

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 5日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2011

課題番号：20530728

研究課題名（和文）

新教育行政基本法制下における地方教育行政改革に関する理論的・実践的研究

研究課題名（英文）

Reform of the Fundamental law of education and the neo-liberalist regime of the local educational administration

研究代表者

中嶋 哲彦（Nakajima, Tetsuhiko）

名古屋大学・教育発達科学研究科・教授

研究者番号：40221444

研究成果の概要（和文）：2006年の教育基本法改正及び2007年地方教育行政の組織及び運営に関する法律・学校教育法の改正は、地方教育行政及び学校管理への目標管理システムの導入を促進する意味をもっていた。全国学力テストの実施や学校評価・教員評価はその一環を成すものであることが確認された。他方、教育振興基本計画による目標管理は当初予想されたほど強い統制力は発揮していないことが確認された。

研究成果の概要（英文）：Reform of the Fundamental Law of Education and the Local Educational Administration Act brought the "management by object" system to the local educational administration and the school management. The national test and school / teacher assessment constitutes this system. Although the Basic Plan for Promoting Education was considered to be one of the basic elements of this system, it does not work so that it expected.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：地方教育行政、規制改革、地方分権改革、教育自治、教育振興基本計画、教育改革、新自由主義、教育基本法

1. 研究開始当初の背景

2006年教育基本法改正と2007年地方教育行政の組織及び運営に関する法律及び学校

教育法改正によって、わが国の地方教育行政制度及び学校管理・運営制度が新自由主義的目標管理システムに再編成されていくことが予想された。これはわが国における法的規

制を中心とする教育行政システムの転換を意味し、既存の地方教育行政制度の転換を予想させるものである。そこで、本研究は、上記改正法の展開過程を明らかにしつつ、その問題点を解明しようとするものである。

2. 研究の目的

本研究は、教育基本法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地方教育行政法)の改正によって形成された新たな教育行政基本法制の下で現実の地方教育行政がいかに変質・変容するかを調査分析し、また海外における先行事例との比較分析を通して、今後における地方教育行政改革の課題と問題点を解明しようとするものである。

なお、本研究は、(1)公教育制度の基本任務である国民の学習権保障並びに国民主権原理の地域における発現形態である地方自治及びその中核的原理である住民自治原理が地方教育行政制度改革の基本とされなければならない、さらに(2)地方教育行政が公教育の管理運営に関する行政活動であることから教育固有の価値が地方教育行政改革の指導原理として貫徹されなければならないとの、規範的及び価値的判断を前提とする。

3. 研究の方法

- (1) 2006年教育基本法改正の意図と、改正条文の法律学的意義の検討。
- (2) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律及び学校教育法(ともに2007年改正)に定める地方教育行政制度及び学校管理・運営制度の内在的批判的分析。
- (3) 教育振興基本計画の策定状況、策定内容の分析。とくに、策定主体(教育委員会の主体性、首長部局及び議会の関与)と目標管理システムの実態解明。
- (4) 全国学力・学習状況調査の結果に基づく目標管理システムの実態解明。
- (5) 政権交代後における子ども・若者政策の重点課題の転換(子どもの貧困の削減)による地方教育行政への影響。とくに、就学援助制度。

4. 研究成果

(1)教育基本法改正に連動して行われた地方教育行政法改正の主要な論点として、(a)教育委員会評価制度、(b)教育委員会の共同設置、(c)教育長への権限委任を析出し、これらが教育委員会制度を形式的には存続させるものの、その実質においては教育の地方自治の実質を団体自治・住民自治の両側面において有名無実化する可能性があることを明らかにした。

(2)全国学力テストの実施とこれに基づく教育評価システムが形成されつつあり、これにより学校教育及び地方教育行政の目的・目標が一元的に管理される傾向が強まっており、かつそれかが「中央集権」ではなく「地方分権」の拡大と認識されていることを明らかにした。また、全国学力テストの教育行政法制上の位置づけを法的に検討し、行政調査としての合法的になしうる調査内容とその利用の限界を明らかにするとともに、同調査が地方教育行政の実態において果たしている役割りを検討し、それが合法的行政調査の範囲を逸脱している可能性があることを論証した。なお、全国学力・学習状況調査が教育委員会の施策改善にいかなる影響を与えているかを実証的に明らかにすることを予定していた。教育振興基本計画を策定したのは2008年度末で11都道県に留まり、現状では同調査が都道府県段階の教育施策改善に生かされていない可能性がある。

