

令和元年6月21日現在

機関番号：11601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17374

研究課題名（和文）教育政策決定過程における市町村議会の役割及び影響力に関する実証研究

研究課題名（英文）The research how municipal assemblies can influence education policy decision processes.

研究代表者

阿内 春生（AUCHI, Haruo）

福島大学・人間発達文化学類・准教授

研究者番号：10608839

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は教育政策の決定過程において、市町村の議会がどのような影響を与えるかを検討した。研究代表者がこれまで取り組んできた事例研究において指摘してきたように、市町村の議会が教育政策の最終段階において政策決定に関与し、政策を転換又は拒否しうる。本研究ではこれらの知見も踏まえて市町村の議会が教育政策に関与する過程について、教育の政治的中立性の概念との関連から検討した。また、関連する研究課題として東日本大震災以降の教育政策に変容過程についても調査し、市町村議会の教育政策への関与と災害の影響を検証した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

教育政策に関して、従来の研究では教育の政治的中立性の観点から、公選アクターの関与を否定するに留まってきた。しかし、実質的には公選アクターの関与を排除することはできないし、それが適当とも言えない可能性があることを示唆した。これによって、地方自治体における教育政策の形成・決定にあたって、公選アクターとの関係を築きながら、政治的中立性を確保する手段の探索が進むと考えられる。

研究成果の概要（英文）：This study examines how municipal assemblies can influence education policy decision processes. It finds that, just as the author has indicated through previous case studies, the municipal assembly is involved in the final stages of the decision process and can cause either refusal or reversal of policy. Building on these findings, this study also considers the concept of political neutrality in a municipal assembly's involvement with education policy. In addition, it also surveys processes of change in education policy following the 2011 Tohoku Earthquake and Tsunami and explores the municipal assembly's involvement in education policy together with the impact of natural disasters.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育行政学 地方教育行政 教育と政治 政策決定過程 公選アクター

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2014年に改正された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)は地方自治体における教育委員会の組織構造について大きな変更を迫るものだった。1956年に成立した地方教育行政法は、それ以前の教育委員会法による教育委員の公選制、予算案・条例案の作成及び議会提出権を削除したことから、地方教育行政の民主的な運営や決定を損なうものとする批判が展開された。この改正により教育委員は住民による直接選挙から首長による任命制へと移行し、このことをもって教育行政の民主制を損なうと認識されてきた。そうした中で、民主制を取り戻そうとする動きも一部の地方自治体では見られ、1979年に始まった中野区の教育委員の準公選制なども行われたが、こうした動きは必ずしも全国には波及しなかった。

そのような中で2014年には地方教育行政法が改正された。2014年の地方教育行政法改正にあたっては、関連学会の一つである日本教育行政学会などを中心として、首長の関与権限の増大について多様な議論がなされた(坪井・渡部[編]2015、日本教育行政学会研究推進委員会[編]2014)。同法の改正による教育委員会制度改革は、関連の研究者からは首長主導の教育改革を導出し、政治の暴走を招くことになりかねないとの懸念が示されていた(高橋2013、中嶋2014など)。総合教育会議の創設、首長による教育長の直接任免など従来の首長の関与を拡大する改革が行われたと受けとめられたためである。

しかし、一方ではこうした教育委員会制度改革の中で指摘されてきた公選アクターの関与に関する懸念は、主として首長に関するものであったといえることができる。地方教育行政法の改正につながった教育委員会制度改革の要請自体が一部の首長を中心として提出されたものであったため、この課題認識自体には無理からぬところがあるが、教育の政治的中立性を論じるにあたって、公選アクターとして首長しか想定しないことには、問題があったといわなければならないだろう。二代表制をとる日本の地方自治制度においては、首長とともに公選アクターである、地方議会の議員もまた教育政策に関与しうる存在であるからである。

また、東日本大震災によって生じた教育政策の変容についても、本研究にあたっては追加的な課題として検討対象に加えた。研究代表者は東日本大震災によって大きな被害を受けた地域の大学に在籍しており、地域的な要請として東日本大震災の影響を検証することは必要である。必ずしも調査設計を精緻にできておらず、地域的に偏在する事例のみを取り上げるようになってしまったが、震災によって生じた教育政策の変容を市町村議会での審議過程を分析することを中心として取り組んだ。

