

まえがき

本研究は、1990年代以降本格化し現在も進行中の一連の教育改革政策を、戦後日本における教育政策の形成・展開史のなかに位置づけ直し、その歴史的位相と特質を明らかにするねらいで取り組んだものである。このような課題設定を構想するに至った経緯について、ごく簡単に述べておきたい。

現在進行中の教育改革政策に関してはすでに数多くの言及、研究が蓄積されてきている。それらの主要な研究動向に共通している一つの指向性は、日本の教育改革の特質を、それと関連した諸外国の改革事例との比較検討によって捉えようとする点にある。選択制の拡大、分権化、アカウンタビリティや外部評価、あるいはNPMといった新たな改革政策の登場が、これらに類似する制度と実施経験を有する諸外国への関心と呼び集めている。こうした傾向自体は、グローバル化の急速な進展にともなう国家間における政策の模倣、借用という現実からしても、もっともな理由のあることである。

こうした国際比較研究から得られる知見が現在の日本を理解するための一つの参照枠として有益であることは間違いない。とはいえ、こうした諸外国における制度・政策が、現行日本の改革方向と多くの点で近似するところがあるとしても、当該制度や政策が日本においても同じような機能を営むかどうかは疑わしい。これは理論的には、政策の模倣、借用の一般化可能性と歴史的・文化的な規定性という問題につながる。

教育政策の形成・実施を枠づける法制やその具体的な実現形態は、一国内の文化的・歴史的な規定性を考慮に入れることなしには十分な理解を得ることはできない。とりわけ、ある時期になぜ特定の教育改革政策が実現され、あるいは不首尾に終わるのかといった点についての具体的な要因を探るためには、歴史的な研究が不可欠である。本研究は上記のような国際比較研究の重要性を十分認識した上で、一国内における歴史的な文脈に焦点を当てようとしたものである。

ありていに言えば、現在進行中の教育改革政策に関する歴史的研究が余りにも乏しいのではないか、という直感的判断がこの研究を思い立ったそもそもの発端である。とはいえ、かく思い立ってはみたものの、結果はその“乏しさ”を埋めるにはとても及ばないものにとどまっている。

現在の教育改革政策の歴史的位相を明らかにするという課題は、本来なら戦後日本の教育政策史に関する従来の通説的理解を再検討するという課題を含むはずである。なぜなら、現在の変化の性格を浮き彫りにするための参照枠を歴史の中に探るということは、まさに現在の改革が変えようとしている当の対象を、一つの歴史的な構成物として再構成し、捉え直すことを意味するからである。しかし、本研究ではその点に関してはほとんど議論を

深めることができなかつた。第4章の補足的な説明のなかで、戦後の「日本型福祉国家」に対するスタンスの取り方いかんという形で少しだけ触れているのみである。

本報告書を作成するに際しては、研究期間内に関連するテーマで仕事を共にすることになった人々から多くの寄与をいただいている。とりわけ第2章のもとになったデータ収集や実証作業に関しては青木栄一氏との共同作業が大きな力となった。個々の論文は連名で発表済みであるが、その成果を本報告書へ取り込むことを認めてくださった同氏にお礼を申し上げたい。また第4章の文章は、もともと田口薫氏のお誘いをきっかけとして成り立ったものである。自分が研究してきた教育政策史の知見を一般の読者にも分かりやすい形でどう提示できるか、という課題と機会を与えていただいたと思っている。

大学院生の頃、研究は他人に読まれてなんぼのもの、と口癖のように言っていた男がいた。読まれる「他人」としてどういう人々を想定するか。それは研究生産の在り方に大きく影響するはずである。とても他人に読んでもらえるような水準にないこの報告書のまえがきで、こういうことを書くのは笑止千万ではあるが。せめて未来の他人である自分への覚書とし、次の成果への肥やしとなることを期したい。

2006年3月

荻原 克男

本研究への交付金配分額および研究発表状況は以下のとおりである。

研究代表者： 荻原 克男（上越教育大学学校教育学部，助教授）

研究課題：現代教育改革政策の歴史的位相とその特質－戦後日本を対象とした教育行政史的研究－

交付決定額（配分金額）

平成 13（2003）年度 700 千円

平成 14（2004）年度 800 千円

平成 15（2005）年度 700 千円

研究発表

1) 学会誌・雑誌等

- ・荻原克男「教育行政学の自己観察」『教育学研究』（日本教育学会編）第 70 巻第 4 号，2003 年 12 月
- ・青木栄一・荻原克男「官房－原局関係からみた文部省の政策立案過程の分析」『日本教育行政学会年報』（日本教育行政学会編）第 30 号，2004 年 10 月
- ・荻原克男・青木栄一「文部省の官房機能－機構面と人事面からの分析－」『教育制度学研究』（日本教育制度学会編）第 11 号，2004 年 11 月
- ・荻原克男「市民・地域が支える教育へ向けて－可能性としての地方分権・学校裁量権の拡大－」『BERD』（Benesse 教育研究開発センター）No.3，2006 年 1 月

2) 口頭発表

- ・荻原克男「公立学校の設置・管理運営をめぐる制度改革動向」（課題研究(1)「学校選択問題の理論・比較・実証－公立学校を『つくる』自由とその公的認証をめぐる理論問題・制度課題」と題する共同発表の一角をなすもの。）日本教育学会第 63 回大会，2003 年 8 月 26 日，北海学園大学

目 次

まえがき

第1章 現代教育改革政策を分節的に捉えるための理論枠組み . . . (1)

第2章 現代教育改革政策の歴史的系譜 (9)

第3章 公立学校の設置・管理運営制度の改革 (37)
—学校を「つくる」自由の視点から—

第4章 地域・市民が支える教育へ向けて (60)
—可能性としての地方分権化と学校裁量権の拡大—

附 教育政策変容の分析枠組み・試論 (73)
—政策内容と政策形式の区別について—

第1章 現代教育改革政策を分節的に捉えるための理論枠組み

1 序論

1990年代後半以降、日本の教育政策は大きな転換をみせている。この政策転換の性格をどう評価すべきかについては、大局的にいって肯定論と否定論とに議論が二分されている。肯定論においては、画一性や官僚主義的統制の打破、地方分権化、学校の自律性拡大等を志向する改革の積極的な側面が評価される。他方、否定論では現在の教育改革政策が、教育における公共性の解体、政府責任の放棄、教育の市場化、格差拡大を押し進めるものとして批判されている。後述するように、本研究はこうした二分論とは異なる視角から現代教育改革政策の特質に迫ろうとするものであるが、本研究のねらいと位置づけを明らかにする手はじめとして、こうした評価の分岐について最初に検討しておきたい。

現在進行中の教育改革政策に対して肯定／否定の大きな対立軸を設定して議論を試みることは、とりわけ政治的に大きな選択肢が問われている場合きわめて重要なことである。たとえば藤田英典は、2005年に刊行された『義務教育を問いなおす』という著作において、三位一体改革の一環として義務教育費国庫負担金の改廃問題で揺れている2005年現在の状況をにらみながら、これを「『義務教育の2005年問題』といっても過言ではない」とし、かつそれはまた「21世紀の義務教育の在り方を左右するという意味で『21世紀の義務教育問題』ということもできる」と述べている。そこで同書が問おうとしているのがまさに「教育と社会の将来ヴィジョン」にほかならない。藤田はこれを<共生原理>か、それとも<競争原理><強者の論理>か、という形の対立軸で提起している。

「すべての子どもが尊厳的で有為な存在であるという考え方に立って、すべての子どもに豊かな教育・学習・生活・成長の機会を提供し、多様な子どもたちが共に学び合うことのできる共生的な学習空間・生活空間を構築しようとするのか」(<共生原理>)

それとも、

「社会的な有為性や貢献性には個人差があるという考え方に立って、一部の子ども（できる子どもや恵まれた家庭・地域の子ども）を優先・優遇する<強者の論理>によって教育を再編しようとするのか、そのどちらを選ぶのかという問題である。」(藤田2005:13)

この二つのどちらを選ぶのかと問われて、こちら（あちら）と答えることはさしあたり容易なことかもしれない。しかし、二つの対立軸をいざ具体的な現実 に即して判断しようとすれば、ただちにことはそう簡単ではないことが判明する。じっさい、この選択肢を提示してみた藤田の著書においても、議論を進めていくうちに課題の形は最初とはやや異

なった様相を呈してくることとなる。次のとおり。

「むろん、競争・選別も、包摂／排除や勝ち組／負け組も、能力主義・自己責任も、資本制的な市場経済システムを核とする現代の社会システム・教育システムに埋め込まれている構造的・機能的な特質であるから、〈共生・共創〉をそれに対置したからといって、解消できるものではない。（中略）したがって、いま私たちに突きつけられている課題は、競争や能力主義・自己責任なるものを否定することでもなければ、〈共生・共創〉を副次的・補完的な指導理念とすることによって、その暴走・弊害を調整・緩和しようとすることでもなく、競争原理と共生原理をどのようなものとして捉えるか、その両方を適切なものとして組み込んだ教育・社会のヴィジョンを構想し、それを制度設計と生活実践・教育実践の指導理念としていくことができるかどうかということである。」（藤田 2005：15-16）

最初の場面では「共生原理」か「競争原理」かという二者択一的な選択肢として提示されていたものが、ここでは「共生原理」と「競争原理」との「両方を適切なものとして組み込んだ教育・社会のヴィジョン」をどう構想できるかが課題だと述べられている。これでは議論がちぐはぐで矛盾しているといった揚げ足取りをしたいのではない。繰り返すが、前者のような大きな対立軸の設定は政治的選択について判断する際の手がかりとして重要である。それは現状と未来展望についての基本的な方向感覚を提供する。とはいえ、事態のリアルな認識にもとづいた態度決定ということになれば、課題は後者のような形で設定されるべきであろうし、そうするほかないのではなからうか*。

* ここでリアルというのは、所与の現実から推し量って実現可能性が高いという意味での「現実的」ということでは必ずしもない。むしろ、藤田のいう2つの原理を「適切」に組み込んだ制度や改革ヴィジョンを構想することは、すぐれて想像力を必要とする作業というべきであり、その意味ではリアルにしてユートピア的といった方がより正確かもしれない。

つまり、最初にみたような肯定・否定の評価の対立は必ずしもつねに二者択一的というわけではない点に留意する必要がある。じっさい、個々の議論を丁寧に見ていけば、一人の論者のなかで肯定面と否定面との双方が認識されている場合が少なくない。事態をリアルに捉えようとすれば必然的に対象を分節的にみていかざるをえないのであり、その点では議論はAかBかという単純な形のままですまされず、ある程度複雑となることが避けられない。げんに、近年の「教育改革」の歪みと危険性に警鐘を鳴らし続けている藤田自身も、そのすべてを否定しているわけではなく、否定的な動向と肯定的な動向との2つが「重なり合って展開」していることを認めている。

すなわち、「第一の改革動向」として「学校・教職員に対する信頼を前提にしての、学校現場の自由度・創意工夫の可能性の拡大と保護者・地域住民の参加・支援を促進する諸改革・諸施策」があり、これらは好ましくまた必要な改革として肯定的に評価されている。他方で、「第二の改革動向」として『学校スリム化』とセットになった『ゆとり教育』

政策、学校選択制やエリート主義的な中高一貫校の導入・拡大に代表される〈強者の論理〉による教育再編、学校・教師の成果主義的評価・処遇や査察文化・新テスト主義の導入・拡大など、新自由主義的・市場的競争原理・新たな管理主義などに導かれた改革・施策」があり、これらは「歪んだ危険なもの」として一貫して批判されているものである（藤田 2005：273-275）。藤田の議論の重点が圧倒的に「第二の改革動向」の危険性とそれへの批判に向けられているのは、それなりの状況判断（とくに「改革」をめぐる言説状況と政治状況についての診断）に基づいてのことであろう（同前 276）。偏っている議論・改革状況を是正するために、対抗言説が逆の重みづけをせざるをえないということはよくある事態である。

ともあれ、一般には現在の教育改革動向への有力な否定論者として知られている藤田英典氏が、じつは肯定的と否定的との「二つの改革動向」を区別することの重要性を指摘し、かつこれまでの事実経過はこの二つが「重なり合って展開」してきたことを認めている点に注目しておきたい。本研究においても、現代日本の教育改革政策をどう性格づけるかは重要な探求課題である。その際に重要なのは、現在進行中の改革政策が、AかBかといった二者択一的な視点によって捉えられるような単純なものではなく、多面的・複相的な性格を帯びた現実態であるとの認識から出発することである。すなわち対象を分節的に捉える視点をもつことである。藤田による「二つの改革動向」の区別もそれに連なる対象把握の一つの試みということができる。

しかしながらこうした区別論には難点もある。というのも、このような把握によれば、ともすると“好ましい”改革と“悪しき”改革とを截然と区別することができ、かつ“悪い”面を切り離して“良い”改革だけを進めていこうといった理解に陥りかねないからである。むしろ、こうした課題整理の形—肯定面と否定面とを区別するという判断様式—それ自体がいつも不適切というわけではない。ここで「陥りかねない」という表現を使ったのは、これまでの日本の教育改革政策史に対する事実認識に関してである。問題はこのような形で改革の二側面を分離して捉える視点が、これまでの政策史展開に照らしてはたして有効なのかどうかという点にある。

藤田は現在の改革動向を 1980 年代以来のものとして位置づけて、この 20 年あまり二つの動向が重なり合って展開してきたことを「不幸」な事態と表現している（藤田 2005：275）。現在に連なる教育改革がこうした「不幸」な結果になっているのだとしたら、どうしてそうならざるをえなかったのかを解明することは今後のヴィジョンを描くうえでもきわめて重要ではなかろうか。なぜ“良き”改革（藤田のいう「当事者主義による学校づくり」）が、“悪しき”改革（藤田のいう「新自由主義的」な改革）に雁行するという形でしか展開しえなかったのか。本研究はそれに対する（いささか迂遠ではあれ）一つの視点を示す試みでもある。

2 現代教育改革を分節的に捉えるための枠組み

そこで本研究では、上にみてきたものとは異なる視点から、教育政策変化を分節的に捉えるための枠組みを考えたい。基本的なアイデアは、教育政策変化の「内容」と「形式」とを区別するという視点である。以下それぞれについて説明する^り。

2-1-a 政策内容

政策「内容」とは、政策として打ち出された内容体系、ないし行政施策に盛り込まれたプログラム内容のことである。これらはたとえば、民間の審議機関あるいは政府審議会等によって構想・立案された政策提言文書の形で、また中央や地方の行政機関によって企画・採用された施策計画といった形で観察される。政策内容を構成するのは基本的に諸種の言説カテゴリーである。ここでいう言説カテゴリーには、政策・制度上の概念・言葉・数値、あるいは組織・機関・集団・主体の定義やそれらの相互関係に関する記述などが含まれる。

政策内容の変化はこれら言説カテゴリーの変化として表現される。具体的には、新しいカテゴリーの導入、既存カテゴリーの意味変化あるいは廃棄などとして表われる。カテゴリー導入の例としては、「学校選択」「説明責任」「指導力不足教員」「学校運営協議会」といった新規概念の導入とそれにとまなう諸機関・主体間の相互関係の組み替えをあげることができる。既存カテゴリーの意味変化としては、たとえば教育の「機会均等」概念の変質や学習指導要領における「基準」性の意味変化などをあげることができる。さらにカテゴリー消失や再編の例として、社会経済生産性本部（1999）による「義務教育」概念の放棄提案や、1999年の地方分権改革一括法における行政事務区分の変更（「法定受託事務」と「自治事務」への整理再編）等をあげることができる。

政策内容は、これら諸種のカテゴリー間の境界とその相互関係を正統な秩序として定式化する働きをもつ。このようなカテゴリー関係の正統な秩序は、ひとたび樹立されるとなかなか変えることが難しくなる。あるカテゴリー関係が長期にわたり安定的に継続すれば、それは所与のものとして自明視されることで支配的な秩序となる。この意味では正統なカテゴリー関係としての政策内容は、支配的な権力関係を自明なものとして安定・固定化する性格を帯びることとなる。ある政策内容の変更が、しばしば既存の支配的な権力関係に対する挑戦を意味するのはそのためである。

2-1-b 政策形式

政策「形式」とは、上記のような意味での政策内容が実現されるところの形態、すなわち正統的なコミュニケーション形式である。ここでいう形式とは、ある行為に接続される

行為（コミュニケーション）の選択を条件づけるコンテキストというほどの意味である。それは具体的には、政策推進に用いられる機構や手法、機関・組織の作動様式、当事者間の相互作用のあり方などとして観察される。政策内容の実現形態は、政策の形成過程においてみられるものと、政策の実施過程でみられる形態とに区別することができる。前者—政策形成形式—の例としては、中教審を中心に行われる政策形成と臨時教育審議会や教育改革国民会議のような内閣直属の形で行われる政策形成との違い、あるいは文部科学省主導と内閣府主導の相違などをあげることができる。後者の政策実施形式の違いについては、たとえば首長部局主導の実施形態と教育委員会主導との違い、あるいは文部科学省—教育委員会ルートを通じた政策実施と構造改革特別区域での政策実施の例をあげることができよう。

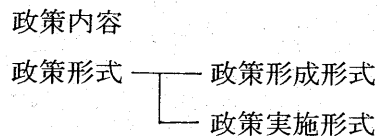
政策形式は、通常は既存の支配的なカテゴリー—関係を具現化する働きを営む。しかし、時によって既存のカテゴリー—関係に対する挑戦・変更機能をも、政策形式が媒介する場合があります。もちろん多くの場合、既存の支配的な権力関係を安定的に媒介し、またそれに対する周辺からの攻撃・挑戦を首尾よく無効化できるように政策形式が編成されているのが通常の姿であろう。だからこそ、支配的な権力関係（またそれを反映した政策内容）への挑戦は、しばしば新たな政策形式（とりわけ政策形成形式）の創出をとまなうのである。しかし場合によっては、既存の政策形式が支配的な権力関係からの要求を緩和したり変更するなどして、当初想定されていたのとは別の秩序を作り出す可能性もある。

政策の実現過程におけるこうした様々な挑戦は、政策形成段階でも起こりうるし、政策実施段階でも発現しうる。ところが従来の議論では、ひとたび政策内容の変化が観察されると、そこにあたかも不可逆的な秩序が形成されたかのような印象を与えかねない場合があったように思われる。政策内容の変化をあまりにも過大視することは、その実現過程における不確定性、変更可能性への視点が見失われがちとなる。政策形式に注目することによって、一度設定された政策内容（カテゴリー—関係）がその実現過程で辿る紆余曲折や巻き返し、挑戦の諸相に焦点を当てることが可能になるだろう。

以上のような枠組みに依拠すれば、教育政策変化を捉える観点としてさしあたり次の3つが識別されることになる。

- ①政策内容
- ②政策形成形式
- ③政策実施形式

これら3つの側面のうちどれが、どのように変化したのか、あるいは何が相変わらず持続しているのか、といった形で対象を分節化して捉えることがねらいである。



2-2 分析への適用

2-2-a 政策内容と政策形式との齟齬

上のような区別論にもとづいて、荻原（2001，2002）では、1990年代後半期の教育政策は、政策内容（上記①）の面では大きな変容が認められるものの、政策実施形式（上記③）の側面では従来型の特徴、すなわち指導機能を通じた規格化の浸透という行政コミュニケーション形式がなお持続している、との仮説を提示した。つまり、従来型の政策実施形式を通じた政策内容の転換（教育改革の推進）が企図されている、ということである。ここから導き出せる理論的含意は、政策実施形式は政策内容の変化から相対的に独立したものでありうるということである。政策内容の変化／不変化と、政策実施形式の変化／不変化とを掛け合わせれば、純粋理論的には4つのパターンが想定されることになる。一口に政策変化と言っても、少なくとも理論的には3つの場合がありうるわけである。ところがこれまでの議論の多くでは、政策内容の転換がとりもなおさず教育政策の変化であると見なしてきたといってよい。

政策形成形式についてはどうか。1990年代以降の過程をみると、政策内容の変更はその多くが政策形成形式の変化を通じて引き起こされてきたことがわかる。ここで主に想定しているのは、内閣・執政部レベルでの外部的な圧力による文部（科学）省の方針変更である。たとえば規制緩和に関わるものとして、行政改革委員会→規制改革委員会→総合規制改革会議→規制改革・民間開放推進会議などの一連の改革推進機関が設けられてきた。さらに地方分権改革の推進機関として、地方分権推進委員会→地方分権改革推進会議などがある。このほかにも、経済財政諮問会議、構造改革特別地域推進本部などの改革審議機関が内閣府に設けられている。

これらの諸機関に共通しているのは、その改革範囲がたんに文部（科学）省の所管領域にとどまらず政府全体にわたる省庁横断的な性格を有していることにある。つまり、1990年代後半以降の教育政策変化は、ひとり文部（科学）省にかかわるものというよりは、中央政府機能の全体に及ぶ省庁横断的な改革政策の一環として推し進められてきた点に一つの特徴がある。このような現代教育改革政策の史的特質を浮き彫りにするため、ここで内容／形式の区別論に加え、もう一つの分析視点を導入することとしたい。それは「外部」と「内部」との区別論である。

2-2-b 「外部」と「内部」との区別

本研究では「外部」「内部」という区別は、政策内容と政策形式のそれぞれにおける変化の様態を識別するための一つのメタファーとして用いられる。この区別の標識を一義的・実体的に定義することはできず、何が「外部」となり何が「内部」と見なされるかは、照準を合わせる観察単位に応じて可変的である。つまり、外部と内部とはあくまでも観察者が設ける区別である（そのことは、先の内容／形式の区別論にも当てはまる）。

政策内容の変化については、たとえば上にみたような省庁横断的な改革の一環として教育改革が位置づいている例では、一つの政策領域としての教育政策内容の変化という観察レベルからみて、それに対する「外部」的な契機・関係性における変化と、「内部」的な契機・関係性での変化を区別することができる。前者は、教育政策をその一部分として含む、より上位の政策内容体系との関連性において教育政策を捉えるものである。たとえば第二次橋本内閣が定式化した「六つの改革」（1997年）で、行政改革・財政構造改革・社会保障改革・経済構造改革・金融システム改革・教育改革の6項目が内閣の重要政策として打ち出されたような事例を考えることができる。

このような政策内容の「外部」的な特徴づけとして広く行われているのは「新自由主義」という規定であろう。冒頭で取り上げた藤田英典の議論においても、現在の支配的な動向が「新自由主義的」改革と称され、その危険性が指摘されていた。新自由主義的改革の性格について、もっとも包括的かつ説得力ある分析を展開している論者の一人である渡辺治が、現代日本の教育改革政策は「けっして教育内在的にだけみたのでは事態の真相を掴むことはできない」（渡辺 1997:6）として、「外」からトータルに捉える視点の重要性をつとに強調していたのはもっともな理由のあることである（渡辺 1997, 1999, 2000）。この点では、現代教育改革の性格を的確に捉えるためには、いわゆる教育学の内部にとどまっているのではまったく不十分であり、全体をみる眼をもつことが求められる（二宮 1995, ウィッティ 2004:21）。しかしそれなら、たとえば歴史学や政治学があれば足りるのであり、教育政策研究には取り立てての存在理由はないということになるのだろうか。私見ではそうではなく、こうした「外部」的な関係性・契機が、教育政策内容のカテゴリー関係へといかなる形で翻訳・具体化されるのかを解明することが、教育政策研究に固有の検討課題になると考える。

他方、教育政策内容における「内部」的な関係性とは、教育のプロセスにより内在的な契機での変化である。たとえば、カリキュラムや学力観における系統主義から経験主義への変化（その象徴としての「総合的な学習の時間」の創設）、教育サービス提供における供給側優位から需要側の重視へ（教える側から学ぶ側へ、保護者の意向重視など）、あるいは教育専門職の閉じられた体系から“開かれた”学校運営への転換などといった諸変化

をあげることができる。ここでは、カリキュラム構成、教授様式、評価基準、教師と生徒との関係、大人と子どもとの関係、学校と地域・保護者との関係、またそこにおいて形成される主体（アイデンティティ）などに関わる諸種のカテゴリー関係の変化が問題となる。

