

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K04289

研究課題名(和文) 公教育における規制改革の推進と教育委員会制度改革

研究課題名(英文) The deregulation of public education and the reform of the school board system

研究代表者

中嶋 哲彦 (nakajima, Tetsuhiko)

名古屋大学・教育発達科学研究科・教授

研究者番号：40221444

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：国は、地方自治体の自治事務である教育事務を含めて、あらゆる行政領域で新自由主義的構造改革を包括的に推進している。このため、国は、公教育の条件整備に関する国の規制を緩和する一方、2014年の地方教育行政改革により首長主導型の地方教育行政を構築する制度的基盤を作った。しかし、これまでのところ、首長の教育行政への関与は限定的であり、文部科学省が地方教育行政に対する強い影響力を保持している。

研究成果の概要(英文)：Japanese government comprehensively promotes the neo-liberal structural reform in all administrative areas, including educational affairs, which is an autonomous affairs of local governments. For this reason, the government changed the local educational administration law to make an institutional foundation that builds the local education administration directed by the mayor, while the government deregulated the national regulations on the condition of public education.

However, so far, the mayors' involvement in the educational administration is limited, and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology maintains a strong influence on local educational administration.

研究分野：教育行政学

キーワード：規制改革 教育委員会制度 新自由主義的構造改革 首長主導

1. 研究開始当初の背景

一般に、地方分権一括法(1999年)により日本では地方分権改革が進められ、地方公共団体の自主性・自律的運営が求められるようになったと言われている。地方教育行政についても、同法のほか、2006年の教育委員会法改正、2007年及び2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正により大きな制度改革が行われたが、学界においてもこれを教育行政の地方分権化と評価する見解が多く見られる。しかし、いわゆる地方分権改革を含む一連の行政制度改革は、規制改革(既存の事前規制の緩和・撤廃と新たな規制手法の導入)と不可分の関係にあり、またそれは日本の社会諸制度の包括的な改革と一環として進められたと評価すべきものだろう。すなわち、地方分権改革は、規制改革とともに、日本における新自由主義的構造改革の推進装置を構成すると考えるべきだろう。

そこで、本研究では、地方分権一括法以降に見られる地方教育行政制度改革や地方公共団体・公立学校において展開された教育政策の展開過程の考察を基礎に、一連の教育委員会制度改革と公教育における規制改革の密接不可分な関係を解明することを目標とした。

2. 研究の目的

本研究の目的は、第一に、地方分権一括法(1999年)以後の一連の地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地方教育行政法)改正を、政治・経済学的マクロな視点から国の構造改革戦略の一環と位置づけ、その展開過程と意義を明らかにすることにある。第二に、個々の地方自治体における地方教育行政の具体的な展開状況に着目して、(1)地方教育行政法の2014年改正に定められた新制度(とくに総合教育会議、教育大綱、首長による教育長任命)の実施状況、(2)それらが教育委員会の内部的意思決定や教育事務の管理執行に及ぼす影響、(3)住民の教育行政参加及び学校の自律的運営への影響を明らかにすることにある。

3. 研究の方法

(1) (a)地方教育行政の2014年改正が2015年4月に施行されるため、地方自治体においては年度当初には総合教育会議の設置運営規則が制定されるとともに、教育大綱は年度当初に策定作業に着手され年度内に策定されると予想される。そこで、2015年度前半は総合教育会議の設置運営規則の収集・分析を重点的に進め、2015年度後半は教育大綱の策定状況およびその内容の分析に重点をおく。同規則・大綱などの資料は、可能な限り地方自治体のウェブサイトの条例・規則ページから収集し、必要に応じて質問紙調査・インタビューで補完する。調査対象は都道府県・政令市・中核市・その他市町村を通じて200自治体程度とする。(b)2015年度後

期に取得する研究専念期間を利用して、地方自治体への訪問調査を実施する。訪問先は上記(1)の調査にもとづいて選定するほか、首長主導型の静岡県・武雄市、教育委員会型の愛知県・竹富町を予定している。(c)公設民営学校・小中一貫教育の制度化・小中学校の適正配置基準の弾力化などの「教育再生」関連施策のうち、小中学校の適正配置基準の弾力化が先行する可能性が高く、すでにこれを先取りした統廃合の動きも見られるので、2015年度は適正配置基準の弾力化に焦点を当て、国の制度改革と地方自治体における統廃合計画との呼応関係及び地方自治体内部での意思決定の実態を調査分析する。調査自治体は今後の展開のなかで選定する。ただ、国の基準改定を先取りする形で市町村合併後に旧町地域での学校統廃合計画をすでに策定した稲沢市については調査対象の候補の一つとして想定し、すでに研究に着手している。なお、国の基準改定の延期された場合は、稲沢市で進行中の統廃合について研究を進めつつ、国の規制改革が遅れた要因分析を行う。(c)海外調査では、NPM型教育行政制度改革を実施したニュージーランドの教育行政システム、とりわけ学校管理システムの調査を予定している。

