

---

# 教育基本法改正の立法過程

## — 官邸主導体制は何を変えたのか —

勝 田 美 穂

---

- 第 1 章 本稿の目的, 方法等
  - 1. 問題の所在
  - 2. 分析の枠組み
- 第 2 章 教育基本法改正の経緯
  - 1. 第一期 提言から検討体制整備
  - 2. 第二期 メンバーの交代から論点の集約
- 第 3 章 教育基本法改正におけるアクター
  - 1. 文教族
  - 2. 文科省
  - 3. 野党
- 第 4 章 教育基本法改正が示唆するもの

## 第 1 章 本稿の目的, 方法等

戦後における日本の教育行政の骨格を形成してきた教育基本法が 2006 年に全面改正された。教育基本法改正のプロセスを検証することは、政治改革、行政改革を経て官邸主導体制が構築された下での政策形成過程の一端を示すものとなろう。以下では問題の所在を確認した後で本稿における分析の枠組みを示す。

### 1. 問題の所在

1947 年に制定された教育基本法は戦前の国家主義的な教育への反省を踏まえ、教育勅語に代わって日本国憲法の基本理念に則り、民主主義を基盤とした新しい教育の理念・目的と基本原則を明示したものであった。

改正された教育基本法（教育基本法あるいは改正法、改正前の教育基本法について旧法と表記して区別する）では、復古的な性格、能力差の容認、自治体が主導していた教育行政の国による

統制など、大きな政策転換が印象付けられた。対象領域も義務教育学校から新たに加えられた大学、家庭教育、幼児教育までと幅広く、対象者も保護者、教員だけでなく地域住民までを含むものとなった。

教育基本法改正に関する論考は数多あるが内容の評価に関するものが中心である。立法過程に限定すれば、議論の中心となった与党の機関の議事録、資料が一切公開されていないなか、国会審議の記録、新聞報道、当事者から提供された資料を分析しその過程を明らかにしようとしたものがある<sup>1)</sup>。

これらを通じて、閣法でありながら実質的な審査を非公開の「与党教育基本法改正に関する協議会」(与党協議会)、「与党教育基本法改正に関する検討会」(与党検討会)<sup>2)</sup>が行ったこと、会議の資料がその都度回収されるといった厳格な情報管理の下で審議が行われたことが明らかにされた。しかし、その過程において法案の内容がどのように規定されていったかという点に関心を置き、政策形成のあり方に関心を置くものではない。

立法過程に関しては、閣議決定前における自由民主党(自民党)の政務調査会(政調会)、総務会における事前審査の是非が議論にされ、機能的、制度的、歴史的な観点からその存在の意義が検証されてきた<sup>3)</sup>。事前審査については、政府と与党との協力関係の維持、官僚の起案する閣法に対し政治家の統制が可能となること、政策に多元的な利益が反映されることを評価する見方がある。党内に対する効果としては、ボトムアップの政策形成と党の求心力維持に寄与してきた。一方で、国会審議の形骸化、行政府の独立性侵害、族議員の涵養などの観点から否定的な見方もぬぐえない。

こうした意思決定プロセスを踏まえれば、本法に関して、実質的な政策論議を与党の政策調整の場に移し、自民党内での議論が封じられたことは異例であった。改正の契機をつくったのが首相の私的諮問機関の答申であったことも、教育行政の領域ではあまりみられなかった。アジェンダが数代の政権に継承されて実現したこともあろう。

本法改正は、1955年に自民党が誕生した時に「国民道義の確立と教育の改革」と政綱の筆頭に記載されたように、「現行憲法の自主的改正」とともに大きな政策目標だった。長年実現できなかったのかかわらず今日実現したのには、政策過程において強い凝集力が働いたとみるべきであり、本稿はそれを官邸主導体制の整備と関連づけて論じる。

政策過程に係る研究では政治と行政の関係に大きな関心が集まってきたが、1994年の選挙制度改革、2001年の省庁再編等を経て、その関係に変化が生じたことが観察される。これらの制度変化がもたらす実態に一定の共通認識をみつつ、その現象は、「首相支配」、「首相政治」、「内閣政治」等と表され、政治優位、中でも首相とその周辺への権力集中が進んでいることを取り上げ、体制の問題と合わせて論じられている<sup>4)</sup>。

こうした先行研究を踏まえつつ、本稿は主として政府と与党との関係に関心を置く。立法府との関係では小選挙区比例代表並立制度の導入、行政府との関係では内閣府の創設、内閣官房の組織・権限の強化等を経て、首相と与党執行部が凝集性を高め政策形成に強い影響力を発揮する体

制を、官邸主導体制として議論を進める。

官邸主導体制が確立されるなかでの与党の意思決定に係る変化について、国会議員自身の間で自民党内の意思決定過程が集権化し、与党議員・組織の役割の低下が認識されているとする調査結果がある<sup>5)</sup>。一方で政調会に注目し、議員のキャリアを積ませる党の結束を保つ役割と機能に変化はないとするものがある<sup>6)</sup>。与党議員や党の役割については明らかにすべき点が多いし、政策領域ごとの違いという課題もあろう。

本稿が対象にする教育政策では、再選や資金確保につながるがことが少ないため政治家が積極的に係る誘因に乏しい。一方で、イデオロギー対立が持ち込まれやすく高度な政治アジェンダが発生するため、これを係ることを指向する「自民党文教族」（文教族）を生んだ。必ずしも自民党内では主流のグループではない<sup>7)</sup>。とはいえ、政治的中立が少なくとも理念のレベルでは前提となっており、日々の義務教育活動を支える文部科学省（以下、年代から文部省として特定できる時期以外は文科省と表記）が大きな求心力をもった。こうして教育行政の領域では、文部省と文教族を中心に、教育委員会や校長会などが「教育下位政府」を形成し、政府の介入を避ける体制が構築された<sup>8)</sup>。

とはいえ、1990年代以降、文教族以外の与党政治家や経済界という新たなアクターの意向が実現される事例が出てきており、官邸主導の政策形成過程が観察できる<sup>9)</sup>。独自の展開をみせてきた教育政策の領域は、官邸主導体制が構築される中でどのような変化を見せているのだろうか。

## 2. 分析の枠組み

本法の制定過程に係る研究では、政策形成に係るアクターの関係が変化したか否かについて二つの見方が提示されている。まず、2016-2017年にかけて実施された文科官僚へのサーベイからは、「文科省は首相を中心とする官邸の影響力の大きさを認識しているにもかかわらず、首相や内閣官房職員らにほとんど接触していない」<sup>10)</sup>ことが明らかになった。この結果や同じ時期に行われた他の改革の例を踏まえ、文教族の世代交代が進んでいなかったことを理由に、本法の制定も官邸主導ではなく「教育政策共同体内部の文教族によって進められた」とするものだ。もう一つは、公明党との調整が難航するなかで、愛国心や宗教的情操の教育に強いこだわりを示した文教族の議員を検討会からはずしたことに、党執行部の意向をみる立場である<sup>11)</sup>。

