

教育地方自治確立をめざして

——教育行財政システムの改革——

第4委員会〈教育条件改善と行財政〉最終報告

目 次

第I部 地方分権・自治の現状と動向

第一章 「地方分権」論の台頭——その背景と意味をさぐる—— (5)

はじめに (5)

1. 「地方分権」論の主な内容 (6)

(1) 国際化に対応した中央・地方行政の役割分担 (6)

(2) 地域間格差是正と地域活性化 (8)

2. 「地方分権」論の背景、狙い (12)

(1) 新自由主義の矛盾噴出 (12)

(2) 政府・財界の危機感とそれへの対応 (14)

(3) 「地方分権」推進の手法 (18)

3. 行革審・政府の「地方分権」推進への批判点
——地方分権・自治確立への基本視点—— (20)

(1) 批判点 (20)

(2) 私たちの基本視点 (23)

第二章 現在の教育行財政システムの問題点 (25)

はじめに (25)

1. 中央集権的行財政システムの構造 (25)

(1) システムの全体像 (25)

(2) 垂直的構造 (26)

(3) 近年の教育財政動向 (28)

2. 国の財源保障——保障と統制システム——の再検討	(28)
(1) 義務教育費国庫負担金	(29)
(2) 地方交付税	(30)
(3) 「一般財源化」問題を考える	(32)
(4) 財源配分システムの変革を	(34)
3. 教育自治の場と主体の現状	(34)
(1) 教育委員会	(35)
(2) 学校	(35)
(3) 教職員	(36)
第Ⅱ部 改革提言——教育自治確立にむけて	
第一章 教育の自治と財政システムの改革	(37)
1. 義務教育費国庫負担制度を堅持する運動を強めよう	(37)
2. 大蔵省の一般財源化論はどこが問題か	(38)
3. 基準財政需要額に目を向けた運動を構築しよう	(42)
4. 地域教育振興基金と教育税を創設しよう	(44)
第二章 教育の自治と教育委員会	(47)
1. 地方分権・自治をどう確立するか	(47)
2. 地方教育財政の見直し	(48)
3. 学校事務職員制度の改革	(49)
4. 教育委員会の再生	(51)
5. 教育委員会の開放	(52)
6. 教育委員会事務局の改革	(53)
補章 イタリアの「学区学校協議会」について	(56)
はじめに	(56)
1. 「学区」とは何か	(58)
2. 学区学校協議会の構成	(59)
3. 学区学校協議会の機能	(60)
4. ミラノの第93学区学校協議会の活動	(61)
5. 学区学校協議会の意義と課題	(64)
最後に	(66)

教育行財政システムの改革（要旨）

1. 現行の教育行財政システムの問題点

教育行財政システムの改革にあたっては、現行教育行財政システムの問題点の十分な検討・批判をふまえて行わなければならない。

(1) 今日進められつつある政府、行革審の「地方分権」化は、①「国際貢献」のための国内体制の確立をめざすものであって、「地方分権」の確立を目的とするものではなく、新たな中央集権体制の確立の狙いをもち、②外交・防衛・イデオロギー管理等に国の資金を重点配分し、地方財政への財政支出の削減を図ろうとするものであり、したがって③「地方分権」といっても地方への財源保障は何ら行われず、負担を地方に転嫁するものである、という問題がある。

(2) 現行義務教育費国庫負担制度は、①教育水準の全国的保障のための財源保障という機能とともに、中央集権的教育統制のテコとされているという側面をもつ。後者の側面が教育の自治を歪めているのであり、改革されなければならないが、前者の積極的意義は堅持されなければならない。

②しかし、現在進められている義務教育費国庫負担制度の改悪については、①国庫負担金を地方交付税に転換するといっても、交付税総額が何ら増大されない以上、地方財政の負担は確実に増加する、②交付税配分の基準である基準財政需要額に従来の国庫負担額が加算されたとしても、一般財源化される以上、地方がそれに応じて支出を行うとは限らず、事情によっては地方教育費の削減、職員定数抑制が行われる危険性がある、③交付税配分を受けない富裕県では、一般財源化は減収を意味し、行政のレベルの切下げをもたらすことになり、容認できない。したがって、国庫負担金の一般財源化を提起するならば、地方財源の十分な保障とともに、地方分権・自治確立のための制度改革が同時になされなければならない。

2. 教育自治確立のための教育行財政改革の提言

(1) 公教育費確保のために

①基準財政需要額の点検と予算化。予算の上で不足しているものについては回復を求める運動を起こす。

- ②基準財政需要額の算定基礎となる「単価・単位」を実態に即して改定し、その予算化を求める。
- ③教育上必要な経費については、基準財政需要額の算定対象になっていないものは、算定対象に加える運動を起こし、教育のナショナルミニマムの水準を上げる。
- ④義務制の学校事務職員・栄養職員の必置制を法的に確立するなど、教育条件整備についての国の基準やガイドラインの設定・基準改善などを求める。
- ⑤ナショナルミニマムを超えた地方自治体の教育・文化の自主的創造的發展を図るために、
 - ㊦ 基準財政需要額の算定費目に「地域教育振興基金」を新設する。
 - ㊧ 自治体住民の意思による教育を充実するために「教育税」を目的税として創設する。

(2) 教育行政の自治・民主化のために

- ①市町村財政の実情を考慮し、現行の都道府県費負担教職員制度を維持する。
- ②学校事務職員の職務内容の標準化とキャリアに応じた権限を付与する。
- ③学校事務と教育委員会事務の連携をはかるため「教育事務職員」を市町村教育委員会に置く。
- ④集権的教育行財政を改め、教育委員会の再生をはかる。そのため、教育委員会事務局職員の定数標準を設け、地方交付税の算定対象に加える。教育委員会の予算案送付権、学校運営標準の確立によって、教育委員会、学校に財務上の権限を与える。
- ⑤東京都中野区の教育委員「準公選」、川崎市の「地域教育会議」などをモデルとしながら、保護者、地域住民に開かれた教育委員会をつくり、教育自治を確立する主体の形成を図る。

第Ⅰ部 地方分権・自治の現状と動向

第一章「地方分権」論の台頭

——その背景と意味をさぐる——

はじめに

日教組運動は、戦後一貫して教育地方自治の確立をめざしてきた。国家・中央行政による教育への不当な介入・干渉を排除し、自主的、創造的に教育を遂行してゆくためには、学校現場を中心に、地域の保護者、住民の自主的、創造的活動が保障されなければならないのであり、そのためには教育地方自治の確立が必要だという考えからである。しかし現実には逆に、教育の分野を含めて、国家・中央行政による統制が一貫して強められてきた。地方自治確立に不可欠な財源の国家中央による掌握と国→地方への資金配分を基礎に、教育内容、教員管理から施設・設備に至る中央行政の統制は強化され、地方自治は形骸化されてきた。

ところが、80年代後半以降「地方分権」論が各界から提起され、さながら「地方分権」論の「花ざかり」の状況である。そこでは、保守・財界や政府関係審議会・調査会からも「地方分権」論が唱えられており、これまでのような「中央集権＝保守」、「地方分権＝革新」という対立的構図ではとらえられなくなっているし、保守側のこの提起自体についても、財界＝政府・審議会という構図では必ずしもとらえられないような一定の対立さえ示されてきている。こうした「地方分権」論の台頭には、後にみるように（本章2）、従来の中央集権的行財政のシステムの下で、様々な経済的、社会的諸問題が噴出し、そのシステム自体の改変がせまられているということと、同時に全く新たな国際的、国内的課題に対する行政の対応がせまられているという背景があると考えられる。したがって、それを主張する各界それぞれの思惑・意図の違いを含みながらも、地方分権・自治の方向は、現実にも確実に進展して行かざるをえない潮流となっていると思われる。

したがって、私たちとしても、現在台頭している「地方分権」論の背景と、それぞれの主張の意味、意図を正しく分析して、いまや社会的潮流となりつつある「地方分権」の流れに対して、これを私たちが主張してきた教育地方自治確立の方向にむけて、実践課題と目標を提示しながら、主体的、積極的に対応する必要がある。

1. 「地方分権」論の主な内容

すでに早くから地方自治の法律的タテマエと中央集権的現実とのギャップに対して、地方自治の現実化を図るべきだとする主張が、革新側を中心に行なわれてきたが、最近の「地方分権」の主張は、財界、保守側からも積極的に展開されている。これらの主張の新たな背景や意味をとらえるために、その主張の内容・課題を中心にして整理しておこう。^(注)

(注) 各界からの地方分権・自治論のサーベイについては、辻山幸宣「混声合唱『地方分権』」、『自治総研』Vol. 18. No. 9、1992年9月参照。

(1) 国際化に対応した中央・地方行政の役割分担

第3次行革審（臨時行政改革推進審議会）のテーマが「国際化対応・国民生活重視の行政改革」とされている点に端的に示されているように、「国民生活重視」—「地方分権」は、何よりも「国際化への対応」の観点から唱えられている。

行革審は、この点に関して、第1次答申（91年7月）で「世界の平和と安定に向けて積極的に貢献していく観点から、財政面のみならず要員等の面でも参加と貢献を充実していくこと」とし、PKO推進を主張し、第2次答申（91年12月）では、地球環境保全に関する積極的取組みとともに、ODAの総合的効率的推進のためその実施体制の改革が提起されたが、さらに第3次答申（92年6月）では、制度、基準等の国際化の推進による国際的秩序づくりへの積極的参加が提起されている。

「国の行政は、外交・防衛を始め国の基幹にかかわる課題に全力を注ぐべきであり、国民生活にかかわる権限はこれを責任ある地方自治体にできる限り移管していかなければならない」（第1次答申）ということに示されているように、明らかに中央行政の権限、機能を国際化に重点化させ、積極的に対応させるためにこそ地方との役割分担—「地方分権」が必要だ、というのである。だから後述するように、地方分権が強調されても、権限移譲についても地方財源の

■第3次行革審

第2臨調の提言にそって政府による行革の実行を監視することを目的として発足した行革審は、第2次、第3次となるにつれ個別の分野に立ち入って政策提言を行うようになった。

いまや国民生活全般から外交政策までも審議中で「豊かな暮らし」「世界の中の日本」「公正・透明な行政手続」の3部会で構成されている。

■ODA（政府開発援助 Official Development Assistanceの略）

先進国から発展途上国への資金援助。次の要件を満たすものをいう。

①政府ないし政府の実施

保障についてもほとんど具体策は示されず、むしろ公的規制緩和と民活路線の一層の推進が強調される。

行革審のこのような「地方分権」の主張は、経済同友会などの財界の主張をほぼ反映したもの、ということができる。

すなわち、経済同友会は、高度成長期に役割を果たした中央集権的システムは、石油危機を契機とした安定成長への移行と情報化・国際化という新しい経済社会環境の下では、地域間格差の是正や国全体として活力ある経済社会を建設する上で疑問となった、そしてとくに日本企業の海外進出によって、大都市から地方への産業の分散が困難になりつつある、ということから、地域経済の自立的発展が必要であり、そのために地方自治体の役割が重要になっている、という（「地域活性化のための地方行財政のあり方—地方自主権の拡大と地域経営の確立」、1986年）。この観点から、同友会は、地方への権限と責任の移譲、地域の個性確立のための行財政制度のデレギュレーションとともに、国の役割を国内的には全国的な標準行政に限定し、国と地方の機能分担に見合う財源配分と地方の行政責任—「自主性」（国の財源に依存しない）と「自律性」（自ら経営的観点に立って減量合理化に取り組む）が提起されている。

財界人と労働界（及び学者）の代表の合同で構成されている民間政治臨調（「政治革新推進協議会」）は、「地方分権に関する緊急提言」（93年1月）において、地方分権を「明治維新、新憲法体制に次ぐ第三の革命であり、『分権革命』と呼びたい」としているが、「なぜ『分権革命』が必要か」の第一の理由として中央政府の「国際社会への変化への対応」をあげる。すなわち近代化過程でつくられた国内の政治、行政構造は、状況に合わせて変革されておらず、国際社会の変化への対応を遅らせている。だから「国内政治、行政構造の分権化こそ、中央政府の国際社会への対応能力を高める手法である」という。

もちろん、労働組合、革新側でも、国際化の進展に対応する上に行政システムの転換が必要であることは強く意識されている。

たとえば、地方自治総合研究所は、ボーダレス化の中でむしろ国家間ではなく地域間の相互関係が親密かつ協力的なものとなるとの認識の上で、国際化への取組みは自治体レベルでこそ重要だとし、途上国の自治体やNGOと連携して、「自治体ODA」に取り組むこと一市民が「地球市民」として、ODAの代替案を提示したり、平

機関によって供与される②
相手国の経済開発や福祉の
向上を主たる目的とする③
供与条件が相手国にとって
重い負担とならないこと。

■経済同友会

1946年4月に結成された
経営者の団体。経団連や日
経連と違って個人加入の組
織

■民間政治臨調（政治革新 推進協議会）

1991年の臨時国会で政治
改革関連3法案が廃案にな
ったことを受けて、国民の
側から政治改革を働きかけ
ようと、第8次選挙制度審
議会のメンバーなどを中心
に財界、労働界、学識経験
者の有志70余名で構成。

会長 亀井正夫（日経連
特別顧問）

■NGO（非政府間機構）
（Non Governmental Organizationsの略）
国際条約で作られた政府間機構（IGO）に対し、民間人や民間団体の作る機構を非政府間機構と呼ぶ

和への積極的行動が必要であることが提起されている。

政府、財界側と、革新側との国際化への対応にかかる課題や目標、そしてそれを進める主体はもちろん異なるけれども、いまや保守、革新の違いを超えて、国際化への対応上「地方分権」が不可欠だということ、ほぼ共通認識になっている、といえよう。

(2) 地域間格差是正と地域活性化

1) 第2臨調、行革による「地方行革」

■第2臨調（第2次臨時行政調査会）

1981年3月発足した行政改革のための審議会、会長土光敏夫（故人）以下、財界、官界OB、労働界、マスコミ、学会等から選ばれた9人で構成、国の行政実態を全般にわたり調査検討し、行政制度、および行政運営の改善について答申を出し83年3月解散。

第一次答申（81年7月）

財政支出削減と行政合理化

第二次答申（82年2月）

許認可等の整理合理化

第三次答申（82年7月）

基本答申

第四次答申（83年2月）

行政改革推進体制の在り方

第五次答申（83年3月）

最終答申

地域住民の生活に直接関わる行政は、地方自治体が責任をもって担うべきであることは、法的にも明記されている。教育については、憲法、教育基本法によって地方自治を明確に保障しており、地方自治法も「義務教育その他の教育水準の維持」を地方自治体の事務として明記している（同法第2条）。しかし現実には、これは理念であるにすぎず、実際には中央による権限と財源の集中掌握によって、中央集権的統制が行われている。

これに対し、日教組、自治労等の労働組合も革新政党と協力しつつ、地方自治の確立を主張し、運動を行ってきた。また地方団体等からも地方自治の実効化を求める提起も行われてきている。例えば、地方六団体による行政改革特別委員会は、第2臨調による行革推進に関わって「権限と財源が過度に国に集中している現状を改め、地方分権の線に沿って行政事務、権限と、これに必要な財源を大幅に地方公共団体に移譲することによって、地域の実情に即した行政」と「国・地方を通ずる行政の効率性の確保」をはかるべきであると提言している（「行政改革に関する意見」1981年10月）。

第二臨調による行政改革は、従来からあるこうした主張を一面では吸収し、地方の自主性尊重やその見地に立った補助金等の見直しを少なくとも文言では示した。しかし、実際に「地方行革」として行われたことはといえば、地方自治体職員の定数削減、給与・退職金の切下げ、定年制導入を、中央行政の指導の下で行うということであり、補助金の見直しについても、中央統制のテコとされた政策的補助金については補助率の一定の引下げは行われたものの、その整理、削減はまったくといってよい程行われず、むしろ国が制度上支出せねばならない社会保障に関わる補助金や義務教育国庫負担金にメスを入れ、見直し削減を図る、ということであった。したがって、地方への権限移譲も、財源保障もまったくなされない、という

のが現実であった。

しかし、80年代後半以降、規制緩和と民活路線を主な政策内容とする行政改革が推進されるなかで、国内的には東京一極集中化と地域間経済力、財政力格差の拡大、公害・環境問題など様々な経済的社会的問題が噴出し、地方分権化どころか、中央集権化と中央統制が強まった。こうして地方分権、自治にとって、新たな現実的根拠と課題が生じた。

■民活

民間活力の導入の意。

政府の資金によって実施されてきた公共・公益事業を民間資金によって行うこと。

2) 第3次行革審等の提起

第3次行革審、第1次答申は、物質的な「豊かさ」にもかかわらず、その実感がわからない根拠として、土地・住宅問題、長時間労働、コミュニティ活動の衰退、受験戦争、女性や高齢者問題、障害者の就労を阻む雇用制度や社会慣行、老後の不安など生活上の様々な不満、不安があると指摘し、それらの原因として生産性の向上、効率性の追求を重視するあまり、個々の人のくらしや家庭生活への配慮に欠ける傾向のあった行政の仕組みや企業・組織のあり方があるとし、これを変えていかなければならないという。

そして「改革の方向」として、ゆとりある生活の実現や消費者重視の政策などとともに「地域本位の行政」をとりあげ、教育に関しては、学校教育における画一的教育が個性をのばすことを阻んでいること、「初等中等教育については、学校や教育委員会が教育内容について地域の実態に応じた独自性を発揮できるように制度の多様化・弾力化を進め、学校運営や教育委員会の活性化を図る」としている。

