

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 5月31日現在

機関番号：30107

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22330216

研究課題名（和文） 政治・行政システムの変動は教育政策をいかに変えたのか—実証分析と政策的含意の提示

研究課題名（英文） How changes in policy-making system affect education policy in Japan?: Empirical research and its policy implications

研究代表者

荻原 克男（OGIWARA YOSHIO）

北海学園大学・経済学部・教授

研究者番号：70242469

研究成果の概要（和文）：本研究では、教育外部の制度変化が教育行財政の制度や実態にどのように影響するのかを理論的・実証的に明らかにした。その知見としては、第1に、外部の環境変化による影響は個々の教育行財政制度によって異なるが、それは教育外部の制度との接点の強弱によって規定されていた。第2に、市町村合併の進展によって変化した教員人事行政は、教員個人レベルのみならず学校経営にも影響していることが分かった。以上から、教育外部の制度変化が教育に与える影響とそのメカニズムを示した。

研究成果の概要（英文）： Our research theoretically and empirically clarifies how changes in the governmental system affect education policy in Japan. Findings of this research are: (1) Education policy and finance system, which have close relationships with outside education system, is strongly affected by changes in outside education system. (2) Personnel affairs of teachers have been changed with the extent to which the municipalities are consolidated, and have affected school governance. Our findings show that the changes in education policy differ depending on the strength of its linkage with outside education system.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	3,000,000	900,000	3,900,000
2011年度	3,700,000	1,110,000	4,810,000
2012年度	2,400,000	720,000	3,210,000
年度			
年度			
総計	9,100,000	2,730,000	11,830,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育学

キーワード：政治システム，行政システム，教育行政，地方分権改革，市町村合併

1. 研究開始当初の背景

2000年代の教育改革については、自治体や学校での特色化が進んだとみられる反面、相次ぐ改革による現場の疲弊や混乱などの弊害も多く指摘されてきた。他方で、これらの変化とその背景に関しては、新自由主義の影響など、政権の理念や改革イデオロギーが強調されることが多かった。

そうした分析は現状批判として有効ではあるものの、教育制度・政策の今後の方向について具体的示唆を得るためには別途の検討を要すると考えられた。なぜなら、近年の教育改革の特徴として、中央省庁再編や地方分権改革など全ての政策領域にまたがる政治・行政システムの改革が行われ、それが教育政策に大きな影響を与えていることが指

摘めるからである。

今後の教育改革の方向性を示すためには、従来の教育内在的な知見に加えて、教育外部の制度変化による影響を具体的・実証的に分析することが求められる。また、教育学の側から有効かつ具体的な改革案を提起していくうえでも、領域横断的な政治・行政システムの変化に対応した、新たな分析枠組を構築していくことが必要となっている。先行研究の知見を体系的に位置づけるためにも、教育におけるどのような制度変化が、教育政策にいかなる影響を与えたのかを、検証可能な形で析出することが重要であると考えた。こうした作業を通じて、教育の個別的制度や政策に関する従来の知見をより総合的に活用することができるかと期待される。以上のような背景にもとづき、本研究は構想・実施された。

2. 研究の目的

本研究では、1990年代以降に相次いで行われた包括的・領域横断的な制度改革が教育政策に与えた影響を実証的に明らかにすることをその目的とした。この作業を通じて、近年の政治・行政環境の変動に即した教育政策形成の在り方や制度設計上の留意点を明らかにすることをねらいとすると同時に、教育学や教育政策研究に資する分析枠組み構築を通じて、学術的・理論的な貢献をめざす。

具体的には、国レベルでの政治・行政の変容が教育政策に与えた影響、自治体・学校レベルで地方分権改革と市町村合併がいかなる影響を与えたか、領域横断的な制度改革が国・自治体・学校レベルに及ぼした影響などを明らかにすることをめざした。

3. 研究の方法

理論的・方法論的検討と実証分析の2つの柱により研究を実施した。

理論的検討に関しては、教育学に加えて政治学など隣接諸科学の先行研究も含めたレビューを行った。その成果から、制度改革が教育政策に与えた影響を観察するための理論的留意点と本研究がなす学問的貢献を析出した。

方法論的検討については、教育政策研究における歴史的分析、法制度的分析、計量分析、質的分析など、それぞれの接近手法の長所と短所を整理して実証分析に活かすと同時に、教育政策分析における方法論的枠組みを提示した。また実証分析の対象としては、国レベル、自治体レベル、学校レベル、および各レベルを横断する政策をそれぞれ設定した。

