

平成 27 年 4 月 29 日現在

機関番号：32508
 研究種目：基盤研究(B)
 研究期間：2011～2014
 課題番号：23330230
 研究課題名(和文) 2000年代以降の分権・行財政改革下における地方教育行財政の変容に関する調査研究

 研究課題名(英文) The studies about the change of the local educational administration and finance under the decentralization of authority and the public administrative and fiscal reform after the 2000s

 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

 交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 9,700,000円

研究成果の概要(和文)：分権改革等の下の地方教育行政の変化に関する実証的な調査研究を行った。作業課題として、(1)教育委員会制度に関する調査研究 教育委員会の運用実態に対する首長、教育長の評価とその変容、教育委員会制度改革に関する理論的整理と課題、(2)教育事務所の統廃合と県 市町村間の関係と広域人事行政の変化、の2つを設定した。

(1)では自治体アンケート調査を実施し2004年調査との比較考察を行い、制度改革の理論的整理と課題を検討した。(2)では全県アンケート調査を行い教育事務所統廃合の実態と影響を集約し、特徴的な県へのフィールド調査を行った。4年間の研究成果は、各年度の調査報告書に収録している

研究成果の概要(英文)：This project performed empirical research about how an educational administration in local-government has been changing under the reform of decentralization and public administration. The following two subjects of research as a work subject were tackled: (1)We examined theoretical arrangement and the subjects of the institutional reforms of board-of-education, having carried out the questionnaire for local-government all over the country and performing comparison with 2004-investigation. (2) We performed the questionnaire for all prefectures, and collected the dates of the actual condition and influence produced by integration and abolition of branch offices of prefectural board-of-education. We also performed the field surveys to the characteristic prefectures. The results of research for four years were published as the reports of each fiscal year.

研究分野： 教育行政学

キーワード： 地方分権改革 行政改革 市町村合併 教育委員会制度 教育事務所統廃合 県費負担教職員制度 県費負担教員人事

1. 研究開始当初の背景

2000年の地方自治法や地教行法の大改正に結実した第一次地方分権改革は、その後の三位一体改革に象徴される税・財政改革等と経済不況の下で、地方財政の逼迫化と自治体間の財政格差を顕在化させ新たな局面に立たされて今に至っている。その点は、教育行財政改革においても例外ではない。1998年中教審「今後の地方教育行政の在り方について」や2005年中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」は、将来の教育行財政の姿を市町村主義に立脚した制度改革構想案として提唱したが、その構想案は2007年4月に発足した地方分権改革推進委員会「第一次勧告 生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」(2008年5月28日)等にも引き継がれていた。また、2009年9月発足の民主党政権も政権公約(マニフェスト)等においてそれまでの教育行財政改革を踏襲し市町村を基盤にした教育行財政制度の構築を謳っていた。

しかし、経済不況と国及び地方の歳入悪化等で地方財政の逼迫と自治体間格差も拡大する中で、市町村を基盤にした教育行財政改革の構想案に関し政府内や地方(教育)関係機関・団体の間で合意形成を図ることが難しい状況を生んできた。この間、政権交代等もあり教育行財政改革を巡っては政治主導の改革論議が先行しがちになっているが、第一次分権改革以降、教育行財政をめぐる新たな環境変化の下で都道府県や市町村の教育行財政はどのように変容してきているのか、また、その中でいかなる可能性や新たな問題が生じているのか等を実証的に明らかにしながら、今後の地方教育行政の運用と制度改革の課題を析出することが必要になっている。ただ、2000年以降の分権・行財政改革が急展開であったこともあり政治主導の改革論議が先行し、この間の諸改革下で地方の教育行財政がどういう実情にあり旧来と比べてどう変容しているか等を明らかにする実証的

な調査研究は十分に組み込まれてこなかった。本研究は、2000年以降の地方分権・行財政改革の下で地方教育行政がどのように変容しているのかを実証的に調査研究し、その実情と課題を明らかにすることを目的としている。

2. 研究の目的

この間、地方分権改革と行財政改革が一体的に進められてきたが、その影響は一般行財政制度とは違った仕組みと特徴を有する地方教育行政にも及んでいる。分権改革で「受け皿」とされた市町村合併が大きく進展する中、教育行政権限の多くが国から都道府県に移譲され、更に市町村への移譲も模索中である。しかし他方で、地域経済の衰退の中で三位一体改革による税源移譲と交付税改革等で財政力の格差拡大と財政逼迫化等が進行し、市町村は「自立化」の指向と共に国・都道府県への「依存」を強めるという二律背反的状况も生じている。そうした状況下で、都道府県と市町村の教育行財政の実態はどう変容し、その下でどのような運用を図っているのかを地方教育行財政の要である幾つかの政策・制度を中心に実証的調査研究を行い、地方教育行財政の今日的姿と問題を正確に把握し、今後の地方教育行財政の運用や改革の課題を析出する。

