

新自由主義下での「地域主権」教育改革の基本性格と問題点

中 田 康 彦（一橋大学）

1. 「地域主権」の教育改革とは何か 〔国レベルでの論議の意味〕

（1）地方分権改革と「地域主権」改革はどう異なるのか
「地域主権」とは従来から存在する「地方分権」という語との差異化を図って民主党政権が「政権の一丁目一番地」として掲げたスローガンである。

「地域主権」であれ「地方分権」であれ、地方自治を指向するものであるから、本来の語意としては、①中央集権的な国家統制の解体（団体自治）、②住民の要求をより反映させやすい単位での自治（住民自治）、となるはずである。

しかし、未成熟なまま走りだした「地域主権」は、結果として「地方分権」との差異化に失敗し、①地方公共団体の自己責任を促す福祉国家の解体、②首長の意向をより反映させやすいしくみによる地方自治（首長のリーダーシップの強化）を生み出すことになっている。

旧政権との差異化を図るためにうちだした福祉国家的路線（高校授業料の無償化など）の推進も限界点に来ており、子ども手当の支給も見直さざるをえなくなった。もつともこれは政治勢力の分布の変化に伴う「ねじれ」というより、民主党発足時から内部に抱えていた「ねじれ」による必然だとみるべきだろう。したがって、高校授業料の無償化政

策をのぞけば旧来の教育政策との違いがみられないばかりか、将来違いが生まれる展望も見出せない。

(2) 「政治主導」が意味するもの

もう一つのスローガンは「官僚主導から政治主導へ」である。

しかし路線対立の本当の焦点は「政治主導」対「官僚主導」ではなく、「スリム化路線の政治」対「財政規律路線の政治」である。小泉構造改革の際に自民党内部で存在していた対立構造がそのまま残されているのである。「官僚」を税金を浪費し、漸進的にしか改革しようとしないう抵抗勢力と位置づけ、攻撃することによって、国民の支持を調達しようとする手もまた、小泉政権期に見られた手法である。

抵抗勢力にまつりあげられた官僚はもちろんのこと、国民もまた追い風となるべく動員される政治的資源として利用されている。政治主導とは官僚から国民へ主導権を渡すのではなく、政治勢力争い上で作られた看板ではない。

2. 地方レベルで進行する「改革」の意味

(1) それでも「改革」はすすんでいる

それでは教育改革は停滞しているのか。

首長の交代によって地方行政の路線転換がおきたところはあっても、国政の政権交代によって、大幅な路線転換を行った地方公共団体はない。逆にいえば、国政が停滞してようと、地方レベルでの「改革」は進行しうるのであり、実際、地方での「改革」は国政での政権交代をはさんで爾々とおしすすめられている。

(2) この一五年間で何が継承されているのか

自民党橋本政権期の構造改革以降、「地方分権」「地域主権」改革として継承されているものが二つある。

① 国家財政のスリム化

一つは改革内容としての国家財政のスリム化である。三位一体の改革といわれるなかで税源移譲はすすんでいないが、裁量権限と財政責任をセットにして国家から地方へ移譲しようという流れである。中学校教員の人件費の国庫負担を二分の一から三分の一に引き下げた代わり、地方公共団体が自己財源で教員を独自に採用することを認める規制緩和を行ったのがこの例である。

教育は公共部門でも、国への依存度が高い領域である。義務教育費国庫負担法によるものをはじめ、各種の国庫補助金で支えられてきた。そこを縮減しようというのである。

②競争原理と目標管理

もう一つは、改革手法としての競争原理と目標管理の導入である。

「特色ある学校づくり」が叫ばれて久しいが、特色化が求められているのは地方公共団体も同様である。中央からの通達にもとづく行政では、通達を遵守することが肝要とされるが、特色化では自ら政策を創出することが求められる。そのため、一方では他の地方公共団体に後れをとるわけにはいかないといいながら、他方で、差別化を図らねばならないという圧力のなかにおかれている。政策形成において地方公共団体間で競争が発生し、その競争を通じて政策が伝播・波及するかたちになっている。

これは、目標管理と事後的承認という行政様式が定着しつつあることを意味している。地方公共団体間で一定程度、政策の普及をみた後に国家がガイドラインを策定することで、国家レベルでの承認が行われるのである。確かに行政機構自体は、文部科学省（中央）と独立委員会としての教育委員会（地方）が国庫補助金・通達を通して強く結びついている点で変わっていない。しかし、教育政策の形成・実施過程自体は変容してきているのである。

