

地方教育ガバナンスと影響力関係

—市町村教育政策形成過程における影響力構造と黙示的権力

阿内 春生

キーワード：

教育ガバナンス、教育振興基本計画、学校統廃合計画、影響力、黙示的権力

1. 課題設定・研究の背景

本稿では市町村（東京都特別区を含む。以下同じ）レベルの教育政策形成を主導する者は誰かという問を、影響力の視点から分析し、市町村の教育ガバナンスにおける影響力構造を明らかにする。さらに影響力と参加の関係について考察を深め、今日的課題である教育政策過程への参加の意義を検討する。

これまで、多くの先行研究が市町村レベルの教育政策形成を研究し、教育委員会、及びその事務局が中心となることを見いだしてきた。一方で、首長をはじめ政治的なアクターも教育政策に関わり、近年の大阪府・市の例に顕著なように、一部自治体では議論を巻き起こしている。また、学校運営協議会制度や、学校評議員制度など地域住民、保護者が参加する制度が整備され、今日の学校教育には多様なアクターが関わるようになっている。

このような状況を踏まえ、本稿では市町村教育政策の形成過程に参加するアクター間の影響力を分析し教育ガバナンスの構造を明らかにする。考察には、ガバナンス内の影響力関係について研究蓄積のある政治学の知見を撰取した分析を試みる。結論を先取りすると、検討から得られた知見は大きく分けて3点である。①市町村の教育ガバナンスにおいて、主導的な影響力を持つアクターが存在する。②ただし、政策過程に直接参加していないにもかかわらず影響力を持つアクターがおり、不在のアクターの意図を他者が斟酌することで、政策に意図を反映できる可能性がある。③しかし、このことは教育政策形成への参加が無益であることを意味しない。分析の結果、直接参加によってアクターの影響力は高まることが明らかになった。これは、政策形成への直接参加によって広く意見を集約できる可能性を示している。このように本稿は政策形成過程の影響力構造を分析することで、今日的課題である教育政策への参加の意義に考察を進める。

なお、本稿における参加概念について補足する。後述する通り、本稿では多様なアクターが参加するガバナンスの視点を教育政策に適用する。この視点からは参加の概念は広く捉えられ、様々なあり方が想定される。例えば、市町村がWebサイト上で意見を募るパブリックコメントなども、教育政策過程への参加といえよう。従って参加の語はその形式を問わず、広く教育政策に関わることを指す概念としたい。ただし実際の分析では、匿名性の高いパブリックコメントや、ロビイングのような記録に残らない活動の測定は困難である。そこで、本稿では実際の政策形成過程に審議会委員などの形で関わる場合を直接参加と呼び区別する。直接参加の具体的内容については、論を進める中で提示することにした。

2. 分析枠組みの設定と調査概要

分析枠組みについて記述する前に、本稿にて取り上げるイシューについて述べておく。本稿は市町村の教育政策の根幹となる教育振興基本計画（以下「基本計画」と、学校配置について統廃合を中心に規定する学校統廃合計画（以下「統廃合計画」）を取り上げる。一見、異なった性質をもつ両計画を取り上げる理由を述べておこう。まず、性質の異なる両計画では、参加するアクターの関わり方が違うことが予想され、比較する意義が大きい。また、基本計画は教育基本法第17条に中央政府の策定義務と、地方自治体の努力義務が明記されている。一方、学校統廃合は省令、局長通達¹に規定があるだけで法律上の規定がない。このように基本計画と統廃合計画はその性質、法的位置づけが異なり、比較対象とする好例であると考えられる。

ここで分析枠組みである教育ガバナンスについて述べたい。教育ガバナンスの分析枠組みは、教育政策形成に参加するアクターを教育委員会やその事務局（「教育行政アクター」）に限定せず、多数のアクターの調整や交渉によって政策が練り上げられる過程を捉える枠組みである。本稿では教育政策形成に参加するアクターを「教育行政アクター」、「政治アクター」、「学校アクター」に分類する。この中で教育行政アクターはこれまでの教育行政研究でも中心的に分析されてきたアクターである。

次に、政治アクターについて述べる。本稿では政治アクターに首長や首長部局、議員などを分類している。教育政策に関しては、文部科学省—都道府県教育委員会—市町村教育委員会の「タテ系列」が強固で一般行政分野からの独立性が強いため、民主的正当性を備えた首長などの関わりが阻害されているとする主張がある（新藤2002）。この点には、首長が教育委員会制度に肯定的であるとの指摘（岡田・小川2003）や、教育行政が他の行政領域と比較しても独立性が強いとは言えないなどの指摘（村上2011）がなされている。予算編成権とその議決機関を考えれば明らかのように、教育行政も首長や首長部局、議会から完全には独立できない。このことから政治アクターを考慮に入れない教育政策過程の分析は実態を十分反映できないと考えられる。

最後に学校アクターについて述べる。学校アクターに分類するのは校長や保護者（その代表としてのPTA会長を主として取り上げる）などである。学校評議員制度や学校運営協議会などの新たな

