

平成26年6月10日参議院文教科学委員会質疑

○松沢成文君 みんなの党の松沢成文でございます。

大臣並びに副大臣、政府委員の皆さんにおかれましては、この問題での質疑も日が重なっておりますので大分お疲れだと思っておりますが、是非とも三十分お付き合いいただきたいと思っております。

私たちみんなの党は、もう御承知のとおり、教育委員会の抜本的改革を目指すのであれば、教育委員会の必置規制を外して、地方自治体に地方行政の仕組み、組織についてもどういう形で運営するのがいいか選べる、そういう選択制を導入すべきであるということで、今委員会にも修正案も出させていただいております。

またこの質問かと、しつこいなと思われるかもしれませんが、実は大臣、なぜ私たちがこういう案を作ったかという、この教育委員会の選択制という改革案には正当性があるんです、正当性。これ、なぜ正当性かといいますと、実は教育委員会の改革の議論というのは、確かに大津のいじめ事件であれだけ大きな教育委員会の機能不全というのが言われて、もうここがチャンスだと、きちっと改革しようということで、どっと話が進みました。

〔理事二之湯武史君退席、委員長着席〕

ただ、教育委員会の形骸化ですとか教育委員会が抱える様々な問題、例えば教育長と教育委員長で責任の所在が曖昧だと、首長との関係はどうなっているのかとか分かりにくいとか、あるいは充て職が多くて審議も形骸化してお飾りになっちゃっている、こういう教育委員会も多いんじゃないかと。こういう疑問があって、いろんなところから改革すべきだという声は上がっていたんですね。私もいろいろ調べましたけれども、十年前ぐらいから教育委員会改革論というのは様々な形で出てきております。

例えば、政府が抱える審議会でもいろんな議論があって、もう教育委員会、このままじゃ駄目だと、抜本的な改革が必要だということで提言がなされているんですね、答申というんでしょうか。せっかくなので、これをまず大臣にも、ちょっと私調べたので聞いていただきたいと思うんです。

まず、平成十六年、地方分権改革推進会議、これは内閣府の審議会ですね。ここで初めてこういう文言が出てきます。各地域の実情に応じて地方公共団体の判断で教育委員会制度を取らないという選択肢も認めるべきである。地方分権の議論をする審議会ですら初めてこういう選

択制のような、教育委員会制度を取らないということも認めるべきだと出てきているんです。

その一年後、第二十八次地方制度調査会、これは地方分権改革の議論をしていただく、これも内閣府の審議会ですが、ここで、地方自治体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うかを選択できるようにすることが適当である。より具体的な提言が出てきています。

こういう動きを受けて、地方自治体の長でつくる、つまり地方自治体のマネジメントをする皆さんですね、市町村長でつくる市長会、町村会でも具体的にこういう提言が上がってきています。地方行政全般に責任を持つ地方自治体の長が、一体的に教育行政に意向を反映させることができるようにするため、必置規制を緩和し、地方公共団体における教育行政の実施について、教育委員会を設置して行うか、長の責任の下で行うか、選択可能な制度とするよう要望が出てきております。

この市町村会の要望を受けて、実は私もその当時全国知事会にいましたが、全国知事会でも同じように、必置規制は外して、各地方自治体の判断に任せるべきだと。こうやって地方自治体の地方行政を運営するトップリーダーたちみんながこういう要望を出してきているわけなんですね。

さて、今度は、政府の経済財政諮問会議、これ骨太の方針をつくる非常に政府にとって重要な会議でありますけれども、ここでもちよつと言葉は濁していますが、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得るべきだと、こういうふうになってきています。

これを受けて、これは民間の経済人も入っていますけれども、規制改革・民間開放推進会議では、これは平成十八年です。この中間答申でこう出てきています。首長への権限移譲にとどまらず、首長から独立した執行機関である教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにする方向で検討し、結論を得るべきであると、こう来ています。

ただ、この方針は、実は当時の佐田規制改革担当大臣が、教育にはこういう規制緩和はなじまないということで、最終答申では、教育委員会の抜本的改革を行うべきだと、こういうふうに少し変わってしまったんですが、こういう形で経済改革、規制改革を審議する会議からも提言が出てきているんですね。その後、第三次地方制度調査会で

