

2019年度

自治研センター定期総会開催

定期総会記念講演会

「教育と自治」

現代教育行政研究会代表
元文部科学事務次官 **前川 喜平氏**



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp



総会の様子（岡本理事長挨拶）

2019年6月5日（水）三重地方自治労働文化センターにおいて、2019年度三重県地方自治研究センター定期総会を開催しました。はじめに当センター岡本博理事長から「地方自治体が抱える問題が数多くあると同時に、働く我々もジレンマを抱えている。日本の社会は周囲と同じくし、突出していいことが望まれる。空気を読むことが求められ、忖度がその最たるものである。今回の記念講演会にお招きしている前川氏は、それに対し一石を投じた方であり、本日は、私たちが今

2019年度 役員体制 ※6月5日現在

- | | | |
|------|--------|--------------------------|
| 理事長 | 岡本 博 | (前自治労三重県本部中央執行委員長) |
| 副理事長 | 櫻井 義之 | (龜山市長) |
| 〃 | 谷口 友見 | (大紀町長) |
| 〃 | 緒方 正人 | (三重大学理事) |
| 〃 | 小林慶太郎 | (四日市大学副学長・教授) |
| 〃 | 長澤 和也 | (自治労三重県本部中央執行委員長) |
| 理事 | 岡本 栄 | (伊賀市長) |
| 〃 | 竹内 千尋 | (志摩市長) |
| 〃 | 鈴木 健一 | (伊勢市長) |
| 〃 | 加藤 隆 | (木曾岬町長) |
| 〃 | 水谷 俊郎 | (東員町長) |
| 〃 | 柴田 孝之 | (菟野町長) |
| 〃 | 矢野 純男 | (朝日町長) |
| 〃 | 城田 政幸 | (川越町長) |
| 〃 | 世古口 哲哉 | (明和町長) |
| 〃 | 久保 行央 | (多気町長) |
| 〃 | 大森 正信 | (大台町長) |
| 〃 | 辻村 修一 | (玉城町長) |
| 〃 | 中村 順一 | (度会町長) |
| 〃 | 小山 巧 | (南伊勢町長) |
| 〃 | 尾上 壽一 | (紀北町長) |
| 〃 | 大畑 覚 | (御浜町長) |
| 〃 | 西田 健 | (紀宝町長) |
| 〃 | 小島 智子 | (三重県議会議員) |
| 〃 | 岩脇 圭一 | (津市議会議員) |
| 〃 | 西塚 宗郎 | (元三重県議会議員) |
| 〃 | 小林 郁子 | (自治労三重県本部副中央執行委員長) |
| 〃 | 鳥羽 幸也 | (三重県職員労働組合中央執行委員長) |
| 〃 | 高沖 秀宣 | (三重県地方自治研究センター上席研究員・非常勤) |
| 監事 | 扇田 榮夫 | (フォーラム平和・三重幹事) |
| 〃 | 辻本 隆司 | (自治労三重県本部組織部長) |

後どのように生きていくべきかについて考えることができる機会になればと思う。三重県地方自治研究センターは、苦勞しながら働いている職員の皆様及び自治体の発展に寄与する研究を続けて参りたい。」と挨拶がありました。

続いて、自治労三重県本部中央執行委員長の長澤和也様より、来賓を代表して祝辞をいただきました。

長澤様からは、「自治労の自治研活動は、賃金・労働条件の改善運動とともに自治労運動の両輪と言われている。与えられた仕事を何の工夫もせず漫然と仕事をするだけでは、地方公務員の必要性に疑問を持たれてしまう。今の仕事に工夫を加えるだけでなく、改めて必要な仕事を見出し、そして考える機会を増やすことにより、自らのやりがいにつながる」と同時に仕事や住民サービスの質の向上にもつながるといった、好循環が生まれるのではないだろうか。仕事のやりがいと待遇改善の両立を

図ることが自治研活動の根本にあるものだと考えている。三重県地方自治研究会が本年9月11日に開催されるが、積極的に参加し、各組織での活動を拡大する機会のひとつにしていただきたい。」とお話をいただきました。