立法過程に関する部分だけを取り上げれば、これらの研究は記述的に政策過程を分析したもので、変化していない（変化している）構造的な要因まで示しているわけではない。本稿では教育基本法改正を基に、官邸主導体制が構築された後の教育政策の形成過程がどのような変化をみせ、それがどのような制度に支えられているのか明らかにすることを目的とする。

以下では、教育政策の主要なアクターとされてきた文教族、文科省、野党（及び支持勢力）という三つの視角に、2000年代前後から比重を増した官邸を加え、それぞれがどのような役割を果たしたのか検討する。本稿で検討するのはこれらのアクターに係る次の三点である。

第一に、政策案の形成は与党協議会、与党検討会で行われた。文教族が影響力を発揮していた政調会の部会とは別にこれらが設置されたことで、族議員の役割は変化したものと考えられるが、両機関はどのような機能を果たしたのだろうか<sup>12)</sup>。

第二に、文科省は与党の検討会、協議会に関して参画して資料提供を行っており、改正法の内容は同省の諮問機関である中央教育審議会（中教審）答申の内容と重なることが多い。官邸主導体制が確立されつつあった制定時、政治的な中立を保ってきた文科省はどのような役割を果たしたのか。

第三に、国民各層に係るものでありながら議論の過程が閉じられ、多様な議論が行われることがなかった限界があるなか、立法の最終段階である国会審議は何をなし、何をなしえなかったのかを通じ野党の役割を検討する。

以下では時系列に沿った記述分析を行った後、上に述べたアクターに注目しそれぞれどのような役割を果たしたのかを検討し、最後に官邸主導体制が整備された後の政策形成過程の構造的な変化について本法の立法過程が示唆するものを明らかにしたい。

## 第2章 教育基本法改正の経緯

教育基本法改正は自民党の党是であったのだが、ここに至る道のりは長い。1980年代、教育改革に強い意欲をみせた中曽根首相も本法については時期尚早の声に押され、改正に踏み込めなかったが<sup>13)</sup>、改正はどのような経緯を辿ったのだろうか。

以下では、教育改革国会会議からの改正の提言に始まり検討体制が整備された第一期、衆議院議員選挙を経て検討メンバーの交代などを通じて論点を集約させた第二期に分けて改正の経緯を記述する<sup>14)</sup>。

### 1. 第一期 提言から検討体制整備

改正が実現した直接の契機となるのは、小渕首相の私的諮問機関である教育改革国会会議が小渕から政権を受け継いだ森首相に提言したことに遡る。これを受けて、小泉内閣の遠山文部科学大臣が中教審へ教育基本法の改正を諮問した。長文の「諮問理由」に検討すべき項目と観点が具体的に記載されており、2003年3月の答申は諮問に沿ったものだった。

2003年5月、中教審の答申が出た後、与党内では自民党・公明党の幹事長、政調会長、国会対策委員長等で構成された与党協議会、その下部組織にあたる与党検討会で検討することになる。自公の政策調整の仕組みについては次章で詳しくみるが、通常の協議は両党の政調会長や政調会長代理、参院政審会長等で構成される「与党政策責任者会議」（与責）で行われる。与党協議会、与党検討会は常設ではなく、課題別に設置される。教育基本法改正に関しては、政調会長に幹事長、

国会対策委員長等も加えた重厚な布陣で検討されることになった。

2004年1月に開催された与党協議会では、与党検討会でとりまとめた「教育基本法に関する論点整理（座長メモ）」が公表された。このなかで問題となっていたのは前文に憲法との関係を規定すべきか、国を愛する心や宗教的情操を涵養するという規定を入れるのか、教育委員会制度の記載などであった。論点メモの公表を経て、以降は改正に向けた議論を行うという意図を明確にするため、会の名称を「与党教育基本法改正に関する協議会」「同検討会」に変更することとなった。

与党協議会、与党検討会の名簿は次の通りである。両方の会に出席する議員の重複を除くと、法案の形成に係るのは自民党と公明党、合わせて15名（自民党8名、公明党7名）である。実質的な議論を行う与党検討会のメンバーをみると、自民党では文部大臣経験者や国会の常任委員会理事長、党部会長等、文科行政に強い影響力を發揮してきた文教族と目される議員である。党内では政調会のなかに教育基本法検討特命委員会が設置され検討が進められていたが、このメンバーの一部も参加した。公明党も文科行政に係ってきた議員である。

表 1 与党教育改革基本法に関する協議会・検討会メンバー（2004年1月21日現在）

所属	協議会		検討会
	名前	党内及び国会における職責	
自民党	安倍晋三	党幹事長	-
	額賀福志郎	党政調会長	-
	中川秀直	党国会対策委員長	-
	保利耕輔	元文部大臣	兼任、検討会座長
	鈴木恒夫	元衆議院文部科学委員会理事、党文教制度審査会、党教育基本法検討特命委員会委員	兼任
	塩谷立	党文部科学部会長	兼任
	中曽根弘文（参議院）	元文部大臣、元科学技術庁長官、超党派議連顧問	兼任
	（泉信也）（参議院）	参議院総務委員会委員、超党派議連副委員長	検討会のみ
公明党	冬柴鐵三	党幹事長	-
	北側一雄	党政調会長	-
	東順治	党国会対策委員長	-
	（西博義）	元衆議院文部科学委員会理事	検討会のみ
	太田昭宏	元教育改革国民会議オブザーバー	兼任
	斉藤鉄夫	衆議院文部科学委員会委員長	兼任
	浜四津敏子（参議院）	元参議院文教委員会理事	兼任

出所：文科省資料を基に加筆して作成。職責については、この年月日時点に在職中の主なものを以外は、文部科学行政と関係の深いものを元職として記載した。

この後10回ほどの協議を経て、2004年6月には与党協議会が「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（中間報告）」を公表した。中間報告の内容は、「議員立法ではなく、政府提出法案」で改正する、「一部改正ではなく、全部改正によること」、「教育の基本的な理念を示すものであって、具体的な内容はほかの法令に委ねる」ことなどが示された。政府提出で改正を目指すという方向性は党と政府が一体となって推進する点を明確にしたもので、最終報告にも受け継がれた。

さらに内容をみてみよう。1月の論点整理で挙げられた事項については次の通りである。第一に、愛国心に関する表現については「国を愛し」「国を大切にし」という両論併記の形だったが、統治機構を愛するという趣旨ではないという認識で一致した。第二に、宗教教育については、宗教が情操を涵養する役割は教育上尊重されることを盛り込むべきとされた。第三に、教育行政のなかの「不当な支配に服することなく」を削除すべきかどうかの問題になったが、適切な表現に変えるべきとの認識で一致したとされる<sup>15)</sup>。

中間報告を受けて以降70回に及ぶ与党検討会が開催されたが、与党協議会が文科省に条文の作成を指示しこれをたたき台として、内閣法制局からの意見を含め一字一句を検討する方式で事実上の法案づくりが進められた。

