

序 一 問題の設定

小川 正人

Introduction

Masahito OGAWA

本小特集における各論考は、戦後日本の国－地方を通じた教育関係国庫負担・補助金制度の構造・特質とその制度を通じた教育行政施策の執行過程に関する共同研究の一端を報告するものである。

これまで、戦後日本の教育行財政制度は、おおよそ村松岐夫が称した垂直的行政統制モデルの枠組みに依拠し、国による地方教育行政の管理・統制を担保する集権的システムであると捉えられてきた。本共同研究の目的は、戦後日本の教育行財政制度の“集権的様相”を否定するものではないが、戦後の教育関係国庫負担・補助金制度の構造とその運用を通じて実施される教育行政施策の執行過程の実際を明らかにすることによって、国と地方自治体における教育行政施策の形成・執行が国から地方自治体への一方向的な管理・統制として機能しているわけではなく両者の双方向的なベクトルの相互作用の中で教育行政施策の形成・執行がおこなわれていること、そうした教育行政施策の形成・執行過程においては地方自治体の裁量権限が機能する場面も大きく、地方自治体間での異なった多様な教育行政施策の展開を可能する条件が存在していることを明らかにしようとするものである。こうした基礎的研究の蓄積は、戦後日本の教育行財政制度の果たしてきた役割・機能や教育政策に対する評価の視点を複眼化し教育行財政制度の改革論議に資すると考える。

I. 戦後の行財政制度に対する評価をめぐる

集権融合＝集権分散型（神野直彦）といわれてる戦後日本の行財政制度が、国から地方への一方向的な管理・統制機能を担保するシステムであるのかどうかをめぐっては、村松岐夫の相互依存－水平的政治競争モデルの提唱にみられるような疑問・批判があるが、その村松の相互依存－水平的政治競争モデルに対しても、その有効性を認めながらも多くの批判が存在することも事実である¹⁾。今村都南雄は、現代の中央地方関係が相互依存的な方向に向かわざるをえないことを了解しながらも、両

者が相互依存的であることはそれら両者が平等の関係にあるということを認めることではないこと、その上で、地方の政治化＝自治が存在することを認めたとしても、それだけでは不十分であり、「行政資源を調達して地方政府のサービス水準をたかめなければならない」が、「主要な行政資源や法的権限は中央にあるから、中央への依存関係を強めざる」を得ないと指摘し、村松の相互依存理論は「垂直的行政統制モデル」をこえる「新理論」というより、「旧理論」のパラダイムの下にあるものではないかと疑問を呈していた。

「現代の地方自治が、高い行政水準を求める市民の存在と主要な行政資源と法的権限の中央偏在を必須の条件としており、そのことが、水平的政治競争をとまなう中央への圧力活動の活性化をうながしているとしても、それは、依然として、垂直的行政統制モデルが該当する地方の中央への一方的依存の関係を前提にして成り立つものだからである」²⁾

筆者は、かつて、これら二つのモデルは相容れない対立するモデルであるというより、国－地方関係のある側面と各々の時代状況で顕在化した特徴をそれぞれに強調して描き出しているもので、国と地方の関係を時系列の中で総体として捉えようとする際には相互補完的なものであるのではないかと次のように整理したことがある³⁾。

国と地方の関係といっても、具体的には、法的権限関係、政治的關係、実務執行的關係というように幾つかの側面があり、これらの諸側面は相互に関係してはいるが、それら諸側面のどれをどんな時代状況下における国－地方関係の主要な要素とみなすかによって国－地方関係の性格やそれをめぐる評価は異なってくるように思われる。即ち、垂直的行政統制モデルは法制的権限関係、相互依存－水平的政治競争モデルは政治・交渉関係、分権－融合モデルは行政実務・執行関係に着目してそれぞれ異なった側面の特質を描き出そうとしていると捉えられる。これら三つのモデルは、国と地方の関係のどの側面に注

