

[内外の教育政策動向 2013]

**地方自治体の教育政策動向****林 寛平****はじめに**

本稿では、地方自治体の教育政策動向を概観し、2013年（平成25年）という時期が教育界にとってどのような潮流にあったのかを振り返る。

平成25年度学校基本調査によると、小学校に在籍する児童数は前年より約8万8千人減少し、過去最低を記録した。中学校および高等学校の在籍生徒数はそれぞれ微減している。一方、特別支援学校の在学者は前年度より約3千人増加し、過去最高を記録した<sup>(1)</sup>。在学者数の増減に伴って、幼稚園、小学校、中学校、高等学校はいずれも学校数が減少した。一方で中等教育学校は1校増加し50校に、特別支援学校は21校増加し1080校になっている。これらのデータには、更なる少子化の進展と学校の統廃合、中高一貫教育や特別支援教育へのニーズの高まりが反映されている。

12月に公表された地方教育費調査を見ると、平成23年度の地方教育費総額は約15兆8678億円と前年から約3937億円減少しており、内訳の学校教育費、社会教育費、教育行政費がいずれも減少している<sup>(2)</sup>。

**①学校の統廃合**

学校の統廃合については自治体ごとに様々な事情が考えられるが、その中でも香川県さぬき市の学校再編は典型的な事例と言えるだろう。2002年に5町が合併して誕生したさぬき市では、2008年からの10年間で、小学校については14校1分校を6校に、中学校は6校を3校に再編成する。市は学校再編の理由として、児童数の減少、一部の学校の小規模化と学校規模の格差拡大、施設の老朽化、財政状況の悪化などを挙げている。市内の多くの学校は、児童・生徒数の急増に伴う教室の不足や木造建築の老朽化に対応するために昭和30年代中ごろから整備が進められてきたが、それらの校舎が老朽化の時期を迎えてい

る。また、地震などに備えるために、新たな補強対策が必要になっている。さらに、情報機器や校内LAN、空調システム等の環境整備が求められている<sup>(3)</sup>。多くの自治体で、少子化の大波に、いわゆる「平成の大合併」後の行政効率化の要請、施設の老朽化などが重なって学校の統廃合が進んでいる。

## ②コミュニティ・スクールの拡大

市町村合併や学校の統廃合にあたっては、それまで小学校区を単位として地域ごとに育んできた歴史や文化を整理し、新しい区域のまとまりをつくることが課題となる。

たとえば、新潟県上越市では、「地域全体で地域の子どもを育てる」ために、2009年から中学校区を単位とする地域青少年育成会議を設置している。これには、町内会、防犯組合、まちづくり振興会、老人クラブなど、子どもを取り巻く地域のあらゆる団体が協力している。また、2012年からは市内の全小中学校76校を一斉にコミュニティ・スクールに指定し、地域青少年育成会議との密接な連携のもとで学校運営を活発にしようと取り組んでいる。

秋田県由利本荘市では、「学校が統廃合になっても、地域に住んでいる人には学校経営にきちんと参加してもらわなければならない」として、2012年から市内の小学校在コミュニティ・スクールの指定を受けた<sup>(4)</sup>。

2013年には全国で1570校がコミュニティ・スクールに指定されている<sup>(5)</sup>。地域住民や保護者等が学校づくりに参加することを通じて、学校と地域の関係を編み直そうとする動きが広がっている。

## ③学校の裁量拡大

コミュニティ・スクールの取り組みでは、保護者や地域住民の意向を踏まえて、学校のことは学校自身が決めることを目指している。学校運営協議会の設置が拡大していることは、学校の自律的な運営に関心が高まっていることの証しだともいえよう。

文部科学省が9月に行った調査によると、「学校管理規則で、学校の各種取り組みについて許可・承認による関与を行わないこととしている教育委員会の割合」は、教育課程、補助教材、修学旅行など、調査項目のすべての分野で1998年度と比較して増加していて、全体的な傾向として学校の裁量権拡大が明確になっている。一方で、ここ数年間の変化を見ると、学期の設定など、割合