第3次答申では、「画一よりも多様を、硬直よりも柔軟を、集権よりも分権を、統制よりも自由、自律を重んじるような教育制度、施策の導入が一層促進されなければならない」という臨教審の文章を引用し、「子供たちが個性豊かに創造性豊かに育つため、また、地域が生き生きとした文化を誇れるようになるため、この方針を更に具体化し、実現させていく必要がある」という。「初等中等教育」に関してみておくと、6年制中等学校の検討、単位制高校設置の奨励、教育委員会の活性化、地方の自主性強化の推進等とともに、公立文教施設の整備のための補助金等について、補助対象の重点化と国・地方の費用負担の在り方などの観点から見直しを進めることとともに、「義務教育費国庫負担金について、その沿革、趣旨を踏まえ、

国と地方の機能分担、費用負担の在り方等を勘案し、引続き見直しを行う」としており、補助金の整理、国庫負担の見直し—地方交付税に転換して一般財源化を図る方向を打ち出しているが、地方への財源移譲と地方財政の確立については何ら具体策を示していない。

第3次行革審が、東京一極集中化を是正し、地域分権による地域活性化の現実的推進を図るべく提起したのは、地方分権特例制度(いわゆるパイロット自治体)であった。その第2次答申で、パイロット自治体の特例として検討課題とされたのは、①都市計画、農村整備、教育、文化、保健、福祉等に関する権限の移管、②事業に係る補助金等の一般財源化、③地方税、地方交付税について、移管される権限に応じて、例えば政令指定都市に準じた扱いをする、④対象事業の起債については許可予定額の総枠を設定し、その範囲内で自動的に許可する等であった。

しかし、行革審の第3次答申では、これらの課題の具体策はかなり後退した内容となった。すなわち、①権限移管は法的措置をとらず、運用で処理、②補助金等の一般財源化は、今後の検討課題として先送り、③起債特例も「一般財源化された補助金等の対象事業に係る地方債資金」に限定、④地方税、地方交付税改革には全く言及なし、である。辻山幸宣氏は、この地方分権特例制度によって「地方分権への突破口」にしようとした行革審の目論見はついていた、とされ、「行政の手による改革をめざした臨調、行革審答申では『地方分権』を推進することが不可能であることを示したとさえいうことができる」(前掲)とされている。

次に地方制度調査会の地方分権化に関する提起をみておくと、すでに57年に地方制度の答申を出したが、第9次(83年)には事務再配分の受け皿として地方公共団体の連合を提唱し、第13次には市町村連合法案を提出した(廃案)。第23次地方制度調査会・専門小委員会は、①面積百平方キロを上回る30万人以上の都市に政令市に準じた権限を与える「中核市」を創設する、②市町村や都道府県の地域を超える行政課題に取り組むため、現行の一部事務組合の機能を強化した新広域行政体制「広域連合」を創設する、という中間報告をまとめた(93年2月。4月の答申にほぼもり込まれた)。この「中核市」には、政令市に与えられている特例事務から、県費負担教職員の仕事など「広域性のある事務」等を除いて、政令市に準じた権限を都道府県から移譲し、「できる限り住民の身近で行政が行なえ

■地方制度調査会

地方制度の改善等を検討する首相の諮問機関、1951年に第一次調査会が設置されて以来現在までに23次にわたり設けられている。

るようにする」、移譲権限については、地方交付税の算定上所用の措置を講じる、としている。「広域連合」は、個々の自治体では対応しきれない産業・一般廃棄物の広域処理などを、複数の自治体が議会の議決を経て協議して取り組めるようにしよう、そのさいどのような行政事務を担当するかは広域連合自ら、あるいはその住民が提起できる等としている。^(注)

(注) 「地方行政」1993年
2月8日

3) 民間政治臨調の提起

民間政治臨調は、上述した国際化への対応の観点からだけではなく、集権的政治・行政構造の下で生じる政治腐敗―利益誘導政治を断ち切る上にも、また東京一極集中の昂進による地域間格差による国土の不均衡発展に歯どめをかけるためにも、集権体制にメスを入れ、分権的構造をつくる必要がある、という。「第三の革命」としての「分権革命」をかかげるだけに、分権化実現への提言は相当ふみ込んだものとなっている。

まず第1に、「地方分権基本法」の制定であるが、これは「国と地方自治体の政府間関係に関する総論的な判断基準」を明文化したものとされ、内容的には、A、中央政府は、外交、防衛、経済協力に関する行政と国民国家としての基幹的な制度の管理を担い、それ以外の内政については基準行政に純化する。B、機関委任事務方式の全面的廃止、都市計画法、建築基準法制の分権化による自治体の土地利用権確立、C、自治体の条例設定についての自治立法権の最大限保障、を提起する。そして、独立行政委員会としての「地方分権推進委員会」を設置し、これに法令審査権限を与えるとともに、既存の行政に対する監視権限と分権化についての勧告権を内閣に対して持つものとする、また分権化への移行のための中央省庁と自治体両方の体制整備の手続きを明確化すること、を提案する。

第2に、「財源を分権の砦に」ということで、現行税制の改革を提起している。①現行地方税法における税率規定の大幅緩和、税率については住民の「政策投票」の対象とする、②税源配分を国と地方の最終消費の実態（4対6）に合わせて修正、自治体の税金は付加価値税が適している、現行消費税を修正し、これを道府県税とする、③自治体の法定外普通税の創設についての規制緩和、④地方交付税の基準財政需要額算定の簡素化と基準財政収入額における留保財源率引上げ、不交付団体からの一定率の納付金を自治体間の

水平的財政調整の原資とする、⑤補助金の一括補助金化と配分公式による自動交付システムの導入、⑥地方債の規制緩和—コミュニティ・ボンドの活用、郵貯、民間資金の利用等自治体の裁量余地を高めること、が提案されている。

地方分権化の推進、実現にとっては、中央政府の地方税制の基盤になっている財源集中—補助金配分を抜本的に改め、地方自治体財源を確保することが不可欠な条件である。民間政治臨調は、財界人とともに労働界のリーダーが参加しているので、現実政治的にも一定の影響があると思われる。この提案が現実に進められるには、各省庁のタテ割り行政や中央集権構造の上での利権、集票などの既得権益の温存など、多くの制約があるであろうが、「分権化」の推進が時代の潮流となっているとすれば、提案されている方策のうちには現実化されるものもありうるであろう。問題は、地方分権の実現、そのための行財政システムの改革というとき、実際に実行、推進されるのは何か、ということであり、それは、分権化を推進する主体の如何とともに、その目的がどこにあるかにかかっている、といえよう。

そこで、以上概観した今日の「地方分権化」論の背景を要点的に明らかにしながら、政府の狙い、財界の狙いはどういうところにあるのか、そこにどういう問題があるのか、それに対して私たちの求める地方自治・分権の確立は、これらとどこがどのように違うのか、また違わなければならないのか、を明らかにしよう。

2. 「地方分権」論の背景、狙い

(1) 新自由主義の矛盾噴出

第三次行革審の答申にもとらえられているように、世界情勢の激動の中で今日の世界そして日本には解決を要する様々な問題が噴出している。

国際的には、ソ連邦解体、既存社会主義の崩壊の中で、アメリカ主導の新世界秩序の形成が進んでいるが、それは現実にはアメリカによる新たな覇権再興をめざしたものであるところから、世界各国の自主確立にむけた連帯関係の形成はかえって損なわれ、局地的戦争は頻発しているし、各民族、各国を統合する新たなアイデンティ

ティが見出せず、それをもっぱら商品経済的自由に委ねているところから、国家的利害の対立や民族的、宗教的対立が生じ、社会的秩序の混乱が生じている。そして何よりも、この自由主義の世界的浸透、支配の下で、世界的な環境破壊が生じている。

日本の状況をみると、80年代の新自由主義政策の推進によって、日本経済は経済大国に成上がり、いまや世界一の資本供給国になったけれども、物質的な「豊かさ」の現象に比して、生活のゆとりの欠除、——「過労死」を頻発させる長労働時間と労働強化、企業規模別賃金・労働条件の格差をはじめとする様々な格差の拡大すなわち外国人労働者との格差、男女間格差、資産格差、地域間格差——、高齢化と老後の生活不安、そして環境の破壊、そしてさらに人間生活の中への商品経済的自由競争の浸透による人間の共同・連帯関係の解体化等が生じている。

こうした国際的、国内的な諸問題の解決を図ろうとするならば、何よりもこうした諸問題がなぜ生じたかを、私たちは正しくとらえるところから出発しなければならない。

行革審（第1次）答申は、こうした諸問題の発生が、「生産性の向上、効率の追求を重視するあまり、個々人のくらしや家庭生活への配慮に欠ける傾向のあったこれまでの行政の仕組みや企業・組織中心の社会のあり方」に関わるとの認識を示している。私たちも、基本的にこの認識を共有しうる。

すなわち、何よりも「会社主義」といわれるように、大企業本位の経済運営、経済構造に、問題発生の根拠がある。三井、三菱、住友、富士、三和等の旧財閥系大企業集団やトヨタ、日産、東芝、日立等の産業トラストグループ等に代表されるように、株式相互持合い、資本融資、人的融合を通して、金融部面と産業部面のトップ企業が融合し、その下にそれぞれ広範な系列下請企業を組織して系列支配を行っている。この系列支配と労働者の企業内、系列内統合によってトップ企業集団は合理化、効率化を推進して異常な競争力を実現し、厩大な利潤を獲得しているが、配当率の低さ（大体8%程度）、とりわけ配当利回り（株式相場価格に対する配当の割合）の異常な低さ（90年で法人企業平均0.63%）に示されるように、利潤の社外（株主）への配分を抑え、内部留保として社内にとり込んでいる。バブル経済が進行した85～89年には株式を発行し全くの低コストで資金を調達・集中した。これによって設備投資を拡大しながら

ら、なおかつ巨額な資金調達超過をもたらし、内部留保の積増しを行ったのである。

80年代の第二臨調、行革の柱は、公企業（電々公社、国鉄、専売公社等）の民営化と規制緩和、自由化であったが、その下でこの大企業本位の経済構造はかえって強化され、資金・資産は集中化し、格差は拡大した。現代資本主義は、労働組合、革新政党の要求にもよって、大資本の自由な活動によって生じる様々な不均衡に対し、社会的、法的、行政的規制が加えられてきたし、またコスト・採算を基準とした市場原理では維持されない教育、福祉、医療、交通等社会的な生活条件は公的負担による公共事業として行われてきた。行革路線は、公共事業の民営化によって民間企業の投資先にし、可能な限り市場原理に委ね、大資本に対する規制——公害・立地・投資分野等——を緩和・撤廃して、その自由な活動を保障したのである。大資本の資本力、支配力は当然強まった。

弱肉強食の競争原理の社会的浸透の下で、企業は競争の刺激をテコに合理化、効率性追求を進め、労働者は競争によって共同・連帯関係を破壊され、資本の合理化、効率性追求に対する抵抗力を弱めた。こうして大資本の力が強くなる反面、上述のように長労働時間をはじめとする「生活小国」化が生じた。このことがまた同時に、日本の輸出大企業の競争力強化と対外貿易・経済摩擦を激化させる重要な要因となったのである。

上述の国内外に発生した諸問題は、明らかに大企業本位の経済運営、経済構造に、そして規制緩和、民活を中心とする行政改革の推進——新自由主義政策に起因していたのである。

(2) 政府・財界の危機感とそれへの対応

このような国内外の様々な問題・矛盾の噴出の下で、政府も財界も強い危機意識をもってきている。しかも、既得権擁護とナワ張意識を容易に払拭できない自民党政府・官僚に対して、財界の中にも自民党、政府への批判が生じ、政府と財界との間に一定の亀裂も現われており、これが政界再編成の動きに関わっている。

1) 国際化への対応に関わる危機感

国際的關係における危機意識は、次のような事態、動きに関わっている。

第1に、とくにアメリカとの貿易・経済摩擦に関わる問題である。日米貿易関係は日本の大幅黒字が続いている。これに対して、日本の対米輸出自主規制、農産物輸入制限の緩和・撤廃による輸入拡大、対米資本輸出と産業調整策、そして日米構造問題協議による制度・慣行等の見直しと門戸開放など、対策を採ってきてはいるが、日米貿易不均衡が双方の経済構造の特徴に関わっていることによって、これは一向に解決しえない。これに対し、タテマエでは、自由貿易—自由主義の堅持をいいながら、すでにアメリカ政府側は、強力な対日輸入規制、輸出拡大の要求を強めており、すでに自由主義は放棄され、政治的規制、管理化の状態となっている。

このアメリカ政府の要求に対して、日本側は対米輸出を維持するためにこれに応えなければならず、コメ輸入自由化を含めた規制緩和・自由化の徹底、そして財政支出に依存した内需拡大を行なわざるをえなくなっている。これは国内問題に直接に響く。

しかし事態はもっと厳しい。すなわち第2に、アメリカ政府の対日要求はいまや「国際貢献」へのより積極的な負担を求めるものとなっている。上述したように、唯一の軍事的超大国となったアメリカは、その国益に即した新世界秩序の再構築に乗り出しているが、その経済的実力の低下、双子の赤字の解消困難の下で、それはいよいよ軍事力に頼らざるをえなくなっていると同時に、もっぱらアメリカの国益に即し、この新世界秩序形成に、他の資本主義国、とくに経済大国化し、巨額の貿易黒字を出し続ける日本に対し協力・負担を求めるものとなっている。この協力、負担も、モノ・カネにとどまらず、ヒトの貢献、自衛隊派兵を含む軍事的側面へと拡大している。

必ずしも日本の国益・財界の利益に寄与するとはいえないこのようなアメリカ政府の協力・負担の要求に応えるには、財政負担—国民負担の増大とともに、軍事的「貢献」への国民的合意の形成がせまられている。

さらに第3に、いま世界は、グローバリゼーションの中で、新たなリージョナリズム—経済ブロック化が進んでいる。それは、E Cの経済統合から政治連合への方向、アメリカを中心としたNAFTA（北アメリカ自由貿易圏）とその中南米、さらに環太平洋諸国への拡大等に示されている。もちろんこの動きも、今日の国際化の潮流を逆転させるものではないであろうが、ソ連邦解体による資本

■産業調整策（前川レポート）

中曽根元首相の私的諮問機関「国際協調のための経済構造調整研究会」が1986年4月に発表した報告書、座長（故前川春雄、元日銀総裁）の名をとって前川レポートと呼ばれる。輸入大国化への転換などを主張。

■日米構造問題協議

日米間の貿易不均衡は両国間の経済構造に起因するとの認識から防壁になっているものを双方で指摘し合い、それをとり除くことを約束するための協議。

'89年9月に第1回協議をし'90年6月に最終報告を発表。

■双子の赤字

アメリカの慢性化している連邦財政赤字と貿易赤字をさす。レーガン政権の「強いアメリカ」の再生をめざす行革と軍拡政策によって生じた。その後、この解消策がとられているが、91年度で連邦財政赤字は2965億ドル、貿易赤字は、667億ドルとなっており、92年度はさらに両方とも増大している。

主義の共通の「敵」の解消、各国の多国籍企業を中心とした世界市場争奪戦—経済的利害の対立の中で、国益優先の経済ブロック化が、ECのような国家連合という新たな形態をもとりながら進展している。先に述べたアメリカによる新世界秩序の形成も現実にはアメリカを基軸とした新たな経済ブロックの形成をめざすものといえよう。

しかも、アメリカを基軸とした経済ブロック化の動きは、アジア、環太平洋諸国をもその中に巻き込もうとしているし、そのためには、東南アジア諸国—そこではすでに日本との貿易、資本関係が深まり、実質的には日本の市場圏となっているにもかかわらず—に対し、日本を軸とした経済ブロックを形成しないように牽制し、圧力をかけながら、日本の資本力、技術力は活用し、軍事面にも協力させよう、としているのである。

こうして、対米協調・重視の政治姿勢は大きくは変わらないとしても、一方的にアメリカの対日要求に従うのでは、日本の国益、とりわけ財界の利益はかえって損なわれるし、それに伴う負担と犠牲を国民に納得させることも難しくなる。そうかといって、アメリカが進める経済ブロック化に正面から対抗して日本独自の経済ブロック化を進めることも、日米関係を危機におとし入れる惧れがある以上、難しい。こうして、日本政府としては、アメリカの要請に応えながら、したがってそれだけ「国際貢献」の負担を負いながらしか、資本・企業の進出をテコとした経済的権益・市場の確保を図れないという状況にある。

「国際化」への対応—積極的な「国際的貢献」のための行政システムの改革—中央の行政と地方行政の権限、役割分担—中央行政は、外交・防衛に重点化すべきであるという上にみた政府、行革審等の提起は、厳しい国際的情勢—とりわけ日米協調・対立の中での日本のアジアにおける権益・市場圏確保をめざすところに狙いがある。

2) 国内的諸問題の処理に関わる危機感

次に国内的諸問題に関する危機感とその対応について考えよう。

第1に、何よりも経済のバブル化とその破綻の中で、政・官・財癒着と汚職構造が露呈し、政治腐敗に対する国民的非難・反発が強まったことである。もちろん、暴露されたのは、リクルートや佐川急便といった新興の急成長を果たした企業と政界との疑獄事件であ

■ EC (欧州共同体 European Community)