(3)政権交代により教育・子ども施策に変化が生じたころから、子ども手当・高校無償化を含む子ども・教育政策にも注目しつつ、分析対象を新政権の教育政策とくに地方教育行政制度改革構想の分析に移し、民主党の日本国教育基本法案と地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案が構想する地方教育行政制度を検討した。その際、イギリス子ども貧困法の成立過程における合意形成過程や教育行政施策の解明が有益な示唆を与えており、これが今後の地方教育行政の研究課題の一つとなることを指摘した。また、民主党が2005年に発表した「憲法提言」に示された国家像や同党が主張する「地域主権」及び「新しい公共」の文脈から、同党の地方教育行政改革構想を検討した。

(4)本研究においては全国学力テストを地方教育行政のコントロール手段の一つと位置づけてきたが、同テストは民主党政権の成立により抽出方式に転換された。これにより、旧政権下が新教育基本法の下で構築しつつあった教育行政体制づくりは頓挫したと考えられる。しかし、同テストには希望利用方式が採用されたため、地方公共団体内部に新たな政治的対抗関係が生まれ、教育行政に対して首長部局や議会が政治的影響力を行使しようとする動きが強まっていることが確認された。

(5)本研究課題の申請に当たって、新教育基本法第17条に定める教育振興基本計画が教育予算の配分における「集中と選択」システムとして働き、新たな教育行政システムを形成する可能性があると予想していた。しかし、国及び都道府県・主要都市では教育振興基本計画が策定されたものの、緊縮財政と政権交代を背景に、これまでのところ教育振興基本計画が教育行政の中核的位置にあるとは言

いえないと判断される。

(6) これまでの研究を通じて、わが国における新自由主義的教育改革は、(1)学校制度基準の緩和・撤廃を制度的条件として、(2)教育条件整備（公教育費配分）における「集中と選択」、(3)競争と目標管理による公立学校管理及び公立学校、(4)学校教育の市場化という形で現れているとの知見を得た。このうち、小泉政権の下で本格化した規制改革の一環として推進された学校制度基準緩和・撤廃（上記(1)）は、上記(2)～(4)に正統性を付与し、多様な主体（地方公共団体や民間主体）による新自由主義的教育改革を引き出す制度的条件となっている。このため、第一に、学校制度基準の緩和・撤廃の目的と内容、及びそれが公教育制度に及ぼすインパクトの質と強度を分析し、公教育制度における規制と自由の在り方を考察することを今後の研究課題としなければならないと考える。また、他面において学校制度基準の緩和・撤廃にもかかわらず、従来の教育条件整備の水準を確保しようとする地方公共団体もあり、そこには自律的な自己規制が働いているものと思われるので、その自己規制力の源泉を解明しその可能性を検討することを今後の課題となる。

なお、ここで、学校制度基準とは、(a)国公立の別に限りなく学校の設置管理・設置認可・監督において準拠すべき<学校制度の基本的事項>と、(b)国公立学校の設置管理及び私立学校への助成等において国及び地方公共団体が準拠すべき<教育条件整備の基準>からなり、公教育のナショナル・ミニマムの基準という意味をもつ。つまり、学校制度基準は、わが国における総体としての学校制度の在り方（学校教育の目的・目標、学校の接続関係、教員資格、保護者等の学校経営参加など）の法的基準を確定するとともに、その実現のために必要な教育条件整備の内容とその基準及び責任の所在について法的基準を確定する役割を担っている。したがって、公教育の給付水準の引下げ、格差的配分の容認、営利企業の学校教育ビジネスの解禁などを含む新自由主義的教育改革の推進にとって、学校制度基準の緩和・撤廃は避けて通れないプロセスである。

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 17 件）

- (1) 中嶋哲彦 「政治主導の教育行政と教育への支配介入」『季刊教育法』査読無第 171 号 2011 年 45-51 頁。
- (2) 中嶋哲彦 「今日の状況新自由主義の国際

的展開と日本の教育」『クレスコ』査読無第 11 巻第 6 号 2011 年 34-37 頁。

(3) 中嶋哲彦 「危機管理の陥穽と学校・教職員の自律性—学校教育の内容・方法を中心に」『学校運営』第 53 巻第 2 号 2011 年 20-23 頁。

(4) 中嶋哲彦 「民主党政権と地方教育行政制度—教育行政の首長部局化と学校理事会を中心に—」『日本教育法学会年報』査読無第 41 巻 2011 年 143-151 頁。

