

教育振興基本計画と学校統廃合計画の 策定過程にみる地方教育ガバナンス

阿内 春生

キーワード：教育行政、地方分権改革、教育ガバナンス、教育振興基本計画、学校統廃合計画、政策過程

【要旨】 本稿は市町村における教育政策形成過程に、「地方教育ガバナンス」という分析枠組みを設け、その様態を明らかにすることを目的としている。分析の題材には教育政策過程の違いを比較するため、敢えて性格の異なる教育振興基本計画と学校統廃合計画を取り上げた。本稿は2010年5～8月に全国1,750市町村悉皆（2010年4月1日時点）で、1市町村あたり6者を対象に実施した調査に依拠している。

本稿の設定する地方教育ガバナンスの枠組みには多様なアクターの存在が想定され、教育政策の形成過程の中で各アクターがどのように関与し、誰が影響力を持っていたのかを実証的に分析した。その結果、第1に両計画に共通して、教育行政アクター中心の政策形成が行われていることが明らかになった。関与の実態、影響力の構造の調査結果は、共に教育行政アクターが両計画策定の中心であることを示していた。第2に自治体内のガバナンスにおいて、両計画とも教育行政アクターが中心となっているものの、政策課題によってそれ以外のどのアクターが影響力を発揮するかが異なっていることが明らかになった。第3に自治体外との政府間関係については、政策課題によって重視する事項の差異がみられた。すなわち、教育振興基本計画においては国や都道府県の策定した教育振興基本計画が重視され、学校統廃合計画では、他自治体の例が検討対象として重視されていた。

1. 研究の目的・背景、先行研究の検討

1.1 研究の目的・背景

本論文は市町村（東京都特別区を含む。以下同じ。）における教育振興基本計画（以下、「基本計画」という）と学校統廃合計画（以下、「統廃合計画」という）の策定過程を題材に、地方教育政策の形成過程をめぐるガバナンスの様態を実証的に明らかにすることを目的としている。この検討によって、教育委員会を中心とした従来の分析枠組みに止まらない、多元的アクター¹⁾の政策過程への関与を明らかにし、教育行政領域の研究視角を広げることができる。

本稿では、教育ガバナンスを観察するイシューとして、基本計画、及び統廃合計画を設定する。まず、両計画の法的根拠とその理論的位置づけについて整理する。

安倍晋三首相（当時）は教育基本法の改正に着手し、2006年12月旧法を全部改正する形で新しい教育基本法が成立した。この中に中央政府の基本計画策定義務及び、地方自治体の努力義務が明示された（第17条第1項、第2項）。基本計画は教育政策領域すべてに適用される計画行政の本格的導入と位置づけられ、中央政府が策定する基本計画は地方自治体も「参酌²⁾」することとされている。教育基本法の改正を受けて策定された中央政府の基本計画は就学前教育から、高等

教育、生涯学習に至るまで教育分野に関する幅広い目標設定と、教育政策の基本的な指針を提示している。

一方、学校適正配置計画は法令に直接の根拠をもたず、地方自治体が独自に学校の適正配置と適正規模について定める計画を総称している³⁾。その多くは少子化を反映して、学校統廃合に言及し学校の整理統合を進める際の指針として機能している。学校教育法施行規則には小中学校における標準規模を12学級から18学級と定めている⁴⁾が、学校統廃合を含めた学校の適正配置をどう進めるかは各自治体に委ねられている。学校の適正配置は市町村レベルよりもさらに小さな地域の問題としても論争的であり、その政策過程は基本計画とは大きく異なることが予想される。また、本稿が学校適正配置計画のうち学校統廃合を取り上げるのは、この地域の教育課題としての政策過程を観察しやすくするためである。

以上のように基本計画と、統廃合計画はその内容、法的位置づけを大きく異にする。一見比較が難しいと思われる両計画を議論の俎上に載せる狙いは、正にこの性格の違いにある。すなわち、法的根拠を持ち自治体内の教育政策全般を網羅的に取り扱う基本計画と、策定義務などを伴った法的根拠を持たない学校統廃合という、局所的な地域の事情と密接に結びついた統廃合計画との間ではガバナンスの様態が異なることが予想されるということである。この検討によって、両計画の政策課題としての性格の違いがガバナンスの様態を規定していることを示すことができるだろう。

本稿は地方教育政策の形成過程を巡るガバナンスの様態を明らかにする事を目的としている。従来、地方自治体レベルの教育行政研究では、教育委員会（とその事務局）が分析の中心であった。それは、地方の教育政策形成過程において、教育委員会とその事務局が中心であることを無自覚に前提としてきたことになる。しかし、これでは首長や保護者などの教育委員会関係以外のアクターの教育政策への関与を見落とすことになりかねない。そこで本稿では、多元的アクターの関与を前提とした「地方教育ガバナンス」という分析枠組みを設定し、教育政策の形成過程を検討する。この枠組みに基づいて、例えば地方教育行政のアクターの中で、教育政策の形成過程に大きな影響を及ぼしている⁵⁾のは誰か、また市町村教育委員会と都道府県教育委員会や中央政府との間の政府間関係はどのような現状にあるかを分析する。分析枠組みの詳細は後述する。

1.2 先行研究の検討

教育行政領域は政策共同体の政策形成が典型的に観察される場所であり、そこに関与するアクター、アクター間の関係は固定的である。それをもって、従来教育行政学では、教育政策形成過程における文部科学省の影響力を大きく（過大に）評価してきた。ここには、地方自治体レベルにおける行政委員会の独立性を強調する見解もあった。また文部科学省から都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校という行政系統の「タテ系列」が強固で首長や一般行政、議会からの関与が遮断されている⁶⁾と解釈されてきた。しかし、今やこれら文部科学省の主導的プレゼンス、教育行政領域の（完全な）排他性には様々な疑問が提出されている状況にある。

地方における教育政策の独自性について、先駆的な研究を行ったのは白石らによる共同研究である（白石編1995）。この研究は、地方自治体における教育政策形成を教育委員会関係者に限ら

ない多様なアクターを想定している点でも、本稿にとって重要な先行研究である。ただし、白石らは多様な政策イシュー⁷⁾を、様々な自治体レベルにおいて調査⁸⁾しており、同一自治体内の教育ガバナンスについて統一的に解釈しようとする視点は希薄であった。

