

維新統治システムの政策的・法制度的課題

——大阪都構想からみる——

三野 靖

香川大学法学部教授

「維新八策（案）」における「統治機構の作り直し」には、首相公選制、参議院の廃止、条例の上書き権、地方交付税の廃止、消費税の地方税化、自治体破綻制度、道州制など、脈絡のない空疎な大風呂敷が広げられている。そのなかで、唯一「大阪都構想」は、多少なりとも具体的に検討され始め、議員立法で「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「特別区設置法」という）も成立した。本稿では、大阪都構想を通して橋下維新が考える統治システムについて、政策的及び法制度的な観点から課題を検討する。

大阪都構想とは

大阪都構想とは、一言でいうと、大阪市を廃止し、現在ある24行政区を再編し、特別自治区を置くというものである。特別自治区には、中核市並みの権限を付与し¹、公選の長と議会を置く。東京都区制度をモデルにしているが、特別区設置法は大都市地域

における特別区の設置のための一般的な手続法であり、大阪府が「大阪都」に名称変更するためには、地方自治特別法（憲法95条、地方自治法3条2項）の制定が必要である。これだけでもハードルは高いが、大阪都構想には現実的かつ具体的な政策上の課題と根本的な法制度上の課題がある。前者は、区の再編、住民投票、事務配分、財政調整等の多くのハードルの高い課題があるが、なかでも財政調整は大阪都構想の帰趨を制する課題であり、後者は、大阪市を廃止し特別（自治）区を置くことの制度上及び憲法上の課題である。

大阪都構想の政策的課題

東京都の財政調整

大阪都構想がモデルにする東京都区制度は、一般の市町村と道府県における事務配分と異なるため²、また特別区間の税源の偏在性を調整するため、地方税の特例を定め³、また特別区財政調整交付金制度（以下「都区財政調整制度」という）が設けられている。本来、市町村税である固定資産税、特別土地保有税及び法人市町村民税を都税（調整3税）とし（地方税法734条）、その収入額に都条例で定める割合（55%）の額を交付するものである（地方自治法282条）。また、調整3税以外に事業所税及び都市計画税も都税とされており（地方税法735条1項）、これらは都区財政調整制度の調整財源ではない。2012年度の都

みの やすし

香川大学大学院法学研究科卒。法学修士。専門分野は地方自治法。香川県職員、財団法人自治総合研究所研究員を経て現職。

著書に、『ホーンブック地方自治法』（北樹出版、2010年）、『指定管理者制度—自治体施設を条例で変える—』（公人社、2005年）など。

区財政調整は、調整3税1兆5845億円のうち、特別区への交付額は8715億円であり、残りの7130億円は都の収入となっている（同年度都税収入の17.3%）。また、同じく都税とされている事業所税及び都市計画税は、同年度予算で947億円及び2144億円、計3091億円（同7.5%）が都の収入となっている。本来、市町村税であるこれらの税のうち、1兆221億円（同25%）が都税として収入されている。

また、地方交付税に関しても、特別区の区域を1つの市町村とみなして都分と合算算定し、都に交付する都区合算算定の特例がある（地方交付税法21条）。理由は、地方交付税制度は、標準的な団体を基準にして、全国の普遍的な需要を捉えて標準的な行政水準を確保する観点で算定するものであり、都区間の事務や財源区分に応じて別に都分と特別区分を算定するのが困難なためとされる。現在、東京都は都道府県で唯一の不交付団体であるが、実は2010年度から2012年度は、特別区分の黒字が都分の赤字を上回った結果、都区合算算定のお陰で不交付団体となったのである³。

以上の都区財政調整制度等の特例は、東京都、交付特別区、東京都内市町村、総務省の4者にとって「おいしい仕組み」であるとされる⁴。東京都にとってのおいしさは同制度の仕組みのみならず、都区合算算定による不交付団体化、交付特別区にとってはその受益、都内市町村にとっては、都分45%と都税として収入されている事業所税及び都市計画税が都の施策実施という形で分配される。総務省にとっては、合算算定により都に地方交付税を交付せずすむ。

大阪都構想の財政調整

大阪都構想においても財政調整制度を創設としており、都区財政調整制度と同様の制度を採用した場合、調整3税は2010年度決算で、法人市民税1081億円、固定資産税2792億円、計3873億円である。大阪府と大阪市で作っている大都市制度推進協議会の最新の資料（2012年9月10日）では、調整3税だけでは十分な財政調整はできず、地方交付

税（同年度470億円）及び臨時財政対策債（同年度911億円）も調整財源としたうえで、4区又は5区の区割りで特別自治区への配分割合を67%にした場合、加えて事業所税（同年度250億円）及び都市計画税（同年度571億円）も調整財源にし、同配分割合を71%にした場合に各区の収支が均衡するという。

しかし、借金である臨時財政対策債を調整財源とすることの政策的矛盾、現行の都区財政調整制度と異なるスキームは関係法律の改正が必要であること等、実効性と実現可能性のハードルは極めて高い。地方交付税（普通）については、同年度決算で大阪市は470億円、大阪府は2928億円が交付されているが、大阪都に移行することによって交付額が増える⁵ことになれば、総務省及び他の自治体の納得を得ることはできまい。そもそも維新八策（案）で掲げている地方交付税の廃止をどう説明するのであろうか。また、各区に公選の長と議会、行政委員会等を置き、事務も分散すること等による再編に伴うコストは、200億円から800億円程度かかると推計し、行政改革で補うとするが、財政調整の試算には含めていない⁶。

以上、大阪都構想における財政調整制度で生み出される大阪都の財源は、上記のような歪な制度にしても1700億円程度であり、地方交付税の増額も困難なことが想定される。東京都の都区財政調整制度等で生み出される東京都の財源の約1兆円とは大きな差があるうえ、大阪府と大阪府はともに交付団体であることを考えると、財政調整において東京都のような政策的な意味はなく、むしろ不安定な制度運営になりかねない⁷。

大阪都構想の法制度的課題

都区制度の歴史と逆コースの大阪都構想

現在の東京都の都区制度の沿革は、1943年に東京府と東京市を廃止し、制定された東京都制であるが、以下はその提案理由⁸の冒頭である。「其ノ二」「其ノ三」の理由については、大阪都構想にもみられ

るが、当時の東京都制は国家行政との一体化を集権的に実現させるために立案されたのである⁹。

「東京都制制定ノ趣旨ト致シマス所ハ、之ヲ要約致シマスルト、凡ソ次ノ三點ニ歸着スルト思ヒマス、其ノ一ツハ帝都タル東京ニ眞ニ其ノ國家的性格ニ適應致シマシタ確固タル體制ヲ確立スルコトデアリマス、其ノ二ハ帝都ニ於ケル従来ノ府市並存ノ弊ヲ是正解消シ、帝都一般行政ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スルコトデアリマス、其ノ三ハ帝都行政ノ運営ニ付キ根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ圖ルコトデアリマス」

地方自治法は、「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする」（1条の第3項）、「第3編特別地方公共団体」「第2章特別区」に「都の区は、これを特別区という」（281条1項）、そして役割分担規定や都区財政調整制度等を規定している。しかし、「都」の制度がどういうものかは規定しておらず、①「都」という広域の地方公共団体があること、②「都」には基礎的な地方公共団体ではあるが、特別地方公共団体に位置づけられる特別区が設置されること、が規定されているのみである。このように法制度上も「都」の制度というものが明確でないのは、1943年の東京都制に原因があり、「都」の制度そのものに軋轢や矛盾が内在し、現行の都と特別区との権限配分からしても、上記の①②は相互矛盾しており、以下のように指摘される¹⁰。特別区は「基礎的な地方公共団体」とされたにもかかわらず、一体性及び統一性の確保の理由のもと、一般の市町村が有する権限や財源さえ付与されていない。本来、特別区が一般の市町村と同様の基礎自治体であるならば、東京都は東京府又は東京都にならなければならない。都は、基礎自治体である特別区の自治権を奪い続けることによって存在しており、「都」の制度は常に不安定な制度にならざるを得ない。

大阪都構想は、明治以来の日本の仕組みを変える最初の具体的な提案、日本を改めるモデルケース¹¹、大阪は東京よりも70年遅れている¹²、8区ほどの基礎自治体に再編することは地方分権そのもの¹³、大

阪市内の各地域を自治権を持った特別自治区に再編する¹⁴という。しかし、大阪都構想は、大阪市の自治権（権限、財源）を取奪するものであり、また制度自体が不安定なものになるおそれがあり、むしろ大阪府は大阪都になってはいけないのである。都区制度の歴史や制度矛盾を考えれば、自治制度としては逆コースである¹⁵。

特別区の区長公選制廃止

東京都の特別区は、1947年の地方自治法の制定により区長は公選になったが、1952年の同法改正により、特別区は都の内部的部分団体であると同時に、地方的な事務処理に必要な限りにおいて法人格を有する特別の性格の地方公共団体とされ、区長公選制も廃止された。1974年の地方自治法改正で、区長公選制が復活したが、特別区の性格は、「憲法上の自治体」ではなく、「従来の延長上にある」とされた¹⁶。そして、特別区は憲法上の地方公共団体に当たるか、区長公選制の廃止は憲法違反であるかが争われた裁判がある¹⁷。

「憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたった所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共の事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである。この趣旨に徴するときは、右の地方公共団体といひ得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されない」。

そして判決は、特別区の自治権に重大な制約が課されている実体から、特別区は「憲法制定当時においてもまた昭和27年8月地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない」とする¹⁸。このように判決は、社会的基盤を有し「自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された」自治体からその実体を無視して、「憲法で保障した地方自治の権能」を法律で奪うことは許されないとするが、東京都の特別区は憲法上の地方公共団体でなく公選制の廃止は違憲でないとした。一方、市町村が憲法上の地方公共団体であることに学説上争いはない。

大阪都構想と憲法上の地方公共団体

大阪都構想は、その中心ターゲットである大阪市を廃止し、権限及び財源の制限された特別自治区に分割するものである。そして、特別区設置法は、「地方自治法第281条第1項の規定にかかわらず…特別区の設置を行うことができる」、「特別区を包括する道府県」の法令の適用は「都とみなす」と規定していることからすると、同法によって設置される「特別区」は、地方自治法の「特別区」と同じ性格の団体と位置づけられる¹⁹。

判決の考え方を前提にすれば、東京都の特別区と異なり、現在「憲法上の地方公共団体」である大阪市を「憲法上の地方公共団体」でない特別（自治）区にすることは、制度的保障説²⁰に立ったとしても「地方自治の本旨」（憲法92条）に反し、法律をもつてもなし得ないのではないか。また、権能の面でも、憲法はより自治体の自治権を充実させる方向で地方自治を保障していると考えべきで、大阪府が憲法上の地方公共団体である大阪市から重要な権限及び財源を奪取し、「制限自治区」²¹化することは許されない。

ここでは、現在の特別区が憲法上の地方公共団体でないという前提で立論しているのではない。特別区の権限及び財源を奪取することによって存立している都区制度自体が、全権限性及び基礎自治体優

先の原則²²に反しており、大阪都構想における特別（自治）区が、いかに基礎自治体と位置づけられ、公選の区長と議会を置き²³、移行に際して住民投票を実施しても、このことをもって憲法上の地方公共団体といえるわけではなく、特別（自治）区の全体の権能や大阪府（都）との関係、そして社会的基盤の有無などから考えるべきであろう²⁴。補完的立場にあるべき広域自治体が基礎自治体の自治権を奪取する制度であるにもかかわらず、なおもって特別（自治）区を憲法で保障された自治権を有する自治体であると糊塗することは、地方自治の本旨をけがすものである。地方自治に関する法律は、地方自治の本旨に基づかなければならず、大阪都構想及び特別区設置法は、憲法規範の変更に繋がるおそれがある。■

《注》

- 1 市が実施している消防、上下水道及びインフラ等は、大阪都の事務とするという意味で「中核市並み」なのであって、中核市と同等の権限が付与されるわけではなく、その意味では中核市より権限の制限された特別自治区が想定されている。
- 2 典型例として、消防や上下水道は東京都が実施している。
- 3 例えば、2012年度は、都分2483億円の赤字、特別区分5015億円の黒字。橋下徹・堺屋太一『体制維新-大阪都』（文藝春秋、2011年）218頁は、「東京都は国から地方交付税を受けずに自立しています」というが正しくない。
- 4 今井照「東京都区制度から考える「大阪都」構想」市政研究169号36・37頁。
- 5 同資料では、24区を前提に個別算定した場合、1574億円増加する。
- 6 同資料。
- 7 大杉寛「大都市制度をめぐる改革議論の課題と展望」地方自治761号16頁は、都区制度といういびつな自治制度が存続するには、財政調整制度における十分な税収源の存在が不可欠であり、この条件に欠ける場合、財政調整制度が求心力を発揮する保証はなく、遠心力として作用する可能性が高くなるとする。
- 8 「第八十一回帝國議會衆議院議事速記録第五號」（官報號外昭和18年1月30日）76頁。
- 9 今井前掲論文32頁。

- 10 同 33-35 頁参照。
- 11 橋下前掲書 6・7 頁
- 12 同 236 頁 (1943 年の東京都制を指して)。
- 13 同 62 頁。
- 14 同 163 頁。
- 15 同 244 頁は、東京都は、区長公選制を含めて区の独立、地域の実情にあった区制をしようとシステムの改善を図ったが、大阪市役所の体制こそ戦時体制のままであるという。
- 16 「衆議院会議録情報第 72 回国会地方行政委員会第 35 号」(1974 年 5 月 16 日) 林忠雄政府委員答弁。
- 17 最大判昭 38 年 3 月 27 日刑集 17 卷 2 号 121 頁。
- 18 1952 年の地方自治法改正時の政府解釈は、「地方自治法制定の際は特別区は憲法上の地方公共団体として発足した」が、今回改正を加えて「憲法上の本来の地方公共団体ならざるもの」として立案したとする(「第 13 回参議院地方行政委員会会議録第 55 号」(1952 年 6 月 18 日) 岡野清豪国務大臣答弁)。松本英昭『新版逐条地方自治法〈第 6 次改訂版〉』(学陽書房、2011 年) 1407 頁は、1998 年の地方自治法の改正を経て制度的には憲法上の地方公共団体としての要件は充足したとの見方もあるが、最高裁判決の要件については一概には判断しがたいとする。
- 19 法解釈としては、本文のとおりであろうが、同法の目的が「大都市制度の特例を設けること」という点からすると、地方自治法「第 2 編普通地方公共団体」の「第 12 章大都市等に関する特例」の特例としての「特別区」なのかとの疑問がないではない。そう理解するならば、「特別区」という名の新たな大都市制度ができただけであり、憲法上の疑義はすり抜けることになる。
- 20 自治体の自治権は、憲法によって保障されたものであり、地方自治の本質的内容を否定することは法律でもってできないとする説。
- 21 第 8 次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」(1962 年)。
- 22 前者は、国や広域自治体に専属する事務や基礎自治体の権能から排除されていない事務は、すべて基礎自治体が権能を有するという原則。後者は、住民により近い基礎自治体が優先的に事務を担当すべきという原則。
- 23 仮に、憲法上の地方公共団体でないとすると、将来、公選制を廃止することも可能であることになる。
- 24 塩野宏『行政法 [第三版]』(有斐閣、2006 年) 138 頁は、市町村を廃止し(都道府県の行政区画とする)、都道府県のみの一層制にすることは憲法の地方自治の本旨に反する、同 139 頁は、憲法という地方公共団体とするかどうかは、全く立法者の任意の判断にゆだねられるものではないとする。中川剛「地方公共団体の意義」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系第 8 卷』(有斐閣、1984 年) 34 頁は、憲法が保障しているのは、都道府県、市町村の名ではなく実質であり、制度の変更が自治を活気づけるものであれば、市町村制の変更を認められるが、その場合は地方自治の本旨に適合する立証が必要であるとする。



H氏の企てと労使関係の常識

田端 博邦

東京大学名誉教授

はじめに

O市長に就任したH氏の労働組合対策は、そのあまりに常識を外れた施策によって人々を驚かせた。「労使関係に関する職員のアンケート調査」は、全職員に対して、組合加入や組合活動、政治活動への参加について、加入や参加の有無、参加の理由や参加を勧誘した人などを詳細に訪ね、アンケートに回答しない者は懲戒の対象とするというものであった。それだけではなく、組合事務所の貸与の打ち切りを通告したり、チェックオフの廃止を強行しようとした。政治的行為の制限に関する条例は、地方公務員法の枠を超えるものとして大きな批判を呼び、労使関係に関する条例は、「違法な組合活動の抑止」や便宜供与の全面否定などの特異な内容のものであった。

H市長のこうした施策に対してはすでに多くの批判が寄せられている。こうした施策が憲法や労働法

の規範に反することは、ほとんどまったく自明のことに属する。したがって、このことについては、あまり詳しく議論する必要はないであろう。問題は、なぜ、そのような非常識なことが実際に行われるにいたったのか、ということである。非常識なことがらが現実化するということは、現実社会がノーマルな状態ではない、ということの意味するであろう。ここには、今日の時代の問題性がおそらく凝縮して示されている。

公務員の労働組合

問題になっていることからは、市職員の労働組合に関することからである。これまでの常識によれば、地方公務員である市の職員は、団結権を保障されており、民間の労働者と同様に労働組合を結成し、あるいはこれに加入する自由と権利を有しており、その労働組合（または「職員団体」）は、これも民間の労働組合と同様に組合事務所の貸与やチェックオフの便宜供与を受けても違法ではないという権利を当然に有している。地方公務員の労働組合であるから組合事務所の貸与を受けてはならない、チェックオフの便宜を受けてはならないということはないのである。さらに、市職員の労働組合（地公労法適用の現業職員の組合と地方公務員法適用の非現業職員の組合とがある）は、市当局と団体交渉をする権利を有しており、団体交渉によって労働協約を締結し、あるいは書面協定を一定の範囲で締結する権利を認められている。市職

たばた ひろくに

早稲田大学法学研究科博士課程単位取得退学。法学修士。専門分野は労働法。東京大学社会科学研究所教授、2006年退職。

著書に、『グローバル化と労働世界の変容』（旬報社、2007年）、『幸せになる資本主義』（朝日新聞出版、2010年）など。

員の労働組合が民間のそれと決定的に異なるのは、ただ、労働争議を行う権利（憲法で保障される争議権）が法律によって奪われているということだけである。この法律による争議行為の禁止についても、実は、これまで多くの議論があり、国際標準からも外れているという批判が強いことは周知のとおりである。法律の複雑な規定や仕組みを省略して、基本的な枠組みだけをいえば、このように民間の労働関係と同様の労働関係が地方公務員の世界においても存在するというのが、これまでの法的常識、社会的良識であった。

このように現行法の枠組みにおいても認められている労働組合の存在や活動そのものが疑わしい、というのがH市長の一連の施策の根底にある考え方の方である。

おそらくH氏はつぎのように考えているのであろう。市の財政再建が急務である。市の歳出を大幅に削減し、市職員の人件費についても大胆に切り込まなければならない。そのような「市民のための」財政再建の方策に、しかし、市職員の組合は強力に反対するであろう。そうであるならば、財政再建を達成するためには、その障害となる職員組合を解体・形骸化することが必要だ。そもそも労働組合は、組合員の個別利益だけを守ろうとする団体ではないか。そうであるとすれば、仮に少々の法律違反とされることがあるとしても、個別利益を守る組織を無視し、あるいは解体することは、「市民全体の利益」を守るために当然許されてよいし、正当化されることであり、そうすることが市長の義務である。もともと市民によって雇用される市の職員は、「市民の利益」のために全力で奉仕すべき立場にあり、有害かつ無益な職員組合の活動にかかわるべきではなく、市の政策、決定に無条件で従うべき立場に置かれている。そのような上意下達のヒエラルキーを確立しなければ、「市民のための市政」は行えない。前述の「アンケート」などは、おそらくこうした考え方を基礎にするものと想定しない限り理解することはできない。

このような考え方が、労働関係の常識に反することはいままでもない。先に略述したような地方公務

員（現業と非現業）の労働関係の常識によれば、仮に、財政再建という市政にとっての至上命題があるとしても、それゆえに労働組合の活動や存在が否定されてよいということにはならない。

例えば、財政再建のために給与を10%あるいは20%削減するとか、職員数を5%あるいは10%削減するということが（いずれも仮の想定）市当局によって必要な施策だと判断されたらとしよう。その場合に、それが市財政にとって不可欠であるとか、市民の利益にとって欠かせないというように考えられたとしても、その施策の直接的な影響を受ける労働者はこれに黙って従わなければならないであろうか。H氏の考え方はまさに、そのようなものである。しかし、労働関係の常識が語るのは、それとは違っている。仮に市当局にとってそれが不可欠の施策だとしても、当の労働者にとっては、失職して路頭に迷うかもしれないという深刻な問題が突きつけられるのである。あるいは住宅ローンが払えなくなるという労働者が生まれるかもしれない。そのような施策は、市の財政当局にとっては（それが同時に市民全体の利益にとっても、ということになるかは少し留保しておく必要があるだろう）好都合であるが、当の労働者にとってはまったく不都合なことになるのである。このように市財政または市民の利益にとっては好都合と考えられることが、労働者あるいは職員にとっては重大な不利益になるという利害の対立が生じるのである。

労働関係の常識とは、このような利害の対立が生じる場合に、当事者双方の利益、主張を認め合うということから出発する。市の財政当局が大幅な支出削減を目指すことは正当である。しかし、労働組合が労働者の雇用や生活を守るためにこれに反対することも正当である。どちらかの利益をア priori に優越する利益として優先することはできない。そこで、両当事者が話し合いをして、どちらも納得できるような線で解決するほかはない。そのような解決のための仕組みとして団体交渉という制度がつくられているのである。したがって、市の財政再建がいかに重要な課題であるとしても、市当局は、これに反対する労働組

合を弱体化したり、排除したりするのではなく、交渉相手として承認し、労働組合との話し合いによって、双方の納得できるような解決策を見つけ出すように努力しなければならない、というのが労使関係の常識的な考え方である。労働組合を認め、団体交渉を行うべきであるということは、財政再建のための施策を放棄しなければならない、ということの意味するわけではない。そのような施策を行う場合には、直接的な影響（しばしば深刻なそれ）を受ける労働者の声を聴き、真摯な話し合いをして、労働者の納得を得られる方法でそれをすべきだということを、それは意味するにすぎないのである。

労使関係と社会

H氏が企てるように、そのような労使関係を否定し、至上命題である財政再建のためには労働者（職員）も一致協力して、これに従わなければならない、これに抵抗する労働組合があるとすれば、そうした市政の障害物はどのような手段を用いても破壊し、取り除かなければならない、というような考え方は、どのようなことを意味するであろうか。

筆者の年代以上のひとのほとんどは、近江絹糸の人権争議（1954年）というものを記憶しているであろう。年若き女工さんたちが会社の処遇に抗議してストライキに立ち上がったという事件である。それまで黙々と働き続けてきた若き女性たちが突然立ち上がったことに、世間は驚き、そして彼女たちの行動を支持した。もし、彼女たちがそのような行動に出はならない、というような規範を立てるとすれば、それは、職場でどのような処遇を受けても、彼女たちはそれに耐え、忍従しなければならないということの意味するだろう。どのような非人間的な扱いを受けても、それに服従しなければならないとすれば、そのような雇用関係は、奴隸的な関係と異ならない。“人権”争議と呼ばれたのは、まさに、彼女たちが奴隸ではないことを自ら宣言したに等しい争議だったからである。

労使関係はしたがって、労働者が人間としての自由

や権利を主張することを当然のこととして認めること、雇用されている立場にあるとはいえ、労働者は奴隸ではなく、自由な人間であるということ認めることを大前提としている。雇い、雇われ、働く、という労働関係は、自由と権利を有する人間と人間（あるいは法人）との間で取り結ばれる関係でなければならない、というのが労使関係の正統性（レジティマシー）の根源にある、近代以来の現代の社会の大原則である。

それゆえに、労使関係を単なる経済的利害の取引関係と見たり、労働組合を狭い経済的利益を守る既得権益団体とするのは、皮相な見方にすぎない。労使関係や労働組合をつくる自由と権利は、今日の社会における、すべての人の自由と人権を基礎としているのであり、これらを否定することは、すべての人、個人の自由と権利を否定することになるのである。だから、労働組合が労働者諸個人の利益や人間としての自由を守るために発言し、行動することは、まったく、正統な（レジティメイト）ことがらである（個人の自由と既得権益団体としての労働組合を対置する、しばしば見られる論調は、基本的な筋を見誤っている）。

もう結論は、明らかであろう。財政再建がいかに至上命題であるとしても、そのために労働組合を否認し、排除しようとするH氏の考え方は、今日の社会の土台になっている最も重要な価値を否定することになっているのである。H氏の労働組合の否認が、アンケートやメール調査など、個人の人権を無視するような施策を伴っていることも偶然ではない。

もっとも、H氏は、一般的な労使関係はそのようなものであったとしても、O市の労働組合は特別に問題なのだ、というかもしれない。しかし、労働組合やこれまでの労使関係に問題があったとしても、それは、労働組合や労使関係の存在そのものを否定することによって解決する筋合いのものではない。市の側からすれば、団体交渉を通じて、労働組合の側からすれば自らの組織の問題として解決すべき筋のものであり、いわば規範的あるいは制度的に労使関係の存在そのものを否認することによって解決すべき問題ではないのである。H氏の労働組合対策は、いわば

