

## 教育政策決定の過程 = 構造の変化と教育改革

小川 正人

(東京大学大学院教育学研究科教授)

### 1. はじめに

近年、「学力低下」論争を背景にした文部科学省による「ゆとり教育」政策の急転換に象徴されるような政策上の「揺らぎ」や、従来の文部科学省の規定方針からは想定できないような政策動向(義務教育費国庫負担金制度への総額裁量制の導入、都道府県・市町村段階における少人数学級実施の承認、地域運営学校の導入等)、さらには、文部科学省の許容範囲を超えるような新たな動き(株式会社・民間による義務教育学校設立や教育バウチャー制度の提唱、教育委員会制度の廃止等)が見られるようになった。こうした教育政策の新たな展開の背景には、社会・経済の構造的変化の下、教育の政策内容をめぐる多岐にわたる論議が生じてきていることに加えて、教育政策決定過程 = 構造そのものが変わってきたことがある。近年の教育政策の動向や政策内容をめぐる争点等についてはすでに多くの分析があるので(例えば、藤田 2005、小川 2005)、本稿では、近年における教育政策決定過程 = 構造の変化とそこから起因する問題を考えてみたい。

### 2. 近年における国の教育政策決定過程 = 構造の変化

#### (1) 「(教育) 下位政府」による(教育)政策決定に対する批判

教育政策分野に限らず国の政策決定や行政運営は官僚主導であると批判されてきた。しかし、こ

うした批判はある意味で一面的であるし、近年の政治(内閣)のリーダーシップ確立とそれを担保する制度改革や運営を正当化する主張として喧伝されてきたきらいがある。すでに多くの研究が明らかにしているように、従来、内閣提出法案や予算案などに対する政権与党の事前審査に象徴されるように政治 = 政権与党内の調整やチェックが存在していた。問題は、与党審査と党内合意を重視するボトムアップ型政策決定が、政権与党の族議員と中央各省庁(官僚)との結びつきを強化し、その所管行政単位ごとの族議員と所管省庁(官僚)を核にした閉鎖的な「下位政府」(sub-government = 族議員と省庁官僚を核にその関連諸利益団体が集結する縦割り割拠主義の体制)を作り出してきたこと、そして、自民党一党優位体制という日本の特質が、その「下位政府」システムを一層強固なものにして内閣のリーダーシップ不在や国会審議(開かれた政治主導の政策決定)の形骸化を生起させてきた主な原因であったと指摘されてきた(Leonard Schoppa 1991/レオナード・ショッパ 2005)。

しかし、そうした「下位政府」主導の政策決定過程 = 構造は、政治(内閣)主導の確立を謳った1990年代以降の小選挙区制の導入、国会・内閣改革や中央省庁再編等により大きく手直しをされる。それら改革自体は、高度成長時代における共通した政治目標の下、右肩上がりの歳入拡大を背景にした財政分配型政治が終焉し、限られた財源の再配分をいかなる社会・経済改革のデザインによって行っていくかが厳しく問われる新たな時代

状況から求められていたことでもあった。

## (2) 政治（内閣）主導に向けた改革――

### 内閣機能の強化と教育政策へのインパクト

政治（内閣）主導に向けた改革は、①選挙制度改革（小選挙区比例代表制等）、②国会制度改革（党首討論の開始、政府委員制度の廃止等）、③内閣制度改革（副大臣、大臣政務官制度の創設等）、④行政改革（中央省庁の再編＝内閣府の創設等、政策評価制度の導入、情報公開法の制定、分権改革・規制改革の推進等）等として実行された。中でも、大きな変化は、内閣機能の強化であった。内閣機能強化とは、具体的には、①内閣総理大臣の「内閣の重要政策に関する基本的な方針」の発議権を内閣法に明記、②その企画立案を内閣官房が担うことを内閣法に明記し、その幹部は特別職として政治任用、③内閣府を創設し（内閣府設置法）、行政各部を内閣がリードする体制を強化するとともに内閣府に特命担当大臣を置き企画・調整権限を付与、④内閣府に内閣総理大臣または内閣官房長官を議長とする重要政策に関する企画・調整のための合議制機関を設置し、重要政策を内閣総理大臣主導で機動的に策定し実施していく、というものであった（中島 2004: 244-245）。

