

公立学校の教育のデジタル化の責任主体

新潟県三条市役所
 長谷川 幸一

1. はじめに

文部科学省がGIGAスクール構想（2019年）を発表して以後、学校現場では児童生徒1人に情報通信端末1台の配布が概ね完了し、デジタル環境の整備が着実に進んでいる。学校や家庭でのオンライン学習等は、文部科学省が全国的に展開しているオンライン学習システム「MEXCBT」（メクビット）等の利用もあって、日常化しつつある。

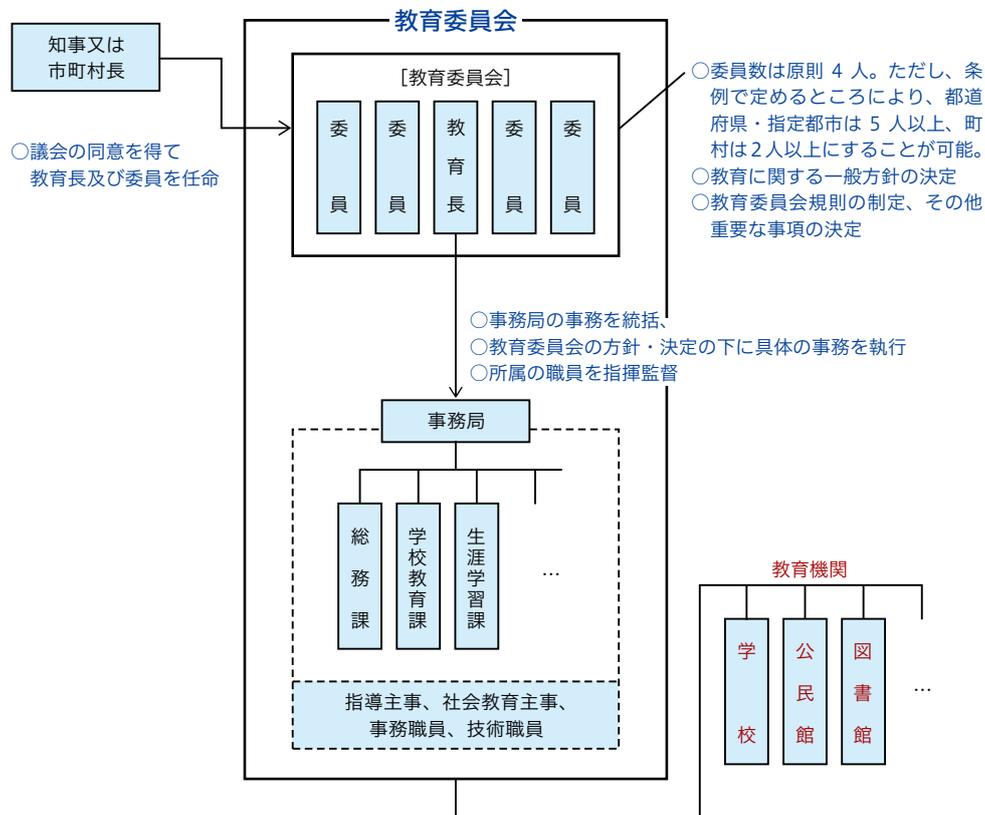
しかし、公立学校の教育のデジタル化については、地方公共団体内部で権限と責任が必ずしも一元化さ

れていない状況で進められている。そのため企画が思うように進まず、実施時期の後ろ倒しが生じやすい。これは組織上の問題である。

そこで本稿では、公立学校の教育のデジタル化を考えるにあたっての現状の制度における課題を提示していく。

2. 教育委員会と学校の関係

教育委員会と学校の関係は、次の図のように説明される。



文部科学省ウェブサイト (https://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm) に掲載の図を引用

図表 1 教育委員会の組織のイメージ

教育委員会は、地方公共団体の教育に関する事務を管理し、執行するものとされ（地方自治法180条の8）、教育機関を所管し、首長から独立して地域の教育を担当する。教育委員会には合議体および補助機関が置かれ、実際の運営および事務は教育委員会事務局が処理する体制になっており、教育機関はその指揮監督を受ける。

教育機関である学校は、従前から教育指導要領の範囲内で児童生徒に対する教育の実施の具体的な内容についての裁量が認められているが、教育委員会との関係では自主性・自律性の重要性が指摘されてきたところである¹⁾。

