

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：11601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780493

研究課題名(和文)市町村教育政策の形成過程におけるガバナンスと政策決定の影響に関する研究

研究課題名(英文)A study of governance in the municipal policy process and its influence on policy decisions.

研究代表者

阿内 春生(AUCHI, Haruo)

福島大学・人間発達文化学類・准教授

研究者番号：10608839

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は市町村の教育政策決定過程において、政策決定に関与する各アクターがどのようなかかわり方をすることで政策の導入が可能になるかという市町村内の教育をめぐるガバナンスを明らかにすることを目的とする。本研究では、市町村の教育政策決定過程にかかわる主要なアクターとして、特に議会における審議に注目して検討を進めた。その結果、教育政策が決定される過程において議会は、予算の有無、教育政策としての専門性の程度によって、多くの教育政策に関与することができることが明らかになった。このことは、教育政策において市町村議会が大きな影響力を持つことを示すものである。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify the condition of the governance of actors who participate in the municipal education policy process and to search for causes of the success or failure of education policy. The study focuses on the municipal assembly, which is one of the main actors in the municipal education policy process. The results reveal that the municipal assembly could participate to a greater extent in the education policy process, such as by providing input on the budget and offering expertise. This finding indicates that the power of the municipal assembly in the education policy process cannot be ignored.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育と政治 市町村議会 教育政策 地方自治体 教育政策決定過程 教育行政 市町村費負担教職員
制度 地方分権改革

1. 研究開始当初の背景

教育の政治的中立性(教育基本法 14 条)や、教育行政への不当な支配の禁止(同 16 条)など、理念上教育に関する政治的な権力の関与は控えるべきものとされ、制度上、各地方自治体に設置される教育委員会は行政委員会(180 条の 5)として、首長から独立した執行機関である。

一方、教育行政・政策研究において、地方教育行政の在り方に関連して、市町村の教育政策形成は教育委員会制度をめぐるものを中心に、むしろ中心的な課題であった。2000 年代以降、地方自治体の独自性を見出したり、文部科学省の指導的な地位を否定したりする研究(たとえば青木 2004、村上 2011 など)が多く提出されるようになり、地方自治体内部での教育政策形成に注目が集まっている。

また、教育委員会制度が 2014 年 6 月の地方教育行政法の改正によって大きく変更されたことに象徴されるように、戦後整えられてきた地方教育行政の制度的な動向もまた、市町村内の教育政策の形成過程についてより詳細な情報の蓄積の必要性を高めているといえるだろう。

2. 研究の目的

本研究の目的は、市町村において先進政策の導入を可能とする政治状況をガバナンスの視点から明らかにし、実践的知見を提出することである。政治学で発達したガバナンス論は、多様なアクターの参加を前提とし、1 つの政策形成に複数アクターがどう関与したかを問題とするアプローチである。このアプローチは 1 つの政策と 1 つのアクターを結びつけ「ある政策にある人物がどう関わったか」を問題とするアプローチでは捉えられないアクター間の関係を観察可能にする。

ある教育政策を導入する場合、多様なアクターが関与する中で、どのような状況がそうすることが政策導入を可能とするのか、中でも本研究において注目した政策決定の場は市町村議会である。前述のとおり、地方自治体における教育行政は教育委員会制度の下、首長から独立した執行が行われているが、予算提出権、条例案提出権が首長にあり、教育政策は首長から完全に独立して政策形成を行えるわけではない。また、条例、予算を審議する市町村議会も、教育政策と無関係ではなく、議会審議を通じた教育政策の形成を検討対象とし、研究を蓄積することが重要である。

市町村議会には教育委員会から教育長や事務局職員も出席することが多く、教育政策の形成過程において主たる役割を果たす教育委員会の関与の仕方、市町村議会の議論に一部反映されている。

3. 研究の方法

本研究では主として、市町村議会における政策決定を観察することで、市町村での政策導入を可能とするガバナンスの状況を分析

する。研究にあたっては、市町村議会会議録や教育委員会会議録などの資料調査のほか、実際に政策形成に携わった首長、議会議員、教育委員会職員などへのインタビュー調査を実施した。これらの質的調査データを分析し、特定の政策が導入可能となるガバナンスの状況、条件を検討した。

4. 研究成果

本研究では、上述のような研究目的と方法により、主として市町村における教員任用の政策を中心に事例研究に取り組んだ。教員任用政策を分析の対象としたのは、教員任用は予算措置が不可欠であり、予算提出権を持つ首長、予算の審議を行う議会の関与があり、これらの影響力を調べるために適していると考えられたからである。なお、同じ自治体において、予算のない政策を比較対照とするため、教育課程政策の一種である学期制改革を研究対象に加えている。

研究対象とした事例は、茨城県旧総和町(2014a)、長野県小海町(2015a)、大阪府箕面市(2015b)、旧 A 町(2016)の各自治体について、市町村費による教員任用の事例を検討した。また、比較対照の学期制改革については旧総和町を取り上げた(2015c)。