も、同じように選択制を進めていくべきだというふうに出てきています。

恐らく、大臣もこういう各団体、つまり教育に直接、間接に関わる地方自治体の首長さんたち、それから規制改革や行政改革を審議する審議会の皆さんたち、さらには地方分権を進める地方分権推進会議、地方制度調査会、こういう各団体から、教育委員会の抜本的改革を目指すのであれば、教育委員会の必置制度を外して、そして地方自治体にきちっと教育委員会制度でやっていくか、あるいは首長の下でしっかりやっていくかを選ばせる、これこそが地方分権改革の面でも、規制改革、行政改革の面でも、あるいは地域からの教育改革を進めるという面からも望ましい改革なんだと、これこそが教育委員会制度の抜本的改革なんだと、是非とも政府はやるべきだ、ずっとこの十年間こういう答申が続いてきているんですね。

まず最初に、大臣、政府の審議会やあるいは経済界あるいは首長さんたちからもこういう改革案がずっと訴えられてきた。このことについて、大臣、どうお感じになりますでしょうか。

○国務大臣（下村博文君） 御指摘のように、地方制度調査会それから全国市長会、そういうところから地方分権の推進といった観点から教育委員会制度の選択制についての提言があったということは承知をしております。

なぜ教育委員会制度についての選択制がされたかという背景は、認識として、今までも何度も申し上げておりますが、教育委員長と教育長との関係が分かりにくいなど権限と責任の所在が不明確であると。また、直接選挙で選ばれる首長との意思疎通、連携に課題があるなど、地域住民の意向を十分に反映していない。さらに、教育委員会は事務局の提出する案を追認するだけであり、審議等が形骸化していると。また、非常勤の教育委員から成る合議体であり、迅速さ、機動性に欠けるといった課題が指摘されているわけでありまして、こうした課題が指摘される一方で、現行制度においても適切に教育行政が実施されている地方公共団体もあると、そういう自負があるのではないかと思いますし、事実、全ての教育委員会が今のような指摘について問題があるかというところではなくて、健全に機能している教育委員会も相当数あるというふうに思います。そういうことで選択制に関する提言がなされたのではないかというふうに思います。

しかしながら、教育委員会を選択制とした場合、地方公共団体によっては、執行機関としての教育委員会が廃止されるということになる

わけでありませんが、この場合、教育の政治的中立性、継続性、安定性の確保が困難になると思います。これに対してどう応えられるのかということについて、質問はできませんが、松沢委員にお聞きしたいところではありますが、これを、四年に一度の選挙で、そのときにもしそういう問題が出てくれば変えればいいではないかというような議論がそれぞれの審議会等の中でも行われたというふうには承知しておりますが、それでは子供に対して、現在いる小中学生等に対してはやはり無責任ではないかというふうに判断をしたわけでございます。

今回の改正案におきましては、全ての地方公共団体において同様の仕組みとした形で、首長から独立した行政機関としての教育委員会を引き続きやはり執行機関として、そういう、先ほどのような観点からやはり残すべきではないかということと、一方で、地域の民意を代表する首長が教育行政に連帯して責任を果たせる体制を構築する、そういうトータル的なバランスで、総合教育会議の設置等をするということも含めて今回の法律案として提出をさせていただいたわけでございまして、国が結果的に、それぞれの自治体の判断によって、すごくうまくいく自治体も例えば選択制にすることによってあるでしょうけど、一方で、先ほどのような指摘に対して、もしうまくいかなかったときに誰が責任を取るのかということについては、その自治体の住民が責任を取るべきだというような無責任な法律の立て付けについては国はくみすべきではないと、そういう判断であります。

○松沢成文君 今無責任だとおっしゃいましたが、この選択制を言っているのはみんなの党だから、みんなの党の案が無責任だとおっしゃったのか、それとも地方分権推進会議とかあるいは地方自治制度の調査会ですとか全国知事会、これみんな選択制が望ましいと言っているんですね、ですから、こういう教育に関する団体の提言がみんな無責任だというふうにも聞こえますけれども、その辺はどうお考えになっているのか、後ほどお聞きしたいと思います。

さあ、その後、実はおとしですか、大臣が、今こそ教育委員会の抜本的改革をやっというところで中教審に、教育委員会の抜本的改正をやりたいんでその案を考えてほしいと、こう依頼したんですね。それを受けて中教審は、もう皆さん御承知のとおり、A案、B案と出してきたんです。普通、大臣から抜本的な改革案を考えてくれと。抜本的な改革案はA案なんですよ、首長を中心に教育改革をやっという。でも、首長が、先ほど言ったように政治的な中立性や、暴走をしないように、その歯止めはこういうところできちっと掛けていきます

