

令和 3 年 6 月 5 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2020

課題番号：17K03571

研究課題名(和文)アクターの選好形成に係る中範囲理論を用いた地方政治の多様性に関する研究

研究課題名(英文)The varieties of local education policies

研究代表者

徳久 恭子(TOKUHISA, Kyoko)

立命館大学・法学部・教授

研究者番号：60440997

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：2000年代に顕著となった、地方自治体における教育政策の多様化は、1990年代に本格化する分権改革(制度改革)を契機とした。だがその一方で、地理的条件がもたらす差異を「標準化」させる戦後日本の教育行財政制度が、地方の多様化を補完する側面があったことを本研究は明らかにした。くわえて、地方自治体における政策変更は、政治的決定を伴うものであり、地方における教育政治の過程が重要になることも確認できた。その内容は事例ごとに異なるが、公立高校のあり方については、地域住民の意向や助力、それを代弁する政治的アクターの存在が存廃を左右することを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

研究成果については、学内の紀要(オープンアクセス)で随時発信した。これにより、高校を核とした地方創生の取り組みを目指している学校から問い合わせがあり、意見交換の場を設けるなどした。学校関係者や教育委員会との意見交換は、学術成果を社会的に発信する一つの機会であったと考える。

研究成果の概要(英文)：Public education is important to the human capital and well-being. It is also a political realm that ordinary people who want their children to carry out their upward socioeconomic mobilities are intensely interested in. Politicians therefore are likely to call for the education reform during the election campaign. We explained the varieties of local education policies in focusing on preferences of political actors and policy ideas. In general, political scientists think that existing institutions make a policy change difficult. We clarified that the education system established in the occupied era, especially inter-governmental relationship, urges a policy change.

研究分野：政治学

キーワード：地方創生 県費負担教職員制度 政府間関係 分権 標準化 多様化 政策アイデア 高校統廃合

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、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2000年4月に地方分権一括法が施行されて以降、分権化が本格化し、地方においてさまざまな政策が実施されるようになった。おりしも、この時期は合併特例法の改正に伴う「平成の合併」が本格化したこともあり、地方のあり方が問われ、それに応えることが政治の課題となった。

分権改革を担った地方分権推進委員会が1996年3月に示した中間報告には、地方分権を推進する背景・理由として、「中央集権型行政システムの制度疲労」「変動する国際社会への対応」「東京一極集中の是正」「個性豊かな地域社会の形成」「高齢社会・少子化社会への対応」が挙げられており、中央・地方、より具体的には、中央・都道府県・市区町村の役割と関係性を見直しが図られた。地方政府に限れば、従来、標準的・均質的であることを求められてきた公共サービスの提供を、地方の実情に則するものを主体的に発案し、提供することが制度的にも・社会的にも期待されるようになり、多様なサービスの提供が課題とされた。2000年代に注目を集めた「改革派」首長の台頭は、こうした期待(社会的需要)を受け止め、政策化しようとする機運の高まりを照らすものといえる。こうした事象に応えるように、政治学においても、地方政治の多様性を政治家(首長と地方議会議員)の選好および党派性、そして政治家の行為を規定する制度(執政制度と選挙制度)から説明しようとする研究がさかんになった。

ところが、地方分権改革の帰結として多様化した地方政治の実態に関する研究は十分でない。より正確には、地方で行われているさまざまな実践に関する事例研究(もしくは事例報告)の蓄積は、公共政策の領域で進められているものの、「政策の多様性が生じているのはなぜか」の解明は端緒についたばかりといえる。そこで、研究代表者は、「画一的」な政策が行われ、「官製市場」の象徴とも呼ばれる「教育」を例に、この問題を検討したいと考えた。周知のように、学校教育は、中曽根政権時に発足した臨時教育審議会の提言以降、つねに改革の対象とされ、漸進的な改革を重ねられた結果、2000年代に入ってから多様な実践を可能にしているからである。そして、その実践は異なる理念を実践する点でも「多様性」が確認される。

教育政策の多様化を、地方分権改革の帰結と見るのみならず、経済社会構造の変化とも関連づけて説明できないかという関心が、本研究を構想した契機である。

2. 研究の目的

義務教育は主要な自治事務でありながら、1990年代後半に至るまで、自治体が独自の施策を打ち出すことは稀であった。教育による階層移動が社会的に支持され、政府には教育機会の均等、すなわち、教育内容についてはナショナル・スタンダードを維持することで、地域間格差を是正することが要請されたからである。ただし、そうした態度は1990年代に本格化する地方分権改革により大きく変化する。教育はかねてから地方政治の重要な争点であったが、分権改革が本格化すると、有権者を満足させる内容が問われるようになった。なかでも、改革に訴えることで有権者の支持を得ることが当選の鍵となる首長選挙では、標準化を保障した画一的な基準を弾力化することで、地方の事情に見合う政策の実施が訴えられるようになり、特徴ある政策が全国で複数採用された。

ここで問題になるのは、標準化された教育政策に多様性をもたらしたのは何かである。本研究の目的は、この問いの解明にある。「1. 研究開始当初の背景」でも述べたように、教育政策に変化をもたらした第一義的な要因は、広義の分権改革(制度改革)に求められる。ただし、それは改革の帰結を直接説明しない。教育政策の多様性を説明するには、教育政策を決定する政治的アクターの前にどのような選択肢(政策アイデア)があり、いずれのアイデアが選択されたかを同時に検討する必要があるからである。本研究は、広義の分権改革がもたらした変化(=新しい制度環境)を前提にしたうえで、地方自治体において教育政策の多様性が生み出されている理由を政治過程の分析より明らかにしようとするものである。

3. 研究の方法

(1) 政治過程分析の方法

本研究では、「2」に記した目的を明らかにするために、次の手続きをとる。

政策アイデアの特定

占領期から1950年代に築かれた教育行財政制度は、「標準化」や「系統性」を体現するものであったが、これと異なる政策アイデアはどのように登場し、政策形成者(政治家、官僚、専門家)の間にどのように浸透したか。また、社会にどのように需要されたかを明らかにする。

地方自治体における新しいアイデアの投入

標準化時代に採用されなかった政策を導入したのは誰か、それはどのように支持/拒否されたのかを、首長と議会の関係や、アクターの党派性に注目して検討する。

社会的ニーズの把握

地域住民の政策ニーズを一次資料(新聞・自治体が行った調査資料等)やアンケート

調査により把握する。
政策帰結の把握

(2) 事例分析：文献研究+ヒアリング調査

(1)で記したように、本研究は政治過程の分析を質的に行う。このため、事例分析は、文献研究(行政資料や新聞記事等の一次資料と二次資料)を基本に、ヒアリング調査による補完という形で進めた。

4. 研究成果

(1) 研究構想段階の偏りとその是正

「教育の自由化」を求めた臨時教育審議会(1984.8-1987.8)の提言以降、教育改革をめぐる争点は、「多様化」や「自由化」(規制緩和)の是非、「国際化」などに置かれてきた。政策アイディアの出自も、経済的自由主義を支持する審議会もしくは審議会委員に求められた。教育という狭義の政策領域に限れば、こうした見方は妥当なものといえる。

ところが、日本の学校教育には、日本特有の文脈がある。1886年に小学校令が示されて以降、保護者には就学義務が課され、市町村には学校の設置義務が課された。明治政府は就学率を向上させるために、さまざまな施策を講じたが、その過程で「学校」は住民たちの参加の場にも変じつつあった。第二次世界大戦後には、未曾有の財政難もあり、住民たちが学校を支えた例も少なくなかった。くわえて、GHQがPTA活動の導入を推奨し、それが定着したことなどもあって、学校は地域社会の核に位置づけられるようになった。

1990年代の地方分権改革は、「中央集権型行政システムの制度疲労」に対処するのみならず、「個性豊かな地域社会の形成」、「高齢社会・少子化社会への対応」を求めており、学校は「個性豊かな地域社会」を形成する地域の核であること、少子化に対応する政策対象(=学校統廃合)となること、さらには人口減少を抑止する核になること等が求められるようになる。こうした傾向は、教育政策を形成する場でも早くから取り上げられていた。たとえば、2000年12月22日に教育改革国民会議(内閣総理大臣の私的諮問機関)が示した報告書でも、「地域の信頼に応える学校づくりを進める」ことが求められている。ただし、ここでの期待は、内からの改革が及びにくい公立学校の改革を外部からの刺激もしくは監視によって進めることにあり、「コミュニティが学校をつくり、学校がコミュニティをつくる」という目的もその枠内にあった。

