

再生・新生を求める 「教育委員会廃止論」の趣旨

穂坂邦夫 氏 NPO法人地方自立政策研究所理事長 / 前志木市長

2001年に志木市の市長に就任し、市政全般にわたる大胆な改革を進め、教育では、25人程度学級、ホームスタディ制度などの成果を上げた穂坂邦夫氏は『教育委員会廃止論』を著している。教育委員会に対する問題意識、改革案についてうかがった。



公教育を強化する仕組みに

「教育委員会廃止論」は、必置規定の廃止を求めたもので、各地域がそれぞれ工夫して設置すればよいのではないかと、教育委員会は「教育」が「引き出す」という意味を持っていることに留意し、現場で子どもの才能を引き出す実態に沿った教育としていくことができるよう、しっかりと機能するようにしなくてはならない。



NPO法人地方自立政策研究所ホームページ「政策実現の主な記録」 <http://www.jiritsuken.org/seisaku5.html>
穂坂邦夫『教育委員会廃止論』(弘文堂・2005)

3段階の要望

志木市は、教育分野で全国に注目される多くの改革を成し遂げています。市長としてどのような問題意識を持って改革に臨まれたのでしょうか。

穂坂 市長になると、教育については二つの思いがありました。一つは、教育行政が子どもたちの視点を離れ、供給者の理論になっているのではないかと、ということです。40人という学級定員にしても、教育学的な検討の末の結論、あるいは教育現場の実態から定めたというのであれば分かりますが、予算との相談で、財政的に仕方がないから、ということになっていないか。もう一つは、教育委員会制度が形骸化しているのではないかと、ということです。

全国に先駆けて実現された25人程度学級は話題になりましたが、これも教育を受ける側の立場に立った改革であるということですね。

穂坂 国が定める学級編制基準は1クラス40人ですが、音楽や体育ならいざ知らず、一般科目で40人学級というのは世界の常識からしておかしいのではないかと、と前々から感じていました。私の親族には教員が多いのですが、適切なクラス編制について本音を聞くと、「30人くらいまでは視界に入るが、それ以上は難しい」と口をそろえるのです。教師の視界に入

らない子が出てくると、スポイルされる。それが学校嫌いの原因になります。また「小1プロブレム」ということも念頭にありました。小学校に入ったばかりの時期は教師への甘えから授業が無秩序になる、という問題ですが、その要因のひとつが、児童が多過ぎることなのではないかと考えました。また、市長に就任したころ、2001年7月に国立教育政策研究所が発表した「児童生徒の学習状況に関する実態調査¹」も後押しになりました。少人数学級の方が児童と教師のコミュニケーションがうまくいくという内容です。教育(education)の語源はラテン語ですが、その意味は「教える」ではなく「引き出す」なのです。日本はそこから間違えているのかもしれませんが、一方的に知識を伝授するのではなく、才能を引き出していく場合、コミュニケーションは絶対条件です。

それらの問題意識から、ぜひ少人数学級を実施したいと思い、志木市教育委員会に提案したのですが、教育長の最初の反応は「少人数は大変よいことですが、難しい」というものでした。過去の例としては、長野県の小海町が提起して断られたくらいで、当時、全国どの教育委員会も言っていない、と。ただ、可能性はあると思ったのは、2001年の学級編制・教職員定数標準を定める法律²の改正で、但し書き条項が付いたことです。それまで一学級の児童または生徒の数は「40人」とだけ規定されていましたが、都道府県の教育委員会はそれ

1 「児童生徒の学習状況に関する実態調査」：文部科学省が所管する国立教育政策研究所が行った、現行制度における少人数学級20人と普通学級40人(クラス編成は40人と決められているため41人になると20人と21人のクラスになる)の比較実態調査。



を「下回る数」を基準として定められる、という形になっていました。そこで埼玉県教育委員会に要望書を提出したのですが、簡単に認められるとは思わなかったので、内容を3段階にしました。第1段階は、小学校1、2年の学級編制を25人程度にしたいので同意をいただきたい。そのための教員の給与費の半分を埼玉県で負担していただけないか、というものです。第2段階は、それを拒否されるのであれば、志木市が教員人件費を負担するから同意だけしていただきたい。第3段階は、補助金も同意も拒否されても、志木市は実施しますが、その場合、どのような処罰処置をとられるかを事前に開示していただきたい、という内容です。それで埼玉県と半年間押し問答をしました。埼玉県教育長は、おそらく国との板挟みになったでしょう。最終的に志木市負担の教員は担任にはいけない、といった条件こそ付いたものの、同意してくれた埼玉県には感謝しています。

