

義務教育学校改革における国と自治体

ー主に国の教育政策決定過程を巡る問題と教育行政の分権改革の評価、課題に関わってー

小川 正人（東京大学）

はじめに

最初の問題発題ということで、学力問題だけでなくそれを含みつつ今進行中の義務教育学校の改革ー特に、教育行政の分権改革の論議や政策の問題を少しマクロな視点で検討したい。ただ、自治体をめぐる問題や自治体の取り組みについては、他に報告があるため、本報告では、主に、国レベルでの問題について言及していく。

I. 国の教育政策決定過程の変容と文部科学省の政策立案の課題

近年、文部科学省の政策や行政運営にこれまでに経験したことがないようなある種の「揺らぎ」「ブレ」を感じたり、政策決定過程が不透明になり今後の政策展開の見通しが見えにくくなってきている →何故なのか？という疑問

誤解を恐れずに言えば、従来の文部科学省の政策立案・決定の特徴は、どちらかといえば局・課を基盤にした分散型で教育関係団体・機関等のボトムアップによる「利害調整」に重きを置くものと捉えることができるが、そうした分散的でボトムアップ的な「利害調整」型の政策立案・決定のしくみが、現在展開している内閣府等を中心にしたトップダウン的な政府の政策立案・決定の構造に効率的に対応しきれていない結果の一つではないか（背景には、内閣主導の総合行政化の推進や省庁間の政治的サポートの変化、等）。

1. 旧来の文部科学省の政策立案・決定の特徴

今日の報告者の一人である前川喜平氏は、旧・文部省の政策立案・決定の特徴を次のようにまとめている。（「文部省の政策形成過程」/『続・中央省庁の政策形成過程ーその持続と変容ー』中央大学出版部 2002 年 所収）

①縦割りー分散型の政策立案・決定

「文部省についていえば、政策の創発は基本的に各局ごと、さらに各課ごとに縦割りで行われており、他局、他課の職員がその所掌を超えて口を出すことは原則としてない」「横割り組織が発達していないという意味では、文部省における政策の『創発』・『共鳴』プロセスの制度化の程度は、他省庁と比較して相対的に低いと考えられる」（185 頁）

②ボトムアップと漸進主義（197 頁～198 頁）

- 1) 現場ニーズの積み上げに基づく政策形成が主流
- 2) 政策の継続性が重視
- 3) 広く国民的なコンセンサスの形成が必要
- 4) 政策のアイデアから承認のプロセスに乗るまでの期間が長い
- 5) 政治部門からの外発的な政策の創発が力をもつ

なぜ、上記のような政策立案・決定が可能であったのか。それは、教育（行政）の利害関係機関・団体・集団によって形成され外部者には「閉じられた」安定的な教育政策過程が強固に存在していたからであると考ええる。その点に関して、米国の政治学者レオナード・ショッパ(Leonard J. Schoppa)は、日本の個別的専門行政分野に強固に形成された利害関係機関・団体・集団による「閉じられた」（教育）政策過程を以下のように描き出している（“ Education Reform in Japan” 1991 /日本語訳『教育政策はどのように決定されてきたのかー日本の教育政策決定過程ー』小川正人監訳 三省堂から近刊予定）。

- (1) 多元的なアクターが、時々的情勢や政治力学の中で不安定、流動的に動いて政策決定にかかわるのではなく、一定のパターンの中で政策決定に参画している（パターン化された多元主義）
- (2) 多元的なアクターをそうした一定のパターンに組み込んでいるのが、日本でとりわけ強固に形成されている下位政府システム（sub-government）であること（下位政府システムとは、行政各分野の利害に関して、各省庁官僚と政権与党内部における各政策分野の利益集団である族議員と、それら政策分野に関係する官・民の利益集団から成る各行政分野の利益団体ネットワークをいう）
- (3) 下位政府システムは、多くの国々にも存在するが、日本の政策決定過程において下位政府の役割が特に強固であった理由は、自民党の長期政権が続いたことにある—この国でも各行政分野の利益団体ネットワークは存在するが、政権交代が頻繁にある国では、その利益団体のネットワーク化はより緩やかで流動的性格をもつが、政権交代の機会が乏しい国では、一党の政治権力（及び反対党のそれに）にその利益団体がより強く一体化される傾向となる