同様に、政策形成形式における「外部」と「内部」を区別することができる。その一例として、1980年代の臨時教育審議会や2000年の教育改革国民会議をあげることができる。これらはいずれも文部（科学）省の頭越しに内閣直属あるいは首相の私的諮問機関として設置された改革審議機関である。それまでの中央政府の教育政策は、通常文部省とその下に置かれた中央教育審議会によってその基本枠組みが策定されてきた。ところが1980年代半ばの中曽根内閣において、そうした従来の正統的な政策形成形式に代わって設定されたのが臨時教育審議会（以下、適宜「臨教審」と略記）であった。すなわち、臨教審や教育改革国民会議は、従来型（平常時）の正統的な政策形成形式であった文部（科学）省—中教審ルートに対して、その「外部」的な契機から挑戦を試みるものだったといえる。このような例を政策形成形式の「外部」的な変化と呼ぶ。

これに対して政策形成形式の「内部」的な変化とは、たとえば文部省—中教審という政策立案に関わるコミュニケーション形式そのものは維持されながらも、その内部関係での変化が見られる場合である。たとえば、審議会委員の大幅入れ替えによる審議方向の転換などが想定される（その象徴的な実例は、例えば学習指導要領が国家基準化される直前の教育課程審議会に見ることできる〔肥田野・稲垣 1971〕）。さらに、以下の本研究で詳しく取り上げることになるが、文部省内部での官房部門と原局部門との位置づけの変化をあげることができる。

通常の文部省における政策形成は、初等中等教育局や高等教育局などの具体的な管轄対象とクライアントをかかえた原局が強い主導性を発揮するのが一般的であった。中教審に何らかの改革を諮問する場合でも、それぞれの改革項目を所管する各原局が事前に検討を行い、およその方向性がすでに想定されているのが通例である。逆にいえば、原局が同意していない改革オプションが検討の対象に上る可能性はきわめて低いということである。

しかしながら、場合によってはこうした原局優位の政策形成とは異なり、官房部門が政策論議をリードし、通常ならば原局が望まないような改革オプションが政策として打ち出されるに至ることがある。中教審46答申における西田亀久夫（当時、文部省の大臣官房審議官）の位置はその象徴的な例の一つである。西田は46答申の生みの親とまで揶揄されるほど、文部省にあって46答申の作成に当たってきわめて重要な役割を発揮した。しかも、当時の各原局はじつは46答申の改革方向に必ずしも賛同してはいなかったのである。このように、中教審という同じ審議機関を通じながらも、通常とは異なって官房主導の政策形成が展開するような場合を、政策形成形式の「内部」的な変化とみなすことができる。

第2章 現代教育改革政策の歴史的系譜

1 三つの時期の教育改革：その理論的概観

以下では、1990年代後半期から現在に連なる教育改革政策の歴史的系譜として、1970年代における中教審の46答申改革と1980年代の臨教審改革を位置づけ、それとの比較対照を通じて現在の歴史的位相を明らかにしたい。すなわち1970年代、1980年代、1990年代という三つの時期それぞれにおいて、内容的に類似した性格をもつ教育政策転換の試みが繰り返されてきたが、それが現実化したのは90年代後半以降である。先行研究においても、70年代の46答申と80年代の臨教審による改革はその提言内容の画期性によって当時多くの注目を集めたものの、結局は文部省を含めた教育界の抵抗により「失敗」したとされる(石山1986, Schoppa1991)。

なぜ、同じような内容をめざした教育改革が70年代(中教審46答申)と80年代(臨教審)には挫折し、90年代になってから実現したのか。この問いに対して一つの答を提示することが以下の研究の第一の目的である。その際に、前章での理論的検討を活かした分析を試みることにより、その分析枠組みの有効性を検証することを第二のねらいとする。

最初に三つの時期の教育改革を、前章での分析枠組みに即して簡単に整理しておきたい。一つは政策内容と政策形式と区別論であり、もう一つはそれぞれに関しての「外部」「内部」との区別論である。

まず第一に、以下の検討では上記三つの時期の教育改革は政策内容の面ではともに類似した改革方向がめざされたという前提を置く。現在進行中の教育改革政策を臨教審由来のものとして捉える理解はごく一般的なものであるが、じつはその臨教審が改革構想を練るに当たってもっとも参照したのが中教審46答申であった。いずれの改革構想においても、現行の教育制度体系を画一的に過ぎるものとして捉え、これをより柔軟に弾力化することがめざされていた。46答申においてはそれは「先導的試行」という名称で呼ばれ、臨教審では「教育の自由化」というキャッチフレーズが用いられたという違いはあれ、教育改革がめざす方向としては同様のものが志向されていたといえる。つまり、政策内容の側面では三つの改革は類似の性格をもつものとして整理される。ただし、これは厳密に言えば政策内容の「内部」的な関係での性格づけである。

政策内容の「外部」的な関係性という点からはどうか。この点では、70年代の46答申と90年代の改革は大きな対照をなすものとして区別される。というのも、46答申は教育領域に閉じた改革論であり、教育改革が単一的争点としてほぼ独立して議論されたのに

対して、90年代では先にも触れたとおり教育にかぎらず政府機能全体に及ぶ省庁横断的な改革の一環として進められてきたという違いがあるからである。つまり、教育改革という政策課題が、70年代には「外部」から独立的だったのに対し、90年代改革においてはその対「外部」的な独立性が著しく弱められたという対比をみることができる。80年代の臨教審はこうした70年代と90年代とのいわば中間的形態として位置づけられる。

80年代当時も政府機能全体に及ぶ改革が「行政改革」という名の下に推進されていた。内閣に設置された第二次臨時行政調査会はその改革推進機関であった。当時の中曽根首相が「行政改革」の次の課題が「教育改革」と位置づけ、さらにその先に憲法改正を展望していたことはよく知られている。少なくとも中曽根首相の意図としては、80年代の教育改革は国家構造全体にわたる改革の一環として目論まれたのであり、その点では「外部」的な関係性が強いものといえる。しかし、当時のそれは臨時教育審議会という教育改革を独立的に審議する機関を通じた改革論であり、90年代のように省庁横断的な機関が教育領域も含めて改革論を提起するのは事情を異にしていた。「教育改革」という争点で、70年代ではそれ自体として独立的だったのに比べて、80年代は国家的な構造改革との関連性が見られた点でその独立性はたしかに弱まったといえる。しかし他方、90年代改革と比較するならば、それはいまだ相対的には独立的*でありえたとすることができる。

* ここでは、政策内容を構成する言説カテゴリーの次元での「独立性」を問題にしている。すぐ後にみる政策形式における「独立性」とは焦点を合わせる次元が異なっている点にあらかじめ注意しておきたい。たとえば臨時教育審議会という観察対象は、これを政策上の言説カテゴリーの一部として捉えることもできるし、政策上のコミュニケーション形式として捉えることもできる。臨教審という存在が、一義的・実体的に政策内容（つまりカテゴリー関係）か政策形式（コミュニケーション形式）のどちらかに決められるのではない。どちら「として」見るかは観察者の区別によるのである。

このような三つの時期の教育改革における政策内容の対「外部」的な特性は、それぞれの時期の政策形成形式の違いにも反映されることとなる。先にも述べたように、政策内容の大規模な変更は既存の支配的秩序を脅かすことを意味するため、従来の権力関係を維持しようとする抵抗が惹起される。そうした抵抗を無効化しあるいは制圧するため、既存の支配関係（権力関係）を媒介し維持してきたものとは異なる政策形式（とりわけ政策形成形式）が創出されることとなる。90年代改革において様々の省庁横断的な改革機関が内閣の下に新設されていった理由は、こうした理論的背景から説明することができる。

第二に、政策形式の側面からみると三つの改革事例はそれぞれ異なった性格をもつことが明らかとなる。すなわち、70年代の46答申は文部省一中教審ルートといういわば通常型の政策形成形式が踏襲されたなかでの改革論であった。それに対して80年代の臨教審

は、こうした通常型の政策形成形式を飛び越えて内閣直属の改革審議機関として位置づけられたものであった。90年代以降の改革では、教育改革という単一的課題を審議する機関ではなく、省庁横断的な改革審議機関が内閣の統合機能の強化と平行して改革論議を展開した。たとえば、地方分権推進委員会や総合規制改革会議などのような審議機関が相次いで内閣あるいは内閣府に設置され改革をリードした。これらはいずれも、政策形成形式のとくに「外部」的契機における変化と見なすことができる。80年代と90年代は、文部省一中教審という従来型の組織の外側に新たに政策形成のためのコミュニケーション回路が創設された点で、70年代とは大きく異なっている。このような事態は、文部省一中教審という政策形成形式に準拠していれば、その対「外部」的な独立性が弱められたことを意味する。

他方、政策形式の「内部」的な性格についてはこれとはやや事情を異にする。詳細は後の分析に譲るが、80年代も90年代も政策形成形式の「外部」的關係が大きく変化した（文部省から見るとその独立性が弱められ、外部からの様々な介入・政策入力が強まった）点では共通しているが、「内部」的な関係については80年代と90年代では様相が異なる。すなわち、文部省内部における官房と原局の関係に注目すれば、80年代においては従来と同様に原局の優位性が担保されていたのに対して、90年代になると官房の省内地位が急速に高められたのである。

臨教審の改革論議は、それまで原局主導で形成・確立されてきた政策内容に対して大きな転換を迫るものであった。この点は、90年代についても同様である。そしてこうした大きな政策転換が、文部省の外側に新たな政策形成形式を創出することを通じて企図された点でも80年代と90年代は共通している。しかし、政策形成形式の「内部」的な性格は二つの時期では異なっている。80年代では従来型の政策形成形式である原局優位がなお維持されていたのに対し、90年代においてはこれが逆転して官房優位の態勢が生み出されたのである。ここに、なぜ80年代の教育改革は頓挫したのに対して90年代では実現しているのかという問いを解く一つの鍵がある。

2 実証研究：なぜ三つの教育改革のうち 90 年代改革は実現したのか

2-1 研究の意義と特色

以下の分析課題は、1990 年代後半における文部省の政策転換を政策形成形式の特質から明らかにすることである。具体的には、70 年代の中教審における教育改革論議（46 答申）、80 年代の臨教審による教育改革論と比較しつつ、文部省内部での官房と原局との関係から明らかにする。本研究の理論的意義については前章および前節でその概要を示したところである。ここでは、それ以外の点での理論的含意と研究の意義について簡単に述べておきたい。

第一に、文部省の政策転換における組織内部的な要因に注目することである。1990 年代後半以降の政策転換の要因については、文部省が様々な外圧に屈してきた過程として捉えるのがごく一般的な理解といえる。たとえば近年の学力低下論議をめぐっては、マスコミや世論の批判にさらされた文部省が当初の「ゆとり重視」から「学力重視」へと転換したと理解されている。これはいわゆる「外圧論」による説明であり、文部省が自律的な対応をしていないという前提がある。たしかに官僚制が世論など外部環境から影響を受けることは否定できない。

しかし他方、政治学・行政学においては官僚制は環境から高度な自律性を持つとの理解が一般的である。そこで以下では、文部省の組織内部に焦点を当て、政策転換がもたらされた要因を「外圧論」で説明するのではなく、文部省内部の組織機構、人事運用、および外部アクターとの関係から説明する。一般に各中央省庁には個々の所管事業を司る原局と、各原局を調整し省としての一体性を確保する官房が置かれる。官房は国会対策など省外アクターとの対外折衝と省内の調整という二つの大きな役割を担っている。この官房の機能（以下、官房機能）が強化されたことが、文部省の政策転換の要因であったとするのが以下の分析の仮説である。ここでいう官房機能とは、対外折衝と総合調整・政策の企画立案を中心とした省内各局に対する横割りの統合・調整機能をさす。

第二は文部省研究としての特色であり、以下では法制上の機構分析のみでなく、主要ポストについての人事運用分析を行うことによって、組織内部の実態により深く接近することが試みられる。従来の文部省研究では、文部省設置法や文部省組織令などの組織法レベルを主な検討対象とする手法が中心であった（たとえば、森田 1990 小出・荻原 1992, 荻原 1997, 有働 2000）。しかし、法令上の変化が実態面での変化とどう関連していたのかについての検討はほとんど行われきていない。これにはもちろん、方法的・資料的な困難さという理由があったことは否めない。じっさい、省庁組織の内部過程については、いうところの「実態面」の変化を表す指標や資料を見出すことには大きな制約がつきまとうから

である。こうした困難を打開するための一つの方途として人事面からの接近を位置づけることができる²⁾。

従来の文部省研究においても、ごく少数とはいえ文部省の人事が取り上げられたことはある。たとえば、官僚の個人名を手がかりとして「講壇派」対「内務官僚派」といった派閥・人脈的な検討がなされてきた（寺崎・平原 1975）。そこでは、人事データはおもに属人的な側面から捉えられているといえる。しかしながら、組織機構分析との接合を図るには、属人的な側面よりはむしろ系統的な人事運用パターンを分析の対象に据える必要がある³⁾。以下では、文部省の大臣官房長と次官のキャリアパスを歴史的・系統的に分析することにより、長期的な傾向からその特徴を明らかにする。

要約すれば、以下の分析の特色は次の三点にまとめられる。第一に、文部省の政策変化を組織内部的な要因に注目して明らかにする点である。これまでの一般的理解がいわば「外圧論」に傾斜していた状況に対して新たな視点を提示しようとするものである。第二に、このような文部省における組織の内部要因として官房機能に着目する点である。先行研究では、政治学において大蔵省などの経済官庁を中心として官房に焦点をあてた研究がみられるものの（牧原 1995, 2003）、文部省研究において官房機能に着目したものは皆無である。第三に、文部省の内部組織を法令上の機構からだけでなく人事運用パターンからも捉えることによって、より実態的な分析をめざすことである。このように、機構面と人事面との両側面からの分析を組み合わせることを通じて、文部省組織について従来よりも一歩踏み込んだ検討を試みるものである。

2-2 官房機能の具体的標識

官房が省内で期待される役割や機能は、省毎にあるいは時期によっても異なることが予想される。ここでは先行研究を参考にして（総務庁長官官房 1987）、官房機能に影響を与える要因として次の三つを取り上げる。

第一は省内における官房の組織機構上の位置づけである。官房組織は理念型としては小官房制と大官房制とに大別できる。前者は官房に置かれる課が少なく、省内で果たす機能はいわゆる官房三課（総務、人事、会計）に限られる。後者はより積極的に省全体にかかわる政策立案や政策調整を期待される。前者の一例は戦後初期の文部省であり、後者の典型例は防衛庁である。防衛庁は陸・海・空の自衛隊（＝原局）を統括する必要から強い官房が求められる。以下の分析では、戦後文部省の数度にわたる機構改革における官房機構の変容から、それぞれの時期の官房機構の拡大縮小について明らかにする。

第二は官房長の人事運用上の位置づけである。官房の省内の位置づけを操作可能な指標で論証するために、以下の分析では局長級である官房長の人事運用上の位置づけに着目する。三つの時期のそれぞれにおいて官房長が局長級の職位の中で低位、中位、高位のいず

れかにあるかを検討する。

第三は官房長と政権中枢との距離であり、以下では操作可能性を考慮して首相との接触頻度を取り上げる（村松 1981）。官房長は国会対策などいわゆる渉外機能を担うとされるが、その中でも国内の最重要アクターである首相との接触はきわめて大きな意味を持つ。官房長と首相との接触頻度が高ければその時期の政策課題が官房による政策調整が期待されるものであることを示唆する。反対に原局の局長と首相との接触頻度が高ければその時期の政策課題は官房による調整を必要としないものである可能性が高い。

以下では、まず文部省における官房の機構改革の推移（3）、ついで官房長の人事上の位置づけの変化（4）を明らかにする。そのうえで、46答申、臨教審、90年代後半期の改革の3事例について官房機能の視点から比較検討を行う（5）。具体的には、官房機能が発揮される条件を機構・人事・首相との接触頻度の3つに分節化して、これらいずれの点からみても有利な条件が整ったのが90年代後半だったことを実証する。

3 機構面からみた官房改革の歴史

3-1 前史的概観

戦後における文部省大臣官房の内部組織の変遷概要を示しておく（図表1の上半部）。ただし、この図表に示されているすべての単位組織（課や室）が検討対象となるわけではない。ここで、「組織法令上の官房」と「実質的な官房」という概念区分を導入する必要がある（西尾 1985：285）。「実質的な官房」とは、当該行政機関の内部組織を作用の相手方とするものをいう。これに対して、例えば1949年時点で大臣官房に所属している宗務課や渉外ユネスコ課は、いずれも作用の相手方が宗教学法人などの文部省外部の団体・機関である。1984年に旧管理局から移管された文教施設部も同様であり、本省内部の他部局を主たる作用相手とするものではない。これらは「組織法令上の官房」ではあるが「実質的な官房」とはみなされない。図表1ではこのような課をイタリック体で示して区別してある。以下で検討するのは「実質的な官房」の部分である。

文部省の大臣官房（以下適宜、官房と略記）の内部組織変化から次のような特徴点を指摘することができる。第一に、1949年から1966年までの期間、文部省の官房はごく小規模であった。とくに1952年以降は人事、総務、会計のいわゆる官房3課だけの編成に純化している（小官房制）。また、この3課はすべての期間に存在し、高い安定性を保っている⁴⁾。以後の官房の内部分課は、この3課の他にどんな機能を有する課をいくつ付け加えるかという形で発展することになる。

第二に1959年4月に大臣官房長が設置されている。官房長は省内調整のために置かれ

る職であるが必置職ではない。この設置時期は、各省の中では後から数えて3番目でかなり遅い方である⁵⁾。官房長の設置は法律事項であるため国会の承認が必要であるが、文部省への設置が実現したのは第31国会のことである(牧原 2003)。官房長の設置について最初に国会審議されたのはこれに先立つ第28国会であるが、そこでは提案理由として、科学技術教育の振興、勤労青少年教育等の政策領域において省内各局の調整が必要であることが述べられた(第28回国会 参議院内閣委員会会議録3号:1958年2月18日)。つまり、少なくとも官房長の職務として、この時期すでに文部省は対外折衝、省内調整という機能を官房長に期待していたといえる。橋本龍伍文部大臣は「割合各局独立でやっておるのを、もう少し相互の連絡というものを密にする体制でやる方が私はいいと考えて(いる:引用者)」と述べている(第31回国会参議院内閣委員会会議録18号:1959年4月7日)。

第三に、1966年の改組により企画、調査、統計を分担する課が新たに加わった。これは、従来調査局に属していた事務を大臣官房に統合することによって、政策の企画立案機能とそれを支える調査機能を充実・強化するねらいをもっていた(西田 1966)。これに関して、当時の関係者は次のように述べている。「文部省では、従来、政策の立案や実施の責任は、それぞれ各局が負うべきものであり、所管の局以外の部局が介入し過ぎることは、無責任な行政になるおそれがあるものとして、官房も、そしてまた調査局も強過ぎない方がよいと考える気風が強かった。」しかしこの改組では、「総合調整機能と企画調査機能を担当する部局を一体化して、トップマネジメントを直接補佐する体制を強化した」ことにより、「官房の性格も従来の小官房主義の官房とは相当に変わることと」なった(手塚 1966:13,10)。

これ以降、課に準ずる室を含めて6つの課で実質的な官房が構成されるようになる。官房3課以外の部分は、課の名称やその括り方に若干の変動はあるものの、基本的に企画(政策)と調査統計(情報)を担当する部門となっている⁶⁾。1966年の改組により、総合調整機能と企画・調査機能とを統合した官房という機構的な基本枠が形作られたといえる。

図表 1 文部省大臣官房の内部組織と局の変遷

年度	1949	1952	1959	1966	1972	1974	1984	1988
大臣官房の内部編成	人事課 総務課 会計課 渉外ユネスコ課 福利課 宗務課	人事課 総務課 会計課	* 官房長 人事課 総務課 会計課 * 広報主任官	官房長 * 審議官 人事課 総務課 会計課 * 調査課 * 統計課 * 企画室	官房長 審議官 人事課 総務課 会計課 企画室 * 調査統計課 * 情報処理課 * 広報広聴官	官房長 参事官 人事課 総務課 会計課 企画室 調査統計課 情報処理課 広報広聴官	官房長 * 総務審議官 * 審議官7人 人事課 総務課 会計課 * 政策課 * 調査統計課 福利課 * [文教施設部]※1	官房長 * 総務審議官 * 審議官7人 人事課 総務課 会計課 政策課 * 調査統計企画課 福利課 [文教施設部] 技術参事官 指導課 計画課 技術課
文部省の局編成(内閣部局)	大臣官房 初等中等教育局 大学学術局 社会教育局 調査普及局 管理局 (教育施設部)	大臣官房 初等中等教育局 大学学術局 社会教育局 * 調査局 管理局 (教育施設部)	大臣官房 初等中等教育局 大学学術局 社会教育局 * 体育局 調査局 管理局 (教育施設部)	大臣官房 初等中等教育局 大学学術局 社会教育局 * 文化局 管理局 (教育施設部)	大臣官房 初等中等教育局 大学学術局 社会教育局 体育局 管理局 (教育施設部)	大臣官房 初等中等教育局 大学学術局 社会教育局 * 学術国際局 社会教育局 体育局 管理局 (教育施設部)	大臣官房 初等中等教育局 * (文教施設部)※1 初等中等教育局 * 教育助成局 * 高等教育局 * 学術国際局 社会教育局 体育局	大臣官房 (文教施設部) 生涯学習局 初等中等教育局 教育助成局 高等教育局 学術国際局 体育局
(外局)		文化財保護委員会 事務局 日本ユネスコ国内 委員会事務局	文化財保護委員会 事務局 日本ユネスコ国内 委員会事務局	文化財保護委員会 事務局 日本ユネスコ国内 委員会事務局	文化庁※2 (長官官房) (文化部) (文化財保護部) 日本ユネスコ国内 委員会事務局	文化庁 (長官官房) (文化部) (文化財保護部)	文化庁 (長官官房) (文化部) (文化財保護部)	文化庁 (長官官房) (文化部) (文化財保護部)

(注) 文部省組織令、および文部省設置法より作成
 *は当該年度に新設または改組されたもの
 斜体文字の部分は「組織法令上の官房」であり、「実質的な官房」とはみなさない。
 ※1は旧管理局からの移管。※2の文化庁は1968年に旧文化局と旧文化財保護委員会を統合したものの。

3-2 1980年代の機構改革

1984年7月、文部省内部組織の大きな再編が行われた。これは、第二臨調の答申を契機として、全省庁にわたる行政改革の一環として行われたものである。第二臨調は「行政の機能分担（いわゆる「タテ割」行政）が余りに高度化して……行政の総合性が失われがち」だとの問題点を指摘し、行政組織再編の重要視点として「総合調整機能の強化の視点」を打ち出した（臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申（基本答申）」第2章、1982年7月、同第5次（最終）答申、1983年3月）。この機構改革は、第2次臨調の答申を契機として、全省庁にわたる行政改革の一環として行われたものである。

1984年の一連の各省庁機構改革について伊藤光利は、省内の総合調整機能を強化するための横割り局への再編（ないしそれに準じた組織再編）と特徴づけている（伊藤 1998）。たとえば、この機構改革により、運輸省に運輸政策局、郵政省では通信政策局が、それぞれ省内政策の企画・調整機能を担う部局として新設された。この機構改革以前から、すでに横割り局を有していた例として、通産省の通商政策局、農水省の経済局などがあった。一方、文部省においてはこうした横割り局の新設は行われず、省内の調整機能は従来どおり官房に期待されていた。

文部省においても、総合調整機能の強化をめざした以下のような内容をもつ機構改革が行われた。第一は第二臨調でも提言された、総括整理職の官房への統合・強化をねらいとしたものである。具体的には、大臣官房に新たに総務審議官1人を設置するとともに、それまで各局に所属していた審議官7人を官房に統合した（図表1の1984年の項参照）。それぞれの所掌事務は次のとおりである。

総務審議官：「文部省の所管行政に関する重要事項についての企画、立案及び総合調整に関する事務を総括整理する。」（文部省組織令3条）

審議官：「文部省の所管行政に関する重要事項についての企画及び立案に参画し、関連事務を総括整理する。」（同前、4条）

両者の相違点は、総務審議官が「文部省の所管行政」全体⁷⁾を範囲として「企画」「立案」「総合調整」に関する事務を「総括整理」するのに対して、審議官は「所管行政」全般に関しては「企画」「立案」に「参画」するのみで、「総括整理」の範囲は「関連事務」*に限定されている点である。他方、従前の組織規程では大臣官房と各局に所属した審議官が、それぞれの部局の事務を「総括整理」するだけであった。それがこの改革によって、少なくとも法令上すべての審議官が文部省の所管行政全体に関する企画立案に「参画」することとなった。これは官房の政策スタッフ機能を強化する意味あいをもつものである。総務審議官はこれらの機能をさらに一段上から総括整理する位置づけとなっている。

