

教育再生実行会議（第4回）議事要旨

日 時：平成25年3月22日（金）15：30～17：00

場 所：首相官邸小ホール

出席者：安倍内閣総理大臣、下村文部科学大臣兼教育再生担当大臣、杉田内閣官房副長官、
福井文部科学副大臣、谷川文部科学副大臣、丹羽文部科学大臣政務官、義家文部科学大臣政務官、遠藤衆議院議員、富田衆議院議員及び有識者14名

○ 下村文部科学大臣兼教育再生担当大臣より冒頭挨拶

第一次提言を受け、文部科学省では、3月7日に、運動部活動での許されない指導の明確化や指導力向上に向けたガイドラインの策定のための有識者会議を発足させた。

また、3月13日に、体罰禁止の徹底、懲戒と体罰の区別について、学校の指導に資するため、通知を発出した。本日も選抜高校野球大会の開会式に出席した際に、いじめについては被害者にも加害者にも傍観者にもしないことを呼びかけ、高校野球を通じて率先して野球界から体罰を一掃していただくことを甲子園で、またテレビを通じて国民にお願いした。

道徳教育の充実についても、有識者会議の人選を進めているところであり、速やかに検討を開始したい。このほか、いじめ対策の法制化について、主な政党に第一次提言を説明し、議論を進めていただいている。このように、いただいた提言のいくつかは早速実行に移している。

先月27日に開催された中央教育審議会総会では、教育再生実行会議と中教審の関係について、教育再生実行会議は改革の方向性を示し、それを受けて、中教審においては具体的な実施方法や法制化に関わる事項について検討を進めていただくようお願いし、教育再生実行会議の議論の状況は、中教審委員に対して速やかに情報提供することをお伝えした。

また、政府の産業競争力会議でもグローバル人材の育成、特に大学での人材育成について本会議に先行して議論がなされている。教育委員会についての議論の後で、出来るだけ早く大学教育における質と量、グローバル社会における人材育成について時間をかけて議論したい。本会議の議論が中教審だけでなく産業競争力会議とも連動した発信になるよう議論を進める必要があり、産業競争力会議の議論についても委員に情報提供していきたい。

○ 次に八木委員、貝ノ瀬委員から教育委員会制度に関する意見発表が行われた。

八木委員からは、教育委員会制度の問題として、教育行政が教育事務所を含めて4層構造になっていること、教育委員会の所管するテーマが広すぎること、教育行政が教育委員会事務局主導になっていること、地域によっては事務局と現場教育、OB、校長会、地域の教員養成系大学、教職員団体との関係が強く、身内のかばい合いや隠蔽体質が生じていること、こうした関係によって教職員の政治活動の禁止など法令遵守が徹底されていないこと、市町村教育委員会が県費負担教職員に対して権限を発揮できないこと、政治的中立性を理由に、首長や議会が意見を言いにくい一方、各種の圧力団体の圧力に弱いこと、教育委員会に対する文部科学省の権限が弱く、法令遵守の徹底や「違法状態」の是正ができないことが指摘された。次に、教育委員会制度についての改革のモデルが示され、教育

委員会改革の方向性として、①教育行政の決定機関を教育長とすること、②教育長の下に自治体の教育方針等を審議する諮問機関、教育行政を評価・監査する機関を設けること、③教育行政部局職員と一般の教職員のラインや養成・研修を別にすること、④県費負担教職員に対する市町村教育行政部局の権限を強化すること、⑤文部科学省の地方自治体への権限を強化すると同時に、国に独立した第三者機関を設置し、厳格な外部評価・監査システムを導入すること等についての意見発表があった。

また、貝ノ瀬委員から、現行の教育委員会制度の概要及び課題、複数の改革案について説明があった上で、教育委員会制度の改革案として、地域とともに成長し続け、責任ある教育行政を築くということから、①首長が議会の同意を得て任命する教育長が、首長から独立して教育事務を行うこと、②政治的中立性・安定性を確保するため、教育長は首長のラインとせず、所定の事項、例えば教育行政の基本方針や教育内容等は教育委員会が審議すること、③コミュニティ・スクールの設置を努力義務化し、その代表が教育委員を担うこととすること、④教育長の資質・能力がきわめて重要になるため、「学び続ける教育長」の育成に国が関与すべきであること、⑤設置者である市町村に人事権と責任を持たせ、人材確保が難しい場合には、一定規模の区域で一部事務組合を設けることなどにより人事の調整を行うこと、⑥地方の教育水準を保障するための国の機関による外部評価・監査システム、イギリスでいえばオフステッド (Ofsted) のような機関、の導入を検討すること等について意見発表があった。