目して国—地方関係を考えるかによって現行制度に対する異なる解釈と評価をおこなっているもので、それらに対立的にみるより相互補完的なものとみることでもできるし、又、今後のより一層の実証的検証を必要としていると考える。加えて、これらの分析モデルは、現行制度に対する分析視座に関わるものであると同時に、戦後の行財政制度・政策の歴史的展開に伴う時系列的な行財政実態とそれに対する課題意識の変容を整理するものでもあるように思われる。即ち、1945年～1950年代は、戦前・戦後の「連続」「断絶」論争など戦後改革の評価等をめぐって法制度の在り方に対する関心が強まった。中でも、戦前と戦後の「連続性」を問題視し戦前的行財政制度が戦後にも残滓として存在し続けることにより戦後改革の「不徹底」を批判的に検討するという課題意識をあらわしたものが「垂直的行政統制モデル」に代表される研究であった（こうした課題意識と分析枠組みは現行法制度の「原点」としての戦後改革研究や行財政制度研究に継承されている）。しかし、戦後改革の時期＝戦後の行財政制度のあり方をめぐる対抗を経て（この過程は、教育・福祉等の保障、ナショナル・ミニマムの整備等の進展に支えられてきた現実にも留意）、1960年代以降、開発政策・高度経済政策等による地方行政需要の拡大と機能の膨張が、財源と権限の中央政府への集中傾向をすすめると同時に地方の活動力を拡大し地方の支出増大を促してきた。又、利益＝「圧力団体」の叢生とその活動の活性化や地方の政治活動の高まりなどで政治過程が政策や資源配分の決定過程に浮上し国の政策認定や補助金をめぐって地方自治体間の競争がうみだされてくる（相互依存・水平的競争モデル）。こうして、機関委任・団体委任事務や補助金は、戦前の地方統制の残滓としてだけではなく、戦後の「福祉国家」的、地域開発型の国—地方関係の形成過程で拡充・定着してきたものであると捉えられる。こうした見方に立てば、機関委任・団体委任事務や補助金の叢生は、国と地方の行財政の効率的運用をささえるシステムと見なされ、行政の効率性と最大化をはかる日本的な国—地方関係の特徴として理解されたきたといえる（分権—融合モデル）。

村松による垂直的行政統制モデルへの批判には、垂直的行政統制モデルは、昭和20（1945年）年代から昭和30（1950年）年代の時代状況を説明する際には有効であったが、それ以降の中央地方関係を説明するうえでは有効ではなくなったとする捉え方がある。垂直的行政統制モデルと相互依存モデル（そして、分権—融合モデルも）の間には、機関委任事務等などのしくみが1950年代から1960年代の福祉・教育等の社会（公共）政策の進展によって拡大・定着し、中央と地方とによる事務の共有関係が

著しく進んだという現象に対する共通の認識が存在している。そうした事務の共有関係とその制度的しくみが1950年代から1960年代に拡充・定着したという点では同じ認識を示しながら、これらモデル間の対立は、それら事務の共有関係とその制度的しくみを通じて、政策決定の力学やアクセスのベクトルが、中央から地方への一方的なものなのか、また、その逆であるのか、あるいは双方向性を有していたのか等、制度が実際的にどう機能したのかに対する評価の違いであったといえることができる。村松は、事務の共有関係が高まることで中央は情報と政策実施を地方に依存する傾向を強め、地方は中央に対するアクセスと交渉材料を拡充し（それを媒介する国会議員等の政治家の活動量の増大が前提であるが）、地方利益の中央への押し上げと自律性の拡大を可能とさせたと捉えた。逆に、こうした現象と制度的しくみの拡充を「新中央集権化」と捉える立場は、国の有する諸資源の優位性を背景に地方への統制的アクセスを強めたと理解している。真山達志が、「具体的な相互依存関係は、国によって、時期によって、さまざまなバリエーションを生んでいる。したがって、『相互独立』、『地方への一方的依存』、あるいは『中央への一方的依存』のいずれかだけで成り立つような中央—地方関係は、今日ではほとんど存在しえない。つまり、大枠では『相互依存』関係になっているといえるが、一方で、国や時代に応じて、地方が中央へ依存する程度が大きかったり、逆に中央が地方に依存する度合いが大きかったりすると見るのが適当であろう」⁴⁾と述べるように、どのモデルに依拠するにしろ、それら制度が戦後日本の各時期で実際にどう機能したのかを実証的に明らかにしていくことがいまだ大きな課題として残されているように思われる⁵⁾。

II. 本研究における基本的な分析視角・枠組み

戦後日本の行財政制度が、集権融合型ないし集権分散型のシステムであることに加えて、行政委員会としての教育委員会制度が文部省と教育委員会の“一対一”の対応関係を形成していることで、教育行政は他の行政領域の中央地方関係と比べて国の統制・関与がより強いといわれてきた⁶⁾。しかし、村松は、そうした教育委員会制度の存在ゆえに文部省の行政統制が他の行政領域と比較して特段に強いと言われてきた教育行政分野に対しても、地方の「政治的自治」は相当程度に可能であるのではないかと次のように疑問を投げかけている。