日本の地方教育行財政は、義務教育学校教職員の給与負担・人事等を都道府県が担うという都道府県主導と一般行財政制度から一定の距離を置く教育委員会制度というしくみにより特徴づけられる。その意味では、近年の市町村主義の強化を指向する分権改革の流れは、当然の帰結として、地方教育行政の要である県費負担教職員制度(給与負担・人事権)と教育委員会制度の在り方を見直すことを強く要請してきた。事実、2000年以降の分権・行財政改革では、給与負担の国負担率を1/2から1/3に切り下げ、都道府県が現在2/3負担している給与負担も教職員人事

権等と一緒に市町村に移行させていくべきとする選択肢も論議されている。また、教育行政権限と給与負担の市町村への移譲・移行論議は、行財政の更なる総合化を促し行政トップの首長が教育行政においても主導性をより発揮することを求め教育委員会制度廃止論議を高める要因にもなっている。

近年のそうした地方教育行財政改革の論議と政策内容を深めていくためには、分権・行財政改革が本格的に進展した 2000 年以降の地方教育行財政の動態と問題が明らかにさせていくことが必要である。少なくとも以下の諸点を実証的に明らかにしていくことが重要である。

まず、分権改革による市町村合併と財政縮減政策にも起因する都道府県教育事務所の縮減再編成や廃止等で教育行政の広域化が進んでいるが、その下で都道府県と市町村の関係や教育行政運営にどのような変化が生じているのか、また、従来脆弱と指摘されてきた市町村の教育行政と学校支援の取り組みがどのような実情になっているのか。次に、分権・行財政改革による地方行政の総合化と首長の権限・地位の更なる強化は、地方教育行財政にどのような変化を生じさせているのか 首長、議会、教育長、教育委員（会）等の主要アクター間の変化と、自治体のアクター間力学とその政治的・構造的特性或いは専門性の態様がどのような地方教育行政改革や教育政策選好、政策帰結を生み出しているのか、という点である。

前者は、分権の「受け皿」として進行している市町村合併と教育行政の広域化が旧来の都道府県主導の地方教育行政をどう変容させているのかを明らかにする作業である。これらの調査研究を通して、地方教育行政の市町村主義強化の可能性とそれを担保していく国・都道府県の政策や制度の在り方を考える。そして、後者は、教育委員会制度とその実際の機能を行政の総合化と地方政治の

文脈で再吟味し、新たな課題を担う市町村教育行政を運営していく首長、議会、教育長、教育委員（会）の新たな関係構築とその制度の在り方を検討する。

3. 研究の方法

本研究は地方教育行政における市町村主義の構築を図っていく政策と制度の在り方を考える上で相互に関係し要となる 2 つの研究課題を取り上げて調査研究した。そのため、本研究は、市町村合併と教育事務所縮減再編・廃止による教育行政広域化の実情と市町村教育行政の変容、分権・行財政改革下における地方政治変容が地方教育行政・政策革新に及ぼす影響、という 2 つの研究グループで進めた。各々の研究テーマについて、1 年目は先行研究と自治体関係資料・データの収集・分析、事例調査の実施、2 年目は全国の実態把握を行うため関係機関への全国悉皆調査実施とデータ整理、3 年目は前年実施した全国悉皆調査のデータ分析と必要な追加的調査・事例調査、4 年目はこれまでの研究作業を必要な追加的調査を適宜行いながらまとめた。2 つの研究グループの構成と分担は以下の通りであった。

市町村合併と教育事務所縮減再編・廃止による教育行政広域化の実情と市町村教育行政の変容 総括研究責任者：小川正人（研究代表者）、研究分担者：本多正人（国立教育政策研究所・統括研究員）、荒井英治郎（信州大学）、研究協力者：川上泰彦、植竹丘、櫻井直樹

分権・行財政改革下における地方政治変容が地方教育行政・政策革新に及ぼす影響 総括研究責任者：小川正人（研究代表者）、研究分担者：村上祐介（日本女子大学准教授、現・東京大学大学院・教育学研究科・准教授）、研究協力者：島田圭吾、櫻井直樹

研究代表者である総括研究責任者の下に 2 つの研究グループを組織し、全体の打ち合わ

せや研究会を定期に開催し、実際の調査研究の作業はそれぞれの研究グループを単位に進めた。

4. 研究成果

本研究の調査研究で得られた主要な研究成果としては、以下の様なことをあげることができる。

(1)2014年の地教行法改正に具体化された教育委員会制度改革をめぐる理論的整理と課題の検討を通して、中教審・教育制度分科会での審議や政府の制度改革に一定の影響を及ぼすことができた。

(2)教育委員会制度の実情と運用に関して、全国自治体の首長・教育長へのアンケート調査を実施することができ、また、同様の2004年調査等との比較を通して、この10年間程の首長・教育長の教育委員会制度に対する評価や課題把握の変化を捉えることができた。また、教育委員会制度改革の調査研究と理論的検討を通して、自治体行政やその制度的な課題についても整理することができた。

