

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：62601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25381114

研究課題名(和文) 都市自治体の新しい教育政策管理手法の導入・展開・効果に関する研究

研究課題名(英文) A study of new educational policy management tools for Japanese urban cities

研究代表者

本多 正人 (Honda, Masato)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

研究者番号：90282623

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：ニュー・パブリック・マネジメントの発想も含めた、新しい教育政策管理手法との関連において、厳しい財政状況にある現代の都市自治体の教育改革の現状と課題を、主として事例研究と政令指定都市等への質問紙調査等によりながら、明らかにしている。本研究では政策管理の4つの次元、すなわち、時間管理的教育政策管理、財務管理的教育政策管理、員数管理的教育政策管理、空間管理的教育政策管理に注目することの必要性を指摘している。そしてこれら相互の交錯部分を中心に分析し、例えば員数管理的教育政策管理の側面においては、学校当たり非常勤講師数と1人当たり住民税額との関係などの面から分析を行っている。

研究成果の概要(英文)：Japanese large urban cities which are confronting fiscal austerity need some new types of education policy management tools, including the idea of New Public Management. Based on case studies and a survey by questionnaire to the designated cities in Japan, for example Seirei Shitei Toshi, Chukaku Shi, and so on, this research analyses current status and issues of big cities' education reform policies. We point out that it is useful to pay attention to management tools for educational policies from four perspectives, i.e. time management perspective, number management perspective, space management perspective, and fiscal management perspective. For example, not much is known concerning the relationship between the number of part-time teachers whom big cities assign to each public school and per capita resident tax revenue.

研究分野：教育行政

キーワード：都市教育政策 教育行政 政策管理 分権化

1. 研究開始当初の背景

(1) 政策管理の視点の必要性

目標管理、成果主義等の要素をもった地方自治体の行政経営改革は学校教育分野にも波及し、ほぼ定着しつつある。行政評価としての教育の事務事業評価、地方教育行政の組織及び運営に関する法律により教育委員会に課せられた自己点検・評価、そして学校評価等々、教育政策の成果を検証する枠組み等の制度的仕組みも整備されてきた。ただしこれは、教育というそれ自体でもカバーする領域が広範にわたっている政策分野における個別教育政策の差違等を考慮せず、投入量に依存した従来型の政策管理手法はそのままに、評価のプロセスだけが追加されたものといえる。この点は、ニュー・パブリック・マネジメントと呼ばれる成果主義的行政経営改革手法の代表例である行政評価一般が抱える問題点として指摘されることとも共通する(大住 2010, 17-18 頁)。教育政策をさらに細分化してとらえ、個々の教育政策の特性にかなった政策管理手法を対応させる必要性を主張するのが本研究課題である。

ところがこれまでの教育政策管理では、教育行政組織または学校組織で費消される人・物・金等のいわゆる経営資源は所与の前提とされ、しかもそれぞれが個別に管理されてきた。こうした事情から、時間管理、員数管理、空間管理、そして財務管理の次元でとらえることを提起しようとしたのが本研究課題であった。

例えば、教員の勤務負担軽減施策や新学習指導要領の下での教育課程編成は時間管理の次元であり、公立学校選択制度や危機管理対策等は空間管理の次元でとらえることが可能と考えられる。他方、財務管理は他の3つの次元を貫くような位置にあるといえる。例えば、学校の自主性・自律性の確立を予算執行面での学校(長)の裁量権拡大として理解されており、教育における ICT 利用のための機器類等の整備は物品管理の範疇であり、さらにメリハリのある教員給与政策等はある施策を金銭価値で表現できる財務管理に該当するといえる。こうしたことから、教育政策の財務管理、教育政策の時間管理、さらには、自治体内各地域の自主性・自律性を発揮させるための自治体内分権と連動する教育政策の空間管理といった各視点を設定するような、新しい教育政策管理手法が必要になってきていると考えられる。

(2) 都市自治体の教育政策研究の必要性

また、本研究課題では、前述した新しい教育政策管理手法が、多くの学校施設・教員・児童生徒を抱えている大都市自治体においてこそ重要な役割を果たすと想定している。例えば、政令指定都市に教育委員会の一つであるが、他の行政分野では行政区(区役所)が当該市域空間を分割して管理しており、就学指定通知等も区役所が行っている。ただし

