

平成 22 年 5 月 28 日現在

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2008～2009

課題番号：20730525

研究課題名（和文） 分権改革の自治体教育行政へのインパクト

研究課題名（英文） The Impact of the Decentralization Reforms in Japan

研究代表者

青木 栄一（AOKI EIICHI）

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・研究員

研究者番号：50370078

研究成果の概要（和文）：分権改革後、自治体にとって政策選択の自由度が増したため、中央政府の定める基準以上のサービス提供を行ったり、独自の施策を展開したりするようになった。それらのサービスには財源が必要であるため、首長の影響力が増大した。財政危機の深刻化を背景として、公共サービスの提供形態や水準が抜本的に見直される機運が生じた。中央政府では評価を重視した制度改革が相次いだ。自治体では評価制度の導入に伴い首長が教育サービスの提供主体に対して優位な立場となった。

研究成果の概要（英文）：The degree of freedom of the policy decision by the municipality increased after decentralization of the power. Therefore, the municipality became possible to serve more than the level that a central government provided it. Governor's influence concerning this service offer has increased because the governor has the budget authority. The public opinion recognized that the reform of the public service system was necessary against the background of the aggravation of financial crisis.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,100,000	0	1,100,000
2009年度	1,000,000	0	1,000,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,100,000	0	2,100,000

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：分権改革、教育行政、政府間関係、教育委員会、教育改革、文部科学省、政策共同体、ガバナンス

## 1. 研究開始当初の背景

(1) これまで社会科学における「分権改革による日本の政治行政の変容に関する研究」は、政治学・行政学によって担われてきたといつてよい（たとえば、村松岐夫・稲継

裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年は分権改革が本格化した直後にまとめられた包括的な研究成果である)。一方、教育行政領域における分権改革については、教育学（教育行政学）に

よって分析されてきた。しかしながら、その成果は特色ある教育政策を展開する自治体の事例紹介の傾向が強かった。つまり、なぜ当該自治体でそのような政策の導入が可能となったのかを実証的に明らかにするものではなかった。政策導入時の責任者(教育長、教育委員会事務局幹部等、首長)への聞き取り調査が多用されたため、政策導入という成功体験を記述することは可能であった。一方で、一般化や理論化の面で考慮すべき部分が残されている(小川正人『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性』岩波書店、2006年)。

(2) 教育行政学が分権改革を実証的に分析するためには、政治学・行政学の分析枠組を教育行政分析に適用する必要がある。そのなかで川上泰彦・橋野晶寛(2006)は政治学・行政学の分析枠組を参照し、全国の市を対象とした計量分析を行った例外的業績である(「教育政策の導入過程におけるアクター間関係と制度」『教育社会学研究』(第78集))。この研究は首長の党派性(保守か革新か)、首長と議会の関係に着目することで一定の知見を得ることに成功している。他方、教育行政学の研究成果の大部分は先に述べたように事例紹介にとどまっているという状況である。

(3) 研究代表者は地方分権改革が進展した結果、自治体において独自の教育政策が導入されつつあることに着目し、そのメカニズム分析をすすめてきた(主に平成16~18年度科研費若手研究(B))。全国に先駆けて独自の少人数学級を実現した自治体(県:山形県、市:志木市、犬山市)に焦点を当て、いずれの自治体でも首長の政治的意思が実現のための主要因であることを明らかにした。さらに、少人数学級が学校において実行される施策であることから、校長経験を持つ教育委員会事務局幹部も主要因の一つであることを明らかにした。この2本の論文は、教育行政における分権改革のインパクトを理論的・実証的に分析した教育行政学における最初期の論文である。この事例分析をふまえて分権改革とそれに伴う政策導入の多様化が地方の政治行政にもたらした意味を考察する必要がある。

## 2. 研究の目的

(1) 第1に、分権改革のインパクトを明らかにすることである。すでに分権改革によって自治体教育行政に大きな変化が起こったことは多くの研究によって明らかにされている。たとえば、従来制約を受けてきた自治体独自の少人数学級の実施はその典型的な事例である。本研究ではこのような自治体

教育行政の変化を踏まえて、自治体の政治構造がどのように変動したかを明らかにすることを目的とする。

(2) 第2に、分権改革をより広い文脈で理解するための理論的考察が本研究の目的である。分権改革が本格的に実行されたのは2000年代であるが、この時期には規制改革や中央省庁等改革をはじめとする広範な政治行政システム改革が進められた。種々の改革群のなかに分権改革を位置づけ、分権改革が社会にもたらしたインパクトを適切に理解する作業が必要である。

さらにこの時期の社会経済的背景として財政危機の深刻化があげられる。財政危機に直面した場合、教育や福祉といった個別政策領域への資源投入は制限を受けるばかりか、削減が議論されることになる。このような状況下で教育政策過程をめぐる各政治主体がどのような行動をするかについても明らかにする必要がある。

(3) 第3に、分析枠組み等の洗練度の向上である。教育行政学による分権改革研究は蓄積される傾向が見受けられるが、その一方で分析枠組み、理論、分析手法についてはあまり考慮されない。そこで、本研究では隣接諸科学の文献の検討に加えて、隣接諸科学の研究者から直接に指導・助言を得る。この作業を通じて、分析枠組み等の理解を深めると同時に、それらを教育政策に適用する際の留意点あるいは、そのことの妥当性を検討する。

この作業を通じて、教育行政学にとっては豊富な事例に関する情報の蓄積をふまえた理論的考察を可能にする。一方、隣接諸科学に対しても教育行政という重要な公共政策領域の一分野に関する研究成果を提供することが可能となる。

