

「分権化」時代の教育改革（1）

——X県の教育課題と県教委——

○荻谷剛彦（東京大学）
○清水睦美（東京理科大学）
○堀健志（東京大学）
松田洋介（一橋大学大学院）

藤田武志（上越教育大学）
諸田裕子（お茶の水女子大学）
金子真理子（東京学芸大学）
山田哲也（宮城教育大学）

A. 問題の設定

近年の初中等教育における重要な政策課題は、いかにして地方分権を進めるかにあるといつてよい。文部科学省・中央教育審議会初中等教育部会では、教育の地方分権化をよりいっそう進めるための審議が続いている。そこでは、教育委員会の改廃を含めて、中央から地方への権限移譲をいかに行うかが審議され、さらには、地方教育委員会と各学校との関係についても、学校の自立性を高めるための議論が行われている。

他方、地方分権化の一般的な議論においても、財政や税制、補助金制度にかかわり、小中学校教員の給与の半額を国が保証してきた義務教育費国庫負担金を、一般財源化するかどうかの議論が（この文章を執筆の現時点では）架橋にさしかかろうとしている。いわゆる「三位一体」の改革の目玉として、義務教育国庫負担金制度が廃止されようとしているのである。

これらの動きは、おしなべて、地方分権化を歓迎する世論を追い風に進んでいる。しかし、分権化が教育の実際にどのような影響を及ぼすのか、そうした影響は、どのようなフィルターを通して各学校レベルに降りてくるのかについては、学問的な十分な検討が行われているとはいえない。とりわけ、教育社会学の分野においては、戦後半世紀あまり続いた教育制度の枠組みが大きく変わろうとしているにもかかわらず、ほとんどといってよいほど、分権化が及ぼす影響のメカニズムを解明するための（実証的な研究を基盤とした）試みは皆無といつてよい。

この報告は、本格的な地方分権化の時代に先駆けて、分権化のもとでの教育改革の問題点を探り出そうとする試みである。分権化のもとでの教育改革とは、文科省の指示を待ち、その方針に従っていくといったこれまでの中央主導型の改革遂行から、大枠は文科省の枠組みに従いつつも、その従い方の選択を含めて、各地方が自立（律）的に、教育課題を設定し、改革を進めていくことを意味するはずである。だが、そうした自立（律）的な教育課題の設定は、ど

のように行われるのか。そこにおいて、「自立（律）的」であるということは、いかなる地方の振る舞いを指すのか。中央からの権限の移譲が行われれば、直ちに自動的に地方分権化が実現するといった、あまりに楽観的な見方は、不十分なばかりか、教育の実際への影響を分析することを妨げる危険な見方であるといえる。この研究では、こうした楽観論に立つのではなく、地方の側の反応や独自の問題把握がどのようなものになるのかを解明することを通じて、地方教育委員会の可能性と限界を探ろうとする。そこに本研究のねらいがある。

ところで、従来の教育研究においては、文部省による教育の中央支配を批判するという問題構成が広く受け入れられていた。そのために、地方分権化を中央の支配「からの解放」として歓迎する教育言説が数多く産出されてきた。しかし、中央の統制の弱体化が自動的に地方の権限の強化につながるわけではない。ましてや、地方分権化が教育問題の解決や教育の質の向上をもたらすという保証もどこにもない。地方の側の教育行政や政策、さらにはそれらが学校に及ぶ影響のメカニズムを解明しなければ、分権化＝地方の自立（律）が実際にどのようなものになるのかは判断できないのである。A・ギデنز（2002＝1994）の用語を用いれば、「解放の政治」の実現が、「生きることの政治 life politics」を円滑にもたらす保証はどこにもないということだ。この点で、文部省による教育支配からの解放を無前提に肯定する従来の教育言説は、あまりにナイーブな議論だったといえる。地方の側の分析抜きには、無原則に分権化を歓迎するわけにはいかない。必要なのは、次第にルースになりつつある中央と地方との関係を、その実態のレベルで捉え直すことである。