これらの研究から明らかになったことは、予算・条例の有無は議会にとって、政策の拒否権を持つことができるかどうかを左右する要因であること、予算や条例のある教育政策について議会が修正可能な範囲に特段の制約はないこと、-1 予算・条例のない政策についても議会への請願・陳情を通じて実質的な議論が可能であること、-2 ただしその場合は、請願・陳情の採択不採択が議論できるとどまり、教育委員会の決定を拘束するような拒否権は持ちえないこと、である。

特に予算や条例案の有無について、首長の関与を規定する条件であることは従来から指摘されている(青木 2013)が、予算付けがなく教育政策としての専門性も高い教育課程行政であったとしても、旧総和町の学期制改革「通年制」のように、議会常任委員会に付託される請願によって議会審議の対象となる場合がある。ここにおいて、重要なのは請願が議員の仲介を要するという点であると考えられる。また、教育政策が付託される議会常任委員会(「文教委員会」などの名称)は本会議の一般質問と異なり、発言や質問の仕方に制約が少なく、実質的な議論をする場として議会議員が活用することができる。

以上に鑑みると、地方自治体の議会は教育政策の決定過程において、実質的で大きな権限を保持していることがわかる。首長と議会の対立が大きい場合に、議論が先鋭化する事例(旧総和町、箕面市)も観察されている。2014 年に地方教育行政法の改正によって、地方自治体内の首長の教育行政への関与が強まることが予想されるが、首長の関与が地方議会の関与を招来する可能性がある。地方自

治体において新たな教育政策を導入しようとするとき、それを可能とするガバナンスの在り方として、今後は首長とともに地方議会の賛否が政策導入の帰趨を決定する場合が生じうると考えられる。

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9件)

1. 阿内春生(2016a)「市町村費負担教職員雇用の先進事例研究 1970年代末の旧A町議会の関連資料に基づいて」『教育行財政研究集録』11号、早稲田大学教育学研究科教育行財政研究室、1-20頁、査読無。

2. 阿内春生(2016b)「県費負担教職員制度の補完としての市町村費負担教職員任用 市町村教育委員会調査に基づいて」『福島大学人間発達文化学類論集』23号、印刷中、査読無。

3. 阿内春生(2015a)「市町村独自の教育政策導入をめぐる政治アクターの動向に関する研究 - 長野県小海町の少人数学級編制を事例として」『早稲田教育評論』29号、67-83頁、査読有。

4. 阿内春生(2015b)「市町村議会における教育政策の修正とエビデンス 箕面市における生徒指導専任教員配置政策を事例として」『教育学研究』82巻2号、日本教育学会、67-78頁、査読有。

5. 阿内春生(2015c)「市町村独自の学期制改革をめぐる政治過程 茨城県旧総和町における「通年制」の構想と挫折」『福島大学人間発達文化学類論集』21号、2015、1-13頁、査読無。

6. 阿内春生・押田貴久・小野まどか(2014)「行財政改革・分権改革下の地方教育事務所の役割 人事行政と指導行政における役割変化に焦点を当てて」『福島大学総合教育研究センター紀要』17号、1-8頁、査読有。

7. 阿内春生(2014a)「市町村教育政策形成における議会の影響力 茨城県旧総和町を事例として」『日本教育行政学会年報』40号、38-54頁、査読有。

8. 阿内春生(2014b)「151回国会における義務教育標準法改正と市町村費負担教職員雇用の展開 課題別セッション・教育財政制度研究の現状と課題 教育財政制度研究事始め」『教育制度学研究』20号、日本教育制度学会、153-158頁、査読無。

9. 阿内春生(2013)「教職員雇用に関する地方分

権改革の検証 - 市町村費負担教職員雇用政策に関する前史的事例の枠組み設定と比較考察 - 」『福島大学教育学研究実践年報』12巻、福島大学教育学会、29-45頁、査読無。

[学会発表](計5件)

1. 阿内春生「県費負担教職員制度の補完としての市町村費負担教職員任用 市町村教育委員会調査に基づいて」日本教育政策学会公開研究会、2016.3.26、専修大学向ヶ丘遊園駅前サテライトキャンパス(神奈川県川崎市)。

2. 阿内春生「市町村費負担教職員雇用の先進事例研究 - 1970年代末の旧A町議会の関連資料に基づいて - 」日本教育行政学会 50回大会、2015.10.10、名古屋大学(愛知県名古屋市)。

3. 阿内春生「市町村独自の教育政策導入をめぐる政治アクターの動向に関する研究 長野県小海町の少人数学級編制を事例として」2014.6.7、日本教育経営学会 54回大会、北海道教育大学釧路校(北海道釧路市)。

4. 阿内春生「2001年義務教育標準法改正と市町村の独自政策 - 市町村費負担教職員を中心に - 」2013.11.17、課題別セッション 教育財政制度研究の現状と課題 - 教育財政制度研究事始め - 、日本教育制度学会 21回大会、筑波大学(茨城県つくば市)。

5. 阿内春生「基礎自治体における生徒指導に専従する教員の配置政策 - 議会・教育委員会での議論を中心に - 」2013.11.16、日本教育制度学会 21回大会、筑波大学(茨城県つくば市)。

[図書](計0件)

[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 なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

阿内 春生 (AUCHI, Haruo)
福島大学・人間発達文化学類・准教授

研究者番号：10608839

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：