

教育委員会制度はなぜ「安定」したのか

- 新制度論アプローチによる首長・議会の合理的選択仮説 -

村上 祐 介

Why Has the Education Board System Stabilized?

: The Hypothesis of Rational Choice of the Governor,
the Mayor and the Local Assembly by the New Institutionalism

Yusuke MURAKAMI

This study is intended to present theoretical hypothesis why the education board system has stabilized.

The most commonly accepted view is that the intention of the Ministry of Education, because it is able to control the board of education. This opinion also said that the governor, the mayor and the local assembly could not concern about education. This viewpoint, however, cannot explain why they had power when the law concerning the organization and functions of local educational administration was enacted. To solve this problem, this article presents this hypothesis ; the reason why the education board system has stabilized is the rational choice of the governor, the mayor and the local assembly.

The hypothesis uses the theory of transaction cost approach and path dependence. Transaction costs consists of four costs, legislative decision-making costs, commit problem, agency costs, the cost of uncertainty. The governor and the mayor and the local assembly, act to minimize the sum of transaction costs. Under the circumstance of the politics of education in Japan by the middle of 1990's, they chose to exist the education board system, which was independent of general administration. They delegate educational administration to the education board and didn't commit by themselves. In addition, path dependence makes more difficult to change the system. However, they have insisted on disuse of the education board system since a few years ago. This is because the environment, cold war and the conflict of the Ministry of Education versus the Japan teachers' union, has changed.

．問題関心と課題設定

本稿は、1956年に成立した任命制教育委員会制度¹⁾が、なぜ約半世紀の長きにわたり存在し続けてきたのかについて、理論的な仮説を提示することを目的

とする。あらかじめ本稿での仮説を簡単に述べると、教育委員会制度が存続した理由として、国よりもむしろ地方の利益に着目する。より具体的には、新制度論とよばれる理論枠組を用いて、地方政府の首長・議会は自らの目的である「再選」を達成するため²⁾に、

教育委員会制度を存続させることが合理的な選択であったことを主張する。また、近年の教育委員会制度廃止論は、地方行政を取りまく諸条件の変化により、首長・議会が自らの再選にとって合理的と考える選択肢が変化してきたためであると考えられる。

なぜ教育委員会制度は長期間安定していたのか。この問いに対する従来の通説的な見解では、国、とりわけ文部科学省³⁾の意図を強調することが多かった。任命制教育委員会を定めた地教行法は、国家主導による中央集権的教育システムへの修正をはかった55年体制のもと、その具現化を担うものとして位置づけられたとされる。また地教行法のもとで行政の意図が学校まで浸透する教育管理体制が具体化し、高度成長期のもとでさらにその基盤を強固にしたという(北神, 2000)。地教行法はまさに「55年体制」を公教育体制において支えるものであった(堀内, 2000)。「地教行法体制」もしくは「56年体制」とよばれるゆえんである。言い換えれば、任命制教育委員会を要とする「地教行法体制」の成立によって、文部省 都道府県教委 市町村教委 学校という上意下達の強固なシステムが形成されたとする認識がこれまでは多かった。

一方、行政学の分野でも、教育行政は文部省と教育委員会の縦割り構造が強い領域として言及されることが多い。教育委員会をはじめとする行政委員会は首長部局から法制度上分立していることで、文部省と直結しその系統組織となっているとの見解(西尾, 1990, 427頁)や、地教行法下の教育委員会は文部省統制と画一的学校管理を支える機構として存続してきたとの指摘(伊藤, 2002, 48頁)は多い。さらに最近では、教育行政は文部省を頂点とするタテ系列の行政システムに支配されており、首長・議会の二元的代表のチェックアンドバランスによる民主的統制を弱めていると述べ、教育委員会は廃止すべきであるとの意見も存在する(新藤, 2002, 271-272頁)。

筆者も、教育委員会制度が長期間安定している理由として、国(文部省)の意図があったことを否定するものではない。しかし最近の研究では、地教行法制定の際に、自治庁(現総務省)や地方六団体といったアクターも大きな関心と影響力を持ったことが明らかになってきている(本多, 2003)。地教行法制定時には活発な動きをみせたこれらのアクターが、な

ぜ地教行法制定から最近に至るまで、教育委員会制度の形骸化や弊害が指摘されていたにもかかわらず、制度見直しをアジェンダとして設定しなかったのだろうか。これまで通説的な見解とされてきた国(文部省)の意図を強調する見解では、この問いに対する説明が難しいように思う。

