

「規制緩和の推進に 関する意見」を読む

馬居 政幸

静岡大学教授



1 「報告書」への疑問

行政改革委員会の規制緩和小委員会により、昨年末に提示された「規制緩和の推進に関する意見(第2次)―創意で造る新たな日本―」と題する報告書(以下「報告書」と略す)の論議に基づき、新たな学校創造の方途の検討を、との依頼を本誌編集部より受け、改めて「報告書」に目を通した。その意図する「規制緩和」の趣旨は理解できる。日本の学校教育の改革の方向としても同意する。だが、具体的に取り上げられた項目とその内容については疑問が多々ある。ここでは五点指摘しておきたい。第一の疑問は、よくいわれる総論賛成各論反対ではない。むしろ逆である。ここでは規制緩和の実を得ることはできない。非常に不徹底である。

第二の疑問は、不徹底さの理由。今回、取り上げられた項目は、いずれも次の二つの意味であまり

にも部分的である。

その一つは、規制緩和による教育システム変更の全体方向の中における位置づけが明示されていないこと。これでは教育現場は対処できない。規制緩和には、当然のことながら、規制にかかわる様々な業務の改廃が伴う。その痛みを強いる(納得させる)ためには、大義名分を伴った全体像の提示が必要である。しかし、少なくとも私は、実務担当者を納得させる全体フレームやその具体化としての戦略と戦術を読み取ることができない。

もう一つは、規制を緩和した結果生ずるさまざまな影響についての考慮が不十分であること。社会システムの改編(変)は、隔離された条件の下での実験でない以上、本来の目的とは異なる機能が生じることを避けえない。この点についての実証科学的検証や考察に基づく戦略と戦術のない制度変革、いいかえれば理念のみ先行する社会制度的部分的改変は、これまでの教育改革がそうであったように、さまざまな副作用を生む(その古典的代表例が東京都の学校群制度や共通一次試験)。「報告書」には、後に紹介するように、配慮した部分がないわけではないが、非常に不十分である。

第三の疑問は、規制緩和を実施する現場の多様性への配慮がみられないこと。規制を強いる法律は日本全国画一的に適用されるが、その具体化の担い手である自治体は、規模、力量いずれも多様である。当然、規制(法)を現実化させる手法と過程も多様になる。この多様性を無視した画一的な規制緩和は、もう一つの画一的強制、すなわち、中央集権的教育システム変更のための規制緩和という新たな規制を中央集権的かつ画一的に実施する、という自己矛盾に陥る危険性がないだろうか。

たとえば、大都市と地方中心都市、地方中心都市と小規模の市町村、それぞれ事情は全く異なる。そのため、教育法制上の規制が画一的であればあるほど、またその結果を形式的に画一化することが

求められれば求められるほど、画一化の過程はその実施主体の相違（地域の事情）に応じて多様にならざるをえない。これが静岡県や県内各市町村の教育行政と連携して教育計画等の作成に関与してきた研究者としての私の判断である。従って、実施過程の多様性に即した規制緩和策を講じなければ、実を得ることは困難である。

第四の疑問は、教育システムと他のシステムとの関連についての配慮が不十分であること。教育システムは社会システム全体を構成する下位システムの一つであって、単独で存在するのではない。先の第二の疑問とも関連するが、教育産業や地域組織など、教育の世界の規制は、教育外の世界の利害や秩序と密接不可分だが、この点への理解がどれほどのものか疑問とせざるをえない。

この点と関連して第五は、現行のさまざまな規制を正当なものとして機能させている要因について、どこまで把握した上での提起なのか疑問である。

これらの疑問点について、「報告書」が提起する「学校選択の弾力化」と「教育内容の多様化」と関連づけて、具体的に指摘したい。

2 選択弾力化の先には

冒頭で指摘したように、私は規制緩和自体に反対するものではない。「学校選択の弾力化」についても積極的に評価する立場である。だが、「報告書」が指摘する程度での論議では、現在の日本の学校教育、とりわけ義務教育がかかえる課題の解決に（その前提となる課題の多面的な把握の次元から）、どれほど役立つか疑問と言わざるをえない。