総会の進行に当たり、議長には鈴鹿市職員労働組合書記長の宮崎圭輔氏が選出され、当センター会員総数135（団体・個人会員）中、委任状を含む96の出席があり、本総会の成立が確認された後、事務局より2018年度事業報告・決算報告・会計監査報告を行い、それぞれ確認されました。

続いて、第1号議案2019年度活動方針（案）、第2号議案2019年度予算（案）、第3号議案案役員の一部改選（案）について提案を行い、満場一致で承認されました。

活動方針（案）では、「基本指針と主要な活動」や「主な調査研究課

題」として、(1)公務職場における働き方改革に関する研究、(2)自治体SDGs(持続可能な開発目標)の推進に関する研究、(3)地域自治組織と自治体の在り方に関する連携、(4)自治体におけるクラウドファンディングの活用に関する研究、(5)自治体議会改革など5項目について提案を行いました。

2019年度の調査研究事業としては、(1)では公務職場における新たな働き方の提言を行い、効率的かつ働きがいのある職場環境づくりを目指す、働き方改革を推進するためのロードマップの一案を作成する、(2)ではSDGsは自治体及び地域で活動するステークホルダーによる積極的な取組が求められると同時に、地方創生の推進にもつながるものであることから、豊かで活力ある未来の創造を目指し、理解促進、普及啓発、取組に関する調査研究及び情報共有を行う、(3)では小規模多機能自治体推進ネットワーク会議と連携し、情報共有を図る、(4)ではクラウドファンディングの運営方法や募集活動など、先進的に取り組んでいる自治体の調査研究を行い、情報共有を図る、(5)では自治体議会の諸課題について精査を行い、真の二元代表制の議会が実現されることを目指し、どのように具体的な改革を実践していくかの方策を考えるなど、鋭意取り組んで行く方針です。

役員の一部改選に当たり、新たに副理事長に就任いただいた緒方正人氏(三重大学理事)より、「現在の大学は、地域との垣根が低く、共通の課題を有していることから、地域

の方と手を取り合って解決していかなければならないと感じている。SDGsの話があったが、持続可能性を意識しすぎると現状維持を目指してしまう。大切なのは発展性であり、発展しようと思わないことには現状維持も困難となり衰退につながる。大学の立場より地域に貢献できるように頑張りたい。」とご挨拶をいただきました。

また、新たに理事に就任いただいた

定期総会記念講演会

「教育と自治」

現代教育行政研究会代表
元文部科学事務次官

前川 喜平氏



現代教育行政研究会代表
元文部科学事務次官
前川 喜平氏

定期総会終了後、現代教育行政研究会代表 元文部科学事務次官 前川喜平氏をお招きし、「教育と自治」と題した記念講演会を開催しました。当センターの会員の他、一般の申し込みの方もあり、多くの方の参加をいただきました。

以下、要点をまとめます。
(文責：三重県地方自治研センター)

◆教育に対する政治の不当な介入

今、日本では、強い政権が長く続いている。その結果、権力は官邸に集中し、各大臣にあるはずの各省庁の人事権は実質的に官邸に移ってしまった。官僚組織の中の自律性が失

た岩脇圭一氏(津市議会議員)からは、「2019年度の活動方針の調査研究課題はいろいろも、私自身が関心を持っているものである。市町の議員の代表として、将来を見据え、現場が抱える課題についてしっかりと取り組んでいきたい。議員活動で得た知見を研究員と共有しながら頑張っていきたい。」とのご挨拶をいただきました。

われてきており、教育に対する政治の不当な介入を防げなくなっている。この事態を示す例として名古屋市立八王子中学校の事例が挙げられる。2018年、私は以前から知合いだった、この中学校の校長からの依頼で授業を行ったのだが、その後、文部科学省から名古屋市教育局及び同校に対し詳細な質問状が届き、内容について開示請求があったというものである。この事例では、「政治による教育への介入」、「国による地方自治への介入」という2つの不当な介入が存在している。