政権交代をはさんでの政策路線・様式の継承という点では、一九九七年にイギリスで保守党から労働党へ政権交代

がなされた際に似ている。教育困難地区に重点的に予算を投下するエデュケーション・アクション・ゾーン (EASZ) や、幼児教育・保育・家庭の支援を行うシユア・スタートなどは労働党らしきをもつ政策ともいわれるが、他方で OFSTED による学校査察の整備拡充（低評価の学校は「失敗」のレッテルを貼られ、廃校にされることがある）、高等教育予算における競争的環境の強化などは前政権の延長上に位置しており、「新労働党」と称されたゆえんである。

(3) 教育の論理の自律性の危機

①「学校への権限集中」の段階

一九九八年九月の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、国と地方の役割分担・都道府県と市町村の関係・教育委員会と学校の関係それぞれの見直しを提言したものであった。²⁾ 地方自治法や地教法の改正により、機関連任事務が廃止され、教育長の任命承認制が廃止されるなど、地方分権に向けた制度改革が行われたものの、現実に大きな影響となって現れたのは「学校の自主性・自律性の確立」であった。

この「学校の自主性・自律性の確立」は、地方公共団体のなかで独自の解釈が行われ、学校組織での校長への権限集中（＝組織内におけるトップダウンの強化）を生み出した（現実には教育行政機関との関係では学校長の裁量は実質的にほとんどなく、学校裁量は形骸化している）。

② 「首長への権限集中」の段階

これにたいし、近年の「地域主権」教育行政改革では、さらにふみこんだ展開をみせ、行政組織における首長への権限集中（＝組織内におけるトップダウンの強化）を生み出すようにしているのである。

一九九八年答申の方向性は、その後も中教審内部で検討されており、二〇〇五年一〇月には答申『新しい義務教育を創造する』が発表されている。そこでは目標管理による品質保証、教師の資質向上と並んで、学校の組織運営・教育委員会制度・国と地方の役割分担の見直しが提起されていた。答申は、「政治的中立性の確保の必要性等を勘案しつつ、首長と教育委員会との権限分担をできるだけ弾力化していく」としつつも、学校教育行政については教育委員会の管轄という線を維持していた。³

これにたいし、最近の議論は学校教育行政も首長の管轄

下におこうとしている。首長の意向が教育委員会に伝わり、教育委員会が首長の意向を付度して政策を形成するというのではなく、形式的にも実質的にも首長が教育政策の主導権を握るべきだ、という意見である。

首長が教育行政に関する権限をもてずにいることの不満は、一九九八年中教審答申のころからもくすぶっていた。それは単なる首長の不満というだけでなく、中央集権性を温存する制度としての教育委員会批判という論理を伴っていた。教育行政は他の行政分野と異なり、複数の省庁が関与することなく、文部科学省と教育委員会の一対一の関係になっていくため、構造上、ダイレクトに文部科学省の意向を反映しやすい。また教育財政は国庫補助金の占める割合が大きいため、地方議会や首長が影響力を行使しにくいとみなされてきた。⁴ こうした特質が、教育委員会制度批判に一定の説得力を与えることになってきた。

だが、戦後の教育委員会制度では、政治的中立性・専門技術性を確保するために、「教育行政の一般行政からの独立」が保たれてきた。そのため、教育委員会は首長を頂点とする一元的な階層組織から切り離された独立行政委員会として位置づけられてきたのである。

大阪府議会では六月三日、民主・自民・公明・共産の各会派の反対にもかかわらず、「大阪維新の会」が提案した国旗国歌条例案が賛成多数で可決された。形式的には議会における最大会派の提案だが、同会の代表を務める知事の意向であることは過去の経緯から明白である。⁵⁾

首長の発言が教育行政・政策をその都度左右するならば、独立委員会として地方教育行政の最高責任を担うはずの教育委員会を形骸化させることになりかねない。単なる多数決の是非ではなく、戦後教育行政の根幹である教育の自律性・教育行政の独立性を崩す〈社会実験〉が始められようとしているのである。

3. 将来の改革に及ぼす影響―政策レベルでの成果主義―

(1) 「協議」自体は悪くはないが

こうした動きは、国が地方と協議しながらすすめるようとしている「地域主権改革」の枠を一見はみだしているようにもみえる。

内閣府に設けられた地域主権改革会議は、ひもつき補助金の一括交付金化、国による枠づけ規制の撤廃など、首長の権限を強化する方向を模索してきた。四月二八日には

「国と地方の協議の場に関する法律」が成立したが、法的根拠ができる前から実質的な協議の場を設けてきている。

しかし、「国と地方の協議の場」も、多様な地方の声を集約する水路が十分整備されないうまま発足すれば、そこに参加している「強い」地方公共団体の声だけがより反映されるしくみになりかねない。「国の規制を地方がどうはね返すか」「いかに国と地方が水平的関係を築けるか」という構図・課題ではなく、「どの地方が国との協議の場につけるか」が今度は問題になってくる。