その理由の第一は、私立中学入試が一般化している大都市圏とそれ以外の地域を同列に論ずること

ができないこと。たとえば、私は最近、大学の研究職にある友人から、東京都のある区では、小学校入学前に一割が私立の幼稚園や小学校に、また四割が小学校卒業後に私立中学を受験すると聞いた。これが事実なら、私立の幼・小・中学校を選択した五割の子とも親にとって、学区は実質的に存在しないことになる。大都市においては、「学校選択の弾力化」は既成事実になってしまっているわけがある。

さらに、少子化の波は今後一二歳人口を加速度的に減少させる。だが、私立中学は経営上の問題から定員を簡単に縮小できない。そのため、政策的にはともかく、実質的に子どもの減少は公立中学の縮小で対処せざるをえない。その結果、私立中学入学者の比率は益々高まり、学区解体・学校選択の自由は進行する、ということになる。だがそれは、「報告書」が求める教育の多様化に基づく質の向上ではない。一〇歳前後の子どもたちが限りなく一元的に受験競争に巻き込まれていく過程としてしか位置づけられない。

私は入試による選抜自体を否定するものではない。しかし、一〇年ほど前、東京圏に住む友人が小学校四年になった娘の塾探しで悩んでいることを聞き、違和感をもたざるをえなかった。どんな理由をつけようとも、一二歳時の選抜試験にむけて、一〇歳にも満たない子どもが夜一〇時頃に地下鉄やコンビニエンスストアをうろつく、という社会の異様性を認めることはできなかったからである。

他方、私が生活する静岡市の場合、中学への進学は入試と無縁である。もともと高校入試ではそれなりに厳しい選抜試験がある。現在中学二年の受験生を持つ親として悩みがないといえは嘘になる。しかし、大学二年になった長男の中学時代と比較すれば、統一テストによる偏差値の廃止と少子化の進行とが重なったためか、徐々にゆるやかな受験風景に変わってきていることも実感している。

ところが、もし学区が自由化されたならば、先の東京の私立と公立の問題が静岡市の公立学校間に生じることにならないか。中学校を自由に選択できるようにする一方で定員を一定にするなら、当然、人気のある中学は選抜試験を実施せざるをえないからである。この問題が小学校入学時に生じるとすればどうなるか。安易な学区の自由化は、せっかく進み始めた偏差値による選抜システムの見直しに逆行するのみでなく、その弊害の結晶ともいうべき大都市の一二歳時選抜問題を全国に拡大させる可能性が高い。さらには、その処理を誤れば、六歳時選抜問題すら生じさせる危険性があることも指摘せざるえない。

3 問題の指摘はあるものの

ただし、この点については「報告書」も承知の上として、次のように指摘する。

「受験競争の激化等に対する懸念については、学校が受験し進学するための学力という単一の価値ではない多様な教育内容を提供し、保護者に選択する機会が与えられることにより、その意識の変化が促されるものである。／学校の序列化・学校間格差の発生に対する懸念は、受験競争の激化と同様、我々国民が学校の在り方を学力という単一の価値で判断するかどうかにかかっている。各学校の教育内容が多様化し、それぞれの内容に価値を認めていければ、単一の価値を前提にした序列化の懸念は払拭されるとともに、学校間に多様性が存在することが「格差」であるならば、今後はこのような「格差」を義務教育制度の中でも積極的に肯定していく必要がある。」

まさにそのとおりである。だが、規制緩和の報告書が論すべきは、このような説教ではなく、この理想を現実化する規制緩和の方法（具体的な制度改革の戦略と戦術）でなければならぬはず。少な

くとも、「報告書」が提起する「学校選択の弾力化」がこのような教育実践と意識の改変に直結するのであれば、どの地方公共団体の教育委員会も安心して学区の解体の準備に取りかかることができよう。だが、「報告書」の論旨は逆である。

さらに、先に指摘したように、法的にはともかく現実の社会過程として「学校選択の弾力化」が進行している大都市の状況は、「報告書」が説教する希望的世界の実現可能性の確率が非常に低いことを暗示している。だが、「報告書」には大都市の実情に言及した部分はない。逆に、義務教育制度における「格差」の是認を強調する点から鑑みて、実質的に学区解体が進行し、存亡の危機にある大都市の公立学校システムの活性化（生き残り？）のために「学校選択の弾力化」を提起したのではないか、とも思いたくなる。

少なくとも地方都市に住む私の家族の中で、これまで小・中学校の選択の必要性を感じた者はいなかった。むしろ、現状のまままで学校選択が自由になれば、何を基準に選択すればよいのかとまどう方が多いのではないか。その結果、積極的ではなくとも、日本の社会階層の上位への移動可能性が学歴（学校歴）の差異で規定される確率が高い以上、多くの人たちが選択の基準を上位学校への進学可能性に求めることを避けえないと考える。