志木市の改革では、ホームスタディ制度(サクランゴプラン)も注目されました。

穂坂 これは不登校の児童生徒の自宅などに先生を派遣する制度ですが、そのための先生を雇う予算がないため、1日500円の有償ボランティアで市費臨時教員を公募したところ、全国から100人以上の応募があり、オリエンテーションには京都府や熊本県から自費で来ていただいた方もいらっしゃいま

した。そのような先生の協力を得て、焦らない、押し付けない、見放さないというポリシーで取り組み、よい成果を上げることができました。また、志木市の教育改革には、地域に開かれた学校をつくるというテーマがあり、その試みのひとつがリカレント教室で、社会に出てから再び勉強したくなったという方の要望に応えるものです。さらに、志木市独自の学校経営協議会をつくりましたが、これは文部科学省が提唱した運営評議会を前進させた組織です。それら一連の改革を教育委員会と議論しながら進めました。現行の教育委員会制度でも、中にはうまく機能しているところもあり、志木市もきちんと機能していました。志木市でうまくいったのは、教育長と市長の間に信頼関係があったことが大きいと思います。

教育委員はご自身で任命されたメンバーだったのでしょうか。

穂坂 私ははじめから4年と区切って市長に就任しました。先に辞めることになるのですから、替えるのは失礼だ、という考えから、助役も収入役も教育長も前市長時代と同じで、教員委員も欠員を補充しただけです。

現行制度の問題点

志木市の例を見れば、教育委員会制度も当事者の運用次第という面があるのですが、教育委員会の「必置規定」を廃止するという構造改革特別区域(以下、特区)の申請をされ、著書『教育委員会廃止論』を世に問われたのは、制度見直しの必要性を感じられたということですね。

穂坂 「廃止論」はその言葉の響きからかなり誤解されている面があるようですが、志木市の教育委員会に問題があったわけではありません。むしろ、よくがんばっていただいた。また私は、教育委員会をなくして、首長が教育部局を使って直接教育行政を担うべきである、とも思っていません。特区の提案は、総務省も文部科学省も「対応不可」としてきましたが、教育委員会を置くか否か、それは各地域で決めるべきである、ということから必置規定の廃止を求めたものです。置くからには、しっかりと機能する制度にすべきである、というのが「廃止論」の真意であり、教育委員会の再生、新生を求めるものです。

現行の教育委員会制度の問題点とは。

穂坂 最大の問題は、制度が実態と異なっていることです。例えば、文部科学省は自治体を「指導助言」する、という形式をとっていますが、その実態は「命令」で、理念と実態が乖離した不思議な制度になっています。教育委員会は自治体の首長から独立している、と言いながら、予算の配分権は首長

2 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律：昭和33年5月1日公布、施行。公立小・中学校等の学級規模と教職員配置の適正化を図ることを目的とする。設置自治体ごとに教育委員会が行う学級編制につき一学級の児童生徒の標準数(小・中学校では40人)を定めるとともに、都道府県単位で算定する教職員の職種ごとの総数とその合計数(教職員定数)の標準を細かく規定している。

にあり、予算査定になれば、教育長と言えども、普通の部長と全く同じです。さらに、教育委員の選任を議会にはかる力を首長に与えながら、独立した存在であると強弁する。制度論としては、「首長から教育委員会が独立していることで、政治的中立は担保されている。教育委員も議会の承認で中立性が担保されている」とされますが、政治的中立性は、予算と人事の面で形骸化しているのが実情です。また、政治的中立性についてさらに考えてみれば、文部科学省はどうか。そのトップの大臣は民間人でない限り、政党に属する政治家です。要は中央集権型である以上、「都道府県や市町村は時の政権の言うことをしっかり聞いてください」というシステムということになります。その事実を美化する必要はありません。

実質的に政治的中立性が担保される制度としてつくり変えるべきである、ということですね。

穂坂 責任の所在が不明確であることも教育委員会制度が抱える重大な問題点です。志木市では、地域に開かれた学校ということで、小学校と図書館などの社会教育施設を一つにしましたが、地域に開くというのは、裏返せば、おかしな者が紛れ込む危険性があるということでもあり、私は、万一事件事故が起きれば、責任をとらなければならないと覚悟をしていました。制度的には、責任の所在を不明確にしようと思えばできるわけで、首長は「教育委員会が決めたことです」と言えばよいし、教育長は「教育委員会が決めたことを執行しただけです」と言えばよい。教育委員長は「合議制の委員会の決定で、私は単なる座長です」、校長は「県の辞令で来たばかりで、赴任したときには既にこの施設ができていました」と言うことができる。しかし、民間企業や私学でそのような責任のたらい回しをしていけば、すぐ潰れるでしょう。