(2) (a)2016年度は、前年度に引き続き、教育総会議・教育大綱の収集と分析を進め、2016年度中にそれらの類型化し特徴と問題点及び課題を整理する。この成果は小冊子にまとめる。(b)2016年度は5自治体への訪問調査を実施する。訪問先は上記(1)の調査に基づいて選定するほか、下記(3)の施策実施について特徴的な自治体を選定する。(d)「教育再生」関連施策の実施状況の調査を実施する。ただし、2016年度以降は首長主導で公教育の規制緩和施策を実施する自治体が登場することも予想されるため、その状況の変化をつぶさに観察しつつ、本研究の目的達成にふさわしい自治体を柔軟に選定する。(c)上記調査は地方教育行政制度改革を規則改正レベルで捉えることを目的とするものではなく、制度改革が、首長-教育委員会及び教育委員会内部における意思決定過程、地方教育行政と文部科学省との関係、地方教育行政・学校運営への父母住民の参加に及ぼす影響の調査分析を目的とする。このため、多数の地方自治体の状況を統計的に処理するのではなく、本研究の目的に即して選定した地方自治体を定点観測的に調査分析することに力点を置く。

(3) (a)2016年度までの調査結果に基づき教育総会議・教育大綱策定の状況を小冊子にまとめ、2017年度当初に調査に協力した地方自治体に研究成果として提供するとともに、この小冊子を元にそれらの自治体に追加調査を実施する。その調査の結果のまとめは2017年度の課題とする。(b)2017年度も5自治体への訪問調査を実施する。訪問先は2016年度の実施計画(1)の調査に基づいて選定す

るほか、同じく上記(3)の施策実施について特徴的な自治体を選定する。(c)本研究の特徴は、地方教育行政制度改革を規制改革・民間開放を軸に把握しようとするところにあり、地方教育行政法改正は「教育再生」戦略の諸施策と不可分の関係にあり、教育委員会制度改革は公教育のスリム化・私営化に先行し、それらを推進する体制を地方自治体内部に形成するものと把握している。この認識枠組みの妥当性は上記の調査分析により立証されるものと考えるが、同時に公教育制度の規制改革・民間開放に関する理論的分析は不十分であり、「新自由主義的改革」という特徴づけだけに終始する研究も見られる。そのため、本研究は、全研究期間を通じて、規制改革の実効的实施過程に関する理論的検討を進める。

4. 研究成果

(1)地方分権一括法制定以後における一連の教育改革を、政治・経済学的マクロな視点から国の構造改革戦略の一環に位置づけると、公教育の構造改革の推進には公立学校の設置・管理者である地方自治体をその推進にふさわしく改革することが必要条件であることが浮かび上がる。地方分権改革の本質は、地方自治体を構造改革の推進を担う行政単位に変質させることにある。つまり、規制改革と地方分権改革は日本における構造改革の両輪であり、地方分権改革は地方自治体及びその諸制度の構造改革を実行する政治権力を作り出すことを目的としていたと見るべきだろう。この観点からは、地方分権改革以後における地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一連の改正は、教育制度の構造改革を担う地方教育行政主体を生み出すことにあると捉えられる。この間政権が推進する規制改革・地方分権改革とは別に、文部科学省には中央官庁として自らが担ってきた教育制度またはそれに関する政策を維持しようとする志向が見られ、政権が推進する上記の地方教育行政制度改革に対して一定の抵抗を試みている。地方教育行政の組織及び運営に関する法律の2014年改正が、政権が当初教育委員会制度を完全に廃止しようとしたにもかかわらず、教育長は首長によって任命されるものの、教育委員会が残されたことで首長からの独立性が確保されて維持された。上記法改正では首長の地方教育行政への介入または関与の制度的ルートとして総合教育会議と教育大綱が法定されたが、文部科学省の「新教育委員会制度への移行に関する調査」(2015年6月実施)からは、これらが構造改革の推進装置として機能しているとの結論は導き出しがたい。他方、小学校統廃合による公教育制度の構造改革は、文部科学省による学校配置基準の改定を梃子に推進されており、文部科学省自体が構造改革の推進主体となっていることも見落とせない。

