

令和元年 5 月 17 日

あきる野市議会議長 殿

会 派 名 くさしぎ

代表者名 辻よし子

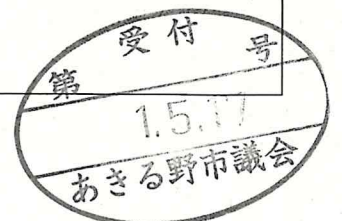


会派の（ 調査研究 ・ 研修 ） 報告書

このことについて、下記のとおり実施したので報告します。

記

1 調査研究または 研修実施日	令和元年 5 月 14 日 (火) ~15 日 (水)
2 調査研究または 研修の場所	都立多摩図書館セミナールーム
3 調査研究事項 または研修名	教育の権利、生涯学ぶ権利があぶない～学校教育・社会教育政策と地方分権一括法～
4 参加者氏名 ( 1 名)	辻よし子
5 調査研究または 研修の概要及び 感想等	別紙のとおり



## 【概 要】

講義1 学校統廃合と小中一貫教育、コミュニティ・スクール

～学校教育制度の基本から考える～ 講師：荒井文昭（首都大学東京）

## ●小中学校の統廃合と小中一貫教育

2000年から2007年まで東京を中心に公立学校選択制度が拡大してきたが、2008年以降になると、選択制の見直しや廃止をしている自治体も一部で出て来ている。一方、2000年代に入って急速に学校の統廃合の件数が増加している。公立学校選択制度によって、児童・生徒数に偏りが生まれたことが、その一因となっている。特に2014年に総務省から出された「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」および2015年に文科省からだされた「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き～少子化に対応した活力のある学校づくりに向けて～」が、統廃合に拍車を掛けている。

## ●コミュニティ・スクール制度の導入

2000年に学校評議員制が導入され、2004年には学校運営協議会（コミュニティ・スクール）が設置可能となった。保護者や地域住民から学校運営に参画する仕組み（学校運営方針に対する承認権、校長を含む教職員人事に関する意見提出権など）だが、委員は公選ではなく教育委員会が任命し、子どもや、校長以外の教職員の参加も保障されていない。

2015年には教育再生会議が「『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について」を提言、中央教育審議会は「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」の答申を出している。もともとは、学校運営に親・地域住民が関われるしくみを導入することを目的としていたはずだが、現在進められているコミュニティ・スクール政策は、学校教育と社会教育を一体のもとして「まちづくり」をおこなうことに重点が置かれ、権利としての教育を実現させることによって住民自治と国民主権を発展させていくことよりも、国と地方を発展させるための手段として教育を捉える側面を強くもっている。2017

年3月には、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）の設置が努力義務になった。

### ●教育委員会の変遷

1956年教育委員会法が廃止され、教育委員が公選制から任命制に変更された。1999年の地方分権一括法では、教育長の任命承認制が廃止され、公民館運営審議会が必置から任意設置になった。2006年教育基本法の改定で、教育行政が条件整備から施策実施へと大きく転換し、2014年地方教育行政法の改定により首長権限が強化された。

地域とは、地点を変えて見れば市民社会そのものであり、政治の舞台でもある。その地域と学校が連携することの意味を考えないで「協働」していくことを強調していけば、異なる意見や多様な学びの要求は委縮し、結果として教育の自由は危機に陥ってしまう。



講師：荒井文昭氏

講義2 公立図書館の基本原則と直面している現実的な課題～民間委託、職員の非正規化、図書資料費の削減・・・～ 講師：松岡要（元日本図書館協会事務局長）

### ●図書館の所管を教育委員会から外す動き

図書館の役割は、住民から求められた資料・情報を確実に提供する自治体の事務であり、それを支えるためには、教育機関として行政からは自立して運営されなくてはなら



ない。ところが、教育委員会が所管することになっている図書館、博物館、公民館などの公立社会教育施設について、社会教育の適切な実施の確保に関する一定の担保措置を講じた上で、地方公共団体の判断により首長部局へ移管することを可能にする法改正がされようとしている。

この問題について2019年4月の衆議院文部科学委員会で「教育の中立性や継続性、安定性の確保などの観点から図書館は教育委員会が所管すべきではないか」との質問も出されたが、文科省は曖昧な答弁に終始した。

すでに、地方自治法に基づく「補助執行」として教育委員会規則で、図書館を長所管に移行している自治体が20箇所以上ある。これには議会の同意も不要であり、市民への説明がないまま所管が移されている。

#### ●指定管理者制度をめぐる状況

図書館の指定管理導入状況は、都道府県12.9%、指定都市24.2%、特別区52.2%、市町村15.6%である（総務省2018年4月調査）

その一方で、指定管理から自治体直営に戻す動きも出ている（新潟県南魚沼市、長野県飯島町、愛知県新城市、福岡県小郡市等）

もともと政府は指定管理図書館を肯定してこなかった。トップランナー方式でも図書館は今のところ対象から外されている。

#### ●図書館に求められる機能

①住民の読書権を保障できる図書館の管理運営、組織を追及する。

（住民が求める資料を確実に提供、他の公共施設の読書環境、資料提供機能の整備、地域の読書活動への支援）

②自治体の資料管理を一元化する。

（自治体の各部署、公共施設が所有、運用している資料の一元管理）

③他の自治体図書館との連携協力の推進、拡大。



講師：松岡要氏

講義 3 公民館の基本的な役割と直面している課題 ～公立社会教育施設の首長部  
局移管問題と第9次地方分権一括法案の問題点 講師：長澤成次（放送大学千葉学習  
センター）