それ以外の教育事務に関して教育行政の空間を分割することは現行制度上では予定されておらず、4 方面の学校教育事務所を開設している横浜市だけは例外となっている。教育以外の分野ではすでに「都市内分権」(武智編 2004: pp.129-136)の概念が提起されている。

2. 研究の目的

大都市自治体の教育改革の現状を、新しい教育政策管理手法との関連において分析する。一口に教育政策といってもその内実は多様であり、個々の教育政策の効果・成果を問うにしても、その背景にある政策管理手法を含めたものでなければ政策の成果を有効に測定できない。このことを主として事例研究により明らかにする。例えば同種の教育政策であっても、それを導入する自治体の特性や歴史的経緯のほか、政策管理手法のあてはめ方等が違えば得られる成果も変わってくる可能性があることについて、時間管理、財務管理、空間管理等の各側面から明らかにする。

3. 研究の方法

都市自治体の教育行政・学校関係者へのインタビューの他、『大都市比較統計年表』(大都市統計協議会編)、『都市財政年報』(日本経済新聞社刊)等からの行財政関係統計資料、各都市自治体の公式ウェブサイト又は各種新聞記事データベース等を利用した資料収集により得られた資料等を用いて分析を行う。

4. 研究成果

(1) 財務管理的教育政策管理

国は 2014 年度に公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画(以下、公共施設等総合管理計画)の策定を地方自治体に対して要請した。国による公式の要請がなされる前から自治体によっては公共施設マネジメントに取り組み、公共施設カルテ又は公共施設白書等の名称で当該自治体が保有する学校を含めた全公共施設の運営・維持・補修及び更新のためのコストを推計している例があった。本研究において公開されている資料をもとに調査したところ、現在、都道府県、政令指定都市ではすべて公共施設等総合管理計画を策定しているが、2012 年度以降 2016 年度末までの時点で、公共施設カルテ等の名称で公共施設の運営コスト等を 1 回以上作成しホームページで公開した政令指定都市は 14 市あった。ただし、運営コスト情報の提供の仕方は様々であり、各学校別の児童生徒 1 人当たり運営コストまで出している例は 6 市であり、それ以外は市全体での学校教育コスト情報になっている市が 5 市、学校教育の運営コストは出していない市が 3 市であった。各学校別の運営コストを出している市の中でも、県費負担教職員の人件費分を市の支出とみなして小・中学校の運営コストに

算入している例は相模原市,新潟市,静岡市,岡山市の4市であった。さらに,学校施設の減価償却費も含めたコスト情報になると静岡市と相模原市に限られることがわかった。

次の図1は相模原市の各小・中学校の規模と県費負担教職員給与費を含めた学校ごとの児童・生徒1人当たりコストとの関係を見たものである(平成22年度決算)。小規模校のコストの高さは経験的に知られているが,そうしたコスト情報の提供・活用が政策管理の手法として今後は重視されることが望まれる。

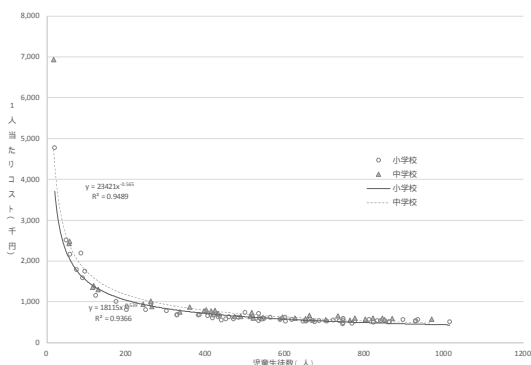


図1 公立小・中学校の規模と児童生徒1人当たりコストの関係(平成22年度決算,相模原市)

しかし,このようにして財務管理的政策管理手法として学校施設の運営コストを明らかにする事例はあるものの,学校統廃合や施設更新の優先順位の判断において特に重要な位置を占めているわけではない。学校施設の維持管理政策では学校という地域がもつ各自治体の歴史的経緯の要素の比重が大きいがわかる。

市町村にとっての公立学校は,公共施設全体の総延床面積換算で非常に大きな割合を占める公共施設である。かかる施設の運営コストは教職員給与費がそのコストの大半を占め,また義務教育費国庫負担制度と県費負担教職員の制度により国と都道府県が支出してきたことから,市町村住民に学校教育の運営コストを明示するようなインセンティブはこれまでほとんどなかった。さらには,小・中学校教育のコストを透明化することの意義は,人件費負担が移譲された政令指定都市にとってはとりわけ大きいといえる。