<参考文献>

- ・高橋寛人(2013)『危機に立つ教育委員会 教育の本質と公安委員会との比較から教育委員会を考える』クロスカルチャー出版。
- ・坪井由実・渡部明男[編](2015)『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス 教育委員会制度のあり方と「共同統治」』三学出版。
- ・中嶋哲彦(2014)『教育委員会は不要なのか - あるべき改革を考える』岩波書店。
- ・日本教育行政学会研究推進委員会[編](2014)『首長主導改革と教育委員会制度 - 現代日本における教育と統治』福村出版。

2. 研究の目的

本研究の目的は、地方教育行政法の改正により強化された首長の関与権限とともに、市町村の議会が教育政策に関与し影響力を行使することを念頭に置きつつ、市町村議会が教育政策決定過程の最終段階において、どのような影響力を行使し、政策決定に携わるのかを明らかにすることである。市町村の教育改革を議論する一助として、議会において教育政策が政治争点化する諸要因を検討する。

市町村は公立義務教育学校のうち、小学校と中学校のほとんどを設置する主体である。また、地方自治体の機構として教育委員会は首長から独立した執行権を有する行政委員会であるが、上述の通り1956年の地方教育行政法の制定により、条例案・予算案の議会提出権を失っているほか、教育委員も首長による任命制をとっており、首長・議会との制度的な接点を持っている。一方地方議会である市町村議会は、二代表制の下で首長とは別個の選挙により選出される。そのため、選挙日程が同日であったとしても首長と議会の多数派で異なった民意が示される場合があり、議会の多数派と首長の党派性が一致しないケースがしばしば生じている。

こうした制度的な背景を前提とすれば、教育政策の決定過程において地方議会が果たす役割は、決して無視してよいものではないことは容易に理解しうる。首長と議会がどのような関係にあるか、教育政策がどのように立案されたのかなどが検討課題になる。

3. 研究の方法

研究の遂行にあたっては定性的研究を志向し、特に議会会議録、予算資料等の収集を行ったほか、これまでに収集してきたアンケート調査などの量的調査データを一部利用して、基礎的な計量的手法を使った量的分析も実施した。

4. 研究成果

市町村における教育政策の決定過程において、最終版に教育政策に大きな影響を及ぼしうる

ことを研究代表者のこれまでの研究成果から指摘してきた。本研究ではこれらの研究事例に基づいて、再度資料を収集して資料的な補足を行うとともに、事例間の比較検討を行った。その際、教育の政治的中立性という概念からの分析を加えた。

教育の政治的中立性は根本的には、教育基本法 14 条 1 項 2 項に示される政治的教養の涵養（1 項）学校における政治教育の中立性の要請（2 項）による。加えて教育行政への不当な支配の排除（同 16 条）の要請から、教育行政に関しても政治的に偏向した行政執行が排除されるべきであるとする理念である。こうした理念は、戦前戦中期の反省に基づいているものであり、教育行政についても地方自治体において行政委員会である教育委員会制度をとっていることから明らかとなり、確立した概念とみることができるだろう。

比較分析の枠組み

事例	首長との関係	「前史」	予算	関与の限界
A	町費教員	非対立的		-
B	町費教員	非対立的		-
C	町費教員 (非常勤)	対立的	-	-
	通年制		-	-
D	市費教員	対立的	-	

首長が教育行政に関与すべきでないとする教育行政学の研究者らからの批判ももちろんこの教育の政治的中立性を背景とするものである。一方で、これまで研究代表者が指摘してきたとおり、そうした教育行政研究者からの批判がもたら首長による教育政策への関与を中心として議論してきたこと、教育政策に関しても議会が関与することが可能であることがまず示唆された。選挙という過程を経て選出される市町村議会議員が持つ民主的正統性は尊重すべきものであり、議会の排除自体は制度的にも不可能であるし、それが望ましい事とも考えられない。

また、市町村議会が議会審議において教育政策に関与する条件について、上記の比較検討から 2 点示唆を得ることができた。

一つは条例案・予算案の有無である。条例案・予算案を必要とする教育政策は、議会の関与が制度的に保障されている。一方で予算を必要としない政策（たとえば教育課程編成に関するものなど）にあっても、議会は請願や陳情などの住民からの民意の受け皿として、議案が議会に提出されれば、本会議・委員会審議などで議論することができる。なお、そうした場合でも請願や陳情の採択は、政治的な意味しか持たず独立の執行権を有する教育委員会の決定を覆す強制力はない（＝拒否権プレイヤーたり得ない）。推察にはなるがそうした中で教育委員会が強権的に政策を実施に移せば民意の無視と批判されかねず、実態として議会の請願採択を無視しうるかには疑問がある。そうした意味でも、議会が果たす民意の受け皿としての機能は無視できない。

もう一つは、首長と議会の党派性である。首長と議会の多数派が一致している場合と一致していない場合においては教育政策であったとしても、政策がどのように審議されていくかが左右されると考えられる。分析から得られた知見としては、首長から独立した執行権を教育委員会が有しているとはいえ、教育委員会が首長を通じて議会に提出する予算や条例案についても、議会は他の領域と同じように反対する場合があることが示されている。敷衍すれば、議会にとっては首長にとって政治的に大きな意味を持つ提案であれば、執行権が首長にあるか行政委員会にあるかはその対応を左右する事由とはならないことを示しているといえるだろう。

以上が、事例の再分析と比較研究から得ることができた示唆である。

加えて取り組んだ東日本大震災以降の教育政策の変容に関しては、震災に伴う津波によって大きな被害を受けた岩手県釜石市の市議会の議論を検討した。釜石市議会においては、震災以降小中一貫校の建設場所など、津波災害を受けた地域での学校再建について活発な議論が為された。一方で、そこでは地元への説明を求める意見や建設場所の選定に係る具体的な経過の説明を求める意見など、平時の学校統廃合などの際に見られる論点が提出されていたことを確認できた。教育課程編成に関しては、津波によって学校管理下の児童生徒の死者を出さなかったこともあり、従来からの防災教育が高く評価されていた釜石市においては、大きく防災教育の内容を変更することはなく、児童生徒の心のケアのための修正が入るにとどめられていた。こうしたことから、震災による被害の程度、特に学校においては学校管理下の被害が少なかったことが防災教育や議会での議論の内容を規定していることを見取ることができた。なお、東日本大震災による市町村議会での議論の変容については、津波以外にも地震や原発事故による影響を受けた自治体との比較、津波による多くの被害を出してしまった自治体との比較が必要と考えられ、研究を継続していく必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

1. 阿内春生・植田啓嗣・江口和美「首長主導による公立大学四大化構想をめぐる政治過程」『教育行財政研究集録』14号、早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室、2019.3、14-41頁。
(査読なし)
2. 阿内春生「<討論とまとめ>教育制度学は幸福にどうアプローチするか」公開シンポジウム「教育制度は人を幸せにしてきたか 教育の制度分析の現在地と未来」『教育制度学研究』25号、日本教育制度学会、2018.11、184-187頁。(査読なし)
3. 阿内春生「震災前後の防災教育政策の継続に関する研究 - 市町村議会の分析を通じて - 」『福島大学人間発達文化学類論集』27号、2018.6、1-11頁。(査読なし)
4. 阿内春生「震災以降の学校教育と教育行政の変容 北海道・東北地方市町村アンケート調査の報告」『福島大学人間発達文化学類論集』25号、2017.6、11-19頁。(査読なし)
5. 阿内春生「県費負担教職員制度の補完としての市町村費負担教員任用 市町村教育委員会調査に基づいて」『福島大学人間発達文化学類論集』23号、2016.6、9-20頁。(査読なし)

〔学会発表〕(計5件)

1. 阿内春生・櫻井直輝・佐久間邦友「教特法改正に伴う任命権者と関連アクターの『連携』に関する研究 育成指標策定のガバナンス分析を通じて」日本教育行政学会第53回大会、2018.10.14、静岡大学。
2. 櫻井直輝・阿内春生・佐久間邦友「教員育成指標にみる各教育委員会の求める教員像」日本教育経営学会第58回大会、2018.6.9、鳴門教育大学。
3. 阿内春生「市町村教育政策と議会 教育委員会制度下の政策決定」日本行政学会2018年度研究会・総会、2018.5.26、東京大学本郷キャンパス。
4. 阿内春生「東日本大震災以降の市町村教育政策の変容に関する研究 - 岩手県A市の事例を中心として」日本教育制度学会第25回大会、2017.11.11、東北大学川内南キャンパス。
5. 阿内春生・植田啓嗣・江口和美「首長主導による公立大学四大化構想をめぐる政治過程 秋田公立美術大学を事例に」日本教育行政学会第51回大会、2016.10.8、大阪大学吹田キャンパス。

〔図書〕(計0件)

〔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：
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：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号（8桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。