交換」と題する書面には，「１　南河内地域における中高一貫校の設置に向けた検討の状況について　※資料持ち込み」という記載があるだけで，認定こども園条例改正の件についてはテーマとして記載されておらず，事前の資料の配付もなかった。

また，意見交換は通常２時間から３時間にわたって行われるが，９月１９日意見交換においては，中原教育長のほか，他の委員にも予定があったため，他のテーマを含めて約２～３０分程度の時間しかとれなかった。

９月１９日の意見交換も，正式な会議ではないので，そこに出されたテーマは教育委員会としての議決事項ではなく，仮にテーマに関して何らかの合意なり了解がなされたとしても、教育委員会としての正式決定となるものではない。この点については，当調査チームのヒアリングでも，教育委員全員及び橋本教育次長の認識は同じであった（中原教育長及び教育委員会事務局も府議会において教育委員会の決定という答弁はしていない。）。

**２　協議の対象**

1. **はじめに**

９月１９日意見交換で協議した対象が，知事からの意見照会事項であれば，事務決裁規則第３条第６号，地方教育行政の組織及び運営に関する法律第２９条により，教育委員会の決議事項となるが，その時点では知事からの意見照会はなされていないのであるから，協議の対象にはならない。それでは何が意見交換の対象になっていたのか，この点について以下事務処理手続の面及び法的側面から検討する。

1. **事務処理手続**

大阪府での認定こども園条例改正に関する事務手続上の決裁手続は，福祉部（子育て支援課），府民文化部（私学・大学課）及び教育委員会事務局（小中学校課）の３つの事務局の決裁が揃った上で（法規担当課の確認を経て）知事が決裁することにより最終的に完了することになっている。そして，教育委員会に対し知事から意見照会がなされた後，認定こども園条例改正案が議案として議会に提出されることになる。

教育委員会事務局内部では，子育て支援課起案にかかる「大阪府認定こども園の認定の要件に関する条例の一部改正について」と題された決裁文書に基づいて，９月３日に，初めて中原教育長に対し条例改正案の内容説明がなされたが、教育長から改正案に対する意見が述べられたため決裁が得られず、そのため，全体の決裁手続が未了の状態となっていた。

教育委員会事務局としては，意見を付すことを条件にを承認する，すなわち決裁をする方針であったが，これに対して他部署及びその責任者であった小西副知事において意見を付さないで済む形での手続の処理を模索するなどしていたため，調整に時間を費やしていた。

こうした状況下で９月１９日にもたれた知事に対する説明の場は，知事が府の方針を最終判断として意思決定し事務処理を進めるための，決裁手続の一環としての意見調整の場としての性格を有していたものである。

したがって、９月１９日意見交換は，最終的な意見調整の場で，教育長が教育委員会事務局の長として知事に対し意見を述べるため，教育委員に対し事前に意見を求めたものと考えられるのである。

このように，大阪府の事務処理手続の観点からは，９月１９日意見交換での協議の対象は，教育委員会事務局の長としての教育長が決裁手続の一環である意見調整の場において知事に意見を述べる，その内容についての検討であったと思料する。

1. **法令の定め**

また，法令から見れば，知事は，地方教育行政の組織及び運営に関する法律第２９条により，認定こども園条例改正の議案を策定する場合においては教育委員会の意見を聞かなければならず，教育委員会としては，同条により，知事に対して意見を述べる機会が法律上確保されており，これを受けて事務決裁規則第３条第６号の定めが設けられている。

言い換えると，法令上，認定こども園条例改正について教育委員会として知事に対して意見を述べることができるのは，かかる場合のみであり，仮に教育委員会が意見照会を受ける前に意見表明をするとしても，事実上の参考意見的なものにすぎない。法令の定めから見ると，９月１９日の知事に対する説明の場での教育長の意見は参考的な意見であるに過ぎないが，知事の判断によっては事後に意見照会がなされる可能性があることから，意見照会があった場合に備えて，事前にその時に付すべき意見の内容及びその前提となる認定こども園条例改正についての教育委員会の考え方について検討しておく必要があったと考えられ，それを協議するために，当日急遽意見交換の場に協議テーマとして提出されたとも考えられるのである。

1. **結語**

９月１９日意見交換の法的位置付けについては以上に述べたとおりであるが，実際になされた協議の性格は，事務処理手続上の観点と法令上の観点を併せて持っていたものと考える。すなわち，協議の対象は，①教育長が決裁手続の一環としての意見調整の場において知事に説明をするための発言内容についてであり，同時に，②仮に意見照会に対して意見を付すこととなった場合に備えて予め付すべき意見の内容及びその前提となる認定こども園条例改正に関する教育委員会の考え方についての検討，の２点であったと考えるのである。

**３　同日夕刻の教育委員への電子メールによる報告**

大井補佐から教育委員へ送信した電子メールの記載には，代決についての事前の承認を確認する内容を含むものとなっているが，教育長による代決は，事務決裁規則５条にあるとおり，緊急やむをえないときに行うものであるから，時間的余裕がある場合は，本来これに該当することはありえず，代決について事前に承認を得ておく必要性はない。

したがって，仮に，電子メールを受けて教育委員が代決について了承したとしても，あくまでその時点での了承を示すものであって，事前の承認に該当したとしても，事情変更となる事象が後日発生することがありえるのであるから，その承認は最終的かつ確定的なものではない。

そして，同様の理由で，９月１９日意見交換自体が代決の事前承認をも含んでいたということも直ちには認められない。

　　**４　代決の事前承認について**

（1）中原教育長及び教育委員会事務局は，９月１９日意見交換における協議及びその後各教育委員に対して送られた電子メールの意味について，将来改めてなされることになる知事からの意見照会に対する「教育委員会としての意見」に関して，代決の事前承認を包括的に含むものと当然のように解釈していた。

確かに，教育委員会の主管ではない条例の制定ないし改正について，次に開かれる教育委員会までに知事からの意見照会に対する回答手続を取ることが時間的に困難である場合に，意見交換において概略の説明及び各教育委員において異議のない旨を確認し，その後の意見照会に対する回答手続を代決の形で行うといった慣行があるようである。しかし，適正な意思決定を行う上で，代決を多用する安易な慣行は是正する必要があると考える。

（2）事務処理手続の一環としてのの承認と，意見照会手続に対して教育委員会として意見を述べることは，厳格に区別して考えなければならない。

事務処理手続としてのが終了しておらず知事からの意見照会が現段階では正式には来ていないとしても，事務処理手続終了後には必ず知事から教育委員会に対して意見照会がなされることになるのであるから，将来知事からの意見照会があった際の「教育委員会としての意見」を事前に集約するのであれば，単に意見交換の場で事実上協議するだけでなく，意見につき教育委員会として正式に決議を取るのが原則である。

これまでの慣行的なやり方では，正式な会議ではない「ソファ・レク」と称する意見交換の場（決議が取られることはなく，情報提供もその場限りの一方的なものであることは前述したとおりである。）で事実上の協議をしただけで，委員会での正式会議を経ないまま，代決の手続だけで「教育委員会としての意見」が決議として扱われることになることから，「代決」の多用は，地方教育行政の組織及び運営に関する法律第２９条の趣旨を潜脱してしまうおそれがある。

（3）また，一方、知事からの正式な意見照会前に，将来の意見照会に対する「教育委員会としての意見」を教育委員会が先に決議しても，その後の事情変更等に対応できるよう，各教育委員に対する適切かつ迅速な情報提供に努め，知事からの意見照会に対する教育委員会としての意見をいつでも変更できる余地を残しておく必要があることはいうまでもない。

