教育制度研究動向紹介

制度原理に関する研究動向

荒井　英治郎（信州大学）

本稿は、制度原理・理念の転換を企図する近年の改革動向に対して、いかなる研究が展開されているのかを概観するものである。紙幅の関係で対象は原則2011年以降の研究に限定した。なお、筆者は、『日本教育政策学会年報』第18号で2010年刊行の教育政策研究の動向を概括した(荒井2011a)。重ねて参照いただきたい。

Ⅰ　歴史研究と法制研究

第一に、歴史研究としては、現代公教育制度の基盤形成に寄与した制度(原理)の再検討を試みる研究が行われている。一例として、1880年代の教育制度と地方制度との関係を分析することで地方教育行政の権力構造を解明した河田(2011)、教科書検定違憲訴訟の歴史的再検討を行った森田(2011)、「教特法」と「中確法」の制定過程を分析した藤田・貝塚(2011)、従来の地教行法評価(断絶説・連続説)に対して、同法制定は戦後教育改革に対する改革の継続と反改革の両面を併せ持つものであったことを明らかにした樋口(2011)、戦後私学助成制度の構想内容とその形成過程を明らかにした荒井(2011b)、国立大学法人制度の形成過程を論じた大崎(2011)などがある。

第二に、法制研究としては、『日本教育政策学会年報』第18号(2011)や『日本教育法学会年報』第40号(2011)において、政権交代後の教育政策に関する特集が組まれ、『日本教育法学会年報』第41号(2012)では、教育の国家責任とナショナル・ミニマムのあり方を問う論考が所収されている。

Ⅱ　実証研究

実証研究に関しては、従来自明視されていた制度の原理・理念・規範に対して、諸要因を変数化し検証を試みる研究が蓄積されつつある。代表例として、教育委員会制度を対象として政治学の理論的枠組みや新制度論的観点を積極的に援用した村上(2011a)がある。本書では、戦後日本の教育行政の縦割り性は特段強いわけではなく首長部局の所管領域と同程度に横割り的な相互調整システムが組み込まれていることが実証され、教育行政学の通説であった「縦割り集権モデル」に対して「総合行政モデル」が提起されている。また、市町村公立学校施設整備事業に対する首長の影響力の態様等を分析した青木・橋野(2011)では、「暗黙知」化され通説化されていた分権改革以前の「中央集権性」の反証が試みられている。この他、青木(2011)、日本教育行政学会研究推進委員会編(2012)、村上(2012a)などは、分権改革等のインパクトを論じたものであり、今後の研究の理論的・実証的前提として踏まえるべき論考と言い得る。なお、制度の構想内容や運用実態、政策の帰結を分析する研究も蓄積されている。一例として、義務教育費(消費的支出と資本的支出)の財政構成の分析を通じて教育財政に関わる政府間財政関係を明らかにした青木・小人羽・山中(2012)、教員人事制度の機能や事例分析を行った川上(2011)や古賀(2011)、教育特区制度の運用実態を論じた青木純一(2011)や荒井(2011c)、いわゆる「総合行政化」の動向を論じた安宅(2011)、澤野(2012)、島田・大桃(2012)、学校評価制度をめぐる政策アクターごとの構想を析出した福嶋(2011)、学校運営協議会の運用実態を分析した仲田(2011a、2011b、2012)などがある。

Ⅲ　制度原理の再検討と制度設計論議

教育委員会制度の改廃論議が「再」活発化しているが、近年の改革は、「教育行政」の制度原理のみならず、「教育」の原理それ自体をも再編の対象としている点に特徴がある。しかし、改革論議では絶えず議論の前提や主張の根拠を疑う必要がある(青木・大畠2012)。例えば市川(2012a)は、大阪府の「教育基本条例案」が、①学校教育・教育行政の政治的中立性、②教育行政の法律主義、③教育行政の地方分権、④学校教育の公共性、⑤学校教育の自律性、といった教育と教育行政の基本原理の再編を企図するものとして位置づけているが、大阪での改革論議を契機として制度原理の再検討が行われている。

