

II. 自由研究

現代教育経営と中央教育行政の役割

——臨教審教育行政改革の検討から——

岡山大学 北 神 正 行

はじめに

1980年代は「教育改革の時代」といわれ、しかもその改革は、公教育経営全般の根本的見直し、変革を要求するものでもある。その意味では、公教育経営の責任を担う教育行政の改革がその成否の鍵を握るものでもあり、現代教育改革は同時に教育行政改革であるといっても過言ではない。「社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現」（臨時教育審議会設置法第1条）を目指すことをその使命とした臨時教育審議会（以下、臨教審）が、教育行財政改革を大きな柱として掲げ、文教行政の根本的改革の必要性を提言したのもそうした意味あいからであるといえる。特に、臨教審の教育改革は「教育の自由化」論に代表されるように、これまでの「公教育」への批判をひとつの観点として有していたのである。そのことは、当然に公教育経営を担う教育行政、その中心としての文部者による文教行政の責任を問うものであったのである。⁽¹⁾

では、文教行政をいかなる原則でどのように改革しようとしているのであろうか。そしてそのことは、公教育経営にどのような変化をもたらそうとしているのであろうか。ここでは、そうした点について検討を加え、国民の教育を受ける権利を公的に保障するという意味での公教育の責任を有する中央教育行政組織である文部省の現代教育経営において果たすべき役割・機能といった点について考察することを目的とする。

1. 臨教審教育行政改革の基本原則

臨教審は、教育行財政改革にあたっての見直し点と改革視点として次の3点をあげている（『教育改革に関する第2次答申』昭和61年4月23日）。

- ① 従来の教育行財政全般にともすると見られがちであった過度の画一主義、瑣末主義、閉鎖性等を打破して、教育の実際の場での創意工夫による教育の活性化と個性重視の教育が実現できるよう、許認可、基準、助成、指導・助言の在り方の見直しなど、大胆かつ細心な規制緩和を進める。
- ② 教育を行う側の国・公・私立の各学校、都道府県・市町村の各教育委員会、地方自治体等の自主性、主体性、責任体制を強化する方向を重視し、教育における自由・自律、自己責

任の原則の確立を目指す。

- ③ 教育を受ける側の児童，生徒，学生，両親等の権利と意見を十分に尊重し，能力に応ずる機会均等と個別的な教育需要に弾力的に対応し得るよう，学校体系の多様化，学校・家庭・社会の諸教育機能のネットワーク化，年齢制限・資格制限等の緩和，例外の承認など，多様な選択の機会を拡大する。

このように，臨教審は大幅な行政規制の緩和，教育機関と地方教育委員会の自主性の確立，教育を選択する機会の拡大，多様化こそが教育行財政改革で目指すべき方向でなければならないとしたのである。そして，「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・自律を重んずる」という基本原則を提示したのである。

さらに，最終答申では文教行政改革の不可欠な観点として，つぎのような3点を指摘し，具体的な改革施策として文部省の「政策官庁としての機能の強化」をはじめ8項目にわたる提言をしている（『教育改革に関する第4次答申』昭和62年8月7日）。⁽²⁾

- ① 「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」という教育行財政改革の方向に即し，文教行政を担う各関係機関の自律性と自己責任，当事者能力の強化の観点に立った文教行政
- ② 学校教育体系の肥大化に伴う弊害を是正するとともに，生涯にわたる国民の多様かつ高度な学習需要にこたえ得る生涯学習体系への移行を目指した文教行政
- ③ 国際化，情報化，高齢化を含む社会全体の成熟化など21世紀へ向けての経済・社会の急激な変化に積極的に対応し得る文教行政

こうした一連の教育行財政改革に流れている基本原則は，いわゆる「教育の自由化」という理念である。⁽³⁾それは「教育の全分野における『個性の尊重』『多様性の尊重』『選択の自由』の拡大の総称」⁽⁴⁾とか，「教育に対する国家統制・許認可・規制等の緩和」⁽⁵⁾などとして提起されたものである。そこでの論理は，教育の画一性と硬直性を打破するためには，教育の個性化と多様化，選択機会の拡大を実現することが重要であり，それを可能にするためには教育に対する公的規制の大幅な緩和が必要であるとするものである。「教育改革の突破口としての規制緩和・撤廃」⁽⁶⁾は，それを端的に示すものだといえる。