同様に文部科学省の主導的プレゼンスを否定する文脈として、青木の研究を挙げることができる(青木2004)。青木は公立施設整備事業を題材に政府間関係を実証分析し、文部科学省が地方政府を強くコントロールしていないこと、ルーティンの事業においても地方政府に独自政策を実施する余地が存在していることを明らかにした。しかしこの研究はルーティンの事業に題材を設定したため、「では市町村レベルの教育政策がどのように形成されるのか」という自治体内の教育ガバナンスを分析する視点を十分持ち合わせていたとは言えない。

教育行政領域が他の行政分野から遮断されていることを否定する文脈としては、村上の研究を概観しておく必要がある(村上2011)。村上らは教育委員会制度そのものを取り上げ、他分野と比べても縦割り性は強くなく、文部科学省や自民党文教族などの「教育下位政府(2011:12)」と同じか、それ以上に「地方自治下位政府(2011:12)」が影響を保持していることを示した。この研究は首長を対象とした質問紙調査も含み、教育行政領域が他の行政分野から断絶していないことを実証的に明らかにしている。教育政策形成過程が一般行政部門との相互関係で成立していることを明らかにしたという意味で、本稿にとっても重要な知見を提出している。しかし、村上の関心が「なぜ改革論議の中で、教育委員会制度それ自体が維持されたのか」に向いていることもあり、自治体内の教育ガバナンスの詳細な検討はなされていない。

また、教育委員会を中心に地方教育行政の内部構造を分析した実証的研究として、加治佐による研究(加治佐1998)と堀・柳林による共同研究(堀・柳林2009)をあげておきたい。

加治佐はD.イーストンに依拠しながら教育政策過程に「教育政治体系(1998:58)」という分析枠組みを設定した。加治佐はまず政策決定過程⁹⁾を「入力」の過程、「変換過程」、「出力」の過程の3段階に分類(1998:60)し、さらに政策実施過程を別個に設定している。このような分析枠組みを構築した上で、政策決定過程においては「学校・教師の代表を、教育委員に加える(1998:282)」こと、政策実施過程においては「教育委員会の施策や職務活動を評価するシステム(1998:279)」を導入することを教育委員会制度の改善策として提示している。

堀・柳林の共同研究は、教育委員会「制度改善のために何にどう取り組むべきか(取り組むことができるか)」という課題について示唆を得ようとする(2009:7)目的をもって行われた実証研究である。教育長、教育委員長に対するアンケート調査、及び首長に対する面接調査に基づいて分析し、教育委員会制度再生の条件を分析している。

このように加治佐と堀・柳林による研究は教育委員会制度の構造的な問題を明らかにすると共に、制度それ自体の改善を志向している点で共通している。本稿との関連では、これらの研究は教育ガバナンスにおける教育行政アクター(後述)を中心とした実証分析と位置づけられる。本稿はこの教育行政アクターにとどまらない多様なアクターの存在を前提とし、ガバナンスの様態を明らかにすることが目的であるから、これらの研究とは対象とするアクターに相違がある。

以上のような先行研究との比較において、本稿は次のように位置づけられる。すなわち、教育行政領域における、市町村教育委員会の文部科学省及び都道府県教育委員会からの相対的自律性

(縦方向の自律性)、及び他行政分野との一体性(行政機構内での一体性)は実証的研究のレベルにおいても示されつつある。しかし、市町村内部の政策形成過程に多元的アクターの存在(特に、教育行政関係者、首長以外のアクター)を前提とした実証研究は十分な蓄積がない。一つには、本稿はその欠缺を埋めるという意味を持っている。また、積極的な位置づけとしては、これまで見逃されてきた教育政策形成に関わるアクター(たとえば、研究調査の対象である校長やPTA会長など)を「教育ガバナンス」という視点で定位する意味を持っている。

2. 研究枠組みの設定、調査概要

2.1 研究枠組みの設定

本研究では、「教育委員会研究」に限定された分析視角を脱却し、教育政策形成過程への多元的アクターの関与を分析するため、「地方教育ガバナンス」という分析枠組みを設定する。地方教育ガバナンスとは市町村における教育政策の形成過程において、従来焦点化されてきたような「教育行政アクター(教育委員会事務局や教育長)」による単独の政策立案過程を想定するのではなく、首長や議員といった「政治アクター」、校長や保護者などの「学校アクター」の関与を想定する。

本稿では多元的アクターの関与による、教育政策の形成を「教育ガバナンス」ととらえ、その中でも地方自治体レベルの教育ガバナンスを「地方教育ガバナンス」と位置づけている。本稿の中で専ら問題とするのは、市町村レベルに地方教育ガバナンスの様態である。

ここで問題となるのは「ガバナンス」それ自体の定義だが、ガバナンス概念は一義的に定まるものではなく、理論的な検討が先行している政治学や経済学の分野においても意見の相違がある。本稿の目的はガバナンス概念の整理ではなく、市町村における教育政策のガバナンスの様態を外形的に観察、検討することであるから、ここでは詳しい議論には立ち入らない。ひとまずは、政策形成過程において表出する、アクター間の関わりを前提とする概念と捉えておきたい。

本研究では市町村の教育ガバナンスを観察するために、教育政策形成過程に関与するアクターを設定し、各アクター2者に質問紙を配布して回答を依頼した。

関与するアクターとして、まず教育行政アクターについて述べる。教育行政アクターとは、主に市町村教育委員会に関連するアクターであり、教育委員長、教育長などに代表され、教育委員会事務局職員も含める。従来の教育行政学においては、この教育行政アクターの分析が研究の中心となってきた。調査では教育行政アクターが地方教育ガバナンスにおける主要なアクターであることを重視し、教育長及び教育委員長に質問紙を配布した。

次に政治アクターについて述べる。政治アクターとは首長、議員など選挙で選出された者、及び彼らのエージェントとして活動する一般行政部門の職員などである。直接、間接に選挙という民主的統制を受けるアクターであり、特別な志向を有していることが想定される。政治アクターから本研究において調査対象としたのは、市町村の政治的代表者としての首長、及び議員の代表としての議会文教関係委員会委員長(以下、「文教委員長」という)である。

最後に学校教育の現場で日常的に活動している、学校アクターについて述べる。学校アクターは市町村立学校に関連するアクターで教職員、保護者などを想定している。彼らは学校の利害に