が減っている項目も見られるほか、学校裁量予算を導入している教育委員会の割合も減少している<sup>(6)</sup>。

#### ④大津市いじめ自殺事件

2013年は教育委員会制度をめぐる議論の転換点と位置づくだろう。その発端となったのが、2011年に起こった大津市いじめ自殺事件である。この事件を巡っては、当初、学校や市教委が組織を守ることを優先していると批判された<sup>(7)</sup>。第三者委員会の報告書では、「今回の自死の問題に対し、教育委員会事務局が自らの調査をはじめ学校への徹底した指導・支援など、その職責と役割が十分果たせていなかった」と指摘し、その事務執行をチェックすべき教育委員会に対しても、教育委員が非常勤であるなどの問題を指摘した<sup>(8)</sup>。

また、市長の側からも、教員の処分をはじめとする人事上の任免権を県教委が持っており、市が関与できない制度には問題があるという見解が表明された<sup>(9)</sup>。いじめ対策に関して大津市では、市長部局にいじめ対策推進室を新設した。越直美市長はその意図を「教育委員会に任せず、市が主導して対策を進める」ことだと説明した。

大津市のいじめ事件は、一方で「いじめ防止対策推進法」に結実し、もう一方で、以下にみる体罰事件から派生した議論と共振して、教育委員会制度の改革議論へと展開した。

#### ⑤大阪市立桜宮高等学校で体罰自殺事件が発覚

2012年12月、大阪市立桜宮高校のバスケットボール部キャプテンだった高校2年生の男子生徒が顧問の男性教諭に平手で数十回殴打され、明朝に自宅で自殺しているのが見つかるという事件が発生した。男子生徒が顧問にあてた手紙には「なぜ僕だけがしばきまわされなくてはならないのですか」と記されていて、体罰を苦にした自殺であることが明らかになった。男子生徒の父親は1月に顧問を暴行罪で刑事告訴した。

これを受けて桜宮高校では、他部活動での体罰の有無を調査した結果、バレーボール部顧問が体罰を行い、停職3か月の懲戒処分を受けるも、その後バレー部に復帰し、体罰を続けていたことが発覚するなど、教師による体罰や暴言が横行していた実態が明らかになった。加えて、校長が「この（バレー部）顧問は以前にも体罰で処分を受けているので、報告すると次はもっと重い処分に

なると将来を心配した」と述べたことが報道され、勝利至上主義に偏った部活動運営や、学校の隠ぺい体質に批判の声が上がった。また、生徒や保護者へのアンケートでは、多くの人が体罰を経験し、見聞きしていたことが判明した。さらに、バスケ部の顧問が18年間にわたり同一校で勤務していたことにより、同僚の教師たちも顧問の体罰を見聞きしながらも黙認するなど、指導に口出しできない状況があったことが指摘された。

大阪市の橋下徹市長はこの事件を受け、桜宮高校の入試を中止し、体育系学科を廃止することや、校長を含む教員の総入れ替えを教育委員会に要請し、受け入れられない場合は教員給与などの人件費を執行しない方針を明らかにした。教育委員会は当初、この時期の募集中止は困難だとして難色を示したが、最終的に体育系学科の募集を中止し、後に2014度から人間スポーツ科学科を新設することを決めた。教員については、4月1日付の人事で41人中13人を転任させた。このうち、保健体育科については、11人中5人の教員が異動した。また、校長を停職1カ月、教頭を停職10日の懲戒処分にし、傷害と暴行の罪に問われた教諭を懲戒免職にした。

桜宮高校の事件を受けて、文部科学省は体罰に関する緊急調査を行った。その結果、2012年度には年間6721件の体罰が発生していたことが判明し、特に中学校と高等学校の部活動場面での発生割合が大きいことが分かった。調査結果を踏まえ、文部科学省はこれまでの取り組みを検証し、体罰防止策の抜本的な強化を図る必要があるとして「体罰根絶に向けた取組の徹底について」と題した通知を8月に発した。体罰を理由に処分を受けた教職員は、年間400人前後で推移していたが、2012年度は2253人に急増した<sup>(10)</sup>。