「教育分野は他の行政分野よりも中央の関与が激しく行われたという認識を他の多くの論者と共有しつつ、しかし、教育現場の違いや、学校長の市町村教育委員会に対する働きかけの違いや、市町村教育委員会の活動様式の違いが異なった政策的結果をもたらしてきたと考える。・・・政治的自治が、教育行政においても、地方自治法と地教行法の『制約』のなかでも、国会中心主義の憲法構造の枠内では、相当程度に可能であった」⁷⁾

こうした村松の指摘を受け止め、教育政策や教育行財政制度の研究を文部省と教育委員会という「教育行政機関内部の閉じられた」システムの中ですすめる問題点を克服していくためには、政治のルートを含めた包括的地方制度の中に教育行財政制度を位置付けなおして検討していくことが求められる。そういう基本的視点を取ろうとすると、戦後の教育行財政制度を天川モデルを援用して分権－融合という文脈のなかで捉え直すことは意味のあることではないかと思う⁸⁾。天川晃の分析枠組みは、周知の様に、国－地方関係を集権－分権軸の外に分離－融合というもう一つの分析軸を加えて検討しようとするものである*。

* 集権－分権 = 「地方団体の意思決定の自律性」 =
「中央政府との関係で地方団体がどの程度まで自律的に、その区域内の住民の意思に従って、その意思を決定することができるか」「いかなる地方団体も、その住民の意思を代表する機関をもち、その意思に従って中央政府とは自主的に、ある範囲の意思決定を行うことを許容されている」

* 分離－融合 = 「中央政府と地方政府の行政機能」 =
「その区域内の中央政府の行政機能をどこが担うのかということがここでの問題」「中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担するというのが」分離、「中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担する」というのが融合

天川モデルに対しては、西尾勝などの批判があるが⁹⁾、市川喜崇は、天川モデルは戦前－戦後の断絶・連続の面を包括的地方制度（地方制度の政治的改革）と個別専門的行政を峻別して総体的に捉えようとする点では有効で

あると指摘する¹⁰⁾。市川は、天川と西尾の違いを、(1)集権－分権概念を用いるにあたって、日本の地方制度の時系列的変化に力点を置くか（天川）、それとも体制間比較に力点を置くか（西尾）、(2)「包括的自治体」の側面における変化を重視するか（天川）、「個別行政」の側面における不変を重視するか（西尾）、等であると指摘し、「分権化が進んだのは『包括的自治体』の側面においてであり、具体的には、知事が官選・官吏から公選・公吏になったこと、地方自治体に対する内務大臣の一般的監督権が廃止されたことなどにより、従来の集権的体制は分権化した。これに対し、『個別行政』の分野では分権化が進まず、中央各省が出先機関を新設・拡充したことにより分離化が進行したものの、従来の国政事務の多くが機関委任事務として引き継がれたことによって、集権（機能的集権－引用者）・融合体制は大筋において維持された」と捉える。天川の集権－分権の分析軸は、主に住民の意思決定の民主性が主たる焦点になっているし、村松も天川の集権－分権の分析軸をその意味で評価し、相互依存－水平的政治競争モデルを戦後改革によって創出された公選首長制度に基づく地方の「政治的自律性」に依拠して構築した。文部省も中央省庁の一官庁であり、その政策決定・執行は国会や大蔵省・自治省等との政治的力学の中にあること、また、合議制の行政委員会として教育委員会が設置されているとはいえ、自治体首長・議会等の下にある一機関として地方自治体の政治・行政の中で教育行政事務を担っていること等を考えれば、政治システムと政治過程を視野に納めながら教育行財政制度の構造とその運用による教育行政の執行過程に関する実証的研究を進めていくことは重要な視点であろう。

ただ、天川や村松の指摘を首肯するといっても、教育行財政の場合、地方から中央への政治的押し上げは、自治体間における財源確保競争という村松のいう水平的政治競争として発現するよりも、地方の新たな教育需要の生成による要求を国レベルで法制度化していく際に顕在化し、法制度化された以降は行政内部のルーティンの政策執行過程（行政ルート「政治」）に組み入れられていく傾向が強いと見ている。例えば、義務教育費国庫負担法、義務教育諸学校施設費国庫負担法、標準法、私学助成法等の成立過程では、教育行政においても政治ルートでの「政治」が発現し、それらの制度化を促すうえで大きな役割を果たしたのではないと思われる（その多くが実証的研究の課題として残されているが）。教育行財政の政策や執行は、公共事業等の単年度・短期的な事業ではなく中長期的な継続的事业として法制度化されるため、法制度化された以降は地方からの押し上げは政治過程ではなく行政内部のルーティンの政策執行過程に組