レイマンコントロールは機能しているのでしょうか。

穂坂 公立学校は地域に根差すべきものであることから、レイマンコントロールは大切です。ところが、実態として多くの教育委員会は、月に1回程度、それも30分ほどで終わってしまう。そもそも教育委員が5人だけで地域住民の意思を本当に反映できるのか。また、事務執行者の教育長は教育委員を兼ねた上、事務局のスタッフを抱えているため、制度上、非常勤委員に対して強い優越性を有することになる。さらに、合議制のため何か決めなければならないときスピードに欠けるなど、もろもろの反省があっただけですが、教育関係者は問題にしようせず、神が運営しているかのごとく、すべて滞りなく正常に機能していることになっている。私はそれに疑問を感じ、子どもたちの生活環境、学校環境、対人関係などの事象面と同様、制度面からの検証が必要なはずだ、とあえて声

を上げたのです。

市町村の教育委員会をどのような仕組みにすればよいとお考えですか。

穂坂 特区では、教育長と事務局を残して教育委員会を廃止し、その権限を教育長に委ねるとともに、教育の中立性を担保するための教育長の諮問機関として地方教育審議会を設置する、というものでしたが、そのほかいろいろの方法が考えられます。例えば、教育審議委員は20人くらいに増やしてもよいでしょう。メンバーはできるだけ多様な顔ぶれにする。保護者の立場、地域住民の立場の意見は必要ですし、福祉など専門家の視点も必要でしょう。そう考えていけば、20人くらいはいるはず。また、責任者は教育長でよいが、総括責任は予算を握っている首長にあることを明確にするべきです。何より大事なことは、教育委員会については実施主体である市町村に決めさせる、ということです。そのためには、地域の実態に合わせられる柔軟性のある仕組みが必要です(右頁・資料参照)。

地域の主体性ということで、コミュニティスクールについてはいかがお考えですか。

穂坂 大賛成です。ただ、一般化するためにはハードルが少なくない。地域でつくるものなのに予算一つをとっても権限が実施主体になく、都道府県が握っています。また、私自身はどんどん増えてほしいと期待していますが、全国一律にコミュニティスクールにせよ、というのもまたおかしな話です。それも住民投票などの方法で住民自ら制度を選択できるかたちにもっていくことが望ましいでしょう。

現場の創意工夫の重要性

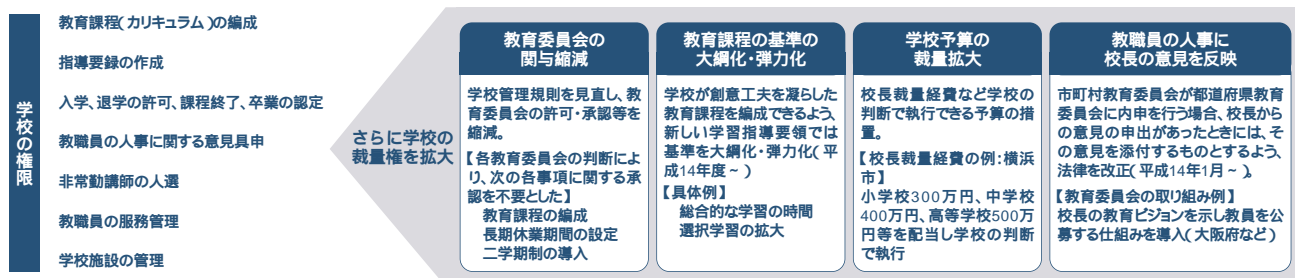
都道府県の教育委員会は、どのように機能を果たすべきなのでしょう。

穂坂 高等学校については、都道府県立がほとんどで、通学は広域ですから都道府県の教育委員会がしっかりと役割を果たしていただきたい。しかし、小中学校についてまで実施主体でない都道府県が権限を握っていることは問題です。その典型が教職員の任命権で、県が採用し、県が配分する。そのため市町村には、県に逆らうと「よい先生を派遣してもらえなくなるのではないか」という不安が付きまとう。そのような中央集権的な制度をたださなければなりません。

義務教育に関する国の責務についてのお考えは。

穂坂 文部科学省は、教育の機会均等と無償性を担保し、最低限の教育内容だけ定めれば、あとは手を放してもよいはず。極端に言えば、国は憲法第26条³と教育基本法が

資料 学校の権限の拡大



出所：穂坂邦夫『教育委員会廃止論』(弘文堂・2005)

