

事例研究「現代行政 I」(増田寛也) 2010 年度

政権交代前後の中央－地方関係  
～教育行政の観点から～

東京大学公共政策大学院

経済政策コース	51-098079	岩田知也
国際公共政策コース	51-098041	植原絵梨
経済政策コース	51-098080	浦邊織奈
公共管理コース	51-098017	岸上友香

## 目次

<u>I</u>	<u>はじめに</u> . . . . .	3
<u>II</u>	<u>義務教育の理想像</u> . . . . .	4
<u>III</u>	<u>自民党政権下における教育政策形成</u> . . . . .	5
	1. 教育政策形成過程	
	(イ) 自民党	
	(ロ) 文教族	
	(ハ) 文部省 (2001年1月6日以降、文部科学省)	
	(ニ) 地方教育行政官 (地方教育委員会、全国組織)	
	(ホ) 日本教職員組合 (日教組)	
	1990年代以降の政策形成過程の変化	
	2. 教育行政権限のあり方	
	(イ) 教育委員会の歴史	
	(ロ) 教育委員会の制度	
	(ハ) 教育委員会制度の問題と課題	
	(ニ) 教育行政における制度改革	
	3. 教育行政財源のあり方	
	(イ) 義務教育費国庫負担制度の現状	
	(ロ) 義務教育費国庫負担制度の変遷	
	(ハ) 三位一体の改革における義務教育費国庫補助負担金廃止議論	
	(ニ) 自民党時代の中央-地方関係	
<u>IV</u>	<u>民主党政権下における教育政策過程</u> . . . . .	25
	1. 教育政策形成過程	
	2. 教育行政権限のあり方	
	(イ) 民主党の問題意識	
	(ロ) 義務教育行政における基本政策	
	(ハ) 教育委員会制度をめぐる3つの改革モデル	
	志木市の事例	
	(i) 穂坂邦夫市長の教育行政への取り組み	
	(ii) 長沼明市長就任と教育行政～首長の交代と教育行政の継続性～	
	(ニ) 考察	
	3. 教育行政財源のあり方	

- (イ) 教育一括交付金の概要と目的
- (ロ) なぜ民主党は一括交付金化を掲げるのか
- (ハ) 政権交代後の民主党の動き
- (ニ) 今後の課題

V 民主党の政策実施への評価・課題 . . . . . 4 0

- 1. 評価
- 2. 課題

VI 今後の民主党政権への提言 . . . . . 4 2

謝辞 . . . . . 4 4

参考文献 . . . . . 4 5

## I. はじめに

### 問題意識

2009年8月の衆議院議員選挙において、地域主権を掲げ「中央政府の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲<sup>1</sup>」するとして民主党が政権を獲得した。2009年9月に組閣した鳩山由紀夫内閣<sup>2</sup>は地域主権改革を「一丁目一番地」と表現しさまざまな行政分野において強力に推し進めていく方針をとった。一方で、義務教育制度は他の事業にもまして、ナショナル・ミニマムを要請される特殊性を兼ね備えているため、権限・財源の地方への移譲が単純に是認されるものではない。いわゆる公教育の「ゆとり化」政策にまつわる教育政策のふれ等により、国民的注目度が増してきているこの分野に焦点を当てることで、民主党の地域主権改革による中央地方関係のあり方、さらには将来に向けた行動のあるべき姿を分析・考察したい。

### 分析手法

自民党政権時および民主党政権時における中央地方関係、特に義務教育制度を所管する文部科学省（旧文部省）を中心とした、義務教育を行う市町村、教職員の給与を負担する都道府県、教職員組合等の利益団体間関係を、資料文献、新聞記事、各団体へのヒアリングから精査し分析していくこととする。

第2章において義務教育の理想像について述べたうえで、第3章および第4章では自民党と民主党それぞれの政策形成過程を俯瞰した後、義務教育に関する権限と財源について論じていく。そのうえで第5章では民主党の義務教育政策における評価と課題を、第6章では今後の民主党の政策運営への提言を述べることとする。

---

<sup>1</sup> 民主党マニフェスト2009 地域を再生させる政策 7頁

<sup>2</sup> 第93代内閣総理大臣

## Ⅱ. 義務教育の理想像

義務教育とは、「人格形成の基礎であり国民として必要な素養を身につけるもので、1) 教育の機会均等、2) 教育水準の向上維持が達成されなければならない」とされる<sup>3</sup>。また、日本教職員組合（以下、日教組とする）の野川孝三氏によると、義務教育とは、「政治的に中立で、安定した制度であるべきもの」だと述べている。つまり、義務教育とは政権交代によって劇的に政策を変えるべきものではなく、変えるとしても現場の混乱を招かないように緩やかに変えるべきものであるという前提があり、教育の継続性を損なうような政策転換を政権交代によって引き起こしてはならないのである。

義務教育をはじめとする教育政策における目標とは、子供たちの学力を向上させ、子供たちの「生きる力」を育み、子供たちを育てることである。この目標に関しては、党派性関係なく、全国民が共有している教育目標といえよう。しかしながら、どうやって子供たちを育てるのかという政策手段やあるいは、どのような子供たちを育てるのかという政策理念、また教育政策の実施にあたり、どこが責任を持つのかという点において、自民党と民主党の政策の違いが現れてくるのではないだろうか。

本稿では、そういった教育政策や教育行政における政策手段、政策理念、責任主体などに着眼して、自民党時代の教育政策と民主党時代の教育政策について比較分析を行っている。

---

<sup>3</sup> 文部科学省ホームページ [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/soshiki/daijin/04081001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/04081001.htm)  
(アクセス日：2011/1/22)

### Ⅲ. 自民党政権下における教育政策形成

#### 1. 教育政策形成過程

戦後から1980年代にかけての自民党政権下における旧来の教育政策形成過程の特徴として、二つあげられる。第一に、自民党長期政権下で「現状維持志向」を強めていった自民党文教族と文部省を軸に、文部省をトップとした狭い教育下位政府<sup>4</sup>の内部で行われてきたこと、第二に、教育下位政府から除外された教育関係の利益団体は、野党を軸に政策要求を集約せざるを得ず、教育政策は厳しい政治的対立という要素を内包することとなったということである<sup>5</sup>。他の行政分野と比べて、教育分野はより「閉じられた」政策形成過程と特徴付けることができる。それは、文教族と文部官僚の「保守主義」の傾向とそれを地方教育行政官や現場の「保守主義」がさらに支持することによって、教育政策形成におけるアクター間で強い一体感が生まれ、他のアクターの参画を拒んできたことが理由としてあげられる。また、教育政策形成におけるアクターの強い「保守主義」傾向は、教育行政において「現状維持志向」を強め、長きにわたって教育政策において「改革」が行われてこなかった要因となっている。以下では、具体的なアクターを取り上げて、旧来の教育政策過程について論じていく。

#### (イ) 自民党

教育政策における自民党の主な立場としては、1) ナショナリズムと2) 反組合という二つがある。自民党は戦後以降、「より日本的」でより道徳的な教育を志向し、革新派の組合の影響を受けない教育システムを求めてきた<sup>6</sup>。自民党内の多くの保守派は戦後、占領軍によってもたらされた急進的な教育改革に対して、あまりにも「西洋的な」価値観や仕組みを取り入れすぎたとしており、こういった占領期の「行き過ぎ」を是正することを一貫して主張してきた。具体的には、1956年に道德教育を復活させ、また近年では「日の丸」「君が代」を国旗・国歌として学校現場で使用する機会を増やすなど、伝統的な日本の価値観を教育しようとする姿勢を自民党として強く押し出してきた<sup>7</sup>。また一方で、こういった保守的な立場を強く押し出した自民党に対する最大の抵抗勢力である日教組を弱体化させることも自民党の教育政策の一つとなった。この日教組との闘争は長い年月を経ることによって、日教組の抑圧それ自体が自民党の教育政策の目標となった。自民党は、教員を組合から離脱させ、自民党の教育理念、すなわち伝統的な日本の価値観の教育を子供たち

<sup>4</sup> 下位政府とは、行政分野ごとの利害を基盤にして、政権与党内の各行政分野の族議員とそれに対応する各省庁を軸に、関係する官・民のさまざまな利益集団・団体などからなる行政分野ごとのネットワークである。そして教育の下位政府とは、職種別・学校種別・領域別などのさまざまな教育関係団体や地方教育委員会、教育産業に関する団体など広範な団体や組織が結集するネットワークである。(小川正人『教育改革のゆくえ—国から地方へ』、2010、ちくま新書、42～43頁。)

<sup>5</sup> 小川正人『分権改革下の自治体教育政策』、2004、志木市教育行政調査報告書、15頁。

<sup>6</sup> レオナード・ショッパ著／小川正人監訳『日本の教育政策過程 1970～80年代教育改革の政治システム』、2005、三省堂、27頁。

<sup>7</sup> ショッパ／小川訳(2005)、31～33頁。

に行うような教員を育てようとした。このように、日教組の弱体化が自民党にとって重要な教育政策となったのである。

#### (ロ) 文教族

文教部会に属し、教育やスポーツ、文化など、文部省が所管する政策に強い関心を持ち、熱心に活動する自民党の国会議員を文教族とする。文教族は教育政策過程において影響力を持ち、重要な役割を果たしてきたが、その歴史は特徴的なものがある。

戦後から 1950 年代においては、内務省系列出身の政治家による教育政策への影響力が非常に強かった。これは、戦前は義務教育をはじめとする教育政策は内務省の重要な行政分野であり、内務省の教育に対する影響力が絶大であった。そのため、戦後内務省が廃止された後も、旧内務省の影響力は続き、内務省出身の文部大臣が多く就任した。こういった旧内務省系出身の文部大臣や政治家は、教育を治安という観点から捉えるとともに、地方の統制を重視した。具体的には日教組対策と地方教育行政の管理統制を重視し、特に反組合政策に関連する教育政策に熱心に取り組んでいた。そして当時の自民党は教育の専門家がほとんどいなかったこともあり、反組合関連以外の教育政策に関しては関心を持たず、専ら文部省に任せていたのである<sup>8</sup>。

大学紛争が激しくなり教育が社会的な注目を集めた 1960 年代後半に自民党議員の中で教育専門家が誕生し、彼らが教育政策を担当するようになった。特に自民党創立当初から地道に教育分野での経験を積んでいった党内でも数少ない教育専門家である坂田道太が文部大臣に就任すると、教育分野に魅力を感じた若手国会議員が坂田の下に参集してきた。こういった若手議員の中には、河野洋平、橋本龍太郎、松永光、森喜朗などの後の自民党有力者となる人々が集まり、彼らは全員、大臣に就任した。これらの若手国会議員は坂田主催の教育政策研究会に加わり、短期間に多くのことを学び、経験を積んだ。彼らは数年後に自民党内における教育政策の分野でいわゆる族議員としての地位が与えられ、その後は教育政策の立案過程において自民党内だけでなく、文部省に対しても影響力をもたらしていくことになるのである。

1970 年代以降、文教族は教育分野の中心的アクターとしてその影響力を大いに発揮した。1950 年代とは違い、文教族は文部省の仕事のやり方に対して関心を払い、指示を出していた。私学助成や教員給与改善などを推し進めるために、文教族は予算編成過程において積極的に活動し、自民党の教育政策形成の主導権を掌握したのである。そして 1973～74 年に起きたオイルショック以降の予算編成過程において、財源が縮小・制限されたことによって文部省が新規事業を行う際は、これまで以上に族議員の影響力に頼らざるを得なくなった。こうして、文教族の文部省に対する影響力は決定的なものとなり、また予算獲得のために文部省と文教族との緊密な連携関係が生まれたのである。

<sup>8</sup> ショップ／小川訳 (2005)、56～57 頁。小川 (2010)、26～27 頁。

(ハ) 文部省 (2001年1月6日以降、文部科学省)

文部省の教育政策における立場は、「官僚的保守主義」とされ、現在の慣例や政策を維持していくことである<sup>9</sup>。これは、第一に教育制度の監督的立場にある文部官僚の間にある現行システムに対する長年の愛着が単純な理由としてあげられる。しかし第二として、もっとも重要なことは、現場に近い地方教育行政官の意向、つまり現場に混乱を生じさせないようにするという意向や現場の保守的な考えを反映、代弁するようになった結果である。

教育政策における自民党政権と文部省との関係だが、自民党内の文教族が影響力を持つ前は、教育政策形成過程における政治的中立性を特に強調し、自分たちが行使できる権限を活用して、政治家の教育政策への介入を防ぎ、教育政策の政治的中立を守るという意思が強かった。また、上述したように文教族誕生前は自民党内において教育の専門家がいなかったため、教育政策においては文部省がすべてを担っていたのである。しかし、予算編成過程や立法過程において文教族が影響力を持つと、文部省は自民党の支持がない分野での予算増額や法案成立ができなくなった。そういった観点から、文教族の文部省に対する影響力は絶大なものへと変化したといえる。一方で、文部省が反対する法案や予算案については自民党がそれを推進しようとしてもそれを妨害する力が文部省にはあった。文部省は、第一に法案や規制の原案をつくる権限を利用して自民党の教育改革を阻止することができる。たとえば、規制に関する権限を活用して、臨教審答申による広範囲にわたる規制緩和の要請の回避に成功した。当時、大学設置基準と小・中学校の学習指導要領に対する規制の緩和が必要であるとの答申に、文部省は見直しに入ったものの、これらの領域で大幅な「弾力化」を取り入れることがなかったのである<sup>10</sup>。自民党に対抗する第二の方法として、審議会の活用による「中立的立場」の主張がある。審議会は、文部省などの省庁の政策立案作業に対して、正当性を付与するという意味で重要な存在であり、教育関係者・団体・機関などの外部の専門家で構成される審議会での全会一致の報告、勧告、合意は、「政治的に中立であり公益にかなっている」と主張することができ、かつ、専門的知識、経験、事実に基づくことを訴えることができる<sup>11</sup>。このような審議会の活用によって、文部省は教育政策形成過程において大きな影響力を与えることができるのである。以上のように文部省は「中立的立場」を利用して、自分たちが反対する改革を妨害することができるのである。自民党や文教族の文部省に対する影響力が強くなったにもかかわらず、文部省は政策形成過程において少なからず影響力を保持していたのである。

文部省における政策形成の特徴として、ボトムアップの政策形成があげられる。文部省には、教育、スポーツ、文化などの各分野の行政を掌握する局があり、その局の下に、仕事の基礎単位である課が存在する。文部省内における政策は、まず、課において課長補佐→企画官→課長と了解された案件が局長へ上がり、局長からさらに事務次官へと上がって