教育政策決定過程＝構造と政策内容の変化に直接的な影響を及ぼしたのが、内閣府に設けられた合議制機関（経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議、地方分権改革推進会議等）であった。この内閣府の創設は、旧来の各省庁縦割りの政策決定を変え内閣の下に統一した迅速な政策決定を行うことを目的とした。小泉内閣の重点テーマが構造改革ということもあって、内閣府の中に設けられた経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議（以下、規制改革会議）、分権推進改革会議等が、共通して教育行財政改革の課題を取り上げた。それは、旧来の教育「下位政府」の「閉じられた」教育政策決定過程を通じた合意形成とは全く異なる過程と手続きを生み出した。それら各会議から提出される教育政策方針は、即、内閣決定とされることで文部科学省はそれら政策方針にいや応なしに対応を迫られることになる。

そこには、旧来の教育「下位政府」の「閉じられた」教育政策決定過程において政策調整の主導権を掌握してきた文部科学省の姿はない。また、こうした新しい内閣府からのトップダウンシステムは、内閣府各機関への中央省庁からの参加メンバーが、財務省、総務省、経済産業省といったいわば総括官庁が占められたことで教育政策の所管省庁である文部科学省よりそれら総括官庁の発言権や影響力を増大させ中央省庁間のパワーバランスを大きく変化させた。文部科学省は、教育「下位政府」`外部`からの「非」教育的論理による教育改革方針に「受け身」的に対応せざるを得ない立場に置かれることになったのである。

その具体的事例を挙げれば、経済財政諮問会議が主導した三位一体改革や歳入歳出一体改革では、教員給与の国負担を制度化している義務教育費国庫負担金の見直し（結果的に平成18年度から1/2国庫負担率を1/3負担率に縮小）、公務員人件費の削減政策による教職員定数改善の抑制・削減や教員給与水準・体系の見直し（中教審初等中等教育分科会・教員給与ワーキンググループで現在審議が進行中）、地方分権改革推進会議では、同様に義務教育費国庫金制度の廃止・縮小の提言、自治体組織の在り方に対する国の規制を廃止するという立場から自治体に設置を義務づけている教育委員会制度の必置規制を廃止し、教育委員会を置くか置かないかは自治体の判断に委ねるべきとする提言、規制改革会議では、株式会社の学校参入の自由化提案、学校選択制の自治体への義務づけとそれを財政的に担保する教育バウチャー制度の導入提案、教育委員会制度の必置規制廃止の提案等である。こうした税財政改革や地方分権改革、規制緩和改革等の一環として内閣府の各会議から提出される個別部分的な改革提案を積み重ねていけば、自然と調和のとれた教育制度全体の改革構想ができて上がるわけではない。教育以外のさまざまな分野の改革から派生する個別的部分的な教育改革提案を、教育制度全体の改革デザインとして構想していく総合的な審議機関が不可欠であるが、これまではそうした役割を担っていたのが中央教育審議会であった。しかし、内閣府とその

下に設置された各会議の設置は、その中央教育審議会の役割を後退させただけでなく、今度は、内閣＝政治直轄の下に中央教育審議会に代わる総合的教育改革審議会を「教育再生会議」として発足させた。内閣主導の教育改革の先例として中曽根元首相による臨時教育審議会（臨教審）がある。その改革過程を分析したアメリカ人政治学者レオナード・ショッパは、臨教審改革は中曽根の総選挙と総裁選再選の勝利という強い動機と目論見によるものであったことを指摘していたが（レオナード・ショッパ 2005: 49-51）、内閣直轄という政治主導の名による教育へのストレートな政治関与は、その分、政治のレトリックや目論見を強く反映した「作られた」教育改革の争点を生み出す危険性を増大させる一面も有している点は看過されてはならない。