●公民館の原点

1946年に発出された文部次官通牒に記されているように、公民館は、住民に対して「新憲法を日常生活に具現するための恒久的施設として」設置され、本来、平和と民主主義を築いていくことを目的とした施設である。

●戦後社会教育法制における社会教育の自由と自治

戦前の教育勅語を中心とする天皇制教学体制と侵略戦争に対する深い反省から戦後教育改革が出発。そのことは、下記の法律に明示されている。

日本国憲法 26 条「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする。」

教育基本法前文「われらは、さきに、日本国憲法を確定し、民主的で文化的な国家を

建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意を示した。この理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである。」

教育基本法第7条（社会教育）「家庭教育及び勤労の場所その他社会において行なわれる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によって教育の目的の実現に努めなければならない。」

教育基本法第10条（教育行政）「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。2 教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行なわれなければならない。」

社会教育法第3条「国及び地方公共団体は、この法律及び他の法令の定めるところにより、社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高めるような環境を醸成するように努めなければならない。」

社会教育法第12条「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し、いかなる方法によっても、不当に統制的支配を及ぼし、又はその事業に干渉を加えてはならない。」

公民館は、社会教育法に基づく施設であり、社会教育法は「教育基本法の精神に則り」、教育基本法は、「日本国憲法の精神に則り」定められている。

#### ●公民館・社会教育法をめぐる国の動向

1999年の第1次地方分権一括法による規制緩和の下で、社会教育法が「改正」され、公民館をめぐる様々な制度が後退した。

\* 社会教育委員の選出について、社会教育関係団体からの「選挙その他の方法」が削除。

\* 教育長が作成した社会教育委員名簿に対する教育委員会の再提出要求権の剥奪。



\*館長任命に対する公運審の先議権を削除。

\*公運審の必置制廃止 等々。

2007年、地方教育行政法「改正」で、スポーツ・文化を首長部局が管理執行することが可能にされた。

2014年、地方教育行政法「改正」で、教育委員会における首長の権限が強化。

2017年、文科省の機構が変わり、生涯学習政策局・社会教育課、青少年教育課、男女共同参画学習課が廃止された。

2019年、公立社会教育施設については、地方公共団体の長が所管することを可能とする法律が、間もなく成立する見込み。これは、2014年から始まった提案募集方式で三重県名張市からの提案を受けて検討が始まった。

公立社会教育施設を教育委員会から首長部局の所管に変更した自治体は、「特定地方公共団体」となり、移管した図書館、博物館、公民館は、「特定社会教育機関」となる。

しかし、社会教育職員や公運審委員、図書館協議会委員までもが首長任命になれば、行政的な視点が優先され、学習に関する住民の自主性・自発性が阻害される危険性がある。



講師：長澤成次氏

講義4 地方自治の本質と教育行政のあり方 ～「地方分権一括法案」の成り立ちと自治体の選択 講師：池上洋通（「議員の学校」 学校長）

●地方自治の本質

日本国憲法の第8章には「地方自治」が規定されている。地方自治を憲法で定めたのは日本国憲法が世界で初めてである。

憲法で定める政府機構においては、すべての個人に対する個別的・具体的な基本的人権を保障するために、個人に最も密接な市町村最優先の原則がある。これを「近接性の原則」と呼ぶ。

●憲法原則から見た教育行政の目的

- \* 地方自治体のすべての政策は基本的人権の実現を目的としている。
- \* 各個人の「幸福追求権」の実現のための学習権の保障が教育行政の目的である。
- \* 各個人が主権者的な自覚を持つことで「市民」となり、各市民が共同体的な認識を持つことで「人民」となる。そして、憲法による市民の選択（選挙権の行使）によって統治機構が成立し、統治機構による政治の展開によって受益者としての国民が形成される。



講師：池上洋通氏



(感想)

地方分権一括法により自治体の権限が拡大したが、その一方で、規制緩和の名の下に、公民館、図書館、博物館の公立社会教育施設を、教育委員会の所管から首長部局へ移管することを可能にする法律がまさに今、成立しようとしていることを知った。

学ぶ権利を保障するためには、地方公共団体を含む政府からの不当な支配を排除することが不可欠であり、そのために首長部局から独立した教育行政としての教育委員会が、社会教育施設を所管していたはずである。博物館を観光資源として捉えたり、図書館や公民館をまちづくりとセットで考える動きがあるが、果たして、本来の目的である市民の学習権としての教育施設が保障されるのか、疑問である。今回の地方分権一括法に基づく社会教育法の改正が、あきる野市にどのような影響を与えるのが注意深く見守る必要性を強く感じた。

