

平成 21 年 6 月 1 日現在

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2006 年度～2008 年度

課題番号：18730505

研究課題名 (和文) 教育委員会制度改革をめぐる地方教育行政の動態と政治過程

研究課題名 (英文) Dynamics and political process on reform of the board of education in Japan

研究代表者

村上 祐介 (MURAKAMI YUSUKE)

愛媛大学・法文学部・准教授

研究者番号：00423434

研究成果の概要：

本研究では、(1)1950 年代から 90 年代後半までの教育委員会制度改革、(2)都道府県教育長人事、(3)2004 年に実施した首長への質問紙調査の分析、の 3 つの実証研究を行った。いずれの研究からも、戦後日本の教育行政において文部省—県教委—市町村教委—学校という通説的な縦割り集権モデルとは異なる実態があることが明らかとなった。本研究の結果からは、実際の制度改革でも前提となっている現状認識、すなわち教育委員会制度の存在が教育行政の縦割り性・集権性を強めているとの理解を修正する必要があることを示唆している。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006 年度	1,400,000	0	1,400,000
2007 年度	1,100,000	0	1,100,000
2008 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,500,000	300,000	3,800,000

研究分野：教育行政学，行政学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育委員会制度，行政委員会制度，地方教育行政，首長，教育長，制度改革，制度選択，出向人事

1. 研究開始当初の背景

これまで教育行政は、集権性と縦割り性の強い行政領域であると言われてきた。教育行政学や行政学においては、文部科学省—都道府県教育委員会—市町村教育委員会—学校という上意下達の縦割りの教育行政システムが確立し、他の行政領域に比べて縦割りのかつ集権的な構造であるとの理解が通説的であった。また、地方教育行政の要ともいえるべき教育委員会制度の実態は理念から著

しく乖離しており、機能不全をきたしていると考えられてきた。教育委員会制度の理念である民衆統制と専門的指導性の抑制と均衡は形骸化しており、教育委員会の存在はかえって文部省を頂点とする上意下達的な縦割り集権構造を支えてきたとの見方も多い。さらに、こうした教育委員会制度の機能不全や逆機能は文部省が自らの影響力を強化するために意図的に制度を改変した結果であるとの認識も広く共有されている。こうした認

識は、現在議論されている教育委員会制度改革においても多くの論者の中で既に前提とされている事柄であり、通説的理解といっても差し支えない。

近年の教育委員会制度改革論は、これまでに幾度となく唱えられてきた教育委員会の機能強化や活性化ではなく、むしろ必置規制廃止や役割の縮小といった解体論を主張している点に大きな特徴がある。実際、最近の教育委員会制度改革をめぐる様々な議論や提言でも、このような批判は随所に見られる。そこでは、教育委員会制度の形骸化や弊害が指摘されるとともに、現在の教育行政システムが縦割りかつ上意下達的であると非難されることが多い。教育行政領域は、制度上首長から独立した教育委員会が存在しているという意味で法制度的に分立的であるが、実態としてもそうした印象が強く語られてきた。また、こうした前提は教育行政学あるいは行政学でも幅広く共有されてきた。

しかし、こうした認識は果たして戦後日本の教育行政の実態を適切に理解していると言えるのであろうか。こうした関心から本研究は、教育委員会制度の機能不全と教育行政の縦割り性の強さを強調する通説的認識に関して、実証的な観察に基づく検討を行うことを意図した。

2. 研究の目的

本研究は、教育委員会制度の機能不全と教育行政の縦割り性の強さを強調する通説的認識に関して、実証的な観察に基づく検討を行うことを目的とした。特に、実証分析を通じて次の2点を検討することを具体的な目的とした。

第1に、教委制度の存在が実態として首長・議会の行動や影響力をどの程度制約してきたのかを、経験的なデータから分析することである。具体的には、首長への質問紙調査の解析と、教育長人事をめぐる政治過程の事例分析などから、首長や議会の意識・行動が教委制度の存在によってどのように制約されてきたのかを、量的・質的分析の両面から検討した。

第2の目的は、教委制度は形骸化や弊害を指摘されながら、なぜ半世紀にわたり存続してきたのかという問いに対し、通説とは異なる新たな見解を提示することである。従来、教委制度は文科省が地方を統制するため機能したとして、専ら文科省の意図が強調されてきた。本研究はその認識を共有しつつも、しかし首長・議会や総務省にとっても教委制度の存在はメリットが大きかったのではないかということを論証した。またこの作業を通じて、教委制度が無条件に総合行政を妨げる存在ではないことを明らかにしようとした。具体的には、80年代と90年代の教委制

度改革の政治過程を比較し、これらの教委制度改革では文科省のみならず、旧自治省や首長・議会の利益・意図が大きく影響したことを明らかにするとともに、首長への質問紙調査の分析からこうした仮説の妥当性を検証した。

3. 研究の方法

研究は大きく分けて、①首長アンケート調査の計量分析、②教委制度改革の政治過程に関する質的分析、③都道府県教育長人事の実証分析、という3つのテーマの分析を行った。

まず、①のアンケート調査については、平成16年度に研究代表者が企画・実施に携わった全国の知事・市町村長への調査（文部科学省委嘱研究）について、そのデータを単純集計、ロジスティック分析、順序プロビット分析等の計量的手法によって分析し、どのような首長が教委制度に対して制約を感じている（または感じていない）のか、また教委制度改革に対する首長の意見を規定する要因は何なのか、といった問いを検討した。これらの分析を通じて、教育委員会の存続（あるいは廃止）を志向している首長の特徴を明らかにした。また、アンケート調査はあくまで2004年時点でのデータであり、この知見を時系列的に検証するため、鍵になる変数について過去のデータを収集し、アンケート調査の分析での知見が時系列的に妥当性を持つのかについて検討した。

次に②の教委制度改革の政治過程に関する質的分析については、最近の教委制度改革をめぐる事例を比較検討することを目的とした。具体的には、1950年代の地教行法制定、1988年に国会に提出され廃案となった地教行法改正案、1990年代後半の地方分権改革での政治過程をそれぞれ比較し、50年代と90年代ではなぜ制度改革に成功し、80年代は失敗したのか、その理由を比較検討した。

50年代については、既に詳細な先行研究が存在しており、これら資料を参照した。80年代の改革については、新聞記事と国会の議事録等の検索・収集を行った。

90年代の分権改革時のデータについては、地方分権推進委員会の議事録や、新聞記事、改革の当事者が記した論文や記録などを国立国会図書館等で収集した。

③都道府県教育長人事の実証分析については、計量分析と質的分析の両方を実施した。計量分析については、先行研究および研究代表者が収集したデータをもとにロジスティック回帰分析等の多変量解析を行い、いかなる場合に中央省庁出身の教育長が就任するのかを統計的手法を用いて推定した。

次に事例研究については、収集したデータと計量分析の結果から、教育長人事と他の県幹部職人事との関連があるのではないかと

いうことを推測した。そこで幹部職人事についての詳細な資料が存在する 1980 年代半ば以降を対象に、中央省庁出身教育長が就任した都道府県のすべてについて、その前後の時期の他の幹部職人事を、『日経地域情報』や先行研究などのデータ、新聞記事等から調査した。

4. 研究成果

本研究で明らかになったことを要約すると、以下の3点にまとめられる。なお、本研究の成果は追って研究書としてまとめることを計画している。

1. 教育委員会制度改革の政治過程を検討し、改革において従来言われているほど文部省の影響力が強くなかったことを指摘した。また改革の成否は文部省だけでなく、自治省や地方六団体の同意が得られたかどうかによって規定されていることを明らかにした。文部省などの教育下位政府と同等またはそれ以上に、自治省・地方六団体など地方自治下位政府の影響力が強く、また 1950 年代から現在まで一貫してそれが続いてきたことを明らかにした。