学校教育への参加に象徴されるように、学校を取り巻く環境は大きく変化し、学校教育への関心も高まっている。本稿で取り上げる2つの計画は内容に隔たりがあるものの、共に住民の関心が高い分野であると言えるだろう。また、教育委員会をはじめとする行政関係者にとっても、住民や保護者の意見を無視した教育政策の形成は難しいと考えられる。

以上のような状況に鑑みれば、市町村における教育政策形成過程において多様なアクターの存在を前提とし、その相互作用の中で政策が形成されると想定することは概念上適切だけでなく、実態に即したものと見える。本稿ではこの多様なアクターの存在によって教育政策が形成される過程を教育ガバナンスと捉える。以上の分析枠組みは図1のように表すことができる。

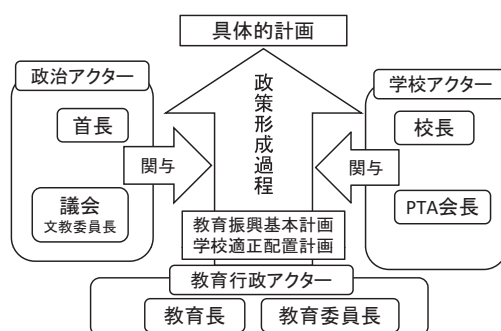


図1 市町村教育ガバナンス

表1 発送回収数

	発送数 ²	回収数	回収率
教育長	1747	750	42.9%
教育委員長	1747	622	35.6%
首長	1750	688	39.3%
文教委員長	1750	700	40.0%
校長	1747	559	32.0%
PTA 会長	1747	467	26.7%
計	10,488	3,786	36.1%

ここで1つ留意点を示しておきたい。アクターを3つに分類することは、同じ分類に入る2者の意見が一致することを前提としていない。教育委員会という首長部局から相対的に独立した機関で活動する教育委員長及び教育長、選挙という民主的統制を受ける首長及び議員、日頃学校に関わって活動する校長及びPTA会長を概念上分類している。実際、後述するように3アクターの中でも意見、利害は必ずしも一致していない。

本稿は数量的データとして、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「教育政策形成および地方教育行政の在り方に関するアン

ケート」を使用する。調査対象は市町村の教育長、教育委員長、首長、議会文教関係委員会委員長、当該市町村立小学校の内無作為に選んだ1校の校長と同校のPTA会長の6者である³。配布総数は10,488通、合計の回収率は36.1%（3,786通）であった（表1）。質問紙は市町村における基本計画、及び統廃合計画の形成過程について、各対象者の関与状況や認識を尋ねている⁴。

3. 先行研究と本稿の位置づけ

ここでは、先行研究と本稿の位置づけを確認する。我が国の教育行政学が地方教育行政の研究に取り組んできた歴史は決して浅いものではなく、そのすべてを記す紙幅の余裕はない。そのため、ここでは直接の先行研究と言える、近年の市町村の教育政策に関する実証研究を取り上げる。

市町村における教育政策の実証研究を志向し、その実態を把握しようとする研究は、多くが教育委員会制度を取り扱ってきた（加治佐1998、堀・柳林2010など）。これらは教育委員会制度に関する実証研究として貴重な知見を提示しているが、教育委員会内部の政策形成を中心に論じ、首長や首長部局の参加を傍論として取り扱ってきた。また、首長や首長部局の関わりを中心に分析した岡田・小川（2003）の研究や、議員の教育政策への関心を政治学として論じた村上（2011）の研究は政治アクターに主たる関心を向けているものの、様々なアクターの関係を一体的に捉える視点、つまりガバナンスの視点は持ち合わせていなかった。行政や政治の作用としてだけでなく、市民や教育に利害関係を有するアクターまでも包括したガバナンスとして政策形成をとらえることが、教育政策形成の実態を表していると考えられる。

一方、教育政策への多様なアクターの参加をとらえようとする研究が皆無だったわけではない。白石ら（〔編著〕1995）は教育政策形成を利益団体まで含めた多様なアクターの関連から論じようとした。学校教育、教育政策形成への参加が論じられる今日の状況を見れば、その先見性は評価されるべきである。しかし、白石らは多様なアクターを多様な政策領域において、それぞれに論じたため各アクターが特定のイシューについて影響力を及ぼし合う関係を十分描き出せなかった。このため同一政策空間内におけるガバナンスの知見を提出できているとは言い難い。

教育学以外の行政学や政治学の分野に目を向ければ、多元主義、エリート主義の論争をみるまでもなく、政策形成に誰が影響力を持っているのかは、寧ろ中心的な関心事であった。ここでは国内の研究で、市町村における影響力構造を分析した辻中・伊藤（〔編著〕2010）らの研究をあげておきたい。辻中・伊藤らは市町村を対象とした質問紙調査によって、地方自治体における政策形成をとらえようとした。この中では影響力も検討されており、NPOなど多様なアクターの中で誰が影響力を持つのかを論じている。この研究は多様なアクターによる政策形成を描き出そうとした点で本稿と共通する視点を有している。しかし、これは政策領域横断的な研究であり、教育政策に焦点化した分析は十分になされていない。

以上のように研究状況を概観すると本稿は次のように位置づけられる。教育政策の形成過程について教育委員会以外のアクターの参加を前提とした研究は、個別のアクターと教育政策の1対1関

係を中心に蓄積されつつある。しかし、教育政策の形成について、同一の政策空間内において各アクターが相互に影響を及ぼし合う過程を描き出した研究は管見の限り見当たらない。ある政策は誰によって作られたのか、政策形成に影響力を持つのは誰か、それはどのような構造なのかを描き出すことが本稿の課題である。

4. 調査分析・考察

(1) 設問構造・影響力の概観

本稿はアンケート調査に基づく実証分析であり、調査票を配布したすべてのアクターに尋ねた影響力の間⁵を中心に分析する。影響力の間は質問紙を配布した6者以外の影響力も尋ねているが、本稿は質問紙を配布した6者相互の影響力構造を明らかにすることに焦点化し、これ以外の影響力構造については分析から外している。影響力の質問は基本計画、統廃合計画それぞれに設けイシュー間の違いを比較できるように設計した。6者における影響力の設問は、図2に示したように、六角形の辺と対角線によって模式的に捉えることができる。この1本1本の線は、例えば教育長が教育委員長の影響力を評価した問と、反対方向の2つの設問を表す。イシュー毎に問を設け、政策領域毎に比較可能な構造となっている。このように、回答者が他のアクターの影響力を評価した問を影響力他認⁶ということにする。また、この影響力他認以外に回答者自らの影響力も尋ねた。この自己評価の問を影響力自認⁷という。

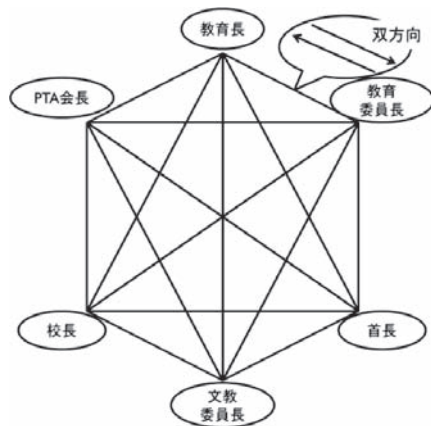


図2 影響力他認の質問構造

影響力他認、及び自認の問に関する基礎的なデータは図3～5に示す通りである。影響力の最大値は4、最小値は1だが平均が1点台にとどまった項目はなかった。影響力他認の図3、及び図4は縦軸が被評価者でありそのアクターの影響力がどう評価されたかを示している。なお、影響力他認では自らの影響力を評価する設問がないため、自らの影響力のグラフは表示されていない。

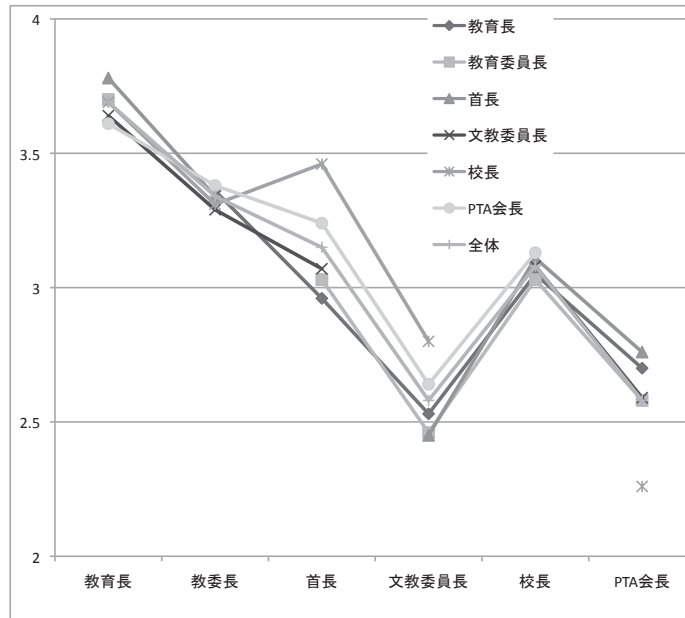


図3 影響力他認（基本計画）

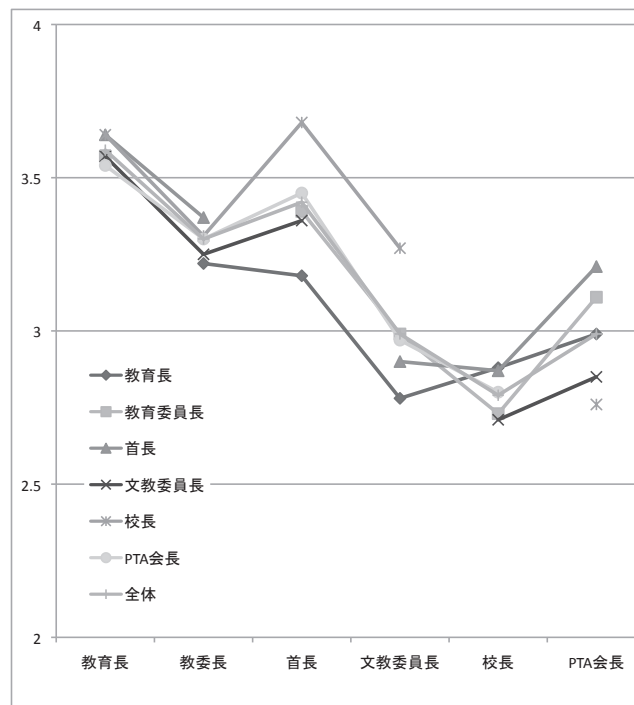


図4 影響力他認（統廃合計画）

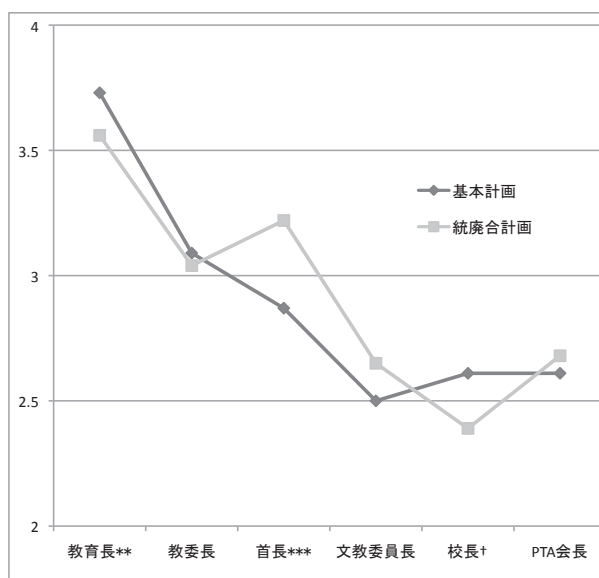


図5 影響力自認

この設問から明らかになることを簡潔にまとめる。教育委員長を除くすべてのアクターがイシューによって影響力他認の大きさが異なると評価されている（すべて $p < .001$ ）。なお、影響力他認において基本計画において影響力が大きくなるのは教育長、校長であり、反対に統廃合計画において影響力が大きくなるのは、首長、文教委員長、PTA 会長である。この傾向から、教育の専門性が高いアクターが基本計画において影響力が大きく、政治的、地域的利害の大きいアクターが学校統廃合において影響力が大きくなっていると考えられる。これは、先行研究（辻中・伊藤 [編] 2011）に示されたような大きな政策カテゴリー（例えば教育政策のような）においては検証できない点であり、イシュー設定の意図通り、教育政策という同一政策領域でもイシュー間で影響力構造が異なることを示すことができた。

次に設定した分析枠組みに沿って検討する。①教育行政アクター（教育長、教育委員長）は両計画共に影響力が大きいと認識されている。このことから教育政策形成の中心が教育行政アクターであることが観察できる。②政治アクター（首長、議員）は基本計画よりも統廃合計画において影響力が大きくなると認識されている。学校統廃合は市町村よりも小さな地域単位の教育政策課題として関心が高い。統廃合計画の策定では統合校の決定など政治的判断を要する場合もあり、政治アクターの影響力が大きくなると考えられる。また、政治アクターは予算の編成権（首長）、議決権（議会）を持つことから、学校統廃合に関する議論に影響力を及ぼしやすいと考えることもできる。③学校アクターは校長が基本計画で影響力が大きいと認識されている一方、PTA 会長は統廃合計画に

において影響力が大きいと認識されている。校長は影響力他認で基本計画に比べて、統廃合計画の影響力が小さいと評価されている ($t(1953.08) = 7.66, p < .001$)。一方、PTA 会長は統廃合計画において影響力が大きくなると他者から評価されているものの、相対的に影響力が大きいアクターとはいえない。この点については、保護者の意見を教育政策へどう反映させるかという教育政策への参加の視点からすれば検討を要する知見であり、影響力自認、他認の差に着目して後に詳しく検討する。

(2) 影響力の自認と他認の差に関する分析と考察

次に、この影響力他認と自認の差に着目して検討を進める。自らが考えている影響力と他者から評価されている影響力、その間に差が生じているのか、生じているとすれば、何がその差を規定するのだろうか。

表 2、3 はイシューごとに影響力自認と他認の平均の差を示したものである。縦軸が評価者、横軸が被評価者を示し、各セルには「自認 - 他認」の値を表示した。負の値をとり、網掛けのセルは「自認 < 他認」となっているものを表している。正の値をとり、数値を囲ったセルは「自認 > 他認」となっているものを示している。(網掛け、囲いは 5% 水準の有意差があるもののみ)。

この表 2、3 は一見して、網掛けがなされているセルが多く、影響力において、自認よりも他認の方が大きい場合が多いことがわかる。

表 2 影響力自認と他認の差（基本計画）

	教育長	教委長	首長	文教委員長	校長	PTA 会長	
自認	3.73	3.09	2.87	2.50	2.61	2.61	
他認	教育長	—	-0.27***	-0.09	-0.03	-0.44***	-0.10
	教委長	0.03	—	-0.16*	0.04	-0.42***	0.02
	首長	-0.04	-0.24***	—	0.04	-0.5***	-0.16
	文教委員長	0.09	-0.2**	-0.21**	—	-0.47***	0.02
	校長	0.04	-0.22***	-0.59***	-0.3***	—	0.35**
	PTA 会長	0.12†	-0.28**	-0.38***	-0.15	-0.52***	—
	他認合計	0.05	-0.24***	-0.29***	-0.08	-0.47***	0.03

(†… $p < .1$ 、*… $p < .05$ 、**… $p < .01$ 、***… $p < .001$) (t 検定)

表 3 影響力自認と他認の差（統廃合計画）

	教育長	教委長	首長	文教委員長	校長	PTA 会長	
自認	3.56	3.04	3.22	2.65	2.39	2.68	
他認	教育長	—	-0.22**	-0.01	-0.15***	-0.46***	-0.34**
	教委長	0.00	—	-0.17*	-0.35***	-0.33**	-0.43**
	首長	-0.06	-0.32***	—	-0.25***	-0.48***	-0.52***
	文教委員長	0.01	-0.21**	-0.14 †	—	-0.32**	-0.17
	校長	-0.06	-0.27**	-0.46***	-0.63***	—	-0.07
	PTA 会長	0.04	-0.26**	-0.22*	-0.32***	-0.41**	—
	他認合計	-0.02	-0.25***	-0.20**	-0.34***	-0.40***	-0.31**

(†… $p < .1$ 、*… $p < .05$ 、**… $p < .01$ 、***… $p < .001$) (t 検定)

この影響力の自認と他認の差について他認の合計に基づいて回答傾向を分類したものが表4である。まず、回答パターン1に示した教育長は、影響力自認、他認とも評価が高く、自他共に認める市町村の教育政策形成過程における主要なアクターである。この回答パターンを自他一致型という。パターン2の教育委員長、首長、校長は両計画において、自らが認識する影響力よりも、他者がとらえている影響力が大きいアクターである。この回答パターンを他認優位型と呼ぶことにする。パターン3に示した文教委員長、PTA会長は基本計画の策定過程においては、影響力自認と他認に差があるとはいえないものの、統廃合計画の策定過程については他者からの影響力評価が自己の評価を上回っている。この回答パターンをイシュー付随型と呼ぶ。

表4 影響力自認他認の回答傾向

パターン	基本計画	統廃合計画	アクター
1(自他一致型)	自認≒他認	自認≒他認	教育長
2(他認優位型)	自認<他認	自認<他認	教育委員長、首長、校長
3(イシュー付随型)	自認≒他認	自認<他認	文教委員長、PTA会長

回答パターンの分析から、どのようなことが明らかになるだろうか。まず自他一致型の回答傾向を示した教育長は影響力の平均点も高く、自他共に認める教育政策形成過程の中心である。市町村の教育ガバナンスの中で教育長が果たす役割が大きいことを影響力構造の点からも検証できた。

次に、他認優位型を示した教育委員長、首長、校長は、両計画を通じて影響力他認が自認を上回っている。中でも教育委員長は両計画においてすべてのアクターから自認を超える影響力を認識されている。教育委員長調査の自由記述では「教委（狭義）が形骸化している」、「教育委員会事務局主導追認機関に教育委員会はなってはならない」などの回答があり、狭義の教育委員会が影響力を持っていないと認識していると推察される。このために両計画で影響力自認の値が低くなり、他認との間に「自認<他認」の関係を生じたと考えられる。次に、首長は調査の「学校教育行政は教育委員会ではなく首長が直接担当した方がよい」の間に10.6% (n=673) しか肯定的に回答していない（そう思う+ややそう思う（5件法））。また、「概して、現在の教育委員会制度は有効に機能している」の間には50.6% (n=688) が肯定的に回答している。さらに、自由記述では「首長は教育行政に関与すべきではない」などの回答も見られた。このことから、教育行政を直轄することに肯定的な首長は必ずしも多くなく、教育委員会の自律性を尊重して影響力行使を自制していると考えられる。一方、予算の編成権をもち、選挙により民主的正当性を備えた首長の影響力は他のアクターから高く評価されている。また、統廃合計画において影響力が高まると認識されていることは文教委員長にも共通する。政治アクターが持つ政治的影響力、予算の編成権・議決権が回答に影響していると考えられる。そして、校長は統廃合計画よりも基本計画において影響力を認識されていたが、「教育行政には他の行政分野とは異なる専門性が必要である」との間に91.4% (n=555) が肯定的に回答していることを踏まえると、教育行政、教職の高い専門性が校長の影響力評価に結びついていると推察できる。

最後に、イシュー付随型を示した文教委員長、PTA会長を見てみる。文教委員長、PTA会長は

他者から統廃合計画において影響力が大きいと認識されていた。両者は影響力自認において、両計画の間で影響力に有意差がみられない。つまり、自らは2つの計画で発揮する影響力に差があると考えていないが、他者は統廃合計画において影響力が大きくなると考えている。このことは、市町村内の地区代表の側面も持つ議員と、学校統廃合に際し子どもの親として直接の利害関係者となる保護者（PTA 会長）の特徴的な傾向である。

以上、影響力他認と自認の関係について回答パターンごとに、「自認<他認」となっていた箇所に着目して論述した。さらに、この回答傾向を生じた要因について考察する。ここまで挙げてきた「自認<他認」の回答傾向を示したアクターのほとんどは、自身が計画策定に関与したか否かという認識にかかわらず、他者から影響力を認識されていることに共通した特徴がある⁸。つまり、これらのアクターが政策形成に関わったと自認していなくても、そのアクターの影響力が認識されていることになる。

このことをどう解釈するべきだろうか。まず、自認の評価が元来低いということが考えられる。これは自身は影響力を持たないという、謙遜の表れである。しかし、回答パターンで検討したように自他一致して影響力が高いと考えている場合や、反対に低いと考えている場合がありこれだけでは説明がつかない。

また、直接参加の機会がないアクターがロビイングなど記録に残らない活動によって影響力を発揮している可能性は否定できない。しかし、この差を示したアクターのすべてがロビイングのような活動をしているとは考えにくく、この要因も単独では、直接参加なしに影響力を発揮しうることについて合理的に説明できないだろう。

この差の合理的な解釈として、評価者が「あの人の意見を考慮に入れなくてはならない」と考えている可能性について詳述したい。この解釈には政治学で研究が蓄積されてきた権力論が示唆的である。結論を先取りすれば、顕在的権力に對置する意味での黙示的権力、特に無活動による権力⁹とすることができるだろう。無活動による権力の行使について理論的に整理したのは「三次元的権力観」を提唱した Lukes (1974) である。Lukes は顕在的な権力関係のみを議論した多元主義者を批判し、彼らの権力論を「一次元的権力観」と呼んだ。さらに Lukes は、権力者は自らが望まない政策課題が議論されることを妨げるという Bachrach と Baratz (1970) の非決定権力論もなお不十分（「二次元的権力観」）として退ける。Lukes によれば多元主義者、非決定権力論者らは権力表出の捉え方に差があるものの、共に「観察可能な衝突」(1974:22) の存在を前提としている点で不十分であるという。つまり A が B に対して権力を持っている場合、B に対する顕在的な権力行使がなくても、A が権力を及ぼしうることを明らかにしたのである¹⁰。

本調査における影響力他認と自認に観察された差は、無活動による権力が表出したものと考えられるだろう。つまり、この差が観察されたアクターは顕在的に影響力を行使していない場合にも、意図に沿った決定がなされている可能性があるということである。この意味でこれらのアクターは無活動による権力を持っていると考えられる。もちろん、あくまでも統計的データで観察された事

象に当てはめたもので、ミクロレベルでの観察を前提とする議論ではない。しかし、このように考えることで市町村の教育ガバナンスに非常に重要な知見を提供できると考える。すなわち顕在的に影響力を行使する場を持っていないアクターでも、その意見が反映され得ないわけではなく、他のアクターがそのアクターの意図を反映した政策決定を行う可能性があるということである。

このことは教育政策への参加という視点に逆行する指摘であるように思える。なぜなら、参加しなくても意見が反映されるのならば、敢えて参加を論じる意味は無いからである。しかし、この点にも調査データから重要な指摘をしておきたい。表5は両計画への直接参加の有無を教育長調査から作成し、直接参加の有無によって影響力他認がどう変動するか示したものである。調査において設定した計画策定への直接参加の機会が6つである。すなわち、そのアクターに意見を聴取したか（意見聴取）、検討委員会・審議会などの検討組織にそのアクターが参加したか（検討組織への参加）、議決または決済をしたか（議決・決済）、計画策定の発議を行ったか（発議）、計画の原案を作成したか（原案）、計画の最終的な決定を行ったか（計画決定）の6つの場面である。この内、1つでもあてはまるものがあれば、計画策定に直接参加したとみなしている。この表5から、教育長と教育委員長（統廃合計画）を除き、計画策定に直接参加した（表中「あり」）ことにより影響力が大きくなるのがわかる。このことは、計画策定への直接参加で影響力を発揮する機会が確保されることにより、自身の意見が反映される可能性が高まることを示している。つまり、政策形成過程へ直接参加できなくても影響力を及ぼせる可能性が無活動による権力の観点から示唆されたが、直接参加に意味が無いわけではなく、寧ろ多様なアクターが直接参加することによって、それぞれが影響力を発揮し意見の集約を図れるということである。しかし、繰り返し述べる通り、政策過程に直接参加しないアクターも無活動による権力を持ち得るため、直接参加できないことだけをもって政策過程に影響力を及ぼせないと即断するのは早計である。またこの知見は、教育行政・政策が他の政策領域から断絶されているとの主張に対しても有効な反論材料を提供できるだろう。

以上、影響力の自認と他認の差に関して、その要因を無活動による権力の観点から詳述した。このことは自認と他認の差を説明するひとつの可能性ではあるが、そこから得られる知見は教育政策への参加という視点からは非常に有益なものと言えるだろう。

表5 直接参加の有無と影響力他認の変動

	直接参加	教育長	t	教育委員長	t	首長	t
基本計画	あり	3.70(n=366)	n.s.	3.35(n=522)	**	3.10(n=298)	*
	無し	3.70(n=66)		3.00(n=32)		2.95(n=224)	
統廃合計画	あり	3.57(n=260)	n.s.	3.26(n=444)	n.s.	3.42(n=313)	***
	無し	3.59(n=58)		3.07(n=15)		3.07(n=137)	
基本計画	直接参加	文教委員長	t	校長	t	PTA会長	t
	あり	2.63(n=228)	**	3.18(n=475)	***	2.91(n=293)	***
	無し	2.45(n=265)		2.53(n=138)		2.41(n=329)	
統廃合計画	あり	2.95(n=302)	**	2.83(n=422)	***	3.06(n=344)	*
	無し	2.67(n=141)		2.47(n=77)		2.89(n=167)	

(*...p<.05、***...p<.01、****...p<.001)

まとめにかえて

本稿は調査データに基づいて影響力の観点から、市町村における教育ガバナンスの構造を明らかにした。ここでは得られた知見を整理し結語としたい。

まず、影響力他認・自認の間を集計し基礎統計量を提示した。教育委員長を除くすべてのアクターで基本計画と統廃合計画における影響力の大きさに有意差がみられ、アクターごとに影響力を発揮する 이슈が異なることを明らかにした。このことによって教育政策の中でも、政策課題によって影響力が異なることを実証できた。

さらに、影響力の自認と他認の間に生じる認識の差に着目して、市町村教育ガバナンスにおける影響力構造を考察した。ここでは、多くのアクターの影響力他認が自認よりも大きく、政策形成過程に直接参加することによって、他者からの影響力評価が高まっていた。また、政策形成過程に直接参加していないアクターであっても、無活動による権力によって自らの意見が反映される場合があることが示唆された。その一方で、今日的課題である政策形成過程への直接参加にも重要な意味があり、多様なアクターが直接参加することによって、広く意見を集約できる可能性がある。ここでの大切な知見は、参加自体も大変重要だが、政策形成過程に直接参加していなくとも意見が反映されうる影響力構造が存在しているということである。

最後に本稿が積み残した課題について述べる。本稿は調査データに基づいたマクロスケールの分析であるため、得られた知見がどのような場合に観察されるのかという具体的な場面を想定することは難しい。たとえば、政策形成過程に直接参加しないアクターの意見が反映されるとはどのような場合に起こるのかを事例分析などによって補う必要がある。事例調査については別稿に譲るが、そこでは本稿で得た知見を事例分析の中で深化させるよう努める。今後は質的調査によって考察を深めるとともに、影響力関係と計画そのものの内容にも踏み込んで分析していきたい。

【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 学校教育法施行規則、及び義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令。また文部事務次官通達（昭和 31 年 11 月 17 日付文初財第 503 号）、文部省初等中等教育局長、管理局长通達（昭和 48 年 9 月 27 日付文初財第 431 号）において、学校統廃合の推進と留意事項が通知されている。
- 2 共同設置の教育委員会があり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ため両者の集計母数は 1 増（=1748）となる。
- 3 それぞれの分類で重要と考えられるアクターから、調査票が配布可能な者を選択した。例えば、無作為抽出した学校の校長ではなく、校長会への配布も検討したが、全市町村での送付先を把握することは不可能だった。また、も

ちろん教育ガバナンスを構成するのは彼ら6者だけではない。例えば、審議会委員になることが多い学識経験者や、地元経済界関係者は住民ではなく、政治的関係者でもない場合があり得る。ただし、本稿では調査データに基づいて影響力構造を分析することから、質問紙を配布した6者に焦点化する。

- 4 質問事項は両計画策定の経過や内容など事実に関する問は教育長に尋ね、他の5者には自身の参加の有無や意識などを尋ねている。また影響力の問などは調査対象6者すべての比較が可能のように設計している。
- 5 選択肢は4段階の尺度+「わからない」、「関与していない」の6つ。なお、分析では「わからない」「関与していない」は欠損値として扱った。
- 6 表6 影響力他認（基本計画）基礎統計（縦軸が評価者、横軸が被評価者。）

	教育長	教委長	首長	議員	校長(会)	PTA 役員
教育長	—	3.36(n=254)	2.96(n=251)	2.53(n=233)	3.05(n=272)	2.70(n=105)
教育委員長	3.7(n=260)	—	3.03(n=237)	2.46(n=231)	3.03(n=251)	2.58(n=101)
首長	3.78(n=229)	3.34(n=230)	—	2.45(n=217)	3.11(n=246)	2.76(n=86)
文教委員長	3.64(n=211)	3.29(n=210)	3.07(n=203)	—	3.08(n=221)	2.59(n=87)
校長	3.69(n=253)	3.31(n=237)	3.46(n=235)	2.80(n=218)	—	2.26(n=103)
PTA 会長	3.61(n=238)	3.38(n=228)	3.24(n=221)	2.64(n=208)	3.13(n=237)	—

表7 影響力他認（統廃合計画）基礎統計（縦軸が評価者、横軸が被評価者。）

	教育長	教委長	首長	議員	校長(会)	PTA 役員
教育長	—	3.22(n=188)	3.18(n=201)	2.78(n=201)	2.88(n=180)	2.99(n=124)
教育委員長	3.57(n=290)	—	3.39(n=199)	2.99(n=197)	2.73(n=173)	3.11(n=120)
首長	3.64(n=282)	3.37(n=178)	—	2.90(n=194)	2.87(n=175)	3.21(n=114)
文教委員長	3.57(n=260)	3.25(n=174)	3.36(n=188)	—	2.71(n=168)	2.85(n=115)
校長	3.64(n=291)	3.31(n=179)	3.68(n=193)	3.27(n=189)	—	2.76(n=122)
PTA 会長	3.54(n=286)	3.30(n=186)	3.45(n=197)	2.97(n=191)	2.80(n=168)	—

すべての対象者について「○○計画の策定において以下に掲げる方は、どの程度、影響を及ぼしましたか（及ぼしていると思いますか）」（影響力他認）と尋ねている。また質問紙の設計上、当該計画について少なくとも策定の検討を始めている市町村の対象者が回答できるようにした。

7 表8 影響力自認基礎統計

	教育長	教委長	首長	文教委員長	校長	PTA 会長
基本計画	3.73(n=271)	3.09(n=215)	2.87(n=215)	2.5(n=125)	2.61(n=161)	2.61(n=71)
統廃合計画	3.56(n=244)	3.04(n=156)	3.22(n=178)	2.65(n=142)	2.39(n=99)	2.68(n=73)

影響力自認についても表6、7と同様に計画が具体的な策定段階に入っている自治体を対象とし「○○計画の策定におけるあなたの関わりは、計画の内容にどの程度影響を及ぼしたと考えますか」と尋ねている。

- 8 自らが計画策定に関与したか否かの回答によって分類し、影響力他認の回答を分析したが教育委員長の基本計画 ($t(29,30)=3.08, p<.01$) への影響力以外には有意差（危険率5%水準）が見られなかった。
- 9 Crenson (1971) は地方都市における大気汚染を事例に、無活動による権力について顕著な業績を残した。Lukesも、Crensonの研究はなお非決定権力論にとらわれているとしながら、無活動の権力行使に目を向けた点で「ある面で三次元的権力観の要素を備え」、「権力関係の経験的研究において真の理論的進展を有している」（いずれもLukes1974:43）と高く評価している。
- 10 さらにLukesはAがBの「意識や欲求を支配して服従させることこそ最上の権力行使」（1974:23）であるという（三次元的権力観）。つまり、Bの欲求を支配し不満を抱かせないことで顕在的に権力を行使しなくとも、権力を及ぼせるというのである。本稿の自他の影響力認識の差は設問設計上、「欲求の支配」とまでは言えないので、無活動による権力行使と捉えた。

【引用・参考文献】

Bachrach, Peater and Baratz, Moerton (1970) *Power and Poverty*, Oxford University Press.
 Crenson, Matthew (1971) *The un-politics of air pollution : a study of non-decisionmaking in the cities*, John Hopkins Press.
 堀和郎・柳林信彦 (2010) 『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会。
 加治佐哲也 (1998) 『教育委員会の政策過程に関する実証研究』多賀出版。

Lukes, Steven (1974) *Power: A Radical View*, Studies in Sociology; London: Macmillan.

村上祐介（2011）『教育行政の政治学』木鐸社。

岡田佐織・小川正人（2003）「教育委員会制度機能と改革課題：全国市長・市教育長アンケート調査をもとに」『東京大学大学院教育学研究科紀要』42号、369-398頁。

新藤宗幸（2002）「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。

白石裕〔編〕（1995）『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版。

辻中豊・伊藤修一郎〔編〕（2010）『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』木鐸社。