

国の教育行財政－文部科学省と教育政策過程

1. 文部科学省の組織と人事

(1) 文部科学省の組織構成と特徴→資料図を参照（中央省庁の再編で、文部省と科学技術庁が統合し「文部科学省」平成 11 年）

- ①分野別＝局単位、局内部における担当課単位ごとの縦割りが強く、全省横断的な全体的な政策調整が脆弱。但し、1987 年の臨時教育審議会で「政策官庁としての機能強化」が謳われ、政策課が設置
- ②政策の企画・立案から成熟→政策決定までのスパンが総じて長いという特徴（教育という教育行政の特徴や広範な現場を抱えている等を背景に）

(2) 文部科学省職員の構成と人事

- ①人員 関連施設等職員 14 万人弱 本省 2000 人弱
本省職員＝キャリア 300 人前後、専門職員 200 人程、ノンキャリア千数百名程
- ②キャリア組の昇進昇格パターン
 - 1) 部局各課の法規・企画事務（2～3 年ほど）
 - 2) 係長（8 年ほど） →3) 都道府県等へ課長職として出向（2 年ほど）
 - 4) 本省へ課長補佐で戻る →5) 企画官、室長
 - 6) 課長（入省 18-20 年程度）：ここから本格的な振り分けがスタート
本省でキャリアアップ＝「花の三課長」＝総務、財務、人事、（政策）
外部に出る＝大学事務局（長）
 - 7) 審議官（各局の審議官、官房の審議官）、部長
 - 8) 局長 → 9) 総括審議官 →10) 事務次官
- ③ノンキャリア
- ④仕事の分担－キャリア組とノンキャリア組の役割分担、確執

2. 国と地方の教育行財政上の役割分担

(1) 教育行財政の地方自治原則と国の役割＝機会均等＝ナショナルミニマムの確保

戦後教育行財政の法制度の原則をみてみると、地方自治の法制原理、教育（行政）の地方自治原則の確認をしたうえで、国、都道府県、市町村の役割分担が行われている。

日本国憲法や地方自治法 義務教育は地方の自治事務

学校教育法 第 5 条 （学校の）設置者負担主義・管理主義

地方財政法 第 9 条 地方公共団体がその全額を負担する経費－教育

* 旧文部省設置法 第 6 条 文部省の権限

2 項「文部省は、その権限の行使に当って、法律に・・・別段の定がある

場合を除いては、行政上及び運営上の監督を行わないものとする」

新文部科学省設置法では、自治体への関与等の規定はない→新地方自治法で一括
(国による自治体への関与の在り方については第3回目で言及)

- ・市町村＝義務教育学校の就学・運営・設置、教職員の服務監督、等
- ・都道府県＝1)広域的行政事業＝高等学校・養護学校等の就学・運営・設置
2)義務教育学校教職員の給与 1/2 負担＝教職員の任免権
3)市町村への支援・援助
- ・国＝国の教育・研究機関の設置・運営（国立大学等）
教育のナショナルミニマムの設定と維持・向上（義務教育学校教職員給与 1/2
負担、学校建築負担、就学奨励等の財政負担や教育課程の基準設定、等）
地方自治体の教育事業や学校法人への支援・援助（補助金、等）

これらの規定からは、

- (1)教育は地方の事務でありその管理運営の権限は地方に帰属すること、
- (2)地方の教育に要する経費は当該地方自治体の負担で賄うという設置者負担主義の確認（学校教育法第5条、地方財政法第9条など）、
- (3)国と地方は対等な行政機関であり法令に特別の定がある場合を除いては関与等をおこなわない、等の地方自治の原理を法認しているが了解される。

しかし、他方、教育の機会均等保障や適正な教育水準・内容の維持といった要請による国のナショナル・スタンダードの設定、又、地方自治体や学校間の格差是正や支援・援助の必要等における国や都道府県の役割・機能も期待されていることもあって、国、都道府県、市町村の関係はそうした原理原則では律しきれない面も有する。

