

# 橋下流教育改革で 大阪の教育はよくなるのか？

広田 照幸

日本大学文理学部教授

## はじめに

橋下徹大阪市長と「大阪維新の会」が進めている、大阪府・大阪市の教育基本条例（以下、「条例案」）制定の動きに対しては、多くの教育学者が懸念を抱いている。「橋下改革、いいじゃない」と言う教育学者に私は会ったことがない。なぜなのか。その理由ははっきりしている。あの案ではダメなのだ。「現状に問題がある」ということと、「改革案Xが実現されるべきだ」ということの間には、大きな論理的な飛躍がある。「改革」はともかく何かをやればいいわけではない。案の中身がひどいと、現状よりもっと悪くなってしまう（広田2011）。

ここでは教育基本条例が生み出す結果（弊害）を指摘して、もしも代わりに何かをすればしたら何が必要なのかを考えてみたい。

### ひろた てるゆき

1959年生。東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。博士（教育学）。

専門分野は、教育社会学、教育史、社会史。南山大学講師・助教授、東京大学助教授・教授を経て、現職。著書に、『教育不信と教育依存の時代』（紀伊國屋書店、2005年）、『格差・秩序不安と教育』（世織書房、2009年）、『ヒューマニティーズ 教育学』（岩波書店、2009年）など。

## 相次ぐ修正とグレーゾーン

少しだけ触れておきたいのは、法令上の問題である。条例案の大きな問題は、その案と現行法令や司法判断との間に齟齬があるという点である。もともとの条例案は、用語も不明確で問題があるし、現行法令との齟齬ははなはだ大きかった。この点は、2011年9月21日の条例案を逐条的に検討・批判した市川昭午（2011）や樋口修資（2011）が、すでに綿密に明らかにしている通りである。

まず、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）や地方公務員法などに明確に違反した条項が含まれていた。11月の大阪府・大阪市の首長選挙で勝利を収め、条例制定の方向に動き出したものの、現行法令との齟齬が明白な部分は、その後の修正を余儀なくされてきた。12月16日にはみんなの党の渡辺喜美代表が出した質問主意書に答えた政府の答弁書で、教育目標の設定は首長の職務権限にはないことが示された。それを受けて、2012年1月30日に固めた府の条例案では、教育目標の設定や教育委員の罷免権などに修正が加えられた（『朝日新聞』2012年1月31日朝刊）。さらに、2月7日には校長による相対評価で2回続けてD（下位5%）の評価を受けた教員を指導研修の対象にし、改善されなければ免職する、としていた当初の方針を撤回し、生徒や保護者に申立の権利を与えることを条件に、当

初の相対評価から絶対評価へと変更された。

また、東京都における君が代斉唱時の不起立事件をめぐる2012年1月16日の最高裁判決で、戒告を超える減給以上の処分を「重すぎる」とされたのを受けて、翌17日の記者会見で松井一郎大阪府知事は、「職務命令違反1回では戒告。減給はない」と明言した。しかし、2回で減給、3回違反した場合は分限免職が可能との考えは維持した (<http://sankei.jp.msn.com/life/news/120118/edc12011800120000-n1.htm>)。2月8日に府市統合本部でまとめられた案では、「同一の職務命令に3回違反すれば分限免職」という規定はそのまま残された (<http://mainichi.jp/kansai/news/20120209ddn001010003000c.html>)。

このように、条例案の骨格は原案のそれを維持したままかなり大きな修正がなされてきている（今後も審議の過程で修正が加えられる可能性がある）。とはいえ、現行法令に関するこれまでの行政解釈との間のズレや、司法の判断に抵触しないかどうかといった問題は、依然としてたくさんのポイントに関して手つかずで残っている。司法の判断が必要な「グレーゾーン」を山ほど抱えたまま条例が成立してしまう可能性は大きい。

## 教育委員会と地方政治

そうした法令上の問題点とは別に教育学者として論じておかねばならないのは、最初に触れたとおり、「この案で教育は果たしてよくなるのか」という問題である。私が見るところ、少なくとも3つの点で、この条例案では教育は今よりもひどいものになってしまう。

