

機関番号：32508

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008年度～2010年度

課題番号：20530720

研究課題名 (和文) 政治・行財政改革下の教育政策決定構造と自治体教育行財政の変容に関する実証的研究

研究課題名 (英文) Empirical research about the change of the decision-making structure of education policies and the local educational administration under the political system and public administration reform,

研究代表者 小川 正人 (OGAWA MASAHIITO )

放送大学・教養学部・教授

研究者番号：20177140

## 研究成果の概要 (和文)：

本研究では、2000年代以降に大きく動いた教育行財政改革の背景には、1990年代以降の選挙制度改革や2001年中央省庁再編による政治主導の教育政策決定過程の変化があることを実証的に明らかにした。また、その政治主導による教育行財政改革により生じた地方教育行政の変化とその問題を明らかにした。更に、この研究では、市町村合併と地方行政改革の下で教育行政の広域化が著しく進行していること、そのため、県と市町村の新しい関係構築や県の役割を再検討することが求められていることを指摘した。

## 研究成果の概要 (英文)：

This research showed that the new decision-making structure of the educational policies produced by the electoral system reform after the 1990s and the 2001 central government reform had made the extensive educational administration reform after the 2000s. Moreover, the research clarified the change and problems of the local educational administration system produced by the extensive educational administration reform. Furthermore, the research pointed out that broadening of local educational administration unit had been advancing remarkably under the municipal corporations merger and local administration reform, and therefore reexamining the new role of the prefectures, and the relationship between prefectures and cities.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行財政

## 1. 研究開始当初の背景

国の教育政策過程や教育行政運営は、分権・規制改革が始動した1990年代以降に徐々

に変わり始め、特に、2001年の中央省庁再編とその下での税財政改革＝三位一体改革で大きく変容したと指摘される。そうした国の

政策決定過程の変化とその下で進められた教育行財政改革が、地方教育行政にどのような影響を及ぼしているのかを巡って様々な論議や問題の指摘が行われるような状況にあった。そのため、1990年代以降—特に、2000年以降の国の教育改革下における地方教育行財政の実情と変化を実証的に検証し、その問題と課題を考察することが、今後の教育行財政改革を検討していく際には不可欠であるという課題意識があった。

## 2. 研究の目的

上記1のような時代背景の下で、本研究は、(1) 1990年代以降に進展した政治・行財政改革の下で、国の教育政策過程がどのように変化したのか、(2) その変化した国の教育政策過程の下で進められた教育行財政改革が分権・規制改革等と相乗して地方教育行財政にどのような変容をもたらし、いかなる問題と課題を生じさせているのかを実証的に検証することを通じて近年の教育行政制度改革を評価することを目的とした。

## 3. 研究の方法

研究の方法としては、研究課題に即して主要な対象ごとに関係者・機関に対するインタビュー調査とそれに関係した資料・データ収集等の質的研究法を採った。

1年目(2008年度)は、政府の教育政策過程の変化を実証的に明らかにするために文部科学省関係者(元事務次官、審議官など)を中心にインタビュー調査を実施した。2年目(2009年度)は、分権改革と三位一体改革の進行下における地方自治体の教育行財政の実情と課題を明らかにするため、厳しい財政事情と共に離島・僻地等の困難を抱えている北海道と沖縄県を実施調査し、北海道教育庁と沖縄県教育庁、那覇市教育委員会事務局に対するインタビュー調査や資料収集を行った。最終年度(2010年度)は、市町村合併や地方行財政改革等を背景に進んでいる都道府県教育事務所の統廃合と廃止に焦点を当て、近年、教育事務所を廃止した長崎県、和歌山県、山口県における教育事務所廃止の背景や経緯、その影響と変化、問題と今後の課題等に関して関係者・機関へのインタビュー調査を実施した。

## 4. 研究成果

(1) 本科研費における3年間の調査研究を通じて、国の教育政策過程の変容とその下で進められた教育行財政改革による地方教育行財政の変化や実情等を関係者・機関へのインタビュー調査等で実証的に明らかにすることができたと考えている。1年目(2008年度)の文部科学省関係者(元事務次官、審議官など)へのインタビュー調査は、報告書『文

部科学省インタビュー記録—文部科学省と教育政策—』(2009年3月)、2年目の自治体インタビュー調査は、報告書『分権改革下の自治体教育行政—北海道・沖縄のインタビュー記録—』(2010年3月)、3年目の市町村合併や地方行財政改革等を背景に進んでいる都道府県教育事務所の統廃合に関する自治体インタビュー調査は、報告書『教育事務所廃止と地方教育行政—長崎、和歌山、山口インタビュー記録』(2011年3月)のそれぞれの報告書に収録している。

そして、それらのインタビュー調査と収集した資料・データを活用して執筆した拙著『教育改革のゆくえ—国から地方へ—』(ちくま新書 2010年)で、以下の様な点を明らかにすることができた。

(2) 国の教育政策過程に大きな変化を及ぼした小泉政権下の三位一体改革は、1990年代の選挙制度改革と2001年の中央省庁再編によってもたらされた政治(内閣)主導の政策決定と行政運営によるものであることを実証的に明らかにすることができた。

文部科学省(旧文部省)は資金ネットワーク型官庁(補助金・業務)として、その業務の要である補助金と業務(=職員)が主要な行政権限の資源であるが、補助金は財務省に、業務(=職員)は総務省にその決定と運用の手綱を握られており中央省庁内でもその立場が微妙な位置にある。そうした立場上、政治的発言力も弱い分、政権与党の文教族の政治力に期待するという立場にあった。

旧来の国の政策過程では、中央省庁では他省庁の仕事に関与せずというルールがあり、また、政府と政権与党内でも省庁毎の縦割りで日々の政策決定と行政運営が行われており、上記のような文部科学省(旧文部省)の中央省庁内における微妙な立ち位置でも財務省や総務省との間では力の均衡関係が保たれていた。

しかし、小泉政権下の政治(内閣)主導と三位一体改革は、そうした中央省庁間の均衡関係を崩し、財務省や総務省等の制度官庁(経済官庁)の発言力を増大させ、文部科学省は内閣とそれら制度官庁(経済官庁)からの改革攻勢に「受身的」立場に立たされる結果になった。

(3) また、小泉政権下で断行された義務教育費国庫負担制度の見直し(国負担率の1/2から1/3に切り下げ)や就学援助補助金の見直し(準要保護就学援助の国庫補助の廃止)、「行革推進法」等の推進の下で、地方教育行財政がどのように変化しているのかについても明らかにすることが出来た。

小泉政権による税財政改革=三位一体改革によって生じた地方教育行財政の変化と問題の中で象徴的な事態が、国庫負担金返還県と非正規教員の増加である。

先ず、国庫負担金返還率の増加であるが、その背景は次の様に考えられる。三位一体改革で国一都道府県の教員給与負担率が見直された結果、教職員人件費にしめる国の負担率は22%に下がる一方で都道府県の負担割合が68.8%となった(文部科学省：2006年度地方教育費調査)。負担増となる都道府県の公立義務教育学校教職員給与費は、義務教育費国庫負担制度で1/3が保障される他に「裏」財源として地方交付税で措置される建前になっている。しかし、その地方交付税総額が縮減された結果、教職員給与の交付税措置額と決算額の差が拡大し(2007年度でその差額は-2710億円に上り都道府県の義務的経費の中で最大の額になっていた)、交付税措置される財源を含めた一般財源で教職員給与費の財源を確保できなくなっていること、また、地方財政逼迫と行財政改革で他の地方公務員と一緒に教職員の給与も削減されてきた。その結果、義務教育費国庫負担制度で保障されているはずの教職員給与の最高限度額を下回る都道府県(義務教育費国庫負担金を国に返還する結果となる)が、平成16年度6県、平成17年度7県に留まっていたものが、制度見直し後の平成18年度6県を境に、平成19年度11県、平成20年度16県、平成21年度22県と年々増大する事態を生みだしている。