4. 研究成果

理論・方法論の側面に関しては、以下の4点について成果を公表した。

第1に、教育外部の構造的変化が教育政策

にどのようなメカニズムでいかなる影響を与えるのか、さらに、どのような教育政策は外部環境の変化を受けやすいかについての理論的検討である。具体的には、義務教育費国庫負担金制度、教員給与制度、県費負担教職員制度、教育委員会制度などにおける諸改革を取り上げた。この検討から、個々の教育行財政制度と一般の行政財政制度との接点が多く、外部制度からの自律性が低い制度であるほど、外部制度の変化に対して脆弱であることを明らかにした。その成果を3名の共同研究として学会で発表した。

第2に、教育政策研究における規範性と実証性との関係再構築に向けての課題と方法について吟味を行い、実践的な関心を有する政策・制度研究の新たなモデルについて一つの方向性を提示した。

第3に、教育学・教育行政学における事例分析の方法論的課題と今後の事例分析の在り方に関して理論的な考察を行い、査読論文として発表した。そこでは、現在の教育学は理論的志向の弱さや、量的研究対質的研究の二分法的枠組みが強いため、後者のタイプの事例研究が少なく、個別の事例研究が体系的な理論構築に結びついていないことを指摘した。

第4に、政治学・社会学における新制度論の研究動向と、その教育制度研究への示唆を検討した。新制度論の分析視角は教育制度研究にとって重要であると同時に、教育制度研究が新制度論に貢献できる点があることを明らかにした。

実証分析に関しては、以下の研究成果を発表した。

第1に、国レベルの政策を事例とした分析を行った。一つは、先ほど述べた、義務教育費国庫負担金制度、教員給与制度、県費負担教職員制度、教育委員会制度の比較分析と、教育行財政の外部制度と内部制度とのインターフェースに関する研究である。もう一つは、教員免許更新制を素材として、2000年前後の構造改革期と民主党への政権交代後における教育改革動向の比較検討を行った。民主党では首相官邸が教育政策に対して強く関与せず、政務三役に政策立案の多くを委ねたことによって、教育政策が安定的になったことを明らかにした。この分析結果からは、合議による政策決定が政策の安定性・継続性を増大させることが示唆された。

第2に、自治体レベルの分析に関しては、首長主導の強まりという要因に着目した分析を行った。

自治体レベルの教育政策における首長の影響力は従来から強かったが、これまではそれが潜在的であることが多かったことを、教育長人事や首長へのサーベイ・データから明らかにした。他方で、1990年代以降の地方政

治の構造的変容により、近年は教育政策における首長の影響力が顕在化しつつあり、その政策意図もより明確になってきていることを示した。第2に、首長の政治的リーダーシップの態様と教育委員会制度をめぐる政策選好との間には密接な関連があることを実証分析により論証した。すなわち、首長の政治的安定性や議会との関係が教育政策における首長の選好に大きな影響を与えていることを経験的に明らかにした。以上の研究から、特に近年の日本における政治的リーダーシップの変容が教育政策にいかなる影響を及ぼしているのかについて、実証的な知見と理論的・実践的な含意を得た。

他方で、近年の首長主導の教育改革はなぜ起こったのか、また改革の課題はどのような点にあるのかは、計量分析だけで明らかにすることはできない。そこで、大阪府・市や鳥取県の事例分析を通じて、こうした課題を考察し、首長の政治的利益が変化していることや、教育政策の安定性・継続性の確保が今後の課題であることを明らかにした。

第3に、地方分権改革や市町村合併などの環境変化が学校レベルにどのような影響を及ぼしたのかを考察した。

具体的には、地方分権改革や市町村合併が自治体教育行政および学校経営に影響を与える一つの媒介として、教員人事行政の検討を進めた。教員人事行政は、人材の確保とその配置等を通じて自治体レベルの「教育改革」や個別学校における「学校改革」の成否に大きく影響すると考えられるからである。

これに関連しては、まず、異動や昇進のルールとその運用が自治体ごとに異なり、多様であること、またその多様性は自治体の諸条件（人口地理的条件・社会経済的条件）に対応していることを示した。そして、こうした制度的条件の違いが日常的な学校経営活動や教育行政活動にも影響しうることを明らかにした。また、異動や昇進の運用の異なる自治体間での比較を通じて、制度運用の違いが教員の能力開発の様子にも間接的に影響している様子も明らかにした。これに加えて、いわゆる「平成の大合併」により基礎自治体が広域化した結果、同一市町村内での「狭い異動」の占める比率が高まり、市町村域を超えたり教育事務所間にまたがるような「広い異動」の占める比率は低下する傾向にあることを明らかにした。これらを総合すると、市町村合併の進展によって変化した教員人事行政は、教員個人レベルのみならず学校経営や教育行政にも影響しうることを指摘できる。