第1に、教育行政が地方政治に振り回される事態が予測されるということである。2012年1月末の修正によって、知事が教育委員会（教委）と協議しながら教育振興基本計画の目標を含めた素案づくりをするというふうになったので、「知事（市長）が目標を定める」とした当初の案よりは二重の意味で、ずいぶんソフトなものとなった。とはいえ、依然として首長が教育の具体的な内容に踏み込んで目標設定に影響

を与えることができる枠組みは変わっていない。現実にはどのような協議がなされることになるのかはまだよくわからないが、「橋下氏らが最もこだわったのが、『選挙で民意を得た首長が教育の方向性を決めろ』という点」であった（『朝日新聞』2012年1月31日朝刊）とすると、ここには大きな原理上の転換の要求がはさまれている。

任命制に切り替えられた1956年以降の教育委員会制度は、首長の影響を教育委員の任命という間接的な役割に抑えてきた。もちろん、教育委員の任命権、予算の策定権・執行権や密接な協議等を通して、首長や議会は教委に対して少なくない影響力を、今までも持ってきた。しかし、独立した行政委員会として教委が位置付くことで、地方政治家の踏み込んだ介入を避けえてきたこともまた確かである。

橋下氏は自らのツイッターで、「大きな方向性を決めるのは首長しかいない。教育委員は、首長の暴走をストップさせるご意見番、諮問機関」である、と述べている（橋下徹ツイッター、2012年2月4日）。首長が原案を作り、議会が判断するという手続きのもとで教委は単に意義を表明するだけになってしまう事態も起きうる。ここでは、教委の役割はまったく従属的な位置におかれている。結局は政治家が教委を無視して目標を決めることもできてしまう。これまでとは主客が逆転しており、政治がダイレクトに教育の中身に踏み込むことになる。ここに大きな問題がある。

現在まで影響力を持ってきた1976年の全国学力テスト旭川訴訟の最高裁判決では、「政党政治の下で多数決原理によつてされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的観念や利害によつて支配されるべきでない教育にそのような政治的影響が深く入り込む危険があることを考えるときは、教育内容に対する右のごとき国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請される」と述べていた。橋下氏の議論はちょうど逆の議論である。教育がそのときどきの政治的な影響に左右されないようにという戦後教育の理念は放擲され、ときの政治の勝利者こそが教育のあるべき像を公教育に求めることができる、という

論になっているのである。

この案が通ると、首長が代わるたびに、教育は首長のおもちゃになってしまう(広田2011)。選挙公約でも目玉政策として有権者の関心を惹きやすいし、首長が自分の「教育論」を、教育目標の設定などにそのまま持ち込んでしまうケースも出てくるかもしれない。首長が代わるたびに教育の方針は変更され、現場は混乱することになるだろう。

## 物言わぬ教員・物を考えない教育行政に

第2に、教員などの萎縮や責任逃れが進み、官僚制の弊害が今よりもいっそうひどくなってしまうだろう、ということである。教育振興基本計画を自治体が策定することは教育基本法で定められたものではあるが、大阪の事例が突出することになるのは、それが個人レベルでの厳格な評価や処分と結びついた制度として設計されているということである。上で決められた目標が降ってきて、その達成が学校ペース・個人ペースで評価される仕組みは、校長や教員の創意工夫の幅や程度を著しく狭めてしまうことになるだろう。

橋下氏はツイッターで、「首長から選ばれた教育委員だからこそ決定権がある。その教育委員会が選んだ校長だからこそ決定権があり、現場の教員は、その方針の中で、個々の生徒と向き合うことに関して決定権がある」と述べている(傍点は広田)。上で定めた方針を適切に遂行すること——これが校長や教員の役割である。そうであるならば、官僚機構の末端を教師がなう、ということを求めているのにほかならない。

実際どうなるのかは、制度の運用にかかっている。しかし、一つには校長による評価が厳密に行われることで、多くの教員は、「物言わぬ、物考えぬ教員」になるだろう。絶対評価になったとはいえ、校長の評価がボーナスなどの査定に直結する。校長による評価を気にするなというのは無理だろう。