<sup>9</sup> ショップ／小川訳 (2005)、72 頁。

<sup>10</sup> ショップ／小川訳 (2005)、91 頁。

<sup>11</sup> ショップ／小川訳 (2005)、92 頁。



いくのである<sup>12</sup>。また文部省では原局が強く、局単位の縦割りをベースにした政策形成過程となっている。原局が強いのは、局ごとに広範に現場を抱えていることもあり、現場の意向に政策が大きく左右されるという背景があり、また局の間で調整が必要になる場面がほとんどないため縦割りとなっている<sup>13</sup>。このようなボトムアップの政策形成過程になっているのは、政策立案の際に、各局が教育下位政府を構成している関係団体や組織からの意向やヒアリング、陳情、調査研究などに基づいて政策を形成しているという事情がある。また、国民の生活に深く関連した教育行政を担っているため、広く国民の合意形成が必要であり、そして、学校や地方行政などの現場での混乱を避け、かつ現場の意向に沿った政策作成のため必然的にボトムアップの合意形成と調整を重視することとなった<sup>14</sup>。

## (二) 地方教育行政官（地方教育委員会、全国組織）

これまで教育政策形成過程における内部アクターを中心にみてきたが、ここからは外部アクターが教育政策に与える影響力をみていく。まず、地方の教育委員会や全国規模の教育分野における組織（全国連合小学校長会や全国市町村教育委員会連合など）などを含む地方教育行政官について考察する。

地方教育行政官の教育政策形成過程における立場は、「保守主義」であり、受け身的で現状維持志向が強い。彼らは、上位機関の権力の恩恵を受け、また自分たちで改革を推進することができないため、文部省の指導を静かに受け入れる傾向がある。しかし、政策形成においてまったく影響力がないわけではない。彼らは、報告書の公表や審議会への参加を通じて、自民党や文部省に対して自分たちの意見を訴え、また文部省はそういった現場の意見を無視することはできないのである。地方教育行政官の保守的で現状維持志向の立場は、実際の政策形成において文部省や文教族に少なからず影響を与えており、教育改革が進まない要因の一つとなっている。

## (ホ) 日本教職員組合（日教組）

最後に、文教族および文部省の対抗勢力としての外部アクターである日教組についてみていく。日教組は、組合員数 28 万人を擁する日本における最大の教職員組合である<sup>15</sup>。しかしながら、「反体制派利益団体<sup>16</sup>」としての日教組は、自民党長期政権下においては、公式の政策形成過程から排除されていた。日教組の教育政策の一貫した立場は、戦後民主主義教育の推進であり、つまり道徳教育への反対と教員の待遇改善・地位向上、そして集権強化への反対である。これらの立場は保守主義的な自民党とことごとく対立するものであり、自民党対日教組という対立構造が戦後の早い段階で鮮明となった。

<sup>12</sup> 小川（2010）、43～44 頁。

<sup>13</sup> 小川（2010）、44 頁。

<sup>14</sup> 小川（2010）、49 頁。

<sup>15</sup> 平成 22 年主要団体別労働組合員数の状況 厚生労働省ホームページ

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/10/fuhyo2.html>（アクセス日：2011/1/20）

<sup>16</sup> ショップ／小川訳（2005）、136 頁。

日教組は、反対派勢力として、自分たちの意向や意見を主張する機会や手段を著しく制約されていた。特に公式の直接的な影響力はきわめて限定的であり、たとえば、審議会へ日教組の代表者が参加することはなかった。日教組はこういった公式な政策形成の場の代わりに非公式の場や手段を使って、自分たちの意見を主張していくという方法をとらざるを得なかった。たとえば、世論へ働きかけたり、教員に禁じられているストライキという強硬手段にでたり、あるいは教育現場における非協力という戦術を使い地方教育行政官に圧力をかけるなどの方法を使った。こういった非公式・間接的な手段、影響力は、しかし、政府の改革に対して大きな影響を与えた。反対派利益団体の抵抗によって政府の政策が変更される例が多くみられたのである<sup>17</sup>。

#### ・1990年代以降の政策形成過程の変化

以上のように、旧来の教育政策形成過程は、文教族、文部省をトップに教育下位政府で構成される保守主義的傾向アクターによる教育政策の展開が特徴であり、その他のアクターや政府に反対する利益団体が政策形成に関わることが非常に限定された、「閉じられた」政策形成過程であった。

しかしながら、1990年代に入ると、そういった「閉じられた」教育政策形成過程が崩れ、「開かれた」ものへと変化していった。その要因として3つあげられる。まず、1993年の自民党政権崩壊と政権復帰後の連立内閣の維持である。1994年の村山富市内閣<sup>18</sup>発足によって、社会党を支持していた日教組の教育政策形成過程での役割が変化し、村山内閣の下での文部省と日教組との「和解」へとつながった。また、2001年以降の自民党-公明党の連立内閣により、公明党が教育政策形成過程へ参画するようになるなど、旧来の「閉じられた」政策形成過程にさまざまなアクターが参入することで、「開かれた」ものとなっていった。

第二に、2000年の中央省庁再編により誕生した内閣府の影響である。内閣府は、旧来の各省庁縦割りの政策決定から内閣の下に統一した迅速な政策決定を行うために設置された。内閣府下の各機関から提出される政策方針は、即、内閣決定となるので、それに対して文部科学省は対応せざるを得ず、内閣府誕生と内閣主導のトップダウン方式の教育政策形成により、文部科学省の主導権は弱まった。

第三に、教育問題の重要政策課題化である。近年の社会状況や経済的環境のめまぐるしい変化によって、教育が文部科学省だけでなく、他省庁にとっても重要な政策課題へと変化している。たとえば、労働力のミスマッチ問題やフリーター問題などで、厚生労働省や経済産業省は若者の労働観の醸成や若者の育成などに強い関心を抱いており、教育はもはや文部科学省のみが関心を持ち、扱う分野ではなくなっているのである。

こういった変化から教育政策形成過程においてさまざまなアクターが参入し、影響力を

<sup>17</sup> ショップ／小川訳 (2005)、156頁。

<sup>18</sup> 第81代内閣総理大臣

高めていく中で、文部科学省を筆頭に地方の教育委員会および現場という「閉じられた」教育関連アクターの中での教育政策形成過程やあるいは教育政策に対する文部科学省の影響力が揺らぎつつあるといえよう。

## 2. 教育行政権限のあり方

### (イ) 教育委員会の歴史

教育委員会は1948年に制定された「教育委員会法」により誕生した制度である。教育行政の三原則とされる、1) 教育行政の地方自治、2) 民衆統制、3) 教育行政の一般行政からの独立を実現するため、「教育委員会法」は制定され、占領軍の方針である戦後の教育民主化へ向けての教育行政改革の要として位置づけられた<sup>19</sup>。

「教育委員会法」の最大の特徴であり、現在の教育委員会制度と異なるのは、住民による教育委員の直接公選制がとられていたこと（都道府県教育委員7名のうち6名、市町村教育委員5名のうち4名：教育委員会法第7条）と教育委員会に条例案・予算案を独自に作成し議会に送付する権限が与えられていたこと（教育委員会法第56条）である。これは、教育が「国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきという自覚の下に公正な民意により」教育行政が行われるよう、教育委員は住民の直接選挙で選ぶとし、また教育委員会の独自性を担保する仕組みとして、教育予算上の強い権限を付与したとされている。また、文部大臣・都道府県教育委員会・市町村教育委員会が対等な関係になるように、国が都道府県教育委員会および市町村教育委員会に対し、あるいは都道府県教育委員会が市町村教育委員会に対し、指揮監督命令を行うのを禁じ、専門的・技術的な指導助言を行うのみにとどめたことも「教育委員会法」の特徴といえる<sup>20</sup>。以上の特徴から、「教育委員会法」に定められている教育委員会は現在の教育委員会よりも国や都道府県などの上位の権力やあるいは地方自治体における首長に対して、権限は大きく、また対等な関係であったといえよう。

しかし、1956年に制定された「地方教育行政法」（以下、地教行法）により、「教育委員会法」は廃止され、これまでの公選制教育委員会から任命制教育委員会へと教育委員会制度が大きく変わることとなった。当時、政府はこの法律改正の理由として、1) 地方公共団体における教育行政と一般行政との調和を図ること、2) 教育の政治的中立と教育行政の安定を確保すること、3) 国・都道府県・市町村一体の教育行政制度を樹立することをあげた<sup>21</sup>。確かに、当時の情勢として冷戦構造体制下における激しい政治的対立が深まり、教育委員選挙もその影響を大きく受けた。実際、知事や市町村長の後釜を狙う人が教育委員会選挙を政治選挙のトレーニングの場として利用し、公選の教育委員と知事・市町村長

<sup>19</sup> 小川（2010）、144頁。

<sup>20</sup> 中島哲彦「教育委員会の現状と課題—学習権保障の条件整備と教育の地方自治」平原春好編『概説 教育行政学』、2009、東京大学出版会、80頁。

<sup>21</sup> 中島哲彦、2009、81頁。

の政治的なせめぎあいが、本来は政治的に中立であるべき教育委員会の場で行われており、教育委員と首長、議会との間に確執を生み出したのである<sup>22</sup>。しかし、地教行法は、教育行政の三原則を否定し、戦後教育改革の逆コースへの転換を象徴する法改正となった。具体的には、教育長の任命につき、文部大臣又は都道府県教育委員会の承認を要するという、教育長任命承認制（旧地教行法第 16 条<sup>23</sup>）、教育委員会の条例案・予算案の議会への作成送付権廃止、文部大臣の措置要求権（旧地教行法第 52 条）および調査権の新設、都道府県教育委員会への基準設定権付与（旧地教行法第 49 条）による都道府県教育委員会の市町村教育委員会への権限強化と指導および管理などがあげられる。

地教行法によって、住民自治を制度的に担保するはずだった教育委員会制度は、逆に文部省を頂点とした中央集権的な教育行政を支える装置として機能することとなり、国や都道府県教育委員会の市町村教育委員会への直接的な接触や管理、統制を強く受けることとなったのである。こうして、文部省→都道府県教育委員会→市町村教育委員会という上意下達の教育行政としての性格が強められたのである。

#### （ロ）教育委員会の制度

教育委員会制度の特性について、まずは日本の地方自治体の仕組みと関連付けて検討していく。日本の地方自治体の仕組みは、住民の直接選挙によって選ばれる首長と議会といういわゆる二元代表制を採用しており、首長が行政権限を有し、議会が審議・議決権をもって首長をチェックするというものである<sup>24</sup>。首長と議会との関係は、首長が予算提出権、条例提出権、専決処分権・拒否権、職員人事権を有しており、したがって、首長が議会に対して優位であり、強い権限を持っているといわれている。そうした強い権限を背景に首長が独断で不公正な行政運営を行わないように監視、抑制する役割が議会に求められると同時に、政治的により公正中立で専門的な行政運営を図る必要の仕事に関しては、首長の直接管理下にある一般行政部局から切り離された組織にその仕事を担わせるという考えがとられた。こういった考えに基づき、ある特定の行政目的のために一定の権限を付与された独立性の強い行政機関として行政委員会がつけられた。行政委員会にはさまざまな種類があるが、教育委員会は、「政治的中立公正を要請される分野」、「専門的技術的な知識・技能が求められる分野」としての行政委員会として設置され、首長への権限の集中を防止し、中立的・専門的な行政運営を担保している<sup>25</sup>。

教育委員会制度の特性として第二に、合議制があげられる。多様な属性やさまざまなバックグラウンドをもつ複数の委員による合議制により、教育政策における多様な意見や立場を集約、反映させた中立的な意思決定を教育委員会の中で行うことができるのである。

最後の特性として、住民による意思決定、いわゆる素人統制（レイマンコントロール）

<sup>22</sup> 西尾勝／小川正人編『分権改革と教育行政 教育委員会・学校・地域』、2000、ぎょうせい、25～26 頁。

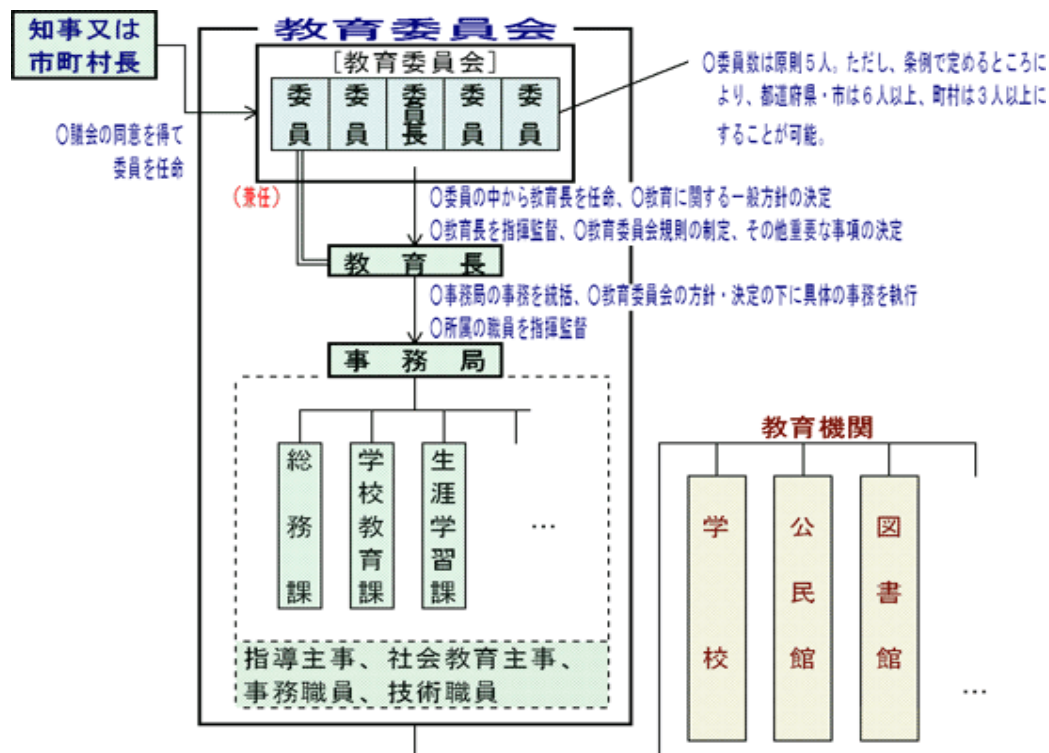
<sup>23</sup> 2000 年改正以前のものを旧地教行法とする。

<sup>24</sup> 小川（2010）、140 頁。

<sup>25</sup> 小川（2010）、143 頁。

がある。住民が専門的な行政官で構成される事務局を指揮監督するレイマンコントロールの仕組みによって、専門家の判断のみによらない、広く地域住民の意向を反映した教育行政を実現することができる。

図1 教育委員会組織図



参考：文部科学省ホームページ

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/05071301.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm)

(アクセス日：2011/1/22)

図は教育委員会の組織図を示している。法令上の教育委員会とは、教育委員による合議制委員会のことをいい（「狭義」の教育委員会）、事務局長である教育長の下に専任の職員が教育行政の実務を担っている部署が教育委員会事務局とよばれている（「広義」の教育委員会）。

「狭義」の教育委員会は、首長が議会の同意を得て任命する教育委員によって構成され、原則5名であるが、都道府県や市では6名以上、町村では3名以上の委員で構成することも可能である（地教行法第3条）。教育委員は、教育行政の「素人」であるが、教育・学術・文化に関して識見を有することが求められ、年齢、性別、職業、地域で偏りが無いよう選出される。また、近年では生徒の保護者も含んで選ぶよう配慮が求められている（地教行法第4条4項）。彼らの身分は非常勤・兼職の特別公務員であり、任期は4年で再任が可能となっている（地教行法第5条）。

一方で、教育委員会事務局のトップとして教育行政の実務も務める教育長は、教育行政

の専門家としての能力が求められ、法令上は「教育委員会が任命する」とされているが（地教行法第 16 条）、実際は首長が教育委員を任命する際に、教育長を兼務する教育委員をあらかじめ内定している場合が多いとされる。

教育長と教育委員との関係は、教育行政の「専門家」である教育長の助言の下に、「狭義」の教育委員会における会議で政策や行政運営の基本方針を決定し、その決定した事柄を教育長および事務局が「狭義」の教育委員会の指揮監督下で執行するという原則になっている（地教行法第 17 条）。つまり、教育委員による「素人統制（レイマンコントロール）」と教育長の「専門的リーダーシップ」の均衡によるバランスある行政運営を目指すというのが、教育委員会の原理なのである<sup>26</sup>。

#### （ハ）教育委員会制度の問題と課題

教育委員会は地方自治体における教育行政の中心を担っており、法令上、重要な権限を実際付与され、自治体の教育政策に関して決定し、行政運営を担う最高執行機関の役割を果たしているのは「素人」の教育委員で構成されている、いわゆる「狭義」の教育委員会である。しかしながら、教育委員は教育や教育行政に関して全くの「素人」であり、委員会会議も月に 1～2 回数時間程度で行われ、教育行政や教育政策の実態把握はほとんどできておらず、その多くの仕事を専門家であり専任の教育長や事務局に委任しているのが実態である<sup>27</sup>。したがって、教育長指導の委員会運営になっているとか、教育委員会が教育長や事務局の単なる追認機関になっているという批判がしばしばなされている。つまり、法令上の「建前」と運営上の「実態」における大きな乖離があり、本来、「狭義」の教育委員会が担うべき、教育長や事務局の仕事のチェックや是正ができておらず、教育委員会が形骸化しているという問題が起こっているのである。

また、教育委員会制度の問題点として、教育の「55 年体制」<sup>28</sup>がある。すなわち、行政委員会として、首長や一般行政部局からの独立は確保したものの、1955 年の自由党、民主党の保守合同により安定した政治基盤をつくりあげた政権与党としての自由民主党が翌年 1956 年に地教行法を制定したことにより、以後、文部省→都道府県教育委員会→市町村教育委員会という上位機関による監視や管理、統制が強まり、本来はその地域の住民によって担われるべき教育行政が教育委員会を通じて、文部省が直接、間接的に行政運営、執行するという中央集権的な教育行政が強化されてしまったのである。

そして、そういった教育の「55 年体制」のもとで、教育行政の権限をめぐる争いと責任主体の曖昧さがさらに問題となっている。権限争いとしては、国（文部省）と都道府県・市町村教育委員会という対立構造と都道府県教育委員会と市町村教育委員会という対立構造があげられるが、近年、改革派首長の登場により、首長と教育委員会の対立構造も顕在

---

<sup>26</sup> 小川（2010）、150 頁。

<sup>27</sup> 小川（2010）、151 頁。

<sup>28</sup> 朝日新聞、2009. 10. 19 朝刊

化している。

たとえば、全国学力調査の結果の公表をめぐる、橋下徹大阪府知事と市町村教育委員会が対立した際、「教育日本一」を掲げる橋下知事は、予算配分を引き合いに出して学力調査結果の公表を市町村教育委員会に迫り、現場に大きな混乱を生じさせた<sup>29</sup>。日本教職員組合の野川孝三氏もこうした首長の行動を受け、「教育は政治的に中立な教育委員会に任せ、現場に混乱を生じないようにさせるべきである」と述べている。

本来、教育委員会が教育行政を担う利点として、1) 政治選挙で選ばれた首長の政治的立場や政治戦略から独立して委員会が教育行政を担当することで、中立公正な教育行政を確保できる点、2) 首長が選挙で交代するたびに、教育行政も大きく変化することは、教育の継続性の観点から問題であるため、委員会に任せた方が中長期的な教育行政を確保できる点があり、したがって、首長から独立した教育委員会による教育行政が行われているのである。一方で首長が教育行政を担う利点も少なからず存在する。間接的に選ばれ、合議制の委員会を構成している教育委員は責任の所在が不明確であるという点に比べ、選挙で選ばれる首長は、住民を代表しているという正統性があり、責任主体としても明確である。また、合議制の委員会では、行政執行が迅速にできにくいというデメリットがある一方で、首長の場合は、首長の判断により迅速に政策決定を行うことができる。さらに、予算権、人事権などの固有の権限と責任は、首長が有しており、委員会は、結局は首長の支持や協力がなければ政策決定と執行ができないのである。近年の社会情勢の変化により、より迅速な政策立案、および政策の執行が求められる中で、教育委員会よりも、むしろ首長のリーダーシップ発揮によりさまざまな教育問題に対応することができる可能性が高まりつつあるということが示唆されている。

## (二) 教育行政における制度改革

以上のようなさまざまな教育行政における問題が露呈した中、2000年前後に本格化してきた地方分権改革により、教育行政に大きな変化をもたらされた。地方分権改革は中央省庁主導の全国画一的で統一性と公平性を重視してきた旧来の縦割り行政システムから住民主導の個性的で多様な総合的な行政システムに切り替え、国と地方自治体の関係性を対等で協力的なものへと改めた。そして2000年に施行された地方分権一括法により、地方自治法をはじめ、475本の関連法が改正され、そのうち教育関係法も21本改正されたのである<sup>30</sup>。

地方分権改革によって、地方教育行政法が大幅に改正された。まず、機関委任事務の廃止に伴い、大臣による教育委員会への指揮監督権や教育長承認制が廃止された。これによって、国や都道府県からの教育長人事への関与がなくなり、地方自治的性格が強められた。また、事務編成の見直しによって、従来国の仕事とされてきた児童生徒の就学指定が市町村教育委員会の自治事務となり、通学区域や就学指定の弾力化、自由化が認められ、学級

<sup>29</sup> 朝日新聞、2008.9.11 朝刊

<sup>30</sup> 小川 (2010) 157 頁。中島哲彦／平原春好編 (2009)、84～85 頁。

編成基準の設定や許可に関しても都道府県教育委員会の権限となった<sup>31</sup>。

第二に、文部省設定の基準や標準の弾力化、大綱化が進み、また学習指導要領の「最低基準化」が明確になったことで、地方自治体や学校の裁量幅が拡大し、創意工夫を生かした教育環境づくりが推進されている。また、都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係性も見直され、都道府県による市町村に対する統一的基準の設定権限を廃止し、より教育現場に近い地方自治体の裁量や権限を拡大させた。

第三は、国の指導、助言行政の見直しにより、「必要な指導、助言又は援助を行うものとする」（旧地教行法 48 条）という国の関与が強く示された文言から「行うことができる」という、国の積極的関与の意味合いを弱めたものへと変更されたことである。また、大臣の措置要求権を廃止することで、大臣による地方教育行政への関与を地方自治法に定める一般原則（是正の要求、勧告、指示など）に基づいて行うものへととどめた<sup>32</sup>。

2000 年の分権改革により、文部省による教育委員会に対する強い関与や指揮管理の性格は弱まり、旧来の垂直関係から対等で緩やかな関係へと変化した。そして、国の設定基準の大綱化、「最低基準」化により、その分地方自治体の決定権限は拡大し、教育行政における自治体の裁量幅は確実に広がってきたのである。

さらに、教育委員会の形骸化問題を受けて、2007 年安倍晋三内閣<sup>33</sup>の下での教育再生会議主導による、地方教育行政法の改正がなされた。改正の狙いは「教育委員会の責任体制の明確化」であり、「素人」教育委員にその職責の重さを自覚させ、高い使命感を持って職務を行うことを強く求めたものであった。主な改正のポイントとしては、1) 教育委員会の責任体制の明確化（教育委員会の点検評価制度導入、教育委員会が教育長に委任できない事項の明確化）、2) 教育委員会の体制の充実（教育委員会の共同設置促進、指導主事設置の努力義務、教育委員の研修）、3) 教育における地方分権の推進（教育委員数の弾力化、教育委員への保護者選抜義務、文化・スポーツの首長部局化容認）、4) 教育における国の責任の明確化（教育委員会に対する文部科学大臣の是正指示権、是正の要求における講ずべき措置の内容の明示）、5) 私立学校に対する教育行政における教育委員会の役割明確化の以上、5 つがあげられる<sup>34</sup>。

教育委員の重要な責務を自覚する旨を規定したことや、教育委員会の行うべき事務、管理や執行に関して状況を評価し、議会に提出、公表するとしたこと、自治体の規模に応じた教育委員の数の弾力化や保護者選任の義務化、など、教育委員会が抱える問題について対応し、かつ自治体の裁量や権限などをさらに拡大させようとしている点では地教行法の改正は評価できるといえよう。しかし、4) にあげたような文部科学大臣への是正指示権付与は、地方分権改革以前の措置要求権の復活を意味し、さらに講ずべき措置を大臣が明示する権限を大臣に与えたことで、国の教育委員会に対する関与や管理がさらに強まり、

<sup>31</sup> 小川（2010）、158～159 頁。

<sup>32</sup> 中島哲彦／平原春好編（2009）、85 頁。

<sup>33</sup> 第 90 代内閣総理大臣

<sup>34</sup> 中島哲彦／平原春好編（2009）、88 頁。



教育委員会の自主的・自律的な取り組みを萎縮する可能性があるといえる。国の地方教育行政に対する責任を明確化したことによって、結局は地方教育行政への国家管理が強化されることとなっただけであり、それが自民党の地方自治および教育行政における特徴と限界と捉えることができるであろう。

### 3. 義務教育財源のあり方

#### (イ) 義務教育費国庫負担制度の現状

学校教育法第 20 条・40 条で、公立の義務教育諸学校<sup>35</sup>の設置を市町村に義務付けている。また、地方財政法第 9 条は地方公共団体の事務に要する経費は例外を除いて全額当該団体負担を原則とし、学校教育法も第 5 条で学校の経費の設置者負担を定めている。これらの規定に沿うと義務教育費は市町村が負担することとなるが、市町村は財政基盤が弱いことが多いため、市町村立学校職員給与負担法によって市町村立学校教員の給与は都道府県が支払うこととなっている。

しかし教育費支出は自治体にとって負担が大きいため<sup>36</sup>、すべての国民が全国どこでも一定の内容・水準の教育を無償で受けられるというナショナル・ミニマムを保障するため<sup>37</sup>国は、文部科学省を通じた国庫補助負担金と総務省を通じた地方交付税を交付している。

次に、義務教育費の大部分を占める教職員給与について述べる<sup>38</sup>。

まず教員定数は、義務標準法第 3 条に定める学級編成基準（標準 40 人）等に基づき算定した標準定数と文部科学大臣の裁量に委ねられる加配定数から成る。また教職員給与は、教育公務員特例法第 13 条から、都道府県の条例によって規定されることとなっている。

義務教育費国庫負担法第 2 条において、公立義務教育諸学校の設置者である市町村に対して、都道府県教職員給与の実支出額の 1/3 を国が負担すると規定している。文言上は「市町村の経費を負担」となっているが、実質的には上にあげた教育公務員特例第 13 条から、経費は都道府県が支払っているため、国は都道府県に対して負担金を支払う構造になっている。残り 2/3 は都道府県が負担するが、「裏負担」として地方交付税によって財源保障はされていることとなっている。

---

<sup>35</sup> 学校教育法に規定する、小学校、中学校、中等教育学校の前期課程並びに特別支援学校（盲学校・聾学校・養護学校）の小学校及び中学部を指す。

<sup>36</sup> 平成 22 年版地方財政白書では、平成 20 年度の市町村歳出の 18% を占めるとされている。総務省ホームページ「目的別歳出純計決算額の状況」

([http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/22data/img/h-006.gif](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/22data/img/h-006.gif))

(アクセス日：2011/1/21)

<sup>37</sup> 日本国憲法第 26 条「すべての国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育費は、これを無償とする。」

<sup>38</sup> 学校教育費のうち 84.1% を占める。

文部科学省ホームページ「平成 21 年度地方教育費調査 調査結果の概要」

([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/005/\\_icsFiles/afieldfile/2010/12/22/1295554\\_02.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/_icsFiles/afieldfile/2010/12/22/1295554_02.pdf))

(アクセス日：2011/1/21)

## (ロ) 義務教育費国庫負担制度の変遷

### ・始まり

大正時代、義務教育が普及する一方で、1) 第一次世界大戦（1914年～1918年）後の地方財政の窮乏化と不均等化の進行、2) 教員給与の改善及び市町村財政改善、のため帝国議会には義務教育費の国庫負担を要求する建議案や請願が相次いで提出された。それを受けて1918年、日本で初めて公立義務教育学校教員給与の一部の国庫負担を法定した「市町村義務教育費国庫負担法」が成立した。この法律によって、国の義務教育に対する責任負担が明文化されたといえる。

この法律の成立後、国庫負担額は年々増加し、最終的には教員給与の半額を負担するにまで至った。しかしそれでも市町村は教育費負担にあえぎ<sup>39</sup>、住民への負担転嫁や教員の俸給不払いといった事態が頻発したため、昭和初期には市町村立尋常小学校費臨時国庫補助法の制定、臨時財政補給金・臨時地方財政補給金の制度が導入され、国の負担は大きくなっていった。

そして1940年、地方分与税の新設を通して都道府県財源を強化すると同時に、現行の義務教育費国庫負担法とほぼ同じ枠組みの「義務教育費国庫負担法」及び「市町村立小学校教員ノ俸給及旅費ノ負担ニ関スル件」が成立し、市町村が担っていた教員給与は都道府県に委ねられることとなった。

### ・シャープ勧告

第二次大戦後の1949年、地方自治の確立を目指し、地方団体の財政力を強化し、団体間の財政力の均等化を図る「日本税制報告書」いわゆる「シャープ勧告」が出された。ここでは、全額補助金については廃止、一部補助金のうち国と地方が責任を分担する政府負担金については、配賦税に代わり平衡給付金に吸収するとされていた。