* ←その運営や連携・協力の在り方が検討課題（第3回目で）

（2）文部科学省の仕事と権限

文部科学省の担っている仕事と権限は、「文部科学省設置法」第4条（文部省の所掌事務）等に規定、その活動を整理するとおおよそ次のように分けることができる。

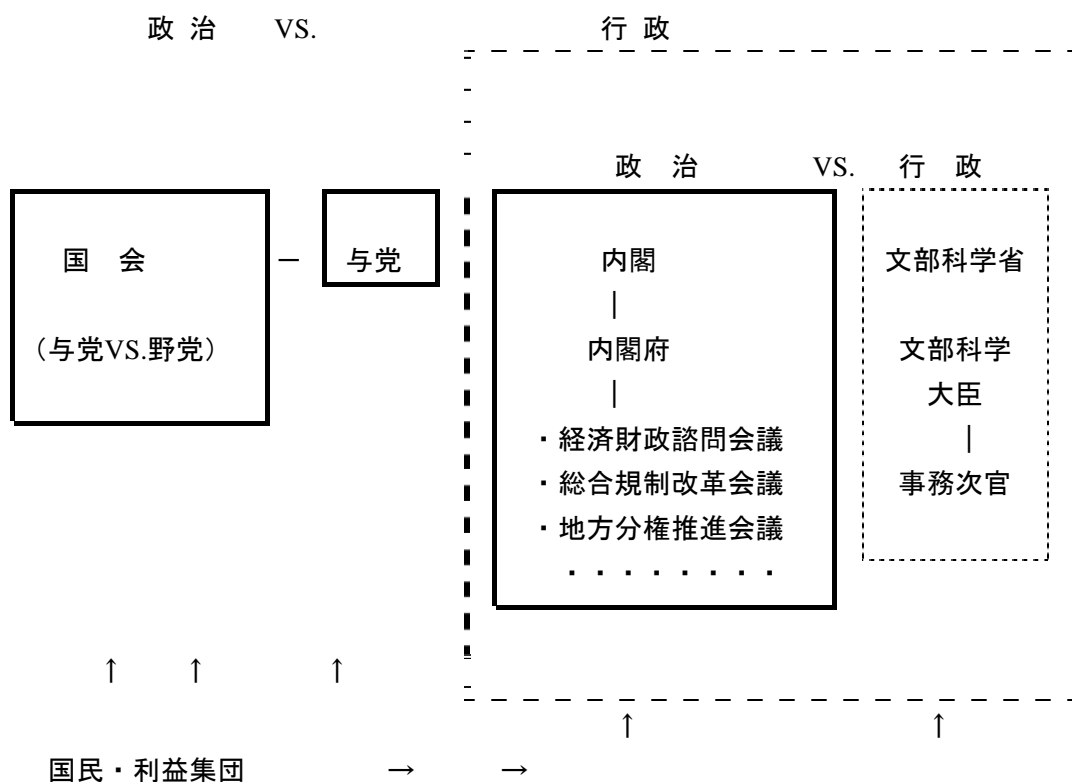
- (1)規制－権力活動＝義務設置以外の公・私立学校の設置認可・変更・閉鎖命令等、教科書検定等の「法定受諾事務」（平成12年4月までは教育長の任命承認、学級編制標準の設定、就学事務、等も。これらは分権改革による分権一括法成立で廃止・自治事務化された）などで、国が国民、住民、法人等に一定の義務を課したり、ある行為の禁止・制限をしたり、又、許認可などをおこなう。これは、国民・子どもの権利を平等に保障する国の責務として付与されてきたものであり、その遵守を確保するために国の事務とされ自治体や法人へに関与が容認される。
- (2)支援・助成活動＝地方、学校法人等の教育事業を国が資料・情報の提供、研修、負担金・補助金などで支援、奨励、振興していくものである。
- (3)事業活動＝国立学校、研究所・機関等の設置、維持・運営・管理等、国が自ら直接に教育事業の主体となっておこなうものである。

以上のような文部省の仕事と権限については

- ①規制＝権力作用は他の省庁と比べた場合には小さい（許認可権限の数が少ない：旧・運輸・通産省が1900件以上、旧・農水・大蔵・厚生省が1000件台～1300件台に比べ、文部科学省は300数十件となっている）→教育事業の大部分は地方・法人（私立学校）が担っており、国＝文部科学省の仕事は、それら地方・法人の担っている教育活動にたいする支援・助成が中心である。
- ②自治体・法人への支援・助成活動で目につくのは負担金・補助金であり、文部科学省所管予算の70数%が地方・法人への助成金に占められ文部省が「補助金官庁」といわれる所以ともなっている。*→資料・文部省所管予算を参照