3. 学校教育のデジタル化

教育データ利活用ロードマップ²⁾によれば、教育のデジタル化のミッション（目標）とは、「誰もが、いつでもどこからでも、誰とでも、自分らしく学べる社会」である（1頁）。

また学校教育の情報化の推進に関する法律によれば、学校教育の情報化とは、「学校の各教科等の指導等における情報通信技術の活用」、「学校における情報教育（情報及び情報手段を主体的に選択し、及びこれを活用する能力の育成を図るための教育）の充実」、「学校事務における情報通信技術の活用」とされる（2条2項）。

これらからは、教育のデジタル化についての抽象的な目的ないし事務効率の向上の必要性が読み取れるが、具体的な目的は判然とせず、教育を実施する者がその内容を主体的に肉付けしていくことになる。

4. 公立学校における導入の具体的ポイント

公立学校で教育のデジタル化を進めるにあたり、地方公共団体が検討・整理をすべき事項には、次のものがある。

(1) 教育のデジタル化と学校で使用する教材との関係

学校で使用する教材には、法令等に基づき使用することになっているものと、学校の判断で使用するものがある。

ア 法令等に基づき使用することになっている教材

学校教育法によれば、学校は「文部科学大臣の検定を経た教科用図書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」することになっている（34条1項。当該規定を準用する学校で同じ）。

また、「教科用図書…の内容を文部科学大臣の定めるところにより記録した電磁的記録…である教材がある場合には、…文部科学大臣の定めるところにより、…教育の充実を図るため必要があると認められる教育課程の一部において、教科用図書に代えて当該教材を使用」できる（34条2項。当該規定を準用する学校で同じ）。

イ 学校の判断で使用する教材

学校教育法によれば、学校は「教科用図書及び第二項に規定する教材【電磁的記録である教材】以外の教材で、有益適切なもの」を使用することができる（34条4項。当該規定を準用する学校で同じ）。これらの補助教材は、法で使用を義務付けられていない。具体的には、副読本、解説書、資料集、学習帳、問題集のほか、プリント類、視聴覚教材、掛図、新聞等が挙げられる³⁾。

ウ デジタル教材

学校教育の情報化の推進に関する法律によれば、デジタル教材とは、「電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるもの…）として作成される教材」（2条4項）、デジタル教科書とは、「教科書に代えて、又は教科書として使用されるデジタル教材」（2条5項）である。

(2) デジタル教材の使用手続

教育委員会は、教材の取扱いおよび教科書以外の教材の使用について教育委員会規則で定めることになっており（地方教育行政の組織及び運営に関する法律33条1・2項）、学校は、教科書が発行されていない教科の主たる教材として使用する図書（いわゆる準教科書）について教育委員会の承認を受け、また補助教材について教育委員会に届け出ること、これらを使用することができる。

デジタル教材についても同様である。学校は、① デジタル教科書（文部科学大臣の検定を経たもの

1) 「今後の地方教育行政の在り方について」中央教育審議会答申（平成10年9月）の提言以後、学校の自主性・自律性に関するさまざまな取り組みが行われている。

2) 令和4(2022)年1月7日、デジタル庁・総務省・文部科学省・経済産業省。なお、デジタル庁のウェブサイトに掲載されている。https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/information/field_ref_resources/0305c503-27f0-4b2c-b477-156c83fdc852/20220107_news_education_01.pdf。2022年6月26日確認

3) 「学校における補助教材の適切な取扱いについて」平成27年3月4日付け26文科初第1257号初等中等教育局長通知。なお、日本教育法学会ウェブサイト (<http://jela1970.jp/m2016/45.pdf>) に掲載されている。2022年6月26日確認

等)の使用、②デジタル化された準教科書(主たる教材)の教育委員会の承認を得ての使用、③デジタル化された補助教材の教育委員会に届け出た使用、ができる。

(3) デジタル教材の範囲

デジタル教材の使用には前述の手続が必要となるため、使用する“もの”がそれぞれで「教材」といえるかを確認する必要がある。例えばタブレットの使用について、「国語」の授業ではそれぞれで「教科用図書」、「電磁的記録である教材」、「準教科書(主たる教材)」および「補助教材」といえなくても、「情報」の授業では情報通信機器の仕組、機能、利用方法を理解するための「教材」となり得る。