ここで政治、行政及び教育の関係について述べたい。まず、学習権には社会権の側面と自由権の側面がある。社会権とは、「国に対して、これだけのことはやってくれ」と求める権利である。例えば、学校の整備、奨学金制度の整備、夜間中学の提供を求める等がこれにあたる。そして、自由権とは、「自由に学ぶ」

ことを保障する権利である。一方で、やってはならないのは、学習に恣意的に介入することであり、教育基本法には「教育は、不当な支配に服することなく、行なわれなければならない」と明文化され、国は教育に不当な支配をしてはならない。元々、教育行政は、政治と教育のはざまにあるという性格があり、政治と一定の距離をおくことが重要となってくる。1947年に教育基本法が制定されたとき、衆議院教育基本法案委員会において、不当な支配とはどういうものかという質問があった。これに対し、「官僚とか一部の政党によって、教育の内容がゆがめられたことがあり、教育権の独立が必要である。」と政府委員が答弁している。今でもその考えは生きており、むしろ今こそ振り返って考えることが大事である。文部科学省は一定の教育内容への関与はするものの、学問の自由を裏付けられているものでなければならぬ。学習指導要領という教育課程の基準を作ったり、教科書の検定を行ったりするが、間違っても官僚や政治家が自分たちの考えにより勝手に行われてはならない。現在、文部科学省には、中央教育審議会という合議制の機関が設置されている。学習指導要領を作り、教科書検定をする際に審議会での審議プロセスを経ることが非常に重要なのだが、今、審議会の機能が低下する危険な状況が生まれており、また、審議会の人選にも公平性が失われている。更に教育再生会議や教育再生実行会議という上位的な機関も作られ、審議会の独立性、公平性が



記念講演会の様子

失われている。その結果、政治による教育への介入に加え、行政が忖度することも増えてしまっている。

次に地方レベル、政治が教育に介入した例を挙げる。当時、東京都立七生養護学校では、知的障害者の適切な教育を目的として、独自のプログラム・教育教材を用いて、非常に優れた教育実践が行われていた。しかし、都議会である議員がこれを批判した。当時の都知事でも同調する答弁をし、更に教育委員会もそれまで優れた教育だと評価していたのに手のひらを返したのである。

教育委員会と新聞記者を伴って、都議会議員3名が学校へ乗り込んで教員を非難し、学習指導要領違反として処分した。これに対し、校長・教員らが教育への不当介入に当たるとして損害賠償と処分の取り消し請求を行った。これは、ここから始まるのだ。学習裁判といわれている。東京

地方裁判所は、教育の自主性を阻害し、これをゆがめる危険のある行為であり、教育基本法の不当な支配に当たるとして、都議会議員3名に損害賠償を命じた。また、教育行政には不当な支配が政治家によって行われた場合は教員を保護する義務があることを認め、その不作為を理由として東京都にも損害賠償を命じた。また、校長への処分の取り消しを認め、学習指導要領違反はなかったものとした。東京高等裁判所は一審を支持、控訴を棄却し、確定判決となった。この非常に優れた判決を文部科学省の職員・全国の教育委員会の職員はぜひ読んでほしい。

◆合議制機関としての教育委員会

戦後の一時期、教育委員会は公選制であった。教育委員は公約を掲げて住民から信任を得ていたのである。しかし、1956年の法律改正で任命制に代わった。その後は中央の統制が強まっていった。時期を経て、地方分権改革の議論の中で見直しが行われ、1999年地方教育行政法が改正され中央集権化の象徴だった教育長の任命承認制度は廃止された。1990年代から2000年代、文部科学省は中央集権的な制度を見直そうと、分権化のために改革を進めてきたが、まだまだ中央集権的な状況は残っている。地方公共団体の事務には、自治事務と法定受託事務があり、学校教育は自治事務である。自治事務は法律に明確な根拠がなければ、国から関与を受け、又は要することとされない。しかし、国の指導助言が事実上の強制に

なっている現状がある。先の例に挙げた名古屋の中学校への介入も指導助言の一貫での調査として介入してきたのである。

ここで、教育自治において、本来大事な仕組みである教育委員会について確認したい。教育の分野の自治は、政治分野の自治とは別のプロセスが必要だということ制度がつくられている。だからこそ当初、教育委員会も公選制であったのである。1947年の教育基本法には「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。」との条文が入っていた。この「直接に責任を負って」というのは、政治における間接民主主義という政治プロセスとは別で、直接住民との関係を重要とする意味を持ち、これにより、公選制教育委員会制度が必要だったと説明されてきたのである。しかし2006年の教育基本法の全部改正、改悪により、この「国民全体に対し直接に責任を負って」という文言は削除されてしまった。

それでも、教育委員会における教育の自治について、政治の自治とは別のプロセスで大事な意味を持つているのが「多様な民意を合議体の中で合意形成によって反映させる。」ということだ。多数決ではなく、何人もいる教育委員の間で話し合い、合意を作っていくプロセス、そして、多様な考え方をそこで総合していくというプロセスが大事である、という考え方である。また、教育委員会は教育の自主性を尊重するといふものの考え方を前提に仕事をしな

ければいけない。選挙で多数とったから何でも決められるのではなく、政治的に偏った方向にいかないように政治的中立性を守る必要がある。このように「合意形成による多様な民意の反映」や「教育の自主性の尊重」は、教育委員会の制度として大事な意義であると考えられる。これにより、政治の教育への介入を遮断するという意義を持っていたのである。

◆地方教育行政法改正と首長

ところが2014年に地方教育行政法が改正されて、明らかに首長の発言力が増大している。首長と教育委員会が議論する場である「総合教育会議の設置」や首長が作る「教育行政大綱の作成」が定められ、「教育委員長」の任命権が教育委員会から首長に移った。ここで、確認しておきたいのが合議体としての教育委員会の専権事項は残っている点である。教育委員会の権限はいささかも首長に移っていないのである。また、総合教育会議というのは、首長と教育委員会のそれぞれに専権事項がある上での対等の協議の場であり、多数決での意思決定する場ではない。大綱についても、首長が作る事になっていくが、これは「首長が最終的に編集をする責任」なのであって、中身については、首長が何でも書いていいというわけではない。大綱は、国の教育振興基本計画というのを参照して定めなければならぬといとして、対象期間5年程度と考えられている。文部科学省が想定している大綱の内容としては教育施設の耐震化の推進、学校の統廃合の考え

方、少人数教育の進め方、総合的な放課後対策、幼児教育の充実等が挙げられている。教育施策によっては条例の根拠、予算の裏付けが必要なものも多く、首長と教育委員会がともに行わなければならない仕事の方針を書くものが大綱である。ところが、教育の内容に関することを大綱に書くこととする首長が増えている。この他にも、首長が教育行政に介入しようとするケース増えているが、一番多いのは教科書採択である。教科書採択は教育委員会の専権事項であり、首長には全く採択権限はない。首長が「この教科書を使え」と言うことはやってはならない不当な介入である。しかし、現実には発生しており、教科書採択についての事実上の発言力・影響力は増大している。

安倍政権は幼児教育無償化を言っているが、まずは待機児童を無くすことを優先すべきである。更に、無償化より前にまず幼稚園教諭や保育士の処遇改善を行うべきである。幼稚園教諭と保育士の処遇は、小中学校教諭と比べると圧倒的に低く、配置基準も改善が必要である。加えて、保育士や幼稚園教諭の教育実践の質を高める研修の場を作っていく政策が基礎自治体において必要である。ただし、幼児教育の制度は、幼稚園と保育園にわかれており、また、公立と私立がある。それをどのようにひとつの地域の幼児教育として行っていくかが大きな課題である。他には首長が考えるべき課題として放課後対策、学習支援、生涯学習等がある。その際に必要となる部