次に、非正規教員の増加であるが、都道府県は縮減された教職員人件費内で必要な教職員の頭数を揃えなくてはならないために、少人数教育等の新しい施策に対応したり、需要の流動が大きい時期に教員数の増減を調整するために正規教員1人の給与額で2~3名の非正規雇用教員を採用するという総額裁量制(2004年度導入)で認められた定数崩しの方法は都道府県には魅力的であり、ここ10年程で非正規雇用教員は増加する傾向にある。平成22年度の速報では、非正規教員数は10万9千人まで増え全教員数に占める割合も15.6%と過去最高となっている(文科省調査)。非正規教員の増加は、確かに、団塊世代教員の大量退職と少子化という中で正規教員の採用が将来の余剰教員を招来されるという見通しを背景にしている一面もあるが、そうした選択肢を余儀なくさせているのが都道府県財政逼迫下の教員人件費削減であることは否定できない。優秀な教員確保の要件の一つである教員給与の低下や非正規教員の増加等は、義務教育制度の基盤を脆弱化する問題である。

(4) 拙著『教育改革のゆくえ』には執筆できなかったが、今後の地方教育行政のあり方を考えて行く上で無視できない課題の一つは、市町村合併と地方の行財政改革等の影響で進んでいる教育事務所の統廃合の動向に伴って浮上してきている都道府県と市町村

の新たな関係と都道府県の役割のあり方に関する検討である。

分権・行財政改革は、国から都道府県、都道府県から市町村に権限移譲を進めていくことを謳ってきた。教育行政分野では、人事権移譲や給与負担をめぐって県費負担教職員制度の見直しが検討されてきた。しかし、この課題を巡っては、都道府県内における地域間格差の問題も孕んでいて未だ政府や地方団体間で合意に達していない。しかし、人事権等の移譲問題が膠着状態になっている間にも、都道府県の行財政改革や市町村合併等により地方教育行政の形が徐々に変容してきているのも事実である。

例えば、2000年前後まで教育事務所の未設置県は、滋賀、奈良、徳島の三県だけであったが、2010年前後から、長崎、三重、和歌山、山口などが教育事務所を廃止している。廃止まで行かなくても、教育事務所の統廃合や機能・人員の縮小を図る都道府県も増えている。その背景には、2005年以降に強力に進められた都道府県段階の行財政改革がある。全国都道府県教育長協議会第三部会「地方分権時代の都道府県行政の在り方について一現状と今後の方向性」(平成19年3月)によれば、2001年時点で教育事務所を設置していた44県のうち、①教育事務所の在り方に関して見直しを実施した県が31県、②見直しを実施しないが今後見直しを予定又は検討している県が11県、③見直しを実施しておらず今後も見直しを検討する予定がないが2県、となっている。教育事務所の廃止、統廃合の動向は、主要には都道府県財政の逼迫を背景にした行財政改革(地方出先機関の廃止・縮小)を直接的要因としながら、市町村合併による教育行政の広域化という中で市町村への事務・権限移譲と教育事務所の業務効率化等を通して進められている。教育事務所の見直しや効率化は、地方教育行政の重要な要である教職員の人事管理業務や市町村教育委員会への指導・援助(特に学校教育や研修等の指導・援助)に大きな影響を及ぼすことも予想される。

教育事務所の統廃合や市町村合併の進展等に見られるように都道府県一市町村関係や地方教育行政を巡る環境も大きく変化しており、新たな都道府県一市町村関係と地方教育行政の形を描くことが求められていることは否定できない。

国と地方の在り方を巡る将来設計が道州制案も含めて不透明な中で地方教育行政の将来図を描くことは難しい。ここでは、多くの離島・僻地を抱えていながらも教育事務所を廃止し、義務教育学校の管理運営に関する諸権限の多くを市町に移譲してきている長崎県の事例を参考に課題を整理してみたい。

長崎県で教育事務所の廃止が浮上した背

景には、県が取り組んだ市町村合併がある。長崎県では、平成12年8月に「長崎県市町村合併推進要綱」を策定した後、「市町村合併支援プラン」(平成14年)等による合併支援策を実施しながら県内市町村合併を進めてきた。合併開始前に79市町村(8市70町1村)あった市町村自治体数が、平成22年4月1日現在で21市町(13市8町)になるという大規模な市町村合併が実現している(殆ど市は人口5万人前後以上)。県内では、従来、長崎市や佐世保市等の規模の大きい自治体以外に殆ど指導主事を配置せず学校への指導業務・研修等を県教育庁一教育事務所に頼っていた。しかし、市町村合併により新たに誕生した市町では、殆どの市町が5~6名の指導主事を配置できるようになり学校指導・研修等を中心に業務の多くを自前で担うことができるようになっていく。