2005年1月には政府原案として検討内容が公表されたが、この時点で「国を愛する」とする自民党と「国を大切にする」とする公明党との調整に決着がついていなかった。

## 2. 第二期 メンバーの交代から論点の集約

中間報告の形で審議内容を公表し党内を含めた世論の反応を見つつ、2005年8月までに協議会の座長取りまとめ案ができていたが、いわゆる郵政解散を経て翌1月に再開されるまで協議が中断することとなった。再開時に注目すべき点は、郵政民営化に反対して自民党を離党していた保科耕輔が顧問として与党検討会に残留する一方、中曽根弘文をメンバーから外したことである<sup>16)</sup>。

小淵内閣で文部大臣を務めた文教族のシニア議員であり、復古的な主張をもつ超党派議員連盟（「教育基本法改正促進委員会」、以下、超党派議連）の顧問を務める中曽根を本人の残留希望に反して外す一方、公明党との調整に腐心してきた保科を留任させた。これは、連立を優先しようとする官邸の意向を反映したものとみられる<sup>17)</sup>。

なお、自民党のメンバー8名（重複なし）のうち留任は3名で、元自民党の保利を加えても9名中留任は4名である。これに対し公明党は7名のうち留任は5名だった。

2003年に始まった協議は、約3年の審議を経て2006年4月「教育基本法に盛り込むべき内容と項目（最終報告）」を公表することとなった。この最終報告は後に国会に上程された改正案とほぼ同一の内容で、事実上の政府改正案となった。

論点整理にあった事項については、前文において「日本国憲法の精神にのっとり」という条文を継承する一方、「公共の精神を尊び」「伝統を継承」という規定が加えられた。

懸案だった愛国心に係る規定については、「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する」とした。「国を愛する」という表現に自民党の主張を取り入れつつ、「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた」という文言を追加したことで、国という言葉が前面に出て統治機構と捉えられることを避けようとする配慮がにじみ出る。「心」という表現ではなく「態度を養う」した点にも、「愛国心」という言葉に拒絶反応を示していた公明党への配慮がみられる。

宗教教育についても「宗教的情操を涵養」という表現はみられず、「宗教に関する一般的な教養」

表2 与党教育改革基本法改正に関する協議会・検討会メンバー（2006年4月19日現在）

所属	協議会		検討会	留任
	名前	党内及び国会における職責		
自民党	武部勤	党幹事長	-	
	中川秀直	党政調会長	-	あり
	細田博之 (大森理森)	党国会対策委員長 元文部大臣	-	
	(河村健夫)	元文部科学大臣，党文教制度調査会会長， 党教育基本法検討特命委員会委員	検討会のみ	
	(鈴木恒夫)	元衆議院文部科学委員会理事，文教制度 審査会，党教育基本法検討特命委員会委員	検討会のみ	あり
	(尾辻秀久) (参議院)	元党文教部会長	検討会のみ	
	(泉信也) (参議院)	元参議院総務委員会委員，超党派議連副 委員長	検討会のみ	あり
	公明党	冬柴鐵三	党幹事長	
井上義久		党政調会長	-	
東順治		党副代表	-	あり
(太田昭宏)		元教育改革国民会議オブザーバー	検討会のみ	あり
(斉藤鉄夫)		衆議院文部科学委員会委員長	検討会のみ	あり
(浜四津敏子) (参議院)		元参議院文教委員会理事	検討会のみ	あり
(山下栄一) (参議院)		参議院文教科学委員会委員	検討会のみ	
無所属	保利耕輔	元文部大臣	検討会のみ，顧問	あり

出所：田中壮一郎監修，教育基本法研究会編著（2007）kindle版No. 4281を基に加筆して作成。職責については，この年月日時点で在職中のもの以外は，文部科学行政と関係の深いものを元職として記載。留任は2004年時から継続しているものをありとした。なお，保科は2006年12月，自民党に復党した。

というように公明党が受け入れやすい表現になった。

教育行政に関して自民党が削除を主張した「不当な支配に服することなく」という表現は維持され，自民党の譲歩がみられる。

ここまでの経緯を総じていえば，自民党と公明党は互いに譲歩した。支持母体である創価学会の名誉会長が現行法の尊重を新聞紙面に寄稿するほど<sup>18)</sup>改正に抵抗があった公明党は，決定的な譲歩をしたのかもしれない。しかし，自民党の不満の声は大きかった。「公明党の要求ばかりが目立つ議論に対する不満が爆発寸前まで高まっていた」（読売新聞朝刊2006年4月13日4面），「公明党は選挙で自民党を支援しているということで，我々の足元を見ているのではないか」（朝日新聞朝刊2006年4月13日1面）などと報じられた。

最終報告が公表される直前に法案の内容に不満をもつ超党派議連から，愛国心，宗教的情操の涵養を明記した独自案が公表されたり，党内会議で自民党単独での法案提出を主張する声があがるなど，保守派の議員には不満の残る内容だった。

表 3 教育基本法改正まで

年月	政権	与党	行政	国会	野党, 社会一般
1984.8.21	中曽根 内閣		臨時教育審議会設置 (以降 4 次にわたる答 申)		
2000.1.31	小淵内 閣 自自～			小淵首相, 第 147 回 国会施政方針演説で 改正の方針	いじめ, 不登校, 学 級崩壊, 学力低下
3.24	自自公 ～自公 保		小淵首相私的諮問機 関, 教育改革国民会 議設置		
4.5	森内閣		第 147 回通常国会, 森総理指名		
12.22	自公保		教育改革国民会議最 終報告書「教育改革 国民会議報告・教育 を変える 17 の提案」, 新しい時代にふさわ しい教育基本法, 教 育振興基本計画を提 言		
2001.1.6			中央省庁再編		
4.26	小泉内 閣		第 151 回通常国会, 小泉総理指名		
5.23	自公保				創価学会池田大作名 誉会長, 朝日新聞に 改正に反対の意見寄 稿
11.26			遠山文部科学大臣, 新しい時代にふさわ しい教育基本法, 教 育振興基本計画の策 定を中央教育審議会 に諮問 (以降総会 15 回, 基本問題部会 28 回開催)		
2002.11.14			中央教育審議会「中 間報告」		
2003.3.20			「新しい時代にふさわ しい教育基本法と教 育振興基本計画の在 り方について」(中央 教育審議会答申), 改 正の提言		「日本の教育改革」有 識者懇談会, 「教育基 本法改正 8 原則」を 文部科学副大臣に提 出 (4 月)
5.12		第 1 回「与党教育基 本法に関する協議会」 開催			
6.12		第 2 回同会開催 協議会の下に「与党 教育基本法に関する 検討会」設置 (座長: 保利耕輔)			
11.9				衆議院議員選挙, 保 守新党解党	