3. 国の教育政策過程と文部科学省

(1) 国レベルの教育政策過程＝教育政策の決定をめぐる政治と行政



政策決定過程における主要なアクター

- ①政府内部＝・内閣、・政権与党における党中央、・政権与党における文教族、・文部科学省、・野党
- ②教育行政機関＝都道府県・市町村教育長や教育委員会の連合組織、各種別の校長会・教頭会、等の職能団体
- ③民間＝教職員組合、PTA、各種民間教育組織・団体、等

(2) 教育予算編成＝政策形成過程－与党・利害関係機関・団体等の調整過程

1) 内閣の基本方針

↑↓

2) 政権与党

政権党や野党各党には、各行政分野の政策形成・決定の機関がある。政権与党の政策調整と決定機関として、総務会と政務調査会は重要。

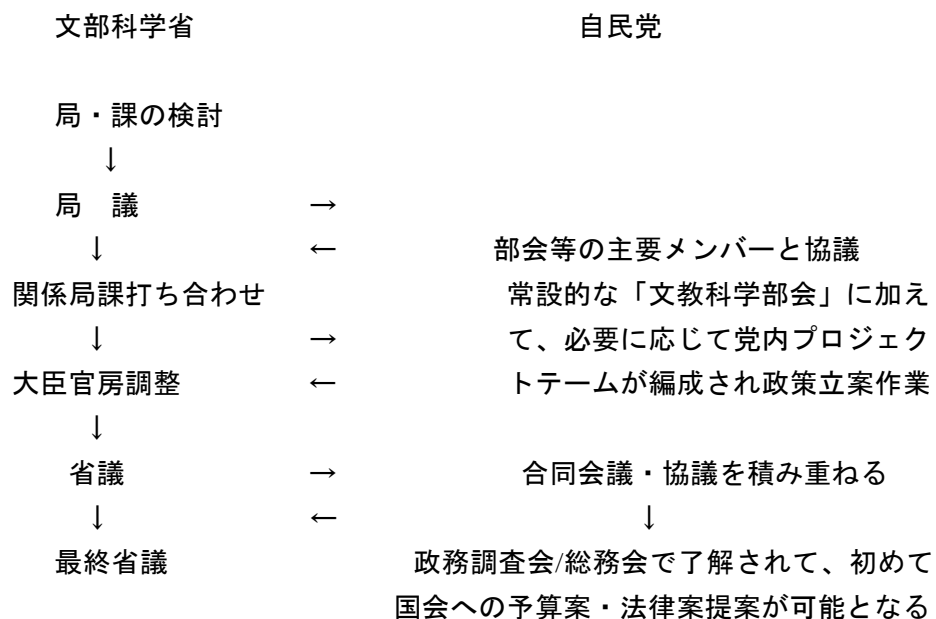
- ・総務会＝最高決定機関、国会提出法案等の承認
- ・政務調査会（政調）は、中央省庁の機関に対応して各専門部会があり、教育には「文教科学部会」（主に、短期的な教育政策や毎年の文教予算編成に発言力をもつといわれている）
- ・文教制度調査会＝自民党の中長期的な教育政策を検討する機関（歴代の文部大臣経験者などで構成）

旧来は、政調・文教部会と文教制度調査会が、上記のように区別されていたといわれているが、近年が合同とか重複して運営されているとも。

↑↓

3) 文部科学省

①省内局部



* 予算編成以外に、自民党の文教部会や制度調査会の「学習会」には、関係局課の課長・課長補佐が恒常的に出席し、意見交換や調整する。また、教育関係法律（改正）案を国会に提出する際には、自民党政務調査会の「了解」を得なければ国会提案ができないので法律（改正）の国会提出が絡むと政務調査会（部会）／総務会の発言力は決定的となる（自民党三役＝幹事長、総務会長、政調会長）。