筆者はこの問いに対する仮説として次の点をあげておきたい。すなわち、教育委員会制度の存在によって影響力を発揮できなかったとされる首長や議会といったアクターも、教育委員会制度が存続することによる何らかのメリットが存在していたのではないだろうか。例えば、教育委員会制度があることで、行政と教職員組合の対立に自らは関与しないという行動を選択することが容易になるかもしれない。また、教育委員会制度が存在することで、将来自らの政敵が首長に就いた際に、教育政策の大幅な変更は避けられる可能性が高くなる。教育委員会が首長・議会から独立し文部省と直結しているとの批判は、その真偽は別として、むしろ首長・議会の側にとって都合が良い場合もありうるのではないか。

また、教育委員会の廃止を主張する論者は、教育委員会制度の存在が首長・議会の二元的代表のチェックアンドバランスによる民主的統制を弱め、その結果文部科学省から学校に至るタテ系列の行政システムを築いていることをその根拠として主張している(新藤, 2002)。しかし、その指摘が本当に正しいのかも検証しなければならない。制度的には地教行法の「特例的」規定にみられたように、中央の関与・統制が他の行政領域よりも強く、首長・議会の影響力が及びにくい面があったとも言えるが、しかし一方で任命制教育委員会制度は、そもそも一般行政との調和を重視した制度であり、首長のリーダーシップと議会によるチェックアンドバランスという民主的統制のもとで有効に機能することが期待されたシステムであったとの見方も可能である(小川, 2001, 19頁)。さらに、制度に対する評価とは別に、実態として首長・議会の民主的統制が弱いのかについても、必ずしも明確な根拠があるわけではない。また仮に教育委員会廃止論者の指摘が正しかったとしても、首長・議会は制度的には影響力の発揮が可能だったにもかかわらず、しかし自ら望んで教育行政への関与を避けたという可能性も否定できない。首長・議会の影響力が小さかったとしても、そのこと

が直ちに文部省の統制や教育行政の縦割り構造の強さを意味しているとは限らない点も留意する必要がある。

以上の問題関心から、本稿は「なぜ教育委員会制度は『安定』したのか」という問いに対して、首長・議会の合理的選択という問題関心に沿った理論的仮説の提示を試みる⁴⁾ものである。その際、取引費用アプローチと経路依存性とよばれる理論・概念に着目する。取引費用アプローチと経路依存性は、主に経済学で発展をみせており、近年政治学にも適用されている。また、いずれも新制度論とよばれる理論の一部としても扱われている。

本稿の構成は次の通りである。本節()では、筆者の問題関心と、本稿での問いを明らかにした。次に、本稿で用いる取引費用アプローチと経路依存性の概念は新制度論と密接な関連があるので、新制度論を含め、これらの理論や概念との相互の関連を論じる()。その後、それらの分析視角をふまえて、本稿での問いに対する理論的な仮説を提示し()、最後に本稿での分析枠組と仮説が教育委員会制度論や教育行政研究にもたらず示唆と、今後の課題について述べる()。

・本研究の理論枠組 - 取引費用アプローチと経路依存性 -

A. 三つの新制度論アプローチ

先に述べた取引費用アプローチと経路依存性は、1980年代後半から経済学・社会学・政治学などで台頭した新制度論の立場に属する理論といえる。新制度論は、(1)1960～70年代の通説であった行動論を批判してあらわれた点、(2)制度による政治アクターへの拘束力を認める点⁵⁾、(3)共通性ではなく相違を、収斂ではなく多様性を比較研究によって説明しようとする点などがその特徴としてあげられる⁶⁾(笠, 2002)。しかし、新制度論はその内部で複数のアプローチが並立しており、それらをどう分類するかは論者によっても異なる。取引費用アプローチと経路依存性について述べる前に、まずは新制度論の有力なアプローチである歴史的制度論・合理的選択制度論⁷⁾・社会学的制度論⁸⁾をそれぞれ概観し⁹⁾、本稿で言及する取引費用アプローチと経路依存性が、新制度論の諸潮流のなかでどのように位置づけられるのか

