

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 8 日現在

機関番号：12601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2015

課題番号：24730669

研究課題名(和文) 地方分権改革以降の教育委員会制度の動態と自治体教育政策への影響に関する実証的研究

研究課題名(英文) An Empirical Study on the Education Board Reform and its Impact on Local Education Policy

研究代表者

村上 祐介 (MURAKAMI, YUSUKE)

東京大学・教育学研究科(研究院)・准教授

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)：本研究は、その実施期間中に教育委員会制度が約60年ぶりに改革されたため、制度改革に資する知見の提示や新制度の検討を中心に研究を進めることとなった。2013年度に研究代表者が中心となって実施した調査では、教育行政権限の首長への一元化に反対する首長が多数を占めていることが明らかとなり、折りしも制度改革の議論が進行中であったため、全国紙などで調査結果が取り上げられるなど、社会的にも注目された。また、制度改革が決まってからは、新制度の論点と課題をとりまとめた一般向けの図書を研究代表者が編者となり公表した。その後、新制度施行後の実態と自治体間の差異について考察を行い、研究成果を発表した。

研究成果の概要(英文)：This research examines the educational board reform in Japan in 2014. The major findings of the study are summarized as below.

(1)The questionnaire survey of mayors and superintendents in 2013 revealed that more than half of the mayors and almost all superintendents opposed the abolishment of the education board system. (2)Compared to 2004, mayor's evaluations of the actual state of the education board were improved in 2013. 70% of the mayors highly evaluated the condition of the education board in their local government in 2013. (3)This study examines arguments of the reform and the new system from a standpoint of the study of education policy. After the local education law revision, the conditions of the local education administration has been varied and widen the gap among local governments.

研究分野：教育学

キーワード：教育委員会制度 教育行政 教育政策 首長 教育長 行政委員会制度

1. 研究開始当初の背景

1990年代後半の地方分権改革以降、自治体行政の「総合化」が進み、首長や議会の影響力が増大している。こうした変化の中、教育委員会制度の存在意義や役割が問われ続けている。

1990年代後半以降、政治学・行政学を中心に教委制度の廃止・縮小論が提起されている(新藤 2002 など)。これに対して、従来の教育行政学は法制的な分析がほとんどであったため、こうした問題に 대응する実証分析の知見が不足していた。しかし近年になり、応募者自身の研究や、小川(2010)、堀・柳林(2009)などの理論的・実証的研究が出てきている。これら最近の研究成果からは、教委廃止・縮小論の根拠として指摘される教委制度の弊害や逆機能に関して実証分析で確認できない点が多く、教委廃止・縮小論の主張には妥当性に欠ける部分が少なくないことが明らかとなった。

ただ、教委廃止・縮小論の主張に対する反証が行われる一方で、教委制度のもたらす機能や役割に関して、現在に至るまで実証分析がほとんど行われていない。今後の教委制度の在り方を考える上でも、制度が果たす機能とそれが教育現場に与える影響を経験的に検証することは、きわめて重要な課題であるといえる。

2. 研究の目的

研究代表者はこれまで、教委制度の逆機能や、制度が現在まで存続してきた要因(特に政治的要因)について分析を行ってきた。本課題は、現場の教育活動への影響を視野に入れながら教委制度の意義と機能を実証的に明らかにしようとする研究であり、これまで科研費の交付を受けて取り組んできた研究をさらに発展させることを意図している。

2000年代に入ると、具体的な改革課題として教委制度の廃止・縮小を求める動きが強まってきた。そこでは、教委制度の弊害や逆機能(行政の非効率化、縦割り行政の強化など)が強く批判され、自治体教育行政を首長に一元化すべきであるとの主張がなされた。その後、教育行政学などで教委制度の実態に関する実証的研究が行われ、これまでの改革論議において指摘されてきた教委制度の弊害や逆機能は、必ずしも経験的な証拠を伴っていないことが明らかとなった。

他方で教委制度の意義や機能に関しても、教委制度の存在によって教育政策にどのような影響が生じているのかについて、実証分析に基づく知見が得られているわけではない。また、学校をはじめとする教育現場への影響についても分析は行われていない。

そこで本研究では、教委制度の存在意義が鋭く問われるようになった地方分権改革以降の時期を対象として、首長から独立した教育委員会制度の存在が、自治体の教育政策にいかなる効果を持っているのかを、データ分

析と事例分析により実証的に明らかにすることをその目的とする。以上の研究を通じて、学術的・理論的な貢献を行うと同時に、今後の教委制度の設計と教育政策形成の在り方に資する知見と含意を提示する。

3. 研究の方法

本研究は、その実施期間中に教育委員会制度が約 60 年ぶりに改革されることとなり、現在の制度の機能を実証的に検証することになっていた当初の予定を若干変更し、制度改革に資する知見を提示することや新制度の検討を行うことを中心に研究を進めることとなった。第 1 に、自治体の首長・教育長に対する学術的な質問紙調査を行い、教委制度の現状認識と制度改革に対する評価のデータを体系的に収集した。第 2 に、改革後の新制度の論点と課題、および施行後初年度の運用実態について、法制度の観点からの分析および各種調査の結果から検討を行った。