こうして、ショッパは、第一に、日本における旧来の教育政策決定が、自民党長期政権の下で「現状維持指向」を強めていった自民党文教族と文部省を軸に、その単一所管省庁をトップとした狭い教育業界（教育下位政府）の内部で行われてきたこと、第二に、その教育業界（教育下位政府）から除外された教育関係の利益団体（日教組等）は、政権与党とは異なる野党を軸に政策要求を集約せざるを得ず、その結果、教育政策は厳しい政治的対立という要素を内包することになったこと、その結果、日本の教育政策の「改革」は、教育業界（教育下位政府）内部の力学とそれに対する外部勢力の参入の成否—影響力行使の有無にかかっていたこと等を指摘する。

1980 年代の行政改革を通じて、農業等の行政分野では、外圧（国際的圧力等）もあってそれら業界外からの外部勢力の政策過程参入と強い影響力行使があつて農業政策等が大き

く変化したが、教育分野では1980年代の臨教審の例からも明らかなように、教育業界外部からの働きかけもその強く閉じられた教育業界の政策決定過程の壁を撃ち破ることができなかったとショッパは見ていた。

2. 2000年中央省庁再編と内閣府創設等による教育政策過程の変容

しかし、2000年の中央省庁再編と分権・規制改革は、そうした旧来の教育政策決定の構造を変えることになった。当初、2000年改革をめぐっては、教育関係者の間では、その影響は小さく、文部科学省の政策決定・行政手法は変わらないし、文部科学省―都道府県―市町村の縦系列による行政手法も大きく変わらないだろうという評価が一般的になされていた。しかし、2000年の中央省庁の再編と内閣府の創設、それに、小泉総理の政治手法・戦略も加味されてか国の教育政策決定過程に大きな変化が生じた。ショッパが指摘した教育行政分野における政権与党文教族と旧・文部省を軸にした教育下位政府部門の「閉じられた」教育政策決定過程は、1990年代以降、以下のような諸事情から大きく変容していくことになる。

第一は、1993年代の自民党政権崩壊と政権復帰後の連立内閣の維持等によって、連立内閣に参加した政党及びその関係団体の教育政策過程への参入と影響力である。1994～95年の村山内閣発足時における社会党や日教組の役割、その下での文部省と日教組の「和解」―「協調」路線の定着、2001年以降の小泉連立内閣における公明党の影響等は、旧来の自民党文教族と旧・文部省を軸にした教育下位政府部門の「閉じられた」教育政策決定過程をより広範囲の多様な政党、関係団体アクターの参入で「開かれた」ものになっている（教育基本法改正に見る公明党の位置、等）。

第二は、2000年中央省庁再編により、政治（内閣）の強いイニシアティブの確立を謳って誕生した内閣府の影響である。内閣府は、旧来の各省庁縦割りの政策決定を変え内閣の下に統一した迅速な政策決定を行うために設置されたものである。今次内閣の重点テーマが、構造改革ということもあって、内閣府の中に設けられた総合規制改革会議、分権推進改革会議、経済財政諮問会議等の多くの機関が、共通して教育行財政改革の課題を取り上げていることで、旧来の教育下位政府部門の「閉じられた」教育政策決定過程を通じた合意形成とは全く異なる過程と手続きで新しい教育政策方針が打ち出されてきていることである。内閣府下の各機関から提出される政策方針は、即、内閣決定とされることで、否応なしに文部科学省はそれら政策方針に対応を迫られることになる。そこには、旧来の教育下位政府部門の「閉じられた」教育政策決定過程において政策調整の主導権を取ってきた文部科学省の姿はなく、教育下位政府部門の「外部」からの「非」教育的論理にもとづく教育改革方針に「受け身」的にならざるをえない文部科学省の姿をみることになる。