このように教育改革における中央と地方との関係が変化してきたことを見ると、地方教育委員会レベルで、文科省が進める教育改革をどのようにとらえ、それを、自らの地域の教育課題とどのように結びつけているか、また、地方の教育課題としてとらえ直す過程において、どのように地域特性を把握しているかといった

課題設定の枠組み形成が問われるべきリサーチ・クエスチョンとなる。

ここで「教育課題」という用語を用いるのは、いかなる教育を実践するかについて、それぞれの「主体」が問題を構築するように、課題を作り出す (task making) あるいは立ち上げる (task setting) 能動的な過程に注目しようという理論的な意図を持つからである。とくに「地方の教育課題」という場合には、地方の側からの能動的な（「上」からの課題の伝達を受け止めているだけのように見えても、そこでどのような課題の再解釈過程が埋め込まれているかをも含めて）課題設定によって、問題構成された (socially constructed) 「課題」を指して、この言葉を使う。「上意下達」の関係から解き放された地方教育委員会の動きをとらえるためである。

このような分析概念を準備した上で、本研究が取り組むリサーチ・クエスチョンをまとめなおすと、次のようになる。すなわち、

- ①教育委員会は、どのような問題をその「地方の教育課題」として、いかにして設定しているか。——この問いは、地方教育委員会が、教育課題をいかに社会的に構築しているかという問題にほかならない。そこから、自立（律）的な問題構成がどのようにして可能になるのかが明らかになるだろう。
- ②地域の特性を把握しつつ、①の課題に応えるための資源の発見・調達・配分を、地方教育委員会はどのように行っているか、課題遂行の戦略をどのように構築しているか。——この問いは、いったん構築された問題を解決するために、なにがそれに資する資源と見なされ、動員されているのかといった、資源探索（「資源」としての定義を含む）と資源動員の過程を明らかにすることにつながる。

この研究では、以上の問題設定のもとに、X県教育委員会を対象に、学力形成に関わる「地方の教育課題の設定」がどのように行われてきたのかを、インタビュー調査と文書情報を中心に明らかにする。そして、「基礎・基本の重視」政策を、文科省よりも先駆けて行ってきたこの県の動向を追うことで、「学力形成」が地方の教育課題としてどのようにとらえられてきたのか、それが、たんなる振り子の「揺り戻し」ではなく、地方の教育課程行政の再構築に結びつく政策であったことを明らかにする。

調査対象地として設定するのは、X県（以下、匿名を使う）である。この県は、非大都市圏にあり、離島や僻地などを含む地域にある。複式学級も多い。全県的には、公立学校に依存する傾向の強い県でもある。こうした地域を数多く

抱えることから、義務教育段階の教員の配置においても、全県での異動を行う仕組みを堅持している。その意味で、比較的、教育委員会の権限の強い県である。

なお、本調査の一部は、文部科学省 21 世紀 COE プログラム「基礎学力育成システムの再構築」（東京大学）の事業の一環として実施されたものである。

B. 分析

1. 地方の教育課題の設定

X県における地方の教育課題の設定過程には、県教委内において教育課題が明確になる過程と、「中央集権」から「地方分権」への時代の流れの中で、その課題を「地方の教育課題」として県教委内外に提示していく過程に分けて分析する必要がある。

(1) 県教委内における教育課題が明確化

この過程を分析するためには、教育課題を立ち上げる素地が、X県教委内にあったということ指摘する必要がある。その素地的要因のひとつは、当時の文部省から出向していたB氏の属人的要素である。氏はX県教委へ出向する以前は文部省（当時）で中教審を担当しており、審議の経過や答申の趣旨に精通していた。しかしながら、他方で中教審の議論のなかに、規制緩和に対して緩められた側がそれに戸惑う雰囲気があることを感じ、そうしたムードもとの学習指導要領の改訂にある種の危惧を抱いてもいたのである。