盟の水と共に赤子を流す類の誤りを犯している。

背景的なことから

H氏の組合政策は、このようなわけで、今日の常識を覆すような奇矯な施策であるといわなければならない。そのような奇矯な施策は長持ちするとは思えないので、これは一時のあだ花のようなものにすぎないということもできる。

しかし、思いのほか、市民のH氏の支持は高いようである。これほどまで続くかわからないが、かなり多くの識者が危惧するように、このような非常識が常識化するような恐ろしい社会につながる可能性もあるのかもしれない。おそらく政治学の領域に属するこうした問題には立ち入らない。しかし、労使関係という視点から見ただけでも、実は、こうした非常識を非常識とは意識させないような背景事情が存在している。H氏は、突然、孤立して出現したアジテーターというようなものではないのである。

公務員の労働組合は“悪い”という世論はずっと昔に作り出されていた。おそらく嚆矢と目されるのは1979年の公務員の綱紀肅正問題であろう。折しも、財政再建が国家的な課題として論じられ、公務員職場における“ヤミ、カラ”問題が摘発され、職場における多くの労使慣行が葬り去られた。これに続いて1980年代の第2臨調のもとでは、3公社5現業の民営化が推進された。公務は不効率で、公務員組合はその不効率を助長している、というのが大方のマスコミ論調だった。折しも、この時期は、オイル・ショック以後の減量経営によって民間職場の効率性と高い労働負荷が追求されたときであった。日々苦勞している民間労働者の怨嗟は、楽なように見える公務員労働者に向けられた。労働運動は分断され、効率的な民間企業は日本経済の担い手であり、公務はお荷物という世論が形成された。

加えて、1990年代半ば以降の行政改革、規制緩

和の政策は、こうしたほぼ確立した世論を背景に、公務の効率化と縮小をもたらした。それと同時に、自由市場や個人責任を最高の価値とする如きコンフォームの嵐は、民間労働組合を含む労働組合一般に対する否定的な評価を広めることになった。労使関係の正統性そのものが危機に陥ったのである。

2008年のリーマン・ショックによって、欧米では規制緩和や自由化が限界に達しているという認識が生まれたが、日本では依然として自由化への夢が残っているという論者がいる。正当な指摘であろう。もし、今日の日本がそのような状況にあるのだとすれば、H氏の議論は、まさに1980年代以来のそのような考え方の直系に属するということができるのであり、それに対する世論の喝采は、そのような1980年代以来の状況を反映しているということができるのである。

おわりに

ところで、財政再建のための歳出削減は、常に、必ず市民全体の利益にかなうというわけではない。

最も簡単な財政再建の道は、増税をして、公共サービスを削減することであろう。例えば、〇市のような都市で、清掃労働者を半分に削減するという施策を講じようとしたとしよう。それは、かなりの財政支出の削減になるであろう。しかし、それによって生まれる市民生活の支障に対して市民は強い不満を持つに違いない。つまり、こうした市民の不満や反対に対して、財政当局はなんらかの譲歩や工夫をしなければならぬのであり、いわば対立する利害の調整をしなければならぬのである。それは、労使関係における利害調整とよく似ている。

つまり、社会には、異なるさまざまな利害が存在しているということを認めることが肝要である。住民自治の民主主義も労使関係も、社会が、そのような多様な利害と多様な意見の存在を許す、自由な社会であることと密接に関連しているのである。■

橋下維新の会の 社会保障政策をめぐる問題

関口 浩

法政大学大学院公共政策研究科教授

わが国の社会保障をめぐる 負担と受益の現状

巨額の財政赤字の累積と超高齢社会の進行。われわれの生きる時代の課題は、①これらをいかに克服し、②自分達の世代の経済的厚生をいかに高め(=幸せに楽しく生き)、また③努力した先代から受け継いだ「世界を先導する日本」を次世代にいかに伝えていくかという任務の遂行に尽きる。その実現にはさまざまな選択肢が考えられるが、国民主権の現代にあつては、主権者の代理人である議員に任せきりにするのではなく国民自身がその道筋を意思決定していかねばならないのである。

周知のように、社会保障財政をめぐるのは負担と受益の不均衡が指摘されて久しい。図1は、租税負担と社会保障負担の国民所得(ないし国内総生

産[GDP])に占める割合である国民負担率を国際比較したものである。これをみると、2012年度でわが国の国民負担率は国民所得比で39.9%(GDP比で29.1%)であり、アメリカとイギリスのほぼ中間に位置していることがわかる。けれども国民の負担はこれだけにとどまらない。財政赤字が存在する場合、それはいずれかの時期に増税等をして財源を確保し、それにより公債等の償還(返済のこと)をしなければならぬからである。そのため、潜在的国民負担率という概念が用いられるようになり、それは国民負担率に財政赤字の対国民所得比(ないし対GDP比)を加えて求められている。わが国では2012年度に国民所得比で51.2%(GDP比で37.3%)にも及んでいる。アメリカと比較すると、租税負担率は20%超でほぼ同じであるが、社会保障負担率はわが国では17.1%と2倍以上になっていることが知られる。またわが国で高福祉高負担の代表国として初等教育から教えられるスウェーデンをみると租税負担率は50.2%であり、イギリス、ドイツ、フランスといったヨーロッパ諸国では30%強に及んでいることが確認できる。

これらを表面的に眺めただけでも、わが国では少子・超高齢社会(「高齢化社会」と未だにいう者がいるが、国連の定義では高齢化[aging]を既に過ぎてしまっており超[super]・高齢[aged]の状態にわが国はある)に入り社会保障関係費の自然増が所与のごとくなっているといつてもよく、それを賄うための租税負担が、追いついていないことが租税負担率の低さから読み取れる。