第三は、近年の社会・経済的環境変化による新たな教育問題の生起で、教育課題が文部科学省だけでなく他省庁にとっても重要な政策課題となり、従来よりも広範囲な中央のアクターが教育政策決定に際して影響力を行使しつつ文部科学省の政策により厳しい眼差しを向け始めてきていることである。例えば、経済の構造的な不況下で、若年層の失業率が非常に高まり（10%強）、また、労働力の需要―供給のミスマッチやフリーター問題にも見られるように、若年層の労働観・労働意欲の醸成に真剣に取り組んでいくことが、文部

科学省だけでなく、厚生労働省や経済産業省等の他省庁にとっても極めて強い関心事になっている。実は、こうした背景に、学力・教育の国際的競争も強まっていることもあり、文部科学省の「ゆとり教育」への批判と「学力低下」キャンペーンが、大学・教育関係者だけではなく経済産業省等の他省庁も巻き込んで仕掛けられたともまことしやかに言われるほど、文部科学省以外の他省庁も積極的に教育政策に発言し政策提言を精力的に行い始めてきている。

3. 新たな政策決定の構造と環境による文部科学省の政策立案機能の強化の必要

旧来の「教育下位政府」を軸にした「閉じられた」教育政策過程に準拠しつつ、それらのボトムアップ的な利害調整に専ら重きをおいてきた従来の教育政策決定過程は、2000年の改革を契機に大きな変容を迫られてきた。そうした国の政策決定過程の変容に対して、文部科学省による政策立案の対応には明確な変化をはっきり見て取ることができない。

文部科学省内に政策調整機能を強化するため官房・政策課が設置され官房機能の強化が謳われたのが1980年代終わりであったがそれがどのような効果を生んできたのか、また、近年の内閣府の創設等にみられるような政策立案のトップダウン化と迅速な政策対応が求められる新たな環境の中で、文部科学省内ではどのような政策立案・決定システムの見直し策がとられてきているのかは外部の人間には定かではないが、私自身も参加している中教審を例に感じてきた疑問を述べてみたいと思う。

1999-2000年の中央省庁再編の一環で取り組まれた審議会の整理合理化によって、位置づけ的には従来よりその重みが増したはずの中教審の政策立案機能は、率直に言って、逆に、弱くなってきているのではないかという疑問を感じている。中教審を含め文部科学省にとって審議会の意義は、「文部行政を進めていくにあたって、審議会の役割は非常に大きなものであり、審議会なしの文部行政はおよそ考えられない」「文部省の審議会が政策の『創発』においても重要な意味を持っているということである……文部省の審議会などは、その実態に即していえば、ある政策領域にかかわる様々な専門家、関係者、政策の受益者となる国民の立場を代表する人たちなどが、役所の中で行われる政策形成の過程に参画する場だと考えた方がいいだろう。役人の側からすれば、自分たちだけでは出てこないような新鮮なものの見方やアイデアが得られる貴重な場である」（前川 2002:189 頁）とされる。

そうした審議会のいわば親審議会ともいえる中教審は、1999年の「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整理等に関する法律」により中央省庁の審議会の整理合理化で従来文部省に領域別の17あった審議会を5つに整理統廃合し、その中で中教審の相対的地位・役割は高まるはずであった。

しかし、実際は、中教審で包括的に重点的な国の教育政策や教育行政運営の方針や在り方を集中的に審議するという方向にではなく、逆に、中教審の下に領域別に各種の分科会一部会一作業部会等が設置されることで審議の場が重層化し「拡散」してしまっている感を否めない。しかし、形式上は中教審が親審議会として各分科会一部会一作業部会の審議結果を集約し答申のまとめと承認をするため、中教審委員が出席しなくてはならない会議数が著しく増大し、分科会一部会一作業部会での審議内容の重複等も生み出されたり、或

