

令和 6 年 6 月 3 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K02426

研究課題名（和文）新教育委員会制度における「教育行政の民衆統制」の変容に関する実証的研究

研究課題名（英文）An Empirical Study on the Fluctuation of Popular Control in the New Board of Education System in Japan

研究代表者

村上 祐介（Murakami, Yusuke）

東京大学・大学院教育学研究科（教育学部）・教授

研究者番号：00423434

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究課題は採択直後にコロナ禍が発生し、調査等の予定を大幅に修正せざるを得なかった。他方で、コロナ禍による学校一斉休校の際の首長・教育委員会関係など、新たに検討すべき問題が生じたため、それらの課題の解明にも取り組んだ。コロナ禍においては、一斉休校など児童生徒への影響が大きい政策決定が相次いで行われたため、平時は見えにくい首長、教育長、教育委員の影響力構造や協力・緊張関係が観察された。分析を通じて、首長、教育長、教育委員の法制度的な権限と実態が乖離していること、一方で教育委員の影響力が限定的であることは否めないが、全く無力とまで言えるかは疑問があり、引き続き検証が必要であることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、2015年度から施行された新教育委員会制度において、その制度理念である民衆統制機能の変容を検証したものである。特にコロナ禍では、首長、教育長の影響力が大きく、一斉休校のような重要な意思決定において合議体の教育委員会が軽視されていることが明らかとなった。他方で、合議体の教育委員会が全く無力とまではいえず、先行研究で指摘されるような合議体の教育委員会の無力化・形骸化が妥当な理解であるかは引き続き検証が必要である。

研究成果の概要（英文）：The research project was immediately affected by the corona disaster, leading to a major revision of the research schedule. New issues emerged during this time, including the relationship between the head of government and the board of education when schools were simultaneously closed due to the corona disaster. We also investigated the impact of policy decisions made during the disaster, such as the simultaneous closure of schools, and observed the complex relationships among the mayors, superintendents, and school board members. Our analysis revealed a disparity between the legal and institutional authority of the mayors, superintendents, and school board members and the actual situation. While the limited influence of school board members is evident, it is questionable whether they are completely powerless.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育委員会 民衆統制（素人統制） 首長 教育長 教育委員 コロナ禍

1. 研究開始当初の背景

教育委員会制度の制度理念の一つである民衆統制は同制度の存在意義とされており、その実態や変容は、2015年から施行された新教育委員会制度の意義・役割や今後の地方教育行政制度の在り方を考えるうえで重要な課題である。しかしそれにもかかわらず、こうした理論的関心に基づく研究は2000年代以降ほとんど行われておらず、新教育委員会制度での変容も分析がなされていない。1990年代以前の教育委員会制度においては、教育委員による民衆統制の形骸化と、教育長がそうした機能を代替しているとの指摘が先行研究でなされているが(堀和郎・加治佐哲也(1985)「市町村教育委員会に関する調査研究」『日本教育行政学会年報』11号)、2000年代以降は、教育委員会の運用実態が改善傾向にあるとの調査研究はあるものの、民衆統制機能の変容と新制度による変化については学術的にもほとんど明らかになっていない。

そこで本研究では、教育行政の民衆統制の実態が新教育委員会制度によってどのように変容しているのか、それによりどのような意義や課題が新たに生じているのかを明らかにすることを意図した。

2. 研究の目的

本研究は、これまで民衆統制の形骸化が指摘されてきた教育委員会制度が、2015年度に行われた制度改革以降、民衆統制機能という点においてどのように変容しているのかを実証的に明らかにすることが目的である。ここでの民衆統制機能とは、(1)教育をめぐる住民意思を発掘できているかという「民意吸収」と、(2)その意思を政策として実現し、政策執行に反映させようと努力しているかという「民意実現」の二つの側面を指す(堀・加治佐、前掲論文)。「民意実現」は、政策執行を担う教委事務局が民意を反映していないと判断される場合に、事務局やそこで働く指導主事などの専門職集団を指揮監督・統制できるか否かという点も含まれる。

2015年の制度改革によって、教育行政の民衆統制機能は誰が担うようになったのであろうか。首長が教育行政における民衆統制機能を代替するようになったのだろうか。教育長、教育委員の民衆統制機能に果たす役割は以前の制度から変容したのであろうか。新しい教育委員会制度において、教育行政の民衆統制は実態としてどのように具現化されている(あるいはされていない)のだろうか。民衆統制は教育行政の政治的中立性・継続性・安定性の確保と並んで教委制度の意義として掲げられているだけに、これらの問いは、新教委制度がその役割を果たしているのか、また今後の地方教育行政制度の在り方を考えるうえで中心となる課題であるといえるが、近年は研究が行われていない。旧制度を対象とした先行研究から学びつつ、こうした点を学術的に明らかにする

3. 研究の方法

本研究の採択直後の2020年にコロナ禍が発生し、本研究は調査等の予定を大幅に修正せざるを得なかった。他方で、コロナ禍による学校一斉休校の際の首長・教育委員会関係など、新たに検討すべき問題が生じたため、それらの課題の解明にも取り組んだ。具体的には、コロナ禍下での国・自治体の意思決定に関する調査研究やそのほかの理論的な先行研究の検討、首長・教育長・教育委員会の関係に関する事例分析などを行った。

4. 研究成果

コロナ禍への対応は自治体における首長、教育長、教育委員の関係性とその課題を浮き彫りにした。具体的には次の2点が挙げられる。

第1に、首長、教育長、教育委員の法的権限と実態との間に乖離があり、何が法制度的に問題なのかを明確にする必要があることを提起した。例えば感染症による臨時休業は学校保健安全法で学校の設置者が行うと定められているが、地教行法21条の教育委員会の職務権限から考えると、首長ではなく教育委員会が判断すると考えるのが自然であると思われる。加えて、地教行法25条では「教育に関する事務の管理及び執行の基本的方針に関すること」は教育長に委任できないとあるが、一斉休校の有無や休校・再開の基準に関してはこれに該当するのか不明確である。このように首長、教育長、教育委員の法的権限には曖昧な点や実態に即していない点、また権限関係は明確でもそれが望ましいのか疑義が残る規定(教育委員会の教育長に対する指揮監督権・任免権の削除など)などが見られるため、今後の研究を通じて、これらの諸問題を学術的な観点で整理・考察することが望まれる。

第2に、通説的とまで言えるかはわからないが、合議体の教育委員会の形骸化、教育委員無力論とも言える理解が妥当であるかを実証的に検証することが、今後の学術的な課題の一つであることが指摘できる。教育委員の実態に関する実証的研究は1980～90年代に行われ、その形骸化が指摘された(堀・加治佐、1985)。しかし2000年代以降は首長主導の教育改革が目目される

ようになったため、実証研究の対象は首長、教育長に移り、教育委員に関する理解や認識はアップデートされていない。確かに、コロナ禍において教育委員の存在感や影響力は大きいとまでは言えないかもしれないが、事例分析や質問紙調査の結果からは、全く形骸化しており影響力がほぼなかった、という訳でもなさそうである。急を要した一斉休校の際でも半数以上の自治体は教育委員との協議を行っており（末富芳（編著）（2022）『一斉休校：そのとき教育委員会・学校はどう動いたか？』明石書店）、教育委員は一定の関与や影響力を行使しているとも考えられる。

教育委員の役割や影響力に関しては、ただそれを記述的に明らかにするだけでなく、その役割の差異や影響力の強弱、意識や行動の差異が政策帰結にいかなる違いをもたらしているのか、という因果的な問いを明らかにすることが求められる。また、教育委員の政策選好は首長や地方議員などの職業政治家や、教育長・教育委員会事務局職員などの（教育）行政職員、学校教職員とどのように異なるのか、といった点も重要であるが、この点もほとんど明らかになっていない。端的にいえば、首長部局直轄ではなく教育委員会制度が存在していたことで、コロナ禍において教育政策、および学校現場や児童生徒及びその家庭にどのような影響が生じたと考えられるのか、を実証的に考察することが重要であると考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 48
2. 論文標題 コロナ禍からみえる地方教育行政制度の課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 192-195
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 54(8)
2. 論文標題 改めて考える、教育委員会の役割（インタビュー）	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 月刊高校教育	6. 最初と最後の頁 22-25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 2020年10月号
2. 論文標題 コロナを経て、学校現場と教育委員会の望ましい関係性	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 教職研修	6. 最初と最後の頁 38-39
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 2020年6月号
2. 論文標題 自治体が国の要請を受けた背景と今後の課題	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 教職研修	6. 最初と最後の頁 80-81
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 115(1)
2. 論文標題 執行機関多元主義の実態と課題：教育・文化を事例として	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 73-82
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 46
2. 論文標題 地方創生と自治体教育行政」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 21-37
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 304
2. 論文標題 「令和の日本型学校教育」を推進する地方教育行政の在り方と課題：調査研究協力者会議の動向をふまえて	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 時報市町村教委	6. 最初と最後の頁 2-4
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上 祐介	4. 巻 89
2. 論文標題 荒井 文昭 著『教育の自律性と教育政治 学びを支える民主主義のかたち』	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 教育学研究	6. 最初と最後の頁 321～322
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.11555/kyoiku.89.2_321	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 村上 祐介
2. 発表標題 コロナ禍からみえる地方教育行政制度の課題
3. 学会等名 日本教育行政学会（課題研究）（招待講演）
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センター（監修）、秋田 喜代美（編集代表）、秋田 喜代美（編集）、小玉 重夫（編集）	4. 発行年 2021年
2. 出版社 中央法規出版	5. 総ページ数 294
3. 書名 発達保育実践政策学研究のフロントランナー 第2巻 保育・子育ての社会科学	

1. 著者名 勝野正章・村上祐介編著	4. 発行年 2024年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 268
3. 書名 教育行政と学校経営（改訂新版）	

1. 著者名 青木 栄一、川上 泰彦	4. 発行年 2023年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 300
3. 書名 教育の行政・政治・経営〔改訂版〕	

1. 著者名 村上 祐介、橋野 晶寛	4. 発行年 2020年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 284
3. 書名 教育政策・行政の考え方	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------