この事件をめぐっては、教員の人事権は教育委員会にあるものの、教育委員会の予算編成、執行権は首長が握っていることから、実質的に教育委員会の首長からの独立性が確保されていないという問題が浮き彫りになった。特に大阪市では、春に橋下市長の強い意向で始まった公募制度で採用された民間人校長の不祥事が次々に発覚し、問題になっていることから、首長の教員人事への関与を危ぶむ声がある。一方で市長からは、教育の政治的中立性確保を目的に教育委員会が置かれていることから、教育行政への直接関与が認められないにもかかわらず、事件等が起きたときには責任を問われることの矛盾が指摘された。

## ⑥静岡県知事による学力テスト結果公表問題

教育委員会の閉鎖的体質を批判し、首長が教育行政に直接関わろうとする動きは、県レベルでも問題になった。静岡県の川勝平太知事は、全国学力・学習状況調査で、小学校の国語Aが都道府県別で最下位だった結果を受け、9月9日の定例記者会見において「子どもではなく教員に責任がある」と批判し、県内の下位100校の校長名を公表する考えを明らかにした。

これに対し、下村博文文科相は10日の記者会見で「(学校名を公表しない)ルールを理解してもらう必要がある」と指摘し、「懲罰的な公表にどれだけの教育効果があるか慎重に考えないといけない」と述べた。さらに、静岡県教育委員会は13日の定例会で、校長名公表に反対することを決めた。

最終的に川勝知事は方針を転換し、20日に平均点を超える86校長を公表した。川勝知事は「下位でも上位でもどっちでもよかった。教員の責任の所在を明確にするために公表した」と述べた<sup>(11)</sup>。

文部科学省は11月29日に、2014年度の調査では学校別の成績公表を市区町村の教育委員会の判断で認めると発表した。公表する場合には、学校別の平均正答率を一覧表にしないことや、順位づけをしないことを求めた。

## ⑦佐賀県武雄市の反転授業

首長と教育委員会との関係が問題になる中で、市長の強力なリーダーシップの下で新しい教育実践に取り組む自治体もある。市のホームページをfacebookに移行したり、TSUTAYAを運営する民間会社に図書館の管理を委託するなど、斬新な自治体改革で知られる佐賀県武雄市では、教育委員会の指揮監督の下で教育長を補佐しながら教育におけるICT推進を担う職として、杉並区立和田中学校前校長の代田昭久氏を10月1日付で教育監に任命した。武雄市では2014年度から市内の小中学生全員にタブレット端末を配布する計画だが、その実施を控えて、2011年度から武内小学校と山内東小学校で4年生から6年生全員にiPadを配布している。武内小学校では、子どもたちが端末を使って家庭で予習し、学校では応用学習などに取り組む「反転授業」の実践を11月に公開した<sup>(12)</sup>。「反転授業」の自治体単位での取り組みは日本で初めてとなることから、今後の動向が注目されている。

## ⑧国際バカロレア

グローバル人材育成推進会議や自民党教育再生実行本部等では、国際バカロレア（IB）認定校かそれに準じた教育を行う高校を5年以内に200校程度に増やす目標を設定している<sup>(13)</sup>。これを受けて、文部科学省と国際バカロレア機構では5月に、国際バカロレア日本語デュアルランゲージディプロマ（日本語DP）を導入すると発表した。日本語DPの導入により、これまで英語等でしか実施されなかったIBディプロマ・プログラムについて、日本語と英語の両言語を用いて指導・評価できるようになり、地方自治体でもIB認定校設置の機運が高まってきている。

たとえば、東京都立国際高校では、2014年度から数学などの科目の英語による授業を開始し、2016年度からはIBのカリキュラムを開始する計画を公表している。さいたま市も中高一貫の国際中等教育学校を新設し、IBの認定を受ける計画を発表した。これまで、国内には大学付属か私立のIB校しかなかったが、今後公立高校でのIBが拡大するのか注目される。

