

## 大阪条例問題と現代社会の貧困

五十嵐 仁（法政大学大原社会問題研究所教授）

「ブログ 五十嵐仁の転成仁語」―掲載2012年6月28日（木）―29日（金）〔この論攷は、『教育』2012年7月号に掲載されたものです。〕

### はじめに

橋下徹大阪市長が注目を集めている。大阪維新の会を率いて、大阪都構想の実現、職員基本条例と教育基本条例の制定、国政への進出をめざした「維新八策」の策定、大阪市役所職員の思想調査、教員に対する「君が代」の強制などを矢継ぎ早に打ち出した。「日本の政治に必要なのは独裁」と豪語し、選挙での当選を白紙委任だとする強権的な政治手法は「橋下によるフ

シズム」であるとして「ハシズム」とも呼ばれている。

それにもかかわらず、昨年の大阪府知事選挙と市長選挙では、大阪維新の会が推薦する候補者が多くの支持を集めて当選した。「2万%出ない」という言葉を翻して任期途中から鞍替えし出馬した橋下府知事は、市長となって松井新府知事と手を携え、「大阪都」構想の実現をめざしている。

そのために政党に働きかけるだけでなく、維新政治塾を開設し、きたるべき総選挙に向けて候補者を擁立する準備をはじめた。この塾には3000人を超える応募者があり、全国から2024人が集まった。橋下氏本人は国政に進出する意図はないと言うが、前言を翻して市長選に立候補した前例からして信用できるものではない。

大阪で、橋本市長と維新の会がこれほどの期待を集めているのはなぜだろうか。大阪で「橋下ブーム」とまで言われるほどの政治的新風がなぜ巻き起こっているのか。そして、府で制定され、市で制定がめざされている条例はどのような意味をもっているのか。その内容と背景について、貧困とのかかわりに注目しつつ考察を加えてみることにしよう。

### 府での条例の成立と市での継続審議

大阪条例問題というのは、府と市に提案された三つの条例のことである。当初、条例は教育

基本条例と職員基本条例の二つだったが、その後、前者は二つに分割され、条例は三つになった。府議会に提案されたのは教育基本2条例（教育行政基本条例、府立学校条例）と職員基本条例で、2012年3月23日に地域政党である大阪維新の会と公明・自民両党などの賛成多数で可決・成立した。これらの条例案はいずれも11年の秋、府議会で過半数を占める維新の会が議員提案したもので、11月の大阪ダブル選挙で維新の会代表の橋下徹大阪市長と維新の会幹事長の松井一郎府知事が当選し、松井知事が内容を一部修正して、あらためて提案していた。

教育基本2条例では、教育委員会の専権事項だった「教育目標の設定」を知事が主導的に行うなど、教育委員会制度や公務員制度のあり方を見直す内容で、4月1日から施行される。知事は教育目標の設定について教委と協議して決定するとされているが、協議が調わない場合でも議会に提案できる。また、知事には教育委員の事実上の罷免権も与えられ、教育への政治介入が制度化されている。さらに、教員の人事評価をめぐっては、保護者・生徒の評価を反映させるという。

職員基本条例では、職員の評価方法が現行の絶対評価から5段階の相対評価に変更された。試行期間を経て、13年4月から本格的に実施される。2年連続で下位5%の最低評価を受け、研修などでも改善しない職員は分限免職の対象となる。5回の職務命令違反（同一命令は3回）をくり返した場合も分限免職が検討される。これは教職員も同様で、4月の入学式から国歌斉唱時の起立斉唱を求める職務命令に違反した場合などに適用される。

ただし、これら条例の内容には強い批判があり、運用方法も定まっていない部分が多い。今後、その実施にあたっては大きな論議を呼ぶ可能性があり、すでにはげしい反対運動が展開されている。

大阪市議会にも、教育基本2条例案（教育行政基本条例案、市立学校活性化条例案）と職員基本条例案が提案された。しかし、維新の会を含む各党派から修正を求める声が上がリ、継続審議となった。5月の市議会で採択されるものと見られている。

### 条例制定の背景としての現代社会の貧困

このような3条例が、なぜ大阪で制定され、あるいは制定されようとしているのか。それは、橋下大阪市長と彼が率いる大阪維新の会が、教育のあり方や公務員の働き方に大きな問題意識を抱き、その「改革」を打ち出したからである。とりわけ、教育が大阪で地方行政の課題として浮上したのには具体的な理由があった。それは生徒の学習到達度が低いとする認識が一般化されたからであり、その直接的な契機となったのは学力テストである。大阪府の生野照子教育委員長は、「知事になった橋下氏から、全国学力調査での大阪府の低迷を責められ、『対策はなのか』などと迫られた」（『朝日新聞』2012年4月10日付夕刊）と言う。