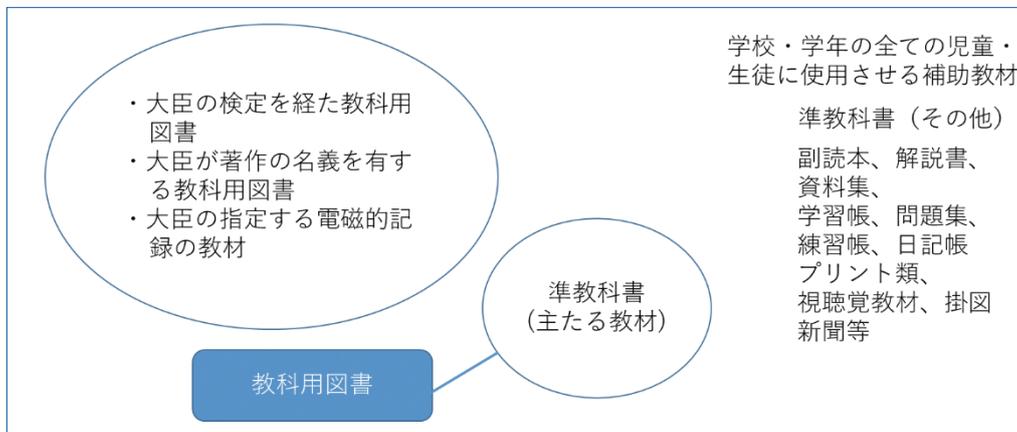
このことは、ソフトウェア、アプリケーション等

についても同様で、それぞれで「教材」といえるかがポイントであり、学習ドリル、問題集は判断がしやすいが、ワープロソフト、表計算ソフト、プレゼンテーションソフト等がそれぞれで「教材」といえるかは、その使用が教育委員会の所管する教育課程との関係で判断されることになる。

(4) 予算との関係

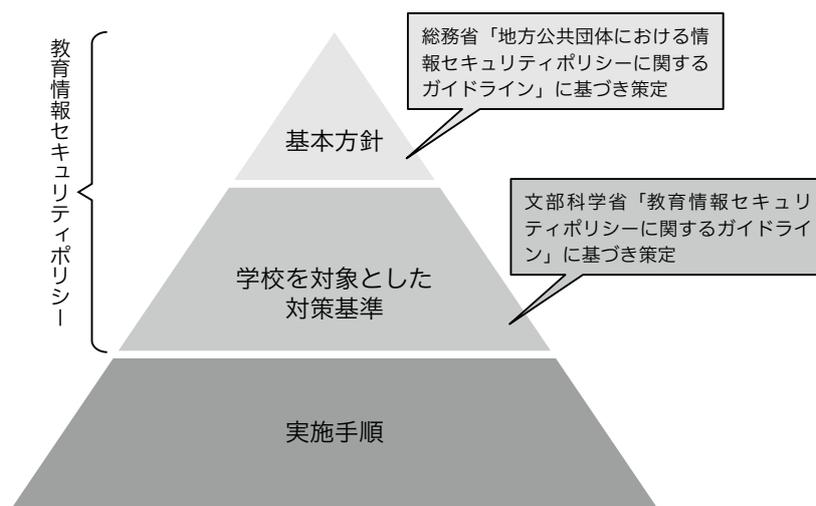
公立学校の予算の要求・執行一つまりサービスの利用・物品の購入には、様々な面で制約がある。学校管理・教育活動のいずれにおいても、学校は教育委員会の調整の中で予算を取り扱う立場であり、管理を受ける。

学校(校長)が予算要求について裁量を認める事例として、大阪市「校長経営戦略支援予算」⁴⁾があ



木田宏「第四次改訂 逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(第一法規、2016年)を参照して筆者作成

