

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25年 8月 22日現在

機関番号：32689

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2011～2012

課題番号：23830090

研究課題名（和文） 教職員人事行政の地方分権改革に関する調査研究

研究課題名（英文） The research for the decentralization of the teacher personnel administration

研究代表者

阿内 春生 (AUCHI HARUO)

早稲田大学・教育・総合科学学術院・助手

研究者番号：10608839

研究成果の概要（和文）：

本研究は、公立小中学校における教職員雇用について分権改革に先行する事例に独自の分析枠組みを設定し再検証することを目的とするものである。

県費負担教職員制度に並立して2006年度に全国展開されたのが市町村費負担教職員制度である。本研究では関東地方A町、関西地方B市における市町村費の教員雇用事例について関係者へのインタビュー調査、資料収集を行った。このうち、A町では1999年度より町立中学校において数学と英語のティーム・ティーチング(TT)のため、町費により非常勤講師を配置した。

一方、B市では2005年度より専ら生徒指導に従事する教員を配置してきた。また、本研究では全国の市町村を対象としたアンケート調査を実施した。

研究成果の概要（英文）：

This research aims at verifying the teacher personnel administration in elementary and junior high schools prior to decentralization reform, setting up the original analytical framework.

In this research, the author interviewed to related persons and analyzed the official documents of A-town and B-city.

These municipalities have tackled with the educational problem in the municipalities by employment of a part-time teacher and they show contrasting example which explores the background for the employment of not full time but part-time.

Among these, in A-town, the part-time teacher has been put in all municipal junior high school beginning in April 1999 for team teaching on mathematics and English.

On the other hand, B-city employed a teacher who engage in pupil guidance at junior high school in April 2005. In order to reduce the teaching load of the teacher, B-city employed this part-time teacher at the city's expense.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2011年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2012年度	1,300,000	390,000	1,690,000
総計	2,700,000	810,000	3,510,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育行政学

キーワード：地方教育行政、教職員人事行政

1. 研究開始当初の背景

県費負担教職員制度はその確立以降、全国の教育水準の確保に重要な役割を果たしてきた。同制度に付随して 2006 年度に全国展開されたのが市町村費負担教職員(以下、「市町村教員」という)制度である。学級編制及び教職員定数の議論は、少人数学級編制や T・T 等、教育の質の向上の要請とともに、活発に行われてきた。現行制度は「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(以下、「義務教育標準法」という)」が学級定員、及び学級数を基準に教職員定数を定めている(図 1)。この法律は 1958 年の制定以来、現在まで学級編制及び教職員定数算出の根拠法である。この義務教育標準法は地方分権改革で改正が行われた。これにより自治体の裁量が拡大し、学校現場の実情を踏まえた効果的な取り組みを行えるようになると期待された。

また、県費負担教職員制度を補完するものとして、2006 年度から市町村教員制度(図 1

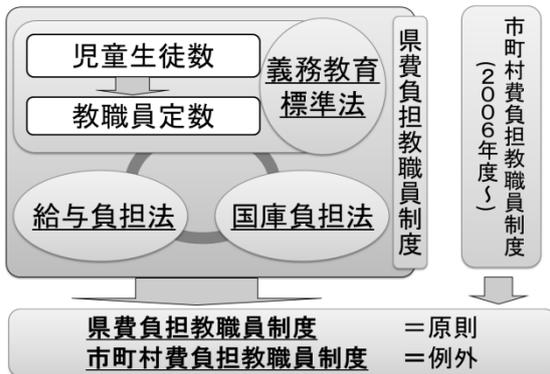


図 1 教職員定数に関する現行制度(右)が全国展開された。同制度は市町村独自の教職員任用を可能とし、独自の学級編制、教育活動を促進する可能性があるが、その運用実態は殆ど明らかになっていない。

また、従来は制度確立まで市町村独自の教員任用はできなかったとされ、本研究が前史的とする事例は文部(科学)省や都道府県教育委員会の働きかけによって、挫折したと評価されてきた(たとえば、下村 2001、青木 2005)。

