

令和 6 年 6 月 25 日現在

機関番号：32505

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K02565

研究課題名（和文）学校制度改革にみる現代日本教育政策決定過程の比較事例研究

研究課題名（英文）A Comparative Case Study of the Contemporary Japanese Educational Policy Making Process in School System Reform

研究代表者

谷口 聡 (Taniguchi, Satoshi)

中央学院大学・商学部・准教授

研究者番号：40636247

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の成果は、2000年代前半と2010年代における学校制度改革の実行体制及びその展開過程を比較することにより、2000年代前半の政策決定過程が首相官邸・内閣府・財務省と各省庁・自民党族議員の「対立」構造であったのに対し、2010年代後半以降のそれは、官邸主導と府省の「連携」構造、あるいは、前者に対する後者の「従属」構造へと変容していることを明らかにしたことにある。そして、このような構造変容のもと、行政における総合調整と分担管理はいかにあるべきか、教育の自律性とそのための教育行政の独立性をいかに保障すべきかという課題を析出した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、2000年代までの分析にとどまっていた既存の教育政策過程研究に対し、新たな特徴を有する2010年代のそれを明らかにした点である。学校制度改革、特に急進的な学校制度の再編・解体を志向する「教育DX」政策の形成過程を分析することによって、2010年代以降の政策決定過程の構造変容を実証した本研究は、先行研究にはない独自性を有する。加えて、実証研究によって明らかになった政策構造のもと、中央教育行政はいかに規律されるべきかという理論的な課題を提起したことは、今後の教育行政学・教育学の発展において重要な意義を持つ。

研究成果の概要（英文）：This study clarified that while the policy-making process in the early 2000s was a “Confrontational” structure between the Prime Minister's Office, Cabinet Office, Ministry of Finance, and Ministries, that since the late 2010s has been transformed into a “Collaborative” structure, or a “Subordinate” structure.

研究分野：教育政策論

キーワード：教育政策決定過程 教育の自律性 教育行政の独立性 「教育DX」政策 官邸主導 中央教育行政 分担管理原則

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、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

1980年代以前、日本における教育政策決定過程の特徴は、自民党文教族、文部省といった「教育下位政府」の「ボトムアップ」型であり、抜本的な教育改革構想（1971年-中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」、1985~87年-臨教審答申）は十分に実現されずに終わってきた（Schoppa1991）。しかし、1990年代以降の国家機構の構造改革（政治改革、規制改革、行政改革等）の進展に伴い、2000年代前半以降、中央政府における政策決定過程において、内閣府設置の諸機関（経済財政諮問会議、規制改革系会議等）や内閣直轄の諸会議（教育再生会議等）など、首相官邸・内閣府の影響力が高まった。結果、教育政策決定過程は、従来の「教育下位政府」による「ボトムアップ」型から、政治（内閣）主導の「トップダウン」型に変容したとされてきた（小川2007）。

ところが、2010年代に入ると、教育政策の決定過程において2000年代とは異なる特徴が見られるようになる。例えば、従来とは異なるタイミングでの学習指導要領の一部改定（2015年-道徳の教科化）や、自民党総裁直属機関としての教育再生実行本部の設置などである。これらに象徴されるのは、政策決定過程における自民党文教族の復権である。他方、小泉政権時に教育政策における主導的な役割を担った内閣府の規制改革系会議は、第2次安倍政権以降、教育分野を政策提言の対象としておらず、その影響力は皆無となっている。このような第2次安倍政権以降における教育政策決定過程の新たな特徴（自民党文教族の復権、内閣府の影響力の低下）について、先行研究の枠組みでは説明できない。現在、教育政策決定過程において、首相官邸、内閣府、文科省、自民党文教族などの各主体はどのような意図を有し、どれほどの影響力を持っているのか。結果、政策決定過程はどのように変容し、どのような課題が発生しているのか。つまり、現代における教育政策決定過程の構造はいかなるものなのかという「問い」が出現している。

2. 研究の目的

上記の「問い」に対応し、本研究の目的は、初等中等教育段階の学校制度改革に焦点をあて、2000年代前半（小泉政権）と2010年代（第2次安倍政権以降）における同改革の実行体制及びその展開過程を比較することにより、2000年代以降の教育政策決定過程の変容とその構造を明らかにすることにある。

学校制度とは、「学校に関して社会的に公認された根幹的しくみ」であり、「社会全体に共通に決める必要があるため、議会民主制にもとづく法令で定める」ものとされてきた（兼子1978、247頁）。この考え方の前提には日本国憲法26条から導かれる「教育の機会均等原則」が存在する。同原則を体系的に具現化したのが教育基本法・学校教育法によって構築された学校制度であった。それは、「普通教育を目的とする学校」、「学校設置者の限定」（国、地方公共団体、学校法人のみ可）、「6-3-3の単線型学校体系」、「学区制」を一体とすることにより、全国的に平等な教育条件を整備するものであった。このような理念及び体系性を持った学校制度は、高度経済成長、高校進学率の向上などの社会変化により、1970年代に入るとその抜本的な改革が構想されるに至る（1971年中教審答申）。しかし、同構想は、1980年代に内閣レベル（臨教審）で検討されながら、その実現は1990年代まで限定的であった（高校の多様化等）。