○ 次に、教育委員会制度について討議が行われた。以下、各有識者等より発言。

(蒲島委員)

○ 知事としての経験から、教育委員会の継続性と中立性と地域住民の意向の反映という面から、ドラスティックに変更を要するとは考えていない。ただ、法制度と実態に乖離が生じているのは確か。

今、教育長は教育委員による互選となっているが、実際は首長が議会の同意を得て教育長を選ぶという実態になっている。法改正を行い、教育長兼教育委員を首長が任命する。そうすることで、任命責任が明確になるのではないか。

また、教育委員会は教育行政の基本的な方針の審議決定を行い、例えば具体的な人事の任命や配置、規則や規程の制定は教育長が行うこととすれば、責任の明確化ができるのではないか。

(尾崎委員)

○ 地方公共団体の首長としての経験から、教育委員会制度は一定の見直しが必要と考える。高知では、必死になって教育改革の取組を進めてきた。これは、教育委員会と首長である私との間で密なコミュニケーションがあったからこそ可能であった。しかしながら、属人的な人間関係の有無に関わらず、制度として機能するものをつくる必要がある。

政治的中立性、継続性、安定性が重要であることは言うまでもなく、守る必要があるが、責任と権限を明確にし、地域住民の意向が反映され、マネジメント機能が充実されて、施策の実効性が向上していく制度を追求すべき。

現行制度では、首長から教育委員会が独立して教育委員長が最終的な責任を負うという形になっている。しかし、選挙の際に、教育は教育委員会なので私に言われても困るとは言えないし、実際に地域住民の皆さんとのやりとりでは教育問題に割かれることが多く、皆さん教育問題に強い意向を持っているし、首長選挙は、その意向を反映できる最大の場。

そのため、選挙で選ばれて、また民意を反映した首長の意向を受けて教育行政が行われることが重要。そういう観点から、教育長を教育行政の執行機関とすべきであり、首長が教育長を任命すべき。加えて、教育長は任期中、民意を反映していなくても一切手出しができないとなれば、首長としての責任を果たしていないことになるため、成果を上げていない場合には罷免できる権限を付与すべき。ただ、これらが政治的意向により行われることのないよう、任免については議会の同意を要するというチェック機能を介在させておく。

また、マネジメント機能をもっと向上させる必要がある。非常勤の委員からなる教育委員会が専門家である教育長をどれだけ指揮監督できるのか。教育長が教育行政の執行機関として責任を持って執行することを明確にすることが重要。

ただ、その上で政治的中立性を確保する、また継続性、安定性を確保する観点からも、教育長のもとに諮問機関を設置して、必ず諮問機関の同意を必要とする専管事項を法定しておくなど、さまざまなチェック機能を発揮してもらう制度が望ましい。

(鈴木委員)

○ 教育委員会については、まず、教育行政の基本方策として、教員に対する圧倒的な待遇改善、優秀な人材の確保を目指す教育委員会であるべき。2番目には、教員定数の抜本的な改善、少人数教育による教員負担の軽減をめざすような教育委員会であるべき。現状の教育課題の多さを見れば、教員が疲弊して学校現場の力が失われていることは明らか。

学校現場では、校長、副校長のところ非常に問題が生じやすい。教育委員会と学校現場、一般教員との間で板挟みになり、管理職を目指す者が圧倒的に少なくなってきている。

教育委員会の責任があいまいなままで、事務局が動き、その決定の内容が非常にあいまいだったり、遅れたりして学校現場にきている現状がある。

(佐々木委員)

○ 実際に首長や教育長や教育委員にお会いしたが、みなさんすばらしい見識を持たれている方々だと思った。

ある調査によると、30年継続する会社は全体の2%であり、98%は淘汰され、50年の場合は99.3%が淘汰されるというデータがある。民間企業はほとんど淘汰されるという非常に厳しい状況にある。しかし教育委員会や学校は潰れない。だからこそ実際にどれだけ高い教育成果が生み出されたのか評価、審査する仕組みが必要ではないか。

日々競争している企業の多くが取り入れている手法に日本経営品質賞というのがある。教育においても、全体平均を標準とするのではなく、最も高い品質を標準化する仕組みや仕組み作りが大切。第三者機関を設けてアセスメントをきっちりやることを、国が主導し、高い教育水準を全国で達成することで、グローバルな人材育成にも寄与する仕組みを構築することが必要。