を確認しておきたい。

まず歴史的な新制度論は、歴史的経緯を重視するものであるが、その核心となる概念としては、「経路依存性」があげられる¹⁰⁾。また別の言い方をすれば、歴史的制度論は政治アクターの利害・選好・目標を制度にとって内在的とみる点で、後述する合理的選択制度論とは異なっている(真淵, 1994, 53頁)。要するに、アクターの選好も制度によって規定されると考える点、「経路依存性」概念などを用いて過去の歴史的経緯を重視する点が特徴といえる。しかし、歴史的制度論に対しては、制度と結果の関係、言い換えると独立変数と従属変数の関係という因果関係が明確でなく、反証可能性に乏しいという点で批判されることが多い(河野, 2002, 64頁)。

次に合理的選択制度論は、アクターの選好を制度とは外生的に定める点が他の二つのアプローチとは異なる。政治家にとっての「再選」のように、選好を容易に定めることが可能なアクターでは適用しやすく、ゆえにアメリカ連邦議会研究の分野で大きく発展した理論である¹¹⁾。この理論の長所としては、制度を独立変数とする分析において、理論的明瞭さと体系性をもつことや、具体的なミクロの政治過程分析と結びつきうること、また制度変化を説明するための明示的な理論をもち、それゆえ逆に、既存の制度の安定性に関する理論的な説明を与えることになることなどがあげられる(建林, 1999, 79-80頁)。一方で、アクターの選好を外生的に仮定するという理論的前提が現実にはそぐわないとの批判や、非公式な規範や慣習等で複雑化された実際の日本政治の分析には向かないといった指摘もなされている(鈴木, 1996)。

最後に社会学的制度論は、アクターの選好を外生的には定めないという点では歴史的制度論と類似している。ただし、他の二つの制度論が公式の制度を中心に扱うのに対し、社会学的な新制度論では、これに加えて規範、慣習、行動の標準、象徴など非公式的な要素が重視され、「制度」を幅広くとらえるという(伊藤, 2002, 148頁)。また「ふさわしさの論理」などアクターの認知的要素を重視すること、近代性や文化までもその分析射程に収めるようになったこともその特徴である(河野, 2002, 40頁)。

新制度論については、日本の政治学ではこれまで、歴史的制度論と合理的選択制度論の二つのアプロ

チの相違をめぐって、多くの論争がなされてきた¹²⁾。新制度論の米国での発展および日本への導入にあたって、各アプローチ間の差異や対立点が強調され過ぎるくらいがあった。しかし、近年これらの議論はある種の「収斂」傾向が生じるとともに、個々のアプローチ相互の補完的關係が認識されつつあるという(宮本, 2001, 330 頁)。筆者も、対立よりは補完、相違点よりは共通点を重視することで、建設的な理論発展をはかろうとする流れが現在では有力であるように思う。

以上の理論的整理からは、経路依存性は歴史的制度論における鍵概念であり、また取引費用アプローチについては、選好を外生的に仮定して取引コストを最小化するという分析方法から、合理的選択制度論として位置づけることができる。つまり本研究の理論枠組は、新制度論アプローチにもとづくものといえる。

B. 取引費用アプローチ

取引費用アプローチは、組織や個人は取引にかかる費用を最小化するために合理的な選択を行うという前提に立つ理論である¹³⁾。この理論は、ロナルド・コース(Ronald Coase)が「企業はなぜ存在したか」という問題を提起し、新古典派経済学のパラダイムが想定していなかった取引費用の存在を明らかにしたことにはじまる。例えば、仮に市場が完全に機能していれば、労働者は企業に属さなくても、自らを最も高く評価してくれる企業をすぐさま見つけることができる。しかし、現実にはそうではなく、また企業もそのような労働者をそのつど見つけるのは手間がかかる。したがって、労働者は企業に属するし、企業も長期間にわたって労働者を雇い入れることになる。コースの業績は、その後、オリヴァー・ウィリアムソン(Oliver E. Williamson)などによって「取引費用アプローチ」あるいは「取引費用の経済学」へと発展し、産業経済学や経済史などの分野で多大な貢献を果たした¹⁴⁾。

その後、取引費用アプローチは政治学にも応用され、アメリカ連邦議会研究を中心に多くの研究を生み出した(待鳥, 1996)。取引費用アプローチをはじめとする合理的選択制度論は、分析の際に選好をどう仮定するかが問題となるが、政治家である議員については「再選」と仮定することが比較的容易であっ