* 実際には、1984年の改組後も7人の審議官がそれぞれ各局を担当するという形での運用が

なされた。したがって、ここでいう「関連事務」とは実質的には各審議官が分担する各局の所掌事務を指すこととなる。つまり「総括整理」事務の点に関するかぎり、審議官の官房への集中という事態は改革後においても実質的な変化をもたらさなかったことになる。

第二に、従来の企画室を改組拡充して政策課が新設された（図表1参照）。これに伴い、政策課の所掌事務として新たに「文部省の所管行政に係る政策の企画に関する総合調整」が規定された（文部省組織令19条2号）。従来は、「文部省の所管行政」全般に関して「総合調整」を行いうる課は大臣官房総務課のみであった（組織令17条4号）。政策課は、これとは別に「政策の企画」について「総合調整」する権限をもつ課として位置づけられたのである。

以上はいずれも、政策の企画立案機能を重点として、官房による総合調整機能を強化するねらいをもつものであった。同様の志向性をもつ改組が1988年にも行われている。臨時教育審議会答申を受けたもので、同答申では「政策官庁としての機能の強化」が唱えられ、「文部省は、今後、政策官庁としての比重を高めることを行政の基本に据え」るべきことが指摘された（第4次答申（最終答申），第4章，1987.8）。これを受け、「文教政策の企画に資する調査・分析機能の強化を図るため」（文部省年報・第116年報〔昭和63年度〕：87），大臣官房調査統計課の調査統計企画課への再編，および国立教育研究所の大学学術局研究機関課からこの調査統計企画課への移管という改組が行われた。

以上から、1966年以降、官房機能を強化するための機構改革が順次進められ、1980年代までに少なくともその機構的条件が整えられたことを確認することができる。

4 官房長の人事運用上の位置づけの変容

4-1 歴代官房長のキャリアパターン

官房長が新設されたのは前述のとおり 1959 年 4 月であるが、設置当初は局長級の職位である官房長は原局の局長と比較して優位に立つものではなかった。これは防衛庁の大官房制とは対照的である。文部省への官房長設置に関する国会審議に際して、橋本龍伍文部大臣は官房長の性格づけについて次のように述べている。

「(文部省の仕事の性質は：引用者) 各局をないがしろにして、官房長が出て、おれは次官、大臣がわりだといってやるようなことは、(中略：引用者) 限界があったのでありまして、これは本来からいって、陸海空の統一をはかっていかなければならぬ(中略) 防衛庁あたりの官房長とは、これは仕事の筋が違うと考えておるのであります」。

そして、設置後の官房長の人事方針については大官房長としての運用はしない旨を述べている。「文部省は文部省としての省の性格があり、各局の性格がございまして、大臣の勝手に個別に大官房長を置こうとか、あるいはまたそれに次官か副次官のような官房長を置くまいとかなんとかいうふうなことはできかねると思うのであります」(第 31 回国会参議院内閣委員会会議録 18 号。1959 年 4 月 7 日)。

つまり、機構上は官房長が置かれることで調整の役割が期待されたとはいうものの、人事運用上は大官房長的なものではなく、他の各局長に比べてその省内地位は低かったといえる。以下では、このような状況が歴史的な推移にともなってどのように変化していったかについて分析を行う。用いるデータは歴代大臣官房長の局長級キャリアパターン(図表 2)と歴代事務次官の局長級キャリアパターン(図表 3)である。

1959 年に文部省に大臣官房長が設置されてから、2001 年 1 月に文部科学省が発足する前までに延べ 26 名が官房長に就任した。1959 年から 1971 年 6 月就任までの期間、官房長は局長級職の中で一番初めに就くポストとして位置づけられていた。図表 2 にみるとおり、前職は官房参事官、官房の課長、文化財保護委事務局次長、初中局審議官等であり、いずれも局長級職ではない。ただし、同一人物が二回目に官房長に就任した場合に、前職が局長職という例が 2 件ある(No.9 と No.13)。この 2 つの例外的事例を除くと、官房長に他の局長経験者が就任した最初の事例は 1975 年 9 月(No.12)である。しかし、その後は再び官房長は局長級職の初任職となる(1980 年 6 月就任の No.15 まで)。つまり、1959 年から 1970 年代一杯までの期間、大臣官房長は局長級職のなかでは低い地位にあったのである。

このような状況が変化しはじめるのは、1982 年 7 月就任の事例(No.16)からである。これ以降、官房長に就任する者はいずれも他の局長または文化庁次長の経験者となる。官房長は局長級職のうちで中程の地位へと移動したといえる。この点については、行政管理

研究センターが 1987 年に行った調査によっても確認される。それによれば、文部省の 5 局長（ただし官房長を除く）の入省年次はそれぞれ 1955 年、55 年、57 年、58 年、59 年であり、官房長はそれらなかでは中堅格の 1956 年の入省であった（1986 年 9 月 20 日現在）。つまり、局長級の中で中位の官僚が官房長に起用されていることがわかる（行政管理研究センター1987：7）。

なお、この調査によれば他省では、局長級の中古参官僚が官房長についている省（外務省、運輸省）、中堅の省（農水省、建設省）、新任・最新任の省（法務省、大蔵省、厚生省、通産省、郵政省、労働省、自治省）のように類型化されている。

1989 年 4 月就任の事例では、官房長の直後に事務次官へと昇任した（No.20）。これは、事務次官の直前職が官房長となった最初の事例である。その後しばらく中位が続いたあと、1994 年 7 月と 1997 年 7 月の就任事例（No.24, No.25）では、相次いで官房長の直後に事務次官となった。官房長の省内地位が次官直前職として高位へと上昇したのである。

以上のような官房長の省内地位の推移に関して、文部官僚自身が次のような指摘を行っている。すなわち、「大臣官房長は、かつては審議官級から局長級に昇任する際の初任ポストとされることが多かったが、近年ではそのような初任ポストには総務審議官、文化庁次長、体育局長、教育助成局長が充てられており、大臣官房長にはこれらの局長級ポストの経験者が就くことが常例となっている。特に最近は、大臣官房長から事務次官に昇任するケースが 2 回連続して起こっている。（中略）これは、たまたま人事の巡り合わせでそうなった面もあると思うが、別の見方をすれば、官房の省内的地位が相対的に上がってきた証拠だともいえよう。」（前川 2002：169）

図表2 文部省大臣官房長の経歴(1959~2000年)

No	氏名	就任年月	入省年度	キャリア・パターン
1	斎藤正	1959年4月	1947年6月	C 官房参事官→官房長→社会教育局長→管理局長→事務次官
2	天城勲	1960年4月	1946年	C 会計課長→官房長→調査局長→管理局長→大学學術局長→初中局長→事務次官
3	宮地茂	1962年1月	1942年	C 人事課長→官房長→文化財保護委員会事務局長→社会教育局長→管理局長→大学學術局長→初中局長
4	蒲生芳郎	1963年1月	1953年	C 文化財保護委員会事務局長→官房長→社会教育局長
5	西田剛	1964年7月	1946年	C 中央青少年問題協議会事務局長→官房長→体育局長
6	安嶋彌	1965年6月	1946年	C 初中局審議官→官房長→総理府青少年局長→体育局長→官房長→管理局長→初中局長→文化庁長官
7	赤石清悦	1966年4月	1950年	C 中央青少年問題協議会事務局長→官房長→体育局長
8	岩間英太郎	1966年7月	1946年5月	C 会計課長→官房長→管理局長→初中局長→事務次官
9	安嶋彌	1969年1月	1946年	B 初中局審議官→官房長→総理府青少年局長→体育局長→官房長→管理局長→初中局長→文化庁長官
10	井内慶次郎	1971年6月	1947年4月	C 初中局審議官→官房長→大学局長→官房長→學術国際局長→事務次官
11	清水成行	1974年6月	1946年	B 文化庁次長→官房長→管理局長
12	諸沢正道	1975年9月	1948年3月	B 体育局長→官房長→初中局長→事務次官
13	井内慶次郎	1975年11月	1947年3月	B 初中局審議官→官房長→大学局長→官房長→學術国際局長→事務次官
14	宮地貫一	1977年6月	1952年5月	C 会計課長→官房長→大学局長→高等教育局長→事務次官
15	鈴木勲	1980年6月	1953年4月	C 官房審議官→官房長→初中局長→文化庁長官
16	高石邦男	1982年7月	1954年4月	B 社会教育局長→体育局長→官房長→初中局長→事務次官
17	西崎清久	1983年7月	1955年4月	B 体育局長→官房長→初中局長
18	古村澄一	1986年7月	1956年4月	B 体育局長→官房長→初中局長
19	加戸守行	1988年6月	1957年4月	B 文化庁次長→体育局長→教育助成局長→官房長
20	國分正明	1989年4月	1959年4月	A 体育局長→高等教育局長→官房長→事務次官
21	坂本弘直	1990年7月	1960年4月	B 体育局長→高等教育局長→官房長→初中局長→事務次官
22	野崎弘	1991年6月	1962年4月	B 体育局長→官房長→初中局長→事務次官
23	吉田茂	1992年7月	1963年4月	B 文化庁次長→官房長→高等教育局長→文化庁長官
24	佐藤靖一	1994年7月	1964年4月	A 文化庁次長→學術国際局長→官房長→事務次官
25	小野元之	1997年7月	1968年4月	A 文化庁次長→官房長→事務次官
26	近藤信司	2000年6月	1971年7月	B 文化庁次長→官房長→文部科学省生涯学習政策局長

(注) No. 6 と 9 および No. 10 と 13 はそれぞれ同一人物

キャリア・パターン: A 官房長が局長級職のなかで高地位 / B 中地位 / C 低地位

(出典) 『文部省幹部職員名鑑』 『文部省名鑑』 『日本官界名鑑』 『全国官公界名鑑』 『日本近現代人物履歴事典』 より作成

図表3 文部事務次官の経歴 (1956～2000年)

No	就任年月	入省年月	官房長から次官までの年数/職	局長級経歴
1	稲田清助 1956年11月			教科書局長→初中局長→大学学術局長→事務次官
2	緒方信一 1960年1月			初中局長→大学学術局長→事務次官
3	内藤誉三郎 1962年1月			調査局長→社会教育局長→初中局長→事務次官
4	小林行雄 1964年7月			調査局長→管理局長→大学学術局長→事務次官
5	福田繁 1965年7月			調査局長→社会教育局長→管理局長→初中局長→事務次官
6	斎藤正 1967年10月		7年0月/3職	官房長→社会教育局長→管理局長→初中局長→事務次官
7	天城勲 1969年1月		7年/4職	官房長→調査局長→管理局長→大学学術局長→初中局長→事務次官
8	村山松雄 1971年6月			管理局長→大学学術局長→事務次官
9	岩間栄太郎 1974年6月	1946年5月	5年5月/2職	官房長→管理局長→初中局長→事務次官
10	木田宏 1976年6月	1946年8月		社会教育局長→体育局長→大学学術局長→学術国際局長→事務次官
11	井内慶次郎 1978年6月	1947年4月	4年(*)/3職	官房長→大学局長→官房長→学術国際局長→事務次官
12	諸澤正道 1980年6月	1948年3月	4年6月/1職	体育局長→官房長→初中局長→事務次官
13	三角哲生 1982年7月	1949年		管理局長→初中局長→事務次官
14	佐野文一郎 1983年7月	1951年1月		大学局長→文化庁長官→事務次官
15	宮地實一 1985年7月	1952年5月	4年1月/2職	官房長→大学局長→高等教育局長→事務次官
16	高石邦男 1986年6月	1954年4月	3年/1職	社会教育局長→体育局長→初中局長→事務次官
17	阿部充夫 1988年6月	1955年4月		管理局長→教育助成局長→高等教育局長→事務次官
18	國分正明 1990年7月	1959年4月	0年/0職	体育局長→高等教育局長→官房長→事務次官
19	坂本弘直 1992年7月	1960年4月	1年11月/1職	体育局長→高等教育局長→官房長→初中局長→事務次官
20	野崎弘 1995年1月	1962年4月	2年6月/1職	体育局長→官房長→初中局長→事務次官
21	井上孝美 1996年1月	1963年4月		教育助成局長→初中局長→事務次官
22	佐藤禎一 1997年7月	1964年4月	0年/0職	文化庁次長→学術国際局長→官房長→事務次官
23	小野元之 2000年6月	1968年4月	0年/0職	文化庁次長→官房長→事務次官

(注) No. 1～8の入省年度が空欄なのは、初職が文部省以外であるため(例：内務官(俣)次官までの年数/職数は官房長退任後からの数。(※但し、No. 11を2回目の就任から数えると1職/1年となる。)
 (出典) 『文部省幹部職員名鑑』 『文部省名鑑』 『日本官界名鑑』 『全国官公界名鑑』 『日本近現代人物履歴事典』 より作成

4-2 歴代事務次官のキャリアパターン

次に歴代事務次官のキャリアパターンを検討しよう。官房長新設とほぼ同時期以降の23名の事務次官を分析の対象とする(図表3)。このうち大臣官房長の経験者は12名である(No.6,7,9,11,12,15,16,18,19,20,22,23)。この12名について、官房長退任後に事務次官になるまでに要した期間の長さ、それまでに経験した局長級職の数を右欄に示してある(例えば、官房長の後すぐに事務次官に昇任した場合には、期間/職数ともに0と表示される)。これをみても、初期には次官に至るまでの期間が長く、職数も多めであり、官房長職の省内地位が低かったことが確認できる(1960年代では約7年/3~4職を要している。No.6-7)。しかしその後は、官房長から事務次官への経路は徐々に短縮化していく様子がうかがえる。大まかな傾向としては、80年代半ば前後が一つの転機といえるだろう。1986年6月就任の3年/1職はその目安となる事例(No.16)といえる*。

* もっともこれはあくまで一つの目安である。人事は時々省内事情にも左右されるので1つの事例から特徴を導くというよりは、ある一定期間の複数事例から特徴的な傾向を導くのがよいと思われる。こうした観点から図表2の官房長経歴データをみてみると、文部省入省から最初に官房長に就任するまでの年数がかつては比較的短く、80年代半ば頃から長期化する傾向がうかがえる。試みに、1971~1983年の期間(第1期とする)の8例(No.10~17)と1986~2000年の期間(第2期)の9例(No.18~26)を比べてみると、第1期では入省から24~28年で官房長に就任しており、同期間の平均所要年数は26.9年である。対して第2期では官房長までに29~31年を要しており、その平均年数は29.7年となりほぼ3年長くかかるようになっている。なお、No.9以前の時期の入省年度が相対的に遅くなっているのは、その初職が文部省以外の機関の場合があることによるものである。

また、90年代前半には高等教育局長を経験した後に官房長へ就任する事例が2件起きている(図表3, No.18-19)。文部省では従来から、事務次官への直前職は初等中等教育局長か、高等教育ないし学術担当の局長であることが多かった(高等教育・学術関係の局は1974年、1884年と2度の改編があり時期によって局名が異なる。図表1の下段参照)。23名の事務次官のうち、直前職の最多は初等中等教育局長の11件であり、ほぼ半数を占める(No.3,5,6,7,9,12,13,16,19,20,21)。次いで、大学学術局長4件(No.1,2,4,8)、学術国際局長2件(No.10,11)、高等教育局長が2件(No.15,17)となっている。文部省では伝統的に、学校教育制度を中心とした原局の局長が、事務次官の直前職として高位に位置づけられてきたことが分かる。それが90年代後半期に至り、官房長からの直接昇格が連続して起きることとなった。

以上の分析から、官房長の省内地位の変化は次の3つの時期に区分することができる。第1期は新設の1959年から1970年代までであり、大臣官房長が局長級の初任職として位

置づけられていた低地位の時期である。第2期は低地位から中地位へと引き上げられた1980年代に入って以降の時期である。そして第3期の1990年代後半が次官直前職となった高地位の時期である。

5 三つの時期の比較分析

5-1 中教審46答申

一般に46答申と呼ばれている、1971年の中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」の取りまとめに当たっては、当時文部省の大臣官房審議官であった西田亀久夫が中心的役割を果たしていたとされる。西田は1966年から71年までの長期間この職にあった。じっさい西田自身が多くの記事で官房機能について言及している（西田1966, 1967, 1971など）。46答申に先立つ昭和44（1969）年には「我が国の教育発展の分析評価と今後の検討課題」という中間報告が文部大臣に提出された。この中間報告の作成に当たって官房の調査機能が発揮されたとされる。西田は「文部省大臣官房の企画・調査・統計という三課は、中教審の事務局として総力をあげて、明治以来の文部省所蔵の文献資料を収集・整理・分析して、三つの特別委員会の審議に役立つ実証的な資料の作成に没頭した」（西田2000）と述懐している。西田は1966年の文部省の機構改革で調査局が廃止され、企画・調査・統計部門が官房に移されたことについて次のように述べている。

「文化局の創設に伴って調査局の一部がそれに包括され、残余のものを便宜的に官房に移し替えたというよりも、さらに積極的な意味を持つと考えられる」（西田1966）。当時、臨時行政調査会（第1次）が提出した中央省庁の改革意見には企画機能の弱体化と総合調整機能の不足が指摘されていた。文部省の機構改革もこの指摘に沿ったものであった。西田は官房に移された部門を企画部門と捉えており、企画のためには調査、統計を適切に行うことが必要であるとの認識を示している。西田はこれまでの企画部門について、「企画部門がこれまで成功を収めにくい最大の原因は、政策決定の土台となる実証的な分析資料を自由に駆使する体制の欠如にある」（同前）としている。西田は政策の統合調整は官房により発揮されるものであり、そのために官房の企画部門の調査が重要となることを指摘した。このようにみると、当時すでに文部省でも官房機能の重要性が着目されていたことがわかる。

ところが、中高一貫教育などの「先導的試行」を盛り込んだ46答申の提言の多くが、関連事項の所管部局である初等中等教育局などの意向により事実上棚上げされ、結局は実

施に移されることなく終わった。先導的試行に対する関係者の無理解や原局の消極的姿勢があったとされる(西田 1966, Schoppa 1991)。また、目標年次を定めた手法は 1997 年の教育改革プログラムで採用されたが、46 答申でもすでに高等教育については「段階的に目標年次を定めた高等教育の改革と計画的な整備充実」を基本的施策として示していた。

46 答申が出されたこの時期までに官房はすでに企画部門を備えるようになり、現在の官房の機構的な原形がこの時期に形作られたとあってよい。しかし、官房長の省内の位置づけは局長級の低位であったことから、官房は原局を説得して省内調整を遂行できるだけの影響力をいまだ持たなかったといえる。じっさい、46 答申の取り扱いについては官房と原局とでは受けとめ方が異なっており、かつ原局の意向が優越していたことを示すエピソードが残されている。国会審議の場で、答申提出後における教育改革の進め方について質問がなされた際のことである。中教審の担当部局でもある官房の審議官が行った答弁に対して、原局の局長が即座にそれを否定する趣旨の発言を行ったのである。次のとおり。

「(答申の)先導的試行についてでございますが、これは先導的試行を実施する学校を定めまして、どのような内容でどのような研究方法で、あるいはどのような事項について研究開発を進めるかということにつきまして、定められたものについてスタートいたしますのが昭和四九年度から、こういう計画になっております。」「したがいまして、昭和四九年度の実施を前にいたしまして、四七年度並びに四八年度の二年間で、その先導的試行をどのように実施するかという具体的な実施計画を研究し、詳細に綿密に立てる準備をいたすことになっております。」(1971 年 8 月の参院文教委員会、文部省大臣官房審議官・奥田真丈の答弁。石山 1986 : 163-164 より重引)

ところがこの答弁の直後に、当時の初等中等教育局長であった岩間英太郎が「たいへん恐縮ではございますが」と言って立ち上がり、次のように発言したというのである。

「.....私の担当の点につきまして、ちょっと誤解を受けるような点もございましたものですから、補足させていただきたいと思えます。」「(先導的試行については)私どものほうとしましては、先ほど申し上げました四九年度から、何か具体的にそういうものを設けてやっていくというふうな発言がございましたけれども、ただいまの所私どもは、こういうものはまず具体的な問題として研究に着手するというので、先の計画をまだ決めてやるような段階になっておりませんものですから、その点はひとつお含みおきいただきたいと思えます」(石山 1986 : 164-165)。

先導的試行の取り扱いに関して、担当原局である初中局としてはこれを文字どおり実施する考えはない、という形で釘を刺したわけである。中教審答申の提言内容とその趣旨を踏まえた官房の意向が、ここではほとんど骨抜きにされているといえる。

5-2 臨教審改革

ショッパは臨教審が「失敗」したという認識を前提にして、その理由に自民党長期政権による政策共同体の存在とその抵抗をあげている (Shoppa1991)。ここでは答申内容をめぐるその後の取り扱いを分析する。

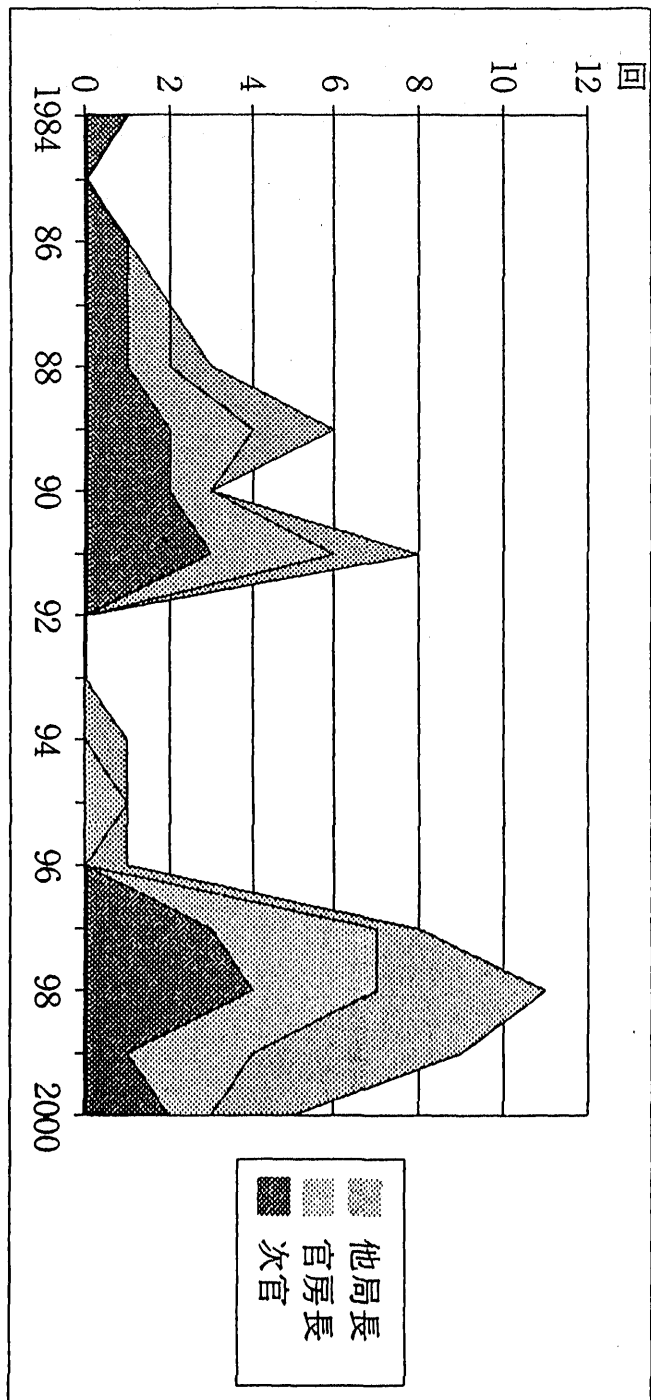
たとえば、大きな争点となった通学区域の弾力化については答申に盛り込まれたものの、ただちには実現せず、1997年の弾力化通知でようやく実現をみることになった。臨教審からおおよそ10年後のことである。いわゆる「教育の自由化」路線は現状を変革することを意味し、それは従来の原局の論理とは大きく異なるものである。当時の文部省内部の状況については現在のところ明らかではないが、原局は関係組織・団体との緊密な関係を構築しているのが一般的であり、規制緩和・地方分権等の自らの所管を脅かすような改革には消極的であることが多い。じっさい臨教審が発足して、とりわけ第一部会を舞台にして「教育の自由化」が提唱されたのに対して、原局である初等中等教育局はそれに真っ向から反論を展開していた。次のとおり。

「教育の機会均等については、今後ともその実現を確保し、特に弱者切り捨てとならないよう配慮する必要がある。」／「教育の機会均等の理念は、単に学校教育を受ける機会の均等の確保だけを意味するのではなく、受けるべき教育内容についてもその均質性、同質性を保障することが大切である。すなわち、全国的に一定の教育水準が確保され、児童・生徒が全国どこでも同水準の教育を受け得るよう機会が保障されていることが公教育の使命である。」

「義務教育において学校選択の自由を認めるとすれば、当然児童生徒が特定校に集中することが予想されるが、その場合、児童生徒数の予測ができないため、計画的な施設整備等が困難となり (中略)・・・また、仮に定員を設定し選抜を行うとすれば、義務教育段階からそのための競争が激化するおそれがあり、さらに、希望する学校に入れない親や子供に大きな不満が残り、不自由観を増幅させることになるなどの問題がある。」 (文部省初等中等教育局 1985)

これらのことから、臨教審答申が出された当時においては官房の論理は採用されず、原局の論理が保持されていたとみて間違いないだろう。先にみたとおり、臨教審に先だって第2臨調の提言を受けて文部省でも官房機能を強化する趣旨の機構改革が行われたにもかかわらず、官房による政策調整は実行力をもたなかったことがうかがえる。

図表 4 文部次官・官房長・局長と首相との接触回数 (1984～2000年)



出典：朝日新聞社の記事データベース「DNA(Digital News Archives for Library)」による。検索記事欄は、1984～1994年時は「動静」欄、1995～2000年時は「首相動静」欄である。

5-3 90年代改革：内閣レベルでの省庁横断的な改革推進への対応

1990年代後半期は、内閣をあげての全省庁にわたる政府体系改革が進行した時期であった。具体的には、次の3つの系譜があり、それぞれに対応した改革担当機関が内閣に設置され、活動を展開した。1つ目は規制改革であり、これを担当する機関として行政改革委員会や規制緩和委員会が存在した。2つ目は地方分権改革であり、地方分権推進委員会がこれを担当した。3つ目は中央省庁等改革であり、これに臨んだのは行政改革会議であった。

それぞれの改革はいずれも中央省庁の機能・機構を縮小し、その権限を削減するという方向性をもつ点で共通点を有していた。つまり、中央省庁みずからは積極的に取り上げようとするアジェンダであり、かつその推進途上では様々の抵抗が予想されるものであった。行政改革委員会や地方分権推進委員会のような権威の高い八条機関の設置、あるいは総理みずからを座長とする行政改革会議の設置といった改革推進態勢は、こうしたアジェンダ設定の制約や抵抗を克服するために採られた措置にほかならない。90年代後半期、文部省もこのような内閣レベルで行われた統合的な改革推進への対応を迫られたのである。

90年代後半期は、教育改革が政府の重要政策の一環として位置づけられた点でも特徴的な時期であった。橋本首相の指示により策定された教育改革プログラムは実施時期を盛り込み、中高一貫校、通学区域の弾力化などを打ち出した。21世紀教育新生プランは教育改革国民会議の提言を受ける形で作成され、基礎学力の向上についても盛り込まれた。これは従来の文部省の方針とは異なり、とくに原局との調整を必要とするものであった。

この時期には官房と首相との接触も頻繁に行われていたことが図表4から指摘できる。上述の改革が取り組まれた1997年から99年には官房長と首相の接触回数が増加し、事務次官よりも上回る年もある(97年：官房長4回、次官3回、98年：官房長3回、次官4回、99年：官房長3回、次官1回)。なお、局長についても増加しているが、他の6局の局長全員を足し合わせた回数であるから官房長の接触回数は局長級の中でもとくに多いといえる。くわえて他局長の場合では、学術国際局長が外務省幹部と同席している事例が多いことから、この時期外交問題となった歴史教科書問題についての協議であることが推測され、教育改革への対応ではないと考えられる。

他方、図表4によれば、臨教審が設置された時期には官房長と首相の接触はさほどないことが分かる。臨教審の解散後一時的に接触回数が全体的に増えるが、この時期には前文部次官も関わったリクルート事件や、国旗・国歌問題が内閣を揺るがす大きな争点として持ち上がっており、少なくとも臨教審対応のみではない可能性が高い。

このように90年代後半には、80年代に進められた官房の機構的な強化にくわえて、官房長の人事運用上の位置づけが局長級のなかで高位となり、さらに首相との接触頻度も増

加したことが明らかとなった。90年代後半にいたって、官房による省内調整が可能となる条件がそろったといえる。

6 結論

以上、90年代後半に文部省内の政策調整が行われた要因を文部省内部の官房と原局との関係に着目し、とくに官房機能の強化という点から検討してきた。官房機能を機構、人事運用上の位置づけ、政権中枢との距離の3要素に分節化し、それぞれの変化について検証を行った。ほぼ80年代半ばまでに、すでに官房の機構的な整備は完了していたが、官房長の人事上の位置と政権中枢との接触頻度もいずれもまだ高くなかった。これが90年代後半になると、省内における官房長の人事上の位置づけが高まり、さらに首相との接触頻度も増加した。

このことから、機構上の強化だけでは官房が省内調整を行うには限界があることが示唆される。官房が政策調整を行うためには、官房長が局長級の高位に位置づけられることに象徴されるような人事運用上の変化が必要であり、さらに省内を説得するためには首相との接触頻度に象徴されるような、政権中枢との距離が近いことも必要である。これら3つの要素が満たされたことで、90年代後半に文部省の政策変容をもたらすに至る組織内部的な条件がそろったと結論づけることができる。

こうした組織的な条件がそろったことが、具体的にどのような経過で個々の政策転換に結びついたかという点まで特定することは資料的な限界もあり現時点では難しい。しかし、本研究の枠組みでいう政策形式の「外的」「内的」な側面それぞれの点で、政策転換を媒介するコミュニケーションが促進される条件が整ったことは確認できるだろう。政策形式すなわちコミュニケーション形式とは、本研究での定義によれば行為の連鎖を条件づけるコンテキスト（文脈）であった。これまで実証してきたのは、官房の論理が実効性をもって採用されやすい文脈が90年代後半期に整ったということである。このことはもちろん、個別的な行為の帰結までをも確証するものではない。だが、少なくともその帰結の蓋然性を推測するために有効な枠組み足りうると考える。

ここで、同時期に実現された政策転換のうち、じっさいに官房の論理が働いたと判断される事例を部内者による内部観察にもとづき取り上げてみよう。一つは学校選択の自由化をめぐる方針変更であり、もう一つは「教育改革プログラム」の策定による省内調整についてである。

1997年1月、文部省は「通学区域制度の弾力的通用について」と題する初等中等教育局長名の通知を都道府県教委宛てに発した。それまで公立義務教育学校への選択制の導入に

強く反対してきた文部省は、この通知により従来の姿勢を転じて、これを事実上許容する態度を示したのである。公立義務学校の選択問題は 80 年代の臨教審においても議論の俎上にのぼったが、当時の文部省（初等中等教育局）はこれに正面からの反論を展開し、この提案を退けていた（文部省初等中等教育局 1985）。97 年通知の直接的きっかけは、行政改革委員会がその前月に出した「規制緩和に関する意見（第二次）」（1996 年 12 月）にあった。同意見は「学校選択の弾力化」との項目で「選択機会の拡大」の観点から地教委への指導を行うこと、また弾力化の取組事例を収集し、情報提供すべきことを求めている。これを受け、文部省では先の通知のほか、97 年 9 月には通学区域の弾力化事例集を編集し刊行している。

その後、行政改革委員会の後を受ける形で規制緩和委員会が発足し、その審議にもとづき 1998 年 3 月には「規制緩和推進 3 カ年計画」が閣議決定された。そこでは「学校選択の弾力化」について「一層の促進を図る」ことが求められた。この決定を受け、文部省はすぐ後でみる「教育改革プログラム」の 2 回目の改訂中にこの趣旨を盛り込み、それまでは「通学区域制度の弾力的運用」という慎重な言い回しで対応してきた姿勢から一歩踏み込んで、みずから「学校選択の弾力化」という表現を掲げるに至った。このように、公立義務学校選択をめぐる文部省の方針転換は、内閣レベルでの省庁横断的な改革機関の働きかけを通じ、漸次的に行われたといえる。その過程について、省内の観察者は次のように述べている。

「教育改革や規制緩和の文脈の中で政府横断的審議会等から繰り返し行われた諸提言への対応という形で、いわば一步一步押し出されるように、段階的に前進……『共鳴させられる』形で政策形成が行われたひとつの例であるといえよう。」「その際、外部と直接接する立場にある大臣官房が先に共鳴し、その後一定のタイムラグを伴って担当部局（初等中等教育局）が共鳴している。共鳴の振幅も官房の方が大きい。」（前川 2002 : 207）。

文部省の政策形成における官房機能の実質的強化を示すもう一つの事例として「教育改革プログラム」がある。同プログラムは「各局がばらばらに行っていた教育改革への取組を、官房において一つの文書にまとめる作業を通して」「文部省としての一貫性を確保するとともに、国民の前にわかりやすい形で提示」するねらいを持ったものだが、この取りまとめ作業を通じ「腰の重い原局・原課に対し官房が発破をかける…仕掛けとして機能している」と評価されている（前川 2002 : 191）。

このような状況が生まれた背景には、1990 年代後半期の政策環境の「外部」的変動が大きく関わっていた。すなわち、同プログラムは 1997 年 1 月 24 日に初めて策定されたが、それは当時の橋本龍太郎首相の指示に基づくものであった。橋本首相は 97 年 1 月 20 日の施政方針演説において、内閣が取り組む重要政策課題として 6 つの改革を提起した（財政構造改革、教育改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、行政改革）。

教育改革が政権の重要政策の一つに掲げられたのである。これら六つの改革を一体的かつ時限を区切って推進するというのが、橋本内閣の基本方針であった。文部省はこの方針をプログラムに具体化することが求められたのである。

「教育改革プログラム」では、文部省の内発的な改革案の検討のみでなく、先にもみたような行政改革委員会、規制緩和委員会などの内閣レベルの改革推進機関による諸提言にいかに対応するかという形での検討がつねに要請されている。実際、同プログラムは内外の改革動向の進展に呼応して、逐次改訂が行われていった（97年8月に1回目の改訂、翌98年4月28日に2回目、1999年9月21日に3回目の改訂）。さらに、改革項目ごとに具体的な期限を設定するという方式は、46答申を例外として従来の文部省における通常の政策提示とは異なるものである。このような、スケジュール管理を組み込んだ「手続重視」の改革推進手法は、橋本内閣における一つの特徴点でもあった（増島1999：30）。

このように教育改革が内閣の重要政策の一つとして位置づけられた点では、90年代後半期は80年代と一見類似性がある。いずれにおいても文部省としては内閣レベルの改革審議機関に対応する必要があった。ただし、先にも指摘したとおり、80年代においては教育改革は相対的に独立した領域をなしており、文部省がもっぱら単独で臨教審に対応する形で収まっていた⁸⁾。それに対して90年代では、教育改革が地方分権・規制緩和・財政構造改革など内閣全体の政策と連動させられることにより、文部省は全省庁横断的な改革のなかでの対応が求められることとなった。

このような省庁横断的な改革状況下では、各省はこれを好機とした政策刷新によって予算確保をめざすとか、あるいは自らの政策領域の特殊性を主張して例外的措置を求めるといった攻守両面での対応を繰り返す。そうした対外的な折衝過程の頻繁化は、たんに内閣に置かれた改革機関と各省との垂直的な関係だけでなく、各省間の水平的な競争・競合関係の形成を促すこととなる。80年代までの文部省は、「他省庁ほど激しい省庁間競争にさらされずに済んできた」（甲斐2000：84）のであるが、90年代後半に状況は大きく変化した。政策形成における内閣の統合性が強まるにつれて、文部省も対「外部」的な関係での政策競合や省庁間競争に対応せざるを得なくなったといえる。

規制緩和や地方分権というマクロな政策動向に対応することは、原局にとってみると従来の政策内容が包摂していた資源の縮小、方針転換を意味するため容易には呼応しがたい。こうした局面において官房の政策調整が必要となる。内閣、官邸は文部省の官房部門（官房長、次官）と接触して省内調整を期待する。官房長はこれを背景にして原局との調整を行う。内閣中枢部との接触頻度が高ければ官房長の省内における評価を短期的ではあれ高めることになるだろう。

とはいえ、90年代後半にかりに人事運用上の面で官房長が低位であれば、あるいはまた官房の機構が弱体であれば、たとえ首相との接触頻度が一時的に高くとも官邸の期待に十

分には応えられないだろう。長期にわたって官房長のステータスが徐々に高まってきていたことと、機構強化が積み重ねられてきたことにより、90年代後半の改革課題に対しての官房による省内調整が実現しえたといえる。重要なのは、これら機構上・人事運用上の変化は90年代後半の改革をあらかじめ予測して文部省内で意図的に進められたわけではなく、結果としてそうなったということである。

さらに、本研究では個々の官房長の個性に着目した属人的な解釈ではなく個人の作為レベルを越えた組織要因（それは政策形式の一部であり、かつその内的性格を識別するものである）の変化から説明を試みた点を強調しておきたい。

文部省の組織構造は戦後史のなかで変化してきたということ、また文部省という組織が必ずしも一枚岩ではないということも以上の論証から導かれる重要な知見の一つである。文部省の組織内部を観察することで、外圧論とは異なる視野を開くことができたといえる。

なお、原局による政策転換の可能性、蓋然性について付言しておく。政策転換は組織によりその必要性が認識されることではじめて具体的な課題となる。おそらく、70年代も80年代も官房は政策転換についての必要性を認識していたのに対して、原局はそうではなかったといえる*。官房の機構的な整備はすでに46答申の時点で相当程度実現していたにもかかわらず、90年代後半の改革に至るまで官房機能は十分に発現されなかった。すなわち官房での認識は成立していたが、原局を説得するだけのステータスを得ていなかったということである。

* ここで政策転換の必要性についての「認識」というのは、組織意思として確認できる次元での「認識」という意味である。各々の行政官が個人的に政策転換を必要と考えているかどうかという問題とは次元を異にする。じっさい、個々人としては政策転換の必要性を認識しているという場合は少なくないと考えられる（前川2002：186）。

もちろん、原局自体が環境変動を認識し、みずから政策転換に乗り出す場合がありうることもあながち否定はできない。しかし一般的に、原局は確立された法制度や事業実施の枠組みに囚われて、容易には方針転換ができない構造的特性を持っている。これについては当事者も認めるところである。文部省の組織編成が「分野別の縦割り」を基本としている点に関連して次のように指摘されている。

「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。」（前川2002：187）

「文部省においては、内部部局の組織が基本的に縦割りできていることや法令関係事務と予算関係事務が2系統に分かれていることから、どうしても文部省としての一本化された政策や政策手段を有機的に組み合わせた総合的な政策が打ち出しにくくなるという構造的な問題がある。」（同前：190）

最後に残された課題について述べる。本章は政策転換の要因としてこれまでほとんど顧みられることのなかった文部省の組織内部に焦点を当てたものである⁹⁾。ここでは取り上げられなかった側面として、政党における各政策グループ（各部会。教育ではいわゆる文教族）と文部（科学）省との関係、これら各部会の政権党内（政務調査会、総務会等）における影響力の変化、内閣主導の政策形成形式とこれら各部会を基盤とした政権党内の政策形成形式との競合関係、さらに他省庁と文部（科学）省との関係などがある。これらの諸項目について分析を広げることにより、政策形式の外的・内部的、両面での変化を総合的に評価することが可能になるだろう。

【注】

- 1) 以下の議論は、B. バーンステインの教育コード論から示唆を受けている。とくに分類（classification）と枠づけ（framing）の区別論は本論でいう「内容」と「形式」の区別論に際して示唆的であった。また、後に述べる「内部」と「外部」の区別についても、彼の分類と枠づけの内的（internal）／外的（external）な特性という議論が参考になった。もともと本論では彼の議論は発想の触媒として活かされてはいるものの、その正確な適用とか援用は何ら意図されていない。バーンステイン（2000）、Bernstein（2000）、なお荻原（2002）119-120。
- 2) もう一つの方向としては、官僚自身による内部観察や経験者の証言を活用する方法がある。この方向の研究成果としては、各省庁の現役官僚との共同研究を通じて官僚制の内部過程に照明を当てている城山他（2002）の研究が注目される。同書には文部省を扱った章も含まれている（前川 2002）。以下の検討でも、この文献による文部省に関する内部観察を一部利用する。
- 3) この点では、生涯学習局が設置された 1988 年以降に対象時期が限定されているものの、文部省の事務次官と局長のキャリア・パターンについて検討している、甲斐（2001）は注目すべき研究である（76 頁以下）。また、牧原出は大蔵省主計局長のキャリア・パターンを分析して、そこに「出向と官房（ないしはそれに類する「横割り」の局）」経験者と「原局」経験者という二つのグループが存在することを見出している（牧原 1995：22-24）。さらに、こうした「官房畑官僚」と「原局」との違いが「政策志向の差異」と関連づけて検討されている。以下の研究もこれら甲斐、牧原の研究から示唆を得ている。
- 4) 人事・総務・会計の官房 3 課長がそれぞれ「人事参事官」「総務参事官」「会計参事官」と呼称されていた時期がある（1956 年 4 月～59 年 6 月）。しかし、この名称変更は内閣による行政整理（課の一律削減）への形式的な対応策であり、実質的なものではなかった。

- 5) 1959年時点で、官房長が未設置の省は郵政省と法務省のみである。それとは対照的に、大蔵省、運輸省、農林省などでは1949年の各省設置法制定時にすでに設けられていた。
- 6) このように官房3課に、順次、企画（政策）および調査統計の各部門が付け加わっていくという道筋は、各省を通じた官房組織の一般的な発展形態といえるようである。西尾1985：308-309の「第7表 官房組織の成長過程の標準型」を参照。
- 7) 「文部省の所管行政」全体を範囲として「総合調整」を行う職は、1963～66年の一時期「参事官」という名称で大臣官房に置かれたことがあるが、まもなく廃止された。
- 8) また、臨教審の事務局には文部省からの出向者が多く含まれていた。臨教審事務局長は文部事務次官であり、事務局次長と総務課長も文部省から出ている。さらに事務局総務課17人のうち15人が文部省からの出向者で占められていた。
- 9) 本章は青木・荻原（2004）および荻原・青木（2004）を原型として再構成したものである。用いたデータもそこで発表されたものに基づいている。

【文献】

- 青木栄一・荻原克男（2004）「官房—原局関係からみた文部省の政策立案過程の分析」『日本教育行政学会年報・30』
- バーンスティン、バジル（2000）『〈教育〉の社会学理論』（久富善之他訳）法政大学出版局
- Bernstein, B. (2000) *Pedagogy, Symbolic Control and Identity : Theory, Research and Critique* (Revised Edition). Rowman&Littlefield
- 藤田英典（2005）『義務教育を問いなおす』ちくま新書
- 行政管理研究センター（1987）『日本の官房機能』行政管理研究センター石山茂利夫（1986）『文部官僚の逆襲』講談社
- 肥田野直・稲垣忠彦（1971）『教育課程・総論（戦後日本の教育改革6）』東京大学出版会
- 伊藤光利（1998）「環境変動期における省庁の内部的対応と政府構造—行政の自律化と合理化との関連で—」『政策科学（立命館大学）』5巻2号
- 甲斐朋香（2001）「官僚制の人事システムと政策転換に関する一考察—文部省の『生涯学習体系への移行』とキャリア・パターン—」『九大法学』81号
- 小出達夫・荻原克男（1992）「文部省設置法・文部省組織令概説」『基本法コンメンタール・教育関係法』日本評論社
- 前川喜平（2002）「文部省の政策形成過程」, 城山他編『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部
- 牧原出（1995）「内閣・官房・原局（一）」東北大学『法学』59巻3号
- 牧原出（2003）『内閣政治と「大蔵省支配」』中央公論新社

- 増島俊之 (1999) 「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点」『レヴアイアサン』24号
(1999年4月)
- 文部省大臣官房総務課 (1984) 「文部省組織改革について」『文部時報』2月号
- 文部省初等中等教育局 (1985) 「我が国の初等中等教育」『文部時報』1985年7月臨時増
刊号 (なお同文書は臨教審第一部会第9回 (1985.1.23) へ提出されたもの。)
- 森田朗 (1990) 「戦後における文部省組織の変遷」『組織と政策 (IV) - 行政体系の編成
と管理 -』行政管理研究センター
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 二宮宏之 (1995) 『全体を見る眼と歴史家たち』平凡社
- 西田亀久夫 (1966) 「調査統計と教育計画—文部省の機構改革に関連して—」『文部時報』
8月号
- 西田亀久夫 (1967) 「教育計画と調査統計」『文部時報』5月号
- 西田亀久夫 (1971) 「大臣官房の企画調査事務」『文部時報』3月号
- 西田亀久夫 (2000) 「高等教育政策に関する中教審「46答申」の特質」, 喜多村和之編
『高等教育と政策評価』
- 西尾勝 (1985) 「官房組織に関する覚書」, 総務庁長官官房総務課『行政作用の本質と機
能に関する調査研究報告書 (昭和59年度・その1)』
- 荻原克男 (1997) 「文部省—仕組みと働き—」浦野東洋一・坂田仰編『入門日本の教育'97
~'98』ダイヤモンド社
- 荻原克男 (2001) 「1990年代教育政策『変容』への一視角—行政コミュニケーション形式
に焦点を当てて—」一橋大学〈教育と社会〉研究会『〈教育と社会〉研究』第11号
- 荻原克男 (2002) 「現代日本の教育政策変容—政策内容と政策形式との区別論の視点から
—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第85号
- 荻原克男 (2002) 「中央省庁改革と教育政策形成形式の変容」『日本教育政策学会年報』
第9号
- 荻原克男・青木栄一 (2004) 「文部省の官房機能—機構面と人事面からの分析—」『教育
制度学研究』11号
- 城山英明他編 (2002) 『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版
部
- Schoppa, L. J (1991) *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*, Routledge. (シ
ョッパ 2005 [小川正人監訳] 『日本の教育政策過程』三省堂, 部分訳)
- 総務庁長官官房総務課 1987 『日本の官房機能』行政管理研究センター
- 社会経済生産性本部 (1999) 『選択・責任・連帯の教育改革』勁草書房
- 手塚晃 (1966) 「文部省の新しい機構について」『文部時報』5月号
- 寺崎昌男・平原春好 (1975) 「文部省の改編」, 海後宗臣編『教育改革 (戦後日本の教育
改革1)』東京大学出版会

- 有働真太郎 (2000) 「文部省設置法の研究」『日本教育行政学会年報・26』
- 渡辺 治 (1997) 「支配層の二一世紀戦略と教育改革」『教育』9月号
- 渡辺 治 (1999) 「九〇年代教育改革の政治的経済的背景」『企業社会・日本はどこへ行くのか』教育史料出版会
- 渡辺 治 (2000) 「新自由主義戦略としての司法改革・大学改革」『法律時報』72 卷 12 号 (11月号) →のち渡辺 2005 に収録
- 渡辺 治 (2005) 『構造改革政治の時代』花伝社
- Whitty, G (2002) *Making Sense of Education Policy*, Sage. (=ウィッティ 2004 [堀尾・久 富監訳] 『教育改革の社会学』東京大学出版会)

第3章 公立学校の設置・管理運営制度改革—学校を「つくる」自由の視点から—

1 緒論

近年、従来とは異なる新しい公立学校のあり方を模索する動きが一定の法制度改革として実現されつつある。たとえば、2004年3月に出された中央教育審議会答申では、「地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校」と「公立学校の管理運営の包括的な委託」の問題が改革テーマとして取り上げられた。同答申を受けて、文部科学省は新たに学校運営協議会を制度化するための法案を作成した（地方教育行政の組織及び運営に関する法律〔以下「地教行法」〕の一部改正）。この法改正は2004年6月に国会で可決され、同年9月から施行されている。本稿は、これらの制度改革について、学校を「つくる」自由という視点から検討を試みるものである。

そのさい本稿では、学校を「つくる」自由ということをも二つに大別して考えることにしたい。第一は、文字どおりに学校を新たに創設（設置）する自由である。第二は、学校の管理運営にかかわる自由、すなわち教職員人事やカリキュラムなどに関与することを通じて、既存の学校教育活動をつくりかえる自由である。これら二つの意味での学校を「つくる」自由について、日本の現行法制は非常に厳格な制約を課している。

周知のとおり、学校教育法第2条は正規の学校（いわゆる1条校）を設置することができる主体を国、地方公共団体、学校法人の3つに限定しており、私立学校という形を別として（その場合でも学校法人となるためには高いハードルが課されてきたが）、保護者や地域住民の発意にもとづく学校の設立といった事態をまったく想定していない。学校設置主体の範囲をあらかじめ厳格に制限し、かつその設置主体に対して様々な法令上の規制をかけておく、それらのことを通して学校教育の公共性（「公の性質」：教育基本法6条）を担保する、というのが現行法制における制度設計の基本的な考え方といってよい。また、後者の学校の管理運営について、現行法制は設置者管理主義の原則を採っている（学校教育法5条）。公立学校の場合でいえば、学校の設置主体である教育委員会が同時に学校の管理責任者であり、この設置者管理主義に基づき、学校管理規則の制定権などの所要の権限が教育委員会に付与されている（地教行法33条、23条）。なお、学校の運営責任者は校長であるというのが従来からの文部（科学）省の公式見解である（学教法28条3項の解釈による。ただしこの解釈については以前より論争があったところである）。

近年の制度改革の流れを大づかみに特徴づけるなら、前者の学校設置の自由に関しては、学校法人になるための校地校舎の所有要件の緩和など一定の手直しが行われた段階であり、

また株式会社や NPO 法人の参入に関しては構造改革特別区域（特区）での例外措置として認めているのが現状である。他方、公立学校を対象とした法制度改革は、もっぱら後者の管理運営に関する領域にとどまっている。つまり、学校の設置主体をあらかじめ明確に限定するという現行学校設置法制の基本枠は維持しながら、他方で学校の管理運営面に関しては一定の範囲内での新たな選択肢を許容しつつあるというのが、現時点での政策基調といってよい。これが文部科学省と中教審による改革動向に即してみた、現状についての一つの整理である。

しかしその一方で、事態をより動的に、より展望的な相においてみるならば、表面上はあくまで管理運営の領域に押しとどめられている制度改革のなかに、じつは学校設立への自由という契機が潜められていることを見逃すことはできない。今次の制度改革を実現させた主要な動因が、内閣主導で進められている規制緩和を中心とした構造改革路線にあることは確かな事実である。それは小泉政権が掲げる政策内容だけでなく、その推進を支える統治機構再編（内閣府の新設と中央省庁再編）によっても牽引され、方向づけられている。しかし、こうした支配的文脈のなかにありながらも、たんなる規制緩和とは異質な内容をもつ別の改革文脈が、副次的契機としてではあれ存在していることももう一つの事実である。それは、従来型の官僚統制の温存でもなく、また市場原理主義的なものとも異なる、学校教育に関わる当事者（stakeholder）の自由と権限をより拡大しようとする志向をもつものである。こうした副次的文脈がもつ可能性に眼をむけるなら、内閣主導のいわゆる“上からの改革”と言われるものを、それだけの理由で（あるいはさらに“それはたんなる規制改革であり教育的見地からのものでない”という理由により）、一律に否定しているだけでは、現実への理論的対応としてまったく不十分であろう。もとより安易な希望的観測は厳に戒めなければならないが、現実的にしてかつ批判的な思考のあり方として慎重な吟味を要するところである。

2 公立学校の設置・管理運営をめぐる近年の制度改革

2-1 中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」

2004年3月4日、中教審は「今後の学校の管理運営の在り方について」と題する答申を公表した。そこで取り上げられた主要テーマは次の2点であった。

- ①「地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について」
- ②「公立学校の管理運営の包括的な委託について」

みられるように、①では「運営に参画」、②では「管理運営」の委託という言葉に表されているごとく、いずれのテーマも学校の管理・運営にかかわる領域内での制度改革問題

である。先に区別した学校を「つくる」自由の二つの意味に照らしていえば、ここで直接の検討対象となっているのは学校設置の自由そのものではなく、さしあたり第二の意味での管理運営面での自由である。

とはいえ、②の改革テーマは公立学校管理運営の「包括的」委託ということであり、その実質的争点はいわゆる公設民営方式を許容するか否かという点にある。それは制度設計と運用のあり方いかんによっては、事実上、第一の意味での学校を「つくる」自由、すなわち学校創設（設置）の自由を開くことにつながりうるものである。ともあれ、②の問題が、現行法制の基本原則である設置者管理主義を実質的に大きく変える可能性をもつものであることは確かである。そこで、まずこちらのテーマからみておこう。

2-1-1 公立学校管理運営の包括的委託問題

答申は、公立学校管理運営の包括的委託によって予想される「意義」と「懸念」の両論を併記しつつ、結論としては、特区における例外措置として幼稚園と高等学校に限っての導入を検討するという判断を示した。以下に答申文から関連部分を抜粋しておく。

〔基本的な考え方〕「公立学校の管理運営を包括的に委託することについては、一定の意義が認められる一方で、様々な課題・懸念もあることから、現時点で全国的な制度として導入することは困難」。「構造改革特別区域において、学校の『設置者管理主義』の例外として、公立学校の教育活動を包括的に民間に委託する仕組みを設けることについて」検討。

〔対象〕委託の「対象は、当面、幼稚園及び高等学校として、学校教育としての質の確保に十分配慮しつつ、検討することが適当」

〔委託先と手続き〕委託先は「原則として、学校法人など安定的な経営基盤と学校教育に関する十分な実績を有する者が適当」。「指定管理者制度」（*）を参考にし、条例により委託手続き、指定先を定める。

〔権限・サービス関係等〕管理運営が委託された「学校で行われる教育は、当該地方公共団体が設置する公立学校の教育として行われる」。そのため「設置者と受託者の権限関係」に関しては、「委託契約等において、あらかじめ十分に明確にしておくことが重要」。「教職員は、原則として受託者により雇用された者であることから、これらの教職員のサービス管理については、一般の私立学校と同様、就業規則によることとなると考えられる。」（3章2-(2)）

（*補注）：指定管理者制度とは地方自治法第244条の2に規定されているもので、地方公共団体が、条例の定めるところにより、その「公の施設の管理」を「法人その他団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの」（後者の団体を「指定管理者」という）

に委託できる制度である（〔資料1〕参照）。

中教審は、公立学校の管理運営の包括的委託という問題について、非常に慎重な態度で臨んだといえる。そのことは包括的委託を可能とする諸条件を二重三重に限定しているところに端的に示されている。まず委託対象を幼稚園と高校に限り、しかもその適用範囲を特区における例外措置のみに限定している。さらに委託先は原則として学校法人が望ましいとしている。学校種、適用範囲、委託先のいずれについてもきわめて消極的な姿勢である。委託できる学校種を二つに絞ったことのうらには、義務教育学校については断じてこれを許容しないという文科省・中教審の強い意向があると推測される。げんに答申は、「義務教育制度は個人にとっても、国家の存立そのものにとっても不可欠な我が国の根幹的制度であり、その確実な保障は、国及び地方公共団体の最も重要な責務の一つである」と、その意義を最大限に強調して、義務教育学校を他の学校種と同様に扱うのは適当でないとの見解を示している。

委託先を原則学校法人としている点は、先行して公設民営の導入実施がなされている保育所の例に対する牽制の意味あいがあると考えられる。保育所の場合も、従前までは委託先の中心は社会福祉法人とされていたのであるが、2000年に認可保育所への株式会社参入が認められたことともない、委託先の民間主体に制限はないこととなった（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「地方公共団体が設置する保育所に係る委託について」2001年3月30日）。こうした制度変更ともない、各地で公設民営による保育所運営が実際に始まっている（たとえば2001年東京三鷹市の例では、年間約1億7千万円かかっていた市営保育所をベネッセが見積経費額7900万円を受託した）。このような隣接分野における政策展開との対比においてみるならば、この答申が採っている立場は、たとえ幼稚園等であっても学校教育における公設民営方式は基本的に容認しがたい、という見解だということになる。しかし、こうした答申の意向がそのまま維持されるかどうかは、保育所の例に照らしても流動的というほかない。

2-1-2 学校運営協議会制度

①の改革テーマについて中教審は、地域が学校運営に参画できる仕組みとして「学校運営協議会」の制度化を提言した。以下はそれに関する抜粋である。

〔趣旨〕地域運営学校は「学校運営の在り方の選択肢を拡大するための手段の一つとして新たに制度化すべきものである。」「その導入は、すべての公立学校に一律に求められるものではなく、地域の特色や学校の実態、保護者や地域住民の意向などを十分に踏まえて」教育委員会の「適切な判断により行われる」。「指定の手続」は教育委

員会が定める（2章2-1)）。

〔学校運営協議会の設置と委員〕「学校の運営への保護者や地域住民の参画を制度的に保障するための仕組み」として、地域運営学校に「学校運営協議会」を設置する。「学校運営協議会は合議制の機関であり、その委員としては、(*)児童・生徒の保護者、地域住民のほか....教育委員会が適当と考える者のうちから、当該教育委員会において任命する」。委員の数、構成、任命の手続、任期、議事に関する事項等については、教育委員会規則において定める（2章2-2)ア）。

(*補注) 同答申の中間報告（2003年12月16日）ではこの部分に「校長、教職員」が入っていた。

〔学校運営協議会の役割〕 i). 学校の基本方針の決定機能。教育課程編成の基本方針、予算・人事に関する基本方針について「校長等の提案に基づいて承認を行う」。これに基づき、校長は「学校運営の責任者として具体的な事項について決定」。 ii). 保護者や地域のニーズの反映機能。 iii). 学校の活動状況のチェック機能。「基本的な方針に照らした学校の教育活動の実施状況について絶えず目を配り、評価を行い、必要があれば改善を求めるなどの働き掛けを行う」。 (2-2)イ)

〔教員人事への関与〕 学校運営協議会が「校長や教職員の人事について具体的に関与することができるようにする」。「例えば、学校運営協議会が、教職員の公募を求めたり、任用の候補者について要望するなど....の意見を述べることができ」、任命権をもつ教育委員会は「その意見を尊重して人事を行うなどの仕組みを設ける」。 (2-2)イ)

〔指定の際の事前協議〕 市町村立の小・中学校を地域運営学校に指定する場合は、都道府県教委と「事前に協議を行うなどの手続」が必要（県費負担教職員の任命権者との調整のため） (2-2)イ)

〔校長裁量権の拡大〕 「地域運営学校の校長に係る裁量経費を増額することや、学校の判断に基づき非常勤講師の採用を可能にすることなど、現行制度の運用の改善等による対応が可能な事柄については、各学校の設置者において積極的な検討を行うことが求められる。」 (2-2)ウ)

〔点検・評価〕 教育委員会は「学校運営協議会の活動も含め、地域運営学校の教育活動を不断に点検・評価する」。評価は「それぞれの地域運営学校の特色に応じた評価項目を定め、適切に実施」。評価結果によっては、学校に「教育活動の改善を求めたり」「指定を取り消す」等の措置も生じうる。(2章2-3))

上記の諸項目は、法律改正として実現された部分と、行政通知の形で実施された部分とに分かれる。学校運営協議会の設置・委員構成や人事手続きへの関与など制度の骨格部分については地教行法第47条の5が新たに制定された（〔資料2〕）。その他の部分と運用上

の指針が同改正法の施行通知に盛り込まれた（〔資料3〕）。すなわち、学校運営協議会の制度化は、法律改正として成り立っている部分と、運用指針的な形で構成されている部分とがあるわけだが、とりわけ後者の内容に関して国会が実質的な関与を行ったことは注目に値する。そのことを端的に示しているのが、両院の委員会で採択された附帯決議である。この附帯決議には、国会質疑の過程で確認された重要事項や指摘された留意点が集約的に掲げられており、そのうちのいくつかの項目が施行通知のなかにも盛り込まれた。このような、国会による制度設計への一定の関与という点が今次改革のひとつの特徴として指摘できる。（両院の附帯決議は、衆議院では自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、社会民主党・市民連合の四派共同提案により（2004.5.19）、参議院では自由民主党、民主党・新緑風会、公明党、無所属の会の各派共同提案（2004.6.1）によって行われた。決議内容は両院で共通する点が多いが、参議院の方がより網羅的に整理されている。〔資料4〕参照）

なお、上掲の中教審答申においては、教育委員会の指定によって学校運営協議会を設ける学校を「地域運営学校」と呼称している。他方、地教行法47条の5の条文上ではその呼称は使われておらず、たんに「指定学校」と規定されている。この点、施行通知においては、「地域運営学校」「コミュニティ・スクール」等と、各教委の判断で適宜名称を付してよいとされている（文部科学事務次官通知「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について」2004年6月24日〔資料3〕）。

学校運営協議会制度の基本的特徴は、保護者・地域住民による学校運営への「参画を制度的に保障するための仕組み」であるという点にある。これまでも、保護者・地域住民の意向を学校に反映させる仕組みとして学校評議員制度が設けられていた。しかし、学校評議員は「校長の求めに応じ」て「学校運営に関し意見を述べることができる」（学教法施行規則23条の3）のみであり、校長の裁量性が高く、意向が具体的にどのように反映されるのかについての制度的保障を欠いていた。この点、新制度では、校長は教育課程編成など学校運営の「基本的な方針」を作成し、それについて学校運営協議会の「承認を得なければならない」とされている（地教行法47条の5、第3項）。

のみならず、教職員人事に関しても一定の関与ができることになった。すなわち、学校運営協議会は、当該学校の「職員の採用その他任用に関する事項」について「当該職員の任命権者に対して意見を述べることができる」とされ（地教行法47条の5、第4項）、それを受けた任命権者（教育委員会）はその「意見を尊重するものとする」と規定されたのである（同条、第5項）。教育委員会による公立学校管理権の中核ともいえる教員人事権について、このような意向反映のルートが開かれたことはきわめて注目すべき点であり、今次法改正のなかでも一番の目玉といえる部分である。ここでいう「職員」にはもちろん校長も含まれる。教員人事に関して述べることができる「意見」の内容としては、中教審

答申では「公募を求め」とか、任用「候補者について要望する」といった事項が例示されている。若い人がほしいとか、特定の教科指導に長けた人材を望むといった一般的、抽象的な意見はもとより、誰それに来てほしいといった「特定の職員についての具体的な意見」（前出、施行通知〔資料3〕。同旨『教育委員会月報』2004年10月号，p.20）についても述べる事が可能とされている。ただし、これらの意見は、採用、転任、昇任に関して述べる事ができるものであって、分限・懲戒処分などはここでいう「任用に関する事項」には含まれない。

人事権をもつ教育委員会は、これらの「意見」を「尊重する」とされているわけだが、この「尊重」規定がいかなる実効性・重みづけをもつのかについては、国会審議でも繰り返し議論となった点である。この点、施行通知は、協議会の意見は「任命権者の任命権の行使を拘束するものではない」との基本的見解を示しながらも、任命権者は「合理的な理由がない限り、その内容を実現するよう努める必要」があり、また「意見」とは異なる人事を行う場合には「その理由を明らかにするなど説明責任を果たす必要がある」と述べている（同前〔資料3〕）。こうした、協議会の権限をできるだけ実質化する方向での運用指針は、先に述べた国会両院での附帯決議の内容をほぼ再現したものとなっている（参院附帯決議の第7項〔資料4〕）。

国会で議論になった別の論点として、学校運営協議会を構成する委員の問題がある。協議会の委員は教育委員会が任命することになっているが、法律が定めている委員の範囲は、「当該指定学校の所在する地域の住民」、在籍児童生徒の「保護者」、「その他教育委員会が必要と認める者」だけである（47条の5，第2項）。これは中教審答申をそのまま踏襲した形だが、じつはその中間報告の段階では、委員に想定される者として「校長」「教職員」が掲げられていた（上掲参照）。国会で出された疑義もこの点、つまり校長・教職員が規定されていないのは問題ではないかということ、児童生徒も委員に入れるべきではないかというものであった。

これに対する政府側の返答は、学校運営協議会は「従来学校運営の仕組みの外にいた方々の意見を反映させていこう」ということが制度の趣旨なので、「法律上は、必要な委員としては校長、教員について位置づけていない」というものであった（衆議院文部科学委員会，2004年5月19日，文部科学省初等中等教育局長の答弁）。ただし、「その他教育委員会が必要と認める者」の中に校長、教職員が入ることは想定されるという理解である（この点は施行通知においても確認されている）。また、児童生徒が委員となることは基本的な想定していない、というのが政府側の見解であった。

以上のように、学校の管理運営に対する保護者・住民による一定の関与権限を法制化した今回の改革は、従来型の学校管理政策の基本枠から一步踏み出したという点で、“画期

的”といってもよいものである。中教審の初等中等教育分科会の分科会長として答申の取りまとめに当たった木村孟は、国会での参考人意見として次のようなことを述べている。中教審での「議論の視点を、これまでの我が国の教育の基本的枠組みを大きく超えたところまで拡大する必要」があり、そのような趣旨を部会に提起したところ、最初は「部会全体にかなりの戸惑いが出て」、「分科会長としてはかなり苦勞」した。だが「議論を重ねていくうちに、従来の枠組みを超えることによって我が国の教育全体がよい方向に向かうのであれば、それでもいいではないかという雰囲気はかなり出て」きて今回のような取りまとめに至った、と。

そうした中教審での議論の経緯を総括的に振り返って、木村は、「ちょっと誇張過ぎる表現かもしれませんが、教育関係者としては、ルビコン川を越えたかなというふうな気もいたしております」とまで述べている（衆院・文科委 2004.5.18）。

しかしながら、今次の法制化にはきわめて大きな限界性がある。それは、教育委員会の裁量の余地が非常に広い点である。もっとも決定的なのは、そもそも学校運営協議会を設置する学校を指定するか否かの判断権限が教育委員会に一任されている点である。かりに教育委員会がそうした学校の指定は一切不要だと判断し続けるならば、今次の法制改革はたんなる画餅に帰すこととなる。

こうした懸念は国会審議の過程でも出されており、ある議員は、先の「ルビコン川」発言にひっかけて、「私は、今ずっと御議論を聞いて、答弁を聞いておりますと、ルビコン川に橋をかけただけで、まだ橋をたたいて渡ろうとしていないのが今の実態ではないかと思えてならない（中略）。……中教審を含めて答申があったから、新しいタイプの橋はかけましたと。」しかし「向こうへ渡ろうとなかなかしない」、また「この内容では渡れない」のではないかとの所見を述べている（民主党、平野博文の発言。衆院・文科委 2004.5.19）。

あるいは、そこまで何も動かないというのでなく、かりに新制度の導入に前向きな教育委員会が出てきた場合でも、学校運営協議会を置く学校を管内に何校くらい、またどの学校に置くかの決定権はやはり教育委員会が握っている。このような学校「指定」権の他にも、教育委員会には、指定および指定取消手続きについての定めや委員任命手続きの定め（教育委員会規則）、協議会の委員の任命権など広範な裁量権限が付与されている。

このように、あたかもすべてが教育委員会の決定に委ねられているかのような法の規定ぶりについては、国会でも再三の問題指摘があったところである。たとえば、ある学校が学校運営協議会をぜひ導入したいと希望しているとか、地域住民の参加意欲が高まっているなどの場合に、教育委員会は原則としてこれを認めるべきだとの基本線を鮮明にすべきではないかという趣旨の質問がなされている。それに対して河村文部科学大臣は、教委の判断云々というよりも、条件さえ整っていれば認めるという、「認証制度」的な形で運用すべきとの注目すべき発言を行っている。次のとおり。

「地域の盛り上がりによって、学校側とそれからPTA等も含めて、新しいタイプのはやはり必要だ、条件さえ整えば、おっしゃるとおりこれは本来、教育委員会がそれについてどうこうじゃなくて、よく認可と認証ということを行いますけれども、もうこれは認証制度に近い形でやるべきものだろう、私はそう思っています。そういう形で進めるべきだ、こう思います。」（民主党、笠浩史の質問に対する河村大臣の答弁。衆院・文科委 2004.5.14）

しかし、国会参考人として呼ばれた金子郁容がいきなり指摘したとおり、このような大臣発言の趣旨について法文は何らの保証も与えていない。その後出された施行通知では、学校の指定は「学校の管理運営の最終的な責任を有する教育委員会の責任において判断されるもの」との基本原則を再確認しつつ、その際の留意事項として「地域の住民や保護者の要望を的確に反映して指定を行う必要がある」点を付け加えている。ただし、これはあくまでも教委の権限内での裁量行為であり、国会答弁にあったような「認証制度に近い形」とは遠くかけ離れたものである。この点は、今回の改革が現行の設置者管理主義を大前提にしたうえでの制度化であることの限界というほかない。

教委による「指定」をめぐることは、上記の問題の他に、「指定」が実質的に特定校の優遇措置となる危険性についての懸念が複数表明されたことも見逃せない。この点に関しては、両院の附帯決議において、「指定学校とそれ以外の学校とで格差が生ずることのないよう、教育の機会均等の確保に配慮すること。」との要望が付されている（衆院の第4項、参院の第6項）。

3 制度改革における複数の政策文脈

3-1 改革実現の背景要因－政策決定様式の変化

今次の改革は、総合規制改革会議、経済財政運営諮問会議などの内閣府に設置された諸機関による働きかけが直接のきっかけとなっている。これらの機関において、あらかじめ検討・結論の期限が決められていたばかりでなく、出すべき結論の内容についてもすでに一定の方向付けが存在していた。じつは、中教審による審議と答申はこれらの先行条件と枠付けのなかで行われたものなのである。以下に、そうした内閣による先行諸活動と中教審との関連経緯を示しておく。

[中教審に先行する改革提言の経緯]

2000年12月、教育改革国民会議：「新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）」の設置提言。

2003年3月、総合規制改革会議答申を受けた「規制改革推進3カ年計画（再改訂）」閣議決定：「コミュニティ・スクールの設置手続き、『地域学校協議会（仮称）』の設置と

機能」，地域学校協議会の「教員任免等に係る権限の在り方等の点について，法令上の規定を設けること」について「平成 15 年度中に検討・結論」。／同じく「教育分野における株式会社等の参入」について「平成 15 年度中に検討・結論」。

2003 年 5 月，中教審への諮問

2003 年 6 月，「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003（骨太の方針 2003）」閣議決定：「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託について，早急に中央教育審議会にて検討を開始する。特に（中略）通信制，定時制等の高等学校の公設民営方式について平成 15 年度中に結論を得る。」「株式会社等による学校経営については，構造改革特区における実施状況についてできるだけ速やかに評価を行い，検討を進める。」

2003 年 9 月，構造改革特別区域推進本部決定「構造改革特区の第 3 次提案に対する政府の対応方針」：「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託については，高等学校及び幼稚園を対象として検討し，今年中に結論を得た上で，必要な措置を講ずる」

2003 年 12 月 16 日，中教審，中間報告

2003 年 12 月 22 日，総合規制改革会議第 3 次答申：義務教育を含めた学校教育一般について特区での公設民営方式導入を提言

2004 年 3 月 4 日，中教審，本答申

上記の経過にみられるような形で今次の改革が進行したことについては，内閣府の新設に代表される中央省庁改革（2001 年）がかなりの影響力を発揮したと考えられる（中央省庁改革が教育政策決定様式にどのような変容を及ぼしたかについて，さしあたり荻原 2002 を参照）。経済財政諮問会議や総合規制改革会議等の内閣府の諸機関は，この中央省庁改革によって発足し，その後の小泉政権による構造改革路線の推進役を果たしてきたのである。この意味で，今次改革を実現させた最大の背景要因は，内閣主導の政策推進を機構的に担保するための政策決定様式の変容であり，それに乗っかっている規制緩和改革の文脈にはかならない。

しかし，ここで注意すべきは，こうした内閣主導の“上からの改革”，トップダウン型改革を，その推進形式ゆえにすべて否定してよいのかということである。そうではなくて，改革の推進形態とそこに盛り込まれる実質的内容とを慎重に区別して吟味することが肝要である。

たとえば，今回の学校運営協議会制度につながる発想の一つの淵源は金子郁容らが提唱し出したコミュニティ・スクール構想にあるが，その金子本人が，教育改革国民会議の委員（主査）として同構想を強く主張したことはよく知られているし，さらに総合規制改革会議の委員をも努めた。また金子は先進的な取組に意欲的な知事らの勉強会である地方分権研究会を主催し，その場を通じコミュニティ・スクール実現に向けた活動なども行って

いた。政策形成過程に影響を及ぼすアクターという観点でみた場合、こうした金子郁容のようなタイプのアクターがもつ意味は、先に指摘した内閣主導型の統治機構そのものの問題とは、相対的に異なる次元で評価すべきであろう。

3-2 複層的な改革政策文脈—異なる改革意図の競合

推進の形態ではなく、そこに盛り込まれる内容の面からみるなら、今次の制度改革には次のような複数の構想や改革意図が介在していたと考えられる。

- ①日本型チャータースクール構想（自民党のチャータースクール構想等研究グループなど）
- ②コミュニティ・スクール構想（金子郁容，鈴木寛，民主党議員など）
- ③市場原理主義による規制緩和政策（総合規制改革会議の「官製市場」改革論，八代尚宏など）
- ④文部科学省の意図

すでに指摘したように、今次改革を押し進めた最大の契機は③の規制緩和に向けた一連の流れであり、これが支配的文脈を形作っている。

一方、こうした支配的文脈のもとに置かれながらも、それとは異質な志向をもつものとして、ここで注目したいのは②のコミュニティ・スクール構想の流れとその推進者たちである。このグループは、学校設立主体の多元化をめざすとともに、何よりも保護者や地域住民の自発性を最大限に強調する点に特徴がある。中教審のヒアリングで意見を述べた金子郁容は、コミュニティ・スクールの法制化について、「学校は『行政から与えられるもの』ではなく、『自分たちで作って行くもの』という発想を現実のものにするための制度的根拠を与えるもの」との意義づけを行っている（中教審初等中等教育分科会・行財政部会第6回配布資料，2003.9.19）。また、鈴木寛は、金子とともにコミュニティ・スクール構想を提唱してきた仲間であり（『コミュニティ・スクール構想』の共著者でもある）、今回の法改正においては、ちょうど鈴木自身が参議院議員として法案審議に直接関与することとなった。

国会での鈴木発言によれば、コミュニティ・スクールの発想のもとになっているのは「コミュニティソリューション」ということであり、それは「政府の失敗」「政府の限界」と同時に「市場の限界あるいは市場の失敗」、この二つのシステムの限界性を補う、ボランティアな社会問題の解決を模索するものだされる。このような「コミュニティソリューション」という考え方を教育、学校の現場に当てはめていったときに「コミュニティ・スクール」というものになる、と（参院・文科委 2004.6.1）。したがって、このような鈴木らの自己定位からすれば、②の潮流をあたかも市場原理主義と類似のものであるかのように捉

えるのはまったくの誤解ということになる。コミュニティ・スクール構想が「レーガン・サッチャーリズムの文脈で議論されること」があるが、「これは提唱者としては極めて不本意」だと鈴木は述べている（同前、国会会議録）。

実際、金子も鈴木も今回の法制化論議の過程で、地域の自発性・主体性の尊重ということを繰り返し強調している。そのような観点からは、今次の制度改革は重要な一歩ではありえても、内容的にはきわめて不十分なものと評価されることとなる。たとえば、鈴木寛は、コミュニティ・スクールにとってソーシャルキャピタルがもつ重要性について触れながら、そのソーシャルキャピタルができていく上で一番最初の極めて重要なことは「自発的参加」だと指摘する。そして、今回の地教行法改正において、「文言上、決定的に抜けている概念がやっぱりこの自発的参加ということだ」と述べている（参院・文科委 2004.6.1）。

②の立場からみて、こうした不徹底さがあらわなのは、文部科学省及び中教審があくまで現行制度の基本枠を前提にした部分的再編を志向しているからである。すなわち、④の契機が今回の制度化の進展度合いを大きく枠づけているのである。この点にかんし鈴木は、「やはり地方教育行政法というものの部分的な手直しということではもういかんともしい状況に来ているのではないか」と述べ、1956年以來の地教行法の「抜本改正」が必要との展望を示している。そのような発想は、現時点での文科省と中教審には（少なくとも顕在的には）およそないのではなからうか。

以上を要するに、学校運営協議会制度の導入を中心とした今次の改革過程には、上記の②③④の三つの契機・潮流が複合的に流れ込んでいたのであり、制度設計として形をみたものは、これら三者間の競合関係から生まれたいわば妥協の産物ということができる。黒崎勲は、コミュニティ・スクール構想そのものを主対象にすえた分析のなかで、「コミュニティ・スクールの提言は、部分集合として重なり合う規制緩和の理念とコミュニティソリューションの理念の曖昧な連携・確執のなかで、従来の改革イニシアティブの回復を試みる文部科学省の実務的な対応にも左右される複合的で、不確定な軌跡を描いている」と性格づけている（黒崎 2004：51）。ここで述べてきたのは制度設計として対象化されたものにおける「重なり合う」「部分集合」ということだが、議論の趣旨はほぼ同様である。

（なお、黒崎 2004 の1章～3章は、①の契機をも含めての新しい公立学校制度をめぐる諸構想とその推進主体の関係について検討している。）

4 むすび

今回の制度改革にともなって、これからどのような現実的変化が起きるかを予測するのは困難である。各地の教育委員会が実際にどういう判断を示すかがまずは最初にして最大

の分かれ道である。それにつけても、上記のような複数の契機・潮流が今後いかなる展開を示すかが一つの注目点であることは間違いない。政策推進の主動因（支配的文脈）が③にある現実は今動かないだろうが、しかし、そこには②のような政策志向が副次的文脈にせよ盛り込まれている点を的確に見極めていく必要がある。

最後に、学校を「つくる」自由という視点からみた今回の学校運営協議会制度の性格について簡単に触れておきたい。まず、学校創設・設置の自由という点からみると、第一に学校の設置主体として保護者、地域住民を位置づけるという発想はまったく埒外に置かれている。一方、②の潮流においてはこうした発想こそが決定的に重要なポイントなのである。第二に、「指定学校」の指定主体としては教育委員会のみが上げられており、それ以外の主体、たとえば首長や議会などは考慮外となっている（考慮外というよりもむしろ、現在の文科省・中教審に課されている大きな問題は教委廃止論や無用論への対抗フレームをどう打ち出すかにあるというべきだろう）。この点、たとえば金子らの構想ではコミュニティ・スクールの認可主体は「市町村」とされていたし、また加藤公一民主党議員らによる案では市町村長がその設立を判断する別法人による学校創設形態が構想されている（黒崎 2004：60-61 に紹介がある）。

次に、学校の管理運営面の自由ということでは、新制度導入に際しては学校裁量権を拡大するよう努めるべきことが謳われてはいるものの（施行通知）、指定学校といえども現行法制の規制が継続することになる（学習指導要領、教科書使用、教員免許）。そこでは、結果責任を重くする代わりに結果へ至る過程・方法面での活動の自由度を拡大するといった発想はとられていない。この点は、たとえばチャーター・スクールにみられるような、自由なカリキュラム設定にもとづく学校運営といった方向とは異なっている。

【引用・参考文献】

- 荻原克男（2002）「中央省庁改革と教育政策形成形式の変容」『日本教育政策学会年報9』八月書館
- 金子郁容・松岡正剛・下河辺淳（1998）『ボランティア経済の誕生』実業之日本社
- 金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子（2000）『コミュニティ・スクール構想』岩波書店
- 金子郁容（2002）『新版 コミュニティ・ソリューション』岩波書店
- 黒崎勲（2004）『新しいタイプの公立学校—コミュニティ・スクール立案過程と選択による学校改革』同時代社
- 小玉重夫（2002）「学校選択の自由から学校創設の自由へ」『学校運営』

*本稿は、2003年8月26日に開催された日本教育学会第63回大会（於、北海学園大学）の課題研究（1）「学校選択問題の理論・比較・実証—公立学校を『つくる』自由とその公的認証をめぐる理論問題・制度課題」と題する共同研究報告の一角をなす筆者の報告をもとにしたものである。

【資料編】第3章関係

【資料1】指定管理者制度について

地方自治法

第244条の2（公の施設の設置、管理及び廃止）

- 1 普通地方公共団体は、（中略）法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。
- 2 （略）
- 3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行なわせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手続き、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 5 第三項の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、第三項の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、管理受託者に管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。
- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。
- 10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。
- 11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わない場合その他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部または一部の停止を命ずることができる。

〔資料2〕地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正

第4章第3節 学校運営協議会

第47条の5 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる。

- 2 学校運営協議会の委員は、当該指定学校の所在する地域の住民、当該指定学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他教育委員会が必要と認める者について、教育委員会が任命する。
- 3 指定学校の校長は、当該指定学校の運営に関して、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について基本的な方針を作成し、当該指定学校の学校運営協議会の承認を得なければならない。
- 4 学校運営協議会は、当該指定学校の運営に関する事項（次項に規定する事項を除く。）について、教育委員会又は校長に対して、意見を述べることができる。
- 5 学校運営協議会は、当該指定学校の職員の採用その他の任用に関する事項について、当該職員の任命権者に対して意見を述べることができる。この場合において当該職員が県費負担教職員（第55条第1項、第58条第1項又は第61条第1項の規定により市町村委員会がその任用に関する事務を行う職員を除く。第9項において同じ。）であるときは、市町村委員会を経由するものとする。
- 6 指定学校の職員の任命権者は、当該職員の任用に当たっては、前項の規定により述べられた意見を尊重するものとする。
- 7 教育委員会は、学校運営協議会の運営が著しく適正を欠くことにより、当該指定学校の運営に現に著しい支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる場合においては、その指定を取り消さなければならない。
- 8 指定学校の指定及び指定の取消しの手続き、指定の期間、学校運営協議会の委員の任免の手続き及び任期、学校運営協議会の議事の手続きその他学校運営協議会の運営に関し必要な事項については、教育委員会規則で定める。
- 9 市町村委員会は、その所管に属する学校（その職員のうち県費負担教職員である者を含むものに限る。）について、第1項の指定を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県委員会に協議しなければならない。

〔資料3〕地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について（通知）

16文科初第429号
平成16年6月24日

各都道府県教育委員会
各都道府県知事 殿
各指定都市教育委員会
各指定都市市長

文部科学事務次官
御手洗 康

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について（通知）

このたび、別添のとおり、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」（以下「改正法」という。）が平成16年6月9日法律第91号をもって公布され、平成16年9月9日から施行されることとなりました。

今回の改正は、中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」（平成16年3月）、「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」（平成12年12月）及び総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申」（平成15年12月）等を踏まえ、公立学校の管理運営の改善を図るため、教育委員会が、その指定する学校の運営に関して協議する機関として、地域の住民、保護者等により構成される学校運営協議会を設置できるようにすることを目的として行うものです。

今回の改正の趣旨、概要及び留意事項は下記のとおりですので、地域の実情に応じて適切な取組を進めていただくよう願います。

また、都道府県教育委員会におかれては、域内の市町村教育委員会及び市町村長に対して、本改正の周知を図るとともに、適切な事務処理が図られるよう配慮願います。

記

第1 改正の趣旨

公立学校の運営についての地域の住民や保護者等の意向等が多様化、高度化している状況に的確に対応し、公立学校教育に対する国民の信頼に応えていくためには、地域の住民や保護者のニーズを学校運営により一層的確に反映させる仕組みの導入が必要である。このため、校長と地域の住民、保護者等が、共同して学校づくりを行うとともに、より透明で開かれた学校運営を進め、地域に信頼される学校づくりを実現する観点から、各教育委員会の判断により、地域の住民や保護者等が一定の権限を持って学校運営に参画する合議制の機関として学校運営協議会を設置することを可能とするものであること。

なお、各教育委員会においては、地域や学校の実態や要望を十分に踏まえ、今回の学校運営協議会の導入を含め、所管に属する公立学校の管理運営の改善に引き続き取り組むとともに、学校運営協議会制度の趣旨、内容等について、地域の住民や保護者等に対して十分な広報、周知に努める必要があること。

第2 改正法の概要

1 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その指定する学校の運営に関して協議する機関として、当該学校ごとに、学校運営協議会を置くことができるものとし、その委員については、教育委員会が任命するものとしたこと。（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「法」という。）第47条の5第1項、第2項）

2 当該学校の校長は、当該学校の運営に関して、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について基本的な方針を作成し、学校運営協議会の承認を得なければならないこととしたこと。また、学校運営協議会は、当該学校の運営に関する事項について、教育委員会又は校長に対して意見を述べることができることとしたこと。（法第47条の5第3項、第4項）

3 学校運営協議会は、当該学校の職員の採用その他の任用に関する事項について、当該職員の任命権者に対して意見を述べるができることとし、任命権者は、当該職員の任用に当たっては、その意見を尊重するものとしたこと。（法第47条の5第5項、第6項）

4 教育委員会は、当該学校の運営に現に著しい支障が生じていると認められる場合等は、指定を取り消さなければならないこととしたこと。（法第47条の5第7項）

5 学校の指定の手續等学校運営協議会の運営に関し必要な事項については、教育委員会規則で定めるものとしたこと。（法第47条の5第8項）

6 市町村教育委員会は、その所管に属する学校（その職員のうち県費負担教職員であ

る者を含むものに限る。)について指定を行おうとするときは、あらかじめ都道府県教育委員会に協議しなければならないこととしたこと。(法第47条の5第9項)

7 改正法は、公布の日(平成16年6月9日)から起算して3月を経過した日(平成16年9月9日)から施行することとしたこと。(附則)

第3 留意事項

1 第1項関係(学校運営協議会の設置)

今回の学校運営協議会は、地域に信頼される学校づくりを実現するため、学校運営の在り方の選択肢を拡大するものであり、学校の指定については、学校の管理運営の最終的な責任を有する教育委員会の責任において判断されるものであること。

その際、各教育委員会は、地域の特色や学校の実態を踏まえつつ、地域の住民や保護者の要望を的確に反映して指定を行う必要があること。

なお、学校運営協議会は、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾(ろう)学校、養護学校及び幼稚園について設置されるものであること。

2 第2項関係(学校運営協議会の委員)

(1) 学校運営協議会は、学校運営及び任命権者の任命権の行使の手續に關与する一定の権限が付与される機関であることから、その委員については、設置者である教育委員会の責任において人選が行われ、任命されるものであること。その際、幅広く適任者を募る観点から、例えば、公募制の活用等選考方法を工夫するとともに、地域の住民や保護者等へ広報、周知に努めること。

なお、地域の住民、保護者以外の委員については、学校運営協議会が設置される学校の校長、教職員、学識経験者、関係機関の職員等が想定されること。

(2) 委員については、公立学校としての運営の公正性、公平性、中立性の確保に留意しつつ、適切な人材を幅広く求めて任命するとともに、学校運営協議会において合議体として適切な意思形成が行われるよう、研修等を通じ、委員が学校運営協議会の役割や責任について正しい理解を得るよう努めること。

(3) 学校運営協議会の委員は、特別職の地方公務員の身分を有することになるものであること。なお、委員については、児童生徒や職員等に関する個人的な情報を職務上知り得る可能性があることから、教育委員会規則において守秘義務を定めるなどの適切な対応が必要であること。

3 第3項関係(学校運営に関する基本的な方針の承認)

- (1) 学校運営協議会が行う承認は、学校運営協議会を通じ、地域の住民や保護者等が、校長と共に学校運営に責任を負う観点から、校長が作成する学校運営の基本的な方針に地域の住民や保護者等の意向を反映させる観点から行われるものであること。
- (2) 校長は、承認された学校運営に関する基本的な方針に沿い、その権限と責任において教育課程の編成等の具体的な学校運営を行うものであること。
- (3) 教育課程の編成以外の学校運営に関する基本的な方針の対象となる事項としては、一般的には、施設管理、組織編成、施設・設備等の整備、予算執行等に関する事項が考えられるが、具体的には、地域や学校の実態等に応じて教育委員会規則において定めるものであること。

4 第4項関係（運営に関する意見の申し出）

学校運営協議会は、学校運営に関して協議する機関として設置されるものであることから、基本的な方針の承認に止まらず、当該学校の運営全般について、広く地域の住民や保護者等の意見を反映させる観点から、教育委員会又は校長に対して主体的に意見を申し出ることができる旨を明確にしたものであること。

5 第5項関係（教職員の任用に関する意見）

- (1) 地域に開かれ、信頼される学校づくりの観点から地域の住民や保護者等の学校運営に関する要望について、より一層の反映が図られるよう、当該学校の教職員人事について、地域の住民や保護者等が学校運営協議会を通じて直接任命権者に意見を述べられることとしたこと。
- (2) 本項の対象となる「職員」とは、校長、教頭、教諭、養護教諭、学校栄養職員及び事務職員その他当該学校の職員がすべて含まれること。
- (3) 本項に基づく学校運営協議会の意見は、当該学校の運営の基本的な方針を踏まえて実現しようとする教育目標、内容等に適った教職員の配置を求める観点からなされるものであり、一般的、抽象的な意見及び特定の職員についての具体的な意見のいずれについても述べるができること。また、「採用その他の任用」とは、採用、転任、昇任に関する事項であり、分限処分、懲戒処分などについては本項に基づく意見の対象とはならないこと。
- (4) 校長、教育委員会においては、学校運営協議会が本項に基づく意見を述べようとするに当たって、適切な意思形成を行えるよう十分な情報提供に努めること。
- (5) 学校運営協議会を設置する学校に関しても、市町村教育委員会の内申権、校長の意

見具申権には変更が生じないものであること。したがって、学校運営協議会の意見の有無や内容にかかわらず、校長は意見具申を行うことが可能であるとともに、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申をまって任命を行う必要があること。その際、市町村教育委員会は、内申の内容について、学校運営協議会の意見の内容との調整に留意すること。

- (6) 県費負担教職員に関する学校運営協議会の意見については、設置者としてその内容を了知しておく必要があることから、手続上、市町村教育委員会を経由して都道府県教育委員会に提出されるものであり、市町村教育委員会においてその内容が変更されるものではないこと。

6 第6項関係（任命権者における意見の尊重）

- (1) 学校運営協議会の意見は、任命権者の任命権の行使を拘束するものではなく、任命権者は、最終的には自らの権限と責任において任命権を行使するものであるが、任命権者においては、学校運営協議会の意見を尊重し、合理的な理由がない限り、その内容を実現するよう努める必要があること。
- (2) なお、第5項に基づく学校運営協議会の意見と異なる内容の任命権の行使を行う場合には、その理由を明らかにするなど説明責任を果たす必要があること。

7 第7項関係（指定の取消し）

- (1) 学校運営協議会の活動により当該学校の運営に著しい支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる場合には、教育委員会は、指定を取り消し、教育活動の円滑な実施が損なわれないようにしなければならないこと。なお、指定の取消しを行う必要がある場合として、学校運営協議会として意思形成が行えない場合等が想定されるが、取消し事由については、あらかじめできる限り具体的に定めておくことが望ましいこと。
- (2) 教育委員会は、学校運営協議会の運営の状況についての的確な把握に努めるとともに、必要に応じて学校運営協議会及び校長に対して指導、助言を行うなど、学校運営協議会の円滑な運営の確保に努めること。

8 第8項関係（諸手続に関する教育委員会規則の定め）

学校運営協議会の運営に関する事項については、地域の実態や学校の実情なども踏まえ、各教育委員会の判断で柔軟な運用が可能となるよう、教育委員会規則において定めることとしているものであり、各教育委員会は、公立学校としての運営の公正性、公平性、中立

性の確保に留意しつつ、責任をもって定めるとともに、その内容について広報、周知に努めること。

(1) 「指定及び指定の取消しの手続並びに指定の期間」

指定及びその指定の取消しの手続については、地域の住民や保護者の意向等を適切に反映したものとするとともに、その基準等についてあらかじめ定めておくことが望ましいこと。具体的には、学校の指定の際、あらかじめ当該地域の住民や保護者から意向を聴取することなどが考えられること。

また、指定の期間ごとに学校運営協議会の活動状況や当該学校の運営状況等を確認、評価し、当該学校の運営の改善を進める必要があること。

(2) 「学校運営協議会の委員の任免の手続及び任期」

学校運営協議会の委員については、委員の構成、人数、選考方法等も含め、任免に当たっての必要な規定を整備する必要があること。また、任期ごとにその活動状況を把握し、適任者の任命に努めること。

(3) 「学校運営協議会の議事の手続」

学校運営協議会は、合議制の機関として意思決定を行うものであり、開催の手続、議長を選出、議決方法などについてあらかじめ規定することが必要であること。

(4) 「その他必要な事項について」

その他教育委員会規則で定めることが必要な事項としては、守秘義務等委員の服務に関する事項、学校運営協議会の運営の評価に関する事項などが考えられること。

9 第9項関係（都道府県教育委員会との事前協議）

本項の協議は、県費負担教職員の任用について学校運営協議会から意見が述べられた場合、任命権者である都道府県教育委員会は、当該意見を尊重して職員の任用を行うこととなるため行われるものであり、市町村教育委員会は、指定を行うに当たって都道府県教育委員会と十分な調整に努める必要があるが、都道府県教育委員会の同意までを要するものではないこと。

10 その他

(1) 学校の裁量拡大

各教育委員会は、学校運営協議会を設置する学校について、学校運営の基本的な方針に沿って、特色ある学校づくりを進める観点から、校長裁量予算の導入や拡充、教育委員会への届出、承認事項の縮減等、学校の裁量の拡大に積極的に取り組む必要があること。また、その他の学校についても、同様に学校裁量の拡大に努めること。

(2) 学校評議員との関係

学校評議員は、校長の求めに応じて学校運営に関する意見を個人として述べるものであるのに対し、学校運営協議会は、学校運営、教職員人事について関与する一定の権限を有する合議制の機関であるなど、その役割が異なるものであることから、その設置については、教育委員会が学校の状況や地域の実情に応じて適切に判断されるものであること。

(3) 点検、評価等

学校運営協議会を置く学校については、学校運営協議会においても学校の運営状況等について評価を行うなど、十分な自己点検・評価に取り組むとともに、学校運営協議会の運営の状況や協議の内容等も含め、地域の住民や保護者に対する情報公開について一層の取組を進める必要があること。

また、教育委員会としても学校運営協議会を含めた学校の運営状況等について定期的な点検・評価を行い、その際、第三者評価について積極的に取り組む必要があること。

さらに、それらの点検・評価結果について、保護者等に対する情報公開を徹底する必要があること。

(4) 学校の名称

学校運営協議会を設置する学校については、各教育委員会の判断で「地域運営学校」、「コミュニティー・スクール」等と、適宜名称を付することも可能であること。

(5) 児童、生徒の意見

学校運営協議会において必要と認める場合には、児童、生徒の発達段階に配慮しつつ、当該学校の児童、生徒に意見を述べる機会を与えるなどの工夫を行うことも差し支えないこと。

※「別添」については省略

[資料3] 国会の附帯決議（第159国会、参議院文教科学委員会議事録第21号、2004年6月1日）

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議
政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一、学校運営協議会が円滑に導入されるよう、制度の意義について、全国的な周知徹底に努めること。その際には、保護者や地域住民等に対し、PTA、学校評議員制度との相違点やそれぞれの役割等について十分な説明を行い、理解を得るよう努めること。
- 二、学校運営協議会を置く学校を指定するに当たっては、学校や地域の実情を踏まえ、公平・適切に行うこと。特に、学校が地域コミュニティの拠点であることに配慮し、保護者や地域住民の主体的な意欲と要望を尊重し、指定の是非について検討すること。なお、

市町村教育委員会と都道府県教育委員会の事前協議が必要な場合、市町村教育委員会の判断を尊重すること。また、事前協議には必ずしも都道府県教育委員会の同意を得ることまでは必要としていないことについて周知すること。

三、保護者や地域住民等が一定の権限と責任を持って、より主体的に学校運営に参画することを可能とするという目的を踏まえ、教育委員会は、地域の実情に応じた個性や特色ある教育活動を展開するため、学校運営協議会の委員について、委員構成の適切な均衡にも配慮し、公募制、推薦制などの手続により、幅広い分野から任命すること。

なお、委員の確保・任命が円滑に行われるよう、委員の都合・事情等を配慮した学校運営協議会の開催、委員の事務的負担の軽減などにも十分留意すること。

四、指定学校の指定及び取消しの要件、委員の任免手続など、教育委員会規則で定める学校運営協議会に関する事項については、各地方公共団体間で大幅な相違が生じないように通知等による適切な指導、助言を行うこと。

五、指定学校の運営に当たっては、教育委員会、校長及び学校運営協議会の学校運営に関する責任の所在をあらかじめ明確にするとともに、関係者間の意思疎通が十分に図られるよう配慮すること。

また、学校運営協議会が十分に機能し、指定学校の運営が適正・活性化されるよう、学校運営協議会に対する情報提供には十全を期するとともに、委員の要望等に沿った研修の機会の確保等の支援を促すほか、学校運営協議会の特色ある取組や活動については、広報・紹介に努めること。

六、指定学校における校長の裁量の充実と必要な予算の確保等が図られるよう、適切な指導、助言を行うとともに、基本的な教育水準の面では、指定学校とそれ以外の学校とで格差が生ずることのないよう、教育の機会均等の確保に配慮すること。

七、学校運営協議会が任命権者に対して指定学校の職員の採用その他の任用に関する事項について意見を述べるに当たっては、学校運営協議会において適正な判断がなされるよう、教育委員会、学校等は必要な情報の提供に努めること。また、教育委員会は、引き続き教職員の人事制度及びその運用の公正・公平性の維持に努めること。

なお、任命権者が学校運営協議会の意見と異なる判断をせざるを得ない場合には、その合理的な理由について学校運営協議会に対して説明責任を有することについて周知すること。

八、学校運営協議会制度の実施状況について、継続的な評価を行い、その成果と問題点を明確にすることにより、この制度の在り方も含め、学校運営の更なる改善に努めること。

九、学校運営協議会制度の実施状況等を見極めつつ、教育委員会と学校との関係など教育委員会制度の在り方について真剣に検討を進めること。

十、指定学校とそれ以外の学校の運営に当たっては、地域社会や家庭との連携と協力を一

層進め、地域と家庭の教育力を高めるよう努めるとともに、必要に応じて、児童生徒の発達段階に配慮しつつ、児童生徒が意見を述べる機会を得られるよう適切な配慮に努めること。

右決議する。

第4章 地域・市民が支える教育へ向けて

－可能性としての地方分権化と学校裁量権の拡大－

1 現代教育改革の「内」「外」二つの潮流

近年の教育における地方分権化および学校への裁量権限拡大の流れは、大局的にみて、教育界にとっての「外部」と「内部」という二つの観点から整理することができます。ここで「教育界」とは公立学校を中心とした教員、教育委員会、そして文部科学省をも含めた教育関係者全体をさしています。

かつては、文部省と教員組合の対立に象徴されるように、教育行政は学校現場にとっての「外部」と捉えられることが多かった。たとえば、学校自治に対してそれを脅かす外部権力としての文部省、教育委員会といった位置づけがそうです。もちろん今でも、学校で日々仕事をしている先生がたにとっては、教育委員会は現場とはかけ離れた遠い存在と映っていることでしょう。ましてや文部（科学）省はなおさらです。そういう意味では教育行政は学校現場にとっていまでも外部的存在ではある。

しかし、ここで教員（組合も含む）から文部科学省まで含めた教育界という大きな括りで「内部」という言い方をしたのは、こうした従来の内外区分とは違う次元に焦点を当てるためです。すなわち、現在の改革を推し進めている原動力が、教育界の外側にあるさらにもっと大きな流れにあることに注意を向けたいからです。これがここでいう「外部」の意味です。

さてその「外」からの流れですが、現在の一連の改革は90年代後半以降に本格化した地方分権改革と、規制緩和改革に端を発します。前者については、内閣に設置された地方分権推進委員会が中心となって、機関委任事務制度の撤廃など自治体の裁量権限を広げる改革を断行しました。この流れは、たとえば現在ホットな議論となっている三位一体改革による税財源移譲問題として引き続き追求されています。

後者の規制緩和は、国による規制を民間活力重視の観点から見直すもので、教育は官製市場（公的規制が強い分野）の一角として位置づけられ、種々の改革提言がなされてきています。この規制改革もやはり内閣に置かれた改革審議機関によって主導されたものです。つまり、「官から地方へ」（分権化）、「官から民へ」（規制緩和）という構造改革が、ひとり教育分野にとどまらない総合政策として、内閣の強力な指導力のもとで推進されてきているのです。

これらの働きかけに対応して、旧文部省は中央教育審議会（中教審）に地方教育行政の改革について諮問します。地方分権推進委員会の答申を教育分野で具体化する必要があったからです。分権推進委の活動がなかったとしたら、この時期に文部省が重い腰を上げることはなかっただろうと思います。改革の発端は外側からきた。諮問を受けた中教審は1998年に「今後の地方教育行政の在り方について」を答申します。そこでは、中央—地方関係の分権化については分権推進委の結論がほぼそのまま踏襲されていますが、学校の自律性というテーマはこの答申が独自に取り上げたものでした。

改革の動因が「外部」から与えられ、検討の結果盛り込まれる内容に「内部」の視点が付け加えられる。こうした改革の進行パターンは、現在も所と姿を変え引き続き見られる特徴の一つになっています。ともあれ、この中教審答申が、旧文部省が今につながる教育の分権化及び学校の自立性を高める方針へと大きく方向転換を遂げた最初の契機とってよいでしょう。

分権化と規制緩和の流れの背後にあるのは、公共サービスを提供し管理する体制の構造改革です。財政危機、日本型福祉国家の行き詰まりを背景として、これまで国家が担ってきた公共サービスの全領域にわたる見直しが不可避になっています。その一環として、公共サービスの提供システムとしての学校が、従来の「国立」「公立」といった設置体制のまま、あるいはこれまでのような運営の在り方でよいのか、ということが問われているのだと思います。

今の教育改革に対しては、財政負担を減らす目的で公教育サービスを低下させるのはけしからんという批判が一方にあります。そういう危惧は確かにあるのですが、巨視的にみて、従来型の福祉国家体制の組み替えは、もはや避けて通れない喫緊の課題です。その中で地方の教育委員会や学校現場は、この改革をただマイナスとのみ受け止めるのではなく、裁量幅が広がり工夫の余地が生まれるチャンスとして捉え返すという、発想の転換が必要なのではないでしょうか。今の改革を前向きに受けとめる発想の転換です。

私はもともと歴史的な研究から入ったこともあって、物事を見る姿勢は基本的に“後ろ向き”なのです。過去を振り返ることで、私たちが今置かれている位置を推し測る。現在というのはいつも不確定です。その不確定さを、一方では危険性という相から捉え、他方では可能性の相において展望してみる。この両方の視座が必要だと思います。きょうはもっぱら可能性の面に的を絞りますが、歴史に徴すると安全でバラ色な可能性というのはじつはあまりない。それは常に何らかの制約や危険と背中合わせの中にあるという点も忘れないでおきたい。

さて、教育における分権化・自由化という方向に通ずる教育改革への模索は、これまでも何度か試みられたことがあります。もっとも記憶に新しいのは、1984年に中曽根内閣が設置した臨時教育審議会（臨教審）で、大胆な規制緩和や自由化が論議されました。た

たとえば、当時「文部省解体論」を掲げて論壇を賑わした香山健一氏は、戦後教育の機会均等理念の在り方そのものを批判し「教育の自由化」論を展開しました。しかし、この臨教審改革は当時は実現を見ることなく終わります。

教育改革の流れの話が出る時に、現在の改革を「臨教審以来の」とよく表現しますが、それは半分正しく半分誤っていると思います。というのも、政策の構想・内容面では連続している反面、その実現プロセスは一旦途切れているからです。臨教審があったから今の改革があるというよりも、実際の改革の推進力は先にみた外側の潮流によるところが圧倒的に大きい。「政策の中身」と「それがどう実現されたか」は区別して見るべきで、その観点からすると、臨教審がめざした教育改革の内容・方向は今と連続性があっても、その実現過程は断絶しています。当時の文部省は臨教審の自由化論にまっ向から反対論を展開して、事実上それを挫折させた。80年代当時は教育界「内部」の論理の方がいまだ優勢だったといえます。

さらに遡れば、1971（昭和46）年の中教審によるいわゆる「46答申」も、80年代の臨教審同様、既存の教育制度を大きく見直す改革案を提起しました。そこでは「自由化」ではなく「先導的試行」という言葉で改革を表現しています。たとえば幼少連携や中高一貫教育といった先導的な取り組みを10年間ほど試行して、逐次評価をしながら本格的な導入をめざすといった提言です。これには義務教育を所管する文部省初等中等教育局が、そもそも先導的な試行という政策枠組みそのものが受け入れ難いと反発し実現しませんでした。こうした反発は今でも学校現場でよく見受けられます。子どもたちにとって一回きりの学校経験を実験材料に使うとは何事か、と。

現在始まっている改革のうち、学校選択制はすでに46答申の時にもアイデアとしては出ていました。臨教審ではもっと過激に、民営化を含めた規制緩和によって学校教育に競争原理を導入するという議論がありましたが、当時の文部省と教育界がこぞって反対し挫折した経緯があります。

つまり、70年代中教審でも、80年代臨教審でも、就学校指定制や学校設置権の専管にみられるような、もっぱら行政という「公」が学校を管理・統制するシステムを、もっと柔軟なものに転換しようとするアイデアは出ていたのです。しかし現実には、70年代も80年代も、公立学校の全国一律での整備と管理をもって教育の機会均等政策の中核とする国の基本的な政策枠組みは変更されることなく、旧来の政策実施プロセスが続いていました。その意味では今回の教育改革は70年代以来3回目の試みともいえる。

2 学校設置と管理運営の自由化をめぐる

地域・市民が学校づくりにどこまで関われるか、ということは分権改革の大きなポイント

トです。地域・市民の手で新たに学校をつくる「学校設置の自由化」と、既設の学校運営のあり方をつくり変える「管理運営の自由化」の二つの問題に分けて考えてみます。

現行法制で、学校を設置できる主体として認められているのは国・地方公共団体・学校法人の三つだけです。すなわち国立か公立か私立か。日本では学校法人立の私立学校も公教育の一環として位置づけられているので、行政が認可する形をとっています。学校の管理運営については、現行法制は設置者管理主義の原則を採っており、公立学校では学校の設置主体である教育委員会が同時に学校の管理責任者でもあるというかたちです。

2004年3月に出された中教審答申（「今後の学校の管理運営の在り方について」）では、「地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校」と「公立学校の管理運営の包括的な委託」の問題が改革テーマとして取り上げられました。これを受けて文部科学省は保護者や地域住民が学校の管理運営に参加し、校長や教員の人事への関与も可能になる「学校運営協議会」の制度化に踏み切りました。これは、地域による学校運営への制度的参画への大きな第一歩といえます。「第一歩」という訳は、この協議会を置くか否かの決定が教育委員会の裁量に委ねられているからです。制度化してもよい、という法律はできたけれども、実際にどの程度導入が進むのか、今後の広がり具合は各教育委員会の判断にかかっています。

学校設置の自由化について見ると、学校法人になるための校地や校舎の所有要件など一部緩和が行われました。株式会社やNPO法人による学校設置については、構造改革特別区域（特区）での例外措置として認めています。しかしこれらは主に私立学校を対象とした改革であり、公立学校に関しては、先の学校運営協議会に見られるように管理運営の一部自由化にとどまっているのが現状で、設置の自由化には手がつけられていません。

公立学校の管理運営の包括的委託問題の焦点は、公設民営方式の可否にあります。もしこれを認めるとすれば、言葉上は「管理運営」の委託ですが、実質的には学校の設置に限りなく近い意義をもつこととなります。規制改革の一環として内閣から検討を求められた文科省・中教審は、公立学校の管理運営の包括的委託は特区における例外措置として、しかも幼稚園と高校かぎりでは認めるとの方針を打ち出しました。逆にいえば、小・中の公立義務学校は特区であっても許容しないという判断です。

例えば、私の住む上越地方はほとんどが農村部で、しかも多くの中山間地区を抱えています。地域の論理からいうと、そういう所こそ小さな学校をきめ細かく置いておきたいのですが、財政効率が悪いため、行政施策としてはいくつかの小規模校をどこか一つに統合しようという話になります。しかしこれは住民にとっては不都合なわけです。たんに通学距離などの面で不都合というだけにとどまらず、場合によっては一つの学校が消えることによって、かつてそこに成立していた地域共同体や生活空間そのものが崩壊の危機にさらされることとなります。そういう場合に、公設民営の形で小規模校を残せないか、といっ

た工夫は今のところまだできません。

都市部では、台頭する私立学校への対抗策や大規模人口を抱える中での多様なニーズを背景として、学校選択制や公設民営方式への期待が語られる一方、農村部ではそうした事柄は無縁の話だと思っている人が少なくない。けれども、例えばNPO法人立という形で、お年寄りへのケアサービスと子どもの教育を同じ校舎の中で提供するとか、自然体験・里山体験を活かした学校づくりと不登校の子どもへの対応を結びつけるなど、さまざまな規模や形態で学校を設立維持できる条件があれば、住民が主体となった地域のなかの学校づくりがもっと多様に展開できるはずです。

3 教育のミニマム保障と教育者の「政治性」

分権化の推進で教育におけるナショナル・ミニマムの問題が問われます。とりわけ争点になるのが教育費保障です。

文部科学省は義務教育国庫負担金を教育費にしか使えないおカネとして維持すべきだと主張してきました。しかし、いま議論されている「三位一体の改革」では、国が最低限の財政保障はするけれど、何にどう使うかは自治体の裁量に任せる、つまり一般財源化することが検討されています。

教育費を地方交付税のように一般財源化すると、それがいつのまにか橋や道路などの建設費に化けてしまうのではないかとの危惧が教育関係者の間では概して強い。そういう懸念がないとは言いきれませんが、国がいちいち使い道を指定しないと自治体は教育保障に金を回さなくなるという危惧は極端に過ぎるでしょう。地方政府が住民の信頼を維持・獲得するうえで教育はとても大きな存在です。

教育、福祉、道路交通、産業振興などすべてを含めて、公共政策の優先順位どのようにつけるのか。それを地域で決めるというのが自治・分権の基本です。全体的な政策論議の過程を市民へ開示して、地域みずからが選択し決定するという経験をしてみないことには、いつまでたっても実質的な自治・分権は進みません。先般出された中教審答申（「新しい時代の義務教育を創造する」2005年10月）にもありますが、これからは地域と学校が主体となって、ローカル・オプティマム（地域ごとの最適条件）を模索していく必要があります。

国の予算は、もはや各政策分野を所管する省庁ごとの積み上げ方式では立ち行かないため、内閣府のような総合的な調整部局による政策統合のウェイトが高まる傾向は、この先政権が替わっても基本的には変わらないでしょう。必要に応じた潤沢な資源を確保するのが難しいのは教育も福祉も医療も、どの領域でも同じです。

低成長下の限られた財源でどのように公共サービスを組み立てるか、国民全体で考えな

ければいけない時期に来ているのだと思います。従来の税財政構造を所与とした公共サービスの提供システムは組み替えを迫られており、教育だけ例外というわけにはいきません。むしろ教育関係者は、教育を疎かにしてはいけないと主張し続けるべきですが、そのような全体状況は認識する必要がある、だからこそ市民・地域の活力を生かす方向が模索されているのです。

いま、それを教育の分野で実践し注目すべき改革を実現しているのは主として知事や市長などの首長たちです。直接指導する場合もあるし、思い切った人事によって活動の場を与えて、あとは教育関係者に任せるという場合もある。しかしそれは今のところシステムとして根付いているわけではなく、首長の個人的な才覚に頼っているのが現状です。今はまだ大きな財源と権限を国が握っているため、中央レベルでの政治主導による改革が進んでいますが、地方への財源移譲と権限の委譲がもっと進めば、いずれ否応なく地方レベルでも政治主導の改革が本格化していくはずですが。

こうした状況においては教育界のリーダーにも政治的な折衝力、コミュニケーション能力が問われてきます。政治は政治家に任せていけばよい時代は終わって、これからは教育者も良い意味で「政治的」になるべきでしょう。かつては「政治的」などというと、日教組と旧文部省の代理戦争とか、イデオロギー的な対立にすぐ結びついたので、それに懲りて教育現場では「政治」には関わりたくないという意向が今でも強い。しかし、中央主導ではなく地域主導の教育自治を実現するために、教育者がいかにして良い意味で政治的になれるかということは、今後の重要な課題のひとつです。

4 なぜ現場では「強要感」「徒労感」が強いのか

現在の改革動向をチャンスと受け止める発想の転換、と先に述べました。しかし現実の学校現場では、裁量や自由度を拡大する方向の改革なのにもかかわらず、必ずしもそうは受け止められず、むしろ「強要感」や「徒労感」の方が広がっているように見えます。それはなぜでしょうか。

分権化について審議した1998年の中教審での議論を見ていて、なるほどと思ったことがあります。この審議会には地方の教育長や校長も呼ばれて参加していたのですが、最初の頃は、“今なぜ分権化や学校の自律性といった改革が必要なかわからない”といった当惑の声が強かったのです。つまり、教育長や校長たちにしてみれば、自分たちは今までこんなに努力して取り組んでいるのに、どうしてこんな改革をしなくてはいけないのか、と。

冒頭で述べたように、現在の改革の発端は外側から来ていて、文部（科学）省は政府の中の一省庁ですから、内閣に置かれた分権推進委員会などの権威づけされた審議機関が言

っている以上、何らかの対応をしなくてはならない。しかし、中教審に呼ばれた教育関係者にとっては、政府全体の改革の一環として現われていることについて、教育に内在的な問題は特にないと認識している。つまり、なぜいまこういう改革が必要なのか、教育界「内部」にとっての積極的な理由が見いだせなかったわけです。

似たような状況は今でも続いています。改革の検討が外在的なきっかけによって始められるため、出てくる結論は微温的というか、最大限譲歩してこうなった、という形になりがちです。いきおい改革メニューは断片的になりやすく、政策の一貫性も明らかではありません。しかし、検討して決めた以上は教育委員会と学校現場に下ろす。かつては「こうしなさい」と一定の方向付けのある、なかば画一的な「指導」が下りてきましたが、最近では「現場の判断に任せる」、「どうやるか主体的に考えよ」といった伝達形式になっています。学校現場では、そういうスタイルに慣れていないので非常に戸惑う。

端的な例は、昨今の「ゆとり教育」をめぐる方針です。基礎学力重視に戻すのか、ゆとり教育を進めるのか。次から次へと一見矛盾したメッセージが伝わってくるので、教育現場は混乱してしまいます。先生方に訊くと、皆さん一様に、ここ5～6年、途端に忙しくなったとおっしゃいます。

そうした状況をむしろチャンスだと思いますか、それとも「またか……」と“改革疲れ”を感じていますか、と尋ねると、だいたい二分されるのです。同じ一人の中でも両義的である場合が少なくない。それはつまり勤務校の状況や校長先生のリーダーシップ次第という面が大きいわけで、こういう校長先生がいるのであれば前向きに考えられるけれど、そうでないならやはり徒労感が強い、と。

これもあれもと首尾一貫しないメッセージが次々と施策として下りてきた時に、それに丸ごと一律に対処しようとするのではなく、あえて“手を抜く”部分と、本気で取り組む部分の優先順位づけができる校長先生なら、現場は徒労感に陥ることなく元気でしょう。「校長先生、今ゆとり教育といわれているのに、こんなに基礎を重点的にやっつけていいんでしょうか?」「私が責任を持ってきちんと説明する、大丈夫だ」といえるのか、そうでないか。あるいは、教育長や地方の政策担当者がそうした戦略的思考を持ちながら事に当たっているかどうかによって状況は大きく違ってきます。

これまでの分権改革では都道府県レベルの自由裁量権の拡大が主要目標でしたが、その先に市区町村レベル、そして最終的に学校現場にどこまで権限を下ろし裁量を拡大するかという課題があります。そこで鍵となるのは各段階で下ろされた権限と裁量を使いこなせるリーダーの力量です。

学校現場では校長先生のリーダーシップが決定的ですが、それは必ずしも「みずから先頭に立って引っ張る」型だけではありません。上越市内の学校でこんな例がありました。そこでは、いわゆる職員会議は4月の年度始めに1回開くだけです。その代わり月に1～

2回、学級経営で抱えている問題や成功事例などについて各自がレポートを提出し、それについて検討しあう会を開きます。これは随時外部にも公開される形で行われます。形式的な会議を廃して時間的ゆとりを生み出すとともに、実質的な議論ができる「場」を設定し、互いの学びあいを促進する仕掛けづくりに意が用いられています。

その結果、管理者としての校長のトップダウンではなく、各々の教師が対等な立場で自発的に学校づくりの一翼を担っていかこうとする態勢が生まれました。こうしたコーディネイター型もリーダーシップのひとつの在り方です。

5 全国一律テストによる評価の落とし穴

分権化、学校の自律性拡大への動きの一方で、教育水準の維持を図るための全国的学力評価が検討されています。それが、国家基準としての学習指導要領による「事前の管理」から、「結果の評価」への移行という文脈でなされるのであれば明快な改革といえます。

そうではなく、従来型の事前評価・プロセス管理の方式を大枠として維持しながら、なおかつ結果に基づく統制を新たに付け加えるのだとしたら、現場の先生方にとっては厄介な業務がまた一つ増えるだけかもしれません。下手をすれば、過程も結果も両方とも管理するという学校現場に対する二重の締めつけとして機能してしまう危険もあります。

文部科学省は2007年度から小学校6年生と中学校3年生を対象に「全国学力テスト」を実施する方針を固めたようですが、昭和30年代の「学テ」（全国一斉学力テスト）の再来にならないかと、いささか危惧しています。学習指導要領という国が定めた基準がある以上、その定着度を調査し検証すること自体は一定の行政的合理性がある。かつての学テにもその面があったことはたしかです。しかし、やり方には大きな問題があった。まずなぜ一斉悉皆テストでなければならないか必然性に乏しかった。しかも当時は強い反対運動のなかであえて強行した。

結果として独り歩きしたのは都道府県ごとの順位競争です。その順位が、例えば企業誘致の有利・不利に影響し経済開発に波及するので、点数を上げるための画策が教育現場で行われました。最悪の例では、テスト中に教師が巡回しながらこっそり解答を見せたり、成績の良くない生徒をテスト当日に休ませるなど、およそ教育とはかけ離れた事件まで起きました。

たとえ意図は合理的でも、かつての学テと同じような方法で実施するならば、現場では再び平均点を上げることに腐心する事態を招かないという保証はどこにもありません。

評価の制度設計には、さまざまなものがあります。例えば、成績を一律に測るのではなく、入学時の子どもたちの水準を測定しておいて、卒業時にそれがどれだけ上がったか評価する。つまり、その学校がスタートラインからどれだけ一人ひとりを引き上げたかを評

価するのです。あるいは、評価を数値化するだけでなく、作文や工作、調べ学習など日頃の活動経過や学習履歴をファイルしておいて、その成果を評価する。そのような前向きな実践や提言はいくつかあるし、外国の事例も参考になるので、必ずしも全国一斉一律テストだけではない評価の制度設計について、これから議論が活発になることを期待します。

地方へ財源や権限を移したら、国が達成度をチェックし教育水準を維持管理する何らかのシステムは必要です。けれども、意図とは裏腹に教育現場に予期せざる結果をもたらす場合もあります。そのこと自体を織り込んだ政策決定がなされるべきなのですが、実行可能性と予想される帰結の検討を踏まえた上で導入し、検証しながら修正していくという政策枠組みがまだ確立していないので、なおさら危惧されるのです。最低限でも、過去に実施された学力テストの方法的問題点や功罪について十分検証した上で実施構想を練るべきです。

先にも述べた 46 答申の「先導的試行」では、数年間のスパンで検証しつつ導入するという政策アイデアが提唱されました。今の教育改革の進め方は、政治主導で期限を切り官僚が実施せざるを得ない環境をつくっています。かつては「検討する」と書いてあれば官僚としては「限りなくやらない」を意味したのですが、近年の内閣府などの政策文書では「〇〇年度内に検討して結論を出すこと」と期限が明示されるため、速やかに対応せざるを得ません。

その点では確かに改革の実施率とスピードは上がったのですが、やりっ放しになっているものも多い。改革進行の途上で一定の期間ごとに検証し微調整できる仕組みをビルトインしておく必要があるでしょう。

6 「事前評価」と「結果の評価」

では、日本の教育行政の大枠は「事前評価・プロセスの管理」から「結果の評価」へと移行できるのでしょうか。この問題に対して明確に結論を出すのは極めて難しいといわざるを得ません。

例えば昨今の教育改革論議でよく引き合いに出されるイギリスのオフステッド(OfSTED=Office for Standards in Education : 教育水準局)は、日本の学習指導要領に相当するような事前評価システムが存在せず、実質上それぞれの学校が「何を」「どのように」教えるかが自由裁量に任されていた伝統の上に成り立った制度です。もちろんイギリスも現在は共通のナショナルカリキュラムを設けていますが、日本のように教科毎の時間数や学年・単元別に教えるべき具体的な事項まで詳細に規定しているわけではありません。到達目標となる一般的水準を掲げて、それを達成するために何をどこまで教えるか、どのような教材を使うかは、あくまでもそれぞれの地方機関と学校の裁量に任されています。

だから各国の教育システムの歴史的伝統を考慮する必要があります。教科書検定と指導要領によって「何を」教えるかを事前管理されている日本の学校教育に、イギリスのようなシステムをそのまま導入すればよいというわけにはいきません。

日本の教師は「どのように」教えるかについては世界有数の力量とノウハウを持っています。しかし、そもそも「何を」教えるべきか、とは考えてこなかったし、それを考えてよしとする教育政策・行政の枠組みも存在しませんでした。

むしろ逆に、かつて民間教育運動が掲げた教育課程の自主編成活動に対して、教育行政側はこれを抑圧することに力を注いだ時期がありました。現在の教育行政は、現場がもっと主体的に考えてくれなくては困るという姿勢になっているわけですが、ある意味でこれは自己矛盾です。戦後の教育行政は、教師や学校現場がみずから考えることを奨励するのではなく、むしろそうした動きを刈り取ることに加担してきた側面があったことは否めない事実だからです。

このような史的経緯も手伝って、日本の教師は「何を」教えるかを考える機会を失ったかわりに、「どのように」教えるかに関しては多くの試みが蓄積されてきました。教えるべき内容は国の基準としてある程度確定していて、その枠内で優れた教育方法を現場で編み出して実践するというのが、日本の学校教育の高い水準を維持してきた良き伝統ともいえるのです。

そう考えると、一つの思考実験として、教科書検定と学習指導要領による国の評価システムを維持し続けるのなら、さらに出口まで国がチェックする必要はない、との考え方も成り立ちえます。国が全国一斉テストなどしなくても、子どもたちの到達度を熟知しているのは現場の先生方です。受け持ちの子どもたちの学力を向上させたい、そのためにいろいろ工夫するのが腕の見せどころだと多くの教師は考えているわけです。

時間と資源さえ与えられれば、国がチェックの枠組みをつくるのは別のレベルで、例えば学校ごとにあるいは地域のレベルから学力水準保障の道筋はつけられるのではないのでしょうか。むしろ、そうした熱意と能力のある先生だけを前提にした制度設計はできないので、やや理想論に過ぎるかもしれませんが、全国悉皆テストによる結果評価だけにこだわるよりも、現場の先生方の力量と創意を最大限に引き出すような評価制度、支援策がもっと探られてよいはずです。

7 改革を担う「国家」「市民」「市場」3軸の関係

ここで少し巨視的な見地から論点を整理するために、現在の教育改革を担う「3つの軸」の対抗／連合関係について触れておきます。それは、「国家」、「市民（地域）」、「市場」の3軸です。あえて単純化すれば、「国家が管理するべき」、「市民や地域に委ねるべき」、

「市場に委ねるべき」とする3派が相互に対抗／連合しつつ現在の教育改革は進んでいるといえるでしょう。

これまでのような国家統制を分権化・自由化によってどこまで緩和していくか。この争点においては、市民や地域を主体に考える人たちと、市場原理に任せればよいと考えるグループは手を結べるわけです。反・国家統制、反・官僚主義という点では同じ方向をめざしています。

けれども、次第に自由化・分権化が進んでいくと、市民・地域派と市場派の間に矛盾が現われてくる。経済のグローバル化の中で日本が国際競争に生き残っていくための人材育成戦略といった争点になると、市場派はむしろ国家派と結びつく。その局面では市場派と国家派が手を結び、それに対して地域自治の観点からグローバリズムの奔流に巻き込まれることに警戒感を抱く市民派が対抗するという関係になるわけです。逆に、分権化のもとでも、教育の機会均等や水準保障を市場原理よりも優先させる点では、国家派と市民・地域派が連合して、市場原理派と対立する関係になります。

それから、これは日本に限ったことではありませんが、新自由主義的な立場の市場派は、概ね道徳主義者でもあります。家族、郷土愛、伝統、宗教といった精神的な価値観や、国民国家としての一体性という主張とセットで自由化・市場開放を語るのは新自由主義者にごく普通にみられる姿勢です。したがって、この点においても市場派と国家派は互いに協調的です。

かつてのイギリスのサッチャー政権とアメリカのレーガン政権、そして現在のブッシュ政権まで共通して、新自由主義と新保守主義は表裏一体です。市場原理優先の社会で富者と貧者の格差が拡大してくると、社会秩序を維持するため、階層間の対立を回避する紐帯を強めなくてはならない。最も緊密な紐帯は、家族・郷土・宗教・国家といった伝統的な枠組みの中にあります。市場原理主義を推し進めていくとそうした精神的な結びつきが破壊されてしまうので、それをつなぎ止めるために道徳や宗教といった価値観が重視されるわけです。

先に、日本の教育行政は教科書検定と学習指導要領で入口をチェックしていると述べました。学習指導要領については、内容の簡素化や、運用面での弾力化といった形でそれなりの改革がなされましたが、なぜか教科書検定については規制緩和・自由化の文脈で議論にすら上っていません。とりわけ義務教育の領域では、国が教育内容をチェックするために教科書検定は必要と考える点で、国家派と市場派の間で暗黙の合意ができていますからでしょう。

市場派が教科書検定の廃止を主張しないのは恐らく、グローバル化した経済競争に生き残るための人材育成という点でも、広がる階層格差を繋ぎとめるための精神的紐帯という意味でも国民国家の枠組みを必要としており、そうした要請を具現化する手段として検定

教科書を位置づけているからだといえます。これは国家派の意向ともぴったり重なり合います。

8 政策決定と実施過程に現場の声を反映する回路を

こうした3軸の対抗・連合関係の中で、現場の先生方が今どのような風にさらされているかといえば、「公共サービスの一環としての学校」という位置づけの強化です。

よく、自分は「教員」ではなく「教師」なんだ、という言い方をする人がいます。そこには、単に公務員としての制度組織の一員というのではなく、自分なりの教育観と子ども観を持った一人の人間教師なのだ、という捉え方と自負があります。とくに熱心な先生方の中でこのような考え方が根強く、それは日本の教育の良き伝統の一つであるといってもいい。

しかし、「教員ではなく教師」の部分が、公共サービスとしての学校教育という位置づけと、うまくつながっていなかったきらいがあるのではないのでしょうか。こうした発想は、下手をすれば、供給者側の独善に陥りかねない。古き良き「熱血教師」の在り方と、「公共サービスの担い手」としての在り方を、どのようにつないでいくか。課題はそこです。

そのつなぎ方が今は、公共サービスだから第三者評価・チェックを厳しくするとか、夏休みの勤務状況を厳格に管理するといった、教師への風当たりを強くする方向へ行きがちなのですが、そうではなく、古き良き伝統的な教師像と、納税者すなわち市民のエージェントとして公共サービスを提供する教師像とを、いかにうまくつなげるか、という観点が大切です。それが実現できれば、人間「教師」像と、公共サービスの担い手としての「教員」は矛盾せず一人の中で調和するはずです。

その道筋をどのようにして開くのかは非常に難しい問題ですが、やはり一つには、川上から一方的に吹いてくるだけの今の改革の風向きを少し変える必要があります。

現場の熱心な先生方と接していてよく感じるのは、政策や行政の決定過程に現場の声をフィードバックする回路を設けて欲しいという要望です。これは非常に重要な点です。

国の意図がどれほど良くても、政策が現場に下りてくる過程で様々な解釈や受け止めがなされ、必ずしも意図通りに展開しないというケースは多い。文部科学省が考えていることを本当に実現するのだったら、現場の実情を踏まえてこうしてもらうのが得策ですよ、という現場の先生方の声を反映させる回路作りを模索すべきです。

川上から一方的に吹いてくる風を一旦受け止め、その回路を通じて吹き返すことは、“改革疲れ”をチャンスに転換するためのひとつの道筋になるでしょう。

※本章（4章）は、『BERD』（ベネッセ）No.3（2006年1月）に掲載された同タイトルの文章がもとになっている。掲載時に紙幅の制約で削ったわずかな箇所を復元した以外は、ほとんどそのままである。なお、原文には図表が二つ使われていたが、本章では割愛した。

教育政策変容の分析枠組み・試論
—政策内容と政策形式の区別について—

荻原克男（上越教育大学）

1 なぜ区別枠組みなのか

近年の教育政策変容をどう見るかという問題

- a 政策の内容面に注目した議論が圧倒的に多い。政策の変化＝政策内容の変化という捉え方。（eg. 次のような説明構図；規制緩和や市場化といった変化／日の丸・君が代などの国家主義的性格の不変化あるいは再強化、「新自由主義」と「新保守主義」等々）
- b 政策変容を分節化して捉える必要〔分析的関心〕；これまでの認識構図，対置図式では捉えられない状況の出現〔価値的・評価的関心〕。（eg. 反官僚統制という点では「新自由主義」と国民教育権論は共通性をもつ）

全体的文脈を無視することなく，個別的文脈のなかにある可能性をいかに探るか。個別性のなかにも動的な全体性を見いだすこと（神は細部に宿る）

- c 教育（行政）研究における理論の貧困：特殊な用語で特殊性を語るのではなく，普遍的な用語で特殊性を記述すること。少なくとも隣接社会科学と対話可能な理論の構築をめざすこと

2 政策内容／政策形式の区別

2-1 定義

2-1-a 政策内容

政策として打ち出された内容体系，ないし行政施策に盛り込まれた政策内容。これらは例えば，民間機関あるいは政府審議会等によって構想・立案された政策提言文書の形で，また中央や地方の行政機関によって企画・採用された施策プログラムといった形で観察される。

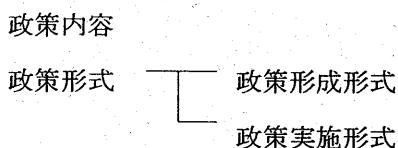
「政策内容」は，それにかかわる概念，集団，機関，主体などの諸種のカテゴリー間の境界とその相互関係を正統な秩序として定式化する働きをもつ。政策内容の変化は，これら諸種のカテゴリー関係の変化として表現される。eg. 新たなカテゴリーの導入（学校選択），意味変化（「機会均等」，学習指導要領の「基準」性），既存カテゴリーの消失や組み替え

（「義務教育」概念の放棄，社会経済生産性本部1999，行政事務区分の変更—法定受託事務・自治事務—）

2-1-b 政策形式

政策内容が推進・実現される場所の形態・様式。これはさらに、政策の形成過程においてみられる形態・様式、すなわち政策形成形式と、政策の実施過程におけるそれ—政策実施形式—の二つに下位区分することができる。「政策形式」は、政策内容がどのような形で推進・実現されるかを条件づける正統的な^[1]コミュニケーション形式である。ここでいう「形式」とは、ある行為に接続される行為（コミュニケーション）の選択を条件づけるコンテキストというほどの意味である。それは具体的には、政策遂行の機構や手法、組織の作動様式、関係者の相互作用のあり方などとして観察される。eg. 政策形成形式の違い（中教審と臨教審、文部科学省と内閣府）、政策実施形式の違い（首長部局と教育委員会、指導行政による規格づけ、学校指定と学校選択）

以上の区別論にもとづき、教育政策変容を捉える視点として、さしあたり下記のような、①政策内容、②政策形成形式、③政策実施形式、の3つが識別されることになる。これら諸側面のうち、どれが、どのように変化したのか、あるいは何が依然として変わらないままなのか、といった形で対象を分節化して捉えることがその趣旨である。



2-2 分析への適用

2-2-a 政策内容と政策形式との齟齬

上のような区別論にもとづいて、荻原（2001）では、1990年代後半期の教育政策は、政策内容の面では大きな変容が認められるものの、政策実施形式の側面では従来型の特徴—指導機能を通じた規格化の浸透という行政コミュニケーション形式—がなお持続している、との仮説を提示した。すなわち従来型の政策実施形式を通じて、教育改革の推進（政策内容の変更）が企図されている、ということである。ここから、政策実施形式は、政策内容の変化からは相対的に独立したものである可能性が示唆される。

政策形成形式についてはどうか？1990年代以降の変容過程をみると、政策内容の変更は、政策形成形式の変化を通じて引き起こされてきた。ここで主に想定しているのは、内閣・執政部レベルでの「外部」的な圧力による文部（科学）省の方針変更である（eg. 行政改革委員会→規制改革委員会→総合規制改革会議、地方分権推進委員会→地方分権改革推進会議、行政改革会議、行政改革推進事務局）。

→理論仮説：政策内容と政策形式とはそれぞれが相対的に独立して変化しうる。

2-2-b 近年の改革過程にはらまれる矛盾

<政策形式を変えようとする政策内容>の問題（eg. 地方分権一括法、学校の「自律性」拡

大施策, 学校評議員....)

これまでの政策形式を変えようとする政策内容が, 従来型の政策形式を通じて媒介されることにともなう矛盾。(eg. “裁量を生かせ” “みずから工夫せよ” といった要請が上からの圧迫として現場に降りている事態)

次のようなパラドックス: < “政策形式を変えよ” という政策内容 > が, a) 実現される = 既存の政策形式が依然として有効に機能。b) 実現されない = 既存の政策形式がそのまま維持される。

→理論的仮説: ①政策形式が政策内容のあり方を規定する。あるいは②政策内容と政策形式が入れ子関係になっている政策は矛盾をかかえる蓋然性が高くなる(?) (eg. 教基法改正を目論んだ臨教審が, 結局目論見どおりには進まなかった理由。地方分権一括法への各省庁の対応が消極的だった理由, ?)

*こうした矛盾への一つの対応形態として教育特区 (cf. 高野良一2002)

2-3 政策内容と政策形式の変化を記述するための試み

B. バーンSTEINからの示唆; バーンSTEIN (2000) Bernstein (2000)

ここでは, いくつかの鍵となる概念について記す。

なお以下では, 政策内容と政策形式を記号で表す。

政策内容 (C) policy content (cf. ⇒Bernstein's 'Classification')

政策形式 (F) policy form (cf. ⇒Bernstein's 'Framing')

2-3-a 規定性の程度・強度

→CとFそれぞれの存在形態 (諸様態modes) を表現する。

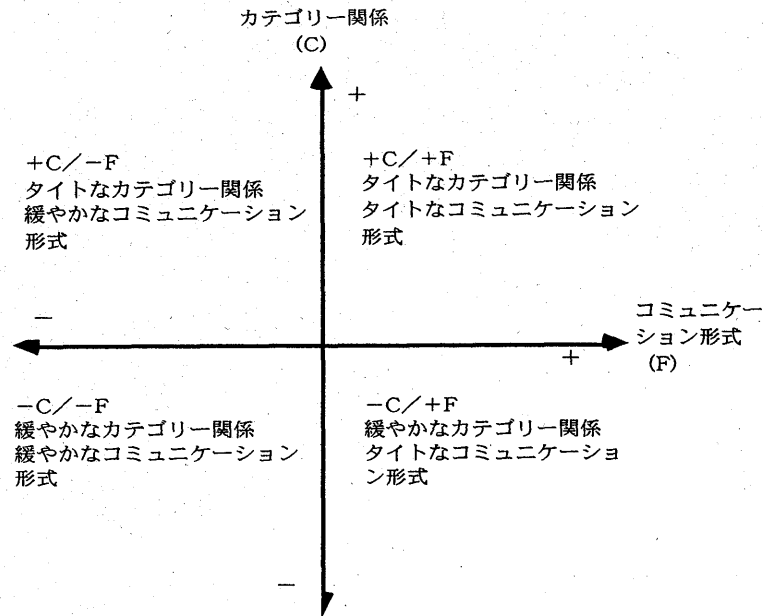
以下では, 政策内容=カテゴリー関係, 政策形式=コミュニケーション形式, として扱う (2-1の定義を参照)。

・タイトな政策内容 (+C) : カテゴリー間の境界が明確, 相互の疎隔度合いが大きい。諸カテゴリーが厳格で規定性が高い。

・緩やかな政策内容 (-C) : カテゴリー間の境界が柔軟, 融通性が大きい。諸カテゴリーは弾力的で規定性が低い。

・タイトな政策形式 (+F) : コミュニケーション形式の枠づけが厳格。誰が誰をどのように統制するかに関する規定性が高い。

・緩やかな政策形式 (-F) : コミュニケーション形式の枠づけが緩やか。誰が誰をいかに統制するかについての規定性が低く, 事態の進行は関係者間の相互行為に多くが委ねられている。



*要検討：第4象限の $-C/+F$ という類型は成り立つか？単純に考えると、カテゴリー関係の規律性がルールになればなるほど、コミュニケーション形式における規律化の度合いも弱まると想定される。しかし、現在日本で進行中の教育改革政策は、この単純な想定がそのままでは当てはまらない事例を示しているとは言えないか（問題1）。つまり、法令上の基準や標準などの規律性はたしかに緩やかになり、裁量幅も拡大しているのであるが、実際のコミュニケーション形式、とくに実施過程でのそれは、さほど変化していないよう見える。もしこの観察が妥当だとしたら、それはどのように説明されるか（問題2）

問題1は基本的には、経験的観察によって判断すべき問題である。問題2に関しては、日本社会では、人々の間の実際の行為連関（とくに集合的行為）は、カテゴリー（言説）ベースでよりもむしろ、コミュニケーション形式優位で展開される特徴がある、という説明がありうる（cf. 丸山真男の古層論、阿部謹也の世間論）。つまり、カテゴリー関係がルールになったにもかかわらず、その下での実際の行為形式の規律性がさほど下がらずにいるのは、コミュニケーション形式という（カテゴリー関係とは別の）ルールが機能し続けているからである……という可能性。

しかし他方、カテゴリー関係がまったく存在しなければ、行為の統制も不可能、あるいは少なくとも困難を極めるだろう。すなわち、コミュニケーション形式は、必ず何らかのカテゴリー関係を前提としている。したがって、ここでの議論についていえば、どのような規律度合いのカテゴリー関係の下で、いかなる性格のコミュニケーション形式が存続されるかが問題となる。あるタイプのコミュニケーション形式が維持される、カテゴリー関係におけるloosenessの限界ないし閾値があると想定される。

2-3-b 内部／外部の区別

(C) の内部的関係／外部的関係

(F) の 内部的な性格／対外的な性格

これに2-3-aで区別したそれぞれの強度、規律度を重ね合わせる。

例えば、先述の1990年代における、内閣・執政部に置かれた改革機関の活動を通じた教育政策の内容変容；政策形成形式の対「外部」的關係の変化。この事態を、文部（科学）省を中心とした政策形成の視点からみれば、政策形成形式の対「外部」的な規律性が弱まったこととして記述できる。

あるいは、先の＜政策形式を変えようとする政策内容＞の問題を別の角度から説明：学校選択、学校評議員制、アカウンタビリティ、民間人校長、等々の新たな政策メニュー（内容）は、いずれも従来は想定されていなかった「外部」的コミュニケーション過程を、主として学校に対して引き入れようとする（学校「内部」から見ると直面させられる）ものといえる。すなわち、既存のコミュニケーション形式の対「外部」的な規律性を弱めるようとする政策内容と、「内部」的な規律性が依然として強いままの現状との矛盾、相克。

*注意点：上記の例にもみられるように、内部／外部の区別論は実体的な概念ではなく、あくまでも観察者が対象に応じて設ける区別である。したがって、議論の対象、観察する単位によって、外部／内部の境界はおのずと異なってくる。→いわゆる「自治」の単位を固定化しないメリット（？）「教育自治」の多様な形態・可能性について検討の視野に入れる。この点でたとえば、教育法学の定説にいう内外事項区別論とはまったく発想を異にする。

*いわゆる「自治」「教育自治」概念との関係（eg. 高野2002, 坪井2002。対外的な自律性と内的な自己統治性）。

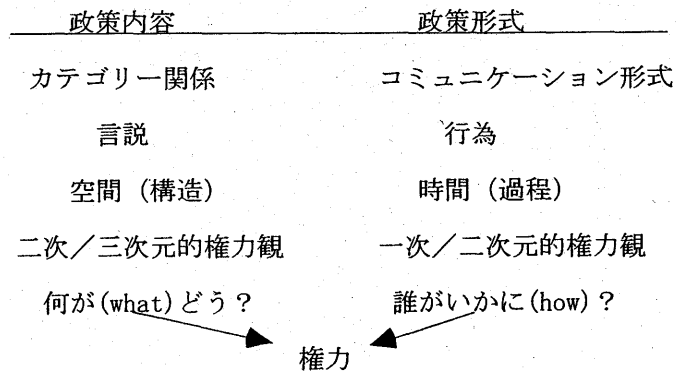
3 政策内容／政策形式の枠組みと権力論

3-1 政策内容と政策形式との関係

一般的仮説（命題）

- ①政策形式は、政策内容が秩序化している正統なカテゴリー関係を選び、媒介する働きを担っている。
- ②しかし、政策形式は正統的カテゴリー関係を具現化するだけでなく、場合によって、そのカテゴリー関係に対する変化をも媒介する。
- ③あるタイプのカテゴリー関係に固有の（排他的）媒介形式があるわけではない。特定の政策内容が異なる政策形式によって媒介されうるし、また異なる政策内容が特定の政策形式を通じて実現されうる（荻原2002a：120）

3-2 権力論との関連づけ



*ここでいう、二次元的権力観とはいわゆるアジェンダ設定、あるいはBachrach and Baratzのいう非決定 (nondecision-making) の問題である。そこでは、ある争点、政策内容だけが政策過程に表出され、ある争点は排除、隠蔽される。対して一次的権力観とは、可視的な影響力関係に対応する。いずれもある利害・争点を選択的に媒介する働きをもつ。バイアスの動員 (シャットシュナイダー)。 (Lukes, 1974)

3-3 規格化 (normalization) する権力

・所与のカテゴリー関係のなかでの、特定のカテゴリーの規格化。これが事実上、標準として機能していく (標準化, 平準化, 差別化, 種別化)。規格であり標準であるNormの提示 (これらの規範・標準は単一的とは限らない。むしろ複数の次元・スケールの組み合わせからなる複合的秩序を成していることが多いだろう。特に近現代社会では。) こうしたNormによる社会の管理, 統制。

・このNormからの距離を測ることによって、様々な機関, 組織, 主体を分類することが可能。そのことを通じて、各機関・主体を主体化/従属化する (Subjectification/ Subjection)。 (eg. 良好な/不良な, できる/できない, 望ましい/問題あり.... etc ; これらそれぞれの程度, 評価基準に関する階層秩序の形成)

(参考文献)

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962) The Two Faces of Power. *The American Political Science Review*. Vol. 56.

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1963) Decisions and nondecisions: Analytical framework. *The American Political Science Review*. Vol. 57.

バジル・バーンステイン (2000) 『〈教育〉の社会学理論』 (久富善之他訳) 法政大学出版局

Bernstein, B. (2000) *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research and Critique* (Revised Edition). Rowman&Littlefield

Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*, Macmillan (中島吉弘訳『現代権力論批判』1995, 未来

社)

- 荻原克男 (2001) 「1990年代教育政策『変容』への一視角—行政コミュニケーション形式に焦点を当てて—」『〈教育と社会〉研究』第11号 (一橋大学〈教育と社会〉研究会)
- 荻原克男 (2002a) 「現代日本の教育政策変容—政策内容と政策形式との区別論の視点から—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第85号
- 荻原克男 (2002b) 「中央省庁改革と教育政策形成形式の変容」『日本教育政策学会年報』第9号
- 高野良一 (2001) 「教育自治と教育法」『講座・現代教育法3』三省堂
- 高野良一 (2002) 「教育起業とローカル・ルール：教育特区が問いかけるもの」『季刊教育法』135号
- 坪井由実 (2001) 「自治体教育政策と教育法」『講座・現代教育法3』三省堂

2003～2005 年度日本学術振興会科学研究費補助金

(基盤研究(C)(2)) 課題番号 15530495

研究成果報告書

現代教育改革政策の歴史的位相とその特質

2006 年 3 月 31 日

研究代表者 荻原 克男

(上越教育大学学校教育学部 助教授)

943-8512 新潟県上越市山屋敷町 1 番地

上越教育大学

Tel/Fax : 025-521-3376

E-mail : ogiwara@juen.ac.jp