(大竹委員)

○ 下村大臣が選抜高校野球大会に言及されたが、ルール違反は絶対に許されないということを教育界に取り入れることが、今議論されていることにも当てはまる。

また、貝ノ瀬委員が言及されたコミュニティ・スクールが定着することで大きく変わるのではないか。

野球チームも全国にいろいろなチームが無数にあり、あらゆるところに拠点がある。そういうものを全国に張り巡らせるというのがコミュニティ・スクールそのものではないか。ぜひこういった取組を広めてほしい。

(下村大臣)

○ コミュニティ・スクールはすばらしい考え方だが、残念ながら文部科学省の目標にはほど遠く、全国でもそれほど広がっていない。貝ノ瀬委員にお聞きしたいのは、コミュニティ・スクールの取組が進まないのはなぜか。また、その代表者が教育委員を担うことを提案されたが、教育委員会や教育の活性化におけるコミュニティ・スクールの役割について御意見をお聞きしたい。

(貝ノ瀬委員)

○ コミュニティ・スクールがなかなか広がらない理由は、八木委員から指摘があったように、教育委員会や学校のもたれ合い、閉鎖性の面も否定できない。例えば、コミュニティ・スクールでは、教職員の人事にも意見を述べるができるが、教育委員会や校長先生の一部には、地域の人々に色々言われるのは面白くない、素人が何を言うかという風潮があり、そのためにコミュニティ・スクールが進まないという現状があると思う。

また、学校と地域の関係が円滑な場合でも、コミュニティ・スクールは、もう一歩進んで、単なる地域の皆さんとの良好な関係の構築を超えて、市民が当事者意識を持って学校の先生とともに子供たちを育てていく、学校を良くしていく、学校の質を上げていくということ、透明性を保ちつつ進めていく仕組み。これは教員もうかうかしておれず、地域の方々も問題解決の中で自分たちの人間的な成長や学びのきっかけになる。そういう意味で、地域が活性化していくツール。こういった点が正しく理解されていない。コミュニティ・スクールの趣旨を理解し、地域社会、学校の質も高め、そして市民のレベルも高めていくという考え方が必要。コミュニティ・スクールは大都市の専売特許ではなく、地域ぐるみで、社会総ぐるみで子供を育てるという仕組み。

コミュニティ・スクールの代表が教育委員になれば、地域のさまざまな課題を抱えた上で話し合いがなされ、教育委員会の話し合いも活性化して、教育長にも非常に参考になる意見が出てくる。また多面的な地域のいろんなニーズ等も踏まえた上で教育行政を進めていくことは、首長にとっても安心できる教育行政につながる。コミュニティ・スクールの設置を努力義務とし、広げていくことが求められる。

(遠藤衆議院議員)

○ コミュニティ・スクールは誰の判断で設置するのか。現状を教えてください。

(貝ノ瀬委員)

○ 教育長がリーダーシップをとっているところが多い。一部だが、首長が関心を示す場合もある。コミュニティ・スクールの指定は、教育員会の事務になるので、最終的には教育委員会がどう考えるかということになる。

(遠藤議員)

○ すると、首長がやろうと判断し、ぜひ教育行政でやって下さいと言った場合には、教育長がそれを受けて、全ての学校で出来るということになるか。

(貝ノ瀬委員)

○ そういうことになる。

(加戸委員)

○ 戦後の教育委員会制度では、都道府県教育委員会が一番機能したし、実態として教職員組合の力に対抗できるのは、市町村教育委員会ではなく都道府県教育委員会であった。そのときの教育委員会の機能は、何もしない言い訳のクッション、又は何かするとき教育委員会が決めたからという言い訳のクッション。

今の時代は、権限を大幅に市町村に譲っていく時代で、そのことで市町村教育委員会がガタガタになる時代ではない。その場合の教育委員会の機能は、今議論されているように、各市町村の教育長の資質が問われることになる。

ただ、気になるのは、県費負担教職員の人事権を市町村に持たせること。それが多くの市町村の意向でもあるが、例えば離島の教職員人事は、より広域的な行政区域と抱き合わせでないといけない。事務組合を作って下さいと言っても、大きい自治体が、私は知らないと言ったら終わり、となるようでは困る。きちんと手当をする必要がある。

(河野委員)

