

## 特集 激変する社会環境と学校教育〈5〉

# 政治主導型教育改革の正統性・正当性 ——コア・エグゼクティブの態様変化——

信州大学 荒井英治郎

### はじめに<sup>(1)</sup>

「政治主導」「首相主導」「官邸主導」「内閣主導」等の用語がメディアを賑わせて久しく、もはや「プラスチック・ワード」化している<sup>(2)</sup>。

小泉政権の改革基調は「官邸主導」、民主党政権のそれは「政策決定の内閣一元化」であった。小泉政権の経済財政諮問会議、鳩山政権の国家戦略局や行政刷新会議は、執政部の主導性を発揮させる装置として位置づけられ、そこでは旧来の政府・与党二元体制は、意思決定の迅速性・体系性の点で課題を有するとの認識が存在していた。このことは、両党ともに政治主導型改革を志向するという目的論は同じであり、いかなる制度を通じて政策決定のあり方を規定すべきかという手段論のレベルで多様な選択肢が存在していたことを示唆している。すなわち、政治主導をめぐる議論は、「官僚支配か政治主導か」、「官僚支配から政治家主導へ」というレベルに留まるべきではなく、所管官庁との関係性を踏まえつつ、政府（内閣）と政権与党が一体となって首相が主導する政策決定のあり方をどのように構想していくべきかという観点から理解する必要があるのである。

以下、本稿では、政策過程における執政中枢部の主導性の態様の観点から「政治主導」を把握し、分析に際しては、アクターの資源交換に着目するコア・エグゼクティブ（core-executive、中核的執政）論を援用する。ここでいう「コア・エグゼクティブ」とは、中央政府の政策を調整すると同時に、

政府機構の異なる部門間対立の最終的な仲裁者として機能する全ての組織や手続き、を指している（首相、内閣、閣僚委員会、各省官僚、与党幹部、諮問機関や非公式的な会合・手段等を含めた公式・非公式のネットワークも含む）<sup>(3)</sup>。コア・エグゼクティブは、文脈に応じてその重心が変容・移行する（分権化・集権化、凝集化・拡散化、統合化・分散化など）。従って、政権ごとにコアの範囲・構成アクター・ルール・ネットワークの態様も異なる。これらを前提とした場合、近年の改革は、首相をはじめとするチーフ・エグゼクティブを中心としたアクターが、政策決定のあり方を模索する過程であると理解できよう。

本稿では、教育政策過程におけるコア・エグゼクティブの態様変化を検討する。第1に、従来の政策決定方法を理解するために55年体制の政策過程の特徴を論じる。第2に、90年代以降の制度改革により確立した2001年体制が教育分野に与えた影響を概括する。第3に、政権交代を経て誕生した民主党政権が志向したガバナンスの形態と教育改革の帰結を論じる。第4に、第二次安倍政権下の教育再生をめぐる改革動向を論じる。

## 1. 55年体制の政策過程—教育下位政府とコア・エグゼクティブの分権化

55年体制の政策形成は、「下位政府」（官僚・族議員・利益団体）が中核を担っていた。教育分野も例外でない。すなわち、「教育下位政府」（文部省、自民党文教族、教育関係団体）内の相互作用により教育政策は立案され、文部省と中教審が政策形成のイニシアチブを握る一方で、予算・法案等は党政務調査会の文教部会、文教制度調査会、審議会（政審）での審議を経て、最終的には全会一致主義をとる総務会の党議決定をもって正式決定とされた。こうして、後に「事前審査制」と呼ばれる諸外国では類例を見ない「慣行」が形成・維持されてきたのである。他方、コンセンサスを重視した官僚と与党議員によるボトムアップ型の教育政策に対しては、政策決定の参加者の固定化・閉鎖性や責任所在の不明確さに対する課題が指摘され、国会審議の形骸化を招来させているという批判が存在していた。

これに対して、80年代以降は、教育下位政府の外部に位置づくアクターによる改革論議が活発化した。「教育の自由化」を重視する観点から政策提言を行った中曽根内閣の臨時教育審議会（総理府設置）はその好例であり、首相を中核とする執政部主導の政策提言やそこで展開された「審議会政治」に対しては、教育下位政府による反対論も展開された<sup>(4)</sup>。こうした現象は「政府・与党二元体制」における政策統合の難しさを物語っており、当時のコア・エグゼクティブはある種分権化していたと理解できる。

