

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381071

研究課題名(和文) 教育行政の自律性と民主的統制をめぐる基礎的研究

研究課題名(英文) Basic research on the autonomy and the democratic control of the educational administration

研究代表者

中田 康彦 (NAKATA, Yasuhiko)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：80304195

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：日本の教育委員会制度改革をめぐるには、政治と行政、一般行政部局と教育行政部局という二つの関係で、首長の関与をどう位置づけるかを検討した。2015年4月に施行された改正地方教育行政法により首長の権限は強化されたが、それ以前の体制でも、佐賀県武雄市のように住民代表性を背景として首長が教育政策の主導権を掌握することは実質的に試みられていた。またアメリカ・シカゴにみられるような教育委員会自体の性格変容によって、独立性を原則とした教育行政の自律性が組み替えられうることを確認した。また、独立性の原則を緩和し、政治主導の教育政策を進める中では、教育・教育行政の民営化が推進される傾向にあることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：As for the board of education reform in Japan, I analyzed the position of the local governors in educational policies from the viewpoint of the conflicts of the relationship between politics and public administration, general administrative departments and the education administration departments.

The revised Local Educational Organization and Administration Law were enforced in April 2015 and it give governors the competence to set the outline of educational policies and to call the General Education Board. But even before the revise, some governor has already take the initiative in educational policies. In United States. The Mayor of Chicago had changed the character of Chicago Public Schools (the board of education) and now CEO system has been introduced into CPS administration. Under the strong mayoral control, the contents of education policies and the structure of public administration tend to be privatized.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育委員会 首長主導 民主主義

## 1. 研究開始当初の背景

戦後日本では教育委員会は教育委員の公選制・任命制をめぐって民主主義原則の研究が行われたりしてきた。また、近年では中央・地方の政府間関係を問い直すかたちで、地方分権原則の定着のありようが社会的にも問われている。

日本では1990年代末から、教育委員会制度廃止論が台頭した。

首長と議会が主導する教育改革は教育行政専門職による教育政策の独占に対し、議会による立法改革で教育を変えようという改革手法の変化を示している。それは住民代表性の具体化のあり方が問い直されていることでもある。

また、教育政策領域における中央と地方の対一の強い政府間関係を形成してきたという批判は、「地方分権」と「一般行政からの独立」が調和的に存在しにくいという困難を示している。

これらの現象は「民主主義」と「一般行政からの独立」という戦後行政三原則の予定調和がゆらぎ、原則相互間に内包されていた矛盾が表面化してきたとみることができよう。いうならば、教育や教育行政をめぐる意思決定（ガバナンス）のありかたそのものが問われ、教育の自律性という制度原理が並列される住民代表性（民主主義）、分権化という制度原理との関係のどのような見直しが要請されているかを明らかにする。

教育委員会廃止論議を受け、教育委員会制度の理論モデルを整理した研究は存在する（伊藤正次「教育委員会」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4 機構』岩波書店、2002）。実証研究としては、中田・佐藤・佐貫（『大阪「教育改革」が問う教育と民主主義』、2002）が制度改革について着手したところである。

首長主導の教育改革についての海外の研究としては、J.Henigらの「Mayors in the Middle」(2004)が複数の事例を扱っている。ニューヨークに関しては、中川律、高橋哲による研究が存在する（佐貫・世取山編『新自由主義教育改革』2008）。

しかし「一般行政からの独立」については本格的な実証研究が十分になされているとはいえない。近年の動向をふまえ、教育行政の原則の見直しを行うことが必要とされている。

## 2. 研究の目的

(1) 一般行政からの独立と民主主義の原理レベルと現実レベルでの衝突の有無の解明

任命制教育委員会は直接選挙によって選出されず、住民代表性が間接的にしか担保されない。

任命制という制度方式では、一般行政からの独立と民主主義は両立しえないのかどうかを検証する。

(2) 一般行政からの自律性と中央政府から

の自律性の関係の相克の有無の解明

地方公共団体が改革の主導的役割を担っている事例では、地方政府と中央政府の関係はどうなっているのか、それは首長や地方議会との関係とどう結びついているのかを明らかにし、独立委員会であるがゆえに中央政府と対一の関係で結びつきを強めているのかどうかを検証する。

(3) 政治・行政・学校の三面関係におけるフレキシビリティと安定性の両立可能性の探求

教育行政機関と教育機関の安定的な統制関係にどのような変化をもたらし、教育・教育行政それぞれの自律性にどう影響するのかを明らかにすることで、政策過程に政治過程がより強く組み込まれることが、政策内容にもたらす変化を明らかにする。

(4) ガバナンスをめぐる政治と教育の関係の問い直し

教育委員会廃止論が登場した時点から、一般行政からの独立については問い直しが迫られてきたともいえる。しかし事実上の中央集権化批判でも、政治的イデオロギーをめぐる対立でもなく、教育に対する政治の積極的介入の推進というかたちで教育の自律性原則が問われてきたことはない。政治的中立性をめぐる過去の議論とは異なるかたちで教育行政の自律性が問われていることの意味を検討する。

そして、政治主導の政策過程と行政主導の政策過程では政策内容と実施においてどのような質的差異が生じるのかを明らかにする。それは教育政策の政治化といった現象がもつ社会的意味を明らかにすることでもある。

## 3. 研究の方法

(1) 実証面

首長主導の行政改革を推進している地方公共団体において、行政改革全般が教育行政組織や教育政策の内容・過程にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにし、戦後教育行政三原則といわれた「一般行政からの独立」が「教育行政の民主主義」とどのような関係にたたされているのかを明らかにした。

加えて首長主導の改革モデルの先行例としてアメリカの教育行政改革の実地調査を行った。

(2) 理論面

政策過程における「決定」の形態と内容の関連性について、教育学にとどまらず、政治学を中心に行政学・経営学といった社会科学諸学の文献を渉猟し、社会科学的視点から教育行政におけるガバナンスにおけるアクター間の関連性を論じた。

あわせて、公共部門の民営化・ニューパブリックマネジメント(NPM)といった政策動向と教育行政構造の力学の変容とがどのような関係に立つのかを、明らかにした。

#### 4. 研究成果

アメリカ・フロリダ州では、業績給(merit pay)を導入することを決定した。これは州知事主導の改革構想であった(アメリカでは州知事は地方自治体の首長ではないが、連邦レベルではない政治的リーダーシップとして位置づける)。もっともこれは、スムーズに実施に至ったわけではなく、差止請求訴訟における司法判断を経ることとなり、教育関係者の合意を十分に作り上げるには至っていない。フロリダ州の事例は行政組織の再編を伴うものではなく、制度改革もいよいよ導入しようという段階ではあるが、首長主導の改革における政策実施の前過程から、以下のような考察を行った。

首長主導の改革の効用は、その改革内容の緊急性・規模・スピードによって区分して考えられる。すなわち、大規模な路線転換を行う改革と、小規模の改編の積み重ねという二つの方向性である。

強力なリーダーシップに決定権を集中させることによって、決定の効率化は可能となる。また、インクリメンタリズムによる修正主義的改革ではなく、大胆な路線転換を求められる際には、政治的リーダーシップの存在によって改革の効用は大きくなる。

他方、教育行政の日常における運営に関しては、強力なリーダーシップは、社会的合意と支持の調達に貢献するとは限らない。それは建設的な教育政策の構築に益をもたらさないだけでなく、新しい制度が十分に機能しないという運用レベルでの影響ももつ。その中で政策の安定性をどのように確保し、改革のデメリットをどう解消するかが、ガバナンス改革の課題となっている。

シカゴでは市長主導の教育改革・教育行政改革が行われ、教育委員会にCEO制度が導入されるようになった。その中で公立学校制度改革が重要な政策課題に浮上しており、チャータースクールの拡大といった方向性に向けて、住民の支持の調達をめぐるせめぎ合いが行われるようになっていく。予算配分機能をもつ教育委員会が、民意を獲得する政治アリーナとしての性格をより前面に押し出すようになったことがみてとれた。

日本の教育委員会制度改革をめぐるのは、政治と行政、一般行政部局と教育行政部局、という二つの関係性で、首長の関与をどう位置づけるかを検討した。

2015年4月に施行された改正地方教育行政法により首長の権限は強化されたが、それ以前の体制でも、佐賀県武雄市のように住民代表性を背景として首長が教育政策の主導権を掌握することは実質的に試みられていた。武雄市立図書館における指定管理者制度の導入は、首長主導による市立病院の民営化の延長上に行われたものである。赤字財政の再建という出発点から効率的な運営へと改革の路線の修正がなされるものの、公共施設運営・学校教育改革に関して、地方教育行政

法の改正に先行して首長主導の改革が事実として存在していたのである。

日本においても、アメリカ・シカゴにみられるような教育委員会自体の性格変容によって、独立性を原則とした教育行政の自律性が組み替えられうることを確認した。独立性の原則を緩和し、政治主導の教育政策を進める中では、教育・教育行政の民営化が推進される傾向にあることを明らかにした。

教育委員会制度改革に現れている改革の構図は、専門技術性と住民代表性の相克という図式である。これは教育行政・学校経営の閉鎖性・形骸化といった教育官僚制に対する批判を背後に、チェックアンドバランスのあり方の見直しを迫るものである。しかし、この図式は、住民代表性の問い方・現れ方の多様性を捨象している、専門技術性と住民代表性を両立不能な二律背反のものと位置づけている点で、過剰に単純化していることを明らかにした。

強力なリーダーシップによる行政組織改革・教育改革は、住民が教育政策に関心を持ち、問題意識を醸成するうえで最善の選択だとするならば、住民自治論の延長上にあるガバナンスとして評価することもできる。特にそれが行政組織自体の視点ではなく、住民の視点から行われるものであれば、民主主義に向けた改革過程と呼ぶこともできよう。

しかしながら、利用者の利益を最大化するといった顧客価値論と住民自治論との重なりとズレについてはまだ明確になっていない。特に教育や教育行政サービスの受け手が、政治選挙による選択でしか意見表明できないとすれば、住民の主体性が背景に退けられているだけでなく、意見を表明するチャンネルが制約されていること自体、政策決定・ガバナンスのあり方として限界をはらんでいるといえる。

強力なリーダーシップの台頭とニュー・パブリック・マネジメントの潮流が関連する構造については、今後の検討課題である。

#### 5. 主な発表論文等

(雑誌論文)(計7件)

中田康彦「教職員の自由な学びこそが子どもたちの未来をつくる」『クレスコ』178号、20-23頁、2016年、査読無

中田康彦「首長主導の教育行政改革とNPM」『日本教育行政学会年報』第41号、190-195頁、2015年、査読有

中田康彦「総動員体制としての安倍『教育改革』」『教育』823号、55-62頁、2014年、査読無

中田康彦「<教育の政治化の力学> - 民主主義と立憲主義の危機 - 」『唯物論研究年誌』19号、111-138頁、2014年、査読有

中田康彦「学テ体制が進行する中でいま何が問われているのか」『クレスコ』164号、16-19頁、2014年、査読無

中田康彦「教員の意識に対する教育政策の影響」『ねぞす』51号、4-16頁、2013年、査読無

中田康彦「教育改革は誰のものか - 改革論議の構図から浮かび上がる課題」『教育』811号 64-69頁、2013年、査読無

〔学会発表〕(計1件)

中田康彦「首長主導の教育行政改革とNPM」日本教育行政学会、東京学芸大学(東京都小金井市)、2014年10月12日

〔図書〕(計2件)

色川大吉、想田和弘、内山節、新井勝紘、平川克美、楠本雅弘、雨宮処凜、謝花直美、村雲司、森まゆみ、芝田英昭、中田康彦、関誠、神田香織、関曠野『日本国憲法の大義』農文協、総151頁(担当113-122頁)、2015年

佐貫浩、佐藤広美、宮下聡、中田康彦、谷雅泰、白木次男、遠藤智恵、佐々木宏記、制野敏弘、佐藤修司、安達智則、鈴木敏夫、平井美津子、渡辺治、中嶋哲彦、勝野正章『3・11と教育改革』かもがわ出版、総303頁(担当256-276頁)、2013年

6. 研究組織

(1)研究代表者

中田 康彦 (NAKATA, Yasuhiko)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：80304195