

令和元年6月11日現在

機関番号：30107

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2014～2018

課題番号：26285180

研究課題名(和文) 教育政策における首長関与の強化とその影響に関する理論的・実証的研究

研究課題名(英文) Study on the relation between politics and educational policy

研究代表者

荻原 克男 (Yoshio, Ogiwara)

北海学園大学・経済学部・教授

研究者番号：70242469

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,100,000円

研究成果の概要(和文)：2000年代以降、教育政策への政治的関与を強める首長の存在が目立つようになった。2010年代になると、その流れを制度改革によって一層促進しようとする動きが顕在化した。本研究はそのような動向が生みだされた背景と過程、およびその帰結を明らかにしたものである。2014年に従来の教育委員会のあり方を大きく変更する法制度改革が行われたが、そこで争点となったのが教育委員会の無責任性であり、それを是正する切り札とされたのが首長の関与機能の強化であった。本研究では、この制度改変の前後で実際に何が変わり、何が変わらなかったのかを実態分析を通じて明らかにするとともに、その理論的含意について検討した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

教育政策に対する首長(政治)関与の問題については、教育的な観点から根強い批判が示されているが、その当否については必ずしも十分に検証されてきたわけではない。本研究の第一の意義は、この欠落を埋めるべく実証的検討を行ったことである。

第二は、制定から約60年ぶりに大幅な改正が行われた地方教育行政法の前後で、何が変化したのかについて実証分析を行ったことである。本研究の開始期はちょうど同法の改正時期と重なったため、制度改変直後からの推移を同時進行の形で観察することが可能となった。そこで得られた知見は同時期の定点観測として意義あるものであり、後続の追跡研究にとって一つの比較の基準対象となりうる。

研究成果の概要(英文)：As of 2000s, some of the Japanese mayors have increasingly been involved in their municipal education policy. During 2010s, they have had an obvious determination to facilitate their political influences on the education policy on the basis of legal reforms of the educational administration system. This study investigated the backgrounds and the consequences of such political trends in the educational system reforms in Japan. In 2014, when the board of education system (The Local educational Administration Law) was drastically reformed, the major point at issue was the board members' lack of a sense of responsibility. It was expected that a trump card for rectifying the board system was to strengthen the mayoral control over the education policy. The study clarified what are actually changed or unchanged across the reform of the boards of education through examining its actual conditions and discussed the theoretical implications of these changes.

研究分野：教育行政学，教育政策，教育制度

キーワード：教育政策 政治主導 教育政治 首長 教育委員会 文部科学省

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

2000年代以降、一部の自治体において教育への積極的な関与を行う首長（「教育首長」）が登場し、いわゆる政治主導の教育改革が進行した。その後2010年代になると、こうした個々の首長の裁量に依拠した形での教育改革を越えて、法制度の変更を通じて改革をさらに加速・全国化しようとする動きが顕在化した。そこでは、教育委員会制度の抜本改革による、首長の権限強化がめざされた。

首長に教育行政の権限を集中させることに対しては、現在でも様々な批判が存在する。たとえば教育の政治的中立性・継続性・安定性が損なわれるとの指摘は多い。また、短期間で政治的結果を出したい首長が、性急な改革によって教育現場に混乱をもたらすのではないかとの懸念も少なくない。

これらの批判・懸念は教育学的にみてもっともな側面があると思われるが、必ずしも経験的に検証されてきたわけではない。首長が教育政策に関与する事例数が少なかったことに加え、耳目を集める事例に関する一時点の分析に終始する傾向があったためである。しかし近年では、日本だけでなく米国でも類似の事例が現れているほか、社会教育や文化・スポーツでは首長部局が担う例が増えている。より多くの事例について、より長期的な視野から分析を行える条件ができつつあるといえる。

理論的にいえば、一時点ないし短期間を対象にしがちであった従来の首長主導改革の研究に対して、改革後の時間経過を含めた分析（ピアソン 2010）を行うことで、効果が出るまでに時間がかかるといわれる教育政策の帰結をより正確に把握できると考えられる。

なお、本課題の開始時点（2014年）当初においては、教育委員会の改革議論がどのような具体的な制度改変へと至るのかはいまだ流動的な状況にあった。複数の改革案が俎上に上げられており、教育委員会自体を廃止することも有力な選択肢の一つとなっていた。結局、土壇場のどんでん返しによって、教育委員会そのものは存続することで決着した一方で、教育委員会制度には多くの変更が加えられた。この制度改革が形をなしたのが2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地方教育行政法）の改正であった。本課題の研究期間は、同法の改正とその施行（2015年から）の時期とぴったり重なるものとなった。そのため、当初の構想では首長主導に関する各自治体の事例分析を一つの柱としていたが、この法改正がなされたことを受けて、新たな法制度のもとで首長と教育委員会との関係がどう変化するか分析に重点的に取り組むこととした。