よというのを含んだA案でした。A案だけではまとまらない可能性もある。中教審も配慮してB案というのを作ってきて、B案は今の政府案に近い案になっているんですね。

私は、安倍総理も、そして下村大臣もやっぱり改革主義者ですから、教育委員会の問題点をずっと認識していて、教育改革の一環でこれやらなきゃいけないと思っていた。私は、政治家としてお二人は、むしろ中教審でいうとA案、これをきちっと改革の方針として打ち出したかったんだと思うんですね。ところが、その後やっぱり与党協議をやって、与党案をまとめなきゃいけない。その中で、やはり教育の政治的な中立性だとか継続性、あるいはこういうものが担保されない可能性もある、ここを考えると今の教育委員会制度は残した方がいいという意見に押されて、それで今回の政府案になってきたと思うんですよ。

ですから、これは両方のいい面を取ったと、折衷案だということにも見えますが、ただ私は安倍総理や下村大臣の改革姿勢からすると、これは与党内協議で妥協してトーンダウンしてしまったと、こうも見えるんですね。そこはいかがでしょうか。

○国務大臣（下村博文君） 閣法ですので、与党協議は当然必要です。政府・与党として閣法を出すということでございます。

これは中教審の答申を受けてというよりは、その前から与党の中では、これは与党といいますか、自民党、公明党、野党のときから、大津のいじめ問題というのは、政権、我々が交代する前からの問題でもありましたし、同時に当時は大阪市における教師の体罰、暴力による生徒の自殺問題もありました。このときも大阪市の教育委員会が適切な対応をできていなかったと、そういう我々は認識を持っておりましたから、大津だけでなく、そういう教育委員会が全国にいろいろあるということの中で、個別具体的なその問題、もちろん人による問題もありますが、やっぱり組織的な同時に問題もあるだろうということで、教育委員会制度改革については我々野党のときからずっと議論をしていました。そのときから首長に対してもっと権限を明確にすべきだという議論は当然ありましたが、一方で、教育委員会そのものを廃止するという議論というのはそれほどあったわけではなかったんですね。

ただ、この教育委員会制度をどうするかという抜本改革の中での議論が、その後の政府に設けられた教育再生実行会議や、あるいは、それを受けて中教審に諮問をし、中教審で答申を受けたのが今おっしゃったようにA案、B案であります。なかなかそれぞれにおいても、

やっぱり政治的な教育における中立性、安定性、継続性をどう担保させるかということについては首長に、首長部局に教育委員会を廃止してシフトするということになると、そのリスクについてはどうするかということがずっと議論されていたという経緯がありましたから、必ずしも中教審の答申を戻して与党で議論して、A案、B案の折衷案というか、B案に近いということじゃなくて、私は、両方のいいところをよく取って、そしてうまく与党がまとめられたのではないかと、そういうふうに思っております。

将来は、藤巻委員からも質問がありました。我が国もそのときそのときの状況においてまた法律改正するということは出てくるかもしれませんが、現在における我が国の今の状況から考えると政府案が最も妥当性を持った案であるというふうに認識し、国会に出させていたでいるということでございます。

○松沢成文君 先ほど大臣が、首長主導型にすると、首長が暴走してしまったり、非常にリスクが否定できないと。だから、そういう意味では政治的な中立性や教育の継続性、安定性が担保されない可能性があるんじゃないかと、そういうところについて私に聞きたいぐらいだというふうにおっしゃってました。

私も県知事を務めましたので、首長として教育委員会とも様々議論していろんな改革をやらせていただきました。高校日本史の必修化の改革なんかはかなりの議論がありましたし、あるいは県立高校の校長先生の1割を民間人で公募をするということについても、これ人事権でもありますからね、かなりもめました。

私は、首長が教育権限を握って教育政策の責任を持つとした場合に、じゃ、暴走が危ないとおっしゃいますが、地方には地方議会があるんですね。神奈川県にも県議会がある。そこには文教常任委員会とって教育問題を専門にする常任委員会があるんです。ですから、このチェック機能というのはかなり厳しいです。特に私に厳しかったのかもしれませんが、もう何か新しいことをやろうとしたらばんばん質問来ますし、その成果が出ないとなったら、またばんばん言われますよね。

ですから、首長が自分勝手に好き勝手やって暴走するというのは、それはある意味で地方議会の権限というのをちょっと軽視し過ぎているのであって、やはり国会だって、大臣が何かやろうとすると、この委員会の先生方からばんばん質問が来ますよね。それで、与党内協議とおっしゃいましたけれども、お互いが満足できるいい方法を探そう