細かな処分の項目が設定されていて、教員はそれも気になってしまうだろう。最終的な仕組みがどうな

るのかはまだわからないが、とにかくこれまでよりははるかに厳密な評価と処分の仕組みが制度化されるだろうことは疑いない。2011年10月29日の条例案によれば、「所定の業務の処理手続きを無視し、又は上司への報告、相談等を怠るなどして、独断で業務を行う教員等」や「正当な理由なく、上司の指導又は職務命令に従わない教員等」は、注意・指導の対象とされ、校長は「記録及び資料の収集を行い、さらに面談・研修などのプロセスを経て最終的には免職又は降任がまっているという仕組みが、手続きも含めて細かく規定されている。これが生み出す教員像ははっきりしている。何でもかんでも自分で判断せずに管理職に報告して判断を仰ぐような教員、校長の顔色をうかがい、おかしいと思っても自分の意見をいわない教員、である。特に「上司の指導」には法令上の定義がないから、要は「上の者には完全服従」ということになる。

教員の評価は原理的にも難しい。「不公正な評価をされた」という教員からの提訴は、評価に根拠がないという理由でしばしば教員の勝訴に終わっている。たとえば、5段階で下から2番目の「C」評価を受けたため定期昇給を先延ばしされた教諭が訴えた裁判の高裁判決では、「根拠となる事実が必要で、評価者側に証明する責任がある」として、根拠不十分を理由に東京都人事委員会の判定が取り消されている(『朝日新聞』2011年10月27日朝刊)。おそらく、気骨のある教員の一部は評価の不当を訴えて裁判を起こすだろうが、気の弱いほとんどの教員は、校長におもねることに汲々としていくようになるだろう。同時に、評価の「証拠集め」のため、校長が各教員の言動や授業の様子を詳細に記録していくような、おぞましい風景が日常的に広がるにちがいない。

橋下氏は、「僕らの条例が教育を官僚化するのではない。現在こそが官僚化しているのです」(橋下徹ツイッター、2012年2月2日)と述べているけれども、後段は正しいとしても、前段は誤っている。日本の公教育は、長い間の中央集権的なシステムのもとで、官僚制組織が持つ弊害をいっぱい抱え込んできた。上か

らの指示待ち、形式主義や問題のみ消しなどである。しかし、この条例案が生み出すのは、官僚制組織の弊害がもっと強まった学校である。

## 格差と低学力を固定化する学校

条例案がはらむ第3の大きな問題は、学校選択や学力テストなどを用いた競争の全面的な導入が、必ずしも教育をよくするものではないだろう、ということである。このことは、学力テストを教育成果の情報としながら全面的な学校選択制を導入しようとしている小中学校レベル（つまり大阪市条例）で、特に懸念される。

この10年ほどの学校選択制導入の経験では、その制度が生むネガティブな側面が次第にあらわになってきている。通常、いったん「評判」の形で作られた学校間序列は、学校や教員の努力にもかかわらず、あまり変動しない。それどころか、特定校に希望が集中したり地域活動が弱まったりするなど、改革の副作用が目立つようになってきているのである（『朝日新聞』2011年12月28日）。うまくいっているわけではないことは、米国でも同じである。各学校に自律性を与えて特色化をはかり、自由な学校選択で競争させる仕組みを導入したシカゴ市の事例では、3分の1の学校は子どもの学力が向上し、3分の1は横ばい、残りの3分の1は州統一テストの成績が低下した（堀2009）。

また、橋下氏は市内に小中一貫の特進校を作る、と表明している（<http://sankei.jp.msn.com/life/news/120113/edc12011323490003-n1.htm>）。それは、一握りのエリート予備軍のための教育とその他大勢のための教育とを、義務教育段階で分離させようとするものである。それは、社会階層による機会の格差を固定化・増幅させるものとなってしまふ。恩恵に与れるのは文化資本や経済資本を持ったごく一部の層だけで、残りは進学機会などでかえって不利な機会を手にするようになる。