07年に実施された学力テストの都道府県別ランキングで、最下位は沖縄県だが、下から3番

## 【論巧】大阪条例問題と現代社会の貧困

目の45位は大阪府だった。08年の学力テストの都道府県別順位でも、大阪府は45位に終わった。09年のテストでは、小学校が33位となったものの、中学校は相変わらず45位であった。

ここから08年1月の選挙で当選した橋下府知事は、当面の主要課題として教育改革を意識することになる。また、府財政の悪化と職員の給与削減を打ち出す過程で、行政をになう職員の処遇や働き方にたいする問題意識も高めた。こうして、橋下府知事は教育改革と公務員改革を当面の重点課題とし、そのための条例案を提起することになる。

しかも、このような政策方向は、大阪の人々の支持を高める効果をもった。その背景には大阪における貧困問題がある。全国の生活保護受給者は11年7月以降、過去最多を更新し、12年1月には209万人を超えた。なかでも、大阪府の生活保護受給者数は全国最多となっている。生活保護受給者は大阪市で15万人を突破し、市民の18人に1人が受給者という状態だった。11年度当初予算に占める生活保護費の割合は一般会計の17%に達し、過去最高の2916億円を計上するなど、市の業務の相当部分を生活保護が占めている。

また、10年の主要都府県刑法犯発生状況を見ると、大阪の刑法犯発生件数は全国の約1割を占めるにいたった。人口10万人あたりの発生件数（犯罪率）は、大阪がワースト・ワンで、これに愛知が次いでいる。

大阪維新の会は、11年のダブル選挙に際して、府知事選と市長選に共通するマニフェストを発表した。そこでは、「大阪市の現状」について、「大阪市は、市民の最貧困化が進んでいます」

として、つぎのように書かれていた。

大阪市における年収200万円以下の世帯は、約4分の1を占め（32万8000世帯・全世帯数126万世帯）、名古屋市・14万5000世帯（全世帯数96万5000世帯）、横浜市・14万4000世帯（全世帯数149万世帯）と比較して、大阪市の突出しています。

生活保護率についても、大阪市・人口1000人あたり56・3人、名古屋市・19・6人、横浜市・17・8人であり、その貧困度は突出しています。

しかも、大阪市の状況の悪化、貧困化は、日に日に進行しています。

すなわち、生活保護者率については、昭和60年時点は、人口1000人あたり22・2（とは千分率です）であるのに対し、平成17年時点では40・2であり、約2倍程度も膨れ上がっています。

このような「現状」を解決する施策として打ち出されたのが、「大阪都構想」である。それは「大阪の成長戦略を実現する手段」であり、「広域行政を一元化し、目的合理的な政策を実施できる統治システムを創り」、貧困化を解決することをめざすものであった。

そして、これに次ぐ柱が「公務員制度を変える職員基本条例」である。それは「明治時代から続いてきた公務員制度を大転換。特権的な身分制度を排し、府民の感覚が反映する公務員制

度を構築」するものであった。

また、第三の柱は「教育の仕組みを変える教育基本条例」であり、「文部科学省を頂点とするピラミッド型の教育委員会制度を一から見直し、教育委員会が独占している権限を住民に取り戻します。教育行政に住民の意思を反映できる仕組みを構築します」と書かれている。

### 教育改革がめざされる要因としての貧困

このように、橋下市長は立候補するときから、「公務員制度を変える職員基本条例」と「教育の仕組みを変える教育基本条例」を第二と第三の柱として掲げていた。それは「大阪の成長戦略を実現する手段」としての「大阪都構想」に次ぐものとされていたのである。

しかし、「成長戦略」を言うのであれば、なによりも重要なのは経済や産業についての将来ビジョンだろう。貧困化を解決するためには、社会保障の充実や生活支援が欠かせない。産業を活性化し、経済の成長を図り、市民の収入増を実現することが必要だろう。

ところが、マニフェストにはこのような産業ビジョンや福祉政策は主要な柱としては登場していない。その代わりに出てくるのが、統治機構や行政のあり方を変えることである。「大阪都構想」は、そのためのビジョンであった。

そのつぎに提起されている課題が、公務員と教育の「改革」である。「成長戦略」に言及し

ながら産業と経済は重視されず、貧困を問題としながら生活と福祉は直接の課題とされない。統治機構や行政あり方、公務員と教育が変われば、どうして成長できるのか、なぜ貧困が解決されるのか、まったく説明されていない。ここに、橋下「マニフェスト」の特徴があり、異常さもある。

とはいえ、教育と貧困には一定の相関関係があることは否定できない。家庭が豊かであれば学習能力は高く、貧しければ低いということは、一般的な傾向として認められる。しかも最近では、このような相関関係が強まっているように見える。

