

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 25 日現在

機関番号：10102

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730645

研究課題名(和文) 財政的制約下における義務教育教員人件費政策の過程と帰結に関する実証的研究

研究課題名(英文) The Empirical Researches on Process and Consequence of the Policies of Teacher Salary of Compulsory Education under Financial Constraints

研究代表者

橋野 晶寛 (HASHINO, Akihiro)

北海道教育大学・教育学部・准教授

研究者番号：60611184

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、都道府県の教員人件費配分政策の実証的解明を企図したものである。2000年代に地方政治の俎上に上った教員人件費政策の都道府県レベルの多様性に着目し、それらを包括的に把握するとともに、その政治過程の事例分析とパネルデータによる分析から多様性をもたらす要因を明らかにし、民主的統制の所在を考察した。また、教員給与水準引き下げや非正規雇用多用といった政策が教員供給に与える影響を潜在的教職参入層の学生に対する調査データの計量分析から明らかにし、教員人件費政策の最適戦略のための方針を得た。

研究成果の概要(英文)：This research aims to analyze the policies of the prefectures on teachers' salary empirically. At 2000's the policies on teachers' salary became the issue of the local politics, we observed heterogeneous policy processes. First, we tried to grasp those processes and analyzed the factors causing the heterogeneity by case studies and quantitative analysis. Second, we clarified the impact of the changing policies of teachers' salary such as salary cutting and employing many adjunct teachers on teacher supply. By quantitative analysis of the survey data about university students who are expected teachers, we considered the optimal strategy on the policies of teachers' salary.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育政策 教育財政 地方教育行政 人件費

1. 研究開始当初の背景

(1) 学校教育の成否はそれを担う教員に依存しており、その教員の質および定数を規定する教員人件費に関わる政策は公教育財政の根幹を成しているが、その財政環境は、2000年代において、財政基盤の脆弱化と教員人件費に関わる制度的な裁量拡大という2つの点で大きな変化を経験した。前者は、三位一体改革に伴う義務教育費国庫負担金の国庫負担率引き下げとその「補助裏」たる地方交付税の縮減である。後者は、2001年の義務教育標準法の改正での「定数崩し」による非常勤講師多用の容認、2004年の教育公務員特例法における教員給与水準に関する国立学校準拠規定の廃止、総額裁量制の導入であり、結果として教員人件費配分について都道府県が大きな裁量を持つこととなった。このことは教員人件費に関わる政策が、それまでの国レベルの義務標準法改正や人事院勧告などを通じた総額に関する意思決定に、人件費総額の配分という地方レベルの意思決定が加わり、財政的制約の下で、2つのステージでの教育費をめぐる意思決定が行われるようになったことを意味する。

(2) これらの教育財政環境の変容に対する研究・論考は、制度説明や規範的評価に関わる評論的なものが多く、総じて言えば、2000年代の個々の制度改革に対してどのような評価を下すにせよ、制度改革のインパクトとして教育行政・教育活動に何が生じたのか、あるいは今後何が生じうるのかという点に関する実証分析はほとんどなされていないのが現状である。今後、国と地方財政において大幅な歳入増が望めない状況を考えれば、希少資源の配分としての教育人件費政策に関して、如何にして手続き的な民主性と教育上の効果を両立させるのかという点でのインプリケーションが得られるような研究が必要とされるはずであるが、既存研究はその実証的基盤を示していない。

2. 研究の目的

(1) 上記の背景をふまえて、本研究は、2000年代の義務教育教員人件費に関わる地方教育財政の変容について、次の3点を目的として理論的・実証的研究を行う。

(2) まず第1に教員人件費配分(給与水準及び雇用構成等)に関わる地方教育財政の都道府県間の多様性を量的データおよびヒアリング調査、ドキュメント資料などから包括的に把握する。

(3) 第2にその多様性を生み出す要因について、マクロな社会経済的背景の共時的・通時的変動だけでなく、政治過程と政治アクターの戦略的行為および、国・地方間の議会制度の相

違から明らかにする。

(3) 第3に、2000年代の教員人件費をめぐる制度・政策変更が教育活動に及ぼす帰結——特に教員供給、潜在的な教職参入層である学生のミクロレベルの教職選択に着目して——を長期的視点から解明する。

(4) これらをふまえた、地方教育行政における意思決定の民主性・効果性という観点から教員人件費政策の最適戦略のための方針を得る。

3. 研究の方法

(1) 本研究で行う作業は以下の2点から成る。第1は2000年代における各都道府県の教員人件費配分(任期付き常勤雇用・非常勤雇用、現員教諭・管理職の給与水準についての趨勢)に関するデータセットを構築した上で、人件費配分における政策過程分析である。計量分析と特徴的な県の事例分析により、教員人件費配分の時点間・都道府県間の相違を左右する要因について明らかにする。特に、教員人件費配分の時点間・都道府県間の相違を規定要因の析出、および、都道府県知事を中心とする教員人件費配分の意思決定に関与したアクターとその意図の特定を試み、改めて政策決定における手続き的民主性の所在を検証する。

(2) 第2は、都道府県の教育政策としての人件費配分が教員供給・教職選択に与える影響の分析である。申請者の所属大学内外の学生に対する質問紙調査によって、雇用形態・給与水準の変容が学生の職業選択行動・意識にどのような影響を与えうるかを計量的に分析する。従来の教員労働条件法制の特質(人材確保法による優遇措置、超過勤務時間数を反映しない教職調整額)に加えて、教員人件費配分政策の変容が、どのような潜在的教員入職者層の進路選択行動を変えうるか——雇用形態の多様化が教職参入意思の強い学生を選抜するのか、教職以外の進路選択を持つ優秀層の教職参入を妨げるのか——という点に関して多項選択モデルなどのミクロ計量経済学的手法を用いて明らかにする。

4. 研究成果

(1) 教員人件費をめぐる政策過程分析では、2000年代の地方政治における少人数学級・指導の導入、給与水準引き下げ、臨時的任用・非常勤講師の多用といった政策を中心に分析を行った。これらは、1990年代以降、地方財政が逼迫し、公務員給与削減を中心とした行政改革が政策課題となったのと同時に、各都道府県の教員人件費使途の裁量が拡大したことにより、教員人件費をめぐる政策が地方政治の俎上に載せられたことによるもの

である。幾度に渡る義務教育標準法の改定、総額裁量制の導入、教育公務員特例法における国立学校準拠規定の廃止などの一連の教育行財政関連法制の改定による分権化は、教員人件費をめぐる意思決定が地方政治のイシューとなることを促したことは事実であるが、本研究では、これらに加えて、地方政治の中心的政治アクターである都道府県知事の当選・再選戦略、社会経済的環境の変容、これらの相互作用といった要因の重要性を指摘した。

(2)論文 では、2000年代の教員人件費をめぐる政策過程の特質を明らかにするために、基礎的考察のために、比較対象として、それ以前の国政における教員定数・給与をめぐる政策過程の分析を行った。これらの分析によって、執政府への権力集中が教育財政支出の変動を左右していることを明らかにするとともに、教育財政システムが分権化したことに伴って、議会制度の異なる地方政治をも包含して適用しうる分析枠組・視点への示唆を得た。

(3)論文 は、2000年代の地方政治イシューとしての教育財政の事例分析を行った。2000年代の一部の知事選挙において、少人数学級の実施・拡大、小児医療費無料化などの子育て・教育政策は目玉公約となった。特に、少人数学級は革新党派の候補のみならず、現職知事の間でも公約として掲げられた例もあり、教育・子育て関連政策における条件整備は当選・再選戦略として認識されていたとも考えられる。しかし一方で、厳しい地方財政の状況下で新規事業としてこれらの政策の実現には困難が伴い、選挙の事前・事後で、財政再建策との整合性を問われることとなった。そこで、都道府県知事選挙における教育政策関係の公約をめぐる政治過程に焦点を当て、地方政治における教育政策の争点化、政策過程における知事の関与の範囲、制約条件の実証的記述・分析を行った。また、地方分権に伴う制度変容の帰結として起こった意思決定の二重化を教育政策の民主的統制の観点から評価した。公約データの計量分析と事例分析から、少人数指導・学級政策の知事選挙での争点化は、地方レベルでの教育政策・財政の政治化と解釈できる一方、そこでは、プリンシパルたる有権者とエージェントたる知事（候補者）間の情報の非対称性ゆえに、選挙による選択、議会による監視および自治体間競争（「善政競争」）といった、知事を規律づけるメカニズムは十分に機能しておらず、民主的統制のプロセスは不全であったことを明らかにした。

