

平成 24 年 11 月 29 日

松阪市議会議員 中森 弘幸様

松阪市議会議員 植松 泰之

「大阪市特別顧問セミナー」報告書

日 時：平成 24 年 11 月 16 日(金) 午前 9 時 30 分

場 所：新大阪丸ビル新館

主 催：地方議員研究会（大阪市中央区）

講義題目： 「大阪における教育基本条例と規制改革」

講 師： 大阪府・大阪市特別顧問

政策工房 代表取締役社長 原 英史氏

《目 的》

現在、学校現場が抱える多くの問題の原因は一体どこにあるのか。諸悪の根源は何なのか。そこを突き詰めると、それは、誰も責任を取ろうとしない、誰に責任があるのかも分からない教育行政のシステムそのものにあるのだと思えてならない。

このことを裏付けるかのように、この度、大阪府と大阪市においていわゆる「教育基本条例」と呼ばれる教育行政の仕組みを定める条例が制定され、教育行政に対して仕組みそのものの変革を迫った。そこには、組織としてのルールが曖昧なままの現行制度をある程度克服することができるであろう決まり事が規定されているという。

本講義では、その点に着目しながら、あるべき学校・教育制度の姿を明らかにしながら、今後の松阪市における教育行政改革の一助とすることを目的とする。

《講義内容》

題目にある「教育基本条例」とは、昨夏、大阪府議会、大阪市議会において議員提案で出されたものを昨年の 12 月からの新大阪府知事、新大阪市長のもと、再検討し、平成 24 年 2 月に知事提案、市長提案で上程されたもので、大阪府では 4 月より、大阪市では 5 月より施行されているものである。

大阪府におけるその条例は正式には「大阪府教育行政基本条例」と「大阪府立学校条例」

の 2 条例をいう。

まず、これら 2 条例がなぜ制定されたのか。問い方を変えるならば、「なぜ制定する必要があったのか」を認識しなければならない。

問題点が浮き彫りになる端的な事例が、今春、大阪府立の高校で起きた。校長先生による卒業式でのいわゆる国歌斉唱「口元チェック」である。結論から言えば、校長先生の取った国歌斉唱時における確認方法は府教育委員会の指示通り（「起立して斉唱しているかどうか目視で確認するように」というもの）であり、校長先生には何ら落ち度はなく、その事実を府教育委員会がマスメディア等に隠し、さらに委員長が校長先生を批判するなどしたことから、事の本質が見えなくなってしまったというのが真実である。

なぜ、このようなことになってしまうのかと言えば、教育行政の組織が組織としての体を成しておらず、制度として特殊だということに起因するのである。

どのようなことかと言えば、例えば、〇〇市立△△小学校という場合、その学校の教職員にとって、一体誰が上司なのかが全く曖昧な状態にされている。〇〇市の市長ではなく、△△小学校の校長でもない。なぜなら、双方とも「人事権」を持っていないからである。では、その人事権を持っているのは〇〇市の教育委員会かといえば、そうではなく、制度上は□□県の教育委員会にある。このことは「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」いわゆる地方教育行政組織法に規定されており、その第 34 条に、都道府県の教育委員会が教職員を任命する旨が示されている。

つまり、このような制度上の仕組みが作り上げられているがために、先述した国歌斉唱の問題についても、法律では「国歌を斉唱しましょう」と規定され、組織上の上司にあたる教育委員会が形ばかりの指示を与えても、それを無視し斉唱しない部下（教職員のこと）が平気で現れてしまうのである。しかも学校現場では、職員会議を経なければ何も決められないのが現状であり、これらのことを鑑みると、学校現場で起きる様々な問題は、校長先生の個人的なマネジメント能力がないがために起こるのではなく、あくまでも制度の問題を起因として生まれてしまう問題なのである。