たため、この分野の業績が理論的な発展を促したのである。一方で、行政研究においては、取引費用アプローチをはじめとする合理的選択制度論が当初必ずしも一般的に受け入れられたとはいえなかった。その理由として、分析の前提である官僚の選好を予算最大化と仮定することに対して、無視できない多くの反証が示されたことがあげられる(北村, 1998, 145 頁)。しかし、1980年代に入ると、合理的選択制度論による行政研究もさかんにおこなわれるようになった。これらの研究では、立法府と行政府との関係をプリンシパル エージェント関係と見立て、官僚を議員の代理人として扱うことで、官僚の選好を厳密に問うことなく¹⁵⁾、官僚制や行政機構を研究対象として取り上げることが可能となったのである。

本稿では、取引費用アプローチによる行政研究のなかでも、合理的選択論を用いて様々な行政現象を検討しているホーン(Murray J. Horn)の分析枠組に依拠して、後述する仮説を説明したい¹⁶⁾(Horn, 1995)。ホーンの研究を取り上げる理由としては、第一に、ホーンは行政制度の設計、言い換えれば「いかなる領域でどのような行政制度が選択されるか」について分析を行っており、教育委員会制度を扱う本稿とは問題関心を共有していること、第二に、ホーンは官僚制の制度的特徴を政治家の合理的選択の結果と仮定しており、首長・議会を対象とする本研究の枠組に適合していることがあげられる。以下では、ホーンの扱っている取引コストについて検討を加える。

ホーンによれば、「与党」¹⁷⁾は、立法を行う際に、次の四種類の取引コストに直面し、その総計の最小化を目指して行動するという(Horn, 1995, chap.2)。第一に、立法コストである。これは立法に際し、自らが明確な内容の意思決定を行うことで反対勢力との合意が難しくなるとともに、本人の責任が明確になり、議員の再選にとって不利益が発生してしまうというコストのことを指す。

第二に、エージェンシーコストである。これは「本人」である与党が「代理人」である行政機関に、問題解決を委任するときに発生する。言い換えれば、本人が表に出ず代理人に任せってしまうことのコストである。すなわち、本人が自ら問題解決に乗り出す立法コストとはトレード・オフの関係にあり、いずれかを最小化しようとする、他方のコストが上昇し

てしまう。第三に、コミットメント・コスト¹⁸⁾である。これは、特定の政策に深入りしすぎることのコストである。現在の与党が特定の政策を大きく変更すると、野党に転落したときに次の与党が再び大きく政策を変更し、打撃を被る可能性がある。それゆえ、次の与党が容易に政策変更できない状況を作っておく必要がある。第四に、法令の執行に付随する不確実性コストである。

このうち、特にエージェンシーコストとコミットメント・コストがホーン分析では中心となる。本稿では、次節での説明をわかりやすくするため、立法コストについても分析の対象に加える。また不確実性コストは、政治家がいずれの制度を選択した場合でも付随するので、ホーン分析では直接考慮はされていない。本研究も、エージェンシーコストとコミットメント・コストという二つのコスト概念を中心に用いることで、冒頭に述べた問いを説明できるのではないかと考える。

C. 経路依存

経路依存 (Path Dependence) とは、過去の経緯や伝統によって、機能を果たさなくなった非効率的な制度がそのまま存続する可能性を説明する概念である¹⁹⁾。言い換えれば、ひとたび採用された制度は、効率的な代替制度が存在する場合でも、制度変更されずに維持しつづける場合があることを指している。歴史の重要性を喚起するこの概念は、前節で述べたように歴史的新制度論の核心ともいえるものである。

しかし最近では、経済学の収穫逡増の概念を用いて、経路依存をより精緻化して説明しようとする試みもなされている。収穫逡増とは、すでに踏み出されている方向に歩をすすめることによって得られる便益と、(異なる方向に踏み出すことによって生じる) 退出コストが、ともに時間の経過につれて増加することを意味する(笠, 2002, 30 頁)。例えば、現存する機構や規制によって利益を得るアクターが生じたり、あるいは非効率的な制度でも他の制度との相互補完的な関係が生じることで、制度変更のコストは増大する。

また経済史の領域で経路依存に着目したノースは、収穫逡増の他に、大きな取引費用を要する不完全な市場が必要であると述べる。すなわち、市場が競争的であり取引費用がゼロに近ければ、最初は非効率

的な制度でもその制度が形づくる経路は長期的に効率的になるという。ただし市場が不完全であれば、非常に不完全なフィードバックとイデオロギーの双方によって行為者の主観モデルに影響を及ぼし、非効率な制度を維持する経路依存が発生することとなる(North, 1994)。