2004.1.9	小泉内閣 自公	第4回「与党教育基本法に関する協議会」開催 第10回与党検討会でとりまとめた「教育基本法に関する論点整理（座長メモ）」を報告・公表 名称を「与党教育基本法改正に関する協議会」「同検討会」に変更			
1.21		第1回「改正検討会」を開催，以降計16回（通算26回）開催			
2.25					超党派議員参加の「教育基本法改正促進委員会」設立総会
6.16		第6回「与党教育基本法改正に関する協議会」開催 「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（中間報告）」を了承・公表，政府提案で立法の方向等以降，70回に及ぶ検討会開催			
7.29			第41回「中央教育審議会」開催 議題に「教育基本法改正に関する検討状況について」		
2005.1.12			政府原案発表		
8.8		（この頃までに保利座長取りまとめ案用意）		衆議院解散	
9.11				衆議院議員選挙（郵政選挙）	
2006.1.20			第164回通常国会，小泉総理，施政方針演説で改正に言及		
1.25		与党協議会，メンバー一部交代			
4.7					民主党，小沢代表を選出
4.11					超党派議連，「国を愛する心」と「宗教的情操の涵養」を入れた独自案発表
4.13		与党協議会最終報告			
4.28			改正案閣議決定，国会に提出		

5.11			衆議院議院運営委員会にて教育基本法に関する特別委員会設置を決議（以降、13回開催）		
5.16			衆議院本会議に改正案提出、趣旨説明・質疑		
5.24				衆議院特別委員会で民主党案（日本国教育基本法案）趣旨説明	
6.18			第164回通常国会閉会（法案は継続審議に）		
9.2				青森県八戸市における教育改革タウンミーティングでやらせ？	
9.15				日本弁護士連合会が改正に慎重な立場の意見書	
9.26	第一次 安倍内 閣 自公		第165回臨時国会開会、安倍総理指名		
9.28			衆議院に教育基本法に関する特別委員会設置		
10.24				高等学校における未履修問題発覚	
10.31				衆議院特別委員会で共産党議員がタウンミーティングにおけるやらせを指摘	
11.15				衆議院特別委員会で野党欠席のまま可決	
11.16				衆議院本会議で野党欠席のまま可決	
11.17				参議院本会議に改正案提出、特別委員会設置決議、趣旨説明・質疑	
12.14				参議院特別委員会で審議打ち切り動議の後可決	
12.15				参議院本会議で可決・成立	

### 第3章 教育基本法改正におけるアクター

ここまで改正に至る経緯をみてきた。与党協議会、与党検討会は非公開で自民党内の議論が封殺されていたこと、改正案の取りまとめは自民党と公明党の歩み寄りの過程であったが自民党に不満が残ったこと、与党協議会、与党検討会には文教族が登用されており、必ずしも族議員が議論から外されていたわけではなかったが、連立維持を優先するための人事が行われたことなどが明らかになった。こうした政策形成のプロセスはどのような条件に規定され、どのような意味をもつのだろうか。官邸主導体制がもたらした効果を考慮しながら、文教族、文科省、野党の順に分析していく。

#### 1. 文教族

自民党では政府に入れない議員が政調会の部会に出席し政策案への理解を深め、時に拒否権を発動することで影響力を及ぼしてきた。与党の事前審査制度はボトムアップの政策形成を担保し、党の求心力を保つのに寄与してきたが、この政策形成プロセスに変化はあったのだろうか。ここでは、与党協議会の位置づけをみた後で、この設置に伴う事前審査制度変容の意味を明らかにしたい。

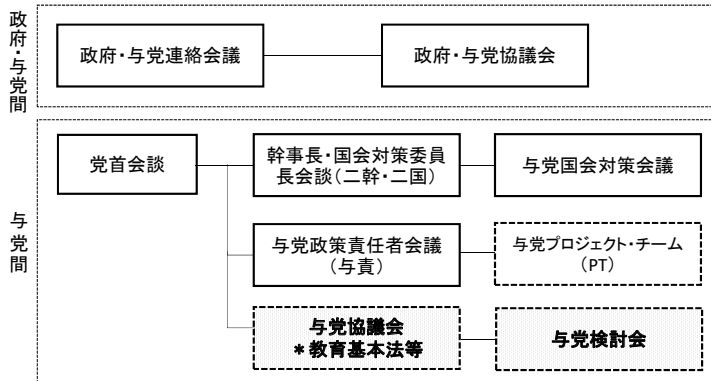
##### (1) 与党協議会の位置づけ

法案の内容では、愛国心や宗教教育、教育の中立性などが連立与党の対立点となったが、最終的にはそれぞれの点について公明党に対する譲歩の跡がみえる。

自民党と公明党の間の政策調整について明らかにされている部分は少ないが、実質的な議論は両党の与責あるいは与党協議会で行われる。自民党の事前審査制度は知られているが、公明党にも同様の制度があり、両党ともに党内での合意を取り付けたものを与責あるいは与党協議会に上げることになる<sup>19)</sup>。通常政策は与責で調整するが、与党協議会は時々の重要な課題について与責とは別に設けられるもので、教育基本法改正に係る調整はこちらで行われた。教育基本法に関しては党内合意の過程を経ずに与党協議会に持ち込まれたことになる。

両党の政策調整は政府・与党間で行われるもの、与党間で行われるものの大きく二つがあるが、公明党は後者を重視している。閣僚の数に応じ分担管理の原則に応じ発言機会が限られる政府・与党連絡会議や、「政府・自民」対「公明」の構図になりがちな政府・与党協議会に比べ、ほぼ同人数の政策実務者だけで構成される与党協議会の方が公明党の主張を反映させやすいためである<sup>20)</sup>。

図1 自公の政策調整の仕組みと与党協議会の位置づけ



出所：中北（2017）125 頁を基に加筆・修正して作成

与党協議会が発足し改正の議論が始まった 2003 年には衆議院議員選挙があり、連立の緩衝材となってきた保守新党が解党し、自公政権が成立した。教育基本法改正の議論がされた当時は、今日まで続く自公政権が、どのように政策のすり合わせを行うのかを試行する過程であったと考えられる。この時期、自民党の選挙を支えているという自負のある公明党が与党協議会の場で引く姿勢をみせなかったという<sup>21)</sup>。

立法府、行政府において官邸主導体制が整備される一方、自民党内でもこれを支える改革が進められようとしていた。小泉首相の当時、党の国家ビジョン策定委員会の提言で争点となったのは事前審査制度の廃止であり、族議員の影響力を排除することを意図するものだった。しかし、党の政策決定を政府に一元化することについては自民党内からだけでなく、連立を組んでいた公明・保守両党からも反対の声があがった。

自民党と公明党は政策に開きがあるものも多い。選挙前の政権公約や政権発足前に政策協定を結んだところで、個別の案件について事前審査の手続きを踏んで党議拘束をかけなければ、国会運営で一体性が保てない懸念がある。事前審査制度は連立を維持するために不可欠の制度として、廃止されるどころか政府・与党二元体制を前提とする与党間の政策調整に不可欠なものとなっていったのである<sup>22)</sup>。

本ケースにおいて、与党協議会、検討会の議論が非公開だったことは、検討の内容がマスコミにもれて混乱するのを予防することにあつた<sup>23)</sup> というが、実際は与党内、自民党内での意見の相違も大きく、これらを含めて紛糾を避けたかったということではないか。

## (2) 事前審査制度の変容

小選挙区比例代表並立制の導入以降、連立の常態化が進んでいるが、このなかで事前審査制度は二つの側面をもつようになった。まず、政治改革以前から継承されている通り政府案に異議を申し立て、族議員が影響力を発揮する場としての位置づけである。しかし、本ケースでは党内での議論を封印し、限られた参加者しか係れなかったことでこの側面は後退した。

もう一つは、連立与党という政権の枠組みの変化により、事前審査の実質的な最終段階が党の政調会ではなく与責、与党協議会になったことである。自公両党は、政調会の議論を踏まえそれぞれ党としての意思決定をするが、その後に連立与党間で調整を行うことになる。党内の議論はこれを想定しつつ行わざるをえなくなり、両党の政策に枠をはめることとなった。

これらを傍証するものとして、選挙制度改革を経た自民党国会議員への調査では、全ての政策領域で首相・官邸の影響力認知が増加するとともに、自民党執行部と連立与党間協議の影響力認知の強まりが示唆されていた<sup>24)</sup>。

与党間の協議の場は、政府・与党連絡会議で閣僚数に応じた限定的な影響力しか発揮できない公明党が、見ようによっては議席数以上に自党の主張を政策に反映させる場になった。自社さ政権時代の政策調整会議への出席者数は自民3、さきがけ2、社民1の割合で、この数に応じたさじ加減で政策調整が進んだことが明らかにされているが<sup>25)</sup>、自公の調整もこれに近い形で進んでいる<sup>26)</sup>。

本ケースを通じて、官邸主導が進んだ中でも政府・与党の二元体制が維持されていたことが確認されるが、族議員が影響力を発揮する場であった部会ではなく、連立与党間の政策調整の場が主要な政策形成の場として位置づけられていた。このことにより、連立パートナーの意向が反映されやすくなったこと、開かれた議論の場となり党内の求心力を維持するのに寄与していた部会の位置づけが軽くなり、与党協議に係る人事を通じて官邸の意向が反映されやすくなっていったことがわかった。

## 2. 文科省

第一次安倍内閣期では教育基本法改正を実現する一方、教育委員会制度の改革やゆとり教育の見直しを企図したが文教族や文科省の抵抗を抑えられなかったとし、教育基本法の改正を主導したのも官邸ではなく旧勢力であったとする見方がある<sup>27)</sup>。前節での文教族についての検証からは、旧勢力のうち文教族は尊重されつつもその影響力は限定されたといえるが、文科省についてはどうだったのか。ここでは文科省の政治との関係における基本的なスタンスを把握したうえで、本ケースにおいて政府案の作成にどのように関与したのか検証しつつ政官関係の変化をみていく。

## (1) 文科省のスタンス

2000年代に入ると教育行政の領域に変化が見られるようになる。学校選択制や教員免許更新制度など、これまで左派勢力の抵抗で難しかったものが実現されるだけでなく、文科省や文教族の抵抗を排して官邸がアジェンダを設定したことで実現するものがでてきた。義務教育費国庫負担金の縮小である。教育基本法改正を実現した第一次安倍内閣の一代前にあたる小泉内閣では、経済財政諮問会議の提言を基に義務教育費国庫負担金の廃止を企図した。結果として、廃止ではなく二分の一負担を三分の一に縮小することで決着した。これについて、官邸が文科省と文教族を押し切れず廃止できなかったという見方と、旧勢力が抵抗しきれず縮小されたという見方がある。その詳細を論じることは目的でないが、このことはその後、文科省の政治とのスタンスを大きく変えるきっかけになった<sup>28)</sup>。

文科省の業務の特徴は、職種別、学校種別、領域別、関連産業等の様々な団体・組織が結集するネットワークの核となり相互かつ密接に連携・協力してこれを進めることである<sup>29)</sup>。このことが文科省の政治的な立ち位置を規定してきた。行政活動の動脈が予算と職員定数管理に縛られ、予算面では財務省と総務省、職員の定数管理で総務省に決定権限を握られるためである。しかし、三位一体の改革の際に、地方への税源移譲に反対し交付税の縮減を図りたい財務省と、税源を確保して交付税見直しを回避したい総務省の争いに巻き込まれ、妥協のために狙い撃ちにされたのが文科省の予算のなかで最大費目である義務教育費国庫負担金であった。義務教育費国庫負担金は教育機会の均等保障や教職員の安定的な確保という教育行政の根幹を支えており、これを維持することは文科省の生命線ともいうべきものだった。廃止を回避するために文科省は政治力の結集に向かわざるをえなくなり、結果として国庫負担切り下げをみた状況の下で、以降、予算確保のために政治との連携を強めていく。

それ以前の文科省は関連諸団体のネットワークで業務を進める特性上、合意を重視して進めるボトムアップ型の政策形成を進めていた。教育活動が日々展開されているなかで政策の継続性が重視され、改革は斬新的であることが指向されてきた<sup>30)</sup>。このため、教育基本法の改正にも当初積極的ではなかったが、急激な予算の減少をみるなかで政治との連携を図る必要上、これを受け入れざるをえなくなった<sup>31)</sup>。

ここまで文科省の基本的なスタンスをみてきたが、本法改正について政府案の作成にどのように関与したのだろうか。通常の政策であれば、中教審で議論を行い、資料提供や政策案の提示を通じて調整の一端を担うことになる。本法は与党協議会、与党検討会が政策形成の場であり、文科省の職員が出席する理由は公式にはない。しかし、実際はこれらに出席し資料を提供し法案を作成していたという。

これを裏付けるように、改正の契機となった教育改革国民会議最終報告、報告を受けた文部科学大臣の中教審への諮問、同審議会からの答申をみても、教育基本法を改正するという基本的な

方向性や教育振興基本計画を策定するという点は一貫していた。決定的なのは、2005年1月12日に公表された政府原案と2006年4月13日の与党協議会最終報告、4月28日に国会に提出された政府案がほとんど同じものであるということだ。官邸主導で始まった一連の過程に、文科省は伴走し、法案をつくり上げたといえる。

表4 教育改革国民会議最終報告と中央教育審議会答申の比較（抜粋）

教育改革国民会議最終報告	中央教育審議会への諮問	中央教育審議会からの答申
<p>○教育に対する行財政措置を飛躍的に改善するため、他の多くの基本法と同様、教育振興基本計画策定に関する規定を設けることが必要</p> <p>○教育基本法の見直しに取り組むことが必要</p>	<p>○教育振興基本計画の策定について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育財政の充実にも資するもの</li> <li>○新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方について</li> <li>・基本理念、基本原則、教育を担うべき主体、教育行政（第10条）、教育基本法の見直しに伴うその他の法令の見直しの方向等</li> </ul>	<p>○教育基本法改正の必要性と改正の視点</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「公共」に主体的に参画する意識や態度の涵養、日本の伝統・文化の尊重、郷土や国を愛する心と国際社会の一員としての意識の涵養、教育振興基本計画の策定等</li> <li>・条文ごとの改正の方向</li> </ul> <p>○教育振興基本計画策定の必要性と基本的考え方</p>

出所：各報告書等より作成

## (2) 政官関係の変化

前項の経緯からわかるのは、ボトムアップ型の政策形成を基本としていた文科省がトップダウン型を受け入れていたことである。アジェンダの設定を官邸に譲り、文科省は階層の一つに位置付けられたのだが、今後もこうした体制が継承されるのだろうか。本法に新たに記載された振興計画の策定と関連法令の整備という二点から考えたい。

近年、基本法と名打つ法律の制定が増加しそれに伴い基本法の性質が変わっている<sup>32)</sup>。教育基本法は基本法の嚆矢であったが、これを含め昭和20-30年代に制定された基本法は、「高い理念を掲げる特別の意味をもった理念法」<sup>33)</sup>であった。しかし、時代を進めるなかで「国のより具体的政策、国民の要望にこたえる時の方策」すなわち「世俗化の過程」をたどることとなる。近年策定された基本法は新しい政策分野に予算をつける担保法の性格が強くなっているが、改正法も教育振興基本計画の策定を規定することでこの性格を決定づけた<sup>34)</sup>。このことは地方交付税の縮小によって安定的な財源を確保しきれない文科省にとって、省益の拡大に資するものともみえる。

また改正法は、教育行政（第16条）等に、国や地方自治体の責務を規定する条項を多数も置いている。さらに第18条で、法律に規定する諸条項を実施するため関連法令の制定を規定した。教育の主体を明確にしたことは、地方分権と自由化に依っていた教育行政を国の統制の下におく大きな変化である。一方で、関連法令の整備はその領域が拡大する可能性に含みを残す。改正法が規定する対象領域は義務教育学校に加え、大学、家庭教育、幼児教育、生涯学習まで幅広く、

対象者も保護者、教員だけでなく地域住民までを含む。事業官庁として義務教育活動の維持を主たる業務にしていた文部省が、臨教審の答申を契機に80年代以降生涯学習社会を支えるための政策官庁に転じていった経緯があるが、改正法の規定も政策領域の拡大に含みを残しており、文科省の省益に資するとみられなくはない。

しかし、この点には留保がつく。新たに規定された大学、幼児教育、生涯学習等には、それぞれの個別法が既にあり<sup>35)</sup>、改正法の効果は、実態を追認し政府の統制を決定づけるにすぎないからである。

このように考えれば、本法は三位一体の改革で受けた打撃を振興計画の策定を通じて財政的に担保したいという文科省の思惑のなかで成立したものであり、省益の拡大というよりは省益の回復への期待に依拠している。また、国の統制から比較的自由で関連団体の中心にあった文科省の活動を、国の統制下におくという性質をにじませるものとなった。

実際、本法制定後、最初の教育振興基本計画の策定時には、歴代の文部大臣・文科大臣を含めた自公両党の文教族から強い要望と激しい政治折衝がありながら、数値目標を盛り込まないまま閣議決定されることになった<sup>36)</sup>。文教族の影響力の減退を示す結果となった。

### 3. 野党

1990年代まで与野党のイデオロギー対立の主戦場になりがちな教育政策であったが、野党の再編を経て、最大野党の民主党のなかにも教育基本法改正を支持する勢力があった。超党派議連は伝統・文化の尊重、愛国心の教育など復古的な主張をもっていたが、少なからぬ野党議員が参加していた<sup>37)</sup>。

民主党は立憲主義に基づき憲法改正が先行すべきであるとしつつも、「日本国教育基本法案」として対案を提出しており、改正の必要性が一定程度共有されていた。注目すべきは、民主党案が与党案以上に保守的なものだったことである。民主党案をまとめたのは自民党に所属していた時に文部大臣を務め、超党派議連において森喜朗とともに最高顧問に就任した西岡武夫だった。

争点となっていた愛国心については、「日本を愛する心を涵養し」という規定を前文におき強調する。宗教については、「宗教的感性の涵養及び宗教に関する寛容の態度を養うこと」（第16条3項）とし、国会の委員会質疑においても宗教教育への明確な取り組みを質している<sup>38)</sup>。さらに、不毛な論争を避け民主的な運営を図る意図としながらも、旧法にあった「教育に関する不当な支配」という文言を削除した（第18条）。前文で「教育の原点である家庭」とし、ほかの条文でも家庭教育を重視するなど復古的とも取れる色彩を帯びたものだった。

民主党案には革新的・進歩的な部分もあり、どのような一貫した理念があるのか読み取りづらい<sup>39)</sup>。民主的、民意などとうたう理念的な部分と財政支援に係るような具体的な部分が混在し、法案としての完成度はあまり高くない。公明党との調整に不満をもつ保守層へのアピール、国民の歓心を買うためのアピール、一枚岩ではない党内を抑えるための配慮を散りばめて折衷的なも



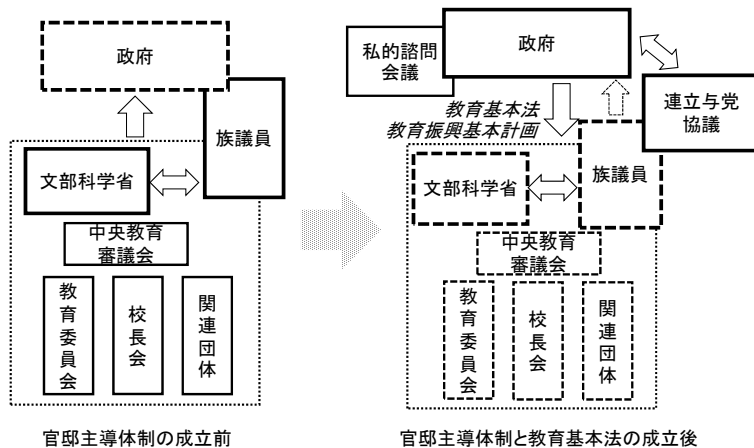
のになったのかもしれない。

対案は提示されたものの、国会審議の過程で修正が行われた箇所はなく、政府案、遑れば与党案がそのまま可決された。

ここまでの教育基本法改正に対する野党のスタンスをみると、対立軸を立てることができなかった状況がわかる。国会論争では与党が民主党案を褒める場面があったが、与党案以上に保守的な部分を指してである。個別の政策としては、与党は民主党案が掲げた義務教育以外の教育の費用の無償化を後に取り入れることになる。

国会外では政府案に対する反対の声明が、日教組や弁護士会の一部により上げられたが、大きな声にはならなかった。法案の内容が秘密裏に置かれており公表される機会が限られていたこと、基本法の性質上、個別具体的な問題と結びつけづらく世論の関心を喚起することが難しかったことがあろう。自社さ政権の発足に伴い歴史的和解として文科省との協調を進めていた日教組が積極的な反対の声を挙げなかったこともある。政党の離合集散を経て各党の主張の差異が分かりづらくなっていることが改めて確認される。