### 2. 研究の目的

以上の背景から、本研究では教育に対する首長関与の態様について理論的な検討を行うと同時に、教育委員会制度の改革前後において自治体教育行政のどこが、どのように変化したのか（変化しなかったのか）を明らかにすることを目的とした。具体的には、教育委員会制度改革の過程と内容の分析、首長・教育長調査に基づく計量分析、自治体の事例分析など一連の実証分析を行うことで、これまでの規範的・個別的な研究を超えた、より実証的・体系的な知見を与えることをねらいとした。

### 3. 研究の方法

- (1) 法制度改革において何が争点となったのか、それに関する各アクターの主張や行動はいかなるものだったのかに関する審議会資料・国会会議録・新聞・雑誌記事などを用いた質的分析。
- (2) 全国市区町村の首長・教育長への質問紙調査による新教育委員会制度の運用実態に関する

数量的分析。

- (3) 首長関与による教育政策の展開とその帰結に関する国内外の事例分析。
- (4) これら質的分析，数量的分析の知見を統合して首長関与の類型とその帰結との関連を明らかにする理論的検討

#### 4. 研究成果

本研究から得られた成果の概要は，大きく以下の3点にまとめられる。

第1に，地方教育行政法の制定（1956年）から約60年ぶりに行われた大幅な教育委員会制度改変の性格を明らかにしたことである。2014年の法改正へと至る流れが，大津市における「いじめ自殺」事件とそれをめぐる首長（政治）と教育委員会（教育行政）との対応の齟齬・対立に端を発していたように，この制度改変の根底にあったのは合議制教育委員会における責任の不明確性に対する批判であった。この問題を克服する方途として選ばれたのが首長の主導性の強化であり，その下での教育長の権限強化であった。

かつては首長と教育委員会との間には，抑制と均衡の関係が曲がりなりにも一定の仕組みとして法制上の位置づけを有していた。これに対して，新たな法制下では，総合教育会議にしても新教育長にしても，その制度的安定性は低下した。新法の下においても，旧法の制度原理は引き継がれると唱えられたが，法制そのものの性格としては明らかに首長（政治）主導へと変容したと評価すべきであろう。かくて，教育行政の具体的運用の有りようは，個別自治体における首長の意向と行動，および教育委員会関係者の対応如何に大きく依存するものとなることが予想される。

第2に，改正地方教育行政法の施行（2015年から施行）後の現実的な変化の有無や，変化の度合いについて検討を行った。その結果，新たな制度において法律上は首長の権限が拡大したことは明らかであるにもかかわらず，現実にはそれに照応するほどの大きな変化は観察されなかった。むしろ依然として，首長と教育長との良好な連携関係が重視され，現実的にも概ねそのように運営されている自治体が大半を占めていた。ただし，より詳細にみるといくつか変化の兆候もうかがえた。市区町村の首長・教育長調査からは，以下のような点が明らかとなった。

一つ目に，新制度に対する首長・教育長による評価は概して肯定的であり，制度改革の過程で争点となった教育委員会の廃止については，これを支持する意見は首長・教育長ともに少数であった。また，同じく改革過程で議論となった，教育委員会が合議制であるために責任が不明確になっているとの批判的意見についても，約6割の首長がそうは思っていないことが示された。

二つ目として，全般的には今次の制度改革に対する肯定的評価が多数を占めたが，自治体の規模に応じてその評価は若干異なっていることが明らかとなった。具体的には，政令市・中核市では8割以上の首長が新制度を妥当な改革であったと評価する一方で，町村においてはその割合は6割程度にとどまった。また，総合教育会議の設置についても政令市・中核市は9割以上が「意義がある」と答えたのに対して，町村では6~7割程度であった。その他の点についても，大規模自治体の方が概して制度改革による変化を強く感じていることがうかがえる。たとえば，教育長が議会同意の特別職になったことについて，政令市・中核市では半数以上の首長がその変化を感じているのに対して，町村では逆に「変化なし」と答えた首長が半数を超えていた。

三つ目に，制度改革前後で首長の教育委員に対する影響力認識がやや高くなったことがあげられる。具体的には，教育行政・政策全般において影響力のあるアクターの上位3位に教育委

員をあげる首長が以前（2013年）に比べて増加していた。また、首長と教育委員の意思疎通も若干良好になっていた。総合教育会議の設置によって、首長と教育委員がじかに議論する公式の機会が増えたことで、以前よりも教育委員の存在感がやや高まったのかもしれない。

第3に、今次の教育委員会制度改革の特質を歴史的変化のなかに位置づけると同時に、海外との制度比較の視点から理論的な検討を行った。日本の教育委員会制度は戦後改革期の公選制から1950年代の任命制への切り替えを経て、今日の制度へと変遷してきた。このような日本における教育委員会の歴史的変化を制度モデルとして系譜的に類型化したうえで、米国の教育委員会制度との比較の視点から特徴づけることを試みた（その成果の一部を米国で開催された国際学会で発表した）。

以上は、首長主導に向けた制度改革が行われた直後から4年余りの期間において、何がどのように変わり、どこが変化しなかったかについての同時代的な観察成果として一定の意義をもつ。それは、今後に取り込まれるであろう、首長（政治）と教育委員会（教育行政）との関係変容分析にとって、一つの比較基準を提供することになると考えられるからである。

