

都市教育政策研究の分析枠組みと事例

—隣接諸科学の研究者による講演録とインタビュー記録—

(都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究報告書)

平成 22 (2010) 年 3 月

研究代表者 本多 正人
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部)

はしがき

本報告書は、当研究所のプロジェクト研究「都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究」（平成 19～21 年度）の成果の一部として、政治学・行政学を専門とする研究者をゲスト・スピーカーに招き、平成 20・21 年度に開催した研究会での報告内容と質疑応答の記録および平成 20 年度に行った金沢市教育長（当時）へのインタビュー記録をまとめたものである。

日本の政治学・行政学の領域においては都市政治・都市行政研究の蓄積が豊富にあり、本研究プロジェクトの着想もそこに多くを依拠しているものであるが、しかし教育が主たる分析対象になることはほとんどない。本研究プロジェクトではこれまで、都市政治・都市行政に詳しい研究者にゲスト・スピーカーを依頼して報告していただいた（参照、平成 20 年度調査研究等特別推進経費調査研究報告書『都市教育政策研究の分析枠組み—隣接諸科学の研究者による講演録一』国立教育政策研究所、平成 20 年 3 月）。引き続き本年度も実施した研究会の記録が本報告書の前半部分である。

立命館大学准教授 徳久恭子氏には「グローバル化・分権化時代の大都市とその政策課題」と題して、ご自身によるケーススタディの成果も踏まえて都市政策研究の分析枠組みの有効性と限界、そして都市政治学研究の現状などについて問題提起をしていただいた。

琉球大学准教授 宗前清貞氏からは、「専門性の政治過程—医療供給改革に関わる諸問題から考える」と題して、米国都市政治研究の分析枠組みをめぐる議論とも関連づけながら、日本の公立病院改革を題材とした自治体福祉政策過程研究からの知見を提供していただいた。

以上は主として理論的アプローチを目指した研究会記録であるが、本報告書の後半部分には、2 つの都市の具体的な事例からのアプローチを収録している。

北陸大学教授 石原多賀子氏（インタビュー当時、金沢市教育委員会教育長）には、その教育改革の在り様が教育関係者の注目を集めた中核市・金沢の教育長としての経験を踏まえて、都市の教育政策の課題を具体的に指摘していただいた。

東京外国語大学教授 北脇保之氏には、浜松市長時代の教育政策実施過程をお話いただいたが、全国市長会が教育政策形成プロセスに与える影響力などにも触れながら、首長にとっての教育政策の位置づけや自治体教育行政上の問題点などを指摘していただいている。

いずれの報告記録からも都市の教育政策研究を進める上で貴重な示唆を得ることができ、またこれらの記録自体が一般的な教育政策研究の資料として貴重なデータとなっている。報告及びインタビューをお引き受けいただき、また再録することをご承諾くださった先生方にはこの場を借りてお礼申し上げる次第である。なお、本報告書の編集には研究補助者の小入羽秀敬氏（東京大学大学院博士課程）があたった。それぞれ報告者ご本人による校閲を経ているが、誤字・脱字のほか表現上の誤りなどがあれば責任はすべて研究代表者にある。

平成 22 年 3 月 研究代表者 本多 正人

目次

はしがき	i
目次	ii
I. グローバル化・分権化時代の大都市とその政策課題 (平成 21 年 8 月 10 日) 徳久 恭子 (立命館大学)	1
II. 専門性の政治過程—医療供給改革に関わる諸問題から考える (平成 21 年 8 月 31 日) 宗前 清貞 (琉球大学)	21
III. 金沢市教育長インタビュー記録 (平成 20 年 8 月 22 日) 石原 多賀子 (金沢市教育委員会教育長 (当時))	45
IV. 市長にとっての教育政策 (平成 21 年 3 月 10 日) 北脇 保之 (東京外国語大学・前浜松市長)	79

グローバル化・分権化時代の大都市とその政策課題

徳久 恭子¹

1. 大都市の都市間比較

基礎自治体にとって教育政策は福祉と並んで非常に重要な政策であり、かつてのようなナショナルスタンダードを維持する政策ではなく、自治体ごとに政策のバリエーションが出てくる中で、それぞれの自治体はどのような権限を持ち、どのような政策を展開していくかについて考えたい。

またこれは1つのキーワードになってくると思われるが、行財政リソースが大幅に縮減される中で、それなりのサービスを提供しようと思った場合においては、ありとあらゆるものを「動員」しなければならない。動員と言うと少し響きが悪いかもしれないが、各種団体をはじめとする住民の力に頼らざるを得ないという状況の中で、いかに都市は政策を展開していくことができるのかという問題と、最終的にはつながってくるのではないのかと考える。

アメリカ政治学では、グローバル化・分権化時代の都市という問題について、グローバル化が進んでいけば進んでいくほど、都市は競争する必要があるということが議論されている。ニューヨーク、ロンドン、東京のような一人勝ちしている都市を除けば、その他の都市は自らの生存をかけて競争している。

特にこれまで重工業で栄えてきた都市は、当然のことながら衰退の危機にある。そういった衰退の危機の中で、いかに都市を再生させていくのかということが議論されている。たとえば、かつて重工業で栄えたイギリスのリバプールが衰退していく中で、リバプールを今度はEUという枠内で考えて、なおかつ、観光都市として再生させていく試みが経済復興につながったように、各都市は生き残りをかけてさまざまに競争しているので、そういった点では、グローバル化により都市は収斂するのではなく、さまざまに分岐するという仮説が一般に挙げられる。

本報告では、日本の政令指定都市を取り上げているけれども、政令指定都市がバリエーションを持つようになればなるほど、さまざまな政策の権限や財源を欲しがるのではないのか。換言すれば、大都市は現在進められている分権化という流れにのっとなって、自らが望む政策を実施するための権限の移譲を中央政府に向かって求めていくであろうことを考えて、実際に調べていく作業を進めている。

具体的には、大阪、名古屋、横浜を対象として、とりわけ総務系の部局にヒアリングを重ねている。そこでの私自身の関心は、グローバル化・分権化時代の大都市のあり方を知ることにある。

大阪、名古屋、横浜という3大市を選んだのは、比較に耐え得るであろうという類似性を考慮したためである。規模と中枢性といった点から、この3市は図抜けており、その下に入ってくる

¹ 立命館大学 法学部 准教授

のが札幌、仙台、神戸、京都、広島、福岡のような地方の中核都市である。その他、比較的新しい政令指定都市も複数あるが、これら新しい政令指定都市に関しては、平成の大合併の流れの中で過疎地域を含んで政令指定都市に昇格したという市も含まれているので、政令指定都市という一括りをするのではなく、やはり類似性がある自治体を比べた方がよいと考え3市を選んでいる。

この3市のデータを比較していく。まず3市の財政規模を確認すると、大阪が一番大きいことがわかる。90年代後半から行財政改革が本格化し、なおかつ、三位一体改革が起こっていく中で、地方都市も含め、都市の財政規模が縮小していると言われているが、高齢化や不況に対する対応の可否という外生的な要因を考慮せず、数字だけを確認すると縮小幅は限定的といえる。では、それぞれの市はどのような政策バリエーションをもつのか、これを財政の観点から確認するため、一般会計をデータに挙げている。ただし、一般会計は市ごとに費目が異なるため、今後修正が求められる。このような問題を抱えつつも、一般会計の費目を経年的に見ていく理由は、都市ごとに力点を置く政策があり、力点を置けば置くほどにお金を投入するだろうと考えたからである。ゆえに一般会計の中でも決算から費目を確認した。

名古屋市は行革の関係で途中から費目名が変わっているが、さほど大きな変化が起こっているわけではない。ただ、やはり自治体にとって大きな課題になってきているものが、福祉関係である。これは大阪市も一番上の緑色のグラフがそうであり、名古屋、横浜に関しても、民生および福祉関係というのは年々、右肩上がりで伸びている。

そういった中で、それ以外の費目に関しては、簡単に言えば削れるところは大幅に削っているけれども、都市は今までやってきた政策を大きく変化させることが難しいらしい、ということが確認できる。

私たちが行ったヒアリング調査で「グローバル化戦略について何か考えていらっしゃいますか」というようなことを聞くと「特段考えておりません」といった消極的な返答が多かった。その理由の1つとして、行政リソースの減少が挙げられる。90年代の総計を見ると、各都市ともグローバル化を意識して積極的に国際化していく、海外にさまざまな拠点を置くということを行ってきているが、行革の流れの中で自治体に余裕がなくなってくると、グローバル化という戦略があまり積極的に打ち出されなくなるのはこれを傍証する。

とはいえ、そのトレンドは一様ではない。3市の中では横浜の中田元市長が積極的にアジア戦略を展開していたので、グローバル化を念頭に置いた政策がある。特に中田市長（当時）の意向を受け、羽田空港の国際化関係の政策を意欲的に取り組んでいたけれども、それを除けば、あまり積極的にグローバル化戦略をやろうという意欲は職員に対するヒアリングからは知りえなかった。どちらかという、行革に忙殺されているということがうかがえる。

さらに、もう1つ問題となってくるのは、平成の大合併以降、政令指定都市が増えていることである。かつてからあった政令指定都市の格が下がって、都市ごとに大きな特徴が出てこなくな

るのではないかと考えられる。

調査の過程で当初の仮定と異なり、「日本の都市にバリエーションが出ないのはなぜか」という問いを考えるようになった。そして、日本に大都市制度を欠くことが収斂圧力を高めているのではないかと推察するようになった。政令指定都市は非常に巨大な規模を持った自治体であるが、やはりあくまでも基礎自治体である以上、国の基準を伴う民生関係のサービスを厳格に実施せざるを得ない。他方で、開発政策の実施には国や府県からの権限移譲が不可欠であり、独自施策の実施は限定的にならざるを得ない状況にある。結果として、政令指定都市は基礎自治体として住民サービスを徹底して実施する方向に傾注する。

さらには、60年代に整備したインフラ関係が、今、つくり直しの時期に入ってくることも影響している。財政難に喘ぐ都市は自らの基盤整備に精一杯で、競争ということがなかなか意識されていない。

さらに難しいところは、都市の圏域が明確でないことである。東京のベッドタウン的な特徴をもつ横浜は他の自治体との連携をさほど重視しないという点で例外的といえる。実際、横浜は別に自分たちさえ良ければいいじゃないか、みたいな雰囲気若干あるように思われる。一方の名古屋に関していえば、名古屋は正直、一人勝ちできない。名古屋にとっては「中部圏」が不可欠だからである。トヨタ等々の自動車産業を考えた場合、周りの市や愛知県との協力関係、さらに言えば岐阜県との協力関係を欠いては、中部の経済圏が維持できない点を考慮すれば、容易に理解されよう。

さらには、大阪市に関して言えば、大阪市の昼夜間人口比率を見てもわかるように、昼間に多くの人々が大阪市に流れてきて、夜はベッドタウンに帰って行くという形で、大阪の経済が動いている。そのため、どうしても周辺市との連携を無視できない。

欧米の都市に関しては、領域というのが比較的明確に設定できるが、日本の都市の場合は行政単位と経済単位が異なることも多く、どこまでが都市かというような地理的な断絶が非常に分かりにくい。さらに都市の政策、さらには誰と誰が競争しているかも見えにくい。以上のことから、日本の都市政治を考えるときには、欧米のパラダイムをそのまま使っただけではうまくいかないのではないかと考えられる。

そこで本研究では、日本の都市の特徴を明らかにするための指標を立てて、レーダーチャートを作成する試みを行っている。グローバル化に対する都市の対応という観点から、横浜、名古屋、大阪以外に北九州や福岡を入れているが、この2市をどのように扱うかについては、実はまだ完全に決まっていない。政令指定都市を三類型化した名古屋市の報告書（名古屋市総務局企画部企画課「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する研究報告書」2007年）の類型に従うと、福岡は三大市に次ぐ地方の中核都市のバリエーションに、北九州は地方の第2の都市のバリエーションに位置づけられるという意味もあって、取りあえず、北九州と福岡を暫定的に入れていた図になっている。

このレーダーチャートは 2000 年のデータである。都市の差というのはあまり出てこないというふうに思っていたが、一応、それぞれの「人口」指数、域内総生産関連データ等からなる「産業・経済」指数、さらには「グローバル化」指数に相違がみられる。このグローバル化指数は不安定なところがあるが、外資系企業や貨物の取引関係などの指標を入れて、グローバル化がどの程度進行しているかも調べている。現在、1990 年のデータを作成しており、「グローバル化」が意識された 90 年代から 2000 年代にかけて、どのような変化が起こっているかを今後比較していく予定である。

他方で、本研究では「環境」という指数も設定している。R. フロリダのクリエイティブ・クラス論²が近年もてはやされているように、都市間競争に曝される都市は、知的労働者や富裕層の呼び込みを念頭に置いたアメニティーの充実を主要政策の一つとしているからである。さらには「社会」も指数化している。安心安全といったところの指標として犯罪とか、ホームレスの話もここに入れて、都市ごとにバリエーションが出るかどうかについても調べている。

ランクは、一番高い数値を持っているところを 1、2 番目を 0.75、3 番目を 0.5、4 番目を 0.25 としてポイントを付けると、3 大市はそれなりに違いがあるということが確認できるが、この違いも結局、「地理的な違い」というくらいの説明しかできないという厳しさがある。

大阪と横浜を比べると分かりやすいと思われるが、やはり東京のサテライトという横浜市の特徴と、地域経済を担っている大阪市という 2 市の違いというのが、実はこういうチャートを引いていくと見えてくる。このような手法によって暫定的ではあるが、都市のバリエーションを把握できることを示した。

これらを比較すると、都市は分岐していると言えそうだというまとめが出てくる。そこで、3 市がさほど収斂しないのはなぜかに関する説明が、これからの課題として挙げられる。この点については、直観的な説明の域を出ないかもしれないが、やはり地理的条件や歴史というものが関係してくるであろうと考えられる。

福祉関係が一番分かりやすい例だと思われるが、大阪には全国的にも知られている、あいりん地区がある。これはウェルフェア・マグネットと言ってもいいかもしれないが、貧困者に対する政策がさらに貧困層を呼び寄せるといった性質を併せ持つ地域であり、商都として栄華を極め、関西の中核都市として機能する大阪は必然的にこうした問題に対処せざるを得ない状況にある。歴史的経路依存性に対する理解を欠いては、都市の本質に迫れないことは、この例からも傍証されよう。

大阪市が貧困者に対する福祉サービスを過度に担う理由は歴史のみならず、地理的要因にも起因する。周知のように、大阪市は関西経済圏の中核であるがゆえに、大規模なインフラ整備が求められるが、そのインフラを享受している人間が相応の負担をしているとは限らない。昼夜間人

² Richard Florida "The Rise Of The Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life" Basic Books, 2002

口比率の差が著しいことに象徴されるように、中間層や富裕層の居住地と職場の不一致が多く見られるからである。

都市比較を行う際に、量的分析は「違い」を明らかにするが、都市の多様性を説明する際には、質的分析すなわち記述に頼らざるを得ないという難しさから都市研究は自由でないように思われる。日本における都市研究の開拓者の一人である加茂利男先生も「都市は容易に理論化できない」ということをよくおっしゃっておられるが、一般化と特殊性をどのように突き合わせていくかが、都市を語るときの大きな課題になるように思われる。

2. 都市の定義

では、その一方で、大都市は日本でも昔から5大市という言葉があるとおおり、古くから地域地域で拠点となるような都市があつて、その都市には他の地域と比較にならないぐらいの集積が見られ、さらには、都市という定義が戦前戦中からずっと議論されてきたという経緯がある。

そもそも、戦後に関しては特別市構想があつたように、5大市を別格に扱うことを企図した。特別市は府県と同格の扱いを受け、独立した権限等々を持って都市を運営することを予定したが、特別市になるためには特別市を含む地域の過半数の賛成を得なければならないという厳しい条件が同時に付された。府の人口の50%以上を有する京都市はこの条件をクリアできるものの、それ以外の4市については過半数を超えず、特別市になるのは難しいとの見方が一般的であつた。5大市と府県の対立に妥協を見出すことが難しいと判断した政府は、1956年に地方自治法を改正し、特別市に替わる制度として指定都市制度を導入することで収拾を図つたが、これにより大都市制度としては非常にあいまいな政令指定都市制度が機能することとなった。

こうした経緯もあつて「府県と政令指定都市の仲は悪い」という話がよく聞かれるが、そういう政令指定都市の感覚を大きく変える契機となつたのは、行革の一環の流れとして90年代以降に本格化した、平成の大合併であり、それと連動して浮上した道州制導入をめぐる動きである。

行財政の効率化を目指す平成の大合併の中で、大都市制度は合併促進の手段として利用されるようになる。つまり、合併することにより、町村だったところは市へ、市だったところは特別市へと、ワンランク上の基礎自治体となりうることを誘因としたのである。2000年代に入り、新たに6つの政令指定都市が誕生したのも、こうした経緯によるものであつたが、3大市はこれに強い危機感を抱いた。

これにより、そもそも、一体、大都市とは何なのかということが、分権改革の流れの中で議論されるようになる。議論を先導したのは、埋もれてしまう危機感を持った3市であり、それぞれの自治体で大都市制度について検討が始まった。これは最初、3市が一緒にやっていたわけではなくて、大阪が一番早かったが、大阪は大阪で、名古屋は名古屋で、横浜は横浜で政令指定都市の今後をどうするかという検討が始めた。

その中で、横浜市の大都市制度検討委員会の答申から抜粋すると、政令指定都市の問題として

は7点を挙げている。とりわけ彼らの中では、法制度上、大都市というものの位置付けが不明確である。それがさまざまな政策を阻害しているという認識があり、やはり大都市制度を明確につくってもらいたいという意見が出るようになる。

ところが、それらも自治体内での検討という域を出なかったため、道州制が挙がってきても、大都市制度に関する議論は一向に俎上に上らなかった。これをまずく思った3市は、道州制ビジョン懇談会（以下ビジョン懇）で道州制議論を明確に出してくるときに、3市側が連携して都市州論をぶつけられるよう準備することを確認し、大都市制度構想研究会を立ち上げた。一連の経緯は、名古屋市のヒアリングや大阪市立大学大学院法学研究科の教授で、大都市制度構想研究会の委員を務めた阿部昌樹先生から伺ったお話を要約して作らせて頂いた。

さて、大都市制度構想研究会報告書に掲げられたように、現行制度の問題としては、大都市の役割が十分に発揮できない。さらには、これは多分、プライドの問題もあると思われるが、これだけ人口、さらには企業も含めてさまざまに集積している都市は他にない。非常に集積性の高いさまざまな活動の拠点であり、中枢となる大都市が実在するにもかかわらず、その特殊性を十分に保証する制度が全くないこと。都市に内在する機能の相違に目を向けることなく、政令指定都市という形で横一にならんでいるのはおかしいのではないかということから、報告書では制度の抜本的な見直しが要請されている。

大都市制度については、名古屋市が2007年に出した報告書でも仔細に検討されており、ここでは道州制を見据えた新たな大都市制度のイメージとして、主に4つぐらいのパターンが示されており、都市州はその1つを構成している。ところが、大都市制度構想研究会報告書は道州制が導入されることを前提に、都市州論をぶつけてきている。ビジョン懇の答申に対していかにインパクトを持たせるかに関心を抱いているため、あくまでも大都市制度としての都市州を打ち出していくことが要諦となっている。この都市州構想は、どちらかというところ、かつて実現しなかった特別市を道州制という制度の下で実現させていくことを目的とするビジョンが強い、といえる。

蛇足ではあるが、名古屋市庁の方にヒアリングをしたときに伺ったことだが、名古屋市がこの報告書を出したときに、全国からものすごい数の問い合わせがあったという。行政職員のみならず、研究者からも資料提供を求められることが多かったという逸話が示すように、政令指定都市が導入されて以降は、大都市制度を正面から議論することはあまりなかった。そういった点では、名古屋市の報告書は後続の議論に多大な影響を与えたといえる。大都市制度構想研究会の審議でも、先行する議論を踏まえて、都市の在り方がさまざまに検討されていく。そこで、道州制下における大都市制度の構想に当たっては、以下の4つぐらいの観点ということが挙げられている。

一つは、「世界との都市間競争に対応できる自治体」というもので、グローバル化時代の都市という位置づけが強く意識されている。その一方で、やはり基礎自治体として、いかにサービスを提供していくかについて考えられている。具体的には、「他地域との共生の核となる自治体」「国を動かす政策能力の高い自治体」「簡素で効率的な自治体」が挙げられている。

では実際問題として、この大都市制度としてはどのようなものがあり得るのであろうか。報告書では、①道州制において「都市州」制度を創設し、3市に適用すべきこと、②都市州を含む道州間の水平的財政調整システムを創設すること、③「都市州」の住民自治機能の強化の3点が挙げられている。ここで水平的財政調整システムが織り込まれたのは、「こんな制度をつくられて大都市が一人勝ちされたらかなわない」という議論を念頭に置いたからだという。一国の制度として機能するためには、大都市の一人勝ちは望ましいものではない。大都市の繁栄により周辺の基礎自治体が繁栄できる仕組みが肝要であり、応分の負担を組み込んだ制度設計を自ら示す点にこの報告書の特徴がある。都市州として1つの独立した自治体となっていくのであれば、当然のことながら都市州内部をいかに動かしていくかも重要な課題であり、報告書はこの問題にも注意を払っている。

具体的には、人口が200、300万に達するところで自治を行うことの難しさということが突き合わさってくるが、そういった中で、都市州の住民自治機能の強化を図ることが併せて議論されている。住民の意向を適切に把握し、地域の合意形成を図るために、市の下に区を、区の下に地域自治組織を置くことで民意を反映するシステムを構築することを提言しているが、議論としては、煮詰めることができなかったという。これは夏前にビジョン懇の答申が出されるとの予想に基づく時間的制約によるものであったが、ビジョン懇の答申そのものが非常に遅れているので、道州制や大都市制度という問題があまり表面化しなくなるのではないかという危機感がある。さらには、2009年衆議院議員選挙の結果次第では今後どうなるのかよく分からないというところで、少し待ちの姿勢になるかもしれない。ただ、多かれ少なかれ、遅かれ早かれ、この手の議論をしなければ財政的な問題からしてもうもたないのではないかという実感を個人的には持っている。

ところで、このような議論を進めていく際に、年頭に置かなければならないことはいくつもある。阿部先生はさらなる議論を進めるために、①「能力に対応した権限」か「ニーズに対応した権限」か、②大都市地域は必ず単一の基礎的自治体が管理すべきなのか、③大都市は政治の中心である必要があるのか、④国家的視点はもはや考慮する必要はないのか、という4つの論点を提示されている。

分権化が自明のトレンドと捉えられがちな今日、大都市は高い事務処理能力もあるし、職員も優秀だから、どんどん権限移譲したらいいと思われがちであるが、何のための分権かを問い直す必要があるように思われる。というのも、能力に対応した権限というふうにしてしまうと、一時期出たように、小規模自治体には権限を与えないという西尾私案のような話が出てきてしまうが、それで本当に住民自治は守られるのかという問題が出てくるので、そういった点では何のための権限かということを今後議論していかなければならないと考えるからである。私たちは集積性の高い都市には特殊な行政需要があることから、権限を委譲すべきだと考えがちであるが、行政需要に応えることと、権限を委譲することは本来別の問題であり、慎重な議論が俟たれるということを示している。

3. 都市内分権

次に大都市地域は、必ず単一の基礎的自治体が管理すべきなのかという問題については、大きな市になった後に区という話が出てくる。結局のところ、効率的に行政機関をまとめていくことが必要だが、住民サービスという対人的なサービスを展開していくときには、やはり、地域地域に合わせた職員がどうしても必要になってくる。規模を大きくすることは必ずしも効率性を保証しない。

規模と効率性の問題については、大森彌先生が会長を務めた特別区制度調査会の報告書（2005年10月）からも有益な知見が得られる。都区制度の転換を議論した同報告書では、いくつかの改革案が示されたが、そのなかの一つに、各特別区が現状の区域のままで「東京〇〇市」（仮称）に移行するという案があった。ここで注目したいのは、東京都から引き継ぐべき市の事務すべてが、「行政の一体性」の確保が強く求められる事務であると仮定した場合、これを処理するための機構として「東京市連合機構」を創設するとしたことである。すなわち、ここでは、連合体という形を取ったほうがむしろ効率的である考え方が示されたのである。

最近議論されている地域自治区の問題もおそらく同じような原理で、大きくなることによって実は非効率というのが生まれてくる。そこをどう補完していくのか。どういう制度がいいのかという、ある種のビジョンが見えていないままに走っている危険性が一方であるだろう、ということが考えられる。

第三の「大都市は政治の中心である必要があるのか」という問題は、アメリカを考えていただければわかりやすい。ワシントンは小規模な都市であり、経済的な繁栄を必ずしも伴っていない。日本の場合は県庁所在地が地域の中核都市となっており、大都市もその例外ではないので、政治と経済の拠点が同一化してしまっていることが特徴として挙げられるが、それが必要かどうかはまた別問題である。

第四の「国家的視点はもはや考慮する必要はないのか」を議論することは難しいのかもしれないが、国防の観点からすれば、分権化は望ましいことではないように思われる。首都というのは、やはり国家的な政策の観点から押さえる必要があることも、一方では考えられるからである。韓国などを想定すれば分かりやすいと考えられるが、グローバル化への国家の対応という文脈で考えると、国家の重要な戦略的拠点である都市をどのように扱うについて検討することは有用であるかもしれないとまでは言えるが、正直、この点についてはコメントできる状況にはないので、今後、私も少し考えてみたいと思う。

政令指定都市の比較検討から始まった本報告の話がいきなり都市内分権のほうに飛んでしまったくらいは否めないが、今述べたように、大都市のあり方を考える場合には、圏域の問題（近隣自治体との関係性）や行政区内にどのような単位を設置するかという問題が非常に重要となる。実際問題、対人サービスの提供を求められる都市が効率的な行政の実現を望むのであれば、それ

こそ大きくなるだけではなくて、小さくて動きやすい単位を内在させる必要に迫られるからである。誰がどのような行政サービスを提供していくのか、そのための器としてはどのようなものが望ましいかを検討すること、すなわち都市内分権が政策課題として浮上しているのは、こうした事情に因っている。

とはいえ、都市内分権の議論というのは、それこそ、あまりきれいな話ではなくて、今日の報告の最初のところで述べたとおり、動員をいかに行うかという話が出てくると考えられる。自治体に関して言えば、「職員がかわいそう」なくらいまでにリソースとして最大動員されおり、非常によく働いている。実際、多くの自治体では、財政再建という目的のもとで実施されている人員削減により、1人当たりの仕事量は増すばかりの状況にある。しかしながら、彼・彼女らにできることには限りがあるため、行政職員のみでは対応しきれない業務について、誰かに協力を仰がなければならなくなる。ここに協力してくれるのは誰かという話が出てくる。とりわけ、福祉や教育といった点では露骨に、さらには治安についてもこの問題が妥当する。対人サービスなので、どうしてもマンパワーが必要となるからである。

マンパワーを動員するという表現は、響きとしては良くないかもしれないが、やはり、私たち生活者が日々の営みを過ごす上で各種の公共サービスは欠かせない。これまではそうしたサービスを行政から普通にもらってきたが、その水準を維持することはもう無理になる。私たちが受けているサービスの提供をこれまでどおりに望むのであれば、私たちもそれなりの負担を迫られる。そういった観点から、ガバナンスの問題とか協働とかパートナーシップという議論が出てきて、さらには新しい「公」という議論が最近出てきているのだと思われる。

そこで、新しい公共空間をめぐる議論を岩崎美紀子さんの論文から引っ張ってきたので、簡単に要約させていただきたい。従来、要するに「官」と「民」というのは完全にすみ分けされていて、公の領域を官が一手に担ってきた。しかしながら、繰り返して述べているように、そういう時代はすでに終わっている。実際問題として、官だけでは公を担えない。民にも公を担ってもらおうといったところで、新しい公共空間という概念が出てくる。

岩崎さんのこの左の図（2000年）というのは、研究者や実務家を問わず非常によく引用されているが、2006年になると若干バージョンアップしていて、担い手が明示的になっている。②、③、④が位置する部分が新しい公共空間と彼女が考えているところにして、③のところに政府関係機関が、②のところにNPOや地縁団体などの市民団体が入ってくる。④はPFIとかPPPなどが入ってくるような領域である。このように、サービスの在り方すなわち執行の問題から公共空間の在り方の再編を考えなくてはいけない。

執行を第一義的に担ってきた自治体の側も、もう自治体だけでできることなんて限られているという開き直りが少なからずあり、たまたま、上越に調査に行った関係で、上越関係の資料を引用してきたけれども、公共サービスの再編を本格的に検討するようになっている。

具体的には、行政が直接担う必要のある業務として分類される行政コアというのは残されなけ

ればならないが、それ以外のところというのは、当然のことながら、各種団体と連携しながらやっていく必要があることが議論されていて、そのための仕組みをどのように創っていくのかというのが、地域コミュニティのデザインの問題として恐らく挙がってくるだろうということが言われている。

そこで、コミュニティ自治システムについて、木原勝彬さんの論文からそのまま引用したが、誰がどのような形でサービス提供していくのかといったところで、コミュニティプラットフォーム論が今後、議論の俎上に乗ってくるだろうと思われる。

コミュニティプラットフォーム論が出てくるときに問題になるのは、住民が関与しやすい単位というのはどのようなものである。そして日本では、小学校区や中学校区が念頭に置かれることが多い。というのも、この議論ではコミュニティプラットフォームで決定された意思を、行政のみならず、住民自治組織がともに実現することを前提としており、関与のしやすさと機動性のある組織の有無を考慮した場合、学区が実行可能性の高い単位として浮上するからである。学区内には、地縁関係組織に類別される町内会（自治会）が複数存在しており、老人会、婦人会、子ども会、さらにはPTAやテーマ型団体として整理されるNPOなどの非営利組織が活動しており、学校はこれら各種団体が集い、連携する場として機能している。兵庫県下の市や京都市でコミュニティ政策の一環として学校開放運動が早くから行われていたのは好例であるが、こうした例は全国で複数確認される。

このようにコミュニティプラットフォーム論は、住民による意思決定と執行を保障する制度の設計を念頭に置くものであるが、こうした考えを公式に制度化したものとして、地域自治区が挙げられる。こちらのほうに関しては、住民自治の強化という観点から設置された地域協議会が、市町村長から諮問された事項について審議し意見するというもので、首長は地域協議会の意向を十分に検討する必要に迫られるという点で、民意を反映させようとする制度といえる。

コミュニティプラットフォーム論や地域自治区といった新しい制度が想起される理由を、デモクラシーに求めると響きはいいが、参加や自治が求められる原因とそのリスクを理解しなければ、本質を見失うように思われる。繰り返し議論してきたように、決定への関与を保障する試みがさかんになされているのは、行政リソースが著しく縮減する中で公共サービスを従来通り提供することが難しくなっているからである。換言すれば、行政側からのサービスが削減されていく中で、どのように代替していくのか、どのようなコストを負うのか、また誰がサービスの担い手となるのかということを議論し、執行に移すための「仕掛け」を創ること、すなわち、縮減に対する選択を住民自らに課すことで正当性を得ることに主たる関心があるといえよう。

「仕掛け」という言葉は、あまりいい表現ではないかもしれないが、地域自治区を導入した自治体として知られている上越で、この地域自治区導入の立役者となった野澤朗さんは、いかにサービスを提供していくのかということを考える際の仕掛けとして、地域自治区を位置づけたという。今後とも、公共サービスのあり方をめぐる議論が少なからず出てくるのだろうと考えていた

だいても結構かと思われる。

しかしながら、行政が独占的に提供してきたサービスを、公民連携して担っていくということは、響きはいいが、容易なことではない。公民連携の核として町内会や自治会に寄せる期待は高いが、自治会そのものの機能が低下しているからである。その一番の理由は高齢化である。自治会の運営を担う役員が高齢化し、後を引き継ぐ人がいない、地域リーダーが出てこないという状況は多くの自治体に共通するもので、人材確保が喫緊の課題とされている。私が住んでいる大阪市も例にもれず、地域リーダーを育成するためのシンポジウムなどを懸命に開催しているが、芳しい結果を得られていないと聞いている。

内閣府が、ソーシャルキャピタルだ、NPOだ、と言っているのも、今、手を入れないとこの手の組織が崩壊してしまうという危機感の現れだと思われる。そういった点では、実は、大都市を動かしていくためには、やはりこういうミクロの単位での組織というのをいかに活性化していくのかというのが大きな課題だというふうに考えられる。

内閣府はコミュニティ組織の類型をそのまま挙げているが、日本においては自治会というのが非常に大きな役割を果たしてきたことがここでも確認される。しかしながら、今後、自治会が公共サービスの担い手となるのであれば、特定の政策分野に対する専門性や技能を有する、テーマ型団体であるNPOとどう手を結んでいくかが大きな課題となるといえよう。

そういった点を踏まえて、今日の報告をまとめると、基本的に大都市でも都市の在り方というのがもう1回議論されている背景としては、これまでのようなやり方では都市の運営も難しい。とりわけ、行政リソースが枯渇していく中でいかに都市を運営していくのか、どのような仕組みが必要なのかといった点で、大小合わせて大きく、制度の見直しというのが恐らく迫られているのだろうと考えられる。

この点については、今回触れてはいないが、政府間関係も含めて、これは権限の移譲と絡んでくると思われるが、パラダイム転換が求められているのではないか。誰がその議論を引っ張るかが見えない現状では、なかなか改革は難しいとも思われるが、逆に、先ほどの地域自治区のような問題に見られるように、実は基礎自治体のレベルから変化が起こってきている。

それらの集積というのが、ある種、法制度を動かしていくということももちろんあり得るので、少し時間がかかるかもしれないが、少なからず、中央地方関係も含め、変化が今後見られるのではないか。そういった中で、私たちはどのような、ここで言えば教育行政を運営していくのか。さらには、サービス提供していくのかということが、問い直していかなければならない問題ではないかと思われる。

質疑応答

Q. よく「都市の反対語は農村」という話が出てくるが、「都市政治」というのがあって「農村政治」というのがあったとすると、そこで言う「政治」は何だろうかというのと、本当に「都市」と「農村」という対義語のとらえ方でいいのか。この辺についてお考えや読んだ本があれば教えてほしい。