○ 小規模の市町村については、周辺市町村と積極的に連携して広域化を進めることで、教職員となる人材を確保する課題を少しくクリアできるものと思う。

一方、現在、都道府県ごとの教育の格差が、徐々にではあるが、広がってきている。特に教職員の採用試験の倍率等を見ても、都道府県によってかなりの差がある。その要因の一つに、自治体によって教職員の給与に差があることも挙げられる。

教職員給与における3分の2の地方負担分が地方の財政状況によってカットされるという実態がある。どの地域でも優秀な人材を確保することが教育の機会均等であり、教育水準の維持向上という点からも現状は非常に懸念される。どの地域でも質の高い教育を提供する観点から、義務教育費国庫負担制度の国と地方の負担割合を見直すことで、教職員給与の格差が少し是正できるのではないか。

(蒲島委員)

○ 政令市では、教職員の任免権はあるが、給与負担は県にある。権限と責任の所在が非常に不明確なので、両方とも政令市に付与すべき。

また、国の関与について、現場の先生からは、学習指導要領でガチガチに決められていて、現場の自由度がないと聞いている。地方の創意工夫や地方独自の展開が可能となるよう、規制や基準については、国の関与を弱める方向で検討すべき。そのほうが地方の創意工夫ができる。

(曾野委員)

○ 教育委員会を拝見し、非常に細部まで目の行き届いた意見が出されていたと感じた。

教育委員会については、言語の問題として、中立性、独立性、活性化、継続性、安定性、実効性という言葉を理解しているのか。近頃の基本的な日本語の力の欠如はびっくりする位である。これらの言葉がお互いの中で通じているかどうか、わからないのではないか。日本語の構築は戦後長い間放置されてきた。日本語をしっかり構築させ、言語の面から支えていかないといけない。

(鈴木委員)

○ 教員の待遇は年々低下している印象を持っている。低いがゆえに先生方のモラル、意識、そういったものも低くなっているのではないか。教員の待遇改善については破格の対応が必要。そうすれば、津々浦々まで教育の質が担保できるのではないか。

教育水準を維持するためには教員の定数を増やすか、又は教室の生徒数を減少させるか、そういうことで取り組む必要がある。教員、学校現場に対する手当を強化すべき。

責任の所在について、もう一例挙げると、東京都の場合、以前は校長が都教育委員会の人事部に行き、直接管理主事に要請すればよかったが、現在は地域的に区分された支援本部に行き、お願いすることになって、都教育委員会の人事部に現場の意見が通りにくい状況が生じている。

(八木委員)

○ 文部科学省の権限の強化について、現行では、違法状態を是正しようとしても、なかなかうまくいかない。先ほど蒲島委員から地方の自由度を高めるべきとの意見があり、私も地方の現場をガチガチに縛ることは反対。しかし、やはり文部科学省に最後の権限がなければ、憲法が保障する教育の機会均等を達成できず、違法状態の是正が出来ない。

(加戸委員)

○ 先ほどの鈴木委員の意見に賛成。

また、昭和54年の学習指導要領改訂により、学校行事等では国旗を掲揚し、国歌を斉唱することは望ましいとされた。しかし、それが現実に行われるのには30年かかった。望ましいと言っても聞いてくれない分野があること、これが教育の歴史。

八木委員が文部科学省の権限の強化に言及されたが、指導とは「こうしたほうがいいですよ」であって、嫌だとする拒絶反応に対して何の力もないという虚しさを感じてきた。

また、教員の給与については、昭和49年に人材確保法ができて、6年間の間に行政職よりも20%アップしたが、結果的にはその後の30年かけて目減りして雲散霧消している。財政的に大変なのはわかるが、公務員全体の中で少なくとも行政よりは有利だよと、

全部下がった中で公務員の中で教員はいいですよと、そんな形にしていきたい。

(武田委員)

○ 私も教育委員会を視察したが、意見が大変闊達に出ていて、教育委員会が形骸化していると言われるなかで、感動した。ただ、やはり月に2回程度の会議で、全てが決定されるのでは、権限が強すぎる印象を持った。

さらに、全く経験のない人では教育長に専門的な意見をぶつけることができないので、教育委員には、元教員の方が多くなるかもしれない。そのような場で学校の先生の配置や全ての事柄を決めるとなると、仲間意識が働いてしまうかもしれない。

コミュニティ・スクールが広まらない、また教育現場でしんどいことを押し付けられるとか、素人に意見を言われるのが嫌という意識で教員にならない方や管理職になりたがらない方が多いというのは悲しい現実。しかし、教育で子供たちが育っていくのはすごく魅力的なことで、教育は魅力的なのだという共通認識として発信していけたらと思う。