そのB氏の出向先がX県教委であったわけであるが、当時のX県の学校関係者の間には、異なる二つのムードが混在していた。これがもう一つの素地的要因である。異なる二つのムードのひとつは、離島や僻地を多く抱えた非大都市圏にあるという地理的条件のもと、「中央には劣らない」という意味で中央を強く意識した風土が醸成されて、授業研究が積み重ねられてきたことに起因するものである。ところが、「新学力観」を伴う前学習指導要領の改訂の趣旨は、これまでX県の学校関係者が積み重ねてきたものとは指向性が異なっていたのである。平成5（1993）年度、戸惑いながらも徐々に転換する方向を探るX県教委に対して、当時の文部省は、県教委の教育次長などを東京に呼び報道機関の前で嚴重注意するという指導を行ったのである。こうした指導のもとで新たに生み出されたのが「中央の意向に従う」というムードであり、「中央には劣らない」というムードとともに、当時、X県の学校関係者には異なる二

つのムードが混在していたのである。

平成 10 (1998) 年 4 月、B 氏の X 県教委の出向により、二つの素地的要因は絡むことになる。それは、B 氏の持ち込んだ危惧が、「中央の意向に従う」というムードと「中央に劣らない」というムードの狭間にあった「学力形成」に関する問題意識を拾い上げるという関係で生じた。結果として、同年 10 月には、庁内に「基礎学力に関する調査研究会議」(仮名)が設置されることとなる。文科省からの出向者であった B 氏の抱えていた「問題」と、「中央」の施策に対して X 県教委が漠として抱えていた「問題」は、「基礎学力」という「議論の場」が設定されることにより、県教委内において教育課題として明確化されていったのである。

(2) 「地方の教育課題」という位置づけ

こうして県教委内で明確化された教育課題を、さらに「地方の教育課題」として県教委内外に提示していく過程においては、県教委が教育行政組織上、一方に文科省があり、他方に市町村教委や学校があるという中間に位置づいていることにより、文科省という「中央」に対する試みと、X 県の学校関係者という「地方」に対する試みに分けて分析する必要がある。

「中央」に対する試みは、既に別稿(荻谷剛彦他 2002「県教委は『生きる力』をこう読み替えた」)で明らかにしている通りであり、端的に表現すれば、当時の「文部省とは異なる強調を伴う学習指導要領の伝達」と言えよう。ここで特に強調すべきことは、文部省(当時)の出向者であった B 氏が、この試みにおいて果たした役割は、氏が「地方」の一員として、対「中央」という図式の旗頭としてこの試みに参画したわけではなく、あくまでも、「中央」の一員として、「中央」の議論が圧倒的な力をもって「地方」に流れ込まないように、その防波堤の役割を「地方」に対して担ったという点である。それによって、中央とは異なる「地方」独自の議論を可能とする「空間」が作りだされたとみることができる。

一方、市町村教委や学校といった X 県内部の「地方」への試みにおいては、その伝達においていくつかの仕組みが施された。ひとつは、「基礎学力」という問題の「議論の場」の拡大と問題の共有を進めるために、平成 11 (1999) 年 7 月に教育長の諮問機関である「X 県カリキュラム審議会」(仮名)を立ち上げたことである。諮問内容として細目化された五つの視点の中の二番目には「学校教育の基礎・基本について」が掲げられ、「基礎学力」から「基礎・基本」へと問題は一層明確化される。同審議会は、設置から半年後の平成 12 (2000) 年 3 月 22 日

に「第 1 次中間まとめ」を教育長に提出しているが、その資料は調査結果等も含み 105 頁に及ぶものとなっている。

このように議論の場が拡大され問題が焦点化されていく試みと平行して、平成 11 年 (1999 年) 9 月からは、新学習指導要領の改訂の伝達講習も順次行われていくのであるが、ここでさらに別の試みが施される。それは、従来の全員対象の学習指導要領の伝達講習を、三分の一ずつの伝達講習へと転換させる試みである。その転換に込められた意味は、「自主的な広がり」に期待することであり、地方における「議論の空間」づくりの仕掛けとなっているのである。