2. 中央省庁から都道府県教育長への出向人事を実証的に分析し、任命承認制の存在とは逆に、文部省から教育長への出向が他の行政領域における中央省庁から県部長のそれよりも少ないことを明らかにした。さらに教育長人事でも自治省や首長の影響力が大きいことを計量分析と事例分析から示した。

3. 自治体首長への質問紙調査の分析から、教育委員会制度改革への政策選好（存続か廃止か）が、教育委員会制度への評価だけでなく、首長の政治的安定性や首長一議会関係といった政治的要因によって強く規定されていることを発見した。この結果から、教育委員会制度廃止論の背景として地方政治の態様とその変容があったと推察される。

以上から、戦後日本の教育行政において文部省—県教委—市町村教委—学校という通説的な縦割り集権モデルとは異なる実態があったといえる。教育委員会制度の存在が教育行政の縦割り性・集権性を強めてきたという伝統的な理解を修正する必要があることを示唆した。

以下では、個別の実証分析や理論的検討について、詳しくその成果を述べておく。

まず、3つの実証分析の背景にある問題関心としては、第1に、教育委員会制度の存在は教育行政の集権性・縦割り性を強めてきたのか、第2に、教育委員会制度の存在は誰にとっての利益に当たっていたのか、そして第3に、教育委員会制度は本当に形骸化していたといえるのか、という点にある。こうした点を具体的に検証するために、次の2点を本研

究の問いとして設定した。第1に、教育行政は首長部局が所管する他の行政領域と比較して縦割り性が強い行政領域なのか、もしそうであるならば、それは教育委員会制度の存在が原因なのか、ということである。第2に、教育委員会制度はこれまで形骸化・機能不全が指摘され続けてきたにもかかわらず、なぜ現在に至るまで安定して存続してきたのか、という問いである。

こうした問いを検討するため、実証分析は地方分権改革の前後を境として、それぞれ制度改革と制度の下での運用実態について分析を行った。

まず、地方分権改革以前の時期に関しては、2つの事例を素材として取り上げた。一つは、教育委員会制度改革をめぐる政治過程の分析である。地教行法成立から現在に至るまでの間、幾度かにわたって教育委員会制度の改革が試みられてきた。いずれも、自治省や地方六団体が改革の帰結に大きな影響を及ぼしたことを明らかにした。これまで教育委員会制度の存在は縦割りの教育行政を助長し、文科省の影響力を強めていると考えられてきた。そのため、あたかも文科省が自らの影響力確保を狙って意図的に教育委員会制度をデザインしてきたかのような印象を持たれてきた。しかし、そうした印象とは異なり、教育委員会制度のデザインそれ自体がそもそも縦割りの政策決定ではなかったことを明らかにした。

もう一つの事例は都道府県教育長の人事である。特に、中央省庁から都道府県教育長への出向人事に着目して、他の行政領域における出向人事との比較分析を行った。教育長の人事は、地方分権改革までは任命承認制という特殊な制度が存在しており、集権性・縦割り性の強いしくみであった。ここでは中央省庁から都道府県教育長への出向人事を量的・質的両面から分析し、中央省庁から教育長への出向人事は、他の行政領域の出向人事に比べて非常に少ないことを明らかにした。つまり、教育長任命承認制という地教行法の「特例」的性質が必ずしも縦割り性の強さとは直結していないことを論証した。

さらに、地方教育行政で最も影響力の大きいアクターといえる教育長の人事において、文科省や教委の影響力が大きいわけではなく、むしろ首長の意図が大きいことを明らかにした。

地方分権改革以後については、2004年に筆者が行った自治体首長への質問紙調査を中心に検討を加えた。

まず、首長へのサーベイ・データをもとに、どのような首長が教育委員会制度の存続を志向しているのか、あるいは廃止を望んでいるのかを、計量分析により明らかにした。

分析結果から、教育委員会制度が機能して

いるか否か、あるいは首長の政策選好といった要因以上に、首長を取り巻く政治的要因によって教育委員会制度に対する態度が規定されていることがわかった。つまり、教育委員会制度がこれまで存続してきた背景として、地方政府内部の政治的要因が重要であることが推論された。