(2)員数管理的教育政策管理

地方自治体は国の費用負担による県費負担教職員以外に独自財源により非常勤講師等を雇用する場合がある。本研究課題では政令指定都市に対し質問紙調査により市費により独自に雇用する学校教職員に関し,職種別にその人数を尋ねた。小学校及び中学校の非常勤講師を配置している指定都市はそれぞれ94.4%と88.9%である。中学校の常勤市費負担教員を雇用している政令市は少なく,4市(32.5%)であった。小学校の常勤市費負担教員を雇用している政令市は8市あり、

雇用していない政令市が9市(52.9%)であった。小学校の非常勤講師を雇用していない市を除いて,非常勤講師の小学校1校当たり人数と住民一人当たり住民税額の間を見ると次の図2のようになる。住民税率には差がないため一人当たり住民税額の多さは1人当たり所得の多さを示すことにもなる。市費単独による非常勤講師を配置していない都市を除いてみる限りでは,一人当たり住民税額の多い指定都市では小学校1校当たりの配置人数も多くなっていることがわかる,中学校の非常勤講師や小・中学校の常勤市費負担教員の場合はこのような関係は見られなかった。指定都市それぞれの政策環境などの背景により差異があるものと考えられる。

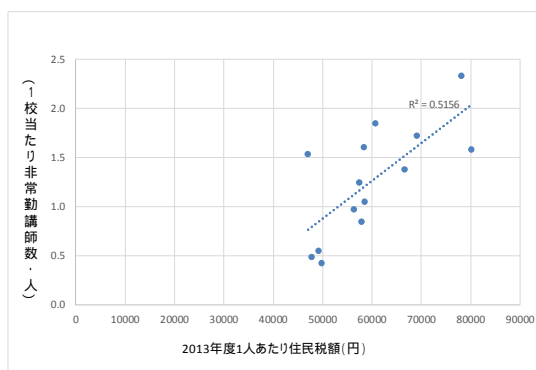


図2 政令指定都市の小学校1校当たり市費単独非常勤講師数と1人当たり住民税額との関係

(3)時間管理的教育政策管理

新規政策の普及・波及のプロセスにおいて時間の要素が重要であることが指摘されてきた。例えば新しい政策の導入事例の累積数は時間の経過とともに増えていき,S字型の曲線を描くことが知られている(ロジャーズ,2007)。このことを踏まえて,先行事例がほとんどない新規政策であって,国の法令による実施義務等のない,地方自治体の任意で導入・廃止を決定できる教育政策の例として,公立学校の学期の設定を考慮することができる。公立小・中学校の2学期制は,学校週5日制の実施に伴う授業時数確保を主な目的として2000年代初めから10年くらいの間導入する自治体が増加した。加えて2000年の地方分権改革の趣旨に沿って,学期の決定を届出等で可能となるよう学校の裁量を重視した学校管理規則の改正が行われたことから,選択制という柔軟な導入手法も可能となっている。現在の政令指定都市の中では岡山市が市立中高一貫校で2学期制を導入した1999年の例が最初であるが,政令指定都市となった後に2学期制を導入した自治体としては,2002年の仙台市の例が最も早い。

政令指定都市における2学期制の導入都市数(ここでは全市一斉に実施の場合,選択制の場合,中高一貫校以外での実績はないが学校管理規則上実施可能となっている場合も含み,試行期間とされていた時期を除く。また,導入時には政令指定都市ではなかった市

も含む)を累積度数分布図で示すと図3のようになり、前述したようなS字曲線を描くことがわかった。

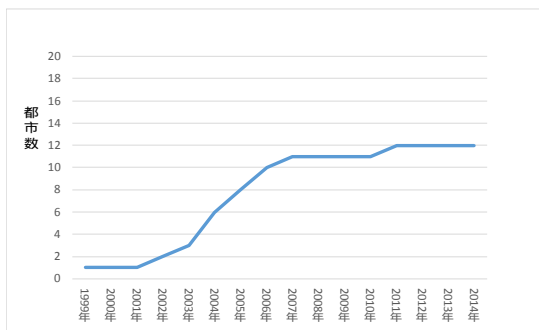


図3 二学期制の普及(政令指定都市)

