

維新八策の教育改革案をどうみるか

村上 祐介

東京大学大学院教育学研究科准教授

はじめに

本論の目的は、2012年8月31日に大阪維新の会が発表した「維新八策」における教育改革案を概観し検討を行うことにある。「維新八策」は新党である「日本維新の会」の党綱領に位置付けられており、公約というよりは「価値観が1つになれるか試す軸、分岐点」であると新党党首の橋下徹氏自身が述べている（日本経済新聞2012年9月10日）。同紙によると維新八策とは別に「個別政策集」が正式な公約となる方針であり、そのため維新八策は必ずしも改革の具体的な内容や財源確保について詳しく触れているわけではない。その点に留意しつつ、維新八策における教育改革案の特徴と課題について言及したい。

むらかみ ゆうすけ

東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。博士（教育学）。専門分野は、教育行政学、行政学。日本学術振興会特別研究員、愛媛大学、日本女子大学を経て現職。

著書に、『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』（単著、木鐸社、2011年）、『地方政治と教育行財政改革』（共編著、福村出版、2012年）、『テキストブック地方自治 第2版』（分担執筆、東洋経済新報社、2010年）など。

本論の結論をあらかじめ述べておくと、維新八策が掲げる教育改革は、自治体レベルでは教育行政の首長への一元化、学校レベルでは競争・選択による質の向上が目指されている。しかしこれに関しては、(1) 首長への過度の権限集中と教育の安定性・継続性の確保が懸念されること、(2) 学校選択と教育バウチャーという極めて素朴な競争原理が志向されており、目標管理やアウトプットによる統制などNPM的（ニュー・パブリック・マネジメント＝民間企業の経営手法を公的部門に取り入れようとする考え方）な発想は意外にも弱いこと、(3) 地域間格差・階層格差の是正や固定化の防止といった観点が希薄であること、といった問題点を看取できる。さらに国の教育改革に関する綱領であるにも関わらず、教育における国の役割とは何かといった点は検討されておらず、改革の内容は依然として地域政党の発想の枠内にとどまっていることを述べる。

教育改革案の概要

まず、維新八策における教育改革案の概要をみておきたい。維新八策は全部で8つの柱からなっており、その1つとして「教育改革～世界水準の教育復活へ～」と題した政策案が示されている。まず、「理念・実現のための大きな枠組み」として、(1) 自立する国家、自立する地域を担う自立する個人を育てる、(2) 基礎学力を底上げしグローバル人材を育成、

(3) 格差を世代間で固定化させないために、世界最高水準の教育を限りなく無償で提供する、(4) 悪しき平等・画一主義から脱却し、理解ができない子どもには徹底的にサポートし、理解できる子どもはぐんぐん伸ばす、個人の能力を真に伸ばす教育へ、(5) 教育行政機関主導から生徒・保護者主導へ、という5点が掲げられている。

次いで「基本方針」としては17点が挙げられている。大きく分けると次の4種類に大別できる。第1に、教育における統治システムの在り方である。維新八策では「文科省を頂点とするピラミッド型教育行政から地方分権型教育行政へ」、「教育委員会制度の廃止（首長に権限と責任を持たせ、第三者機関で監視）、教育行政制度について自治体の選択制」を採ることを明記している。第2は、学校の管理・運営である。生徒・保護者による公公間、公私間学校選択の保障や学校情報開示の徹底、公立学校長の権限の拡大・強化、校長公募など学校マネジメントの確立、学校を学長・校長を長とする普通の組織にすることなどが掲げられている。また、教育バウチャー（クーポン）制度を導入し、教育機会を拡大するとともに教育機関の切磋琢磨を促すとしている。第3に、教員の人事管理である。大阪府・市の教育関連条例の発展・法制化、教職員労働組合の活動の総点検といった管理強化を示唆する記述があるが、他方で校長・教頭等の人材確保のための適正な給与（教諭の定期昇給は一定在職年数まで）、教員を雑務から解放し教育に専念させる、教員は幅広い学部出身者と社会人から実力重視で採用といった施策も打ち出されている。第4は、個別の教育施策である。ここでは世界標準の英語教育と海外留学支援、最先端を行くICT教育環境、障がい者教育の充実、大学入試改革を通じた教育改革、大学院の質向上と選抜性強化などが記されている。

以上が、維新八策で示された教育改革の概要である。概していえば、大阪府・市の教育関連条例の内容・趣旨を継承して法制化・全国展開を図ろうとしていると理解できる。

ただし維新八策の性質上、具体的な点がよく分からない点も少なくない。たとえば、「教員を雑務から解放し教育に専念させる」には様々な支援や手立てが考えられるが、具体的な施策の内容には言及されていない。「障がい者教育の充実」も同様である。また、教員の負担軽減や学校管理職への適切な給与保障など、財源の裏付けがないままに提案されている施策もある。