1967年にそれまでの欧州経済共同体を発展させるかたちで仏、ドイツなど6ヶ国で結成、その後、イギリスなども参加し現在12ヶ国が加盟している。

'91年12月にマーストリヒト条約により、中央銀行の創設、単一通貨の導入を決定、さらに外交・安保政策での一体化、EC議会の権限強化、EC共通市民権の導入などを決定。97年(おそくとも99年)までに欧州連合の形成をめざす。

■ NAFTA (北米自由貿易協定)

ブッシュ前大統領が'90年6月に、アラスカからフェゴ島(南米の南端)まで広がる自由貿易圏を創設しようと提唱した構想。中南米への貿易・投資促進や債務軽減を目指すとともに、EC、日本に対抗する経済ブロックの形成を狙う。93年までに、アメリカ、カナダ、メキシコが加盟。

り、財界本流との癒着構造にまではメスが入っていないものの、自民党政権にとっては明らかに深刻な危機に直面した、といえよう。これに対し、政府、自民党としては少なくともこれを是正する姿勢を示さざるをえなくなった。中央集権的行財政、とくに補助金配分をテコとする中央の地方に対する支配——ここにたしかに汚職と政治腐敗の一原因があることを、自民党・保守政権としても認めざるをえず、ここから中央集権的行財政の改革—「地方分権」化が少なくともタテマエの上でいなければならないことになったのである。

しかし、自らの既得権益を放棄して、従来の行財政機構の改革をどこまで実行しうるかは全く疑わしいし、実際にはむしろ「地方分権」化の名の下に、財源手当てなしの地方の「自律」を求めて、国の財政負担を軽くすることになる可能性が大きい。また現に国会で議論されているように、政治腐敗の解決ということで問題を選挙資金等に矮少化し小選挙区制度などのいわゆる政治改革にすりかえようとさえしている。

第2に、上述のように国内的に新自由主義政策に伴う様々な問題が噴出してはいるが、たしかにこれに対して労働者、市民の要求や運動が高揚して政治的に不安定な状況になっているとはいえない。しかし、産業構造の再編成や不況下の世界市場競争戦の激化の中で、中堅管理職やホワイトカラー層の解雇が進み、日本的労使慣行、とりわけ終身雇用制、年功序列賃金等も大きく揺らいでいる。また規制緩和—民活路線の推進による産業構造の転換の中で地方間格差は拡大し、産業の衰退した地方では、その存立自体の危機に見舞われているし、地域活性化を図るといって誘致した産業はほとんどリゾート法等で開発が容易になった観光・レジャー資本で、開発に伴う環境破壊は深刻化している。しかもバブル破綻に伴う不況の中で、企業倒産、開発の放棄・見直しも生じ、地方財政の危機を深めている。

また急速に進む高齢化の中で、老人介護のための施設、要員の確保、保健・医療サービスとの連携、そして雇用と年金制度の関連見直しの必要、あるいは地方における特色ある教育文化の充実の必要についても、一方では国民に負担の増加を求めながら、当然財政負担も避けられない。後者の面ではゴールドプランの推進など、地方自治体の責任と負担で対応しようという傾向が強まっている。国民負担の増大や地方財政への負担転嫁のためにも、少なくともそれを

合理化する理屈が必要となっているのである。

第3に、国際化への対応に関わる国内への影響の問題である。いくつかの側面があるが、まず①、国際関係との調和ということで、産業調整策をさらに推進しているが、これはコメの輸入自由化—農業の抜本的再編成をせまるところにまできている。それは基本的には財界の要求であるが、根強い自由化反対の運動に対し、保守自民党政権はどこまで対応できるか。②、輸入増加のための内需拡大の要求に応えなければならないが、これは政府財政の負担を必ず伴う。中央政府は、最近の総合経済対策に示されているように、地方単独公共事業の増大等により地方財政に負担を加えているが、しかし内需拡大が財政支出の拡大に依存するほかない状況下では、中央政府の財政負担の増加をも招かざるをえない。当面は国債（形式的には建設国債）発行に依存することになるが、確実に増税—消費税などの大衆課税—を必要とすることになる。それをどう国民に納得させうるか。③、積極的な「国際貢献」に関わる側面であるが、すでに湾岸戦争での実質的戦費負担、PKO派遣に伴う費用負担に示される軍事的側面に関わる財政負担さえ必要とされている。世界経済の新たなブロック化の動きの中で、日本も独自の市場圏を確保しようとするれば、ODAの増大をはじめ確実に財政負担を増大させねばならない。

こうした中央・国家財政の新たな負担増大—国債増発、大衆増税の必要性—の中で、上述の国内的諸問題にどう対処するか。これにはもはや既成の行財政のシステムでは対応できない—こうした政府・行革審の「地方分権」化は国民の合意をとりつけつつ、こうした国内外の諸問題に対処する狙いをもって提起、推進されているのである。

(3) 「地方分権」推進の手法

さて、こうした背景と狙いのもとに提起されている「地方分権」を現実にはいかなる方策、手法で推進しようとしているか。

行革審答申（第3次）は、「消費者重視の政策の確立」において、その「基本的考え方」として重視するのは「公的規制」の緩和である。すなわち、「国民生活や企業活動に様々な制約や負担をもたらしている公的規制を思い切って緩和するとともに、これまで産業の

保護・育成や供給者重視に偏りがちであった制度や施策を消費者を重視する方向に重点を移していくこと」として、公的規制の多くは、戦後復興期あるいは高度経済成長期に、社会経済秩序の維持、国民の生命・財産の安全確保、環境保全や財・サービスの適切な供給、望ましい価格水準の確保等を図る上に、一定の役割を果たしてきたが、今日では、①民間の技術力や経営基盤、②消費者の権利意識や財・サービスについての知識、③企業のモラル等の向上で公的規制の必要性が低下し、むしろ「国民や企業の自由な行動・選択を制約するなど、市場メカニズムの発揮を妨げるものも出てきている」という。行革審は、これまでの行革によって、規制緩和が推進されてきたことを指摘しながら、「豊かな生活の実現のためには、消費者重視の視点に立った改革が求められており、特に国民生活に関連の深い分野における経済的規制を中心にその緩和を積極的に推進すべき時期を迎えている」としている。^(注1)

このような公的規制緩和の推進にもっとも積極的なのは、財界であり、とりわけ経団連は「規制緩和に触れずして国・地方関係を論じても、ほとんど意味がない」と「規制緩和の徹底」を主張しているし、経済同友会でも「現行制度は、多様な自治体を画一的に取り扱っており、加えて、通達、指導などが自治体の自主性を制約して地域の個性の発揮を抑制している。行財政制度のデレギュレーションが必要である」としている。^(注2) 行革審答申の考えは、ほとんど財界の主張に即している、といえよう。^(注3)

規制緩和—民活政策こそ、上述した国内外の様々な矛盾、諸問題をひき起こした一大原因であった。もちろん、この政策の下で、大資本、大企業は、資本・資産を集中し、競争力を強めた以上、なおこれを推進しようとするのは当然であろう。むしろ財界にとっては、規制緩和、自由化の不徹底こそが、国際化に対応する社会経済システムの転換を遅らせ、問題の解決をさまたげているととらえるのである。規制緩和—自由化が、大資本の自由によって社会的不均衡を激化させ、さらには市場原理では維持しえない社会的な生活条件を解体化させるものでしかないのに、なお行革審も自由主義—市場原理の幻想を宣伝し、推進しようとしているのである。

しかし、たしかに規制緩和には、中央行政による地方統制のテコとされているものや、既得権益を保守・温存するものとなっているものがあるし、企業活動だけではなく、労働者、市民の、あるい

(注1)

経済審議会答申を基礎にした「生活大国5ヶ年計画」(1992年6月閣議決定)においても、「地球社会と共存する生活大国の実現に当っては市場経済を基本とし民間部門の活力を十分発揮させるよう生活者の視点に立った市場ルールを確立するとともに、制度・仕組みが国際的に調和のとれたものとするのが不可欠である」とし、民活推進の観点に立った行革推進規制緩和の必要を強調している。

(注2)

経団連・行政改革推進委員会「国と地方の関係等の見直しに関する意見メモ」(1991年5月24日)

(注3)

「地域の活性化のための地方行財政のあり方」前掲、1986年経済同友会

は自治体の自由な活動に制約を課するものもある。しかも、上述のように民間政治臨調はいうまでもなく、行革審にしても、「地方分権」化や規制緩和を主張するさい、労働組合、野党などの分権と自由を求める主張を少なくとも文言の上ではとり入れている。

政治経済を動かす現実の主体が何であるか、市場の自由—商品経済的自由と、人間—労働者、市民の自由とはどう違うのかが明確でないと、規制緩和—民活型の「分権」、自由化の方向に流され、吸収されることになりかねない。

3. 行革審・政府の「地方分権」推進への批判点 ——地方分権・自治確立への基本視点——

(1) 批判点

現在提起され、推進されつつある行革審、政府の「地方分権」化に対し、これまでの分析をふまえて批判点を示し、これに対し私たちのめざす地方分権・自治確立の基本視点を示しておこう。

第1に、批判すべきことは行革審、政府の「地方分権」化は、「地方分権」の確立自体に目標があるのではなく、別の目標を達成するための手段とされていることである。

上述したように「地方分権」化は、何よりも、「国際化」への対応、積極的「国際貢献」への行財政システムの形成に目的がある。国と地方の行政上の役割分担の明確化といっても、国・中央行政の集権的機構・機能自体を改めるのではなく、国の役割りを、外交、防衛、そしてイデオロギー的統合機能に集約しつつ、この側面では当然かえって集権的機能を強めるものとなる。むしろこの場合「地方分権」化ということは、国・中央行政の役割集約と集約された役割、とくに「国際化」に対応する産業調整策の推進や「国際貢献」のための資金的、人的貢献等へのイデオロギー的統合・動員機能を地方が負わされることになる。——もちろん「国際化」への対応や「国際貢献」が無意味であり、否定すべきだ、というのではない。多国籍企業の進出や一方的な市場確保を目的とした「国際的貢献」ではなく、発展途上諸国の民衆の要求に即し経済的・政治的自立を支援することを目的とした「国際貢献」は当然であるが、しかし「地方分権」をいうならば、いかに「国際化」に対応し、いかなる「貢献」が必

要(あるいは不必要)なのかを含めて、地方自治体—地方の市民自体の自主的判断と行動に委ねるべきであろう(次の第2点に関わる)。

また「地方分権」化が、「国際貢献」のためである以上、国、中央の財政はこの側面に重点化しつつ拡大され、逆に「地方分権」の名によって、事務事業の移譲の反面、財政資金はきりつめられることになる。実際、第2臨調・行革は「活力ある福祉社会」「積極的国际貢献」の推進といいながら、後者のために、財政支出を重点化し、前者を抑制し、民活化をすすめたのであった。

第2に、行革審、政府の「地方分権」化は、地方自治体の側から積極的に求めたものというより、中央指導による「地方分権」化の唱導というべきものであった。従来の行財政システムは明らかに中央による地方統制—集権的かつ画一的な地方統制であったが、現在推進されつつある「地方分権」化は、たしかに地方「自律」、活性化を図り、多極分散型国土を形成するのだ、とってはいるが、むしろ中央による地方への「多様化」の要請———というならば「多様化、個性化」を図れという中央からの「画一的、行政指導」となっており、しかも、すでに明らかにしたように、財界の求める「地方分権」化に応じたものである以上、「地方分権」化は、地方財政の合理化、効率化——さらに民営化、民託化を進めるものとなる。すでに80年代の第2臨調・行革における地方行革推進の中で示されたように、中央指導の「地方分権」化は、もっぱら地方自治体定員削減、人件費抑制、地方公共事業の民営化を促進するものでしかなかった。現在推進されている福祉—ゴールドプランにしても、教育、文化—生涯学習体系にしても、決して地方自治体の自主的要求と運動に基づくものではない以上、新たな中央集権化と、地方の「自律」、地方の「責任」ということにより、中央財政の負担軽減——地方への負担転嫁——そして地方財政の合理化、効率化——これがまた中央の地方への財政支出の削減をもたらす——をさらに推し進めるものとなる。

「地方自治の主体」——主体の要求と運動を欠く「地方分権」化は、かえってそのことによって国の地方への必要な財政支出を切りつめ、削減させるものとして役立てられるのであり、決して、地方分権・自治の確立をもたらすものとはならない。

第3に、「地方分権」化推進に関わる公的規制の緩和・撤廃に関して、要点を指摘しておこう。行革審、政府ばかりでなく、野党の

提起を含めて、行財政改革の推進には、公的規制の緩和・撤廃が必要とされているが、それが何を目的とするものなのかの観点を明確にすることによって、撤廃すべき公的規制と、むしろ維持、あるいは強めるべき規制とを区別しなければならない。

①、基本的には、国・中央の地方への、あるいは地域労働者、住民への統制の役割を担っている規制——教育に関していえば、教科書統制を含めた学習指導要領による教育内容・教育方法や、日の丸・君が代の強制、官製研修等による教職員への統制など——は、地方の、あるいは地域労働者、住民の自主的な活動を制約し、地方分権・自治を損っているのであり、撤廃すべきである。

②、市場での自由競争を促し、資本の自由な活動を保障する規制緩和については、① 何よりも今日、一方で強大な大資本、他方で弱小資本が存在している以上、対等な自由競争の条件はないし、現実には前者に政府財政の手厚い保護——軍需支出や先端技術開発援助等——が行われている上での競争である以上、企業間格差を形成、拡大し、社会的不均衡をもたらすものとなる。その上で大資本の自由活動を野放しにする規制緩和・撤廃が行われれば、利潤がえられる、投資に有利なあらゆる分野は大資本の支配するところとなろう。

しかし、③ 生活の社会的条件としての教育・福祉などシビルミニマムはすべての市民に等しく保障されなければならない以上、公的負担によって公共事業として維持されなければならない。もし、この分野が全面的に民営化され、規制緩和によって市場原理に委ねられたら、シビルミニマムは保障されず、人間として生きる権利の上で大きな差別が生じるだけでなく、人間として生き、成長するのに不可欠の領域が、資本の利潤追求の場とされてしまう。したがって、大資本の自由勝手な活動に対して、市民による民主的、社会的規制を含めた行政、法律上の規制とともに、利潤原理を基準にする市場原理では維持・確保できない人間生活の社会的条件に関わる分野については、公的負担による公共事業として、一定の基準の上で、それを保障しなければならない。

④ さらに、直接には利潤、採算を実現しえず、あるいは合理化、効率化—コスト原理に立つだけでは維持されないけれども、生活の安全や自然・生活環境の維持・確保の上に絶対に欠かせない産業は、公的保護・助成の立場から、自由競争を規制・制限する必要がある。これらの産業が現実には競争力の弱い小経営によって行われている

場合には、必要な保護基準と目的を明確にした上で、公的助成措置がとられなければならない。企業の自助努力・自立への努力が損われ、非効率な企業が温存されるからといって、規制緩和・自由化を徹底すれば、すでにリゾート開発に示されているように、環境の決定的破壊をもたらすであろう。

(2) 私たちの基本視点

以上の批判点をふまえて、私たちの地方分権・自治確立にむけた基本視点を示そう。

まず、今日の「地方分権」化の動きについては、すでにたんなるスローガン、宣伝だけではなく、それを進めなければならない現実的背景・要因がある。もちろん、行革審、政府の「地方分権」化に対する批判点を明らかにするとともに、チェックポイント——規制の目的・視点を確立して、この動きを主体的に活用して、地方分権・自治確立をめざす必要があるだろう。

私たちの基本視点は、地方自治確立への制度的、財政的保障を、それを實現する主体の要求と運動によって、實現する、ということである。

そのさい、私たちが根拠にすべき観点は、第1に、人間としての生活を維持、向上させる社会的諸条件を、格差なく保障する、ということである。人間として生存・生活し、人格を形成・発展させるのに必要な、教育、福祉・医療、交通・通信等の生活条件は、等しく保障されなければならない。そのためには、市場原理—受益者負担ではなく、公的負担によって公共事業として維持されなければならない。

第2に、そのためには、①大資本の活動を抑制するための社会的規制—公的規制が必要である。この社会的規制は、第1点に関わる人間生活の社会的条件——生活上のシビルミニマムの保障という、人権保障の観点に立ち、②したがって、人間の生活にとって社会的に有用な事業・産業の維持・確保——コスト・採算基準ではなく、有用性と仕事・産業の有効な成果達成にとっての必要性を基準とする公的基準の確立、そして③①・②を解体化させるおそれのある活動、とりわけこの領域をさえ利潤追求の場にしようとする大資本の活動に対する規制——投資分野、料金・価格、労働安全・保安、立地、公害、環境等に関わる規制が行われなければならない。また、④地

球環境や途上国開発問題に関していえば、多国籍企業の活動に対する現地労働者、住民と本国の労働者との連帯の上で、これを上に述べた視点から規制することが必要である。

第3に、これらのシビルミニマムの保障とそのため社会的、公的規制は、何よりも生活の場、地域の中から、地域の労働者、住民の自主的要求と運動を基礎として行われることによって、実効性をもつ。地方分権・自治の確立は、国・中央政府の主導によっては行われえない。地域分権・自治の主体はあくまで地域の労働者、住民である。この主体形成こそが決定的課題である。そしてこの主体によるそれぞれの地域の実情をふまえた自主的諸要求の調整・集約をふまえ、それをまずはそれぞれの地方自治体レベルで実現させる運動を強めなければならない。そのさいのチェック・ポイントは、①全国的なレベルにおいて最低限の生活保障——シビルミニマムの保障のための国の財源保障、②シビルミニマム自体の量的・質的向上、③その水準を上回るそれぞれの地域における生活——教育、文化あるいは環境改善等——の実現にむけた地方独自の財源の要求と実現であり、④中央行政は、①、②を十分保障すべきであるとともに、地方自治体に対する画一的規制・統制をやめ、地方自治体の自主性、主体性を保障しなければならない。