(5) 中嶋哲彦 「新自由主義と学校」『教育』査読無 第 61 巻第 3 号 2011 年 4-12 頁。

(6) 中嶋哲彦 「『学校づくり』再考」『学校運営』査読無 第 52 巻第 6 号 2010 年 6-11 頁。

(7) 中嶋哲彦 「全国学力テストと教育の地方自治—全国学力テストによる教育行政改革とその行方—」『日本教育政策学会年報』査読無第 17 巻 2010 年 97-105 頁。

(8) 中嶋哲彦 「民主主義の経験にもとづく要求と運動の組織化」『教育』査読無 第 77 号 2010 年 22-30 頁。

(9) 中嶋哲彦 「全国学力テストの抽出方式への転換は何を意味するか」『現代思想』査読無 第 38 巻第 5 号 2010 年 202-210 頁。

(10) 中嶋哲彦 「学習指導要領改訂の教育法学的検討」『中部教育学会紀要』第 9 巻 2010 年 59-66 頁。

(11) 中嶋哲彦 「全国学力テストをめぐる混乱とその意味：排他的競争意識の氾濫が公教育を掘り崩す」『教育』査読無 第 59 巻第 8 号 2009 年 78-85 頁。

(12) 中嶋哲彦 「教育基本法『改正』と今後の教育学研究の課題：教育行政学・教育法学の立場から」『中部教育学会紀要』査読無 第 8 巻 2009 年 47-49 頁。

(13) 中嶋哲彦 「学校教育の現状と教職員定数」『学校経営』査読無第 51 巻第 8 号 2009 年 6-11 頁。

(14) 中嶋哲彦 「教育基本法『改正』問題と教育基本法研究者の役割」『中部教育学会紀要』査読無第 7 巻 2008 年 40-46 頁。

(15) 中嶋哲彦 「全国学力テストによる義務教育の国家統制—教育法的視点から批判的検討」『教育学研究』査読有第 75 巻第 6 号 2008 年 157-168 頁。

(16) 中嶋哲彦 「教育委員会制度再編の動向と論点—地方教育行政法改正と義務教育の構造改革に着目して—」『日本教育法学会年報』査読無第 37 巻 2008 年 143-151 頁。

(17) 中嶋哲彦 「『学力向上』と『競争する権利』の陥穽」『現代思想』査読無第 36 巻第 4 号 2008 年 164-177 頁。

〔学会発表〕（計 5 件）

- (1) 中嶋哲彦 「新自由主義的教育政策の展開と公教育の現状—教育の地方自治とその存

立基盤 -」日本教育政策学会 第 18 回大会
2011 年 7 月 2 日、琉球大学。

(2) 中嶋哲彦「地域を拠点とする公教育の再
建」関東教育学会 2010 年 10 月 24 日 聖
徳大学。

(3) 中嶋哲彦「総合的な子ども法制と教育行
政学」日本教育行政学会第 45 回大会 2010
年 10 月 2 日 筑波大学。

(4) 中嶋哲彦「新政権と地方教育行政制度」
日本教育法学会第 40 回定期大会 2010 年 5 月
30 日 明治大学。

(5) 中嶋哲彦「全国学力テストと教育の地方
自治」日本教育政策学会 第 16 回大会 2009
年 7 月 5 日 四国学院大学。

〔図書〕(計 3 件)

(1) 平原春好、中嶋哲彦、坪井由実、白石裕、
渡部昭男、勝野正章、土屋基規、細井克彦、
添田久美子、小島喜孝『概説教育行政学』東
京大学出版会 2009 年 280 頁(執筆担当
71-89 頁)。

(2) 佐貫浩、世取山洋介、進藤兵、山本由美、

谷口聡、橋本敏明、鈴木敏夫、渡辺謙一、山
田功、木附千晶、山崎雄介、光本滋、中嶋哲
彦、中川律、高橋哲、石井拓児、久保木匡介
『新自由主義教育改革:その理論・実態と対
抗軸』大月書店 2008 年 323 頁(執筆担当
170-181 頁)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者 中嶋 哲彦

(Nakajima, Tetsuhiko)

名古屋大学・大学院教育発達科学研究科・
教授

研究者番号：40221444

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし