

令和 2 年 6 月 3 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04536

研究課題名(和文) 教育行政の政治的中立性・安定性・継続性に関する理論的・実証的研究

研究課題名(英文) Theoretical and empirical study on the political neutrality, stability and continuity of educational administration

研究代表者

村上 祐介 (Murakami, Yusuke)

東京大学・大学院教育学研究科(教育学部)・准教授

研究者番号：00423434

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：先行研究などの検討から、教育の中立性は多義的な概念であり、教育の中立性は必要であるといっても、その内実異なる可能性があることに注意する必要があること、1950年代以降、地方教育行政や学校教育は政治的なテーマに触れることを極力避け、特に学校の「非政治化」にもつばら努めてきたことを歴史的な分析から明らかにした。安定性・継続性については研究代表者が実施した市区町村長への質問紙調査では首長の影響力が強くなっているとの回答が半数以上を占めており、新教育委員会制度の下では教育行政の安定性・継続性が低下していることを含意している。

研究成果の学術的意義や社会的意義

教育行政の政治的中立性については、その内実が多義的であることを学術的に明らかにし、論者によって異なる意味で使われることがあること、また、政治的中立性は1950年代頃から重視されるようになってきたが、それは保守陣営だけでなく、革新陣営の側もそうした側面を強調するようになってきたことを解明した。安定性・継続性の側面に関しては、新教育委員会制度下では自らの影響力が強まっていると考える首長が半数を超えており、従前の制度に比べて首長の判断や交代の影響を受けやすくなっていることが示唆される。以上の点は、教育行政の政治的中立性や安定性・継続性のあり方を考える上で留意すべき視点を提示していると考えられる。

研究成果の概要(英文)：The historical analysis shows that the neutrality of education is a polysemic concept, and its internal reality may be different. Since 1950's, local education and schools have avoided touching on political topics and have tried to "depoliticize" schools in particular. With regard to stability and continuity, in the questionnaire survey of the mayors of municipalities, the influence of the chiefs has become stronger. This result implies that the stability and continuity of the education administration has decreased under the new school board system.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育行政 政治的中立性 安定性・継続性 首長 教育長

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2013～14年にかけて社会的にも注目を集めた教育委員会制度改革では、一時は教委制度の廃止と首長への教育行政権限の一元化が行われる可能性もあったが、教育行政の政治的中立性・安定性・継続性が損なわれるとの強い危惧や批判もあり、最終的には首長の権限を強化する一方で、合議制の教育委員会は最終的な決定権を有する執行機関として辛うじて維持された。

現在の任命制教委制度に関しては、従来の教委制度研究では主に法制度的な観点から、制度当初の理念である教育行政の地方分権、一般行政からの教育行政の独立、民衆統制が損なわれたことが批判的に指摘されてきた。これに対し、1980年代頃からは教委制度の機能を実証的に分析する研究も現れてきたが、そこでの知見は、教委制度の理念からみて現実の運用実態が形骸化しているとの評価であった。

これらの先行研究は研究方法が異なるが、現行の任命制教委制度と戦後教育改革の理念との距離を測り、任命制教委の現状を批判的に捉える視点は共通している。一方で、いずれの研究も教委制度の存在を前提としてその改善を図ろうとする問題関心が強く、教委制度それ自体の意義を厳しく問う今次改革に対して有効な示唆や含意を提示することは難しかったように思われる。

これに対し、本申請の研究代表者(村上)は、これまでも教委制度の意義・機能について研究を行っており、現行の教委制度が教育行政の強い縦割り性や集権性を生み出しているとの通説的見解に対して、実証的分析からはそのような実態は必ずしも見受けられないことを指摘した。この研究は、現行の教委制度がもたらす逆機能への批判に対して、経験的分析から反証を行った研究として位置づけられる。

以上をまとめると、先行研究では、戦後改革や公選制教委との比較の視座での批判的検討や、逆機能や機能不全といった批判に対する実証的な検証と反論がなされてきた。他方で、応募者らも含めて、現行制度の目的・意義とされてきた教育行政の政治的中立性・安定性・継続性が教委制度によってどの程度確保されてきたのかを実証的に明らかにした研究は、これまでほとんど行われていない。

一方、今次の制度改革の議論では、教育行政の責任の明確化と同時に、政治的中立性・安定性・継続性の確保も重要であるとされ、それを確保するしくみとして教委制度が維持された。しかし、これまで全く指摘されていないが、教委制度の存在が政治的中立性・安定性・継続性をどの程度担保しているのかに関しては、実はほとんどエビデンスが存在しておらず、今次の制度改革の基盤となるべき学術的蓄積は極めて危うい状況にあった。今次改革の帰結を見ても、将来的に再び教委制度改革が課題となる可能性もあり、本研究課題は学術的のみならず政策的にも研究成果を蓄積しておくべき重要なテーマであるといえる。