ここで強調すべきことは、「中央」に対する試みと「地方」に対する試みは、その併走が「地方の教育課題」を位置づけるために重要であるという点である。これまで地方教育行政は「中央集権」のもとで行われてきた。そして、それについての強い反発もあり、その権限委譲が徐々に起こってはいる。しかし、未だその権限委譲の全体像ははっきりしていない。ただし、その不明確さに反発しても、その全体像が今すぐに明確化することはないだろう。「中央集権」から「地方分権」へという流れの中で、どの程度の「地方分権」となるのかを模索する、こうした全体像の見えにくい時期が、まさに「地方分権化」時代なのである。

X 県教委の事例における「中央」と「地方」に対するそれぞれの試みは、まさにこの「地方分権化」時代の教育行政の変化を示している。

「中央」に対する試みは、権限委譲の明確でない時代にあつて「中央」の議論が「地方」に不必要に流れ込まないための試みであり、それによって「地方」が「地方」独自の議論を展開できるような「空間」が作り出される。しかしながら、そうして作り出された空間ではあつても、これまで「中央集権」のもとにあつた地方教育行政では、何をすべきかをつかみきれなければ、結果的に右往左往するばかりである。X 県教委の「地方」に対する試みは、「中央」からの「解放」によって生み出された狭間を、「地方」独自の「議論の空間」とするための仕掛けとしてみることができよう。

2. 「地方」における「地方」のための教育課題

(1) 「ゆとり」か「基礎基本」かという振り子の議論を超えて

平成 14 年 (2002 年) 1 月 17 日、文科省は、「確かな学力の向上のための 2002 アピール「学びのすすめ」」を発表する。この動きは、

「地方の教育課題」として「基礎基本」を位置づけてきたX県教委にとって追い風であったはずである。しかしながら、X県教委の幹部であるA氏はこのアピールをそのようには受け止めていなかった。氏は、われわれのインタビューに対して、「ぶれない」という言葉を頻繁に使って、「ゆとり」か「基礎基本」かという振り子の議論を超えて、その先に「自分の学校とか地域の実態にあったものを選択してこういう動き」をイメージとしてもつに至っていたのである。

前節で明らかにしたように、X県教委の「中央」に対する試みは、文科省（中央）の動きに対抗して「地方」を位置づけていた。それを「中央」に比した「地方」の〈特殊性〉を強調した動きとみることもできる。しかしながら、一時そうした対抗軸のもとで「地方の教育課題」が立ち上がったとしても、そこにとどまることなく、「自分の学校とか地域の実態にあったものを選択」するという「地方」における教育課題の〈有効性〉を問う動きへと、X県教委は変化していくのである。そうした変化は、次の2つの施策の意味づけに示されている。

第1には、資源の機能化の試みである。A氏によれば、加配教員の使い方について、従来県教委が示してきたものを改めて、平成12（2000）年の指導主事会議の時からは、その使い方にはいろいろなパターンがあることを示し、学校現場での教員の現有勢力を機能化するような工夫を各学校で行うことを求める指導に施策を変更したというのである。また、X県は離島や僻地を多く抱えているため、小規模校における学校運営や複式学級での授業についての実践がこれまでに多く積み重ねられていた。こうした蓄積を機能化することも発想されていた。

「地方」が自らの「地方の教育課題」を位置づけていく以上、その課題に向かう資源は、その地方が独自に調達しなければならなくなる。財政的に十分な状態であればまだしも、行政支出の削減の趨勢は避けられない状況にある。

「限られた資源をいかに利用するのか」、それが資源の機能化という発想であり、それによって「自分の学校とか地域の実態にあったものを選択」することも可能になるとイメージされている。

第2には、「基礎・基本」定着度調査の実施と結果の提示における試みがある。平成15（2003）年4月、X県教委は県内すべての小学校（4年生と6年生）と中学校（3年生）を対象として、「『基礎・基本』定着度調査」という名称の、いわゆる学力調査を行った。この調査は、従来の「うちの県は全国に比べて高い