2. 文教行政改革の理念と内容

こうした教育行財政改革の基本方向のなかで，文教行政改革，とくに文部省の機能や役割とかがわかって提起されたのが，「政策官庁としての機能の強化」と「許認可行政と指導助言の見直し」というものである。

最終答申によると，国際化，情報化などの時代の変化や新しい教育需要に積極的に対応できるように文部省の政策官庁への脱皮を求めている。具体的には，①文部省組織機構の見直し，②所

轄研究所の活用，③各種審議会の改善，④行政課題に応じた関係省庁との連携，の4つの観点から政策官庁としての機能強化を提言している。そして，こうした改革を通してこれまでの監督官庁，許認可官庁から政策官庁としての比重を高めることを行政の基本に据え，自らを外にひらき，発想の柔軟性を育んでいくべきであることを求めている。

では，なぜ今「政策官庁」なのであろうか。そうすることが公教育経営の活性化にとってどんな意味があるのであろうか。

答申では政策官庁とはいかなるものであるかを一言も述べておらず，その意図するものが何かについて言明することはできないが，政・財界からの文部省批判をその背景とするものであることは，1970年代から80年代にかけての資本の教育に対する要求等から容易に推察しうるものである。例えば，オイルショック以降の不況克服過程にみられた企業の海外進出との関係で問われた教育に対する要請（例えば日本文化，日本的企業精神の育成等）や不断の産業構造の再編に耐えうる労働力の養成といった教育政策要求が，経済同友会「多様化への挑戦」（1977年），関西経済同友会「教育改革への提言」（同），同「人づくりへの提言」（1983年）などにおいて，今日の偏差値教育への批判として主張されていた。また，自民党も同じ時期，教科書問題，教員問題，高等教育問題など5つの小委員会を設置して多元的な教育政策の立案に着手していた。

こうした動きは，教育政策課題の緊急性に対する文部省の対応の遅さ，組織や機能面での不十分さへの批判・不満を背景とするものであった。すなわち，「将来の政治，社会，行政などの中で，教育の占めるウェイトはますます増大していこうから，こうした条件を考慮に入れると，中央において教育行政を担当する文部省の役割や機能においては，この際，根本的な再検討が必要である。現在の文部省の機能はかなり曖昧である」⁽⁷⁾との認識が示されていたのである。

以上のような点から考えるならば，今回の文部省の政策官庁としての機能強化に関する提言についても，「21世紀へ向けて経済・社会の急激な変化に積極的に対応し得る文教行政を展開する必要がある」（傍点・筆者）との立場から，これまで以上に「政策官庁としての比重を高め」，それを「行政の基本に据える」として，政・財界による教育要求にみあう政策の立案とその推進機関としての一層の役割発揮を文部省に担わせようとしていると捉えられる。しかし，そのことは，1950年代以降いわゆる「逆コース」政策の進展の中で，能力主義教育に代表されるような政・財界の教育要求を受けとめ，政策化，実現化していったことを彷彿させるものであり，現行教育法原理が要請する中央教育行政・文部行政の政治的中立性からの逸脱をますます強めることになる危険性を秘めているといえる。教育行政の任務は，あくまで国民の教育を受ける権利を公的に保障するという意味で有する公教育経営の責任を，教育条件の整備確立に徹することによって果たしていくということを再確認する必要があるだろう。

また，政策官庁化への具体策として，所轄研究所の調査研究機能の充実・強化をあげ，とくに国立教育研究所についてはこれを改組してシンクタンク化し，文部省の政策立案に資するようになることが提言されているが，ここでも基本的に踏まえなければならないことがある。

それは、研究機関の存在価値を踏まえた上での研究機関と行政との関係確立ということである。政策官庁としての機能を強化していく上で不可欠なことは、政策形成にあたって必要な科学的データの開発や専門的能力の調達ができるということである。⁽⁸⁾ その点で、国立教育研究所のシンクタンク化はひとつの具体的案であろう。シンクタンクが設けられることによって、いままでの責任や立場を越えて、より科学的で実証的なデータをもとに教育の現実や問題点を分析し、社会の変化や国民のニーズに応えうる文教政策を考え合うことが可能となるからである。そのことが教育政策の科学化にもつながっていくと考えられるからである。

ただその場合、文部省の意にそのような調査研究では研究機関としての存在価値はなくなり、研究の偏りと停滞を招くばかりか文教行政の活性化にもつながっていかないことに留意しなければならない。研究機関の存在価値は、国民の権利を保障すべく研究の自由を国家が保障するところにある。

こうした点を踏まえるならば、国立教育研究所を含め各種の調査研究機関の在り方として、文部省の政策形成とタイアップしつつも、しかし政策形成のデータバンクということでは主体的で独立的な関係として維持されなければならない。研究機関としての主体性と自律性を保持しながら、文教政策の形成への科学的で実証的なデータを提供するという関係のもとでの両者のネットワーク化、システム化が必要なのである。そうした基本原則に立った、両者の関係確立が政策官庁としての機能強化につながっていくといえよう。

文部省の政策官庁化への脱皮とあいまって指摘されたのが、「許認可行政と指導助言の見直し」である。許認可については、規制緩和をさらに進めるとともに、文部省や地方教育委員会の「権力的姿勢」や「不親切な態度」の改善を求めている。確かに、文部省の許認可事項は他の省庁に比べて少なく、むしろ事業官庁、補助金官庁であるとする指摘もあるが、⁽⁹⁾ 最終答申も指摘するように、文教行政の対象は「本来自由を尊重する、規制のなじみにくい分野」である。それゆえ、より教育現場に近いところへの権限委任と教育関係者の教育参加への道が開かれていることを保障することが、教育経営の活性化に向けて不可欠であるといえる。

こうした点は、指導行政の在り方にも密接にかかわっている。最終答申は従来の指導助言について、「本来の機能以上に指揮監督的にとらえられている場合があり、また、過度に形式的な法律解釈論や通達に依拠する傾向があったこともあり、瑣末にわたりしかも強制的影響が強い感は免れない」と厳しく指摘している。今の教育行政が「上意下達」と「事なかれ主義」で支配される傾向があり、このことが教育の営みを硬直化させ、画一主義にもつながっていることはまぎれもない事実である。

では、教育行政における本来の指導助言とはどのようなものなのであろうか。岩下新太郎によれば、「教育指導行政とは、人間の発達および教育の本質理解に根ざした、非権力的な、人格・識見による指導助言行政である」⁽¹⁰⁾ とされる。そこでは、公教育経営における教育の営みと公権力作用、教育的行為と行政的行為、教育の自由と国家の統制、等の対応する2者の関係構造

において、前者の立場、すなわち「教育の論理」に立って両者の望ましい関係の形成を図るところに、指導行政の意義が見出されるのである。

文部省を内実ともに政策官庁として再編し、公教育経営を活性化していこうとするならば、「教育の論理」に即した指導行政の機能はこれまで以上に重視されなければならないといえよう。

3. 教育経営の活性化と教育行政の課題

以上、臨教審による教育行政改革、とくに文部省の担う文教行政改革について検討してきたが、最後にそれらを踏まえながら、教育経営の活性化に向けての教育行政の課題についてみてみよう。

現代国家における教育行政は、一方において教育の機会均等の実現を図ることを基本課題としながら、同時に高度に組織化された社会における教育需要の多様化に対応すべく教育の組織化・更新を図っていくことが求められている。そして、そうした過程のなかで公権力による教育関与が一層拡大し、教育行政は行政裁量の拡大強化のなかで法の執行や規制作用にとどまらず、立法的機能を含みながら、助成作用や実施作用を通じてより積極的に教育の営みにかかわってきている。それゆえ、教育を含め国民の生活と生存が行政への依存を強めつつある現代にあっては、何を行政の基本に置くのかによって、そのあり様が一変するのである。

確かに、今日の教育行政に求められているのは、急変する社会情勢に対処し、量的に増大しかつ質的に高度化しつつある教育需要に的確に対応し、かつ生涯学習体系への移行という観点を有する長期的、総合的な文教政策を樹立し、これを効率的に実施することであるといえる。しかしそれは、国民一人ひとりの教育を受ける権利を公的に保障しようということを前提的条件としているものであることを忘れてはならない。教育基本法第10条が規定する教育行政の基本的役割は、そうしたことを意味するものだといえる。

とりわけ、教育行政という価値的・精神的・文化的な側面にかかわる行政にあっては、基本的人権の尊重等の憲法的価値に即した国民の福利や権利、人権の保障と実現のために行われるものであるという基本原理を改めて確認し、その位置づけをより確固たるものにしていく必要があるといえる。それが、教育行政に課された国民の教育を受ける権利を公的に保障するという公教育経営の責任を果たしていくことにつながっていくのである。

こうした観点に立つならば、中央教育行政組織たる文部省にまずもって求められることは、政策形成過程をより開かれたものとし、教育行政の民主化を図り、教育をめぐる国民の総意を反映するシステムと合意を形成するシステムをつくり出し、真の意味での政策官庁へ脱皮していくことである。教育行政は、国民の教育を受ける権利を保障していくために必要な諸条件の整備をなすことをその基本的任務とするものであり、その任務を果たしていくには、政策形成のなかに国民・社会各層、団体からの様々な教育利害や要求を調整し、それらを反映させるシステムをつく

ることが必要不可欠である。と同時に、教育行政は価値的・文化的領域にかかわる意思決定が多く、教育にかかわる専門的知識・技術を必要とする度合いが強いという側面を有することから、その意思決定にかかわる専門技術的能力を公正に調達、反映させるシステムをつくることが重要なのである。

教育行政は、あくまでも国民の教育を受ける権利の保障にかかわって、教育の自主性と専門性の確立を目指す教育条件整備をその任務とするという基本原則を踏まえ、真の意味での公教育経営への責任を果たしていくことが求められているのである。それが教育経営全体の活性化を促進し、国民のための公教育経営の展開につながっていくといえよう。

(注)

- (1) 臨教審委員であった香山健一は「許認可官庁的体質から政策官庁的体質」への脱皮を内容とする文部省解体論を発表している（香山健一「文部省解体論」『文芸春秋』1985年6月号）。
- (2) 「文教行政」改革として提言されたものは次の8項である。1. 政策官庁としての機能の強化、2. 生涯学習体系への移行への積極的対応、3. 許認可行政と指導助言の見直し、4. 教育委員会の活性化、5. 私学行政の推進、6. 高等教育および学術行政の推進、7. 文化行政の推進、8. 教育関係諸団体の自主性の確立。
- (3) 代表的のものとして、世界を考える京都座会編『学校教育活性化のための七つの提言』（PHP研究所、1984年）がある。なお、教育の自由化論の系譜及びその到達点、その批判的検討については、三上和夫『教育改革の視野—臨教審と教育学』（同時代社、1986年）が詳しい。
- (4) 香山健一・委員提出文書「文部省改革の必要性に関する考察—『反自由化論』批判」（昭和60年1月30日）。
- (5) 香山健一・委員提出文書「『教育の自由化』論争の歴史的意義」（昭和60年5月8日）。
- (6) 政策構想フォーラム「学校教育行政の行革提言—教育改革の突破口としての規制緩和・撤廃—」（1985年5月9日）。
- (7) 自民党研修叢書10『教育の新しい方向』、147頁、1979年。
- (8) 市川昭午は、文部省の政策官庁化を図るためには、「文部省と直轄研究所との連携強化といった安直な方法ではなく、より総合的な教育研究開発機構の整備が不可欠」とし、その機構の役割・機能として「合理的な教育政策立案の基礎資料となる科学的データを開発できること、従来の法令や通達によるのとは別に政策と実践とを結びつける新しいチャンネルとなること、教育の実際に影響を及ぼすさまざまな機関や関係者の協力を得られること、国・地方・学校など特定の視点でなく、教育システム全体の観点に立てること、政策立案に対してでなく、教育実践にも役立つ研究成果や情報を提供できることが必要」と述べている（市

川昭午「教育改革と行政機構の再編」『日本教育行政学会年報・14』18頁，教育開発研究所，1988年）。

(9) 市川昭午『教育サービスと行財政』29～37頁，ぎょうせい，1983年。

(10) 岩下新太郎編『教育指導行政の研究』9頁，第一法規，1984年。