　**第３　認定こども園条例改正に関する意思決定プロセスの問題点**

**１　事務局として教育委員会に意見を聞くために必要な準備期間**

（1）認定こども園条例改正は，認定こども園の認定手続を簡素化して参入事業者を増やし，待機児童の解消につなげるという法改正を受けて行うものであったが，学級編成基準の在り方を含め，地方分権とも絡み，重要な論点を含むものであった。９月議会の前半において議案提出する必要があったことからすると，９月及び１０月の教育委員会の会議は９月２１日及び１０月２９日であったから，９月３日時点で，議案提出までに教育委員が定例で集まる機会は９月２１日しかない状況であった。

（2）にもかかわらず，教育委員会の権限に属するすべての事務を掌るとともに，教育委員会のすべての会議に出席して，議事について助言する立場にある（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第１７条）教育長が，条例改正案について初めて知ったのが、条例改正案が知事部局でほぼまとめられた時期の９月３日であったことと，教育委員に説明して意見を聞くための必要な期間も全く確保されていなかったという，手続き上の問題があった。

（3）さらに，意見を付することを条件にを承認するという形での決裁対応は，教育委員会事務局として初めてのことで経験がなかったことから，事務局間での調整に時間を要する可能性があったことと、教育委員が内容を理解して意見を述べるにしても，案件の性格から，通常案件以上に時間を要すると想定されるのであって，その点を勘案すれば，一層期間が不足することは予測し得た筈である。

教育長への説明が９月３日となったことについては教育委員会事務局内において認定こども園条例改正が主たる所管ではなかったために問題意識が不足していたことが原因であったとのことであるが，なにゆえ教育総務企画課ないし教育長への事前の説明を要することについて問題意識の不足が生じたのか，その点の分析と併せて如何に再発を防ぐかという問題がある。

（4）そして，９月１９日意見交換は，そもそも教育委員に対し認定こども園条例改正についての事前説明及び情報の提供は全くなく，当日午前に配布する意見交換の次第にも中高一貫校に関する事項だけの記載であり，認定こども園条例改正が意見交換のテーマになることについて，その場になるまで教育長を除く教育委員には全くわからなかったのである。

９月３日以降，中原教育長及び教育委員会事務局としても，中原教育長の指示により、改正案についての理解及び関係各部署との調整等に時間を取られていたという事情から，教育委員に対する説明する機会を設ける時間的余裕がなかったと思われるが，そうであっても，できるだけ教育委員の理解が得られるように，少なくとも９月１９日より前，例えば，教育委員会事務局案を了解した９月１０日ころには教育委員に対し何らかの形で事前説明ないし情報の提供ができたのではないかとの問題がある。

ましてや，本件は，認定こども園の制度のみならず改正案について理解することが容易でない案件であること，加えて知事部局案に対し反対意見を付するということは今までに例がなかったということであるから，なおさら必要性があったと思われるのである。

（5）以上のとおり，事務局として教育委員の意見を聞くための準備期間として，①必要な期間が確保されていなかったのではないか，②さらに早期に教育総務企画課ないしは教育長に対し情報提供する必要性があったのではないか，③準備期間が短かったとしても，９月３日以降同月１９日までの間，例えば１０日ころには教育委員に何らかの形で事前説明ないし情報提供ができたのではないかといった問題点を指摘することができる。

**２　協議時間**

（1）９月１９日の意見交換における認定こども園条例改正に関する協議時間は，実質わずか１５～２０分であったが，「１，(１)」の項において述べたように，内容において重要な論点を含んでおり，また，制度自体が複雑で容易に理解できるものではなかったことから，教育委員が初めてその場で聞いて，理解し，意見を述べるには，あまりにも時間が短すぎたという問題がある。資料１から資料３まで説明資料３枚を配布しているが，その資料について説明する時間もなかったのである。もし説明をしておれば、それだけでも１５～２０分はかかったと思われる。

