

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：13601

研究種目：若手研究(A)

研究期間：2012～2015

課題番号：24683029

研究課題名(和文) 政権交代に伴う教育政策過程・内容の変容に関する実証的研究

研究課題名(英文) Policy Analysis on transformation of education policy after change of political regime

研究代表者

荒井 英治郎 (ARAI, Eijiro)

信州大学・学術研究院総合人間科学系・准教授

研究者番号：60548006

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、政権交代に伴う教育政策の変容を分析することである。具体的には、第1に、理論分析として、「コア・エグゼクティブ論」に基づいて政策過程における執政中枢部の主導性の態様を分析した。第2に、実証分析として、「政策過程論」に基づいて、いじめ対策、教育委員会制度改革等の政策過程分析を行った。第3に、「口述記録」(オーラル・データ)の体系的整理とアーカイブ化として、戦後教育政策の政策過程に関与した各種アクター(行政アクター、教育団体、マスメディア)に対するヒアリング調査を継続的に実施し、「オーラル・ヒストリー」として再構成した。

研究成果の概要(英文)：This research object is to analyze some kinds of education policies on transformation of education policy process and contents after change of political regime. This research found three type of knowledge.

One is theoretical approach by theory of "core-executive". Second is evidence-based approach by theory of "policy process". Theme of case study is Policy process surrounding the bullying policies and Act on promotion of policies to prevent bullying, institutional reform of board of education, and so on. Third is to collect and archive oral records obtained by oral history method. Object of oral records is MEXT's bureaucrat, educational group, mass communication media.

研究分野：教育行政学

キーワード：政権交代 政策過程 政策内容 政治主導 コア・エグゼクティブ 教育再生 いじめ対策 教育委員会制度改革

1. 研究開始当初の背景

(1) 自民党政権下の教育政策過程は、「教育下位政府」(文部官僚、文教族、利益団体)を中核としながら進行し、政策内容が形成されてきた。具体的には、文部省と中教審が政策形成のイニシアチブを握り、予算案・法案・政策は自民党の文教部会、文教制度調査会、政調審議会での審議を経て、最終的に総務会で正式決定されるという「慣行」が55年体制下で形成・維持されてきたとされる。そして、この「与党審査制」という非公式的制度的存在から、教育政策は官僚と政権与党との共同作業によって立案されると解される一方で、政策決定がある種閉鎖的空間でなされることをもって、教育改革の帰結は「現状維持」となることが多く、その態様は「Immobilism」(イモビリズム)とも称されてきた。

他方、1990年代後半以降の国会・内閣・選挙・行財政制度の一連の改革は、政党の集権化や党執行部の権限強化、省庁再編による内閣総理大臣や内閣府の機能強化、行政府の集権化等を招来し、小泉政権下の構造改革は、既存制度それ自体の再編を企図しながら、当該政策分野のガバナンスのあり方を再吟味していくことを改革課題の中心に据えていた。特に内閣府に設置された制度(経済財政諮問会議や規制改革関連会議など)の影響力は大きく、省庁間調整を前提とする改革手法(教育特区など)が大部分を占める構造改革型の教育政策過程は、文科省単独の自律的な政策決定を一層困難なものとしていった。

(2) これに対し、政権交代は、教育政策の過程や内容にいかなるインパクトを与え得るのだろうか。「政治主導」の政策決定を掲げた民主党政権下では、自民党政権時に重要な役割を担った与党審査制や事務次官等会議を廃止し、「政務三役」(大臣、副大臣、政務官)での政策決定を徹底することを強調し

てきた。民主党の教育政策に関する先行研究はこれまでも存在していたが、先行研究では政策過程と政策内容との関係において教育政策の変容を具体的に論じた研究はない。そこで本研究では、政権交代に伴う教育政策過程・内容の変容を実証的に分析することを目的とする。

2. 研究の目的

本研究の目的は、政権交代に伴い、教育分野の政策過程・政策内容がどのように変容したのかを分析することにある。具体的には、政策形成の一役を担う文科省で担当局が異なる複数の政策過程を分析した。

3. 研究の方法

本研究では、政権交代に伴う教育政策過程・内容の変容を分析対象としながら、以下の3つの柱に基づく研究を行った。

(1) 理論分析

「政治主導」「首相主導」「官邸主導」「内閣主導」等の用語がメディアを賑わせて久しく「プラスチック・ワード」化しているのに対して、本研究では、政策過程における執政中枢部の主導性の態様として「政治主導」を把握し、アクターの資源交換に着目するコア・エグゼクティブ(core-executive、中核的執政)論を援用した分析を行った。「コア・エグゼクティブ」とは、中央政府の政策を調整すると同時に、政府機構の異なる部門間対立の最終的な仲裁者として機能する全ての組織や手続きを指す。コア・エグゼクティブは、文脈に応じてその重心が変容・移行する(分権化・集権化、凝集化・拡散化、統合化・分散化など)。従って、政権ごとにコアの範囲・構成アクター・ルール・ネットワークの態様も異なることを前提とした分析を行った。

(2) 実証分析

本研究では、課題設定・政策形成・政策決定のメカニズムを政策科学的に分析する「政策過程論」の分析視角に示唆を得ながら、複数の教育政策案の政策過程と政策内容を分析し、今後の論点を析出した。定性的方法に基づく研究的知見を蓄積することにより、先行研究の課題（政府・文部省の政策方針や審議会答申の事後・羅列的紹介に留まる点、ケーススタディに終始し一般化・理論化志向に乏しい点など）を克服し、政策過程の要因・構造を析出していく視座を提供した。

(3) 「口述記録」(オーラル・データ)の体系的整理とアーカイブ化

戦後教育政策の政策過程に関与した各種アクター（行政アクター、教育団体、マスメディア）に対するヒアリング調査を継続的に実施し、「オーラル・ヒストリー」として再構成した。

本研究が依拠する「オーラル・ヒストリー」とは、不可視である当事者の「記憶」を可視化された「記録」へと変換し、歴史的文脈に位置付けていく研究方法である。文部(科学)省の組織編成と行政運営等の実態は他省庁に比べて不明確な点が多く、政策形成の実相を解明する実証的な政策研究の必要性が指摘されてきた。「政権交代」前後を分析対象とする本研究においては資料データの蓄積も乏しいことから、本研究ではヒアリング・データを生成・蓄積し、今後の研究の基礎的資料としてオーラル・データをアーカイブしていくことも同時並行的に行った。

4. 研究成果

(1) 理論分析

第1に、小泉政権の改革基調は「官邸主導」、民主党政権のそれは「政策決定の内閣一元化」であった。小泉政権の経済財政諮問会議、鳩山政権の国家戦略局や行政刷新会議は、執

政部の主導性を発揮させる装置として位置づけられていたものであり、旧来の政府・与党二元体制は、意思決定の迅速性・体系性の点で課題を有するとの認識が存在していた。このことは、両党ともに政治主導型改革を志向するという目的論は同じであり、いかなる制度を通じて政策決定のあり方を規定すべきかという手段論のレベルで多様な選択肢が存在し得ることを示唆している。すなわち、政治主導をめぐる議論は、「官僚支配から政治家主導へ」というレベルに留まるべきではなく、所管官庁との関係性を踏まえつつ、政府（内閣）と政権与党が一体となって首相が主導する政策決定のあり方をどのように構想していくべきかという観点から理解する必要があることを指摘した。

第2に、従来の政策決定方法を理解するために55年体制の政策過程の特徴を論じ、教育下位政府の存在とコア・エグゼクティブの「分権化」を指摘した。

第3に、90年代以降の制度改革により確立された「2001年体制」が政治主導体制の基盤を構築したことにより教育分野に与えた影響を概括し、政策決定から実質的に排除された文科省に対して先導的試行を半強制的に迫るなど、個別政策の論理に基づいた政策決定を許容しない構造を作り上げ、コア・エグゼクティブの「集権化」を象徴することとなった点を指摘した。

第4に、日本で初の「民意」に基づく政権交代を経て誕生した民主党政権が志向したガバナンスの形態（政策決定の内閣一元化）と教育改革の帰結を論じ、コア・エグゼクティブの局限化・拡散化を指摘した。

民主党政権は「新しい公共」によって「支え合いと活気ある社会」の実現を謳っていたが、教育政策決定におけるコア・エグゼクティブの構造は当初志向された凝集化どころか、局限化・拡散化する結果となったこと、民主党政権といっても、政権運営の方法は3

政権（鳩山政権、菅政権、野田政権）で相当程度異なっていることを指摘した。

第5に、第二次安倍政権下の教育再生をめぐる改革動向を論じ、コア・エグゼクティブの統合化を指摘した。自民党政権は、教育再生を経済再生と並ぶ日本再生の要として位置づけているが、その改革基調は、戦後形成された教育制度のみならず、その制度を支える制度原理それ自体の再編を企図している点にあること、第二次安倍政権の教育改革案は、政治アクター・行政アクターの協働体制の下で立案されていることなどを指摘した。また、アジェンダ設定の機能を果たす総裁直属の教育再生実行本部、教育再生実行本部の正統性の付与を行う首相直属の教育再生実行会議、政治領域における政策案の正当性を専門的議論を通じて検討する文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会に関する論点を提示した。

（2）実証分析

第1に、いじめ対策の政策過程を政策段階ごとに区分し、登場するアクター、活用されたアリーナと政策手段、顕在化・潜在化した論点を論じた。その1に、課題設定段階では、第一次安倍政権下の政策対応、文科省における政策対応、民主党政権下の政策対応を論じた。その2に、政策形成段階では、政党による政策競争、第二次安倍政権下の政策対応、諸外国の政策対応を論じた。その3に、政策決定段階では、法案作成過程及び法案審議過程の論点を概観した。その4に、政策実施段階では、中央政府レベル及び地方政府レベルでの議論を概括した。その5に、政策過程の特質として、90年代以降のいじめ対策は、学校現場の主体性に期待し「通知」を通じた指導・助言が行われてきたのに対して、相次ぐいじめ自殺事件やいじめ実態把握のための緊急調査結果を受けて、行政アクターは、機構改革、他省庁（主に警察庁）との連携、

外部リソースの活用など、中央地方関係ないし省庁間関係の見直しを行ったこと、他方で、「通知」主義の限界を感じていた政治アクターは、総選挙前から立法化の検討を行い、「法律」を通じた政策誘導により「組織」的にいじめ対策を行うことを義務づける措置を講じたこと、当該政策過程は、今後、「通知」という政策手段が講じられなくなることを意味しているのではなく、中央政府レベルにおける教育現場に対するガバナンスの形態・方法、そして学校レベルにおけるガバナンスの形態・方法が再構築されたことを指摘した。

第2に、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正を通じて行われた教育委員会制度改革に対する分析を行った。その1に、改革論議の引き金となったいじめ自殺への教委の姿勢に対する批判は、当該自治体の行政運営だけでなく、教育委員会制度にも向けられ、改革論議が国レベルで本格化したこと、その2に、当初、公選首長と教育委員会の関係、教育長と教育委員（長）の関係、教育委員会事務局の改革（前例踏襲主義・指導主事依存体質への批判）等の課題が設定されたが、は後景に退き、に関わる教育行政の「責任の明確化」と「政治的中立性の確保」へと論点が収斂したこと、その3に、法改正の趣旨は、教育の政治的中立性の確保、教育の継続性・安定性の確保、地方教育行政における責任体制の明確化、迅速な危機管理体制の構築、公選首長との連携強化、地方に対する国の関与の見直しと大別できること、その4に、今次の改革では戦後改革で重視された制度原理（政治的中立性、継続性・安定性、専門性と民主性の確保）が再編対象となったが、今次の法改正をもって改革が完了したと解するのは早計であること、その5に、当面の運用課題として、教委における教育長の専断防止の方法、総合教育会議における執行機関同士の意思決定の方

法等の在り方が挙げられるか、首長・教育委員会の意思疎通の円滑化や相互連携、民意を反映した教育行政の推進に寄与し、教育行政の質（子どもの最善の利益の尊重と教育現場への支援体制の強化）を保証することになるか、委の一挙手一投足が問われていることを指摘した。

上記の他、学校制度の多様化の事例（小中一貫教育、中高一貫教育）、公教育の民営化の事例（公設民営型学校）、教育多忙化解消策としての「チーム学校」論に関する論点を提示した。

（３）「口述記録」（オーラル・データ）の体系的整理とアーカイブ化

戦後教育政策の政策過程に関与した各種アクターとして、行政アクター、教育団体、マスメディア関係者に対するヒアリング調査を継続的に実施し、「オーラル・ヒストリー」として再構成した。

第１に、行政アクターとして、文部（科学）省関係者に対するヒアリングを実施した。具体的には下記のアクター（肩書きは当時）に対するヒアリングを実施した。

- ・文部科学省生涯学習政策局政策課・専門調査官（併）課長補佐
- ・文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課校務改善専門官
- ・文部科学省初等中等教育局参事官付専門職
- ・大臣官房文教施設企画部施設助成課法規係長
- ・文部科学省高等教育局私学部参事官付視学官
- ・東京学芸大学事務局参事役
- ・文部科学省生涯学習政策局社会教育課長

当該アクターに対するヒアリングでは、教育基本法の改正、教育振興基本計画の策定、地方分権改革、規制改革、構造改革、学校設

置主体の多様化、学校運営協議会、コミュニティ・スクール、小・中連携、小・中一貫教育、産学連携、許認可行政、生涯学習、国立大学の法人化と統合、学習指導要領、職業能力開発、学校評価制度、キャリア教育、新しい公共、熟議、震災復興など、今次の教育制度に大きなインパクトを与えた政策内容に対するテーマ・オーラルを実施した。ヒアリングの中で登場するアクター（内閣府、大蔵省・財務省、労働省・厚生労働省、経済産業省、総務庁・総務省、金融庁、民間議員、文教族など）、活用されたアリーナ（中央教育審議会、規制改革委員会、総合規制改革会議、構造改革特区推進室、教育改革国民会議、教育再生会議、教育再生懇談会など）も、現代教育政策の輪郭を描く象徴的なものとなっている。

第２に、教育団体アクターとして、私学団体関係者（日本私立大学協会事務局長）に対するヒアリングを実施した。当該アクターに対するヒアリングでは、私学団体の役割と機能（私大協会の活動、戦後私学の状況）の他、私学団体の課題として、高等教育の量的拡充と高度化、イコールフットィングとフェアフットィング、学校設置主体の多様化、バウチャー制度、教育基本法の改正、私学助成の合憲性、教育と政治、文部科学省、政権交代に関するテーマ・オーラルを実施した。

第３に、マスメディア関係者として、元日本経済新聞社、元時事通信社の記者に対するヒアリングを実施した。当該アクターに対するヒアリングでは、戦後の文教政策のトレンド、高度経済成長期の私学、私学政策（臨時私立学校振興方策調査会、日本私学振興財団法、私立学校振興助成法、私学団体）、文教族と日教組の関係、文部省と文教族の関係に関するテーマ・オーラルを実施した。

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 13 件)

荒井英治郎、「最新の教育動向」、『別冊教職研修 学校管理職合格セミナー』、査読無し、2015 年 6 月号、教育開発研究所、2015 年 6 月号、50-51 頁

荒井英治郎、「政治主導型教育改革の正統性・正当性—コア・エグゼクティブの態様変化」、『学校教育研究』査読無し、第 29 号、日本学校教育学会、2014 年 8 月、70-86 頁

荒井英治郎、「外国研究者による日本の教育政策研究—政策史から政策論へ」、『日本教育政策学会年報』査読無し、第 21 号、2014 年 7 月、199-205 頁

荒井英治郎、「「いじめ対策の政策過程—「通知」を通じた指導・助言から「法律」を通じたガバナンスへ」、『日本教育政策学会年報』査読無し、第 21 号、2014 年 7 月、65-94 頁

荒井英治郎、「「教育委員会」制度改革はどう議論されてきたか」、『教職研修』、査読無し、2014 年 7 月号、19 頁

荒井英治郎、「地方教育行政法の改正ポイント」、『教職研修』、査読無し、2014 年 7 月号、18 頁

荒井英治郎、「教育政策決定プロセス」、『教職研修』、査読無し、2013 年 10 月号、92-93 頁

荒井英治郎、「教育立法の政策科学的分析—立法過程の質的改善と民主的正当性の確保に向けて」、『日本教育政策学会の 20 年 1993-2013』編集委員会編『日本教育政策学会の 20 年』、査読無し、日本教育政策学会、2013 年 7 月、31-34 頁

荒井英治郎、「『いじめ防止対策基本法案』の背景と論点を探る」、『教職研修』、査読無し、2013 年 5 月号、74-77 頁

荒井英治郎、「2012 年の教育改革案・調査報告等」、『教育学研究』、査読無し、第 80 巻第 1 号、2013 年 3 月、52-68 頁

荒井英治郎、「私が注目する教育関連公約」、『教職研修』、査読無し、2013 年 2 月号、25 頁

荒井英治郎、「制度原理に関する研究動向」、『教育制度学研究』、査読無し、第 19 号、2012 年 11 月、272-279 頁

荒井英治郎、「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』、査読無し、第 173 号、2012 年、5-6 頁

〔図書〕(計 8 件)

荒井英治郎、「私立学校に関する法律概説」、荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編、『新基本法コンメンタール 教育関係法 (別冊法学セミナーno.237)』、日本評論社、2015 年 9 月、461-467 頁、総ページ 473 頁

荒井英治郎、「第 8 条 (私立学校)」、荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編、『新基本法コンメンタール 教育関係法 (別冊法学セミナーno.237)』、日本評論社、2015 年 9 月、35-39 頁、総ページ 473 頁

荒井英治郎、「学校制度と法」、伊藤良高・大津尚志・永野典詞・荒井英治郎編、『教育と法のフロンティア』、晃洋書房、2015 年 4 月、37-47 頁、総ページ 128 頁

荒井英治郎編、『教育政策オーラル・ヒストリー—教育改革と教育団体・マスメディア』、信州大学全学教育機構教職教育部、2014 年 3 月、総ページ 38 頁。

荒井英治郎編、『教育政策オーラル・ヒストリー—教育改革と文部科学省』、信州大学全学教育機構教職教育部、2014 年 3 月、総ページ 148 頁。

荒井英治郎、「貧困 (格差と生徒指導) の問題を抱える子の指導」、伊藤良高・大津尚志・中谷彪・永野典詞編、『新版 生徒指導のフロンティア』、査読無し、晃洋書房、2013 年 4 月、84-85 頁、総ページ 167 頁

荒井英治郎、「生徒指導と家庭・地域社会」、伊藤良高・大津尚志・中谷彪・永野典詞編、『新版 生徒指導のフロンティア』、査読無し、晃洋書房、2013 年 4 月、58-60 頁、総ページ 167 頁

荒井英治郎、「教育政策の動向と課題」、伊藤良高・中谷彪編、『教育と教師のフロンティア』、晃洋書房、2013 年 4 月、42-50 頁、総ページ 146 頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荒井 英治郎 (ARAI, Eijiro)

信州大学・学術研究院総合人間科学系・准教授

研究者番号：60548006

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし