

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 5 月 19 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26381103

研究課題名(和文) 政治主導教育改革のもたらす教育政策の特質に関する日米比較研究

研究課題名(英文) Comparative Studies between Japan and USA of the Characteristics of Educational Policy introduced by Political Educational Reform

研究代表者

小松 茂久 (Komatsu, Shigehisa)

早稲田大学・教育・総合科学学術院・教授

研究者番号：50205506

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：わが国と米国では教育委員会ではなく首長が主導する教育改革が行われつつある。その改革は、いかなる経緯を経て、どのような特色を持つ教育政策を生み出すことになるのかについて、明らかにすることを目的として研究を進めた。その結果、わが国に関しては少子化対策、子育て環境の整備、福祉との連携などを視野に含めて首長が新規の教育政策を導入する傾向が強いのに対して、米国では市長が教育委員会による教育政策の形成を忌避して、事業の外部委託、民営化など新自由主義的な政策を推進する傾向が強かった。

研究成果の概要(英文)：Educational reforms led by the mayors, not by the school board are taking place in Japan and the United States. This research aims to study what kind of features the mayors' takeover produces educational policies. In Japan, there is a strong tendency to introduce new educational policy, including measures against declining birthrate, improvement of childcare environment, cooperation with welfare. In the US, the mayor challenged the school boards' educational policy formation and strongly tended to promote neo-liberal policies.

研究分野：教育行政学

キーワード：首長主導教育改革 アメリカ都市教育 市町村教育行政

## 1. 研究開始当初の背景

米国では 1990 年代以降に公立学校の管理運営を伝統的に担ってきた地方教育委員会を迂回して、特定の州や都市では州教育当局や市長が学校を直接に統制する、すなわち、直轄管理(takeover)する改革が見出されている。全 50 州のおよそ半数にあたる州やシカゴ、ニューヨークなどの代表的大都市は実際に直轄管理を導入している。こうした動向に関して米国の教育行政学、教育政治学などの研究者は多様なアプローチを用いて研究を進めており研究成果が蓄積されてきている。これらの研究によって、州知事、州議会、市長、市議会といった公選職者をはじめ、市民団体なども含めた政治アクターの意志決定過程における活動こそ政策の特質を規定しており、結果的に特色を持った教育政策の策定・実施に結びついている。

特色を持った教育政策として以下の特徴がある。学校間競争の促進、学校運営の外部委託ないし公設民営学校の導入、チャータースクール増設、学力達成の積極的推進と信賞必罰的政策の導入、中産階級市民の都市流入を目的とした学校の新設や配置などである。

わが国においては、長期にわたり教育委員会活性化の方策が検討されてきている。近年では、いじめ問題への教育委員会の対応の遅れなどを契機として同制度の再検討が社会的に求められたことや、教育再生実行会議によって首長が責任を果たせるよう文部科学省が検討を求められたことなどで、教育委員会制度の組織と権限は再考された。これまで、特定自治体での首長主導教育改革の背景と実施についての研究も少なからず存在するし、今日、教育委員会制度そのものの廃止論、あるいは教育委員会制度の必置規制を撤廃して設置や権限を自治体の判断に委ね

るべきであるとの見解も支持を集めている。自民党や民進党などの政党はむろん、全国市長会や全国知事会などの地方六団体も必置規制の撤廃を訴え、行政学者の中には文部(科学)省を頂点とするタテ系列の行政システムとなっている教育行政を批判し、首長と議会による民主的統制の実現を主張している。これらの議論が教育再生実行会議や中央教育審議会で行われ、政府与党は地方教育行政の改正案を作成し、同改正案は 2015 年 4 月に成立した。

果たして、教育委員会ではなく教育政策の決定と実施における首長の発言権を高めることによって、いかなる教育政策が実施され、いかなる教育成果がもたらされるのかについて明らかにすることは重要な研究課題となっている。

## 2. 研究の目的

教育行政の一般行政からの独立性や政治的中立性の原理と対立する教育ガバナンス改革が日米両国で同時進行している。わが国では 2000 年代半ば以降に一部の市長や知事の主導する教育政策が中央教育行政にも影響を及ぼすようになってきている。米国ではすでに 1990 年代半ばより学区教育委員会に代わって市長や州が教育行政を直轄管理する事例が見出されるようになってきている。

