

提出先

文部科学大臣 遠山 敦子 様
文部科学副大臣 河村 建夫 様
文部科学事務次官 御手洗 康 様

平成 15 年 4 月 9 日

提言・実践首長会会長 愛知県犬山市長 石田 芳弘
教育部会部会長 島根県出雲市長 西尾 理弘
同 副部会長 新潟県長岡市長 森 民夫

- 日本の明日を拓く教育行政改革断行の提案 -

はじめに

夢あふれ大きな希望を抱いて迎えた 21 世紀であったが、我が国を巡る国内外の状況は、経済の停滞、戦争の勃発などその混迷度合を深めつつあり、この難局を打開するため、我々は今まさに新たな国づくり構想のもと、行財政の大胆な構造改革、行政合併の推進により明るい未来の創造が何よりも強く求められている。

このため、全国約 300 人の市町村の参加実績がある「全国首長連携交流会」を母体として、平成 14 年 9 月に発足した「提言・実践首長会」(54 人の市町村長で構成)では、特に我が国が直面する深刻な教育諸問題について決然として対処するために「教育部会」を設け、精力的かつ真剣に検討を重ねてきた。

検討の結果、新世紀の進路を打開するためには、時代を担う人材の育成、すなわち子どもたちの未来を切り開く教育行政改革に勇気を持って取りくむことこそ、決定的に重要な課題であるという結論に達した。そこで、私たち「提言・実践首長会」の有志市町村長は、行政の総括責任者として今日の教育行政課題の解決に向けて、具体的改革方策を実践すべきという立場にたち、ここに提言するものである。

国においてもここ数年来、教育行政組織の改革および活性化、大学の独立行政法人への移行、教職員の身分など改善の努力が重ねられているものの、地方行政の最先端で住民のための総合行政をつかさどる市町村長(首長)の立場から現実を直視すれば、教育の現状打開のために取り組むべき諸課題は多く、勇断をもって改革を実践・断行すべきだと考える。

ここに提案する内容は、重大な課題を多く含んでおり、にわかには全国一斉に実行することは難しいものもあるが、特区による先行実行の考えに学んで、先進的実践例づくりに向けて首長が鋭意努力していくことを確認する。

また、先般、中央教育審議会において、教育基本法見直しの答申が示されたが、現下の緊急課題は教育行政現場の改革であると考え、教育現場に要点を絞って提案するものである。

1. 教育行政組織についての提案

< 現状認識 >

今日の教育行政は、日々累積する深刻な教育諸課題に高度な専門性と常時継続的な努力が不可欠となっている。また、子どもたちに「生きる力」をつけるという視点からの総合的な学習の推進、自然体験活動の推進、さらには生涯学習の実践など多様な新しい教育施策の実践が求められている。

このような状況の中で、現在の教育委員会制度では十分な対応ができなくなっている。教育委員が月に1回程度、意見交換・発表する場となっている教育委員会方式では、主体的に独自の政策決定を迅速・的確に行い、関係者に適切に指示し執行させることは至難といってもよい。このことは、全国各地の大多数の教育行政の現場において明らかとなっている。

現状の教育委員会は、教育長が文部科学省や県当局の方針を伝え、若干の意見交換のうえ、その方針どおりに動くというのが大方の実態であり、地域の主体性・必要性を十分くみ上げたものにはなっていないことが多い。

教育委員会制度で重視されている政治的中立性の確保については、既に東西のイデオロギー対立が終焉した現下において、また、情報公開、リコール、選挙などの諸制度が確立されてきた現在の地方行政の現場では、政治的介入の懸念は杞憂となっている。さらに、中央の政治においても民主主義制度が確立されており、教育分野での政治的中立性を主張していく論拠が失われていることも想起すべきである。

< 首長の主体的参加の提案 >

こうした実態を踏まえ、地域住民から直接選ばれ、多分野にわたる市町村行政を統括する首長が、主体性をもって教育行政を所管し自ら責任を果たすことによってこそ、真の意味での教育の地方分権を実現できるものとする。つまり、経済、環境、福祉、文化など市町村行政の総合性の中で教育行政を考えると、教育だけを首長の所管から除外するのでは現状にそぐわなくなっており、一般行政と教育行政の位置付けについて根本的に見直すべきである。基本的には両者の融合を図りながら、具体的な連携・協力関係については首長の裁量にゆだねるべきであり、少なくとも首長は、教育委員会の会合に参画し、総合行政の中で教育行政の円滑な推進を支援すべきであるとする。

