

地方分権への挑戦 -「地域ぐるみで教育立区」-

納富善朗 氏 杉並区教育委員会教育長

教職員の人事権は都道府県の教育委員会にあり、予算編成権は自治体首長にある。その中で、市区町村の教育委員会はどのような課題を抱え、どのように活動しているのか。杉並区教育委員会教育長・納富善朗氏にうかがった。



地域ぐるみの教育でまちをつくる

杉並区では、「人が育ち、人が活きる杉並区」を実現させるための柱のひとつに「地域ぐるみで教育立区」というものを掲げ、「与える教育」ではなく、「地域で創る教育」への転換を図っている。それにより、子どもたちを善導し、人が育ち、活きるようになれば、まちもつられていく。それを実現させるためにも、徹底した地方分権、規制緩和を進める必要がある。



「杉並区教育ビジョン」 <http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?genre=403040>
山田宏『一言申しあげます。』（ぎょうせい・2004）

「地域ぐるみで教育立区」

まず、杉並区が目指す教育についてお聞かせください。

納富 公立学校の希望選択制を掲げて当選された山田宏区長は就任に当たって、「経済や福祉、安全・安心など区政の重要なテーマも突き詰めれば、すべて教育に行き着く」という強い思いを持たれていたようです。平成16年度の区の基本計画・実施計画の改定作業では「人が育ち、人が活きる杉並区」という将来像が示され、それを実現するための3つの柱の一つとして「地域ぐるみで教育立区」が掲げられました。この計画改定には、杉並区教育委員会としても応分の刺激を与えたつもりですが、この「教育立区」の実現のために具体的にどういふ施策が必要なのか、議論を重ね、本年1月に、これまでの教育改革を発展継承させ、豊かな未来に向けて杉並の目指す教育、教育改革の方針を示す「教育ビジョン」を策定、発表しています。そこでは「育てたい人間像」として、「よるこびやいたみがわかる人」、「むずかしいと思うことでも向かっていく人」、「なぜだろう、どうしてなんだろうと考える人」、「郷土を愛し、自分のまちに誇りをもてる人」という四つの目標を示していますが、これらには、行政のお仕着せのまちづくりに甘んじることなく、自分たちで自分たちのまちをつかっていく力を備えた人間を育てたい、という思いが込められています。

成熟した市民社会の担い手を育成するということですね。

納富 それもありますが、「自分たちで自分のまちをつくる」ということ自体、文部科学省や東京都教育委員会の統制から離れる、ということでもあるわけです。これまでの教育行政には、文部科学省、都道府県教育委員会、区市町村教育委員会という縦のラインがありましたから、校長は上から言われるままにやっていたら、大過なく学校運営ができたのかもしれませんが。しかし、地方分権が本格化する時代には、自ら責任を負う立場で仕事をしていただかなければなりません。つまり、運営から経営、経営からガバナンスへ、という流れに対応することが求められているのです。また、保護者や地域住民にはそのような校長を支えつつ、地域の学校を支援する力を強化していただかなければならない。そして教育委員会は、その動きをサポートしなければならない。概念的に言えば、児童生徒と保護者、地域住民、教育委員会、その三角錐のベクトルによって中心にある学校を動かす。その構造を実現しようとするのが、杉並区の打ち出した「地域ぐるみで教育立区」なのです。

それを進めるに当たり、杉並区教育委員会は首長との連携はどのようにとられていますか。

納富 教育委員会の委員、教育長の任命権は首長にあり（7頁・資料1参照）教育委員会事務局の職員の人事権も実質



独自の人事制度、予算制度

杉並区独自の新しい教員人事の制度とは。

納富 公募制とFA制をセットにしたような仕組みです。校長が、「こういう教育をやりたい」と示す。それに応じたい教員は自ら手を挙げ、指導実績や得意分野をアピールする。教育委員会はその両者を結び付ける、というものです。これを巡って東京都教育委員会と議論がありましたが、私は東京都の人事政策にも合致するものと思っています。東京都教育委員会は、主幹のポストを新設するとともに、教員定期異動実施要綱を改訂しました。主幹は、学校の組織力・経営力を高めるべく、副校長(教頭)とともに校長の補佐をするものです。また、改訂された異動要綱は、校長の人事構想を最大限に反映できるものとなっています。杉並区の教員人事にかかわる新たな取り組みも、目的とするところは同じです。これにより学校が活性化すれば、何より児童生徒にプラスになります。ただ、こちらとしては、「認められた範囲内で実質的な人事権をとりたいたい」というねらいもあり、東京都にすれば、これが広がった場合、その分自分たちの人事権が狭まる、ということもあったのでしよう。そのせめぎ合いはありましたが、最終的には東京都も「内申権の範囲で権限を行使するにとどめるならよい」ということで決着しました。

主体的に教育行政を進めるには、やはり人事が重要であるということですね。

納富 教職員の人事権はほとんど東京都が握り(7頁・資料3参照)区にあるのは研修、服務監督の権限だけです。ただ、自前であれば、採用もできる。そこで全額区の持ち出しで教員を採用することを前提に、「杉並師範館」をつくりました。全国公募した人材を1年間養成して杉並区の教員として採用しよう、というものです。「教育は人なり」と言いますが、教育の質はやはり教員で決まる部分大きい。よい先生を採用し、育て、適材適所に配置し、異動管理をしっかりと行うのが教職員人事の鉄則です。ところが現状はどうか。小学校教員の採用試験の競争率は今や実質的に2倍を割り込んでおり、黙っていても教員になれるような状況にあります。大学で緊迫感のない4年間を過ごした人に教壇に立たれては困ります。われわれが求める教員は、自分が子どもの一生を左右しかねない立場にあることを理解し、教師こそ自分の天職であると心底思う人であり、人間性の基礎・基本を支える生涯の師として子どもたちの心の中で生き続けるような人です。ぜひ、そのような方に杉並区立の学校の教壇に立っていただきたい。この制度をつくるに当たって、そのような思いが強くなりました。

的には首長にあるわけです。また、教育委員会には、予算編成権も与えられていない(7頁・資料2参照)。その中で施策を進めようとするれば、どうしても区長部局との連携が必要となります。そこで杉並区では、区長と教育委員会の共同設置のかたちで「教育立区推進本部」を設けました(19頁・資料参照)。本部長は助役、副本部長が教育長です。区長の総合調整の下、教育委員会の独自性を打ち出す。そのような思いを込めた組織構成です。また、縦割りの弊害を除くという意味もあります。差し当たり、教育立区推進本部の下に5つのプロジェクトを編成していますが、例えば「食育推進」は、給食にかかわる教育委員会と共に保健所も絡む。そのように、他の部局と連動しながら、区民のニーズに応えていくことを考えた形態でもあります。

地域が支える学校ということでは、学校運営協議会についてはいかがお考えでしょうか。

納富 私としては近い将来、全校に設置したいと思っています。ただ、この制度を規定する「地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教行法)」の改正は中途半端だったのではないのでしょうか。もっと大胆に学校運営協議会に権限を移譲して、理事会として自らの判断で動けるようにしていただきたかった。場合によっては杉並区が単独で権限を移譲してもよいのではないかと考えています。それくらいのことをして初めて「教育立区」を実現できるのかもしれない。

予算についてはどのような工夫をされていますか。

納富 杉並区独自の学校運営費標準の制度があります。児童生徒数と学級数等をベースに算出した運営費を学校に渡し、用途については校長に任せるといふものです。ある中学では、よさこいソーランのはっぴを全生徒分 つくろうとしたが、どうしても予算が足りなかったことから、校長は職員会議にはかり、それぞれの費目の予算を1割カットする、という思い切った提案をされました。自由にすれば、現場にはそれだけの熱意が生まれるのです。また、平成16年度からは、「特色ある学校づくり予算」を総額4,150万円用意しました。各校に企画書を出していただき、それを教育委員会で査定し、よい企画を出している学校には特別の予算を付けるものです。このようなとき、校長はリーダーシップを問われます。職員をまとめ、地域をまとめなければならぬ。上から与えられた教育をしていけばよい、という旧来型の校長ではとてもその競争に打ち克てないでしょう。

政治的中立性の疑問

10月26日に取りまとめられた中央教育審議会(以下、中教審)の答申「新しい時代の義務教育を創造する」については、どのようにご覧になりましたか。

納富 残念に思ったのは、幼児教育に関する提言です。杉並区では、区立幼稚園を小学校に合築して、幼小連携教育を始めていますが、本当は生まれた直後から家庭教育が始まるわけですが、それをサポートしようにも、保育園には教育計画がない。そこで、教育委員会に保育園を執行委任してもらえないものか、と考えました。同じようなことが地方教育行政部会では提言されていたものの、今回の答申では触れられていません。そのほか論点とされたものも、例えば教育委員会と学校との関係であるとか、地域との関係などは、杉並区では既に着手していることばかりです。また、教育委員会が形骸化しているとの指摘がありますが、少なくとも杉並区の教育委員会について言えば、平成16年度の実績として定例会18回、臨時会5回、さらに非公式にいろいろな協議を行っています。教育委員は多士済済な顔ぶれで、議論も活発です。先立っては教科書採択の件で、教育委員長の不信任動議という騒ぎがありましたが、裏を返せば、それほど自由闊達な議論ができていたということです。区議会では「前代未聞」とお叱りを受けましたが、別に教育委員同士でけんかをしているわけではなく、それぞれの主張を真摯にぶつけ合っただけなのです。

教育委員会に求められる政治的中立性についてはいかがお考えですか。

納富 それについては非常に疑問に感じています。自治体では、直接選挙で住民が首長を選んでいる。そのような民主主義の制度があるのに、なぜ教育のみ例外的な扱いとするのか。21世紀のキーワードは、教育、福祉、環境でしょうが、このうち教育だけ首長から引き離す理由が私には理解できません。制度論から言っても、最終的責任を負う人間が権限を行使できるようにするべきでしょう。中教審の答申の文面から、「首長には強大な権限があり、個人的な思いだけで何でもできる」そういった不信感が漂っていますが、それは思い過ぎしというものです。「教育行政には安定性、継続性が必要であるから、任期4年の首長には任せられない」というのも言いがかりに等しい。「おかしな首長が出てきたとき、心配だ」ということかもしれませんが、議会の存在を見落としているのではないか。地方の時代とは、首長の時代であると同時に議会の時代でもあります。首長は方針を取捨選択するが、議会も何が公益に合致するか取捨選択している。その議員が1回の選挙で全員が入れ替わることは絶対にはないのですから、そこで安定性・継続性は担保されます。私は地方行政の仕事に長くかかわっていますが、議会の公益判断を首長が勝手にねじ曲げるという事態を全く想像することができません。

実際に教育長のお立場で活動される中で感じられる制度上の課題は。

納富 迅速に区民の求めに応じ切れているのか、ということはありません。いかに頻繁に開催したとしても、やはり教育委員会が合議制で意思決定する制度であることから生じる難しさがあることは否定できません。区長部局は何ごとかあれば、その場で即断即決で決められますが、教育委員会の開催サイクルは決まっているため、常に仮決定しかできない。正式な決定は教育委員会を待つ、ということになる。杉並区では教育長預かりで行政執行することもあります。そのような問題を宿命的にはらんだ制度であることは間違いありません。

地域ごとの教育委員会

今後、どのような教育委員会が求められるとお考えでしょうか。

納富 教育委員会の機能として三つの柱を考えています。第一に、教師のキャリア支援を進めることです。第二に、9年間一貫した教育のメソッドの確立と、それらの教育を支える教材・教具の開発。第三に、教育の質のモニタリングシステムの構築です。それらを自前で開発できる力のある教育委員会であるべきでしょう。モニタリングですが、教育委員会が学校の

支えとなるためには、独善に陥らないことが求められます。そのためには常に仮説を立て、それを検証していく必要があります。その具体的な取り組みとして、平成16年度から小学校3年生以上を対象にした学力調査を実施しています。子どもたちがどこでつまづいているのか、家庭でどのような生活をしているのか、学ぼうとする力はどれくらいあるのか、そういったことを見極めた上で、個に応じた指導体制を組む。加えて学校評価を平成14年度末から始めていますし、さらに近々、第三者診断ができるようにしたいと思っています。