じゃないかということになるわけです。当然、県議会でもそうなりません。

特に、衆法で民主党と維新の会が出していた案は、議会だけじゃなくて、議会から選んだ教育監査委員会のような、かなりの権限を持った、教育行政をチェックできる強い権限を持った委員会もつくってほしい。こういうものが議会とその上にまたできるわけですから、私は、政治的に首長が暴走する、そういう危険はそう簡単に起こらないというふうに思っているんですよ。

地方議員の皆さんも、これ正当性を持った住民代表ですね。そこでかなり文教委員会の先生方は専門的に教育のことも見ているから、だから、そういう意味で、何か首長を中心とした制度にすると首長が暴走して政治的な中立性がおかしくなる、だからリスクがある、危険なんだと、だからこれはやめておこうというのは、むしろ改革をやっぱりちゅうちょしちやっているんじゃないかなと、私はそう思うんです。

ですから、衆法で出てきたあの案も一つの私は地方の教育制度の案として尊重していく、これが私は教育の多様性を認める上で、あるいは地方分権を認める上で重要な姿勢じゃないかと思うんですが、いかがでしょうか。

○国務大臣（下村博文君） どんな制度改革案も、この制度改革案になれば一〇〇%全てがうまくいくという、あるいはこの制度改革案はマイナスの部分だけ多いということはあり得ないわけで、相対的な部分というのがあるわけで、そのためには常により良い制度改革を施行していくということが必要ではないかというふうに思います。

その中で、現在出させていただいている政府案は現状における我が国の地教行法の中では最もよりベターな案であるというふうに私は考えて提案をさせていただいているわけでありましたが、もし選択制にするということになったり、あるいは、衆議院で維新、民主党が出された、教育委員会を廃止して監査委員制度にするという、首長に権限を持たせるということになると、例えば現行法でも、かつての話ですが、国立市におきまして、時の市長の権限によって学校現場における日の丸・君が代問題があって、これを入学式や卒業式のときに斉唱なりあるいは掲示させないということで、結果的にこれがエスカレートして、小学校六年生が校長先生に土下座させ、無理やり校長先生が日の丸を掲揚したことに対してですね、というようなことがあったりとか、あるいは、福岡において新しい首長が選ばれたときに、それまでのスト

等、教職員に対する違反行為を解消させたというような問題があったんですね。

これが現行の教育委員会にあってもそういう状況がかつてはありましたから、もし教育委員会がなくなれば、もっとそれがあり得るかもしれないと。そのとき、法律上、国は何をもって責任を持って担保をするのかという問題はやはりあるわけでありまして、そういうことについて無責任で、それは国は、あとはその自治体の判断だということについての判断はすべきではないという考えで出させていただいているわけでありまして。

[○松沢成文君](#) 教育委員会は全国に幾つもあって、確かにうまく改革を地域の皆さんと一緒に首長と連携してやっているところもあるし、形骸化してそうでないところもあるんでしょう。多種多様だと思います。

私が特に心配なのは小規模の自治体なんですよね。やっぱり小さい規模の自治体だとなかなか教育委員会のなり手もないので、大体充て職で、この分野の人って継続されちゃうんです。例えば校長会のOBですとか、あるいは地域の商工会議所のOBですとか、経済界代表して。その人たちが自然と順繰りになっていって、三人、四人のチームをつくと。中には外人部隊、つまり、自分たちの自治体の中に適任がないから外から連れてきて、うちの教育委員会の委員やってくださいよとお願いしている、そういうところもあるやに聞いています。ですから、小さな自治体ほど人はいないし、非常に審議が形骸化してしまうんですね。

それで、これ学者の先生の、伊藤先生の一つの提案でしたけれども、例えば、教育委員会で人事権を持っていない小規模教育委員会、政令市以外は、市町村は、人事権は県にありますから、教員の人事権、ですから仕事もぐっと少ないわけです。だから、そういう教育委員会においては、教育委員会を設置せずに首長を中心にやっていく、議会やあるいは監査委員会みたいなものをつくって、そのチェックを受けながらやっていく、そういう手法が考えられても私はいいいと思っています。

全ての自治体にというよりも、こういう小規模自治体で人事権も扱わないような教育委員会に対して教育委員会を置くか否かについては選択制を取る、私はこれは地域の実情に合わせた現実的な改革路線だと思うんですが、いかがでしょうか。

