

公立小中学校の独立行政法人化 という究極の改革に向けて

下村博文 氏 衆議院議員

学習塾経営者として自ら教育に携わった経験をお持ちで、国会議員として教育問題に精力的に取り組む衆議院議員・下村博文氏は、初等中等教育の学校の独立行政法人化こそ究極のマネジメントの改革であるとされる。



国の責任を明確にするとともに、現場の裁量権の拡大を教育政策を国家戦略としてきちんと位置付け、国が国民に対して果たすべき責務を明確にする必要がある。一方、学校運営においては、現場のリーダーたる校長に運営の責任と権限を委譲して各学校ごとの自主的な運営を可能にするとともに、多様な教育形態を認めていくことが、国全体の教育水準の上昇につながる。



下村博文『学校を変える!「教育特区」～子供と日本の将来を担えるか』(大村書店・2003)
中西輝政(監修) 英国教育調査団(編)『サッカー改革に学ぶ教育正常化への道』(PHP研究所・2005)

官製市場の教育

反町 東京都議会議員の時代から教育改革の先駆者として活躍されてきた下村先生に、主に公立の小中学校における組織マネジメントに関するお考えをうかがってまいりたいと思います。まず、教育分野の改革に関する概括的な認識からお聞かせください。

下村 昨年9月の衆議院選挙は、郵政民営化について国民の信を問うものと位置付けられ、小泉首相は、郵政民営化を「改革の本丸」とされました。その意味するところは、「官から民へ」という流れをいろいろな分野でつくっていくことが大切であり、その一つとして郵政民営化がある、ということです。私自身は、教育もその例外ではないと思っていますが、これまで教育については、「官製市場」「お上がやるもの」という意識が国民の間にもあったと思います。

反町 教育はほかのサービス産業やビジネスとは違う、といった意識ですね。

下村 小泉内閣の下、さまざまな分野で規制改革が進められてきましたが、そのような中であって、教育分野が最も遅れています。つまり、新規参入の障壁が最も高い。仮に、「今の日本の教育では心配だから理想の教育を実現したい」とそう考え、私財を投じて、素晴らしい学校をつくらうとする方がいれ

ば、大変な難事が待ち構えています。まず、自己所有の校庭、自己所有の建物がなければならないとされる。都心なら500億円はかかるでしょう。生徒1人当たりの校地面積や、校舎面積について、事細かに決められているわけです。また建築基準があり、学校は普通の建物とは異なる設計が求められます。

反町 明治政府は、まず最優先で教育に投資し、教育をもって強い国家建設を目指した。そこで、当時の民間の建物より立派な設計にしたのでしょうか。しかし今の時代は民間の建造物の方が進んでしまった。まさに法律が現実には追いつかない例ですね。昔から教育は中身で決まるはずですが、未だに規則やハードが決め手とは。

下村 さらに都道府県の認可が必要で、既存の私立学校が賛成しないと許認可が下りない。これほど新規参入のハードルの高い分野はほかにありません。そこに風穴を開けるための手法のひとつが構造改革特別区域(以下、特区)です。多様な学校形態が認められつつあることは評価できますが、私に言わせれば、それはあくまで一部のことに過ぎません。株式会社学校の学校にしても、未だにどこでもつくれるようにはなっていません。

反町 特区で認められた株式会社学校について、閉鎖するような事態になったらどうするのか、というセーフティネットの議論が残っています。

下村 むしろ、「下手をすれば潰れてしまうかもしれない」と



いう危機感が教育を良くしていくのではないのでしょうか。

反町 教育をする側にすれば、潰さないために、学ぶ人に役立つサービス、愛される教育をする、それに尽きるわけです。学ぶ側に信頼され、支持されるしか生き残る方法がない。それぞれの教育機関が競って良い教育を提供していくことが健全経営につながるのです。学校法人は潰れないという神話は、既に崩壊しています。学校法人学校は倒産しましたが、株式会社立の学校はまだどこも潰れていません。

下村 いかに教育の質が上がるか、予断を排して、そこを見るべきでしょうね。

公立学校を単独の法人に

反町 小泉改革の柱のひとつに地方分権があります。地方分権の観点から、教育改革をどのようにご覧になっていますか。

下村 いわゆる三位一体の改革では、地方6団体、特に全国知事会が、「義務教育費国庫負担金を国から地方に税源移譲してもらいたい」と主張してきました。それを受け、中央教育審議会(以下、「中教審」)で今後の義務教育のあり方についての議論がなされましたが、その中で、「日本は世界の流れに逆行しようとしているのではないか」という意見が出ました。地方にすべて委ねてよしとするのではなく、教育政策を国家戦