(山内委員)

○ 先日、防衛大学の卒業式に出席した。防大生は、普通の大学の学生とかなり違う。防大生は、普通のことを普通にやっている。つまり、人への接し方やモラル、倫理、こうした点でごく普通に若者が澁刺として生活している。この違いは、格別の学校教育ではなく、教科内での心の在り方とか、問題の考え方などにもひとつの理由があるのではないか。

また、海上自衛隊の幹部候補生学校に行った時も同様の印象を受けた。日本の自衛官は非常にバランスのとれた良識的な人が多い。彼らの知恵とか経験、忍耐力といったものが、なぜ一般の教育には見られないのか。戦後の日本人は、軍事や安全保障といったものを教養として教えてこなかったし、そういう認識を持たないプロセスがずっと続いた。これは教育の再生を考えていく場合にも問題意識としてどこかで持っておく必要がある。

(富田衆議院議員)

○ 八木委員、貝ノ瀬委員の提案は、地教行法の改正を伴う。その場合、どういう法改正が必要になるのか、また他の法制度に影響がないのかどうか教えてほしい。我が党の教育改革推進本部では教育委員会制度についても議論しているが、ある副校長の方からは、団塊世代が大量にいなくなり、若い先生達が入ってくるが、この人達を指導する余裕がないと聞いた。教育委員会の対応にばかり追われていると。

現場を分かった上で教育委員会制度を議論してほしいという話もあったので、ぜひそういった方向も検討してほしい。また、素人が専門家を指導監督するという今の教育委員会制度の弊害から、2人の委員の提案になったものと思う。素人の集団にいい人材をどう入れるか。加えて、貝ノ瀬委員の提案にもあったが、いい教育長をどう選ぶかは、ぜひ議論していただければと思う。

(佃副座長)

○ 私も教育委員会会議を傍聴した。議論を聞いていると、1人の社内執行役兼取締役と4人の社外役員の議論を聞いているようだった。会社法における社外役員の責任は限定さ

れており、各議案についてグランドデザインを全部分かっている総合的に判断することはもともと期待されていない。その上で、例えばCSR（Corporate Social Responsibility）や、そのリスク管理については社外役員に責任を持って発言してもらうというような役割分担がはっきりしている。しかし、教育委員会は1対4の5人で各自同等の権限と責任をもってグランドデザインを含めて全てを決めてしまおうというところに無理がある。

今後は、教育長を中心とする行政機関が責任を負うこととし、先ほど尾崎委員からもあったが、教育委員会については特定の分野について外部目線の反映や政治的中立性の確保という意味での限定された権限と責任を付与する方が機能的に動けるのではないか。

（鎌田座長）

○ 蒲島委員から第一次提言に関し資料が提出されている。第一次提言中の「平穏な社会関係を形成する」とは、「議論を避け、単に波風を立てずに平穏な人間関係を形成するような教育を重視する」という意味ではなく、その根底には、「多様な意見や立場を乗り越え、議論を交わし、その上で互いを認め合い、尊重し合い、そのような中で問題に対し公正な視点で考え行動する力を身に付ける」旨があるということはその通りであり、このことは記録に残すようにしたい。

○ 閉会に当たり、安倍内閣総理大臣より挨拶。

教育委員会制度は教育制度の根幹に関わる議論であり、中身の濃い議論に感謝。

第一次提言として取りまとめていただいた、いじめの問題等にもかかわって、教育再生を実行していくためには、教育の責任体制の確立は避けて通れない課題。

この観点から、現行の教育委員会制度について、教育現場で起きている問題に、的確かつ速やかな対応ができる体制にするため、抜本的な改革が必要。

また、この問題は、首長と教育委員会の関係、教育における国の役割など様々な論点に関わる。責任と権限の問題、政治的中立とは何か、ということも含めてご議論いただきたい。首長と切り離すのは一つの考え方だが、そもそも市長にしろ、知事にしろ、自分がこういう教育をしたいということを市民や県民に問い、同意を得ても実行できないのはおかしいのではないかというのが素朴な疑問。

教育行政と教育の中身は別ではあるが、そういった点も整理して議論してもらい、この会議において改革の方向性をお示しいただきたい。

○ 座長より、4月上旬を予定している第5回会議においては、教育委員会に関する提言素案について議論する旨の発言があった。