さらに教育行政を制度の問題から指摘するならば、教育行政における権限の多くが教育委員会に集中しているという点である。知事や市長の権限とは切り離されて、教育行政の執行権限が存在してしまっているのである。しかも、教育委員会の委員の一人に過ぎない教育長のみが常勤であり、教育委員長をはじめとする他の委員は非常勤で、いわばお飾り的な存在でしかないがために、細々とした教育行政の中身は全員が把握できず、教育長とその下に位置する教育委員会事務局がすべての実権を握ることになる。そして、常勤の教育長は元役人であったり、元教職員であったりして、役所との繋がりが強いというのが多くの自治体で見られる構造である。

先述した国歌斉唱「口元チェック」の問題も、教育委員会から各学校長に「起立して斉唱しているかどうか目視で確認するように」という指示が出されていたにもかかわらず、教育委員会の委員はそれを把握しておらず、知っていたのは教育長と事務局だけだったこ

とが、問題を歪曲させ、大きくしてしまった。

こういった状況があるにもかかわらず、住民から選ばれた知事や市長といった首長がその教育行政に口を挟めないことが問題をさらに深刻化させており、教育行政における権限を切り分けてしまった弊害が教育行政の構造的問題を生み出していると言える。

そもそも今の教育委員会の制度は、周知の通り、戦後 GHQ が教育改革と称して、政治家が教育に口を出して軍国教育にしまわれないようにと作った制度であるが、すでに 60 年以上経った現代においては、役人主導の教育行政という弊害を残してしまうこととなった。

大阪の「教育基本条例」の目指す姿を簡単に言えば、学校を「普通の組織構造にしている」というものである。つまり、知事や市長が教育委員会などの教育行政に口を出せるようにし、また、教育現場の校長に運営や人事などの権限を与えようというものである。また、児童生徒の通学区域を廃止することで、自由に学校を選べるようにし、各学校が切磋琢磨し合えるような環境を作り出し、お互いが良い学校を目指すことを当たり前の目標とできるようにすることである。

これらを具体的に大阪府の条例に照らし合わせてみると以下のようになる。

まず、「大阪府教育行政基本条例」第 4 条 1 項で「知事は、大阪府教育委員会と協議して、基本計画の案を作成するものとする」と規定し、その基本計画の中身を第 4 条 4 項で、「基本的な目標及び施策の大綱」と定めている。それを大阪府議会の議決を経て決定されるよう第 4 条 2 項で規定している。つまり、住民によって選ばれた知事ならびに府議会によって教育行政の目標が設定されるようになっており、文部科学省一都道府県教育委員会一市町村教育委員会一学校という上下関係の構造に、しっかりと楔を入れているのである。

また、「大阪府立学校条例」第 6 条で「府立学校の校長は、当該府立学校の運営に関して、その責任を有し、最終的な意思決定を行う」と規定し、教育現場の校長に大きな権限を与えている。更に同第 20 条では、「大阪府教育委員会は、職員の任免その他の進退について、(中略)校長が申し出た意見を尊重しなければならない」とし、人事権そのものではないものの、人事権に一步踏み込んで、校長の権限の枠を広げている。

そして、通学区域の廃止については、同第 2 条 3 項で「高等学校の通学区域については、平成 26 年 4 月 1 日から府内全域とすることに向けて、設定の見直しを行うものとする」と規定している。これは各学校での競争を通じて、住民が口を出さることができるようになることと同義で、これまでの文部科学省一都道府県教育委員会一市町村教育委員会一学校という組織構造上、学校教育の品質管理が文部科学省に委ねられていたものを、住民たちが学校を選択するということを通じて文科省の代わりに住民たちによって学校教育の品質向上を目指すというものに改められたことを意味する。

これらの条項がそれぞれ規定されたことで、教育行政に能力主義、実績主義の仕組みが導入されたのである。そうすると次は、優れた人物を教育行政に登用する必要が生じてくる。

ここにおいて校長の「公募」という発想が生まれる。同 16 条には「校長の採用は、原則

として公募（職員からの募集を含む）により行うものとする」と規定されている。まずは平成 25 年 4 月からの採用枠を 50 ポスト用意し、その後順次拡大していくという。早くも 50 倍の応募があった。