他方、残された課題もある。第1に、本研究では一時点かぎりの単発の分析にとどまることなく、できるだけ継続的な観察に基づく分析を行うよう努めたが、それでも観察の期間は4～5年の範囲に限られている。教育制度・教育政策の変化がいかなる帰結をもたらすかという問題に関しては、他の領域にもましてより長期的な視点からの慎重な分析と評価が求められる。そのような観点からみれば、本研究はいまだ変化の中間報告という段階にあるといえる。

第2に、教育委員会制度の改変や、それを梃子とした首長の政治的選好に基づく直接的な関与とは異なる形で、教育政策に対する政治的影響力が今後は強まるのではないかという点である。従来、首長による教育政策への関与としては、教科書採択や教員評価あるいは学力テスト結果の公表などをめぐる首長と教育委員会の対立に注目が集まってきた。しかし、確実に進捗しつつある児童・生徒数の減少や財政逼迫などを背景として、全国各地の自治体で学校統廃合や教職員配置の見直しが大きな課題となっている。これらは、首長の政治的選好が教育政策を左右するという次元とは異なる、より広い意味での政治的影響による教育政策の変化といえる。しかも今後はこうした変化がより一層顕在化することが予想される。本研究では、公立学校教職員の人事や雇用環境の側面から一定の分析を行ったものの、こうした人口学的および財政構造上の変容を背景とした広義の政治的影響についてはほとんど検討することができなかった。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 22 件)

村上祐介「自治体行政と教育委員会」『日経グローバル』2018年4月～2019年3月（月1回連載）

村上祐介「教育の中立性をどう考えるか、どう守るのか」『教職研修』2018年8月号，77-79頁

村上祐介「検証・新教育委員会制度の現状と課題」『時報市町村教委』2017年9月号，2-4頁

村上祐介「行政における専門職の責任と統制—教育行政を事例として—」『年報行政研究』52，69-88頁，2017

- 橋野晶寛「教育政策研究・評価のための統計分析ツールの開発とその適用」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』 68(1), 27-40 頁, 2017 年
- 橋野晶寛「選挙公約から見た地方教育政治の変容」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』 67(2), 33-44 頁, 2017 年
- 小玉重夫・荻原克男・村上祐介「教育はなぜ脱政治化してきたか—戦後史における 1950 年代の再検討—」『年報政治学 (2016- )』 31-52 頁, 2016 年
- 村上祐介「教育行政の国—地方関係の実態と変化」『都市問題』 107, 71-77 頁, 2016 年
- 村上祐介「新教育委員会制度の 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「教育委員会改革と政治的中立性」『Voters』 26, 14-15 頁, 2016 年
- 橋野晶寛「教育財政と「エビデンスに基づいた政策」」『日本教育行政学会年報』 42, 69-85 頁, 2016 年
- 橋野晶寛「教育政策研究から見た教育経済学」『教育学研究』 83(3), 27-35 頁, 2016 年
- 橋野晶寛「教育政策評価における多産出モデルの検討」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』 67(1), 29-40 頁, 2016 年
- 荻原克男「教育委員会制度と教育行政 制度の機能とその改革をめぐる」『都市問題』 106, 54-61 頁, 2015 年
- 村上祐介「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」『日本教育行政学会年報』 41, 70-86 頁 2015 年
- 川上泰彦「地方教育委員会の学校維持・統廃合判断に関する経営課題」『日本教育経営学会紀要』 57, 186-191 頁, 2015 年
- 川上泰彦「学校スタッフの量的拡大と非正規雇用化—市町村費負担職員に着目して—」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』 19(2), 53-64 頁, 2015 年
- 橋野晶寛「地方教育政策の政治化と民主的統制」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』 65(2), 1-15 頁, 2015 年
- 橋野晶寛「変容する有権者構成と教育財政をめぐる政治」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』 66(1), 87-99 頁, 2015 年

荻原克男「教育改革と教育変化 その現代的位相」『学校教育研究』29号, 3-27頁, 2014年

②1 村上祐介「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—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』34, 69-108頁, 2014年

②2 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』2014年8月号 75-91頁

[学会発表](計 3 件)

村上祐介・本田哲也・小川正人「新教育委員会制度の運用実態に関する調査研究 全国市区町村長・教育長調査を基に」日本教育行政学会第53回大会(2018年10月14日)

川上泰彦「チーム学校における教員と職員の法制 教師の働き方改革とSSW」日本学校ソーシャルワーク学会第13回全国大会(2018年7月8日)

Y. Murakami, Y. Ogiwara, Y. Kawakami., The mayoral control over educational policy in Japan: recent trends in reform of the school board system, 15th HICE Conference (2017年1月4日)

[図書](計 3 件)

橋野晶寛『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版, 2016年

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

村上祐介編著『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』学事出版, 2014年

## 6. 研究組織

### (1) 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

橋野 晶寛 (HASHINO AKIHIRO)  
東京大学・教育学研究科・准教授  
研究者番号: 60611184

川上 泰彦 (KAWAKAMI YASUHIKO)  
兵庫教育大学・学校教育研究科・准教授  
研究者番号: 70436450

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。