しかしながら、人口減少が進むにつれ、学校の有無が人口の社会移動に強く影響することが問題となり、2000年代の三位一体改革と平成の合併により弱体化する地域社会のテコ入れが喫緊の課題となったことで、「学校」に対する政策的な位置づけが徐々に変化する。重大転機の一つは、2014年9月3日に第2次安倍晋三改造内閣が発足した際に、安倍首相(当時)が示した「地方創生」であり、以後、「地方創生」という新しい政策アイディアのもとに、さまざまな政策が展開されることとなる。学校教育については、2015年12月21日に中央教育審議会答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」において「学校を核とした地域づくりの推進」が打ち出され、コミュニティ・スクールの意味が変質する。

研究構想段階では、研究代表者は、地方政治の多様性を示すもの(従属変数)として、学校選択制の導入とコミュニティ・スクールの設置を掲げていた。というのも、研究代表者は、2つの選択肢を、前者は「自由化」(市場志向)、後者は「住民参加」を代弁する政策アイディアと位置づけ、いずれのアイディアが採用されるか、すなわち、政治家の選択が差異を生じさせると仮定していたからである。だが、地理的条件が選択肢を排除するという点、「地方創生」という新しい議題(agenda)の登場がアクターの選択を変更させる点を十分に考慮していなかった。そこで、本研究は、この問題を新たに検討することとした。

(2) 教育行政特有の政府間関係

(1)の目的に照らして、事例研究の対象にしたのは、北海道奥尻町立奥尻高校と北海道立鹿追高校の取り組みである。奥尻高校は、人口減少により道立高校の長期的な存続が危ぶまれるという現状、そして、島から高校がなくなれば、中学校卒業の段階から若年者の島外流出が始まり、若年人口の低下に歯止めがかからないという予想から、町が道立高校を町立移管したという稀有な例といえる。併せて、高校の魅力化を図るために「島留学」を取り入れたたり、「学校を核とした地域づくり」を始めたりしている点で、好例といえる。

研究代表者と研究協力者は、文献研究に併せて、奥尻高校および奥尻町長、奥尻町教育委員会への2度にわたるヒアリング調査と北海道教育委員会へのヒアリング調査を実施した。これは、道立高校の町立移管の過程を明らかにするためであったが、ここで当初予想しない発見があった。道立の町立移管には、施設管理の問題のみならず、高校の教職員人事が大きな問題となる。学校教員の配置は、市場の原理に任せると地理的偏在性を生みかねないため、広域調整するという特徴があり(義務教育では県費負担教職員制度)、町立移管の場合、安定的かつ持続的な教員人事が危ぶまれるからである。この問題について、道と町は割愛人事を利用することで、解決を図るわけであるが、そうした柔軟な措置は、これまでに日本の教育行政が都道府県教育委員会を核として、地域間調整を図ってきたことで担保された。すなわち、地方分権を象徴するような町

立移管も、広域行政人事という制度慣行に支えられて実現したといえる。

この点は、これまでに十分議論されていなかった問題であり、本研究が明らかにした重要な点といえる。広域と狭域の連携をいかに図るかは、今後の地方行政を活かすために欠かせない視点であり、この点をさらに検討することを今後の課題としたい。(2020年度から着手している基盤研究(B)「公共政策におけるリスケーリングに関する研究」[20H01459]は、本研究で得た着想を発展させた研究課題である。)