この民間人の登用に繋がる公募制には、確かに過去には失敗例も散見される。しかし、その原因を探ると、そこには「民間人登用」そのものを目的としていることが多かったのだ。決してそうあってはならず、目的はあくまでも「優れた人物を登用」することでなければならない。つまり、優れた人物ならば、たとえ行政職員であっても引き上げて良いとしなければならないのである。大阪府ではその辺りも考慮されている。

人事に関しては、人事評価制度をどう構築するかが更に大きな課題となる。一般職員の人事評価は職員基本条例に従い、相対評価としているものの、教職員に限っては絶対評価に止まっている。相対評価であれば、上位 5%と下位 5%というように評価を序列化できるのであるが、絶対評価では他の者と対比できず、職員自身の動機付けの点からも問題が残る。大阪府の教職員の評価については、ここを補うために保護者からの評価・意見を反映させる仕組みづくりをしている。

このような人事評価制度を十分に活用し、より実効力を伴ったいわゆる不適切教員への対応強化・排除を目指すこととしている。このことは責任がどこの誰にあるのかが明確に示されていないならば不可能な仕組みである。そのための「教育基本条例」でもあるのだ。

《所 感》

大阪府では、知事が「教育目標の設定」をすることになったために、それを巡る議論が活発化しているという。反対の意見に「一首長の権限を逸脱しており、違法である」というものがある。文部科学省までもが「教育目標の設定は…教育委員会の職務権限に属するものであり、地方公共団体の長にその権限ははい」と主張している。

しかし、いわゆる「地方教育行政組織法」では教育委員会の権限は「事務上の職務」に限っているはずであり、そもそも地方公共団体の長は、自身の選挙において自ら「教育目標」などは既に主張している（教育を語らない首長も存在するが）。そのことも含め、住民から選ばれるのが首長である。

また、教育行政側の主張は、実に根拠のないものばかりだ。首長が教育目標を設定しようものなら「軍国主義に逆戻りしてしまう」「教育の専門的知識を持った有権者ばかりではない」「教育は文科省ならびに教育委員会に任せておけば安心だ」「首長が変わるたびに教育内容が変わってしまい、教育行政の安定性が脅かされる」などと、その主張の稚拙さには目を覆いたくなる。10年前に始まった「ゆとり教育」は教育行政の役人の主導で実施されたものではなかったのか。役人に任せておけば良しとする、そのような当事者意識の希薄な住民にも責任の一端はあろう。

このような教育行政のもつある種のムラ意識を払拭するためには、責任の所在を明確にし、しっかりとした権限を与え、民間人登用も視野に入れた「公募」の校長採用制度を取り入れた大阪府・市の「教育基本条例」は、いずれ全国の地方公共団体においても教育行政のスタンダードとなっていくであろう。

責任も人事権も一体どこにあるのか分からない教育委員会を含めた教育行政の組織構造そのものを変革していかない限り、子供たちの教育は住民の手には入ってこないであろう。変革とは言っても、何も目新しいことをするわけではない。いたって「普通」の、「当たり前」の組織にするだけである。逆に言うと、それすら実現できない教育行政の問題の根深さがここに表れているのである。

松阪市では、この度、教育委員会委員の任期満了に伴い、一人のみ「公募」として発表された。ベールに包まれた教育委員会の中の委員だけに、「公募した」というアリバイ作りに利用されないことを願うばかりである。「公募」と同時に、現状では抜粋されて公開されている教育委員会の会議の内容を全面公開しなければ効果はない。そのことを行政が如何に自覚するか、そして教育委員会がどこまで覚悟をもって実行するかが教育改革の成否の分岐点となる。

勿論、松阪市においても大阪府・市と同種の条例を制定するに越したことはない。しかし、「教育委員会の会議の全面公開」を実現するか否かは、実効性のある条例を制定できるか否かの重要な試金石となる。まずはそこから議論を進めることが極めて現実的な対応になると考える。

いずれにしても大阪府・市が実現させた「教育基本条例」は、その出発点であった「教

育行政が普通の組織になっていない」という課題を克服するに大いに実効力を発揮することが府民・市民からも大いに期待されており、松阪市が教育改革を進める上でも極めて参考になる条例であることは言を俟たない。