一握りのエリートだけが特別な義務教育を受け、

残りの親子の一部は学校選択制で「よしましな学校」へと逃げ出すとすると、大阪のそのほかの学校は、「問題を抱えた家庭や子ども」を今よりも高い比率で抱え込んだ「問題集中校」になってしまう。結局、条例案による選択と競争の制度化は、トータルに見れば、学力向上に資するよりも、学校間や地域間の格差を拡大し、固定化させるだけの改革になってしまうだろう。

## 代わりにやるべきこと

橋下教育改革は、「ともかく何かを思いきって改革してほしい」という世間の漠然とした期待に応えようとするものである。しかしながら、改悪になってしまうような改革はやるべきではない。「では、今のままでいいのか」という声が必ず出てくるだろう。最後にこれについて、上記の3点に沿って考えてみよう。

第1の点について。今回の大阪の事例では、条例案の中に「教育理念」が盛り込まれていた。しかし、それ自身は、「法律や条例で道徳の徳目を設定するのは、憲法第一九条が保障する思想及び良心の自由を侵害することになりかねない」（市川2011、54頁）。それよりももっと私が気になるのは、「民意で選ばれた首長が目標を設定するのが当然」という橋下氏の論の問題性である。

首長を選ぶ選挙では多様な争点が存在しているから、首長候補者が教育理念や目標を提示してその是非が選挙の争点になることは普通は起きない。そうであるとする、選挙で選ばれた首長が提示する目標は、公共的な議論や判断を経ないまま出てくることになる。教育のあり方は公共的な議論にのせるべきだという点はその通りだとしても、だからこそ「首長による目標設定」という枠組みは、公共的な手続きの空白を生んでしまふ。たとえば、いずれ橋下氏の次の市長が登場してきたとき、「民意で選ばれたから」と自分の個人的な教育観や教育論を押しつけたとしたらどうだろうか。手続き的にみて公共的な議論がまったく欠如していることになる。

現行の教育委員会制度は、首長によって任命され

た教育委員による合議という点で、まがりなりにも公共的な手続きが担保されている（公選制だともっとその性格が強い）。だから、必要なことは、教育委員会が事務局の引き回しではなくもっと公共性を持った議論の場になるように活性化を図ることである。

第2の点について。条例案が作り出す「上の者には完全服従」という学校が、創意工夫にあふれ、生き活きとした学校になるわけがない。裁量をもっと各学校・各教員に下ろしていき、失敗を恐れずにいろいろな試みを活性化させるような工夫が必要である。教員を脅して仕事をさせるのではなく、彼らを元気づけ、相互に協力させ、自主的な努力を引き出すような教育改善こそが求められる。その際、多様な教員がいてこそ学校は自主的な改善ができる。現場の実情にそぐわない指示や計画に異議を申し立てたりするような骨のある教員をもっと大事にしなければならぬ。彼らこそ、自発的改善や新しいアイデアの源泉になるかもしれないからである。

第3の点について。少なくとも義務教育段階では「どこの学校に進んでも十分な質の教育が平等に提供される」ということを保障すべきである。特に、生活困難層や外国籍の子どもたちなどに対しては、家庭の経済・文化的要因が低学力の大きな理由になっ

ているので、教育だけでなく福祉や雇用も含めた手厚い措置が求められる。そのうえで、学校ができることは、「しんどい子どもたち」に寄り添って低学力問題に取り組んでいくための教員の増員と大きな自由裁量の保障である。小学校の早い段階から低学力の子どもたちに十分な学力を保障できれば、授業の質も全体として高いレベルで展開できるようになる。中学や高校も自然によくなっていくはずだ。

これらは条例案が提示する方向とはまったく逆の方向である。「改革か、それとも現状肯定か」というのではなく、橋下教育改革とは真逆の方向にこそ大阪の教育をよくしていく道があるのだ、ということを主張したい。■

#### 《参考文献》

- 市川昭午、2011年『大阪維新の会「教育基本条例」何が問題か?』教育開発研究所。
- 樋口修資、2011年『『大阪府教育基本条例』の法制上の問題について』『季刊教育法』第171号、エイデル研究所。
- 広田照幸、2011年『教育論議の作法』時事通信社。
- 堀和郎、2009年『自律的学校経営の時代における学校改善と教育委員会の役割』堀他編『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会。