とか低いとか、過去に比べて良かった悪かった」という議論に対して、「議論する段階をもう一つ突破していく必要がある」という発想のもとで実行された施策である。結果として、調査結果に併せて、具体的な授業の方法である「指導方法改善のヒント」を提示したり、報告書の作成にあたっては指導主事だけでなく、現場の教員がかかわるようにしている。

さらに付け加えるならば、「現有勢力の機能化」と「『基礎・基本』定着度調査」という二つの試みのうち、前者が後者に先行している点にも注目する必要がある。というのは、一般的に、従来の教育改革のシナリオは「実態はこうですから、これに対応するようにいろいろ工夫しなければならぬでしょう」というものである。それゆえ、これに対応するために学校の教師の余裕がどんどんなくなっていく。それは、昨今教員のさらなる多忙化の問題として指摘されている通りである。ところが、X県教委の施策は順序は、「実態にあったさまざまな工夫は可能ですから、実態をみてみましょう」というシナリオとなっている。この発想の逆転が、自分の学校とか地域の実態を把握することを動機づけている。そして、それによって把握された実態に応じた選択肢が、各市町村や学校によって選び取ることを可能にしているのである。

（2）X県教委と市町村教委・学校との「新しい関係」の模索

前項で明らかにした、自分の学校とか地域の実態を把握し、それにあつた選択肢を選び取る過程とは、自らがたてた教育課題への対応が、この地方においてどれだけ有効であるかという〈有効性〉を問う動きでもある。ここで注目しなければならないのは、「地方」の教育課題の〈有効性〉を問う主体は誰なのか、という問題である。本事例をここまで俯瞰する限りにおいて、自分の学校とか地域の実態を把握し、それにあつた選択肢を選び取るという動きは、X県教委主導で行われてきている。その点からだけみれば、従来の「中央」と「地方」のいわゆる上意下達の構造が、「地方」における県教委と各市教委や学校との間で再現されているに過ぎないことになる。しかしながら、本事例の場合、「地方」における〈有効性〉を問う主体は、X県教委内外に開くことが目指されていて、そのための仕掛けが、「基礎基本」という課題を取り上げる過程に組み込まれてもいる。

その一つは、「繰り返し出される文書」という仕掛けである。2003（平成15）年4月からX県教委の指導主事となり、それまで現場にいたC氏は、「自分の短い教員の中で一番強烈

にあるのは平成 11 年 6 月 30 日の『通知文』。
『何月何日に通知文が出ました』という日付を覚えている。それぐらい県が、何回も何回もいろいろな場面で下ろしてきた」と語る。ここで語られる平成 11 年（1999 年）6 月 30 日の「通知文」とは、先に述べた庁内に設置された「基礎学力に関する調査研究会議」（仮名）の報告書とともに出されたものである。この「通知文」は、後に教育長の諮問機関として設置された「X 県カリキュラム審議会」（仮名）ともセットになって通知されている。

このように繰り返し出される通知文を、従来の通知文と比較して見えてくるのは、文科省を頂点とする通知文は、現状に対する上位組織の「意向の伝達」として機能しているのに対し、繰り返し出される X 県教委の通知文は「内容の伝達」として機能しているという点である。この違いは、伝達された側の行為に決定的な違いをもたらすことになる。というのは、前者の場合、伝達された側は、意向への対応、意向にそった変化を求められるが、後者の場合は、現状の点検が求められるのである。意向への対応が強く求められる場合に、時に意向の解釈をめぐる問題が引き起こされることもあり、伝達された側は、自らの意向への対応やそれにそった変化が、伝達者の意向どおりかどうかに関心をもつことになる。それへの防御として行われてきたのが、例えば「横並び」と呼ばれる地方教育行政の対応である。