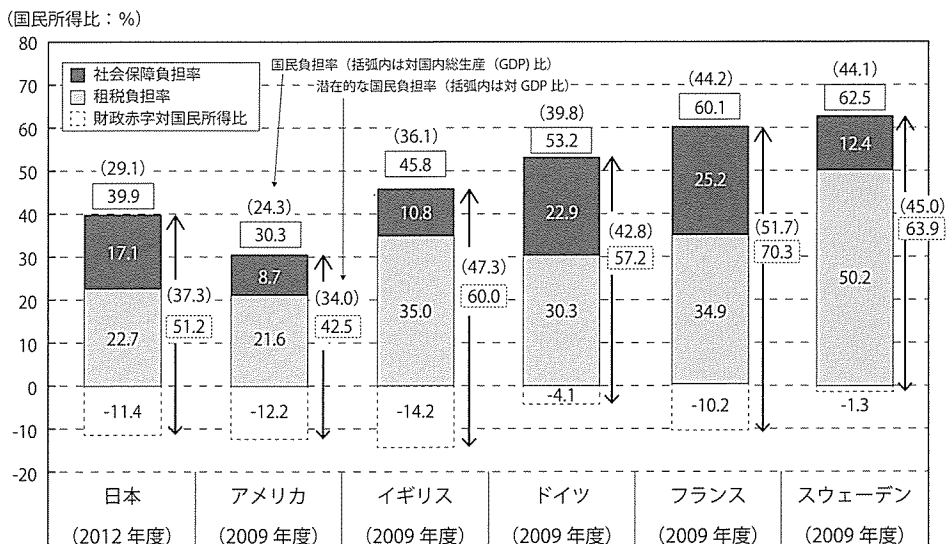
せきぐち ひろし

早稲田大学大学院経済学研究科修士課程修了・商学研究科博士後期課程終了。専攻は、財政学、地方財政論、教育財政論。早稲田大学商学部助手、金沢経済大学経済学部助教授、法政大学社会学部教授を経て、現職。

主な著作に、『財政学入門 [改訂版]』(同文館、2012年(改訂10版) [佐藤進と共著])、『昭和財政史 昭和49-63年度 第2巻 予算』(東洋経済新報社、2004年 [財務省編])、『環日本海地域の協力・共存・持続的発展』(橋本確文堂(金沢)、2012年 [山村勝郎編])など。

図1 国民負担率の国際比較

[国民負担率=租税負担率+社会保障負担率] [潜在的な国民負担率=国民負担率+財政赤字対国民所得比]



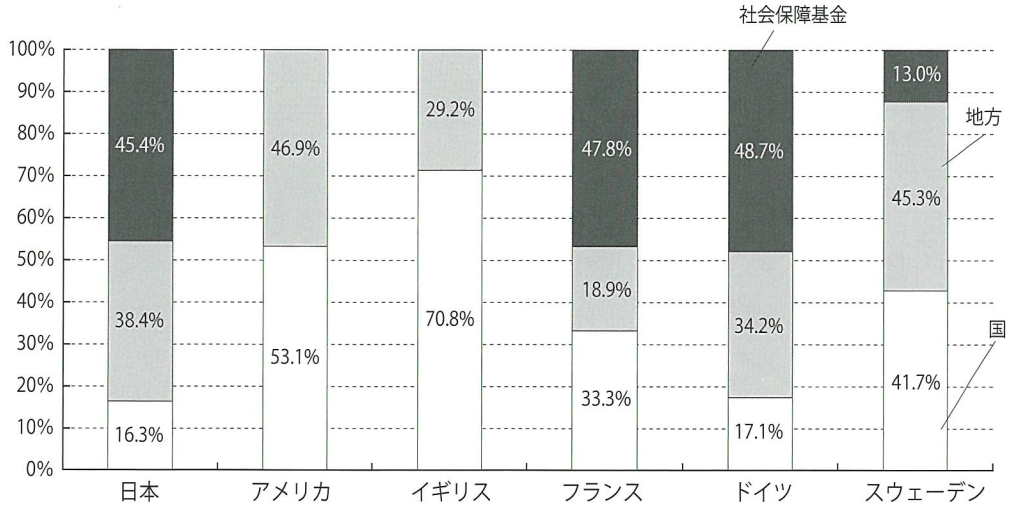
(注) 1. 日本は2012年度(平成24年度)見通し。諸外国は2009年実績。
 2. 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。
 (諸外国出典) "National Accounts"(OECD)、"Revenue Statistics"(OECD)等。
 (出所) 財務省資料。

わが国では、1950年にシャープ勧告に基づいた世界初の「附加価値税(現在の消費税に相当)」が府県税として地方税法に書き込まれたが、国民の反対によりサンフランシスコ講和条約からしばらく経た1954年に一度も実現されることなく廃止してしまった。これに対して、ヨーロッパ諸国ではわが国で附加価値税規定が削除された1954年にフランスで、1967年に西ドイツで、そして佐藤進教授が名著『附加価値税論』(税務経理協会)を刊行された1973年にイギリスでそれぞれ附加価値税(VAT:value-added tax)が導入されている。ヨーロッパ諸国が経済成長期に附加価値税を導入したのに対して、わが国では1989年に至ってからであり、バブル期ではあったものの高度経済成長期は既に過去のものとなっており、直後にバブル崩壊を迎え「失われた20年」に突入してしまう。いずれの国でもカナルがいった「旧税は良税なり、新税は悪税なり」という意識を人間は持つ傾向があるが、附加価値税が新税として導入された際に、ヨーロッパは成長期にあたり比較的

増税がしやすい環境にあったのに対して、わが国で消費税が定着した頃はバブル崩壊を迎え、不況下で社会保障財源確保のために消費税を増税することはかなり困難であったことが、租税負担率を低めに維持せざるを得ない理由の1つであると宮島洋教授などは指摘されている。

図2は歳出純計に占める中央政府・地方政府・社会保障基金の割合を国際比較したものである。財政制度、租税制度、予算制度等は各国異なるために、政府の範囲が各国同一のものになっていない。そのため、各国政府等が各国の制度を前提として編集した統計データをそのまま抽出して比較することは、真の姿を映し出すことにはならない。そのため国連の主導により国民経済状況を国際共通基準に基づいて記述、分析しようとする国民経済計算(SNA: System of National Accounts)を利用する必要がある。これによると、政府の範囲は一般政府と公的企業に大別され、一般政府はさらに中央政府・地方政府・社会保障基金に分けられる。図2から、わ

図2 中央政府・地方政府・社会保障基金の割合の国際比較（歳出純計）



- (注) 1. 計数は2006年(“National Accounts 1995-2006” OECD)。
 2. 歳出純計は、最終消費支出、社会保障移転支出、公債利払いの費用、公共投資(総固定資本形成等)の合計。
 3. アメリカ及びドイツについて、州の支出は地方分として計上。
 4. 各項目毎に四捨五入しており、合計と一致しないことがある。