【徳久】 「都市」と「農村」の問題は古くはヴェーバーやマンフォードの議論に遡るが、近年の議論については私自身フォローできていないので、今後の課題にしたい。さて、都市と農村の相違は「集積性」に求められる。このところ日本では、中山間地域における過疎の問題がさかんに論じられるようになった。中山間地域の今後のあり方を議論するなかで、中山間地域では集積の利益が得られず、インフラなどの整備が財政を過剰に逼迫させるとして、強制移住も選択肢の一つに含めるべきだという意見も聞かれる。地域をつぶしてしまう形で集積性を高めるということは1つの手段だと思うが、それを実際に行うことは難しいことは周知のことだが、ここにも集積性をめぐる都市と農村の相違が表れていると思う。

一方の都市は集積性が高いだけに、先ほど述べたインフラ整備やアメニティーの問題をはじめとする都市固有の課題と向き合わなければならないという点で、すなわち、取り扱わなければならない政策領域の面でも、農村と異なるといえる。

ポリティックスの問題はとても難しいので、適切な答えが出来ないが、もしかすると農村だと「予算ぶんどり」の色合いが非常に強くなってしまいう政治の特徴があるかもしれない。では、都市に「ぶんどり」はないのかというと、またそれは違うが、アクターが大きく違うと思われる。

都市について言えば、有権者構成に関しても無党派が多いとか、さらには、政党についても保守系政党が圧倒的に強い農村部と違って、比較的、昔ながらの言葉でいえば革新的な政党も相応の影響力を持っている。このため地方議会で決められる内容も大きく違ってくるかもしれない。政策の一貫性という点では、農村部のほうが高いかもしれないというような違いは、恐らくあるだろうと考えられる。

Q. 地域自治区とかコミュニプラットフォームの話のところに出てきたが、その議論にはリソースがもうこれから縮小していくので、サービスを今までどおりには提供できないという前提がある。ただ、義務教育の場合はそれを言ってしまうと駄目という部分もあるのではないかと。

【徳久】 教育で難しいなと思うのが、リソースが減っているから義務教育をしないとは言えないが、統廃合は可能である。学校の統廃合というのはもちろんやっているが、逆に言うと、統廃合は行政の効率性が上がる一方で地域をつぶしてしまうという問題がある。その部分は問題になってくると思われる。ただ、統廃合は避けられないだろうと個人的には思っているので、サービスの質の低下というものはあるのかもしれない。

Q. 始めの大都市の話をしてるときというのは、特に大阪とかそうだが、住んでる人と意思決定をする人のずれがあるという話をしていて、要は、昼夜間人口が違うという話をされた。

それが都市内分権の話になってくると、その前提として、住人が物事を決める、というような話が、むしろ前提のほうになってきたような感じがする。同じ発表の中でも前のほうでは都市として例えば公共財のスピルオーバーを含めた議論になるのに、都市内分権の話になってくると、そもそもこういうものが存在しなくなってしまう世界というのは、どうなのか。そうすると、都市政治というものを考えるとしたら、この辺に何かがあるのではないかと思う。

都市内分権が問題になるようなところというのは、そもそも、スピルオーバーするほどのリソースのないようなところであって、要はスピルオーバーを考えないということなのかなど思ったりもする。

そうすると、大都市というのはやっぱり何なのかという話になる。実は大都市制度構想研究会は、私たちはスピルオーバーするので、好きなことをさせてくださいという話をしているのではないか。そのときに、結局その圏域が行政サービスのメリットに必ずしも一致してないというのをどう考えるかという議論が、恐らく、やはり詰めた部分として必要なのではないか。

もう1点、都市の分岐という話があったが、話を聞いていると、やっぱり、どれだけ国に足を引っ張られているかというのが大きいのではないか。例えば福祉でも、一般会計だから国保とか介護保険の保険は入っていないと思われるが、それでも、生活保護や法定の土地関係が入っているわけで、基礎自治体は農村部、土地関係、民生関係の費用が増えるのは、これは基本的に国がやれと言っているところがある。

大阪市と例えば横浜市で乖離が出てしまうのは、やはり大阪とか名古屋はほかに助けしてくれるところがないけれども、東京がある横浜は、必ずしも横浜だけに集中しない。それで、いわゆるウェルフェアマグネットみたいなのが起こるのも大阪とか名古屋ほどではないというのが、可能性としては考えられる。

要は、そういう国との関係というのが、それでも、ただ、国との関係が大都市制度の特徴を決めるのだと言うと身も蓋もない話なので、その辺はどうなのか。

【徳久】 私も「日本の都市ってバリエーションが出ないんですね」という話をしたことがあ

って、何でそう思ったのかというと、ご指摘にあったように、やはりナショナルスタンダードというものは揺るがない。

都市間、それこそ、名古屋や大阪や横浜というのは、それぞれ直感的には随分違う都市であるにもかかわらず、決算で見ても差が出ないというのは、国庫補助負担金制度に象徴されるように、公共サービスに関して国が定めた明確な基準があって、それ以外のところで若干、都市の特徴を出さなきゃいけないという制度的制約というのが随分きついのではないかという、個人的な感想を持っている。

実際問題として、補助金制度のような国からの縛りがあってもなお、都市の中に差が出てくるのは何かというと、結局、地理的条件や歴史的経路依存性の相違という答えが出てくる。それこそ、東京のサテライトである横浜というものの位置付けと、1つの地域の雄である大阪というのは随分条件が違う。

一方で、その分、市民経済というのを見たら、すごく分かりやすいものだと思うが、横浜市の場合は市内の総生産よりも市外の最終需要のほうが大きい。これに対して、名古屋や大阪というのは、市内総生産のほうが市内総需要よりも大きいわけで、結局のところ、横浜市というのは市外から得た所得を市内で家計が消費するという構造になっているので、なかなか潤沢な財源を落としてくれるというような市と「持ち出し、持ち出し」というふうになってしまうような産業、さらには周りのベッドタウンとの関係性というのが違いを生んでいるのではないかと。

さらに言えば、そもそも、産業のコアであるところの製造業や卸売、小売が大阪では衰退しているんで、大阪はますます厳しくなっているというような、記述的な説明で違いはいくらでも説明できるわけだが、そもそも、3市を同じような土俵に乗せたときに、どのような違いが出るかという説明は非常に難しい。

それは、本当に分権改革を押し進めていって、中央からの縛りというものが緩んで行ったときに、3市のバリエーションが本格的に出てくるのかもしれないという結論は推測できるので、それこそ、国内比較ではなくて、2国間とか3国間比較を行って、そこに中央政府の制度的制約という軸を入れてしまえば、都市のバリエーションがもっときれいな形で出てくるのではないかと考える。

都市の話について、さらに言えば、公共財のスピルオーバーの話はとても重要で、やはり圏域の話がどうしても出てくる。海外の都市は比較的完結できる地理的な特性をもつのもかもしれないが、日本の場合は、とりわけ周りの自治体との関係性を前提に成長してきたという、それこそ歴史的な背景があるので、大都市論を述べる際には、圏域という概念が出てこざるを得ない。

都市州の議論をするときも、これは阿部先生がおっしゃっていたことだけれども、横浜は結局のところ、周辺自治体との関係を考えずに自分のところだけで特別市のような制度を創って行くんだという議論が出てくる一方で、名古屋や大阪では周りとの関係をどうするんだという議論が常に出てきて、単一市で都市州になるという議論を展開する横浜とは違って、大都市圏州という

ものを考える傾向が確認される。このことから、地理的な問題というのは、都市を語る上で非常に大きいと思われる。

だがそれでは、都市を語る単位がますますわかりにくくなる。自治体の単位と経済圏の単位とは随分違うので、その関係性をどうするのか。逆に言えば、自治体間の連携や連合というような広域行政の問題というのが出てこざるを得ない。では、その実態にかなうような制度があるのかと言われると、ないという状況にあり、それこそトートロジーだが、都市を語る難しさというのが出てくるのではないか。

Q.独立変数は恐らくいろいろ出てきやすい部分で、それは従属変数が何なのかという部分がちょっと固まると、逆に独立変数の探索の範囲が狭まってくるかなというふうに思う。

ただ、今回の報告で言えば、資質だったら、それは当然、違いがあるないで、違いがあまりないとするならば、それは国のスタンダードで規定されている部分が多いからだと言えると思うが、多分、従属変数の設定如何で、ここの部分をどのように説明するかというのはやり方が変わるのではないかというのが1つ。

それから、都市をめぐる政治とは何だろうということで、自治体、政令指定都市だったら政令指定都市という範囲があって、その中の政治を考えるには、事実上の都市圏というのがあるという話であったが、政治分析をアクターに注目するとするならば、都市の政治でやはり重要なアクターは市長で、市長はどのように選ばれるかという、そこに住民票がある人から選ばれる。何らかの都市としての選好は、市長によって代表されているのではないか。

だから、市長であるとか、市長選というものに注目していけば、何か都市をめぐる政治というのは、都市の範囲内ではあるが、何か出てくるのではないか。

【徳久】 それこそ、バリエーションは出ないと言ってしまった方が、説明は早いと思う。

日本の中央地方関係は、自治体ごとに政策のバリエーションを生じさせる幅を制約すると述べた上で、しかしながら、その中でも確認される相違をどのように説明するかを検討した方がいいかもしれない。実際問題として、都市内部を見てみると、政策決定の過程が随分異なる。制度的制約の下でアクターたちがどのように動いているかによって、例えば行革圧力が効きやすい／効きにくいとか、いろいろな特徴が出てくるであろうことは説明できる。

Q. 地理的特徴について言えば、中核市で似たようなことが言える話だというふうに思う。政令指定都市がある地域にあるから、あるアウトプットを説明しているわけけれども、似たような地域で中核市を見たときに、同じことが言えるのか。例えば、大阪エリアと横浜エリアであるこ

と言えりけれども、横須賀市と豊中市でどうなのかとか。地域で説明するのであれば、やっぱり似た地域で同じことが言えるはずではないか。

【徳久】 地域と言った場合に、集積性の違いが出てしまうのではないか。結局、政令指定都市は特殊で、あれだけの産業集積度が高いという地域と、産業集積度が高い地域のサテライトという位置付けになってしまう。例えば、横浜はもう完全に東京のサテライトで、さらに周りにサテライトがあるという地域ですが、そこの中核市である横須賀市と、大阪市のサテライトである豊中みたいな中核市を比較した場合に、バリエーションが出てくるかどうかは不明である。とはいえ、中核市に限らず、政令指定都市の性質により周辺自治体のあり方も特徴づけられると推察される。

Q. レーダーチャートの指標について、数値を並べるといのは平面的な住みやすさの比較みたいなものと近い。それは都市に何らかの、何かがあるということ都市政治学者が信じているから数値を使用するのだろう。ただ、そのような指標で違いが出るのかというのは、おそらく難しい。そのときに、この数値を扱う以外の方法論は何かあり得るのか。

【徳久】 それこそ叙述になってしまうのではないか。結局、だから、そこが都市政治を語るときの難しさというもの、要は一般化できない難しさというものがある。

ピーターソンみたいな理論のほうが例外的で、あとはもう結局”who governs?”のような、別にそれは都市の特徴ではなくて、たまたま多元主義的な政治を体現している地域として都市があるという説明にとどまるように思う。”who governs?”をもって都市を全部説明できるかという、もちろん違うという難しさが都市政治論には常に付いてまとう。

一般化しようとするほどに、実態からずれるだろうと個人的には思っている。たとえば、都市政治学者の抱くパッションというものは、都市に内在するもつとどろどろした鶴のようなものをつかむことに向けられており、そのような志向を持たれる方は、どちらかという叙述に流れてしまうきらいがある。そのため因果関係を「美しく見せたい」という人が都市論を試みようとする「計量では都市の本質は捉えられないでしょう」「やらないほうがいいんじゃない？」と言われてしまうこともある。

都市の雑多性を捨てることなく、パターンを発見するためにはどうしたらいいのかという葛藤は、おそらく都市政治学者みんなが持っていることで、きれいにでてくるものと実態の距離感というものをどのように処理するかについて、もう1度葛藤し直すという作業が、多分出てくるのだと思う。

それこそ、先ほどから問題になっている、公共財のスピルオーバーがどれくらいあるのかとい

う問題も、直感的には分かるし、スピルオーバーを得られる範囲内にある自治体との連携していることも記述のレベルでは分かるけれども、そもそもスピルオーバーというものが都市の在り方にどのようなバリエーションをもたらしているかということに関しては、書いてしまった瞬間、数値化してしまった瞬間に少なからずの違和感を生じさせるというジレンマがあるように思う。

Q. 例えば、サッセンの都市概念は基本的に政治みたいなものを排して、知識の集積みたいなところがある。まずはキーワードみたいなものがあるといいのではないか。データからその特徴を浮き立てようとするよりは、そのコンセプトからデータを追ったりしたほうが見えるものもあるのではないか。

【徳久】 例えばリチャード・フロリダのクリエイティブ・クラス論は「うさんくさい」と思うが、強烈なメッセージがある。

都市の特徴というのは非常に複合的で、それらが複雑に絡み合っているからこそ、1つ1つの都市の特徴というのが出てくる。「私はこの立ち位置から、この都市の問題について見ます」という立ち位置を明確にしたほうがメッセージは伝わりやすいし、何のためにこういうデータを使うかに関する説明が不可欠であることは、個人的には重々承知している。

研究に一貫性を欠くと思われかねないにもかかわらず、なぜ3つ目に都市内分権の話を持ってきているのかと言えば、それは私が個人的に語りやすかったからでもある。都市は基本的に大きな都市であれ小さな都市であれ、結局、対人サービスの問題が絶対に付きまとう。動員のための仕掛けをどのように築くかという問題は、恐らく喫近の課題として自治体職員たちは意識し始めているし、内閣府や総務省のみならず、国交省も「新しい結」という新しい概念を示しながら、手を突っ込み始めているので、今後制度デザインの問題として出てくるのではないかと考える。

近年の都市論では、サッセンやフロリダの議論のように、グローバル化時代の都市の経済のあり方を説明することに重きが置かれ、政治や社会の問題を正面から論じることは後景に退いてきたように思う。ところが現実には、地方政府の縮小を補完する方途が模索されており、それが政治 이슈になりつつある。そうした事実をいかに説明するかという観点から私は都市内分権をめぐる議論や、ガバナンス論、公民連携をめぐる議論に関心を払っている。制度デザインの問題は政治の問題であるが、一方で **who governs?** のように、政治過程を追うことに終始してしまっただけでは、本質を十分にとらえきれないという難しさがあるので、それをどう理論化していくのかというのが、今後の大きな課題であると考えている。

Q. 教育学者は社会的なところから見てしまうので、例えばピーターソンのような理論よりも、

ストーンのアーバン・レジームのように、話を限定してしまったような議論に親近感を持つ。これは教育学者と政治学者の役割分担として考えればいいのか。それとも、教育学ではかなり限界があるというのを分かった上でやった方がいいという話になるのか。

【徳久】 結局、都市内でどんな決定があって、どういう政策が出てくるのかということは、最近あまり議論されなくなっているが、開発をめぐる成長同盟やアーバン・レジームといった議論が必要となる。都市をどうデザインするかという話に関しては、政治過程を通じて決められる以上、その部分は今後も必要な領域だろうと思う。

とはいえ、都市全体の特徴を捉えるには、また別のアプローチを探す必要があるとは思いますが、それが見えにくい。単にパターン化するだけでは、「そうは言えるかもしれないけれども」と誰からも言われてしまう難しさがあって、都市の全貌をとらえる理論というのはどうやってつくればいいのかは今後の課題となる。

Q. 先ほどバリエーションがないと述べていたが、日本の国民はバリエーションが出ることをあまり好まないというか、必要最低限のところは全国一律に同じようにやってもらいたいという意識があるので、こういった差が出ないのかもしれない。

もし、特徴が出るとすれば、必要最低限を確保しながらも、さらにどういった特徴を出すのかということが、そのグローバル化の中でどのように必要になるのかという議論が、これから必要ではないか。

そういった分析とは別に、具体的に各大都市で、この大都市という定義もまた非常に難しく、行政の範囲と自治体のピラミッドの形になっているものを、それも含めたものをどういった形で切るかというのが非常に難しいのではないかと。具体的に将来像をどのように考えるのかということとかなりリンクしている。

分析していくときに、グローバル化する時代の中での大都市とはこうであるというような幾つかの仮説があって、それに対して分析するということは比較的やりやすいかもしれないが、特にそういったものがないまま分析していくと、バリエーションは特に出てこないのではないかと。

【徳久】 日本はナショナルスタンダードが非常にしっかりある。しっかりあるだけではなくて、有権者も基本的にそれを望んでいるというのが直感的な感想である。スタンダードを崩されたくないということが根強いので、バリエーションが生じることを極力避ける傾向が強いように思われる。

ただ、都市部における学校選択制の導入は、例外的な政策なのかもしれない。もちろん、選択制が行われたから格差が広がっていいという話にはならない特徴が日本の中にはあって、行政サ

ービスの一律性を守らなくてはいけないという考え方が国民の側にもあるし、それは中央政府のほうにもあるので、なかなか補助金制度がなくなるはない。

そういう観点からすれば、都市はなぜ国庫補助負担金を受け続けるのかという問いに対する答えは、やはり、政策としてスタンダードを維持しようというスタンスが消えないからだといえよう。これがある限りは、都市のバリエーションは、微細なものしか出ないのではないかと個人的には考えている。

ただ、そのスタンダードを保障するための財源がなくなってきたときにどうするかという話が出てくると思われる。財源が厳しい状態になって、それこそ国債や公債依存度が高まり財政の健全性を著しく阻害する状況においては、スタンダードの保障が困難になってきている実態がある。急速な高齢化により社会福祉費の抑制に限りがある点に鑑みれば、ここをどう埋めるのかといった、微細な違いなのかもしれないが、バリエーションとして出てくる可能性がある。これらは、その地域の話になってくるのだと思う。

日本には政策波及というものがある程度あるので、地域での試みというものが徐々に、1つのスタンダードを築いていくという可能性がある。むしろ、大都市のような大きな単位ではなくて、もう少し小さな単位で見ていった方がバリエーションを見いだすことができるのではないかと考える。

しかしながら、都市のバリエーションを探るのは難しいかもしれないと正直思っている。ただ、大幅に制度がシャッフルされると、それこそ、財源を伴って事務事業の全般的な見直しがやられるとどうなるか分からない。でも、あまりにもスタンダードを逸脱するような主張は選挙の敗北を予想させるので、そこは恐らく今後も日本では変わりにくい部分だろうと思っている。

Q. アメリカの都市政治研究では州議会において大都市のステータスがどんどん低下しているという議論がよく出てくるが、それは日本でも確認できるのか。それとも、市町村合併や政令指定都市への人口集中によって、県に占める政令指定都市のステータスが、逆にもうどんどん高まってしまおうということになるのか。

【徳久】 府県との関係に関して言うと、3市に関してはヒアリング時に例えば「分権とか市町村合併で府県との関係変わりましたか？」と聞いたところ、職員の方は「変わりません」とおっしゃっておられたので、大都市のステータスが下がるという感覚を持ち合わせてはいないように思う。ただ、政令指定都市の数が増えることによって、一緒にされたら困るという考え方は多分出てくるだろう。むしろ政令指定都市が増えることで困るのは、県の方ではないか。

(平成 21 年 8 月 10 日)

専門性の政治過程—医療供給改革に関わる諸問題から考える

宗前 清貞¹

1. 問いの設定

公立病院はどういう制度装置なのかという話を中心に、最終的には専門性をめぐる政治の話をしたと考えている。3つの問いがある。

1つめの問いは、教育と同じように医療とか福祉はかつて非常に人気のある政策領域であって、したがってその装置だった病院がなぜ今閉鎖されるようになったのかという、実際の関心である。例えば、福岡県立病院は平成13年から3年ぐらい審議をして、結局、五つあった県立病院のうち、必ず1個持たなければいけない精神科の太宰府病院を公設民営化し、残りの4つを全部売却するという決定をした。

その後、沖縄県でも当時7つ持っていた病院の1つを売却、県立病院として運営しない決断をした。つい最近では、福島県で11あった病院のうちの1つを閉鎖して、2つを町村に移管した事例がある。

町村は普通、お金の掛かる施設を喜んで受け入れることはない。むしろ県に移管する、つまり市ではできないので県でやってくれということはあるけれども、町村に移管するのは実は例外的に見える。いずれにしても、福祉を「切る」、しかも装置として現に存在している病院を切るということは、病人の布団をはぐような政治的ニュアンスを持ち得る。それがどうしてできるようになったのかということはそれ自体、解明するべき問いである。

2つ目の問いは、手放す前にコストを下げる選択肢も本当はあったはずなのに、どうしてコスト高の運営が放置されていたのかという疑問である。公営は高い高いとよく言われる。その原因の1つに、病院そのものが今経営に苦しんでいる。つまり公立か否かにかかわらず、病院そのものが非常に大変だということはあるけれども、他方で国公立病院、特に公立病院というのは、どうしてそんなに赤字が出るのか。どうもコスト高なんじゃないか。だとすると、どうして放置されるのか、という疑問は当然生じる。

放置というよりは、そういう赤字は仕方がないと昔だったら多分正当化された、つまりやむを得ざる出費であると考えられていた事が問題になってしまうということ自体、病院をめぐる環境としてはそもそも大きな変化だろうと思われる。こうした事情はどうして生じているのかというのが研究における問いであり、研究の動機でもあった。

最後の問いは、医療問題が政治的な争点になっていく過程の追究である。最近住民側が医療に不満をぶつけすぎると医療が収縮し、かえって住民にとって良くないというようなことが言わ

¹ 琉球大学 法文学部 准教授

れるようになった。昔だったらそんな理屈は供給側のエゴだと言われてもおかしくなかったが、今や患者側からあまり追い詰めるとドクターたちがみんな逃げてしまうから良くないと言われるようになってきている。その是非はここで問わないけれども、医療の崩壊が新聞の特集となったり、あるいは崩壊を防ぐためのNPOが結成されたりというように、なぜ「医療崩壊」が問題視されるに至ったのだろうか。

つまり、「医療をめぐる問題」と一言で言う、あえて曖昧な言い方をすれば、病院をめぐる問題・医療をめぐる問題と言っても、実は「問題」はいっぱいある。例えば医療過誤の問題があるし、財政的に非常に厳しいという問題もあるだろう、また、受けたい治療が受けられない（医療アクセスの偏在）という問題もあるかもしれない。実は医療をめぐる問題というのは種類の違う問題がたくさんあるのだから、ある特定の問題が課題として皆に認知されて初めて、それが政治的な争点になる。それはどういうプロセスなのか。これは **Why** (なぜそうなったのか) というより **How**(どのようにそうなったのか)を追っていくべき論点だと考えた。

2. 理論的な関心

ただ事象を追うだけでは学術的足り得ないから理論的な関連づけをしてみよう。

第一に、そもそも都市政治には構造的な制約があることだ。例えば Peterson は構造的制約 **structural constraint** に言及して、ある政治的帰結はアクター間の権力構造の結果として導出されるのではなく、都市が一様に置かれている構造的な制約の中である政策が採用されたりされなかったりする、という視野を導入する。

医療政策に即して言えば、反市場的というか市場メカニズムに即した動きではなかなかうまくいかない政策領域というものが事実あり、それらを都市にある構造的な制約がどのように規定し拘束しているのかというような関心が1つあり得る。

もう1つは、政策評価的な関心である。評価とは政策に対する事後の分析と理解できるが、同時に次の決定に至る前提条件として、笠京子さんに倣えば前決定と言えるだろうが、**Plan-Do-See**における計画段階には常に評価段階を伴っているのではないか。問題があると認知されるからこそ何か決定をする必要性が発生するのではないか。そう仮定すると、むしろ政策を評価する営みの中に、政策形成そのものを規定するいろいろな因子があると理解できるだろう。また現実に行行政評価の現場に臨んだ際、率直に言って政策を作る人々に評価を起点に政策形成に結び付ける感覚の欠落が激しいと感じていたので、余計にこうした「前決定としての政策評価」を意識するようになった。

医療政策について言えば、「これが問題であり、将来的にはかくあるべし」という形でなされていく評価（に内在するイデオロギー）によって、今ある医療政策の構築や今後あるべき医療政策の構築にどう影響していくかということを考えてみたいと思っている。

最後に、専門知識のあり方の問題があることを指摘したい。**expertise** と呼べばいいと思うが、

専門知識、つまり医師や教師あるいは教育行政官が持っている、例えばカリキュラム形成や学校の配置などといったさまざまな専門知識というのは、政策形成・政策過程の中でどのように位置付けられるのだろうか。それを俯瞰すれば広義の政治過程を扱うことになると思うが、こういう理論的な位置付けでこの問題を追っていかうと考えた。

3. 公立病院とは何か

なぜ一般の病院ではなくて公立病院をターゲットとするのか。ここで述べる公立病院は県立であり市町村立である病院のことである。そもそも公立病院が閉鎖されていくのはなぜかという、1つは病院の収益が悪化しているからである。それは病院事業本体が悪化して入ってくるお金（医業収益）が少なくなっている点に起因する。

今述べた、医療を施したことによって得られる保険からの収入が減少していることに加えて、自治体の一般会計からの補填が減少していることも経営危機の一因である。救急やへき地医療は普通の収支構造では引き合わないが、住民の生活の基本的なインフラに相当するといえる。そうした領域で発生するやむを得ざる赤字については、通常の医業収益でカバーできないので一般会計から補填すべきだという考え方がある。公立病院は公営企業会計制度を採っており、本業の収益と一般会計からの繰り入れの二つの収入源があるので、後者の繰入制度が今述べた補填に当たる。この一般会計から繰り入れるお金が出せなくなっているため、病院事業は苦しくなっているのである。

先ほど述べたやむを得ざる赤字、しかし赤字が生じても全体の厚生の向上にとってはどうしても必要である医療のことを、市場オリエンテッドでは供給できない医療という意味で「政策医療」と関係者は呼ぶ。この政策医療の見直しが行われるようになる。たとえば、それは政策医療に値する事柄かとか、もうちょっと安くできないのかとかいうことである。

機能の見直しとしては、選択と集中が挙げられる。昔ならば100床ぐらいある病院は大きい病院だと思われていたが、今や800とか900のベッドがないと、充実した高度な医療がとうてい行えない。150床程度の病院は、むしろ3つ合わせて1つの病院にしてしまう方がいいのではないかという考え方が出てきている。

また、従来の直営方式では病院は出先庁という扱いになる。ところが出先庁という位置付けは、実際に機動的に事業を遂行すべき病院のような組織では、硬直的で良くないところがある。そうすると働いている側からしても不満が非常に高まる。ある程度独立的にやれたほうがいい、機動的にやったほうがいいと主体的に述べるどころも出てくるし、市長部局からもそのようにしたほうがいいという声上がることもあり得るだろう。

今述べたように、お金がないという面と、公立病院を今のままでやっていくのは無理があるという2つの側面から、公立病院というのに対しては逆風が吹くようになった。

そもそも公立病院とは何なのか。1つは病院なのだから20ベッド以上ある医療施設でなけれ

ばならないことが医療法で決められている。

他方、地域保健法に基づいて医療福祉計画を策定し、県の中でどの病院はどのような機能を持っているか、具体的にはこの病院は普通の病院、この病院は救命救急もやる、がんのセンター病院はここ、といったネットワークを組むことが求められる。担当は知事部局である福祉保健部が行う。

それから病院という「企業体」である以上、当然お金が入ってこないとやっていけないわけだが、そのお金は基本的に保険医療に基づく診療報酬ということになる。自由診療や差額ベッド代といった保険外のチャージもあるが、病院の収入のほとんどは保険診療報酬で定められた医療収入で収益を上げるようになっている。

最後に、病院が地方公営企業であることも特徴として挙げられる。今述べたように考えると、公立病院の問題は、病院だから生じる問題と、公立だから生じる問題に分けられる

まず大型医療施設としての公立病院というのはどういう組織なのだろう。病院だから所管は厚生労働省になる。厚生労働省の中には、選考採用で医系技官として採用された医師が医政局などを中心に内部部局で勤務しているので、厚生労働省は医療という専門知識を内部化することに成功していると言えそうだ。

それから診療施設であるということは、小型の診療所（クリニック）と違って病棟と診療室に機能としては分けられる。一般に医療において医師がヘゲモニーを握ってはいるが、それは医療法上、診療行為はすべて医師が基点たるべしと定められているからだ。例えばナースは挿管できないとか、コメディカルは注射してはいけないなどのさまざまな規制がある。ただ、一方でドクターは病棟のことに必ずしも詳しくない。どの程度の患者をどの程度病棟にとどめなくてはいいかということの判断は、医師が独占的に判断するものとは限らない。

こういう言い方もできるだろう。ナースは実は医師を評価できるが医師はナースを評価できない。ナースは医師の技量というのを判断するし、あるいは自分が持っている患者の看護（ケア）に対して自分の患者の主治医であるところのドクターがどのような治療（キュア）をしたかということを目撃しているので、医師と同じ技能は持っていないけれども医師が何をやっているかというのは分かる。一方、ドクター側はナースやコメディカルが実際にどんな仕事をしているかということに必ずしも詳しくないという片務性が存在する。

また費用の問題もある。病院という「箱」を造るとそれ自体のコストが掛かる（減価償却費）。さらに例えば巨大CT装置を買えばそのリースやローンで当然日常的に費用がかかる。これらは固定費である。他方、患者の増減につれて人件費の増減が起きるわけではない。ある程度の増減はあっても正職員を一定規模抱える組織である以上、人件費は準固定費的側面がある。材料費は基本的には治療の量に比例して上下するコストである。以上のような費用で歳出が構成されている。こうした性質の違う費用群をコントロールすることは非常に難しく、大型化すればするほど、負担が非常に重くなっていく。

余談になるが、歴史的な経緯として欧米は先に病院が出来て、そこがフィールド化して医師養成の場になった。まず病院があって、そこにナースがいて、その後でドクターたちが出来てきたということになる。

中世の医師というのは都市に採用されていた。公医という言い方をする。今でいうと保健所長みたいなイメージである。任務の一端として都市が持っている病棟の管理もやるけれども、病院長として雇われているのではなく、基本的には地域の健康を守るものとしてドクターは存在していた。ただし、これらは全部内科医の話である。外科が医師として認められるようになるのは、19世紀に入ってからで、古い医療の基本は内科ではあるが、当時の内科技術は非常に低く、本当に治るかどうかは分からないところがあった。

いずれにしても、そうした経緯に基づき医療と医療施設と医師、医療職という関係ができたが、日本の場合違うルートをたどっている。例えば近世では、医師は職人であった。医「師」という言い方からある程度推測できると思うが、個人で診療所を持ってそこで施術する。基本的に医は仁術であって無償の施しであり彼らは診療費を受け取らない。それでは生活ができないので、薬代という名目で診療費を受け取ることになる。

このことは、実は歴史的遺制 **legacy** として、現代の病院に影響を及ぼしているといえなくもない。日本の診療報酬体系は「装置としての病院」のコストを回収するようなチャージが薄く、構造的に病院経営が弱くならざるを得ない。そういうところに、昔の経緯というものを見ることができるとはではないか。

また日本では病院というのが軍・大学あるいは都市部に置かれて始まったけれども、戦前は入院することがあまり一般的でなかった。戦争中に日本医療団がつくられて、そこを中心にして病院を広げていく。しかし、終戦後医療団の持っていた病院は、一部は県立に、一部は国立病院になる。そのほかに日本赤十字社や済生会、あるいは農協（JA 厚生連）といったような団体が病院をつくっていく。

通常、地方自治体における行政はどここの県でも通常はあまり差が生ぜず、標準的な形が決まっている。学校が典型例だが、アメリカのようにこの州は8・4制、他は6・3・3であるということは日本ではない。ところが医療に関しては、そのあり方は施設に非常に依存するけれども、施設の配置そのものが県によって非常に異なる。例えばある県においてはがん・精神・子どもといった特別な医療だけを公立が担う。一般的な急性期医療はそれ以外の病院、例えば大学病院や厚生連、あるいは医療法人つまり私立の市中病院、さらには個人病院がやる。そうしたネットワークは地域による違いが大きく一般化できない。これは実は当たり前のことだが、実際に研究するまでは想像できないことだった。

地域ネットワークという機能は公立病院として大事なところである。例えば1次、2次、3次と言われるような初期治療、入院治療、高度医療みたいなものに医療機能を分割する。それを担当する病院と診療所、あるいは病院と病院の間の連携を取っていかなくてはいけない。先述した

ように、このことは保健部門が地域医療計画を作ることによって担当している。

加えて、ベッドが増えすぎて競争が激化し、一部病院の経営が苦しくなるようなことは好ましくないし、あるいは医療は供給が需要を生む構造があるので、医療圏という「面」である程度供給を制約しないと行けない。地方の府県ならば4ないし5程度に県域を分けて、ゾーンごとに総ベッド数にキャップする。それは福祉保健計画あるいはその下位計画であるところの医療計画の中で、病床を規制する仕組みになっている。

さらに、小児、結核対応、研修対応、あるいはへき地といったような不採算医療＝政策医療の確保も県の任務である。そういうものを実際に担う施設として公立病院というのが開設されたのである。

日本は西洋型の医療システム構築には遅れているので、キャッチアップ型のシステム構築を明治以降、図ってきた。そういう意味では、誰にとっても医療アクセスを保障することが非常に重要だと考えられていた。医療厚生を上げていくということが政策目標だったけれども、他方で国民皆保険が出来上がり、社会保障の経済的なキャッチネットが概ねできあがったころから、財政バランスを取らないと結局制度が破たんして保障は破壊されるという危機感が文科系、法文系の官僚の中で出てきた。

それは厚生省の中ではっきりとした路線対立になっていく。大物次官と呼ばれた吉村仁が83年ごろにお金と保障の関係に触れた論文を発表した。従来はお金を起点に医療を考えるべきでないと思われていたので、「医療厚生」という考え方から「医療経済」という政策イデオロギーの変化が起きつつあったことを表していると言えよう。