また「平成の大合併」を通じて実際に市町村合併を経験した学校への聞き取り調査からは、被合併地域の学校においては教育委員会との日常的コミュニケーションが疎遠に

なった一方で、専門的知識を要するような学校支援（換言すれば非日常的なコミュニケーション）については、専門性の向上による支援の充実が見受けられた。また予算配分や職員配置にも変化があった。校長会組織や地域と学校の連携組織に変更があった事例もあり、市町村合併は公立学校の運営にも一定の影響を及ぼす様子が明らかになった。

さらに、地方分権改革の進展により、市町村等で非常勤の職員を「支援員」等の形で雇用する裁量幅が増したが、これによる学校現場の「非正規職員化」も指摘されている。これについては、公表データをもとに全国的な変化を整理し、教育行政における改革のインパクトを明らかにした。またその詳細をみるために、ある県における正規雇用教員と非正規雇用教員・職員の構成を学校ごとに算出し、過去15年程度における変遷を明らかにするべくデータの整理を進めた。こちらについてはまだ成果発表が行われていない。

本研究の残された課題としては、以下の点が挙げられる。

第1に、本研究を通じて、教育行財政の外部の制度変化がどのような因果関係で教育行財政制度やその実態に影響を及ぼすのかは一定程度明らかになったが、理論的な精緻化や実証分析の蓄積は依然として課題が残されている。たとえば、国レベルでは教育行政は独立していないが、自治体レベルでは教育委員会が存在し一定程度の独立性が担保されている。こうした差異が外部と内部の関連にどのような影響をもたらしているのかは必ずしも十分に解明できなかった。教育行財政は中央と地方の両方に関わる（マルチレベルにまたがる）制度が多いが、中央と地方で教育行政の独立性が大きく異なることの意味を検討することが求められる。

第2に、国レベルの分析については、自民党への政権交代に伴い民主党政権からどのような変化が生じているのか、またかつての自民政権とどのような違いがみられるのか（あるいはみられないのか）を分析することが今後の課題である。また、教育課程制度や社会教育制度など、教育行財政以外の教育制度は本研究では十分に上げられなかったため、こうした制度も研究の対象としていく必要がある。

第3に、自治体レベルの分析では、首長のリーダーシップは具体的には様々な形が存在しており、必ずしもしばしば言及されるようなポピュリズム的な形態だけとは限らない。したがって、首長のリーダーシップのパターンを明らかにするとともに、そのパターンが教育政策にいかなる帰結をもたらしているのかを明らかにすることが求められる。さらに、首長への政治的リーダーシップを望ましい方向性に導くための教育の専門性の

在り方について検討を加えることも残された課題である。

第4に、学校経営の側面に関しては、成果においてもふれたが、ある県における正規雇用教員と非正規雇用教員・職員の実数および比率の変化については、本プロジェクト期間中にデータの整理が進んだものの、分析と成果発表については期間内に終えることができなかった。これを分析したうえで成果を公表することは、今後の課題の第一である。

また、都道府県が地方制度に関する裁量性を高めるもとの市町村合併の進展は、教育行政に関しては都道府県教委の出先機関である「教育事務所」の再編を含むケースや、その職務内容の見直しを伴うケースが目立つ。こうした地方出先機関の再編や権限関係の再編が、教育行政による学校支援機能にどう影響するのか、また個別学校の経営機能にはどういった影響がおよんだのかについても、今後分析を進める必要がある。

基礎自治体の広域化の一方で、山間部・島嶼部から都市部へと少子化も進んだ結果、従来は都市自治体の課題とされてこなかった学校統廃合や、小規模学校の経営問題も都市自治体の問題として認識せざるを得ない状況が進展しつつある。上記調査研究の成果をふまえて、こうした状況変化が教育行政の地方自治や学校経営にどのようなインパクトを残し、どういった検討課題を投げかけているのかについて、整理を進めることが今後の課題である。

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 17 件)

1. 村上祐介「教育委員会制度の改革論議をめぐる課題」『地方自治職員研修』2012年3月号, 20-22頁
2. 荻原克男・村上祐介「地方教育行財政の改革と変容」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革』, 福村出版, 2012年
3. 村上祐介「教育目標は誰が決めるのか—教育と政治の関係をめぐる課題」『教育』798号, 35-43頁, 2012年
4. 村上祐介「地方政治の変容と自治体教育行政制度の課題」『教育と文化』67号, 21-33頁, 2012年
5. 村上祐介「地方分権改革以後の教育政策の変容とその要因」『人間研究』(日本女子大学教育学科の会)48号, 31-43頁, 2012年

6. 川上泰彦「『改革』は制度運用に何をもたらしたか—教員人事行政を例に」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革』福村出版, 121-141頁, 2012年

7. 荻原克男「学校から社会への移行システムの構造変容—教育制度改革の四半世紀—」日本学校教育学会編『学校教育研究』26号, 179-184頁, 2011年

8. 荻原克男「教育制度改革の4半世紀—戦後日本型教育システムの構造変容のなかで—」日本学校教育学会編『21世紀型学校教育への提言』, 70-81頁, 2011年

9. 村上祐介「教育学における事例研究の方法論再考—定性的研究における比較の方法—」『教育学研究』78巻4号, 398-410頁, 2011年

10. 村上祐介「大阪府における教育関連条例と教育委員会制度の課題」『季刊教育法』170号, 30-35頁, 2011年

11. 村上祐介「新制度論と教育制度研究」『人間研究』(日本女子大学教育学科の会)47号, 11-19頁, 2011年

12. 川上泰彦「『改革』は制度運用に何をもたらしたか—教員人事行政を例に」『日本教育行政学会年報』36号, 181-184頁, 2011年

13. 川上泰彦「教育経営における『人事』の制度的機能—教員人事行政の制度運用と教員の動態に着目して—」『日本教育経営学会紀要』52号, 60-74頁, 2011年

14. 川上泰彦「教員の異動・研修が能力開発に及ぼす直接的・間接的経路についての考察—Off-JT・OJTと教員ネットワーク形成の視点から—」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』16巻1号, 1-20頁, 2011年

15. 荻原克男「教育政策研究の諸モデル—規範性と実証性の関係再構築に向けて—」日本教育政策学会編『日本教育政策学会年報』17号, 18-31頁, 2010年

16. 川上泰彦「『新たな教員評価制度』が人事行政に与えたインパクト」荻谷剛彦・金子真理子編『教員評価の社会学』岩波書店, 67-90頁, 2010年

17. 川上泰彦「学校管理職は孤独なのか?—マルチメソッド—」藤原文雄・露口健司・武井敦史編『学校組織調査法—デザイン・方

法・技法』学事出版，129-142 頁，2010 年

〔学会発表〕（計 6 件）

1. Yusuke Murakami, Policymaking Process and Policy Stability after a Change of Government in Japan, British Association for Japanese Studies Conference, Norwich 2012 年 9 月 7 日

2. Yusuke Murakami, The Dilemma between Popular Control and Professionalism in Local Governance, 2012 Asian Group for Public Administration Annual Conference, Maldives 2012 年 5 月 9 日

3. 村上祐介, 荻原克男, 川上泰彦 「教育行政改革の内部環境と外部環境」日本教育行政学会第 46 回大会，2011 年 10 月 8 日

4. 村上祐介 「自治体の行政委員会制度と縦割り行政」2011 年度日本公共政策学会研究大会，2011 年 6 月 16 日

5. Yusuke Murakami, Policy changes in the DPJ government, The annual meeting of the Association for Asian Studies, Honolulu, 2011 年 4 月 3 日

6. 川上泰彦 「『改革』は、制度運用に何をもたらしたのか—教員人事行政を例に」日本教育行政学会 第 55 回大会(課題研究)，2010 年 10 月 2 日

〔図書〕（計 3 件）

1. 川上泰彦 『公立学校の教員人事システム』学術出版会，2013 年

2. 日本教育行政学会研究推進委員会（河野和清，荻原克男，村上祐介他）編『地方政治と教育行財政改革』福村出版，2012 年

3. 村上祐介 『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社，2011 年

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荻原 克男 (OGIWARA YOSHIO)
北海学園大学・経済学部・教授
研究者番号：70242469

(2) 研究分担者

村上 祐介 (MURAKAMI YUSUKE)
東京大学・教育学研究科・准教授
研究者番号：00423434

川上 泰彦 (KAWAKAMI YASUHIKO)

佐賀大学・文化教育学部・准教授
研究者番号：70436450