(出所)「平成21年度東京都税制調査会第1回小委員会 [税財政の国際比較に関する資料]」。

が国は社会保障基金が45.4%ときわめて高くフランス、ドイツとほぼ同じになっており、国民負担率が図1で隣接していたアメリカやイギリスでは社会保障基金が図示されていない。社会保障基金とは、医療・年金保険等の社会保障給付を目的として政府により加入が義務づけられ、政府の強い指揮の下で独立した会計を有する組織と定義され、わが国では社会保険関係の特別会計(年金や介護等)、共済組合・基金等の特別な法人が具体的なものである。わが国の社会保障制度は公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生のうち、社会保障支出総額(給付費、管理費、その他の経費の合計)の9割超が社会保険によって占められていることが知られているが、歳出純計からみた政府の範囲からみてもそれが確認できる。社会保険の大部分を占めるのが年金・医療保険であることから、わが国の社会保障関係費は主として高齢世代に対する支出が多いことが窺えるのである。

これに対して、高福祉の典型スウェーデンでは、社会保障基金は13.0%を占めるに過ぎず、中央政府や地方政府を通じた社会保障の支出もウェイトを占め

ていることがわかる。社会保障給付費で比較すると、GDP比(2007年)でわが国は18.7%であるのに対してスウェーデン27.3%であり、年金支出はわが国8.8%でスウェーデンが9.2%、医療支出はわが国7.6%でスウェーデンが6.4%とほぼ同割合であるものの、介護手当、家族支援、住宅手当、再就職支援といったその他の社会保障給付費がわが国では3.5%に過ぎないのに対して、スウェーデンでは10.5%と大差がある。ここからわが国の社会保障制度が年金や医療といった高齢者に重点を置いているのに対して、スウェーデンのそれは子育てや再就職といった現役世代も含めた広範な年齢層を対象としているとされる。この社会保障制度における受益を及ぼす範囲の違いが、社会保障制度に対する不満や現役世代の将来への不安をもたらしていると考えられるのである。

橋下徹市長率いる維新の会の 社会保障政策

本稿は以上のことを踏まえて、橋下徹代表率いる維新の会の社会保障政策を分析することを任務とし

ているが、残念ながら同会が公式に提示しているのは「維新八策」であり、そこには柱が羅列してあるのみである。そして、橋下市長が各種メディアで現在までのところ述べている見解も存在しているが、公式論評といってよいかは不明であり、また十分に練られたものともいえず、それを軽々に批判ないし評価することも現段階ではまだ難しいといえる。そこで、本稿では「維新八策」に盛り込まれた社会保障と財政に関するテーマについて、橋下市長らの現段階で述べている見解を踏まえながら、その問題点ないし評価すべき点を論じたい。

年金保険をめぐる最低生活保障制度

橋下維新の会のいう最低生活保障制度の創設については、柱を立て始めているものの、制度確立のためには最も重要とされる細部までの検討がまだ十分になされていない。それでも同会の年金改革を一見すると、私有財産処分には国家が介入するという「超」社会主義的な所得再分配とでもいう柱を掲げており、保険制度の基本を逸脱していると考えられる。そもそも年金保険は、高齢というリスクを共同化して分散させるために保険システムを採用しているものであり、保険料を支払った者には将来受給権が発生する仕組みである。温情主義的な発想や民間市場での逆選択（保険契約者が事故率の高い物件や人を選択し逆に低い保険料率を選択すること）を回避する目的から、公的年金を創設してそこに強制加入させ保険料を強制徴収するのである。しかし、結果的に資産形成できた高齢者は保険料を将来掛け捨てにすることを前提とする論は、単に財源確保のための便法とみられ、そもそも同会が提唱している積立方式という年金保険制度自体を大きく崩すものでもある。勤勉に働き節約した高齢者を狙い撃ちに、怠惰に暮らし放蕩した高齢者を厚遇する仕組みになってしまうことも決して否定できない。だから、年金保険自体の基本的枠組みを崩すことは避けなければならないのである。仮に高所得高資産の高齢者からの資金調達を考え

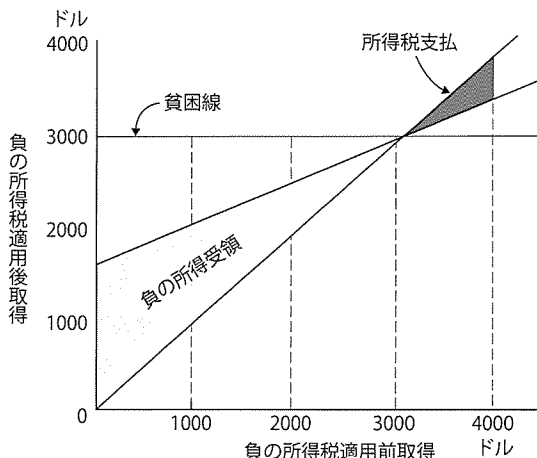
るのであれば、公権力を持つ政府ができ得る租税徴収などの、正当な手段による確保をするのでなければ、保険という仕組みに意味不明な「強引」な装置を単に埋め込むだけになってしまう。

そして、こういう制度が将来待ち受けているとなると、日本人特有の堅実に働き、資産形成する行為に負の誘因が働くようになってしまい、ただでさえ減速しているわが国の経済成長がますます縮小再生産に向かってしまうことも考えられるのである。また、現行の年金制度は周知のごとく、賦課方式になってしまっている。これを積立方式に移行する場合、制度の過渡的な問題が発生する。ある世代（おそらく現在の勤労世代）は現在の高齢世代の年金制度を維持するための保険料を支払いながら、維新の会の提唱する新制度に向けて、自らが高齢者になった際の積立金を支払うという二重苦に苛まれることになろう。将来に対する国民の不安を払拭するためにセーフティネット的仕組みを組み込もうという強い意気込みは伝わってくるのであるが、制度設計にあたっては細部に至るまで検討し、その上で全体を眺め直して吟味を重ねないと、せっかく建てた柱自体を交換しなければならない事態を招来してしまう。殊に年金保険の場合は、度重なる制度変更はいまある問題にさらに屋上屋を重ねる結果になってしまう危険性をかなり孕んでいるのである。

負の所得税・ベーシックインカム的考え方の導入

財政学では有名な考え方である負の所得税構想の源泉は、1943年、イギリスのジュリエット・E・ライズ・ウィリアムズによる全ての国民が国家から一定の社会配当を受けて生活必要部分を保障される制度に切り替えるべきだとする提案が最初のものとされる。これはベーシックインカムと相通ずるものといえよう。そして第2次世界大戦後、ロルフの割戻し所得税案が登場する。これは（総所得×税率）－（定額給付×給付人数）を税額とし、前項が後項より大きければ所得税を納税し、逆は所得税の割戻しになると

図3 負の所得税（貧困ギャップ補填方式）の例



(注) この図で、貧困線を4人世帯で3000ドルと想定して、最低所得保障を1500ドル、負の所得税率を50%とする。負の所得税適用前所得がゼロの人は(3000ドル[貧困線] - 0[負の所得税適用前所得]) × 0.5[負の所得税率] = 1500ドル、所得1000ドルの人は(3000 - 1000) × 0.5 = 1000ドル、所得1500ドルの人は(3000 - 1500) × 0.5 = 750ドルの給付を受けることとなる。

(出所) 佐藤進・関口浩『財政学入門[改訂版]』同文館、2012年(改訂10版)、184頁。

いうものである。これらの提案を経て、負の所得税を最も単純明快に提案したのがミルトン・フリードマンであり、貧困ギャップ補填方式を採用している。図3のように、設定された貧困線と負の所得税適用前の所得（自ら獲得した所得）の差を縦軸で測られるように完全に補填するのではなく、その一部（図3の例では50%）を補填する方式をとっている。このように貧困ギャップを完全に補填しないのは、①政府の財源節約、②全額補填による労働誘因減少（補填が充実していると働こうとなくなる）の回避のためとされ、それらが利点といえる。この場合、貧困線と負の所得税額との差額は自助努力により賄わせようということになる。

なお、負の所得税とベーシックインカムは制度的に、①支給単位（個人か世帯か）、②資力調査の有無、③支給時期（事前か事後か）の相違があり、橋下代表の想定している仕組みが、これら制度の理論的側面を熟知したものでないと批判する見解が多い。そして何より問題なのは、現役世代の負の所得税制の財源は所得税、一定年齢後の負の所得税制の財源は所得税に積立金を加えたものとし、一定年齢後の給付金はストックを考慮して支給停止があると大枠を

大胆に提示しているものの、①一定年齢がいくつなのか、②最低所得がいくらなのかは、「税収全体からはじいていく」と最も肝要な部分を曖昧にしている。これは経費削減をして行政改革を進めるといっても実現できない従来型の政治姿勢を繰り返す危険性がある。また、橋下代表は医療、年金等についても受益と負担関係を明確化し保険料をはじくとしているが、方向性は評価できるが、いかなる保険料が具体的にはじけるのかという最も核心部分が後回しとなって制度として確立できるかがかなり不明確である。

佐藤進教授はかつて負の所得税構想は1つのアイデアではあるが、実行上のメリットは必ずしも高く評価しえず、貧困問題は社会保障給付充実の形で行われるべきで、それは税制との関連で取り上げねばならない問題と論じている。こうしたことから、負の所得税による失業保険、年金、生活保護の一本化という一見斬新に思われる橋下構想はその具体策を注視する必要があるのである（なお余談になるが、橋下代表が20年程前在学当時には、平田寛一郎教授の「財政学各論（租税論）」が開講されており負の所得税に関する講義がなされていた。これが契機でこの種の考え方を政策に

生かそうとしているのであれば大学を単なる学びの場で済ませているわけではないのでその姿勢は高く評価したい。

社会保障の観点から見落とされている 保育政策

わが国と比べスウェーデンで福祉が充実している一因に、高齢世代だけでなく現役世代にも広く社会保障の恩恵が及んでいることを前述した。「維新八策」では現役世代に大きくかかわる保育政策は、労働政策に関連した女性労働力の活用とところで枝葉的に記載されているのみである。そして、財政事情との関係でそのような政策を進めざるを得ないのではないかと思われるが、橋下市長は保育料軽減見直し、民間保育所職員給与改善費廃止、学童保育補助金廃止といった住民サービスの切捨てを進めているという批判が存在している。橋下代表は子宝に恵まれ自らの子育て経験やその夫人の姿を見続けているはずであるが、今後のわが国を担う次世代をいかに育成するかという像が「維新八策」等では明確になっていない。

子育てにあたり、世論は単に待機児童解消のために保育所増設の大合唱を繰り返しているように見える。この姿勢は、子どもにとって何が最も大切であるかを見失っている。子どもにとって母親は父親以上にその子どもの将来を決定づける偉大な存在といってよい。誰もが「お母さん」と心で叫んだ経験を有していることがその証ともいえる。

わが国の子育て政策で最も問題なのは、母親が子育てに専念できる環境が整っていないことである。子育てをするためには職を辞さなければならない場合が多く、再就職も不可能に近い。近年、陰湿な子どものいじめが社会問題になっているが、その背景には子どもの成長過程での母性愛欠如もその一因にあげられている。また現在、女性の社会進出を支えると称して採られている方策は保育所増設であるが、これには多額の資金を必要とし、特に市町村財政を圧迫することにもなる。こうしたことを考えると、女性は社会にとっての労働力として重要であるばかりでなく、む

しろ次世代を担う子どもを育てる支柱であることを忘れるべきではない。女性が生涯にわたって柔軟な勤務ができる体制を一日も早く確立することが国政としては最も急務であるといえる。

その点で、「維新八策」は因果関係が逆ではないかと指摘できる。女性の労働力を活用するために保育政策を充実するのではなく、次世代を担う乳幼児ないし児童を母親の下で育てる子育てを充実させるために、女性労働力を子育てのない時期にいつでも再活用できる雇用体制を確立すべきなのである。偉大な力を持つ母親ないし女性を適材適所で女性の生涯にわたり貢献してもらうことが、わが国の次世代を育成する育児政策上もプラスであり、単にハコモノである保育所を増設するといった財政赤字に拍車をかけるようなことも回避できるといえよう。そして出生率の上昇につながる可能性も大きいので、年金問題の解決にもやや貢献できるかもしれないし、いじめ問題等の教育政策にも寄与する。もちろんひとり親の家庭なども存在し、母親が育児に物理的に関与できない場合もある。むしろそういう家庭の子どもにこそ、十分な愛情のある保育を公共部門が提供すべきなのである。子育て経験豊富な橋下代表にはぜひともこの子育て政策については熟考願わなければならない。

巨額の財政赤字と少子・超高齢社会時代に山積している問題を、メディアを通して国民に訴えている威勢のよさに比例するように、いかに具体的に解決すべく制度をデザインできるか、そしてそれぞれの問題をいかに関連づけて効率・公平の観点から時代の要請に沿えるように解決する具体的方策を示せるかが、橋下維新の会の今後の行方を決定づけると思われる。■

《参考文献》

- 金子勝・神野直彦『失われた30年 逆転への最後の提言』NHK出版、2012年。
- 宮島洋・西村周三・京極高宣編『社会保障と経済2 財政と社会保障』東京大学出版会、2010年。
- 山崎加津子「スウェーデンの社会保障制度に学ぶ」『大和総研調査季報』2011年。

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う、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。■

