

本書は、学部専門レベルを念頭においた教育政策・行政の教科書である。現在、教育政策・行政に関する教科書は多くあるが、そのほぼすべてが教職課程の履修者などの初学者を対象とした入門書であり、それを超えた水準の教科書は、日本語では実はほとんどない。本書は初学者にも理解しやすいように記述しているが、学部入門・一般向けレベルだけでなく、初級から中級レベルあたり（学部専門レベルから大学院入門レベルくらい）までの内容を取り上げている。

類書との具体的な違いとしては序章にも述べているが、1つは個別的教育政策領域や組織に着目する「トピック型」ではなく、教育政策・行政における選択肢や対立軸を各章の柱に据えていることである。「地方教育行政」「教育課程」といったトピックごとではなく、「自由と規制」「集権と分権」といった政策の選択肢や対立軸を意識することで、教育政策・行政における重要な理論や概念をより深く考え、理解できるようにすることをめざしている。もう1つは、入門書は制度や政策動向の解説にとどまりがちであるが、本書はそれだけでなく、政策の方向性の違いがどのような帰結の違いを生み出すのかなどについて、関連する実証研究をなるべく多く紹介するよう努めた。

本書は第1部、第2部それぞれ6章、合計12章（そのほかに序章と終章）で構成している。第1部は「価値の選択」、第2部は「価値の実現」と題している。第1部では教育において望ましい価値・帰結とは何か、それをどう効率的に実現するのか、第2部では追求すべき価値やその実現のための政策を誰がどのように決めるのか、という理論的な問いを置いたうえで、さまざまな教育政策・行政の選択肢や対立軸を取り上げている。いずれも教育行政学という分野がこれまで扱ってきた内容である。第1部は教育財政や教員政策を中心に、教育行政学に加え経済学に近い内容も含んでいる。第2部は教育行政・政治を中心に、政治学に近い内容にも言及している。なお、研究・学習をより進めたい方のために巻末に読書案内を設け、本書全体や各章についての基本的事項または発展的な内容を扱った日本語の著書を紹介しているので、そちらも参照してほしい。

テキストとしての本書の使い方にはさまざまな工夫がありうるが、一方通行の講義形式だけでなく、講義・演習を問わず、ディスカッション、レポート課題などを交えた双方向的な授業にも活用できると考えている。筆者自身が学部 of 概論講義で本書の草稿を用いた際には、前半は関連する制度・政策の基礎知識を説明したあと、後半は理論や概念に重心をおいて解説を行った。演習では本書の内容理解を中心に進めることもありうるし、例えば本書で取り上げた政策の選択肢や対立軸に関して、授業担当教員や受講生が具体的な仕組みや事例を取り上げて検討するといった進め方も考えられる。なお、本書に関して追加の情報や教材などがある場合には、有斐閣のウェブサイトにてサポートを行う予定である（次頁の下部に案内がある）。

今回のプロジェクトは、2016年の秋に筆者の一人である村上が、有斐閣編集部の岡山義信氏から教科書執筆のお話をいただいたことから始まった。その後、村上と橋野で構成を考え、2017年から2018年前半にかけて草稿を執筆し、9割方完成していたのであるが、その後、諸般の事情で村上が作業を進めることがしばらくできなくなってしまったため、刊行が当初の予定から遅くなってしまった。ご迷惑をおかけした方々にはお詫び申し上げたい。この4年間の間に、橋野は北海道教育大学から東京大学に移籍し、村上の同僚となった。また村上是有児に取り組み始めるなど、お互いに環境が大きく変化した。完成直前の2020年春には新型コロナウイルスの感染拡大など、予期せざる事態も起こったが、刊行にこぎつけることができて安堵している。

本書の刊行に至る過程では周囲から多くのサポートを受けた。ここでは主に直接関わった方々に謝意を表したい。本書の草稿は荻原克男、川上泰彦、妹尾渉の各氏に読んでいただいたあと、直接お会いしてそれぞれ有益な助言を受けた。また、筆者らが勤務する東京大学大学院教育学研究科・教育学部では幾度か草稿を用いて授業を行い、受講生のみなさんから多くのフィードバックを得た。本書の記述に関しては、東京大学大学院教育学研究科教育学研究員の大島隆太郎氏、同研究科博士課程の中村恵佑氏に確認をお願いし、史実や法令などを中心に多くの修正や指摘をいただいた。また、筆者らが所属する講座の同僚である勝野正章先生には、常日頃から温かい支援をいただいている。いずれも本書をより良いものにするうえで大きな力となった。ここに記して感謝申し上げ

げたい。もちろん誤りなどの責任は筆者らに帰する。

有斐閣の岡山義信氏は、企画の当初からさまざまな面で適切な支援やアドバイスをくださった。この分野は教職課程向けの教科書であれば営業的には正直「手堅い」にもかかわらず、このような「冒険的」とも思われる企画を認めてくださった有斐閣と岡山氏には感謝するほかない。

筆者らはともに学部・大学院を通じて小川正人先生の指導を受けた。本書がこの分野の教科書としてオリジナルな面があるとすれば、筆者らが自由に研究することを小川先生が認めてくださったことが大きいだろう。本書で少しでも学恩に報いることができたのであればうれしく思う。

本書が教育政策・行政の研究の発展に資するとともに、読者のみなさんが教育政策・行政を深く理解する一助になることができれば幸いである。

2020年10月

村上 祐介・橋野 晶寛

ウェブサポートページのご案内

以下のウェブサイトにて、追加的な説明・情報など学習をサポートする資料を提供しております。



<http://www.yuhikaku.co.jp/books/detail/9784641150713>

村上 祐介 (むらかみ ゆうすけ)

序章, 第2部, 終章

現職：東京大学大学院教育学研究科准教授

略歴：1976年愛媛県生まれ。1999年東京大学教育学部卒業。2004年東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。博士（教育学）。日本学術振興会特別研究員、愛媛大学法文学部講師、准教授、日本女子大学人間社会学部准教授を経て、現職。2020年よりカリフォルニア大学バークレー校客員研究員。

研究分野：教育行政学

主な著作：

『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、2011年）

『教育委員会改革5つのポイント——「地方教育行政法」のどこが変わったのか』（編著、学事出版、2014年）

『新訂 教育行政と学校経営』（勝野正章との共編著、放送大学教育振興会、2020年）

橋野 晶寛 (はしの あきひろ)

序章, 第1部, 終章

現職：東京大学大学院教育学研究科准教授

略歴：1978年茨城県生まれ。2001年東京大学教育学部卒業。2007年東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。博士（教育学）。日本学術振興会特別研究員、北海道教育大学旭川校准教授を経て、現職。

研究分野：教育行政学

主な著作：

『現代の教育費をめぐる政治と政策』（大学教育出版、2016年）

『教育制度を支える教育行政』（青木栄一編著、分担執筆、ミネルヴァ書房、2019年）

『教員の職場適応と職能形成——教員縦断調査の分析とフィードバック』（川上泰彦編著、分担執筆、ジアース教育新社、近刊）

目次

はしがき	i
著者紹介	iv

CHAPTER 序

本書の考え方と理論的問い 1

- 1 本書の考え方 2
 III▶教育政策・行政の対立軸
- 2 本書の理論的問い 5
- 3 戦後の教育政策・行政のあらまし 7
 戦前の教育政策・行政 (7) 戦後改革 (7) 再改革 (逆
 コース改革) から 1970 年代 (8) 1980～90 年代 (10)
 2000 年代から現在まで (11)

第 部

価値の選択

CHAPTER 1

自由と規制 16

- 1 自由と規制の主体 17
- 2 教育の公共性 18
- 3 教育の目的と政府の役割 20
- 4 政府による規制・計画の具体的局面 24
 就学・進級——どれだけ・いつ学ぶのか (24) 学校系統
 ——どれだけ・何を学ぶのか (25) 教育内容——何を教

えるのか (28) 教育者の資格・免許——誰が教育するの
か (29) 設置・運営主体——誰が運営するのか (30)

- 5 自由と規制の限界 33
教育における自由の極限と限界 (33) 規制・計画の限界
(35)

Column ① 教育自由化論における問題意識の異同 36

CHAPTER
2

量的拡充と質的拡充 39

- 1 量的拡充としての教育機会の拡大と費用負担 40
後期中等教育の拡大 (40) 高等教育機会の拡大 (42)
- 2 質的拡充としての教育条件の整備 44
教育財政支出からみた日本の教育条件の水準 (44) 公立
義務教育の教員人件費 (46) その他の公立義務教育学校
経費 (47) 高校段階における条件整備 (49)
- 3 教育費政策における政策選択上の論点 49
教育財政支出の対象をめぐる政策選択 (50) 機関補助/
個人補助をめぐる政策選択 (52) 配分をめぐる政策選択
(53)

CHAPTER
3

投資としての教育と福祉としての教育 58

- 1 高等教育・就学前教育をめぐる費用負担の政治的争点化 59
- 2 教育費論議における投資のロジック 60
- 3 人的資本論 62
III 経済学的視点からみた教育投資水準選択と費用負担
機会費用 (62) 金銭の時間的価値 (63) 有望な投資で
あることは財政負担の根拠になるか (65)
- 4 教育費負担における政府の役割 66
政府の介入が正当化される理由 (66) 就学前教育におけ
る費用負担 (69)

5	教育費負担をめぐる政治	70
	教育聖業論 (70) 受益者の範囲 (71) 価値への干渉 (72) シルバー民主主義 (73)	

Column ② 「教育投資論」の起源としてのH. マン 74

CHAPTER 4

選抜と育成 77

1	教員の資質能力	78
	教員の「資質能力」とは具体的に何か (78) 資質能力をどう測るか (79) 制度・政策における原理的問題 (80)	
2	「入口」における選抜と「過程」における育成	81
	「入口」における選抜を通じた質の管理 (82) 「過程」における育成を通じた質の管理 (83) 選抜と育成の関係 (85)	
3	比較の中の質的水準向上策と制度的補完性	88
	日本と他国との比較 (88) 教職と他職との比較 (91)	
4	教員政策の建設的議論に向けて	93

CHAPTER 5

教育における自由と平等 95

1	自由	96
	III 消極的自由と積極的自由	
2	平等	97
	III 機会の平等と結果の平等	
	機会と結果の峻別 (97) 機会の平等は実現可能か (98)	
	何を分配するのか (98) 私たちは機会の平等をどの程度欲しているのか (100)	
3	自由と平等の関係	102
4	自由と平等の問題の文脈	103
	III 戦後日本の教育制度の展開の中で	

日本型教育制度の歴史的特質 (103) 1980年代以降における多様化・弾力化 (104) 子どもの貧困問題 (106)

5 自由と平等の実現における現代的課題 …………… 108

公立学校制度外における教育選択 (108) 教育政策の規範論に求められること (112)

Column 3 正しい「べき」論はありうるか? 113

CHAPTER 6

投入と成果 116

1 投入における機会均等と成果における機会均等 …………… 117

2 金の問題なのか? …………… 119

「コールマン報告」の知見 (119) 教育成果に対する家庭背景の影響 (120) 教育生産関数 (121)

3 組織・個人の寄与の評価 …………… 125

III 予測された成果に照らした評価

技術的効率性の測定と財源保障 (125) 付加価値モデルによる評価 (127)

4 資源配分とエビデンスをめぐる政治 …………… 131

Column 4 因果推論の方法 132

第 2 部

価値の実現

CHAPTER 7

事前統制と事後統制 138

1 教育の質を確保する手段 …………… 139

教育の外部性と質確保 (139) 事前統制の手段 (140) 事後統制の手段——規制緩和と成果主義 (142)

2 教育行政における「新公共管理」の進展 …………… 146

「新公共管理」とは (146) 日本における NPM の教育へ

の導入 (147)

3 「新公共管理」による影響 148

Column 5 教育学者はなぜ EBPM を嫌うのか? 151

CHAPTER 8

権力の集中と分散 154

1 国の教育政策過程 155

文部科学省 (155) 首相・官邸, 他省庁など (156)
国会議員 (157) 中央教育審議会 (158) その他のアク
ター (159) 教育政策形成過程 (159)

2 統治制度 162

Column 6 国の教育行政制度改革 166

3 集中・分散の違いがもたらす帰結 166

CHAPTER 9

集権と分権 170

1 日本の教育における集権と分権 171

戦後改革と再改革——「逆コース」(171) 地方分権化の
進展とその後 (173)

2 日本の教育は集権的か? 177

教育行政の集権性 (177) 中央-地方関係のモデル (179)
地方分権改革後の評価 (179)

3 国と自治体との関係の違いがもたらす帰結 180

国-自治体間関係の諸要素 (180) 教育行政における国-
自治体間関係とその帰結 (181)

Column 7 教育政策・行政における新型コロナウイルス対策と政治主導 183

分権・分離化による影響 (184)

CHAPTER 10

統合と分立

187

- 1 教育行政制度の統合と分立 …………… 188
首長と教育委員会の権限 (188) 統合と分立の概念 (190)
- 2 教育委員会制度 …………… 192
III▶教育行政システムの統合-分立の変遷
教育委員会制度の理念と意義 (192) 教育委員会制度をめぐる議論 (194) 教育委員会制度と統合-分立 (198)
- 3 統合・分立の違いがもたらす帰結 …………… 200

CHAPTER 11

民主性と専門性

204

- 1 民主性と専門性をどう両立させるか …………… 205
- 2 教育内容の決定をめぐる民主性と専門性 …………… 207
教育内容は誰が決めるべきか——教育権論争 (207) 教科書採択における民主性と専門性 (209)
- 3 教育政策における民主性と専門性 …………… 212
民主性と専門性のトレードオフ (二律背反) (212) 民主性と専門性をめぐる3つの考え方 (213) 民主性と専門性の関係の歴史の変遷 (215) 本人-代理人論からみた教育政策の民主性と専門性 (216)
- 4 民主性と専門性をめぐる論点 …………… 218

CHAPTER 12

個別行政と総合行政

221

- 1 行政部門における縦割りと横割り …………… 222
- 2 教育政策と他分野との連携 …………… 223
自治体における教育行政と他分野との連携 (223) 国における教育行政と他分野との連携 (226)

- ③ 行政の総合化と教育行政 …………… 229
 行政の総合化が進んだ背景 (229) 自治体における行政の
 総合化と教育行政 (230) 国における行政の総合化と教育
 行政 (234)
- ④ 教育政策の総合化／専門化の違いがもたらす影響 …… 236

Column ⑧ 教育政策・行政の政治学的分析 237

CHAPTER 終

今後の学習のための視座 241

- ① 専門知とは何か …………… 242
- ② 「何がわかっていないのか」をみる視点 …………… 243
 内的妥当性 (243) 外的妥当性 (245)
- ③ 今後の教育政策・行政の課題 …………… 247
 少子高齢化 (247) 産業構造の変容 (249) 財政的制約
 (251)
- ④ 今後の学習に向けて …………… 251

- 読書案内 …………… 255
- 事項索引 …………… 263
- 人名索引 …………… 270

本書の考え方と理論的問い

INTRODUCTION

ここでは本論に入る前の序論として、本書の考え方と理論的な関心をあらかじめ述べておきたい。本書は通常の教育行政学の教科書とは異なる構成をとっている。その理由と本書全体を貫く視点について最初に述べておくほうが、読者が内容を理解しやすくなると思うためである。

序章では以下の3点について述べる。第1に、類書と比して本書はどのような特徴を有する教科書であるかを述べる。1つの学問分野を一冊の教科書ですべて網羅することは通常困難であるが、その中で本書は他の教育政策・行政の教科書と何が異なるのかを説明する。第2に、本書を貫く理論的な「問い」をあらかじめ提示する。単に教育に関する法制度や政策を解説するだけでなく、教育政策・行政に関する理念・価値や考え方としてどのような類型や対立軸があるのかを理解することが本書のねらいであることを述べる。第3に、個別の章に入る前に、戦後（第2次世界大戦後）の教育政策・行政の流れを通史的におさえておく。通常の教科書であれば個別の教育政策ごとにその歴史的経緯を述べる、あるいは教育政策・行政の流れを概説する章を置くことが多いが、本書は構成上、各章で時系列的な流れを追うことは一部を除いて行っていない。そのため、各章の記述の前に、全体として教育政策・行政はどのように展開していったのかを、本章の後半で簡単に概観する。

1 本書の考え方

III 教育政策・行政の対立軸

筆者たちが学部学生として教育行政学を学んだ1990年代までは、この分野の教科書は非常に限られていた。一方で、近年では教職課程での使用を想定した教科書を含めると非常に多くの(100冊以上はあるだろう)教科書が出版されている。筆者たちが見る限り、それらの教科書は個別の組織や教育政策の領域ごとに章立てを行っていることがほとんどである。例えば「国の教育行政組織」「自治体の教育行政組織」「学校経営」「教員制度・政策」「教育財政」「教育課程行政」といった章の構成が典型である。また、多くの人数で各章を分担する 경우가多く、単著や少人数での共著は少ない。近年は政治主導の教育改革が進んだことで制度が頻繁に変わっているため、最新の情報を盛り込んだ教科書が必要であることや、教科書で扱う教育政策・行政の範囲が多岐にわたることがそれらの背景にあると思われる。

こうした構成の教科書は教育に関する制度・政策の解説や最近の改革動向を網羅的に整理するうえでは有用であるが、一方で理論や概念に関する関心が弱くなることは否めない。かつては教育行政学の理論・概念の考察や類型化を試みた教科書的な文献はいくつか著されたが(宗像 1969; 市川 1975; 黒崎 1999 など)、最近はそうしたものは少なくなっている。

こうした教育政策・行政に関する教科書の現状をふまえたうえで、筆者たちが考える本書の特徴として次の3点を挙げておきたい。

第1に、個別の教育政策領域や組織に着目した「トピック型」の教科書ではなく、理論的な概念や政策選択の対立軸を章構成のベースにしていることである。「トピック型」の教科書は初学者にも比較的わかりやすく、授業担当者の側も教えやすいというメリットはあるが、教育政策・行政の考え方として何が重要なのか、教育政策・行政においてどのような価値や規範的な考え方があるのか、といった点について理解を深めることが難しい。言い換えれば、これまでの教科書は個別の仕組みやその論点・課題はよく理解できるが、全体として教育政策・行政の何がみえるようになるのかが不明確になりがちである。

本書は、個別の制度・政策に関する説明も多く入れているが、教育政策・行政において何が対立軸になるのか、どのような理論や概念が重要なのかを説明することを通じて、教育政策・行政を理解する複眼的な視点を獲得することを重視している。簡単にいえば、知識よりも考え方を伝えることに重点を置く。

上記の点は、近年、教育政策・行政でその必要性が主張される「エビデンス(証拠)に基づく政策立案」(Evidence Based Policy Making: EBPM)に対しても示唆を有すると筆者たちは考える。本書で述べるように教育政策・行政は対立する価値観や考え方が複数存在することは少なくない。極端な話、まったく同じ調査に基づくエビデンスでも、対立する立場のどちらを支持するかによってエビデンスの用いられ方が異なる場合もある。仮にかなり妥当性が高いと思われるエビデンスがあったとしても、それで自動的に最適な政策が決まるわけではなく、エビデンスが自らの立場にとって有利なように使われる可能性があることは否めない。

筆者たちは教育学の中ではデータを用いた研究(実証研究)を重視するタイプの研究者であり、一概にエビデンスによる政策形成を否定しているわけではない。政策の性質によっては、エビデンスによってとるべき政策がほぼ1つに決まる場合もあるだろう。むしろ、エビデンスに基づく政策形成を全面的に拒否する、あるいは感情的に反発する一部の主張には同意しない。しかし一方で民主主義社会の下では、結局は市民や政府がどのような価値に基づいて政策選択を行うかが決定的に重要である(第7章のcolumn⑤を参照)。エビデンスはその際の補助的な情報として重要であるが、本文でも述べられるように、最適な政策が自動的に決まる「魔法の杖」ではない(そのような主張には、何らかの意図があると考えるのがむしろ自然である)。教育に限らずそうであるが、政策選択は結局いかなる価値や規範を選択するかの問題であるというのが本書の基本的立場である。本書では、概念や理論の対立軸を章のタイトルとすることで、教育政策・行政において、例えばどのような価値や規範の選択や対立があるのかを示す。

第2に、従来の教科書では法制度や政策の説明・解説が記述の多くを占めているが、それに対して本書では、制度の違いや特定の政策選択がもたらす帰結に関して、実証的な研究の知見をできるだけ参照するよう努めた。この点は類

書にはない特徴である。また、本書は教育政策・行政を扱っているが、教育学を基盤としつつも、政治学・経済学・社会学などの社会科学諸領域の理論や実証的な知見もなるべく広く紹介している。テーマや政策によっては教育学よりもむしろ他の社会科学諸領域で実証研究が進んでいる場合があると同時に、教育学以外の学問分野の知見をみることでより理解が深まる面もあると考えたからである。そのことによって、教育学の固有性とは何か、他の学問分野に比べてその考え方や分析にどのような特徴があるのか、といった点を考える材料にもなるかもしれない。併せて、実証研究の方法論についても本書でその概要を紹介している。

もっとも本書は教科書であるので、研究での知見だけでなく、個別の制度の説明や近年の改革の動向などもできるだけ取り上げている。また、そうした事実の具体的説明をなるべく章の前半に入れることで、章の後半での抽象的な説明や理論的な視角が理解しやすくなるように努めた。ただし具体的な制度・政策の説明を網羅できていないわけではないので、読者の関心分野によって他の教科書も参照してほしい。

第3に、規範的な議論や理想的な教育を考えるだけではなく、現実の資源や条件の制約もふまえながら議論を進める。教育学は伝統的に子どもの学ぶ権利の保障を教育の重要な役割と位置づけ、権利論を重視してきた。そのこと自体は至極当然ではあるが、そのために資源の制約を考えずに教育に対して無限に資源（人・モノ・金・情報・時間・関心）を投入することを求めがちな傾向がある。また、教育は他の分野とは異なる特殊な営みであることを暗黙または明示的な前提として、教育を聖域とみなすべきとの考え方もあるように思われる（「教育租界論」などと呼ばれることもある）。一方で、筆者たちは教育学者ではあるが、それはあくまで1つの考え方、価値観として捉える。社会には教育以外にも重要な政策領域が多くあり、それらを教育よりも優先すべき、あるいは少子高齢化と財源不足が続く状況では教育費の抑制はやむを得ない、との主張ももちろんある。本書ではさまざまな考え方があることもふまえながら、現実的な制約の中でどのような価値選択や政策手段がありうるかを論じる。

上記のような特徴を打ち出しながら統一的に本書を構成するために、この分野としては比較的珍しいが、本書は2名の著者で執筆している。最初の草稿は

第1部を橋野，第2部を村上が執筆したが，その都度お互いに内容を検討し，最終的な調整は村上が行った。

② 本書の理論的問い

本書全体を貫く問題関心は，具体的には次の3つの問いに集約される。

第1に，教育において望ましい価値や帰結は何か，という規範的な問いである。個別の政策では，例えば公立学校の選択制を行うことが望ましいか否かなど，望ましい政策とは何かについての議論がこれまでも多く行われている。ただ本書では個別具体的な政策に関してというよりも，教育政策・行政全体の方向性を規定する価値や政策の帰結を念頭に置いている。例えば自由と平等をどう両立させるか（あるいはどちらかを優先するか），民主性と専門性のバランスはいかにあるべきか，それらの方向性の違いはいかなる帰結の差異をもたらすのかといった問いである。制度や政策を選択する際には，自ずとどのような理念や価値に基づいて選択を行うかが問題となる。次の第1章以降では，教育政策・行政ではどのような理念や価値が重要なのか，また望ましい帰結として何が想定されうるのかを考えていく。

第2に，望ましい帰結や価値があるとして，それをどのように効率的に実現するのか，という問いである。仮に望ましい価値や帰結については幅広い合意が得られたとしても，それを実現するための手段はいくつか考えられる。例えば大学へのアクセスを誰にでも保障するべきであると合意が得られたとして，その財源を増税で賄うのか，授業料を引き上げたうえでそれを原資として低所得層への奨学金を拡大するのかなど，選択肢はさまざま考えられる。また，実際の政策では多くの制約があり，その中でより最適な政策選択とは何か問われる。例えば少人数学級を行うことに合意が得られたとしても，そのために追加で必要になる教員を確保できるかはその時々の条件——その地域での教員養成の状況，民間企業の就職状況（景気が良いと人材が民間企業に流れるため），教員への就職は人気があるかなど——による。少人数学級を行うとしても，十分な量と質を有する教員を確保できないのであれば，その中で何が最適な選択か

は異なってくる。場合によっては、一部の学年のみ少人数学級にする、小学校であれば学級規模は変わらずに専科の教員（理科・英語など）を増やすなどの選択がより望ましいことも考えられる。ある制約条件の中で、望ましい価値や帰結をいかに効率的に実現するかは、限りある資源を有効活用する観点からも重要な問いである。

第3に、望ましい価値・帰結やそれを実現するための政策はそもそも誰がどのように決めるのかである。望ましい価値や帰結は、エビデンスによって概ね1つに決まる場合もありうるかもしれないが、多くの場合は最終的にそのときの有権者（または広く子どもを含む市民全体）の選択に帰する。ただし実際には、有権者が直接集まって決めること（直接民主主義）は難しいため、誰かに決定を委ねるのが現実である。通常、それは選挙で選ばれた政治家の役割であるが、教育政策の場合は党派的な教育を行うことや時の政権にとって都合の良いことだけ教えるのは民主主義社会の発展・維持にとって弊害が大きい。そのため、政治から一定の距離を置いた一般市民が政策決定を行うべきとの考え方や、教育の内容に関しては真理を体現する存在である教師の裁量で決めることが望ましい、といった考え方がある。一方で最近では選挙で選ばれた政治家が教育内容も含めて直接決めるべき、との主張も一部にみられる。一言でいえば、本書では教育は誰が統治するのか、という問いを扱う。

以上の3つの問いをあらためてまとめると、①教育において望ましい価値や帰結は何か、②望ましい帰結や価値があるとして、一定の制約の中でそれをどのように効率的に実現するのか、③望ましい価値・帰結やそれを実現するための政策は誰がどのように決めるのか、が本書全体の理論的問いである。①と②は主に第1部、③は主に第2部で取り上げることになる。

これらの問いは、教育行政学だけでなく、行政学の問題関心とも重なる部分がある。行政学は、誰が統治するのか（Who governs?）、どのように統治するのか（How governed?）、それらの差異がどのような帰結の違いをもたらすのか、といった問いを扱うとされる（村松 2001）。制度・管理・政策という用語でその問題意識を表すこともある（西尾 2001）。本書での問いも、Who governs?（誰が決めるのか）、How governed?（どう実現するのか）、それらがもたらす帰結（何が望ましい価値・帰結なのか）を扱っているといえる。本書を通読する際には、

以上の理論的問いを意識しながら読み進めると、何を問題にしているのかが理解しやすくなると思われる。

3 戦後の教育政策・行政のあらまし

本文に入る前に、第2次世界大戦後の日本の教育政策・行政のあらましを簡単に述べることで、通史的な流れをおさえておきたい。なお、本節の記述に関連する本書の章を示している。当該の章ではこれ以外の話題も多く取り上げているが、本書の視点から通史をどのように捉えるかの例として関連する章を示した。

戦前の教育政策・行政

戦前の日本の義務教育は、小学校の6年間（1907〔明治40〕年以降、それ以前は4年間）であった。学制が発足した明治初期は私費負担が主であったが、その後、義務教育についてはその多くを市町村が負担することとなった。しかしその負担は重く、戦前期を通じて徐々に国による教育費負担が増加した。

戦前の日本では全体として現在と比べて中央集権的な行政が行われていた。教育行政もその例外ではなく、教育は国の事務として位置付けられ、内務省（現在の総務省）から出向した知事（現在の公選知事ではなく、国から任命された官選知事）の影響力が強かった。また、教育行政は内務行政の一部であり、教育行政の専門性・独立性はきわめて弱かった。いわば「統合」的な教育行政であった（第10章「統合と分立」）。

戦後改革

戦後、それまでの中央集権的な教育行政が軍国主義を招いたとの反省から、教育の民主化を意図した教育改革が行われた。戦前は小学校の6年間が義務教育で、その後は進学する学校が分岐する複線型の学校制度がとられていたが、教育の機会均等を図るべく、アメリカの制度にならって6-3-3-4制の単線型学校制度が採り入れられた。考え方としては、投資としての教育から福祉とし

での教育（第3章「投資としての教育と福祉としての教育」）を重視する方向に変化したともいえる。一方で、戦前の小・中・高校が母体になっていない新制中学校では施設・設備が整わず、量的な整備が大きな課題となった。また、教員養成は中等教育レベルの師範学校による養成から、高等教育レベルの大学での養成に移行するとともに、他学部でも教員免許が取得可能な開放制による教員養成制度になった（第4章「選抜と育成」）。

教育行政に関しては、地方分権、教育行政の一般行政からの独立、教育の民衆統制を進めるため、一般行政から独立した教育委員会制度が1948年に創設された。教育委員会はアメリカの制度を輸入した仕組みである。創設当初は、教育委員は首長とは別に選挙で選出され、教育委員会と教育行政の専門職である教育長との間で、民衆統制と専門的指導性のチェック・アンド・バランスによる教育行政がめざされた。

戦後教育改革は、それまでの集権・統合的な教育行政から分権・分立的な教育行政へと軸足を移した。アメリカのように学区が市町村から独立して徴税を行うまでには至らず、自治体内部の行政委員会として教育委員会が置かれるなど、教育委員会制度の輸入元のアメリカに比べると分立的な要素は弱かった。

再改革（逆コース改革）から1970年代

1951年調印のサンフランシスコ平和条約（翌52年発効）で日本が独立を回復すると、教育だけではなくさまざまな分野で戦後改革を見直す動きが強まった。教育政策・行政でも、分権・分立の要素を残しつつも、集権・統合的な要素を強める方向で再改革が行われた。

代表的な動きが、1956年の地教行法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）の制定である。公選制による教育委員会が首長による任命制に改められ、また国による関与が強められるなど、教育委員会制度は大きく変容した。制度創設直後に比べると集権・統合化が進められたが、教育委員会制度廃止の可能性もあった中で制度自体は存続するなど、分立的な仕組みは存続した。その後、制度の形骸化への批判や、公選制復活をめざす動きも一部にみられたが、90年代までは任命制教育委員会制度は安定して運用された。

また、1953年に義務教育教職員の給与を国と都道府県が折半して負担する

仕組みが成立した（義務教育費国庫負担金制度）が、その人事権は市町村が有していた。しかし地教行法が制定された際に、人事権も都道府県に移された（県費負担教職員制度）。その後、58年には学級編製の標準（1クラスの人数の標準）を定める義務標準法（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）が制定され（61年には高校標準法が制定）、教育予算の大きな比重を占める教職員人件費の制度的な枠組みが固まった。

この時期は、教育課程に関する政策・行政でも変化がみられた。戦後直後の1947年に初めて定められた学習指導要領は「試案」であり、その採否は教育委員会や学校に委ねられていたが、58年の学習指導要領改訂からは、文部大臣の「告示」という形式をとることで法的拘束力を持つものと解されるようになった。すなわち、学習指導要領は国の教育課程の基準であり、各学校はこれを実施しなければならないことが明確化された。併せてこの年の改訂では、小・中学校で新たに道徳の時間が導入された。これは戦前の修身科と呼ばれる教科の復活であり、戦前回帰につながるとの危惧や反対が大きかった（なお道徳に関しては、小学校では2018年度（中学校では19年度）から特別の教科「道徳」として教科化され、検定教科書の使用や児童・生徒への評価が行われることになった）。このように、教育課程政策・行政でも、集権化の動きがみられた時期であった。

また、この頃は教育をめぐる政治的な紛争が目立つ時期でもあり、保守勢力対革新勢力という政治的対立の中で、教員の政治的中立の保持を定める教育二法が成立（1954年）するなど、教育あるいは教育行政の政治的中立性が強調された。

概して、この時期の改革は保守反動による戦前回帰への動きであるとして「逆コース」改革と批判されることが多い。一方で、この再改革を経て現在に至る教育制度の枠組みが安定したという見方もある。

再改革により教育行政制度がある程度安定した後の1960～70年代は、大学紛争などの出来事もあったが、政策的には、高度経済成長や若年世代の高学歴化が進み、量的な拡充とそれへの対応が大きな課題であった（第2章「量的拡充と質的拡充」）。特に高校・大学の進学率が上昇し、その受け皿を主に私立学校が担ったため、高校・大学では私立学校が大きな比重を占めることになった。1975年に私立学校振興助成法が成立し、私立学校への助成が法制化されたこ

とは、私学拡大の帰結であったといえる。

大学進学者の増加に伴い、その費用を誰が負担するかも課題となった。義務教育や高校では、福祉としての教育という側面が引き続き重視されたが、大学（高等教育）は社会ではなく個人（と家庭）がその費用を主に負担すべきであるという受益者負担の考え方が1970年代頃からとられるようになった。

1970年代には、明治初期と第2次世界大戦後に続く「第三の教育改革」を模索する動きが現れはじめる。1971年の中教審答申「**今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について**」は、幅広く教育制度全般の改革を打ち出し注目された。結果的にその多くは実現には至らなかったが、発達段階に応じた学校体系の開発や学校組織の階層化など、その後の教育政策・行政に引き継がれた提言もある。

1980～90年代

1980年代以降は、学校の量的な整備はほぼ整い、学校教育は量的拡充から質的拡充をめざす方向へシフトしていく。日本は奇跡ともいわれる経済成長を遂げ、欧米に追いつくという近代化の目標も、経済の側面に関しては1980年代にほぼ達成された。その中で、従来の学校の役割やその画一性・硬直性を問う動きが現れるようになり、1950年代半ば以降は比較的安定していた教育制度が再び揺らいでいくことになる。

この時期の教育改革に大きな影響を与えたのが、1984年に発足した**臨時教育審議会**である。中曽根康弘内閣は「戦後政治の総決算」を掲げ、教育についてもそれまでの中教審ではなく首相直属の臨時教育審議会（臨教審）を設置し、「戦後第三の教育改革」の実施をめざした。

臨教審では、中曽根首相のブレーンらが教育の自由化論を掲げる一方で、文部省や文教族などがそれに反対した。1985～87年に4度にわたり出された臨教審答申では、「個性重視の原則」「生涯学習体系への移行」「国際化・情報化など変化への対応」が理念として打ち出された。具体的な提言（6年制中等学校の創設など）の多くはすぐには実現しなかったが、臨教審での議論と答申はその後の教育政策に少なからず影響を与えた（第1章「自由と規制」）。

1990年代に入ると、教育分野に限らず地方分権と規制緩和の必要性が認識

されるようになった。教育分野でも98年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」で、国・都道府県・市町村の役割分担の見直しなど教育行政の地方分権化が提言された。この答申では、学校の自主性・自律性の拡大、学校・家庭・地域の連携の重要性なども打ち出され、2000年代以降の教育行政制度に影響を与えた。1999年には**地方分権一括法**が制定され、国から地方に対する関与の縮小・廃止が進められた。教育分野でも自治体の教育長の任命や学級編制などにおいて国の関与が縮減された（第9章「集権と分権」）。

規制緩和に関しては、1990年代後半に学校の通学区域の指定に関して弾力化することが認められ、2000年代初めには一部の自治体で学校選択制が始まるなどの規制緩和が行われた。1999年には6年制の中等教育学校の仕組みが導入されるなど、単線型の学校体系を一部修正する動きもこの時期みられたが、学校制度の大まかな枠組みは維持された。

2000年代から現在まで

2000年代は、国・自治体を問わず政治主導が進み、それまでの権力分散的な仕組みに代わって、国もしくは自治体の意思決定を行う執政中枢（首相、首長など）への権力集中が志向されるようになった。教育分野でも、1990年代までと比べて政治主導による教育政策の立案・実施が多くみられるようになった（第11章「民主性と専門性」）。国レベルでは、教育政策に対する首相やそれを補佐する内閣官房など、いわゆる官邸の影響力が強くなり、文部科学省や文教族と呼ばれる自民党の国会議員の影響力は低下した（第8章「権力の集中と分散」）。自治体レベルでは、首長主導による教育改革が行われるようになり、国の標準を下回る少人数学級の編制や独自のカリキュラムなど、90年代までにはほとんどみられなかった自治体独自の教育政策の立案・実施が目立つようになった。

政治主導が進む中で、自治体の教育行政の根幹的な仕組みである教育委員会制度は、首長からの独立性など、その存在意義が問われるようになった。第2次安倍政権では制度の見直しが図られ、教育委員会制度の廃止と首長への権限一元化も検討されたが、2014年の地方教育行政法の改正では教育委員会制度は維持される一方、首長の教育行政権限は強化されるなど、政治主導がさらに進めやすい仕組みとなった。

2000年代のもう1つの変化は、NPM（新公共管理）と呼ばれる考え方の普及である（第7章「事前統制と事後統制」）。端的には、民間部門の理念や考え方を行政に採り入れてその効率化を図ろうとするものであるが、教育分野でもNPM的な改革が一定程度行われるようになった。その1つの例は事前統制から事後統制へのシフト、言い換えれば入口管理から出口管理を重視する変化である。例えば2000年代初頭から自治体に急速に広がった教員評価や学校評価は、事後的に教員や学校を評価することでその質を高めようとする試みである。また、2007年度から実施されている全国学力テストは、学習指導要領（教育課程の基準）などのように「入口」で教育の質をコントロールするのではなく、教育の成果を問う点で「出口」を重視する流れとして位置付けられる。NPMは数年程度の成果を問うことがほとんどであるため、中長期的な視点が求められる教育分野に適しているかは議論の余地があるが、教育政策・行政には現実として無視できない影響を及ぼしている。

そのほかにも2000年代には教育政策・行政に関していくつかの変化が起こっている。1つの例としては教員養成制度が挙げられる。第2次世界大戦後は、教員養成については大学での養成と、教職課程を履修すれば他学部出身者でも教員免許を取得できる開放制の仕組みがとられてきた。現在もこの原則に変更はないが、1990年代末以降に教育職員免許法が幾度か改正され、教職に関する科目の増加や教育実習の長期化など、免許取得の要件を厳格化する動きが進んでいる。また、2000年代後半には教職大学院の創設や教員免許更新制の導入が図られるなど、教員の供給や質に関わる教員養成の仕組みは少しずつ変化している。

また、1990年代までも格差や貧困は存在していたが、2000年代以降にそれらがいっそう進んで大きな社会問題となっている（第5章「教育における自由と平等」）。教育政策・行政もそうした課題の影響を当然大きく受けている。政策としてみると、教育政策は以前に比べて福祉・雇用・家族政策など、労働や社会保障に関わる領域との関連が強まっている（第12章「個別行政と総合行政」）。格差や貧困が深刻な状況では、例えば学校教育の効果を向上させるために一定の財源を投入するとして、それを学校や教員に投入するのではなく、家庭の貧困や格差を軽減することに向けたほうがむしろ効果的な可能性もある。もちろん

んそうではなく、教育に直接投資したほうが良い場合もあるだろう。少子高齢化や財政難に伴い財源の制約が強くなる中で、投資としての教育の効果がより厳しく問われるようになったといえる（第6章「投入と成果」）。一方で、貧困や格差を政策によって完全に解決することは非常に難しく、機会の不平等が世代を超えて固定してしまうことが危惧される。解決することは難しいとしても、政策がそれをどのように改善できるかが現在問われている。

2020年に全世界で発生した新型コロナウイルスの感染拡大（第9章Column⑦も参照）では、安倍首相の判断で長期間にわたり全国一斉休校が実施されたが、さまざまな問題やリスクを抱える家庭やその子どもへの支援、オンライン教育の整備などが十分ではなく、教育格差の拡大や学習権の保障に関して多くの問題が浮き彫りとなった。同時に、学校の役割や機能が改めて問い直されることとなった。

引用・参考文献

Reference ●

- 市川昭午（1975）『教育行政の理論と構造』教育開発研究所。
- 黒崎勲（1999）『教育行政学』岩波書店。
- 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』有斐閣。
- 宗像誠也（1969）『教育行政学序説〔増補版〕』有斐閣。
- 村松岐夫（2001）『行政学教科書——現代行政の政治分析〔第2版〕』有斐閣。



教育政策・行政の考え方
Perspectives on Educational Policy and Administration

2020年12月10日 初版第1刷発行

著者	むら 村 はし 橋	かみ 上 の 野	ゆう 祐 あき 晶	すけ 介 ひろ 寛
発行者	江	草	貞	治
発行所	株式 会社	有	斐	閣

郵便番号 101-0051
東京都千代田区神田神保町2-17
電話 (03)3264-1315(編集)
(03)3265-6811(営業)
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・萩原印刷株式会社／製本・牧製本印刷株式会社
©2020, Yusuke Murakami, Akihiro Hashino. Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-15071-3

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。