一般に政策は時間の経過とともに政策対象の数量やニーズ、財源確保の手法等における変化に伴い、当該政策の存続、修正、廃止といった政策のメンテナンスを必要とする(Mettler 2014)。文部科学省の「公立小・中学校における教育課程の編成・実施状況調査」では、全国的動向として2学期制を導入している学校数の割合が示されているが、これによれば2011年度をピークに2学期制を導入する学校の割合が減少している。教育政策関係者の間では2学期制により増加した授業時数の価値は、時間の経過とともに減衰していったものと考えられる。政令指定都市の場合であれば、2006年度に市全体で2学期制を導入した京都市が、2016年6月から開始した「学校運営のあり方検討プロジェクト」において2学期制の見直しに取りかかり、その結果、3学期制に戻す方向で決定している。この場合2学期制という教育政策のライフサイクルはおよそ10年といえる。今後は他の政策類型による政策のライフサイクルを踏まえた政策の立案と実施、メンテナンスのサイクルをさらに明確にしていく必要がある。

(4)空間管理的教育政策管理

教育行政空間の分割という点でいえば、1(2)で述べたように、本研究の開始当初には横浜市の方面別学校教育事務所が知られていたただけであったが、平成27年度に大阪市において、教育委員会事務局に「区担当教育次長」「区担当教育部長」のポストが設けられ、それぞれに各行政区の区長、副区長が充てられるようになった。この区担当教育次長等が市教育委員会事務局から学校管理運営に関する一部権限の委譲を受けることで分権型の教育行政が推進されている。横浜市の例は教育委員会の管轄空間を分割して管理するものであり、大阪市の例は、市民向け行政サービス全般を扱う行政区と教育行政事務の統合・分担であり、両者の方向性の違いを指摘できる。

他方、学校施設空間の利活用及び学校(区)を基盤とする住民参加・分権化政策は都市内

分権化手法として一般に想定されているほどには進んでいない。

そうした中で福岡市には、2004年から始まった、小学校区を単位とした自治協議会のしくみがあることで注目されている。本研究では学校長への聞き取り調査により得られた情報などを活用してこの自治協議会と学校との関係を考察した。自治協議会には単位自治会・町内会からの拠出金やバザー等の収益金の他、福岡市からの補助金等を合わせた独自の財源をもちながら活動している。聞き取り調査によれば、学校それ自体はこの自治協議会の運営に深く関与することはないが、自治協議会関係者が卒業式・入学式に出席し、学校長が自治協議会の行事に参加するといった関係が主として続いている。学校の過度な負担と考えられてはいいないことから、それぞれの組織の一定の自律性が保たれながら、学校が地域コミュニティづくりに貢献しうる可能性がある。ただし、校区という空間の共有により結びついている両組織であるため、今後の人口動態によって学校の統廃合等の再編という課題が生じた際の政策選択にどのような制約条件を課すことになるか注視していく必要がある。

(5)当初予期していなかった状況の変化

本研究計画期間の開始直前の2013年3月には「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」が閣議決定され、これを受けて、2013年11月14日には、政令指定都市と指定都市所在道府県との間で、「県費負担教職員制度に係る財政措置のあり方に関する合意」が成立した。これにより市町村立小中学校等の職員の給与等の負担と県費負担教職員定数の決定が都道府県から政令指定都市へ移譲されることが決定した。その後、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(平成26年法律第51号)の成立によりこの権限移譲に関しては平成29年度から実施されることとなった。本研究計画の構想時点では政令指定都市への小中学校教職員の人件費負担事務の移譲が短期間を実現することを想定していなかったため、政令指定都市の意思決定に係る制約条件を再考する必要性が生じた。

また、2014年5月には地方自治法の一部を改正する法律(平成26年法律第42号)が成立し、政令指定都市の区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする(地方自治法第252条の20第2項関係)とともに、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設けることができるようになるなど、政令指定都市制度の見直しが行われた。さらに、この改正により2015年4月1日から特例市の制度が廃止され、中核市の制度に一本化された(地方自治法第252条の22第1項。)

以上のように本研究課題に関しては研究

計画期間の開始後に制度上の大きな変更があったが、他方で、上記(2)で述べたように、政令指定都市の市費単独での人員配置状況の調査をすることにより、人件費負担事務の移譲が実現する直前の政令指定都市の状況に関するデータを収集する機会に恵まれることになった。これらのデータは今後、市費単独負担による非常勤講師数に対して、従来の県費負担教職員の給与費負担事務移譲がどのような影響を及ぼしたのかを解明する上でも貴重な資料になるものと考えられる。

また、今後の教育政策管理においては、単に行政の執行部門だけではなく議会の果たす役割が重要になるとの観点から、本研究課題では、2015年1月に、教育委員会と議会との関係に関する質問紙調査を実施している。例えば、2014年時点で議会の本会議及び文教関係委員会への出席頻度について尋ねた質問への回答からは、どの自治体類型の教育長も議会の本会議及び文教関係委員会にはほぼ常に出席していることがわかった(表1)。逆に、教育長・教育委員長・教育委員長職務代理以外の教育委員の場合、1回も出席しなかったという回答が多いものの、必要があるときのみ出席したという回答も見られた(表2)。今後、新教育委員会制度の定着に伴って、議会と教育委員会との関係がどのように変容していったかを検証するための貴重な資料となるものと考えられる。

表1 教育長の議会への出席の有無(2014年)

	議会本会議				文教関係委員会			
	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計
都道府県	44	0	0	44	45	0	0	45
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
政令市	17	0	0	17	14	0	3	17
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	82.4%	0.0%	17.7%	100.0%
中核市	37	0	0	37	34	2	1	37
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	91.9%	5.4%	2.7%	100.0%
特別市	30	0	0	30	25	3	2	30
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	83.3%	10.0%	6.7%	100.0%
特別区	14	0	0	14	12	2	0	14
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	85.7%	14.3%	0.0%	100.0%
合計	142	0	0	142	130	7	6	143
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	90.9%	4.9%	4.2%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表2 教育委員(教育委員長・教育委員長職務代理者以外)の議会への出席の有無(2014年)

	議会本会議				文教関係委員会			
	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計
都道府県	0	12	33	45	1	4	40	45
	0.0%	26.7%	73.3%	100.0%	2.2%	8.9%	88.9%	100.0%
政令市	0	3	13	16	1	5	10	16
	0.0%	18.8%	81.3%	100.0%	6.3%	31.3%	62.5%	100.0%
中核市	0	5	32	37	2	1	34	37
	0.0%	13.5%	86.5%	100.0%	5.4%	2.7%	91.9%	100.0%
特別市	0	4	26	30	0	1	29	30
	0.0%	13.3%	86.7%	100.0%	0.0%	3.3%	96.7%	100.0%
特別区	0	1	13	14	0	1	13	14
	0.0%	7.1%	92.9%	100.0%	0.0%	7.1%	92.9%	100.0%
合計	0	25	117	142	4	12	126	142
	0.0%	17.6%	82.4%	100.0%	2.8%	8.5%	88.7%	100.0%

(注) 設問では、複数者の全体的傾向について回答を求めているが、委員1人の出欠実績に基づく回答が含まれる可能性がある。

<引用文献>

大住 莊四郎, 行政マネジメント, ミネルヴァ書房, 2010年
 武智 秀之 編, 都市政府とガバナンス, 中央大学出版部, 2004年

エベレット・ロジャーズ(三藤利雄訳), イノベーションの普及, 翔泳社, 2007年
 Mettler, S. 2014. Policy feedback, in Paul Sabatier(ed.), Theories of the policy process (third edition), West View Press

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 1件)

青木 栄一, 本田 哲也, 本多 正人, 都道府県・政令指定都市・中核市・特別市の教育行政に関する調査集計 教育行政職員の専門性・議会との関係・独自の教職員雇用, 研究年報, 東北大学大学院教育学研究科, 査読無, 第64集1号, 2015, 197-227

[図書](計 1件)

本多 正人 他, 学事出版, 公立学校財務の制度・政策と実務, 2015, 167

6. 研究組織

(1) 研究代表者

本多 正人 (HONDA, Masato)
 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官
 研究者番号: 90282623

(2) 研究分担者

青木 栄一 (AOKI, Eiichi)
 東北大学・大学院教育学研究科・准教授
 研究者番号: 50370078

(3) 研究協力者

本田 哲也 (HONDA, Tetsuya)