

総合研究

教育と法

教育と法
研究会

第38回 大阪府「教育基本条例案」の特徴と問題点

星野 豊（筑波大学准教授）

1 条例の検討の必要性……………

大阪府では、昨年8月頃公表された、地域政党「大阪維新の会」による「教育基本条例案」をめぐって、教育関係者全体を巻き込んだ激しい論議が行われてきた。当初公表された条例案に対しては、条例案の具体的内容についても、あるいは条例案の内容から推測される現状認識や思想についても、反対ないし批判的な論者の方が圧倒的に多かったが、同年11月に行われた

大阪府知事選挙および同日に行われた大阪市長選挙において、大阪維新の会の擁立した各候補者が、それぞれ他の候補者に大差をつけて当選したことからすれば、この条例案の内容についても、あるいはその内容から推測される現状認識や思想についても、これを支持する者が大阪府民のうち相当多数に上ることは、十分予測されることである。また、同条例案自体については、その後、大阪府教育委員会等との協議や調整を経て、今年2月、新たな条例案として知事により府議会に提案され、大阪維新の会のほ

か、自民、公明両党を加えた賛成多数で可決、成立するに至っている。

以上のことから、本稿では、今回成立した教育に関する各種の条例について、これまでの他の論稿とはやや視点を異にし、できる限りその立案趣旨を「善解」したうえで、理論上および実務上の双方の観点から、これら条例が果たして期待される機能や効果を発揮できるのか、あるいはこれらの条例が当初の予測を離れて機能する恐れがあり得るのかを、検討することとしたい。

2 条例の特徴と問題点……………

大阪維新の会が当初公表した案と異なり、「職員基本条例（平成24年大阪府条例86号）」「職員基本条例の施行に伴う関係条例の整備に関する条例（同87号）」「大阪府教育行政基本条例（同88号）」「大阪府立学校条例（同89号）」等と、別々の条例として構成されているが、本稿では、当初公表された「教育基本条例案」の規定していた内容が、今回成立した各条例が目指し

ている改革内容と基本的に一致しているものと理解することから、各条例の形式的な構成にかかわらず、これらが実質的に一体となつて「教育基本条例」を構成しているものとして、やや横断的にその特徴と問題点を考えてみる。

①教育に対する「政治の関与」

当初の教育基本条例案が公表された際に、その中心的な思想として強調されたものは、「教育に対する政治の関与」という考え方であった。

要するに、教育が子どもの知識のみならず社会性や人格をも育て、地域、さらには国家の発展に寄与する市民ないし国民を育成するものである以上、行政や政治がこれに無関係、無関心であつてはならないにもかかわらず、これまでの制度や体制の下では、その関与が不当に抑制されていた、というのが、立案者の現状認識である。従つて、行政ないし政治的立場の代表者として府民から選挙による付託を受けた府知事が、最高責任者として、教育目標の設定をはじめとする学校教育の基本的部分について関与する、ということが、具体的な内容として明示

されたわけである。この点について、「教育行政基本条例」の目的として、府教育委員会と府知事が「相互に協力しながら、それぞれの責任を果たし、」保護者や地域社会の意見に配慮しながら、教育の振興に資する、と定められており、「府知事が最高責任者である」ことは、正面から強調されなくなつていゝものの、当初案の立案趣旨である「府知事が教育目標の設定等の教育の基本的な部分に関与する」ことは、ほぼそのまま維持されている。

子どもに対する学校教育が、子ども本人のためのみならず、地域社会や国家の発展にとって必要不可欠であることは、日本に限らず世界中の学校教育に等しく当てはまることであり、教育に対して行政や政治が深い関心を寄せること自体は、特に不自然なことでも不当なことでもない。問題は、特定の社会や思想を望ましいとする明確な基準を持つことが通常である政治的観点を、教育目標に反映させて差し支えないのか、という懸念であり、これが従来論稿の中で最も激しく論じられている点である。もともと、これまでの行政や政治は、教育目標の設定

という目に見える形での関与こそ行わなかったものの、予算の配分や執行、さらには教職員の人員配置等、間接的な形で教育内容に「関与」してきたことは明らかである。また、政治的社会的背景の変化により、基本的な教育目標から具体的な教育内容までが場合により正反対ともなり得ることは、日本における第2次世界大戦前後の学校教育の激変を観察するまでもなく、世界的、歴史的にはむしろ自明のことである。