長崎県の例のように、県域内の基礎自治体の殆どが人口5万人前後以上であるような場合、採用・人事を除く学校指導・研修等を中心に大半の業務は各基礎自治体で「自立」的な経営が可能であるように思う。しかし、市町村合併が進んだとはいえ、全国的には、人口規模5万人以上の基礎自治体は、全体の30%弱であり、依然、それ以下の小規模自治体が圧倒的に多いのが現状である。

現行の県費負担教職員制度を見直していく際には、各都道府県が抱えている条件や問題が大きく異なることを踏まえて、全国一律の制度改革を強いることは避け都道府県毎に配慮し選択的な導入を図ることが必要である。また、人事権移譲といっても、人事権は採用、人事異動、管理職昇任・人事、懲戒等と広範な権限に亘っており、どこまでの権限を移譲するか個別に検討をすることが必要である。

現行制度の見直しにあたっては、①仮に人事権移譲を進めるとした場合には、中核市への人事権移譲を原則とするが、中核市に限定せずに県域内を幾つかのブロック(教育事務所単位が相当)として、県が最終調整機関として中核市とそれらブロック間で広域交流人事のルールを策定することが望ましい、②離島・へき地等の大きな地域的格差を抱えている県は、現状に近い形での広域交流人事を保持することになるかもしれないし(現状から少しは市町村の意向尊重をする仕組みとなる可能性)、他方、神奈川県のように県域内の地域間の人口分布に大きな格差がなく離島・へき地等の大きな問題を抱えていない県は、中核市に権限を移譲しつつ県内幾つかのブロック内での人事交流ルールを図ることが可能ではないかと考える。

県費負担教職員制度を見直してより市町村の主体性を図っていく改革を進める場合には、給与負担の問題を解決しなくてはなら

ない。しかし、現在の義務教育費国庫負担制度が前提であれば、都道府県の採用・人事等の調整の役割を都道府県が担う必要上財源は都道府県に留保しておくというのが適切である。長崎県のように、5万人前後の市が「自立」的な教育行政運営ができるのも採用・人事等の主要業務を県が担っているからである。政治状況の不透明化で大きな制度改革の見通しが見えない中では、域内市町村の「自立」化とその機能を補完しつつ、広域・連絡調整と支援・援助を担う都道府県の新しい役割とその在り方を模索していくというのが、今後の地方教育行政改革の現実的で堅実な着地点であるように思う。

#### 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)

- ①小川正人、政権交代と教育費政策、日本教育行政学会年報『変動期の教育費・教育財政』、2010年、招待論文、第36号、2-20
- ②小川正人、教師教育のアップグレードをめぐる論議と問題—教育行政が留意すべき課題—、2010年、教育調査研究所『教育展望』、査読無、第56巻第8号、17-22
- ③小川正人、新しい時代の教育委員会、2011年、全日本中学校長会『中学校』、査読無、690号、12-15
- ④小川正人、教育行政研究の今日的課題から学校経営研究を考える、日本教育経営学会紀要『今日における教育経営学の意義と課題』、2009年、招待論文、第51号、45-55
- ⑤小川正人、教育振興基本計画の意義・問題・課題 2008、査読無、第157号、25-29
- ⑥小川正人、教員勤務実態調査から見える問題と課題、2008、査読無、第60巻5号(通巻707号)、1-8

[学会発表](計0件)

[図書](計4件)

- ①小川正人、放送大学教育振興会、現在の教育改革と教育行政、2010年、213
- ②小川正人、筑摩書房、教育改革のゆくえ—国から地方へ、2010年、236
- ③小川正人、他、三省堂、ガイドブック教育法、2009年、279
- ④小川正人、他、教育出版、検証：教育改革、2009年、201

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小川 正人 (OGAWA MASAHITO)

放送大学・教養学部・教授

研究者番号：20177140