②文部科学省内の審議会、研究協力者会議、等

- ・ 諮問機関として中央教育審議会
- ・ 教育問題のある特定テーマでより専門的な検討は、〇〇研究協力者会議が近年多用されてきている。これらは委員（専門委員）だけの審議の場ではなく、関係団体・機関・者からのヒヤリング・調査等も多く行われ、関係の意見集約や情報収集の場、利害調整の過程ともなっている。

(3) 日本の（教育）政策決定過程とその特徴

—L.Schoppa の多元主義モデルと「（教育）下位政府」による強固な政策共同体
＝政策ネットワーク—

①アクター論におけるエリート主義モデルから多元主義モデルへ

- 1) 1960年代頃までは、アクター群の中でも、一部のエリートのアクターのみが突出した力を有し政策決定過程を支配してきたという見方が一般的であった。いわば、こうしたエリート主義的な政策決定過程モデルが、エリートの象徴として官僚制優位論を生みだし、中央官僚が主導する集権的な政策決定とという印象を長い間流布させてきた。ただ、この頃までは、自民党には文教族は存在しなく、教育問題はもっぱら日教組対策等の治安対策として関心、他は文部省に任せるというスタンス
- 2) 1960-70年代の大学「紛争」後に、自民党内部に文教族が誕生。また、高度経済成長と社会的成熟を経る過程で社会諸組織の叢生と組織化、地方政治の活性化等がすすみ、確実に、政治的権力の社会的分散化が促され政策決定過程に参入するアクターが飛躍的に増大した。教育関係の利害関係団体の組織化等で教育政策過程も、多様なアクターの参入がみられるようになる＝多元化＝どのアクターが「主導」的かを巡る論争

②多元主義モデルによる教育政策決定過程研究—ショッパの見方—

ショッパの研究で、1970-80年代の「多元的」な教育政策過程の特徴と構造を次のように指摘。

- (1) 多元的なアクターが時々の情勢や政治力学の中で不安定、流動的に動いて政策決定にかかわるのではなく、一定のパターンの中で政策決定に参画している
(パターン化された多元主義)
- (2) 多元的なアクターを一定のパターンに組み込んでいるのが、日本でとりわけ強固に形成されている下位政府システム (sub-government)であること（下位政府システムとは、行政各分野の利害に関係して、各省庁官僚と政権与党内部における各政策分野の利益集団である族議員と、それら政策分野に関係する官・民の利益集団から成る各行政分野の利益団体ネットワークをいう）
- (3) 下位政府システムは、多くの国々にも存在するが、日本の政策決定過程において下位政府の役割が特に強固であった理由は、自民党の長期政権が続いたことにある—どこの国でも各行政分野の利益団体ネットワークは存在するが、政権交代が頻繁にある国では、その利益団体のネットワーク化はより緩やかで流動的性格をもつが、政権交代

の機会が乏しい国では、一党の政治権力（及び反対党のそれに）にその利益団体がより強く一体化される傾向となる

こうして、ショッパは、

第一に、日本における旧来の教育政策決定が、自民党長期政権の下で「現状維持指向」を強めていった自民党文教族と文部省を軸に、その単一所管省庁をトップとした狭い教育業界（教育下位政府）の内部で行われてきたこと、

第二に、その教育業界（教育下位政府）から除外された教育関係の利益団体（日教組等）は、政権与党とは異なる野党を軸に政策要求を集約せざるを得ず、その結果、教育政策は厳しい政治的対立という要素を内包することになったこと、その結果、

第三に、日本の教育政策の「改革」は、教育業界（教育下位政府）内部の力学とそれに対する外部勢力の参入の成否－影響力行使の有無にかかっていたこと等を指摘する。

（４）近年の教育政策決定過程と構造の変容

1980年代の行政改革を通じて、農業、国鉄等の行政分野では、外圧（国際的圧力等）もあってそれら業界外からの外部勢力の政策過程参入と強い影響力行使があつてそれら政策等が大きく変化したが、教育分野では、教育業界外部からの働きかけもその強く閉じられた教育業界の政策決定過程の壁を打ち破ることができなかつたと評価。