さらには、教育委員会に換えて、首長の諮問機関として教育審議会を置くことも考えられる。首長部局内に教育行政専門の視学官や調査官などのスタッフを配置し、その専門的提言や助言を受けながら、教育審議会が首長の教育行政の的確な推進を担保するという方式を提案したい。

この審議会方式の組織改革は、いずれは全国的な制度としての定着も望まれるが、当面は市町村の自主性にゆだねることとし、従来の教育行政委員会方式によるか、首長による直接教育行政方式にするかは、各都道府県又は市町村において選択できるようにすることが改革の第一歩である。

なお、教育行政委員会方式による場合、現状の市町村教育委員会は、県教育委員会の方針・指示に大きく拘束されていることに鑑み、双方の役割分担を適切に調整し市町村に十分な自立性を付与することが、市町村の教育分権の本旨に沿うものとする。

2. 教職員の人事権についての提案

市町村立学校の教職員は、何々県教育委員会という辞令を受けており、誰に忠誠を誓うのか、どの行政組織に所属するのか、責任体制が不明確であり、市町村への帰属意識は低い。

このような事態を打開するため、折りしも全国的に市町村合併が進められているところであり、市町村立学校の教職員については、原則として、首長が採用するという方向が望ましい。しかし、市町村の

規模、採用の手数等の問題もあり、市町村の判断によって、市町村ごとに直接採用するか、市町村連合で採用するか、あるいは県採用者を受け入れていくかを決定できるようにするのが望ましい。

この場合、教職員の発令・任免については、首長が直接できるようにし、文字どおり真の意味での市町村立学校を実現することを提案する。

また、学校の設置者たる市町村の教育分権を確立するためには、教職員の人件費の財源についても、現行の国庫負担金制度と交付税制度を一本化し、文部科学省は政策官庁として、各都道府県の学級数、教員数に応じ平準的な基準を定め、理科・科学教育、芸術・スポーツプログラム、特殊教育等特別の教育プログラムについて別途財政措置を講じつつ、当該都道府県にそれぞれ交付し、その都道府県は管内の市町村の学級数、教員数に応じさらに配分するのも一案と考える。

3. 教員の人材確保についての提案

意欲と能力のある教員を如何にして集めるか、教員の質を如何にして高めるかは、教育現場を活性化させるための大きな課題である。その方法について提案する。

(1) インターン制度の新設

教員養成系の大学を22才程度で卒業し教員として初めて社会に出た者が、すぐに「先生」と呼ばれることは、大きな錯覚を起こしかねないのが現状であろう。一般社会では、上司、先輩からの指導・助言を受けながら、職業人として成長していくのが通常である。教員の場合、何十年という経験を経た者と新卒者とが同じ「先生」として扱われる関係の中では、教育のプロとして成長する努力や意識も少なく、十分な資質を備えていない教師が育つことが多々ある。これは、新卒教員にとっても不幸な環境であると思われる。

そこで、3年程度の教育インターン制度を設け、意欲と能力のある教員人材を発掘・養成し、インターン終了後に正式任用する仕組みをつくることを提案する。

(2) 中途採用の道

国際的に開かれた高度経済社会において、教員以外に魅力ある職業が多数・多岐にわたり伸展しつつある現在、教員養成系大学出身の新卒者だけで優秀な教員人材を確保することは困難となっている。

そこで、多様な先端的産業や団体等の実社会で戦ってきた人材の中から優秀な人物を中途採用で得ることが強く求められる。このような人材確保を目指す制度改革を行うために、教員数のうち、半数程度は新卒採用の教員、残り半数は中途採用の教員でも良いというような大胆な仕組みに変えていくことを提案する。

その際、教員免許を所持しない中途採用者については採用後の免許取得も容認する制度を導入する必要がある。

(3) マスターティーチャー制度の導入

教員の世界の評価は、校長、教頭となる人が「偉い人」であって給与も高く、これになるために、鎗を削るという仕組みになっている。しかし、校長、教頭は管理職であって、本来経営能力、統率力にすぐ