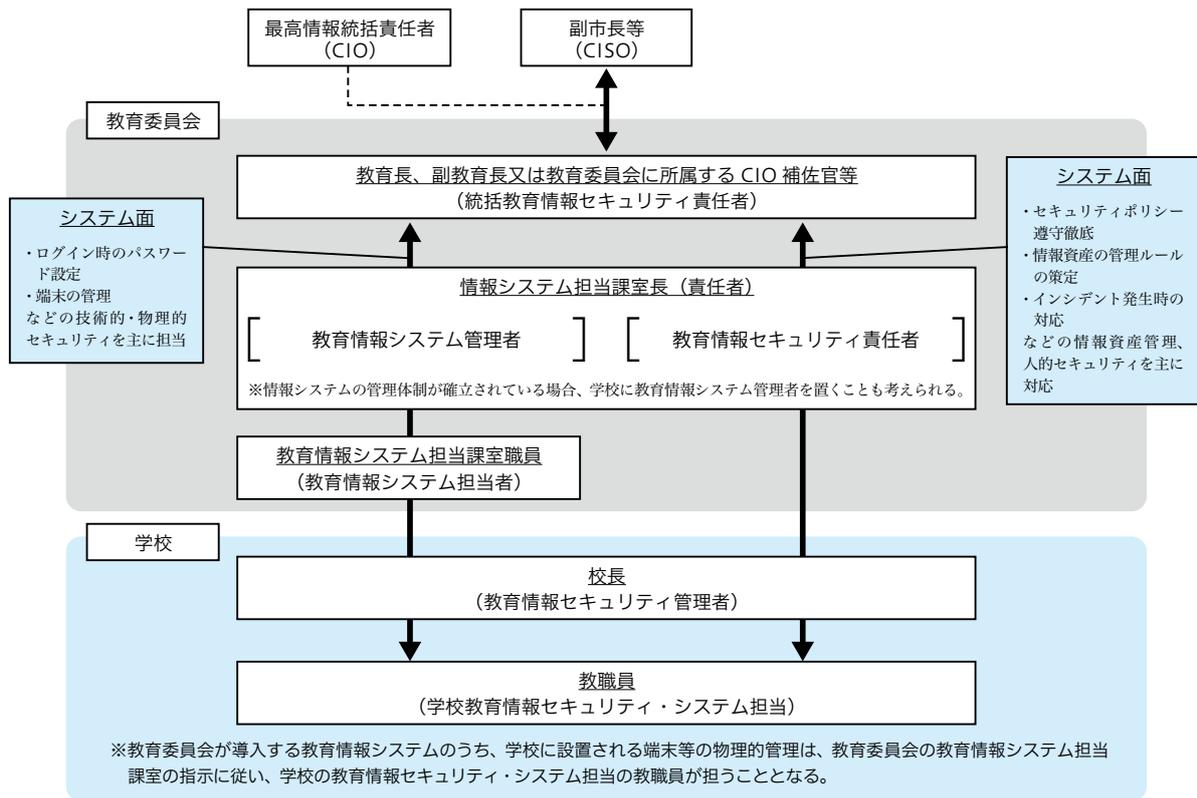
図表2 教材の分類



文科省ガイドライン19頁「図表2 地方公共団体における教育情報セキュリティポリシーに関する体系図」より引用

図表3 地方公共団体における教育情報セキュリティポリシーに関する体系図

4) 大阪市ウェブサイト。<https://www.city.osaka.lg.jp/kvoiku/page/0000227491.html>。2022年6月26日確認



文科省ガイドライン28頁「図表4 教育委員会における情報セキュリティ推進の組織体制例」より引用

図表4 教育委員会における情報セキュリティ推進体制の例

るが、一般に学校予算は、教育委員会事務局が取りまとめて首長部局に要求し、議会議決後、教育委員会事務局が配当を受けた額から学校に再配当することになっている。教育機関である学校に配当される予算は、用途が指定されているものがほとんどであり、学校の裁量で自由に使用できる予算は限定的である。

学校が独自に予算を執行することができるのは、①校長に契約締結の権限がある内容ないし教育委員会から認められた専決権限（行政庁の補助機関が行政庁の名において決定を行う権限）の限りで、かつ、②予算の範囲内のものである。したがって、学校独自の判断による児童・生徒全員への情報通信機器の配布等は実際には困難で、調達の判断は教育委員会事務局が行っているのが実態である。また、無償のデジタル教材導入の動機となりやすい。

(5) セキュリティ対応

文部科学省は、「教育情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」（平成29年10月18日制定、令和4年3月一部改訂。以下「文科省ガイドライン」という。）を提示しており、教育委員会はその内容に倣って情報セキュリティを構築しているところである。文部科学省は、文科省ガイドラインの内