(3) 教育政策の多様性 政治的決定

本研究の目的である教育政策の多様性を明らかにするために、注目したのが北海道立鹿追高校の試みである。鹿追高校は、地方創生という外生的な影響が生じる以前から、高校の魅力化を町が進めてきたという経緯がある。道立高校の魅力化を「町」が進めたのはなぜか。また、それを可能にした条件は何か。この点から教育政策の多様性を探ろうというものである。鹿追高校の研究は、2019年に着手し、追加調査を2020年に行う予定にしていたが、COVID-19の関係で十分な調査を行えなかった。Zoomを用いたヒアリング調査を一部実施したものの、利害関係者へのヒアリングが十分でない。そこで、COVID-19の感染拡大が収まるタイミングで追加調査を行い、これまでに得た知見と併せて研究成果を発表する予定にしている。

奥尻高校や鹿追高校の試みは、地方創生を試みる他の自治体や高校にとって参照になることも少なくなく、情報提供という意味でも本研究は社会的貢献ができています。

(4) 比較研究

アイデアの出自とそれが政策過程に与えた影響を検討する際に、確認できたことは、1980年代から1990年代の行政改革のトレンドは、公務員全般に当てはまるものであり、他の政策領域と比較可能という点である。すなわち、似た改革トレンドに直面しながらも、異なる政策帰結が生じた場合、政策領域特有の要因を明らかにできることである。(2)で示した、県費負担教職員制度は教育政策特有のものであることから、他の政策との比較を可能にする。そこで、近年、人手不足が問題視されている保育士との比較を行った。

保育や教育は、未来の人材を育成する重要な公共サービスであり、その安定性と持続性が望まれる。保育士の問題を、比較を通じて明らかにしたことで、保育士政策を検討する基礎をわずかながらでも提供できたと考える。

(5) 新たなアイデアの登場と社会的認識の変化

「地方創生」という政策アイデアは、人口減少社会への対応が急がれるとの認識を明らかにし、自治体ごとの取り組みを強化させている。人口減少社会においては、これまでの公共サービスを維持することは難しく、その供給体制の見直しを図る。学校がプラットフォームとして期待されるのもこうした文脈から理解される。そこで、2020年には社会認識の変化を把握するための住民調査を行った。COVID-19の関係でアンケート調査の時期が後ろ倒しになり(2021年1月~2月)、研究期間中に解析に至らなかった。

研究結果については、報告会を通じて地域住民の方々に発信するのみならず、論文等を公表することで研究成果の発信にすることを予定している。その際、アンケート調査の結果を広く公表することで、対象地域の住民の方や自治体に、まちづくりの材料を提供したいと考える。これは研究成果の社会的発信の試みの一つである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 徳久恭子	4. 巻 387・388号
2. 論文標題 「地域協働の可能性」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『立命館法学』	6. 最初と最後の頁 162-197
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 徳久恭子	4. 巻 27巻4号
2. 論文標題 「保育士の待遇に関する一考察 - 制度比較の観点から」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『政策科学』	6. 最初と最後の頁 153-185
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 徳久恭子	4. 巻 380号
2. 論文標題 「高校を核とする地方創生の試み 奥尻高等学校の実践をてがかりに」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『立命館法学』	6. 最初と最後の頁 159-210
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 広田照幸・徳久恭子・高木加奈絵	4. 巻 95号
2. 論文標題 「1980年代の路線選択をめぐる日教組の内部政治 石井亮一文書に見る400日抗争の実際」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『研究紀要』	6. 最初と最後の頁 51-76
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 -

〔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 Masatoshi KATO and Kyoko TOKUHISA
2. 発表標題 The Political Effects of State Rescaling in Australia and Japan
3. 学会等名 Canadian Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 徳久恭子
2. 発表標題 「教育政治研究の射程」
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 広田照幸、古賀 徹、宇内一文、布村育子、高木加奈絵、松嶋哲哉、長嶺宏作、徳久恭子、富士原雅弘、香川七海	4. 発行年 2020年
2. 出版社 名古屋大学出版会	5. 総ページ数 31
3. 書名 『歴史としての日教組 上巻』(第4章執筆)	

〔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
連携研究者	荻原 克男 (OGIWARA Yoshio) (70242469)	北海学園大学・経済学部・教授 (30107)	

6. 研究組織（つづき）

	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
連携研究者	本多 正人 (HONDA Masato) (90282623)	国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官 (62601)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関