直接関与し、かつ教育関係の各種審議会委員になることも多く、教育政策過程への関与が考えられる。調査では学校の代表として校長、及び保護者の代表としてPTA会長に質問紙を配布した。

以上のように本研究では教育行政アクター、政治アクター、学校アクターの3アクター6者の分析を通じて地方教育ガバナンスの現状をあきらかにする。本研究の分析枠組みは図1のように整理される。

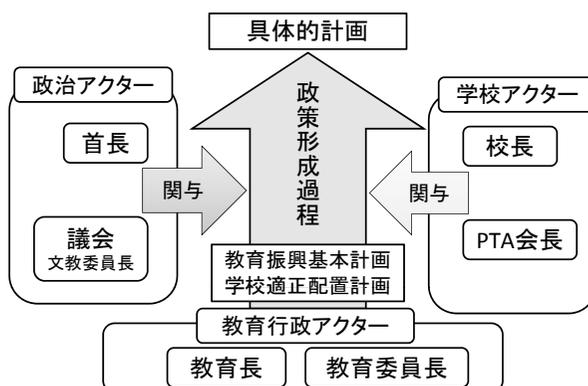


図1 本研究の分析枠組み

2.2 調査概要

本稿は2010年5-8月に行った郵送質問紙法によるアンケート調査「教育政策形成および地方教育行政のあり方に関するアンケート調査」に基づいている。調査は全国1,750市町村の悉皆（2010年4月1日時点）調査とし、1市町村で教育長、教育委員長、首長、文教委員長に加え、無作為に抽出した当該市町村立小学校の校長及び同校のPTA会長の6名に質問票を送付した。それぞれの調査票は

表1 発送回収数

	発送数 ¹⁰⁾	回収数	回収率
教育長	1,747	750	42.9%
教育委員長	1,747	622	35.6%
首長	1,750	688	39.3%
文教委員長	1,750	700	40.0%
校長	1,747	559	32.0%
PTA会長	1,747	467	26.7%
計	10,488	3,786	36.1%

各自自治体の「教育振興基本計画」と「学校適正配置計画」（分析は統廃合計画に限定する）の策定状況・策定過程、地方教育行政に関する意見について回答を求めた。発送総数は10,488通、回収総数は3,786通で、回収率は36.1%であった（表1）。調査は基本計画と統廃合計画を取り上げ、その策定過程と調査対象者の関与状況を尋ねた。両計画の間に生じる政策形成過程の差異を明らかにすることを企図し、可能な限り共通の質問項目を設定した。本稿ではこの調査のうち教育長調査を中心に分析を進める。これは、教育長調査には教育政策形成過程への関与状況を事実

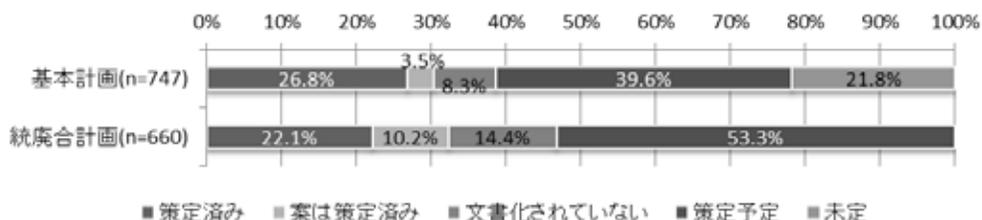


図2 基本計画、統廃合計画の策定状況

づいて尋ねた問を設定しており、市町村の教育政策形成過程において、どのアクターが関与し、いかなる政策形成過程をたどったかを分析することが可能だからである。両計画の策定状況は、図2に示すとおりである。

3. 調査結果の分析

3.1 調査項目の概要

分析は大きく分けて2つの視点から行う。1つ目は自治体内部の政策形成過程に関する分析である。2つ目は自治体外部との関係に関する分析である。

まず、自治体内部の政策形成過程の分析では教育政策形成過程への関与を尋ねた問、及びその影響力を尋ねた問が中心となる。関与を尋ねた問では、教育政策形成過程において、どのアクターに意見聴取する機会を設けたか（「意見聴取¹¹⁾」、計画策定にあたって設置した「〇〇検討委員会」などの検討組織に参加したか（「検討組織¹²⁾」、教育委員会、庁舎内部の手続き¹³⁾（議決・決裁、発議、案の文書化、計画決定）に参加したかの3つの設問で構成されている。影響力は各アクターが計画策定においてどの程度影響を及ぼしたかを4段階の尺度で尋ねた問から分析する。これらの分析を通じて、どのようなアクターが教育政策形成過程に関与しているのか、また政策形成過程において影響力を持っているアクターは誰なのかを明らかにする。

次に、自治体外部との関係に関する分析では、文部科学省や都道府県教育委員会との関係、他自治体との関係を分析する。自治体外部との関係は、厳密には市町村の教育ガバナンスを構成する要素ではない。しかし、従来指摘されてきたような、教育行政の縦系列が強固に存在しているのかどうか検証するの必要があり、教育政策形成過程の一環として検討に加える。市町村を取り巻くガバナンスの現状と、本研究の課題は図3のように整理できる。

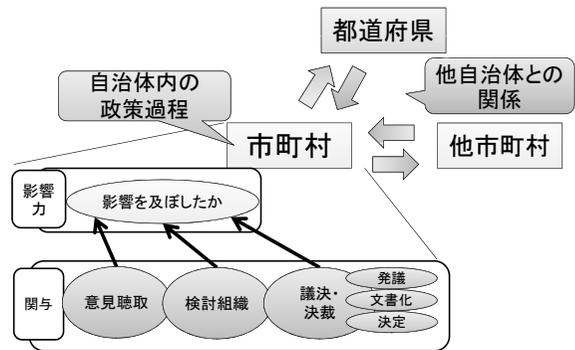


図3 本研究の課題概要

3.2 地方教育ガバナンスにおける関与と影響

3.2.1 教育政策形成過程への関与

ここでは、どのアクターが両計画の策定過程に関与しているかを検討する。検討にあたっては①発議、②意見聴取、③検討組織、④案の文書化、⑤議決・決裁、⑥計画決定の順に政策形成過程に沿って取り上げる。

第1に、両計画の発議の主体を検討する。発議を行うアクターは政策形成におけるアジェンダセッティングを行う主体であり重要な役割を担う。調査では発議の主体を単回答で尋ねた。結果は図4に示すとおりである。ここからは、両計画ともに教育委員会事務局職員、教育長、教育委

員会（狭義）など教育行政アクターが中心となって発議が行われていることがわかる。

第2に、意見聴取の対象について検討する。調査では両計画策定の際に「意見を聞く機会」を持った機関、人物について複数回答で尋ねた。その集計結果は図5に示す通りである。ここでも上位には教育行政アクター（教育委員会（狭義）、教育委員会事務局）があがっている。しかし、それ以降のアクターについて検討すると、基本計画では校長、PTA役員・保護者、統廃合計画ではPTA役員・保護者、首長の順となっている。これは計画の性質によって、意見聴取の対象となるアクターが変化する可能性を示唆している。また、両計画ともに都道府県教育委員会に意見聴取を行ったという回答は少なくなっている。

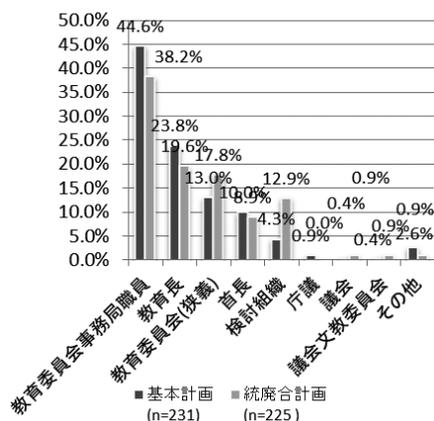


図4 発議

第3に検討組織について分析する。まず、計画策定にあたって検討組織を設置したか否かを尋ねた(図6)。基本計画を策定・検討している市町村において66.3%、学校統廃合計画を策定・検討している自治体において77.0%が検討組織を設置しており、両計画とも設置率が高い。

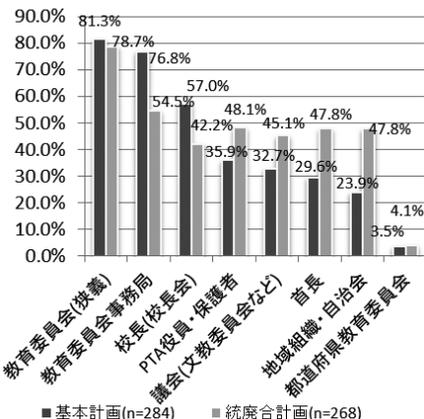


図5 意見聴取の対象

次に検討組織に参加する構成員を複数回答で訪ねた(図7)。検討組織の構成員は両計画とも、小・中学校校長会関係者、PTA役員など学校アクターが上位に位置し、政治アクターや教育行政アクターが上位にあがらない点で共通している¹⁴⁾。これは検討組織が市町村において外部からの意見を集約する機関として位置づけられていることを示している。

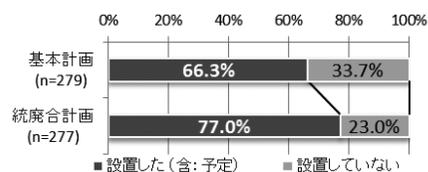


図6 検討組織設置の有無

第4に、計画案の文書化を担ったのは誰かについて検討する。検討委員会、議会、教育委員会などに提出する原案作成の主体を単回答で尋ねた。図8はその調査結果をまとめたものである。両計画とも、教育委員会事務局職員によって文書化されたとする回答が最も多くなっている。原案作成が教育委員会事務局職員によって中心的に担われていることがわかる。

第5に、計画の策定過程において議決・決裁を行ったのは誰かについて検討する。議決・決裁はその方法を問わず、議会や教育委員会会議における議決、教育委員会事務局職員や首長による決裁などを複数回答で尋ねた。これは、次にみる計画決定と併せて検討することで、政策過程に

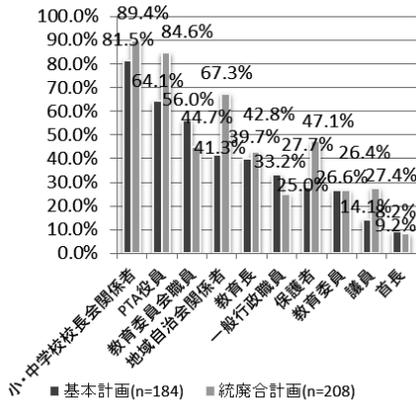


図7 検討組織の構成員

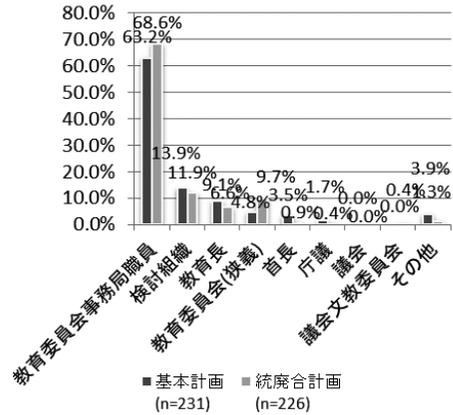


図8 案の文書化

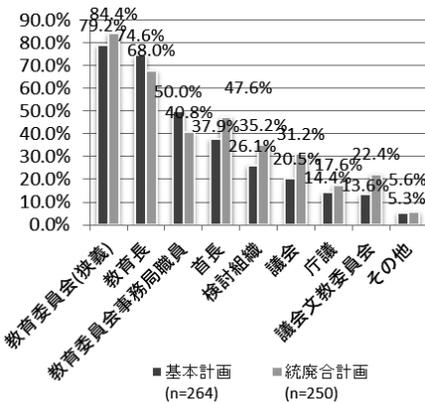


図9 議決・決裁

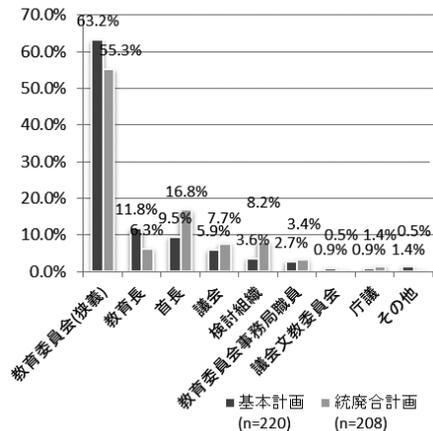


図10 計画決定

において実質的決定を担うアクターを明らかにすることを企図している。

議決・決裁の調査結果は図9の通りである。両計画とも、上位には教育委員会（狭義）や教育長、教育委員会事務局員など教育行政アクターが上ってきている。これは、これまでに見てきた政策過程と同様である。注目すべきは、意見聴取の対象、検討組織の構成員には上がらなかった政治アクター（首長、議会など）が教育行政アクターの次点に上がってきていることである。これは、これらのアクターも自治体の教育政策過程の中で、決定権者として一定程度関与していることを示している。

関与の項目の最後に、計画決定を検討する。両計画の政策形成過程において、最終的に計画の決定を行うアクターはどのような機関、人物なのだろうか。計画決定の調査結果は図10に示す通りである。計画決定は、両計画ともに50%以上の市町村において、教育委員会（狭義）で行われている。また議決・決裁との関係では、政治アクターが最終決定に関与することは必ずしも多く

ないことが注目される。これは、教育委員会（狭義）において決定の議決後に、議会や首長に報告事項として報告される、あるいは首長の決裁を教育委員会会議の前に得るなどの関与の仕方が考えられる。

3.2.2 政策形成過程における影響力

計画策定の関与に関する検討に続いて、各アクターの関与がどの程度の影響力を及ぼしたのかを検討する。調査ではここまで見てきたような、実際に各アクターが計画策定過程に関与したか

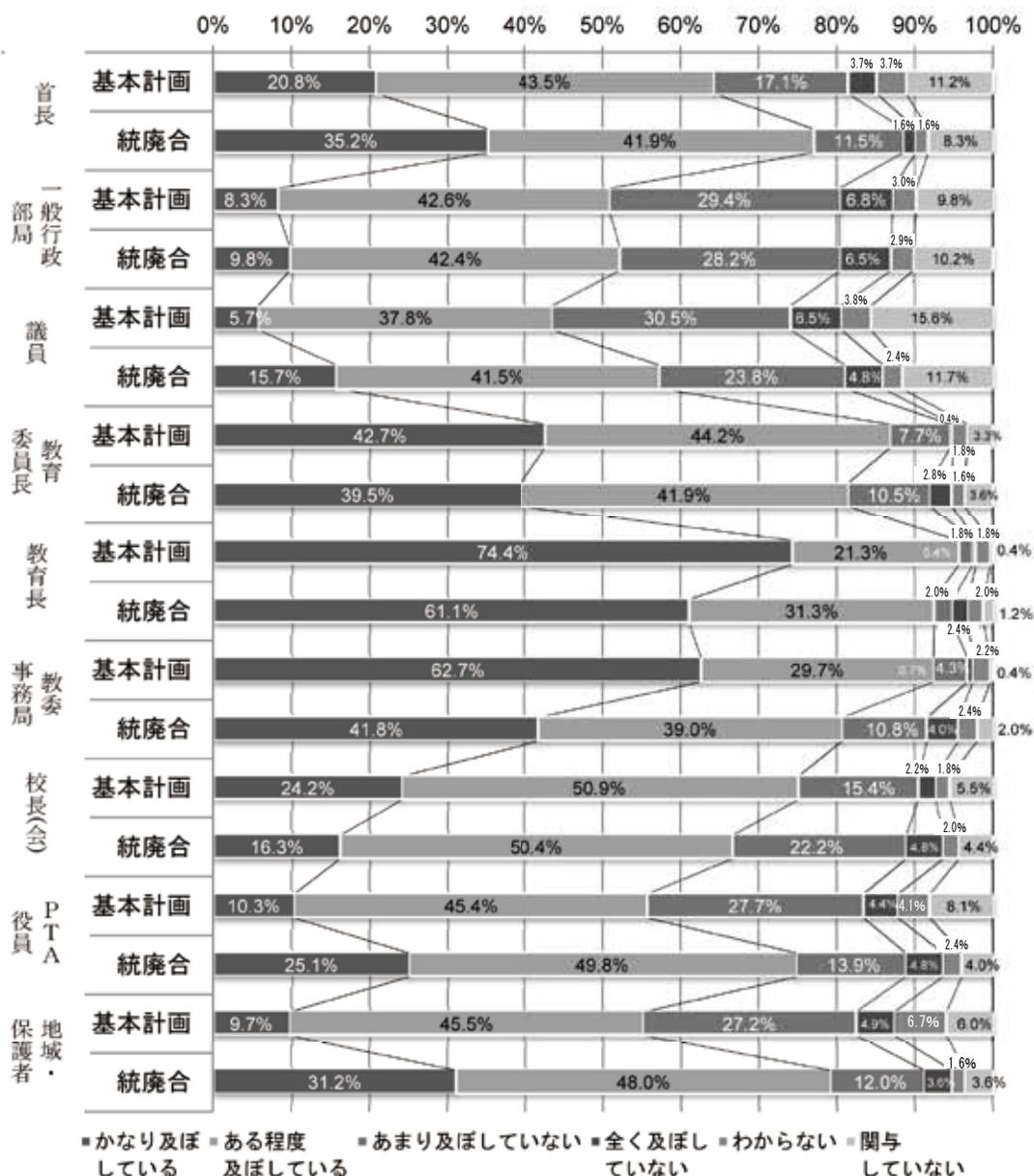


図11 計画策定の影響力構造

の設問以外に、アクターがどの程度政策形成過程に影響を及ぼしたのかという「影響力」の問を設けた。ここでは、教育長調査の影響力の回答に基づき、自治体内の影響力構造を明らかにする。

両計画の策定過程における影響力の調査結果は図11のようになる。ここでは次の2点を指摘することができる。

1点目はアクターごとに影響力を発揮する政策課題が異なるということである。2点目は両計画とも教育行政アクターによる政策形成が中心でありながらも、教育行政アクターの次に影響を及ぼすアクターが異なっているということである。

1点目に関して、統廃合計画の政策過程よりも基本計画において影響を及ぼしていると考えられるアクターとして校長があげられる。基本計画よりも統廃合計画の策定過程において影響を及ぼしていると考えられるアクターとしては、首長、議員、PTA役員、地域・保護者があげられる。

2点目は、両計画ともに教育行政アクター（教育長、教育委員会事務局、教育委員長）の影響力が大きいと認識されることは共通しているが、次点になるアクターが異なっている。基本計画では次点に校長や、首長が影響力を持っていると認識され、統廃合計画では次点に首長や、地域・保護者が影響力を持っていると認識されている。

3.3 自治体外部の機関の関与と影響

3.3.1 自治体外部機関の関与と影響の概要

次の論点として、市町村の教育政策過程における自治体外の機関の関与、及び影響力について検討する。検討の1点目は都道府県教育委員会や他自治体などを対象として情報収集活動や指導助言を求めたか否かについてである。また、併せて都道府県教育委員会の指導助言の内容についても検討する。市町村の教育政策が文部科学省や都道府県教育委員会との間でどのような政府間関係にあるのか、あるいは他自治体からの情報収集がどの程度行われているかを検討する。

検討の2点目は、文部科学省や都道府県教育委員会の関与が市町村の教育政策形成過程にどのような影響を及ぼしたのかについてである。文部科学省や都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係は、一般行政の関与を難しくしているとの指摘もあり¹⁵⁾、教育委員会制度に関する議論の論点としても注目されている。

3.3.2 自治体外部の機関の関与

図12は情報収集の対象や、指導助言を求めた対象を尋ねた設問の調査結果である。また図13は指導助言の内容を尋ねた問の調査結果である。

情報収集、指導助言を求めた対象では指導助言、情報収集は「求めなかった」という回答が、基本計画で多くなっており、72.1%になっている。統廃合計画では周辺自治体などの「他の自治体」との回答が47.7%となっており、都道府県教育委員会やその出先機関である地方教育事務所、文部科学省などよりも多くなっている。これは市町村ごとの教育格差を生まないための配慮とともに、他自治体での例を視察などであらかじめ調査するなどの情報収集が行われていると考えられる。

実際の指導助言の内容に関する問では、指導助言はなかったとする回答が基本計画で55.1%、

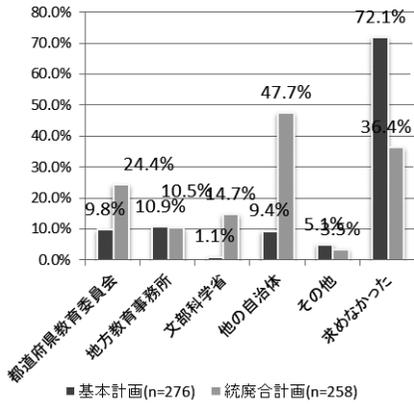


図12 情報収集、指導助言を求めた対象

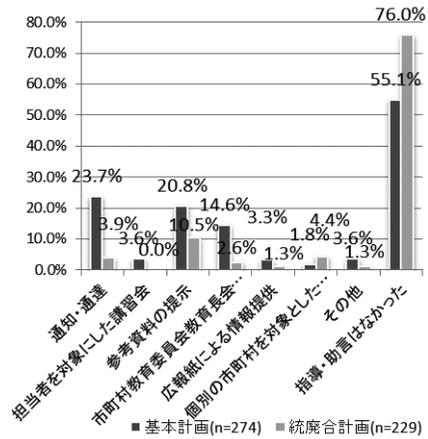


図13 指導助言の内容

統廃合計画で76.0%と高くなっている。基本計画において指導助言はなかったとする回答がやや少ないことは法的根拠があることと関連している可能性もある。基本計画において指導助言があった市町村では、通知・通達が23.7%、参考資料の提示が20.8%などとなっている。

以上のことから、都道府県教育委員会及び文部科学省による指導助言は必ずしも活発ではないことがわかる。基本計画においては、市町村教育委員会側から指導助言、情報収集活動を行うことは少なく、統廃合計画については、周辺市町村などの情報収集が行われていることが推察される。

3.3.3 自治体外の機関の影響

ここでは、両計画の策定過程における自治体外からの影響を、影響力の間に基ついで分析する。調査では自治体内の各アクターの影響力と共に、自治体外の機関の影響力について、基本計画では都道府県、文部科学省策定の基本計画、統廃合計画では都道府県が策定した指針、また両計画

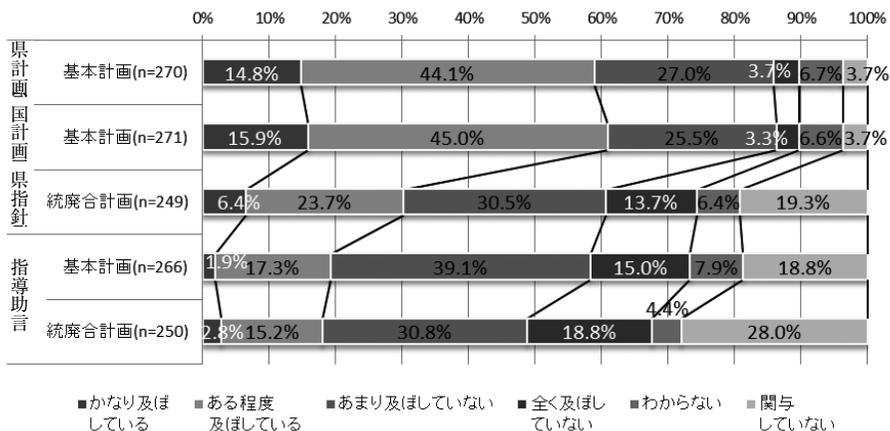


図14 自治体外機関の影響力構造

共通で、指導助言の影響力を尋ねている。この設問の回答は図14に示すとおりである。

まず基本計画については、都道府県の基本計画、文部科学省が作成した国の基本計画共に影響を及ぼした（「かなり及ぼしている」＋「ある程度及ぼしている」）の回答は60%近くになり、基本計画の策定にあたって中央政府や都道府県の策定した基本計画が一定程度影響を及ぼしていたことがわかる。一方、基本計画に関して指導助言が影響を及ぼしたとする回答は20%に満たない。

次に統廃合計画については、都道府県の指針が影響を及ぼしたとする回答は60%ほどである。基本計画と同様に指導助言については影響を及ぼしたとする回答は20%に満たない。

以上のことから、基本計画においては国や都道府県が策定した基本計画が影響を及ぼしているとする回答が多いものの、指導助言の影響は必ずしも大きくないことがわかる。また指導助言の影響力が大きくないという点では統廃合計画も同様である。

4. 考察

4.1 自治体内部の教育ガバナンス

ここでは以上の調査結果に基づいて、市町村レベルの教育ガバナンスを考察する。

まず、市町村内の教育政策形成過程におけるガバナンスの検討として、政策形成過程への関与と、影響力の関係について検討する。

関与の項目を意見聴取、検討組織、議決・決裁の項目ごとに検討すると、第1に意見聴取では関与の最上位は教育行政アクターが占めている。後述する検討組織、議決・決裁では関与の割合が必ずしも高くないアクターが一定程度関与していることがわかる¹⁶⁾。

第2に、検討組織の構成員については、割合が最も高かったのは基本計画、統廃合計画共に小・中学校関係者やPTA役員などとなり、教育長や教育委員会職員などの教育行政アクター、首長や議員などの政治アクターよりも関与の割合が高い。この構成から検討委員会は、外部からの意見を集約する機関と位置づけられていることがわかる。

第3に、議決・決裁について検討すると、発議から計画決定に至るすべての過程で教育長をはじめとした教育行政アクターが中心的に役割を果たしていることがわかる。一方、政治アクターのうち特に首長は、意見聴取や検討組織では関与の割合は必ずしも高くないが、議決・決裁においては教育行政アクターの次点として関与の割合が高い。つまり、首長は主に議決・決裁の場面で政策過程に関与していると考えられる。

次に、教育長の影響力認識について検討する。教育長が影響力を持っていると認識しているのは基本計画、統廃合計画共に教育行政アクターが中心であり、ここでも教育行政アクター中心の政策形成過程であることがわかる。しかし、次点に着目すると、政策課題ごとに影響力を持っていると認識されているアクターが異なる。たとえば、基本計画において影響力が高まると認識されている校長（校長会）や、逆に統廃合計画において影響力が高まると認識されている首長、議員、PTA役員などである。これは、各アクターが関心を持っている政策課題がそれぞれに異なり、それが教育長による影響力の認識に反映していると考えられる。また、教育委員会制度廃止論などで政治アクターが関与する余地が乏しく閉鎖的であることが指摘される場合があるが、本調査の結果を見る限り、教育長は首長など政治アクターも一定程度影響力を及ぼしていると考えてい

るようである。これは、議決・決裁に政治アクターの関与がみられることと関連していると考えられる。

以上の検討から、自治体内部の教育ガバナンスについて以下のようにまとめられる。

まず、各アクターで影響力を発揮する場面（政策アリーナ）が異なると考えられる。教育行政アクターは政策形成過程全般において高い影響力を有し、政治アクターは主に議決・決裁、学校アクターは検討組織がそれぞれ影響力を発揮する場面であると考えられる。

次に、政策課題によって影響を及ぼすアクターが異なることが指摘できる。教育行政アクターが大きな影響力を持っていることは両計画に共通するが、教育行政アクターの次点として影響力を持っているアクターは政策課題によって異なる。すなわち、基本計画の策定過程においては校長や首長が一定の影響力を持ち、統廃合計画の策定過程においては首長や地域・保護者が一定の影響を持っていると考えられる。

4.2 自治体外部との関係

続いて自治体外部との関係について検討する。まず、基本計画の策定過程では指導助言を求めたり、他自治体から情報を集めたりといった活動は必ずしも活発ではなかった。一方、統廃合計画については他の自治体から情報を集めたという回答が40%以上あり、周辺市町村の動向を参考にしつつ、計画を策定しようとしている様子を看取できる。また、両計画共に都道府県教育委員会や文部科学省からの指導助言は「なかった」とする回答が多く、指導助言という形での政府間関係は必ずしも強くないと考えられる。

次に、自治体外部との関係において教育長の影響力の認識について検討する。まず、両計画とも都道府県教育委員会による指導助言の影響力はそれほど大きいものとは認識されていない。これは、指導助言活動自体がそれほど活発でないという、これまでの検討と符合する調査結果である。また、統廃合計画における都道府県の指針も大きな影響は及ぼしていないようである。

一方、都道府県や国の基本計画が市町村の基本計画にどの程度影響を及ぼしたかという設問では、都道府県、国の基本計画共に約60%が影響を及ぼしたと回答している。これは都道府県や国の基本計画を参考にしつつ市町村の基本計画を策定したことを窺わせる調査結果である。

以上のような自治体外との関係の調査結果の考察から、示唆される両計画の策定過程に表出した政府間関係とはどのようなものだろうか。まず、文部科学省や、都道府県教育委員会との関係は指導助言による面が小さいことがわかる。基本計画の策定過程において、都道府県教育委員会や文部科学省とのつながりは指導助言の形式を必ずしもとっておらず、その影響力も小さいと評価されている。一方、都道府県や国が策定した基本計画の影響力は大きいと認識されており、これらを「参酌」し齟齬のない計画を策定しようとしていると考えられる¹⁷⁾。このように、基本計画の策定過程をめぐる政府間関係は、指導助言ばかりによるのではなく、計画の策定・提示によっていると考えることができる。

次に、統廃合計画の策定過程における自治体外との関係にあらわれているように、参考にする対象として、他自治体が重要な対象であることがわかる。これらがどの程度影響を及ぼしたかに関する設問は設けておらず、その影響力まで窺い知ることはできないが、周辺市町村などの動向

を踏まえつつ、統廃合計画の策定を検討していると考えられる。このように統廃合計画をめぐる政府間関係は、都道府県教育委員会や文部科学省などの「タテ」の関係ばかりでなく、周辺市町村など「ヨコ」の関係も重要になっている。

5. まとめにかえて

本論文は市町村における基本計画と統廃合計画の策定過程を題材に、地方教育行政及び地方教育政策の形成過程をめぐるガバナンスの現状を実証的に明らかにすることを目的としていた。検討の結果明らかになったことは、第1に両計画に共通して、教育行政アクター中心の政策形成が行われているということである。関与の実態、影響力の構造のそれぞれの調査結果は、共に教育行政アクターが両計画策定の中心であることを示していた。

第2に自治体内のガバナンスの状態について、政策課題によって教育行政アクター以外のどのアクターが影響力を発揮するか、また意見聴取の対象の結果に表れていたようにどのアクターに意見を求めるかも異なっている。

第3に自治体外との政府間関係については、政策課題によって重視する事項の差異を明らかにすることができた。すなわち、基本計画においては国や都道府県の策定した基本計画が重視され、統廃合計画では、他自治体の例が検討対象として重視されていた。

以上が本論文の検討によって明らかになったことである。一方、本研究ではいくつかの課題も残された。まず、関与、影響力など本論文の検討が具体的な計画にどのように反映されたのかまで、分析できなかったことがあげられる。関与の割合が高いアクターや影響力を持つアクターを明らかにし、教育ガバナンスの現状について一定の知見を示すことはできたが、各アクターの関与が具体的に計画の内容にどう反映されたか、影響力の認識は計画の内容にどの程度反映されたのかという点までも考察することはできなかった。

また、アンケート調査の検討を教育長調査に絞ったという限界もある。調査研究では、教育長以外にも各市町村5者にアンケートを配布し回答を求めた。教育ガバナンスの様態を関与の実態など事実に基づいて分析するため、本論文では教育長調査の調査結果を用いた¹⁸⁾。特に「影響力」に関しては教育長の認識であることを再確認しておかなければならない。教育長をはじめとする教育行政アクターが教育政策形成過程の中心的な役割を果たしていることは明らかになったが、教育長以外のアクターが、地方教育ガバナンスをどのように認識しているのかという点も極めて重要である。

さらに、個別の市町村を対象にしたミクロスケールの事例分析も欠かせない。本論文は質問紙調査に基づき全体的な傾向を分析したものであり、教育ガバナンスの様態を一般的に明らかにすることを目指した。しかし、この分析が個々の市町村の政策形成過程自体を表すものでないことは自明であり、そのような市町村の事例分析こそが、教育政策に携わる実務担当者に情報として求められていることも疑いない。本調査の結果を踏まえて、事例分析を丁寧に行っていくことが今後重要になってくると考えられる。

本論文では質問紙調査の結果を基に、市町村レベルの教育ガバナンスの様態を明らかにすることを目指した。種々の問題を抱えつつも、本論文の考察結果によって地方教育ガバナンスの様態

を一定程度明らかにすることができたと考えている。今後、他の調査対象者の調査結果の分析を含め、さらなる考察を進めていきたい。

【付記】本研究は平成21-23年度科学研究費補助金基盤研究（C）「分権化時代における教育ガバナンスと地方教育行政システムに関する理論的・実証的研究」（代表：白石裕）（課題番号：21530854）による研究成果の一部である。

注

- 1) 本稿では「アクター」の語を教育政策に関与する「機関」及び「人物」を包含する語として用いている。
- 2) 教育基本法第17条第2項「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。」（下線引用者）「前項の計画」とは第1項に「政府は —（中略）教育の振興に関する施策について —（中略）基本的な計画を定め —（後略）」と定められる政府策定の教育振興基本計画を指している。
- 3) 質問紙調査では学校適正配置計画を学校統廃合、学校新增設など学校の配置に関する計画の上位概念と位置づけている。それは、上位概念としての学校適正配置計画の内容のうちどの分野（たとえば学校統廃合か学校新增設か）が重視されるかは、市町村によって異なることが予想されたため、より広範な事象をとらえられるように設計したものである。ただし、少子化が進む現状において、学校統廃合が市町村教育政策の主要な課題になることも同時に予想できたため、統廃合計画に回答が集中するよう工夫して設計している。本稿の分析は企図した通り回答が集中した学校統廃合について分析する。
- 4) 学校教育法施行規則第41条。中学校にも準用。
- 5) 本稿では、当該アクターが計画の策定過程に与えた影響を与えた大きさを「影響力」という語を用いて分析する。
- 6) この点に関しては、新藤（例えば2002a、2002b）による批判がある。
- 7) 白石ら（白石編1995）において取り上げられているのは、臨教審関連連政策、京都市学校統廃合政策、埼玉県立伊奈学園総合高等学校の設置過程と多様であり、自治体のレベルも統一されていない。
- 8) 調査対象は都道府県・政令市教育委員会委員長、都道府県・政令市議会文教担当議員、教育関係団体となっている。
- 9) 加治佐のいう「政策決定過程」は本稿の「政策形成過程」の語とほぼ同義である。
- 10) 岐阜県羽島郡二町教育委員会（岐南町、笠松町）、京都府相楽東部広域連合教育委員会（和東町、笠置町、南山城村）が共同設置であり、市町村数と一致しない。調査は教育委員会の設置単位をもとに地方教育ガバナンスを想定するため、教育長、教育委員長、公立小学校校長、PTA会長は教育委員会ごとに抽出している。このため発送数が一部市町村数と一致しない。また教育長、教育委員長調査で回収された調査票の内、それぞれ1つずつが自治体名不明であった。このため教育長、教育委員長の集計の母数はプラス1（=1748）となる。
- 11) 意見聴取とはその様態を問わず、計画の策定に当たって、意見を求めた対象を尋ねた。質問票ではこれらを複数回答で回答を求めた。
- 12) 検討組織とは、計画の策定過程において「新規・既存を問わず、検討委員会などの教育委員会外部の方を含めた組織」として尋ねている。

- 13) 議決・決裁（複数回答）、発議（単回答）、案の文書化（単回答）、計画決定（単回答）の間は同一の選択肢群から選択する設計になっている。議決・決裁という上位の項目の中に、その内容の具体例を検討するため、下位項目として発議、案の文書化、計画決定を位置づけている。
- 14) ただし教育委員会の代表として、教育長、教育委員の参加も一定程度認めることができる。
- 15) たとえば、新藤（2002a、2002b）など。
- 16) たとえば、統廃合計画における首長や、議会の関与など。
- 17) ただし、教育基本法において「参酌」することを求められているのは、中央政府が策定した基本計画であり、都道府県の基本計画を参酌することまでも定められているわけではない。
- 18) 意見聴取や検討組織の構成員、議決・決裁に関する間は教育長調査のみに設けられている。

引用・参考文献

- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版。
- 加治佐哲也（1998）『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版。
- 白石裕〔編著〕（1995）『地方政府における教育政策形成・実証過程の総合的研究』多賀出版。
- 新藤宗幸（2002a）「教育行政と地方分権化—改革のための論点整理」東京市政調査会〔編〕『分権改革の新展開に向けて』日本評論社。
- 新藤宗幸（2002b）「学校と教育行政のゆくえ」『地方分権 第2版』岩波書店、155-156頁。
- 堀和郎・柳林信彦（2009）『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて—』筑波大学出版会。
- 村上祐介（2011）『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究』木鐸社。