第一に、「教育の政治的中立性」や「教育(行政)の安定性・継続性」の原理と関わる研究としては、市川(2012b)、内野(2011)、大津(2011)、高橋(2012a、

2012b)、中嶋(2011、2012a)などがある。例えば、高橋は、再選志向を有する政治家と教育的営為との比較から、短期・長期的視点の相違を指摘すると同時に、少数者の専断防止、民主主義と教育、教育活動の特殊性と専門性の観点から教育の本質ゆえに教育行政は一般行政と異なる制度で運用する必要があり、教育行政の制度設計は、民主主義を基盤としつつ、教育の専門性が発揮され、教育行政の中立性・安定性・継続性を担保するものでなければならないと主張している。また、現行制度の複数委員による合議制は「教育行政の安定性」に、委員の任期ずらしは「教育行政の継続性」に寄与すると捉え、教育委員任命の高度化と人的財政的支援により教育行政の主体性を確保し、既存の制度原理をさらに深化させる方途を提示している。

第二に、「教育行政の専門性と民主性」の原理と関わる研究としては、村上(2011b、2012b、2012c)、小川(2012a、2012b)、堀(2012a、2012b)が制度設計の指針を提示するものとして示唆に富む。例えば、村上は、政治(民主性)優位モデル、教育(専門性)優位モデル、(分立型/統合型)抑制・均衡モデルといった教育行政制度に関する3モデルを提示している。そして、「分立型」の現行制度は、首長と教育委員会の職務権限や役割分担について明記しているのに対して、専門性と民主性とのバランスのとり方に関しては整理されていない点に鑑みて、専門性を発揮する教育委員会と民主性を体現する首長との関係性を明示的に規定した「統合型」抑制・均衡モデルに基づく制度を構築する必要性を指摘している。また二元代表制で首長優位—強首長型モデルを採用する日本で「教育行政の安定性・継続性」を担保するためには、教育委員の任期の長期化、首長の教育委員罷免権限の制限、首長と教育委員会の見解が対立した際の手続きの明確化、補助執行事務の制限等が必要であると主張している。次に、小川は、米国教育委員会制度からヒントを得て、首長が教育長を直接任命する権限を明確化した上で、「素人」教育委員の役割を教育長による執行活動の監視・評価機能に限定するなど、教育委員と教育長との役割分担を見直し明確化していくことを提案している。これは、教育委員の執行活動権限を縮小し地域の教育熟議のファシリテーターとして教育委員を位置づけた上で、首長のリーダーシップと教育長の専門性の実質的深化を図るアイディアであり、「教育行政の政治的中立性」と「教育行政の専門性」という二つの制度原理の両立を図ることを狙ったものである。さらに、堀は、現行教育委員会制度の潜在可能性を評価した上で、同制度の再生を左右する条件として、教育委員会—首長間、教育委員会—学校間のパートナーシップの構築を挙げている。なお、「教育行政の専門性」の深化のためには、教育委員会事務局の位置づけや指導主事制度の再検討

も必要となることは言うまでもない(佐々木2011)。

第三に、「教育の機会均等」や「教育の無償性」の原理に関しては、大阪の私立高校無償化政策の検討を行った中嶋(2012b)、末冨(2012)、荒井(2012a)がある。中嶋は、同政策の原理は、「教育の機会均等」ではなく授業料格差の解消による公私間格差の競争条件の均等化にあることを指摘している。これに対して、末冨は、モラルハザードにより生じた府立高校の定員削減問題や私立高校の定員超過問題への対応などは課題であるが、同政策は低所得層に対する進学機会の実質的保障と私学助成の配分ルールの透明化・安定化に寄与したと評価でき全都道府県に普及すべきであると主張している。なお、筆者も、従来の都道府県私学助成制度の運用実態(予算積算方法と配分方法)との比較から、同政策は従来の間接補助方式から生徒単価均等による直接補助方式へと制度原理の転換を宣言したものと理解でき、制度運用の透明性・公平性の確保に寄与した反面、就学支援推進校等に対する政策的支援のあり方、低所得者層と中所得者層の政策的峻別の必要性など、制度設計上の課題を抱えていることを指摘した。

この他、法学・哲学・政治学・経済学等において、学問の自由、教育権、教育の機会均等、平等、公正、効率性、公平性、専門性、応答性、補完性、近接性など、制度原理の中核を占める鍵概念の再検討が近年行われていることにも着目されたい(アンデルセン2011、内山他編2012、小塩2012、菊池2011、杉原2011、園山編2012、高見2011、ディーン2012、永井監修2011、福島2011、宮寺編2011など)。

Ⅳ　オルタナティブな方法論と制度原理

制度設計の段階で制度に埋め込まれるアイディア(制度原理)は一つとは限らない。事実、複数のアイディア(中立性・安定性・継続性・専門性・民主性など)が制度に同時に埋め込まれることは、つとに確認されることである。

教育委員会制度改革のガバナンスモデルを提示した行政学者の伊藤正次は、近年の改革動向に対して、既存制度を前提としない多様なガバナンスのあり方を検討することの重要性を指摘している(伊藤2012)。この種の指摘を前提とした場合、今後の課題を2点指摘しておく。第一に、教育制度に対する「眼差し」を豊穣なものとすべく、多種多様な方法論の可能性を模索する必要がある。例えば、『日本教育政策学会年報』第17号(2010)では「教育政策研究の視角と方法」、『教育学研究』第78号第4号(2011)では「教育学における新たな研究方法論の構築と創造」と題した特集が組まれている。筆者も「教育制度」概念の再検討や歴史的制度論の立場

から制度の態様を捉える視角の有効性を指摘したことがあるが(荒井2011d、2012b)、隣接諸科学で展開されている方法論議(秋吉・伊藤・北山2010、伊藤2011、ギンタス2011、草野2012、中林・石黒編2010、ベッカー2012、安・新谷2010、レオポルト・スティアーズ編2011など)や政策領域間を横断する改革論議(秋山・岩崎編2012、岩崎編2011、大山2010、新川編2011、武川2012など)から、教育制度研究が摂取すべき視点は少なくない。今後は、行政学・政治学のみならず、制度原理を支える「(社会・経済・財政・倫理)規範」を分析対象とする研究分野(公共哲学、倫理学、政策科学など)との協働・対話も模索されてしかるべきであろう。第二に、制度原理の再検討から、オルタナティブな制度の構想・設計へと接合させていくことも要請されよう。例えば、『教育学研究』第79巻第2号(2012)では、「教育制度改革の現状と課題—オルタナティブな制度構築に向けて」と題した特集が組まれており、行政学・政治学においても政策変容と制度設計との関係が分析対象となりつつある(森田・金井編2012)。教育制度研究としては、政策決定の改善に寄与すると同時に、(政策提言を含めた)制度設計に資するような政策科学的研究を展開していくことも求められよう。

【参考文献】

青木栄一(2011)「分権改革と学校組織の変容—研究動向レビューに基づいて」『日本教育経営学会紀要』第53号。

青木栄一・大畠菜穂子(2012)「教育委員会の活性化?」『教育と文化』第67号。

青木栄一・小人羽秀敬・山中 秀幸(2012)「時系列データを用いた教育財政制度の実態分析—義務教育費の財源構成にみる政府間財政関係」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第60巻第2号。

青木栄一・橋野晶寛(2011)「市町村公立学校施設整備事業に対する首長の影響力—教育政策の政治学的分析」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第59巻第2号。

青木純一(2011)「構造改革特区、教育分野の『規格化』とその背景—自治体の自発性や地域の特性に着目して」『日本教育政策学会年報』第18号。

秋山和宏・岩崎正洋編(2012)『国家をめぐるガバナンス論の現在』勁草書房。

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(2010)『公共政策学の基礎』有斐閣。

安宅仁人(2011)「英国における子ども・若者支援行政の一元化にかんする理論的検討—core-executive論、multi-agency論にみる政策の調整と一元化の位置づけ」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』第114号。

荒井英治郎(2011a)「国内の教育政策研究動向」『日本教育政策学会年報』第18号。

荒井英治郎(2011b)「戦後私学助成制度の構想と帰結」『戦後教育史研究』第25号、明星大学戦後教育史研究センター。

荒井英治郎(2011c)「構造改革型の教育政治と教育特区」『教育と文化』第63号。
荒井英治郎(2011d)「教育制度研究における制度概念と対象・視角―『教育制度』の概念規定をめぐる議論に着目して」『信州大学人文社会科学研究』第5号。
荒井英治郎(2012a)「私立高校無償化政策が物語る『パーヘッド』の世界」『中学受験と私学中等教育』第173号、森上教育研究所。
荒井英治郎(2012b)「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望―制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』第6号。
アンデルセン(大沢真理監訳)(2011)『平等と効率の福祉革命―新しい女性の役割』岩波書店。
市川昭午(2012a)『大阪維新の会「教育基本条例案」何が問題か？』教育開発研究所。
市川昭午(2012b)「教育の政治的中立性について」『教育と文化』第67号。
伊藤修一郎(2011)『政策リサーチ入門―仮説検証による問題解決の技法』東京大学出版会。
伊藤正次(2012)「教育委員会制度改革の方向性―教育ガバナンスの多様化に向けて」『季刊教育法』第173号。
岩崎正洋編(2011)『ガバナンス論の現在―国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房。
内野正幸(2011)「大阪教育基本条例案を法的に批判するために」『季刊教育法』第171号。
内山融・伊藤武・岡山裕編(2012)『専門性の政治学―デモクラシーとの相克と和解』ミネルヴァ書房。
大津芳則(2011)「『教育行政の一般行政からの独立』再考―大阪の事例から」『日本教育政策学会年報』第18号。
大崎仁(2011)『国立大学法人の形成』東信堂。
大山耕輔(2010)『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房。
小川正人(2012a)「教育委員会は再生できるか―民主的システムを取り戻すために」『世界』2012年5月号。
小川正人(2012b)「『素人』教育委員会をどう改革するか」『教職研修』6月号。
小塩隆士(2012)『効率と公平を問う』日本評論社。
河田敦子(2011)『近代日本地方教育行政制度の形成過程―教育制度と地方制度の構造的連関』風間書房。
川上泰彦(2011)「教育経営における『人事』の制度的機能―教員人事行政の制度運用と教員の動態に着目して」『日本教育経営学会紀要』第53号。
菊池理夫(2011)『共通善の政治学―コミュニティをめぐる政治思想』勁草書房。
ギンタス(成田悠輔ほか訳)(2011)『ゲーム理論による社会科学の統合』NTT出版。
草野厚(2012)『政策過程分析入門(第2版)』東京大学出版会。
古賀一博(2011)「地方分権改革下における教職員人事権委譲の意義と課題―大阪府豊能地区における取組み事例の分析を通して」『日本教育行政学会年報』第37号。
佐々木幸寿(2011)「地方教育行政組織における組織運営―指導主事の機能と教育委員会事務局の組織条件」『日本教育政策学会年報』第18号。

澤野由紀子(2012)「スウェーデンにおける子ども・青少年行政の統合」『日本教育政策学会年報』第19号。
島田桂吾・大桃敏行(2012)「合併市における教委・首長部局間の事務執行の再編に関する調査研究」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51号。
新川敏光編(2011)『公的ガバナンスの動態研究―政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房。
末冨芳(2012)「大阪府の私立高校無償化政策の改善点とメリット」『中学受験と私学中等教育』第173号，森上教育研究所。
杉原泰雄(2011)『憲法と公教育―「教育権の独立」を求めて』勁草書房。
園山大祐編(2012)『学校選択のパラドックス―フランス学区制と教育の公正』勁草書房。
高橋寛人(2012a)「『政治』が『教育』をかえる危険性―大阪府・市の教育条例案をめぐって」『教職研修』４月号。
高橋寛人(2012b)「教育委員会制度の必要性―教育の本質と教育行政」『季刊教育法』第173号。
高見茂(2011)「論点整理と今後の課題」『日本教育行政学会年報』第37号。
武川正吾(2012)『政策志向の社会学』有斐閣。
ディーン(福士正博訳)(2012)『ニーズとは何か』日本経済評論社。
永井憲一監修(2011)『憲法から大学の現在を問う』勁草書房。
中嶋哲彦(2011)「政治主導の教育行政と教育への支配介入―大阪府教育基本条例案批判」『季刊教育法』第171号。
中嶋哲彦(2012a)「新教育基本法と大阪府教育関係３条例―法制論的対抗戦略試論」『教育』７月号。
中嶋哲彦(2012b)「収奪と排除の教育改革―大阪府における私立高校無償化の本質」『世界』５月号。
仲田康一(2011a)「学校運営協議会におけるジェンダーの諸相」『日本教育政策学会年報』第18号。
仲田康一(2011b)「学校運営協議会による保護者啓発の論理と帰結」『教育学研究』第78巻第４号。
仲田康一(2012)「学校運営協議会の到達点と課題」『日本学習社会学会年報』第８号。
中林真幸・石黒真吾編(2010)『比較制度分析・入門』有斐閣。
日本教育行政学会研究推進委員会編(2012)『地方政治と教育行財政改革―転換期の変容をどう見るか』福村出版。
樋口修資(2011)『教育委員会制度変容過程の政治力学～戦後初期教育委員会制度史の研究～』明星大学出版部。
福嶋尚子(2011)「中央政府における学校評価政策の展開と制度構想の特徴」『日本教育政策学会年報』第18号。
福島賢二(2011)「補償教育の平等主義的陥穽と脱却への視座―『再分配』と『承認』の両立性に着目して」『沖縄国際大学人間福祉研究』第９巻第１号。

藤田祐介・貝塚茂樹(2011)『教育における「政治的中立」の誕生—「教育二法」成立過程の研究』ミネルヴァ書房。
ベッカー(進藤雄三・宝月誠訳)(2012)『社会学の技法』恒星社厚生閣。
堀和郎(2012a)「地方教育行政改革を展望する」『教職研修』6月号。
堀和郎(2012b)「市町村教育委員会再生の条件は何か」『季刊教育法』第173号。
宮寺晃夫編(2011)『再検討　教育機会の平等』岩波書店。
村上祐介(2011a)『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社。
村上祐介(2011b)「大阪府における教育関連条例と教育委員会制度の課題」『季刊教育法』第170号。
村上祐介(2012a)「地方分権改革以後の教育政策の変容とその要因」『人間研究』第48号。
村上祐介(2012b)「教育目標は誰が決めるのか—教育と政治の関係をめぐる課題」『教育』7月号。
村上祐介(2012c)「地方政治の変容と自治体教育行政制度の課題」『教育と文化』第67号。
森田朗・金井利之編(2012)『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政』ミネルヴァ書房。
森田尚人(2011)「家永・教科書裁判の歴史的検討—イデオロギー闘争としての教育権論争」『日本教育政策学会年報』第18号。
安章浩・新谷浩史(2010)『身近な公共政策論—ミクロ行政学入門』学陽書房。
レオポルト・スティアーズ編(山岡龍一・松元雅和監訳)(2011)『政治理論入門—方法とアプローチ』慶応義塾大学出版会。