(4) また、論文 では、有権者レベルの政策選好に着目し、有権者構成の変容に着目することで、教育財政の分権化・地方政治化への含意を導き出した。特に重要な点として、政

策選好の変動から見れば、有権者の年齢構成の変化によるインパクトと学歴構成の変化によるインパクトは拮抗しうるが、それは地域単位で不均衡に表れうるという点を明らかにした。このことは初等中等教育財政における意思決定の二重化が進行するならば、将来的に、教育財政および教員人件費をめぐる政治過程に大きな影響を及ぼしうるという点を示している。

(5) 論文 では、財政的制約下における地方教育財政における効率性の問題を理論的に考察した。アメリカの教育政策・財政における効率性について、Farrell(1957)以降の概念的展開を辿るとともに、その概念および測定技術における到達点を批判的に検討した。

(6)論文 では、教育委員会が必置であることに着目し、教育行政単位＝自治体規模に着目して計量分析を行い、教育行財政研究における伝統的な教育委員会設置規模論に対して、効率性の観点からアプローチした。使用したデータが国際学力調査データであり、自治体の特定および自治体変数の導入という点で制約があるものの、指導・助言に関わる市町村教育委員会の機能がその設置規模を通じて、教育財政資源（教員人件費）の効率的運用に影響している点を明らかにした。この成果は試論的なものであるが、これまで、中央・地方教育財政の別を問わず、我が国の教育財政研究において効率性の問題は理論的にも実証的理解が深められてこなかったことに鑑みれば、少なくない貢献であると思われる。

(6) 学術誌に投稿中の論文では、2000年代の教育財政の政治化によってもたらされた教員人件費に関わる制度・政策変動が教員供給に与える影響に関して、実証的考察を行った。潜在的な教職参入層である学生に対して質問紙調査を行い、教職選択と教員労働条件法制および2000年代以降の教育財政改変に関する認識・態度との関係を分析した。これまでの教職選択・教員供給の議論において、教員の労働条件あるいはそれを規定している教員人件費に関わるマクロな法制度・政策は影響を与えないという指摘がなされていたが、本研究では、労働条件・教員人件費に関わる法制・政策の及ぼす影響に異質性があることを仮定して、有限混合分布回帰モデルを適用して計量分析を行った。分析では、そうした法制・政策に反応しないクラスターと鋭敏に反応しないクラスターが析出され、後者は教員養成大学・学部出身者においても見出されることを明らかにしている。この結果は地方政治化した教員人件費政策の長期的な帰結に対して重大な示唆を与えている。

<引用文献>

Farrell, M. J., 1957, "The Measurement of

Productive Efficiency”, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 120: 253-281.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計7件)

橋野晶寛, 2015, 「変容する有権者構成と教育財政をめぐる政治」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』, 査読無, 66 巻 1 号 印刷中

橋野晶寛, 2015, 「地方教育政策の政治化と民主的統制」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』, 査読無, 65 巻 2 号 pp.1-15.

橋野晶寛, 2014, 「教育財政における政策過程の計量分析—比較制度論からの考察—」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』, 査読無, 64 巻 2 号 pp.261-275

橋野晶寛, 2013, 「教育行財政研究における「効率性」概念の考察—米国における概念・手法の史的展開と到達点—」『日本教育行政学会年報』, 査読有, 39 号 pp. 115-132.

橋野晶寛, 2013, 「教育行財政における効率性の計量分析—経営規模論からの考察—」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』, 査読無, 64 巻 1 号 pp.17-32.

橋野晶寛, 2013, 「教育財政の拡充と抑制における政策過程(Ⅰ)」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』, 査読無, 63 巻 2 号 pp.125-141.

橋野晶寛, 2012, 「教育財政の拡充と抑制における政策過程(Ⅱ)」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』, 査読無, 63 巻 1 号 pp.171-191.

〔学会発表〕(計1件)

橋野晶寛, 「教育行財政・経済学における「効率性」の検討—概念・技術における史的展開と到達点—」日本教育行政学会 第47回大会 於早稲田大学(東京都新宿区, 2012年10月27日)

6. 研究組織

(1)研究代表者

橋野 晶寛 (HASHINO, Akihiro)
北海道教育大学・教育学部・准教授
研究者番号: 60611184