それに対し、現状の点検を求める「内容の伝達」では、伝達された側に裁量の余地が多く認められることになる。つまり、点検した結果、変化を必要とする場合もあり、それが時に前者のような対応を招くこともあるであろうが、変化を必要としないという場合もある。変化の必要がないことを明確に説明できれば、それでもよいのである。ここに、繰り返し出される通知文によって生み出される「議論の空間」の可能性が見えてくるのである。

二つ目には、「基礎・基本」定着度調査の提示における仕掛けである。X 県教委は調査の報告書と併せて、保護者向けのパンフレットを作成している。そして、そこには「調査の報告書については、各学校にお問い合わせください」という一文を付記した。その意図は、「『誰でも見られるようになっていきますよ』というのを、親に向けてメッセージを出すのと同時に、間接的に学校に対して、『親にこうして言うから、問い合わせが来ますよ。見てないと答えられませんからね』というメッセージ」（C 氏）であるとしている。ここでの仕掛けについて、C 氏は「議論が起こるためにはネタが必要だと思います」と語る。つまり、上からの統制が緩み、

自由に議論する場が設定されたとしても、そこに議論すべき「問題の種」がなければ、それは「議論の空間」たりえないわけである。「議論の空間」を「議論の空間」として機能させるための問題の種の仕込みが、この保護者向けのパンフレットに施された一文である。

三つ目には、それまでの県教委と市町村教委や学校の関係、学校内における管理職と教師の関係などについて、従来の調和的な関係から葛藤的な関係への変化が期待されているという点がある。そのことは、例えば、A 氏の「管理職の最大の役割は『自分を超越る後継者をどう育成するか』であって、自分の言うことを聞く人を育てるのではなくて、自分を超越る後継者をどうつくるかが管理職の最大の役割じゃないですか」という表現に端的に示されている。

「地方」の教育課題について考える場合、教育課題の〈有効性〉を問う主体がどのように立ち上がるのか、という点は常に問われるところであろう。X 県教委の場合、繰り返し出される文書という仕掛けを通して、上位行政組織から下位行政組織への伝達を「意向の伝達」から「内容の伝達」に転換することで、〈有効性〉を問う主体を下位組織のなかから生み出そうとしている。また、保護者向けのパンフレットにおける仕掛けによって〈有効性〉を問う主体は、下位行政組織のみならず保護者層へも広げられている。さらに、調和的な関係から脱却して踏み込もうとしている葛藤的な関係は、そうした主体が、様々な層で次々に生み出されることがイメージされてもいるのである。

C. 考察

これまでのセクションで明らかにしてきた X 県教委の教育改革は、一見すると、いわゆる新学力から旧学力へのやり戻し、ボトムアップ型から県教委主導のトップダウン型教育行政へのやり戻しのように見える。しかし、X 県教委の、表面的には「民主的な教育」への反動とも捉えうる公教育の再構築の方法は、社会的文脈の変化にともなって、それにとどまらない意味を持つのではないだろうか。すなわち、今日の「地方分権化状況」が地方教育委員会や学校につきつける課題に対処する一つの方法となっているのではないか。こうした問題関心にもとづいて、このセクションでは、X 県教委の教育改革が「反動的」だと捉えられかねない理由について考察するとともに、「地方分権化状況」がもたらす困難を検討し、その上で、X 県教委の戦略を再考することとしたい。

なぜ、X 県教委の教育改革戦略は、「やり戻し」「反動的」と捉えられかねないのだろうか。

このことについて考える上で、地方分権化が進められている今日の状況、すなわち「地方分権化状況」について検討しておく必要があるだろう。

冒頭でも述べたように、近年の初中等教育をめぐる政策課題は、いかにして地方分権化をすすめるかにある。とはいえ、すすめ方だけではなく、どのような状況をもって、地方分権化が「完成」したとみるかという点についても、必ずしも一致した見解があるわけではない。いずれにしても、国家と地方自治体、学校、そして住民といった各ユニットがいかなる関係を取り結ぶかということが、中心的なメルクマールとなっている。そして、ユニット間の関係を再構築する上で重要な論点となっているのは、各ユニットにいかなる役割を担わせ、いかなる責任を負わせるのかである。このように考えれば、地方分権化とは、役割と責任を再分割して再配分することであるといえる。