### 3. 地方自治体の教育政策決定過程＝ 構造の改革—— 教育委員会制度改廃論の浮上

国段階の教育政策決定過程＝構造における政治（内閣）主導の体制づくりが進行していることを見たが、実は、今日、国以上に教育政策決定過程における政治の指導性を力説されているのが地方自治体の教育行政である。周知のように、地方自治体の教育行政は首長が直接所管せず、教育委員会が主要な教育事務を担っている。住民公選で選ばれる首長が教育行政を直接所管せず、首長が議会の承認を得て任命する教育長と教育委員に教育行政を所管させるという仕組みが採られた理由は次のように説明されてきた（小川 2006: 26-27）。

①独任制である首長の政治的立場や政治戦略から一步距離をおいて、住民の多様な層から選任される教育委員の合議制機関の方が、中立公正な教育行政を確保できる

②首長が選挙で代わるたびに、教育行政の施策や運営が大きく変化することは安定的な教育行政を確保する点からいって問題であり、教育委員会の下で中・長期的な教育行政の計画と安定的な教

育行政運営が確保できる

③首長の強い権限の下で一元的に政策決定や行政運営をすすめるより、政策決定と行政運営を多元化していくほうが参加民主主義、住民自治の観点からいって好ましい

教育委員会制度のそうした存在理由にも拘わらず、その実際の運用では、教育委員が名誉職化しており住民代表として地域の教育問題や住民の声を掘り起こし政策課題化していく意欲や政策立案の能力も乏しいとか、教育委員会会議が月1～2度程度で一回の会議時間も数時間にすぎず実質的審議は難しく教育長・事務局の提案を承認・追認するだけとなっているなど批判も多い。

そうした中、1990年代後半から本格化した地方分権改革により多くの教育権限が地方自治体に移譲され地方自治体の教育行政権限が拡大するにつれて、分権改革を自分たち地域の教育行政と学校の改革にとって千載一遇のチャンスと積極的に受けとめ、いち早く指導力を発揮して教育・学校改革に取り組む進取の気性に富む自治体首長群が生まれた。市区町村教育委員会（事務局）や学校の現場は、これまで文部科学省→都道府県→教育事務所という系列と「閉じられた身内」の論理で教育行政や学校運営をすることに慣れてきたこともあり、国の行財政改革や構造改革の一環という教育界「外部」からのトップダウン的改革の性格を強く有した教育（行政）の分権改革に対しては総じて受け身的であった。そのため、市区町村教育委員会（事務局）による教育改革は、文部科学省や都道府県教育委員会が分権改革の指針として示す新しい方策の枠内に取り組みが留まる傾向となり（例えば、学校評議員、学校管理規則改正、少人数指導等）、文部科学省や都道府県教育委員会が設定した「最低基準」をあえて超えて自治体独自の政策に挑戦しようとする教育委員会は少なかった。そうした改革の「壁」を打ち破るうえで、教育（行政）改革に指導力を発揮した前述の自治体首長群の存在とその動きは大きな役割を果たし（小川 2006: 54-65）、結果的に、受け身的な教育委員会と明確な対照をなしたことで次のような教

育委員会廃止や任意設置の主張が注目を集めることとなった（新藤 2002; 穂坂 2005）。

①教育委員会制度は、文科省－都道府県教育委員会－市町村教育委員会という教育（行政）の専門性に依拠して教育関係機関・者の閉じられた教育行政運営を作り出しており、自治体・地域の教育政策や教育行政運営を行う機関というより文科省の末端機関化している

②住民の直接公選によって選出される首長が地域代表制の正統性を有しているため、地域住民の意向にそった教育政策・行政はその責任が明確であり迅速に決定・行動できる首長が直接担う方が地域課題に適切に対応できる

③教育行政をどのような組織で運営するかは各自治体で自由に判断すべきで、現行のように教育委員会を必置することを規定している国の法律を見直すべきである

折しも、いじめによる子どもの自殺問題への学校・教育委員会の不手際、公立高校における必修科目の履修不足問題が全国的に多発し、連日、国会やマスコミ等で教育委員会の学校管理・監督の能力を厳しく問う声が聞かれる。安倍首相や伊吹文科大臣等の政府関係者は教育委員会の問題点を洗い出し制度の在り方を含めて検討すると公言し、教育再生会議でも教育委員会改革が重要テーマとして設定されそうである。国段階と同様に、自治体段階でも政治（首長）主導の教育政策決定と教育行政運営の動きが着実に進みそうな気配になっている。