れた人材が就くポストである。他方、児童・生徒の教育指導については、管理職の資質とは別に教育・学習指導者としての資質が評価されるべきである。そこで、こうした教育指導の現場で高度な能力と高い見識をもって活動する人材を、例えば、マスターティーチャーとして位置づけ、その処遇も校長、教頭等管理職に勝るとも劣らないよう優遇する制度の検討を提案する。

これによって、教育指導の達人たる優秀な教員の輩出が期待される。

4．教育行政官の養成についての提案

現在の教育行政は、主として法律を学んだ行政マンと学校・大学等の教職員で支えられているが、法律だけでは教育行政はまっとうできず、今日、教育行政の専門家には法律論だけではなく幅広く人文社会の諸科学の学習・研究の実績ある人材が求められている。

特に、経営管理学、経済学あるいは社会心理学、人間関係論、社会関係論、経営マネジメント論など総合的に学んだプロとしての教育行政官が必要となっており、大学・大学院においてこれを専門に養成するコースを確立すべきである。

5．幼児教育の選択制についての提案

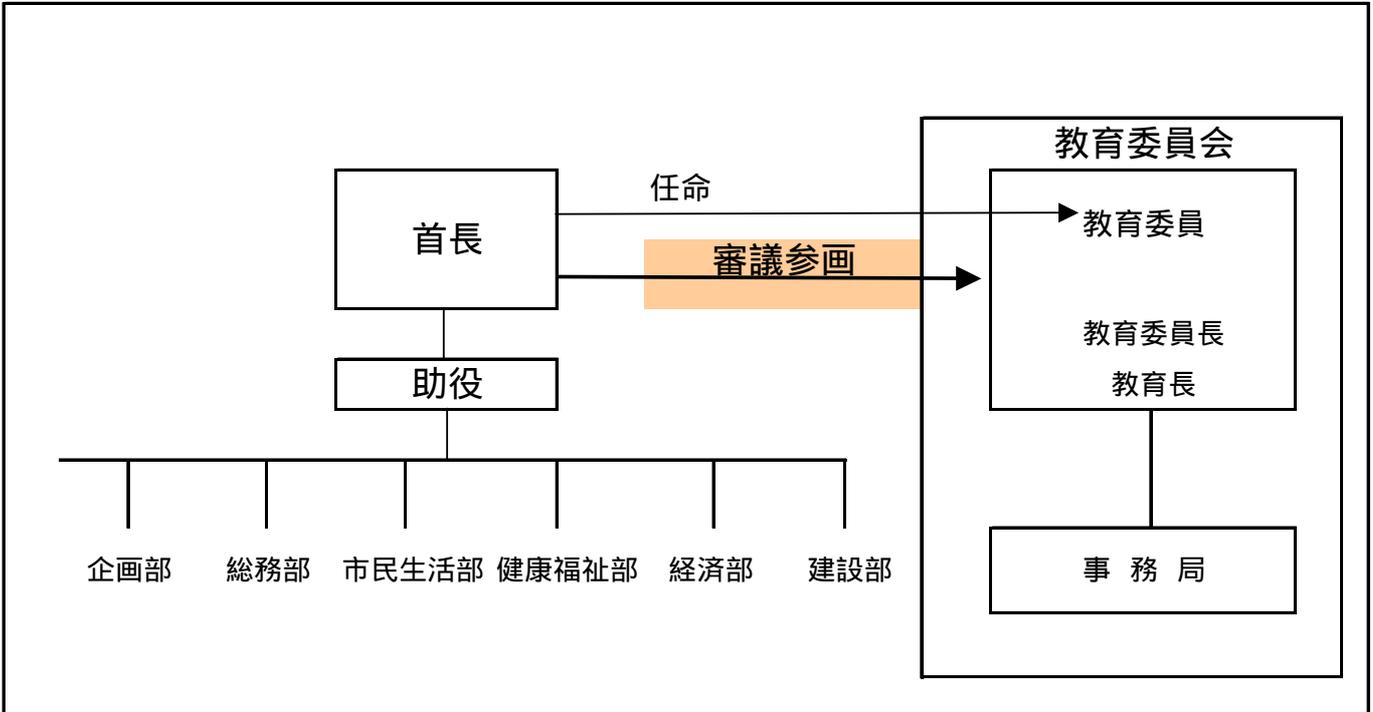
幼保一元化については、全国の多くの自治体で取り上げられ、いろいろな角度から議論がなされ、幼稚園と保育園との合同保育は地域限定の教育特区で実現する動きも出ている。