もう一つ、報告書では指摘されていない（無視？）が、選択の基準になる差異を生み出す構造がある。それは、日本の学校教育において、画一的なのは教育設備や教育内容、すなわち学校の中の世界であって、学校の外の学区は非常に多様（差異・格差）であるという事実である。すなわち、学区として規定される空間は、面積、住民数、産業構造、生活環境など、様々な次元で差異（格差）がある。もしこの地域差が学校選択の基準になるとすれば、「報告書」が意図する効果（学校教育の質の向上）

とは異なる問題が生じる。その一つが、次に指摘する少子化に伴う教育資源の経済資源への安易な転用である。

4 誰のための弾力化か

かつての臨教審での学区自由化論は、選択の自由と競争原理を学校教育の質的向上の契機にすることを求めたものであった。この点は今回の報告書も追認している。だが、報告書の意図とは別に、現在の学校選択の弾力化や学区選択の自由を求める意見の背後に、規制緩和という言葉の本来の目的である経済的合理性優先への期待がないだろうか。

すなわち、現在の弾力化論議の背後に、少子化で空いた学校の統廃合による教育費軽減と学校施設・敷地の転用という目的が見えないか。特に、子どもの減少が著しい都市中心部の学校を、より経済効果の高い商業ビルに再開発するという計画がないだろうか。

私は少子化こそ日本の学校教育が質的に向上できるチャンスと考える。そのためには、子どもの減少と平行して教育施設等を縮小するのではなく、設置基準の方を見直すべきである。理由は、これまでの基準は、増加する子どもたちへの量的対応を優先する立場から設けられたものだからである。しかし、現在の少子世代が大人として生きる世界が要求するのは、あらゆる面での高付加価値化である。この今と未来の要請に応えうる個性と能力を育むためには、単に従来の規制を緩和するだけでは対処できない。より積極的に、新たな施設・設備の設置基準や教員定数の配分基準により、現存の学校施設等の全てを子ども一人一人に即した教育（新学力観―高付加価値化）実践のための教育資源とみなす必要がある。たとえ様々な事情により転用せざるを得ない場合でも、目先の経済効果ではなく近未

来に確実に訪れる超高齢社会のための資源として活用すべきと考える。

学校はその地域で生活する人々にとって、とりわけ高齢者に最も身近で親しみ深い施設である。小さい家庭で育つ子どもにとっても経験豊かなお年寄りや「生きる力」を学ぶ手本になるであろう。多様な人たちが集い、学び、教えあえる場として学校をいかに開くかが、学区開放の前に論議すべき重要課題と考える。

この地域の問題と関連して、もう一つ、「報告書」のレベルでの学校選択弾力化に同意できない理由をあげたい。それは、日本の学校（特に義務教育）は地域社会の凝集性を維持するための基本システムであるということ。教師にとって（「報告書」を作成した人たちにとっても）学区は職場である学校が存在する場だが、そこに通う子どもと親にとっては生活の場である。「報告書」にも引用されている中教審の中間まとめにおいて、あるいは現在の教育改革のキーワードである新学力観においても、学校と地域の連携が強調される理由を考えてほしい。学校と地域の連携は学区の固定、すなわち子どもたちの生活空間と学習空間が重なっているからこそ意味がある施策である。電車やバスを乗り継いで通う学校にとっての地域との連携とはどのようなものであろうか。

5 学区が支える地域社会

日本の学区は、明治期あるいは戦後の新教育発足時に、地域社会の区割りに基づき作られた。だがその後の高度経済成長期に始まる社会移動と職住分離の生活様式の定着によって、地縁で結びついた旧来の地域社会は解体せざるをえなかった。しかし、少なくとも地方都市においては（それ以下の規模の市町村はより強固に）この旧来の地縁にかわる新たな関係が再生産されている。すなわち、生活

する場としての現在の地域の人間関係を支えているのは、子どもが通う学校が結ぶ縁である。子どもは地域のかすがいいというのが、地域活動に携わる方たちの実感ではないか。それはまた、静岡県内の市町村において、地域を基盤にした生涯学習システムの構築にかかわってきた研究者としての私の実感でもある。