それでは、地方分権改革が進められている今日の状況をどのように捉えることができるだろうか。まず、「特色化／画一化」「分権化／集権化」「(住民)参加化／上意下達」といった二項対立的な枠組みにもとづいて、従来の中央集権型行政を批判する言説が流通するなかで、役割や責任の画定が模索されている状況であるといえる。それゆえ、第二に、役割や責任の範囲及び内実が未画定である状況であり、この意味では、過渡期的な状況であるといえる。

しかし、第三に、この未画定状況が、少なくとも潜在的には、常態であることを指摘しておきたい。ギデンズ(1991)が述べているように、知が常に改訂にさらされている近代社会では、自己は、語りなおされることでたえず再構成される。こうした観点をここで導入してみれば、諸ユニットの役割や責任の画定とは、自己の語りなおしと同様に、たえず再設定されるプロセスのなかにあると考えることができる。

「特色化／画一化」「分権化／集権化」「(住民)参加化／上意下達」といった二項対立的な枠組みのもとで、どの程度まで特色化・分権化・参加化を進めるかということにかんしては、そこで問題となっていることが何であるかによって、少なくとも運用のレベルでは大きく異なることが予想されるが、何が問題とされるかは改訂される可能性に開かれているからである。

こうした「地方分権化状況」のもとでは、諸ユニットが役割と責任の分担をめぐってせめぎあう状況を、上記の二項対立的な枠組みで読み解くことへと方向づけられることとなる。それゆえ、従来型の基礎学力、基礎基本の重視や県教委主導というX県教委のスタイルは、画一

的・集権的・上意下達的と捉えられかねないのである。それだけではなく、このような二項対立的な枠組みは、役割や責任の未画定にいかに対処するかという「地方分権化状況」が各ユニットにつきつける課題を背後に追いやる。というのも、この枠組みのもとでは、各ユニットが対処すべき課題は、これまでの中央集権型システムのもとでは求められてこなかった、能動的に機能しうる「能力」の形成にはほかならないからである。近年、地方教育委員会(事務局)や学校管理職に「企画立案能力」の育成が求められるのはその例である。あるいは、教員に対する研修の充実なども同様の文脈で把握されるべきであろう。このように上記の二項対立的な枠組みを前提にすれば、各ユニットが個別的に「能力」を形成することが求められるのだが、しかし、それはいかにして可能なのだろうか。

このことについて考える上で、X県教委の教育改革は示唆的である。地方分権化状況を上のように捉えるかぎり、諸ユニットにとっては役割や責任の未画定にいかに対処するかが重要な課題である。こうした課題は、中央集権か地方分権かという枠組みのもとでは軽視されるけれども、まさしく *life politics* の課題と捉えられる。そして、X県教委の改革戦略をこの課題への取り組みとして検討するならば、〈民主的な教育への反動〉とは異なる意味を理解することができる。すなわち、X県教委の取り組みは、役割や責任が未画定な状況のなかで、「基礎学力の重視」と「県教委主導」というパッケージを暫定的に再導入することで、あたかも役割や責任が画定されているかのように振舞えるスペースが作り出されるのである。なぜなら、それが誰もがイメージしやすいスタイルであるがゆえに、かえって脱連結ないしは現地化をもたらす契機となり、下位ユニットの能動的な力を引き出すと考えられるからである。したがって、従来の中央集権型システムのように、上位ユニットが責任を専有して下位ユニットの役割を画定するのではない。逆に、下位ユニットの主体性に任せて責任を分散・個別化させることで、公教育の公共性を内側から揺るがすでもない。役割や責任の未画定という状況のなかで、地方教育委員会が「目の前の子ども」に対する責任を学校や住民と分有することをつうじて、諸ユニットから能動的な力を引き出す可能性を、X県教委の改革のなかに見いだすことができると考えられる。