しかしながら、文部科学省と厚生労働省との、それぞれの方針を守ろうとせんがための、いわば縦割りの行政所管の考え方は、依然として解消されていない。

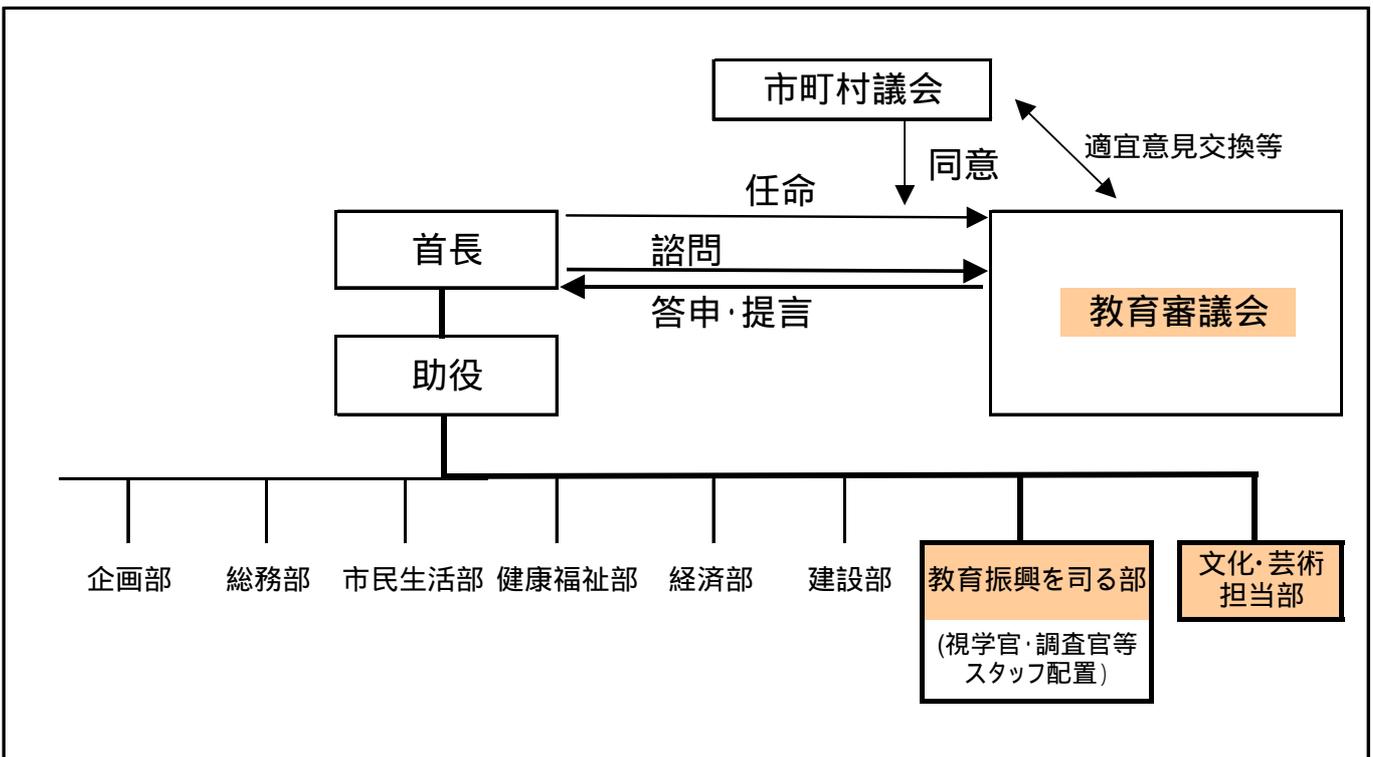
このような事態に鑑み、幼児教育改革の実践の行動として、幼保一元化につき、さらに思いきった改革に乗り出すべきである。その際、0才から2才までの保育園機能を残しつつ保育園を幼稚園に一元化するか、幼稚園を保育園に一元化するかは、当該地域の実情に応じて首長の選択制にすることとし、どちらを選んでも国の財政措置には損得のないようにすべきである。これにより、少子・高齢化が急進展する中で地域の実情に合った幼児受け入れ体制の整備を格段に促進すべきである。