というのは、今日の公教育において、子どもたちによる家庭学習の意味合いが高まっているからである。「ゆとり教育」への反省もあって、学校で教えられる教科の内容は増え、学校での授業はますます家庭での事前・事後の学習を前提とするようになっていく。

このような事前・事後の学習にとって家庭環境は重要であり、それを規定する要因としての親の収入や所得がもっている意味合いも増大せざるをえない。子どもだけの個室など、落ち着いて宿題ができるスペースがあるかどうか、塾や予備校など、学校での学習を補うことができるといった機会が得られるかどうか、家族での旅行や外出など、社会的な知見を広げたり経験を積んだりする教育的体験の機会があるかどうかなどは、子どもたちの学力の向上にとって大きな意味をもつ。

そして、それらはいずれも各家庭での可処分所得の多寡によって大きく左右されるのである。

この点で、橋下氏が貧困と教育を関連づけて考えたのはそれなりに理由のあることであった。問題は、そのやり方である。

「橋下旋風」を生み出した背景としての貧困

貧困は教育のあり方や効果を大きく制約しているだけではない。社会的レベルにおける貧困の拡大は、社会意識の変容をもたらし、大阪での「橋下旋風」とも言うべき一種の「ブーム」を生む背景の一つにもなっている。

もとより、「橋下旋風」を生み出した背景には、さまざまな要因が重なっている。その複合がある種の「ブーム」を生み出したと理解するべきだろう。

第一に、橋下徹というキャクターとテレビの力がある。弁護士として鍛えられた弁舌に加えてデイベート（討論）能力などはテレビ・タレントとしても培ったものである。知名度の高さや親しみやすさという点でもテレビの恩恵を受けている。この点では、テレビ・タレント出身の森田健作千葉県知事や東国原英夫前宮崎県知事と似た面がある。

第二に、パブリケーションの巧みさである。敵を演出して叩くというやり方、「瞬間芸」ともいえる短い応答、問題を単純化して相手をやりこめる力などは、小泉元首相と同様のポピュリズム的手法であると見ることができる。

第三に、大阪という土地柄の特性もあるかもしれない。これまでも、大阪では西川きよしのようなタレント議員が登場し、大阪府知事にも漫才出身の横山ノックがいた。「B層」と呼ばれる若者や主婦などを中心に、お笑い芸人などの「オモロイ」ものが受ける文化がある。この土地柄も、橋下氏を府知事や市長として登場させた背景の一つかもしれない。

さらに、これらに加えて重視したい要因がある。それは貧困化の増大と格差の拡大が生み出した社会意識の変化であり、自分たちより恵まれた人たちを引きずり下ろすことによつて溜飲を下げるという「うつぶん晴らし政治」（内橋克人「貧困の多数派 歯止めを」『朝日新聞』2012年1月8日付）への傾斜や「引き下げデモクラシー」（丸山眞男）の浸透という問題である。

貧困化とはいわゆる「負け組」の増大であり、格差の拡大とは「勝ち組」との差の拡大である。このようななかで、「負け組」による「勝ち組」に対するねたみと憎悪が拡大し「うつぶん晴らし」する以外に解消されない閉塞感が蔓延した。その対象として選ばれたのが、公務員であり教員だったのではないだろうか。

これらの階層は、一般の「負け組」からすれば、安定し恵まれていると見られている。生活苦のなかで、それらの人々の安定性を脅かし、地位を失うリスクを与え、給与を引き下げることによつて、自らと同じ水準の苦勞を味わわせたいという気分が高まっていく。これが丸山眞男の言う「引き下げデモクラシー」であり、公務員や教員をスケープゴートとして、このよう

な「劣情」に訴えたのが橋下氏だったのである。

### 政治的変革手段の貧困

しかし、「橋下旋風」は、橋下個人への支持を超えた広がりを示し、大阪維新の会への期待となっても現れている。たとえば、11年4月の吹田市長選挙、8月の守口市市長選挙、12年4月の茨木市長選挙で、大阪維新の会から推薦された候補が当選した。また、大阪維新の会の国政への進出に「期待する」人が69%にも達している（12年4月実施のJNN調査）。このような期待感の高まりには、それなりの背景がある。

その第一は、橋下氏による政治・行政に対する批判や問題の指摘には一定の根拠があるということである。大阪の父母は教育の現状に対して不満を抱いており、教育委員会が形骸化していることは否定できない。行政や統治機構の現状も多くの問題を抱えており、国民の欲求不満は高まるばかりである。

第二に、このような期待感は、政治にかかわって閉塞した現状を変えたいという願望の反映でもある。これまで政治とは無縁であったり、距離を取ったりしていた人々が、橋下氏の呼びかけに応じて政治への参入を志したわけであり、ここには政治に働きかけて現状を変えたいという積極的な意欲も伏在しているように思われる。