もし、学区の選択が自由になり、生活の場と学ぶ場が職場と同様に異なるようになれば、現在の地域組織や地域活動の多くは担い手を失うであろう。それは、かつて高度経済成長とともに進化した人と人の結びつきの解体が、より徹底した規模で二一世紀に進行し、「生きる力」の育成を再び、学校のみが担わざるをえなくなることを意味する。

この点についても「報告書」は承知の上として次のように論じ（説教）ている。

「学校と地域の結びつきの弱まりに対する懸念については、地域の教育力は、その地域の学校に通っている子供のみならず広く地域全体の子供に発揮されるべきである。」

これは暴論である。学校と地域の結びつきの弱まりではなく、学校によって地域のまとまりが辛うじて維持されるという日本の地域社会の実情が理解されていない。地域の教育力は学ぶ場と生活する場が重なることよって初めて生じる機能であることを無視して、「発揮されるべきである」と言い切る「報告書」の認識は誤りといわざるをえない。

むしろ逆に、中途半端に地域の教育力を説教するよりも、選抜試験との関係で学校間の「格差」を是認すべきと強調するのであれば、ここでも規制緩和に基づく「学校選択の弾力化」は個々の子どもの個性や能力の拡大を優先する以上、地域社会における教育の架機の縮小をそのコストとして位置づける（覚悟する）ことを強調すべきではないか。あるいは、異質ではなく同質を優先する旧来の地域

の教育力の問題点こそ指摘すべきである。すなわち、近未来社会が要請する個人の選択能力と自己責任への覚悟を子どもたちに育む場として、現在の地域社会や学校と地域の連携の名の元に論じられる世界が必ずしも適格的ではないことを指摘すべきである。だが、このような地域社会に対する独自の見識を「報告書」の中に見出すことはできず、地域差の問題として次のように述べるだけである。

「地域における不平等に対する懸念については、学校選択の弾力化の目的は、選択そのものにあるのではなく、選択等の手段を通じながら、それぞれの子供に対してその子供にあった自主的精神・個性を伸長する魅力的な教育が受けられる状態を実現していくことにある。地域の実情を前提としながら、それぞれの地域で可能な方法をとることにより、全体の学校の水準を少しでも向上させ、子供にとって望ましい教育を実施していくことが必要である。」

やはり説教に終わっている。繰り返しになるが、本報告書作成にかかわる人たちの地方都市や市町村における地域社会の状況についての理解度はいかなるものか。情報網と交通網が多元的に現実を構成する大都市に生活する子どもにとっての学区と、そのような条件は劣るが日常生活空間と学びの場が重なる世界で生きる子どもにとっての学区の価値と機能の「格差」についての見識を疑わざるをえない。

6 めをすべき方向は

三たび繰り返すが、私は規制緩和自体に異議を唱えているのではない。報告書が指摘する「多種多様な資質を持つ子供一人一人の個性や才能を引き出すチャンスの芽が育てられているとは必ずしも言いがたい。今後は、自らの選択を通じて自己を実現していく力を適切に育成していく必要がある」と

いう現状認識を共有する。さらに「教育を与える側」の「創意、意欲を生かせる自由度の確保」、あるいは「教育を受ける側」の「学校の創意、意欲を評価し選択できる仕組みの整備」という二つの検討方向についても同意する。そして、「学校選択の弾力化」についても反対ではない。だがそれは一つの選択肢であって、右記の目的が全て現実化する魔法の杖ではない。むしろ、学区弾力化のみでは問題を解決できないことは、既に検証されている。もし、学校選択の弾力化により学校教育とりわけ教師の質が向上するのであれば、公立小中学校より学区の制約が弱い高校の場合、子どもと親が競って選択する進学高校の教師の質は全て高く、不本意入学者が多い高校の教師は能力が劣るということになる。しかし、このような認識に同意する方はおられまい。

あるいは、本当に教師間の競争を媒介にした資質向上を望むなら、各学校における人事と予算と教育課程の自由がセットでなければ、効果は現れえない。何よりも、競争の結果に伴う報酬の差が明確でなければ、競争をさける低レベルの同盟が始まることを、これまでの学校と教師の歴史が示している。さらに、オーナーである保護者の学校経営や教育課程編成への参加の仕組みが必要となることもあえていうまでもないことである。