4. 研究成果

教育委員会制度に関する首長・教育長への質問紙調査の実施・分析を中心に研究を行った。研究の成果はおおむね次の通りである。

1) 教育委員会制度の弊害や短所として指摘される点の多くについて、首長・教育長とも「そう思わない(「どちらかといえばそう思わない」を含む(以下同じ))」が過半数を占めた。2) 「市町村教育委員会制度は制度の趣旨に沿ってよく機能している」は、首長の半数強、教育長の約 3 分の 2 が「そう思う」と答えている。「貴自治体の教育委員会は制度の趣旨に沿ってよく機能している」は、首長の 7 割弱、教育長の 8 割強が「そう思う」と答えていた。また、2004 年に首長に対して実施した同種の設定に比べて、5 ポイント程度「そう思う」との回答が増加しており、教委の運用実態に改善の傾向がみられた。3) 今後の教育委員会制度の在り方に関して、制度改革の選択肢についての賛否をそれぞれ尋ねたところ、「合議制の執行機関としての教委制度を維持しつつ制度的改善を図る」に対しては、首長の 57.2%、教育長の 67.4% が「賛成」、「教育委員会を諮問機関として、教育長を教育行政の責任者とする」に対しては、首長の 57.6%、教育長の 50.1% が「賛成」であった。4) 「現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う」に関しては、首長の 10.5%、教育長の 2.2% が「賛成」と答えるにとどまり、首長の 58.4%、教育長の 84.7% が「反対」と回答した。以上の結果は現実の教委制度改革の議論とは異なっており、改革の方向性と首長・教育長の認識や見解とは乖離があることが示唆された。これらの調査結果は教委制度改革論議において学界のみならずメディア等でも多く言及されており、学術的・社会的両面において重要な基礎データとなった。

さらに、2014 年 6 月に地方教育行政法が改

正されたことにともない、新制度に至る経緯や論点、また実施後に予想される課題について、研究成果で記載した論文・解説等で考察を行った。新制度に関わる検討に加えて、今回の教育委員会改革は地方教育行政制度だけでなく地方自治制度全般にも様々な課題を投げかけるものであったことから、本研究の視点から現在の地方自治制度にどのような問題があるかについても研究を行い、その成果を発表した。

加えて、社会への研究成果の還元として、平成 27 年度からの新しい教育委員会制度の概要とそれに至る経緯、また新制度の論点、課題について、若手研究者に分担執筆を依頼し、研究代表者が編者となって一般向けの書物を刊行した。ここでは本研究の成果も活かして、学術的知見を社会に発信することを意図した。

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 19 件)

1. 教育委員会制度の 1 年間を振り返って
『月刊公明』2016 年 5 月号、42-47 頁)

村上祐介

2016 年 2 月、査読無

2. 教育委員会制度改革と教育行政の専門性

村上祐介

日本教育行政学会年報 (41) 70-86 2015 年 10 月、査読無

3. 教育委員会改革と政治的中立性 (『Voters』
26 号、14-15 頁) 村上祐介

2015 年 2 月、査読無

4. 教育委員会制度改革と議会の役割 (『議員
NAVI』2015 年 1 月号、56-59 頁)

村上祐介

2015 年 1 月、査読無

5. 教育委員会制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—2013 年全国
市町村長・教育長アンケート調査報告—
村上祐介

東京大学大学院教育学研究科教育行政学論
叢 (34) 69-108 2014 年 10 月、査読無

6. 新「教育委員会」制度の運用と課題—文部
科学省通知の検討から (『教職研修』2014 年
11 月号、86-89 頁)

村上祐介

2014 年 9 月、査読無

7. 教育委員会制度改革の論点と影響 (『地方
自治職員研修』2014 年 10 月号、30-32 頁)

村上祐介

2014 年 9 月、査読無

8. 教育委員会制度改革の経緯と改正のポイント
(『月刊高校教育』2014 年 10 月号、36-39
頁) 村上祐介

2014 年 8 月、査読無

9. 教育委員会改革からみた地方自治制度の
課題

村上祐介

自治総研 2014 年 8 月号 75-91 2014 年 8 月、
査読無

10. 教育委員会制度改革案をどうみるか (『人
間と教育』2014 年 6 月号、38-45 頁)

村上祐介

2014 年 6 月、査読無

11. 安倍政権の教育改革プランの全体像 (『法
と民主主義』2014 年 5 月号、18-21 頁)

村上祐介

2014 年 4 月、査読無

12. 教育委員会制度改革の動向と学校現場へ
の影響 (『月刊高校教育』2014 年 5 月号、40-43
頁) 村上祐介

2014 年 4 月、査読無

13. 教育委員会制度改革を見る視点 (『クレ
スコ』2014 年 5 月号、20-21 頁)

村上祐介

2014 年 3 月、査読無

14. 中央教育審議会教育制度分科会「今後の
地方教育行政の在り方について (審議経過報
告)」の概要と今後の論点 (『教職研修』2013
年 12 月号、70-71 頁)