義務教育費国庫負担金に関しては、1) 国と地方の責任を混乱させる、2) 不必要に地方当局を国の統制下におく、3) 補助金額決定に際して国と地方の間で摩擦が生じる、4) 財政力均衡機能がない、といった理由から、地方分権を阻むものであるとされ、制度は廃止、地方財政平衡交付金が新設された。

地方財政平衡交付金制度とは、地方財政調整及び地方財源保障の目的で、毎年の「地方財政計画」に基づいて全地方公共団体の支出と収入を見積もって、その不足額の総額を平衡交付金として予算化し、個々の地方公共団体の不足額に按分して交付する、というものである。

しかしこの制度には欠陥があった。1) 一部経費が実支出額よりも低く算定されてしまうため、財政力の弱い団体は財源不足に陥りやすい、2) 特定の財源を持たず国の財政事情で予算額が決定するため制度自体が破綻する恐れがある、というものである。

このような懸念もあり、ナショナル・ミニマム保障の財源が失われた教育界の不安はき

<sup>39</sup> 全国を平均して地方歳出の40%を下ることはなかった。

わめて大きく、他行政費への流用や地域格差の拡大を特に心配していた。インフレや教員給与の伸びによって教育費は大きくなっていったが、地方平衡交付金を算定する際の基準額は低く抑えられているため、年々地方教育費総額に占める国の負担割合は減っていった。

このような状況から、義務教育費の教職員給与等を地方税収入でまかなえるのは9都道府県のみとなり、残りの36都道府県不足額合計は100億円にも上ったと全国知事会は1951年に公表した<sup>40</sup>。

その結果、全国知事会や地方団体、教育界の間で国庫負担の復活を臨む声が高まり、1952年には文部省は「義務教育費国庫負担法案」を策定し、国会に提出しようとした。しかしこの案に対して地方財政委員会や自治庁から猛烈な反対が上がり政府部内ではまとまらなかったため、与党自由党が政務調査会を中心として文部省・地方財政委員会・大蔵省の調整に乗り出した。ここでの議論は、義務教育は国の事務か地方の事務か、というような原則論から始まったがそれでも収集がつかなかった。そこで政務調査会は文部省案実施を前提に検討した結果、半額国庫負担制度の復活が決定し、8月に義務教育費国庫負担法が成立、公布された。

#### ・国庫負担対象拡大期

高度成長期にはこの制度は拡大され、教材費や恩給費が加わるなど、国庫負担対象は拡大した。「学校教育水準の維持向上のための義務教育諸学校の教職員の人材確保に関する法律」<sup>41</sup>（いわゆる「人材確保法」）や「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」<sup>42</sup>（いわゆる「義務標準法」）が制定されたのもこの時期である。

#### ・国庫負担対象縮小期

しかし1980年以降の国の財政悪化を受けて、国庫負担制度の見直しが進められるようになった。臨時行政調査会は1987年に「国の地方公共団体に対する補助金等については（中略）速やかに見直しを行い、その整理合理化を図るべきである。」「義務教育費国庫負担金については、地方財源の総体のあり方を含め、今後検討を行うべきである。」と述べ、これは1980年代後半から具体化されていった。

この変革過程においては、国庫負担金を維持するか、縮小するか、が軸となって対立構造が生まれた。

国庫負担金額の縮小を掲げたのは、1982年から1987年に成立した中曽根内閣と大蔵省である。大蔵省は職員や栄養職員の給与、旅費や教材費等を負担対象から外すと提案した。しかし、制度維持を掲げる文部省、自治省、地方公共団体、日教組からそれぞれ、自治体財政力に応じて格差が生じる、地方交付税が増加する、自治体負担が増加する、事務職員

---

<sup>40</sup> 相沢英之『教育費-その諸問題-』、1960、大蔵財務協会、341頁

<sup>41</sup> 教職員の給与について特例措置を定める

<sup>42</sup> 学級編成と教職員定数の配置適正化を定める

らの待遇差別であり責任の地方転嫁である、といった理由から反対の声が上がった。

そこで中曽根内閣は、財政制度審議会や首相直属の諮問機関である臨時教育審議会を通して、「教育財政の見直し」から「教育の自由化」へと観点をシフトさせ、業務運営の合理化や受益者負担の適正化を図るという目標の下に負担対象を削減していった。

#### (ハ) 三位一体の改革における義務教育費国庫補助負担金廃止議論

##### ・背景

2001年、小泉純一郎内閣<sup>43</sup>が発足し、地方分権改革推進会議が内閣府に設置された。会議が出した報告書では、義務教育国庫負担については、「国民の教育を受ける権利を保障する仕組みとしてはいろいろなものがありえ、国が教職員の給与等の1/2を負担するという現行の仕組みを固定的に考えるべきではない。」「国と地方の役割分担を見直すにあたっては、こうした経費負担の制度の検討も当会議としては避けて通れないテーマである。」と述べ、国庫負担金改革に臨む姿勢を鮮明にした。

ところで、なぜ義務教育費国庫負担金改革がターゲットとなったのか。そこには、地方への財源移譲を第一の目的とし交付税見直しを回避したい総務省と、税源移譲には反対し交付税の縮減を図りたい財務省の妥協として、国庫補助・負担金の廃止・縮減に見合った限定的な地方への税源移譲がクローズアップされた、という経緯がある。国庫補助金の中でも巨額なものとしては社会保障費、公共事業費、義務教育費等がある。しかし、社会保障関連補助金は地方交付税化しても国からその支出が義務付けられており、また公共事業費の財源は建設国債でまかなわれるため地方へ財源移譲できない。こうした根拠から、残った義務教育費が改廃対象とされたのである<sup>44</sup>。

こうして文部科学省には、「今の世の中では財務と総務が強い。」ため、それらに対して「あらゆる手段を講じて戦わなくては」（幹部ら）ならない状況が生まれたのである<sup>45</sup>。

##### ・第156回国会までの流れ

この問題に関しては、国庫負担制度堅持を主張する文部科学省、文教族議員、日教組、教育委員会、財政力のない地方公共団体と、廃止を主張する（つまりは地方分権を推進したい）小泉政権、総務省、財務省、地方六団体が対立軸となった。

2002年5月、片山虎之助総務大臣は「地方財政の構造改革と財源移譲について（試案）」を提出し、国税と地方税の比率を1対1にするための原資として国庫支出金を想定し、「義務教育費国庫負担金に手をつけないわけにはいかない」とした。

また6月には、地方分権推進会議<sup>46</sup>の「事務・事業の在り方に関する中間報告」で、負担対象を直ちに見直し、今後は客観的指標に基づく定額化を検討し、将来的には一般財源化

<sup>43</sup> 第87代内閣総理大臣

<sup>44</sup> 小川（2010）104頁

<sup>45</sup> 小川（2010）66頁

<sup>46</sup> 内閣府に設置された。

を検討するようにとの提言が出された。他にも閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基礎方針 2002」で年内を目処に教育を含む国庫補助負担事業の結論を出すと明記され、議論は急速に進む様相を見せた。

小泉首相は関係閣僚に改革案の提出を求めたが、8月の経済財政諮問会議や9月の地方分権改革推進会議において遠山敦子文部科学大臣は、「負担対象経費は見直し等の処置を行いかつ将来的には義務教育費の一般財源化も視野に入れるが、今現在は制度の根幹は堅持する」と主張し首相との対立姿勢を鮮明にした。

このような文部科学省の提案に対し、総務省や地方六団体は「負担を地方に付回すだけで、地方の自主性に寄与しない」と反発した。

こうした中で12月に2003年度の予算編成の事前折衝が行われ、塩川正十郎財務大臣、片山総務大臣、遠山文部科学大臣の間で合意が為され、「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する方針」において、2003年度に共済長期給付及び公務災害補償に係る部分を一般財源化すること、平成16年度（2004年度）予算編成までに退職手当と児童手当に係る部分の取り扱いを決定する、と明記された。

これに基づき、平成15年度から共済長期給付及び公務災害補償金負担金の合計約2200億円が国庫負担金対象外となる義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の改正案が出された。衆参両院で、財政再建が優先され教育論の視点に欠けているとの批判もあったが、遠山文部科学大臣が自ら「制度の根幹は維持される」と答弁し、可決された。

この2200億円のうち、1/2が地方特例交付金、3/8が国負担の交付税特会借入、1/8が地方負担の交付税特会借入となった。なお、一般財源化された額の1/8が地方負担となるが、償還期到来後の地方財政計画の中で調整されるので、地方負担の増加はないとされている。

#### ・第159回国会までの流れ

2003年度に入り、新たに「経済財政運営と構造改革に関する基礎方針 2003」が策定され、学校栄養職員、学校事務職員の見直し、教員給与の一律優遇の見直しも盛り込まれた。

このころから、地方団体や教育関係団体の動きも活発化した。

8月には、6知事<sup>47</sup>で構成される「新しい日本をつくる国民議会」が「国庫補助負担金の見直しに関する緊急提言」で、義務教育費国庫負担金等の廃止と税源移譲を求めた。また全国知事会は「三位一体の改革に関する提言」を発表し、2/3以上の道府県が国庫負担金廃止に賛成しており、地方に税源移譲を行うべきであると主張している。10月には、13政令指定都市や市町村サミットも同様の声明を発表した。

その一方で、文部科学省の調査によると、12知事<sup>48</sup>、20都道府県議会、1900市町村議会が現行制度堅持の意見書を提出している。また全国市長会・全国町村長会からは、国が義

<sup>47</sup> 増田寛也（岩手県）、浅野史郎（宮城県）、堂本暁子（千葉県）、石川嘉延（静岡県）、木村芳樹（和歌山県）、麻生渡（福岡県）。

<sup>48</sup> 北海道、秋田県、東京都、神奈川県、三重県、滋賀県、奈良県、岡山県、山口県、愛媛県、長崎県、鹿児島県。税源移譲による税収増が期待できない県や東京都等交付金化に反対する都道府県である。

務教育の最終責任を持ち、教育水準が下がらないような改革をすべきである、という意見を提出している。このように、都道府県レベル、市町村レベル、首長、議会で異なった意見を持っていたために対立が生じ、まとまりが難しかったといわれている。

また教育界での反発も強まってきた。8月末に、日教組定期大会では、制度見直しは公教育を危うくする、もし廃止されれば教育条件に著しい自治体間格差が生じ、教育水準の低下を招く可能性があるとして述べ、断固反対の意思を表明し、来賓の保利耕輔自民党文教制度調査会長も賛成した。12月には河村建夫<sup>49</sup>文部科学大臣をはじめ歴代の文部科学大臣や文部大臣も出席して制度堅持を求める緊急集会を開き、決議を行った。

一般的には日教組と文部科学省は対立関係にあると見なされているが、上述したように村山内閣時に文部省-日教組の「和解」-「協調」路線が定着しているため、政策方針に応じて適宜協調しており、制度堅持という共通の目的から行動を共にした。

全国市町村教育委員会連合会は11月に全国3024市町村に制度に関するアンケート調査を行い、9割が国庫負担制度は必要、8割が一般財源化に反対、7割が交付金化に反対しているとの結果を出した。また全国都道府県教育委員会連合会も要望書を出したり、全国都道府県教育長議会も「現行制度の中でも自由度拡大は可能である」と中央教育審議会に意見したりしている。ここから、教育委員会は都道府県レベル、市町村レベルを問わず制度堅持の意見が圧倒的多数であった。

しかし、このように関係団体が各々の主張に基づいて活動を行っても、行政改革の主導権を握ったのは中央省庁であった。

文部科学省は、この制度は「国の関与」ではなく、ナショナル・ミニマム確保のための「国による最低保障」であるとし、国も地方も協力して責任を負うべきであるという立場を取った。河村文部科学大臣は11月に、関係諸団体の意見も踏まえ、国庫負担金額の枠組みを定めその中の給与や教職員配置等地方の裁量を拡大する「総量裁量制」を検討する、退職金と児童手当は一般財源化する、といった制度維持のための手段を検討し、かつ義務教育費の経費負担のあり方についての議論を平成18年度（2006年度）末まで引き伸ばす、という対処を試みた。

一方、麻生太郎総務大臣は「国庫補助負担金の改革について」で、「義務教育費国庫負担金については、地方の自由度を高めるため、全額を一般財源化すべきである。」と述べた。また河村大臣の案に対しては反対で、退職金等の国庫負担からの除外は地方への負担にしかならない、全額税源移譲が地方への負担転嫁を生じさせずに地方の自由度拡大を誘導する政策である、との立場を取った。また改廃議論においてキーパーソンとなった総務省自治財政局調整課長の務台俊介は「義務教育費国庫負担金制度の下で、公立小中学校で『ゆとり教育』を文部行政として推進し、その結果として、今日若者の学力低下が深刻な問題となっていることに、文部科学省はいかなる認識をお持ちなのか。」と、文部科学省の中央

---

<sup>49</sup> 文教族といわれている。

集権的な教育行政に疑問を呈している<sup>50</sup>。

また谷垣禎一財務大臣は11月の「三位一体改革の考え方」で、制度の交付金化（客観的指標を基準として支援額を設定し、その使い道は地方に委ねるもの）や退職金・児童手当の一般財源化を主張した。河村大臣案には、地方の自由度が拡大するか疑問である、少子化が進行しているにも関わらず負担金額が減少していない点で金額算定に客観性が欠けている、と述べた。

このように省庁間で対立が続いたため、福田康夫官房長官と額賀福志郎自民党政調会長らが調整に入った。結果、2004年度から総量裁量制を導入し、退職手当と児童手当2300億円を国庫負担経費から除外し「税源移譲予定特例交付金」によって全額暫定措置を取る、という方針に決まった<sup>51</sup>。

この案は第159回国会に出され、衆参の文教科学委員会、衆議院予算委員会、本会議で審議された。文教関係者は与野党を問わず概ね制度堅持、総量裁量制を評価、ということと一致し、「義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の一部を改正する法案」が可決した。

この時点で国庫負担対象となっているのは給与本体のみとなり、後は国庫補助負担金制度そのものの議論へと移行するしかなかった。

2004年8月に全国知事会が小泉首相から要請された国庫補助負担金の廃止リストアップ案を提出する、9月から国・地方初の協議の場が首相官邸で開かれるなど、首相官邸と地方六団体の主導で議論が進んだ。