しかし、1990年代の自民党単独政権の崩壊と在野、連立政権による政権復帰、等の政治地図の変化と、文部科学省と日教組の「和解」、2000年以降の中央省庁再編と分権・規制改革は、そうした旧来の教育政策決定の構造を変えることになった。

- (1) 連立政権を構成する自民党以外の与党の発言力強化
- (2) 内閣府（分権改革推進会議、経済財政諮問会議、総合規制改革会議、等）の発言力の強化 VS. 政権与党の「族議員」、文部科学省、教育下位政府
- (3) 規制改革における特区推進＝特区構想で、新たな政策手法（評価委員会による特区構想の全国化）→担当省庁・族議員を経由しないで教育政策の立案・具体化
- (4) 分権改革により、中央省庁の定める基準の大綱化・弾力化→首長の発言力が強化され、文部科学省→教育委員会というルートとは異なる自治体の教育政策の決定が拡大

（参考文献）

- ・ 斎藤諦淳『文教行政にみる政策形成過程の研究』（ぎょうせい 1984年）
- ・ 前川喜平「文部省の政策形成過程」（城山英明、編著『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部 2002年）
- ・ レオナード・ショッパ（小川監訳）『日本の教育政策過程－1970～80年代教育改革の政治システム－』（三省堂 2005年）

3. 分権改革と国の行政制度改革

(1) 分権改革の経緯と基本方針

1995年6月に地方分権推進法（5年間の時限立法）が制定され地方分権推進委員会が同年7月に設置（委員会の分権改革理念と改革課題を表した最初の報告書『中間報告一分権型社会の創造』を1996年3月に公表して以降、第一次勧告（'96年12月）、第二次勧告（'97年7月）、第三次勧告（'97年9月）、第四次勧告（'97年10月）を提出）。政府は、委員会勧告をうけ『地方分権推進計画』（'98年5月）に閣議決定し、『地方分権推進計画』にもとづく「分権一括法」を'99年の通常国会で成立させた。戦後最大級の地方自治法の改正とそれに伴い教育関係法21本も改正され、平成12年4月から新しい法制度がスタートしている。

国と地方自治体の関係を新しい対等・協力の関係へと改める。具体的に、

- 1) 両者を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を廃止する
- 2) 各省庁が包括的な指揮監督権を背景に行使してきた関与、なかでも事前の権力的な関与を必要最小限度に縮小し、両者の間の調整ルールと手続きを行政手続き法の考え方を参考に公正・透明なものに改める
- 3) 「法律による行政」原理を徹底し、国の地方公共団体に対する統制は、国会による事前統制と裁判所による事後の司法統制を中心とし行政統制を可能な限り縮小する等を提言。

(2) 分権改革による行政制度改革

① 国の地方に対する関与の廃止・縮減

1) 機関委任事務の廃止・整理と事務配分の見直し（自治事務と法廷受託事務）

【旧・機関委任事務制度のしくみ】

- ・本来、国、都道府県、市町村はその担う役割・事務が異なるだけで法制度上は対等平等であり権限関係の上で上下関係にあるものではないとされている。ただし、これら行政機関の間で機関委任事務を管理・執行する場合は、そうした両者の間における対等平等の関係原則の例外として権限の上で上級下級の関係となると説明されてきた。機関委任事務とは、本来国の事務であるが、経費や効率上（国の出先機関が地方にない場合）、国が直接に仕事をするのではなく地方公共団体の執行機関（知事・市町村長や教育委員会など）に委任して事務執行させるしくみである。地方公共団体の機関が、機関委任事務を処理する時は国の機関となり、機関委任事務の執行・処理については都道府県は主務大臣の、市町村は都道府県と主務大臣の指揮監督を受けるなど規制を受け、また、その事務を怠った場合、職務執行命令訴訟の裁判手続きを経て国又は都道府県が代理執行するものとされている（地方自治法151条）。廃止前には、機関委任事務数は561（都道府県379、市町村182）にも及んでおり、この数は都道府

県が行う許認可の8割、市町村が行う許認可の3~4割を占めたといわれる。

- ・ 機関委任事務については、条例や地方議会は関与できなかった
- ・ こうした機関委任事務制度が作り出されたのは、戦前の官選官吏の知事から公選公吏の知事への改革をうみだした戦後地方制度改革の過程で、戦前の官選官吏知事が処理してきた国の事務をいかに公選公吏知事に支障無くおこなわせるかという執行方式として創設されたものであった（日本地方自治学会『機関委任事務と地方自治』敬文堂1997年 37頁~38頁）。
- ・ 分権委『中間報告』では、この機関委任事務制度の弊害について、「①国と地方公共団体とを上下・主従の関係に置いている、②知事・市町村長に地方公共団体の代表者と国の地方行政機関としての役割との二重の負担を負わせている、③国と地方公共団体との間で行政責任が不明確となる、④国の瑣末な関与により地域の実情に即した裁量的判断の余地が狭くなり、報告・協議・申請等に時間とコストを浪費している、⑤各省庁の縦割りの指揮監督により、国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係が全国画一的に構築される」と指摘し、国と地方の関係を抜本的に見直し対等・平等の関係に転換させるためには、機関委任事務制度を廃止する必要があると力説していた。

→機関委任事務を廃止し、自治事務と法廷受託事務に見直した

法定受託事務でも、地方自治体や議会は自分の事務として処理できるようになった

2) 国の地方への関与についてのルールや手続きの制定

都道府県に対する国の関与及び市町村に対する国又は都道府県の関与については、地方自治法で規定（基本原則や関与の手続き、書面主義、地方の意見申出と国の回答義務等）。

3) 国と地方との間の係争処理機関の創設

地方に対する国の関与の適正の確保を担保するため、国と地方との間で係争が生じた場合、行政内部で公平・中立な機関により処理するために、「国地方係争処理委員会」を設置。

4. 分権改革と教育行政改革

(1) 教育行政分野における機関委任事務廃止と事務の見直し

他の行政分野と比較した場合、数の上ではそれほど多いとは言えなかったが、教育の機会均等保障や教育の適正で中立公正な維持・発展、教育関係補助金事務といった要請にもとづく国の役割・機能に伴う領域に多くみられるものである。

代表的なものを例示すると、機関委任事務を廃止し自治事務とするものは、・学齢簿の

編製、就学校の指定に関する事務（市町村教育委員会の事務化）、・学級編製の基準の設定・許可に関する事務（都道府県及び市町村教育委員会の事務化）などで、国の関与の廃止・縮減では、・教育長の任命承認制の廃止等である。文部省所管の機関委任事務で法定受託事務として残ったのは、学校法人の認可事務、私立学校振興助成法関係の監督上必要な措置を講ずる事務、産業教育振興法をはじめとする負担金・補助金関係事務、教科書の発行に関する臨時措置法の関連事務だけとなった。

（２）地方教育委員会の裁量権限拡大

- ・教育課程の具体的な基準設定では、地方や学校の裁量幅を拡大し創意工夫を生かした教育課程編成をする観点から基準の大綱化・弾力化をすすめる（国の教育課程基準である学習指導要領は「最低基準」であると明示）。
- ・「義務標準法」に定める学級編制基準や教職員定数の標準は国の財政負担の基礎となる性格のものであることを明確にしたうえで、都道府県が必要な場合には学級編制や教職員定数の弾力的な運用が可能となるように「義務標準法」を改正。
- ・教育課程や生徒指導の指導行政は、文部省の業務を基本的なものに精選し、教育委員会等からの求めに応じて、より専門的立場から効果的な助言や支援を行うカリキュラムと生徒指導に関するナショナルセンターを設置（文部省から切り離し国立教育政策研究所に設置）。

（３）指導・助言行政の見直し

地方分権推進委員会と旧文部省との間で激しく意見交換された事項の一つが、この文部省及び都道府県教育委員会の「指導・助言」行政の見直しであったとされる。地方分権推進委員会からは、地方自治法の規定は、文部大臣以外の国務大臣については地方自治法の一般規定のみが適用され「技術的な助言、勧告」（地方自治法第 245 条 4 項）となっているのに対して、文部大臣・教育行政では「指導、助言、援助」という規定になっており、それが他の行政分野に比べて地方を強く統制する行政手法となっているという批判がだされた。