## 2. 2001年体制の政策過程—構造改革とコア・エグゼクティブの集権化

90年代以降になると、細川内閣の政治改革、橋本内閣の六大改革、小泉内閣の構造改革と、政治・行政・司法の三大改革が断行された（他方で、立法システムの改革は意識的には行われてこなかったことはより認識されてよい<sup>(5)</sup>）。従来、国務大臣の罷免権と各省庁の指揮監督権を有する総理大臣といえども（首相指導の原則）、内閣法上の「合議制の原則」と「分担管理の原則」によってリーダーシップを発揮できる場面が限定されてきたのに対して、橋本行革（閣議における総理大臣の発議権の明確化など）は、アクターの行動・戦略、政策過程の構造を変化させる契機となった。「2001年体制」<sup>(6)</sup>を特徴づける総理大臣の機能強化、内閣府の新設や内閣官房の拡充・強化、政党組織の集権化や党執行部の権限強化、行政府の集権化は、結果として、政治主導體制の基盤構築に寄与することになったのである。

分権改革と規制改革を同時並行的に推進した小泉政権の構造改革やそこで展開された「劇場型政治」は、その典型例として理解できよう。税財政運営の司令塔として、アジェンダ設定機能、予算編成機能、閣議代替機能を同時に果たした経済財政諮問会議、構造改革特区の制度化過程で省庁間調整の役割を担った規制改革関連会議（総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議など）は、「省庁の応援団」として捉えられていた族議員の影響力を制約すると同時に、政策決定から実質的に排除された文科省に対して半強制的に先導的試行を迫るなど、個別政策の論理に基づいた政策決定を許容しない

構造を作り上げ、コア・エグゼクティブの集権化を象徴する存在となった。

他方で臨教審以降、内閣が主導した教育改革の例として、小淵政権の教育改革国民会議、第一次安倍政権の教育再生会議が挙げられる。第1に、首相決済でスタートした私的諮問機関の教育改革国民会議が提言した「教育を変える17の提案」には、①教基法の改正や教育振興基本計画の策定、②青少年の社会奉仕体験活動・自然体験活動の提言、③出席停止措置の強化、④指導力不足教員に対する措置、⑤コミュニティ・スクールの設置、⑥道徳教育の教科化等があり、いずれも文科省が後に推進する政策の基調となった。第2に、教育再生会議の提言は、教育三法（学教法、地教行法、教員免許法及び教特法）の改正とつながり、戦後教育法制の再編を促す今日の改革動向と通底するものとなっている。この他、福田政権時には教育再生会議の後継組織として教育再生懇談会が設置され（麻生政権時まで審議継続）、教育再生会議のフォローアップの機能を果たした。いずれの会議体も内閣官房に設置された点が特徴であった。

### 3. 民主党政権の政策過程—政権交代とコア・エグゼクティブの拡散化・局限化

#### (1) 政策決定の内閣一元化

第45回衆議院総選挙（平成21年8月）で自民党が大敗を喫すると、民主党政権が誕生し、日本で初の「民意」に基づく政権交代が実現した。民主党政権は、鳩山政権の政権構想（5原則5策）で政治主導體制の確立を謳ったが、その構想と帰結は次のようなものであった。

第1に、政務三役（大臣、副大臣、政務官）中心の政策立案・調整・決定を行うことを志向した。しかし、平成22年12月以降は、政務三役会議に事務次官と官房長を加えており、その構想は頓挫した。第2に、政府・与党二元体制下の事前審査制、事務次官会議を「官僚支配」の象徴として廃止し、総理大臣と官房長官が重要政策の決定を行うものとした。また、閣僚の一員としての役割を各省大臣に自覚させ、新設の閣僚委員会の場での協議・調整・決定を重視した。さらに、族議員の台頭を防ぐために政策決定機関である党

の政策調査会（部門会議）を廃止し、与党議員は副大臣主催の政策会議の場で意見を述べ、副大臣や政務官を通じて大臣に報告するというルートを確立しようとした。しかしこのことは政策集団としての政党が政策論議を行う場が消滅することを意味しており、政府に入れず党内に残された与党議員から批判が噴出した。第3に、経済財政諮問会議を廃止し、総理直属の国家戦略局を内閣官房に設置することで、官邸機能の強化を図ろうとした。国家戦略局には「総理大臣直属のアドバイザー機関」としての役割が期待されたが、参院選によるねじれ現象や震災復興関連法案の審議を優先した結果、「室」から「局」への格上げを盛り込んだ政治主導確立法案は頓挫し、未実現に終わった。第4に、首相直属の行政刷新会議の設置により、予算・制度の精査・刷新とそれに伴う国・地方・民間の役割分担の見直し・整理を試みた。しかし、行政施策評価である提案型政策仕分けによる捻出額にも限度はあり、後述するように子ども手当や高校授業料の無償化の財源確保は困難を極めた。

イギリスのウエストミンスターモデルから示唆を得た政策決定の内閣一元化の試みは、民主党にとって「一丁目一番地」の政策課題であり、政治主導の成否を左右する制度的装置が、政務三役会議、閣僚委員会、国家戦略局、行政刷新会議であった。しかし、「『政治主導』のための新しい行政組織は、従前の経済財政諮問会議が基本的に一手に担っていた財政運営、成長戦略、税制改革、地方分権をそれぞれ別の組織に分散させる結果にな（り、）……司令塔の欠如による政策決定の混乱が露呈する可能性が高い」との予測の通り<sup>(7)</sup>、政策の統合・調整どころか、政策決定のコア自体が拡散化していった。

## (2) 政策転換

民主党政権が「新しい公共」によって「支え合いと活気ある社会」の実現を謳っていたことは記憶に新しい。「新しい公共」とは、ボランティアな参加と選択の下で市民が積極的に公共的な財・サービスの提案・提供主体となり、官民協働で共助体制を構築していく政策理念を指している。民主党政権は、「コンクリートから人へ」と政策理念の転換を図り、「子育ての社会化」を実現すべく教育条件整備の改革にプライオリティをシフトしようとしたの

であり、政策過程とともに政策内容を転換させる機運を生じさせた。教育費改革（子ども手当、高校授業料の無償化）、教員制度改革（免許更新制の見直し、教員養成の修士課程化）、ガバナンス改革（教育監査委員会・学校理事会の創設）は、政策転換を明確に意図するものであり、行政刷新会議の事業仕分けによって全国学力・学習状況調査が悉皆調査方式から抽出・希望利用調査方式に変更されたこと、各種調査研究のモデル事業・委託調査が廃止されたことは、政策転換の象徴として位置づけられるものであった。

以下では、文部科学副大臣を務めた鈴木寛が区分した教育政策の各段階に即して、その構想と帰結を概観する<sup>(8)</sup>。「チルドレン・ファースト」を謳う民主党がなし得たこと、なし得なかったことは何であったのか。

第1は、所得・居住地に左右されない教育の機会均等を実現すべく実施された、家計の教育費負担の軽減である。子ども手当、高校授業料の無償化、大学授業料の減免、奨学金制度の充実等が挙げられる<sup>(9)</sup>。例えば、子ども手当は、普遍主義に基づく直接給付制度として構想されたが、制度理念の共有が党内でも不十分であったきらいがあり（手当を「権利」として捉えるか「恩恵」として捉えるか、累進課税制度との連動性の考慮の有無など）<sup>(10)</sup>、マニフェスト記載額の多寡に関心が高まった結果、制度設計段階、政策決定の前決定段階で足並みが乱れた。また、高校授業料の無償化に関しては、当初「後期中等教育までの教育を万人の権利として保障する」という理念に基づいた検討が行われ、国公立学校の授業料相当額を国が自治体に支給することで授業料を実質的に無償化し、私立高校等に対しては新設の就学支援金制度により同等額を学校設置者に支給するという制度構成をとった。これにより1979年批准の国際人権規約の中等教育の無償化の留保は撤回され、経済的理由による私立高校生の中退学減少が政策効果として報告された。他方、制度化の過程では、野田佳彦財務副大臣から所得制限の導入が提案されたのに対して、川端達夫文相が高校生世帯の特定扶養控除の圧縮により財源を確保することを主張するなど、恒久制度としての意義の共有が政府・与党内で徹底されていなかった感がある<sup>(11)</sup>。

第2は、教員の質・数の充実と教科書・教材のデジタル化である。少人数

学級の実現と教職員定数の改善，学習カルテの導入や教材ツールの充実化が図られ，「教育のインテリジェンス化」が目指された。特に，少人数学級の推進に関しては，義務標準法改正により学級編制基準が40人から35人に引き下げられるとともに，事前協議制から事後届出制へと制度の運用方法が変更されたことで，市町村教委は地域・学校の実情に応じた学級編制を行っていくことが可能となった。学級編制の基礎定数化は，40人学級が始まった1980年以後のこととなった。

第3は，教育のガバナンス改革である。教委制度の見直しとともに，コミュニティ・スクールを軸に「新しい公共型学校」を波及させ，学校と地域の活性化を促す共助体制を構築することが目指された。しかし，時間的制約により当該制度改革に本格的に着手するには至らなかった。

他方，教育分野では「ガバメントからガバナンスへ」とのスローガンの下，「熟議カケアイ」を開設し，web上で熟議を行う「ネット熟議」や集会型として対面で行われる「リアル熟議」など，政策形成の「見える化」が試みられた。当事者（保護者・教職員・地域住民など）による熟慮と討議を重ねながら政策形成を行う「熟議」の成果は，中教審における専門家による審議内容とともに，政務三役が政策の立案・調整・決定を行う際の材料にすると説明された。政策過程それ自体の在り方を問う試みは自民党政権時には見られないことであった。

しかし，第22回参議院議員通常選挙（平成22年7月）の結果によりねじれ現象が生じて以降，民主党は厳しい国会運営を強いられ，先行き不透明な混沌とした国政状況は，政権運営に対する失望感と教育政策に対する空虚感を与えた。民主党政権の誕生により戦後初めて文科省予算が国交省予算を上回った事実は看過すべきではないが，課題設定・政策形成段階を経て政策決定段階へと移行する段階で，政策転換のダイナミズムを感じさせた改革案の多くは実現可能性が乏しくなり，改革機運は消沈していった。子ども手当や高校授業料の無償化を好例とするように，制度理念や財源確保をめぐる党内・政権内批判は止むことはなく，教育政策決定におけるコア・エグゼクティブの構造は当初志向された凝集化どころか，局限化する結果となった。

なお、民主党政権といっても、政権運営の方法は3政権（鳩山政権、菅政権、野田政権）で相当程度異なっていることに留意すべきである<sup>(12)</sup>。ガバナンスの形態・方法の変化が教育分野に与えた影響は別途検討を要するが、国家戦略局が機能不全に陥り既存の内閣官房副長官補室との相違が曖昧となったことは、逆説的に政策決定・調整の成否が各省の政務三役の力量に大きく依存する結果となったことを示唆している。このことは鈴木寛議員の副大臣在任期間とそれ以後とを比較した場合の政策推進の度合を見れば明らかであろう。

#### 4. 第二次安倍政権の政策過程—教育再生とコア・エグゼクティブの統合化

第46回衆議院総選挙（平成24年12月）の結果、自民党は単独で絶対安定多数の議席を確保し、再び政権交代が実現した。民主党政権は3年3か月で幕を閉じたことになる。

自民党政権は、教育再生を経済再生と並ぶ日本再生の要として位置づけているが、その改革基調は、戦後形成された教育制度のみならず、その制度を支える制度原理それ自体の再編を企図している点にある。以下、総裁直属の教育再生実行本部（以下、実行本部）、首相直属の教育再生実行会議（以下、実行会議）、文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会に関する論点を提示する。

##### (1) 教育再生実行本部：アジェンダの設定

「高めのボール」を投げる役割を自認し、教育政策の司令塔として位置づけられている教育再生実行本部は、平成24年10月に発足、当初5つの分科会（基本政策分科会、いじめ問題対策分科会、教科書検定・採択改革分科会、大学教育の強化分科会、教育委員会制度分科会）で構成されていた（発足時の本部長：下村博文）。実行本部は、政権公約にも反映された「中間とりまとめ」（平成24年11月16日）を皮切りに、矢継ぎ早に提言を発表（図表1）、「近隣諸国条項の見直し」など党内議論を深める必要がある事項以外の議題

図表 1 教育再生実行本部の提言

日付	内容
平成24年11月16日	「中間とりまとめ」：学制改革，いじめ対策，教科書検定・採択，大学教育の強化，教委制度改革
平成25年4月8日	「第一次提言」：「教育再生3本の矢」（英語教育の抜本的改革，イノベーションを生む理数教育の刷新，国家戦略としてのICT教育）による一兆円規模の集中投資，グローバル人材育成推進法の制定
平成25年5月23日	「第二次提言」：学制改革・大学入試改革・教員養成改革（「教育再生特別枠」の創設，幼児教育の無償化，OECD諸国並みの公財政教育支出）
平成25年6月25日	「教科書検定の在り方特別部会 議論の中間まとめ」：教科書検定（教科書検定に関する基準・手続の改善と透明化）や教科書採択等に関する改善の方向性，教科書の定義・検定・採択を包括する教科書法の制定
平成26年4月25日	「第三次提言」：教育再生推進法の制定（教育再生の基本理念，国・地方・学校関係者の責務と保護者・地域住民等の役割の明確化，法制・財政上の措置の義務付け，私立学校への配慮）

を，後述する実行会議にはほぼそのままスライドさせていった。

政権交代後の平成25年1月以降は，実行本部も第2期に入り（本部長：遠藤利明），「人造りは，国造り」の下，文相経験者（大島理森，河村建夫，塩谷立，渡海紀三朗，鳩山邦夫，保利耕輔，町村信孝，小坂憲次，中曽根弘文）を顧問に据えつつ，7つの部会編成（「平成の学制大改革」部会，「大学・入試の抜本改革」部会，「新入材確保法の制定」部会，「成長戦略に資するグローバル人材育成」部会，「教科書検定の在り方」特別部会，「教育再生推進法の制定」特別部会，「教育投資・財源」特別部会）で審議を継続させている。最近では，改正教基法の目的・理念の具現化を企図する教育再生推進法案（仮称）の制定を議員立法で行うことが検討されていたが，法案に示された項目（国庫負担割合・学校評価・教職員研修の見直し，主幹教諭・指

導教諭の配置促進，学校規模の適正化，教員養成・採用・研修の改善，管理職養成・登用の仕組みの構築，大学の教育研究機能の強化，学校施設の安全性確保など）の網羅性の高さは目を瞠るものがある。いじめ防止対策推進法，子どもの貧困対策の推進に関する法律，子ども・若者育成支援推進法，グローバル人材育成推進法，そして，教育再生推進法など，特定の対策を「推進」することを立法趣旨に据える法制定を行おうとする点は近年の政策手法の特徴の一つと言えよう<sup>(13)</sup>。なお，現在は「教育投資・財源」特別部会において幼児教育の無償化，奨学金をはじめとする家計負担軽減策，民間資金の活用等について議論されている。

これまでの提言内容に限って言えば，教育問題は「一億総評論家」的状况に陥りやすいこともあり，実現可能性を度外視した提言も少なくない。行き詰った制度や政策を変えることが改革であるとするならば，何がどのように行き詰っているのか（what），なぜ改革が必要なのか（why），どのように改革するか（how to）の3つを最低限示す必要があるが<sup>(14)</sup>，公表されている実行本部の提言には現状認識を下支えする政策的根拠が示されておらず，改革案が先行しているきらいがある。しかし，実行本部は「アベデュケーション」のアジェンダ設定の機能を果たしていることは間違いない。

なお，現在の自民党文部科学部会は自由参加で，役員のみ決まっている。とはいえ，部会長（丹羽秀樹）は実行本部に常時出席しており，党の文部科学部会と総裁直属の実行本部で情報共有が行われていることが推察できる。さらに，実行本部の会議には，法制局担当者，文科省担当者も同席している。この意味では，第二次安倍政権の教育改革案は，政治アクター・行政アクターの協働体制の下で立案されているとみてよい。

## (2) 教育再生実行会議：実行本部提言の正統性の付与

教育再生実行会議は，第一次安倍政権下の教育再生会議と同様，首相直属機関として内閣官房に設置されているが，閣議決定（平成25年1月）に基づく設置であり，法律上の根拠はない。一般的に，法律に根拠がない附属機関は，法的権限がなく権威性にも乏しいとされるが<sup>(15)</sup>，教育再生実行会議の動

図表2 教育再生実行会議の提言

日付	内容
平成25年2月26日	第一次提言「いじめの問題等への対応について」：道徳教育の抜本的充実，いじめ対策，体罰禁止の徹底
平成25年4月15日	第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」：地方教育行政の権限と責任の明確化
平成25年5月28日	第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」：グローバル化に対応した教育環境づくり，イノベーション創出のための教育・研究環境づくり，学生を鍛え上げ社会に送り出す教育機能の強化，社会人の学び直し機能の強化，大学のガバナンス改革
平成25年10月31日	第四次提言「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」：高校教育の質の向上：達成度テスト（基礎レベル）の創設等，大学の人材育成機能の強化，大学入学者選抜改革：達成度テスト（発展レベル）の創設・多面的・総合的な選抜への転換等
平成26年7月3日	第五次提言「今後の学制等の在り方について」：幼児教育の無償化，5歳児の義務教育化，小中一貫教育の制度化，実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の創設

向に対するマスメディアの注目度は高く，提言の内容は衆目を集めている。構成員は総理大臣，内閣官房長官（菅義偉），文部科学大臣兼教育再生担当大臣（下村博文），有識者であり，当初，政府・与党からのオブザーバーとして自民党議員（遠藤利明），公明党議員（富田義之）のほか，内閣官房副長官3人（加藤勝信，世耕弘成，杉田和博），文部科学副大臣2人（福井照，谷川弥一），文部科学大臣政務官2人（丹羽秀樹，義家弘介）が陪席していた。ちなみに，第一次安倍政権時に，遠藤議員は文部科学副大臣，富田議員は財務副大臣を務めている。

実行会議は，これまで5次にわたる提言を公表している（図表2）。これまでの審議状況に限定して言えば，実行会議は，特定の教育課題に特化して集中的に政策形成の主軸を担うアリーナと捉えられる。しかし，現時点では

## 政治主導型教育改革の正統性・正当性

自律的な課題設定は行っておらず、実行本部の提言をブラッシュアップする役割を担っていると見てよい。従って、審議回数や審議内容、議論の水準から判断して、政策機関における「熟議」(deliberation)の質や「根拠(証拠)に基づく」(evidence-based)政策形成を志向し、より一層の「正当性(rightness)」を担保するものというよりは、政策決定の迅速さを重視する政権の意向・方針を踏まえて、手続的な「正統性(legitimacy)」を付与する役割を実質的に果たすものとなっている。とはいえ、今後も同様の役割を果たすかは別問題である。教育再生の「実行」を謳う政権の立場からすれば、当然政策実施や政策評価の在り方にも関心を持たざるを得ない。従って、今後は政策推進の状況把握を行うフォローアップ機関として従来とは異なる存在感を示していくこともあり得る。これについては、教育再生会議の後継組織である教育再生懇談会の存在を想起されたい。

## (3) 中央教育審議会：専門的議論を通じた正当性の検討

「実行」を強調する「教育再生」といえども、法律改正を要する事項に関しては原則として中教審の場で審議することが暗黙のルールとなっている。今後は実行本部で課題設定され実行会議で「お墨付き」を得た改革案が全面的に実施されることになるのか、それとも中教審における専門的議論により、政策変更、政策終了、非決定(先送り)等の帰結を辿ることもあるのか、定点観測が必要である<sup>(6)</sup>。法律学分野においては内閣法制局や法制審議会の権威低下が指摘されているが、文部科学行政における政策形成の主軸を担ってきた中教審(有識者会議や調査研究協力者会議も含む)の存在意義も今改めて問われている。

以上、第二次安倍政権の政策過程は、文部科学部会長が実行本部に随時出席している点(党内調整)、党・内閣・省庁の主要アクター(実行本部長、内閣官房副長官、政務三役)が実行会議の構成員として事実上存在している点(政府・与党間調整)、同一の政治アクターが文部科学大臣と教育再生担当大臣を兼務している点など、各機関の主要アクターが相互の機関に相乗りしている状況下で進行し、役割分担、情報共有、連携・協働が意識化されて

いる。コア・エグゼクティブの統合化は、政策過程の進行に優位な影響を与えていると言えよう。

## おわりに—政策過程のアリーナ・アクター・ロジック

「教育再生」をめぐる政策過程は、課題設定・政策形成段階を経て、政策決定・政策実施段階へと移行しつつある。「戦後レジームからの脱却」と通底する「戦後教育の見直し」は、いかなるアリーナ（政策決定の場）で、いかなるアクター（政策決定者）が、いかなるロジック（政策決定の論理）で進行していくことになるのか。

「政治主導」が謳われて久しいが、まずもって、①統制規範に基づく優越・従属関係（議院内閣制における国会の行政府に対する優位性）、②協働規範に基づく指導・補佐関係（行政府における内閣の各省庁に対する優位性）、③分離規範に基づく相互不介入関係（各省庁における政治職の官僚制に対する優位性）といった3つの規範の調和の力点をどこに設定するかが課題となる<sup>(17)</sup>。例えば、政策過程のアリーナに着目した場合でも、①従来の政策決定の場を残し、従前とは異なる政策決定の場に重心を移す、②従来の政策決定の場を廃止し、政策決定の場を新設・活用する、③政策形成上の役割を見直した上で従来の政策決定の場を残し、新たな政策決定の場との連携・協働による合意形成を意識し、政治主導の政策決定を実質的に行うなど、政官関係の力学を規定する制度の選択肢は現実には多様である<sup>(18)</sup>。経験的事例で記せば、小泉政権下では①が選択されたのに対して（事前審査制の維持、経済財政諮問会議・規制改革関連会議の活用など）、民主党政権は②を志向したと言えよう（事前審査制・事務次官等会議・経済財政諮問会議の廃止、行政刷新会議・国家戦略局の設置など）<sup>(19)</sup>。他方、小泉政権の構造改革では、内閣府と文科省が対立し省庁間調整に時間を要する場面が散見された。こうした反省も踏まえて、第二次安倍政権下では、③の路線での政策過程の進行が企図されていると理解できよう（自民党文部科学部会・教育再生実行本部での政府・与党内調整、教育再生実行会議の活用など）。こうして90年代以降の

## 政治主導型教育改革の正統性・正当性

政治主導型改革では、コア・エグゼクティブの重心が移行・変容（分権化、集権化、拡散化、統合化など）を繰り返すことで、政策決定のあり方が模索されているのである。

さて、参議院選挙の結果を受けて、政権与党は安定政権の条件を満たした。しかし、百花繚乱の改革案をすべて「実行」に移していくには相当な困難が予想される。なぜならば各種改革案は、省令・政令レベルで対応不可能な案も少なくなく、法律改正を要するものが多いためである。民主党政権が苦慮したように、既存政策からの転換を図り、新規政策を実行に移すためには、既存政策や隣接制度からの制約（適合性・整合性・体系性）、時間的・行政的・政治的・財政的・法制的制約を乗り越えなければならない。特に財政再建が「国際公約」として認識されている点を鑑みれば、財政措置を伴う制度変更や省庁間を横断する資源配分の変更には、強力な政治的リーダーシップと周到な戦略、そして個別政策の相互関係を考慮した政策体系を示し、国民的理解・合意を地道に調達していくことが肝要となる。大胆かつ抜本的な教育条件整備改革には執政中枢部の主導性は必要不可欠な要素になるため、政治主導型の教育改革それ自体は必ずしも否定されるべきではない。従って、その批判はまずもって課題設定・政策形成段階における合意形成の方法・過程等に対する「配慮」(consideration)の程度に向けられる必要があるのである。

他方、熟議民主主義論のモチーフを考慮した場合、「熟議」という政策手段や政策価値は民主党政権の専売特許では決してなく、政策過程に透明性・公平性・公正性を担保し正当性・正統性を付与する政党政治の「共有財産」であることを改めて認識する必要がある。政策案を下支えする政策価値・理念を説明し、同時並行的に国民的教育論議を喚起する方法を模索することは、今後トレード・オフの政策選択を迫られた際、結果として局面打開の改革機運を高めることに寄与するはずである。教科書問題や道徳問題を好例として、「教育政策論議の再政治化」<sup>20)</sup>が危惧される今日、「熟議の政治」と「決断の政治」のナイーブな対立軸を超えて、教育政策の決定方法自体も不断に問い直していく必要があることは言うまでもない。

教育課題は社会問題化されやすく、教育政策の目的と手段は混同されやす

い。「教育再生」とは、何を再生することで、そのためにいかなる手段が必要にして十分なのか、政策論議で前提とされている論理（ロジック）に注視していくことが求められている。なぜならば、そこで重視される政策価値は、政策の正当性を測定する重要な指標となるためである<sup>(21)</sup>。改めて言うまでもなく教育関係者が期待・注目しているのは、政治主導の教育改革それ自体ではなく、推進・実現されようとしている政策内容の正当性なのである。他方で、教育政策の展望としては、今日展開されている教育政策の「正当性」に疑義を呈する人々もなおその「正統性」を承認しうる条件を探究していくことが要請されていると言えよう<sup>(22)</sup>。

※本研究は、科学研究費助成による研究・若手研究（A）「政権交代に伴う教育政策過程・内容の変容に関する実証的研究」の成果の一部である。

[キーワード]

政治主導, 55年体制と2001年体制, 民主党政権, 第二次安倍政権, コア・エグゼクティブ

〈注〉

- (1) 本稿執筆に際して、多くの先行研究等を参照したが、紙幅の関係で引用は最低限に留めた。また、本稿は下記の論考と重複する部分があることをあらかじめ断わっておく（拙稿「教育政策の動向と課題」伊藤良高・中谷彪編『教育と教師のフロンティア』晃洋書房、2013年、「2012年の教育改進黨案・調査報告等」『教育学研究』第80巻第1号、2013年、「教育政策決定プロセス」『教職研修』2013年10月号）。
- (2) ウヴェ・ペルクゼン（糟谷啓介訳）『プラスチック・ワード』藤原書店、2007年。
- (3) Rhodes, R. A. W. "Introducing the Core Executive." , in R. A. W. Rhodes and P. Dunleavy, *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Macmillan, 1995, 12, Smith, M. J, *The Core Executive in Britain*, Macmillan, 1999, 4-8. 当該枠組を活用した研究として、伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党」『レヴァイアサン』第38号、2006年、伊藤光利「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係」『年報行政研究』第42号、2007年、伊藤光利「政治的リーダーシップ論とコア・エグゼクティブ（CE）論」『神戸法学雑誌』第57巻第3号、2007年、伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部、2008年、伊藤正次「国による『上から』の分権改革」森田朗他編『分権改革の動態』東京大学出版会、

## 政治主導型教育改革の正統性・正当性

2008年等を参照のこと。

- (4) 当時の初等中等教育局長の高石邦男氏は「教育の自由化」論に対して、文部省として反対の見解を表明したことを述懐している（荒井英治郎編『教育政策オーラル・ヒストリー 高石邦男（元文部事務次官）』財団法人文教協会，2013年，176-82頁）。なお，教育分野の政治主導は臨教審が発端とされることが多いが，60-70年代の教育立法（給特法，人確法，私学助成法等）においても政治（家）主導の要素は看取できるため，再検討の余地もあろう。
- (5) 特筆事項として，小選挙区比例代表並立制の導入，政党助成法の制定，政治資金規正法の改正，政府委員の廃止，党首討論の導入，副大臣・大臣政務官の創設，中央省庁の再編等が挙げられよう。
- (6) 竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌—』中公新書，2005年，237-47頁。
- (7) 藤巻秀夫「『政治主導』の法的考察—経済財政諮問会議と国家戦略「局」・行政刷新会議を中心として—」『札幌大学総合研究』第2号，2011年，43頁。
- (8) 鈴木寛『「熟議」で日本の教育を変える』小学館，2010年，166-84頁。
- (9) 自民党は，子ども手当，高校無償化，（農家の）戸別所得補償，高速道路無料化を「ばらまき4K」として批判していた。第二次安倍政権では，高校無償化に関して世帯年収額に応じた所得制限が設けられ，「高等学校等就学支援金制度」の下で国公立の区別なく公立高校授業料相当額を支給する形に一本化された。また低所得者層の授業料以外の教育費負担軽減策として「高校生等就学奨励金」が創設された。所得制限を設けた点に限って言えば，普遍主義から選別・差別主義，格差供給主義に基づく制度へ再編されたと理解できる。
- (10) 伊東光晴「経済政策に普遍の目を」『世界』2010年3月号，伊東光晴「心に確たる対抗軸を」『世界』2010年8月号。
- (11) 朝日新聞政権取材センター編『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版，2010年，220頁。
- (12) 政策決定の内閣一元化への対応も3つの政権では大きく異なっている（木寺元「『脱官僚依存』と『内閣一元化』の隘路」御厨貴編『「政治主導」の教訓』勁草書房，2012年，小林良彰『政権交代』中央公論新社，2012年，131-4頁）。例えば，鳩山政権では政務三役中心の政策決定が重視された反面，民主党に残された議員との軋轢が生じた。そこで，菅政権は，旧来の政府・与党二元体制には回帰できないため，事前審査・承認の権限を付与しない形で党の意見を政府に提言する役割を担うものとして党の政策調査会（部門会議，PT，調査会）を復活させ，かつ，政調会長を国家戦略相に任命することで政府と党の調整を図った。さらに，野田政権は，重要政策は党政策調査会でも検討を行うものとし，かつ，政府・民主三役会議を最終承認機関として位置づけ直すなど，党政調の役割強化・党内融和を進めた。

- (13) 第二次安倍政権下の教育改革の「政治主導」性を特徴付けたものに、超党派による議員立法として制定されたいじめ防止対策推進法が挙げられよう。いじめ対策の政策過程については、拙稿「いじめ対策の政策過程—「通知」を通じた指導・助言から「法律」を通じたガバナンスへ—」『日本教育政策学会年報』第21号，2014年を参照のこと。
- (14) 岩崎美紀子「内閣主導のカナダの財政再建に学べ」『エコノミスト』2010年2月号，53頁。
- (15) 島田恵司「民主党『地域主権改革』と政治主導」『市政研究』第179号，2013年，49頁。
- (16) 教委制度改革の帰結が，三つの機関の力学を占う試金石となり得たが，中教審への諮問段階で下村文相から「白紙」とは言い難い議論の土俵が設定されていたこと，教育制度分科会の審議の場に大臣政務官が常時出席していたなど，従来とは異なる環境下で審議が行われたことが指摘されている（小川正人「教育委員制度改革の方向性」『季刊教育法』第180号，2014年）。
- (17) 川崎政司「政治の変動と立法の動向」『地方自治職員研修』2009年12月号，26-7頁，菅川健二「政官改革の10年（上）」『月刊官界』2003年10月，108頁。
- (18) 新田和宏「四半世紀に及んだ政治改革および政治主導の帰結とその展望」『生物理工学部紀要』第32号，2013年，34-5頁。清水唯一郎は，戦前期の政治主導と官僚主導の展開を跡づけ，対立・協調・協働を繰り返す政官関係の変遷を論じたが（清水唯一郎「政治主導と官僚主導」『レヴァイアサン』第48号，2011年），政官関係は政策環境に応答する形で「振り子」のように変容し得る。また，政官関係は時代的文脈に一義的に規定される側面があり，また，各種政策には多様な性格（分配政策，再分配政策，競争的・保護的規制政策，イデオロギー政策など）があるため，同時代・同政権下でも政策案の性格によって政官関係は異なることが予想される。今後は政策類型論の知見に基づく分析を行う必要もあろう。
- (19) とはいえ，教育分野に関しては，首相直属機関は新設せず，教員養成改革などに関する専門的議論は中教審に委ねた点は特筆しておくべき点である。
- (20) 鈴木寛「地方教育行政制度のさらなる改革に向けて—新たな議論の枠組みと政治の役割—」『日本教育政策学会年報』第21号，2014年，24頁。
- (21) 例えば，現在，西川京子副大臣を主査とする検討チームが国家戦略特別区域法における公設民営型学校の検討を行っているが，当該政策案は小泉政権下で検討され制度化が見送られたものである。当時の文科省は公設民営型学校に対して反対の姿勢を表していたが，いかなるロジックで政策対応を行っていくのか，今後の動向に注視する必要がある。
- (22) 井上達夫「『立法学のフロンティア』刊行にあたって」井上達夫編『立法学の哲学的再編（立法学のフロンティア1）』ナカニシヤ出版，2014年，iii頁。