2. 研究の目的

本研究は、1956年以降続く任命制教育委員会制度の存在が、教育行政の政治的中立性・安定性・継続性にどのような影響を与えてきたのかを、理論的・実証的に明らかにすることを目的とする。近年の教委制度改革では、政治的中立性・安定性・継続性の確保が必要との理由から教委制度が維持されたが、一方で教委制度がどの程度これらを実際に担保してきたのかは実はエビデンスがなく、学術的・政策的両面で本研究の課題を検証することが求められている。本研究ではこの点について貢献を行うことを意図している。

3. 研究の方法

政治的中立性については、極めて多義的に用いられる概念であり、教委制度が政治的中立性にいかに寄与したかを実証的に検証することよりも、むしろ論者間で政治的中立性の概念がどのように用いられ、それが制度改革の議論の中でどのような影響をもたらしたのかを、制度史・学説史の観点から検討することが、むしろ学術的・政策的に有益であると思われる。

安定性・継続性については、本科研費補助金などを用いて研究代表者が研究期間中に実施する首長や教育長への質問紙調査や過去に実施した自治体への質問紙調査の分析などを基に、新教育委員会制度下での変化を推論する。また、中央地方関係や歴史的経緯などにも着目して分析を実施する。

4. 研究成果

研究成果は概ね以下の通りである。

(1) 政治的中立性については、学説的な経緯から以下の点を明らかにした。まず、教育の中立性は多義的な概念であり、教育の政治からの独立性を指すこともあれば、教員が特定の党派を支持または反対しないことを指す場合もある。中立性の定義は論者によって異なり、極端な場合、自らの政治的立場に沿うものが中立で、そうでないものは中立でないとする

らありうる。教育の中立性は必要であるといっても、その内実は異なる可能性があることに注意する必要がある

教育の中立性が必要であるとするならば、それは誰がどう守ればよいか問題となる。教育も含め、中立性が求められる分野（選挙管理、警察など）では行政委員会制度が採用されており、一般市民による合議制での決定が行われている。これは政治的な中立性を保つことがその主な目的とされている。個人では価値や思想に偏りがある可能性があり、さらに政治家の場合は党派性も有することが多い。中立性が必要とされる分野では、特定個人ではない、多様な主体からなる合議体が意思決定を行うことが望ましいと考えられる。

もう一つ重要なのは、教員による専門的な観点からの判断である。本来、中立性は、政治的統制から一定の距離を置いて専門性を発揮するための条件である。この点は教員に限らず、一般の公務員にも共通する要素がある。もっとも、専門性イコール中立性というわけではなく、専門性が政治的なイデオロギーを有することもありうる。その点をどう制御するかも中立性を保つうえで重要であるが、過度の制御や統制は現場の萎縮や上意下達の組織体質を招く危険もあり、むずかしい問題である。

中立性を守るうえで考えるべき点は多いが、ここでは2点をあげておきたい。一つは、「消極的中立性」から「積極的中立性」へのシフトである。従来の学校教育は政治的なテーマに触れることを極力避け、学校の「非政治化」にもっぱら努めてきた。本研究ではこのことを1950年代の歴史的な分析から明らかにした。一方でこうした傾向は、主権者としての市民を育成するという、民主主義社会における学校の重要な任務にとってマイナスの影響をもたらしてきたと思われる。近年は主権者教育に重きを置く傾向が強まっているが、これは従来の中立観とは異なり、学校で政治的なテーマについて、多様な見解をバランスよく取りあげることが求められる。こうした時代にどう中立性を守るかという問いは、かつての「消極的中立性」の時代とは異なる前提に立って考える必要がある。

もう一つは、身近な政治を含めた地域との連携が重要かもしれない。学校と地域の連携を考える際には、保護者や一般市民だけでなく、市町村の首長や議員などとの連携もありうる。筆者は考える。市町村レベルでの政治的関与はニュースになりにくいかもしれないが、冒頭で取りあげた事例は、いずれも国や都道府県の政治・行政からの関与であった。政治を身近に感じる事例や教材という意味からも、不偏不党の立場で地域の政治家とかかわることは、むしろ学校の「積極的中立性」を実現するうえで重要ではないか。

逆説的かもしれないが、教育の中立性を守るために、学校や教師が政治をどう避けるかではなく、むしろどうかかわるかを考える時期にきていることを指摘した。

(2) 安定性・継続性については、研究代表者が行なった首長・教育長への質問紙調査からは、次の点が明らかになった。

第1に、首長、教育長の新教委制度に対する評価は概して肯定的であり、制度改革で争点となった教委制度廃止については、廃止を支持する見解は首長、教育長とも少数であった。

また、教委制度のデメリットとして指摘される点に関しては、多くの首長は否定的な見解、すなわち弊害を感じていないと答えている。このことから、安定性・継続性については制度改革後も引き続き一定程度の必要性を感じている首長、教育長が多いことを示唆している。

ただし、自治体の規模によってそうした評価は異なるようである。第2に、首長、教育長とも、全般的には今次の制度改革については評価する見方が多数を占めているが、自治体の規模によって新制度への評価は異なっていることが明らかとなった。概していえば、政令市・中核市では8割以上の首長が新制度を妥当な制度改革であったと評価する一方、町村ではその割合は6割程度にとどまっており、自治体規模が大きいほど改革を評価する首長が多かった。

その他の点についても、首長調査によれば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ようである。たとえば、教育長が議会同意の特別職になったことでの変化については、政令市・中核市では「変化なし」の比率が半分以下なのに対して、町村ではその比率が半数を超える。首長部局と教委との連携についても同様に大規模自治体（市）は小規模自治体（町村）に比べて変化を感じている割合が高い。総合教育会議についても政令市・中核市は9割以上が「意義がある」と回答しているのに対して、町村では「意義がある」との回答は6~7割程度であった。

第3に、首長の影響力が強くなっているとの回答が半数以上を占めており、この点は新教育委員会制度が安定性・継続性の点では低下していることを含意している。一方で、教育委員の影響力も改革前に比べて若干強くなっており、この点は今後の検討が必要である。

また、国との関係で言えば以前からそうであるが、国の影響力を他の行政分野に比べて強いと感じる傾向が首長・教育長には強いことが今回の調査でも明らかになった。教育委員会制度を採っていない国レベルでの影響力が強いことは、政治的中立性・安定性・継続性の確保が必要であるとするならば、懸念すべき点であると言える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計11件（うち査読付論文 3件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 村上祐介、本田哲也、小川正人	4. 巻 58
2. 論文標題 新教育委員会制度とその運用実態に関する首長・教育長の意識と評価	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 東京大学大学院教育学研究科紀要	6. 最初と最後の頁 535-562
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 村上祐介	4. 巻 2018年8月号
2. 論文標題 教育の中立性をどう考えるのか、どう守るのか	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 教職研修	6. 最初と最後の頁 77-79
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 村上祐介	4. 巻 2018.4-2019.3
2. 論文標題 自治体行政と教育委員会	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 日経グローバル	6. 最初と最後の頁 なし
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 村上祐介	4. 巻 2018年6月号
2. 論文標題 教育行政学からみた教育無償化をめぐる論点	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 教育と医学	6. 最初と最後の頁 20-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上祐介	4. 巻 52
2. 論文標題 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	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 69-88
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 村上祐介	4. 巻 2017.9
2. 論文標題 検証・新教育委員会制度の 現状と課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 時報市町村教委	6. 最初と最後の頁 2-5
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小玉重夫・荻原克男・村上祐介	4. 巻 1
2. 論文標題 教育はなぜ脱政治化してきたか	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 年報政治学	6. 最初と最後の頁 31-52
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 武井敦史・島田桂吾	4. 巻 -
2. 論文標題 静岡県における教育委員会と知事部局の関係 葛藤の提起する制度問題	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望 日本教育行政学会創立50周年記念	6. 最初と最後の頁 57-63
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 村上祐介	4. 巻 107
2. 論文標題 教育行政の国 地方関係の実態と変化	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 71-77
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上祐介	4. 巻 2016年5月
2. 論文標題 新教育委員会制度の1年間を振り返って	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 月刊公明	6. 最初と最後の頁 42-47
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村上祐介	4. 巻 36
2. 論文標題 教育委員会事務局の専門性と人事・組織 全国調査の結果から	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 教育行政学論叢	6. 最初と最後の頁 73-103
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件(うち招待講演 0件/うち国際学会 1件)

1. 発表者名 村上祐介、本田哲也、小川正人
2. 発表標題 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
3. 学会等名 日本教育行政学会第53回大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Y. Murakami, Y. Ogiwara, Y. Kawakami
2. 発表標題 The mayoral control over educational policy in Japan: recent trends in reform of the school board system
3. 学会等名 15th HICE Conference (国際学会)
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 青木栄一・川上泰彦編著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 284
3. 書名 教育の行政・政治・経営	

1. 著者名 青木栄一編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 233
3. 書名 教育制度を支える教育行政	

1. 著者名 Kitamura Y, Omomo T, Katsuno M (Eds.)	4. 発行年 2018年
2. 出版社 Springer	5. 総ページ数 237
3. 書名 Education in Japan	

1. 著者名 小玉重夫ほか	4. 発行年 2016年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 288
3. 書名 学校のポリティクス (岩波講座 教育 変革への展望 第6巻)	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	荻原 克男 (Ogiwara Yoshio) (70242469)	北海学園大学・経済学部・教授 (30107)	
研究分担者	島田 桂吾 (Shimada Keigo) (20646674)	静岡大学・教育学部・講師 (13801)	