事実、文部省関係者の著作でも、その点については「地教行法に基づく指導、助言、援助は『技術的な』という制約がなく、広く必要なものを行うことができ、また、『行うものとする』とされ、文部大臣の職務として積極的に行うべきものとされている」（文部省教育法研究会編『教育法』ぎょうせい 1988 年 49 頁）と捉えられていた。そのため、地教行法等の現行規定の仕方をやめ地方自治法の「技術的な助言」に統一すること、又、「行うものとする」の表現を「行うことができる」等に改めることなどが提案されたといわれる。

これに対して、文部省からは教育行政の特性から、非権力的な作用である「指導、助言、援助」の行政手法は今後とも維持することが必要であると主張された。教育行政の特性とは、国は、国民の教育を受ける権利に対応し、その充足を図る責務を有し、教育行政は非権力的な作用によって自主的・主体的な活動を促進し教育の振興を図っていくことが必要

であり、そうした教育行政を円滑に実施するためには、国として目指すべき一定の方向性を示し非権力的な作用によって政策的誘導を図ることが必要な場合があること等が説明された。 *→地教行法48条の改正「行うことができる」へ

『解説 教育六法』の地教行法の逐条解説を参照のこと

【今次分権改革の柱】

- (1) 地方自治体を国の包括的指揮監督下においてきた機関委任事務を廃止し、事務を自治事務と法定受託事務とに再構成
 - ・法定受託事務は、本来国の事務であるものを自治体の長・機関に委任して代行処理してもらうために残されたしくみであるが、機関委任事務と違う点は、①機関委任事務に付随していた指揮監督権を廃止し、且つ、分権改革の趣旨にそって、対等・独立の立場で地方自治体に事務の委任執行を行うものであるため、その執行に対する国等からの関与は法的根拠を要し必要最小限であること、②国等の事務であるため地方自治体における執行にあたっては国等が「処理基準」を定めることができるが、地方自治体が執行する事務であることから条例をつくったりするなどの関与ができることとされた（機関委任事務に対しては議会、条例で関与できなかった）。
- (2) 国と地方自治体の対等・協力の関係といっても、国の行政の統一性等を確保するために、国が地方自治体の、都道府県が市町村の処理する事務にある程度関与できるしくみを新たに創設（新・地方自治法「第十一章 国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」）。

[自治事務に対する関与]

・助言又は勧告 ・資料の提出の要求 ・協議 ・是正の要求

[法定受託事務に対する関与]

・助言又は勧告 ・資料の提出の要求 ・協議 ・同意 ・許可、認可又は承認・指示 ・代執行

- (3) 対等・協力の関係にある国と地方自治体、或いは都道府県と市町村との間で関与等の在り方や内容等をめぐる係争が生じた場合には、前者については国地方係争処理委員会、後者については自治紛争処理委員により係争・紛争を処理する仕組みがつけられることになった。これは旧来の機関委任事務の処理に象徴される国の優位なしくみを改め国と地方自治体との対等・協力の新しい関係を担保する制度の一つとしてつけられた。

2. 分権改革と教育行政改革

①機関委任事務の廃止と事務配分

教育行政分野における機関委任事務は、他の行政分野と比較した場合、数の上ではそれほど多いとは言えないが、教育の機会均等保障や教育の適正で中立公正な維持・発展、教育関係補助金事務といった要請にもとづく国の役割・機能に伴う領域に多くみられたものである。

【機関委任事務を自治事務とするもの】

- ・ 学齢簿の編製、就学校の指定に関する事務（市町村教育委員会の自治事務）
- ・ 学級編制の基準の設定・許可に関する事務（都道府県及び市町村教育委員会の自治体事務）

【国の関与の廃止・縮減】

- ・ 教育長の任命承認制の廃止
- ・ 機関委任事務事務廃止に伴う文部大臣の教育委員会に対する指揮監督権（地方教育行政の組織及び運営に関する法律 55 条）の廃止

【法定受託事務】

- ・ 学校法人の認可事務
- ・ 私立学校振興助成法関係の監督上必要な措置を講ずる事務
- ・ 産業教育振興法をはじめとする負担金・補助金関係事務
- ・ 教科書の発行に関する臨時措置法の関連事務