略としてきちんと位置付けるべきではないか、ということです。いかに地方分権の時代とはいえ、国が果たすべき役割として、外交や防衛は地方に委譲することができない。教育についても、国家が国民に対して果たすべき責務を明確にすべきではないか。今、まさにそこが問われているのだと思います。

反町 国家の機能に関する本質的な問題提起ですね。国家の機能も時代とともに変化します。

下村 第2次世界大戦までは「夜警国家」つまり、安全保障や治安維持など、国家の機能を最小限にとどめる自由主義国家が理想とされましたが、戦後、福祉国家が理想とされるようになった。さらに21世紀には、各国とも、教育文化国家、教育科学技術立国を目指すはずで、これは世界的な潮流であり、既に欧州諸国もアメリカも教育関連の国家予算を厚くする傾向にあります。個々人は己の能力を磨き、知識と創造性を高めることで、より豊かで満ち足りた生活を享受する。かつ仕事を通じて社会に貢献する。国にとっては人格的にも優れた高い能力を備えた人材が増えれば、社会全体が富む。そう考えれば、国の役割は、個々人の潜在的な能力を引き出し、高める場をできるだけ多くつくることです。中教審でも、教育コストを国が積極的にバックアップすることの重要性が議論されましたし、私自身、それが21世紀の国家戦略であることを確信しています。また、小泉総理が就任早々「米百俵」と言われたのも、原点としてそういうお考えがあつたのことでと思います。

反町 21世紀の世界を見つめて、改めて国家の役割が問われている、というお考えですね。

下村 私が「教育に対する国の責任」、「国家戦略としての教育」と言うと、「国の統制が強まる」と警戒感を示す人がいます。中には、教育基本法第10条の「教育は、不当な支配に服することなく」という文言について「国を指す」と解釈する人もいます。私が言いたいことは、中央集権化ではありません。むしろ、個々の学校現場により多くの自主運営権を与えるべきであると考えています。

反町 現場のリーダーたる校長に運営の責任と権限を委譲していく、ということですね。

下村 現在の義務教育の体制は多重構造です。文部科学省があり、都道府県の教育委員会、市区町村の教育委員会があり、学校現場がある。責任と権限の関係が複雑で、何か問題が起きたとき、責任の所在が明確にならない。ときには責任転嫁が行われ、本質的な解決につながらない。そのようなもたれ合いの構造がある。かつて、金融機関が「護送船団方式」と言われましたが、教育の分野にはそのような体質がまだ色濃く残っています。これをいかに打開するか。私が提唱する究極の形態は、現場の学校にマネジメントを任せるべく、公

立の小学校を地方独立行政法人に移行させることです。

反町 独立した法的主体とするわけですね。国立大学はやりました。国がやったことを、もっと小さい自治体が出来ない理屈はない。現に、私学ははじめから法人としてやっています。

下村 そして、そこに「バウチャー制度」¹を組み入れる。現在、小学生1人当たり年間約100万円の税金が投入されていますが、私立と公立とではお金の流れが異なります。私立学校は私学助成金²で助成し、公立学校は国と都道府県、市区町村が分担している。義務教育である以上、無償性は維持するが、予算は直接、独立行政法人である学校に渡すようにする。つまり、1人当たりのコストの額を児童生徒の人数で乗じた金額を直接学校に渡し、学校はそれを年間の予算として、自己裁量をもって使う。ただし、校長が独断で予算を取り仕切るようになると、いろいろ問題が生じかねません。そこで、マネジメントの仕組みを整える。例えば、イギリスには学校理事会制度がありますが、これは株式会社でいえば取締役会のようなものです。学校経営を委託された校長には人事・予算の権限が与えられる。そして教員も、学校ごとに独自に採用する。イギリスの公立学校の教員も身分は公務員ですが、終身雇用ではなく、任期雇用です。給与基準はありますが、プラスアルファをいくら出すかは各学校で判断する。よい教員が集まれば、子どもたちはやる気を出し、勉強の意欲が高まるはずですよ。

反町 教育は一人ひとりの可能性を拓くものです。だから現場の先生の多様な能力が問われるのです。そのようなニーズに応える教員を校長が選べないようでは、学校経営は出来ません。私は長く経営をやってきましたが、教育ほど難しい営みはない。同じ人間が、恐れ多くも教育を行うのですから。

下村 バウチャー制の要点は、公立学校と私立学校を公平に扱うところにあります。今、日本では、教育を受ける側は過酷な競争原理にさらされていますが、教育をする側、特に公立学校には、競争原理が働いていません。「児童生徒が集まらなければ淘汰されるかもしれない」という緊張感がないのです。利用者の側も、地域の学校に通うしかなく、選択の余地はない。教育とはそのようなものだと思っているのです。これが民間の塾の場合、先生に不満があれば、先生を変えたり、やめるなりできますが、公立学校の場合、教員を選べない。それが教育を受ける側の不満になっています。ビジネスではないから、と思われてきたせいかもしれませんが、実のところ、教員はボランティアではなく給与を出しているのですから、ビジネスの側面があるわけです。

反町 「ビジネスではない」というときは決まってその原資は税金で、その人は税金で食べているということなのです。「ビ

ジネスではない」と言う人は、われわれビジネスをやっている者以上に己に厳しくやっているか自問自答していただきたい。

下村 小中学生約1,100万人の義務教育に年間約10兆円という巨額を支出しているわけです。

反町 今、コミュニティ・スクールが動き出しています。まさに下村先生が提案される方向に向かっていえるのでは。

下村 まだ意欲的な自治体は少ないですが、例えば京都市などは熱心です。自治体の首長なり教育長のやる気も大切ですが、どのような人を校長にするのか、そこが肝心です。マネジメント能力のある、意欲のある方でなければならぬ。ただし問題は、人事、予算の権限が委譲されていないことです。そのため、せっかくの試みがかたちだけのものになりがちです。

反町 一人ひとりの生徒の個性を拓く教育を行うように、教員を監督・指導することができなければ、始まりません。

下村 民間人校長が努力しようとしても、教職員組合なり、職員会議なりで反発され、孤立無援になることがあります。教育委員会や学校理事会が心情的にそのような校長をバックアップしたくても、校長に権限がないため、現場の教職員に縦スキャンを食らえば何もできないのです。本来、校長の言うことを聞かなければ退職が転出させるくらいの権限を与えないと、学校改革は進まないでしょう。これまで義務教育の公立校の人事権は都道府県の教育委員会にありました。この教育委員会を任意設置にしてはどうか、という議論が出ていますが、独立行政法人にすれば、教育委員会は関係なくなります。

反町 今は教育委員会が握っている権限を今度は、学校理事会に移す、ここが最高決議機関になるわけですね。

下村 それは究極のかたちですが、今回の中教審で、「教員の採用を市町村に移してはどうか」という提案がなされています。都道府県の教育委員会の関与を外す。設置主体である市区町村で採用すればよい、ということです。

反町 離島や僻地など教員を集めにくい地域については一定の配慮が必要ですが、それは例外事例です。

下村 広域の市町村の連携でやるか、都道府県が見るかは、各地域の実情に応じた判断にすることでしょう。私は、原理原則は学校単位で採用するかたちが望ましいと思います。

反町 ほとんどの教員は現場で熱心に努力されていると思いますが、独立行政法人化すればその努力が報われる制度になり、むしろ朗報ではないでしょうか。

下村 私は政務官のとき、スクールミーティングで全国の学校を20校ほどかがいしましたが、そのとき先生方と懇談をしました。現場の先生にお聞きすると、皆さん口をそろえて、「学校五日制になり、忙しくてやりたいことがなかなかできない」とおっ

1 バウチャー制度[Voucher]: 利用者がサービスを選択して購入するという前提に立ち、利用券方式や利用認定方式によって、利用者自らがさまざまなサービスの種類や供給主体の中からサービスを選択することを保証する仕組み。

2 私学助成金: 私立学校の教育条件の維持および向上、私立学校に在学する児童、生徒、学生、幼児の経済的負担の軽減、私立学校の経営の健全性の向上を図り、私立学校の健全な発達に資することを目的として、国または地方公共団体が私立学校に対して行う補助。私立学校振興助成法(昭和50年1月11日施行、公布)により規定される。

しゃる。もう一つ強く感じたのは、横並びの組織のため、やりがいを持っていないということです。例えば部活の指導で休日に出勤しても、日当はわずか1,000円。一生懸命やっても報われない社会主義のごときシステムです。駄目な教員は辞めさせると同時に、熱心な先生、よい先生を処遇面で優遇する。そのような雇用体系、マネジメントにしていく必要があると思います。

幼保一元化の徹底

反町 文部科学省の所管ということで、幼稚園についてはどのようにお考えでしょうか。

下村 昨年の衆議院選挙で、自民党はマニフェストを発表しています。郵政民営化ばかりが目立ちましたが、その中に「幼稚園の無償化を検討する」という項目がありました。3、4、5才児について親の負担をゼロにする。つまり、事実上の義務教育化です。現在は、母親が就労していれば保育所、就労していなければ幼稚園という、子どもの成長という観点からすれば不自然な分け方になっています。そうではなく、幼稚園と保育所を一本化する。つまり、午前中は幼稚園で教育を受け、午後は預かり保育と、働いている親も働いていない親も利用できるようにすればよい。幼保一元化が今春から本格的に始まりますが、これを徹底して進める必要があります。また、幼児教育についてもイコールフットイング³を考えるべきです。保育所、幼稚園は小中学校以上に公私で税金投入額が違います。私の地元の東京都板橋区で言えば、公立の保育所の子ども1人当たり、平均約70万円の税金が投入されています。それに比べて私立幼稚園の税金負担額は15万円程度でしかない。