#### 4. 政治主導による新たな教育政策 決定過程＝構造の創出と教育改革

##### (1) 政治主導の改革手法と「作られる」教育改革 の争点——保護者の学校満足度調査から

教育政策の決定や教育行政の運営において、国では内閣が、自治体においては首長が適切なイニシアティブを発揮することは重要である。ただ、政治は有権者の支持（票）を獲得するため政党間

の対立＝政策争点を恣意的に設定し分かりやすく提示するために、政策対象となる問題を単純に構図化したうえで政策＝改革課題を論じるきらいがある。教育改革を論じる際にも、教育の現状をどう評価・認識し、どのような問題が存在するかを析出したうえでその問題を解決していく適切な処方箋＝政策課題を明確にしていくという一連の実証的検証作業が不可欠であるが、政治のレトリックや目論見はそうした過程を軽視ないし無視することもある。教育改革論議の中でも最もラジカルな教育バウチャーを提唱している規制改革会議は、日本の公立義務教育学校は教育に失敗していること、そのため、根本的な公立学校立て直しともいえる大改革が必要であるという立場をとる。規制改革会議は、そうした主張の論拠として、例えば、内閣府による「学校制度に関する保護者アンケート調査結果」（平成17年10月6日）を援用する。このアンケート調査は、内閣府（規制改革・民間開放会議）が野村総合研究所に委嘱したもので、委嘱された野村総研が、自社のインターネット調査サービスに登録しているモニターに対しアンケート依頼を送付しインターネットによるWeb上での回答を得たものである（送付数3,620名のうち回収数1,270名で回収率35.1%というものである）。このアンケート調査の質問項目の一つに、「現在の学校教育に対して満足をしていますか」という問いがあり、それに対する回答が、「非常に満足している」0.6%、「満足している」12.4%、「どちらともいえない」43.9%、「不満である」34.8%、「非常に不満である」8.4%、という結果となっている。「満足」回答率13%にすぎないのに対し「不満」回答率が43.2%となっている点を捉えて、規制改革会議委員の一人である福井秀夫氏は、学校・教員に対する保護者の不満が極めて根強いとして、生徒・保護者本位の仕組みへの転換が急務であることを強調し（日本経済新聞 平成17年10月10日付）、その生徒・保護者本位の学校改革を実現するために教育バウチャーの導入が必要であると主張している。

しかし、この内閣府による保護者アンケートの結果が、果たして一般の国民・保護者の意識を公

正、的確に反映したものであるのかどうかは疑わしい。というのも、より多くの保護者数を対象にした回答率の高い他のいくつかの保護者意識調査を見ると、それとは全く正反対の異なった回答傾向も示されているからである。

例えば、社会法人東京都小学校PTA協議会による都内小学生を持つ保護者対象のアンケート調査（平成15年10月、調査対象者数2,050名、回答者数1,291名、回答率63%）では、問い「あなたは、現在、自分のお子さんを通わせている学校にどの程度満足していますか」に対して、「大変満足している」15.5%、「やや満足している」67.1%、「やや不満である」15.2%、「大変不満である」1.5%、無回答0.7%と答えている。また、ベネッセ未来教育センターと朝日新聞社とによる全国小学2年生、小学5年生、中学2年生をもつ保護者を対象にした共同調査「学校教育に対する保護者の意識調査」（平成15年12月～平成16年1月、調査対象者数8,503名、回答者数6,288名、回答率74%）では、問い「総合的に見て、お子様が通われている学校に満足していますか」に対し、「とても満足している」4.9%、「まあ満足している」67.8%、「あまり満足していない」20.8%、「ぜんぜん満足していない」2.9%、無回答3.6%と答えている。さらに、ベネッセ教育研究開発センターによる全国小学1年生から中学3年生までの子どもをもつ保護者を対象にした調査「義務教育に関する意識調査」（平成17年3月～4月、調査対象者数9,836名、回答者数6,742名、回答率68%）においても、問い「総合的に見て、お子様が通われている学校に満足していますか」に対しては、「とても満足している」5.5%、「まあ満足している」64.5%、「あまり満足していない」24.9%、「まったく満足していない」2.6%、無回答2.6%という結果となっている。