(2) 発言力を支えるものとしての、「改革」の既成事実

こうしたなかでは、首長としての声（発信力）の大きさが求められてくる。より大きな変化を生み出すことが「実績」とみなされる状況では、ある種の強引さこそがリーダーシップの証明となり、発言力の担保となりうる。行政機関もまた成果を求められているのであり、教育改革は「成果」をつくりだすためのツールとなる。

こうした文脈でも、地方公共団体間の政策形成競争は、多様な政策をもたらすことにはならない。新機軸をうちだそうとする一方で、他から遅れてはならないという意向が働く結果、政策形成競争は、「改革」による変化の大きさと

スピードを競うものとなる。

(3) 地方公共団体の生存競争

大きな「改革」をするには、強いリーダーシップのみならず、財政的基盤が必要である。

国から地方交付税を交付されずに自主財源で運営できるとされている地方公共団体（普通交付税不交付団体）は、平成二三年度では都道府県では東京都、市町村では五八市町村のみである。ちなみに市町村の不交付団体は平成二一年度に一五一、平成二二年度は七四であり、自己財源を確保できている市町村は減り続けている。

「体力」（財源）のある地方公共団体は「改革」に着手し、「実績」をつくるうえで有利な立場にある。地方公共団体間の「体力」に差がある状態で、地域主権の名のもとに教育・保育などの条件整備を地方に委ねることになれば、条件整備面での自治体間格差は今後広がるだろう。

4. 地域主権の「代償」という名の自己責任

(1) 貧しい地方は、よい環境をあきらめざるをえない？

中央集権的「国家」統制への反発が、国と地方が一定程度切り離される後も、国への不信として残っている。それ

は国の関与にたいする全面的な拒否となって表れる。

「財源と権限を地方に移譲せよ、教育行政は地方（首長）のアンタッチャブルになっており、中央統制を残存しているからなんとかせよ」という主張が、集権構造の問題点を指摘していることは事実である。しかしそのままいけば、中央統制の緩和とともに、その代償としての「福祉国家の分権型解体」をもたらす。

それは、住民が受忍しなければならないことなのか。

(2) Support but no control はただの妄言なのか

地域主権を推進する国の思惑は、前述のとおり国家財政のスリム化にある。統制しない代わりに財政支援もしないというno support, no controlの立場である。「ひも付き補助金から一括交付金へ」「ナショナル・ミニマムからローカル・オプティマムへ」という魅力的な言い回しには、国の条件整備責任を手離すという地方公共団体自己責任論が見え隠れする。

「予算配分＝統制」という認識からすれば、「規制緩和＝ナショナル・ミニマムの放棄」という図式は受け入れられやすいものとなる。

だが、「support and controlは不可分のもの」という図式を手

放さないかぎり、「support and control」か「no support, no control」か、という二者択一から抜け出せない。教育行財政に限らないが、「統制はしないが支援はする」「ナショナル・ミニマムとは何なのか」という議論をもっときちんとすべきではないか。

(3) 「増税かコスト削減か。それが問題」…なのではないこの議論の構図にみられるのは、二項対立で国民（住民）に選択を迫る、小泉政権型の政治手法であり、経営学でいうFalse Dilemmaである。

False Dilemmaというのは、他にも選択肢や可能性があるにもかかわらず、「AもしくはBしか選択肢や可能性はない」と考えてしまう、誤った二分法のことである。

「福祉国家＝増税は必然」対「増税回避＝コスト削減」という選択肢しかないと考える限り、増税かコスト削減かという二者択一に陥る。ここでは、垂直型所得再配分という発想や、国民の権利保障という理念は欠落してしまふ。

公共部門のコスト削減は、新自由主義の「小さな政府」論である。ただ、公共部門のコスト削減は、「小さな政府」論者以外の人々にも受け入れられやすいため、積極的な新自由主義論者以外からも支持を調達しやすいのである。

(4) 現状では、地方に委ねられるほどコスト削減に走るそれに十分な自己財源をもつ地方公共団体がほとんど存在しない状況下では、地方に委ねられれば委ねられるほど、財政上の効率性をどうしても追求せざるをえない。

教育の成果は本来、短期的にあらわれるものではない。だから教育政策の成果も短期的に検証するのは困難である。これにたいし、コスト削減は短期的に目にみえやすい成果が表れる。もちろん長期的に表れるダメージも存在するが、長期的展望で政策をつくる状況ではなくなってきた。

それではどうやって「合理化」・効率化が行われるのか。一つは、維持コストの削減である。これには、非常勤・臨時任用の増加、ボランティアによるサポートといった人件費の削減と、学校統廃合、保育所の不補充といった保育・教育機関そのものの削減がある。これらは、財政収支に直結する効率化である。

もう一つは、以下のような管理コストの削減である。

- ① 教員管理 教員人事考課、日の丸・君が代の強制
- ② 学力向上 全国学力テストの実施による自治体間競争
- ③ 時間管理 職層の階層化による意思決定過程の短縮
- ④ 説明責任 就学予定保護者の選択という「外部」評価

に耐えるだけの説明責任の遂行と努力を学校に要求する公立学校選択制

こうした施策を実施したからといって、直ちに財政収支が改善されるわけではないが、政策への抵抗をなくすことは、実施側からみれば管理コストの問題（管理の効率化）として考えることができる。

(5) 住民は、首長に従わなければならないのか

首長は確かに住民の選挙によって選ばれるが、それは、四年に一度の政治選挙という形式による住民代表性の担保である。だが、住民は、あらゆる施策形成を無条件に「信託」しているわけではない。

地教法により任命制となった教育委員会では、教育委員は住民の手で選ばれたわけではない。それを理由に、「首長か、それとも教育委員会か。どちらが住民の声を反映させるのか」という二項対立の図式で迫ってくるのが、教育委員会制度廃止論である。しかしそこには、教育の自律性・政治的中立性（一般行政からの独立性）を確保しつつ、教育の民主主義（教育行政への住民参加）を図る、という選択肢が含まれていない（この例が公選制教育委員会だと筆者は考える）。これもまた、False Dilemmaなのである。

個別政策領域や個別施策の形成について、アリバイづくりではない実質的な民主的住民参加が必要である。もしくは、住民による信任投票なり事後評価なりが必要である。効率化を全面的に推進しようとするのではなく、民主主義的な政策形成のあり方を構築することこそが、地域主権の時代の教育改革に本当に必要なことだと思われる。

5. まとめにかえて

これまで述べてきた昨今の教育改革の特徴を列挙するならば、以下のような⁽⁶⁾。

- ① 自由や民主主義は、効率性の追求に反するものとして排除されるか、抑制される。
- ② 目標管理に代表される競争的環境の強まりは、これまでの通達行政とは異なるかたちで学校関係者への制度的圧力を強める。
- ③ 資源の「選択と集中」が強調される結果、一見多様化を奨励しているようにみえながら、不自然なほどの画一化がもたらされる。
- ④ かくして、子ども・親・教師・住民の多様な声・要求をくみあげる水路が作られていないだけでなく、市場

での競争を通じて、一つの方向へと収斂する。

こうした流れに抗するにはどうすればよいのか。

目標管理・市場化・競争といったシステムが教育政策の流れを形づくる一方で、地方公共団体レベルで「政治」が比重を占める事例が現れてきている。良くも悪くも〈民意〉を問うかたちで政治的多数をどう形成するかが問われるようになってきているのである。

現時点では、住民の要求が合意にまで結晶化されているとは必ずしも言えず、ポピュリズムの色合いが強い。それぞれの地域を舞台にして、教育条理を通した〈民意〉をどう形成するかが、教育政策の今後のカギとなる。

〔注〕

(1) シュア・スタート政策については、岩重佳治・「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク編『イギリスに学ぶ子どもの貧困解決―日本の「子どもの貧困対策法」にむけて」かもがわ出版、二〇一一年参照。

(2) 小川正人編著『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社、一九九八年、西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政』ぎょうせい、二〇〇〇年、などを参照。

(3) 「第Ⅱ部第3章(2)ウ首長と教育委員会の権限分担の弾力化」

中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」二〇〇五年一〇月二六日

(4) 村上祐介「都市自治体の教育政策における議会(議員)の影響力―地方議員・教育委員会幹部職員へのアンケート調査を通じて」『日本教育行政学会年報』第二七号、二〇〇一年、一三九・一五二頁。

(5) シンポジウム後、大阪維新の会がさらに教育基本条例案を準備していることが明らかになった。同案では、教育目標設定権や教育委員罷免権を知事に与えるなど、教育への政治的関与を全面的に認めるものとなっている。地域主権のあり方だけでなく、教育の政治的中立性という面で重大な論争点をはらんでいる。

(6) シンポジウムでは新自由主義と新保守主義の相乗効果について言及したが、紙幅の都合で割愛した。

(7) 二〇一〇年二月の鹿児島県阿久根市、二〇一一年二月の愛知県名古屋市の住民投票は首長と議会が対立したなかで〈民意〉が問われた事例であった。名古屋市に関しては本号の久保田貢論文を参照。

(なかたやすひこ) 一九六八年生まれ、千葉県出身。一橋大学)