

博士学位論文審査要旨

2023年1月14日

論文題目： 学校教育行政における政策変容

学位申請者： 川北 泰伸

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要旨：

本論文は、戦後日本の教育政策の実施過程における政策変容の実態を捉え、旧文部省と文部科学省（以下、文科省という。）の政策展開の特徴を明らかにすることを目的にしている。

第1章では、戦後の教育政策の研究は、教育に関する理念、制度、実践事例等に関するものが中心であることから、政策実施研究の枠組みを使った研究の必要性和有用性を述べている。第2章では、政策実施研究をレビューした上で、政策実施では意図的と非意図的な政策変容があることに着目し、政策実施と政策形成をつないだ分析枠組みを打ち出している。第3章では、日米英の学校評価制度の概要を確認し、日本では目的と手段の関係が不明瞭であり、政策目的が曖昧である点を指摘する。第4章では、戦後から第2次安倍内閣までの教育政策の流れを確認し、文科省（旧文部省を含む。以下、同様。）が学校現場に対する管理統制を強化してきたことと、時の政権や政治状況に対応しつつ、うまく立ち回りながら政策を展開してきたことを明らかにしている。第5章では、教育政策の実施過程の主要アクターである文科省は、教育現場のニーズに基づく政策形成と、中央教育審議会（以下、中教審という。）を中心とした政策形成という2つの特徴を有し、自民党はナショナリズムと経済という2つの観点をもちながらも、相互の関連性は無く明確な教育政策を有していないことを明らかにしている。第6章では、学校評価制度が、明確な政策理念があって形成されたものではないことから、政策としては極めて緩やかで曖昧なものであることを明らかにしている。第7章では、学校評価制度の制度化に影響を与えた中教審答申と教育改革国民会議の提案について検討を加え、それらの提案の曖昧さと多義性が、学校評価制度における政策変容の起点となっていることを指摘する。第8章では、国が作成した学校評価ガイドラインの策定過程をレビューし、学校現場の様々な状況や意向に配慮することで実効性を高めようとしたが、その結果として制度としては多義的なものとなったことを明らかにしている。第9章では、三重県と四日市市の各教育委員会、四日市市内の小学校における学校評価制度の実施実態を明らかにしている。第10章では、学校評価という取組みは変わっていないが、意味やニュアンスが変容したことを、中央政府レベルと、教育の実施主体における変容との2段階で捉えて論じている。第11章では、日本の教育政策は曖昧な形で表出し、実施現場での融通性をあえて残し、しかも文科省はしばしば変容を許容してきたことを指摘する。その理由として、日本の教育行政システムは中央集権的な統制を行いにくくすることを基本に制度設計されたこと、時々の政権が独自の教育政策を持ち込もうとすること、そして学校現場が教育の専門性に基づいて独立性を主張するという政策環境が存在することを明らかにしている。そして、文科省は教育行政のヘッドクォーターとして、教育現場に対する管理体制を確立することを目的に、教育政策を取り巻く環境にうまく対処しながら政策展開をするための戦略として、曖昧であることを利用して政

策を実施する方法を採ってきたと結論づけている。

教育政策は、文科省、自治体の教育委員会、学校現場という教育に直接関わるアクターに加えて、時々の政権が直接、間接に影響を与えようとするのが特徴である。そのような政策において、文科官僚や文科省という行政組織がどのような目的を持ち、それをどのような戦略のもとに実現しようとしているのかを、政策実施過程と政策形成を結びつけて検討することによってダイナミックに描き出している。文科省は、あえて曖昧な政策を打ち出し、政治からの圧力をいなし、学校現場の抵抗を和らげながら文科省による教育のマネジメントを徐々に強化してきたことが解明されている。従来、しばしば議論されてきた教育に対する政治の介入とか、文科省による教育の統制に関する議論に対して、行政学や政策研究の理論と分析方法を踏まえ、新しい視点で政策展開の実態を解明している。

このように、本論文は、学校教育を所管する文科省の政策展開を実態的に解明するものであること、その際に政策実施過程における政策変容に焦点を合わせていることが特徴であり、その特徴が本論文の価値を高めていることから、論文題目を標記の通りに変更することを求める。とはいえ、本論文は行政学や政策研究にとって有意義なものであるだけでなく、今後の学校教育政策のあり方を考える上でも有益な知見を示しており、学術的、社会的価値はきわめて高いと言える。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

総合試験結果の要旨

2023年1月14日

論文題目： 学校教育行政における政策変容

学位申請者： 川北 泰伸

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

総合試験は、2023年1月14日10時45分～11時45分を実施した。まず、約30分間にわたって、申請者による論文内容についてのプレゼンテーションを行い、その後に審査委員（主査および副査）との質疑応答を実施した。