そして、第三に、このような現状への不満と変革への欲求が高まっているにもかかわらず、それを受けとめて政治変革へと誘導するチャンネルが十分に存在していないという問題がある。いわゆる「受け皿」の不在であり、その代替物として大阪維新の会が注目されているのではないだろうか。

この点で大きな意味をもっているのは、政権交代と民主党への幻滅であろう。政権は変わり、民主党が与党となったが、政治の内実にはほとんど変化がなかった。約束（マニフェスト）はことごとく反故にされ、消費増税への動きなど部分的には悪くなっている。

その結果、やり場のない不満と閉塞感が高まった。それにもかかわらず、民意は政治に届かない。議会の構成は世論状況と大きく乖離し、貧困は拡大して生活は苦しくなるばかりである。政治は劣化し、二大政党制は破綻した。政治改革は失敗したのである。

構造改革もまた失敗し、新自由主義的な規制緩和によって非正規労働者が増え、貧困の増大と格差の拡大をもたらした。このように貧困を拡大したのは構造改革であり、そこからの脱出路を閉ざしたのは政治改革だったと言える。

このようなときに颯爽と現れたのが橋下氏であり、大阪維新の会であった。たちまちテレビをはじめとしたマスコミの寵児になり、橋下氏が振りまく「改革幻想」に魅せられた若者や主婦層が殺到し、それがまた期待感を高める。その様子は橋下氏自らが発信するツイッターによって約60万人とも言われるフォロワーに伝えられ、まるでドラマを見ているようにリアルタイ

【論巧】大阪条例問題と現代社会の貧困

ムで進行する。政治的変革手段の貧困が、劇場政治による代替を許してしまったのである。

橋下市長の教育観と改革ビジョンの貧困

最後に指摘すべきは、橋本市長の教育観と改革ビジョンの貧困である。「教育とは2万%命令です」という言葉が橋本氏の教育観を示している。教育とはルールを強制して言うことを聞かせることだと言いたいのであろう。古典的とも言える教育観だが、これでは国民主権の憲法のもと、グローバル化した現代社会における教育への要請に応えられない。

教育による強制あるいはマインドコントロールは、戦前において大きな失敗に終わった。その反省から戦後の教育ははじまる。政治からの独立やそれを保障する教育委員会制度は、このような戦前型教育の否定と反省から生まれたものであった。それをくり返すことは、戦後教育の死滅をもたらす。

また、橋下市長は「大阪の子どもたちの犯罪率は全国一。ルールすら守れない先生が、生徒にルールを守れといってもきくわけがない」とも言っている。だから、生徒にルールを守らせるために、教師はいかなるルールであつても従うべきだという。そのルールとは「日の丸・君が代」の強制である。

このような橋下氏の理解も根本的に過っている。民主主義とは、民がルール形成の主体とな

ることだからである。ルールは内容の吟味なしに受け入れて従うものではなく、その適否を判断し、必要なルールはつくり、不要なもの、不適切なものはなくしていかなければならない。このような主体的で能動的な能力こそが、今日の民主社会における主権者としての要件である。教育は、このような力をもった子どもたちを育てなければならぬ。

また、学校選択制による学校間の競争、教師に対する相対的評価による教師間の競争なども、すでに失敗した内外の先例の後追いに過ぎず、時代遅れのものである。

たとえば、東京都杉並区教育委員会は小中学校で実施している学校選択制について2016年度に廃止する方針を決めた。校舎の新しさなど教育内容と関係ないことで学校が選ばれる傾向があり、一部の学校に人気が集中したり、事実にもとづかないうわさで希望者が激減したりするなどのデメリットがめだつてきたためだという。

また、教育基本条例はサッチャー教育改革に範を取ったアメリカの「落ちこぼれゼロ法」と酷似しているが、これらの教育改革もすでにイギリスやアメリカでは失敗だったと認識され、軌道修正がはじまっている。このような失敗の後追いでしかない橋下氏の改革ビジョンの貧困さは明瞭である。

昨年、アメリカではじまったウォール街占拠（OWS）運動の背景には、公務員労組の団体交渉権を制限する州法に反対するウイスコンシン州での議事堂占拠運動やハイオ州での同じような州法への反対運動があった。橋下改革ビジョンがめざしている教育や公務労働への政治

【論巧】 大阪条例問題と現代社会の貧困

の介入と規制の強化も、このような運動を引き起こし、惨めな失敗に終わるにちがいない。

◇現代労働組合研究会のHPへ（TOP）

15 <http://e-kyodo.sakura.ne.jp/roudou/111210roudou-index.htm>