また、現実には疾病構造が変化していることも考える必要がある。つまり、昔は医療の水準があまり高くないので、今と比べれば多くの患者が院内で亡くなってしまう。死ぬということは、医療経済的には追加費用が生じないことを意味する。従って、従来の病院というのはF1のピット作業みたいなもので、緊急ピットインした患者に大量の医療資源を投入して何とか治し、治ったら退院する。治らないと死ぬ。いずれにしても、そこで医療は終わりであったが、糖尿病など慢性期の疾病が医療の中心の対象となれば、急性期型の医療リソースをどんどん注げばものすごくお金が掛かる。そこで例えば慢性期医療に対して総額を決めて提供すべきだという考えが発生してくる。

昔のエピソードではあるが、家の年寄りを介護できず、しかし老人ホームに入れると体裁が悪いので病院に入れようという社会的入院のような現象もあった。これはQOLも良くないし、社会的コストも高いので、慢性期と急性期という医療機能を切り分けたほうがいいのではないかという意見が出てくる。戦後直後は、急性期施設と慢性期施設を分ける基準がなく、感染症と精神あとは一般病棟という3つしか分かれていなかった。

供給面の変化では、昭和46年ぐらいから1県1医大制が進み、医師の供給が急速に増加してくる。これは施療というサプライをプッシュする。前述したように、医療は供給が需要を生む側

面があるから医療費そのものがふくらんでいく要因となる。

医師が増えればその分医療費がかかるし、かさんだと国民が感じれば下げなくてはならない。かくして病院のありようは、ある時期まではドアを開けていれば客が来た状況からそうではなくなっていた。

また医療技術の向上が問題を引き起こしている面もある。別に医療機関においては余計なチャージをしようとしているわけではないが、従来だったら助からなかったものが助かることで、経済的に見ると先述したように医療行為が継続されるわけだからコストがかさむ。例えばちょっと生々しい話だが、慢性の人工透析には年間およそ1兆円が費やされている。腎臓透析を中止することは死を意味する。しかし31兆円の医療費総額の1兆円を占めている現状がある。

このように医療水準が向上する一方で診療報酬に変化がなければ、医療費はますます増加する。そこで対応として、次のようなことが行われた。まず、薬価を引き下げる。薬の値段そのものを引き下げ、あるいは医薬を分業して薬を多く出すことで儲けない（薬価差益）ようにする。それからジェネリック（後発医薬品）を認めることによって、できるだけ薬剤費を安くする。これは患者にとってみると経済的には助かる決定ではある。

他方で保険診療の自己負担を増やす。昔サラリーマンは0割負担であったが、それを1割、2割、3割と段階的に増やしていく。それから、保険間で財政調整をするようにして、大規模企業健保である組合健保から政管や国民健康保険のほうにお金を移す。

また、2年ごとに中央医療審議会で診療報酬、つまり医療の公定価格を決めるが、2002年の審議会で戦後初めて診療報酬の本体を下げた。さらに04年には、大きい変化はなかったが、DPCという病気ごとにかかる医療費の総額を決めてしまう、マルメ・キャップとも言われる制度を導入した。06年には再度引き下げて、3.16%下げた。02年は2.7%であったので、かなり大きな引き下げになっている。

人的には新看護基準を導入した。急性期の、特に急を要するような病院は手厚い看護体制が必要なはずである。例えば7床あたり1人のナースが働いているぐらい手厚い配置をしている病院に対しては、入院単価を上げて、例えば1日入院に1万8000円払う。逆に、14ベッドを1人で見ていけばよいということはそれほど緊急性・重要性の高い患者がいないはずだからそこは1万2000円とする。当然、ナースを増やしてでも単価を上げにいったほうが得なので、すべての病院が7対1というのを目指す。7対1が無理であっても、せめて10対1を目指していく。

病院事業会計は地方公営企業法に基づいていて、管轄は総務省である。総務省は内部にドクターは抱えていない。ドクターたちと協議をするオフィシャルなチャンネルも持っていない。病院事業会計はお役所の会計と違って発生主義、つまり企業の会計なので、例えば建物を造ったときの減価償却のようなことはコストに入っている。

先に述べたように病院の不採算は一般会計が負担するべき費用のはずである。その繰り出しする基準は総務省の規定に基づいて14項目設置されていて、それは一応交付税に算定されること

になっている。だから理屈の上では不採算は発生するがそれは一般会計が面倒を見る。その一般会計負担分は交付税で措置されているので、結局負担はないはずとなるが、実際には現場の感覚では、例えば 50 億ぐらい不採算が生じたので穴埋めをしたいが、交付税で措置されたと推定されるのは 21 億円しかないという不満が生じる。ところが総務省としては、供給側の言いなりになっていると際限なく持ち出しが膨らむので、決めたとおりでしか出せないと抑制的な態度を取る。

ただ、実のところ帳簿に欠損が生じて、減価償却は帳簿上のロスで本当の資金ショートでないために実務の感覚としては本当に赤字になっているわけではないというバーチャルな赤字感覚だけが残る。とはいえ経営が悪化すると本当に資金がショートする。そうすると 1 年以内の一時借り入れや、材料費を翌年 4 月に支払うというツケ払いを行う。これは価格交渉力が失われる、材料費が下がらず本質的にはよくない対処だが、沖縄県では今実際にこの問題が起きている。

病院事業のもう 1 つの問題点としては、労務管理が非常に大変であることが挙げられる。例えばマンパワーの主力であるドクターは、大学医局から派遣されている場合がある。プロパーの医療職では、ナース、理学療法士、作業療法士、薬剤師、その他もろもろの専門職がいる。それから、知事部局から派遣されている事務職がいる。さて、企業活動においては収益構造に適合する人件費システムをつくるべきであるが、病院の人件費は公務員事務職にほぼ準ずる形で作られる。西村美香氏や稲継裕昭氏たちの研究に依拠して言えば、行政職（一）俸給表をまずつくって、それに準ずる形でその他の職を加減していく。

ところで、ほかの医療職もそうだが、医局派遣の医師には固定費の圧縮や材料費の圧縮をする動機がない。病院内ではコスト高がなかなか解消しないようになっているというか、解消する方向性が自然には存在しない。

4. 都市政治理論上の福祉政策

このあたりで都市政治理論の話に移ろう。Peterson の学説理解に従って整理をしてみると、都市の政府間関係には 4 つのフェーズがある。俗に Community Power Controversy と呼ばれる地域権力構造の議論というのが、戦後アメリカ都市政治研究の中核といえる。起点は 1953 年に発表された Floyd Hunter の『コミュニティの権力構造 Community Power Structure』である。Hunter は社会学者として、要はコミュニティの背後に存在する真の権力者としての支配エリートがいて、これがアメリカの民主主義を駄目にしていくという危機感を持っている。どちらかという、規範的な分析と言えるだろう。

一方、Dahl は 1961 年に出した『統治するのは誰か Who Governs?』の中で、それを否定する。権力集団はあるがそれは非常に多元的であり、違った政策領域において一様に強い力を発揮する集団ではないとした。最終的にはそれは市長の調整を待っているのだけれど、市長は公選職で、市民の意向を非常に重視する政治アクターなので、エリートによる支配というのはあるが多元的

なエリートの支配であると考えた。それは必ず民主主義的なコントロールが利いている以上、アメリカの都市政治というのは全員参加の政治システムではないけれども、非民主的とは言えないと主張した。

もし福祉政策に関してこうした議論をそのまま適用すればこうなる。Hunter に言わせると、財界が抑圧するから福祉政策というのはなかなか前に進まないとなるだろうし、一方で Dahl 流に言うならば、多元的な調和の中で福祉には今はあまりお金を回すべきではないとみんなが考えているから、福祉にお金が回らないだけだともする。

この後、Bachrach & Baratz が「The Two Faces of Power」という論文の中で、争点提示 agenda setting という機能が権力にはあると述べている。権力は何かを曲げる力だけではなくて、そもそも何かを問題としない力というのがあるということで、agenda set ということに焦点を当てた権力研究の論文を出した。

第二のフェーズは、1966 年ごろに定量分析で Thomas Dye という研究者が I/O 分析 Input/Output Analysis を行い、都市政策の帰結は都市の外形的な特性で決定すると主張した。例えば所得とか、1次産業の比率とか、人口とか、そういったものでその都市の政策展開は規定されているので、従って現実はその内面でどういう政治が行われているかは、実際に出てくる政策の原因としてはあまり重要でない、“Politics doesn't matter.” という有名なテーゼが出てくる。

これを福祉政策に当てはめればどうだろう。Dye の発想は本人の意図とは裏腹に、方法論的にはマルクス主義的な、結局は経済で決まってしまうという経済決定論的な含意がある。お金のある自治体は豊かな福祉政策ができるし、お金のないところは貧弱な福祉政策しかできない。Dye 流の解釈ならばそう言えるだろう。

ところで政府間の関係というのは関係ないのか。Morton Grodzins という学者は憲法や比較政治が本来の専門だけれども、彼は政府間関係を有名な比喻で表現した。マーブルケーキとレイヤーケーキの対比だ。マーブルケーキ型というのは、境界がはっきりしないことを示す。レイヤーケーキというのは市町村・州・中央政府（連邦）の3層がきちっと分かれていて、その責任範囲もきちっと分かれているようなものを示す。

もう少し具体的に言うと、昔のアメリカはレイヤーケーキで分離型だと思われていたけれども、公民権運動などを要因とする連邦のさまざまな対応策の中で、財政の支援であったり、人的なつながりが形成されたりという事情を考えると、今ではそれほどきちっとした分離型の政府間関係ではなくて、もう少し融合的な、あるいは局地的に融合しているような政府間関係というのが成立するようだということを指摘したわけである。

こうした先行研究を批判的に踏まえて、Peterson は『都市の限界 City Limits』において、Theodore Lowi の政策分類の考え方を使ったのが第三のフェーズである。つまり Lowi は、政策領域ごとに政治のパターンというのは違うと主張したのだがそれを援用して、資本主義システム

の中で資本は都市を越えて動いている、例えば都市は関税を掛けることによって物資の移動を阻止することはできない構造上の制約があるというようなことを言う。

現実の資本主義システムの中において、経済というものが都市に対して与える影響は非常に強い。その際、都市に対する経済的インパクトがマイナスに働くものとして福祉政策、それからプラスに働くものとして開発政策、ニュートラルなものとして分配政策というふうな三類型を設定した。実は福祉政策は別に財界が阻止しているから抑圧されているわけではなくて、例えばもともと低所得者層の支持を得て当選したような黒人の民主党の市長のような人でも、この人は都市が競争にさらされていることを知れば、その状況に逆らって人為的な政策展開をすることは困難で、構造的に福祉政策を抑圧せざるを得ないのだということを言った。

その延長線上に『福祉のマグネット Welfare Magnets』という研究がある。Rom と Peterson の共著で、『都市の限界』の主題は経済決定仮説の要素が強いので、もう少し政治のインパクトを発見しようということ、同書では例えばリベラルな政治文化を持っているところはもう少し福祉に対して細かくやれるとはいえ、福祉政策はそれを必要とする人たちを引きつけてしまうので、あんまり福祉政策を重視すると都市は競争力を落としてしまう、結局地方が福祉政策をやる動機は構造的にないのだ、というような主張をした。

この政治文化の話をもう少ししてみよう。ある都市がマシーンの政治体制で、つまりボスがいてそのボスが市政を意のままに動かしているような政治文化を持って動いているケースと、もう少しリベラルあるいは革新主義の伝統があって、行政は政治と切り離して採用しようとする業績主義的選抜の役所文化の有無と、福祉政策のパフォーマンスを比べると、その結果には相当な因果関係があるようだということが言われている。

ここでは、福祉政策はプロフェッショナルな領域でありしたがって排他性の強い領域かもしれないということが暗示されている。

4番目のフェーズとしては、Peterson の後で、『レジームの政治 Regime Politics』という本を Clarence Stone という人が書いている。権力というのは、個人間のリソースのやりとりだけではなくて、もっと状況に応じた権力というのがある。それを、彼はシステムック権力というふうに呼んでいる。いいところに位置を取ればその人が使えるリソースが増えると考ええるような方法である。この本でストーンが扱ったアトランタの政治というのが実は『Community Power Structure』という Hunter の研究対象なのであった。Hunter の支配エリートモデルとは、結局は多元主義の説明力に対抗できないと判定されたことになっているが、彼はそれを再解釈した。実は黒人暴動や人種暴動みたいなことが起きない安定した地域体制をつくるというのはミクロな決定では描ききれないと主張した。体制を構築していく政治があって、それは実は白人のビジネス階層と黒人の中にあるミドルの人たちの間の一種の協力関係があり、その調整を一群のものとしてつくっていくことが後のアトランタの発展に決定的な役割を果たしていたという解釈を出した。

一時、このレジーム理論は注目されたのだが、「レジーム」は実体概念として曖昧な面があって流行は長続きしなかったけれども、福祉政策にとっての含意がもしあるならばどのような応用が可能だろうか。一つに Stone の描いているようなモデルとして福祉レジームを描くならば、白人ビジネスマンと黒人ミドルに相当する具体的な媒介的中核集団が必要となり、さらにその間に一定の coalition が成立しなくてはいけない。それから長期的な得失計算をした上で、こうするのが本当は望ましいというゴールに対する合意がつかれないとレジームは出来ないけれども、そういった福祉レジームみたいなものが都市で出来るとすると、得失計算というのが出てくることになる。

5. 反専門志向と消費者主義

ここで専門志向と消費者主義の話に戻す。大嶽秀夫が著した 1994 年の『自由主義的改革の時代』と 97 年の『「行革」の発想』の 2 冊の中で、彼は次のようなイメージを提示している。自由主義的改革というのは、結局は消費者主権的なものが強い。大嶽はそこまで言っていないが、後のニューパブリックマネジメントのようなものと新自由主義の背後にある消費者マインドは密接な関係を持つだろうと解釈できる。

もともと医療とか教育という専門性の高い政策領域のサービスは、受けたことに対する結果の評価が主体であるわれわれに瞬間的にはできないし、長期的に見ないと分からないときがある。例えば受けた手術の結果は数ヶ月や数年経って死んでいないということによって評価される。今受けている教育の善し悪しも、大人になった時に良かったかどうか、という長期的なスパンで決定される。

ところで市場とは、基本的に時間の概念がない存在である。すべてこの瞬間、現在価値に割り引いて考えその便益 (B) と費用 (C) を見合わせたら、 B/C が高い低いということによって考える。当然 B/C が低いより高いほうがいいと選択するのが市場適合的な決定である。しかし、医療や教育というのはその評価に長い時間がかかることはやむを得ず、したがって本来はなかなか市場的な発想になじまない面が本質的にあると思う。ところが供給側が「評価はなじまない」と言って、他方それをいいことに勝手にやっているのではないかという不満がユーザー側にあった場合、ある時それが爆発することがある。

つまり患者の 2 面性ということなのだが、患者は健康保険などを中心にしたコストの負担主体であるにもかかわらず、診療行為や教育を受けるということに関しては客体になってしまう。この 2 面性をアメリカの医療ではどう解消したか。個人が自分の受けている医療はおかしいと証拠をもって主張するのは非常に大変なことなので、コスト側のエージェントとして保険会社を利用した。保険会社はコストを下げることに一生懸命になる。必要とされるハードな医療知識をも、もしかしたら得られるかもしれない。例えば、内部に保険の査定のための医者を抱えて、その医者を医療サービス側に対置して監視力と交渉力を強める。

実際、ある時期まではこれほうまくいった。医療は日本においても強い逆風が、70年代の後半ぐらいから吹いている。例えば日本医師会は、ある時期福祉アクターの代表格のようにとらえられた時期があった。医療供給を拡大しようという主張が、左派にとっても右派にとっても十分折り合う主張だった。だから日医の言うことは、間違いではないと考えられていた時期があった。

ただし財界の一部や労働側にとって医療費が高騰するということは結局のところ保険の負担が増えることを意味する。そして、その分だけ労賃の分配が減るので、医療供給拡大は必ずしも望ましくない。その間、徐々に日本医師会の持っているネガティブな側面が喧伝されるようになってくる。例えば、脱税をする医者が多い、武見太郎の長期君臨はボス支配だ、薬漬け医療はおかしい、3時間待って3分診療では治療の質に不満だ、といったような事柄である。

私は「白い巨塔モデル」と呼んでイメージしやすくしているのだが、例のドラマ「白い巨塔」において基本となっているプロットは、基本的に医療訴訟を起こしたとしても結局われわれは真実を知ることはできないし、「あの人たち（医師）はみなグルなんだ」というイメージが根底にある。そうすると、アマチュアは結局のところ結託したプロフェッショナルに勝てないのではないかというアマチュアの持つ本質的な不信感が爆発し、当初は誠実で正直な側が必ずしも報われない、後味の悪い帰結だった同作も、続編で財前が敗訴し末期がんで死ぬことで、小説としての人気を得た。

あの財前五郎は名医ではあるが、患者に対して気持ちを沿わせることをしないタイプである。しかし、もし財前の口調が丁寧で仕草も穏やかだというような医療の周縁的な部分でパーフェクトな医者だったとすると、恐らく亡くなった患者の遺族は寿命だと感ずるだろう。施療の評価というのは一般人にとってはなかなか難しいというのはこういうことである。原作では、里見医師が無愛想だが誠実な医師と描かれて、そこは本稿の関心から言うと非常に問題のある設定なのだ。財前は有力者に対して愛想が良く、そうした患者たちにとって財前は口八丁手八丁の本当に「いい」医者である。

それである本を読んで痛感するのは、医療という行為は構造的に評価が難しい領域だということである。事実80年代には、患者主権の時代とも言えた。生活の質 **Quality of Life** の決定は患者のプライベートなものであり、つまり医療における医師のヘゲモニーに対してはノーと言うのが正しく理に適ったことだとして、日医を含めたプロの医師たちに対して注文をつけていいという雰囲気非常に高まった時期である。ちょうどこのころは、教師たちは何をやっているのか、ということが言われていた時期と連動するので、消費者マインドの隆盛ということで同類項としてみた。

今述べたことは、情報の非対称性に関することだ。医療サービスは提供する側の情報の優位があり、また便益の判定レンジは長期化するので、今、プリンシパルであるはずの「私」が施療の是非・良否を判断するのは難しい。構造的に消費者が劣位に立つし、また他の消費行動のように今回は失敗したので次はこのお医者さんにかからないようにしようということができない。「失

敗」は死を意味するかもしれない、消費の一回性が非常に高い。

他方で、医療供給は質量ともに増大していく。医師数は75年ぐらいから増えていく。病床はある程度抑えられているけれども、一般病床の数は90年ぐらいまで一貫して増えていく。75万ぐらいから120万までになる。基本的に80年代とはお医者さんは選べるし病院は選べるという状況があったので消費者主義を支えていたと言っても過言でない。

6. 医療機能の評価

一般社会からの信用が得られないとまずいので、実際に医療機能というのを評価しようと「財団法人日本医療機能評価機構」が設置された。2009年8月7日までに8,766ある病院のうち2556、しかもそのほとんどは大規模病床病院なので、病床の大多数を占める大きい病院は全部医療機能評価を受けていると言える。

しかし本当に大事なのは、実質的な評価である。Tieboutが「足による投票」という概念を1956年の論文で提示しているが、同じようなことが患者の受診選択によって行われているのではないだろうか。つまり、患者は病状が重くなった時は本当に信頼できる病院に行く。仮にここに急性期用の“重装備”の二次・三次医療対応病院があると仮定しよう。病状が重い患者はどんどん来てほしいはずだが、実際には住民からの信頼感がなく軽症の患者しか行かないとすればどうなるか。重装備病院なので固定費は高く、しかし低い報酬しか入らないので、結局そうした病院は構造的にずっと赤字が続く。

では赤字でも許される「政策医療」性とでもいうものをどう定式化すればよいか。福岡県立病院の改革論議では、もうそこしかないという基幹性、その地域における医療の中心になっている中核性、あるいはへき地医療を実施するとか、特殊医療をやっているとか、研修を受け入れているとか、救急をやっている、このような六項目の公共性を操作的に定義した。せめてその1個でもあれば政策医療に関与しているといえようが、このいずれもなければ必ずしも公立である必然性はないのではないかと審議委員で医師（九大医学部教授）でもある信友浩一氏が指摘した。病院に不利な提案を医療の内部者である医師が発言すれば、医療の外部者もその発言に飛びついて改革を進めやすくなる。実際にはこの福岡の審議会が信友氏がむしろリードしていったと言ってもよく、ここで定式化された6条件が、以後県外でも公立性保持の条件と考えられていった。

とはいえ、基幹性や中核性は先ほど述べたように県によって異なる病院ネットワークにおける公立病院の位置づけによって変わるだろう。例えば沖縄は各医療圏の中核病院がほぼ全て県立で、それ以外のライバル病院はない。その意味では、沖縄県立病院のありようが県域・圏域全体の医療を非常にきれいにコントロールできる形の医療ネットワークを持っているし、多くの圏域で県立病院が重みを持たない福島県のような事例もあった。福島ではJAの病院、市立病院、あるいは所管の違う総務部所管の福島県立医科大学附属病院が医療圏のメイン病院である。また、郡山のような大都市では、歴史的な経緯で明治時代から続く個人発祥の、今は医療法人化した私立病

院が一番中心の病院である。こうやって構築されたネットワークは今さらそれを変えようとしても変えられない。仮に変えても患者の受診行動は変えられない。

そのような多様性があるので、どこかの県でやった改革をそのまま使う政策波及がなかなか起きにくい、ないしは仮に起きてもそのやり方をそのまま使うことは難しい。例えば義務教育の二期制や学校選択制が広がったような波及は病院の世界では見られない。

7. 病院の経営

改革の過程において、人に注目するモデルとして、私の造語だが「スター院長」が、2000年ぐらいから非常に注目されるようになった。鹿児島で二例目の五つ子誕生で小児科医を担当した武弘道医師（故人）という方がいたが、後に市立病院の院長になる。さらには埼玉県に招聘され病院管理者となり、最後は川崎市に招聘されてからコンサルタントとして独立した（09年4月に逝去）。この人が来ると病院が立ち直るイメージ、いわば再建請負人のようなイメージが形成された。これがスター院長である。

似たような人に、坂出市立病院の院長だった塩谷泰一医師は後に徳島県立病院管理者となる。また舞鶴市民病院の院長だった瀬戸山元一医師は、後に島根県立中央病院、さらに縣市合併でできた高知医療センターに移り、同志社大学教授に異動した後に院長時代の収賄容疑で逮捕された。要は、彼らは経営を立て直した実績によって引っ張られていくキャリアパスのモデルが出来上がったということが重要である。

このころから病院でも、経営という独自の専門性が必要なのではないかと考えられ始めた。もともと医師は医療行為に対する専門性を有しており、それは医療における最も包括的な専門性だから指導的な立場にあると考えられる。実際に医療法の中では院長は医師でなくてはいけないとか、医療法人の理事長は医師でなくてもいいが理事の過半数は医師といったような規定も置かれている。人を傷つけ生命を失うかもしれない医療行為において法が想定しているのは、医師こそが専門家だから独占的な業務が認められているのだが、経営は違うのではないだろうかという疑問である。

医師は必然的に経営者たり得るわけではない。実際に生涯キャリアで考えれば、医師が経営者としての相応の専門性を獲得する公式のステップというのは別に保証されていない。医学科のカリキュラムにも医師生活の中にもない。こうした部分はむしろ教育界のほうが進んでいるかもしれない。学校経営は教室空間とは別種の能力だという認識があり、かなり早い時期に若い校長という事例が教育界では生じていたように思う。

一般的にスター院長モデルというのは、有能な指導者がリーダーシップを発揮して、診療時間を増やしたり資材を共同で購入して安くしたり人事を改革したりして、患者のニーズに沿った病院運営によって経営改善させるモデルとして描かれている。だが、院長や管理者の権限は本質的に必ずしも強いわけではないから、仮にある病院組織においてリーダーシップを保証したと仮定

しても、それなら当然うまくいくとは限らない。すなわち、サービスデリバリー組織としての病院は、医療行為の専門性は医師による施療の独占という形で提示されているけれども、経営行為については今申し上げたように専門性が担保されていない。たまたま優秀な人がいたらその病院は幸運だということに過ぎない。

マスター・ドクター（熟練した医師）とでも言えばいいだろうか、結局のところ従来なら当たり前であった「偉い医者」が院長になるというキャリアパスは、必ずしも妥当性を持っていないように思う。

もちろん事務方の経営関与というのも想定しうるが、事務の関与は会計や経理の管理に限定される傾向が強く、まして公務員としてのローテーション人事で非当事者的に病院勤務を行う事務職員であれば、医療事務の専門性もない、公務員として予算確保に躍起になる（あるいは費用を削減して財務体質を強化する）わけでもない。こうしてみると、公立病院の中では医師の側にも事務方の側にも「経営」が欠落していると言える。

かつては客がどんどん押し寄せるプルマーケットとして公立病院というビジネスモデルがあったが、今はそうではないために、院長や管理者の権限は限界に突き当たらざるを得ない。具体的にはマンパワーの恒常的な不足によって、どうやって医師・看護師を確保するかという困難が経営者にはつきまとう。

沖縄ではかなり古い時期から英米式のスーパーローテート法を導入している。一診療科を専門とする従来方式と異なり、主要な診療科を経験しプライマリーケアを担当できる医師養成のための研修制度は、島内の医師不足が深刻化した1960年代にスタートしている。平成16年から始まった新研修制度は厚生労働省も沖縄のシステムを参考にして構築した。

中部病院では毎年20名の研修医を2年間にわたって引き受けるが、かなり人気がある。16年度は全国8,000人の医学部卒業生のうち200名が中部病院レジデントを志願した。その20人を研修医として確保することで、そのうちのがんが沖縄に残っている。そうすると、実は研修システムというのはその後の医師確保に効果的であり、財政部局でさえも沖縄県に医師がキープされるのであれば、月20万×20人×2学年ぐらいいは出すことに同意している。ただし、これは歴史的に蓄積されたものであって、普通の病院が病院長を優秀な人に変えても状況は急に変わらないという側面はある。

また見過ごされがちな事実だが、同じ自治体の中における強い圧力として健康保険すなわち国民健康保険会計がある。つまり病院の業績が上がるということは、結局健康保険にツケが回るのである。都市部でなければ1次産業の従事者や自営業が多く、国保加入割合は高い。病院の成績が上がるとは病院の収益＝売り上げが上がり、保険の負担が増えるということと同義だが国保の負担が増えることは市町村にとって必ずしも歓迎されない。

さらに業績が上がれば公立である必要性があるのかというジレンマに直面する。現場を預かる院長／管理者としては、結局どこまでやればいいのかというミッションが必ずしもはっきりして

いないので、優秀な人を据えればそれで済むという話ではない。

首長と病院の関係を考えてみると、財政的な問題に加えて医療安全が問題視されるだろう。マンパワー確保が難しいため病院問題を解決するのが負担になる点は院長と同じである。その結果次のような問題に直面する可能性がある。福島県立大野病院事件を例に説明しよう。この病院が設置されている地域は圏域人口8万人ぐらいの医療圏で産科のドクターが2人しかいない。当該病院に一人、もう一つの中規模病院に産婦人科医が1人である。大野病院の産婦人科医は福島県立医科大学からの派遣ドクターで30代後半の中堅医師だった。出産中に胎盤癒着が発生し、手術の結果子どもは助かったが母親が亡くなってしまった。その後事故報告書を作成したが、それを基に事件後一年してから医師が逮捕されてしまう。この逮捕・刑事処分が引き金になったと思われるが、日本中の産婦人科医が「立ち去り型サボタージュ」を行うようになるという問題が起きた。

この処理について、もし医師の処分をしなければ住民サイドから批判を受けるし、厳しい処置を行えば医師の側から批判を受ける。大野病院は、そんなに都市部ではないので、マンパワー確保は派遣に頼らざるを得ない。安全問題を起点にしても、首長にとって病院というのは悩ましい存在にならざるを得ない。

結局病院を経営するということは、今まで述べてきたようにやや特殊な専門性が必要となる。その専門性は財政査定をする専門性とは違う。個々の専門性を統御するメタ専門性と私は呼ぶが、例えばカルテ管理の重要性や、医療ソーシャルワーカー（MSW）の専門性を理解できる知見、あるいは医師・看護師の専門性を統御する複雑な専門性を有しないとイケない。それができる人を探すのは至難の業である。そういう労働市場ができればいずれいい人が出るだろうと考えることは、中長期的には理に適うが、短期的には分からない。スター院長が特記されること自体、その存在がいかに稀なのかを傍証しているのだ。そうすると首長にとって病院は決して魅力的な装置ではないはずだ。最初の問いに対する、なぜ閉鎖されるのかというのは、病院を必死に維持しても特にメリットがないからということが、一応の答えになるだろう。

医療崩壊が争点化した背景には、先に述べたような「立ち去り型サボタージュ」がある。わざわざその科を自分の専門として、そんな訴訟リスクを個人で引き受ける医学生はどんどん減る。他方、麻酔科のように事故が一定確率で起きるのが必然ならば、起きたら隠蔽したり、あるいは事故の責任を組織が個人に押し付けたりするのではなく、組織として責任を取る必要がある。実際、三重県の尾鷲では年俸5,000万円という好待遇で産婦人科医を募集して、獲得できたけれども地域との関係がうまくいかずに1年で辞められてしまうとか、大阪のりんくう医療センターでは麻酔科医がいなくなって、3,500万円という勤務医としては破格な待遇で募集するけれども、なかなかすぐに埋まらない事態が起きている。

トリアージについても触れておきたい。トリアージは症状によって救急治療の優先度を決めるシステムである。それを社会レベルに拡張して、たとえば風邪の症状では緊急性が薄いので夜間

救急を受診しないようにするのも一種のトリアージと言える。兵庫県の柏原病院では、受診過多で疲労した小児科医が辞職を表明した際に、付近の母親たちが「柏原病院を守る会」を設立して、重病時以外は受診を控えようという自主的取組を行った。その小児科医は辞めず、柏原は医師を大事にするという評判でむしろ赴任希望が増え4人の小児科医が現在勤務している。ただしこうしたことがうまく機能するかどうかは予断を許さない。なぜなら、今医者に行くべきかの判断は素人にできない（トリアージは災害現場で医療者が行う）こと、さらに柏原病院は受診抑制の結果として収益性が悪化した。

こうした溝を埋めるため東京都では「#7119」という、119番に電話する前段階のコンサルテーションサービスを始めているが、コールの数が増えず期待ほどにはうまくいっていないようだ。現状では目に見えて救急病院の負担を減らす妙手は見つからない。

8. まとめ

公立病院問題というのは4つぐらいにまとめられると思う。第一に、努力すれば改善可能なもの、例えば財政状況などは基本的に給与を下げることで変えられる。せめて同業他「社」である市中病院並みに人件費の水準を変えれば概ね財務状況は安定するだろう。

第二には、努力で改善できないものとして、例えば小児科とか麻酔科にドクターがそもそもいないという診療科の偏在があり、一部の自治体は状況改善ができててもそもそもゼロサム状況に変化がないなら根本的な解決とはならないだろう。

もう1つは、給与の地域性である。中央から遠ざかれば遠ざかるほど給与は高くなっていく。実際、北海道と沖縄の公立病院の医師平均給与額は、他府県と比べて非常に高い。これはもう構造的な問題である。仮に沖縄県だけが独自にドクターの給与を下げると、労働流動性の高い医師たちは沖縄に来なくなるだろう。その意味でドクターの給与水準は市場相場を無視していじれないものと実務的には認識されている。

第三に、他分野での合意が必要な問題として総医療費額の水準が挙げられる。よく医療問題を語る医師が、OECDの平均は日本の2倍ぐらいだから、そこぐらいまで医療費を上げないといけないと言われるが、最終的には費用を負担する国民が了解しなければならない。したがってこの問題は医療固有の問題というよりも、福祉全体あるいは租税負担全体の問題として総医療費の水準を決定する問題であり、例えば医療費節約のために受診抑制という方向を取れば、素人判断の結果自分の子どもにリスクがあるかもしれないという覚悟を決めることが大事になる。

そうだとすると、医療プロパーの問題というよりは、住民がそれをどう考えるかということが大事である。医療よりは福祉で対応すべき問題であるとか、福祉ではなくて医療で対応すべき問題であるという切り分けを、社会全体が考えていかななくてはならない。

当然、こういうことは首長などが強いリーダーシップを発揮して議論と決定を行う必要がある。とはいえ実際に病院が閉鎖されそうなほど医療崩壊を目の当たりにしその問題が争点化してい

る自治体ならば、こういう議論が当落に関係あるほど切実に行われるかもしれない。しかしそうでないような地域、争点が顕在化していないところでこうした議論を行えるかどうかは分からない。

第四に医療安全に関連して言えば、最近また代替的紛争解決処理 *Alternative Dispute Resolution* を活用する、つまり裁判でない形で真相を究明する話し合いを利用する方向性も提起されている。端的に言えば医療過誤の被害者・遺族は別にお金目当てで訴えるのではなく、真実を知るためにやむを得ず裁判をしている場合が多い。また実際生じた障害などの金銭負担も軽視できない。そこで一種の保険を整備し、生じた事故に対しては無過失推定でとにかく善処しようとして、09年1月1日からは出産事故に金銭的対処を行っている。また飛び込み出産などの事例はハイリスクであり未収金の恐れもあるため、多くの病院は引き取らないが、そうした出産を減少させるにはそもそも出産前検査回数を増やすなどの公的取り組みがないと、公立病院単独では解決できないものもある。

仮に医療を含んだような全体のレジームを構築できるなら、こうした政策領域にどのような条件が必要かといえば、一つの要素として対抗的認識コミュニティが挙げられる。これは秋吉貴雄に依拠して使用した言葉だが、対抗的コミュニティがあることで、少なくとも専門家の判断が独占されていない、これは根拠に基づく決定だと地域が納得しないとストーンの言うような安定したレジームは構築できない。だから長期的な視点の公共性として、対抗的認識コミュニティのサポートによる信頼の醸成が求められる。

そうすると制度設計なり計画作りなりにはできるだけ多くの参加を募った方がよくなる。これは規範的に住民参加は美しい、と主張したいのではなく、一種の「共犯」づくりのようなものとして参加を捉えている。公衆衛生学者である岩永俊博の提示した「地域づくり型保健活動」というモデルを参考にしているが、実効性ある保健活動を構築するには計画段階から主体的にかかわらないと、誰が何をやるかどこまで自分でできるかといった分担を納得してやれないということなのだ。