だが、「報告書」には「教育内容の多様化」として「教科書検定制度の透明化」や「教科書採択制度の改善」についての言及はあるが、画一的な教科書を求める教育現場の問題や、それを醸成してきた学習指導要領に基づく教育課程の編成システム、そのシステムと敵対を装いつつ、実際には親和的な教員組織の内的規制、あるいはそれらを利用する教育産業の構造にまで言及することを避けている。もし、各学校での教育内容や方法の多様化を望むなら、学校選択の弾力化の前に、このような独自の教育課程構築を阻む仕組みの開示と画一性に安住する教師の自己改革を誘引する規制の緩和こそ追求

すべきである。

さらに、多様化の方途として「社会人教員の登用の促進」が提起されているが、少子化に伴う学級減により、従来の定数基準に基づく限り、教員採用システム自体が機能しない可能性があることには言及しない。個に応じた多様な指導の展開を目的に三万人の教員増を進めてきた第六次教職員配置改善計画が、財政再建の名の下に先送りされ、若い教師が採用できない状況にあるのが、教員需給の現場の実態である。多様な教員の登用を要求するなら、免許基準のみでなく、雇用の保障とセットでなければ実を得ない。

加えて、以上のことを総合するものとして、最も教育の質を高める上で必要な教師の資質向上に向けてのインセンティブとかかわっての評価の在り方やその結果としての給与と昇進システムの問題については全く論じられていない。

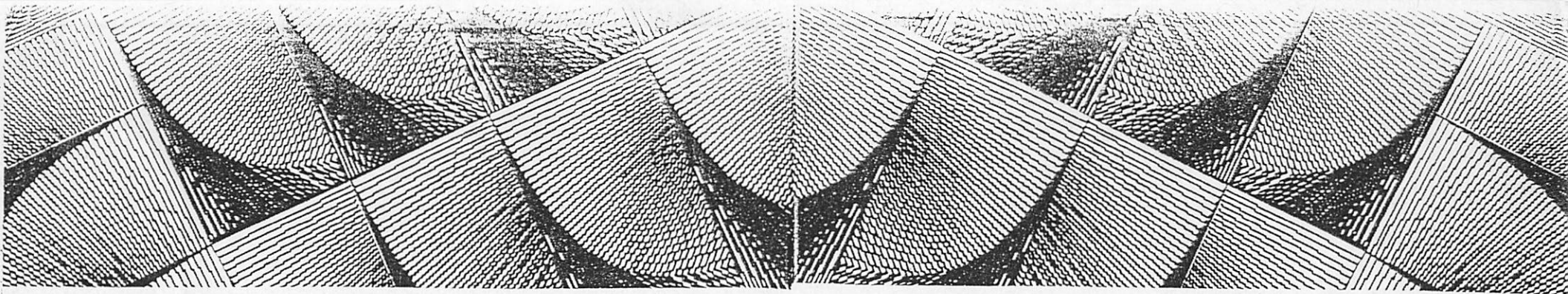
「報告書」の総論に「規制緩和を巡る行政への期待」と題して、「規制緩和の検討を巡る国民の声には、国の行政に対して、様々な意見があった。手続きが縦割りであるといったかねてからの指摘にとどまらず、我が国を巡る現状認識の甘さ、問題先送りの発想、特定利益集団の過度な擁護、専門的対応能力の不足、意思決定の際の不透明性、さらには不祥事の発生など厳しく批判する声があることに、政府は十分留意する必要がある」とある。残念ながらこの指摘の規制緩和小委員会への自己適用を強調せざるをえない。

私は一昨年より静岡県教育委員会による教育計画策定にかかわる機会を得た。その際に最も苦心し悩んだのは二〇世紀後半の教育システムとともに歩んできた現行の教育委員会制度を改革の担い手として、二一世紀のための教育計画を策定せざるをえないことであった。それは一種の自己否定の契機

を内在化させた計画にならざるをえないことを意味する。だがもし軌轢を恐れて再構築することの困難さを避ければツケは子供たちに回る。一生懸命学んだ内容が大人になったときに役に立たないだけでなく、本当に必要な力が身につけられなかったということに絶対してはならない。それが計画策定にかかわった先生方共通の思いであった。