反町 私の会社の子会社では民間事業者として東京都の認証保育を行っています。東京都から出るのはゼロ歳児で1人当たり、10万円か15万円かの補助金だけです。あとは保護者からいただきます。それですべての経費をまかないます。70万円なんて、夢のまた夢ですね。うらやましい。まさに官尊民卑。また建物は自分たちの経費でつくります。

下村 公立と私立でそれだけの格差がある。さらに極端な例では、0歳児保育の場合、赤ちゃん1人につき税金投入額は月66万円、つまり1人の0歳児に年間700万円もの税金をかけているのです。むしろ直接母親に20万円をお渡しして、家庭で教育をし、必要があれば公的機関がフォローするというかたちにした方がよいのではないかと。その効果は、税金が節約されるだけにとどまりません。せめて生後1年くらいは母親がいつも一緒にいて、わが子に愛情を注ぐことができるようにする。私は、それは大切なことだと思います。そのような時間を持て

たかどうかは、その子どもの将来に影響を及ぼします。

反町 それこそわが子を中心にした考え方、乳児の幸福を中心にした理念ですね。大賛成です。

下村 なぜそれが進まないかというと、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省という縦割り行政があります。行政は目先のサービスばかり考えがちです。0歳児を抱えながら働きたいという母親がいれば、目の前のニーズをいかに満たすか、というだけ。トータルの政策として整合性がとれていない。

反町 このような場面こそ、政治家が関与するときです。根本的には、省庁再々編ですね。

下村 教育現場に権限を移しつつ、国家戦略には責任を持つ。つまり、生徒1人当たりいくらかけるか、それを決めるのが国の役割です。私は、義務教育だけではなく、職業訓練給付金のように生涯にわたってバウチャーでバックアップすべきだと考えています。

反町 文部科学省にも生涯学習局がありますが、博物館や図書館などを所管するだけで、生涯にわたって自己を向上させる投資のための給付金を扱っているわけではありません。教育を経済で考える際主流の人的資本論⁴に立てば、教育は、マクロ的には国全体のGDPの生産性向上のための投資、ミクロ的には、高校から上の段階では、自分の職業を決め、一人前の職業人となる、社会に貢献する専門職業人となるための学問、教育、資格取得なのです。そのような人的資本論の理念で、国は一貫した労働政策と教育政策を行い、現場では一体化して取り組みを進めるべきではないでしょうか。

下村 現にイギリスは、教育労働省(Department for Education and Skills)なのです。

反町 教育改革に向けての政治の指導、法制度の改正、さらには省庁再々編に向け、先生のリーダーシップに期待しております。本日はご多忙のところありがとうございました。

衆議院議員

下村 博文(しもむら はくぶん)

1954年群馬県生まれ。1973年群馬県立高崎高等学校卒業。1979年早稲田大学教育学部卒業。1989年東京都議会議員初当選。1993年東京都議会議員2期目当選。1994年自由民主党東京都連青年部長、同都議会・厚生文教委員長。1996年衆議院議員選挙初当選、文教委員、外務委員を務める。2000年衆議院議員選挙2期目当選、自由民主党青年局長。2001年外務委員会理事、環境委員会委員、憲法調査会委員、自由民主党法務部会部会長代理、同文部科学部会副部会長、同環境部会副部会長、同総務部会副部会長、同広報局次長、同新聞局次長を務める。2002年1月～9月法務大臣政務官。2002年10月議員運営委員会理事兼議長進行係。2003年自由民主党副幹事長。2004年、文部科学省大臣政務官に就任。2005年9月、衆議院議員選挙4期目当選(現職)、自由民主党国会対策副委員長。著書に、『学校を変える!「教育特区」～子供と日本の将来を担えるか』(大村書店・2003)、『サッチャー改革に学ぶ教育正常化への道』(共著/PHP研究所・2005)など。

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 イコールフットイング[Equal Footing]: 競争を行う際の諸条件を平等にすること。例えば、消費者に同じサービスを提供している場合は、経費も同じにすること。武器対等とも言う。リングで戦う者は、武器も同じでない、公平ではなく、フェアでない。これを、同じサービスを行っている場合の官営事業と民間事業に当てはめて言う。

4 人的資本(human capital)論: ノーベル経済学賞を受賞したGary S. Becker(1930～)らが打ち立てた理論。教育は労働生産性を高め、将来賃金を高めるための手段であるという考え方。わかりやすい解説書として、小塩隆士『教育を経済学で考える』(日本評論社・2003)がある。