[地方行政組織の改革案例示]

首長が参画する教育行政委員会方式

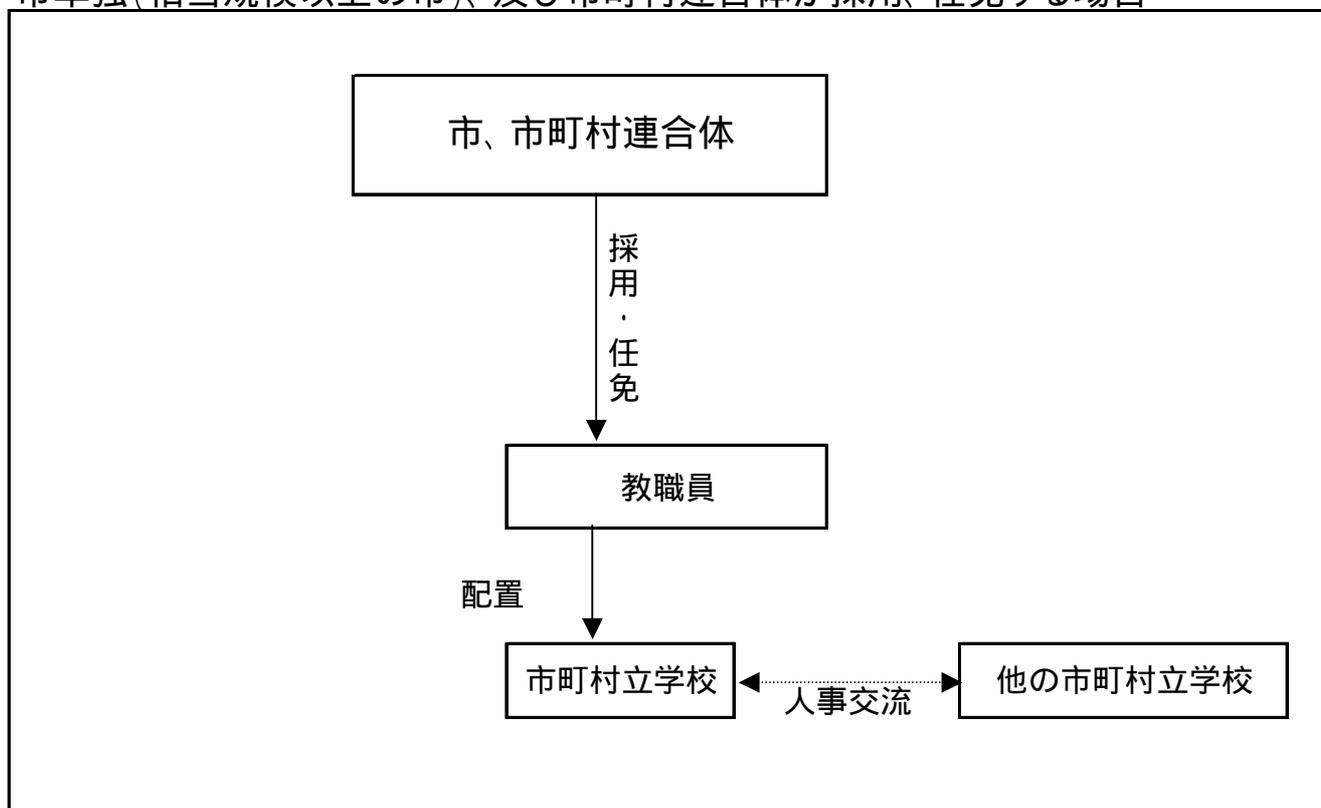


首長による直接教育行政方式



[教職員の人事権例示]

市単独(相当規模以上の市)、及び市町村連合体が採用、任免する場合



県が採用し、その中から市町村が任免する場合

