

公教育の改革はどうあるべきか

—教育政策をめぐる政治的対立—

広田 照幸

日本大学文理学部教授

1 はじめに

本稿では、現代の公教育改革をめぐる対立軸について考えてみたい。「公教育の改革はどうあるべきか?」という問いに対して、われわれはどう答えたらよいのだろうか。「考えられる答えは一つではない」というのが私の答えである。もっと丁寧にいうと、「国家や社会について、どういう未来構想を持つかによって、ふさわしい答えは違ってくる、ということである。未来社会の構想をめぐる政治的対立は、必然的に、まったく異なる公教育改革のビジョンを描くことになる。本稿で整理してみたいのは、現代の政治的対立軸が、どのように公教育政策をめぐる対立の構図を形成しているのか、という点である。

2 ポスト冷戦期の教育政治

教育政策をめぐる政治的・社会的な葛藤におい

ひろた てるゆき

1959年生。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)。専攻は教育社会学、教育史、社会史。南山大学講師・助教授、東京大学助教授・教授を経て、現職。

主要著書は、『陸軍将校の教育社会史』(世織書房)、『教育言説の歴史社会学』(名古屋大学出版会)、『思考のフロンティア 教育』(岩波書店)など。

ては、米ソ冷戦体制を反映した1970年代までの対立軸では、もはや読み解けないような事態が生じている。たとえば、旧来の対立図式から見ると「ねじれ」にしかみえない事態や、旧来の対立図式から見ると同じ陣営にあるはずの諸アクターが争っている、といった事態である。

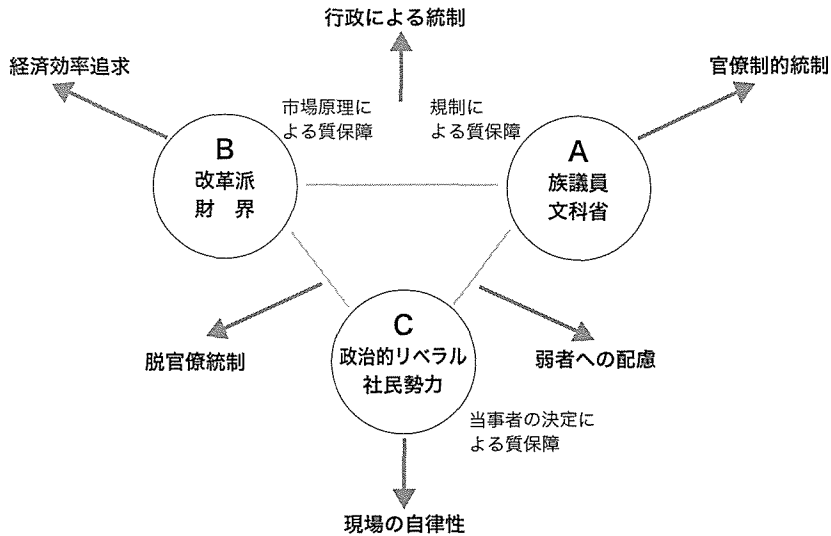
一見すると混乱しているかに見える、現代の教育政治を読み解くためには、1980年代以降における、よりトータルな政治レベルでの二つの動きを理解する必要がある。

一つは、1980年代以降、「大きな政府」か「小さな政府」という争点で、保守派が二つに分化してきた、という点である。国鉄の分割・民営化を推進した第二次臨時行政調査会など、「小さな政府」を志向する保守勢力、すなわち旧来の保守思想とはまったく異なる新自由主義的な勢力が台頭してきたのは、1980年代の中曽根政権のもとであった。

教育においても、1984年に設置された臨時教育審議会に送り込まれた中曽根ブレインたちが、公教育の自由化や民営化を強く主張し、文部省寄りの委員たちと激しい論争を展開した。「大きな政府」を志向する伝統的な保守派が官僚統制の強化や、道徳主義・ナショナリズムなどの教育の徹底を望んでいたのに対して、新自由主義的な中曽根ブレインたちは、市場原理による競争や民営化、規制の緩和・撤廃を主張した(大嶽1994)。

もう一つは、左翼の退潮である。冷戦の終結が大

図1 教育政治の三極モデル



きな影響を与えただけではなく、1992年頃からの政界再編や1993年の小選挙区制の導入は、左翼政党の分裂や議席数の減少に拍車をかけることになった。1990年代末以降のナショナリスティックな諸政策が進展し、教育においても、国旗・国歌法の成立（1999年）、教育基本法の改正（2006年）などが進められた。これらは、左右の勢力の均衡が崩れた結果として、伝統的な保守派が攻勢に出てきた事態として理解することができる。