高齢化に伴う未来の財政負担の論議が盛んだが、我々大人が責任をもたなければならぬのは、現在の子供たちが既に二一世紀を生きているという事実に対してである。二〇〇一年まで僅か四年。現在の小中学生は全て二一世紀を生きる人たちであるにもかかわらず、二〇世紀型システムの延長での教育を実践していないか。まして、現行のシステムの利益擁護のために二一世紀を生きる人たちを犠牲にしているか。このことを教育の世界で生きる大人一人一人が問い直すことから規制緩和の全体像の提起とその実践への戦略と戦術を創案することへの歩みを始めるべきであることを自戒をこめて強調しておきたい。

(つまい まさゆき)



表紙目次構成 中井幸一
表紙目次イラスト 中井一郎
本文構成 篠崎三朗
さしえ 小沢良吉

● 教育と規制緩和 ●

「規制緩和の推進に関する意見」を読む	馬居 政幸	6
学校選択の弾力化と 学校経営の自主性・自己責任性	小松 郁夫	19
教育課程の弾力的編成と その弾力的運用をめぐる諸問題	久保田 力	28
教員人事の弾力化について	榊原 禎宏	36
分権・規制緩和論議と学校予算改革	小川 正人	44
「事件」の教訓―立ち竦む教育大国―	下村 哲夫	53
時評 中教審二次答申をどう読む	池本 薫	57
随想 古利を守る人々―文学散歩三題 その一―	森久保 安美	60
●臨床・学校経営学／組織の継承とリーダーシップ● 教頭が交代するということ	天笠 茂	63

● 学校経営を見る新たな視点 ● 「心の居場所」という戦略(その二) ―その可能性と限界―	朝日 素明	69
---	-------	----

● 学校歳時記 主任層からみた学校経営 ● 学年の協力で教師のストレスを解消する	主任の役割研究会	77
● 山と川と学校と ● 貴重な体験	杉元 政光	82
● アメリカの教育事情―ニューヨーク周辺地域の学校から― ● 卒業式から夏休みへ	金口 恭久	86

● 日本教育経営学会第三七回大会シンポジウム① ● 学校の「スリム」化と家庭・地域の「教育力」の回復は可能か 提言一 秋田市の教育改革「はばたけ秋田っ子」教育について	藤本 康子	91
提言二 教育行政への市民参加をめざして	横田 智次	91

● 質疑応答 ● 学校図書館法等の改正について 日教組定期大会の概況について 教職員団体実態調査について		110	
あすへの話題	5	教育誌展望	120
二十一世紀教育ビジョン	106	教育関係雑誌主要論文一覧	125
歴史の知恵袋	108	ダイジェスト教育ニュース	126

学校経営 8



★教育と規制緩和

「規制緩和の推進に関する意見」を読む
学校選択の弾力化・自主性・自己責任性
教育課程の弾力化について

昭和三十一年十月十五日
平成九年八月一日
発行(毎月一回一日)
第三種郵便物認可
第四十一巻 第九号

学校経営

東京都港区南青山二丁目一―一―一七
第一法規出版株式会社 郵便番号 107
電話 東京 3404 二二五―番

定価五九一元(本体五六三元)
(八送四料)

第一法規

学校運営に関わる日常的な課題から危機管理に至る
トラブルの事例を豊富に収録!!

学校運営 トラブル解決事例集

新刊

編集 学校運営トラブル研究会

編集代表 下村哲夫(早稲田大学教授)/天笠 茂(千葉大学教授)

本書の特色

- 1 学校で実際に起きた、あるいは発生が予想されるトラブルの事例を題材にQ&A形式で構成。事例のポイントを簡潔に提示しながら、具体的な対応策、事前の防止策を明らかにしています。
- 2 各事例の理解と解決を助けるための根拠となる法規や行政事例、判例を加えてより詳しく解説しています。
- 3 各事例からトラブルへの対応と解決のカギとなることばを選出しキーワードとして解説。また、巻頭にキーワード索引を掲載し、検索機能も充実しています。

例えばこんなトラブルが起きてしまったら?

- いじめによる不登校に陥った児童の母親から解決してほしいと相談されたが...
- 勤務負担の過重に悩む教員から、時間調整の要望が出されたが...



- 校則指導について、主任層の教員と若い教員との間で意見の相違が生じたが...

◎B5判・加除式・全1巻
本体価格9,800円(税別)〈千実費〉

詳細カタログ
送呈します!

●ご希望の方は、下記までご連絡ください。

〒107 東京都港区南青山2-11-17

第一法規出版株式会社 営業促進第一部

TEL 03-3404-2251 FAX 03-3404-2269