従つて、このように設定される「教育目標」が政治という「色付き」のものであることが明示され、そのことを教育を行う側も受ける側も自覚しているのであれば、問題はそれほど深刻とならない。このように言えるか否かは、教育を受ける側の批判能力に大きく依存することとなるが、かかる批判能力の必要性は、全ての教育体制に対して等しく言えることである。実際、公的機関としての府が設定する教育目標については、政党の綱領等と比較して、憲法その他により政治的な中立性が建前上要請されるほか、設定される目標が具体的にあればあるほど、目標の実現についての「責任」を府知事は

負うべきこととなる以上、現実に設定される「教育目標」が、学校現場に対して具体的な影響を及ぼす可能性については、むしろその構造が明確になると思われる。

②教育における「競争」

当初の条例案が基盤としていたもう一つの思想は、学校教育のあらゆる局面に「競争原理」を導入し、相互の競争により全体の資質を向上させようとした点である。この競争は、単に生徒間の学力競争のみならず、教職員相互間の勤務評定や、学校相互間の定員充足等についてまで及ぶものであり、従来の論稿は、この点についても、過度の競争による自由な発想の萎縮等、逆効果の恐れが高いとして強い批判を寄せていた。条例では、学力試験結果の公表については規定が削られ、教員に対する相対評価の導入は見送られたが、学校間の競争による再編可能性に関する規定は、「府立学校条例」において維持されている。

学校の運営が市場原理に完全に則る必要がないとしても、その運営の適切さについて外部か

ら一定の基準で評価することは、当該学校のみならず、そこに在籍する生徒にとっても一般的には利益となるはずであるから、「学校関係者に競争をさせる」という発想それ自体は、必ずしも誤りとは言えない。問題は、かかる評価の基準が現在の教育現場の実情を反映している妥当なものであるか否かであり、学校に対する受験者の応募人数や、一斉試験の得点といった相単純なもので一律に判断できるかは、かなり疑問の余地が大きい。また、生徒のいわゆる「学力」と「競争力」とは理論的には別物であり、相対的に他人より優位に立つことと、自己の資質を高めるよう努力することは、必ずしも一致しない部分があるから、「競争により全体の資質が向上する」と考えることは、やや樂觀的という印象が避けられない。実際、談合により競争が成り立たなくなる事態への対処まで考えておかなければ、この発想自体が絵に描いた餅となる恐れすらある。

なお、この種の発想に関して、民間企業における「競争原理」の存在が範として示されることが多いが、企業による「競争」は「顧客によ

る判断」を主な基準とするのに対し、学校教育における「顧客」である「生徒」ないし「保護者」の位置づけは、後述のとおりかなり曖昧である。また、一般的な取引と比べて、生徒はいったん学校を選択した後、他の学校に移転することが極めて難しいわけであるから、受験者数に対する誘因のみに力を入れることによって、受験者を増やす技術もあり得ることに、注意しておく必要があるであろう。

③学校関係者の位置づけ

当初の条例案および今回成立した条例が一致して規定していることの一つは、学個運営に関する学校長の権限を強化し、権限と責任の所在を一致させようとする点である。この点については、学校管理者が実質的に権限を与えられないまま責任のみを負う状況と比べて、理論的には明快であり、学校長の積極的な学校運営が行われることが、一般論としては期待できる。なお、当初の条例案が府知事の権限を種々の局面で明定していたことから、府知事による「独裁体制」の恐れがあるとの批判がなされることが

あるが、条例の具体的規定からすれば、府知事を組織の頂点とする「上下関係」を設定しようとすることは確かであるが、組織内の指揮命令

関係は直接の上司と部下との間にしか存在せず、府知事は幾層もの指揮命令関係を通じて、間接的にしか指揮命令を下すことができない構造となっており、むしろ軍隊型の組織に近い性格を帯びていると考えられる。このような組織構造は、戦争や災害などの緊急時のように、行動原理が極めて単純かつ明確な場合には、組織としての効率性を最も高めるものであるから、このような組織原理自体が「誤り」であると断言することは案外難しい。

この点について、従来の論稿では、学校教育における「多様性」や「自由」が失われる、との批判を展開することが多いが、大学のよう

目的として教育が行われる小中高高等学校等においては、教育における「自由」や「多様性」が、

大学と同じようには成り立たない可能性がある。なお、個々の児童生徒が多様であり、具体的な教育現場において柔軟な対処を図る必要があることは、ここでいう教育の「多様性」や「自由」とは理論的に別次元であって、個々の児童生徒に応じた個別かつ複雑な対処が必要であるような場合には、むしろ軍隊型の組織の方が合理的な対処を期待できる面もあるため、議論に際して十分注意が必要である。