左翼諸勢力は、影響力を以前よりは弱めつつも、社会主義から社会民主主義ないしは政治的リベラルのスタンスへの転身を図って、戦線の立て直しに努めてきた。彼らは、保守勢力が進める改革に反対・抵抗しつつ、新しいビジョンを模索してきている。

つまり、二つの保守勢力が改革の方向をめぐって路線対立をするようになるとともに、左翼勢力の社民化・リベラル化が進んできた、ということである。こうした政治的対立軸の変容が、そのまま公教育改革をめぐる現代の対立構図を作っている。

3 現在の対立構図

近年の公教育政策をめぐる対立構図は、図1のよ

うに整理できる。「教育政治の三極モデル」という名称を与えておきたい。

Aは旧来の保守派である。道徳やナショナリズムを強調する自民党文教族の議員や、急激な改革を嫌い自省の権限の拡大や予算の獲得を志向する文科省を位置づけることができる。彼らは、戦後数十年かけて作りあげてきた公教育の仕組みに対して、それなりに自信をもっており（ショッパ 2005）、2000年代初頭の小泉政権時代の教育改革案に対しては「抵抗勢力」として動いた。また、「小さな政府」路線による財政カットや規制の撤廃に強く抵抗している。教育でも、2004～05年の三位一体改革論議の中では、族議員や文科省は義務教育費国庫負担の廃止に強く抵抗したし、2008年の教育振興基本計画の策定にあたっては、教員の増員についての数値目標を書き込むよう熱心に動いた。

Bは「小さな政府」を志向する新自由主義的な改革派である。財政的なコストをかけないようにしながら教育の質を高めたいと考えている。そのための手法が、競争や評価を通した市場原理の活用である。小泉政権時代には、内閣府に設置された規制改革・民間開放推進会議などを足場にして、文科省の頭越しに、大胆な教育改革案を次々と打ち出した。構造

改革特区制度を利用した学校種別の多様化（株式会社立の学校、6・3制の弾力化など）や、学校選択制の全国への拡大とバウチャー制度の導入、学校評価や教員評価の推進、教育委員会制度の見直しなどを主張してきている。

Cは、政治的リベラル・社民勢力である。このグループはひとまとまりになりにくいけれども、彼らは総じて、教育への財政支出の増加を強く望んでいる。その一方で、教育内容や教育過程の統制に関しては、国家による統制をたえず警戒し、行政による規制や統制の縮小と分権化を求めている。すなわち、財政面では「大きな政府」志向でありつつ、規制・統制に関しては「小さな政府」を志向しているといえる。公教育の改善には十分な財政支出増による条件整備が必要であるとともに、行政による過剰な統制を排した教育現場の自律性の確保こそが、教育の質を高める最善の方法だと考えているのである。

4 複雑な対立

このように、現在の対立の構図を3つの極からなる政治的な葛藤としてとらえると、このかんの公教育改革をめぐる複雑な対立を、すっきりと整理することができる。

Aの勢力による、中央からの統制の維持・強化の動きに対しては、BもCも反対し、批判を加えることになる。「官僚制的統制 v.s 脱官僚統制」という対立軸である。たとえば、2007年前半のいわゆる「地教法」の改正をめぐる動きの中で、地方の教育委員会の運営に対して文科相が是正を勧告・指示できるという規定をめぐる対立がそうであった。Bの勢力の規制改革会議は「地方分権に逆行する」と強く批判し、Cの教員組合なども「文科省による現場統制が強まってしまう」と批判した。

Bの勢力は、「小さな政府」に向けて財政をカットし、市場原理を活用して「効率性」を確保しようとする。それは、経済的・社会的に弱い層にしわ寄せが生じるから、AやCの勢力は、「弱者の保護」を掲げ

て抵抗する。「経済効率の追求 v.s 弱者への配慮」という対立軸である。たとえば、上で挙げた2004～05年の義務教育費国庫負担問題は、官邸主導で三位一体改革を進めようとするBの勢力の動きに対して、AもCも強く批判した。義務教育費の国庫負担の廃止が、公教育の質に関して豊かな地域とそうでない地域の格差を生みだし、「地方切り捨て」になることが危惧されたからである。

Cの勢力は、教育の現場が行政当局の過剰な統制を受けないことを望むのだが、それに対してはAもBも不寛容である。「行政による統制 v.s 現場の自律性」という対立軸である。Aは旧来のやり方通り、規制や指導で現場の事前規制の部分を手放さないし、BはPDCAサイクルのような手法を使って、過程や結果を行政的に細かく統制しようとする。AとBは異なる手法であれ、教育現場における教員の裁量をできるだけ行政の監視下におくことを志向しているのである。

この「行政による統制 v.s 現場の自律性」という軸が焦点になる問題では、たとえば、日の丸・君が代問題のように、1980年代以前と同様の、保守と左翼とが真っ向から対立するような問題があるのだが、問題はそれだけでにはとどまらない。事前に決められた枠組みの中で、それなりに自律的な裁量で仕事をしてきていた個々の教員が、PDCAサイクルのような新たな手法が導入されてくることによって、設定された目標と評価とに強く縛られるようになってきたからである。柔軟な教育に必要な日常レベルでの自由裁量の範囲が小さくなっていくという、深刻な事態に直面しているのである。

なお、図1について、二つの点を補足しておかねばならない。

一つは、あくまでもこの整理は理想型にすぎず、たとえばイデオロギー的には道徳保守主義、制度改革論は新自由主義、という人もいる、ということである。ただし、たとえば教育再生会議の議論で厳しい意見の対立が見られたように、実際の改革案をめぐる論議の中では、2つの立場のかみ合わない部分が明らか

になってしまいがちである。

もう一つは、A～Cのどのグループも、それぞれ内部は一枚岩ではない、ということである。文教族と文科省の思惑の違いや、リベラル・社民勢力の中の諸潮流など、どのグループも多様な利害やイデオロギーのグループから構成されている。また、それぞれの勢力内部に、強硬派（原則派）と柔軟派（現実派）とが存在していることも見落とせない。強硬派の人の目からみると、他の二つの勢力は「交渉や妥協の余地のない敵」に映るし、柔軟派の人にとっては、係争点や状況次第で、他の勢力のいずれかを交渉や妥協の相手として考えることができる。必然的に、強硬派と柔軟派との間の対立も生じることになる。

5 リベラル・社民の可能性

考えてみると、A～Cのそれぞれは、めざしている社会構想の違いと関わった公教育観の違いと見ることができる。

Aは、高度成長期に保守政権のもとで作られた、行政権力が強く、同時に利益誘導型の再配分を行う政治システムにおける公教育像だということができる。いわば「日本的システム」の教育像である。都市と地方の格差には敏感だが、同時に、共同体的な社会像に基づく道徳やナショナリズムを教育の中に浸透させようとする志向性が強い。

Bは、英国や米国で進められたような新自由主義的な社会モデルに範をとる公教育像だということができる。そこでは、「多様化」という語によってエリート主義的な教育が正当化され、「サービスの受け手の尊重」という理念によって、市場原理的な競争が推奨される（佐貫・世取山編 2008）。そのシステムは、子どもたちの早期の分化や学力の大きな分散（ちらばり）を生むことになる（Green et.al. 2006）。

Cは、北欧の社会民主主義国家やドイツ・フランスなどのコーポラティズム国家における公教育像に近い立場だということができる。それは、大ざっぱにいうと、地方分権や政労使の合意形成を行いながら、

公教育をふくめた社会の資源や機会の平等な配分に力を入れる。同時に、下からの民主主義システムと民主主義的な主体を形成する公教育という循環を作り出そうとする構想である。そこでは、相対的に高い学力水準がすべての子どもに保証されることがめざされ、多元的な価値や文化を尊重しようとする。

周知の通り、日本では社会民主主義勢力が振るわず、代わりに保守勢力の一部が、疑似社民的な政策を実行に移してきた（大嶽 1994）。教育をめぐる政治においても、Cの立場は常に野党的な立場にとどまり、1980年代以降の教育改革をめぐる対立は、もっぱら保守派内部におけるAとBとの綱引きが、大きなウエイトを占めてきた。

しかしながら、長期的に考えると、Cの社会モデル—公教育モデルは、めざすべきオルターナティブとして存在し続けるだろうし、状況が変化していくと、有力なモデルにもなりうるであろう。実際、官僚主導・利益誘導型政治が厳しい批判を受ける中で、旧来の政治的枠組みは揺らいできているし、ここ10年ぐらい猛威を振るってきた新自由主義的な改革路線がいつまでも続いていくはずもないように思われる。Cの社会モデル—公教育モデルも原理的・現実的に多くの困難を抱えているのは確かだが、大事なことは、目の前の既得権の擁護や改革への抵抗に終始するのではなく、オルターナティブな社会構想と結びついた公教育モデルの具体化と練り上げの努力を欠かさないことが必要だということである。■

《参考文献》

- 大嶽秀夫 1994『新自由主義的改革の時代』中央公論社。
- 佐貫浩・世取山洋介編 2008『新自由主義教育改革』大月書店。
- 新川敏光 1999『戦後日本政治と社会民主主義』法律文化社。
- ショッパ・L 2005『日本の教育政策過程』小川正人監訳、三省堂。
- Green, A. et.al, Education, Equality and Social Cohesion, Palgrave MacMillan, 2006.