## ⑨国際教養大学

高等教育では、2004年に秋田県が設置した国際教養大学の成功が話題となった。学生数が800人程度、開校10年の単科大学でありながら、明確な人材育成方針が評価され、非常に高い就職内定率を出している。国際教養大学では、28カ国・地域から200人弱の留学生を受け入れ、すべての授業を英語で教えたり、全寮制によって外国人留学生と共同生活をさせたり、全学生に1年間の留学を義務付けるといった、ユニークな取り組みを行っている。専任教員の半数以上を外国人教員で構成し、24時間365日開館する図書館を設置するなど、充実した教育環境が整備されている半面、4年間で卒業できる学生の比率は5割程度と、卒業には厳格な要件が課されている。公立大学の在り方が問われる中で、秋田県の取り組みは特徴的な事例として注目を集めている。

## おわりに

現在では少子高齢化のみならず、人口減少の時代に突入し、地域の社会機能をいかに保持していくかが教育の内外を問わず課題となっている。コミュニティ・スクールは、学校再生のための取り組みとしてだけでなく、「教育発」の新しい仕組みとして、地域再生への貢献が期待される。

いじめや体罰に関する事件は、教師や学校への批判を通過し、教育委員会制度改革の議論に発展した。大津では、首長部局と教育委員会の責任と権限の分担が複雑で分かりにくいなど、教育委員会制度の問題点が改めて浮き彫りになった。大阪市では、教育委員会の首長からの独立性が問題になった。静岡では、学力テストの結果公表をめぐる知事と教育委員会が対立し、知事が県教委の閉鎖性を批判する事態に至った。首長と教育委員会の関係については、2013年の大きなテーマだったといえる。

ただし、川勝知事の方針は、教育の質の問題を学力テストの点数という「量的な質」の問題に矮小化しているという問題がある。川勝知事が意図するように、教員の責任を明確にし、仮に学力テストの成績が向上したとして、それは教育の質の向上といえるのだろうか。

2000年代に盛んだった学校選択制についても、2012年10月の調査では実施自治体の減少傾向が明らかになっており<sup>(14)</sup>、自治体独自の学力調査を実施する教育委員会の数も横ばい傾向にあることから<sup>(15)</sup>、各自治体で競争や標準化による質の向上のロジックの見直しが始まっていると推察される。

それに対して、武雄市の反転事業の実践や公立IB校の設置、国際教養大学の成功などは、教育実践の変容を伴っている点で革新的な取り組みだと言える。今後、さらに独創的な政策が生まれてくるものと期待している。

## 注

- (1) 文部科学省「平成25年度学校基本調査（確定値）の公表について」
- (2) 文部科学省「平成24年度地方教育費調査（確定値）について」
- (3) さぬき市教育委員会「さぬき市学校再編計画」平成20年6月、平成25年3月改訂。
- (4) 文部科学省『地域とともにある学校づくり、学校からのまちづくりの推進に関する調査研究 コミュニティ・スクールによる効果と自治体の教育施策推進に関する調査研究』（平成24年度文部科学省委託調査研究報告書 委託先: 特定非営利活動法人 三鷹ネットワーク大学推進機構、三鷹教育・子育て研究所コミュニティ・スクール研究会）、2013年。
- (5) 文部科学省「コミュニティ・スクールの指定状況」、平成25年4月1日。
- (6) 文部科学省「教育委員会の現状に関する調査（平成24年度間）」
- (7) 東京新聞「いじめ自殺 隠すことが教育なのか」、2012年7月10日。
- (8) 大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会「調査報告書」、平成25年1月31日、191頁。

220 日本教育政策学会年報 第21号 2014年

- (9) 読売新聞「いじめ元担任処分、大津市長「非常に軽い」、2013年5月18日。
- (10) 文部科学省「平成24年度公立学校教職員の人事行政状況調査」
- (11) 朝日新聞「学力調査上位校の校長名公表 静岡知事、当初は下位対象」、2013年9月20日。
- (12) 佐賀新聞「家で予習、学校で応用問題 反転授業を公開」、2013年11月22日。
- (13) 自由民主党「教育再生実行本部 各分科会中間とりまとめ（本文）」、2012年11月21日、4頁。
- (14) 文部科学省「小・中学校における学校選択制の実施状況について（平成24年10月1日現在）」
- (15) 文部科学省「都道府県・指定都市による独自の小学校・中学校学力調査について－平成25年度調査－」

(信州大学)