あれば、地方に任せてよいのではないかと。義務教育に関して国にも責任があるのは当然ですが、地方を押さえ付け、箸の上げ下ろしにまで口をはさめば、現場が依存体質になったり、責任の所在が不明確になったりするなどの問題が生じます。近年、文部科学省もだいぶ変わり、改革の機運が見え始めていますが、私はまだ十分だとは思いません。ゆとり教育にしても「創造性」を謳いながらひな型を用意しているわけです。このようなことから、中央政府であるという自負と地方は何をするか分からないという懸念がうかがえます。ただし、それについては、地方も反省すべきところは反省すべきでしょう。

画一性の背景に、平等や公平という理念があるのでは、
穂坂 何かというと「教育の機会均等」ということが金科玉条のように言われますが、差異のあることは事実として受け入れるべきです。例えば、過疎地には都市にない素晴らしい条件があります。豊かな自然が残り、清浄な空気がある。それらは子どもたちが育つ上で計り知れない価値があるのですから。

むしろ前向きに多様性を認めるべきであるということですね。

穂坂 公教育には単線的、画一的な面があります。志木市の25人程度学級に対する抵抗感が「国が決めたことに逆らうとは何ごとか」という単線主義、集権主義からくるものであり、ホームスタディ制度に対する抵抗感は、施設主義、学校至上主義によるものでしょう。最近ようやく撤廃されましたが、文部科学省は小中高校の教室の天井の高さを3メートル以上と規制してみたり、不登校児も行政が指定した施設に行かせたり、何かと縛りたがる。四角四面の基準通り大量生産で型にはめた機械の部品をつくるわけではありません。対象は人間なのです。一人ひとりのよいところを引き出し、創造力を伸ばそうとするのであれば、教育現場を施設主義、中央集権主義、一律主義でがんじ絡めにするのはおかしい。

創造性のない教育現場からは創造的な子どもが育たない、ということでしょうか。

穂坂 その通りです。例えば、日本では学習指導要領の基

準が厳しいのですが、フィンランドのカリキュラムはとても自由で、例えば算数の不得意なグループには授業時間を増やして、数学を教えるのが得意な先生が付く。そのように現場の創意を大事にしています。日本には学習指導要領があります。その内容は、私に言わせれば、最低限どころか最高限度です。それを一定期間で教え込まなければならないため、教育現場は多忙を極める。「生徒と話す時間がないくらい忙しい」とこぼすくらい先生が忙しい。志木市で、1校につき100万円ほど資金を出し、使途を校長の裁量に任せたことがありますが、どこも補助職員の確保に使っていました。それだけ人手が足りないのです。よく教員の不祥事が報道されますが、そのような教員はほんの一部です。日本人は完璧を求める真面目な民族ですが、教員の大多数は真摯に取り組んでいます。したがって、その力を十分に発揮できる仕組みが必要です。「資源のない日本は人材が唯一の資源だ」と誰もが口をそろえますが、そのスローガンと現実とが乖離しています。スローガンを実現しようとするのであれば、もっと子どもたちの視点に立ち、もっとお金をかけなければならない。少子化問題にしても、教育費に関する不安が原因として指摘されています。その意味からも、安心して預けられる公立学校が必要です。そこでは、きちんとした基礎学力が身に付き、創造性が育まれる。子どもの潜在能力が引き出され、柔軟な強靭さが身に付く。そのような学校とするためには、現場の創意工夫による公教育の強化が求められます。

NPO法人地方自立政策研究所理事長 / 前志木市長

穂坂 邦夫(ほさか くにお)

1941年埼玉県生まれ。1969年埼玉大学経済短期大学部卒業。埼玉県職員、足立町(現・志木市)職員を経て、志木市議会議員(4期)、埼玉県議会議員(5期)を務める。この間、志木市議会議長(第8代)、埼玉県議会議長(第99代)を歴任。2001年7月志木市長に就任。2005年7月NPO法人地方自立政策研究所理事長(現職)。著書に『どの子ども一番になれる 本当の学力とは何か』(幻冬舎・2004)、『自治体改革第6巻』(ぎょうせい・2004)、『市町村崩壊 破壊と再生のシナリオ』(スパイス・2005)、『教育委員会廃止論』(弘文堂・2005)など。

NPO法人地方自立政策研究所ホームページ <http://www.jiritsuken.org/>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com

3 憲法第26条：「【1】すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。【2】すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」