署間・組織間の連携、県との連携、民間やNPOとの連携のような地域の力を引き出す仕事は、教育委員会だけではできず、首長に期待される。

◆学校自治

教育における自治を考える場合、学校自治がある。学校自治のひとつであるコミュニティスクールは、学校と地域住民が協働して学校運営を行うものであり、今後の学校自治について、可能性を秘めている制度だと考えている。この制度の正式名は、学校運営協議会制度といい、その設置根拠は地方教育行政法に規定されている。学校運営協議会をおく学校は地域運営学校と呼ばれ、全国の小中学校の1割以上である約5,000校で導入されている。本来、学校は地域の核の役割を担い、そこで学ぶ子供たちはいざれ地域の住民自治を担うこととなる。私は、学校の運営に地域の人が参画するということがあつて良いと考えている。ただし、地域の人の意向をバランスよく反映できるような学校運営協議会の委員の選出について、十分に議論し、制度を改善していく必要がある。私は、準公選制のような方法があつても良いと思つており、更に生徒代表も学校運営協議会に参加させるべきとも考えている。特に校則に関して生徒たちの意見を聞くべきである。こどもの権利条約において生徒には意見表明権が認められており、また、憲法でも表現の自由は保障されているからである。このように、教職員に加え、地域住民、保護

者、生徒も学校自治に参画することが「教育と自治」の重要なテーマではないだろうか。

◆夜間中学と多文化共生社会

学齢期に十分な教育が受けられなかった人たちのために、義務教育を学び直す場をどうつくっていくかという課題について理念と方針を明らかにした法律が教育機会確保法である。この中で国が設置を促進している夜間中学だが、これが必要としている人は3グループに分けられる。第1のグループが「若いころに第二次世界大戦後の混乱等で義務教育を受けられなかった人」である。2010年の国勢調査によると小学校を卒業していない人の数は約12万人となつている。第2のグループは「卒業証書をもらっていないが実質的に学習ができていない人」であり、形式卒業者という。今日、不登校の絶対数は毎年増えている。小学校中学校を通じて約14万人いると言われている。第3のグループは「外国人」である。夜間中学は全国で33校あり、全体生徒数は約1,800人である。この夜間中学の外国人の7割がニューカマーと呼ばれる外国人である。文部科学省がこのニューカマーの外国人に入学の目的について調査したところ、3割が日本語を話せるようになるためと回答している。日本語教育を必要としている外国人は約20万人いると言われており、本来、日本にやってくる外国人のために無償の日本語学習施設を公的に整備するべきなのだが、全然できていないため、それに代わるもの

として夜間中学が使われているのである。2019年4月の改正入管法の施行により、外国人労働者の事実上の解禁となった。これは事実上の移民解禁だと言うが、安倍政権は移民政策ではないと言い、受け入れのための施策を何もしまし、受け入れようとしており非常に問題がある。少なくとも、日本語学習ができる機会を作ることが必要である。一方で、日本で生活をする外国人のために、自分たちの文化や言語の学びを保障することも重要と考える。これからの日本の社会は必然的に多文化社会になっていく。多文化社会が多文化共生社会として豊かな幸せな暮らしやすい社会になるのか、多文化分断社会としてヘイトスピーチや摩擦、対立が多発する社会となるか、今が分かれ道である。多文化共生社会にしていくためには、国や地方自治体による受け入れ施策が必要である。今後、日本語が話せ、元々の自分たちの文化や言語も理解する、両方に軸足を持つている人が増えれば増えるほど、多文化共生社会が安定し豊かになっていくと思つている。つまり、日本語学習と母語学習、双方の機会を作ることが非常に大切であると考えているが、今の安倍政権は真逆であり、朝鮮学校高等学校を無償化制度から排除する等、明らかに民族差別を助長するような方向性を持っており危機感を感じている。

教育への不当な介入を防ぐには、自治体レベルでの努力が必要と思つており、地方自治に関わる皆様の今後奮闘に期待したい。