容に沿った情報セキュリティポリシーを定めることを地方公共団体に求めており、その内容が地方公共団体間で相違することがあり得るものの、これにより情報セキュリティの確保を図っている。なお、地方公共団体が団体全体に適用するポリシー等が策定している場合は、教育委員会は他部局（首長等）の指揮監督を受け、また単独で改訂することができない。

文科省ガイドラインは、情報セキュリティ推進の組織体制例についても示している。副首長を「最高情報セキュリティ責任者」、教育長等を「統括教育情報セキュリティ責任者」とする。セキュリティ推進を実際に担う者としては、教育委員会事務局の情報セキュリティ担当部局の課室長を「教育情報セキュリティ責任者」として「教育情報セキュリティ対策に関する権限及び責任」を持たせ、校長を「教育情報セキュリティ管理者」として「学校の情報セキュリティ対策に関する権限及び責任」を持たせて「システムの利用現場の担当者」としている（29頁）。情報セキュリティ推進体制は、文科省ガイドラインを参照しつつ、教育委員会の組織の実態に合わせて構築されていると考えられる。

(6) 個人情報保護の責任主体

地方公共団体の個人情報保護については、2023

年4月1日に従来の個人情報保護条例の改廃が求められており、同日以後は個人情報保護法の適用を受けることになる。個人情報保護法では個人情報の取得、保有個人情報の利用・提供および開示・訂正・利用停止等を行う主体は「行政機関の長等」とされ、ここに「地方公共団体の機関」および「地方独立行政法人」が含まれる（個人情報の保護に関する法律2条11項、63条ほか。なお、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律51条による改正後の内容である。以下同じ）。教育委員会は「地方公共団体の機関」であり、個人情報保護の責任主体として、個人情報保護委員会による資料の提出の要求・実地調査（156条）、指導・助言（157条）、勧告（158条）、勧告に基づいてとった措置についての報告の要求（159条）があったときは、これらに対応しなければならない。当然に公立学校のデジタル化に係る個人情報保護も含まれる。

地方公共団体全体の個人情報保護を統括する部局が首長部局に置かれる場合があるが、この場合には制度の運用等につき当該全体統括部局と協議をし、指導監督を受けることになるから、組織内部での教育委員会の「地方公共団体の機関」としての独立性は弱い。また、個人情報保護委員会と教育委員会事務局との協議に（事実上の関係者として）当該全体統括部局がかかわらなければ、対話が進捗しないおそれがある。

学校は、教育委員会の組織の一部として実際に個人情報を取り扱う機関であるが、その取扱いに関して専決権限がなければ、独自の処理をすることはできない。多くの場合は、当該専決権限は教育委員会事務局の担当部局の長にあり、学校の責任において個人情報を取り扱うことができる範囲は

限定されている。

5. ポイントのまとめと課題

以上のことから、公立学校のデジタル教育の導入のポイントについて、次のようにまとめることができる。

- ア 学校は、情報通信機器の選定に当っては、教育委員会等による学校間・団体内の調整を受ける立場にある。
- イ 学校は、デジタル教材の選定を自主的に行うことができる。
- ウ これらは限られた配当予算の範囲でしか行うことができない。
- エ 学校は、情報通信機器・デジタル教材の使用に係るセキュリティについて、教育委員会等の監督・指導を受けつつ、現場管理を行う。
- オ 学校は、情報通信機器・デジタル教材の使用に係る個人情報の取扱いについて、「地方公共団体の機関」としての教育委員会等の指示に従う。

このまとめからわかることは、公立学校でのデジタル化にあたっては、①情報通信機器・デジタル教材を選定する部局、②予算を執行する部局、③情報セキュリティの責任部局、④個人情報保護の決定部局が必ずしも一致しておらず、部局間の協議を経る必要があることである。これらは政策立案にかかるコストであり、慎重に調整が図られる必要がある反面、対外的には、①地方公共団体ごとにプロセスが異なる（教育委員会事務局内で情報政策担当部局と学校教育担当部局が別であれば、さらにこれらの協議が必要である等）、②権限が一元化しておらず、最終的な責任の所在がわかりにくい、③結論に至るまでに時

	学校	教育委員会	団体の情報政策担当部局	団体の情報セキュリティ担当部局
情報通信機器の選定	○	○ (学校間の調整、セキュリティ面での関与)	○ (団体内の調整)	セキュリティ面での関与
デジタル教材の選定	◎	○ (許可等で関与)	—	セキュリティ面での関与
情報通信機器・デジタル教材の導入	▲ (予算の限り)	○ (学校に予算配当) ○ (教育委員会で一括購入)	○ (団体で一括購入)	—
情報セキュリティ	校長が「情報セキュリティ管理者」 (現場管理)	担当課長が「情報セキュリティ責任者」(監督指導) 教育長等が「統括情報セキュリティ責任者」(教育委員会での最高責任者)	—	担当課長が団体全体の「情報セキュリティ責任者」(監督指導)
個人情報保護の決定	▲ (専決権限の限り)	◎	—	—

図表5 公立学校のデジタル教育の導入のポイント（まとめ）

間がかかりすぎる、④関係部局の調整が不十分のために想定外の問題が発生する、といった課題がある。

6. 私見

以上のように、公立学校の教育のデジタル化は、実際には首長部局、地方公共団体・教育委員会・学校の調整により進められている。国によるデジタル化・セキュリティに関する指針の策定、技術的助言、補助金の交付等の施策には法的な拘束力はなく、地方公共団体内部での解決に任されている。このような状況で、地方公共団体・教育委員会・学校間で波風を立たない教育のデジタル化一ひとまず受けられそうな補助金を利用して情報通信機器やデジタル教材を整備し、それらによる教育の目標や内容は追々考えるという類のもの一ばかりが進むとしたら、当初の主旨とは合わないだろう⁵⁾。

したがって、公立学校の教育のデジタル化には、地方公共団体内部で適切かつ迅速な意思決定と一元的に責任を負うことのできる体制を整える必要がある。これには、教育委員会事務局内に専門部局（導入の判断から最終的な運用・管理までを担うもの）が置かれることが理想的であるが、地方公共団体全体を統括する部局に包含させるのが現実的だろう。①首長部局・教育委員会・学校間の調整ができ、最終的な決定を行い、個人情報保護委員会への対応や住民

への説明ができる程度の責任を負う機能、および、②情報通信機器・デジタル教材のセキュリティ等の安全性について審査し、確保・強化を行う機能（専門家で構成される附属機関（審議会等）への諮問、専門機関への業務委託等）を持たせるべきである。小規模な地方公共団体にはハードルが高いかもしれないが、広域連合・一部事務組合で共同して専門部局を立ち上げることも検討されてよい。それも無理であれば、少なくともセキュリティ・個人情報保護の責任部局は一致させるべきである。一元的な体制を構築する手法としては、部局間の事務委任、補助執行、条例制定による法的整備等が考えられる。

いずれにせよ、公立学校の教育のデジタル化に臨むには、現行制度でデフォルトで用意されている地方公共団体の体制はこれに堪えることができないのである。

7. おわりに

教育のデジタル化から一歩進んだ先にある教育データの活用は、これらの体制が確立されてから行われるべきである。その上で教育のデジタル化施策の個々の目的が明確化され、「個人の権利利益の保護」を図るための方策がとられてこそ、教育のデジタル化のミッションが十分に果たされると考えるからである。

5) 例えば、朝日新聞「家庭学習用のモバイルルーター、6割超で一度も使われず 検査院指摘」<https://www.asahi.com/articles/ASQBM4Q01QBLUTL02C.html>、2022年10月19日17時00分掲載、2022年12月19日確認。会計検査院は令和3年度決算検査報告で、文部科学省に対する「意見を表示し又は処置を要求した事項」として、家庭学習のための通信機器整備支援事業により整備したモバイル Wi-Fi ルーター等の使用状況について指摘した。https://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary03/pdf/fy03_gaiyou_zenbun.pdf。2022年12月19日確認。

新潟県三条市役所所属

長谷川 幸一（はせがわ こういち）

修士（法学）（新潟大学）

専門は自治体法。前職の長岡市で情報公開・個人情報保護制度を担当。現在は三条市でGIGAスクール構想の実現に向けた環境整備等に従事（会計年度任用職員）。「地方公共団体における個人情報保護の共通ルールの課題」地方自治研究 Vol.36, No.2 で日本地方自治研究学会学会賞（論文部門）を受賞。