以上、地方分権・自治確立への一般的提起を行なったが、第二章では、教育行財政に的をしぼり、現行教育行財政制度の問題点を示しながら、教育自治確立への視点を具体的に示すことにしたい。

(鎌倉 孝夫)

第二章 現在の教育行財政システムの問題点

はじめに

日本の教育行財政システムは中央集権的であり、このシステムを挺子にしてさまざまな中央統制がなされてきた結果、日本の教育が歪められてきていることは広く批判されるところである。日教組も、このような教育の現状を批判し、「教育の自治の確立」を提起してきた。いうまでもなくそれは正しい。

しかし、この中央集権的行財政システムは他方で、各地域における教育の水準を全国的に保つべく行政的ならびに財政的保障を与えてきたし、この面では日教組はそれを要求し支持する運動を展開してきたのも事実である。

このように日本の中央集権的教育行財政システムは、中央統制と教育水準の全国的保障という二つの機能を果たしてきている。日教組は前者を批判しつつ、後者を要求し、推進する、という立場を保ってきたといえよう。しかし、今日、義務教育費国庫負担制度問題の浮上とともに、これまでの運動のあり方は大きな曲がり角にさしかかっている、といわざるをえない。

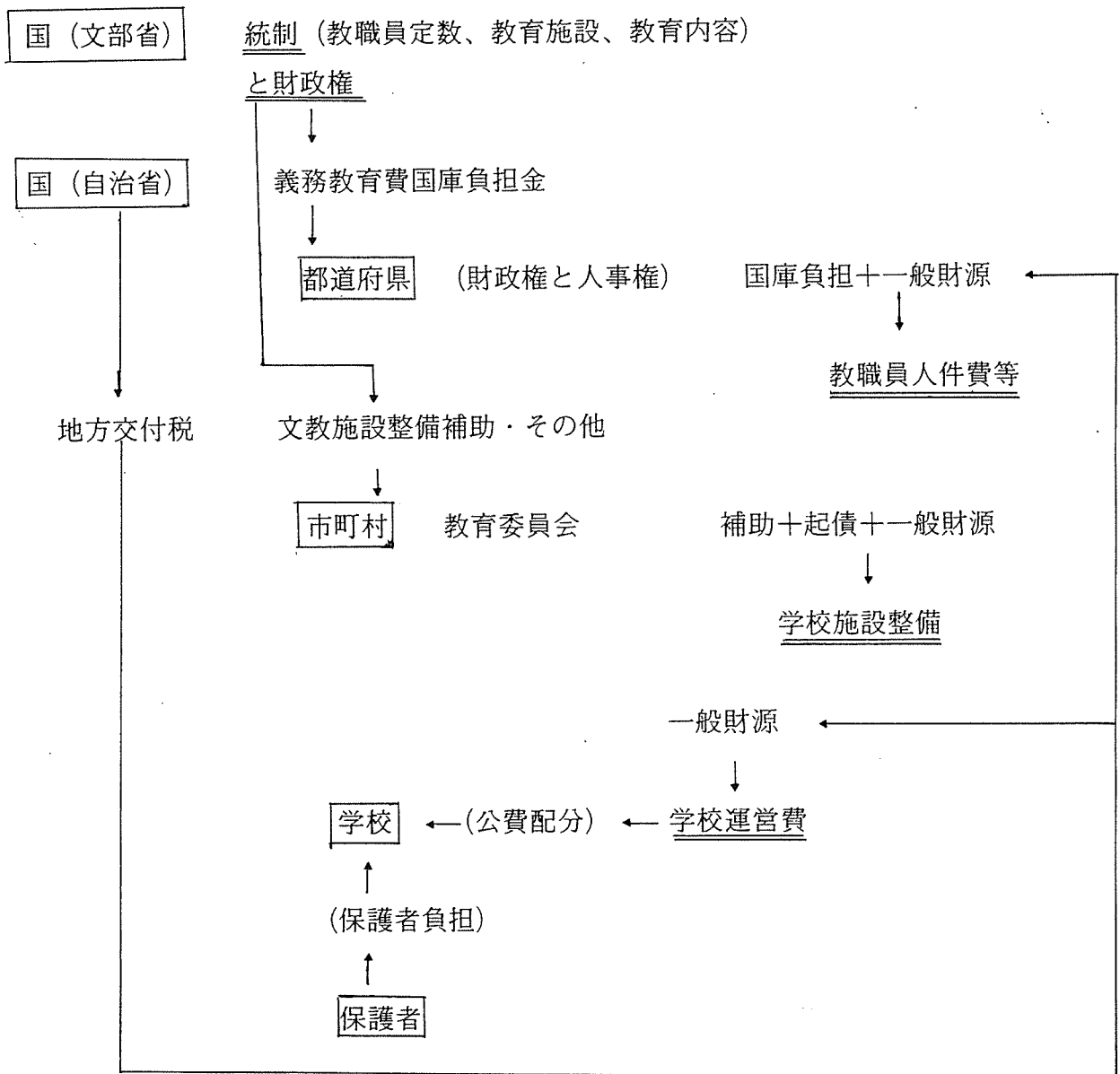
この章の目的は、現行の中央集権的教育行財政システムが、どんな機能を果たしているのか、教育における自治を進めようとする場合にどんな問題点を抱えているのか、を整理し分析することにある。議論の対象を義務教育制度に絞ろう。

1 中央集権的行財政システムの構造

(1) システムの全体像

日本の義務教育制度にかかる行財政システムの全体像を簡略に描

けば、下図のようになるだろう。線でくくってあるのは、国、自治体、学校、保護者という、いわば教育にかかる主体である。二重線は、それぞれの機能分担を表わすと考えてよい。→印は、財政資金の流れである。



(2) 垂直的構造

図で明らかのように、自治体で実施される義務教育の財源は、文部省から配分される国庫負担金・諸補助金と自治体の拠出する一般財源である。

文部省は、都道府県の負担する義務教育教職員の人件費等の半分を負担している（義務教育費国庫負担制度）ほか、学校建設にかか

■一般財源

自治体自身の地方税及び国からくる地方交付税など、用途目的の限定されていない財源のこと。

る補助金やその他補助金を自治体に交付している。これらにより基準に対応した教職員の定数配置と学校等施設整備が全国にわたって確保されている。しかし同時に文部省はこれらのための定数配置基準と施設整備基準を設定するのみならず、さらに学習指導要領などの教育内容に関する基準も設定しており、これらは「基準」とはいえ強い拘束力をもって教育現場を支配し、教育を歪め、教育の自治を制約しているのが現実である。こうして今日の教育行財政制度は財源、権限ともに著しく中央に集中する仕組みになっている。

都道府県は、人事権と財政権をもち、義務教育教職員の人件費の半分を一般財源で負担している。つまり県費負担の教職員が、市町村立の小中学校で教育に携わるメカニズムになっている。

市町村は、義務教育諸学校の設置者であり、国の補助金と起債（これは都道府県をとおして自治省の管轄下にある）及び一般財源により学校等の施設整備を行うほか、学校運営にかかる経費を一般財源で負担している。

国はさらに、こうした都道府県、市町村の義務教育のための一般財源にかかる経費については、地方交付税基準財政需要額に算入する、という仕方で、各自治体の財政力格差によらず、一般財源を保障している。

ここまでは、教育を支える財政の公費部分にかかる話である。現実に教育を担当する学校では、市町村教育委員会から学校運営にかんする公費配分を受けるほかに、学校ごとに区々の形と規模での「保護者負担」という私費負担も加えて、学校運営が行われているのが事実である。

このように、現行の行財政システムは、これにかかるさまざまな権限が国に集中し、都道府県、市町村と垂直構造を下に降りていくほど、権限が弱くなるシステム、となっている。教育における「自治」のひとつの場をなすはずの市町村の権限は弱く、そのなかで教育委員会の立場はもっと弱い。そして最も大事な「自治」の場であるはずの学校の立場は、このシステムのなかでは、最も弱く、発言権もなく公費を配分されるだけの存在にすぎない。こうした立場におかれる学校は、公費の不足を保護者負担に求める、というかたちで一種の「自治」を行っていることも強調しておかねばならない。したがって最大の弱者は保護者である、という図式となっているといわねばならない。

■起債

地方債を発行し、資金を調達すること。

(3) 近年の教育財政動向

文部省予算は、行革に先立つ1979年度から1982年度にいたる3年間に4.3%の年平均伸び率を示していたが、それ以後の9年間については年平均たった1.0%しか伸びていない。その結果、一般会計歳出総額に占める比率は、79年度の10.45%、82年度の9.27%から、91年度の7.18%へと低下している。「教育予算 10%」運動はこの事実にもとづいて、一般会計予算における文部省予算のかつての地位への復元を要求しているもののように思える。しかし地方交付税と国債費を除いた一般歳出の伸びも同様に低いものであり、そこに占める文部省予算の比率は、13.6%、14.5%、13.6%とあまり変化がない。したがって「教育予算 10%」運動は、それだけでは強い説得力をもたない。

文部省予算を内容的にみると、この間、義務教育費国庫負担金がベースアップや40人学級整備のために着実に増加している。一方、文教施設整備費が、前者の増加の約60%に相当するほど、激減している。この結果、文部省予算は全体として微増を保ってきている。

行革下の財政引き締めの中なかで、文教予算では、まず学校建設補助に大なたが振るわれた。そして次のターゲットが最大の比重を占める義務教育費国庫負担金であった。85年度における教材費と旅費の一般財源化とともに、同負担制度の蚕食プロセスが始まり、今、焦点は事務職員と栄養職員の負担金外しにある。このプロセスの延長に、同負担制度そのものの廃止があるかも知れない。

2 国の財源保障 —保障と統制のシステムの再検討

繰り返すが、国の義務教育費国庫負担金と地方交付税が義務教育を支える重要な財源となってきた。これらにより一定水準の義務教育が全国にわたって保障されてきた。しかし同時に、これら、とくに義務教育費国庫負担制度を支える「義務教育における国の責任」という理念は、教育に「国が関与する権限」という考え方に根拠を与え、文部省が教育内容を全国画一的に統制することを可能にしてきたことも否定できない。いまこの義務教育費国庫負担制度が、国の財政引き締めと第一章でみた「分権化」の流れの中なかで、大きな

曲がり角に逢着しつつある。そこで、義務教育費国庫負担制度の意義、地方交付税の機能、いわゆる「一般財源化」の議論を厳密に検討する必要がある。

(1) 義務教育費国庫負担金

義務教育費国庫負担制度は一般に、自治体の財政力の差によって教育条件に差が出ることを防ぎ、すべての子どもに一定水準の無償教育を保障する制度である、と説明されている。

幅広い意味での補助金には、国が「負担せねばならない」「負担金」と国が「負担できる」「補助金」とがある。前者は義務教育費国庫負担金のほか、生活保護費国庫負担金や福祉施設措置費国庫負担金など教育や福祉にかかわる諸負担金と諸公共事業負担金とがある。教育や福祉にかかわる負担金は強く制度化されたものであり、客観的に与えられている交付対象（義務教育費国庫負担金の場合であれば、教職員定数配置基準にもとづく実数）や単価（同じく給与単価）に応じて決まる交付対象経費額の一定割合（負担率）を国は自動的に交付せねばならない。国が財政引き締めの対象にしようとするなら、法改正により、負担率を引き下げるか、対象を削減するか、制度そのものを廃止するしかない。最大の国庫負担金項目である義務教育費国庫負担制度は、まさにその渦中にある。ちなみに1993年度予算編成プロセスで保育所措置費国庫負担金制度の廃止が話題になったことも述べておこう。

さて、義務教育費国庫負担制度は、一方では、義務教育にかかる諸条件とくに教職員の給与等と配置基準を全国的に平準化することを可能にする重要な財源保障の機能を果たしてきている。したがって給与水準や配置基準の改善（40人学級など）は、同制度の改正をとおして実現してきた。このことは重要な事実である。

しかしこの制度は、各自治体がその上にさらにさまざまな独自施策を展開するナショナル・ミニマムを保障するというよりは、むしろどの自治体の教育施策も平準化し、創意工夫に満ちた自治的教育を不可能にするというマイナス面を持っていることも同じく重要な事実である。

そしてこのことは、義務教育費国庫負担制度が教育の中央集権化の拡大とともに発展してきたことも関係する。第一次大戦後に、当

■保育所措置国庫負担金

保母の人件費など保育所の運営費から保育料を除く経費の2分の1を国が負担するもの。

時義務教育教職員人件費を負担していた市町村の財政救済策として始まったこの制度は、戦時期1940年に今日の姿をとったが、それは戦時教育統制と裏表の関係にあった。戦後民主化の最後のプロセスとして行われた1950年シャープ財政改革は、さまざまな補助金とともにこれを廃止し、「地方財政平衡交付金制度」（地方交付税の前身）のなかに含めた。1952年に義務教育費国庫負担制度が復活したのは、教育委員公選制度廃止に行き着く逆コースのなかにおいてであった。そして自治体財政基盤が確立されることなくして弱体な財政で教職員給与費負担を背負わされることになった市町村の側も、これを求め、支持したのである。

しかし、かつて義務教育費国庫負担金が「民主化」プロセスのなかで一般財源化されたことがあったこと、財政基盤の確立という前提があれば、一般財源化も制度として維持可能であったこと、しかし財政基盤が確立されないままで文部省の教育統制権の拡大とともに国庫負担制度が発展してきたこと、この三つの事実は記憶しておくべき事柄である。そこで地方交付税の機能を論じよう。

(2) 地方交付税

地方交付税制度とは、各自治体がその税収入力（基準財政収入額）にかかわらず、標準的な行政メニューを全国標準的なレベルで遂行するのに必要な費用（基準財政需要額）を、国が財源保障するシステムである。具体的には主要国税収入の一定割合が交付税財源として留保され、各自治体の基準財政需要額と基準財政収入額との差（財源不足額）に案分比例して、配分されるものである。これについて四つのことを強調しておかねばならない。

第一に、財源不足額と交付税財源とは、それぞれ別個のルールで算定されるから、両者の金額が一致する保障はない。制度的には交付税財源が財源不足額に満たない場合は、交付税財源を財源不足額に応じて「案分比例して」配分することになっている。ただ基準財政需要額は、各自治体の「客観的」財政ニーズを表現するものである。したがって昭和50年代に生じたように交付税財源のもととなる国税収入が落ち込んだからといって、配分額を切り下げれば、自治体財政は危機に陥る。そこで地方交付税交付金特別会計で借り入れし、規定の交付税財源を増やして自治体に配分する、などのテクニックを取らざるをえなかったのである。それにしても、結局のところ

たとえば市町村の基準財政需要額のメニューのなかの「学校費」は、児童数、学級数、学校数などの「測定単位」とそれぞれの「単位費用」の乗数の合計として算定される。

国は、所得税、法人税、酒税収入の32%及び消費税収入の4/5の24%などを交付税として自治体に交付する。

る、交付税財源が主要国税の一定割合にリンクしているという事実は「一般財源化」を論ずるときに重要となる。

第二に、国の決めたフォームによる基準財政需要額の計算は、あくまでも各自治体の財源不足額をはじきだすための手続きにすぎない。交付税それ自体は、交付されてしまえば、自治体の自由に支出することのできる一般財源である。それは首長以下自治体の政策如何に依存する。教育費についていえば、基準財政需要額を超えて支出しても、それ以下しか支出しなくても、それは「自治」の問題である。しかし、各市町村の義務教育学校が、あるいはその教職員が予算要求運動を展開するときの一つの目安として基準財政需要額中の教育費を利用することは、それが全国標準レベルを表現しているだけに、そして多くの市町村での教育実支出額が基準財政需要額を下回っていると推察されるだけに、非常に重要な手段となりうる。これは運動論として大事な論点である。

第三に、基準財政需要額の算定システムはかなり精緻なものであり、それだけに一見、実に客観的なメカニズムにみえる。しかし、どういう行政メニューを設定するか、どういう「標準レベル」をとるか、そのメニューにどういう費用を盛り込むか、その単価をどう設定するか、あるいはどのような補正（「標準」レベルでは計れない地域や事業の特性を考慮する）を行うか、は中央官僚の裁量に委ねられており、かつ政策的にさまざまに変更されてきている。

そこでそれらの費用設定なり、単価の設定が実態に照らして適切かどうか、さらに問題にされねばならない。学校運営にかかる小学校標準経費を例にとるなら、小学校1校18学級735人という「標準規模」が適切かどうか、また教材費学級当たり95万円、光熱水費学校当たり281万円という積算単価が適切かどうか、が検討されねばならない。つまり教育にかかる基準財政需要額の算定を中央の官僚に任しておくのではなく、予算要求運動の対象として、実態を反映するものにしていくことも重要な政治課題となりうるのである。

第四に、これらはあくまでも、交付税配分のための計算基準をなすにすぎないけれども、こうした基準財政需要額のありかたが、自治体の支出内容を拘束することも少なからずあるのである。いくつか例をあげよう。自治体の行う起債は自治省によりメニューが決められている。その内のあるものは元利償還費の一部が交付税基準財政需要額に算入されることになっている。これはこれを認められる

自治体にとっては有利であるから、このようにして自治省は自治体の事業を誘導しうる結果になる。また、近年基準財政需要額に登場した地域福祉基金積立などは、自治省から都道府県地方課をとおして「基準財政需要額どおりに積み立てを行うように」と口頭で指導がなされる。最後に、補助金が「一般財源化」された場合、以前その補助金を交付していた省庁から自治体に「交付税に算入してあるのだから、事業を行うように」と圧力がかかるケースもある。

(3) 「一般財源化」問題を考える

以上、地方交付税の「一般財源」としての性格と、他方でのその「紐付き化」現象の二側面を考察してきたのは、この間続いている各種負担金・補助金の「一般財源化」の本質を押さえるのに重要なポイントだからである。

1980年代の行革の展開とともに、さまざまな補助金が廃止されていくプロセスが開始された。そして廃止にあたっては補助金担当官庁は「当該補助金は交付税に算入というかたちで財源手当てしてあるから、大丈夫」と説明するのが常である。一見、財源の出所がたんに補助金から交付税に振り変わったにすぎない、ともいうごとくである。同じ論法で、義務教育費国庫負担金から教材費・旅費が外され、さらに共済費負担の補助率が引き下げられ、などなどのプロセスが続いてきているのである。

しかし、この論法は明らかにおかしい。交付財源は主要国税収入の一定割合にリンクされているのであるから、廃止される補助金相当のものを基準財政需要額に算入したからといって、それがために交付税総額が増大することはありえない。交付税総額を一定と考えれば分かりやすい。そういう算入が行われるためには、他のメニューの費用が削減されるしかない。

ただ、1980年代後半には、さまざまな補助金が縮小・廃止される一方で、好況を反映して国税収入が順調に増加し、したがって交付税配分額も増加したから、さまざまな新しい行政メニューを、廃止された補助金の「一般財源化」分も含めて、基準財政需要額のなかに押し込むことができたといえる。この場合には文字どおり、補助金から交付税への財源のシフトが生じたことになる。しかし91年からのバブル破綻に伴う不況と税収停滞、したがって交付税配分額の停滞あるいは将来見込まれる減少のもとでは、こうした意味での

「一般財源化」は不可能になるはずである。

さて、その問題は措いて、このように補助金が「一般財源化」されると自治体現場でなにが起こるか、についてきちんと検討しておくことが必要である。二通りのことが生じうるだろう。義務教育費国庫負担金の事例で検討しよう。

第一、共済費や恩給費などの場合には、都道府県がこれこれの額を支出せねばならないことは制度的に定まっているから、これを国庫負担から除外したり、負担率を引き下げた場合でも、都道府県としてはそれを理由にそれらを削減することはできない。文字どおり「一般財源化」が達成されるが、しかし交付税配分額がその分だけ増加しない場合には、国庫負担金から地方税への負担のシフトをもたらすことになる。

かりに事務職員や栄養職員が国庫負担金から外され「一般財源化」される場合に生ずることは、これである。さしあたり定数配置基準が法で定まっている限り、これらを削減することはできない。こうして定数配置基準が重要な歯止め機能を果たすことになるろう。しかし好況などにより地方交付税配分総額が増えもしない限り、その分だけ、一般財源に圧力がかかる。「定数改善計画については自治体の意向を反映せよ」として職員定数を抑制しようとする自治体当局もでてくるかもしれない。「一般財源化」にかかる国の言い分を論拠として、「基準どおりの定数を守れ」、「それだけの財源が交付税で措置されているはずだ」という運動を展開していくことが不可欠になる。

さて極端な例として義務教育費国庫負担制度そのものが廃止されたと考えてみよう。この場合には、交付税総額がそれに応じて大幅に増えない限り、地方財政全体に与える影響は深刻である。交付税そのものの根本的見直しが不可避となるであろう。

第二、そういう性質をもたない、例えば旅費や教材費が「一般財源化」された場合、そのとおり一般財源から従来どおりの額の旅費、教材費が支出されるかどうかは、全く予算折衝の結果に依存することになる。知見の限りでは、多くの自治体で、これらの経費は国庫負担から外されると大幅にカットされているのが、実態のようである。したがって、これらの経費を確保するためには、教職員自身の予算獲得運動しかないのである。

いずれにしても、国の負担を自治体に「転嫁」するだけの「一般

財源化」でなく、言葉の真の意味での「一般財源化」とするためには、交付税総額の増額が必要不可欠である。

(4) 財源配分システムの変革を

義務教育国庫負担制度は、教育水準を全国的に平準化するための財源保障という重要な機能を果たしてきた。この間生じたこの制度の改悪は、こうした財源保障のシステムを弱体化させていく結果をもたらすのは確かである。したがって、義務教育国庫負担制度の維持、とくに事務職員、栄養職員の国庫負担外しに反対することは、これまでの日教組の運動の経緯からみて当然のことである。

しかし、繰り返すが、義務教育費国庫負担制度は財源保障を与えるとともに、同時に教育の中央集権化の基盤ともなってきた。もし、教育の「自治」を真剣に考えねばならないとしたら、現在の運動は運動として強化しながら、中央集権化・統制の克服を中心に義務教育費国庫負担制度を乗り越える対案システムを議論し検討する時期にさしかかっている、と思われる。現在の運動と平行して、教育の「自治」確立という理念の現実化の観点に立った議論と運動が必要な時期にきているのではないか。国と地方の間の税源再配分とはいわないまでも、国からの財源配分のありかた、とくに現在の地方交付税のメカニズムを大胆に再検討してみるべき時期である。これについては第二部で基本的考え方を提起しよう。

加えて都道府県と市町村のあいだの財政権、人事権の配分の現在のありかたも洗い直してみるべき時期である。そして教育における「自治」とはなんなのか、の基本コンセプトも同時につくりあげていくべき時期なのである。

そうしたコンセプトの一案を示せば、全国共通のナショナル・ミニマムの上での、各地域による自主的・創造的な教育の展開、といったものであろう。

3 教育自治の場と主体の現状

教育の自治の場を考えるとしたら、それは市町村なり学校なり地域であろう。そして、教育委員会や学校教職員や保護者を含む地域住民は、こうした教育自治の主体であり、そういう主体として、みずからのニーズにもとづいて政策を形成し、予算要求し、勝ち取っ

ていくことになる。しかし現状のシステムではそれは不可能であるし、それぞれの主体は予算要求過程ではあまりに無力なのである。それは、中央集権的システムの当然の帰結でもある。その現状を確認しておこう。

(1) 教育委員会

たいていの市町村では、教育委員会は委員会としてほとんど機能していない。決定権の実態は教育長と事務局にある。しかしこれらの事務局はとくにさまざまな事業を企画する権限もなく、そうした能力もない。そもそも事務局スタッフはスペシャリストではなく、一般部局からたまたま配転されてきた吏員にすぎない。そして教育委員会は、一般に財政当局との予算折衝においては強い交渉力をもっていないから、財政引き締め、マイナスシーリングとなると、教育委員会予算とくに学校運営費関係は容易に削減対象となる。こうしたことは財政基盤の弱い自治体ほど、生じ易い。

こうして教育委員会は、多くの市町村では、財政当局から配分された予算をいくつかの指標にもとづいて各学校に振り分けるだけの作業しかしていないのが実態である。

(2) 学校

たいていの場合、学校は予算要求の主体としては存在していない。教育委員会から配分される公費を受け取り支出するだけの受け身の存在なのである。学校での運営費にたいする真のニーズが反映されないから、学校運営に必要なだけの公費が配分されない。そこで、不足額は保護者負担というかたちをとらざるをえない。学校運営は、こうして公費と私費の二つのファンドのミックスによる運営として行わざるをえない。

必ずしも私費負担がすべて悪いというわけでもなからう。しかし問題は、学校現場での実際の財政ニーズを公費に反映するシステムが欠けているために、負担が保護者にしわ寄せされていること、そしてこうした負担をする保護者の意見が形式的にしか反映されないことなのである。私費負担問題は、単なる公費の不足という数量の問題であるだけでなく、こうした教育財政システムの歪みを表現する質的問題でもあるのだ。

(3) 教職員

さらに悪いことに教師の多くは、みずからの学校のこうした「財政運営」についての知識をほとんどもっていない。どれだけ公費が配分され、なにをどれだけ私費負担に依存しているか、教師自身が知らないことが多いのである。

このことは、教職員みずからの経験のなかから必要な経費を算定し予算要求していくといったシステムが存在しないことと、対応している。つまり市町村教育委員会と教職員の接触の場はまったくない。「自分たちは県費職員である」といった意識がさらに両者の関係を疎遠にさせている。きつい言い方をすると、学校とは、市町村行政からも地域からも孤立した、県費教職員の「王国」なのである。

日教組の運動も、この意味での「王国」に基礎を置いている面が多分にある。日教組は都道府県教育委員会とはさまざまな政治課題や労働条件をめぐって交渉し、さらには制度政策の骨格について文部省と交渉するだろうが、まともな（私費負担に依存しなくともすむ）学校運営のために、あるいは地域に根ざした教育をするために、市町村教育委員会と交渉することは少ない。日教組の運動自身も、教育行財政システムに似て、中央求心的なものとなっているのである。

国・地方の間の教育行財政システムの改革とともに、こうした市町村自体の教育行財政システムを改革することが、教育の自治の実現にとって不可欠なことである。第Ⅱ部で、このための一ステップとしての教育委員会制度の改革のための基本的考え方を提起しよう。

(木村 武司)

第Ⅱ部 改革提言

—教育自治確立にむけて

第一章 教育の自治と財政システムの改革

1 義務教育費国庫負担制度を堅持する運動を強めよう

義務教育を無償とし、全ての国民に対して権利として保障することは憲法的要請である。しかしその前提としての教職員給与費については、ナショナル・ミニマムを整備するだけでも多くの自治体の財政には耐ええない。それを国が保障する制度として生まれたのが現行の義務教育費国庫負担制度である。したがってこの制度は、一般に「教育の機会均等とその水準の維持向上を保障する制度」と説明される。

しかし他方で、自治体間の財政力格差を調整し、ナショナル・ミニマムとしての行政を保障する一般的な財政制度として設けられているのが「地方交付税」制度である。したがって、義務教育費国庫負担制度を「教育の機会均等とその水準の維持向上を保障する制度」と認識するだけでは、一般財源化を主張する大蔵省の論理に対抗することはできない。

まず地方交付税のシステムについて考えてみよう。この制度は、標準的な自治体行政モデルに各自治体の事情を加味して個々の自治体が標準的な行政を行うのに必要な財政需要額を算出し、これを予算化するのに自治体独自の収入では不足する場合にその額を調整財源から補填するものである。したがってこのシステムは、財政力の小さい自治体にも、理論的にはナショナル・ミニマムとしての行政を保障する。これが大蔵省の言う「一般財源化しても財源が異なるだけで教育行政には影響を生まない」という意味である。

しかし他方で地方交付税のシステムは、自治体の「自治」を前提とする制度でもある。地方交付税のシステムは、標準モデルとしてのナショナル・ミニマムを保障してはいるものの、それは自治体の個別行政を拘束するものではない。自治体は、地方交付税によって補填された財源も含めて自由に裁量できるのであり、自治体の判断でナショナル・ミニマムを上回って予算化することも、それを削減して予算化することもできるのである。

これに対して義務教育費国庫負担制度は、国が教職員給与費の半額を負担することによって、その予算化を自治体に強制する制度である。ここには自治体の裁量の余地はない。その意味で義務教育費国庫負担制度は、国が必要不可欠と考える教育条件を自治体の裁量を超えて全国に強制する制度であるとも言える。義務教育費国庫負担制度を考える場合に重要なことはこの点であり、その制度的特性がこれまでの教育条件整備を果たしてきたのである。

私たちは、教育委員会の公選制の復活などの「自治・分権」を一貫して主張してきた。最近では第Ⅰ部でみたように、「分権」の議論がさかんに行なわれてさえいる。しかし、今日の地方交付税の制度を前提とただけでは義務教育費国庫負担制度が教育財政において果たしてきた役割を継承しかつ発展させることはできない。まして、大蔵省の一般財源化論は教育の本質を何ら考慮することのない単なる「額あわせ」の論議であるにすぎない。その意味で私たちは、大蔵省の言う一般財源化論は到底容認できないし、一層力強く「義務教育費国庫負担制度の堅持」を主張せざるをえないのである。

2 大蔵省の一般財源化論はどこが問題か

義務教育費国庫負担制度は堅持されねばならない。しかし大蔵省は、教育の本質を無視して一般財源化を強行しようとしている。したがって「義務教育費国庫負担制度堅持・一般財源化阻止」を抽象的に主張するだけでは、それを阻止することは難しい。したがって私たちは、大蔵省が言うような一般財源化を行ったら「どのような事態が生じるか」についても明らかにし、大蔵省がその対策もなしに一般財源化を強行することは無責任であることを国民的にも明らかにしていかなければならない。その意味では、検討されるべき課題は数限りなくあるであろう。ここではその一例を挙げて検討を加

えるに過ぎない。運動の現場で、父母や地域住民と連帯する課題を補強していただくことを期待する。

第一は、学校事務職員・学校栄養職員の必置制の問題である。義務制の学校事務職員については、学校教育法で「必置」が原則とされているものの「特別な事情がある場合には置かないことができる」という「但し書き」が付けられてもいる。このために、その完全配置が問題になっている。

現状においては、学校事務職員の給与費は義務教育費国庫負担制度の適用を受けている。このことは、国が「学校事務職員は、その配置と身分を自治体の裁量に任せることはできない」と認識しているということを意味しており、学校教育法の規定に不十分さを残しながらも節度ある予算化が行われている。これが一般財源化されるようなことになれば、当然にも「但し書き」がひとり歩きを始め、その節度を失わせる可能性をもつであろう。

大蔵省は、学校事務職員の配置は定数標準法で決まっており、地方交付税で財源も措置されるのだから、自治体はその法的基準を下回った予算化をすることはないと主張するであろう。確かに一般的にはそうも言えるかもしれない。しかし定数標準法は、厳密な意味では標準を示すものにすぎず、自治体を絶対的に拘束するものではない。したがって、自治体の財政事情によっては不測の事態が起きないとは断言できない。

大蔵省が「不測の事態は生じ得ない」と主張するには、少なくとも学校教育法における「但し書き」の削除を担保しなければならない。高校の学校事務職員給与費が一般財源で賄われており、それによって特段の問題が起きていないと主張する向きもあるであろうが、高校の学校事務職員に関する学校教育法の規定には「但し書き」はなく、例外のない「必置」制が採られていることをも認識してもらわなければならないのである。

さらに学校栄養職員については、学校教育法上の位置づけさえがないのである。学校給食法や定数標準法の規定はあるが、それは前述した通り標準を定めたものにすぎない。したがってその最終的な配置保障と身分保障は、義務教育費国庫負担制度に基づくと言っても過言ではない。その学校栄養職員の給与費を一般財源化すれば、その影響は学校事務職員の比ではないことになるであろう。したがって大蔵省が、給与費の一般財源化を提起するなら、まずもって学

学校教育法上にその位置づけ規定を新設する提案をすべきであり、その上でその是非を問うべきである。

第二は、「富裕県」と呼ばれる自治体の教育条件をレベル・ダウンさせないということである。大規模校や教育困難校における学校事務職員の配置基準など、現行の基準はナショナル・ミニマムとして定められたものとはいえ「十分なもの」ではない。したがって私たちは、このナショナル・ミニマムの改善を求めてきたところであるが、いわゆる「富裕県」の中には独自の努力で改善をはかってきたところもある。この独自の努力は、評価されねばならないし、ナショナル・ミニマムの見直しに当たっては先導事例として参考にされねばならないものである。

ところが、義務教育費国庫負担制度がすべての都道府県に国庫負担を行っているのに対して、地方交付税制度は「富裕県」には財源保障を行わない。このために、義務教育費国庫負担金が一般財源化されれば「富裕県」では減収が生じることとなる。場合によっては「富裕県」の地方交付税適用団体への転落も起きるかもしれない。そうなれば、「富裕県」だからこそ行えた行政水準も、本来は改善が必要なナショナル・ミニマムのレベルに引き戻されることにもなりかねない。

この問題を、「富裕県がナショナル・ミニマムを逸脱してきたのだから国の基準に引き戻すのは当然だ」ということで片づけようとするのは許されない。改善が求められているのはナショナル・ミニマムの方だからである。したがって、大蔵省が一般財源化を主張するなら、これまで「富裕県」の努力で到達した水準を維持する方策についても併せて提起する義務がある。地方交付税制度は「富裕県」への財源保障の仕組みは持たず、また一部の自治体についてのみ特別扱いする制度を持たない。したがってその提起は、ナショナル・ミニマムの底上げという提起にならざるを得ないはずである。その提起を伴わない大蔵省の一般財源化論は、無責任の謗りを免れない。

第三は、市町村立諸学校の教職員給与費の都道府県費負担制度の問題である。この制度も、市町村の財政力が余りにも弱く、不安定であることから生まれた制度である。それゆえに、この制度は教職員の配置を確保し、その待遇を保障するには欠かせない制度である。とはいえ、市町村行政を都道府県財政で実施する不合理さは否めない。にもかかわらずこの制度が維持されてきたのは、義務教育費国

庫負担制度による裏付けが伴っているからに他ならない。

大蔵省の一般財源化の提起が、「教職員制度の抜本的な改悪を意図するものでない」と言うなら、この都道府県費による負担制度の堅持についても「疑問を生じない提起」を行う義務がある。例えば「富裕県」では、すでに述べたように、義務教育費国庫負担金の一般財源化は減収を意味するので、その減収を補填する提案がなければ「本来の県の行政分野を犠牲にしてまで、本来的には市町村費負担であるはずの教職員給与費の負担を堅持すべきか」という議論が起きざるをえないであろう。このような議論は、教職員制度の根幹を揺るがすものにならざるをえない。したがって大蔵省は、「富裕県」についても減収を生じさせない方策を示さなければならない。にもかかわらず、単なる一般財源化を提起するのでは、大蔵省は無責任だと言われざるをえないであろう。

第四は、地方交付税の財源の確保である。大蔵省は、「国の財政が窮迫し、地方交付税の財源にはゆとりがあるから義務教育費国庫負担金の一部を一般財源化する」と説明する。すなわち、国は財源的にゆとりのある地方交付税財源から1991年度に4000億円、92年度に8000億円、93年度に5000億円を借り上げた。これに対して学校事務職員・学校栄養職員給与費の国庫負担額は600億円程度なので、国が「この借り上げを減らせば財源的には十分だ」というわけである。しかし一般財源化が検討されているのは、「義務教育費国庫負担金」だけではなく、保育所措置費国庫負担金やその他多くの国庫補助金がある。地方交付税の財源にゆとりがあると言うことは極めて疑問である。

そればかりではない。この問題を検討するには、交付税財源を算出する基盤となる「単価や単位」が問題となる。公共事業などで多額の地元超過負担を生じている現実を見れば、それが実態を下回っていることは明らかであろう。地方交付税で算出される財政需要額が本当にナショナル・ミニマム足りうるためには、その「単価や単位」を実態に合わせなければならない。そうすれば、大蔵省が言うような地方交付税財源の余裕などは生まれようがないのである。

また、現行の地方交付税の財源は所得税及び酒税の32%、消費税の24%、たばこ税の25%と定められている。ところが長引く不況の中で、地方交付税の税収は減ってきている。他方で自治体の税収も減ってきており、自治体財政の地方交付税への依存度も高まってく

る。この面でも大蔵省のいう地方交付税財源のゆとりは確実に失われているのである。

したがって、大蔵省が一般財源化を提案するとすれば、まず地方交付税財源の確保を行わねばならない。その方法は、地方交付税の税率引き上げか、地方交付税に充当する税の種目の追加である。この新規財源確保を行わない一般財源化は、単に自治体に負担を押しつけるものに過ぎず、大蔵省の無責任さを示すものである。

3 基準財政需要額に目を向けた 運動を構築しよう

私たちは、教育条件を確保することを主張する以上、義務教育費国庫負担制度の堅持だけを行っているわけにはいかない。確かに金額の多寡でいえば人件費が圧倒的な比率を占めるが、教育はそれだけで行えるものではなく、教育費の費目のほとんどは一般財源で賄われているものだからである。例えば、教材費・旅費については、義務教育費国庫負担制度から除外されて多くの問題が生じていると言われる。確かに制度上の問題としてはその通りである。しかし教材費・旅費が一般財源化されてから10年近くになり、いつまでも制度的欠陥だけを行っているわけにもいかない。私たちは、もっと自治体の予算に目を向け、必要な教育予算の確保を求めていかなければならない。

そこで第一に、地方交付税でナショナル・ミニマムとして算定されている財政需要額を点検し、自治体で予算化されていないもの、財政需要額を下回る予算しか確保されていないものについて、その確保を求める運動を強めることが必要である。

地方交付税における財政需要額は、費目ごとに標準となる「単価と単位」を定め、標準的自治体における基準財政需要額を算出し、この額に自治体規模、過疎、過密等の事情を加味した補正を加えて算出される。したがってこの財政需要額は、ナショナル・ミニマムとして各自治体に共通に必要な額と認識されるものであり、一般的には自治体の事情によって削減されるべきものではない。

しかし現実には、教材費・旅費のように財政需要額としては財源が確保されているのに、自治体の政治姿勢によって減額されているものが少なくない。ナショナル・ミニマムとして保障されている額

の回復を求めることは極めて当然のことであり、それは教育関係者の責務とも言えよう。その意味で私たちは、教育関係費の財政需要額を点検し、それが予算上で不足している場合は、その回復を求める運動を起こし、強めねばならない。

第二は、自治体の予算が財政需要額の通りに確保されているにもかかわらず教育現場の需要には不足する場合に、その実態にあわせて予算化を求めると同時に、実態にあった財政需要額の算定を求める運動を起こすことである。

基準財政需要額を算出する基礎である「単価や単位」は、数年ごとに文部省、自治省、大蔵省の三者によって見直されている。しかしこの「単価や単位」は、地方交付税の財源をも睨みながら決定されており、必ずしも実態に即したものではない。これが財政需要額通りに予算化しても実際には不足するという現実を生む。教育費が無償であるはずの義務教育にあっても、少なからず保護者負担が存在し、その負担の重さが問題になるのもこのためである。

したがって私たちは、自治体に対しては財政需要額にしたがって予算化することで足りるとするのではなく、現実に即して予算化することを求めねばならない。同時に国に対しては、基準財政需要額の算出に使用する「単価や単位」を実態に即して改定することを求める運動を起こす必要があるであろう。ナショナル・ミニマムは国によって一方的に押しつけられるのではなく、運動の中から形成しなければならない。

第三は、必要経費であるにもかかわらず基準財政需要額の算出対象になっていないものについて、自治体に対してはその予算の確保を求め、国に対してはそれをナショナル・ミニマムとして位置付けさせ、基準財政需要額の算出対象とすることを求めることである。

今年度から基準財政需要額の算定対象に、一般的な教材費に加えて学校図書館用図書の整備費が追加されたが、これは関係者の学校図書館充実への運動が実を結んだ好例である。基準財政需要額はナショナル・ミニマムとして保障されるものであるから、その支出を必要なものと認識する自治体が増え、多くの自治体が声を大きくすれば、国のレベルでも認識を改めざるをえないのは当然である。

したがって私たちは、保護者負担金の実態や教職員へのしわ寄せなどを点検し、必要不可欠の経費については自治体に対して独自の予算確保を求め、その予算を確保する自治体数を拡大する運動を起

こすとともに、新たなナショナル・ミニマムとして財政需要額の算定対象に加えるよう求めていかねばならない。

第四は、文部省が教育の実体調査をしっかりと行ない、教育条件の整備のためのガイドラインを示すことを求めることである。

先にも指摘したように、高校の教職員給与費は一般財源で措置されているが特に問題を生じていない。これは財政需要額による保障もさることながら、国にしっかりした基準があるからである。この基準やガイドラインがしっかりしていれば、自治体は当然その基準やガイドラインに沿った行政を行なうであろうし、その基準やガイドラインの実現を求める住民運動も起きるであろう。

文部行政も、「陳情のための上京費用とどちらが多いか」と言われるような補助金を設けることより、しっかりした基準やガイドラインを設けることこそが本来的な役割であろう。文部行政の質的転換を求めていく必要がある。

以上のような自治体レベルでの予算獲得運動を強化し、ナショナル・ミニマムとしての基準改善やガイドラインの設定を求める運動は、教育条件の確保のために重要なものである。しかしこれまで、義務教育費国庫負担制度にかけられた攻撃に振り回され、その堅持を求める運動に忙しく、この取組みは必ずしも十分であったとは言えない。その意味で、改めて具体的な教育費の点検を行い、その充実を求める自治体レベルからの運動を強化していくことが急がれる。

4 地域教育振興基金と教育税を創設しよう

今日保障されている教育予算は、義務教育費国庫負担金と地方交付税制度で算出されている財政需要額のみといっても過言ではない。このナショナル・ミニマムだけの教育予算が、よく言えば全国の教育条件の均等を保ってきたのであるが、他方では教育の中央統制的画一性をも生み出している。

しかし今日、世界と共生できることが求められ、情報化への対応が求められ、個性の重視や独創性の尊重が求められる教育の現状にあって、学校現場や自治体レベルにおいても教育にゆとりを実現し、創意工夫のある教育の開化が求められている。しかし従来のナショナル・ミニマムの保障にとどまる教育財政では、その教育の改善は図りえない。したがって、学校現場や自治体レベルの創意工夫を支

え、ナショナル・ミニマムを超えた地域の教育への期待を反映できる教育財政制度の確立が必要である。

その第一として、基準財政需要額の算出にかかわる費目に「地域教育振興基金」を設けることを提案する。

福祉の分野には基準財政需要額の算出費目に「地域福祉基金」があるが、この基金は用途目的を定めず、その運用益を自治体の裁量で独自の福祉施策に支出できる。教育においても今日、これと同趣旨の制度が必要になっている。その運用益によって学校現場の創意工夫を支援し、自治体レベルの独創的な教育の展開を行なうことが教育改革に大きく寄与するであろう。その意味で、この「地域教育振興基金」も第二のナショナル・ミニマムとして位置付けられる必要がある。

その第二として、自治体住民の意思による「教育税」の創設を提案する。

教育におけるナショナル・ミニマムは当然にも保障されねばならないが、他方で保護者や地域住民の教育への期待はそれを超えるものがある。その意味で、教育における住民自治を実現するための教育財政を地方交付税の制度とは別枠で創設できるようにすることが重要であろう。

今日の地方税の制度は、その種類も、課税対象も、税率も、国の指定した範囲でしか設けられず、その税収の75/100は地方交付税算出に当たっての自治体収入に算入されてしまい、定形化された行政の経費に充当される仕組みになっている。したがって、地方税の残り25/100が自治体の独創性を保障する財源であるはずだが、現実には地方交付税制度の不備により、公共事業の地元超過負担などに持っていかれて実質的には地方交付税制度を補完するものになってしまっている。これでは教育自治を保障する財源にはなりえない。

したがって、ここで提起しようとするのは従来の税制の枠組みではない目的税の制度である。すなわち、「教育税」を設けるかどうかは自治体住民の判断に待ち、制度を創設する場合も自治体住民の教育への意欲に基づいて課税対象も税率も住民意思に待つものとするものである。当然その税収は地方交付税の積算対象とはせず、教育目的以外には使用しない。

もちろん、このような性格の地方税は今日の税制にはない。したがってその実現は容易ではない。だが今日の教育財政では教育自治

の実現がおぼつかないことは明らかであり、他方で教育への積極的な住民意思の実現の道を確保することはこれからの教育を考える上で極めて大切なことである。その点で、教育自治の焦点として「教育税」の実現を構想したいと考えるものである。

(伊藤 安博)

第二章 教育の自治と教育委員会

1 地方分権・自治をどう確立するか

いま行財政改革に続いて「地方の時代」「地方分権」が叫ばれている。中央政府の権限や関与を減らし、地方自治体が責任をもって地方行政にあたるというのは、それ自体としては望ましいことである。ただこれまでのところ、この文脈において教育行財政の「地方分権」が正面から取り上げられることは少ない。むしろ教育行財政に関しては義務教育費国庫負担金の削減が前面にでていたために、「地方分権」がかすんでいるように見える。

しかし教育委員会制度の歴史的な経過をみるまでもなく、「分権」と「自治」は教育行財政のあり方をめぐる核心的なテーマである。特に集権的な傾向をつよくもっている教育行財政の「分権化」が「地方の時代」をむかえて、いまあらためて問われなければならない。

たとえば、この間の義務教育費国庫負担金の削減問題にしても、単なる地方負担の押し付けについては強く批判されるべきであるが、他方において、国庫負担の廃止や適用除外を受け身にとらえるのではなく、教育行財政システムの「地方分権」をどうつくりだすかという観点から積極的にとらえかえしていく必要がある。

いわゆる国庫負担問題を国と地方の関係において考えるとき、まず指摘しなければならないのは、国から地方への負担の転嫁という問題である。第二臨調が国庫負担金の削減を提案してから、義務教育費国庫負担金の給与費以外の部分すなわち旅費、教材費、恩給費、退職年金、共済費などは、この6～7年の間にすべて「一般財源化」された。

この「一般財源化」は地方交付税によって補われるといっても、

一般財源化については第I部第2章、および「公教育費確保の新たな枠組みづくりを求めて」（教育総研理論フォーラムNo5参照）

地方交付税がもともと地方の財源であると考えれば、文字どおり地方への負担転嫁なのである。このため、地方交付税の総枠がひろがらないかぎり、どこかにしわよせが生じる理屈になる。

また教材費の場合のように、「一般財源化」によって地方の教育予算において従来どおりの額が保障されるかどうかという問題が生じるのも、用途を特定しないという地方交付税の性質から避けられないことである。実際のところ市町村教育費の実態からいえば、国庫負担廃止以後の教材費の予算額が地方交付税の単位費用の水準を下まわるといふ例が、すくなくみられるのである。

さらに給与費については、「一般財源化」によって地方交付税で対応するとした場合、定数標準法による定数改善計画の進行が将来おくれるようなことにならないかどうかという問題もある。

つまり国庫負担の縮小、地方への負担転嫁という問題は、地方の側に以下に示すような受け入れの条件がなければ、事業そのものの停滞や後退を引き起こすことになる。現在進められている国庫負担の廃止は地方交付税のごく限られた操作によって行われており、地方負担のいわば押し付けになっている。しかもそれがどのような影響を及ぼすかについての見通しと、「地方分権」にもとづく制度改革の提案をもっていないのである。

この意味で現在の国庫負担廃止の動きには大きな問題がある。しかし同時にここで明らかなのは、国庫負担問題は、事業を維持・発展するための地方負担のあり方、つまり財政的な「地方分権」のあり方とうらはらの問題だということである。したがって国庫負担の廃止をいうならば、「地方分権」の下での地方財源の保障および関連する制度改革が論じられるべきである。

2 地方教育財政の見直し

国庫負担金の削減（一般財源化）は、制度論からいえば、財源措置をとらなかつた地方財政の自主性強化と平行してすすめられなければならないのであり、この観点から地方教育財政システムの改革がおこなわなければならない。しかし義務教育費国庫負担金の削減にあたってこれまでこの点が議論された形跡がない。――

上述したように（第Ⅰ部第一章）臨調につづく行革審は「地方分権」をうたい、義務教育費国庫負担制度の見直しに言及しながら、

■定数標準法

学校規模と教職員の配置数を定めている次の二つの法律をさす。

「公立義務教育諸学校の学級編及び教職員定数の標準に関する法律」「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」

■行革審（臨時行政改革推進審議会）

第2臨調のあとを受けて発足した行政改革の方向を検討するための審議会、第一次行革審（'83～'86）第二次行革審（'87～'90）第三次行革審（'90～）と引き継がれている。

地方教育財政に具体的に触れることがない。また臨教審の第二次答申も「国と地方の費用負担の在り方の見直しについて大胆かつ細心の検討を行う必要がある」といいながら、その中身については何も述べていない。

上述のように、国庫負担金の削減をすすめるなら、他方で地方税あるいは地方交付税制度の改革によって地方の財源を増やすことを考えなければならない。とりわけ教育費の場合には、第Ⅱ部第一章でみたように、地方交付税の単位費用のあり方を抜本的に改めるとか、「地域教育振興基金」を設け交付税に組み込むとか、いずれにしても地方教育費の財源を確保する手段が講じられるべきである。

国の補助単価や地方交付税の単位費用が実際にかかる費用より少ないので、結局のところ地方の超過負担が生まれることがしばしば指摘されている。確かに学校建設費の場合などにそのような事例がみられる。

しかしそれだけでなく、学校の経常経費たとえば需要費や備品費の場合には、実際の予算額が地方交付税の措置をさらに下回ることが多い。本委員会の中間報告でも述べたように、市町村教育費のなかの学校の経常経費は地域格差がいまでも大きく、標準化がいちじるしく遅れている。いわゆる「学校運営費標準」を定めている市町村は少なく、学校配分予算の決定にあたって地方交付税の単位費用が参考にされることもあまりないのである。

このように地方教育費の実態は二重の意味で問題をかかえている。つまり補助金や地方交付税の措置が必ずしも十分でないという問題と、実際の予算が地方交付税措置の水準にもおよばないという問題である。

したがって国庫負担金や補助金にたよらない教育財政の「地方分権」を考える時、まず地方交付税の改革による財源の大枠的な保障と、需要に応じた予算が保障されるようなきめのこまかいガイドライン（地方教育費標準）の両方が検討されなければならないのである。

3 学校事務職員制度の改革

次に国庫負担を廃止し、制度の維持と発展を地方に委ねた場合、そこにどのような展望があるかという問題がある。たとえばいま生

■臨教審(臨時教育審議会)

1984年8月、中曽根元首相が設置した首相直属の教育改革のための審議会。

第一次答申('85年6月)

基本的考え方として「個性重視の原則」をうちだし共通テスト、単位制高校などを提言

第二次答申('86年4月)

「生涯学習体系への移行」を主軸とした教育再編成の基本方向と初任者研修制度、大学審議会の設置などを提言

第三次答申('87年4月)

教科書検定の簡略化などを提言

第四次答申('87年8月)

「国旗・国歌」の理解・尊重を提起

じている問題でいえば、事務職員や学校栄養職員の給与費の国庫負担が廃止された場合、これらの職員をめぐる制度的な条件がどのように改革されるのかという問題である。そこでこの点を、いま事務職員（以下、学校事務職員とする）を例にとって検討しよう。

学校事務職員は教員、学校栄養職員とともに県費負担教職員に位置づけられている。それゆえ国庫負担を廃止すると学校事務職員は県費負担のみによって維持されるとになる。さらに市町村費負担に移行することも考えられるが、この場合には財源問題の抜本的な改革がおこなわれねばならない。現在の地方財政システムを前提にするならば、政令指定都市などは別として、一般の市町村に負担を移すのは現実的とはいえない。

そこで基本的に県費負担教職員として維持されたとしたならば、どのような問題が残るであろうか。定数については定数標準法によって大枠が保障される。定数改善計画が遅れるかもしれないが、それをふくめて定数問題は現在よりは地方の裁量にゆだねられよう。

もし問題がこのような都道府県レベルでの定数問題にとどまるなら、学校事務職員制度の中身それ自体は現状とあまり変わらないといえる。しかし現在の学校事務（職員）の状態が続くならば、やがて県費負担教職員として維持することの是非が問われるようになることも予想できる。学校事務の標準化という点からすれば県費負担教職員であることの意義は少なくないが、給与・人事関係の事務を別にすれば、学校事務職員の職務内容の多くは市町村事務だからである。また後述のように、県費負担であることによって市町村教育委員会との交流が制約されるという問題もかかえているからである。

いずれにせよ上記のような事情を踏まえながら、学校事務職員制度をどう発展させるのかということが、ここで問われることになる。

たとえばいま学校事務職員制度のかかえる大きな問題点には、①「学校事務」の領域と機能が十分確立していないため、職務内容の標準化と高度化が不十分である、②市町村教育委員会との人事交流がなく、閉鎖職となっているため、職務の発展性が限定される、ということである。

この問題を解決するためには、①職務内容を標準化し、キャリアに応じた権限を学校事務職員に与える、②市町村教育委員会に教育経営事務を専門的に担う「教育事務職員」（仮称）を置き、学校事務職員をもってあてることができるようにするなど、学校事務の専

「学校事務」の領域と機能
→日教組事務職員部「学校事務労働の確立のために」参照

門性を保障するための制度改革が必要である。

後述の教育委員会事務局の改革と関連するが、現状では学校事務と教育委員会事務が人的な交流の下におこなわれていないため、両者一体となった専門的な教育経営事務が存在しない。教育経営事務をつくりだすためにも制度改革が必要である。

また大阪の「学校事務センター」のように教育委員会事務を学校事務職員がおこなう例もある。この場合でも「教育事務職員」を設ければ、府費と市費の交流がさらに容易になろう。学校と教育委員会の両方の分野に多数のスタッフをかかえる政令指定都市などでは「教育事務職員」のあり方について様々な試行があってもよいと思われる。いずれにしても学校事務と教育委員会事務をつなぐ「教育事務職員」を置き、学校事務職員制度の隘路を打開すべきであろう。

このような固有な制度改革がおこなわれなければ、国庫負担の廃止は単なる地方への負担転嫁に終わるほかはない。国庫負担の廃止が同時に「地方分権」を意味するためには、述上のような地方教育財政の改革と学校事務職員制度で示したような地方教育行政の改革につながる固有な制度改革があわせて実施されるべきである。

大阪市「学校事務センター」

大阪市教委は市教委内に「学校事務センター」を設け、学校事務の一部を「センター」で行う体制を整備している。

4 教育委員会の再生

教育行政における「地方分権」の担い手はいうまでもなく教育委員会である。しかしいま教育委員会はかならずしも十分な機能を果たしていない。集権的な性格の強い教育行財政を改め、教育委員会の再生をはかることが必要である。

臨教審は「地方分権の推進」を積極的に掲げ、「教育委員会の使命の遂行と活性化」を提唱した（第二次、第四次答申）。第二次答申によれば、教育委員会は「制度として形骸化していたり、活力を失ってしまっているところも少なくなく、制度本来の機能を十分に果たしているとは言い難い」のである。

このような見方にたって同答申は①教育委員の人選、研修、②教育長の任期制、専任制（市町村）の導入、③苦情処理の責任体制の確立、④適格性を欠く教員の対応、⑤小規模市町村の事務処理体制の広域化、⑥知事部局等との連携、を提案している。

しかしはたしてこれだけで教育委員会が「活性化」するだろうか。この改革によって教育委員会が「地域住民の教育上の意見・批判・

要望などに精通し」「実質的な当事者能力と機敏な行動力、明確な責任感をもち」「各地域住民に密着した教育行政を推進するだけの自主性、主体性」(第二次答申)をもつことになるのだろうか。

よく知られているように教育委員会は戦後の教育改革によって生まれ、教育における「地方分権」と「住民自治」そして「一般行政からの独立」という理念をもっていた。しかし50年代に教育委員の公選や予算にかかわる権限の廃止など大きな制度上の変更を経て現在にいたっている。

この結果、教育委員会が制度的にかかえる問題点は、①教育政策立案、決定過程で教育委員ないし「教育委員会」が住民の意思を反映しにくい、②予算、定数などにおいて教育委員会の独自の権限、裁量の余地が少ない、③事務局が弱体で教育行財政の専門職員がない、などである。当面、すくなくとも上記の問題点を解決するような制度改革が必要であり、これによって教育委員会の「活性化」とどまらず、その「再生」がはからなければならない。

5 教育委員会の開放

教育委員の任命制は教育行政を政治的に安定させたかもしれない。しかしそれによって教育委員会(教育委員)の形骸化をもたらしたことも事実である。地方の教育経営は事務局の主導の下でおこなわれ、教育委員会はほとんどそれを追認する機関にすぎないのではないだろうか。そうであるならば、教育委員会を再生するために地域住民の意志が反映しやすいように、教育委員会を「開く」さまざまな試みがなされるべきであろう。

すでにこれまで東京の中野区ではいわゆる教育委員の「準公選」が続けられている。中野区の教育委員会は平均月1回以下の開催が全国85%をしめるなかで、平均月4回開催され、傍聴者も多いという。

他方、川崎市では教育行政への住民参加を目的に「地域教育会議」が組織されている。この「地域教育会議」は、父母・住民、教職員、自治会関係者などによって構成され、地域の教育集会をつうじて学校教育をはじめ地域の教育活動について意見を表明し、行政に反映させることにしている。

さらに教育情報の公開に対する住民の要求もたかまっている。教

育委員会の公開はもとより、指導要録や調査書（内申書）の公開もひろがりつつある。今後、プライバシーの保護を前提として、個人情報にかぎらず、さまざまな教育情報に対する父母や地域住民のアクセスが保障されるべきであろう。

もちろん、教育委員会が関係者の意見を聞いて施策に生かすということは、現在でもおこなわれている。しかしその回数と範囲は限られており、情報の交換は双方向的でない。教育委員が自らの意見を直接に父母や地域住民、関係者に表明し、また意見を聞くといった機会がもっとあってしかるべきではなかろうか。

教育委員会が直接に住民に対して地域の教育政策にかかわる情報の発信と受容を積極的におこない、地域住民の評価を受けるようにすることが、教育委員会再生の第一歩になるのである。

6 教育委員会事務局の改革

教育委員会が教育行財政の「地方分権」の担い手であるためには、教育委員会事務局の充実が不可欠である。

そのためにまず第一に、事務局職員の配置が十分なされる必要がある。しかしこれまでも特に市町村教育委員会の事務局が貧弱であることが繰り返し指摘されてきた。たしかに市町村教育委員会の全体の半数以上をしめる人口1万5千人未満の市町村の教育委員会事務局職員は10人以下であり、地域の教育経営をおこなう組織としては弱体といえる。

これについては現在地方交付税の標準規模教育委員会が人口10万人となっており、圧倒的に多いそれ以下の規模の自治体の実情にあっていない。まずこの点を改め事務局職員の配置に関する地方交付税措置の改善をはかるべきである。さらに事務局職員の定数についてはこれ以外に定数標準のないのも問題である。学校教職員の定数に対応した教育委員会事務局職員の定数標準が考えられるべきであろう。

地方教育行政法

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」1956年制定

第二に、1956年の地方教育行政法によって教育委員会の予算案送付権が廃止され、予算編成にかかわる教育委員会の権限が弱くなったことが問題である。一般行政との調和を考えると、教育委員会だけが予算編成に特別の権限をもつことは困難かもしれない。しかし前述のように地方教育費の保障のために「標準地方教育費」のよう

ななんらかのガイドラインを設定し、教育予算の水準を確保することが必要である。

また予算執行にあたって教育委員会や学校の裁量をできるだけ広くとり、弾力的な予算執行が可能ないように、総枠予算方式を採用することが検討されてもよい。現在、教育委員会や学校には財務システム上の特別な位置は与えられていない。とりわけ学校の財務上の権限はごく限られたものでしかない。しかし教育経営や学校経営を主体的におこなえるようにするためには教育委員会や学校に財務上の権限をよりひろく与えるべきである。

教育財政における「地方分権」は上に述べた地方教育費の保障と教育委員会や学校の財務上の権限が確立されることによって発展することができるであろう。

第三に、教育委員会には教育行財政の専門職員が不可欠である。しかし現在、このような職員の制度がない。教育長の専門性を高めることも必要だが、それ以上により専門的な行政職員の制度をつくるべきである。

地方教育行政は教育委員会事務局に教育長、指導主事、事務職員を置くことを規定している。このうち指導主事は教育（教授活動）専門職員であり、教員をもってあてることができる。しかし教育経営や学校経営の事務部門（スクール・ビジネス・マネジメント）の専門スタッフがいないのである。

このため、教育委員会事務局の事務部門は一般行政職員の担当するところであり、専門性が必要な領域とはみなされていない。たいていの場合ジェネラリストである一般行政職員は数年で異動するため、専門的なキャリア形式がおこなわれにくいし、しばしばキャリアを無視した異動すらみられる。

しかし教育経営の専門性を形成し、主体的な地方教育行政をつくりだすことを考えると、一般行政職員の人事にもキャリアを重視するとともに、一般行政職員にすべてをまかすのではなく、専門的なキャリアをもった「教育事務職員」の制度をもうけ、教育経営や学校経営にたずさわるようにすべきである。

前述のように、現在、学校事務職員と教育委員会事務局職員との間には、一部の例外的なケースを除いて人事交流がない。一方では学校経営のキャリアをもった学校事務職員が閉鎖職となっており、他方では教育経営のキャリアが要求される教育委員会事務局職員が

「教育事務職員」
教育行政事務と学校事務
の一体化の上に立った専門
職員。

「教育事務職員」
教育行政事務と学校事務
の一体化の上に立った専門
職員。
これについては市川昭平
「明るい未来があるとすれ
ば」 「学校事務」 1986年1
月号参照。

必要なキャリアを積むことが少ないのである。

この現状を改めるには、教育委員会に「教育事務職員」を置き、学校事務職員をもってあてることができるようにすることが必要であろう。このような措置はおそらく政令指定都市であれば、現在すぐにでも実施可能である。教育行財政の「地方分権」を実質的にささえ、教育委員会の再生を可能にする条件の一つは、教育委員会と学校の両方に通じた専門スタッフの存在なのである。

(清原 正義)

補章

イタリアの「学区学校協議会」について

はじめに

1993年2月19日付けの「コッリエーレ・デッラ・セーラ」紙に、困惑した表情のミラノ県教育事務所（県段階に置かれている公教育省の出先機関）所長エンゾー・マルティネッリ氏の写真付き記事が掲載されていた。その内容は、教育事務所側が「県学校協議会」（県段階に置かれている協議会）に提出した高校の統廃合計画を同協議会が否定したため、双方の案が公教育省大臣の決定に委ねられることになった、というものであった。その後の経過は分からないが、マルティネッリ所長が記事の中でも指摘しているように、県学校協議会の答申には拘束力がないので最終的には原案が承認されることが予想される。学校統廃合計画の内実についての判断はひとまず置くとして、地方における教育行政機関に対してかなり強い意見表明のできるのが、この「県学校協議会」であり、学年レベルから国レベルまで置かれている協議機関の一種として各県ごとに置かれている（各段階の協議体については表1を参照のこと）。

表1 段階ごとの協議会

（公教育省に置かれる全国学校協議会は省く）

段階	協議会	学 校	構 成	会長・執行委員会
学年	合同 学年 協議会	小 学 校	学年担当教員全員 各学年父母1人 *毎年選出	会長：校長又はその 指名者
	学年 協議会	中 学 校	学年担当教員全員 父母4人 *毎年選出	会長：校長又はその 指名者
		後期中等学校 芸術学校	学年担当教員全員 父母2人 生徒2人 *毎年選出	会長：校長又はその 指名者

小学校長は個々の小学校ごとにではなく、数校の集まる小学校群ごとに置かれている。

学校	学校協議会	母親学校 小学校 中学校	校長 教員 6～8人 職員 1～2人 父母 6～8人 * 3年ごとに選出	会長：父母代表 執行委員会 教員 1人 父母 2人 校長 事務局長
		後期中等学校 芸術高校	校長 教員 6～8人 職員 1～2人 父母 3～4人 生徒 3～4人 * 3年ごとに選出	
学区	学区学校協議会		代表44～48人 * 3年ごとに選出 (後で詳述)	会長：委員の互選 執行委員会 (必要に応じて設置)
県	県学校協議会		代表42～66人 * 3年ごとに選出 (詳細は略)	執行委員会 (8人で構成)

*注1：Franco Frabboni 他『Scuola '91』(Gius. Laterza & Figli社、1992年3月)及び『ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO』(De Agostino社、1992年)などにより作成

*注2：国民教育文化総合研究所『教育総研 理論フォーラム NO. 1 世界の激動の中で、いま日本の教育を問う』所収の拙稿「最新イタリア教育事情」は、在ミラノ時に執筆した関係で校正時間がなく、いくつかミスのあることをここに記して置きたい。本表に関していえば、協議会の置かれる第一段階である「学年協議会」が「学級協議会」になっており、またそれが置かれる最初の段階である「小学校」が「母親学校」となっているなどである。

周知のようにイタリアの学校教育に関する協議機関は、学校の社会的管理や教育行政における参加民主主義という観点から、1973年7月30日の法律第477号及び1974年5月31日の共和国大統領令第416号「母親学校、小学校、中等学校及び芸術学校における協議機関の設置と再組織」(以下、74年第416号令とする)によって制度化されたものである。

しかし、学年(クラス)及び個別学校段階の協議会への、実業界や労働界の代表者の参加は制度化されておらず、その点で協議会の組織化について不徹底に終わっているとの批判は一貫してなされている。

そういう不徹底の面はあるにしても、学区段階以上の協議会において親や生徒の代表と地域社会の代表とが一堂に会して教育について話し合いを持つというシステムは、イタリアにおいて画期的だったばかりでなく、日本の教育行政のありようを考える上でも参考になると思われる。そこで、「県学校協議会」と個別の「学校協議会」

イタリアの学校は、0～2歳対象の保育所(福祉機関)、3～5歳対象の母親学校以降は、小学校(6～11歳対象の5年間)、中学校(12～14歳対象の3年間)高校(15～19歳対象の5年間)、及び大学となっている。

との中間に位置し、「学区」に置かれて、地域代表が入る最初の段階となる「学区学校協議会」について報告することにしたい。

1. 「学区」とは何か

ここで「学区」としたイタリアの原語は「DISTRETTO SCOLASTICO」である。「DISTRETTO」というのは『伊和辞典』（小学館）では「管轄区域」とか「管区」になっていて、用語例として掲載されている「DISTRETTO SCOLASTICO」は「学区」と訳されている。イタリアの『教育学事典』によると、「DISTRETTO」は「COMPENSORIO」（『伊和辞典』では公共事業施行区域などと訳されている）段階にあるとされているから、ある地域の相当数の学校の社会的管理のための特別行政区域であることが想定される。

「DISTRETTO SCOLASTICO」を「地方教育区」と訳している前之園幸一郎によると、1969年の『プロジェクト80』（経済企画省）では「新しい分権化の地域的単位であり、たんに行政的運営・サービスの単位であるだけでなく、教育的・文化的諸機関の統合の単位である」として構想されたものである。

この「学区」を具体化することになった74年第416号令では、「学校の活動と運営に対して、地域社会と社会的勢力の民主的参加を実現する」ために、原則として「県行政区域の範囲内で、かつ人口10万人を越えない」が、「都市化の激しい地域においては、人口20万人まで」の範囲で設置されるもので、その設定にあたっては「地域の社会的・経済的・文化的特性のみならず、人口・都市基盤条件・その他の機関・行政サービスの分布が考慮され、とくに、都市の膨張と人口増大、学校の発展等が考慮されなければならない」とされている。

日本における通学区域としての「学区」あるいは「校区」とはかなり意味合いが違うことを先ず確認しておきたい。なお、実施年度はまだ未確認であるが義務教育段階の小、中学校のいわゆる「学区制」（就学先の学校を地域的に指定するもの）は廃止されている。

さてこの「学区」を州段階で見ると、ミラノ県のあるロンバルディア州全体では100学区が設定され、その中でミラノ県を対象としたものは20学区になっている。例えば、後述する予定のロンバルディア州の第93学校区（ミラノ県にある20学区のうちの一つ）には、

国立、コムーネ立、私立の母親学校から高校まで含めて66校あり、生徒数は全体で16,242人となっている（少々古くなるが中央統計局『教育統計』1986-87学年度による）。

2. 学区学校協議会の構成

74年第416号令及び翌1975年1月14日の法律第1号により、学区学校協議会の構成は以下のようになっている（表2）。

構 成	人数 (44~48人)	注
国 立 学 校 長	3人	選挙
国 立 学 校 教 員	5人	大学以外のすべての段階の学校ごとの代表が入るようにする。選挙
国 立 学 校 職 員	2人	選挙
非 国 立 学 校 長	1人	選挙
非 国 立 学 校 教 員	1人	選挙
父 母	7人	うち最低1人は非国立学校父母。選挙
生 徒	7人	うち最低1人は非国立学校生徒。選挙
労 働 組 合 代 表	3人	全国的な組合諸組織による推薦
自 営 業 者 代 表	2人	全国的な組合諸組織による推薦
社 会 的 勢 力 代 表	3人	
・ 事 業 家 代 表	1人	商・工・農・手工業の各会議所推薦
・ 文 化 機 関 代 表	2人	県議会推薦
コ ム ー ネ 代 表	7~11人	うち2名は必ず野党関係者。議会による選出（コムーネ：県の下位レベルの自治体のことで、日本でいうと市町村にあたる）
県 代 表	3人	うち1名は野党関係者。議会による選出

* 注：国立学校中にはコムーネ立（以下、公立とする）が含まれ、非国立学校とは私立学校であるが私立学校には正式認可を受けたものとそうでないものとの両方が含まれている。

このように、国立学校（イタリアの場合、公立学校は母親学校の場合にはかなり存在するが、小学校以上になると減少する）以外の学校の代表者を加えるようになっていること、組合関係者、事業家、さらに文化機関の代表者などのいわゆる教育関係者以外の人々が加わっていること、野党関係者への配慮がなされていること、といった特徴のある構成になっており、政治的、社会的なバランスをとることへの配慮が見られる。

協議会メンバーの任期は3年であり、会議は少なくとも3ヶ月に一度、さらに構成員の3分の2の要求がある場合に、会議を開催し

なければならない。

また学区学校協議会は、互選によって会長及び副会長を選出するとともに、彼らとそれ以外6人で構成する執行委員会（委員長は会長が兼ねる）を設置するようになっている。

3. 学区学校協議会の機能

学区学校協議会の機能は、主要には、以下に列記した事項に関して、県教育事務所（県全体の学校教育行政を遂行する国の機関）、州及び地方公共団体（県及びコムーネ）への提案ないし意見表明である（ここに列挙したものは1974年大統領令第416号によっているが、1978年3月25日の公教育省通達第79号には、かなり詳しい権限の説明がなされている）。したがって、協議会自体あるいは学区自体が最終的な意思決定を行うとか、あるいはそれを遂行するという役割は限られているといえよう。

1) 年間のプログラムに関して

① 学校関連・学校外・学校間の諸活動

（学校関連：学校外の機関が行う、学校教育補助活動のことで、職業教育や道徳教育などの諸活動が中心

学校外：地域社会の諸組織が行う、主として成人教育活動

学校間：複数の学校が一緒に行う活動のこと）

② 進学指導や職業指導

③ 生徒への援助活動

④ 学校医療

⑤ カウンセラー事業

⑥ 成人教育や生涯教育

⑦ 生徒の文化、スポーツ活動

⑧ 教育実験活動

（イタリアにおいては、何かを改革しようとする場合に、各学校や地方公共団体レベルでのイニシアティブ、つまり発議によって可能なところから実施していくことというスタイルをとり、その場合に実験コースないし実験活動として教育行政機関が認定して補助を出すというスタイルをとることが多い。）

2) 学校の設置、配置、発展や、その他の教育サービスの組織化や実施に関して

3) 学校の教職員の有効活用に関して

4) 教育事務所及び地方公共団体からの要請された件に関して

なお、学区学校協議会は、年間活動報告書を作成し、県学校協議会に提出するようになっている。

このように、学区学校協議会は、学区全体の学校教育、社会教育、文化・スポーツ活動全般に関する問題を協議し、提案や意見表明を行う地域的な機関であり、学校教育、社会教育、スポーツ・文化行政に関する行政機関が分かれているイタリアにおいては、それらを学区レベルで調整する役割を持っている。

4. ミラノの第93学区学校協議会の活動

3年に一回の選挙（最近は1991年の12月に実施）によって新しい構成メンバーで出発した第93学区学校協議会が1992/1993学年度の第1号として発行したニュースを参考にして、学区学校協議会の具体的な活動ぶり知ることにはしたい。なおこのニュースには、学校中退者が再入学するための活動をおこなっているセンターの紹介、公教育省が推進している犯罪予防等のための「若者プロジェクト」などの紹介記事も掲載されている。

1) 組織について

構成人数は44名になっているが、県代表や文化機関の代表がまだ確定してはいない。会長及び副会長には父母代表がそれぞれなっており、運営委員会にはその他・私立学校教員代表1名、国立学校教員1名、国立学校管理職1名、コムーネ代表3名が選ばれている。ニュースには、会議の時にメンバーが座る位置が図示されている。

この学区に含まれる学校は、コムーネ立で母親学校と小学校が一緒になっているもの、及び私立で保育所と母親学校が一緒になっているものは合わせて母親学校一校とし、一方、私立で母親学校と小学校が一緒になっているものはそれぞれ各一校として算定している、ニュース掲載の一覧表で数えると、総計で57校（前述の1986/87学年度の総計66校に比べ、9校減になっている）で、内訳は母親学校23校（国立1校、コムーネ立15校、私立7校）、小学校18校（国立

12校、私立6校)、中学校9校(国立8校、私立1校)、高校7校(国立5校、コムーネ立3校)となっている。

2)会長の所信表明

新しい会長は、これまで10年間もの間、学校協議会に係わってきた経験を有している父母代表であり、特に父母の積極的な参加がなかなか得られなかったことを感じつつ、その理由として次の三点を上げている。

- ①各協議機関の権限不足
- ②教育行政の官僚主義
- ③各協議機関の構成員の積極的な意思及びあるいは民主的な意識の乏しさ

しかし、彼は、教育というのは、それに関わるあらゆる人々が共同責任を持ちながら連帯して行う活動の結果であると確信してきたので、

- ①人間を中心にする
- ②家族の優先
- ③教育プロジェクト策定の必要性
- ④制度の、そして制度における複数主義

といった点を忘れないようにすべきだと提起している。

さらに、彼は、①学校は消費財ではないこと、②他の諸機関が本来やるべきことを肩代わりするところではないこと、の2点を強調した上で、下記のようなことを実現するために共に活動しようと呼びかけている。

- ①生徒達が進路選択をする場合に、現実の複雑化した社会を読み解くことができるように手助けする、個々人の価値や手段の獲得としての文化の促進
- ②漸次的で、検証を伴った改革の実施
- ③地域との有機的な結びつきを図りながら、サービスの「質」や適切な「経済性」に対する要求を考慮しうるように諸組織を合理化すること
- ④地方分権や、創造的な企画力を有する学校自治の推進
- ⑤市民に必須の自由を保障し、システムを文化面で豊かにする、学校での複数主義文化の強化
- ⑥学校中退(ロンバルディアの最近の調査では、中学校の最初の

一年間で、中退が3%、落第が11.4%であり、高校では一年から二年にあがる段階での落第が18.3%に上っている) という懸念の大きい現象を克服するため、義務学校年限を増やすことをも考慮しながら、学校教育システムと職業教育システムとの望ましい調整を行うこと

3) 執行委員会による活動方針

執行委員会は、提案や意見表明を行う際に参考となる資料等の整理や、会議の開催など具体的な年間活動を提起している。

- ①学区内の調査や資料収集、さらに学校長や関係諸機関との話し合い、セミナーや会議の開催を通じての諸経験の交流
 - ②教員の教授能力の向上に関するあらゆる資源について学校がアクセスし活用できるような条件整備をすることを関係機関に促したりその一環として、データ・バンクの実現を提起すること
 - ③生徒が進学する場合に方向を間違わせたり失望を与えるような、まずい教育方法を避けて、教育の継続性を保障するような異なる段階の学校間の連携プロジェクトを優先すること
 - ④本協議会が以前から行っている、優れた進学指導及び職業指導に関する活動を継続し、労働市場の動向、職業案内、そして中学校後及び高校卒業後の職業専門学校を含む各種の職業教育コースに関する信頼性が高い情報を学校に提供すること。こうした指導には、集団活動プロジェクトを行ったり、学校と学校外との、また学校間の関係づくりも含まれるものであって、そのために委員会を作って資料を作ったり望ましい活動を提起したりすること
 - ⑤学区内の学校の諸要求を究明したり、移民問題に関する緊急ニーズを満たす手立てを提案したり、重大な問題に関して地区協議会（これは地域に関するあらゆる問題を話しあう協議会）と協力したり、各学校長の会合を持ったりするための、学校ネットワークづくり
 - ⑥地域における都市化から派生してくる生活問題、犯罪、マフィア、麻薬依存、さらに異なる文化を持つ民族との統合といった問題に関する調査に各学校に関わってもらうために、学校と地域との結びつきを図ること
- こうした活動を実際に行うために、執行委員会には、執行委員と

本協議会メンバー以外に委嘱したメンバーからなる専門委員会を次の4つ設置して、具体的な活動を展開している。

- ①資料作成及びデータ処理委員会
- ②進路指導及び連携委員会
- ③学校ネットワークづくり委員会
- ④社会的な問題に関する学校と地域の結びつき委員会

5. 学区学校協議会の意義と課題

上述のように、学区学校協議会は教育行政の分権化と住民の教育行政への参加を保障するものとして設置されたものである。

その大きな意義ないし特徴は、労働組合代表が経営者代表と並んで参加していること、地区内の国立、コムーネ立の学校だけでなく、私立学校も含んでいること、社会教育・成人教育と学校教育との関連を図っていること、職業指導を中心とした進路指導に大きく力が注がれていること、非行や犯罪防止あるいは移民問題などに関して協力関係をとろうとしていること、などを上げることができる。

こうした点で、日本の教育行政のありかたを考える上で大きな参考になることは言うまでもない。

しかしながら、その際に次のような点をどう考えるかがポイントとなってこよう。

①学区学校協議会の規模

前述したように、学区学校協議会の置かれる「学区」の規模は人口10万人単位で、大都市では20万人でも可となっており、規模がかなり大きくなっている。あえて言えば、日本の各都道府県に置かれている「教育事務所」の設置範囲的なものであろう。

したがって、日本的に「地域」と教育の結びつきを考える場合の範囲からすると広すぎる。例えば、川崎市で提起されている「地域教育会議」や「校区教育協議会」は、中学校区を基礎単位としたものであって、より身近なイメージとなっている。

私達がこうした地域的な教育協議会を提起する場合には、適正規模をどうするのかという事が一つの大きな課題となる。

②地域代表の選出

「学区学校協議会」の場合、学校関係者及び行政関係者を除くと、組合代表・自営業者代表、事業家代表、文化機関代表となっており、

組織代表的な色彩が強い。規模が大きいという問題とも重なって、いわゆる地域「住民」が参加するという感じは薄いという印象は否めない。

私達が構想を立てる場合には、こうした組織代表の他に様々な地域活動のリーダー、あるいは教育問題に関心を寄せる一般の住民が参加しうる場づくりを考える必要があるのではないか。

③機能上の問題

「学区学校協議会」が置かれる「学区」が独自の職員と権限を持って何かを実施するというよりも、州、県、コムーネ、さらに県教育事務所等々の各種の行政機関に対して意見を表明したり、提案をしたり、さらに調整を行うという機能が主となっているが、実際はそれらの機関から出される施策やプログラムについての「承認」に終わるというケースが少なくない（この点については、『世界』1990年5月号の佐藤一子論文「参加と自治の一環として」にも指摘されている）。

イタリアで最大の労働組合であるCIGL（チージーエッレといい、左翼民主党系である）のミラノ支部学校部を訪ねた時のインタビュー（1993年3月）で「協議会」全般についての評価を質問したが、依然としてイタリアの教育行政は中央集権的であり、したがって特に県や「学区」レベルの協議会自体の権限が弱いという批判が聞かれた。

CIGLは「イタリア労働総同盟」の略称であり、CISL（チズル）＝「イタリア労働者組合同盟」やUIL（ウィル）＝「イタリア労働者連合」と共同行動をとることが多い。

したがって、協議会を構想する場合には、教育行政の地方分権化の一層の促進とともに協議会による各種行政機関との「協議」にかなり強い権限を付与することを考慮する必要があるろう。

④父母の参加について

個別の学校協議会の委員の選挙への立候補者数や投票率が下がってきてつつあり、また学校協議会、地区協議会の活動自体の低迷という状況も大きな課題となっていることは確かである。

その理由について、「素朴な親の願いが反映しにくい」（前出、佐藤一子論文）という点もあるが、CGIL学校部では、複雑な法律や通達などがあまりに頻繁に出されて素人にはなかなかわかりにくいという問題があることも指摘していた（法律の複雑さが学校協議会低調化の原因の一つであるとして、父母などに分かりやすく学校運営に関する法規を解説するという目的で出されたベニアミーノ・ファルゴーリの『1974年委任命令以後の学校』ピローラ・エディトー

レ社、1991年、という本もある)。

さらに付加するならば、父母が恒常的に集まって意見を交換する場が制度化されていないという問題があろう。法的には「父母会議を設けることができる」という「できる」規定になっているが実際に設けられているのは、見聞するかぎり少なかつたような気がする。したがって学校協議会への父母代表の参加は、「父母会」というものがあってそこから選出され、その意見を反映していくというシステムをとっているところは少ないと思われる。この点は高校段階で選出される生徒代表についても同じことがいえ、いわゆるシステムとしての「生徒会」は存在しない。もちろん、選出時の公約や時に行われる集会を通して、それぞれの意思が伝わるようになっているが、日常的な意見交換の場が存在していないというのはやはり大きな問題と感じられた。

教員には「教員会議」が制度化されている

やはり、父母や生徒全体の要求や意見を集約する場があって、その上で「協議会」が活動するというシステムを構想する必要があるのではなかろうか。

最後に

帰国寸前に、ミラノにある三校の高校が集まっている「共同学校センター」内の一つ、「ジェローラモ・カルダーノ科学高校」(校長はマリア・チェレステ・西川さんでミラノ大学政治科学部日本語講座主任教授・西川一郎氏の妻)での学校協議会の会議の様子を見ることができた。

夕方6時から開始されたその会議では、会長である父母代表が司会を行い、さまざまな議題について審議していた。その夜の中心議題は、購入するコンピュータの機種選定、5年生の修学旅行の場所や日程、学校予算の中間執行状況の確認等であった。確かに会議をリードしていたのは校長であったが、父母も生徒も、そして職員も対等の関係で話し合いを進めていたのが印象的であった。

残念ながら「学区学校協議会」の見学はできなかった(ただ、アルプスの霊峰、モンテ・ローザの麓にひろがる地域の学区学校協議会に置かれていた専門委員会の会議の様子は見学できた。そこでは各段階の学校の教員が「若者プロジェクト」の進め方について話し合っていた)が、恐らく同様の雰囲気を感じることができるのでは

なかろうか。

教育問題について、一定の権限をもったシステムの中で、様々な人々が対等の立場で自由に意見を交換し協議するという方法は、わが国の硬直した学校管理、教育行政に風穴をあける一つの方法として十分に考慮に値しよう。

(嶺井 正也)

教育総研 理論フォーラム

- No. 1 「世界の激動の中で、いま日本の教育を問う」
日高六郎 鎌倉孝夫 増田裕司 海老原治善 銀林浩 小沢有作 嶺井正也
- No. 2 「家庭と子ども・青年の文化」
第1委員会〈子どもと文化、家庭と学校のかかわり〉中間報告
- No. 3 「学びの原点から見直す—学校5日制と教育課程」
第2委員会〈学校5日制と教育課程〉中間報告
- No. 4 「『豊かな社会』と学校間格差の中で—現代日本の高校教育」
第3委員会〈高校・大学教育改革と入試改善〉中間報告
- No. 5 「公教育費確保の新たな枠組みづくりを求めて」
第4委員会〈教育条件改善と行財政〉中間報告
- No. 1～5 各1000円
- No. 6 「学校・家庭・文化を衝く 子どもたちの現在」
第1委員会最終報告 1500円
- No. 7 「学びの原点に近づく—これならいける学校5日制」
第2委員会最終報告 1500円
- No. 8 「変貌する社会と高校教育改革」
第3委員会最終報告 1700円
- No. 9 「教育地方自治確立をめざして—教育行財政システムの改革—」
第4委員会最終報告 1200円

第4委員会

〈教育条件改善と行財政〉

- 委員長 鎌倉 孝夫(埼玉大学教授)
- 研究所員 嶺井 正也(専修大学教授)
- 研究委員 清原 正義(姫路工業大学教授)
- 〃 伊藤 安博(社会党政策審議会)
- 〃 木村 武司(山形大学教授)
- 協力委員 笹沼 弘志(日本学術振興会特別研究員)

教育総研 理論フォーラム No. 9

教育地方自治確立をめざして
—教育行財政システムの改革—

定価1200円(本体1165円)

1993年6月10日 発行

編集 国民教育文化総合研究所◎
東京都千代田区一ツ橋2-6-2 日本教育会館内
TEL 03-3230-0564 FAX 03-3222-5416

発行 (株)アドバンテージサーバー
東京都千代田区一ツ橋2-6-2
TEL 03-5210-9171 FAX 03-5210-9173