前者の規制改革会議委嘱の調査結果と後者3つの調査結果の間には大きな違いがある。設問の仕方において、前者が一般論として学校教育の現状に対する評価を尋ねているのに対し、後者3つの調査では実際に自分の子どもを通学させている学校への具体的な評価を尋ねているという違いもあってか、肯定率と否定率は両者では逆転し、しか

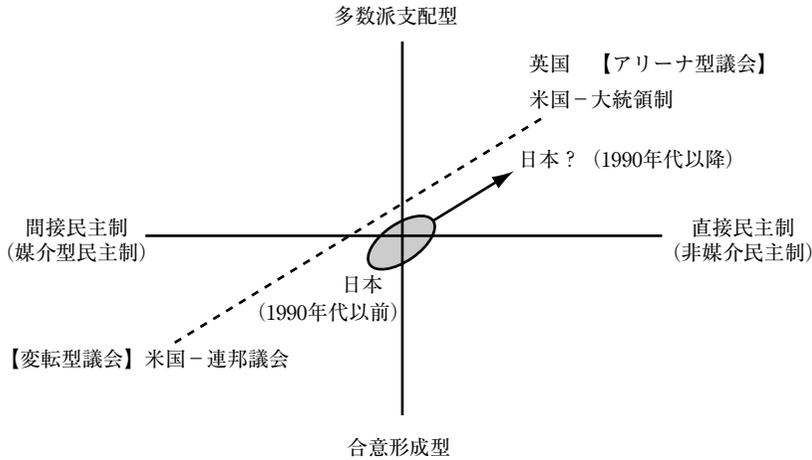
も後者3つの調査における学校満足度は高い。これら調査結果において示された保護者の学校評価のうちどちら側に立脚して学校改革を論じるかによって改革の方策は大きく異なってくるのは当然である。今日の学校に問題がないとは言わないが、自分の子どもが実際通っている学校の具体的な教育活動を通じて得られた情報に基づく保護者の学校評価の方が事実認識としては確かであるように思える。

## (2) 政治のリーダーシップとボトムアップ型

### 合意形成による政策決定過程＝構造の必要

#### ①国の教育政策決定過程＝構造の再構築

進行している日本の政策決定過程＝構造の改革をどう評価するかを考える際、多数派支配型か合意形成型かの軸と直接民主制（非媒介民主制）か間接民主制（媒介型民主制）かの軸で、政治形態を類型化する試みは参考になる（大山 2003; 中島 2004; 高橋 2006; 笠 2006）。この類型化モデルに従えば、英国は、日本と同様に議院内閣制を採っているが、議員選挙が事実上首相とその政治プログラムを国民が直接選択できるようになっており（直接民主制＝非媒介民主制）、国民から直接選ばれた首相と多数派党が（首相をはじめとする政府幹部と政権与党幹部は一体＝そうした政党規律の高さは、小選挙区制と二大政党制によって担保されている）、議会において自分たちが公約した政治プログラムを迅速に決定執行することに主眼をおくのに対し、一方の野党は与党の政策との争点－対立点、問題点を明確化し次期選挙での政権獲得を目指すことに重点をおく。こうした特徴は、議会をアリーナ型議会とする。これに対して、米国では、大統領制においては国民が直接国のリーダーとその政治プログラムを選ぶという点で直接民主制（非媒介民主制）を採るが、連邦議会を構成する議員における政党規律の弱さなどから連邦議会は合意形成を重視することで、大統領制－連邦議会のチェック&バランスが工夫されたシステム（権限上でも大統領と連邦議会は分離し、一方への権力集中を抑制している）となっており、こうした特徴は議会を変転型議会とする。



日本の旧システムは、議院内閣制と中選挙区制を併せ持つことで、議会は、間接民主制（媒介型民主制）の特徴を有し内閣は政権与党から選出され、国会も政権与党のイニシアティブで運営されることもあり内閣のリーダーシップが弱くなる。これらの特徴は、議会を合意形成を重視する変転型議会とする要因となるが、しかし、日本の国会運営では、内閣提出法案が主流でその法案の修正・廃案も多くないこと、議員立法の割合が少ないこと、自民党の一党優位政治体制の長期化により野党の政権交代可能性が遠いことや、国会内ポリティカル・パワーのバランスが均衡でないこともあって、野党による政府・与党批判・攻撃が国会の基調を成し、アリーナ型に近い「混合型」となっているとされる（中島 2004; 大山 2003; 筈 2006）。

しかし、2節の（2）で見てきたように、1990年代以降の政治改革や国会・中央省庁改革は内閣のイニシアティブ強化を指向するものであったことから、旧システムの議会機能が合意形成を重視した政策変転型より多数派与党の意向がストレートに貫徹するアリーナ型に近かったことを想起すれば、現在進行中の内閣主導の改革はさらに強力なアリーナ型議会を作り出していくことが予測される。そのことをもって、強い政治（内閣）主導と二大政党制の政権交代によるダイナミックな英国型に近づきつつあるという見方もあるが、日本の場合のように、政権交代の可能性がまだまだ遠い

ような場合には、「選挙による独裁」や過度のトップダウンの政治、行政運営を招来させるという危惧もある。特に、現代の「行政国家」に対する国民による民主的統制は、国民の選挙という数年に一度の行為を通じて事実上内閣（首相）を選ぶだけで実現できるという容易なものではないことを考慮すれば、内閣

（首相）への過度の権力集中を回避しつつ、政治のリーダーシップと合意形成（コンセンサス）の両方を可能とする制度改革を指向すべきという指摘（大山 2003; 中島 2004）は重要である（ウエストミンスター型と称される英国でもその弊害が指摘され、1980年代以降見直しが進められたことについては、大山2003を参照）。

## ②自治体の教育政策決定過程＝構造の再構築

教育委員会制度の改廃論議においては、日本の自治体システムから教育委員会制度だけをとりだして議論することには注意を要する。実は、住民の直接選挙による首長と議会という二代表制を採り、首長が強力な行政権限を有し議会在審議・議決権をもって首長をチェックするという日本の自治体システムは世界でもあまり例がない（竹下 2002）。日本における首長と議会の関係では、首長が予算案提出権、条例案提出権、専決処分権・拒否権等を占有し議会に対して首長優位－強首長型を特徴とする。そうした強い権限を背景に首長が独断的で不公正な行政運営を行うことを監視し抑制する役割を議会が果たすことを期待される。しかし、さらに自治体の政策決定と行政運営を多元化し、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ある仕事については、首長の直接の管理下にある一般行政部局から切り離された組織に担わせるという考えが採られ、それが教育委員会制度を含めた戦後創設された行政委員会であ

る。教育委員会制度はモデルとした米国や戦後米国の影響で創設された韓国にも存在しており日本だけのものではないが、しかし、独自の特徴をもつわが国の地方自治体の政治・行政形態（＝独任制首長への権限集中）に対応して創られた「日本型」ともいえる独特な制度である（小川 2006）。

以上の点を確認したうえで、今日、改めて首長と教育委員会との関係を見直していくことには異論はない。今後、分権改革により義務教育関係の諸権限が大幅に市区町村に移譲され市区町村で多くの政策を自己決定できるようになると教育政策は首長・議員選挙の重要な争点となり政治課題となるのは自然の成り行きである。自治体で教育政策が政治課題となるということは、教育に対する地域住民や関係者等の関心を高めるうえで重要であるし地方自治の考え方からいっても健全である。その際、市区町村の教育政策革新にとって首長の教育ビジョンとその指導力は重要である。ともすれば、従来は、教育（行政）の「政治」的中立性の確保等を口実に、首長の教育行政への関与を忌避する傾向が支配的であったが、市区町村の教育行政の活性化と教育政策革新にとって首長の教育行政に対するイニシアティブと関わりを求めることは必要である。

しかし、前述のように政治主導の「危うさ」にも十分留意し、首長の指導力と合意形成の双方が機能する仕組み作りを考えることが重要である。例えば、自治体の最高責任者である首長の自治体教育行政における責任や権限を確認したり、教育委員会との定期的協議等に関する何らかの「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）上の規定があつてよいと考える。ただ、首長の自治体教育行政に対する責任や権限等を明確にするために地教行法上の規定を見直すといつても、その際には、教育委員会の独立性や自立性をこれまで以上に保障することが前提とならなくてはならない——教育長の選任権を実質的に教育委員会に付与するとか、人事権・予算編成権の強化等である。そうした教育委員会の独立性や自立性の確保があつて初めて自治体教育行政の最高責任者である首長と教育委員会との間で良好な

連携協力と緊張関係が生まれてくると考える。

2000年以降の分権改革は、国と地方、都道府県と市区町村の縦系列の関係を見直すことを主要な課題とするものであったが（地方・基礎自治体の権限拡大＝団体自治の拡充）、地方分権のもう一つの側面である住民自治の拡充は今後の課題として残されている。分権改革による団体自治の拡充は、自治体執行機関の長である首長の権限を一段と強化する。教育委員会廃止論は、分権改革でさらに強化される首長と首長選出の政治選挙に住民自治の正統性を一元化することを主張するものである。しかし、住民自治の視点で住民自治の拡充を考える時、首長へのさらなる権限集中やトップダウンによる一元的な政策決定と行政運営は容認されるものではない。教育行政の分権改革の進展によって市区町村や基礎的教育行政単位に採用・人事（給与負担を含めて）や学級編制、教育課程編成等の大幅な権限が移譲されることを想定すれば、首長にそれらの諸権限を一元的に集中して処理することには懸念を抱かざるをえない。独任制の強首長型という特徴をもつ日本の地方政府形態において首長の権限集中と一元化を牽制、抑制し多元的な政策決定と行政運営を図る目的で創設された行政委員会制度は、まさに分権改革の実現のなかでようやく住民自治・参加拡充の重要な仕組みとしてその本来の役割を果たし本領を発揮する環境を整えられたといえる。

村松岐夫氏は、近年の政治・国会改革等で「政治の中央化」が顕著に進行していると指摘しているが（村松 2006: 333）、国レベルの内閣主導の（教育）政策決定過程＝構造の体制整備に連動する形で地方自治体においても教育委員会制度の廃止・任意設置によって首長直接所管の教育行政システムが創出される場合には、文部科学省－教育委員会制度の系列システムに政治主導の「集権的」教育行政システムが取って代わる事態も考えられる。国と地方自治体の双方で、政治のリーダーシップとボトムアップ型合意形成の緊張したダイナミックな関係を生み出す仕組みが構築される必要がある。そうした仕組みづくり自体が、今日の教育革命の一つの重要な課題となっている。

文献

- 大山礼子, 2003, 『比較議会政治論』岩波書店.  
小川正人, 2006, 『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』岩波書店.  
小川正人編著, 2005, 『義務教育改革』教育開発研究所.  
新藤宗幸, 2002, 「教育行政と地方分権改革」, 東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社.  
高橋和之, 2006, 『現代立憲主義の制度構想』有斐閣.  
竹下謙編著, 2002, 『世界の地方自治制度』イマジン出版.  
中島誠, 2004, 『立法論——序論・立法過程論』法律文化社.  
藤田英典, 2005, 『義務教育を問い直す』ちくま新書.  
穂坂邦夫, 2005, 『教育委員会廃止論』弘文堂.  
村松岐夫, 2006, 「規範・制度・インセンティブ構造の変容」, 村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の30

年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社.

笠京子, 2006, 「日本官僚制——日本型からウエストミンスター型へ」, 村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社.

Leonard, James Schoppa, 1991, *Education Reform in Japan*, London: Routledge. (=小川正人・監修訳 2005『日本の教育政策過程——1970～80年代教育改革の政治システム』三省堂.)

おがわ・まさひと 東京大学大学院教育学研究科教授。  
主な著書に『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』（岩波書店, 2006）。教育行政学専攻。  
(ogawa@p.u-tokyo.ac.jp)