その結果アカウンタビリティの明確化が達成できるだろう。ここで言うアカウンタビリティは政策評価の第一人者である山谷清志が指摘する意味であるが、そもそも実施レベル・計画策定レベル・トップである首長の政治レベルで、取るべき責任範囲は違ってくる。こうしたアカウンタビリティを意識した政策形成を行うことで、どこからどこまでを誰がやるべきかについて明示化でき当事者間で分担することで、比較的安価で効果のある計画が作れ、実行されるだろう。なかなか難しいとは思いますが、そういう方向性に1歩前進すると、地域社会として仕組作りを共有できるのではないかと思う。

質疑応答

Q. 「立ち去り型サボタージュ」というのは何か。

【宗前】 通常のスボタージュというのは現存する仕事をしないということだが、立ち去り型サボタージュというのは仕事をやめてしまうことである。辞職してほかの待遇のいい病院に移籍するのではなく、1件いくらかで引き受けたり学校の健康診断でしのいだり臨時的雇用でしばらく過ごす。あるいは転科する。

そうするとその人が去った分、例えば麻酔科医としての業務量が20だったのに今では1しか仕事をしないので19だけ業務は社会から失われている。それをサボタージュと呼んでいる。だから、あからさまに怠けるサボタージュではなくて、参加しないことで本来彼が持っていた力を発揮しないことが実はサボタージュをしているという、システム的な怠業を指している。

Q. 最近公会計の基準を変えて自治体の財政の健全性を把握するときに、たとえば交通局事業部門を公会計に連結して、会計制度で自治体の財政運営の健全性を図るということになってきているが、病院も同様のことが起こるのか。

【宗前】 病院は、もともと2つパターンがあった。原則として管理者を置いて、その管理者を置いた上で発生主義会計を適用する。1自治体1病院会計が原則である。もし複数の病院を持っている場合には、病院群の会計を必要とされる。ただし、事業管理者については置かなくてもいいということになっていた。実際に、病院管理者を置くなど地方公営企業法を全面的に適用している事業を「全部適用」、それから管理者は置かず財務ルールだけの適用を一部適用と呼んでいた。平成12年ぐらいから全適移行が非常に増えた。

それとは別に総務省が平成18年から公立病院改革プランを打ち出し、改革ガイドラインをつくっている。公立病院で、例えば先述の150床病院3つを1病院400床に統合した上で第二病院は50床、第三院はサテライト（分院）として無床診療所にする構想が例示されている。隣接官庁である厚生労働省もそういう考え方については肯定的である。というのは、医者が3院に3人ずつ配置するのと9人が1院にいるのでは、当直等々の負担が大きく変わってくる。またダブルチェックが可能なので事故を起こしにくくなる。総じて医療資源はできるだけ集約するべしと考えているようである。

厚生労働省はどちらかというと医療の内実的な問題からサポートしているのに対して、総務省の場合は財務面から考えている。彼らは医療内在的には判断ができないので、あくまでも財政的に無理が生じない利益に立っている。その意味でいうと、以前から会計ベースでの管理は行われていると言える。

病院はハコ物でもあるので、大きい施設を建てれば減価償却費が大きくなってその分収益が悪化する。ただ、病院を新しく建て替えたり統合したりするときのリサイズ決定は誰がやっているのかについては、現時点では把握していない。

制度上、病院は知事部局が作るのだからドクターたちの意向とは別ということになっているが、病院建設の審議会を見ると外部者は呼ばれているけれども、外部の審議委員もゼロベースで細かいことを考えているわけではない。事務局案が提示されれば、それに対して指摘はするけれども根本から否定したりはしない。そうすると、事務局案自体が内部でどのように構築されているのかという疑問が残る。もしかしたら内部化されているドクターやナースたちの希望が反映されている可能性もあるだろう。

もしそうなら、個々の医療者は自分の目の前の診療のありようから望ましいサイズを主張する。それを積算すればオーバースペックになったり、自治体にとって負担可能なレベルを超えたようなものになったりするだろう。

通常は積算単価などによる上限を設ける、あるいは既存の病床制限を根拠とした議論を経て最終的にあるサイズに納まるというプロセスがあるはずだけれども、病院のサイズに関していうと、1つは建物のコストに関して必ずしも強い統御力が働いていないかもしれない。もう1つは病院が開業後に必要な医者数や患者のニーズまで考慮に入れた需要予測をしているわけではないと推測される。それだけ、病院経営や地域の医療ニーズの把握という点で経営専門性が欠落していると言える。

Q.研究の問いの答えについて詳しく教えてほしい

【宗前】冒頭で述べたことをもう少し詳しく述べたい。1点目の問いである「なぜ閉鎖されるか」というのは、実はかつて人気はあったけれども、今ではそれほど人気がないということだ。それを維持するコストを支払ってでも、統治の正当性が高まっていくとか、自治体に対する信頼感が増す、少なくとも減らないということにつながるのであれば、一般会計からの繰り出しというコストを支払ってでも維持する。また様々な医局に頭を下げに行ってドクターを確保する労苦を厭わず病院を維持することが重要になるはずだ。

現実には、科を閉鎖する事態は頻繁に生じている。閉院のインパクトは大きすぎてそこまで踏み込まない自治体でも、実は縮小均衡を図ろうとすることは多い。病院は自治体にとって無理を

して維持するほど魅力的な政策装置ではなくなっているのではないか。

とはいえ「なぜ閉鎖されるのか」という問いは、本当は研究における大きな問いというより動機に近いのかもしれない。病院を研究することの意味だが、かつて装置を維持するということが福祉政策を重視していることの具体的反映にはかならなかったけれども、今では病院を無理やり維持すること、あるいは魅力のない病院を維持することは、必ずしも福祉政策を重視することにつながっていないように思われる。つまり、病院を維持すること以外の政策によって自分は福祉政策を重視しているとアピールすることが十分可能になってきているから、首長は情勢に抗ってまで閉鎖を回避しないのだろう。

2つめの問いはコスト高の運営が放置されていることだった。この問いをもう少し敷衍すると、昔は病院はコスト高だと思われていなかった。やむを得ずの出費だから、赤字になってしまうのは当然であるという認識があった。あるいは、そもそも実体として赤字でなかった面もある。例えば医師以外の給与水準が十分に低く、保険診療の枠内でやっていけたということだろう。当時は病院が今ほど装置産業でなかった。CTを1台買うのに何億円も掛かるというような時代ではなかったので、その意味では構造的にコスト高にならなくて済んでいたといえる。現在では病院の運営コストが問題とされるようになってきていること自体、1番の答えとも関係するが人気の低下を象徴していると言える。

人件費について言えば、病院の一番の収益源というのは入院管理費で1日あたりベッド収入が大きな割合を占める。ベッドに必要なナースの配置でベテランを3人配置しようが、新人、中堅、ベテランを1人ずつ配置しようが、入ってくる金額は頭数だけで決まるから変わらない。そうだとすると、医療職の賃金カーブはフラット化するのが望ましい。つまり、病院がナースを採用すると若いうちから相対的に高い給料をもらえるけれどもすぐ頭打ちして、なおかつ高給である上級ポストは限られている。だから、主任、病棟師長まではいくが、その上の副師長や病院の総師長というのは、ごく限られた数しか置いていない。そういう意味でいうと、賃金カーブは急に上がっていかないようになってきている。それが報酬適合的という言い方をした趣旨である。

Q. 病院の縮減について、県が所管している病院を見ながら、この病院はこの科を減らす、この病院はこの科を減らす、という全体のバランスを考えた経営を病院側に持ちかけていくものなのか。

【宗前】実際にそれはできていない。つまり「広義の経営の不在」というのが、この研究の一つのキーワードになっている。医療や医師の側の病院経営という視点の不在もあるが、実は病院群を経営する県庁側の経営の不在というのものもある。

医者がいなければ連れてくるなど対症療法は取る。ナースその他の医療職と比べて相対的に確

保が困難だし、一人の医者 の 限界収入が 1 億 4,800 万円に相当するならば、年収で 3,000 万払っても惜しくない と 考えるだろう。その際、その 1 億 4,800 万円分は国民健康保険に請求がいく という発想を県庁は持たない。現実には目の前の県立病院の経営成績というのを上げることに集中するのである。その際、例えばあまり人気のない科、あるいは確保するのが難しくなっている科 というのはある。

1 つは、小児科、産科、麻酔科と言われるような「不人気」3 科である。これはそもそも人がいないので確保が難しい面がある。また意外に不足している科としては、外傷から手術まで全部行える一般外科が挙げられる。さすがに一般外科は必須と考え、なんとか確保するだろうが、マイナー 3 科であればフルタイムでない医師でもいいと確保するかもしれない。しかしなぜマイナーかと言えば医療リスクが高いからである。つまりその本誌鬱的な特性上、一定の確率で事故が起き得るので訴訟を抱える可能性がある。その分医師を、なんとか確保しようというモラルは上がらないのが自然だろう。

明確な経営判断があつて意図的に特定科を廃止したというよりは、むしろ、その地域に小児科などの診療科偏在が生じる問題を認識してはいるが、あらゆる手を講じてまで対処しようという雰囲気を感じられない。

Q. 専門性のいろんな種類の違いは、どのような経験をすれば出てくるのか。

【宗前】先ほど例示したスター院長たちの存在は、まさに偶発的というか、彼らはどうしてそうなったのかということを追えないし再現できない。例えば武先生は九大の医局から鹿児島市立病院に転じて、小児科医として産科チームに参加し、周産期医療チームをつくり上げた。当時は、周産期医療という考え方自体が新しかった。出産に小児科医が参加するのは当然ではなかっただろう。それが彼の医療観に大きな影響を与えた可能性はある。

やや定性的な話になるけれども、『医療の限界』（新潮新書）など医療問題について積極的に発言する医師たちが多くなってきている。彼らは社会と医学の関係に初めから強く関心を持っていたわけではない。その多くは心臓外科医などの臨床医であった。彼らが今発言していることと彼らが本来持っている専門の間に、本質的な関連性はない。

要は、ある人が良き経営者になっていくプロセスというのは、今のところ要素還元した上で再現できない名人芸のようなところがある。どちらかという と、サイエンスではなくてアートもしくは天性とも言える。

恐らく彼らは「気づく能力」を持っていて、せつかく自分が勤めている職場としての病院をこうしたい、ああしたいと考え、天才的な観察眼で自分の経験していない職種の人たちのことも含めて医療のありようを考え、そのありように対して個々の職種の人たちはどう関与できるかとい

うことを設計できたのだろう。

このように、院長として大事なことは、医師として熟達することと病院経営者になるということとは別であるということをはっきりと認識することであると思われる。

Q.医療における参加について説明してほしい。

【宗前】医療に関して2つ挙げることができる。

第一に、参加して計画を作ってもらふ人たちというのは、言葉は悪いがクレームをつける可能性のある人たちである。そういう人たちに計画作りの内部に入ってもらい、ユーザーとして言い放しにするだけでなく、実はいろいろ事情があるということを知ってもらふ。そういうところに参加型計画作りの1つの意味というのはあると思われる。ある方向に誘導づけをするのではなくとも、作っている内部の大変さを理解してもらふことも目的の一つとなるのではないか。

もう一つはコミュニケーションの深化である。私は参加に関して楽観的なのだが、コミュニケーション能力を信じているからかもしれない。たとえば事務局である行政側が参加した市民のヤル気をわざわざそぐようなことがなければ、基本的に役所がゴールとする公共性の方向性と、住民が本質的に望んでいる方向性は対立しない。医療で言うならそれを1つの大切な地域資源と見なして乱用しないようにするだろう。

例えば子どもが目の前で苦しんでいる場合に、一晩様子を見ておいても大丈夫なのか、それとも救急措置が必要なのかは医療知識の乏しい一般市民には分からない。分からないからこそ、「コンビニ受診」をする。これは渋滞と同じで、自分は実は渋滞の加害者でありつつ被害者感を持つ。何かあってからでは遅いから、連れていけば良かったと後悔するより連れていったが何もなかった方が良く考えるだろう。そうすると需要抑制するようなゲートキーピングをすれば問題が改善するという話ではないことが分かる。医療はシステムチックに出来上がっていて、自分の何気ない行動が他者の厚生を妨げることはあり得るし、それはお互いさまだということを知ることがまずは重要なのである。

前述した「#7119」がうまくいかない理由として、東京都の救急体制の巨大さを挙げることができる。1,000万人以上の受益者を抱えるシステムの中で、自分もその一翼を担っているつまり便益を享受すると同時に構築している主体だという意識は、なかなか持てない。参加といっても、数十名集めてワークショップを作った程度では医療体制構築などの目的から考えて意義は薄いだろう。しかし、地域医療のありよう、例えば周産期医療や小児医療のありようとの関係でいえば、ある程度の市民が参加することによって、自分たちの望む方向と役所が実施しようとしている方向性はずれていないということの認識を一致させることは可能だろう。

Q.「専門性」というのは誰が決めるのか

【宗前】これは難しい問いである。それは閉鎖的な認識コミュニティの人たちが決めるというのも一つの答えだろう。例としては研究者だ。大学院かそれに準ずる教育を受けていないといけな
いとか、一定の間隔で論文を発表する必要があるとか、その論文はジャーナルなど制度的に学術
性が認証された媒体に掲載される必要もあるなど、結局相互承認の世界だ。ところがそういうコ
ンベンショナルなアカデミアの必要条件は全部そろえているけれども、そんな人を今の世の中は
それほど多く求めないことも、残念ながらあり得る。

そうすると、ある知識の保有が *expertise* だと言われるのは、恐らくは社会が受容することと
クローズドな認識コミュニティの承認の交差項に存在するのではないか。「白い巨塔」の例示を
使うなら、財前は外科でやり手で、積極的なタイプ。どちらかというところとスポンサーに対して快活
に振る舞う。他方、里見助教授は納得いくまでやるという職人タイプで、無愛想だし身なりに気
を使わない描き方をされている。

文中の里見助教授は今の医師ではなく、例えばインフォームドコンセントを全く取らない。つ
まり、彼は職人だから信じたことをやればいいと考えているフシがある。徹底的に検査をして確
定的な診断ができるまで何も言わないのだが、そのせいで患者は不安がる。

昔の赤ひげ的な基準なら里見はある種の理想だったろうが、現在の感覚なら「昔の人」と感じ
られる。それは一体どうやって判断されているかというところ、一つにはやはりインフォームドコン
セントを取らないと患者は不安になるというのが医療のプロフェッショナルな世界でも受け入
れられつつあることに起因しているだろう。

ある医者、自分が入院して初めて患者の心細さを知って、医者は患者学を知るべきだとい
うことを言う。つまり社会的に認知されているプロフェッショナルな有り様と、プロフェッショ
ナルとしてどうしても譲れない一線、つまりプロフェッショナルとアマチュアの差というのが引け
なくなってしまう線があるので、その線の中で専門知識の有り様が規定されていくように思わ
れる。

(平成 22 年 8 月 31 日)

金沢市教育長インタビュー記録

石原 多賀子¹

1. 金沢市の教育改革

【本多】 現在、金沢市で取り組んでいる教育改革案について、立案の経緯（発案者、問題認識）、計画期間、最終目標の見込みはどのようになっていますか。金沢市の教育改革は有名であるということなんですけれども、この辺の教育改革について、経緯ですとか、計画期間とか、それから最終目標は恐らく計画当初とはかなりまた違っていらっしゃるのかもしれないんですが、その辺のことをちょっとご説明いただけると。

【石原】 金沢市で取り組んでいる中で、特徴的なのは「学校教育金沢モデル²」です。

まず金沢市の場合、自治体として平成7年に「金沢世界都市構想³」というものを策定しています。これは自治体としての施策の基本で、この中に「世界に通じる人づくり」という大きな柱があります。とかくこういうのはただ言うだけで終わってしまうんですが、これを具現化することを教育委員会でできないかという議論の中で、私どもも、では具体的にどういうふうに取り組んでいこうかと検討した結果、平成8年より全国自治体で初めての試みとして、全小学校に英語活動を導入しました。

これは当時の伝達行政の中でかなり勇気の要ることでしたが、できることはしていこうということでも取り組みました。

その経緯については1つは市としてのまちづくりにおける教育施策。もう1つは、この地域のいわば置かれている状況。日本海側に位置し、アジア各国との非常につながりが深い地域です。直行便で数時間ぐらいで行けます。ここの地元企業も中国、韓国、東南アジアに進出しています。

そういう中で、これからはもっと子どもたちに共通語である英語をしっかりと教えてほしい。自分達は大変苦労しており、中・高・大学と10年間やって使えない英語教育ではなくて、10年間やったら、やっただけの成果が出るような教育をしてほしいというご要望も大変強うございました。

【本多】 それは経済界からということですか。

¹ 金沢市教育委員会教育長（インタビュー当時）、現在北陸大学 未来創造学部 教授。

² 学校教育の質向上を図るために平成16年より実施されている。「『世界都市金沢』小中一貫英語教育」「学校二学期制」「学習指導基準金沢スタンダード」の3施策が大きな柱となっている。

³ 国際化、高度情報化、高齢化の急速な進展、地球規模での環境問題、更に地方分権などの大きな時代変化を踏まえ、新たな視点、発想で、今後の総合的なまちづくりの指針として平成7年に作られた。「世界のなかで独特の輝きを放つ都市づくり」「住む人一人ひとりのしあわせを目指す都市づくり」をテーマとして、都市機能整備や学術・文化の創造や育成などを掲げている。世界に金沢を発信していくことを目的としている。

(<http://www4.city.kanazawa.ishikawa.jp/29001/siseinogaiyou/matidukuri.jsp>)

【石原】 経済界もそうですが、PTAの特に父親のほうですね。

【本多】 そういうルートですね。

【石原】 PTAからも経済界からも要望はありました。それから姉妹都市が中国、ロシア、韓国にあります。それらの子ども同士の交流を通して、アジアの子どもが共通語の英語でいろいろとお話しくださるのに、こちら側のほうがなかなか話せないという、子どもにコンプレックスがありました。子どもたちが「私たちもああいうふうに話せたらいい」と思っていること等総合的に考えて、できるだけ早い時期すなわち、コンプレックスや羞恥心がまだ少ない小学校ぐらいから、緩やかで自然な形で英語に慣れ親しめるような基礎教育をしていったらいいのではないかと考えました。

この英語活動のためにはかなりの準備を重ねました。この英語活動をすべての学校で取り組むという、新しい試みの中で初めて学校の先生方が自分たちで考えて、自分たちで工夫して、自分たちですということを経験したと、こんなお話を聞きました。「指導書があればこなす授業ですませることができましたが、このような先駆的な英語教育では指導書がないわけです。そういう中で、自分たちでいろいろと工夫したということが自信や大きな力になっていったのではないかと思います。」

同時に小学校の先生は一般的に英語が得意ではありませんし、免許にもそういう領域はないですから。地域の力を借りようというので、当初は民間の英語指導協力員という制度をつくり、ボランティアとして学校ごとにお願いました。教育委員会で面接等をして、合格した方たちが学校に入って、先生と一緒に英語を教えるという形をとりました。

このことも地域連携という点では非常に具体的でした。今と違って、当時はまだ地域連携はなかなか学校も消極的でしたけれども、英語は小学校の教員にとって自分たちの不得意な分野ですから、地域の方が入ってほしいということで、逆に積極的に地域に公募をかけたか、お願いしたりしてご協力いただきました。

学校教育で英語活動を行うメリットは体系的であることと、継続性があるということです。そのために「英語活動の手引き」を教育委員会と教員で作って、学校サイドでそれを基に実態に応じて工夫するということにいたしました。

ところが進めていくうちに、もっときちんとした教育活動として取り組めないか、つまり子どもたちが慣れ親しむということで、いつまでもゲームや歌ばかりでは、小学校5、6年生が退屈してしまうというような意見が各方面から出てまいりました。ちょうどそのころに、国のほうで特区の制度ができ、市長のほうから、何か特区で思い切ったことができないか検討してほしいとの指示がありました。ただし特区といっても下準備や、そういう気運や取り組みの実態がないと、突然に何か独特のものというのはできませんね。

子どもたち、教職員、保護者から、もっと充実して質的に高い英語教育を、特に小学校の高学年段階で行ってほしいという要望が出ていましたので、今までの約8年間の経緯を踏まえて、特

区申請をしたということです。

これが金沢市の小中一貫英語教育の特区⁴ということで、小学校3年生から「教科としての英語科」を設定しています。教える人をどうするかということが一番問題になります。

「教科」というのは教える人と時間とカリキュラムがしっかりしていることと、評価手法があるということが必要です。教える人は全国公募しました。最初の導入のときには全国公募で、約400人が応募下さいました。約40人の人を採用いたしました。

そのときに私も面接に立ち会ったのですが、面接は日本語と英語と両方でしました。大変英語のレベルの高い、バックグラウンドの多様な人たちが応募してくださいました。あらためて日本ではこういう人材がたくさんいるんだなと思いました。

それからもう1つは、金沢のこの教育施策に自分は共鳴したから、ぜひ講師になりたいという人たちがたくさん応募して下さったことです。それは特に女性に多かったのですが、なかには男性もいました。彼／彼女らは、例えば海外に行ったとき、または自分が仕事に就いたときに、もっときちんと英語の基礎教育をしておくべきではないとか、いろいろな思いがあったそうです。金沢で結婚したという人や、会社を辞められた方々が応募しておられました。金沢の教育施策に共鳴して、あるいはその実現に役立つなら、自分が頑張っていきたいという意志を持っていました。従来 of 教員採用に応募してくる方は、教員になりたいから応募するのですが、金沢市の英語教育の場合は明確に、小学校から英語教育をするということに自分は共鳴したから、ぜひ英語教育を金沢でしたいという方たちにお問い合わせいたしました。

新たな英語教育の取り組みにおいて、金沢の歴史や文化を、英語で子どもたちが発信できるような力が必要ではないかと思いました。従来は海外の文化を学ぶということが主流でしたが、子どもたちの国際交流を見ますと、外国の子どもたちが自国の文化をしっかりと発信できる英語能力を有していました。金沢の子どもにも自国の文化を発信できるような力をつけさせよう、と金沢の文化やくらしも意識した小学生用の『Sounds Good』（英語の副読本・独自の教科書）と、中学生用の『This is KANAZAWA』という、金沢のことを英語で説明している副読本を作成しました。

これも作りましたら、大変評判がよかったです。学校だけでなく転勤族の方などが初めて知るような金沢の文化もたくさんあったようです。また英語の先生はじめ、むしろ教えるほうが、「じぶ煮」という金沢の料理や「金箔」や「能楽」のような金沢の文化を英語でどう表現していいかも、今まではあまり考えたこともなかったと言っていました。

同時に、これを契機に、教員が副読本に載っているような金沢の名所を見に行ったり、金沢の文化を勉強したりして、自分のまちの文化を勉強し、それをまたいろいろな国の人に発信してい

⁴ 平成16年度より開始。小区学校で3～6年で英語科新設(35時間以上)、金沢市独自の英語副読本使用、小6で中1教科書の一部を学習、中学校の英語授業数拡充、選択英語の開設などの特徴を持つ。

こうということへの関心が大変高くなりました。

中学校では現行の学習指導要領では週3時間ですが、金沢はそれに上乗せして、週4時間になっています。それを使って、せっかく英語を学んだら、何のために学んだのか。子どもたちにとっては自分のふるさとの歴史や文化、あるいは自分たちの生活や思いを英語でも話せる。そういうところに1つの目標を置こうということにしました。これは今までの日本の英語教育には欠けていたところで、いくら教わっても、海外の方が来ると何も言えない。「Nice to meet you」と言ったら、もう終わってしまうということはよくある話です。「好きな食べ物は」とか、「何歳ですか」というワンパターンから脱却して、自分のふるさとを通して、世界へのつながりを持っていくことができるようになってほしいと思っております。

そういう子どもたち、つまり世界に通じる人づくりを、こういう形で実現していこうという、新しい試みをひとつの施策としています。これは膨大な予算もかかります。市単独でしているものですから。担任の先生は担任としてかかわり、英語指導者としては金沢で雇用している、英語指導講師・英語インストラクターです。指導講師は、金沢市の財団のプロパーとして、それからインストラクターは非常勤としてということで現在お願いしています。

【青木】 プロパーというのは英語指導講師ですね。

【石原】 そうです。

【青木】 これは常勤で、任期なしですか？

【石原】 3年の任期です。教育委員会ではなく、国際交流財団の所属になっています。というのは公務員としてすぐに採用することは難しいのと、学校においては、県費負担教職員との関係もあります。市としては当初は非常勤で全部採用したのですが、非常に優秀な方たちなので、何とか金沢の学校教育の財産にしていきたいと思いましたが、人件費と定数の問題であり、しかも公務員の世界ですのでなかなか難しいのです。

そこでひとつの工夫として国際交流財団に雇用していただき、ただし、3年の任期付きですが、今は1回目の更新をしているところです。今後、こういう人たちが現場の中で活躍し、定着していくにはどのようにしたらいいかということ、現在検討しています。

学校の教育活動は県費の先生が基本になっており、そこに市費の先生が入ってくることには抵抗感があります。県費負担教職員の勤務条例は県が定めますし、いろいろなことを全部県が仕切っている中で、今のところ、英語という特別の枠組みの中でしているのも、うまくいっているのではないということもあります。成果としては子どもたちの英語能力判定テスト等をしていすると、大変高い水準の成績を修めており、高い成果を上げているというふうに思っております。

学校教育の成果というのは私たちが頑張れば、すなわちいいカリキュラムと、優れた指導者によって伸びるものだなということを実感しました。教育委員会が家庭と地域を学ぶ情報誌というのを出版しております。『かけはし』というんですが、今年で4年目となります。これは今年の3月のものですが、中学校3年生の英語の実力について書いてあります。金沢市と全国平均

の英検3級以上の合格者数が載っておりまして、金沢は過半数が合格していて、全国平均の32%よりはかなりいい成果を上げています。

小学校6年生も、児童英検⁵のシルバー（中級）の正答率が平成17年度で78.4%、19年度では82.3%とだんだんと高くなってきているという成果があります。この児童英検のシルバーというのは、サンプルの一部を校長会などで聞いてもらいましたが、ナチュラルな英語で速いんですね。校長先生たちは「何を言っているか分からない」と言います。けれども、子どもたちにとってはこの英語の聞き取りの速さは「別にごく普通」とか「分かる」というレベルなのだそうで、一般的に中高年の英語を聴く能力は子どもとは違うんだなと思います。子どもは英語を柔軟に獲得できる能力を持っています。やっぱり音楽に近いんですね、言語を聴きわかる能力というのは。

これを契機に、子どもたちが家庭でもいろいろと関心を持ったりしているということが良かったのではないかと思います。そういう意味では金沢市が世界に通じる人づくりの、ひとつの具現化として、特区を活用することによって、具体的なコミュニケーションとしての英語の能力や、ふるさとへの関心をより高めて、そういうものを目標にしていけるということが、大きい特色ではないかと思います。

これは教育委員会だけでは、絶対できません。まず市長が、自治体の教育施策として組み入れたからこそできるということに尽きると思います。同時に議会が、約2億円の予算を承認しなければできません。議会も、これについては当時大変理解を示してくださいました。

ですからやはり自治体の教育施策は、首長が教育施策としてその実施に強い意欲を持っていることが必要です。それからそれが地域のニーズと、時代の要求の流れに合っていなければ、いくら提案しても難しいんですね。経済界、PTA、一般市民が未来への投資として賛同しないと。首長はそういうことの総体として予算として提案するので、また、議会も選挙の地盤である地元の様子を見て賛同するので、こういう流れがあれば導入はしやすいです。

それから平成8年から、少しずつ継続して取り組んできたという実績があります。既に平成20年ですから、12年間を単独で細々とですけれども、継続的に、体系的に取り組んできたということが、私はひとつの成果ではないかと思います。

2. 教員の海外研修

【石原】自治体の教育施策が成功するときは、先駆性があり、今の日本や世界の方向と合っているということですね。金沢市の英語担当教員の研修については、中国の大連市に先生たちを派遣して大連市の学校の英語教育を見て、大連市の学校で授業させてもらうという仕組みをつくって、今年で5年目です。

これは6年前、アジアの英語教育を視察に行ったときに、私たちは大変ショックを受けました。

⁵ 身近なことを聞いて理解の程度を測るリスニング中心のテスト(各年度の1月に実施)

中国や韓国では、小学校から英語教育を入れていましたし、小学校の英語の授業は英語のみで行われます。私どももそこで子どもたちと英語でお話しましたが、彼／彼女らの英語の能力も高いですし、子どもさんたちの問題意識や発想も豊かでした。それから先生方ともお話しして、金沢の先生も大変学ぶことが多く、やはり「百聞は一見にしかず」「目からうろこ」という大きな感動でした。この感動と実情をできるだけ多くの教員や市民に伝えたいと思いました。今まで海外派遣をしていましたが、それまでの報告書は復命書であり、また研究報告や紀要だったのです。

ところがそういうものは、広く一般の市民が読むということはありません。学校のほとんどの先生も、分厚い紀要を全部読むということはないのです。派遣した先生は向こうの子どもの授業のようすや、ミーティングしている様子を全部ビデオで記録していました。それを編集して、各学校やPTAの方に見てもらいました。市議会常任委員会でも見ていただきました。

ビデオで実際の様子を第1回目の派遣報告の折、市の幹部職員会で見ていただきました。市長や市の幹部の方たちは「いやあ、百聞は一見にしかず」、同じアジアの漢字圏内の英語教育の水準の高さや子どもたちの活気に目をみはり、「学校教育はどうあったらいいのか、子育てはどうしたらいいのか、そんなことを同じ教職にある先生たちが一緒に考えたらいいんじゃないか」ということで、第2回以降の派遣につながりました。

それはビデオで報告するということが、非常にインパクトがあったと思います。当時、河村文部科学大臣の「これからの教育を語る懇談会」の委員でしたので、そこでもぜひこのビデオを見ていただきたいと思いました。日本の隣の国で、今こういう教育をしているということを地方の一般の先生のホームビデオですけれども、編集したものを見ていただきました。皆さんは、「いやあ、こんなに生き生きしてたら、いじめもないだろうな」とか、「いやあ、すごいね」というようなお話をしておられました。

国や県のいろいろな委託や研修でしたら、全部文書での報告・紀要ですね。ビデオはリアルに分かり、多くの人に見ていただけますね。金沢の先生は、2回目からは中国の授業に感心するだけじゃなくて、中国大連市の小・中学生に『This is KANAZAWA』を使いながら金沢の歴史や文化を伝えたり、また子どもや教員とディスカッションをしています。

研修校の中国大連市の教員の英語力はレベルは高いです。ですから金沢の教員は、向こうで授業を見たり自分が授業をしたりする準備で、ものすごくよく勉強しています。自分が外国へ金沢の代表で行くということもあり、その誇りと研修の準備で先生はすごく力をつけていくのだろうというふうに思います。

これが研修のひとつの工夫で、これも特区という制度の中で可能になりました。自分たちで考えて、自分たちで頑張らなければいけないというのが特区の環境なのです。今までは「教育委員会の説明がまだありませんから」とか、「通知の文書がまだ出ていませんので」というように指示待ちの傾向にあり、それが教育活動のベースとなっていました。しかし、特区の英語教育は国や県が指示を出すわけでもない。解説書を出してくれるわけでもない。自分たちで行動しなけれ

ばできないのです。

さらに、「特区」というのはその出口の成果をきちんと把握するということが条件付けられています。国も英語力の指標としている中3における英検3級以上はどのぐらいの割合かを調査しています。小学校の場合は児童英検があります。そういうものを使った客観的な指標は、子どもにとっては励みにもなり、私どもにとっても特区での教育の成果を把握して進めていくということをしています。

課題はやはり市費で雇用している人材について、今の県費負担教職員制度の中で、今後どういうふうに整合性をとっていくのかということです。それからもう1つは新しい学習指導要領で、5、6年生以上は英語活動が必修化になりました。今の金沢市のレベルからいうと、はっきり言って国が設定するレベルは非常に低くなります。英語活動で、金沢市が10年前にやっていて、それでは物足りないからといって特区を申請したのを、10年以上も前に戻すというと、なかなか現場も保護者も子どもも「何で？」と納得しないでしょう。

そこを今後どんなふうにしていくかということを検討しておりますが、やはり私どもはアジアのいろいろな国とのお付き合いが深いので、アジアの国々の子どもたちと同様の英語教育レベルを金沢の子どもに与えたいと強く思っています。金沢の先生が中国へ行ったときに特にそう思うようです。

これは教育再生懇談会⁶で英語についてはデータが出ていましたけれども、日本の中3レベルが中国、韓国、台湾の小6レベルだといえます。それから日本の教科書の厚さが中学校3年間で5分の1。量において、ものすごく格差がある。レベルにおいても、違いがあるというのは私も事実だと思っています。英語だけではないですね。数学でも、理科でもそうです。日本の中学校2年生の数学の教科書を向こうの先生にお見せしたら、「小学校のと間違えたんじゃないですか」と言われました。日本では、ゆとり教育の中で、学習内容を削減するとともに、小学校高学年に習っていたものを中学へと先送りしたのに対し、中国・韓国は逆バージョンで、教科書の厚さ・内容からみてもわかるように小学校、中学校は日本よりはハイレベルなことを全体にやっているような印象があります。

それから子どもたちはものすごく元気ですね。また、先生のあの使命感と授業のうまさ。英語も上手ですね。金沢のある先生は、「私たちも1年ぐらいあの授業を受けたら、すごく英語ができるようになる」という話をしていました。(笑)

最近学校の先生はよくいろいろなことを言われますが、海外へ行くと、向こうも同じ教員ですので、教員同士で自分たちの授業をよりよくするにはどうしたらいいとか、子どもをどう育てたらいいとか、そういう共通の課題や悩み、そういう中でいい刺激を受けて、頑張っていきたいという思いを持つようになったということは、とてもいいことではないかなと思います。

⁶ 平成20年5月16日 教育再生懇談会（合宿審議第2セッション）、投野由紀夫東京外国語大学准教授の発表より。

例えば教育委員会で抽象的に「中国の子どもたちの元気を金沢の子どもにも」と言っても、どうしていいかわかりませんが、実際に向こうで授業を見ると「ああいうふうに元気で、パワフルで、授業も非常にテンポがいいし、具体的で非常にいい」と言います。いいことは学んでいこう、そしてまたこちらのいいことも伝えていこう、そういう前向きの姿勢が先生たちに出たことはとてもよかったと思います。