（2）意見照会があれば付するとした意見の内容についても，「上乗せ条例を制定する根拠がないということであって学級編成の人数の多寡の問題ではない」というのは論理的にはそのとおりであるが，条例において学級編成基準の人数の上限を上げるということは，上限規制を緩めるということであり，結果として従来の上限である２５人を上回る学級編成の増加につながる可能性もあり，その点から行政サービスの低下をもたらすと捉えられる可能性もありうることから，配布された意見の内容と人数の問題とを区別して理解することは容易ではなく，このような短時間の協議で理解することは困難であったと考えられる。

（3）これに加えて，９月１９日意見交換での中原教育長の発言は，資料４にも表れているとおり，大阪府の行政の進め方を問題視し，「一石を投じたい」「結論ありきの根回しで進めるやり方を変えるべき。」「今までの役所のやり方を変えるために職をかけている」といった発言のほか，未だに副知事までしか情報が行っておらず知事に知らされていないとして小西副知事の進め方の問題についても強調していたことから，この点からも９月１９日の意見交換で中原教育長が協議を求めた真意が一体何であったのか（改正案に反対意見を述べるのか、知事部局の進め方に異議を述べるのか）を理解することも容易ではなかったと認められる。

（4）以上のとおり，協議時間については，①教育委員会として認定こども園条例改正に関する意見交換をするについて，協議時間が短時間に過ぎたのではないか，②協議時間がこれほど短時間しか取れないのであれば，協議の対象とすることを見送るべきではなかったのではないかといった問題点がある。

**３　意見交換の位置づけないし協議の対象**

（1）９月１９日意見交換の位置づけについて，中原教育長及び教育委員会事務局は，知事の判断によっては，後の意見照会の場面において意見を付して回答することになることから，同日の１３時から知事に説明に行くに際して，仮に意見を付すこととなった場合に備えて，付すべき意見の内容及びその前提となる認定こども園条例改正に関する教育委員会の考え方について協議の対象とするものと考えていた。

（2）しかしながら，他方において，大阪府の事務処理手続の点からすれば，中原教育長が同日１３時に知事に説明に行くのは，第２の２(2)で述べたとおり決裁手続の過程における調整の一環としてであったことから，各教育委員としては，将来仮に意見を付すこととなった場合に付すべき意見の内容が協議の対象となっているのではなく，事務局トップとしての教育長が，府内の事務局間調整の場面で発言するについて参考意見を求めたに過ぎないと捉える余地があった。

実際に，隂山委員長は，当調査委員会に対し，９月１９日意見交換の意味について，「知事部局に対し，市町村ごとに上限を決められるよう，国と同じ基準の３５人にする案を，教育長が主張していくことを了承した」だけである，すなわち，知事部局との調整において中原教育長が意見を言うことは止めない，との認識であったと述べている。

小河職務代理や立川委員も，将来なされる知事からの意見照会に対する「教育委員会としての意見」を決める趣旨であったとまでは理解できなかった，という趣旨のことを述べている。これに対し井上委員は，事務局の考え方については理解していたが，それでも，中原教育長からの説明を聞いて，中原教育長が知事のところに話に行くにあたって，この内容（資料２のこと）で話をしてもいいかということについて了承を求めているものと理解した，と説明している

（3）このように，９月１９日意見交換における説明及び意見交換の状況においては，意見交換の位置づけが，中原教育長及び教育委員会事務局が考えていたとおりに明確に示されていたとは必ずしも言えないのであり，「１」及び「２」の項において述べた準備期間と協議時間の不足と相俟って，教育委員が，知事から意見照会がなされた場合に付すべき意見の内容についての検討ではなく，教育長が事務局間の調整の場面において発言するについて参考意見を求めたに過ぎないと認識したとしてもやむをえないものがあったと言えるのである。

別の観点から見れば，かかる位置づけないし協議対象についての不明確さは，９月１９日１３時からの知事への説明において述べようとする中原教育長の意見と関連づけて協議したことにその原因があるとも言える。

仮に，知事への説明の点とは無関係に，端的に，（学級編成基準を２５名とするか３５名とするかについての）将来の意見照会に対する回答についての協議とだけ位置づけておれば，テーマを明確にすることができ，少なくとも，教育委員間の認識に齟齬は生じなかったと考えられるのである。

かかる観点からは，中原教育長が，知事への説明において自分が述べる意見に第一次的に関連付けて教育委員の意見を聞く必要性がどれほどあったのかが問題点として指摘できる。

（4）また，大井補佐から教育委員へ送信した電子メールについては，その位置づけは「第２」の項において述べたとおりであり，これにより，９月１９日意見交換の代決の事前承認としての位置づけが明確となったと判断するのは早計である。

（5）以上のとおり，９月１９日意見交換の位置づけないし協議の対象については，①位置づけないし協議の対象が教育委員に対して不明確であったのではないか，②準備期間及び協議時間の不足という状況からすれば，９月１９日１３時からの知事への説明の場のために意見を聞くということにはせずに，端的に将来の意見照会に対する回答だけに絞るべきだったのではないか，といった問題点がある。

**４　意見集約の在り方**

（1）９月１９日の意見交換については，前記のとおり，教育委員の意見を聞くために必要な準備期間が確保されていなかったのではないか，準備期間が短かったとしても９月１９日までの間に教育委員に何らかの形で事前の説明ができたのではないかといった問題点が存したが，かかる問題点があったがゆえに，実際に行われた９月１９日意見交換自体については，意見を述べるための前提となる情報提供ないし説明が十分とは言えず，このような極めて不十分な情報・説明の下で質疑及び意見交換をしても議論が尽くされたと言うにほど遠い状況であったことは明らかである。

（2）にもかかわらず，認定こども園条例に改正に関する問題について進行役を務めた中原教育長が，最終的に，異議なしの形で意見集約を行った。しかし，議論が尽くされていない状況において強引に幕引きがなされたとの印象が否めず，意見交換の進行役を務めた中原教育長の意見集約の在り方にも問題があったと言わざるをえない（既に述べたとおり，正式な教育委員会の会議であれば委員長が主宰するが，会議終了後の意見交換であったことから，認定こども園条例改正の件については教育長が進行役を務めていた。）。

これに対して，異論があれば最終的な意見集約の段階でその旨述べればよかったのではないか，議論が尽くされていないのであればその旨述べればよかったのではないかといった疑問点が指摘されるのであるが，一般論としてはそのとおりであるとしても，意見集約できるまでに議論が熟したか否かについては会議体の進行役の責任において判断すべきであるから，進行役を務めていた中原教育長の判断に問題点が残るのである。

「１」及び「２」の項で述べた準備期間と協議時間の不足については，原因の１つであるとは言えようが，協議の時間が議論を尽くすのに不足していれば，いかに協議を終了すべき時刻が迫っていたとしても，意見集約に踏み切るべきではなかったのであり，時間が不足していたにもかかわらず意見集約に踏み切った判断には問題がある。

このように，意見集約の在り方については，議論が尽くされたと言うにはほど遠い状況であったにもかかわらず，強引に意見集約をしたのではないかとの疑問が残る。

（3）なお，一般に，最終的な意思決定の段階において，９月１９日の意見交換のように，いわゆる「異議なし」の形の意見集約は，広く行われており，これ自体が意見集約の在り方として法的に問題があるということにはならない。ただし，「異議なし」の形で意見集約をする場合に，その場面において異議を述べる者がいなかったとしても，それが直ちに全員一致による議決と解することは一般的とは言えず，仮に中原教育長及び教育委員会事務局が全員一致による議決がなされたと考えていたとすれば，この点についても問題が残る。

**５　９月１９日の意見交換後の情報提供**

９月１９日の意見交換については，「１」及び「２」の項で述べた準備期間と協議時間の不足の問題があり，このことは，中原教育長及び教育委員会事務局としては当然認識すべきであったし，実際に程度の差こそあれ，これらの点について問題があることは認識していたと認められる。

９月１９日の意見交換の後には，９月２２日から１０月１日までパブリックコメントが実施され，当然ながらその後の１０月８日に正式に知事から意見照会がされているのであるから，９月１９日の意見交換での意見集約を最終的・確定的なものとせずに，意見照会に回答する前に，最低限パブリックコメントの結果について情報提供を行い，何らかの形でパブリックコメントの結果を踏まえた意見を聞く必要があったと思われる。実際，今回のヒアリングにおいて，教育長を除く教育委員のいずれもパブリックコメントの結果を知らされておれば，反対ないし意見を変更する可能性があったと述べているのである。

そして，意見を聞く方法としては，臨時に教育委員会の会議を開催する，委員に個別に説明して理解を求める，あるいは，電子メールにて意見を尋ねるなどが考えられるが，いずれにしろ，何らかの形で再度意見を聞く必要があったと考えられる。

また，このほか，９月１９日の意見交換後の経過等についても情報提供が必要であった。

以上のとおり，９月１９日意見交換の後の取り扱いとしては，①パブリックコメント結果を情報提供した上で意見照会に対する回答の前に何らかの形で結果を受けた意見を聞く必要があったのではないか，②パブリックコメント結果以外にも情報提供が必要だったのではないか，という問題点を指摘することができる。

**６　結論**

以上のとおり，認定こども園条例改正に係る教育委員会としての意思決定プロセスには，準備期間，協議時間，意見交換の位置づけないし協議対象，意見集約の在り方及び意見交換後の情報提供について問題点が認められることから，意思形成手続きの適正化のために，これらの問題点について，教育委員会として意見集約し，改善することが望ましいと思料する。

**添　付　資　料**

　資料１　　大阪府認定こども園の認定の要件に関する条例の一部改正について

　資料２　　「大阪府認定こども園の認定の要件に関する条例の一部を改正する条例」について

資料３　　認定こども園の種類（類型）

資料４　　教育委員意見交換の概要（未定稿）

　資料５　　各教育委員あて電子メールの本文

以上

1. 合議（あいぎ）とは，部局にまたがって決裁することをいう。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 「専決」とは，知事の権限に属する事務のうち，予め定められたものについて，常時，補助機関にある職員が，知事に代わって決裁することをいう。「代決」とは，知事又は専決権者が事故（出張，病気等の理由により決裁できない状況のこと）の場合に，予め定められた者が，臨時に代わって決裁することをいう（大阪府「文書事務の手引き」）。

　　なお，本件で，教育長は，条例改正案に関する意見具申について，専決することはできない（大阪府教育委員会事務決裁規則第４条・第３条６号）。

　【参考】（専決に関して）

大阪府教育委員会事務決裁規則第３条　委員会が会議の議決により決裁する事項は，次のとおりとする。

　　　⑥　地方教育行政の組織及び運営に関する法律第２９条に規定する意見の申出に関すること。

　　同規則第４条　教育長は，前条各号に規定する事項及び他の規則に特別の定めがある事項を除くほか，事務を専決することができる。

　【参考】（代決に関して）

　　大阪府教育委員会事務決裁規則第２条　この規則において，次に掲げる用語の意義は，当該各号に定めるところによる。

　　　③　代決　委員会の会議が開かれないとき又は専決する者が不在のときに，委員会又は専決する者に代わって決裁することをいう。

　　同規則第５条　第３条各号に規定する事項について緊急やむを得ないときは，教育長がその事項を代決することができる。

　　同規則第７条２項　第５条の規定により教育長が代決したときは，速やかに委員会の会議において報告し，その承認を受けるものとする。 [↑](#footnote-ref-2)