いは、審議の内容も、日常的な教育行政運用に関わる事項から国の法制度の抜本的な見直しに至るまで、あらゆる事項が中教審の審議の場に持ち込まれる面も見られ、これらから、結果的に、中教審の政策立案機能の劣化や迅速な政策決定を妨げてきている面も生起させてきているように感じられる。これらの中教審の実態は、旧来のボトムアップ的な「利害調整」型の政策形成の機能をそのままにしたまま、審議会の整理合理化によってこれまで教育行政運営に関わる事項まで中教審に組み込まれることになったために、中教審が現在喫緊に要請されている新たな迅速な政策立案機能を十全に発揮させていく条件と環境を整えることができていないことを示しているのではないかと（教育行政運営等の改善等の検討は、旧来の研究協力者会議のような場に移行し、中教審の役割を政策立案機能に特化しつつ、その政策立案機能を十分に発揮できる委員構成やその政策立案機能を支える調査研究やシンクタンク、大学・研究所等とのネットワークの体制を早急に整備充実する必要があるのではないかと）。

Ⅱ．分権・規制改革の功罪－済崩的教育（行政）改革によるナショナルスタンダードの問い直し

1．教育行政の分権改革の評価をめぐって

1990年代後半から本格化した分権改革が2000年地方自治法の大改正に続き、税・財政改革を含めた第二段階に進んで来るに従って、多くの教育（行政）関係者は分権改革をどう評価してよいのか逡巡しているというのが実相であろう。というのも、2000年分権改革は、旧来の融合（統合）型国－自治体システムの行政統制的性格を立法統制的性格に改革していくことを主要な課題としたが、そこでは、国と自治体の対等・協力の関係を確認しながら、国のナショナルミニマム設定をどういうものとするか、それをどう自治体に保障し自治体に遵守・確保させていくか（国の自治体に対する関与のあり方）等を簡潔な一般原則、ルールで透明化していくことが目指された。こうした2000年分権改革は、「穏便」で「不徹底」な改革であったと評価されたが、実は、教育行政分野に対しては他の一般行政分野と比べた場合、より大きな影響を及ぼすことになったと考える。この点では、今次の分権改革が機関委任事務廃止を主な対象としたため、機関委任事務の比重が大きく指導助言行政に重きをおいてきた教育行政分野では今次分権改革の意義とその影響は小さいものとなるという評価とは異なる立場である。その理由は、戦後の教育行財政システムは、他の一般行財政システムと比較した場合、教育の「特殊性」を理由に、他の一般行財政システムと異なる「特例的」な行財政システムを形成してきたことによる。分権改革で、一般行財政システムの共通の課題として上記のテーマが自覚化されてきたとき、教育行政分野の行財政システムの「特例的」なしくみがこれまでになく顕在化し、教育行政における国と自治体との関係のあり方がその「特例的」システムの評価と重ね合わせて改めて問われ始めてきているというのが近年の新たな特徴である。

基礎（教育）行政単位である市町村に事務・権限移譲を可能な限り進めていくという主張には異論が少なくと思われるが、その際、現行の教育行財政システムが有している「特例的」な仕組みを全廃して一般行財政システムと一体化した形で市町村への移譲を大幅に