ただ問題は、その主力を担っているのが、市が採用している指導講師やインストラクターと、それからその人たちと一緒に組んでいる担任の先生ですね。担任の先生の中には年代によって、特に、若い先生は英語に関心を持っています。小学校の先生は中学校に比べて教科の専門性が分かりにくいということもあり、英語は自分の得意分野にしたいというような意欲を持っている方も、逆にいますね。

金沢市教育委員会の英語の指導主事は中学校から1名と、小学校から1名割愛しています。小学校からの指導主事は中学校の英語の免許も持っています。英語も堪能ですし、子どもの扱い方もとても上手です。2年前でしたか、内閣府のほうから、この特区の検証ということで、評価委員の先生方が来られ、弥生小学校に見に行かれました。そのときの授業をしていたのが今指導主事をしている先生なのですが、インストラクターと担任とが連携して上手に子どもたちを指導しているので、評価委員の方が大変感心をしていました。柔軟で熱心にすてきな取組をしている先生は、「自分たちで一生懸命考えて、工夫をして、自分たちで責任を持って新しいことにチャレンジするということを学んだということが、自分にとっては有意義だった」と言っておりました。私はそういう先生たちを育てていく教育が一番大事ではないかと思います。

ただそれも抽象論ではなく、こういうことを初めて学ぶわけですので、教育に携わる者が責任感を持って切磋琢磨しながら広い視野を持ち、判断し、さらに改善していこうという意欲と能力は、とても大事です。

3. 2学期制

【石原】 金沢市の「学校教育金沢モデル」の二つめは、2学期制を入れていますが、これは地方分権一括法を踏まえて、市町村教育委員会に移譲された数少ない、ある意味では唯一の権限かもしれません。これまで学期は県が決めていましたが、学期の決定を市町村にということで、一般的には大してあまり影響のないような権限だというのが評価でした。

ただ権限というのは上手に使えると成果を得られるということです。当時、平成14年から学校5日制が導入されるということで、保護者からは「授業時数や内容が削減されて、本当に大丈夫なんだろうか」とか、「うちの子どもは塾へ行かなければいけないんじゃないか」とか、そういうお話ばかりでした。調べてみましたら、学校週5日制になりますと、第3学期は休日・祝日を合わせると授業日と休業日が半々になります。学期として、授業日と休業日が半々の学期というのはどういう意味があるんだろうかという質問等や、そもそも3学期制が短くあわただしいとの

意見もありました。

6日制においても、授業時数がなかなか確保できない第3学期で全部教育課程が終わらないというのもよく聞きました。

さらに、今の状況の中での夏休みの問題です。かつて夏休みは農繁期に、子どもたちが手伝うようにと設定されたという経緯もあるようですね。ですから学校管理規則を改正するときにびっくりしたのは休業日として「農繁期」と書いてあるんです。今どき農繁期で、子どもの労働力を使うなんていうことはないわけですが、年配の方に聞くと、昔は田植えの時期とか、稲刈りのときに子どもの労働力も動員するので、学校も休みにしていたようですね。今の1カ月半の夏休みではなかなか家庭だけでは、子どもをきちんと教育できない、むしろ放任になってしまうということも、再三再四、問題になりました。子どもは休みでも親は働いている家庭も多く、食事も子どもがコンビニで買ってすませている等も珍しいことではありません。

日本の社会の仕組みでは親が夏休みを1カ月半取れるというようなことはないですから、共働きも多く、核家族化の中で子どもだけお休みという、すなわち子どもの生活リズムと、親の生活リズムとが違っている中で、学校だけが休みに入ってしまう。そういう中で、もっと子どもが夏休みを有意義に過ごせないかということも、この2学期制の中で問題になりました。

金沢市の2学期制では、秋休みは10月の3連休のところだけです。夏休みにはサマースクールを実施しています。これは各学校の裁量で行うものであり、予算だけ金沢市で組んでいます。休業中なので、参加する子どもは任意です。当初サマースクールを実施していた学校は半分ぐらいでしたが、今ではほとんどの学校が実施しており、子どももとても楽しみにしています。内容は学校裁量なので、小学校、中学校でそれぞれ違いますが、小学校ですと例えば、水泳教室を開いたり、料理教室を開いたり、理科実験大好き教室を開いたり、補習授業を入れたり、子どもと先生と一緒に読書をしたりしています。

先生も普段の授業とは違って、リラックスして教えています。また、学校では今、音楽室、図書室、パソコンルームは全部クーラーが入っていますので、子どもたちも夏休みの自習に来たりします。いろいろなことを、学校の工夫でもらっています。それから地域の方も、サマースクールには参画し地域の教育力の拠点にもなっています。

中学校になると、夏休みにはやはり補習が多いですね。4月から7月までに分らなかったところや、できなかったところを夏休み中にもう一度、勉強しています。また、発展的領域で、いろいろなチャレンジをしていくところもあります。

というのは2学期制になると、夏休みが間に入る前期ということになります。そうすると以前は第1学期が終わって夏休みがあって第2学期ということで、夏休みは全くつながらない独特の期間という位置づけになっていました。しかし、今はその学期の中に入っているのです。子どもからすると、例えば中学生なら4月から7月にできなかったことを夏休み中に再学習し、9月に行われる試験のために頑張れるようになります。

それからサマースクールは友達と遊べると小学生にも大変好評なんです。子どもにとって学校はコミュニティーなんです。長い夏休みで学校に行かないと友だちと会えなくなる。それで友だちに「今日遊べる？」と連絡して、もしそれが駄目と言われたら傷つくみたいです。(笑)今の子どもはものすごく気を遣うんですね。

それから保護者懇談も、こういう期間にゆっくりと取り組むことができます。前はよく成績表を渡すときに一人3分とか、5分などと時間決めでしかとれませんでした。そうではなくて人によっては長い時間必要ですし、そうでない場合もあります。成績表の結果のみを懇談の内容とするのではなく、子どもたちの現状を保護者が知って、そしてまたこの夏休みを有意義に過ごせるような懇談を期待しています。

学校のほうも、人によっては30分でも、1時間でも、あるいは何回でもというようなことができます。これが普通の授業日ですと、なかなかできないので、夏休みにしていただくことは好評です。保護者の多くは働いておられますので、私も経験しましたが、5分のために半日休みを取って保護者懇談に行くよりは、成績だけではなくて、家庭でこんなことを困っているとか、いろいろな相談も含めてできますね。

さらにこの2学期制のもうひとつの特色としては、期間が長くなるという中で、できるだけ单元ごとに子どもたちが、どこができたか、できなかったかを把握して、短いサイクルで子どものできないところをできるようにする。つまり落ちこぼれをつくらないシステムを取り入れていくために、「学習到達度連絡表」というのを各学校が作成し、子どもと保護者に渡しています。

これは今までのように成績表オンリーですと、保護者は、その結果しか見なかったですね。「算数が悪いから駄目でしょう」みたいな話になりますが、算数の中の单元で、例えば「子どもが今、分数に入っています」とか、「この分数について、お宅のお子さんは大変よく理解しています」とか、「こういう点が苦手です」などを伝える必要があります。親のほうも「算数ができない」ではなくて、今やっていることは何で、自分の子どもが今どこら辺を分かっているか、分かっているかないか。そんなことを把握しやすいです。2学期制という大きいくりの中で、きめ細かく子どもの状態を把握し、そのプロセスにおいて「できない」「分からない」という子どもをできるだけ早く分かるようにしていく仕組みというふうに思っております。

往々にして、試験で子どもの学力を上げていくという手法はとられるんですが、以前中学生と話したときに、「だってわからないことは、いくら試験されてもできない」と言われました。私は当然だと思いました。義務教育は分からないことを分かるようにするのが本来の趣旨ですから、子どもたちにとっては丁寧に、十分に授業をして、十分理解させて、その結果どこまで分かったかを試験していくという、そういう仕組みが大事と思っております。この「学習到達度連絡表」も、学校ごとにいろいろなやり方をしています。

【本多】 これは市の統一様式ではなくて、学校ごとに決めるのですね。

【石原】 統一した様式はないんです。決めるのは学校ですね。この連絡表については、保護者

に非常に好評だったものなどは教育委員会が校長会を通して、「こんなやり方があります」という情報提供をしています。

これと併せて「放課後チューター制度」や、「放課後補習制度」を設けている学校もあります。要するに分からないときは学校で補習をしようということです。大学の学生も随分協力してくださって、放課後に分からないところと一緒に問題を解いたり、教えてもらったりという制度を設けています。2学期制はタームを長くし、きめ細かい授業と、きめ細かく子どもたちにかかわって、できるだけいわゆる落ちこぼれをつくらない仕組みを何とかつくっていこうという趣旨で導入いたしました。

4. 学習指導基準金沢スタンダード

【石原】 それからもうひとつが「学習指導基準金沢スタンダード」です。この特区と2学期制と金沢スタンダードの3つを合わせて、「学校教育金沢モデル」と金沢市教育委員会はそう称しています。今年も学力試験がありました。実は平成13年度に第1回の国の教育課程実施状況調査がございました。このとき結果が公表されて、学力低下が深刻な課題だといって、「国はどうかになっている」というようなことで国会でも議論になっていました。

ただそれを聞いても、私たちも学校も、「だからどうした」という反応しかしないわけですね。国の平均はあくまでも国の責任であって、別に自分たちのこととは誰も思わないわけです。国会でやり取りがあっても、「ああ、文科省やられているな」ぐらいにしかなりません。国の平均点だけで示されても、では学校をどうしたらいいか、分からないわけですね。

私は国の平均点を公表して、「皆さん、頑張ってください」といくら言われても、何をどう頑張っているのか分からないので、国のほうに「金沢市の結果がどうだったかを知らせてほしい」とお願いしたんですが、当時は、それは国としての把握なので「駄目です」ということでした。

しかし、金沢が教育施策をつくるときは自分のところの現状が分からないと、教育施策はつくれないわけですね。どういうふうに取り組んでいいかも分からないわけです。結果的に文科省がこの学力調査問題の著作権をクリアしますと言いました。そしてコピーをとるのはそちらの勝手ですということになりました。

それで私どもはそのコピーで、もう一度実施し、文科省が行った基準に合わせて採点をして国の平均と金沢の平均との比較をできるようにしました。このことによって、いろいろなことが分かりました。これは国の平均値だけを見ても分からないことでした。金沢の子どもが非常に得意としている分野、それから非常に不得意としている分野が分かりました。

まず得意なところは伸ばせばいいだろうと。不得意なところはなぜかを分析して、そこはもっと学校として十分に時間をかけるとか、あるいはやり方に工夫をしてみるとか、そういうことをしっかりしようということと、さらに、学習指導要領において学習内容が約3割削減されましたが、それではむしろ教えるににくいという現場の声を受けて、市としてむしろそういうものを教えるようということを入れてあります。たとえば削除された台形を教える、そのほうが教えるやすい。つまり

少ない知識で考えるよりも広い知識で考えたほうが分かりやすいというので、それを金沢の基準として各学校は取り組んでくださいよということを「学習指導基準金沢スタンダード」に入れました。

それから、例えば江戸幕府はいつできましたかということ子どもに当然教えますが、同時にそのときこの地元ではどうであったか、加賀藩ではそのときどういう状況だったかということも、簡単でいいから教えると、日本の国の大きな歴史と、自分のふるさとそのときどんなふうであったかがわかります。そうするとまた江戸と加賀藩というつながりも出てきますね。

そういうことを通して、子どもたちに関心を持ってもらう。子どもからすれば単に年号を暗記して、遠い、行ったこともない東京の江戸に幕府が開設されたからどうだというようなことだけではなくて、金沢にはそのころから発生したお祭とか、そのときのいろいろな遺跡とかがありますから、それらと結び付きを持ったりすることで、より豊かな関心を持てる、暮らしに結びついた具体性のある興味を持てます。

文部科学省は学習指導要領を大綱化し、最低基準になりましたので、上乘せすることによってより豊かで確かな学力が形成されればなおいいのではないかということで、このスタンダードをつくりました。

国は去年から全数調査の学力調査を実施しています。各学校には全部データが行きますので、子どもは学校裁量で、それぞれ学校が保護者や地域の方と一緒に、子どもの学力や各学校でどんな取り組みをするかを考えてもらっています。というのは、先ほど言った国と金沢市との関係と同様で、金沢市の平均値をいくら言っても各学校は「それは金沢市の問題ですよ」となり、それぞれ自分の学校の問題として考えることはできません。ですから自分の学校であれば、自分の学校はこういうところが非常に落ち込んでいる、あるいは自分の学校はこういうところはいい、自分の学校はこんな学級間格差があるとか、具体的なことが分かることによって、具体的な対策を立てるようになりました。私はやはり学力向上というのは、最終的には各学校が学習指導要領の目指す学力について、子どもの学力状況をしっかりと、把握して、それによって具体的な対策をきちんと立てることによって可能になると思います。その対策に対して、市はいろいろな形で指導・支援していくという方向が学力向上には最終的にはいいと思っています。これを通してそちらの方向を目指していくということをしています。

前回の学力調査でも、正直言って学校によっての大きな違いがあります。保護者に対しては学校として公表してもいいし、しなくてもいいということでしたが、全部の学校がやはり公表しています。公表の具体的にやり方はいろいろあります。回覧板で全部回したところもありますし、保護者に集まっていただき説明したところもあります。

全体の学力が低かったという学校もありますが、保護者に説明したら、保護者は初めはどよめいたそうですが、次に「だったら、どういうことに親は協力したらいいのか」「具体的に、どういうふうにしたらいいのか」ということを親がむしろ真剣に聞いてきたそうです。例えば先生が「繰

り返し学習をするので、宿題を出すから家庭でも見てほしい」「基本的な生活習慣、例えば朝ごはんを食べさせる、夜更かしをしないことに親もしっかりと取り組んでほしい」と言ったら、親は真剣に「それは大事なことだ、親も真剣に取り組むべきだ」と了解したそうです。結果を知らせることによって親が騒ぐとか批判するとか、そういう報告はありませんでした。

むしろ校長先生がしっかりと行ってよかったですとの評価を私も直接聞きました。親のほうも自分の子どものことですから、よりよくなればいいわけですね。よりよくなるためには、どういうことをしなければいけないのか。親もどういう協力をしたらいいのか、朝きちんと起こして、ご飯を食べさせて、学校でしっかり授業を聞き、宿題もするというようなことが欠けていたのではないとか、いろいろなことを考えるようになります。

私はいろいろな校長先生と懇談いたしました。校長先生が学力調査の実態を親に話すときに、大丈夫かなと思ったけれども、親はむしろそういう具体的なことが分かったということで、「よく言ってくれた」と言ってくれるそうです。そして、親が真剣に一生懸命になってくれたということがよかったと校長は言っています。私はそれはとても大事なことだと思っています。往々にしてありがちなんですが、「みんなよくできます」「みんないい子です」と聞いていたところ、中学校へ行ったらこんなにわからなかったのかというような、保護者からのびっくりした声もよく聞かされました。

私は子どもの教育は学校だけでなく、親との共同作業だと思っています。やはり事実は事実としてしっかり受け止めながら、最終的には親が子どもの最大の責任者ですので、子どもをよりよく育てていくためには親として何をきちんとしなければいけないか、協力することは何かということを、親のほうにも投げかけていくということがとても大事だと思っています。またそれぞれの学校が授業のあり方や子どもの状況をしっかりと把握して、具体的にどうしたらいいのかということを考え、提案し実践できる能力ということがとても大事だと思います。

そういう意味では、国がいくら平均値を出しても、それは国の状況であり、自治体や学校は具体的に受け止められず、「国の責任」ということになります。自分の学校と関係付けて考えるとところもないですし、また金沢市の平均値だけでも、各学校からすれば「ああ、そうですか」となるだけですが、自分の学校の結果状況となると、取り組み方も違ってきます。

5. 教員の人事権

ここでやはり問題なのは人事ですね。校長先生が「この先生に任せよう」と思ったら、次の年度に転出してしまったとか。そういうことが人事では往々にしてあります。全国的にもそうですが、ここでも校長先生は大体2年から、3年で代わりますので、なかなか腰を据えて「この学校をよくする」ということがしにくい状況があります。一般の先生も、大体3～5年ぐらいで代わります。地域の方々は先生にはやっぱりこの学校を子ども同様、母校と思って一生懸命に子どものために尽くしてほしいという思いは強く持っておられます。

この資料（「学校教育金沢モデルの推進」）には書いていないんですが、今年度、この学校教育金沢モデルのもうひとつの取り組みとして、「実践研修拠点校」というのを、新しい施策として実施しました。今年度は、実践研修拠点校は小学校3校、中学校2校です。中核市は研修権限だけはあるんですが人事権がないので、市が独自の研修をしていい先生を育てても、みんな市外へ行ってしまいます。そこで県教委のご理解、ご協力を得ながら、最終的には県が判断なさると思いますが、原則3年間は金沢市の校長としてその学校で活躍し3年間を確保することで、学校改革も腰を据えて取り組みます。そして現場で先生をどう鍛えるかということが取り組めるようになります。そのためにも現場の先生たちが、少なくともその期間は、できるだけその学校にいるようにする。実際はいろいろな先生がいます。そういういろいろな先生と、非常勤の教職員や、ゲストティーチャー、あるいは地域の方たちの力をどういうふうにコーディネートしながら、学校が組織として、子どもたちの教育にあたっていけるか。こんなことを3年間お任せするのです。その間に少なくとも校長・教頭の人事について、くるくる代わってしまったら、取り組みません。県教委にも人事上のご理解ご協力をお願いしています。

そういう中で、現場で先生たちをどう鍛えていくのか。そして校長は従来は、ある意味では教員のあがりのポストみたいな感じもあったんですが、これからはそれでは学校経営はできません。人的な資源、教職員も含め、いろいろな人たちをどういうふうにコーディネートしたり、どういう組織経営をするかを考えていくことが必要です。現状の人的資源を活かし、育てて、子どもたちにいい教育を行う。そんな試みを各学校でもらうために、一斉にはなかなか難しいので拠点校をつくり、そこに初任の先生などが行くと、いい研修をしていい力をつけていけることが可能になります。あるいはその学校で、例えば英語なら英語の非常にいい授業がなされている学校に先生たちが張り付いて、毎日見聞きするということの効果は大きいものです。富樫教育プラザ⁷では法定研修や、金沢の研修について、どちらかというと集団やゼミナールでやっています。それはそれで大事ですが、学校現場で実際にどう先生を育てていくかということも大事なものは、普通の職場でも同様です。でも学校組織というのはなぜか、それが非常に弱い傾向があります。しかし、そういう力を学校が持つことが先生にとっても、生きがいになると思います。職業人としても自信を持っていくことができるのではないかなというふうに思っています。毎日の授業が毎日の研修でもあり、またそういう職場で伸びていくということを実感してもらえたらいいと思って、今年はそれを新しい試みとして取り組んでいます。

特区と2学期制と学習指導基準金沢スタンダードの3つがいわゆる「学校教育金沢モデル」として、これらの共通項はやはり地方分権という流れがなければ、いずれもできなかったものです。地方分権の流れというのは市町村教育委員会にある権限、例えば特区は自治体に与えられた権限、

⁷ 平成15年7月に設置された。金沢市に研修権が移譲された際に、研修に特化した施設をとって市が設置した。教育相談を乳幼児から児童生徒まで一貫して扱えるよう一体化した施設としたところが大きな特徴である。また、教員の研修や、子どもにかかわる非営利団体にも研修室を無料で貸し出している。

学期の決定も市町村に与えられた権限。それからこのスタンダードというのも、国が学習指導要領を大綱化した結果、教育課程について、市町村、学校の上乗せの裁量を認めているという中で、そういう市町村の数少ない権限を生かしながら、現場でしっかりとした先生が育つことが大切です。特に地方都市の場合の特有な課題もあります。

そういう中で広く世界に通用する人材を育成していくんだという気概と、気概だけじゃなくて、それを実現できる施策や人的な資源や、そういうものをつくっていけるということが、基礎自治体の大きい役割ではないかと思って、取り組んでいるところです。

【青木】 この「学校教育金沢モデルの推進」という文書の中には、いくつかの施策で「全小学校」、「全小中学校」というところがあります。それから学校の先生方を巻き込んでという話もございました。これは実際、全小学校に導入するというのはかなり抵抗というか、やや消極的な姿勢の学校や管理職もいたかもしれません。

【石原】 いや、逆なんです。

【青木】 それはやっぱり施策の内容がいいからですか。

【石原】 学校が横並びだからということに関わっています。私どもは実はモデル校方式でやりたかったんです。しかし、校長会の要望として、ある学校でやっていて、この学校はやっていないとなれば、やっていない学校が「なぜやっていないのか」と言われるということで、お金も人もかかりますが、地域・保護者に非常に関心があることは、みんな一緒にしたいということでした。

全小学校という言葉を使っているのは、全校ならやりやすいということ。学校現場がやりやすい。先ほどはお話ししなかったんですが、小学校に英語を入れるときは、実は国の研究開発校が金沢で1校指定されていました。南小立野小学校で、そこは週2時間で、英語科として先生の配置もありました。

そうしたら周辺の親からは「なぜ、あの学校だけ特別待遇なのか」「だったら、うちの子どもは通学区域を越えて、あそこに行かせたい」という要望が出てきました。国の開発校である南小立野小学校の水準には難しいけれども、すべての子どもにも同様の英語の機会を与えてほしいということも、親の強い要望でありました。全部というのは行政からいうと予算も大変、人の手当も大変なので、よく国がするようにモデル校ですするという方が特区のときも楽なんです。でも校長会が「それだと学校が耐えられない」と言いました。学校を巻き込んでというのも同様です。学校の先生がかかわるから、小学校の英語の副読本も自分たちがつくった教材という思いで使うわけです。

【青木】 ちなみに教職員がかかわって策定した基準ですね。これはどういう先生方を選ばれたんでしょうか。

【石原】 小教研とか、中教研がありますが、そこから推薦していただいたり、非常に意欲的な先生方が入っていますね。

【青木】 これは必ずしも、すべての学校から1人というわけではありませんか？

【石原】 そうではないですね。小・中合わせて80校ほどありますから。そういうことに堪能な方をお願いしました。また、学校の先生が策定委員に入るとするのは、入った先生がこの実施案を自分のクラスで実践して、「こういうところはこう直したらいい」とか、そういうことのフィードバックができますね。

【本多】 そういうものも含めて約2億円ということですよ。

【石原】 そうです。

6. 中核市のメリット

【本多】 2番目に、教育行政実務上および教育改革施策の立案・実施において、中核市であることのメリット、中核市になったことでできるようになったことについて教えてください。今ちようど研修のお話も出たんですけども、中核市であることのメリットというのには研修権が移るといふことがあると承知しておりますが、それも含めて中核市になったことでできるようになったとお感じになっていらっしゃるということについて、お話しいただけると助かるんですが。

【石原】 研修権限があるということで、例えばこういう英語の施策（特区）は市の判断でいろいろな研修ができます。それはとてもよかったと思います。ただ課題は、研修というのは人事と一体で、このような研修を5年したら、現場にどのくらいのレベルの先生が蓄積されるといった目安が普通あるのですが、教員人事にはそういう目安がないことです。研修をしても何年かすると異動でいなくなってしまうという、その部分が私は大変問題だと思っています。

研修によって学校現場に人的な資源の質的な向上とボトムアップをもたらすという部分で研修が生きるといいんですが、今はそれができないという状況です。ただ、できなくても全員がいなくなるわけでないので、私は今の教育行政の中で、できないことをいくら言っても仕方ないので、できる中でできるだけやっていき、そこからもし転出していっても残っている人達がそれなりの力を持つだろうということをやっています。確かに非常に厳しいです。市当局などからは「大きな予算をかけて研修をしても、その先生達はどこかへ行ってしまうというのは、おかしいじゃないか」といわれます。（笑）

【本多】 そういうふうに言われるんですか。

【石原】 もちろん言われますよ。いろいろなところから。いくら研修しても、いなくなってしまうと。ただ私は、それは教育委員会の能力の問題じゃなくて法制度の問題であって、仕方がないんですと言っています。そうならないように、今はいろいろと人事権の移譲についても取り組んでいるので応援してほしいと答えています。

自分たちで研修をしていくというときに、効果を上げるには現場を知らなければいけませんね。さらに現場でなくて、もっと広い、これからの将来についてのいろいろな判断も必要です。そういう意味では、研修を担当する指導主事や教員や、そういう人たちが大きい力を獲得できるので

はないかなというふうに思っています。数年前から、できるだけ現場の教員を教育プラザの講師にもあてています。「10を知って1を教える」と言われるように、聞いているときには「ああ、分かった、分かった」と思っても、いざ教えるとなると、もっと勉強してもっとしっかり身につけなければいけないと思うものです。できるだけ現場の教員や指導主事を講師にして、そこで教えてみると、そこからまた自分が「こんなことをもっとしっかりと取組しよう」と感じる人が多いようなので、このような方法もとっています。

中核市は今39市ですが、当初は25市でした。中核市は大体規模も同じで、事務体制も似ていまして、教育行政団体の中では一番、問題意識も強く、提案型の活動をしていますね。そういう中で、私どもも一緒に中核市としての立場で、今の研修問題、人事権の問題や自治体の教育施策の問題や、また市長部局との関係とか、そういうことについて、いろいろとプロジェクトをつくらせています。私は長いこと教育長をしていますけれども、提案型のプロジェクトは他の教育行政団体ではありませんし、中核市で初めての試みではないかと思えます。

どちらかと言うと、いろいろな教育団体も陳情団体であって、そういうプロジェクトを組んで研究して、提案をするというようなことはないというようなところが多いですが、それが中核市としてまとまるとある程度の数が出てきて、またそういう意欲を持つようになったのです。これは逆に言うと、現行の教育行政のひずみの中核市には多いからだと思うんです。

例えば研修は義務づけられていたが、人事はできないとか。それから予算規模は大きいけれども、今の行政評価だったら常に成果を上げなければ駄目ですし、成果を上げようと思ってもその学校の先生が金沢市自前の人材ではない。成果を上げろと言われるときに私はよく市長に、「市長さん、市のお仕事をするときこの市役所の職員が全部県の職員だったら、どういうふうな仕事をなさいますか」と聞きます。市長が県の職員に指導・助言をしてもなかなか言うことは聞いてもらえないと思えます。

ただしそれは、教育委員会ではできるという面があります。というのは義務教育ですから、国からの上意下達の伝達機関としての機能があるからであり、その意味ではデメリットだけではないというふうに思いますが、それでもね。

【本多】 中核市というのはちょうどいい規模なんでしょうね。政令市ほど大きくはなく。

【石原】 中核市はちょうど学校現場を等身大で把握できるということですね。金沢市も人口45万ぐらいですから、私も校長、教頭先生の顔や名前も全部知っていますし、それから各地域の特色も分かりますし、何かあれば20、30分で行けます。という意味で、等身大でいろいろなことの情報が入り、お話しできるということです。飛行機と一緒に、上に行けば行くほど、高いところから見ていると、全体の形は分かるけれども、地上での道のでこぼこや草花の様子がどうなっているかは分からないというのと一緒ではないかなと思えますね。

そういう意味では中核市の教育長が集まると、言わなくても非常によく分かると思いますか、同じような課題、「ああ、そうかな」という部分が大変多いですね。

あともうひとつは事務局体制も大体似たような体制です。後で出てきますけれども、今、市町村の教育委員会制度といっても政令市の500万のところから、村の数百人のところまで、同じ法律で縛っているほうが私はかなり無理があるのではないかなと思います。そうすると今の状況ですと、小さいところに合わせるという論理になりがちです。まず自治体の規模別にもうちょっと考えて、それから自治体ができないからさせないのではなくて、できるためにはどうしたらいいかということをしっかり考えていくことが、これからとても大事ではないかなというふうに思います。

【青木】 研修のところなんですが、自治体として中核市よりも小さい自治体で、研修的なことをやっているところはあると思うんですが、権限として研修ができることになるメリットというのは、どういうことなんでしょうか。先生方に「いや、これは権限を持っていますから、しっかりやる研修です」というような言い方ができるとか、そういうレベルの話じゃないですよね。

【石原】 そういうレベルの話ではありません。権限ではなく義務が来たと思っています。国や県はそう言っています。(笑)でも何かをするときに、研修もできなくて現場の教育課題を先生方にどういうふうに伝えるのか。難しいですね。それはもう精神論で「頑張ってください」とか言うのではなくて、研修権限が来て、義務付けられているということは人事権への大きい一歩だと思っています。

【青木】 義務というのは、これはだれにとっての義務になりますか。

【石原】 中核市です。ですから今現状は県が人事権を持っていますから、夏休み中は石川県も校長を集めていろいろな研修をしています。金沢市は金沢市で研修をしていますので、二重行政みたいなところがあります。県が自分のところで研修するもので人数が少ない研修がありますね。新採とか、養護とか、栄養教育とか。県が研修をするというときに中核市には義務付けられているので、その教員の分の費用を県に出しているというところがあります。

中核市が当然法律上すべきことを県がやるという考えからすれば、「県の研修に入れてあげるんだから、その分の負担をせよ」と言うことになります。県から校長への説明会も多いと思います。

以前、指導力不足の先生の研修について文科省に聞きましたら、研修権限が全部、法律上、中核市なので、中核市は指導力不足と認定された先生の1年間の研修は中核市ですべきなのだという回答でした。でも現実には県が委員会を設けて、自分のところで「この人は指導力不足だ」と判断し、自分のところで研修をして、その判断によって研修プログラムをつくって、そしてまた先生たちを面接して、県が復帰させるかどうかを決めるわけですね。

その中の研修だけを金沢市がしても、どうしてそういうふうに決めたのか、どういうプログラムなのか、どういう判断をしたのかということがわからないわけですから、極めて難しいわけです。県からしても、自分たちの思うような研修ができなければ、結果的には最後の判断ができないということです。私どもはそのとき県のほうにお願いして、県のほうも、指導力不足教員を自

分で判断して、1年間あなたは研修しなさいと命令したところは、中核市でその研修をするとまた非常に複雑になるということで、県が研修をし、中核市である金沢の教員についてもお金をいただきますということ、県のほうで決めてくださいました。

今回の法改正では、指導力不足教員の研修は県がすると決めましたね。そういう法律上のいろいろな矛盾が中核市は最も来るんですね。これも言わないと、なかなか難しいんですね。

そういう中核市の厳しさは、複雑でいわばいろいろな法制度の狭間の、かつ矛盾のあるところが、今度は市長部局やマスコミなどから財政や行政評価委員会から教育委員会の機能不足という形でとらえられがちです。例えば「研修していて、なぜ先生をきちんと配置できないんですか」とか、「何で、研修した先生がどこかに行ってしまうんですか」「だったら何を研修しているんですか」と言われます。

【本多】 研修の費用負担の話、初めて聞きましたが、実はそういう問題が実務上はあるんですね。

【石原】 研修もいろいろあります。例えば国のほうの研修。筑波の研修に行くときも、人事権が県ですから、旅費も県なんですね。そうすると私たちが「この先生を研修に行かせたい」と思っても最終判断は旅費を支給する県が決める。研修権限があっても、その中の旅費の部分とか、県がするとか、そういうことを除いた部分の研修ということになります。

旅費を金沢市で出すということは法律上できないわけです。そうすると県からすれば県の枠の中ですから、金沢から1人行かせようとか、10人行かせるとかは県の判断になります。そういう意味では、研修はやっぱり県が行っているということになると思います。

そこら辺がなかなか問題が多いのです。中核市はこの研修権限に伴ってのいろいろな不整合な部分、旅費の部分とか、例えば県がすることに対して、それは県が任命権者として行う研修なのに、なぜ研修権限だけを持っている中核市が財政負担をしなければいけないとか、色々な問題が当初からあります。

それから県は研修に対しても、学校籍の教員を充て指導主事として配置していますが、中核市や市町村の場合は割愛人事しかできない。財政力のある県が教員籍のまま充て指導主事として配置できるのに、中核市は特別に、県が充て指導主事を配置しているところ、またその場合でも市が一部共用負担しているところを除けば、原則割愛人事であることなど、そういうことが当初からあり、早くに解決してほしいので要望を続けていこうということになり、平成13年に中核市の教育長が連絡会をつくりました。今は連絡会ではなくて、明確に中核市教育長会という名称です。

でも私はこういう教育行政のいろいろな法律の中で、1つ改正してもいろいろと矛盾が来るというのは、よっぽど何か抜本的な改革でもしない限りは難しいと思います。ただ日本は抜本的な改革ができない、しにくい国ですしそういう状況ですので、矛盾がありながらもその矛盾をまたどう解決していくかという、少しずつの改革でも、しないよりはした方がいいというふうに思っ

ていますね。

研修権も、「いや、こんなもの、もう要らなかった」と当初はよく聞きましたけれども、結果的には自治体のいろいろなニーズを踏まえてするときには、自分のところに研修権がなければ、それをまた県にお願いするわけにも国にお願いするわけにもいかない。やっぱり自分の地域の教育は自分たちでするんだという意欲と能力は大切です。もちろん国や県の方針もあるので、それに上乘せしたり、それをよりよく実現するためのアプローチとしての「子ども」の教育ですから、それぞれのところが子どもの暮らしている家庭や地域と連携しながらできる、そういう手法や、そういう判断ができるほうがより効果的だと思っています。

7. 市長部局との関係

【本多】 首長部局との関係で、近年、市長部局と特に連携を強めながら実施した政策・事業はどのようなものですか。逆にかならずしもそうでない政策・事業はどのようなものですか。また、市長部局との人事交流の状況、最近の教育委員会の機構改革について教えてください。最も象徴的な事柄でも結構なんですけど、そういう連携を強めながら、あるいは逆に必ずしもそうじゃなくてもいいのですが、何か思い当たる事業などはございますか。

【石原】 連携はやっぱり今の「学校教育金沢モデル」ですね。いろいろな予算の問題や、例えば国際交流財団は市長部局ですから、英語指導講師をそこのプロパーにしていとか、そういう判断は市長部局がしない限りできない。予算や人事は首長部局が握ってますので非常に強い市長部局の判断やバックアップがないとできないということは事実だと思います。

【本多】 逆に教育委員会とすればやりたかったんだけど、首長からはねられたとかいうことはあるんでしょうか。

【石原】 はねられそうなのは提案しませんね。(笑)

【本多】 なるほど、分かりました。それに関連して、人事交流はどうでしょうか。かなり首長部局の職員が教育委員会にも来られていますけれども、こちらでも同じ状況になっているんでしょうか。

【石原】 教育委員会はどこでもそうですが、学校の教員から県教委への割愛を通して事務局に入ってくる指導主事や管理主事という教員出身の専門職の集団と、一般行政職員は通常、市長部局の人事課等が判断して、こちらに4月1日の人事異動で来る仕組みです。

【青木】 例えば一部の政令市ですと、一般行政職として採用された職員であっても、事実上、教育委員会畑として行政職に長年勤める人たちがいます。

【石原】 京都市はそうですね。

【青木】 ええ。金沢市ではいかがでしょうか。

【石原】 うちでは人事権もないですし、そういうプロパーとして長年勤めるというのはなかなか難しいですね。やはり見ていると教育委員会はどこでもそうだと思いますが、そんなプロパー

みたいな人はいないです。学校の先生は教育行政の専門家ではなくて、教育者としてのプロパーですから。金沢市はかつて6年間にわたって毎年文科省に研修生を送りました。そこで研修をすることによって、いろいろと教育行政のノウハウや、今の国の動向を知るということで、毎年1名ずつ6年間にわたって引き受けていただきました。

それから国のほうからも教育次長という形で、過去3人の方が金沢市のほうに来ていただいておりました。文科省に行った研修生が帰ってきて、教育委員会にずっといるかというといませんし、それもなかなか人事としては難しいですね。

というのは一般行政の人事というのはいろいろな部署を回ることによって、力をつけたり、人脈を広げていくわけですが、教育委員会だけにいると狭い範囲の中でしか経験が積めないのが職員も嫌がります。金沢市の研修生は教育行政に関心を持っているので、それが途切れないように出たり入ったりさせてほしいということは要望として金沢市の人事担当課に言っております。

ただこれから自治体が教育施策をしっかりとやるときには、教育行政に長けているコアの職員が何人か必要になってくるのではないかなというふうに思いますが、その養成はなかなか難しいですね。

【青木】 大学院レベルではありえますね。

【石原】 政策研究大学院大学からも、自治体教育政策担当者向けコースのお話も承っているんですが、難しいなと思うのは都道府県はあまり関心がないというんですね。都道府県は義務教育において基本的には自治体の教育施策はしないからです。

【青木】 管理なんですね。

【石原】 県費負担教職員の人事管理がメインです。学校を設置しているわけでもないですから。ところが、中核市ではどうかというと、その分野で活躍するにはいろいろな条件整備が必要だと思います。特に義務教育でしたら教員出身者の指導主事や管理主事でないと現場が動かないということは事実です。そうするとそれと切り離されて、採用された人はどれほど巧みであってもなかなか受け入れてもらえません。もっと規模が大きければ、逆にいいかもしれません。政令市や都道府県ぐらいのほうは人事権もあり、行政として特化できる採用ができるのかもしれませんが。

そこら辺の難しさがあると思いますが、私は将来的には教育委員会は教育行政の専門職員が必要かなと思います。それこそ教育委員会事務局へ来て初めて学校教育法とか、地教行法を読んで、それで初めて「学校の先生って県費負担だって？」といった話ですね。そして、市長だけでなく議会にも、教育委員会にも説明に行くというような印象を持つわけです。実際問題そうだと思います。「同じ市役所の中に、県の先生がたくさんいて何か別格の組織があるね」みたいな話をします。

しかし、行政職の優秀な人はすぐに順応して、そしてよく把握します。逆に一般行政のいろいろな経験をした優秀な方が、教育委員会に来られる仕組みが現実的ですね。なぜかと言うと学校教員の人事および教育委員会事務局の指導主事等の人事は、内申や割愛が必要で基本的に県で

すから。自治体で重要な教育施策は、学校の建設や耐震等、そういうハードの部分です。そうすると用地買収や、地元の調整をとる能力は教育行政というよりは、地元の人たちをよく知っていてそのボスや行政的な調整能力を持っていたりとか、用地買収の細かい法律や交渉技術を知っているというような行政職の人を連れて来たほうがよくわかるということにもなります。こういうことは学校の教員では全然わかりませんし、その職務でもありません。

金沢市教育委員会が学校選択制に取り組んだときも、頑張ったのは行政の事務職員ですね。学校にとって難しいことや、そういうことでの教育改革をするときは仲間うちだけではできないですから。仲間うちを取り込むことは必要です。でも仲間うちだけだったら、改革というのは、今までしてきたことのある意味で自己否定みたいになりますから、それはなかなかできません。

行政の職員はものすごく頑張りました。説明会も行政の職員がしました。教員出身者と事務職員それぞれの職員の持ち分が教育委員会としても上手に発揮できれば良いというふうに思います。

特にいろいろなアイデアの中で、この枠組みはどちらかというと行政、例えば小学校の英語教育をどうするかということは、やっぱり英語の指導主事や学校の先生はとても頑張りますし、「金沢スタンダード」も、そういうものの導入をしようというのは最終的には教育委員会の判断ですが、その内容やそれをどう進めるかということでは教員が非常に活躍したと思います。

でも将来的には、教育行政のプロの人材はとても大事ではないかと思います。ただ、それはまだ次の段階ですね。そういう意味では今のような体制で人事権が来た場合、給与負担が県である限りは、市教育委員会に人事上の責任はあるけれども、結果的には難しいということのないよう教育委員会の充実をぜひしていかなければなりません。

やはり人事行政も、5年、10年ぐらいを見据えたときに、研修や人事をすることによって、10年たったなら、ここのレベルまで行くというような目標設定と、それに向かってしっかりと積み重ねていくことができるようになればいいと思います。現在の任命権者である県教委の人事管理は広域における定数管理が基本で、高齢の人をこっちへ行かせようとか、「ならし」をしていく仕事ですから、そういう意味では今後は定数管理とともに思い切った改革が必要な領域ではないかと思います。

京都市のような教育行政プロパーの人材の必要性は私も考えているんですけども、金沢市の現状では難しいと判断しています。しかし、最近、中核市の教育長などを見ても、行政出身で活躍している人が増えてきました。福祉や、総務、財政にも詳しいわけですね。学校の校長先生からなった方よりも、財政の仕組みはこうで、交付税はこうでということがわかります。そして給与負担のときにはここが問題になるとか、その知識・情報や判断がしっかりできるような人が少しずつ増えました。教育委員会には教育者と行政職員、またはそれを兼ねている人が必要だと思います。

8. 県教委との関係

【本多】 金沢市教委と石川県教委との関係についてお伺いします。近年、県の教育委員会と特に連携を強めながら実施した政策・事業はどのようなものですか。逆に必ずしもそうでない政策・事業はどのようなものですか。たとえば、義務教育諸学校の教員配置や人事・研修に関してはどうでしょうか。また、県の教育委員会との人事交流の状況について教えてください。先ほど拠点校のときに、県教委がいろいろ人事異動に配慮してくださっているとおっしゃられましたが。

【石原】 これからですから、配慮する予定と。(笑)

【本多】 ほかに何か、県との特に連携を強めた施策、事業というものはありますか。印象的なもので結構なんですけれども。

【石原】 県からすると、実質的には連携ということはありませんね。やはり指導行政における指示、指導ですね。

【本多】 そうですか。

【石原】 それはどこもそうだと思いますね。行政上、理念はともかく実際はお願いであり、上下関係です。

【本多】 金沢のほうから、こういう話をどうかというふうに持って行くものなんですか。それとも県のほうから持ってこられたものに、金沢市が取捨選択して、乗るか、乗らないかは金沢市が決めるということができるんですか？

【石原】 乗るか、乗らないかの選択はできないことが多いですね。これこそ自治体によって違うと思いますが、研究校指定などは「この学校」というふうに来ることも多く、それは県としての判断に基づくということになるかと思います。

【本多】 この辺は微妙なんですね。

【石原】 難しいですね。県によっても、だいぶ違うと思います。ただ一般的に県の人口が少なく、中核市のウエートが高いところはお互いがちょっと似たような感じになりますので、県と市の関係を明確にするために、上下関係が意識されるということがあると思いますね。人口規模が大きくなると、人事も内申どおりになるとか、任せてしまうというふうになります。人口規模が大きかったら把握できないですから。

石川県の場合は県の教育事務所、金沢教育事務所の管理主事等は金沢の学校を訪問し、全部把握しますので、それが可能なところは自分たちで情報を持って、自分たちで判断していくというふうになってくると思います。大きいところはそれができないから、逆に市町村がしっかりやってきちんとした報告を上げてほしい、情報を上げてほしいというふうになる。中核市の中でも、県の人口あるいは中核市が県の人口に占める割合によって、随分違いますね。

【本多】 やっぱほかに政令市がなくて、中核市が占める人口の割合が一番大きい県なんていうのは、それが特に強く出るということなんでしょうね。

【石原】 そうですね。県庁所在地と県とは、一般的に首長レベルでもライバルみたいになり難

しいです。それと同じことがあるんだろうというふうに思いますね。

【青木】 事務局職員同士の交流というのはございますか、県教委と市教委の間で。

【石原】 交流という言い方は、県はしませんね。

【青木】 これも派遣でしょうか。

【石原】 派遣でもないですね。むしろ意識としては出向でしょう。しかし、県からすれば割愛人事ですから、県が判断するという形になると思います。

【本多】 具体的に指導主事以外で県庁の方がここの部長とか課長で来るということはあるんですか。

【石原】 以前はありましたけれども、現在はないですね。ないですけども、逆に現場から、教育委員会に入れるときは県が了解し、割愛をしない限り無理ですから、その意味ではこちらがお願いをして、了解をとりつけるということになると思います。それぞれの県によって、随分違うのではないのでしょうか。

中には大分みたいに、県の教育委員会事務局幹部職員が市の教育長になっているという例もありますが、実はその例のほうが多いと思います。金沢市のほうは例外ですね。石川県下でも、教育長は県教委に推薦をお願いし決めていただくというスタンスをとっているところが多いのではないのでしょうか。それは県とのまさに円滑な連携を図るためということになると思います。首長部局と同様です。

首長からすると、自分のところの教育長は県から来ているということで、そこら辺は微妙にいろいろとありますね。よく市町村の教育委員会は県の下部組織だと言われるのは、そういう実態意味合いを持っているということなんですね。

9. 都市内分権、組織内分権

【本多】 行政区の自律性を高めるような分権化を模索する大都市のほか、合併を経た大都市では旧市町村地域に権限移譲を行う分権化システムを採り入れるなど、大都市における組織内での「分権化」が注目されていますが、金沢市および金沢市教委での分権化の現状はどのようになっていますか。学校への分権化も含めて組織内の分権というのは分権改革が、ここにも資料を頂いていますが、校長の裁量権の拡大の状況をご説明いただけますでしょうか。

【石原】 学校への分権というのはなかなか進んでいません。権限があるところが分権できるんで、市教委の数少ない権限を、例えば研修権を校長にとっても、校長も困るわけですね。それから中でも非常に難しいのは、校長が市の職員ではないことです。校長は県費負担教職員ですの

で。例えばだいたい前のことですが、多額のお金を校長裁量で与えて、それで学校の自由にできないかと言いましたら、市が予算を決めて議決しても、もし学校が不適切な執行をした場合の処分は県がすると言われました。

【本多】 そうですね。

【石原】 そうするとそんな矛盾したところに権限を与えるのは難しいということでした。校長のほうも県を見て、市を見て、かえって複雑で困るというようなこともある。ただその中で校長の今の法律上の権限の中で、資金前渡という制度を金沢市はかなり前から取っています。

これは小額ですけども、いろいろなことを学校で円滑にこなしてもらうための制度です。本当は行政でしたら、すべてのものはきちんと決裁を取る必要があります。例えば教育長はどんなものでも当然、決裁の手続きをして予算執行するということにはなりますが、学校に限り限度額内であれば決裁をとらなくてもよい制度を設けています。例えば窓ガラスが割れたという場合、それは学校のほうで先に修繕をしてもらうことができます。行政でしたら、窓ガラスがもし割れたら、私が勝手に業者を呼んで直してもらうことはできません。みんな見積もりを取って、営繕が書類を上げて決裁というのが行政の仕組みです。けれども金沢市ではかなり早い時期から、前渡金を使って学校での迅速な対応を可能にしています。

それも今、もうちょっと金額を上げて、5万円というふうにしました。大体5万円ぐらいあれば、学校で何か窓ガラスが壊れたとか、何かいろいろあったときに、急きょ校長だけの判断でできます。

【本多】 資金前渡は普通逆に、例えばここまで前渡金として使って良いという総額があらかじめ示されて、その中でまたさらに1件当たりで支出できる額というものが決まっていると思います。総額もやっぱり大きいんですか。この額まで資金前渡で執行していいよというふうにドーンと渡しているんですか。

【石原】 学校ごとの前に指導課とか職員課で、学校の積算で何千万とか持っています。それぞれの判断でしています。これは物品とか、修繕費というので15万円未満ですから、これを使えば校長はとりあえず日常の業務に必要なことは自分の判断だけでできる、執行できるという仕組みになっています。

それからもう1つは配当内の他の費目との流用で、これも行政の予算執行というのは、それぞれに費目というのが予算上、全部決められていて、例えば人件費を勝手に施設費に使うとか、教材費を勝手に別のもの使うということではできないようになっています。

そのときには流用についての手続きが決まっていますが、これを配当内ということで、学校によっては自分のところはこんなものをたくさん使ったけれども、こっちが本当は必要だったとか、これはすごく余っているから要らないとかいうことがあります。それぞれの学校の状況によって違うので、この配当の流用が可能になるように、この仕組みを財政課とも協議いたしました。ですからそういう意味では、学校はこれをうまく使うと、かなりやりやすくなるということになります。

ただ問題は資金前渡でも、費目の流用でも、校長先生はこういうことがものすごく苦手なんです。全部、事務職員がしているんです。事務職員がしているために、どっちかと言えば自分の

権限じゃないというふうに思っておられるのです。今金沢市教育委員会では校長先生にこういうことも含めて、学校全体の経営という中では予算執行、あるいはいろいろな備品管理とか、教材の管理を意識してもらうことがとても大事なのでハンドブックを作っています。全体の予算というのはどういうことで、どういう費目で、学校にどういうふうの流れで、それについては校長はどういう権限があり、その権限をどういうふうにしていくかというハンドブックです。

というのは校長の研修というと、学校の管理職としての心構えや教育課程や危機管理がほとんどであり、行財政について精通するような育てられ方をしていませんので、校長はいわゆる行財政が一番苦手です。だから、このハンドブックを作っているのです。そのことを通して、将来、人事権移譲等ができたときに、私はできるだけ子どもに近いところ、住民に近いところがそれぞれの責任を持って判断し、柔軟に対応して、説明責任を担っていくということが、これからの日本の教育をしっかりと立て直すときは一番大事だと思うんです。

例えば北欧とかヨーロッパでは校長裁量権が強い代わりに校長の責任も明確なんですね。イギリスの校長と話したときなども、自分でヘッドハンティングして学校にいい人材を集めるのが校長の仕事とっています。日本ではなかなかそれは難しいです。義務教育ですから、全体の制度設計は国がしっかりしたほうがいいと思いますが、北海道から九州まで、大都市から村まで、同じ法律で同じようにしろということ自体が無理な時代だと思います。

子どもの教育ですから、子どもがそこで暮らしているところの大人たちが子どもにも関心を持ち、いろいろな大人が子どもへの教育について意見やあるいはクレームが学校にきますので、そういう意味でもやはり学校が地域にしっかりとした説明責任を果たし、信頼を確保するということが必要ですね。

そういう中で、地域の中でいい評価と、それからきちんとした立場を確保しながら教育機関として成り立っていくには、学校というところがしっかりとした明確な役割と、それから校長の学校経営というものがどういうものであるかということが分かりやすくなっていることが求められます。

今ですと住民の方も教員のことで何かあるとすぐに、「それは県に行って言います」と言います。というのは例えばその担任と何かあっても、校長に言っても、最終的には「いや、市教委に言って下さい」、次は「県に行って、県のほうで。」というふうになります。そういうことがわかれば、「だったら初めから県に行って、あの先生、辞めさせるように言ってきます」というような話になるわけですね。(笑) そうすると今度は県から金沢市に、「あなたのところは何しているんですか」「金沢市民がこう言ってきている」ということで、校長を呼んで話を聞くというようなことになります。

ですから私は義務教育は明確なビジョンと基本的な基準や制度設計は国がしっかり行い、具体的な運用とかアプローチは、それぞれの自治体や学校ができるだけその力量を持てるようにすることが大事だと思いますね。学力問題でも、そこでのアプローチは例えば大都市と村、比

較的安定的な地域と非常に生活が困難な地域の多いところでは、違います。

アプローチについてはそれぞれが工夫して、子どもに最善の、いい方法を取れるという仕組みをとってあげないと、一律では難しいです。例えですが、100点と0点の子どもの平均は50点ですが、50点のところにあわせて施策を出したら、100点の子どもは「ダサイ」と言うし、0点の子どもは相変わらず分からない。平均値施策が平等だという、そのことだけに固執していると、何を改革しても、だれも満足しないというのが、今の日本の現状ではないかなと思います。文科省の側にすると、いろいろな改革をしても何でこんなに世間は評価してくれないのかというふうには、よくおっしゃるんですけども、それは今言ったことがあるだろうと思いますね。

【本多】 私達の研究の趣旨と全く同じなんですけれども。(笑) そういうのはどこかで発言されていますか。そういう発言をすると、やはりほかの市から突き上げがありますか。

【石原】 こういう発言は少数派ですよ、これだけ長い期間の伝達行政等が続けば。権限がないということは上に従っていれば責任を持たなくても済むわけで、楽なんです。結局、ひとつの構造として楽なことを長いこと続けてきた結果が誰も責任を取らない、責任の所在がわからないということです。中核市が権限がほしいと言っているのは、責任を取るということですから、国や県からすれば極めて異質だったと思います。「権限は要らない」と言っているのは、「責任を取らない」と言っていることと表裏の関係です。だから「国が悪い」で済ますことができるのです。

文科省は「何で国だけ悪いの?」と思っておられるようですが、それはそういう仕組みだから皆さんがそう言うんです。今のいろいろな教育改革でも、小さい市をどうするかという話がしょっちゅう出て来ます。人事権移譲でも、小さい市は能力がないとか、そんなところに人材は集まらないとか言いますが、集まらないから県にお願いして人をまわしてもらっただけではなく、小さくても自立するにはどうしたらいいか、小さいところもいい人材が来るためにはどうしたらいいか。困難ではありますが、そういう方向性が本当のまちづくりであり、本当の地方自治体の人づくりに結び付くのではないかなと思います。

権限は要らないけれども責任も取らないという社会を大人がつくっていくことによって、子どもたちがきちんと自立していく手立てやチャレンジ精神を削いでしまっているということが、これからの大きい課題になっていくのではないかなと私は思います。

10. 諸団体との関係

【本多】 一般的に新規の教育政策を立案・実施する過程で、どのような外部団体・組織、たとえば地元財界・経済団体、職員団体、PTA、自治会などを考慮しますか。僕がちょっと付け焼刃の勉強をしたところ、金沢市の工業高校なんかのことを考えても、ここは昔から経済界が教育にかなり協力してきたところですね。今のまちづくりもそうですけれども。

【石原】 そうですね。

【本多】 それと、教育への発言なり教育への協力姿勢ですとか、そうした政策過程の中で教育関係者以外の団体や組織というものとのどういうふうなかかわりを持っていらっしゃるかということをお教えいただければ助かるんですが。

【石原】 金沢市の場合は、町会連合会がひとつのポイントになります。町会というのはその子どもが通っている地域の住民によって構成されている団体です。地方都市の中でも、金沢市は町会の力が非常に強いんですね。町会単位の行政になっていますので、いろいろなときに住民代表というのは町会代表とイコールになります。

学校の通学区域や、いろいろなところの審議会にも町会代表は入っています。町会、それから経済同友会とかの経済団体も、それぞれの団体がいろいろとまちづくりや人づくりについて、教育提言をしています。市の方針がそれらの提言と軌を一にするようだと、それは非常に通りやすいんですね。そういう面があると思います。

それから最終的にはPTAもそうですね。そういう意味ではいろいろな立案をする中でのプロセスとしては、そういう地域団体、婦人会、公民館というようなところは大きいウエートを持っていると思います。

最大のポイントは議会です。市民代表の議会がイエスと言うか、ノーと言うか。最終的にすべての施策は議会が承認しなければ通りませんから、議員とその選挙母体の考え方がどうかということがポイントですね。

【青木】 関係諸団体というもののとらえ方なんですが、影響力というのはいくつか区別ができると思うんですけれども、例えば拒否権があるというとらえ方もできると思うんです。何かを教育委員会として、施策として打ち出した。それを通すか、通さないかという拒否権を持っている。これは先ほどおっしゃったところからすると、議会はそうだと思うんですが、その他の町会や経済団体が拒否権を持っているというふうには思えないんですね。

【石原】 拒否権という考え方や権限は、関係団体、地元にはないと思いますね。それから金沢のような地方都市で、受け入れられないような施策を出すというのは、さっき言ったように、もしそれをしたときにはやはり失敗だという評価ですね。受け入れられるように十分な準備、またはもともと地元等の要望であるという政策が原則ですね。

【本多】 それが仮に国や県の事業として、こちらで別に自ら発案したものじゃなかったとしても、やっぱりそうなんですか。

【石原】 国や県はもう法律だからということで、通ります。仕方ないなという。そういう意味では、言われるとおりにやって、権限がないほうが楽じゃないですか。「いや、これは国の責任で決めたことです」と言っておけば、別に自分は何も責任をとる必要はない。その構図は非常に日本では強いと思いますね。何かあれば、すべて国が悪いという担保を取っているということですね。何かあれば「反対」と言っていればいいというような感じで対案を出すようなことをあまりしていない。それからもうひとつ、基本的に自治体の場合は首長が選挙で公約したこととか、

首長が考えるまちづくりを実現するための教育施策ということが多いと思います。

市町村教委は義務教育を担っているの、国や県の縦系列の中で教育活動をしているというような部分が多いと思います。金沢のように教育委員会が自治体の教育政策の実現を担い、連携しながら仕事をしているというところは、少ないかもしれませんね。首長は首長の教育施策を県費負担教職員に関わらなければ、予算と人事を通して強力でできます。生涯学習分野等はそういうことがしやすいです。

それから例えば犬山市みたいなところだと、首長の強力な教育施策で、学校の先生やPTAも首長のところで、教育委員会と一緒にやっていました。そういうことなので、自治体の教育施策というのは選挙で選ばれる首長が選挙公約とか、当選の後のいろいろな施策の中で決まってくる。首長がよく言うのは「選挙で当選しているのに、教育という、住民にとっては一番関心のある子育ての部分で、なぜ何もできないのか」ということですね。首長と教育委員・教育委員会が異なる考えを持つとなかなか難しいですし、イレギュラーですね。

【青木】 そうですね。私は県レベルの研究をしていたときに、例えば美濃部革新自治体、革新都政とか、あと黒田府政とか、あのころはやはりちょっとずれるんですが、教育委員の任命が1年おきにあたりしますから、革新自治体になったとしても、2期目ぐらいによろやく教育委員会との意見が一致するという状況になりますよね。

【石原】 教育委員会とそんな突き合わせをしているところはあるんですか、実際は。

【青木】 イレギュラーとおっしゃったように、犬山ですとか、高浜市ですとか、最近の事例ですと教育委員と市長の判断がずれる場合も、やはりないわけではないですね。

【石原】 それは自分が任命している場合は首長の責任です。(笑) 首長は教育委員の人事権を持っており、自分が任命するんですから。但し議会の意向もあります。

【本多】 僕らの印象ではそうは言っても、やっぱり市長の多くは、教育は教育委員会のものだからと考えているでしょう。むしろ逆にノータッチのほうが多いですね。

【石原】 多いですね。

【本多】 先ほどおっしゃいましたように金沢市がむしろ異例なんですね。

【石原】 そうですね。そう思います。首長からすると、学校の先生というのは県費負担教職員で、身分は当該自治体と言いながら、自治体では、教育委員会も含めて人事課が履歴書を持っているわけでもない、採用しているわけでもない。別に何の権限もない。要するに教育委員会に服務監督させるために、身分を付与しているという名前だけの法律的な担保です。首長は学校を建てるとか、改修する取組には熱心ですけども、学校教育の内容についてはよく知らない場合も多く、行政委員会としての教育委員会です。

そういう意味では、教育委員会もどちらと言えば県の先生たちが来て行っているという意識が強いと思います。

それから首長に何ができるかと言えば、教職員人事は県であり、教育課程をどうこうするわけ

でもない。できないですね（笑）だから関心がない。この関心のなさがある意味の難しさを持つ場合もあります。

首長と選挙の関係というのは難しいですね。多数の力によるということでもあり、特定のいろいろな考えに乗らなければいけないということもありますので。また、首長には、義務教育というのは国が決めて県がいろいろやっていて、市の教育委員会も何か県と一緒にやっているという意識もある。首長自身が直接にしていないことは分からない。教育行政に携わっていないから、例えば人事権移譲についても、義務教育国庫負担についても、具体的にはどうなっているか分からないことが多いと思います、実際には。（笑）

人事権移譲でも、私どもも給料を払っているわけではない。国からの交付税や国庫負担、それによって定数がどうなっているか全然分からない。情報が全くないですよ。事務をしていないところは分からないという意味では、首長はあまりそういうことに口出しできないなというふうな思いを持っているかもしれません。

私は今のオール与党的な時代の教育委員会は首長の防波堤だと思っています。例えば教科書採択でも、それは教育委員会に任せて、教育委員会の専門的判断だと言うことは、首長はできます。

それから教育というのはだれもが評論家になり、だれもが意見を言える領域で、さまざまな考え方がありますね。それを選挙で選ばれた首長が明確に、自分の責任で判断するということは、一部にはいいけれども、一部に敵をつくることになります。

そういう意味では「いや、それは教育委員会ですよ」と言うことによって、軟らかく着地できるという面があります。私はむしろそっちの役割を今、教育委員会は結果として果たしていると思っています。例えば教科書採択等もそうです。

私は教育委員会というのは、かつては国の大きい判断の中で、学校現場やいろいろなことの防波堤になって、教育の正常化の砦の役割を担わされてきましたが、今はどちらかという首長の防波堤になっている部分が大きいと思います。

教育委員会が行政委員会であり、合議制で判断をするという制度であることは、選挙で選ばれた首長にとってそういう意味でやりやすい。すべてが自分の責任であるということはかなり厳しいです。教科書採択で、「あなたは何でそれを選んだか」と言われたら、どうしたらいいのでしょうかね。

【青木】 それはちょっと耐え切れませんね。

【石原】 厳しいですね。でもそれは「教育委員会で国の方針、県の方針に従って、しかるべき専門的な委員会を設けて、皆さんの意見を聞いて、きちんと判断するものと思います」「教育委員会に適切な判断を期待しているところです」と言えばそれで済みます。それ以上は責任を負えません（笑）ということですね。

また日本型の部分もあるんでしょう。欧米みたいにトップの自己責任で一気にやっていくというようなことより、みんなで一緒に考えていこうとか、調和型の文化もありますので、そういう

文化にあった意思決定でもあるのかなというふうに思いますね。

11. 教育委員の属性

【本多】 教育委員の属性（性別、居住地、年齢、職業）は、ここ数年どのような傾向ですか。

【石原】 今年、条例で5人から7人にしました。新たな方が米井委員。この方はPTA連合会の会長をしていた方です。前川委員は医師ですね。それから早川委員は英語の通訳者。柳下委員は社会福祉法人理事長となっていますけれども、金沢市で長らく精神科医をしており、特別支援教育のいろいろな判断に関わる専門的な委員をしていただいております。佐藤委員は大学教授で、今は退職なさいました。工学部の先生です。これは私ども市立工業高校もあるということをお願いしております。小杉委員は長らく金沢市の体育協会の会長をしておられます。

そういう意味では、義務教育諸学校のOBがいないということですね。

【本多】 保護者の枠というのは。

【石原】 保護者は米井委員ですね。

【青木】 議会答弁では、教育長と教育委員長の役割分担というのはどんなようなものになっていますか。

【石原】 原則、教育長ですね。教育委員長に就任したときに、教育委員長は議会で広く教育委員長の考え方、例えば今の子どもたちの学力向上についてとか、教育への思いとか、一般論を聞く場合と、たまに教育委員長の答弁を求めるということはあります。

【青木】 そうですね。実務にはやはり教育長でないと答えられませんしね。

【石原】 議会では、すべての言葉が議事録に残ります。それからその答弁だけじゃなくて、再質問とか、いろいろな質問がありますから、それに対して答弁をし続けるというのは、かなり知っていないとできないですね。それから例えば、そのときにたまたま思いついたからといって言うわけにもいきません。それから数字だったら、正確な数字じゃなければ、また訂正答弁をしたりと、いろいろ問題になります。

議会答弁というのは一種の配慮が必要なんです。私も大学にいて思ったんですけども、よく俗に国会答弁って、何を言っているか分からないといひますね。（笑）すべてが議事録で公開されて、すべてがチェックされて、しかも言ったことはどうなっているかという責任も伴うということになると、一言一言に裏付けがいるということと、それが今までの答弁と矛盾しないとか、いろいろな要素があります。非常勤の教育委員長には何かこういうことを聞きますよといって、ある程度準備したものとか、一般論で「あなたの教育への思い」というならいいですけども、1つの項目について非常に細かく聞かれたりすると困るということありますね。

それから教育委員長が議会に出ていないというところもかなりあります。議会では質問に対して、その質問のみに答えるという仕組みですから、「え、それ何ですか？」と言うことも言えない。質問の内容がよく分からないというようなこともあります。もう一度、おっしゃって

ださい」などと聞き返すことはあり得ないことですから。

それから過去の経緯がありますね、行政の連続性です。それこそ私も 20 年前の教育長の答弁とか言われて、「20 年前の教育長って、どなたでしたか？」と思ったこともありました。教育委員会としての答弁で、委員長も出席しているのに、なぜ委員長が答弁しないのかというようなこともあります。現実には非常勤公務員でもあり、なかなか難しいですので、常勤の教育委員会事務局長としての教育長答弁がほとんどです。

12. 教育長の処遇

【本多】 教育長は庁議に出席されますか

【石原】 はい、出席していますね。

【本多】 教育長の処遇ですが、三役級ということでよろしいでしょうか。

【石原】 金沢市は違いますね。法律上、地教行法で教育長は一般職となっています。一般職の等級というのがあります。教育長は一般職の等級の中で、一応一番上の級というのが一般的だと思います。金沢市では局長制をとっていますので、教育長も局長級ということになります。ただ県のほうは特別職相当にしていますね。それはそれぞれの自治体の判断です。私が教育長になったときに 40 代のちょうど半ばで、「こういう若い人が教育長になってほしい」と、盛んに言われていました。私も何で 60 代半ばの、普通だったら皆さん退職しているような方が教育長になるのだろうと思ったんですが、これはそうでなければ、まず引き受ける方がいないということが今はわかりました。

それに、私は女性だから引き受けられたんだと思うんです。教育長は一般職の 4 年の任期付きです。私は大学に当時在職しておりまして、市長もそのときは「いや、大学を何らかの形で続けていてもいいよ」とのことでしたが、実際には法律上できないんです。公務員として専業になります。

4 年で次の職をとということや、いろいろな意味で職業としては不安定です。だから退職者になるという仕組みにしか、ならないんだと思います。

もし私が男性で、生計を自分が担わないといけないとなったら、ちょっとできないです。それいろいろな意味で、仕事の的には特別職的なことを要求されます。

文科省は教育長にいい人材をと言いますがけれども、現状ではやはり退職者が主流だと思います。教育長は一般職として土曜、日曜に出ることも当然ですし、夜遅くいるのも当然というふうになります。勤務については、一般職としての細かい規定に従わなければいけないけれども、あわせて非常勤の特別職としての教育委員的な意味合いで、ボランティアとしての職務になります。

そういうふうに割り切れば、それなりにあまり問題がないということになります。実際問題として、若い人を任用することは極めて難しいですね。あとの処遇も困るのではないのでしょうか。

【本多】 戻り先があるような出向組とか、そういう人ぐらいじゃないですかね。

【石原】 そうですよ。県などは文科省の方がなっていますけれどもね。地方分権に反するんじゃないかっていう話もあります。(笑)でも、出向組は人材として若い人がなれると思います。

【本多】 処遇はそうでしょうけれども、いわゆる組織面での権限もやっぱり局長級なんですか。

【石原】 もちろんそうです。

【本多】 大きい市はそうですね。

【石原】 小さいところになると、かつては実質的に非常勤みたいな教育長もかなりいました。「週3日しか来なくていいよ」と言われているとか。学校が1校か2校しかなかったら、毎日来ていても仕方ないと言われたそうですが。

例えば学校が数校しかなくて、生徒も落ち着いており、住民も皆顔見知りという地域と、たくさんの学校を抱え、大規模校で親も地域もうるさい地域があるのでは全然違いますし、政令市になるとまた違うと思います。都道府県になると、自分のところの県立の高校も抱えていますし、広い範囲の話になりますから、やる仕事の内容が実質的には全然違う。違うにもかかわらず、同じ法律で縛っているというところで、逆にどこも動きにくくなってしまふのかなと思いましたね。

大分県の話が出たときも、「いやあ、金沢市では大丈夫ですか」と聞かれたことがあります。金沢市は人事権は無いとお話すると、皆さん「ああ、よかったですね」と言うんです。そうしたらある方が、「同じ教育委員会でも人事権が無いところと有るところは全然違う。権限も仕事も違うのに、何で同じ名前と呼ぶんですか。」と言いました。

【本多】 ああ、同じく「教育委員会」と。

【石原】 はい。「何で、同じ名前と呼んでいるんですか」と。「全然、役割が違うんじゃないか、すごく分かりにくい。」と言うんですね。事務局体制でも、非常に小さいところは、教育長とあと数人の事務局員ですね。それも土木から来たり福祉から来たりした職員ですから、そこで急に教育施策をつくれと言ったって無理でしょうし、人事をするといっても、もう県の指示に従ってするとか、あるいは教育事務所に全部お願いしてそれを学校に知らせるとか、そういう状況になっても、それがおかしいということになりませんね。

同じ教育委員会という名前で一括りにしていますけれども、その権限も、持っている役割も、能力も非常に違う中で、同じ名前で、同じようにしているというところの難しさがあるんだろうと思いますね。

【青木】 そうですよ。名称が一緒というのは、私たちは当たり前だと思っていたんですが。

13. 教育委員会の多様性

【石原】 名称が同じということは同じことをやっている、普通思いますね。でも名称は同じ

だけれども、全然やっていることは違うんだというので「びっくりした」と言われたわけです。

(笑) 一般の方からしても、今一つ分かりにくいという。やっぱり教員の不祥事やいろいろなことがあると、今はほとんどの方が文句を言いに行きます。県に行って、県から市に下りてくる。市からまた学校と。保護者から見ると、何か言っても、結局くるくる回ってという感じでしょう。でも県にしても市にしてもそう言われても実質的にどうにもならないわけです。そういう意味では、なかなか難しいと思います。金沢市教育委員会事務局も特に教職員に関わる事件・事故や子どもの問題などは、やはり県の指示を仰ぎますね。またそうしないと県は「任命権者として何している」という話になりますので。県からすれば人事行政の責任者として、そうすべきだという思いは強いでしょう。

県が教員を採用して配置しているのは、派遣と似ていますが派遣業ではありませんね。(笑) 派遣というのは派遣先が責任を取るわけですけど、教員の場合は違います。今、郡山市でそれを象徴するような事件があって、裁判になりました。それは広域人事で郡山市に異動配置された教員が体罰問題を起こした事件です。ところがその教員は前から、体罰を何回もしていた教員だったらしいんですね。郡山市に異動してきてすぐに、体罰をして、親が訴訟を起こしたそうです。そうしたら訴訟の被告である教員の身分は郡山市職員です。だから郡山市長と、それから服務監督は郡山市教育委員会ですから、郡山市教育委員会教育長が被告ですね。

訴訟の対象になるわけですが、郡山市には人事に関する書類は何もないわけです。その先生はどうして採用されたのか。どういう経歴で、今までの体罰事件の状況や経過・処分等といった、書類もない。そしてどうやって採用や異動を判断したかと言われても、「県の判断です」としか言いようがないです。(笑) 県はそういうことになると、自分のところの職員ではないとなるわけですね。県の身分ではないんです。身分のない人に、人事権を持っているというのも不思議です。賠償金は郡山市が支払うことになります。

【本多】 ああ、そうなんですか。

【石原】 例えば、金沢市の教員は法律上は金沢市の職員ですから、訴訟を起こすときは県に行ってもだめなんです。県の職員ではないんですから。人事権はあるけれども、県の職員ではない。市町村の、自治体が設置している学校での出来事ですから、自治体のトップが訴訟の対象になります。

でも県費負担教職員は、市当局、市教育委員会は分からないですね。県はあくまでも証人とか、そういうことでしか出てこないわけですね。それで一番では、県のほうも、人事権を持っている以上、賠償金について応分の負担をすべきだということになったそうですが、ところが県は控訴しましたね。

【本多】 賠償金を払いたくないと。

【石原】 県はその法的根拠がないという主張です。郡山市の教職員の事件であるから、郡山市が当然、賠償金を支払うべきだと。自分のところの職員ではないから、払う根拠法令がないとい

うのが県の言い分だそうです。一審で、責任の所在は郡山市だが、県にも責任があるという判決が出たというので、私たちは「ああ、これはいい判決だ」と思ったんですが、やっぱり県は控訴をしましたね⁸。

そこら辺を見ると、やっぱりこの制度は今の時代からすると責任と権限が一致していない。それから訴訟になると、首長からすれば、もうそれこそ寝耳に水の話ですよ。いろいろなところで訴訟があります。そういうときに法理論上、県は訴訟の対象にできないんだそうです。ところがそう言いながら、県が人事権を持って、採用、昇進、異動をしているわけですよ。

金沢市でも、そういうことは早晚起きる可能性はいくらでもあります。訴訟を通して、また明らかになってくる新しい問題がいろいろあるのではないかなと思います。だからあれは注目すべき判決だと思いますが、恐らく上に行けば行くほど、今の法理論上、郡山市の責任で賠償金を払わなければいけないということになってくるのではないかと思います。

平成 20 年 8 月 22 日 金沢市教育委員会にて

聞き手 本多正人（国立教育政策研究所）

青木栄一（国立教育政策研究所）

⁸ 一審福島地裁は賠償の負担割合を県 1/3、市 2/3 としたが、二審仙台高裁は一審判決を変更して郡山市に賠償金全額（59 万円）の支払いを命じた。最高裁は、県が法令上負担する義務があるのは給与のみであり、損害賠償金は学校の経費に含まれるので、学校教育法 5 条により設置者が負担すべきであるとして、市が全額賠償する二審判決を支持した。（『判例地方自治』323 号、2010 年 1 月、p.109）

市長にとっての教育政策

北脇 保之¹

はじめに

【司会】 本日は都市教育政策研究会の、年に3、4回やっております研究会の1つとして、今日は浜松市長を経験した北脇先生にお越しいただいて、「大都市の市長から見た教育政策」というテーマでお話を頂くことになりました。渡辺さんが、運よくと言いますか、たまたま東外大に赴任なさってはじめて実現できたわけですし。私は、個人的に外国人集住都市会議なんかをずっと傍聴しておりまして、市長さんのお話をずっと聞かせていただいております、一度はぜひ直接お話を伺いたいと思っていましたところ。こうやって実現するとは夢にも思いません、本当に今日は感謝いたしております。

北脇先生の経歴は、もうあらためてご紹介するまでもないのですが、ここに浜松の、これは『都市データパック』という本から取っているんですが、そこに出ておりますし、また、冒頭のほうで自己紹介方々ご紹介いただけるのではないかと考えております。それから、もう1つは、本当はインタビューという形でお話しいただこうと書いていたんですが、せっかくの機会なので、こういう講演という形にしました。それで、こちらから、ある程度、「こういうお話を頂けませんでしょうか」という形で要望を出しておきました。

それが、「大都市の市長にとっての教育政策の位置付け」、「大都市の教育政策立案と経済界・経済団体の関係」、「浜松市の合併に際して、教育に関して特に配慮されていた点」、「大都市にとっての教育政策上の制約条件」、「市長と教育長・教育委員・教育委員会事務局との望ましい関係と現状」、「その他中教審でのご発言の背景」。こういうことを、全部でなくても結構ですのでという形で、あらかじめお願いしておいたところ、大体それに即したレジュメを作ってくださいました。今日はこれらの点についてお話しただけだと思います。

この後、大阪にご出張ということですので、早速ですが、長くて1時間ぐらいお話しただいて、その後ディスカッションをし、4時には終了という形で進めさせていただきたいと思います。どうぞよろしく願いいたします。

【北脇】 どうもありがとうございます。ただ今ご紹介いただきました北脇と申します。今日は皆さんのいろんな研究の題材を提供するというのが役割だと思いますので、私からある程度お話をしますが、その後で、どんなことでもご質問いただければというふうに思います。まず、私の市長としての教育政策についても関連してくる部分と言いますか、その背景になっているところもありますので、最初に自己紹介を少しさせていただきたいと思います。

¹ 東京外国語大学 教授・前浜松市長

私は昭和 27 年、1952 年の生まれで、静岡県浜松市で生まれ育ちました。昭和 49 年、1974 年に大学を卒業して、当時の自治省に入りました。自治省では主に地方税のほうの分野が多かったんですが、千葉県、それから栃木県、そして福岡市で、地方自治体での経験をしております。そういうふうに普通の国家公務員としての人生を歩んでいたんですが、突然地元のほうから、「衆議院選挙に出ないか」という話がきたわけです。それはどういうことかということ、1993 年から日本の政界で政治改革ということが非常に言われまして。当時選挙制度の改革があつて、小選挙区制が施行されました。

私の地元の浜松というところは、与党、野党それぞれ現職の方々が、自分の強い地盤のある小選挙区を選んだり、また比例のほうを選んだりされて、当時野党だった新進党においては、浜松市の中心部の選挙区に現職がないという状態が生まれたんです。それで、地元縁のある人間を新人として担ぎ出そうというようなことになりまして。それで、当時の新進党の議員とか、またそれを支援する経済界などが一緒になって、いろんな人を検討した、その結果として私のところに話がきたということなのです。私は地盤もカバンも看板も全くない、単なるサラリーマンの息子だったので、またとない機会だということで、思い切ってそれを引き受けて出馬したという次第です。

1995 年に自治省を辞めて、地元に戻って選挙の準備に入ったのですが、衆議院の解散がなかなかなくて、結局 1 年半、いろいろ地域を足で歩いて回って、準備をして、1996 年、平成 8 年 10 月の衆議院選挙で初出馬して当選できたわけです。結局、今から振り返ってみると、当時新進党も浜松では勢力がありましたし、それから経済界も、今浜松の中心になっている「スズキ」とか、楽器メーカーの「カワイ」とか、そういった方たちや、私の出身校の浜松北校の同窓会なども応援してくれました。それから当時は、新進党には旧民社党なども合流していたので、連合も応援団でありまして、組織力もあつて当選できたというふうに思っています。

そして、2 年半衆議院議員をやっていたわけですが、そうこうしているうちに浜松市長選挙の時期が巡ってきまして、当時現職の市長さんは 5 期連続当選で、全国市長会の会長をしている人でした。次は 6 期目を迎えるということでした、なかなか対抗馬が出なくて、結局本人は 6 期目の出馬を表明したのです。それに対して、また経済界のほうから、6 期はあまりにも長過ぎるんじゃないか、そろそろ市政も新しくしたほうが良いということで、いろんな候補を探した結果、また私のところへ話がきました。私としては、自治省に入って以来、地方自治ということは自分のやりたいことだったのでお引き受けして、衆議院議員を辞職して、浜松市長になったということです。

以来 2 期 8 年、務めさせていただきました。それが私の経歴ですが、ちょっと蛇足になりますが、その後、3 期目を目指したのですが、私と経済界の一部との間に溝がだんだんできていきました。なぜ溝ができたかということ、あまりこれという具体的なことはないのですが、私としては市長として自分のやりたいようにやりたい、経済界の有力者たちの思いどおりにはなら

ないという行動を私自身が進めた結果、だんだん溝が広がって、ちょっと対立的な構造になったということです。そう言うしかないという感じです。その一部経済界が対抗馬を立てて、強烈な企業選挙をやり、私のほうは現職としての実績というようなもので戦うしかなかったので、いま一歩足らず、落選してしまったというわけです。

その後、半年を経て、東京外国語大学に職を得たということです。浜松はブラジル人をはじめとして外国人が非常に多いものですから、私が浜松市長として、いわゆる多文化共生政策を積極的に推進したのです。かたや東京外語大のほうには、多言語・多文化教育研究センターというのがあるので、国内の多言語多文化社会にかかわる課題を教育研究の面で追究するということ掲げています。そこで私の経歴を生かして、センターで活動してほしいということからつながりができたということです。これはちょっと余談でしたが、今に至っているということなのです。

市長にとっての教育政策の重要性

本題に入りまして、まず、このレジュメに沿ってお話をしていきたいと思います。1番目に、「市長にとっての教育政策の重要性」という話題です。市長にとっては、教育政策というのは、最重要政策の1つです。例えば、「重要政策を5本挙げろ」と言われたら、教育政策というのはその5本のうちの1つに必ず入るといぐらいの重要性があります。どうしてかというと、結局、市民は教育ということについては必ずどこかにかかわっているわけです。子育て世代であれば、自分の子どもが幼稚園へ行っていたり小中学校へ行っていたりする。それから、ある程度上の中高年の世代でも、孫が学校へ行っているということもあるし、自分自身の受けてきた教育についての経験や思いもあるので、誰でも教育については一言言いたくなるような関心を持っているのです。その反映として、市長という立場には教育政策というのは非常に重要です。

私なんかは、公務員出身ということもあって、今の地方制度、教育制度の中では、市長の立場と教育委員会の立場というのが、明確に区分されているということはよく承知しています。地教行法を引くまでもなく、市長というのは自治体の統括をする、自治体全体の責任者でありますけれども、教育の分野は、直接的には教育委員会の所管になっています。ですから、予算編成などをして、教育行政の基盤を整備することは市長の役割ですけれども、教育の内容そのものには市長は立ち入るべきでないという認識のもとに、私は市長をやってきました。市民から見ると、市長と教育委員会の区別なんて頭がないのです。市がやっていることだったら、それは全部最終的には市長の責任だというふうに思っていますから市長に向かっても教育の問題について要望を言ったり、意見を言ったりということになるのです。

ですから、それを市長としても受け止めざるを得ないということです。私は市長になって、市民といろいろ直接的な対話を重視していましたので、地域懇談会とか、政策分野別の懇談会、それから「中学校区おでかけトーク」なんていうような形で、教育問題を取り上げました。このちょ

っとユニークな「中学校区おでかけトーク」というのは、当時浜松市内に 32 の公立中学校があったのですが、そこへ出かけて行って、PTAの役員と市長が懇談するというものです。32 の中学校を全部回りました。なぜそういうことをやったかという、狙いとしては、1つは、教育についての現状を知りたい、特に、市民がどういう要望を持っているかということを知りたいということです。

それともう1つは、中学校のPTAの人たちというのは大体 30 代から 40 代の世代です。市長の立場からすると、50 歳代以上の中高年齢層の市民とは、自治会などを通して接点がたくさんあるので、中高年齢者の意見とか要望というのは直に聞く機会が多いのですけれども、30 代、40 代の中堅層の人たちは非常に忙しいし、組織化されていないのです。だから、普通に市長の仕事をしていては接点がないので、中学校のPTAの人たちとの懇談ということで、中堅世代の人たちの市政全般に対する意見・要望も聞きたいということでやりました。

こういう一連の市民との懇談の中では、教育に関して出てくる話題がいろいろあります。1つは、施設の整備に当たることです。学校がすごく老朽化していて、「はめ板が傷んでいたり、廊下がぎしぎし音を立てたりするような状態だから、早く自分のところの学校施設を整備してほしい」というような要望です。学校の安全についての要望というのも多かったです。その1つは、通学路の安全性を確保してほしいということです。それは交通の面でもそうですし、変質者が出没するといったようなこともあります。それから、街路灯が暗くて、子どもたちが帰ってくるのが心配だといった問題です。もう一つは、当時、私の在任中に池田小学校の事件があったこともあり、学校内での安全です。不審者が入って来たときに、学校はどうやって対応するのかという質問などがありました。ただ、教育内容や、学力水準、そういうことについての要望はあまり出ませんでした。

私が、なかなか対処が難しいなと思った問題の1つは、障がいがある子どもたちの教育の問題です。当時はまだ特別支援教育の考え方が広まっていない頃でしたけれども。浜松市では、障がいのある子どもの教育は、拠点方式でした。養護学級なんかも、ある地域の中に1つ設けて、そこへ集中して通うような制度でしたけれども、保護者には、自分の子どもは自分の学区の学校へ普通に通わせたいという要望もありました。教育委員会としては、就学時にその子の状況を見極めて、養護学級に行ったほうがいいのか、場合によっては養護学校のほうがいいのかの判断をしていると私は聞いていました。

保護者の立場から、障がいがあっても、やっぱり友だちと一緒に自分の学区の学校と一緒に行かせたいという要望を言われる方々がかなりいました。そういう要望と教育委員会の方針というのは両立しないので、市長としては、教育委員会の言うことも理解できるし、また保護者のほうの要望も心情的には理解できる場所であり、なかなか難しいという感じがありました。

それからもう1つ、対応が難しいなと思ったのは、いじめの問題がこじれたケースでした。こういう懇談会の場にも当事者の保護者が出て来て、学校を批判したり、教育委員会の対応を批判

したりということもありますので、こうしたことに対して市民がある程度納得するように、市長としてはどう応えたらいいか、非常に難しいなと思いました。

市長と教育委員会との関係

2番目に、市長と教育委員会の関係ということでは、私としては、地方自治法や地教行法の趣旨というのを踏まえてやってきました。特に私が考えたのは、教育長の人選ということです。私が市長になったときに教育長をやっていた人は、高等学校の校長先生をした人だったのです。浜松市は当時人口 60 万人でした。全国的にそれくらいの規模の市の教育長というのがどういう出身の人が多いのかというのはよく分かりませんが、当時は、確か静岡市も、教育長は高校教員出身者だったのではないのでしょうか。教育委員会ないしは市のほうに、小中学校よりも高校のほうが格上という意識があったと思うのです。だから、教育長には格が一段高いところの出身で識見のある人を呼んでくるのがよいといった考え方があったのではないのでしょうか。

私が市長になって、自分で教育長を選任するとなったときに、やはり市が責任を持っているのは義務教育ですから、義務教育をよく知っている、義務教育の中から出てきた人を教育長にするべきだというふうに考えたのです。そこで、当時現職で市内の中学校の校長をしていた人と接触していくうちに、この方は優れた人だと思いましたので、その人を教育長にしたのです。非常に意欲的な人で期待に応えてくれたので、よかったと思っています。現場の中学校の校長から教育長になった人というのは、現場の人間関係を全部知っているわけです。本人が 50 代後半になるまでに、ほかの教員たちと、同僚もしくは後輩として何十年の付き合いをしているから、誰がどういう実力の持ち主で、どういう性格かというのを知り抜いているわけです。そうすると小中学校校長とか教育委員会の中に、ちょっとごまかせないなという雰囲気が出てきているのを感じました。以前の教育長は高校籍出身だから、トップで居るには非常に座りがいいのです。理想なんかも語れる人でしたから、それもいいのですけれど、逆に小中学校の校長先生たちからすると、そんなに自分たちのことをよく知っているわけじゃないから、相手をしやすいと思うところがあったのではないかなと思います。

そういう教育長を得ることができたので、私は市長として教育行政、教育政策について考えていることを教育長とよく、常に相談をしながらやってきました。だから、やりにくいと思ったことはないし、市長としての考えが教育政策に実現できないとか通らないとか、そういうもどかしさも感じませんでした。これは後ほど触れますが、今の教育行政制度の中でも、市長と教育長との考え方が一致していれば、かなりのことができるのではないかなと思います。

ただ、そうは言っても教育長は教育委員の中の 1 人であって、執行機関としては行政委員会としての教育委員会ですから、教育長が実質的な教育委員会のトップというのは、本来想定された姿とは言えないと思うのです。でも、教育委員は常勤で事務的なことをやっているわけではないので、教育委員会が合議制で重要なことを決めて、執行面まで教育委員会が直接的に責任を持つ

というのは、どうしても無理ではないでしょうか。教育委員の1人である教育長が実質的なトップになるというのは、今の制度では避けられないところじゃないかなと思います。

市長と教育委員会の関係についてももう1つ感じていたことは、教育委員会は予算要求について、ちょっと遠慮がちだということです。市長のときも、県や市で財政課長とか財政局長なんかをやっていたときも感じましたが、例えば校舎の改築であるとか、教材とか教具の更新とか、そういうのをもうちょっと強く要求してきてもいいはずだけどな、という印象があります。教育委員会に予算編成権がなく、予算編成は市長の権限でやることになっている、そこに一因があるかなとは思っています。

財政課長とか財政の担当者として予算編成なんかをやっていると、教育委員会といっても、例えば土木部とか農林水産部とか、そういう部の1つという感覚で見ているのです。だから、予算要求であれば、土木部が要求してくるのと同じような感覚で教育委員会が要求してきてもいいのではないかなと思っていたのです。どうも当事者の教育委員会のほうには、何か少し遠慮があるのかなという感じがしていました。今の教育委員会制度の予算編成権がないということの、1つの反映かなと思いました。

教職員組合との関係

それから、3番目に市長と教職員組合の関係です。これは普通に仕事をしていると、市長と教職員組合というのは特に接点はないのです。たまたま私の場合は国会議員の出身だということで、連合に応援してもらっていたものですから、連合に属する、今は民主党系といいますか、その教職員組合はずっと一貫して支援者だったのです。ですからインフォーマルな懇親会ということをして定期的にやっていたので、そういう場を通じて、先生方の現場の状況ということを知ることができました。私の印象では、教職員組合の幹部とはいっても、年齢的には40代ぐらいの方が幹部になっていて、非常に真面目な熱意のある先生方だなという感じがしていました。

その中では、先生たちが非常に忙しいという話がいろいろ出ていました。なぜ忙しいかという、行事なんかもたくさんあるし、それから今は夏休みのように長い休みのときには研修が入ってきます。研修に行くだけではなくて、きちんと報告書を書かなければいけない。そういうことで非常に多忙だというような話です。それから、子どもたちの状況については、よくマスコミにも出る話ですけれども、生活習慣が身に付いてないままに学校に入ってくる子どもたちが多くとか、中には朝寝坊していて学校に出てこない子がいるので、先生がその子のうちに行って呼んで来るとか、そんなことまでやっている例もあるといった話も出ていました。

それから、親のクレームも年々ひどくなってきていて、弁護士のような法律の専門家でも居てくれないと、学校の先生だけではなかなか対応できないというような話も、そのインフォーマルな意見交換の中で聞くことができたのです。校長会や学校や教育委員会関係の行事で市長として挨拶をする機会によく言っていたことは、教育のことについては、世の中の人たちみんな一言ず

つ言いたいことを持っているけれども、でもやはり先生方は専門家なのだから、自信を持って、地域の人たちに対して、「あなたはそう言うけれども、本来はこうなんだ」とか、「教育的な見地からするとこうしたほうがいいんだ」とかいうことをぜひはっきり言ってほしい、ということでした。

見ているとどうも、先生方が地域の自治会長からいろいろ要求があるとか、保護者から何か言われるとか、また子ども自身もいろんなことを言ったりするとか、そういうことに対して、やや受け身になっているのではないかなと感じましたので、専門家としてははっきり言うべきことを言って、地域での指導性をもうちょっと強く発揮してほしいといったことを折に触れて話してきました。

重点施策

それから次に、私が教育委員会と一緒にやってやったことが、「重点政策」ということで幾つかレジュメに書いてあります。1つは、「支援員の配置」です。小学校の1年生で人数が多い学級、確か36人以上いるような1年生の学級には支援員を配置するということでしたか。それから、学校全体として人数が多い小学校に対しては、特に算数または国語を指導する指導員を配置するということです。中学校に関しては、非行に走るような子どもがいたりして学級運営が困難になっているような学級に対しては、教職員のOBなどの中から委嘱をして、そういう学校に支援員という形で配置するというのを市の単独事業としてやりました。

少人数学級というところまでやると、職員数、教員の数も非常に多く必要になるし、費用的にもちょっと大変だということです。むしろそれよりも、多人数の学級とかそういうところについては複数で担当するという形で、支援員を配置するということが、財政的に見ても、教育の効果の面から見てもいいのではないかということが、教育長の考え方でもあり、私もそれを支持して、これを予算化して実施しました。これは学校の先生方にも、それから保護者の皆さんにも大変喜ばれました。

そのほかに学校図書館の支援もしました。浜松市の場合は全部の小中学校図書館に司書がいるという状態ではないのです。ですから、支援員として図書館担当の人をすべての学校に置きました。その支援員が図書館に常に居て、図書の整理とか貸し出しなどをやったわけです。これも、子どもたちが図書館を非常によく利用するようになったと喜ばれたものです。それから、発達教育の支援です。浜松市では障害のある子どもたちの教育のことを「発達教育」というふうに呼んできたのですが、発達教育のなかなか手が足りないというようなところを、市単独の支援員という形でサポートするというようなことをやってきました。

それから、「放課後児童会・なかよし館」というのをレジュメに書いておきました。これも、私が市長をしている間に、いわゆる放課後児童会とか学童保育などの分野のニーズが非常に多くなってきたのです。だから、その放課後児童会という形態を増やしていったわけですが、その中

で、1つ新しく実施したのが、この「なかよし館」というものです。放課後児童会のための建物を学校の敷地の中にプレハブで造って、午後になると児童が来るのですけれども、午前中は空いていますから、子育て中のお母さんたちが集まるような場に活用するというものです。

「外国人児童生徒支援」は、冒頭に申し上げたことの1つです。浜松市は、外国につながる子どもたちが非常に多い地域ですので、そういう子どもが多い学校に対しては、その外国人児童のための指導支援員を配置することをやってきました。そのほか、子どもたちのための日本語教室とか母国語教室などもやってきました。母国語教室のほうは、私が市長をしているときには、「カナリーニョ教室」という名前で始めたのですが、特に不就学になっているような子どもたちのために、母語と日本語のバイリンガルで教えるというものです。その中で学校へ行く習慣を身に付けて、公立の小中学校のほうに進むということをねらいとしてやったわけです。そういうバイリンガルでの教室としては、この「カナリーニョ教室」は全国でも早い例だったのではないかと思います。

それから、「教育相談体制の整備」です。これはどこでもやっていると思いますが、いろいろ学校などで抱えている問題も多いものですから、その相談のセンターを作りました。それは教育委員会の所管ではあるのですが、教育委員会からできるだけ独立性を持たせました。相談に来る保護者などに、「教育委員会というわけではなく、中立的、第三者的な性格を持ったところだから、安心して来てくださいよ。」といえるような、そういう狙いで相談のセンターを整備しました。

それから、最後に「浜松市教育基本計画の策定」ということをレジюмеに書いておきました。市にはもちろん、市の総合計画というのがあるわけですが、教育に関しては、特に浜松市の教育のビジョンといったものがなかったのです。やはりそれぞれの自治体が、その自治体の教育政策の基本を定める必要があるんじゃないかということで、これは私のほうから教育委員会に投げかけて、教育委員会でそれを受け止めて、こういう計画を作りました。以上のところが、教育政策で重点を置いたことです。

十分にできなかったこと

それに対して、あまり十分にできなかったと感じているのは、1つは「学校規模適正化」ということで、小中学校の統廃合です。浜松市も中心部で子どもの数が激減したところがあるのです。かつては、町の中心部というのは児童、生徒数の一番多い学校があるところだったのです。それが、中心部にはほとんど若い人が住んでいなくて、郊外のほうに移ってしまったという現象が浜松にもあるものですから、教育委員会としては、1学年1学級しかできないような学校は近隣の学校と統合して、統廃合を進めていくという方針を打ち出したのです。

もちろん私もそれを支持していたのですが、それを発表して具体的な統廃合を進める過程では、やっぱりOBとか地域自治会とかから非常に強い反対が出てきました。市議会議員たちは、こと

ごとく反対派に付く。総論では、行政改革は必要だとか学校の統廃合とか規模の適正化も必要だとは言いながらも、いざ自分の地域のことになるのと全く地域の側に立って「現状維持」ということを言います。学校の設置というのは市が決めていることなので、強行して押し切ろうと思えばできないことはないのですけれども、そこまで無理をすると、後々禍根を残すことになるので、じっくりやるという形でやってきたところ、ほとんど統廃合は進みませんでした。これはちょっと残念なことです。

また、東海地方は東海大地震がいつきてもおかしくないと言われて 30 年ぐらいになるものですから、学校施設耐震化もやらなくちゃいけないのですけれども、これを全部やり通すには莫大な予算がかかるということで、少しずつしかできないという現状がありました。

浜松市の市町村合併に伴う課題

7 番目に、合併に伴う課題です。浜松市は 12 市町村合併をしました。これは、私が市町村合併構想を打ち出して、そして賛同する周辺の市町村と研究会を立ち上げて、それから次に合併協議会を立ち上げて、それで合併実現というところへ持っていったわけです。最初に合併構想を浜松市のほうから打ち出したのが、2002 年でした。それから 3 年後の 2005 年に合併が実現したのです。3 年で 12 市町村の合併が実現したというのは、非常に順調だったと思います。12 市町村ということで非常に数が多いのですけれども、人口 60 万の浜松市から、人口 1000 人しかない 1 つの村まで、非常にバラエティーのある組み合わせでした。合併協議の進め方としては、対等性を重んじるということで、合併協議なんかも 12 市町村からそれぞれ同じ人数の委員を出して、協議をオープンにするということでやってきました。

そういう合併だったものですから、私が構想として打ち出したのは、「クラスター型の都市」を目指すということでした。「クラスター」というのはブドウの房という意味です。12 の市町村が 1 つになっても、それまでの 1 つ 1 つの市町村をブドウの粒のように、旧市町村のまとまりを大事にして、それがつながったブドウの房のような市を目指すのだということを言ってきたのです。そういうことを、合併してできた市の仕組みの中にも生かすということでやってきました。

ですから、教育委員会についても、合併した当初の教育委員会体制というのは、教育委員会事務局があって、支所に当たるものを確か 3 つ置いたと思います。そういう分散型で始めました。それが、合併後約 2 年で政令指定都市になったわけです。2005 年に合併して、2007 年に政令市になったのです。その政令市になるときの組織改正で、もう一段、教育委員会の事務局の統合とか集中化を進めたのです。合併時点から、それから政令市になる過程でも、地域の教職員の方々からは、統合化ということについての抵抗というのがやはりありました。

ほかの事務部局、例えば都市計画だとか土木だとか農林水産というところよりも教育委員会のほうが、行政制度の集中統合化に対する抵抗は強かったような感じがします。なぜかということについて、表向きの理由としては、合併前から教育については旧市町村ごとで特色があって、自

分たちが積み上げてきたものがあるということでした。部分的に見ていくと、中心になった浜松市よりも、ほかの市町村のほうが手厚くやっていたというところがあることも事実です。だから、その手厚くやっていたことを守りたい、浜松に一極集中型、中央集中型の行政組織にすると、そういう自分たちが築いてきた特色ある教育というのが失われてしまう恐れがある、だから制度的にも分散型を維持してほしいという理由だったと思うのです。

ただ、その裏にあるものとして私が感じたのは、やはり人事ということについて、合併前ですと、小さな市町村ごとに、実質的には市町村単位で人事がありました。人事権は県教育委員会にあるわけですから、直接的に市教委や町村の教委がやっていたということではないでしょうけれども、自分たちの考え方がある程度尊重されていたということだと思うのです。だから、合併後は集中的な人事をするということになってくると、やっぱりこれまでのように旧市町村単位で異動していくということは失われて、お互いに混じり合うようなことになってしまう、そういうことに対する不安というものもあったのではないかなと思います。

そのほかに合併に伴う課題としては、新しい市でやるべき重要な事業というのをそれぞれ合併市町村が持ち寄って計画を作ったのですが、中には、かねてから学校の改築を予定していたような市町村なんかもありまして、そういうところは、これ幸いとばかりに、非常に豪華なというか、手厚い計画を持ち込んできました。こちらの浜松市側は、何とか合併をまとめた、壊したくないという思いがあるものだから、それを吞んでしまうということもありました。合併前後の中でできた小中学校の中には、ちょっとやり過ぎではないかと思うようなところもあるのは事実です。

以上が、浜松市での取り組みです。

中央教育審議会委員として

最後に、中教審の委員としての発言のことについて話してほしいということなので、それにちょっと触れたいと思います。私は、市長をしているときに、市長会推薦といいますが、市長会関係ということで、半年ですけれども中教審の委員を務めさせていただきました。私の前任者は高松の市長でして、前任者のときは三位一体改革の中で、義務教育費国庫負担制度をどうするかと激しく中教審でやり合った時期でしたので、前任者の高松市長は大変苦労されていたと思うのです。高松市長が退任されて、その後を私が引き継いだということです。

短い間ですが、私が中教審委員をしていたときには、安倍内閣になって、教育再生会議ができてきて、そこの提言を、中教審としてはどういうふう処理していくかというのがちょうど焦点になっていました。ある意味でまた重要な時期だったと思います。そういう中で、私がまだ中教審委員になる前、三位一体改革とか義務教育費国庫負担制度とかが議論されたときに、市長会の

中で私は、教育に関する検討委員会のメンバーでありました²。ご存じとは思いますが、そこで打ち出した市長会の考え方は、教育委員会選任制というものだったのです。

これを説明しますと、市長会の見方としましては、教育委員会があるがゆえに文部科学省からの縦割りの指導と言いますか、そういうものが強化されているという考え方なのです。ほかの分野でも、例えば土木行政だったら国土交通省の縦割りの指導というか支配というか、そういうことがもちろんあります。総務的な分野だったら総務省の関係があるとか、ほかの分野でもそれはあるのですが、土木だとか総務という分野は、市長の所管になっているのです。市長というのは、ある程度政治力もあるし、自分の考えを実行したいという思いがあるので、何でもかんでも上からの指示とか命令を「はい、はい」と聞いているわけではないのです。

それに対して、教育委員会というのは政治的には弱いわけです。実質的には教育長という事務方の人間がトップで教育行政をやっているから、そうすると文科省からの指示というのが徹底しやすいということです。それはおかしいじゃないかという疑問があるのです。市長というのは、選挙で選ばれているから政治力がある、だから国から何か言ってくる程度跳ね返すような力もあるしその覚悟もあると思う、だけど教育行政に限っては市長の所管ではないので、非常に事務的なレベルで文部科学省の事務局から教育委員会の事務局へ、そして学校の先生へという、このストレートな上下関係というのが通ってしまっているということです。

だから、地方自治というならば、教育委員会、教育行政というのも市長の所管にすることによって、教育面でももっと地方自治を重視していくべきだという考え方が市長会の主張の背景にはあります。そのときに、教育委員会がなぜあるかということがよく問題になります。それは政治的な中立性を維持するためだとよく言われます。それに対して市長会側の反論は、かつてのように教育をめぐる右派と左派が激突するというような時代だったならば、教育に対する政治的な影響を懸念するということもあるかもしれないけれど、今はそういうことはもうない、というのです。

その上でもう1つ言えるのは、教育に対する政治的中立性ということももちろん大事かもしれないけれども、民主的にコントロールされている政治の下で教育が行われることも大事じゃないか、という点です。教育に対する民主的コントロールのほうがもっと大事だという考え方は、今、市長会の中に出てきているんです。市長というのは選挙で選ばれているから、民主的にコントロールされている、だからその下に教育行政を置くほうが、民主的なコントロールという点ではよりよい制度だ、今のように教育委員会があつて、そこで教育行政が行われているという、教育委員会の委員は公選じゃないですから、民主的、政治的コントロールが働いてないじゃないかと、だから、教育と政治とのかかわりという点でも、教育委員会制度よりも、むしろ市長部局に教育

² 全国市長会「教育における地方分権の推進に関する研究会」（平成18年4月10日発足。座長：北脇・浜松市長、座長代理：細江・岐阜市長、宮下・善通寺市長）。なお、「教育行政における市長の役割と責任の強化に関する緊急アピール」（平成18年12月9日）、「教育における地方分権の推進に関する提案～地域の教育力を高めるために～」（平成19年3月）なども参照。