図2 教育政策の形成過程の変化



## 第4章 教育基本法改正が示唆するもの

教育基本法改正の立法過程を通じて、文教族、文科省、野党の動的な役割の変化をみてきたが、このことは官邸主導体制の下でのどのような構造的な変化を示唆しているのだろうか。

官邸と族議員の関係については、制度的には政府・与党の二元体制での検討が進められ党が軽視されているわけではない。本ケースでは人事を通じた官邸の影響力の発揮が行われていたが、以前でも部会長人事等を通じてその発動は可能だった。ここでそれが行使されたことから示唆されるのは、部会等の党内組織の位置づけが、合意を形成する場から官邸の意向を徹底させる場へ

と変化しているという点である。

また、本ケースを通じて明らかになったのは、政策形成のプロセスにおける連立パートナーというアクターの存在である。政党間の政策選好の差が大きいアジェンダについて、官邸は党の意向よりパートナーを尊重した。パートナーの意向がどの程度官邸の意思決定を左右するのかについては他のケースもみていく必要があるが、制度面から指摘できるのは、党内協議の後に連立協議の場が設定されていることで党内の議論に枠がはめられることである。さらに、ほぼ同数の布陣で行われる連立協議の場で、パートナーは所属国会議員数以上の存在感を示すことが可能になる点である。

次に文科省との関係について、本ケースでは、首相直属の私的諮問会議で方針を出し、中教審の議論を経て、文科省を通じて制度設計を行うというプロセスをたどった。こうしたトップダウン型の政策形成の方式は、教育基本法のなかで国の責任を明確化し、計画の策定を規定したことで構造化したといえる。

併せて政治的な中立性を確保し、中長期的な展望を示していた中教審の役割も変化し、首相直属の諮問機関が出した方向性に追随し、制度化に向けた方策を検討する場になっているようにみえる。この点については、2001年の文科省発足に伴い審議会の再編の必要に迫られ、中教審の方針を具体化していた下位審議会を数合わせのために分科会に格下げしたことに付随し、中教審の地位が低下している<sup>40</sup>という経緯から傍証される。

教育基本法で新たに規定された領域、対象者は、新規の権限拡大というわけではないが、本法の下に統合され、政策決定の責任が内閣にあることが明確になった。この点でもトップダウンの政策形成プロセスが構造化されたといえる。

最後に、かつて野党に結集した左派勢力は政党再編を経て求心力を欠き影響力を発揮していないことが確認されるとともに、与党と野党の主張の差異を見出すことが難しくなっている状況も確認された。このことは官邸主導体制が整備されたことと直接の関係変化を示すものではないが、政治改革の帰結の一つが検証された。

改正法を受ける形で、2007年には教育行政に関してこれまで実現できなかった大きな政策変更が行われた。学校教育法および学校教育法施行規則の改正による学校評価制度の導入、教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部改正による、不適切指導教員に対する指導改善研修の実施と場合による免職処分、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正による教育委員会制度の改革等である。以降、これ以外にも教育行政の領域ではそれまで膠着していた制度改革が進んでいる。

そうした政策が実現されたのは、本法の立法過程にみられたトップダウン型の政策形成プロセスが踏襲された結果であると仮説的には考えられるが、個別に検討することは今後の課題である。本ケースは教育基本法という自民党にとっての長年の懸案だったものであり、政府の重要なアジェンダであったと考えられるが、イシュー・セイリアンスの異なるその他の課題についてどのように政策形成が進められているのか明らかにしていきたい。

## 〔参考文献〕

- 青木栄一編著（2019）『文部科学省の解剖』東信堂。
- 飯尾潤（2007）『日本の統治構造・官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社。
- 池田哲之（2017）「改正教育基本法 の性格－政策担保法としての立法意図－」『鹿児島女子短期大学紀要』第53号，5-13頁。
- 市川昭午（2009）『教育基本法改正論争史』教育開発研究所
- 猪口孝，岩井奉信（1987）『「族議員」の研究 自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
- 奥健太郎，河野康子編，黒澤良，矢野信幸，岡崎加奈子，小宮京，武田知己（2015）『自民党政治の源流－事前審査制の史的検証』吉田書店。
- 小川正人（2010）『教育改革のゆくえ』筑摩書房。
- 勝田美徳（2018）「教育機会確保法の立法過程－アイディアの政治から－」『岐阜経済大学論集』第52巻2号，1-21頁。
- 勝田美徳（2017）『市民立法の研究』法律文化社。
- 河合晃一（2019）「文部科学省と官邸権力」青木栄一編著『文部科学省の解剖』東信堂，97-134頁。
- 佐々木幸寿（2017）「教育基本法制定過程における自由民主党リベラル派議員の役割」『東京学芸大学紀要 総合教育科学系』第68巻第1号，1-8頁。
- 佐々木幸寿（2009）『改正教育基本法 制定過程と政府解釈の論点』日本文教出版。
- 佐貫浩（2017）「安倍内閣の教育改革の全体像と特質－現代把握と新自由主義教育政策の本質の把握を巡って」『日本教育政策学会年報』八月書館。
- 塩野宏（2008）「基本法について」『日本学士院紀要』第63巻第1号。
- 竹中治堅編（2017）『二つの政権交代』勁草書房。
- 竹中治堅（2006）『首相支配－日本政治の変貌』中央公論新社。
- 建林正彦（2006）「政党内部組織と政党間交渉過程の変容」村松岐夫，久米郁男編『日本政治激動の三十年－政治家・官僚・団体調査にみる構造変容』67-94頁。
- 建林正彦（2004）『議員行動の政治経済学 自民党支配の制度分析』有斐閣。
- 田中壮一郎監修，教育基本法研究会編著（2007）『逐条解説 改正教育基本法』第一法規。
- 寺脇研（2013）『文部科学省－「三流官庁」の知らされる素顔』中央公論新社。
- 寺脇研・鈴木實（2010）『コンクリートから子どもたちへ』講談社。
- 中北浩爾（2019）『自公政権とは何か－「連立」にみる強さの正体』筑摩書房。
- 中北浩爾（2017）『自民党－「一強」の実像』中央公論新社。
- 広田照幸（2014）「教育課程行政をめぐるポリティックス－第二次安倍政権下の教育改革をどうみるか－」日本大学教育学会『教育學雑誌』第50巻，1-15頁。
- 広田照幸（2009）『格差・秩序不安と教育』世織書房。
- 前川喜平，山田厚史（2018）『前川喜平「官」を語る』宝島社。
- 前川喜平（2002）「文部省の政策形成過程」城山英明，細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程－その持続と変容－』中央大学出版部，167-208頁。
- 牧原出（2016）『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版。
- 牧原出（2003）『内閣政治と「大蔵省支配」－政治主導の条件』中央公論新社。
- 待鳥聡史（2012）『首相政治の制度分析－現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房。
- 三上昭彦（2007）「教育基本法「改正」をめぐる政治力学」『日本教育政策学会年報』第14巻，102-113頁。
- 御厨貴，牧原出編（2011）『聞き書 武村正義回顧録』岩波書店。
- 村上祐介（2013）「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』第39巻，37-52頁。
- 村上祐介（2010）「教育改革の政治過程」岡田浩・松田憲忠編著『現代日本の政治 政治過程の理論と実際』（初版第2刷，一部改訂），ミネルヴァ書房，240-255頁。
- 森喜朗，田原総一郎（2013）『日本政治のウラのウラ 証言・政界50年』講談社。