行っていくのか（義務教育費国庫負担制度廃止、県費負担教職員制度の廃止等で、市町村に可能な限り財政権限・人事権を付与しつつ、教育委員会制度も廃止して首長部局で他の行政と一体的に教育行政をすすめていくという考え方）、或いは、その「特例的」しくみが存在する意味を重視し尊重しながら市町村に可能な範囲での裁量を付与していくのかの大きな選択肢があり、分権＝市町村の裁量拡大と教育行財政の「特例的」仕組みへの配慮との間の「葛藤」をどう処理していくかが改めて問われている。ただ、この新たな課題を検討する際、戦後の教育行財政制度のもつ「特例的」なしくみが実際どのように機能してきたのか、又、その「特例的」なしくみの下で自治体の教育政策の決定や教育行政運営がどのように行われてきたのかが検証されていかななくてはならない。戦後の教育行財政制度のもつ「特例的」しくみを批判しその廃止乃至見直しを強く主張する立場からは、往々にして、そうした「特例的」しくみが、文部科学省による教育委員会への管理・統制を担保するだけでなく、自治体における首長・議会や地域住民による教育政策づくりや教育行政運営を拒んできた理由としてあげられてきたからである。戦後の教育行財政制度の「特例的」しくみが、自治体における教育政策過程や教育行政運営にどのような影響を及ぼしてきたのかを検証しながら論争となりつつある教育行財政の制度改革のデザインを行っていくことが求められているのである。

2. 検証無しの済崩的な弾力化、権限委譲等の行政手法で問われるナショナルスタンダードの意味

進展する分権改革は多岐にわたる論争を孕んでいるが、分権改革の下で国の教育行財政制度の運用は確実に弾力化の方向に進んできており、その分、自治体における教育政策や教育行政の取り組みにも徐々に多様性を見ることができるようになった。しかし、その一方で、国の関与・権限の縮減と自治体の権限拡大の名の下に弾力化や権限委譲が試みられるにつれて、自治体の多様な教育政策や教育行政の試みを認めようとするあまり、国が責任を負うべきナショナルスタンダードの意味とその検証が不問にされるような事態も生じてきている。

例えば、国の学級編制標準の改善が国の財政事情を理由に進展しない事由もある中で、学校現場の切実な要望から生活集団としてのホームルーム学級と学習集団を区分し学習集団の少人数化を図る措置が実現され、また、国の学級編制標準を下回る学級編制基準を都道府県・市町村が実施できるようになったが、そうした都道府県・市町村の取り組みが進められるにつれ、国の学級編制標準の「例外」であるはずのそれら自治体の取り組みが「本流」とされ、本来の課題であるべきはずの国の学級編制標準の改善計画それ自体はほとんど不問とされるような状況が生まれてきている（義務教育費国庫負担金の改廃問題があるという事情を考慮しても）。同様に、学力低下問題を背景に、学校5日制への「見直し」が、事実上、自治体の「土曜スクール」「土曜授業」等の普及で進んできており、そうした動きへの文部科学省の基本的対応は明確ではない。また、教育委員会制度の改廃論議においても同様の危惧を感じている。私自身は、教育委員会の組織や運営については自治体の事情や抱えている課題等に応じて柔軟に取り組みができるように地教行法の弾力化を主張しているが、自治体の「自