(3)地方分権改革や行財政改革等を背景に、大きく進んだ市町村合併の下で、都道府県と市町村の教育行政を媒介する県教育事務所の統廃合の進展状況とその統廃合が地方教育行政にどのような変化を生じさせているのかを全県アンケート調査と教育事務所の廃止や大幅な統合再編をした幾つかの県へのインタビュー調査で明らかにすることができた。また、教育事務所の統廃合が県毎の県費負担教員の広域人事交流にどのような影響を及ぼしているかどうかという点も、県毎の詳細な人事異動率データ(同一市町村内異動率、同一ブロック内異動率と同一ブロック内市町村間異動率、他ブロック間異動率)を収集、分析することでより正確に把握することができた。県毎のそうした異動率データに基づき、県の教員人事異動のあり方が、全県広域人事異動率が高い県、同一市町村内人事異動率が高い県、同一ブロック内人事異動率が高いが同一市町村内人事を重視する県とブロック内他市町村間異動率の高い県、等4類型ほどのパターンに類型化できることも分かった。

本研究で得られた成果と知見は、2015年度から取組み科研費研究に引き継がれる。特に、2014年地教行法改正でスタートした新教育委員会制度の下、総合教育会議や教育大綱の策定で首長の教育行政への関与がどのようになるのか、新教育長の下で教育委員会の運営等がどのようになるか等、教育委員会制度改革後の自治体教育行政の変化と新たな課題を探ることが重要である。また、2019年4月とされる政令市への公立義務教育学校教職員給与の移管は、長年議論されてきた課題でもあり、その移管が県や政令市、他の市町村の教員政策にどのような影響を及ぼすかも重要な研究的課題である。

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 12件)

(1)小川正人 教育委員会制度改革の論議と改正地教行法の課題 『季刊 栄養教諭』 査読無 2015年 12 - 19頁

(2)小川正人 近年の教育政策動向 日本学校保健学会 『学校保健研究』 査読有 2014年 115 - 117頁

(3)村上祐介 教育委員会妹尾度の改革と運用実態に関する首長・教育長の評価とその変容 『東京大学大学院教育学研究科 教育行政学論叢』第34号 査読無 2014年 69-107頁

(4)村上祐介 教育委員会改革からみた地方自治制度の課題 自治総研 通巻430号 査読無 2014年 75 - 91頁

(5)小川正人 「地方教育行政運営の変化に関するアンケート調査」結果の単純集計 『放送大学大学院文化科学研究科 教育行政研究』 第4号 2014年 査読無 125 - 154頁

(6)小川正人 「素人」教育委員会と教育長の役割・権限関係の見直し 日本教育学会 『教育学研究』第80巻2号 2013年 査読有 2-13頁

(7)小川正人 教育委員会は再生できるか 世界 無 830号 2012年 99頁~107頁

(8)小川正人 教育委員会のあり方 問題と改革課題 教育展望 無 第58巻第5号 2012年 12頁~17頁

(9)小川正人 教育事務所廃止の動向と地方教育行政の課題(1) 『放送大学大学院文化科学研究科 教育行政研究』 査読無 第2号 2012年 85 - 103頁

(10)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) 21-33 2012年4月

(11)村上祐介 地方政治と教育行財政改革

転換期の変容をどう見るか(共編著)日本
教育行政学会研究推進委員会 福村出版
2012年 11-28頁(荻原克男と共著),
192-212頁, 229-234頁を執筆

(12)小川正人 これからの地方教育行政の
あり方 『教育と文化』査読無 第64号
2011年 33-42頁

〔学会発表〕(計 1 件)

(1)村上祐介、島田柱吾、櫻井直樹 「教育
委員会制度に対する首長・教育長の意識と評
価 2013年全国市区町村調査の分析から」
日本教育行政学会第48回研究大会 2013年
10月12日 京都大学

〔図書〕(計 4 件)

(1)日本教育行政学会・研究推進委員会編『地
方教育行政法の改定と教育ガバナンス 教
育委員会制度と「共同統治」』三学出版社
2015年 全162頁

(村上祐介「1章 教育委員会改革の制度設
計をめぐる経緯と論点」2-15頁、小川正人
「7章 2014年地教行法改正と『新』教育委
員会をめぐる課題」88-103頁)

(2)小川正人・岩永雅也(共編著)『日本の教
育改革』放送大学教育振興会 2015年
252頁(執筆:9-76頁、120-133頁)

(3)村上祐介(編著)『教育委員会改革 地方
教育行政のどこが変わったのか』学事出版
2014年 143頁(執筆:56-63頁)

(4)小川正人・勝野正章(共編著)放送大学
教育振興会『教育行政と学校経営』2012年
276頁(小川正人執筆:8-44、83-154、本多
正人親筆:45-82頁)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
取得年月日:
国内外の別:

〔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

(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

本多正人(HONDA, Masato)

国立教育政策研究所・統括研究員
研究者番号:90282623

荒井英治郎(ARAI, Eijirou)

信州大学・全学教育機構・准教授
研究者番号:60548006

(3)研究協力者

川上泰彦(KAWAKAMI, Yasuhiko)
植竹 丘(UETAKE, Takesi)
島田柱吾(SIMADA, Keigo)
櫻井直樹(SAKURAI, Naoki)