ところが、政策決定過程の構造が変容したとされる2000年代以降、内閣府で改めて立案され、文科省の抵抗・妥協を受けながら漸進的に実現（特区における学校設置者の多様化等）されるようになる。そして、第2次安倍政権以降は、自民党の教育再生実行本部で立案、首相官邸の教育再生実行会議でオーソライズ、文科省・中教審で具体化されるなど、2000年代とは異なる主体によって実現されている。したがって、政策主体間の関係変容に強く影響されている学校制度改革は、現代における教育政策決定過程の構造を捉えるのに適した分析対象になると考えられる。本研究では、学校制度改革の中でもこのような特徴が顕著に見られる初等中等教育段階のそれを分析の対象として設定する。

3. 研究の方法

2000年代以降の主要な政策主体となっている首相官邸、内閣府、文科省、自民党文教族を対象に、各主体の政策提言に示された学校制度改革の全体構想と改定・新設された実際の制度を比較検討し、併せて、その政策決定過程を分析することにより、各主体の教育政策への影響力の程度を明らかにする。具体的には、各主体が学校制度改革の全体像をどのように描いていたのか、それぞれの政策提言（教育再生実行会議提言等）、その策定過程の議事録、主要人物（各会議の有識者等）の著書等から明らかにする。その上で、各主体の意図が、実際の政策決定過程においてどの程度影響したのかについて、各会議の議事録から分析する。その上で、各時代の学校制度改革によって学校制度が全体としてどのように再編されたのか、また、その背景にある同改革の

実行体制にはいかなる相違点と特徴があるのかを比較検討する。

4．研究成果

(1) 教育課程改革と学校制度改革の連動性の実証

2017年・2018年告示の現学習指導要領を分析し、近年の教育課程政策には二つの特徴があることを明らかにした。一つには、学習指導要領を通じた学校教育活動の全般に対する国家統制の強化であり、もう一つには、これと並行して進められる学習指導要領によらない教育課程の特例容認の拡大である。そして、これらの特徴には「能力に応じた教育」を志向する学校制度改革の一環に位置づくという共通の背景があることを明らかにした。先行研究において、2000年代以降の学校制度改革の背景には、人材育成システムの再編という経済界の意向があることが指摘されていたが、「個に応じた教育」を拡充し、また、教育課程の特例容認を拡大する現代の教育課程政策は、進展する学校制度改革に学校の教育課程のあり方をより適合させるための政策であることを実証した。

(2) 教育政策決定過程における官邸 省庁関係の変容の実証

2010年代後半以降、日本政府の成長戦略の主軸に位置付けられたデジタル社会形成政策のもと、学校制度の抜本的改変を志向する学校教育の情報化政策が、いかなる主体によってどのように形成されているのかを明らかにした。

学校教育の情報化政策の形成過程から明らかになったのは、第一に、学校教育の情報化政策の目的は、学習・教育の方法やその機会を拡張するための条件整備から、情報通信技術によって収集、分析されるデータを軸に教育の実践と政策を再編することへと変容していること。第二に、その変容の背景には、学校教育の情報化政策を含むデジタル社会形成政策が成長戦略の主軸であることから、民間によるイノベーションを生み出すための国家による環境整備、つまり社会のあらゆる領域におけるデータの標準化及び規制・制度改革があること。第三に、社会の諸領域におけるデータの標準化及び規制・制度改革は、成長戦略を主導する首相官邸の枠組み（「骨太の方針」・「成長戦略」・「規制改革実施計画」）のもとで形成され、その枠組みがさらに強化（デジタル庁、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」）されていること。第四に、文科省は、ラジカルな教育政策を進めようとする内閣府に対抗した2000年代とは異なり、首相官邸が主導する成長戦略の枠組みから落ちこぼれないよう、これに積極的に寄与する政策を立案し、一部実施していることである。総じて、政策決定過程の構造が、2000年代の首相官邸・内閣府 文科省「対抗」型から、首相官邸・内閣府・経産省「主導」 文科省「協調」ないし「従属」型へと変容していることを明らかにした。

(3) 官邸主導體制における教育行政の立脚点の解明

首相官邸主導の政策実行体制のもと、教育政策が成長戦略の一環に位置付けられている中で、学校制度の整備を担う文科省に求められる固有の役割は何かについて考察した。まず、経済成長を第一義的な目的とする成長戦略を前提に、経産省と協調あるいは競合して人材育成ないし教育の市場化・産業化を促進するという役割を担えば、経済を所管する経産省の優位性の前に自らの存在意義を自ら縮小することに帰結する。文科省が固有の役割を確立するためには、より根源的な立脚点を見出す必要があると考えられる。つまり公教育の目的（教育基本法第1条）＝「人格の完成を目指す」という立脚点である。そのような立脚点から考えうる教育行政の役割は、経済成長とは無関係に存在する人間と教育の本質に根ざした教育実践に必要な条件整備であることを明らかにした。

(4) 中央教育行政を規律する原理に関する課題提起

従来、教育行政の制度原理として「教育行政の一般行政からの独立」が存在し、その具体化として教育委員会制度があると理解されてきた。官邸主導および府省庁連携による教育政策が進行する中で、この原理を地方教育行政に固有のものとして捉えるのではなく、中央教育行政への適用可能性を検討する必要があるとの課題を提起した。

教育行政の一般行政からの独立の前提には、「教育と教育行政の区別」という基本原理が存在する。1947年制定の教育基本法は、第10条において「教育」を主語とする1項と「教育行政」を主語とする2項とを書き分け、教育と教育行政との原理的および制度的な分離を確認した上で、1項において教育の自主性と直接責任性の原理を、2項において条件整備作用としての教育

行政を規定していた。2006年に改正された同法は、旧法にあった「教育」と「教育行政」の区別を第16条1項の前段と後段において維持しつつ、教育の自主性の法的根拠としての「不当な支配」の禁止規定を保持した。教育基本法の全面改正においてもなお、教育の自主性確保と教育行政による条件整備を旨とする「教育と教育行政の区別」が堅持されたのは、教育が子どもの内面形成（価値）と真理（科学）に関わり、かつ、学習者と教育者の相互的關係において成立するという本質的性格＝条理を踏まえてのことだと解される。教育と教育行政の区別は、教育条件整備における一般行政からの影響を限定するために「教育行政の一般行政からの独立」原理を導く。したがって、同原理は、「中央教育行政および地方教育行政の区別なく適用される」（世取山 2009年）ものと捉えるべきだろう。

その上で、中央教育行政（文科省）が一般行政から独立して（官邸主導の政策に従属させられることなく）条件整備作用を担うことは、いかに可能か。再考に値するのが、分担管理原則である。同原理は閉鎖的な行政との批判のもとで後退させられてきたが、教育政策の実態に照らした場合、問題の本質は分担管理原則にあるのではなく、教育と教育行政の区別を無視した中央集権的で上位下達な教育政策なのではないだろうか。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 谷口聡	4. 巻 970号
2. 論文標題 データ利活用による学校教育の変容と問題	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 歴史地理教育	6. 最初と最後の頁 4-9
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 谷口聡	4. 巻 220号
2. 論文標題 「データ駆動型の教育」と子どもの学ぶ権利	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 季刊 教育法	6. 最初と最後の頁 86-89
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 谷口聡	4. 巻 808号
2. 論文標題 現代の教育目的と教育政策	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 まなぶ	6. 最初と最後の頁 30-33
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 谷口聡	4. 巻 218号
2. 論文標題 学校教育の「法化」を問う	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 季刊 教育法	6. 最初と最後の頁 6-13
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 谷口聡	4. 巻 47号
2. 論文標題 成長戦略下における学校教育の情報化政策－「個別最適な学び」「データ駆動型教育」構想を中心に	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 84-101
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.24491/jeas.47.0_84	査読の有無 有
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 -

1. 著者名 谷口聡	4. 巻 28
2. 論文標題 学校制度改革における義務教育学校の位置	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 教育制度学研究	6. 最初と最後の頁 232-233
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.32139/jjseso.2021.28_232	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 -

1. 著者名 谷口聡	4. 巻 50号
2. 論文標題 新学習指導要領にみる教育課程政策の現代的特徴	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 教育人権保障の到達点と課題(日本教育法学会年報)	6. 最初と最後の頁 69-79
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 -

〔学会発表〕 計2件(うち招待講演 0件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 谷口聡
2. 発表標題 教育政策と中央教育行政の変容をどう捉えるか
3. 学会等名 日本教育行政学会第58回大会課題研究I「教育行政の専門性・固有性の解体と変容 官邸主導改革と教育行政」
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 谷口聡
2. 発表標題 学校制度改革における義務教育学校の位置
3. 学会等名 日本教育制度学2020年課題別セッション「教育制度としての『義務教育学校』の検証」
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 山本由美・久保木匡介・川上哲・一般社団法人東京自治問題研究所（分担執筆：谷口聡）	4. 発行年 2024年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 175
3. 書名 徹底検証！東京都政 巨大再開発、DX・GXで東京のまち・自然が破壊される	

1. 著者名 子どものからだと心・連絡会議（分担執筆：谷口聡）	4. 発行年 2023年
2. 出版社 ブックハウス・エイチディ	5. 総ページ数 176
3. 書名 子どものからだと心白書 2023	

1. 著者名 中西新太郎、谷口聡、世取山洋介、福祉国家構想研究会	4. 発行年 2023年
2. 出版社 大月書店	5. 総ページ数 208
3. 書名 教育DXは何をもたらすか 「個別最適化」社会のゆくえ	

1. 著者名 子どもの権利条約市民・NGOの会（分担執筆：谷口聡）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 本の泉社	5. 総ページ数 288
3. 書名 国連子どもの権利条約と日本の子ども期 ー第4・5回最終所見を読み解くー	

〔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
---------	---------