み入れられる傾向が強い。しかし、そうした行政内部のルーティン的な執行過程においても、文部省と教育委員会との間で双方向的なベクトル（行政ルート「政治」）が機能しているし、文部省の諸基準の下で自治体による多様な施策展開も試みられている例を多く見ることできる。そうした法制度化が促され国と地方の関係事業担当機関・者間の執行実務がルーティン化するにしたがい両者の間に一種の「政策共同体」も形成されてくる。そして、その行政内執行過程が政治的中立性や専門性の確保を謳った行政委員会としての教育委員会が主に担っていることもあって、教育行政が首長や議会といった自治体の政治過程からいっそう隔離されていく傾向は否めなかった。村松が、日本の中央地方関係に「政治」を発見し相互依存－水平的政治競争の「実態」を日本の地方に見いだしたのは地方の変容が著しく進む1960年代から1970年代の時期であるが、逆に、教育行政領域では、この時期は幾つかの例外を残して基本的法制度が整備され、村松が言う「政治」が教育行政内部に組み入れられ潜在化した時期であったともいえる。そして、教育行政領域において、「政治」を行政内部に組み入れるうえで決定的な役割を果たしたのが1956年地教行法の成立であったと指摘される。その意味では、戦後の教育行財政制度の果たしている役割・機能やその運用による政策の執行過程を評価するためには、いわゆる「地教行法体制」と称される任命制教育委員会制度下における地方の教育政策過程（政治過程）に対する検証も欠かせない。

本共同研究では、戦後の教育行財政制度とその下ですすめられた政策の執行過程を「教育行政機関内部の閉じられた」システムだけでなく、政治的ルートを含めて検討することを通じて、戦後の教育行財政制度の構造と特質を明らかにすることを目的としている。具体的には、義務教育費国庫負担制度－「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」、義務教育諸学校施設費国庫負担制度、私立学校振興助成制度などを対象にしているが、本稿は、そうした共同研究の基礎的作業と中間報告の一端を報告するものである。

なお、本研究は、文部科学省科研費基盤研究(C)「地方分権改革下における地方の教育行政改革の取組みとその規定要因に関する調査研究」(平成10年度～平成13年度)の交付を受けて行われているものである。

註

- 1) 例えば、山口二郎「多様化する官僚制論と統合への模索」(『自治研究』59巻10号1983年)、新藤宗幸「地方自治と新たな『政府関係』の確立」(『法学セミナー増刊 これからの地方自治』1986年)等
- 2) 今村都南雄「本格化した日本の政府間関係論－村松理論の検討を中心に」(『法学新報』98巻 11,12号)
- 3) 小川正人編著『地方分権改革と学校・教育委員会』(東洋館出版社1998年) 28頁～36頁
- 4) 真山達志「政府体系の構造」(今村都南雄・他編著『ホーンブック行政学』北樹出版 1996年) 38頁
- 5) 武智秀之は、今後の政府間関係論研究の可能性の一つとしてミクロのコントロール研究をあげながら、「日本を対象とした垂直的な管理コントロールのメカニズムについて、その研究蓄積はほとんど存在していない」と述べて、旧来の研究の大半が垂直的行政統制モデルにもとづいていたと総括した村松岐夫の学説理解はミズリーディングであると指摘している(「政府間関係論の新局面」(『UP』242号 21巻12号 東京大学出版会 1992年 18頁)
- 6) 荻原克男『戦後日本の教育行政構造』(勁草書房 1996年) など
- 7) 村松岐夫「教育行政における中央地方関係」(西尾勝・小川正人『分権改革と教育行政』ぎょうせい 2000年) 61頁
- 8) 天川晃「変革の構想」(大森弥・佐藤誠三郎編著『日本の地方自治』東京大学出版会1986年)
- 9) 西尾の天川評価については、西尾勝『行政学の基礎概念』(東京大学出版会 1990年) 423頁～425頁
- 10) 市川喜崇の天川評価については、市川「占領改革における集権と分権」(『行政社会論集』6巻3号 福島大学行政社会学会 1994年)を参照