他方で、個別の施策には評価すべき点もある。海外留学支援、ICT教育環境の充実も財政的な負担はあるが進めるべき施策であろう。教員を雑務から解放することや障がい者（特別支援）教育の充実も実現可能なところから進めていくことが望ましい。

さて、これら維新の会の教育改革・政策は全体としてどのように理解できるだろうか。行政学者の伊藤正次氏は、教育のガバナンス改革のモデルとして、教委の機能強化を図る教育委員会活性化モデル、首長への一元化を志向する地域総合行政モデル、学校への権限移譲と競争を軸とする市場・選択モデル、の3つのタイプがあると述べている。そのうえで伊藤氏は、大阪の教育改革は、地域総合行政モデルと市場・選択モデルの「ハイブリッド型」であると評価している（伊藤正次「教育委員会制度改革の方向性—教育ガバナンスの多様化に向けて」『季刊教育法』エイデル研究所、173号、2012年）。

維新八策では、自治体レベルでは首長に権限と責任を持たせる地域総合行政モデルを明確にしている。学校レベルでは校長の権限の拡大・強化と同時に、教育バウチャーや学校選択による競争と切磋琢磨を図る市場・選択モデルに近い。伊藤氏が指摘するように、維新の会は基本的に地域総合行政モデルと市場・選択モデルを組み合わせた教育改革を目指していると理解することができよう。

教育の安定性・継続性低下と自治体間格差の拡大

ただ、この2つのモデルによる改革を行っていけば、維新八策の案は次に述べる3点の問題を抱え

ているようにも思われる。

第1に、地方自治制度との関連で、首長に権限と権力があまりにも集中するのではないか、またそうした公選首長が教育行政の権限と責任を一元的に担うことは妥当なのか、という点である。

維新八策では、国の統治システムにおいては首相公選制や参議院廃止を掲げているが、同時に自治体の統治システムに関しては、道州制を見据え地方自治体の首長が議員を兼職する院を模索（国と地方の協議の場の昇華）するとしている。さらに「道州制」が最終形であると述べている。一方で、現行の地方自治制度の根幹である二元代表制については特に言及はない。

これらの案は、総じていえば自治体における首長と議会の二元代表制については現状を維持するが、首長の権限はより強化する方向であると考えられる。すなわち、国会議員を兼任する独任制の道州知事を置き、その知事が教育行政も含めて一元的に道州行政の権限と責任を負うという改革が想定される。

教育に関する現行の国の権限（教育課程の基準〔学習指導要領〕の設定や教科書制度など）を大幅に道州に移譲したうえで、強大な権限と国会議員としての身分を持つ道州知事が教育行政を運営するスタイルは、確かに劇的な改革、維新八策がいうところの「日本再生のためのグレートリセット」が容易なくみであるかもしれない。

ただ、現行制度の下で首長でも、実は世界的にみると相当に権限が集中している独任制ポストであるといわれる（小川正人『教育改革のゆくえ』筑摩書房、2010年）。維新八策が実現した後の道州制知事は、現行の首長よりもその権限はさらに強いものになると予想される。首長への権限集中は「民意」の反映と迅速な改革という点では優れているかもしれないが、教育に一定の政治的中立性・専門性と政策の安定性・継続性が必要と考えるのであれば、公選かつ独任制の首長に権限を集中させることは大きなリスクをとまう。また、首長次第で教育が大きく変わるといふことは、自治体間の教育格差はこれまでより拡大す

る可能性が高い。首長への権限集中を進めるのであれば、こうした変化やリスクはあらかじめ織り込んでおかななくてはならない。

第2に、維新八策は教育バウチャー導入による公私を含めた学校選択の拡大や、学校間競争による質の向上を意図している点で、新自由主義的な教育政策を志向しているといえる。ただ一方で、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）では一般的にみられるアウトプットまたはアウトカム評価による質の確保という考え方は、実は維新八策の中ではあまり見られない。

諸外国の教育改革では、たとえばアメリカのチャータースクールにみられるように、学校の裁量を大幅に拡大するが、学力テストの結果などの目標をあらかじめ設定しておき、その達成に学校が責任を負うといったアウトプット管理を主眼におく試みもみられる。現場に大幅な裁量と権限を与えるが、目標が達成できなければ管理職の入れ替えや学校自体の廃止を含めて行政が介入を行うという点で厳しい側面もある。ただし、不利な条件の学校に多くのリソースを割り当てながら、行政が学校改善を全面的に支援していくというスタイルを採ることも少なくない。

教育は政策効果が中長期的で、かつ効果の測定が難しい分野であると考えられることが多いため、こうした目標管理的手法それ自体に対する批判が多い。ただ、維新八策の考え方は、NPM云々というよりは、学校選択の保障と学校間競争に委ねることで質の向上を図るといふ、NPM以前のきわめて素朴な競争原理に依って立っているように思われる。「維新が目指す国家像」の中には「真の弱者支援に徹する」とあるが、維新八策における教育改革の理念と基本方針からは、社会経済環境など様々な事情でハンデを抱えている地域や家庭の子どもをどのように支援するか、という視点を具体的に見出すことは難しい。したがって、「維新が目指す国家像」と教育改革の基本方針が必ずしも一貫していない面がみられる。

第3に、第2の点とも関連するが、維新八策における教育改革の枠組みでは「格差を世代間で固定化

させない」との記述があり、世代間格差の是正は強く意識されている。しかし、地域間格差や階層格差の固定化を防ぐという視点は全般的に弱い。

たとえば、前述した首長への教育行政権限の一元化や教育委員会の選択制は、教育の安定性・継続性の低下と同時に自治体間格差が今までよりも拡大することが予測される。また、教育バウチャーの導入は、通学可能な範囲に他の公立学校や私立学校が存在する都市部では通学校を選択できるが、通える範囲に小中高が1つずつしかない地方などでは実質的に現状と何も変わらず、私立も含めて学校を選択できる都市部とそうではない地方との差はより広がると考えられる。

もともと、維新の会はもともと大阪という都市部で誕生した地域政党であり、その施策が都市部重視に偏るのはもとより当然であるとはいえる。また、2011年の大阪ダブル選挙（知事・大阪市長選挙）では、社会経済的階層が高い有権者ほど松井氏、橋下氏を支持する傾向が強かったという（善教将大・石橋章市朗・坂本治也「大阪ダブル選挙の分析」『関西大学法学論集』62巻3号、2012年）。維新の会が世代間格差に比べて地域間格差や階層間格差に関してそれほど関心を持たないことは、政党の出自や支持者層などから考えると、むしろ合理的な政策選好であるとみることも可能である。

教育における国の役割とは

以上の3点——首長への権限集中、素朴な競争原理、地域間・階層間格差への問題関心の希薄さ——が、維新八策の内容に関して筆者が感じた問題点である。それに加えて最後に、国政政党として国の教育の役割をどのように考えるかという視点が弱いことを述べておきたい。

維新八策は、維新の会の国政進出に際しての「党綱領」という位置づけである。したがって、地域政党としての維新の会と異なり、国として教育にどう関わっていくか、また国全体として教育を今後どのよう

に発展させていくかの見通しを示すことが求められる。しかし、維新八策を見る限り、教育における国の役割とは何か、教育の機会均等やナショナル・ミニマムをどのように保障していくかといった点についての言及がほとんどない。

具体的な例を挙げるならば、たとえば義務教育教職員の給与に関しては国が3分の1を負担し、残りの3分の2は府が負担するが地方交付税で全額が措置されている。大阪府の教員給与は全国最低水準ではあるが、少なくともナショナル・ミニマムについては国からの保障がなされてきた。大阪府・市やその地域政党である維新の会は、国から地方への財源移譲を求めることはあっても、教育における国の果たすべき役割は何かをふまえたうえでナショナル・ミニマムの水準（この場合は義務教育費国庫負担金制度や教員給与制度の在り方）を具体的に検討することは、これまで地域政党であったという性質上それほど深く考慮する必要がなかった。

他方で国政政党として政権を目指すとなれば、単に大阪の改革を全国に拡大するだけでなく、国の役割や都市と地方の事情の違いも考慮しながら、教育を通じた格差是正や機会均等をどう確保していくか、という視点が求められることになる。しかし、維新八策は都市部の地域政党としての政策をそのまま国政に拡張する、換言すれば大阪府・市の教育改革を全国に発展・普及させていく、という色合いが強い。反面、自治体とは異なる国の役割や関与の在り方といった点にはほとんど触れられていない。言い換えれば、教育における国の役割とは何かを明確にしているわけではなく、それゆえに地域間・階層間格差の是正を含む教育の機会均等やナショナル・ミニマムの確保をどうするかという観点は希薄といわざるをえない。しかし、国政政党として国の教育の在り方を考える以上は、こうした点に関して政策的な理念や具体的な制度設計を示すことが不可欠であると筆者は考える。

もう1点付け加えておくと、地域政党からの国政進出という経緯ゆえに、維新八策では地方分権型教育

行政の実現や自治体・学校の裁量拡大を改革の大きな柱としている。ただこれは裏を返せば、仮に維新の会が政権の座についても、自治体や学校がその方針とは異なる教育を行うことを一定程度許容することもまた意味している。政権与党として国全体の教育改革を目指しつつも自治体や学校の独自性や裁量を認めることは、維新の会という政党組織にとって果たして可能なことなのであろうか。

維新八策は維新の会自身が認める通りその内容にはまだ粗い面もあり、今後個別のより詳細な公約も出てくると予想される。国政政党としての維新の会がどのように具体的な教育政策を提示するか、政局の動向とも合わせて今後も注意深く観察していく必要がある。■