(2)地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地方教育行政法)には、2014年改正により、地方教育行政の新たな仕組みとして首長と教育委員会の協議・調整機関として総合教育会議制度が創設された。また、地方公共団体の首長は、総合教育会議における協議・調整を経て、教育大綱を策定する権限がもつこととなった。このため、2014年改正は一見、首長主導型の地方教育行政体制の構築したがって脱中集権的教育行政を志向しているように見える。しかし、教育委員会が中央集権的教育行政体制の末端を支える地位に置かれてきたのと同様、首長もまたいわば国策的「内務行政」から自由ではなかった。補助金・負担金による政策誘導や各省庁が設定する規制の下で、地方自治体は「三割行政」にも満たない状況に置かれてきた。この構造には今後も基本的に変化なしと見るべきだし、政府が新自由主義的構造改革を押し進めるなかであって益々強まっていると見るべきだろう。2014年による地方教育行政改革は、政府が推進する新自由主義的構造改革を地方自治体において推進する役割を担うよう方向づけられた首長による教育・教育行政への介入、その限りでの首長主導型教育行政への転換を容認するものであり、教育委員会制度廃止=首長主導型地方教育行政体制への転換により総務省主導の構造改革を推進しようとする意図と、形のうえで教育委員会制度を存続させることにより地方教育行政に対する文部科学省の管理統制力を維持しようとする意図との妥協の産物であったと考えられる。海外では、教育行政の首長部局化や教育委員会からの学校管理権の取り上げ(接收)を含む、地方教育行政制度の改革が進められている地域がある。2016年度はニューオーリンズ(アメリカ合衆国ルイジアナ州)における学校管理権の学校管理権取り上げと公立学校のチャータースクール化の実態を調査した。

(3)2014年の地方教育行政法改正により、首長と教育委員会で構成する総合教育会議を設置するとともに、いわゆる教育大綱の策定権を首長に与えたことで、首長主導型の地方教育行政制度を構築することに法的根拠が与えられた。これは、国があらゆる行政領域で包括的に推進する新自由主義的構造改革を、地方自治体の自治事務である教育事務にも拡張するため、地方公共団体における一般行政と教育行政を首長の下に一元化し、総務省が主導する地方行政改革を教育行政分野にも拡張することを目的とするものであると考えられる。公教育における新自由主義的構造改革を推進するため、国が所管する公教育の質保証基準あるいは教育条件整備基準が実質的に切り下げられつつある。この基準切り下げを現実の教育・教育行政に適用するのは、制度上は学校管理者である地方公共団体の教育委員会であるが、教育条件整備を任務とする教育委員会がその障害となる

ことも少なく、上記制度改革はこの障害を取り除くことを目的とするものだった。ただ、上記制度改革後における首長の教育行政への関与は、当初予想されたほど活発なものではなく、その内容も全国学力・学習状況調査における平均正答率の向上を目的とする施策や評価指標の導入が目立った。また、首長が教科書採択や教育実践に政治的に介入した事例もあったが、全体からすればごく少数の地方自治体にとどまった。他方、学校統廃合の促進を制度的に担保する条件整備基準は依然として文部科学省が掌握しており、総務省による公共施設再配置計画とあいまって、教育委員会に統廃合計画の策定・実施を迫るメカニズムを構成している。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 6 件)

中嶋哲彦、八重山地区教科書採択における「不当な支配」と国家統制、日本教育法学会年報、44 巻、2015、42-50

中嶋哲彦、なぜ、教育委員会制度改革か?: 教育委員会制度廃止論を構造改革の文脈で考える、歴史評論、782 号、2015、12-27

中嶋哲彦、総合教育会議による教育構造改革、経済、252 号、2016、52-62

中嶋哲彦、安倍「教育再生」の政治的・経済的本質、女性&運動、261 号、2016、5-9

中嶋哲彦、いま、イギリスから何を学ぶか: 子ども貧困法の制定とその後、生活協同組合研究、501 号、2017、29-35

中嶋哲彦、なぜ、全国学力・学習状況調査に参加し続けるか: 教育委員会の責任と権限、教育、862 号、2017、29-35

〔学会発表〕(計 1 件)

中嶋哲彦、日本教育政策学会第 23 回大会、構造改革下の教育的価値と自治体教育政策の展開、2015、福島大学

〔図書〕(計 1 件)

中嶋哲彦ほか、勁草書房、テキスト教育と教育行政、2015、214

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中嶋哲彦 (NAKAJIMA, Tetsuhiko)

名古屋大学・大学院教育発達科学研究科・教授

研究者番号: 40221444

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号:

(4) 研究協力者

()