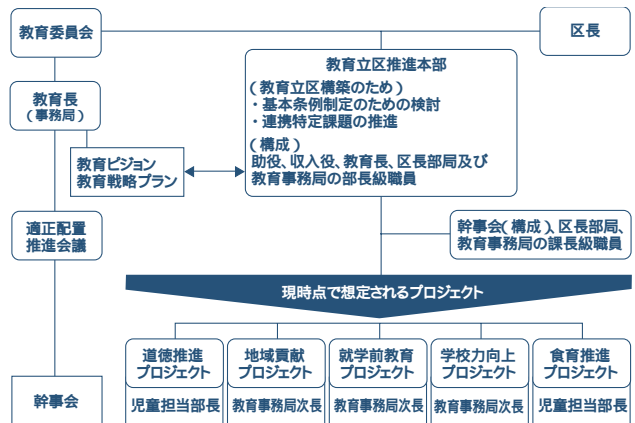
新しい行政管理手法を駆使しながら結果を検証していく、ということですね。

納富 「小中一貫校ができれば、望ましい教育方法が樹立されるに違いない」と言ったところで、達成される保証はどこにもありません。結果に責任を負うにはPDCAのサイクルを確立する。それも専門家の力を借りるなどしてできるだけ正確に行うことです。そうでなければ、仮説のまま終わってしまいます。また、その仮説と検証のシステムが機能すれば、政治的中立性も担保できます。政治的バイアスはかかりませんし、たとえ短期にかかっても長続きしません。教育委員会はそのような検証機能を備える。それとセットで教育の方法論や学齢に応じた教材を用意する。さらに自前で教員を育てて、評価する。そのようなかたちで現場の校長をサポートする。今後とも制度を存続させるなら、そのような存在としていくべきでしょう。

教育委員会の任意設置論についてはいかがお考えですか。

納富 教育委員会は厳然として全国に存在する大がかりな行政機関ですから、「今すぐ全廃せよ」というのは荒唐無稽でしょう。個人的には任意設置にしてもよいと思いますが、今はむしろ「より有効に機能させるにはどうすればよいか」という建設的な思考が大切ではないでしょうか。例えば、「どんな小規模な自治体にも教育委員会があるのはおかしい」という議論がありますが、私は「地区教育委員会」ということを考えています。政令指定都市並の人口52万人を抱える杉並区で、区の教育委員会だけで全校をマネジメントし、2万4千人弱の児童生徒の教育を一元的に管理し、さらに住民の社会教育行政やスポーツ振興まで担当するべきなのか。それより教育委員会の機能も地域化を進めるべきではないか。例えば、中学校の学区ごとに教育委員会を設置し、権限を移していく。そこが中心となり、地域の実情や地域文化に即した学校づくりを進める。地域に教育のマネジメントを任せ、区の教育委員会は縮小させていく。それにより「与える教育」から「地域で創る教育」への転換が進む。そのようなことを考えています。

資料 杉並区の教育立区推進体制



杉並区教育立区推進本部資料による

区として地域内の分権を進めるとき、国や東京都にも同じことを求めるということになるのでしょうか。

納富 文部科学省は基本的なガイドラインを示せば、あとは財政も人事も教育過程の管理もどんどん地方、地域に任せてよいはず。例えば、教科書採択はようやく区市町村の教育委員会の仕事になりましたが、私は、「各学校の判断に委ねるべき」と考えています。教育課程の編成管理権限を有する校長が教科書を選ばないのはおかしい。教育課程の管理も区市町村の教育委員会に任せなければ、地域分権の教育文化は樹立されないでしょう。特色ある学校づくりを進めようとする校長の熱意を地域が支え、一緒に自主的・自律的な学校をつくっていく。そういう機運にタガをはめ、水を差す教育行政であってはならないはず。さらに言えば、上から与える教育ではなく、保護者や地域住民が集まり、地域ぐるみの教育にすることによって、初めて子どもたちを善導できるのではないか。そのような地域で人が育ち、人が生きる。その循環の中でまちがづくられていく。それを実現させるためには、徹底した地方分権と規制緩和が求められるはず。

杉並区教育委員会教育長

納富 善朗(のうとみ よしろう)

1946年佐賀県生まれ。1971年中央大学法学部卒業。1974杉並区入庁、教育委員会事務局。1981年特別区人事委員会試験室主査。1983年東京都教育庁人事労働課主査。1989年杉並区企画部副参事。1995年同総務部職員課長。1999年同総務部長。2003年同教育長(現職)

杉並区教育委員会ホームページ

<http://www.kyouiku.city.suginami.tokyo.jp/index.html>



人事制度について：「特別区独自の教員人事権を」(『内外教育』第5523号/時事通信社)
政治的中立について：「特集・首長部局による教育政策」(『ガバナンス』2005年2月号/ぎょうせい)

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