- 山崎政人 (1986) 『自民党と教育政策』 岩波書店。
- 読売新聞政治部 (2005) 『自民党を壊した男 小泉政権一五〇〇日の真実』 新潮社。
- 渡辺治, 田中孝彦 (2003) 「なぜ、いま教育基本法改正なのか」『教育』かもがわ出版, 4月号, 8-21頁。
- Schoppa, Leonard J. (1991) *Education Reform in Japan*, Routledge. (小川正人監訳『日本の教育政策過程—1970～1980年代教育改革の政治システム』三省堂, 2005)
- Krauss, Ellis S. and Robert J. Pekkanen (2011) *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Cornell Univ. Press.

#### 〔参考サイト〕

- 河村たけおホームページ <http://www.tspark.net/>
- 公明党ホームページ <https://www.komei.or.jp/>
- 国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>
- 自由民主党ホームページ <https://www.jimin.jp/index.html>
- 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/>
- 民主党アーカイブ <http://www2.dpj.or.jp/>
- 最終アクセス日は2019年9月3日

#### 〔後注〕

- 1) 市川 (2009), 佐々木 (2017, 2009), 三上 (2007)。
- 2) 2003年の発足時は「与党教育基本法に関する協議会」「与党教育機関法に関する検討会」だったが翌年に名称変更。
- 3) 奥・河野他 (2015)。なお、政調会は常設の政調審議会 (総会にあたる)、部会のほか、必要に応じて調査会、特別委員会をおく。
- 4) 飯尾 (2007), 竹中 (2017, 2006), 中北 (2019, 2017), 待鳥 (2012), 牧原 (2016, 2003) 等。
- 5) 建林 (2006) 第4章, 建林 (2004) 第6章。
- 6) Krauss (2010) chap. 7.
- 7) 猪口・岩井 (1987) 172-173, 200-22頁。
- 8) Schoppa (1991)。
- 9) 小川 (2010), 勝田 (2018), 広田 (2014), 前川 (2002), 村上 (2013, 2010) 等。
- 10) 河合 (2019) 112頁。
- 11) 佐々木 (2009) 9-12頁。
- 12) なお、文教族、族議員という言葉は中選挙区制度に担保された自民党議員の行動特性から派生するものであり、選挙制度改革及び前後して実施された党内の改革によって、その性質は変化しているものと考えられる。かつて部会に限られたメンバーシップによって部会員の専門性を高め官庁との関係づくりを進める場だった (ただし、実態としては自由参加が認められ、当選回数のない議員が声量主義によって影響力を発揮していた。猪口・岩井 (1987) 159-161頁)。現在は役職者以外のメンバーの自由参加を認める一方、大臣政務官が関係部会の副部長を兼務することで官邸からの統制を担保する場になっている (建林 (2004) 第6章)。部会でキャリアを積み政府に対して影響力を発揮してきた議員が文教族、族議員であるとするれば、仮説的には政府に対する影響力は減じておりこれらの言葉は適当ではなく、政府外の与党議員、与党一般議員等といった方が影響力の低下を示す実態として適当かもしれない。しかし、教育行政の研究では「自民党文教族」をアクターに設定したものが多く、こうした調査結果との関係をみる必要があること、また、文教族として知られていた議員の今日における役割を検証するという目的から、本稿では官邸と文教族という対比をもとに論を進める。
- 13) この時、教育基本法改正に着手できなかった理由を、総評ほか左派勢力の存在に求めるものが多いが、

- 中曽根政権で文部大臣を務めた森喜朗は急進的な改革を目指す中曽根と穏健な改革を目指す文教族との間に対立があったとする（森・田原（2013）、162-167頁）。どちらにせよこの時期、文教族が一定の政治力を発揮していたことがわかる。
- 14) 経緯の記述に関しては、公開資料に限られるなかで新聞記事を整理した佐々木（2009）第1章が詳しく本稿でも参考にしている。
  - 15) 中間報告の内容については、文部科学省 HP。
  - 16) このあたりの経緯については、産経新聞朝刊 2006 年 1 月 26 日 14 面を参考にした。
  - 17) 公明党とのパイプ役になっていた保利の役割については森・田原（2013）167、182 頁、前川・山田（2018）82-84 頁。
  - 18) 朝日新聞朝刊 2001 年 5 月 23 日 13 面。
  - 19) 公明党の党内手続きは自民党と若干異なり、通常は部会、部会長会議の二段階、重要事項が政務調査会の部会、政調会の部会長会議・全体会議、中央幹事会の三段階である。筆者が公明党広報部に行った質問への書面での回答（2017 年 6 月 2 日）に基づく。
  - 20) 読売新聞政治部（2005）33-35 頁。
  - 21) 読売新聞政治部（2005）34 頁。
  - 22) 中北（2019）185-187、272-274 頁。
  - 23) 佐々木（2017）3 頁。
  - 24) 建林（2006）198-202 頁。
  - 25) 中北（2019）276 頁、御厨・牧原（2011）202 頁等。
  - 26) 公明党は「与責や与党 PT における出席者数に国会議員数に応じた配分など明確なルール」はないものの「第一党である自民党の数を超えない」よう「バランスに配慮しながら決定」しているという。例えば、「与党東日本大震災復興加速化に関する PT」（自民 5、公明 4）、「与党性犯罪・性暴力被害者の支援体制充実にに関する」PT（自民 6、公明 4）、与党 ギャンブル等依存症対策の法制化に関するワーキングチーム（自民 5、公明 4）。以上、公明党広報部（2017 年 6 月 2 日）。
  - 27) 河合（2019）120-122 頁。
  - 28) 小川（2010）第 2 章。
  - 29) 小川（2010）第 1 章、寺脇（2013）第 4 章。
  - 30) 前川（2002）197-198 頁。
  - 31) 市川（2009）54-56 頁。
  - 32) 勝田（2017）157 頁。
  - 33) 塩野（2008）
  - 34) 渡辺・田中（2003）14 頁。
  - 35) 市川（2009）277-280 頁。
  - 36) 小川（2010）第 2 章。
  - 37) 議連に参加した衆参両院の国会議員 378 名の内訳は、自民党 319 名、民主党 41 名、国民新党 4 名等であった。2006 年 3 月 1 日現在、教育基本法改正促進委員会・起草委員会編（2006）。
  - 38) 第 164 回国会 教育基本法に関する特別委員会 第 4 号。
  - 39) 民主党案を読み解くものとして、寺脇・鈴木（2010）。
  - 40) 寺脇（2013）13 章。