従って、問題は、権限が強化された学校長が、果たしてどのような母集団からどのような基準で採用され、かつ、誰からどのような評価を受けることとなるかであるが、実は、この点が条例では必ずしも明確になっていない。もっとも、この点に関する制度設計は、理論的には極めて難しい。すなわち、学校長による柔軟な判断に期待すればするほど、学校長の権限濫用の危険を防止することが難しくなり、他方、学校長の権限を抑制したり監視体制を厳格にすればするほど、学校長による能力発揮の可能性が減

殺される恐れがある、という、組織の構造に起因する矛盾が存在するからである。

このような組織の構造に起因する矛盾は、組織内での指揮命令関係をどのように調整しても、必ず生ずるものであるから、結局、まさに「市場原理」に則って、「顧客」である生徒ないし保護者に対して合理的に情報を開示させ、妥当な判断を仰ぐほかにないように思われるが、この「顧客」であるはずの「生徒」および「保護者」の位置づけが、「学校協議会を通じて形成された評価をふまえる」という、かなり曖昧なものとして設定されており、果たして「協力者」であるのか「評価者」であるのか「補助者」であるのか、理論的に明らかにできない。もっとも、条例で生徒や保護者の位置づけを明確にしたところで、教育組織の指揮命令関係に含まれていない生徒や保護者が設定された役割を期待どおり果たすかは未知数と言うほかないが、「顧客」を「評価者」から「協力者」、さらに「補助者」へと任意に誘導していくこと自体、組織の「マネジメント能力」の具体的な成果の一部と言って差し支えないはずであり、この生

徒や保護者の位置づけに関する不明確さは、条例の抱える理論的な問題の一つとして指摘すべきであると思われる。

④教職員の懲戒処分

当初の条例案の規定の相当部分を占めていたのは、教職員の懲戒に関する具体的規定であり、これらの規定は、ほぼそのままの形で、「職員基本条例の施行に伴う関係条例の整備に関する条例」の中で、「職員の分限に関する条例」（昭和46年大阪府条例41号）ないし「職員の懲戒手続きおよび効果に関する条例」（同年同42号）の改正として反映されている。

職員の懲戒に関してどの程度詳細な規定を設けるべきかは、過去にどのような事件が発生し、かつ、解決に際してどのような紛争が生じたかにより評価が分かれるものであるから、懲戒に関する規定の分量の多少のみをもって、条例案に対する批判を行うことは早計である。むしろ、問題は、懲戒処分の具体的運用に関して、任用権者に極めて広範な裁量権が与えられており、この裁量権が、詳細な規定の存在と理論的

に相容れない。

すなわち、任用権者は、具体的に規定のない非違行為がなされた場合、類似した他の非違行為に対する処分を参考として処分ができるとされているほか、処分を加重または軽減すべき事情がある場合には、規定された処分以外の処分ができることされている。しかながら、これは、条例の規定以外の基準を任用権者が加味して処分を下すことを事実上容認するものであるから、任用権者と被処分者との人的関係から生ずる影響の有無を、全ての事案について個別に検討しなければならぬであろう。また、規定された処分が厳格であればあるほど、非違行為の存在自体を認知しないことよって処分を實質的に回避することが行われる恐れが避けられず、「規定は厳格だが現実にはあまり適用されない」という運用結果を生じさせかねないことが、強く懸念されるところである。

3 全体的感想と今後の課題……

先記で種々指摘してきたとおり、条例では様

々な改革の試みが提示されているものの、具体的な運用に関する規律をほとんど設けておらず、事実上学校長の裁量に委ねる構造となっているため、具体的な運用がどの方向に進むかはまさに「人次第」という、相当の不安定さを有していることが否めない。

府議会でも、「子どもたちのための教育改革の主旨から逸脱することのないよう、効果検証、課題を十分ふまえ、保護者、府民、学校現場の意見もしっかりと聞き、丁寧な運用を行うこと」（教育行政基本条例及び府立学校条例）、「条例施行後、毎年度の実績を検証し、適切な運用ができるよう改善に努めること」（職員基本条例）、との附帯決議がなされているが、教育に関する改革の必要性と条例運用の不安定さへの懸念との間に揺れる関係者の苦悩が、如実に表されているように思われる。

条例を含めて、法は常に「武器」としての機能を持つものであり、善意により製造された武器によって、予想外の被害が生じてしまうことのないよう、常に慎重な取り扱いを行うことが、関係者に強く望まれる。