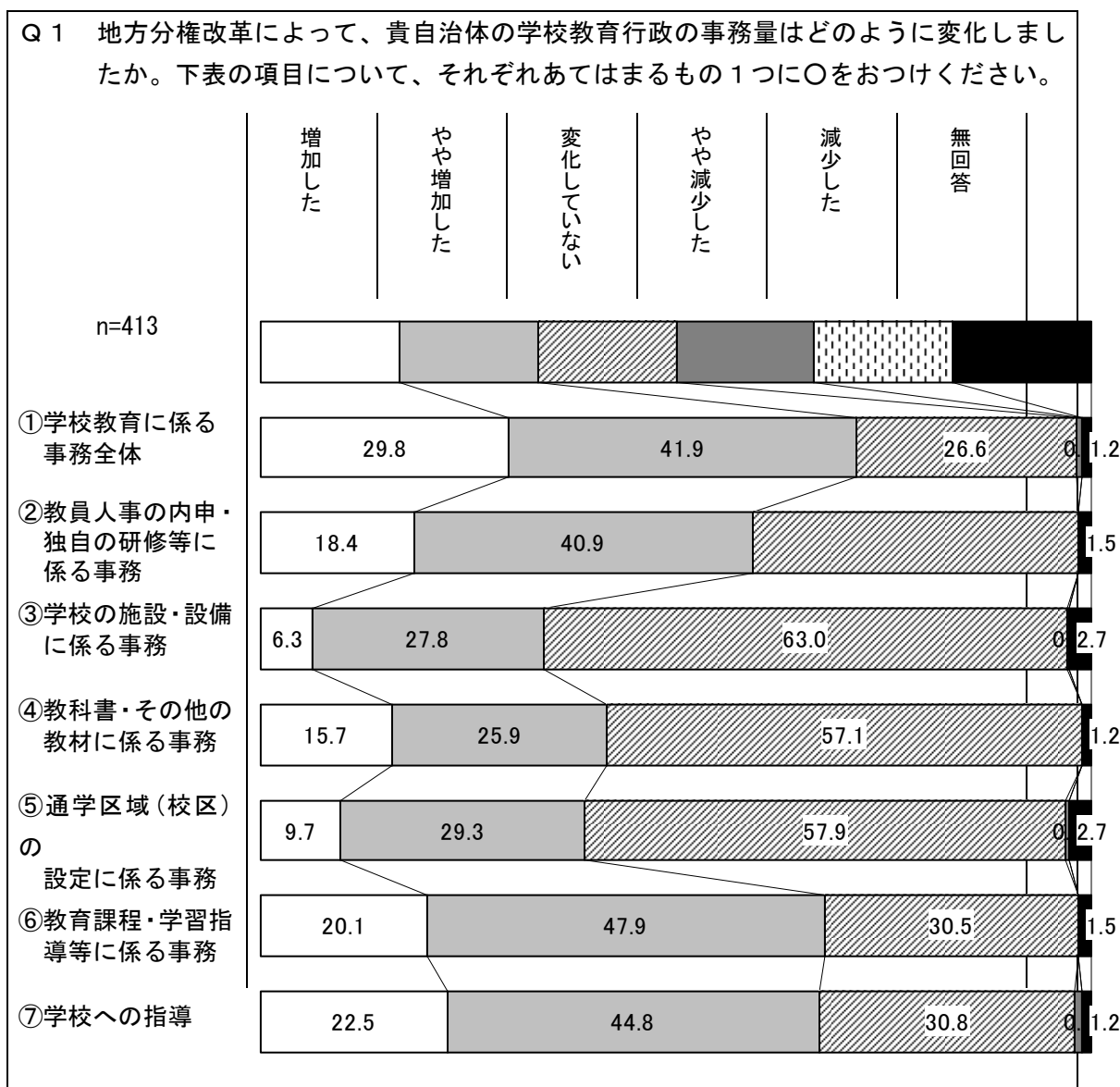
由」で「弾力」的な教育行政の取り組みのカテゴリーの中に教育委員会制度の廃止という教育委員会必置規定の弾力化・撤廃を図ろうとする主張も地方分権改革推進会議や地方団体関係の一部からも聞かれるようになってきている。他にも同様の状況は、教育課程行政を始め多くの領域で顕在化してきているように思われる。これらの動向を、国の関与・権限の縮減と自治体の裁量権限の拡大＝自由化と多様化の推奨という名の下で更に推進するようなことがあるならば、本来、国のナショナルスタンダードの「例外」であるはずの自治体の取り組みが「本流」と見なされ、国のナショナルスタンダードの形骸化と自治体間の「格差」が拡大され容認されていくことになる。義務教育費国庫負担金の存廃をめぐる審議が、改めて、中教審・特別委員会で開始されるという事態をむしろ「好機」と捉え、義務教育費国庫負担金の存廃問題だけでなく、義務教育におけるナショナルスタンダードとは何か、国が責任を負って整備すべき教育制度とは何かを改めて整理、明確にしていく作業を行うべき時にきているように思われる。

Ⅲ. 基礎単位への権限移譲と出口管理＝評価を謳う分権改革の教育政策課題

1. 分権改革による市町村教育委員会と学校の仕事上の変化

分権改革では、主に、国の自治体への関与や権限委譲の面だけに関心が払われているが、実は、教育行政運営を考える際には、分権改革が市町村教育委員会や学校のレベルの日常の行政運営や仕事の内実をどのように変えてきているのか、その変化する行政運営や仕事の内実に対応できる相応しい人的・物的な体制づくりができているのか＝どのような人的・物的な体制づくりが必要なのかを検証しそれらの課題に取り組むことが特段に重要である。ただ、そうした実証的研究は端緒についたばかりであり現段階では実証的データは乏しいが、例えば、（財）日本都市センター『地方分権改革が都市自治体に与えた影響等に関するアンケート調査』（2005年3月発行予定）の学校教育行政分野（分析・執筆：青木栄一）による下記のデータを見ると、不十分とされる教育行政の分権改革でも確実に市町村教育委員会における学校教育行政分野の仕事量は増大の傾向にある。

分権改革が今後さらに進展し、各自治体で独自の少人数学級・教育や教育課程づくり、実践が取り組みられ、また、各学校単位への権限委譲が進んでいけば、市町村教育委員会と学校での仕事の量は更に増大しその質（仕事の有り様）も大きく変わっていくことが予測される（それ自体が重要な研究対象となるが）。そうした仕事量の増大と質的变化に対応した教育委員会事務局の体制づくりと学校への支援・援助の整備充実をどこまで図れるかが極めて重要な課題となってきた。



2. 基礎単位への権限委譲と出口管理＝評価の行政手法が要請する教育委員会による支援・援助体制の整備・充実－分権改革政策に欠けている視点

分権改革による教育委員会から学校への権限委譲と学校の自主性・自律性の確立という改革も、決して教育委員会の権限縮小とか教育委員会の果たしていく役割・機能の縮小を意味するものではない。学校への権限委譲と学校の自主性・自律性の確立が主張されるとき、ややもすれば教育委員会の役割・機能を縮小することや学校への働きかけを「弱める」ことを意味するかのようにならねばならない（事実、近年、学校を一つの統治単位とし教育委員会の廃止や縮減を唱える主張等が見られるようになっている）、決してそうではないことを確認しておきたい。その新たな役割・機能とは、①地域の学校が共通に目指す

べき教育目標等を含んだ明確な教育方針－政策の策定や各学校における目標設定活動に対する情報提供等の助言的役割（各学校の改善に必要なデータや資料、実践事例等の提供など）、②「支援」と「圧力」を併用した支援的役割（教育「困難」校への介入や重点的支援、人的・物的なサービスの提供など）、③各学校の教育活動と改善に対する評価とそれに伴う支援・援助、等である。特に、近年、学校への権限委譲と自主・自律を強調する中で、学校のアカウンタビリティを質するために学校の自己評価や第三者評価の取り組みが進められているが、そうした評価システムは評価に基づく教育委員会による学校への支援・援助が不可欠であることを看過すべきではない。

分権改革による国・都道府県の市町村への関与縮減と権限委譲、そして、学校への権限委譲と学校の自主・自律の取り組みは、二重三重に市町村教育委員会（事務局）の役割・機能を高めて行くことを要請しているが、その課題は当該自治体や当該市町村教育委員会の自己努力（犬山市の教育委員会・事務局の人的整備と学校への専門的支援・援助の充実は大いに参考になる先駆的事例であるが）だけに委せることができるものではない。分権改革以前から、多くの市町村教育委員会における指導主事の未配置や少数配置が長年にわたって問題とされてきたが、そうした事態が分権改革後においても変わらずに存続しつづけることは絶対避けなければならないことであり、文部科学省においても最重要課題の一つとして位置づけるくらいの喫緊に取り組むべきテーマであると考える。

おわりに