[○国務大臣（下村博文君）](#) それは一つの考え方だというふうに思い

ますし、私も野党のとき自民党の文部科学部会長をしておりまして、そのときは、広域の教育委員会制度ですね、小さな自治体は同じようなことがあるというふうに考えましたので、もうちょっと広域の教育委員会については自治体を広げたものにして、それで対応すべきではないかという案を作ったこともあります。

ですから、いろんな創意工夫の中で、今回はこの政府案が出させていただいている改革案で是非お願いしたいと思っておりますが、今後、そのようなことも含めて、より良い教育の活性化、特にこれから我が国においては、やっぱり教育立国といいますか、人づくりが国づくりだというふうに思いますし、同時に、その地域における活性化はやっぱり人によってつくられるものであると思いますので、教育については、継続して更に教育委員会制度も含めて御議論をいただければと思います。

○松沢成文君 今の大臣の発言を私なりに解釈すると、教育の多様性、もう常に改革は必要だから、今後、今回はこの案で認めていただくとしても、後は教育委員会制度の在り方、あるいは多様な自治体があって地域からの教育改革が必要ですから、地域に教育委員会の在り方あるいは地方行政の在り方を選ばせていくような選択制も含めて後は検討していくべきだというふうに捉えてよろしいですか。

○国務大臣（下村博文君） いや、議会でそういう議論を積極的にさせていただくということについて期待を申し上げますが、政府として、先ほど申し上げましたように、教育委員会を選択する、存続させるか廃止させるか、自治体の大小を問わずですね、それは先ほどから申し上げているようにすべきでないというのが考え方でありませぬ。

○松沢成文君 じゃ、ちょっと話が変わりますが、もうあと二分なので大臣にお聞きしますけれども、教育委員会制度というのは、戦後の改革で、やはり教育の中央集権化がある意味で、アメリカから見るとですよ、連合軍から見ると、日本の戦争の原因の一つにもなったんじゃないかということで、教育の地方分権化、教育の民主化ということで、ある意味でアメリカの制度をどおんと入れられたわけですね。日本なりの制度に改良はしてきましたけれども。

こういう中で、アメリカの制度をまねしてというか、アメリカに与えられた制度で今までずっと教育委員会制度をつないできたわけなんですけど、教育の民主化、地方分権化、あるいは政治からの中立性、これを考えると、教育委員会制度というのは、アメリカが言うように、

一つの日本のそれまでの制度の反動として、いい制度だったと思うんですよ。ただ、世界の国々の中で、世界の国どこも教育があるわけですから、教育の政治からの中立性というのはどこも重要でありますよね。日本だけの特殊事情じゃないですから。世界の中で、教育委員会制度というように政府の本体から少し独立させて教育はやっているという制度を取っている国というのはほとんどないんですね。先進国ではアメリカとノルウェーぐらいです。

国連の、何か教育の上位、いろんな指数があって計算しているんですが、教育指数というのが、上位十か国、教育が進んで効果上げていますよという国でしょう。これの中で、教育委員会制度を取って教育を本体の地方行政なりから独立させて中立性を保っている、こういうようなことをやっている国というのはノルウェーとアメリカだけです。ノルウェー一位ですけどね。ほかの八か国はそういう制度を取っていないんです。

ですから、教育の中立性があるから、継続性があるから教育委員会制度を設けた方がいいんだというのはある意味で日本だけの言い方であって、ほかの国もみんな教育の政治からの中立性あるいは継続性というのは大事にしていると思いますが、教育委員会制度を取っていなくても工夫をしながらやっているわけですね。

ですから、こういう先進国の地方教育行政の在り方の中から、大臣はこの教育委員会制度をどうしても続けたい。どうお考えになりますか。

○国務大臣（下村博文君） それは、一概に比較をして、日本の方はマイナーだからそれはメジャーの方の制度に変えるべきということには私はならないというふうに思いますし、そもそも地方自治における形成そのものが大陸ヨーロッパと我が国では大きく異なっている部分がありますし、首長も議会の公選から選ぶと、そういう国における自治体も相当あるわけでありますから、単純に比較はできないというふうに思うんですね。

要は、より良い子供にとっての教育がどうなされるかという点から議論を積み重ねていく必要があるというふうに思っておりますし、今現在における我が国の地方教育行政という視点から見ると、これは、教育委員会の廃止というのは、これはリスクが非常にあるというふうに私は思っておりますし、現段階においては、今回の政府案によって、より現状を要は打開する制度改革案でまずは着実にそれを実施するようには是非お願いを申し上げたいという立場でございます。

○松沢成文君 ありがとうございました。
時間ですので、終わります。