村上祐介

2013 年 11 月、査読無

15. 政権交代による政策変容と教育政策決定
システムの課題

村上祐介

日本教育行政学会年報 (39) 37-52 2013 年
10 月、査読無

16. Rethinking a Case Study Method in
Educational Research: A Comparative
Analysis Method in Qualitative Research
Murakami, Yusuke (Translated by Ohmori,
Ai)

Educational Studies in Japan (7) 81-96
2013 年 3 月、査読無

17. 維新八策の教育改革案をどうみるか (『生
活経済政策』190 号、18-22 頁)

村上祐介

2012 年 10 月、査読無

18. 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

村上祐介

教育 (798) 35-43 2012年6月、査読無

19. 地方政治の変容と自治体教育行政制度の課題

村上祐介

教育と文化 (67) 21-33 2012年4月、査読無

[学会発表] (計 14 件)

1. 教育行政学は政治をどう分析してきたのか

村上祐介

日本教育社会学会第 67 回大会 (駒澤大学) 2015年9月10日

2. 指定討論:政治教育をめぐる学術的・実践的課題 (田村哲樹氏報告へのコメント)

村上祐介

日本教育学会第 74 回大会 (お茶の水女子大学) ラウンドテーブル「教育政治学の創生に向けて」 2015年8月29日

3. Institutional Reform on Board of Education in Japan

Yusuke Murakami

2015 KAPA (Korean Association for Public Administration) International Conference 2015年7月17日

4. 多様な学びを支える地域・行政の在り方とガバナンスの課題

村上祐介

東京大学大学院教育学研究科附属学校教育高度化センター・東京大学教育学部附属中等教育学校共催シンポジウム「アクティブラーニングの可能性とその条件 —探究的学習の視点から—」 2015年3月23日

5. 教育政治学の対象と教育学研究への貢献可能性

村上祐介

日本教育学会第 73 回大会ラウンドテーブル「教育政治学の創生に向けて」 2014年8月22日

6. 地方教育行政法改定案の課題と論点

村上祐介

日本教育行政学会公開研究集会 (東京大学) 2014年5月11日

7. Shifting of Policymaking in Contemporary Japan: from Consensus Democracy to Majoritarian Democracy

Yusuke Murakami

Nordic Association for the Study of Contemporary Japanese Society 2014

conference, Helsinki 2014年3月21日

8. 中央教育審議会における審議の経過と改革の論点

村上祐介

日本教育行政学会公開研究集会 (東京大学) 2014年3月16日

9. 教育委員会制度改革とガバナンスの課題

村上祐介

教育関連学会連絡協議会主催・公開シンポジウム 2014年3月15日

10. 教育委員会制度改革のゆくえ

村上祐介

2013年度日本地方自治学会研究会 (新潟県長岡市) 2013年11月10日

11. 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—

村上祐介, 島田桂吾, 櫻井直輝, 小川正人, 本多正人, 川上泰彦, 橋野晶寛, 荒井英治郎, 植竹丘, 山下絢

日本教育行政学会第 48 回大会 2013年10月12日

12. 教育政治学の枠組みと学際的融合の在り方

村上祐介

日本教育学会第 72 回大会ラウンドテーブル (「教育政治学の可能性を探る」) 2013年8月29日

13. Policymaking Process and Policy Stability after a Change of Government in Japan

Yusuke Murakami

British Association for Japanese Studies Conference, Norwich 2012年9月7日

14. The Dilemma between Popular Control and Professionalism in Local Governance

Yusuke Murakami

2012 Asian Group for Public Administration Annual Conference, Maldives 2012年5月9日

[図書] (計 9 件)

教育委員会改革 5 つのポイント—「地方教育行政法」のどこが変わったのか

村上 祐介編著

学事出版 2014年12月 ISBN:4761921005

地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか

日本教育行政学会研究推進委員会編

福村出版 2012年6月 ISBN:4571101597

あらゆる学問は保育につながる：発達保育
実践政策学の挑戦
秋田喜代美監修、山邊昭則・多賀巖太郎編
東京大学出版会 2016年3月
ISBN:4130513338

地方教育行政法の改定と教育ガバナンス—
教育委員会制度のあり方と「共同統治」
坪井由実・渡部昭男編著
三学出版 2015年5月 ISBN:4903520943

新基本法コンメンタール 教育関係法（別冊
法学セミナー）
荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編
日本評論社 2015年9月 ISBN:4535402566

教育のための法学：子ども・親の権利を守る
教育法（法学シリーズ職場最前線）
篠原 清昭編著
ミネルヴァ書房 2013年12月
ISBN:4623067483

シリーズ 自治体政策法務講座 第4巻組織・
人材育成（シリーズ自治体政策法務講座 第
4巻）
金井 利之編著
ぎょうせい 2013年3月 ISBN:4324095787

発達障害支援ネットワークの確立に向けて
公益財団法人日本都市センター
公益財団法人日本都市センター 2013年3月
ISBN:4904619307

大阪—「教育改革」が問う教育と民主主義
中田 康彦, 佐藤 広美, 佐貫 浩編
かもがわ出版 2012年8月
ISBN:4780305640

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 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 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等
特になし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

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

(2) 研究分担者

なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者

なし ()

研究者番号：