行政を取り込んだほうが民主主義の観点からも優れているのだという意見が出てきているのです。

その点については、そういう考えを私も持っています。それで、教育委員会は必須のものとしてなくていいのではないかと、制度の激変を避けるという意味で、教育委員会があったほうがいいと思っている自治体は、それはそれでいいけれども、今私が言ったように、教育委員会がないほうがいいと思っているところは、それを市長部局でやるという道を開いてもいいじゃないかということで、市長会はそういう提言を出したことがありました。

私が中教審の委員になったときのある会議で、本題ではなかったのですが教育委員会選択制にちょっと関連することがあったので、私が、教育委員会選択制についても検討するべきではないかということをやっと発言したら、そのときの会議では、委員の何人かが口々に猛反対されました。ここはそれを議論する場ではないということももちろんあったけれども、「選択制なんていうのは間違っている」というような意見も出てきました。このところには非常に強い抵抗があるということを実感いたしました。

それから2番目に、今はあまり議論になりませんが、当時多少ポイントになったのは、地教行法の改正に際して大臣の是正勧告というのが盛り込まれたわけです。市長会の立場としては、それは必要ないという立場だったのです。その理由としては、地方分権一括法による改正前の法制の中にも似たような形の（地方自治法に基づく）是正要求というのはあって、それは一度も使われたことがないというのが1つです。もう1つは、この是正勧告の話が出てきたきっかけというのは、北海道で、いじめに遭っていた子どもが学校が適切な対応をしなかったために自殺してしまったということでしたが、こういうことを放置しちゃいけないというような世論。もう1つは、公立高校の中に必修科目の履修をしないで見過ごしていた進学校が見受けられたということで、そういうこともどこかでチェックしなくてはいけないのではないかという議論の中で、こういう是正勧告の話が出てきました。

これについて、市長会の立場からすると、最初のいじめのような話についていえば、そういう非常に細かな具体的な話に対して大臣が出てきて、何が勧告できるのか、それはもう手段として対応していないのではないかということなのです。いじめの問題というのは、現場でないと分からない非常に複雑なものがあるので、その対処は、より現場に近いところでやるべきであって、そんな細かいところまで立ち入って大臣が勧告なんて言ったところで、抽象的に何か言ってもあまり意味がないのではないかということでした。そういうようなこともあって、新たに是正勧告というのを入れる必要はないのではないかということをやったわけです。

教育と経済社会

最後に、教育と経済活動の関係ということで、それをちょっと知っていただくために、『教育

新聞』の「若い先生方に望むこと」という特集に私が書いたもの³をレジュメとして配りました。2枚目ですけれども、「広い視野を持って社会全体の改革を」というタイトルで、上から3つ目の段に書いてあるところです。「私は教師が直面する問題の多くが社会の価値観のゆがみから来ているように思います」ということで、若い親の幼児虐待とか子どもに対するネグレクトとか、そういったようなこと、それから子どもに過度に干渉して、小さいときからおけいこ事や受験に駆り立てているとか、そういったことについても書いておきました。テレビ、マンガ、テレビゲーム、インターネットとか、そういったようなものの影響というのを親も子どもも、日常的にすごくたくさん受けているわけです。そういう中で、例えば暴力なんていうことについても、そういう映像とか何かに常にさらされていたら、現実感がまひして簡単に人を殺してしまうようなことにもつながるといこともやはりあると思うのです。それからインターネットとか携帯なんかの利用に伴う教育的な問題点も、しきりに言われていることです。そういう状況を見ると、子どもたちが健全に育つようにと学校や家庭が子どもたちを守ろうとしても、子どもたちに対する良くない影響というのは、メディアとかインターネットを通して嵐のようにやってくるわけです。その中で何か風の当たらない場所を作って子どもを守ろうと言っても、多勢に無勢というか、本当に難しいことだというふうに思うのです。

だから教育のことを論じるときに、例えばゲームを売ったり、それから小さな女の子のために派手な金のかかった高い洋服を売り付けたりとか、化粧品を売ったりとか、そういう一種の経済活動として行われていることについて、何も反省や見直しというのがなく、経済活動は中立的で善としておいて、教育だけ取り出して「ここが悪いからああしろ」など言うことは、非常にアンバランスで一面的だと常に思っています。教育のことを論じるときには教育だけ取り出して論じるのではなくて、子どもに何か問題が生じているなら、その問題がどこから生じてきているか、それは教育の外からきていることだってたくさんあるから、そののところを論じないといけないのではないかと思います。

「官」と「民」というときに、「民」の側の人間は、行政のことに自分は直接の責任はないというような立場で行政批判をよくします。だけど、問題がどこから生じてきているかという、市場経済の活動で、良いとか悪いとか言われなような事柄で批判の対象にならないことが、実際には、例えば教育なら教育という行政分野に大きな影響を及ぼしているのは間違いないと思うのです。ここで言わんとするのは、何かそういうところを問題にしていけないと、教育に関係している先生方も親も子どもも、非常に大変な状態が続くばかりではないかと思うということなのです。

³ 『教育新聞』平成19年1月1日。

質疑応答

【司会】 では、お時間も限られておりますので、このまま引き続きディスカッションに入らせていただきます。どんな質問でも出していただければと思います。

【橋本】 私たちの部の研究活動の中で、教育の行政評価や学校の評価という分野があって、何とかやっておるんですけども、今の先生のお話を聞きながら、特に最後の最後にいけばいくほど、民主的コントロールなのか官僚的なのか、政治的中立はどうか、官なのか民なのか、公共性なのか市場経済なのかというのが渦巻いてくると、すごくローカルな評価を、教育、子ども中心にやっていくということはとても大事だなと思ったんです。

それで「どのように政策評価とか行政評価が機能していましたか」ということを伺いたいです。例えば、教育の重点政策を幾つもの、特色のあるのを打ち出されているわけですね。そういうふうにはっきり打ち出して芽生えさせた政策が、浜松市の行政評価システムや教育政策評価のシステム、あるいは学校評価のシステムで、元市長さんの立場から見てちゃんと正当に評価できていたかどうか。とにかく私たちは、政治家の言い訳から発したようなものが政策評価ではないのか、なんて思ってしまうのですけれども、それはそれとして、国民や市民のサービスを良くする機能はあると思うのです。その点、浜松市でどうだったかというのを伺いたいです。

【北脇】 そうですね。浜松市も政策評価には力を入れていました。最初に取りかかったのが、いわゆる事務事業レベルです。政策とか施策というのを階層的に分けると、一番上にあるのが政策だと思うのです。その次は施策、その次は事務事業という3段階で考えていました。事務事業レベルで行政評価の仕組みを作って、大掛かりに、全庁的にやっていました。ただ、そこで感じたことは、評価の指標というのがなかなか難しいです。できるだけ数値目標を立てて、評価もその数値で評価するというふうにしたいのですけれども、何かその事務事業の成果を表す適切な指標があるとは限らないのです。

だから、それをピックアップするのがすごく難しい。むしろ成果ではなくて、何回実施したかとか、何人その会合に来たかとか、イベントに何人参加したかとか、そういうようなことで置き換えるというふうにはせざるを得ない部分もあったのです。そういう事務事業評価というのをサイクルにしましたので、前年度にやった事業の評価というのを新年度に入って、予算要求をするときにそれを生かしていくというような形で、サイクルとして活用していくところまではできたと思うのです。

ただ2つ問題がありました。1つは、そういう行政評価の結果を、議会あるいは市民に公表するというのはすごく難しいのです。細かければ細かいほどいいだろうというようなことで、生の形で事務事業評価の結果を全部、CD-ROMにして、それを議員に配るということをしたこともあります。だけど、そんなことをやったってあまり見てくれないし、市民にそれを公表しても、インターネットで見られるようにしても、見ている人はあまりいなかったのではないのでしょうか。

もう1つは、事務事業のレベルじゃなくて、施策レベルとか、さらには政策レベルとか、より上位のレベルで行政評価をやりたいとも思っていたのですが、十分にそれは開発できていない状態でした。事務事業というようなところで、非常に事務的なレベルではやりっぱなしじゃなくて、PDCAというようなサイクルを作ったということはいいことですが、そういう細かいレベルにとどまっていると、政策の転換というか、一種のリストラみたいな形で政策を大幅に変えるところにつながっていかない、という問題があると感じました。

【橋本】 ありがとうございます。

【司会】 今のお話で、市長さんの時代に、事務事業評価で評価が低かったものを切ってしまったというようなものが実際にあるのでしょうか。

【北脇】 市長査定で私のところまで上がってくる前に、もう財政課の査定なんかで、そういうことで切っていたものはあると思います。私はちょっと、これを、事務事業評価というか行政評価の結果として、私の考えで切ったとか、ちょっとすぐ例というのは思い出せませんが、もっと事務的なレベルで、そういう作業はされていたと思います。

【司会】 いかがでしょうか。

【藤江】 「市長にとっての教育政策の重要性」ということで、市民が非常に教育に関心があるということでコミュニティの重要性ということを知りたいと思います。浜松市などの場合はどの程度か分からないのですが、どんどんコミュニティの結束力というのが弱まってきている中で、教育を使うことによって、教育ということを1つの手段とかきっかけとかにして、市民なりの参画意識というものを高めていくというような使い方もお考えになっておられて、そういう仕掛けをされたのかどうか、ということをお聞きしたいのです。最後に社会の全体的な問題だとおっしゃったこととも絡んできますけれども、結局皆さん、教育についてはいろいろおっしゃって、関心はあるけれども、じゃあ、それを変えていくのは誰かということになると、それぞれの人が変えていくということしかない、というふうな気もしているのです。そこはなかなか、実際の自分の行動としては結び付いていかないというところがあって、どっちが先かという問題はあるのですけれども、その辺りの、市民の参画ということについてお聞きします。

【北脇】 最初の点について言うと、浜松市というのが、人口80万もある都市としては、少し特殊かもしれないですが、自治会というのが非常に強力で、今でも非常に生きています。どういう点を言うと分かりやすいかというと、旧浜松市内に、旧町といいますか、それがあって、その各町に自治会があるわけですけども。それが中学校区ぐらいで連合会になっています。何々地区連合会というふうに。その上に浜松市連合会があるという、3階層で自治会の連合会組織ができています。その連合会の中に部会があって、社会教育部会だとか、環境部会だとか、そういうのがあって、意見交換をしているという、非常に組織化された自治会組織です。

単位自治会というのは大体500世帯とか1000世帯ぐらいの間の、そういう町内単位ですけども。連合会というと中学校区か小学校区ぐらいですので、その自治会の連合組織が基本的には

小学校区とか中学校区というものを単位にしています。だから、その自治会の活動というの、小学校や中学校の活動と密接にかかわっています。そこに地域のいろんな団体が結集してくるみたいな形になっているわけです。だから、例えば自治会が担当している事柄というと、ごみの収集のような環境美化というようなこともあれば、災害対策もあれば、それから交通安全だとか防犯だとか、青少年健全育成だとかスポーツだとか、あらゆることが自治会の傘下にあるわけです。

例えば青少年健全育成とかスポーツ振興の担い手は30代、40代の若い人たちです。でも、その自治会の傘下にそれが位置付けられています。だから、小学校や中学校区単位にある自治会という組織を押さえると、世代も超えて、また分野も超えて、その地域の市民活動みたいなもの全部を押さえることができるような、そういう構造です。そういう自治組織の構造と小学校や中学校は密接に結び付いていますので、小学校や中学校の卒業式というと、もう自治会長たちがずらずらっと並ぶような感じです。そのほかに民生委員、児童委員であるとか、そういう人たちが並ぶという、そんな感じです。

だから、今おっしゃられたように、小学校や中学校を1つの核として、地域の住民が動員されているというのは、浜松では生きています。それに対しては、そういうのに属さない活動をする、例えばNPOだとかボランティアという、そういう人たちも出てきているので、そういう人たちから見ると、その自治会組織というのはちょっと排他的に見えるというところがあるので、それが今後どういうふうにお互いの関係を作っていくかというのは、これからの課題だと思います。

【司会】 でも、強い自治会というのは、裏を返すと、小中学校の統廃合が進まないことの原因の1つですね。

【北脇】 それはそうですね。（笑）。それと、自治会なんかは、市の施設があるとか、市が何かここで目に見えることをやったとか、そういうことをすごく喜ぶます。つまり、だから、小学校なんかがあるということは、市がその地域に何かしてくれているという、すごく大きな材料なのです。その小学校がなくなるということになると、極端な言い方ですけども、市はその地域で何もしてくれていないという受け止め方になってしまいます。

【南野】 高等教育局の南野と申します。先生のお話の中で教育委員会は予算要求に遠慮をしがちだというお話がありました。非常に教育委員会関係者などには心強いお話ですけども、具体的にどういった物足りなさとか、こういった主張が弱いというふうな、お話をお願いします。

【北脇】 教育委員会から各小中学校に予算配分する予算があります。そういうもので、例えば三角定規を買ったりとか、掛け図を買ったりします。率直に言うと、それは予算全体から見るとそんなに大きな額ではありません。その小さな額の配分をめぐって、小学校のほうでは、教育委員会から決まった予算、これだけしか配分されていないけれども、本当はこの小学校としては、この器具を新しくしたいとか、ここが急に壊れちゃったので何とかしたいというふうに思っても、まずその学校から教育委員会に要求することにすごいためらいがありますね。それでまた、教育

委員会から財政課に言うのにもためらいがあるということです。

そういう、特に学校配分になるような予算のところには何かちょっと遠慮がちといいますか、本当は金額的にはそんなに大きくないのだから、もうちょっと強く出たっていいのではないかという感じです。何十年も、ぼろぼろの三角定規を使っているというのは、何かわびしく感じましたので。（笑）小さな金額だけれども、それを学校に配分することで何かが新しくなったというところとすごく喜ばれるわけです。そういうお金の使い方は、生きたお金の使い方なので、もうちょっと強く出てくれば、よく訳の分かった財政当局だったら、予算を付けてもいいかと思うのではないのでしょうか。

【司会】 教育委員会の事務局職員の人たちが、遠慮がちなのでしょうか。

【北脇】 遠慮がちという表現がいいのかどうかちょっと分かりませんが。（笑）ただ、教育委員会の予算の主流というのは、やっぱり学校施設課なのです。そういうところは、耐震化だとか、計画的な小中学校の改修だとか、それも補助金の関係もあって年次計画をビシッと作っていて、すごく大きなお金が動いているわけです。そこで待ったなしの予算要求を財政当局にしているから、それを考えるとちょっと小さな、教具などの予算は「我慢していよう」という感じになっていると思います。

【青木】 教育政策評価研究部の青木と申します。政治学的な観点から教育政策をやっているものですから、そういう観点から質問いたします。北脇先生は、教育政策というのが市政の中で非常に重要な位置を占めているとおっしゃいましたけれども、どういう意味で重要なのでしょうか。例えば、アメリカの政治学の古典を読みますと、都市計画であるとか地域の再開発計画というのは、市長にとっては直接影響力を及ぼすことができ、しかも予算規模も大きいという意味で重要である、一方で、教育も確かに重要だけれども、基本的にはルーティン的な活動であって、順位が付くかどうかは別として、専門職的な教員のグループにある程度委任をする、そういう構造だということになっています。恐らく日本でも同様だと思うのですが。先生のご経験の中で、教育というのが、具体的に市長として重要な局面を迎えたことがありましたら、教えていただきたいです。

【北脇】 なぜ重要かということ、市民の要求がはっきりしているということです。その要求を満たしたときの市民の満足度が大きいというのがあります。だから、政治学的に言うと、そういう力学みたいなものがあるので、市長としては教育政策というのを重視するというのが、現実的な部分です。要求というのがどういう形で出て、どういうふうに満足度が見えるかということ、さっきの話も関連してきます。例えば小学校のプールを改築してほしいというような要望が、小学校や地域の要望として出て、それに対して、市が予算を付けてプールの改修をして、新しくなったということになると、地域を挙げて喜ぶわけです。

それは、例えば自治会長にとってみれば、自分の子どもたちなんかはとっくに小学校を卒業していて、新しいプールで泳ぐ孫がいるというわけでもありません。その自治会長にとって直接的

な便益というのではないわけです。それはその地域の住民のかなりの部分についても言えるわけです。その学校に行っている子どもや孫を持っている人というのは一部ですから、それ以外の人たちにとってみれば、プールが良くなるだろうがなるまいが、自分には別に関係ないという話ですが、教育施設というのは公共施設の典型であって、地域において非常に目に見える存在です。だから、それが良くなったということは、地域が非常に良くなったというふうに、その地域住民が受け止めます。

だから、そこに応えていくという意味で、市政の中で重要性が出てくる。それは非常に実質的な話ではあります。建前のようなことと言えば、やっぱり人づくりとか、市の発展を支えるのは人材だから、そういう意味では、市の長期的発展を考えると、教育に市長としても力を入れるべきだと、そういう説明もできますけれども。それはちょっと公式的な説明であって。実質的な、政治学的な説明ということを使うと、先に言ったような事柄になると思います。

【橋本】 トイレがきれいだからということだけで学校選択をしてもらおうというのはどうかと思う反面、国民の方が考えられるのは、そういう非常に分かりやすい、見やすいところだろうし、そうなる、一体どういうリーダーシップで、教育の政策や教育の中身を良くして、変えていけばいいのか、すごく厳しいことになりますね。私もよその自治体とのかかわりの中で強く思うことですが、結局、責任を持ってそこを検討できる人がいないのではないかと思います。

【北脇】 よく、開かれた学校とか、学校評議員制度とかという形で、地域の関係者を学校に導き入れるという政策がありますね。でも、それはもろ刃の剣というか、善悪両面があると思うのです。導き入れられてくる関係者というのが、教育的な見地から見ていい考えを持っている、いい見識を持っている人たちであるならばいいですけど、そうでない人である場合もあります。学校を見るときに、荒れている学校は良くない、整然としている学校はいいという、そういう判断基準が、まずあります。そのときに、服装などを見て、茶髪なんかがいったりすると、「この学校は良くない」、「最近はその子がいなくなって良かったね」という話になります。特に小学校の卒業式なんかに出るとよく感じるのは、壇上に上がって卒業証書をもらうときに、直進して行って直角に曲がって、また直角に曲がって壇上に上がって、2人同時におじぎしてと、そういうことをほとんどの学校でやっているのです。あれは誰に見せるためにやっているかと思うと、やっぱり、自治会長とか、そういう年輩の人たちの価値観に合わせている面もあるのではないかと思います。集団行動ができていたりとか、きちんとしているとかという、そういうことを評価してもらうために、時間をかけて、直角に曲がるような練習をやったりする。そういうことをやっているから、忙しいとか時間がないとかいうことになるのではないかと思います。(笑)

最初の話の中でも言いましたが、誰が評価するか、教育の専門性というのを誰が持っているかということ、やっぱり先生方であり、教育委員会です。だから価値判断の基準というのは、自分たちの中にあるということ、もっと強く打ち出してもいいのではないかと私は思っているのです。

【橋本】 私も、今先生が言われたことを本当にそうだなと思っています。先生たちに対して自信をもってもらいたいと思う反面、私たちが学校へ行きましても、先生たちは、しかし、校長や教頭がどっちを向いておるか分からん状態だとか、1年、2年で校長が異動してしまうという状態で、腰が座らない場合があります。学校の善し悪しというのは、校長先生の善し悪しにかなり左右されるというのはよく聞く話です。校長先生はまたどっちを見ていいか分からない、「上の人」がとか、「文部科学省からの通達が」とか、「県が」とか言っています。「保護者が」とか、「モンスターペアレントが」とかいう心配もあります。あちこちからたたかれる中で、なかなか命を張ってリーダーシップを取られる方も少ないような状況で。なかなか先生方が専門性を発揮してくださる環境をつくれないうのかなと、今ちょっとお話を伺いながら思っていたのです。

【北脇】 特に若い先生たちは、1人で専門性を発揮して、親とか地域に立ち向かうというのはやっぱり難しいと思います。だから、そういう1人の若い先生を支える、何かバックアップというか、それを学校全体として作るということが大事だと思います。

【藤江】 やはりどうしても東京にいる身から言うと、マスコミなどもそうなのですけれども、教育の質が低下しているということが、人々の意識の中にあります。中教審の委員としてご参加になった中で、前長岡市の市長が、東京の状況と地域の状況は全然違う。中教審は東京中心の議論になってないか⁴とおっしゃっていたのが、非常に印象に残っていました。中教審の議論なりというのをご覧になって、どうお感じになりましたか。

【北脇】 そうですね、私もある意味で東京中心の議論というふうに感じるころはあります。今の学力の話でいうと、浜松市なんかは、受験とかという面でも、県立高校の優位性というか、一部の県立高校が一番の進学校であるという体制が維持されています。だから、保護者からしてみると、公立で小学校、中学校と行って、それで県立の進学校に行くというのが、一番望ましいコースだというふうに思っています。だから、小学校や中学校では、学校が荒れたりもせずに、ちゃんとみんな落ち着いて勉強できていればいいという感じです。その小学校、中学校同士の間で、ここは学力レベルが高いとか、こっちは低いから何とかしてほしいとか、そういう比較とかというのはあまりないような感じがします。

そういう意味で、同じ公立学校でずっと上がっていくコースの中に、自分の子どもがいて、普通にやっているのだったらもうそれでいいと。だから、自分の子どもの学力が高いとか低いとか、それを教育行政のせいにして、そこを何か求めるとか、そういうことというのはあまりないです。だから、本当に公立の学校の位置付けとかというものが、やっぱり東京と地方では違うと思いま

⁴ 教育振興基本計画特別部会（第12回、平成20年2月8日）における森委員の発言「おそらく東京を中心とする大都市と長岡市などの地方都市では、非常に大きな差があるのだらうと私は解釈しております。にもかかわらず東京の常識ですべての政策をやるようなことが、世の中を非常に悪くしていると思っています。今度の教育振興基本計画でもそのところがまだはっきり出ておりませんが、やはり地域によって実態が違うということは、ぜひ強調していただきたい。」

す。東京だと、もう私立のほうに、中学校辺りから競争でどんどん人がそっちへ行っちゃって、公立の学校の存立が問われるというか、危ういみたいなどころがあると思うのですが、地方へ行くとそうじゃなくて、まだまだ公立の地盤がしっかりしているという、そういう違いは大きくあると思います。

それと、ちょっと余談的なことで、さっき言い忘れたのですが、「中学校区おでかけトーク」に行って、本当に感じたのは、PTAというのは役員がほとんど女性です。だけど、会長は男性です。1人だけ男性で、あとみんな女性。何でこうなのかと。（笑）全国的にそうですか？

【渡邊】 いや、東京は違います。そういう傾向があるところもありますが、女性会長もいます。

【北脇】 そうでしょうね。実際に、やることをやっているのは、みんな女性です。だけど、会長ということになると男性になりますね。

【渡邊】 都市部でも千葉とか埼玉に行くと、そうみたいです。

【北脇】 そうですね。それと、その「中学校区おでかけトーク」というのをやると、校長や教頭なんかも横にいます。そうすると、PTAの皆さんも意識しているみたいなどころがあります。聞いていると、水飲み場が壊れているからなんとかしてほしいというようなことも私に言うのです。校長や教頭は、初めて聞いたという感じのようなのです。今の例は合っていないかもしれないけれど、こちらからしてみると、何で校長や何かに先に言わないのだろう。わざわざ出かけてきた市長に言うのだろうという感じを持つことができました。同じ学校の中で、PTAの皆さんも校長とか教頭に遠慮しているのか、あまり率直にものを言わない部分があるのかなという感じもしました。

【司会】 保護者は市議会議員には要求をしないのですか。

【北脇】 していますね。市議会議員がその地域を代弁して、議会で何か言ったり、直接、市の担当部署に言ってきたりということはあります。

【青木】 別の観点からお聞きします。県内に静岡市と浜松市という大きな市があるという構造は、表層的に見ると神奈川県に近いかなと思うのです。政令市が2つあるということです。一般論でいいのですけれども、県の中に大きな市が複数あるような場合において、大きい市と県との関係というのは、どういう状況になるのでしょうか。

【北脇】 静岡市の立場と浜松市の立場では、またちょっと違います。つまり、県都といえますか、県庁所在地の市と、そうでない市というのは、ちょっと違うのです。だから、浜松市と静岡県の関係では、特に別に対立するということはないけれども、浜松市の職員の意識からすると、現場のことは市の職員のほうがよく知っている、だから、指導みたいな形で県からあまり口を入れられたくないという感覚はあります。ただ、その一方で、静岡市は県庁所在地だから、県が美術館を造ったり図書館を造ったり、いろんな投資をやっているのに、浜松市にはほとんど何もしてくれてないじゃないか、という意識も県に対してはあるのです。

別に大きな都市が2つあるからということで特別なことはなくて、浜松市のケースは、全国の

地方都市の県に対する感覚と、そう違わないと思います。ただ、地方都市と言っても、人口5万の小さな市だとか、町だとか村だとかになると、県にすごく依存していて、例えば県庁の地方課や市町村課へ町長や村長なんかが行っているいろいろ要望したり相談したりするという関係があります。だから、小さな市町村と県との関係は、県が一種の庇護者のような関係があるけれども、人口30万以上とか浜松市ぐらいの規模とかになると、県が市の庇護者であるという感覚はお互いにはないです。

【青木】 そういう県との一般的な関係をベースにしますと、教育政策で独特なものも出にくいということになるのでしょうか。

【北脇】 ええ、出にくいですね。

【青木】 むしろ、県都というアイデンティティーをもっている市の場合には、やはり県とちょっと違うことをやってみようといったことが出やすいということでしょうか。

【北脇】 もともと県と市は違うので、県と市の違いを際立たせようという意識は、県庁所在地でもそんなにはないのではないのでしょうか。ただ、重複行政というか、同じことを両方でやるということは、やっぱりあります。

【青木】 静岡エリアと浜松エリアで、文化的にも違うと聞いたものですから。

【北脇】 違います。

【青木】 それでもなお、やはり教育政策の具体的な形には反映しないということですか。

【北脇】 そんなには反映されてないと思うのです。だから、私が、浜松市の教育基本計画というようなものを作ったらどうかというふうに投げかけたのも、その辺があつてのことです。それまでは、そんなに違いが見えなかったのです。静岡市の教育行政ないしは教育と、浜松市の教育はそんなに違いが見えないので、何かもっと浜松市の基本的な考え方というのを1つ取りまとめてみたらどうかということ、投げかけるような状態だったということです。

それに関連して政策的に具体性のある話としては、浜松市が2年前に政令市になったので、人事権が浜松市にきたわけです。そうすると、浜松市は優秀な教員を集めやすくなったと思うのです。政令市だということで、独自に採用もできる。そうすると周辺の市、湖西市だとか磐田市だとか、そういうところがちょっと不利になる可能性はあると思うのです。浜松市が政令市になる前は、県教委の人事権の下にあったから、人事交流も別に問題なくできたわけですが、政令市になることによって、任命権者が別々になったので、ある程度制度的な工夫をしないと人事交流ができないことになってくるのです。実態がどうなっているか、私も聞いていないので分からないのですが、浜松市が政令市になったことで、新しい課題が出てきていることは事実じゃないでしょうか。

【司会】 市長をやっていたのは人事権がない時期ですね。

【北脇】 なかったですね。

【司会】 そうすると市長としては、自分の市が建てた学校で勤務しているけれどもこの人は県

の職員だという意識で見るとものなのではないでしょうか。それともやっぱり自分のところの職員だということでしょうか。

【北脇】 自分の職員だという意識です。市民も、別に県の職員だとか、県に人事権があるなんてことは考えもしないのではないのでしょうか。浜松市立の学校の先生なので浜松市の職員だというふうに受け止めているのではないかという感じがします。でも、本当にちょっと中途半端です。人事権ということになると、県教育委員会になるので、例えば懲戒だとか何か不祥事が起きたとかいうときに県が出てくる。けれども普段はそんなことをあまり意識しないで、市の中だけで動いているということなので、まとまりを欠くとか整合性がないかなという感じがします。

【渡邊】 学校の統廃合が進まないというお話がありました。教員の給料を市が負担していないというのは、統廃合を進めざるを得ない状況を回避しているのかなと思ったのです。統廃合で、建物1つなくなる、土地が空くということのほかに、統廃合すれば当然教職員数が集約化できて、学校の規模がそれまでよりも若干多くなるにしても2校を維持するより、教員数が少なくて済むのです。そういったことを市が全く考えなくていいという状況だから統廃合は進まないのではないかというふうに、個人的には思うのです。もし市が教員の給与まで負担しなければいけないということになると、状況が変わり得るのかどうかという点はいかがでしょうか。

【北脇】 市の側からすると、統廃合するべき、統廃合したいという気持ちは十分にあるのです。だけど、抵抗があって、それを乗り越えられないで立ち止まっているという、情けないといえど情けない状態なのです。そこに、渡邊さんが言うように、市側に、もう1つ重荷がのしかかってきたとき、つまり人件費を市が負担しているという条件が加わったら、統廃合しなくちゃいけないという切迫性というのはより強くなります。それが、その統廃合に対する抵抗を乗り越えるところまでの力になるかという点と、どうでしょうか。プレッシャーになることは間違いないと思いますが。

財政負担をそのままにしておくときの重荷というマイナスを選ぶか、自治会とか保護者の反対を押し切って強引にやって反発を招くというマイナスを選ぶか。そこを天びんにかけたときに、政治的にいうと、財政負担はあっても政治的な反発というマイナスのほうはできるだけ避けたい、そういう力学じゃないかという感じがします。ただ、そうは言っても、大都市の都心部で学校の統廃合をやっている例ももちろんあるのです。静岡市なんかもやっています。だから、浜松市でも一部は実現しているので、やってできないことはないと思うのです。ただ、やっぱり私としては、ある程度抵抗を排して推進するためには、議会の理解が必要だと思います。議会の理解がなくて、市長サイドだけで強引に統廃合をやるとするのは、ちょっとリスクが大きいなという感じがします。

統廃合の話では、現在の当事者である、子どもを学校に行かせている親たちというのは、割合柔軟なのです。柔軟というか、子どもの教育環境が良くなるならばそっちのほうがいいじゃないかと、そういう理解はあります。だけど、むしろ中高年の、もう本当は利害関係がないはずの人

たちのほうが、「おれの卒業した学校がなくなるのはとんでもない」という感情があるのです。

【青木】 今の点で、浜松市が合併で拡大した後の時点でいいますと、周辺の旧町村部からは、あまり市議会議員が出ていないと思うのです。

【北脇】 少ないですね

【青木】 それにもかかわらず、やはり統廃合を進めると政治的に危なくなる可能性があるのでしょうか。

【北脇】 周辺部のほうは、むしろもう待たなしの状態なので、合併前はかなり統廃合をやって合併に入ってきているのです。周辺部の中山間地のほうが、もうやむなしという地域の理解というのがあります。一番抵抗が多いのは旧浜松市の中心部なのです。中心部のドーナツ化現象によって児童数が減った学校を統廃合しようというときに、一番抵抗が強いのです。

【司会】 資料の紹介ですが、屋敷先生がお配りになった資料と、先ほど北脇市長さんが立ち上げたとおっしゃった研究会の報告書の一部があります。報告書の46ページを見ていただくと、新・浜松市の合併関連市町村の執行機関の設置状況で、専任職員を配置しているかどうかという表があります。教育委員会だけは、どんなに小さな村でも専任職員を置いているわけです。教育委員会選択制というのは、多分現実的ではあるだろうと思うのです。それで些末な質問で恐縮ですが、市長としてこうした選択制のご発言をなさる場合には、浜松市の教育委員会に一言断わった上でなさるのでしょうか。

【北脇】 それは全然断わっていません。別に断わる必要もないと思ったし、別に教育委員会から、「市長は勝手にあんなことを言って、おかしいじゃないか」という反発を招くということもありません。

【司会】 市長会のようなところで意見をまとめる時は、合意に達するまでものすごい苦労があるかと思いますが、何か教育に対して、たとえば三位一体改革への対応などの点で、何か象徴的なお話があればお聞かせください。

【北脇】 私が市長会に置かれた研究会で、高松市長が中央教育審議会委員をやっていたころに、高松市長が研究会の座長で、私が副座長ということでやっていたのです。その研究会のメンバーで、非常に発言が多かったのが2人いて、その2人が事ごとに対立するわけです。一方は「教育委員会なんか廃止すればいい」という議論で、他方は「いや、そうじゃない」といって、特に「義務教育費国庫負担制度は堅持」という立場です。2人が事ごとに対立するものだから、研究会といっても話がまとまらないということもありました。（笑）それでも市長会執行部としての方向性というのはやっぱりあるので、その方向性で押し切っちゃうというのがあります。だから、正直に言うと、義務教育費国庫負担制の話に関しては、市長会の統一見解は「廃止」ということだったけれども、市長800人に聞けば、決してそれで一枚岩ではないです。あまり言うとも問題ですけど。（笑）義務教育費国庫負担堅持という市長もいる中で、1つのテクニックとして、執行部の方針を承認という形で動いたというところはやっぱりあります。

市長にとっての教育政策

政治の世界のやり方というのは、口々に反対意見とかいろんなことをあれこれ言うでしょう？
だけど、最後は座長とか委員長とかが、「この方針でいいですね？ご一任いただきます。」と言
うと、それで一応まとまってしまう。(笑) そういうやり方があちこちにあります。

平成 21 年 3 月 10 日 国立教育政策研究所第 2 特別会議室にて

司 会 本多正人 (国立教育政策研究所教育政策・評価研究部)

聞き手 青木栄一 (国立教育政策研究所教育政策・評価研究部)

南野圭史 (文部科学省高等教育局専門教育課)

橋本昭彦 (国立教育政策研究所教育政策・評価研究部)

藤江陽子 (国立教育政策研究所研究企画開発部)

渡邊恵子 (東京外国語大学留学生課)

【所属はすべてインタビュー当時】

都市教育政策研究の分析枠組みと事例

—隣接諸科学の研究者による講演録とインタビュー記録—

平成 22 (2010) 年 3 月

監 修 本多 正人
青木 栄一

発行者 国立教育政策研究所

住 所 〒100-8951 東京都千代田区霞が関 3-2-2

電 話 03-6733-6833 (代)