そこで、サーベイ・データの分析とは別に、戦後の知事と議会との関係を時系列的に観察した。サーベイ・データの分析と戦後の地方政治の変化を照合すると、教育委員会制度の廃止を志向する方向に地方政治が徐々に変化していることが推論された。またこうした知見は、個別の事例(蜷川府政下の京都府)や、90年代以降の教育委員会制度廃止・見直し論との高まりといった現象とも符合していた。

また、上記とは別の分析として、サーベイ・データをもとにした単純集計から、分権改革後の地方教育行政の影響力構造を分析した。ここでは、教育行政における首長の影響力は他の行政領域と比較して決して小さくないことが明らかになった。また、地方教育行政において教育長は極めて重要な役割を果たしているが、首長が教育長人事に関して最も影響力を持っており、首長と教育長の連携によって、多くの場合は縦割りのというよりも総合調整的な政策決定が行われていることも明らかとなった。

以上の結果から得られる本研究の含意としては、実際の制度改革でも前提となっている現状認識、すなわち教育委員会制度の存在が教育行政の縦割り性・集権性を強めているとの理解を修正する必要があるのではないか、という点があげられるだろう。

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6件)

①村上祐介 (2009) 「教育委員会活性化論と廃止論の共通点」『愛媛法学会雑誌』第35巻1・2・3・4合併号, 155-177頁 (査読無)

②村上祐介 (2009) 「道州制の下での基礎自治体の在り方と道州・市町村関係」愛媛大学地域創成研究センター編『地域創成研究年報』第4号, 69-75頁 (査読無)

③村上祐介 (2009) 「地方分権改革後の自治体教育政策の展開」とよなか都市創造研究所編『TOYONAKA ビジョン22』vol.12, 28-33頁 (査読無)

④村上祐介 (2008) 「行政組織の必置緩和と地方政府の制度選

択」日本政治学会編『年報政治学』2008年第2号, 木鐸社, 37-58頁 (査読無)

⑤村上祐介 (2007)

「都道府県教育長人事の実証分析」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第33号, 教育開発研究所, 203-220頁 (査読有)
(2008年度日本教育行政学会研究奨励賞受賞)

⑥村上祐介 (2007) 「都道府県教育長への出向人事をめぐる中央地方関係」『愛媛大学法文学部論集(総合政策学科編)』第23号, 129-152頁 (査読無)

[学会発表] (計5件)

①村上祐介 (2008) 「教育委員会制度改革論の再検討」日本教育行政学会第43回大会(東京大学)課題研究1報告(2008年10月12日)

②村上祐介 (2008) 「教育委員会制度の展望と課題」日本社会教育学会六月集会(日本社会事業大学)プロジェクト研究報告(2008年6月8日)

③村上祐介 (2007) 「教育委員会制度の存在意義・機能とその変容に関する政治学的分析」2007年度日本行政学会研究会(北海学園大学)分科会報告(2007年5月28日)

④村上祐介 (2006) 「自治体行政の組織デザイン」中・四国法政学会第47回大会(香川大学)国際関係・政治部会報告(2006年10月15日)

⑤村上祐介 (2006) 「都道府県教育長人事の計量分析」日本教育行政学会第41回大会(国立オリンピック記念青少年総合センター)自由研究発表(2006年10月28日)

[図書] (計2件)

①岡田浩・松田憲忠編著(2009)『現代日本の政治』ミネルヴァ書房(第11章「教育改革の政治過程」, 240-255頁を執筆)

②村松岐夫編著(2006)『テキストブック地方自治』東洋経済新報社, 77-114頁(第3章「首長と議会」, 77-114頁を執筆).

6. 研究組織

(1) 研究代表者

村上 祐介 (MURAKAMI YUSUKE)

愛媛大学・法文学部・准教授

研究者番号: 00423434