そこで、いかなる教育状況に対して、いかなる教育アクターが、どのような政策過程を経て、どのような特色を持った政策を打ち出して実施するのかについて明らかにすることは重要な研究課題となる。研究代表者の米国における首長主導教育委改革についての研究蓄積をもとにして、わが国の地方自治体における首長主導教育改革の事例研究を積み重ねて、日米の首長主導教育改革の比較を行うことは、地方教育ガバナンスに関する新た

な学術的知見の獲得につながる。

特に、本研究は日米両国の政治・行政システムや教育課題についての相違を踏まえつつ、政治アクターが主導する教育改革、特にニュー・パブリックマネジメント(NPM)政策と教育民営化政策に着目し、その意義と問題点について研究を深めることで、わが国地方教育ガバナンス改革への示唆を得ることを目的としている。

### 3. 研究の方法

本研究は3カ年にわたる研究として計画した。平成26年度は、国内と米国の実態調査を遂行するにあたっての資料収集と資料読み込みを実施した。その際に、二つの国別の研究班を組織して調査研究を進めた。研究班は早稲田大学教育行財政学研究室で継続的に研究活動している者から組織した。およそ月に1回集まって、両国の首長主導教育改革にかかわる研究資料の収集状況と資料分析の進捗状況について意見交換しながら、研究目的に即して成果を共有し理論的課題について検討を進めた。研究代表者である小松が総括責任者となり、国内研究班には阿内春生(福島大学)、江口和美(早稲田大学大学院生)、小野まどか(新潟医療福祉大学)、木村康彦(早稲田大学)、栗原真孝(鹿児島純心女子大学)、山田朋子(女子美術大学短期大学部)を配置し、米国研究班には大崎広行(目白大学)、植田啓嗣(西九州大学)、金相奎(韓国在住)を配置した。研究代表者の小松は両班の研究計画の進展を統括するとともに、各班の研究活動で指導性を発揮した。

米国研究班は、全米のおよそ半数の州が州と市長による直轄管理法を制定していることから、可能な限り多くの州直轄管理法の分析を進めて、その独自性と共通性について検討を加えた。州レベルでの改革努力については全米州知事会の設置している全州教育協会(Education Commission of the States)の

刊行文献の収集と批判的検討を行った。連邦政府も政治主導の教育改革を支持しており、連邦法の No Child Left Behind 法との関連性に留意しながら検討を進めた。実態調査として Joseph P. Viteritti (Ed.) When Mayors Take Charge (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2009) などで明らかにされているニューヨーク市での首長主導教育改革の特徴について、特に新規の校長養成機関の設置と運営の実態について文献研究を行った。

平成27年度の研究方法は以下の通りである。国内研究班は研究対象自治体の事例研究を継続した。具体的には、首長と議会と教育委員会の三者の教育政策をめぐる政策過程を明らかにするために、学校選択制の導入に関わって、数カ所の自治体を訪問調査した。埼玉県南部の都市、前橋市、長崎市を訪問して議会資料を収集し、議員や元教育長への訪問調査を実施した。また、先進的な首長主導教育改革事例市であると考えられる鹿児島県伊佐市、大分県内の複数都市、河内長野市、神津島村を抽出して、訪問調査を行った。同時に、同規模自治体を比較検討するために、中核市に限定して可能な限り直接訪問し、議会や首長の教育に関する資料を収集した。

平成28年度において、国内研究班は市長のみでなく市議会、政党、市民政治団体などの政治アクター、教育委員会や教育長の教育アクターの相互折衝によって成立した政策の特質についていっそう深く分析を加えた。米国研究班のうち小松と栗原は、ニューヨーク市を訪問して、首長主導教育改革によって学校閉鎖が行われ、その結果必要となった多数の校長養成のための機関として市が中心となって設立された New York City Leadership Academy を訪問しインタビュー調査を行った。設立の経緯やその後の運営について詳細に聞き取ることができた。

#### 4. 研究成果

平成 26 年度において、国内研究班は、地方自治体における政策形成過程の特質についての先行研究を整理し、これまでわが国で十分に検討されていなかった視点、特に政治主導教育改革の要因、過程、影響に関する先行研究を探索し収集し批判的検討を行うことができた。米国研究班は引き続き、ニューヨーク市の首長主導教育改革に関する資料収集を、特に NPM の理論や改革内容や民営化改革を中心として精力的に進めて、次年度の訪問調査の準備を進めることができた。

平成 26 年度における研究成果は、研究代表者の小松茂久が米国の首長主導教育改革の概要と理論的課題について整理して以下の論文として公表した。小松 茂久 (2015) 「首長と教育委員会 - 米国との比較から - 」日本教育政策学会編『新教育委員会制度と地方自治』、第 22 号、八月書館、28-41 頁。

平成 27 年度の国内研究班は政治アクターの活動や行動に着目することで自治体の政策形成の特質を浮かび上がらせることに留意し、わが国における政治主導教育改革の特徴と課題について考察を加えることができた。また、ニューヨーク市教育当局と密接に連携しながら、校長養成を目的とした非営利法人は継続的・拡大的に活動を展開していることを確認できた。

当該年度の研究代表者ならびに研究協力者の成果として以下の論文がある。研究代表者の小松茂久は中核市を対象として分析した内容について学会シンポジウムで発表を行った。小松茂久 (2015) 「教育委員会制度研究の視点から」関西教育行政学会 2015 年度第 31 回大会シンポジウム「新教育委員会制度について考える」。他に、研究協力者による研究成果もある。栗原 真孝 (2016) 「市町村による県立高校教育政策への関与の実態 - 鹿児島県を事例として - 」鹿児島純心女子大学国際人間学部編『国際人間学部紀要』

第 22 号、67-83 頁。

平成 28 年度は本研究の最終年度であることから、比較分析の観点に留意しながら、いかなる構造と機能を有する地方教育ガバナンスはアウトプットとしていかなる特質を有する政策を生み出すかについて重点的に検討を加えて研究成果を公表した。研究代表者の成果は以下の通りである。小松 茂久 (2017) 「ニューヨーク市の首長主導教育改革の特質と課題 - ブルームバーグ市政下の教育改革 - 」『早稲田大学教育行財政研究集録』(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室) 第 12 号、1-19 頁。研究協力者の成果として以下の論文がある。木村 康彦 (2017) 「私立学校等に対する私学助成政策の政治過程に関する調査研究：埼玉県私立学校助成審議会の導入経過とその運用を事例として」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊 24 号-2、109-120 頁。植田 啓嗣 (2017) 「首長主導型教育改革に関する一考察 - 大阪府河内長野市を事例として - 」『早稲田大学教育行財政研究集録』(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室) 第 12 号、20-31 頁。江口 和美、阿内春生、山田朋子 (2017) 「隣接する自治体における教育政策に関する研究 - 首長の意識に着目して - 」『早稲田大学教育行財政研究集録』(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室) 第 12 号、32-43 頁。木村 康彦 (2017) 「小規模自治体の教育委員会及び首長部局による政策形成の特質に関する研究 - 神津島村地域おこし協力隊 / 放課後学習教室 / 放課後児童健全育成事業の連携に着目して - 」『早稲田大学教育行財政研究集録』(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室) 第 12 号、44-59 頁。

#### 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 3 件)

1. 小松 茂久、「ニューヨーク市の首長主導教育改革の特質と課題 - ブルームバーグ市政下の教育改革 - 」、査読無、『早稲田大学教育行財政研究集録』(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室)第12号、2017年、1-19頁。

2. 小松 茂久、「教育委員会制度について考える - 教育委員会制度研究の視点から - 」、関西教育行政学会編、『教育行財政研究』、査読無、第43号、2016年、24-28頁。

3. 小松 茂久、「首長と教育委員会 - 米国との比較から - 」、日本教育政策学会編『新教育委員会制度と地方自治』、査読有、第22号、2015年、28-41頁。

〔学会発表〕(計 1 件)

1. 小松 茂久、「教育委員会制度研究の視点から」、関西教育行政学会 2015 年度第 31 回大会シンポジウム、「新教育委員会制度について考える」、2015 年 12 月 13 日、京都教育大学(京都市)

〔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

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

小松茂久 (KOMATSU Shigehisa)  
早稲田大学・教育・総合学術院・教授  
研究者番号：50205506

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：

### (4) 研究協力者

阿内 春生 (AUCHI Haruo)  
植田 啓嗣 (UEDA Satoshi)  
江口 和美 (EGUCHI Kazumi)  
大崎 広行 (OSAKI Hiroyuki)  
小野 まどか (ONO Madoka)  
木村 康彦 (KIMURA Yasuhiko)  
金 相奎 (KIM Sankyu)  
栗原 真孝 (KURIHARA Masataka)  
山田 朋子 (YAMADA Tomoko)