・青木栄一(2005)「地方分権改革と政府間関係の変化——少人数学級導入の要因分析」『官邸と官房 年報行政研究』40号、日本行政学会、109-127頁。

・下村哲夫(2001)「事件 5 少人数学級に『待った』 長野県小海町『独自』学級編制事件」

『学校事件—そのアカウンタビリティ』ぎょうせい、34-41頁。

2. 研究の目的

本研究は、以上の研究的背景に沿って、地方分権改革前後の市町村の教員人事雇用の事例について、その動態を明らかにすることを目的としている。つまり、前史的事例の時期に見られた市町村の独自政策はどのようにしてその後全国に展開していったのかを検討するものである。本研究では、特に分権改革と時を同じくして取り組まれた事例に焦点化して資料収集やインタビュー調査などを実施した。

3. 研究の方法

本研究では、地方分権改革に前後する市町村の取り組みを明らかにするため、資料収集、聞き取り調査など質的研究を中心として取り組んだ。資料は、教育委員会会議録、議会議事録などのほか、市町村の予算書、決算書、教育委員会刊行の報告書などを収集した。これらの資料からは、事例が導入された当時の様子を跡づけるとともに、学校現場、教育行政の現場においてどのような議論がなされていたのかを観察した。

また、2012 年度には全国市町村教育委員会を対象としたアンケート調査を実施し、数量的実態の把握も進めている。

4. 研究成果

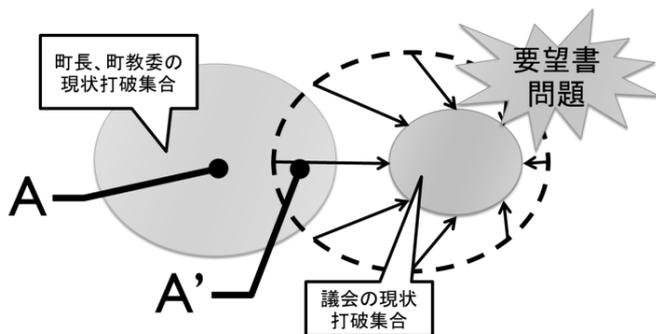
本研究では関東地方 A 町、関西地方 B 市における市町村費の教員雇用事例について関係者へのインタビュー調査、資料収集による質的調査を行った。これら 2 つの自治体は非常勤講師の雇用によって自治体内の教育課題に対処していた。前述した通り非常勤講師の雇用は前史的事例の研究枠組みには該当しないが、これら 2 市町がフルタイムの教員(=前史的な取り組み)ではなく、なぜ非常勤講師の雇用を選択したのかその背景を探る対照事例として取り上げた。

このうち、A 町では 1999 年度より町立中学校において数学と英語のティーム・ティーチング(TT)を実施するため、町費措置により非常勤講師を配置した。この非常勤講師配置の政策形成に至るまでには、政策形成の起点となった町長の問題提起から、教育委員会事務局の政策形成、議会における政治的対立、教育委員会会議での議論など様々な経緯があった。この政策形成における、町長、議会、教育委員会(とその事務局)の関係について、調査・検討した。

この検討で、A 町が町長主導の教育政策として TT を導入しようとし、導入に成功した

過程を明らかにした。TT 政策の導入にあたっては、町長と対立的な関係にあった町議会の反対に遭い提案した予算からの大幅な削減を迫られた。議会からの予算削減要求に対して町長や町教育委員会は、導入する教科数を4から2に減らし、町全体での配置数も半減を余儀なくされた。しかし、TT 政策の導入自体には成功し 1999 年度寄りの実施にこぎ着けた。

翌年度、A 町教育委員会はやはり町長の指示の下、町立小学校へも TT 政策を拡大しようとしたが、再び議会の反対に遭い、政策の拡大はならなかった。政策を導入しようとした 1999 年と町立小学校へ拡大しようとした 2000 年の議会の対応は全く異なり、その背景には町教育長の議会での発言をめぐる混乱があったことが明らかになった。



この 1999 年と 2000 年の政治状況の違いを図示したのが図 2 である。Tsebelis(2002)の拒否権プレイヤー論を援用し、町長・町教育委員会が目標とする政策の範囲を左側の楕円で示し(現状打破集合)、議会が許容できる

図 2 拒否権プレイヤー論からの試論的考察(A 町事例、模式図)

政策の範囲を左側の破線、及び実線の小さな楕円で示した。図中、要望書問題とは議会における教育長の要望書に関する問題(小学校への政策拡大を要望書として提出するよう各小学校 PTA 会長に指示したかをめぐる問題)が、議会の政策の許容範囲を縮める結果をもたらした小学校への TT 導入という目的(図中点 A)の達成が難しくなったということを示したものである。政策導入の際に教科数、予算などで議会との妥協点を見いだしたように、要望書問題が持ち上がらなければ教科数、予算などを減らした案(図中 A')を提案できた可能性もあったが、要望書問題が持ち上がって、議会が態度を硬化させたため、その提案は実際になされることはなかった。

つまり、要望書問題が持ち上がったことによって、議会の現状打破集合は町長・町教育委員会の現状打破集合と重なる部分がなく

なり、町長・町教育委員会は自らの政策を提案できる範囲(=町長・町教育委員会の現状打破集合)内のどこで提案しても、町議会の賛同は得られない政治状況となってしまったのである。拒否権プレイヤー論の援用によって、この政治状況の変化は図式化することができた。

一方、B 市は 2005 年度より専ら生徒指導に従事する教員(生徒指導専任教員)を配置してきた。この生徒指導専任教員の受け持つ授業負担を軽減するために、市費により非常勤講師を雇用したのである。非常勤講師を配置することで、生徒指導専任教員の授業負担は軽減され、問題を抱えた生徒に対して丁寧な対応が可能となっただけでなく、生徒指導専任教員が学校運営の中心となり、学校運営の円滑化も見られたという。実際に B 市ではこの取り組みの導入以降、不登校生徒が激減したことが市教委から報告されている。

本研究では A 町における調査と同様に、B 市における政策形成の経緯を関係者への聞き取り、資料収集などから調査した。A 町の TT 政策導入のような、重大な政治的駆け引きが行われたわけではなかったが、B 市においても議会の関与が政策形成に一定の影響を与えており、教育政策といえど政策形成に際して議会など政治的背景を持ったアクターの関与が重要であることが明らかになった。B 市では A 市での政策導入の際に見られたような政治状況は観察されなかったが、それは、市長、教育委員会、議会など主要なアクター間における意見の相違が、A 町ほどには大きくなかったためと考えられる。

論文の審査日程の関係もあり、論文の公表は期日に間に合わなかったが、今後雑誌論文への投稿、掲載を通じて研究成果を公表していきたい。

本研究では資料調査や聞き取り調査以外にも、全国の市町村を対象としたアンケート調査も実施した。その分析はまだ途上にあるが、今後関係学会での報告、論文執筆を通して研究成果を公開する予定である。

・ Tsebelis, George. (2002) Veto Players, Princeton University Press.

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 0 件)

〔学会発表〕(計 3 件)

・「分権改革下における市町村の教員雇用戦略 —旧 B 町における町費非常勤雇用」2012.6、日本教育経営学会第 52 回大会、

香川大学。

・「市町村における首長主導による政治状況と教育政策導入―茨城県旧総和町における通年制導入の試みを事例として―」2012.11、日本教育制度学会第20回大会、岡山大学。

・「地方分権改革と学級編制及び教職員定数の制度改正に関する研究」2012.11、東北大学教育学部、東北大学。

〔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

阿内 春生 (AUCHI HARUO)

研究者番号：10608839

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：