質問は、論文の理論的基礎に当たる行政学および政策実施論に関する知識と理解度を確認するもの、教育政策をめぐる政治・行政の実態についての事実認識に関するものが中心であった。申請者は、いずれの質問に対しても簡潔かつ的確な答えをしており、審査委員を十分に納得させた。

また、多くの英語学術文献を引用、参照しており、論文内容および総合試験における質疑応答においてその理解に誤りがないことが確認できたことから、研究に必要な外国語能力（英語）を有していることが明らかとなった。

よって、総合試験の結果は合格とする。

博士學位論文要旨

Abstract of Doctoral Dissertation

論文題目： 学校教育行政における政策変容

Title of Doctoral Dissertation

氏名： 川北 泰伸

Name

要旨：

Abstract

本研究の目的は、戦後日本の教育政策の実施過程における変容の実態を捉え、文部科学省の政策の特徴を明らかにすることにある。

第1章「序論」では、本研究の仮説について論じた。戦後日本の教育政策を考える際に、政策実施段階に着目し、政策の実態を明らかにしていくことは、誰のどのような意図で、またどのような背景や理由の下で政策が展開するのかわかる上で重要になる。学校教育に関する教育政策の場合、理想とする教育の姿に関する提言や、教育政策に関する様々な制度の理解、実務に役立つ実践事例の蓄積、また、全国的な傾向を知るための量的把握は、研究としても多くの関心が寄せられてきた。他方で、立案した政策をどのようにして実現していくのかという点については、様々な主体の相互作用や関係性が大きく影響するものの、これらの実態解明は未だ十分ではない。政策を実現するためには、いかにして政策を実施していくのが重要となる。この問いに答えるものが政策実施研究である。政策を実施していくことは、概念的で抽象度の高い政策を具体的な政策へ翻訳していくことであり、政策の効果が実際に生じるためにはこの翻訳のプロセスを経ることとなる。そして、戦後日本の教育政策について、時代を問わず最も重要なテーマの1つが学校教育である。

教育政策を実施するにあたっては、文科省が重要な役割を担っている。なぜならば、学校教育の分野では、教育委員会を含む学校現場に対する文科省の影響力は非常に強く大きいためである。他方で、文科省が教育政策を実施するにあたり、3つの状況に直面することとなる。

第1に、政治または首相官邸の意向を取り入れなければならない。民主主義体制を採ることから政治の要請に行政は応え、政策に反映していかななければならない。ただし、教育の政治的中立性を確保しなければならないことや、首相や官邸の意向は必ずしも教育的であるとは限らないため、政治の意向をどの程度まで取り入れるのか慎重な対応を要する。第2に、文科省は行政としての機能や役割を果たさなければならない。行政は制度を扱うので、文科省は政策を実現していくために制度を設計したり、制度の不備や欠陥を取り除くように整備しなければならない。また、管理の側面として、政策を円滑に実施していくための資源配分や効率的な行政運営を実現していかななければならない。第3に、学校現場への関与の難しさがある。学校現場が主体的かつ自律的に動くための様々な配慮が必要であったり、行政委員会制を採っていることから、学校現場は文科省の意向通りに動くとは限らないのである。

これらの3つの状況に対応しながら、文科省は政策を実施しなければならない。そこで本研究では、日本の教育政策における文科省の特徴として、「政策をあえて曖昧にし、その政策を実施する過程で生じる政策変容を分析したり利用したりして、時間をかけて政策を修正していった。その結果として、政策を成熟させるとともに、文科省による管理体制を強化した」という仮説を設ける。

第2章「政策実施研究と分析枠組み」では、政策過程における政策実施と政策実施研究の意義を確認した上で、これまでの政策実施研究をレビューし、本研究における分析枠組みを提示した。

分析枠組みの前提として、政策実施を検討するためには、政策決定や政策形成過程との関連性も視野に入れること、政策を実施することは抽象的に示された政策の具体化であること、政策を具体化する過程では政策の変化を予め認めて政策を修正していることを確認した。これらを踏まえて分析枠組みを次の通り示した。まず、政策実施段階で生じる変化を政策変容として捉え、政策変容には、意図された政策変容と意図されない政策変容があること。次に、どのように政策が変容していくのかを明らかにするために、政策過程を土台に、政策を決定し実施していくまでの一連の過程を、(1) 政策形成の段階、(2) 決定された政策を実施するための具体化の段階、(3) 政策の具体化で決められたことの実行の段階、という3つの段階として捉えることである。

第3章「学校評価制度」では、日本における学校評価制度の概要と、アメリカとイギリスの学校評価制度の概要を確認した。日本の学校評価制度は、学校が組織的・継続的に改善すること、説明責任を果たし学校・家庭・地域が連携すること、教育の質を保証することを目的とした。そして、自己評価・学校関係者評価・第三者評価という3つの実施手法をガイドラインの中で示した。しかし、目的と手段の関係は不明瞭であり、政策として捉え直した時に、何を実現しようとしているのかは定かではなかった。また、アメリカとイギリスの学校評価制度は、異なる特徴を有するものの、学校自身が主体的に学校を改善していく方向性をもっていた。

第4章「日本の教育政策の歴史的展開」では、戦後から第2次安倍内閣までの教育政策の流れを確認した。学校現場に対する管理統制を強化してきたことと、時の政権や政治状況に対応しながらうまく立ち回りながら政策を展開してきたことが、文科省の政策の特徴として読み取ることができる。

第5章「教育政策における政策形成の主体」では、教育政策の実施過程を理解する前提として、教育政策過程におけるアクターを検討した。政治学の知見から、文科省と自民党に着目した。文科省は、教育現場のニーズを積み上げることに基づく政策形成と、中教審を中心とした政策形成という2つの特徴を有した。自民党は、ナショナリズムと経済という2つの観点をもちながらも、相互の関連性は無く、明確な教育政策を有していなかった。

第6章「政策の検討」では、教育政策過程における文科省や自民党の特徴を踏まえて、学校評価制度における政策を次のように本研究では定めた。学校現場（学校や教師）を監視（モニタリング）することと、成果重視の目標管理型マネジメントに取り組むことで、学校現場の閉鎖性・独善性を防ぐとともにステークホルダーのニーズを学校運営に反映すること、また、教育の仕事に教師が専念することを求めているのである。ただし、この政策は、ステークホルダーや社会に対して明確に示された政策ではないこと、明確な政策的な理念があって形成されたものではないことから、政策としては極めて緩やかで曖昧なものとして存在しているという特徴をもつ。

第7章「学校評価制度の制度化の過程」では、学校評価制度の制度化に影響を与えた中教審答申と教育改革国民会議の提案について、諮問理由、内容、審議過程をレビューした。戦後に構築され今日まで続いてきた教育行政や教育の在り方を、今日的に改善や改革していくこととして、学校評価制度は制度化されることとなった。また、制度化過程では、政策変容は生じていないものの、中教審答申や教育改革国民会議の提案は曖昧さと多義性を有しており、政策変容を生じさせる起点となっていた。

第8章「学校評価制度の実質化の過程」では、学校評価制度はガイドラインの存在によって実質化していくことから、国が作成した学校評価ガイドラインの策定過程をレビューした。レビューの結果、学校評価の実質化の過程では、New Public Management（以下、NPM）の性格をおびた学校評価の枠組みを、NPMがもつ趣旨をそのまま学校現場に導入しようとするのではなく、学校現場の様々な状況や意向に配慮することで、文科省は学校評価の実効性を高めようとした。また、学校評価制度がもつ様々な可能性や意義を残しながら具体化を進めたため、制度としては多義的なものとなった。

第9章「事例研究」では、中央政府で制度化された学校評価制度は、都道府県や市町村への

ように伝わっていくのか、そして、政策実施過程における変容の実態はいかなるものなのかについて検討を行った。事例研究として三重県を取り上げ、三重県教育委員会、四日市市教育委員会、四日市市内の小学校へ、学校評価制度が伝わり、実施していく実態を明らかにした。

第10章「考察」では、まず、政策実施過程において政策変容は生じたことを論じた。変容の在り様について、学校評価という取組み形式そのものは変容しているわけではないが、学校評価の取組みがもつ意味やニュアンスが変容した。次に、政策変容について、中央政府レベルにおける変容と、教育の実施主体における変容との2段階で捉えて論じた。中央政府レベルにおける変容としては、官邸が示した政策の具現化に対処しながら、学校現場でも受け入れられるように政策変容を利用して政策を修正していった。また、文科省自らの意図に合うように、時の政権の意向を文科省はうまく取り入れていった。教育の実施主体における変容としては、地方政府や学校現場の各主体は各々で政策を解釈し政策を具体的に実施していき、文科省もそれらの多様な動向を認めていた。

第11章「結論」では、文科省の政策の特徴を論じた。日本の教育政策は曖昧な形で表出することが多く、実施現場での融通性をあえて残している。曖昧な政策は、実施過程での政策変容を生じさせることになりやすいが、文科省が実施過程を積極的にコントロールすることなく、しばしば変容を許容してきた。なぜなら、日本の教育行政システムは中央集権的な統制を行いにくくすることを基本に制度設計されたこと、時々政権が独自の教育政策を持ち込もうとすること、そして学校現場が教育の専門性に基づいて独立性を主張するという政策環境が存在するからである。そして、文科省は教育行政のヘッドクォーターとして、教育現場に対する管理体制を確立することを目的に、教育政策を取り巻く環境にうまく対処しながら政策展開をするための戦略として、曖昧であることを利用して政策を実施したのである。

(3,985 文字)