しかしこれに反発した自民党から、次々と反対の意思表示がなされた。

特に文教族議員を中心に、以下のような発言で議論を牽制した<sup>52</sup>。

2004年9月29日 森喜朗<sup>53</sup>「義務教育費の国庫補助負担金廃止には政治生命を賭けて反対する」

10月21日 中教審鳥居会長「義務教育の国庫補助負担金が廃止されれば、辞任する」

10月26日 青木自民党参議院会長「首相と地方六団体が決めても自民党が決定しない限り従うつもりはない」

11月1日 森ら文部大臣経験者7人は自民党三役と会見し、反対を申し入れる

11月2日 小泉首相、文部科学大臣を官邸により、地方案を真摯に受け止めてやってほしいと指示するも、大臣はあくまで反対を表明し物別れに終わる

他にも10月21日には野依氏らノーベル賞受賞者を含む科学・学術界の22人が反対緊急メッセージを出した。もっともこれは文科省官僚が裏工作しているのではないかという考えもある<sup>54</sup>。

<sup>50</sup> 橘木・松浦（2009）、125頁

<sup>51</sup> 地方団体もこれを評価する声明を出した。

<sup>52</sup> 高木（2005）、23～24頁

<sup>53</sup> 自民党文教族のドンといわれている。

<sup>54</sup> 高木（2005）、23頁

また、国庫補助負担金削減に関する各省からのヒアリングを開始する、与謝野馨自民党政調会長が全国知事会を牽制するために知事の大選制限の検討を行うよう鳩山邦夫選挙制度調査会長に指示する（ここには、税源移譲で都道府県知事の予算配分権限が強まることを懸念して、利益誘導に固執する族議員が知事権限を制約しようとする露骨な意図があると解されている）、といった地方団体への圧力もかけていった。

その後、議論は中央教育審議会（以下、中教審）に移され2005年に中教審総会の直属部会として、義務教育費国庫負担制度の改廃を審議する義務教育特別部会が設置された。ここには、義務教育を直接担う地方団体も参加させるべきであるという政府の意向から、地方六団体の代表も委員として参加した。

この部会の審議では、1)教育費を将来にわたり確実かつ安定的に確保できるか（財源確保の確実性・予見可能性）、2)教育の質の向上をもたらすものであるか（教育の質の向上）、3)地方や現場の自由を妨げるものではないか（地方の自由度の拡大）、という3点が基準として設定され<sup>55</sup>、これに基づいて、国庫負担が望ましいか一般財源化が望ましいか議論された。

まず1)財源確保の確実性・予見可能性については、地方六団体は、国庫負担制度を廃止したうえでその分を地方に個人住民税として税源移譲すること、移譲によって生じる地方間格差は地方交付税で補填できる、と主張した。しかし、地方交付税約20兆円のうち、安定的な財源を持つのは12兆円分だけに過ぎず残りは毎年の政治折衝で決められるため確実性に欠けている、国の財政悪化から地方交付税は将来的に大幅削減が予想されるため教育費を委ねることには不安がある、といった強い批判があった。

また2)質の向上と3)地方の自由度の拡大という観点について地方六団体は、地方自由度が拡大すれば、教員配置や学級編成等において多様な取り組みが導入され、効率的な学校運営が行われる、住民の地域への責任感が増し教職員の意識向上をもたらす、と述べた。それに対して委員からは、教員配置や学級編成<sup>56</sup>、住民の責任感や教職員の意識は国庫負担制度とは無関係もしくは直接的な関わりはない、との批判があった。

このように議論は平行線をたどり、中教審としては異例の多数決採択によって最終答申「新しい義務教育を創造する」<sup>57</sup>の取りまとめが行われた<sup>58</sup>。最終答申は従来の1/2負担が答申されていたが、最終的には1/3への切り下げが行われた。

---

<sup>55</sup> 文部科学省ホームページ「10月26日 中央教育審議会鳥居会長談話」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/05102601/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/05102601/002.htm))  
(アクセス日：2011/1/21)

<sup>56</sup> 「義務標準法」で規定されている。

<sup>57</sup> 文部科学省ホームページ「義務教育の構造改革 中央教育審議会答申の概要」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102602.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102602.pdf))  
(アクセス日：2011/1/21)

<sup>58</sup> 答申案の採決状況は、賛成22名、反対3名、棄権2名であった。  
文部科学省ホームページ「中央教育審議会総会（第52回）における『答申案』の採決状況」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/010.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/010.htm))  
(アクセス日：2011/1/21)



こうして義務教育費国庫負担制度をめぐる議論が幕を閉じた。

#### ・考察

ではなぜ 1/3 負担という妥協案に至ったのか。もちろん、総務省や財務省、首相の協力を得た地方団体の力は大きかったが、それ以上に自民党古株議員である文教族を味方につけた文部科学省の力も拮抗したと考えられる。また地方六団体も、団体を代表する全国知事会に、補助金の手の内を知り尽くした各省官僚出身者が多いため族議員と妥協に至りやすい、との批判がある。実際、47 都道府県知事の中に官僚出身者、特に旧自治省出身が多く、旧自治省が再編されてできた総務省との対立は難しかったことが予想される。他にも、地方六団体から委員に選出された3人<sup>59</sup>が審議への参加を拒否するなど抵抗の姿勢を見せたようだが、堅持派との協議は難航し結局は主張を貫くことはできなかったようだ<sup>60</sup>。

#### (二) 自民党時代の中央-地方関係

以上より、自民党時代の中央-地方関係をまとめる。

首相から地方六団体へ政策形成過程への参加要請があったこと、「国と地方の協議の場」が開催され、中央と地方が協力して政策立案に携わろうという姿勢がみられた。しかし省益や権限を守ろうとする各省や族議員らの反対から、対等な交渉に臨むことは難しかったことがうかがえる。一方教育関係団体は、族議員らへのアプローチを重ねることで、望ましい方向（つまり国庫負担制度堅持）へ舵を取ることができた。特別部会にも数多く参加し、最終答弁多数決においても団結力を示した。

この議論から、地方はたとえ首相との協力体制を結んだうえで政策決定過程に臨んだとしても、中央省庁や自民党内部のベテラン議員、族議員、そして関係団体の結託の方が実際の政策決定過程においてより力を発揮したことが分かる。また、地方六団体は「国と地方の協議の場」を法制化する「地方行財政会議」の設置を政府に求めているが自民党時代には成立しなかった。これは、党には地方団体と対等な立場で政策協議を行おうという意思が薄く、地方分権改革議論の先延ばしを試みていることの表れではないかと考えられる。

<sup>59</sup> 全国知事会、全国市長会、全国町村会の3団体から1名ずつ。

<sup>60</sup> 文部科学省ホームページ「地方六団体委員の中央教育審議会総会委員への任命について（文部科学大臣コメント）」

([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/sonota/05070801/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/sonota/05070801/001.htm))

(アクセス日：2011/1/23)

## IV. 民主党政権下における教育政策形成

### 1. 民主党の政策形成過程

民主党の政策形成過程は自民党のものとは大きく異なる。自民党政権時において民主党は野党であったため、その政策は民主党マニフェストや政府案の対案として具体化されてきた。民主党に属する議員の属人的な政策形成が行われてきた様相が強い。政権獲得後においては、民主党は衆議院選挙で掲げたマニフェストに大筋で沿った政策を執り行っているため、教育分野においても鳩山由紀夫内閣の「一丁目一番地」である地域主権改革はその方向性を決めるにあたって大きな意味をもっている。また、民主党は日本労働組合総連合会を支持基盤としており、その加盟団体である日教組とも密接な関係にある。日教組は、教職員組合の中では最大規模をほこり、教職員の待遇改善や地位の向上、教職員定数改善などの教育条件の整備を主な目的として活動している団体である。そのため、教育に関しては教育現場である学校や、義務教育における設置者である市町村教育委員会などの教育部局に近い思考をもつと考えられる。このことより、民主党の掲げる「地域のことは地域で決める」地域主権改革と日教組の求める教育政策とは必ずしも矛盾したものではなく、教育行政の裁量をより地域に認める方針であることは確認できる。

また、民主党の政策形成過程においての特徴として、行政刷新会議における事業仕分け、あるいは平成23年度予算「元気な日本復活特別枠」と称した政策コンテストにおけるパブリックコメントの募集など、より国民の意見・世論を反映させるように政策決定の公開性・透明性を拡大しようとしていることがあげられる。たとえば、2009年の事業仕分けでは財源の問題から三位一体改革以降、公的な議論の俎上には上らなかった義務教育費について、全額国庫負担としてはどうかという提案がなされて議論をよんでいる<sup>61</sup>。また、政策コンテストにおいては教育に関して多数のパブリックコメントが集められた結果、小学校1年生の学級定員が見直されるなど、その教育政策に一定の影響を与えていると考えられる<sup>62</sup>。

さらに、民主党の政策形成過程において根幹をなしているのは「政治主導」とよばれる政務三役を中心とした政策形成と政策実行である。教育政策の場合は文部科学省の政務三役であり<sup>63</sup>、上述した民主党の教育政策を基本とした教育行政が行われることになっている。文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会は、政治的中立という大義のもとで義務教育の方針を左右してきた。この中央教育審議会に対して鈴木寛文部科学副大臣は「政務三役が政策形成の主導を握り、かつ責任を取るということは新政権の大方針ですから、それを徹底するという事は変わりありません<sup>64</sup>」と述べていることから、教育政策に対する政務三役の主体性を強くしていこうとしている。実際に、2010年7月に出された中央教育審議会の初等中等教育分科会は学級定員の見直しや義務教育費国庫負担比率の引き上げな

<sup>61</sup> 朝日新聞 2009年11月29日朝刊

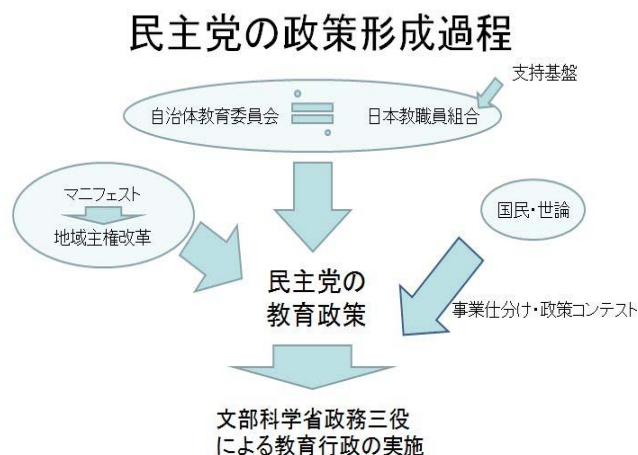
<sup>62</sup> 朝日新聞 2010年11月11日朝刊

<sup>63</sup> 政務三役に日教組出身者は民主党政権においても入っていない

<sup>64</sup> 2009年10月29日鈴木寛副大臣会見録

どを正式提言したが<sup>65</sup>、政策コンテストによる小学校1年生の学級定員見直しでしか実現されておらず、その影響力は限定的となっている。

図2 民主党の政策形成過程



## 2. 教育行政権限のあり方

民主党が掲げる、教育行政における国と地方の関係を要約すればおよそ次の3点に要約されるだろう。すなわち、1点目は国が普通教育における財政責任と機会均等の保障を担うという、国の権限を教育水準の確保および大綱的な役割に限定している点である。2点目は、市町村における教育行政の最終責任を首長が担うとし、教育委員会を抜本的に見直して「教育監査委員会」を設置するというものである。3点目は、合議制であり、地域住民や保護者等により構成される「学校理事會」が学校運営の主体とするものである。

以下では、2009年7月に衆議院選挙に向けて発行された『民主党政策集INDEX2009』（以下、文中では政策集と記載）および2007年5月に参議院に提出された『日本国教育基本法案<sup>66</sup>』（以下、基本法案）、関連文献を元に、民主党の問題抽出を論じたうえで、政策内容を示し、国と地方および地方内での権限のあり方を考察することを目指す。

### (イ) 民主党の問題意識

民主党の基本構想は基本法案および政策集から見て取ることができるが<sup>67</sup>、内容としては、上述のように、国と市町村の役割分担の明確化、教育委員会の抜本的な見直し、学校運営における地域参画等が掲げられている。ここではまず、民主党の地域主権の流れを汲んだ義務教育行政にお

<sup>65</sup> 朝日新聞 2010年7月13日朝刊

<sup>66</sup> 同基本法案は2004年7月に衆議院にも提出されているが、後に修正され、翌年5月に参議院に提出された。本稿では、修正後の参議院提出法案を参照した。

<sup>67</sup> 義務教育行政における民主党の基本的な政策内容は2009年衆議院選挙間際の7月に発行された冊子「政策INDEX2009」にまとめられている。また、同政策集の中で、日本国教育基本法案は「民主党教育政策の集大成」とされ、文部科学の項目において、該当部分の要約が一部記載されている。

ける問題抽出についてふれておきたい。

同政策集では、地域主権のあり方について「住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革を推進し、中央制度を抜本的に改め、地域主権国家を樹立します」として、「補完性の原理<sup>68</sup>」に基づき中央政府(国)と地方政府(自治体)の新しい関係を構想している。そして自治体の立法権を強化すること、住民自治に根ざす多様な自治体のあり方を確立することを提言している。このような地域主権のあり方を、教育行政に即して述べると次のような指摘がなされている。すなわち、2005年4月の教育基本問題調査会第一中間報告「新しい教育基本法の制定に向けて」(草案)において、「曖昧な責任所在により現場の課題が放置される公教育のガバナンスの欠如」「文部科学省中央集権体制により対応が硬直的になっている学校現場」等を重要課題としている。現行の教育委員会制度が課題を抱えている点と、国・都道府県教育委員会・市町村教育委員会・学校という教育行政特有の縦割りのあり方を改革する必要性を指摘している。こうした問題点について「地域主権」「補完性の原理」という理念のもとで、教育行政システムの改革を推進するとしている<sup>69</sup>。義務教育行政の基本政策の内容について以下で述べていく。

#### (ロ) 義務教育行政における基本政策

国が最低基準の確保に最終的な責任を負うこと、地域主体で進めていく要素として「首長主導および教育委員会の設置」「学校理事会の設置」が掲げられている。以下では教育行政における、国・地方・地域のあり方についてみていく。

#### 国のあり方

同政策集においては中央教育委員会の設置が示されており、教育行政における国(中央教育委員会)の役割として3点があげられている。すなわち、「(1)学習指導要領など全国基準を設定し、教育均等に責任を持つ(2)教育に対する財政支出の基準を定め、国の予算の確保に責任を持つ(3)教職員の確保や法整備など、教育行政の枠組みを決定する——などに限定し、その他の権限は最終的に地方公共団体が行使できるものとします<sup>70</sup>」とされている。

同委員会の構想については以上のような概観のみの説明にとどまり、これ以上の詳細は説明されていない。同委員会の性格・形態・権限について明らかではない。すなわち、「(1)現在存在している文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会を大幅に改組しようとするものなのか(2)内閣直属で内閣の基本方針の下に国の教育政策の基本方針を策定するものなのか、それとも、(3)文部科学大臣や内閣からも独立した行政委員会として設置する組織・機関なのか」が分からない<sup>71</sup>。梶田叡一<sup>72</sup>は、2006年6月に国会において参考人として、政治から距離のある同委員会の設置を

<sup>68</sup> 補完性の原理は個人やグループがイニシアチブを担い、それが不可能な場合に政府が補完するという考え方である。民主党の政府観・地方自治観は、この補完性の原理によって説明できる。(佐々木幸寿『民主党の教育改革』8-9頁)

<sup>69</sup> 佐々木幸寿『民主党の教育改革』12-13頁

<sup>70</sup> 『民主党政策集 INDEX2009』22頁

<sup>71</sup> 小川(2010)212頁

<sup>72</sup> 梶田は2007年および2010年6月時点において、中央教育審議会の副委員長として委員名簿に名を連ね

提言したうえで、委員が国会によって任命され、文部科学省は中央委員会の事務局とする構想を示しているが<sup>73</sup>、文部科学省の改廃については、民主党の公式見解は不明である。本稿でも同委員会の構想内容が教育の最低水準と格差解消および地域主権の理念に基づくものであることに着目する。中央教育行政機関である文科省の行政委員会化の検討という論点は中央省庁再編にもつながる「重い課題」<sup>74</sup>であり実現困難であるという指摘を示すに留める。

## 地方のあり方

政策集では、教育の責任の明確化および自治体の主導による教育行政を、首長の権限強化により進めていき、現行の教育委員会の見直しおよび同委員会を「発展的に改組」した教育監査委員会の設置が掲げられている。教育行政の責任が合議制である教育委員会から首長へと移管されることが一つのポイントである。この首長による教育行政の文脈で必要とされるのが教育監査委員会の設置である。これまで自治体の長である首長ではなく教育委員会に教育行政権が与えられてきたのは、教育行政による過度の政治性を排し、政治的公正・中立性を守ってきたことが背景ある<sup>75</sup>。首長への権限委譲より、教育行政における過度の政治介入を監視する役割にあたるのがこの教育監査委員会といえる。この中立・公正の文言については、文部科学省ホームページ<sup>76</sup>中の「教育委員会の意義」の中で次のように述べられている。

### 1. 政治的中立性

個人的な価値の形成を目指して行われる教育においては、その内容は、中立公正であることはきわめて重要。このため、教育行政の執行にあたっては、個人的な価値判断や特定の党派的影響力から中立性を確保することが必要。

### 2. 継続性、安全性の確保

教育は子供の成長発達のため、学習期間を通じ一貫した方針の下、安定的に行われることが必要。また、教育は、結果がでるまで時間がかかり、その結果も把握しにくい特性から、学校運営の方針変更などの改革・改善は漸進的なものであることが必要。

教育委員会制度は文部科学省が所管する制度であり、省庁割拠の性質と教育行政担当者による政策共同体の形成、および「政策からの首長の排除となる要因を自治体内に持ち込んでいることは否定できない」<sup>77</sup> とはいえ、教育が過度な政治性を持つことや中長期的な視点での施策がで

---

ている。(文部科学省ホームページ

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/meibo/1292728.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/meibo/1292728.htm) (アクセス日：2011/1/21)

<sup>73</sup> 佐々木 (2010) 64 頁

<sup>74</sup> 小川 (2010) 215 頁

<sup>75</sup> 大内裕和『民主党は教育をどう変える』50 頁

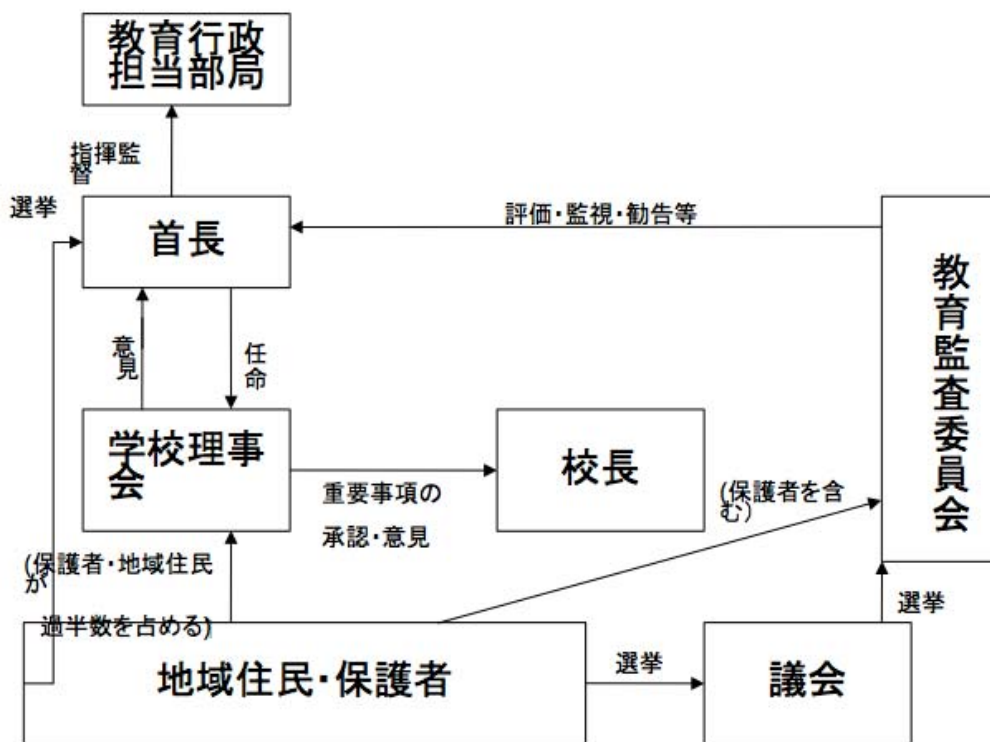
<sup>76</sup> 文部科学省ホームページ<http://www.mext.go.jp/> (アクセス日：2011/1/21)

<sup>77</sup> 市川昭午編『教育改革の論争点』本多正人「教育委員会は維持されるべきか」増刊教育研修 2004/8 月 増刊 28 頁

きずに現場が翻弄されることは避けなければならないといえるだろう。

同監査委員会については、現行の教育委員会を抜本的に改組したものであり、首長の行政執行を監視・評価し、必要があれば事前勧告するものであり<sup>78</sup>、基本法案第 10 条において規定がなされている。同法案では、5人以上(町村は3人以上)で条例により定める人数の委員をもって組織すること、委員は自治体の長の被選挙権を有するもので、「人格が高潔で教育に関し識見を有する者のうちから地方公共団体においてこれを選挙する」「委員又は補充員は、それぞれ、そのうちの半数以上が同一の政党その他の政治団体に属する者」としている。委員の任期は 4 年であり、委員長を設置し、委員の互選による選出とされている。

図3 民主党の考える行政組織図(参考 佐々木幸寿『民主党の教育改革』)



#### 保護者や地域住民等による「学校理事会」の設置

次に、学校運営への地域の参画について述べる。基本法案の第 18 条「教育行政」という項目において、教育行政において次のように述べられている。

第 18 条 教育行政は、民主的な運営を旨として行われなければならない。

<sup>78</sup> 小川 (2010) 207 頁

- 2 地方公共団体が行う教育行政は、その施策に民意を反映させるものとし、その長が行わなければならない。
- 3 地方公共団体は、教育行政の向上に資するよう、教育行政に関する民主的な組織を整備するものとする<sup>79</sup>。

「民主的な運営」を旨とするものであるが、具体的には、学校コミュニティの担い手である各構成員が「学校理事会」に学校運営の権限を与えること、および前述した教育行政の責任を地域住民により選出された首長が担う体制がその中身である<sup>80</sup>。政策集においても上意下達の行政系統を排し、地域に即した学校運営のあり方についても構想されているが、その役割を担うのが「学校理事会」であると説明がなされている<sup>81</sup>。

同政策集で設置が目指されている「学校理事会」については、「公立小中学校は、保護者、地域住民、学校関係者、教育専門家等が参画する学校理事会が運営することにより、保護者と学校と地域の信頼関係を深める」としている。

近年進められてきた、保護者や地域住民による学校運営への参画をさらに促進するものといえる。具体的には 2000 年に「学校評議員」制度と 2004 年から始まった「学校運営協議会」である。学校評議員制度は、学校運営へ地域社会が参画することを保障する先駆的取り組みである。評議員は、「校長の求めに応じ、学校運営に関して意見を述べることができる」と規定されており、校長の推薦により選出され、「一人一人の責任において意見を述べる」ものである。形態としては、合議制の審議機関、校長の個人諮問制度に近い。2006 年度時点では 82%の全国公立学校で学校評議員が導入されている。学校運営協議会については、これは学校運営に関して協議を行う合議機関としての性格を持つ。具体的には校長による「教育課程編成等の基本方針の承認権、当該学校の運営に関する教育委員会・校長への具申権、教職員人事についての任命権者への具申権」等といった権限が与えられている<sup>82</sup>。

#### (ハ)教育委員会制度をめぐる3つの改革モデル<sup>83</sup>

以上、民主党構想の内容をみてきたが、考察を行う前に、民主党構想での見直しが検討され、かつ国と地方および地方内での権限のあり方を論ずるうえで欠かせない、教育委員会制度の改廃をめぐる議論についてふれておきたい。①教育委員会活性化モデル②総合行政モデル③市場経済モデルの3つを以下にまとめる。

##### ・教育委員会活性化モデル

これは合議体という教育委員会の機能低下について改革を志向したものであり、国の統制を緩

<sup>79</sup> 『日本国教育基本法案』18条

<sup>80</sup> 佐々木 (2010) 63頁

<sup>81</sup> 『民主党政策集 INDEX2009』22頁

<sup>82</sup> 大内 (2010) 50頁

<sup>83</sup> 『岩波講座 機構』48-52頁

和することを目指しつつも、教育委員会の専門性およびプレゼンスの強化を目指すものである。教育委員との兼任制である市町村教育長の専任化や、教育長の任期制の導入により、教育行政職・教職員経験者の教育長就任を促すものである<sup>84</sup>。

また、教育委員公選制の復活による教育委員会の組織強化も活性化の策として論じられてきた。しかし、地域住民の直接選挙による選出方法は、教育委員会の権限・責任強化という点で期待できる可能性はあるが、地方自治体の行政上の仕組みや総合行政を思考する現状のもとでは、実現困難といえる<sup>85</sup>。

#### ・地域総合行政型モデル

ここで改革の対象として問題視しているのは、教育委員会の首長からの独立性であり、首長による総合的な自治体経営を阻害してきた点に否定的な評価を下す。代表的論者である新藤宗幸は、「学校教育や生涯学習に地域の自治を反映させるには、教育行政を直接公選の首長の下におくべきであり、教育委員会を廃止して首長の補助機構として部局に改変すべきである」<sup>86</sup>と述べており、民主党の「首長権限強化」構想もこの類型に近いといえる。地方分権改革の動向をくみこんだもので、首長が住民のニーズにしたがって教育施策を展開することを指向するものである。首長は地域住民の民意の体现であるものの、首長の教育行政における関与が強くなりすぎる危険性が提起される。首長個人が権限を掌握することで、合議制による意思決定と比較して、多様な民意の反映に困難が伴う<sup>87</sup>。

#### ・市場・選択モデル<sup>88</sup>

伊藤正次は、規制改革の潮流から生まれた「旧文部省統制と画一的学校管理からの脱却を目指して公教育に市場原理を導入するとともに、教育委員会から各学校に大幅な権限委譲を行い、教育委員会の機能を縮小ないし停止させる構想」を市場・選択型モデルとよんでいる。学校選択の自由化や公教育における競争市場の創出が提唱されている。教育機構自体の徹底的な分権化であり、この是非をつきつめることは本稿の範囲外であるが、教育の自由度や質の向上を図るにおいては期待が持てるものとはいえ、地域間における教育格差の発生といった懸念が残り、完全な実現は難しいモデルといえるだろう。

以上、3つのモデルをみてきたが、ここでは首長によるリーダーシップおよび地方の特色を活かした事例として、志木市の事例を示し、首長と教育委員会の権限のあり方を考察するうえでの一つの示唆を得たい。

### 志木市の事例

<sup>84</sup> 首長部局の人事ローテーションによって長期の任期とした場合、一般行政出身者からの出向者は自らのキャリアとの兼ね合いで、教育長職につくことを避けることが見込まれるためである

<sup>85</sup> 小川（2010）198頁

<sup>86</sup> 新藤宗幸「教育委員会は必要なのか」『教育をどう変えるか』259頁

<sup>87</sup> 大内（2010）51頁

<sup>88</sup> 伊藤正次「教育委員会」『岩波講座 機構』51頁



・埼玉県志木市～首長主導の教育行政の事例～

(i) 穂坂邦夫市長の教育行政への取り組み

首長や首長下の一般行政部局が教育行政を担う際のデメリットとして、議会に対して優位で強い権限をもつ首長が、独断で不公正な行政運営を行い、それによって教育の政治的中立性が失われるという点と首長交代による行政運営の断絶が教育の継続性を損なうという点があげられ、したがって、政治的中立性を守り、中長期的な教育行政を担うことができる教育委員会に教育行政が任されている。しかしながら、首長の強い権限やリーダーシップの発揮によって、近年のさまざまな教育問題に迅速に対応でき、かつ、教育改革を押し進めていくことができるのではないかという議論もある。ここでは、埼玉県志木市の事例を取り上げ、首長主導の下に行われた教育行政や教育改革を具体的にみていき、首長が教育行政を行う際の利点や問題点について考察していく。

2001年7月に穂坂邦夫氏が埼玉県志木市の市長に就任した。穂坂氏は、「シティマネージャーとしての市長」という独自の市長観を持っており、市長就任直後から行政への積極的な市民参加を促した。行政は住民に対する公的なサービス機関であり、その組織の方向性をコーディネート、マネジメントしていくのが行政の仕事で、主役はあくまでも市民で、市民がオーナーであるという視点に穂坂氏は立っていた<sup>89</sup>。そういった理念の下、市民自治を明確に謳った「市政運営基本法条例」を制定した。この条例によって、市民自らが主体となって市政へ積極的に参加し、協働してまちづくりを行い、同時にそのうえでの市の責務を明確にしたのである。また穂坂氏はその後も、行政評価に市民を参加させるという全国の自治体で初の取り組みを行ったり、市民視点からの政策提言を行う市民委員会を設置したりするなどの市民参加の取り組みを推進していった<sup>90</sup>。

そうした中で、穂坂氏が市長就任前から関心があった少人数学級制度の施策に取り組むこととなる。穂坂氏は以前から国の学級編成標準である40人学級は教育的論拠がなく、また学校現場の実態にそぐわないと実感していた。また、生徒が41人になると、必然的に20人と21人の2クラス編成になるといった杓子定規の編成も改善すべきだと感じていた。しかし、地方分権改革前は、都道府県は国標準を基準とし設定することとなっており、また市町村の学級編成基準は都道府県の許認可事項となっていた。2000年の地方分権改革を経て、義務教育法が改正されたことにより、許認可事項であった市町村の学級編成基準は、都道府県との事前協議—同意制に変更され、また2001年から「特に必要があると認める場合」は、都道府県は国標準を下回る基準に設定可能となった（義務教育法第3条2項）。そこで、穂坂氏は教育委員会事務局と連携をとり、埼玉県教育委員会へ少人数学級制度の実現へ向けて説得を試みたのである。最終的には、25人程度学級に要する教育人件費を市の

<sup>89</sup> 新井賢一「人・制度・組織—志木市教育改革の視座」小川正人編『分権改革下の自治体教育政策—市町村教育行政の可能性と改革課題—』、2004、志木市教育行政調査報告書、203頁。田中祥子「穂坂市政の4年間と市民協働」小川正人編『自治体教育改革と義務教育国庫負担金問題』、2006、志木市教育行政調査報告書、22頁。

<sup>90</sup> 田中祥子／小川正人編、2006、23頁。

単独負担とすることを条件に県の教育委員会への説得に成功し、2002年度から小学校1、2年生を対象に25人程度学級を実施している。その後、志木市は、構造改革特区を活用して市町村経費で正規職員を採用し、少人数学級の拡充を進め、2006年度から文部科学省は、構造改革特区だけではなく、全国の市町村が市町村経費で正規職員を採用できるように一般化した。まさに、志木市での先駆的な取り組みが国の制度を大きく変更した事例といえよう。

この他にも、ホームスタディー制度の導入<sup>91</sup>や中3チューター制<sup>92</sup>など数々の教育政策を企画立案、実施してきた。具体的には以下の通りである。

#### ・穂坂市長時代の教育政策一覧

- －25人程度学級の導入
- －ホームスタディー制度
- －中3チューター制度の導入
- －中学校自由化の2段階導入
- －教育政策研究会（教育シンクタンク）の設置
- －（仮称）地域立学校経営協議会の導入検討
- －志木っ子アカデミー賞の制定（いろは子ども文学賞）
- －まなびすとルームの設置
- －（仮称）特別支援教室の実施
- －5歳児・6歳児幼児教育指導構想

このようにさまざまな教育政策に着手し、改革を行えたのは、一つには穂坂氏と教育委員会が連携をとって、教育改革を推し進めたからといえよう。また、首長としてのリーダーシップをいかんなく発揮し、強力な政治指導力の下、迅速な対応を行ってきたのも要因としてあげられる。さらには、市民の首長に対する支持が重要な要素であるといえよう。特に市民の市政への参加を早期から促したことで、市民の目が行政へ向き、穂坂氏の教育改革への強い支持があったことは重要である。

#### （ii）長沼明市長就任と教育行政～首長の交代と教育行政の継続性～

2005年7月に穂坂邦夫氏は市長を退任し、代わって長沼明氏が志木市市長に就任した。

<sup>91</sup> 「長期欠席児童を対象にした在宅学習支援。本人および保護者が希望する場合、定期的に教員や教員免許所有者のボランティアなどを派遣して、学習支援を行い、学校長の判断で出席同様の扱いをしながら学校復帰への支援も並行して行う。」小川正人『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会制度の可能性』、2006、岩波書店、61頁。伊集院道信「ホームスタディー制度」、小川正人編『自治体教育改革と義務教育費国庫負担金問題』、2006、志木市教育行政報告書3、152頁。

<sup>92</sup> 「中学3年生に、生徒一人ひとりの進路に応じた必要な学力を育むため、教師と連携を図ったチューター支援員が「小集団・個別指導」を放課後に行い、基礎学力を向上させる。」志木市教育委員会ホームページ <http://www.city.shiki.lg.jp/resources/content/3187/20100707-093110.pdf>  
(アクセス日：2011/1/22)

長沼氏は就任後、穂坂市長時代の主要な新規事業について見直すための「志木市行政施策安定化プロジェクト」を行った。このプロジェクトによって、穂坂氏が行ってきた教育政策も見直し対象となり、当初は教育行政における短期のゆり戻しが起こるのではないかと危惧された。しかし、結果は以下にあるように概ね現状維持されており、首長交代後も教育行政の継続性は担保されているといえよう。

・「志木市行政施策安定化プロジェクト」による教育行政の評価結果

－25人程度学級の導入	・・・定着
－ホームスタディー制度	・・・定着
－中3チューター制度の導入	・・・改善
－中学校自由化の2段階導入	・・・見直し
－教育政策研究会（教育シンクタンク）の設置	・・・見直し（廃止）
－（仮称）地域立学校経営協議会の導入検討	・・・定着
－志木っ子アカデミー賞の制定（いろは子ども文学賞）	・・・定着
－まなびすとルームの設置	・・・見直し（廃止）
－（仮称）特別支援教室の実施	・・・定着
－5歳児・6歳児幼児教育指導構想	・・・定着

首長交代によっても、教育行政が継続した理由としていくつかあげられる。まず、長沼氏が教育政策における穂坂氏路線を継続していくことを表明したためである。長沼氏は1期目マニフェスト<sup>93</sup>において「穂坂氏が打ち出したいくつかの教育政策や改革は継続し、その他は見直しを含めて検証する」ということを明確にした。また、穂坂市長時代における穂坂氏の効果的なマスコミ活用戦略も要因となっている。NHKの「クローズアップ現代」<sup>94</sup>での特集やその他、新聞報道などによって全国的な注目が志木市に集まった。教育が目玉政策として取り上げられ、志木市住民の支持も集め、志木市は教育行政において高い知名度を獲得したのである。そういったこともあり、長沼氏も前市長の教育政策や改革を引き継がざるを得なかったのではないだろうか。そして、穂坂市長時代に制定された「市政運営基本法条例」によって穂坂氏の政策理念が維持されたことも重要である。この条例によって市民の積極的な市政の参加が促進され、穂坂市長時代には市民が行政評価にも参加していた。志木市住民の行政への参加は活発なものとなり、もはや志木市は住民の声や意向を無視することはできないのである。また、条例は容易に変更することは難しく、したがってこの条例が制定されている限り、効力は発揮され、穂坂氏の政策理念は引き継がれていくのである。

しかしながら、教育行政の継続性が損なわれる可能性がまったくないわけではない。ま

<sup>93</sup> 志木市ホームページ <http://www.city.shiki.lg.jp/53,2450,243,706.html>  
（アクセス日：2011/1/22）

<sup>94</sup> 2004年1月15日放送。

ず、財政状況の悪化により教育行政が変更される可能性がある。志木市の財政は歳出が増加し、歳入は減少している。2005年度予算の試算において、約15億円の収支不足となっていた<sup>95</sup>。これを受けて志木市は「財政非常事態宣言」を出し、同時に、財政非常事態特別対策プロジェクト・チームを組織し、財政改革について議論し、対策を行っている。しかしながら、「財政上の理由から、少人数学級制度は継続が精一杯で、これ以上の拡大はありえない」と志木市は認めている<sup>96</sup>。これ以上の財政悪化は、志木市独自の教育事業の廃止を引き起こすことになりかねないのである。

また、教育政策の優先度の変化も教育の継続性に大きく関わる問題である。長沼氏の行った「安定化プロジェクト」で寄せられた市民の意見からは、特に高齢者層から「教育を削減し、福祉に回してほしい」という意見が多数寄せられていた。今後、志木市における高齢者層のさらなる強い意見や要望がでてきた場合、教育政策の優先度が低くなり、代わりに福祉政策が重点的に行われるようになるかもしれない。以上のような状況変化は、教育行政の継続性を損なう重大な要因となりえる。

しかしながら、志木市で首長主導の教育行政や改革が進んでいるのは、志木市における住民自治が穂坂市長時代に整備され、それによって成熟した市民が市政へ積極的に参画することで、首長がリーダーシップをいかんなく発揮し、さまざまな政策や改革を推し進めることができたからだと結論付けることができよう。また成熟した市民による行政や首長への評価や監視が権限の強い首長に対しての歯止めとしてうまく機能しており、教育の政治的中立性は守られているといえよう。さらに、市民の強力な支持に基づいた教育政策の展開であれば、首長交代後も教育政策の継続性は担保されうる。こういった背景から、埼玉県志木市における事例は、首長主導の教育行政の成功例として捉えることができるのではないだろうか。

## (二) 考察

民主党の掲げる教育構想には、国-地方の縦割り除去および責任の所在の不明確さを解決すべく「首長主導」による教育行政モデルが掲げられていた。国が最低基準を確保しながらも、地域の学校は地域に任せるといった地域主権の理念は、現場に即した教育施策の実行が期待できる点で、評価できるだろう。しかし、首長が教育行政の責任を担ううえで懸念されるのが、首長の独断専行的な政策のあり方への疑問や、首長交代による教育行政の変化により現場が翻弄されるという危惧である。その問題解決として民主党が用意した手立ては、現行の教育委員会を見直して改組した「教育監査委員会」の設置である。しかし、同委員会においては、事後的な監査や勧告および必要があれば改善勧告を行えるものとしており、事後的な処理にとどまっている。監視機能に実効性を持たせさせるためには、意思決定過程において同委員会と首長の事前協議を組み込み、首長が責任者として教育行政を担うことが必要ではないだろうか。そのうえで、地域が学校運営に参

<sup>95</sup> 森龍彦「首長の交代と教育の継続性について～行政施策安定化プロジェクトを題材にして～」小川正人編、2006、17～18頁。

<sup>96</sup> 森龍彦／小川正人編、2006、18頁。

画する「学校理事会」の制度により、多様な現場に近い民意の反映および制御が働くことで、首長による権限移譲は現実味を帯びてくるように思う。

### 3. 義務教育財源のあり方

民主党の義務教育財源についての考え方は以下の2点に集約される。

- i) 国が最終的な財政責任を負う
- ii) 基礎自治体においてその裁量を最大化する

まず i) であるが、民主党は財源において教育の地域格差が生じることを許容しておらず、地域間の教育格差を縮小させる方向に制度を変更しようとしている<sup>97</sup>。この方向性において、地方分権（地域主権）を進めるという点では一致する自民党と異なっている。つまり、自民党時代の三位一体改革では、義務教育費国庫負担の割合を引き下げる一方で地方交付税措置と税源移譲を行うことで一般財源化を推し進めた結果、教育予算の地域格差は拡大してしまった<sup>98</sup>。その実態を受けて、民主党は財源において地域間格差を生じさせないような、一般財源部分を拡大させない仕組みを指向している。

次に ii) であるが、民主党はマニフェスト<sup>99</sup>でも基礎自治体を重視する方向性を打ち出している。教育についても例外ではなく、義務教育等施設の設置者である市町村の権能を拡大させようとしている。具体的には教育予算にまつわる権限を、市町村の首長あるいは教育委員会に、そして教育現場である学校に移譲し、自律的な決定を行えるようにする。地域・現場重視および補完性原則の徹底の観点から、都道府県ではなく、学校設置者および学校に対して、義務教育に関する諸権限を移譲・集中させる仕組みを指向している。

以下の表は、2005年以降の民主党マニフェストにおいて、義務教育費に関わる条項を抜き出したものである。この表からも分かるように、民主党の義務教育費負担に関わる主張は2005年から表現の強弱はあるものの、大筋では変化していないと考えられる。

図4 民主党マニフェスト経緯

<sup>97</sup> 民主党マニフェスト2009政策各論 2.15 「全ての人にとって適切かつ最善な教育が保障されるよう学校教育環境を整備し、教育格差を是正する。」

<sup>98</sup> 都道府県の実支出額が国から措置された教育費国庫負担の限度額を下回り、16道府県が負担金の一部を国に返還している。これは、一般財源化されたことによって他事業に支出し、教職員費の2/3をまかなえなくなっているためであり、教育予算に格差がつき始めたことを表しているともいえる。

<sup>99</sup> 民主党マニフェスト2009政策各論 4.27 「新たに設立する「行政刷新会議（仮称）」で全ての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する」

	2010参院選	2009衆院選	2007参院選	2005衆院選
民主党	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方が自由に使える「一括交付金」の第一段階として、2011年度に公共事業をはじめとする投資への補助金を一括交付金化。引き続き、さらなる一括交付金化を検討。</li> <li>・より質の高い住民サービスが確保できるよう、福祉事務所の設置や公園に関する基準などは、身近な自治体が決められるようにする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国は、義務教育における財政責任を負うとともに、「学ぶ権利」の保障について最終責任を負う。</li> <li>・補助金等をすべて廃止して、基本的に地方が自由に使える一括交付金に改める。</li> <li>・真の地方自治を実現する第一歩を踏み出すため、「ひもつき補助金廃止法」を成立させる。一括交付金のうち、現在の義務教育や社会保障等に関する補助金等に対応する部分は、必要額を確保。</li> <li>・教育予算の安定的確保のため、教育財政支出について国内総生産に対する比率を指標とする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての補助金を廃止し、地方が自由に使える自主財源として一括交付。</li> <li>・義務教育における国の責任を明確にする一方、学校の運営は地方自治体が責任を持って行う制度に改める。</li> <li>・親や地域住民が学校運営などに参加できる「学校理事会」を設置する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「地方教育行政法」を改正し、教職員人事、予算執行、教育内容に関わる権限を、設置者である基礎自治体および学校現場へ移譲する。</li> <li>・約20兆円(当時)の補助金のうち、国が責任をもつべき事業(生活保護など)に係わる補助金以外の約18兆円を原則廃止し、税源移譲や一括交付金に改める。</li> <li>・公立学校における教育の質を確保・向上させるため、国から設置者(基礎自治体)に直接交付する教育一括交付金制度の導入などにより、学校現場に必要な教育予算の確保に万全を期す。</li> </ul>

#### (イ) 教育一括交付金の概要と目的

以上のような民主党の基本的な考え方を受けて、民主党は義務教育費負担のあり方について教育一括交付金を導入しようとしている。この仕組みは、国として国民が等しく有する学習権を確実に保障するために、国は学校設置者である市町村に対して、義務教育費予算を一括して交付するというものである。交付された予算の使途は教育に限られており、地方自治体の教育予算総額を確実に確保できるように設定される。この一括交付金の算定は、教育現場の実情を的確に踏まえた客観的かつ透明な基準に基づき決定され、文部科学省の恣意性が働かないように設定される。

このような制度設計とすることで、国は教育一括交付金の予算総額を確保することに主眼がおかれることになり、交付された予算は教育関連という幅であれば地方自治体に最大限の裁量が認められる。ただし、市町村への一括交付であれば教職員費の県費負担がなくなり、県の人事権が失われて市町村が人事権を得ることになれば、過疎部をはじめとする一部地域では教員が不十分となり、予算が確保されていても教員の質と量の問題から教育格差が発生するということも考えられる。

この仕組みが最初にマニフェストに登場したのは、2005年衆議院議員選挙においてである。当時は小泉政権による三位一体改革が進められていた時期であり、三位一体改革の過程で行われた義務教育費国庫負担の割合削減により、教育予算の自治体間格差は広がってしまったという批判が強かった。そのため、一般財源化ではなく教育目的に限定した交付金とすることによってその他の経費に用いることはできなくなり、教育予算は最低限確保されるという考えである。

#### (ロ) なぜ民主党は一括交付金化を掲げるのか

前述したように民主党は日教組の支援を受けてきている。教育予算の一括交付金化は、教育予算の減少を伴わずに現場の教育行政のもつ権限を拡大させることができる。そのため、日教組の構成員である現場の教職員にとっては、自らの裁量を拡大させることができ望ましいと考えられる。しかし、日教組によれば、県が教員の人事権をもつことで市町村の財政力の差異による給与の格差を避け、教員の質の一定水準を担保するために県費負担は必要であるとし、教育一括交付金化されたとしても教職員費を単純に含めることには反対の立場をとっており完全に賛同しているわけではない<sup>100</sup>。

また、民主党は何度も述べているように地域主権改革を掲げている。民主党マニフェスト2010でも「地域のことは地域で決められる仕組みをつくることで、明治以来の中央集権体制を改めます<sup>101</sup>」と記述されており、地域を重視していることが明確である。教育一括交付金であれば教育現場の実情を的確に踏まえた客観的かつ透明な基準に基づき決定され、文部科学省の恣意性が働かないように設定され、国の関与を最小化し地域の裁量をできるだけ拡大させていくことが可能であると考えられる。

#### (ハ) 政権交代後の民主党の動き

鳩山内閣および菅直人<sup>102</sup>内閣は地域主権戦略会議においてひも付き補助金<sup>103</sup>の廃止に向けた議論を行ってきた。その流れを受けて、2010年4月には、文部科学省が地方に支出している補助金約2兆円のうち、1.6兆円の教職員給与以外の4000億円を教育一括交付金として交付する案を検討していると報じられた<sup>104</sup>。しかしこの案ではひも付き補助金の“ひも”の強さは弱まるが、狭い範囲において教育に限り一括交付金化されることで、省庁をまたがない文部科学省としての縦割りが明確に反映された案になってしまっているといえる。2010年11月の「国と地方の協議の場」において、2011年度からは都道府県および市町村に順次5000億円ずつの全省庁をまたぐ投資補助金を「地域自主戦略交付金」として一括交付金化する方針を公表した<sup>105</sup>。この際、文部科学省は学校施設環境改善交付金（仮称）の一部（産業教育施設等）である約1691億円を一括交付金化することになった。以上の過程から、教育という政策分野で一括交付金化しようとする考えは弱くなってきているが、省庁をまたぐ意味での一括交付金化は達成されており、内閣および地域主権戦略会議の指導力が発揮されてきているともいえるだろう。

#### (二) 今後の課題

<sup>100</sup> 日教組 政策制度要求と提言 提言22 県費負担制度と義務教育費国庫負担制度  
[http://www.jtu-net.or.jp/proposal\\_07.html](http://www.jtu-net.or.jp/proposal_07.html)（アクセス日：2011/1/10）

<sup>101</sup> 民主党マニフェスト2010 「国のかたち」を変える 3頁

<sup>102</sup> 第94代内閣総理大臣

<sup>103</sup> 国が地方自治体に用途を特定するかたちで交付される国庫支出金のことをいう。

<sup>104</sup> 朝日新聞 2010年4月7日夕刊

<sup>105</sup> 朝日新聞 2010年11月20日朝刊

「地域」という表現は、国ではないということは明確であるが、教育行政の場合は基礎自治体の教育部局、すなわち教育委員会をさすのか、首長を指すのか、教育現場である学校を指すのかは必ずしも明確ではない。もし教育予算が一般財源化された場合、首長がその予算を自由に編成することができるが、教育委員会にとっては首長と交渉して教育予算を獲得しなければならない。一方で、一括交付金化であれば教育予算は国によって最低限確保されることになり、教育委員会にとってもその方が予算獲得は確実であるため、一括交付金化の要望を出している。

現状の民主党の課題としてはどのような仕組みをつくっていきたいのか、全額国庫負担とするのか一括交付金化するのかの方向性が明確ではない。教育予算総額確保と財務省の予算削減圧力との間で、ナショナル・ミニマムをどう確保していくのか、教育一括交付金が過渡期としての措置であるならば、最終的な着地点をどう設定するかを明示する必要がある。政策コンテストにおいて小学校の学級定員が見直されることに決まったが、国での議論と決定によって現場の教職員が増員されると、地域が一般財源のもとで学級定員を見直し教職員を増員するのでは、地域に与える効果も大きく異なってくるものと考えられる。政権を獲得し実務を行わなければならない立場であれば、どこまでを国の責任とし、どこまでを地域が担うのかをさらに具体的にしていく必要があるだろう。また当初の民主党の方向性どおり教育に関する予算の一括交付金化のためには、既に地方交付税化されている予算において総務省、さらには財務省との交渉が必要であり、そのためには省庁間の利害を調整する立場としての内閣としての指導力が必要である。

また一方で、2010年民主党代表選での小沢前幹事長の発言にみられるように、交付金化されることによって総額が減額されることへの不安が地方自治体にある<sup>106</sup>。地方首長部局および教育委員会双方からの不信感があれば、地域主権改革によってより責任が重くなる地方自治体の協力は得られなくなることから、その不信感を取り払っていく方向性を打ち出すことも非常に重要である。

---

<sup>106</sup> 朝日新聞 2010年9月7日



## V. 民主党の政策実施への評価・課題

### 1. 評価

教育政策については、国と地方の役割を、地方の役割を重視するかたちで明文化させていることで、自民党時代にこれまで明確になってこなかった教育に対する責任を明確化させた。国は財源保障と教育方針の大綱をまとめるなど国の役割を限定的に記述し、その他の役割は地方自治体に担わせることになる。また、教育予算については、国の教育予算の確保義務が明確となり、ナショナル・ミニマムとしての義務教育のあり方が明確になっている。それに伴い各主体の責任がさらに明確化されることになり、さまざまな課題が放置されることはなくなり、教育の質の向上が図られると考えられる。

また、基礎自治体である市町村長に義務教育行政に関する権限を集中させることで、教育現場である学校における教職員や学生、保護者の意見を柔軟に取り入れた自律的な学校運用が可能になると考えられる。地域に住む人々を巻き込みその意見を取り入れていこうとする教育行政の姿は、より地域のニーズや土壌に即した、機動力に富んだ教育が実現するという点でも期待ができる。教育現場に関わるあらゆる主体にとってメリットをもたらすと考えられる。

### 2. 課題

以上のように民主党の理想とする教育行政の姿は評価することができる。しかし、これらの理想を実現するまでに必要となる道筋が不明確であり、その実現可能性は非常に危ういものであると考えられる。この理想を実現するためには、これまで権限に関わる部分と財源に関わる部分とに分けて考えてきたが、権限と財源の不可分な改革を必要とする。国には最終的な財源保障を要求する一方、教育分野内で地方に大きな裁量を認めるのであれば、地方に用途を適正に執行しその責任を負う主体が必要となるのは自明である。また、教育予算に限定した交付金というのも首長に大きな権限を認める際の、義務教育制度への一定程度の制度的担保といえる。だとすれば、義務教育制度改革は国と地方の関係、地方交付税との関わりなども組み合わされた総合的な論議が必要となってくる。しかし、政権交代から1年5ヶ月経過した2011年2月時点においては義務教育に関連する議論は進行しているとは言い難く、地域主権戦略会議において義務教育に関する学校施設費用の一部が地域自主戦略交付金となっただけであった。先に述べたように教育に関する議論であっても政府全体での戦略が必要となるものであるから、首相の積極的なリーダーシップが必要となる。

また、民主党の目指す義務教育制度のあり方においてもっとも権限が強化される首長についての制度設計が不十分である。義務教育については先述したようにその継続性・安定性は不可欠であるため、首長の交代による影響を適正化させなくてはならない。そのため

に民主党は教育監査委員会制度について言及しているが、この設置については明確な指針を出していない。その結果として、教育現場では民主党の考える新制度に対して不安を抱いてしまっている。また、教育財源での議論で言及したように、財源削減を伴う一括交付金化について地方は反対しており、議論を進めるにおいても方向性をはっきり明示させなければならない。そのためにも民主党が制度の詳細まで設計したうえで提案することが必要であるが、その議論が進められていないことも課題である。

## VI. 今後の民主党政権への提言

### ・首長の暴走を止める仕組み

より広い裁量を認められることになる首長に対する抑制となる仕組みが十分ではないことは課題で述べた。この際の仕組みとして、教育監査委員会をあげられているがその仕組み作りにおいて事後的な監査のみにとどまる評価・監視体制および事後勧告のあり方を見直し、事前協議を取り入れるべきである。事後的な監査のみでは、首長の権限強化を制御し、多様な民意を取り入れる教育行政の仕組みとしては不十分なためである。一方で、教育委員会を存続させる際にも、首長や議会が義務教育に対して関心がない場合、住民が教育委員会をコントロールする仕組みが十分ではないと考えられる。首長や議会に対しては4年に1回の選挙を通じたコントロールがなされるが、教育委員は間接的に選ばれるのに対して住民の解職請求には首長や議会と同じだけの要件を必要とする。これでは住民の意見が教育委員会に対して影響を与えることは不可能に近い。この要件を緩和することができれば、住民のコントロールの範囲が拡大するうえ教育委員会も地域住民の視点にたった教育行政を自律的に行わせることができる。このような住民自治の立場に立った教育制度<sup>107</sup>を構築することも取り入れるべきである。

### ・議論する場の創設

これまで教育に関する議論は中央教育審議会を中心に進められてきたが、民主党政権においては「政治主導」の掛け声のもと政務三役主導による教育政策を進めようとしている。課題においても述べたように、義務教育の議論は文部科学省内に収まるものではなく政府全体での議論を要するものであり政務三役レベルによる省庁の壁を越えた議論が必要である。その一つの場として、内閣府に設置された地域主権戦略会議が考えられる。現在地域主権戦略会議では首相を議長として地域主権改革を実現するための議論が行われているが、その会議は各政策課題に対して横断的で一般化されたものであり、義務教育全体について議論する場とはなっていない。この場において、義務教育制度といった各個別分野を地域主権の立場で話し合う組織をつくるようにするのも一つの手段である。また、もう一つの場として、「国と地方の協議の場に関する法律案」に記載された国と地方の協議があげられる。この法案は第174回通常国会に提出されたが継続審議に、第176回臨時国会でも不成立となった。「国と地方の協議の場」は法制化されていないものの、2009年11月以降2010年末時点では6回開かれている。民主党の地域主権改革に対して財源等の観点から地方自治体から不信感を抱かれているため、国の中で議論を完結させるのではなく、これから実際に責任を果たしていく地方自治体にもその制度設計に関与させることは不可欠である。教育に関する政策も「国と地方の協議の場に関する法律案」では協議対象範囲に含まれて

<sup>107</sup> 教育委員会のリコール制度は地方自治法での記述であり、教育制度だけではなく地方自治制度の再構築も必要である。

いる。できるだけ早期にこの法案を成立させ、教育政策についてさまざまな主体が参加する協議を継続させて義務教育のあり方を探っていくことが不可欠である。

## 謝辞

本稿の作成にあたり、取り組みづらいテーマを取り上げたにも関わらず最後まで丁寧にご指導くださった東京大学公共政策大学院の増田寛也客員教授には、深く感謝の意を表します。

また資料踏査・ヒアリング調査の際には、日本教職員組合の労働局長・政治部長・公務員制度改革担当部長 野川孝三氏や、その他関係機関の方々にお世話になりました。皆様に貴重な制度説明やお話を頂いたからこそ、本稿を充実させることができたと考えております。さらに、授業中に頂いた有益なコメントを通じて、現代行政 I の TA である箕輪允智さんや履修生の皆様には、本稿を書き上げていくにあたって刺激的なアドバイスや励ましを頂きました。お世話になったすべての方々に、改めて厚く御礼を申し上げたいと思います。

なお、この研究におけるすべての誤りは、当然ながら筆者たちのみに帰すべきものとします。

## 参考文献

- 相沢英之  
市川昭午編  
岩波書店編集部編  
大内裕和  
小川正人
- 『教育費-その諸問題-』、1960、大蔵財務協会  
『教育改革の論争点』2004/8月 増刊 教育研修  
『教育をどうする』1997 岩波書店  
『民主党は教育をどう変える』2010 岩波書店  
『分権改革下の自治体教育政策』 2004  
志木市教育行政調査報告書
- 小川正人  
『自治体教育改革と義務教育費国庫負担制金問題』 2006 志木市教育行政調査報告書 3
- 小川正人  
『市町村の教育改革が学校を変える』 2006  
岩波書店
- 小川正人  
『教育改革のゆくえー国から地方へ』 2010  
ちくま新書
- 佐々木幸寿  
高木健二  
高木浩子
- 『民主党の教育改革』2010 第一企画  
『三位一体改革の検証』 2009 公人社  
『義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き』2004 レファレンス
- 橘木俊詔／松浦司共著  
辻山幸宜ほか  
西尾勝／小川正人編著
- 『学歴格差の経済学』 2009 勁草書房  
『岩波講座 機構』2002 岩波書店  
『分権改革と教育行政 教育委員会・学校・地域』2000 ぎょうせい
- 日本の教育を考える10人委員会  
平原春好編著  
レオナード・ショッパ著／小川正人監訳
- 『今、義務教育が危ない!』 2007 ぎょうせい  
『概説 教育行政』 2009 東京大学出版会  
『日本の教育政策過程 1970～1980年代教育改革の政治システム』 2005 三省堂

民主党政策集 INDEX2009

民主党 日本国教育基本法案

民主党 教育の振興に関する計画

民主党マニフェスト

朝日新聞

### 参考ホームページ

志木市ホームページ

<http://www.city.shiki.lg.jp/53,0,243.html>

志木市教育委員会ホームページ

<http://www.city.shiki.lg.jp/resources/content/3187/20100707-093110.pdf>

文部科学省ホームページ

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/meibo/1292728.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/meibo/1292728.htm)

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/soshiki/daijin/04081001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/04081001.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/05071301.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm)

厚生労働省ホームページ

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/10/fuhyo2.html>

日本教職員組合ホームページ

[http://www.jtu-net.or.jp/proposal\\_07.html](http://www.jtu-net.or.jp/proposal_07.html)