## 3. 研究の方法

(1) 第1に、教育行政学や隣接諸科学の研究者による分権改革に関する研究のレビューを行う。研究代表者を含め、すでに分権改革に関する実証的分析が蓄積されつつある。そこで、本研究では研究実施期間に入手することが可能な研究論文からも、分権改革後の自治体教育行政の変化に関する情報を収集する。この作業を通じて、知ることのできる事例数を増やすとともに、研究上の課題や理論的考察の素材を得ることができると考える。

このほか、研究代表者が独自に個別自治体の事例について資料収集も行う。

(2) 第2に、隣接諸科学におけるガバナンス論の摂取である。ガバナンス論は公共サービスの提供形態の抜本的な見直しの潮流

と軌を一にして注目されるようになった考え方である。教育行政学でもこのガバナンス論を参照した文献が散見されるようになってきているものの、依然として本格的なレビューを踏まえて教育行政分析に援用する段階に至っていない。そこで、本研究では主として政治学、公共政策論におけるガバナンス論をレビューしたうえで、教育行政分析に援用する。

(3) 第3に、公共政策論、政治学、行政学における政策共同体、政策ネットワーク論の摂取である。教育行政のサービス提供主体は教育関係者によって担われている。主たる構成要素は教育委員会、教育委員会事務局、学校、教職員、校長会である。隣接諸科学で蓄積されている研究は必ずしも教育行政領域の分析を念頭に置いたものではないため、本研究ではこれらの研究のレビューを行った上で、教育行政領域の分析に適合的なものにする。

(4) 第4に、以上の研究をつうじて、中央政府と地方政府における教育行政改革の分析を、理論的、実証的に行う。具体的には教育行政や学校に関する評価制度の制度化についての分析である。さらに、教育行政学が現在進展している改革動向を的確に捉えるための分析枠組みについても検討する。従来とは異なり、教育関係者に限定された政策過程ではなく、内閣府・他省庁や首長・議会のような主体が教育政策に大きな影響を及ぼすようになっている状況を把握することを可能にする。

#### 4. 研究成果

(1) 第1に、分権改革後の自治体教育行政の変容が明らかになった。自治体にとって政策選択の自由度が増したため、中央政府の定める基準以上のサービス提供を行ったり、独自の施策を展開したりするようになった。具体的には、少人数学級編制、学力調査、教材開発、教育委員会事務局機構の改組、小中一貫教育等である。それらのサービスには財源が必要であるため、首長の影響力が増大した。

(2) 第2に、ガバナンス論を援用して、各政治主体の行動の変化を説明することができた。財政危機の深刻化を背景として、公共サービスの提供形態や水準が抜本的に見直される機運が生じた。その結果、教育政策についてもサービス提供主体としての公的部門の正当性が揺らいだ。つまり、教育委員会、公立学校、公立学校の教職員に対する社会からの信頼が急速に失われた。

このような状況下で中央政府においては

評価を重視した制度改革が相次いだ。すなわち、教育委員会の活動評価、学校評価、教員評価が導入された。評価が導入された背景には、教育サービスの提供主体の活動を第三者が理解できるような情報提供を求める世論や政治主体の動向があった。中央政府の制度改革を巡る政策形成過程の分析をつうじて以下の事柄が明らかとなった。すなわち、従来のように文部科学省が政策課題の把握と政策立案を一貫して担うのではなく、教育改革国民会議のような首相の下に設置された会議体によって政策課題が提起されるとともに、政策の大枠が決められるようになった。この結果、文部科学省はその枠内で具体的な制度化と立法作業を担うことになった。

教育政策の評価制度が制度化されることによって、自治体では教育委員会、学校、教員は自らの活動の正当性、効率性を第三者や首長ら政治家に説明する必要に迫られることとなった。特に教育委員の任命権と教育予算編成権限をもつ首長がこれらの教育サービスの提供主体に対して優位な立場となった。

(3) 第3に、政策共同体論を援用して、教育サービスの提供主体群と政治家の関係を整理した。従来、教育サービスの提供は公的部門によってその大部分が担われてきた。具体的には教育委員会、公立学校、公立学校教員である。これらの主体群は構成員の属性の同質性がある。つまり教員と教員経験者によって教育行政の運営が行われてきた。ここでは、政策立案、政策決定、政策実施は閉鎖的に行われており、首長や議会が関与する余地はほとんどなかった。本研究では、政策共同体論を援用した結果、教育サービスの提供主体群の同質性については、分権改革以降も変化がないものの、政策過程における閉鎖性には変化が生じていることが明らかとなった。

#### 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3件)

① 青木栄一、「教育政策研究の現在」(連載教育の実践研究の現在第6回)、『教育学研究』(日本教育学会)、第76巻第1号、44-51頁、2009年、査読無

② 青木栄一、「評価制度と教育のNPM型改革」、『日本評価研究』(日本評価学会)、第9巻第3号、41-54頁、2009年、査読有

③ 青木栄一、「財政面から民主党政権の教育政策を考える」、『季刊教育法』、第163号、2009年12月号、14-20頁、2009年、査読無

〔図書〕（計3件）

①青木栄一、「第1章 ガバナンス改革と学校改革」、『学校と大学のガバナンス改革』、日本教育行政学会研究推進委員会〔編〕、25-39頁、教育開発研究所、2009年

②青木栄一、「第9章 教育」、『テキストブック地方自治第2版』、村松岐夫〔編〕、183-208頁、東洋経済新報社、2010年

③青木栄一、「第4章 教育の評価制度と地方政治の変容」、『公共部門の評価と管理』、山谷清志〔編著〕、58-83頁、晃洋書房、2010年

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

青木 栄一 (AOKI EIICHI)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・研究員

研究者番号：50370078