また河野(2002, 58-59 頁)によれば、経路依存は経済よりもむしろ政治の領域で一般化しがちであるという。その理由としては、政治アクターが短期的な利益を求めがちで、長期的な視点に立った意思決定を行える立場にないこと、また現存する機構や規制によって利益を得るアクターが生じるといった現状維持的なバイアスが働きやすく、結果として制度変更のコストが大きくなることがあげられる²⁰⁾。

経路依存は、取引費用アプローチをはじめとする合理的選択制度論との理論的接合に課題は残るものの、長期間存続してきた教育委員会制度を分析するためには有用な概念であると筆者は考えている。本稿での問いに答えるためには、取引コストだけでは分析には不十分であり、それに加えて経路依存によるコストも考慮する必要がある。

. 首長・議会による合理的選択仮説

次に前節で述べた取引費用アプローチと経路依存の枠組を用いて、本稿の問いに対する仮説を提示する。

本稿では、首長・議会は取引コストを最小化するために、教育委員会制度を存続させることを合理的に選択したのではないかとこの立場を採る。まず、ホーンが設定した取引コストについて、地教法成立後から1990年代前半までを対象時期として簡単に述べていきたい²¹⁾。

まず、首長・議会の教育行政にかかる立法コストについては、保革対立の激しい時期はそうでない時期よりも大きいことが推測される。なぜなら、保守・革新いずれの側に属したとしても、反対勢力の力はそれなりに大きく、自らが積極的に関与すれば反対勢力とのあつれきが避けられないからである。そうならば、自らの再選にとって障害となるおそれがある。

また、教育行政は政治的に中立であるべきという規範が存在していたことも、立法コストを高く見積

もらせる要因になったと筆者は考える。首長や個々の議員は、自らが教育行政に関与すること自体が反対勢力による批判の対象となりうるし、さらにこのような規範を持つ有権者にも悪い印象を与える危険があり、ひいては再選の可能性が低くなるおそれがある。このような規範が広く共有されていたことも、立法コストを大きくする要因であったと推測される。

次にエージェンシーコストについては、首長・議会をプリンシパルと見立てたときに、教育行政を委任するエージェントは教育委員会ということになる。任命制教育委員会制度のもとでは、首長は教育委員の任命権を持っており、その任命には議会の同意が必要である。さらに教育長は教育委員によって選ばれるが、市町村教育長は教育委員と兼任であるため、実質的に首長が任命し、議会の同意が必要となる²²⁾。また都道府県でも、教育長の選任にあたっては首長が大きな影響力を持つといわれる²³⁾。以上から、首長・議会は教育長や教育委員の人事に関して大きな権限を持っていることがわかる。このような制度的条件のもとで、教育行政を教育委員会に委任したとしても、教育委員会が自らと異なる利益を追求する可能性は低い。エージェンシーコストは立法コストとトレード・オフの関係にあるが、首長・議会は教育長・教育委員の人事に影響力を行使できるため、エージェンシーコストをより低く抑えることができる。

コミットメント・コストは、自らが与党のときに特定の政策を大きく変更すると、野党に転落したときに次の与党が再び大きく政策を変更し、自らが打撃を被る危険のことをさす。したがって政権交代の可能性が高いほど、コミットメント・コストは大きくなる。モー(Moe, 1990)は、政権交代をはじめとする政治の不確実性は、政治システムの特徴であり、経済システムとの大きな相違点であると述べるとともに、政治的不確実性が大きい場合にはコミットメント問題を避けるため、行政府の組織的構造は妥協の産物になりがちであり非効率的な体裁を招きやすいとも述べている。また、ホーン(Horn, 1995, p.31)によれば、紛争のある領域では、制度的な改善は難しく、また次の与党に制度を変更される危険が高いという。さらにホーンは、規制行政のようなコミットメント・コストが大きい領域では、現在の与党は次の与党に政策を変更されることを防ぐために、独立した行政組織を選択するとも述べている(Horn,

1995, chap.3)。

地教行法成立後から1990年代前半までの地方政府は、革新自治体の台頭にみられるように、保守政党が安定した勢力を保っているとは言い難い状況にあることも多く、首長・議会の選挙で保革両勢力が激しい争いを繰り広げることは珍しくなかった。また、たとえ首長の党派に変化がない場合でも、議会において首長を支持する議員が少数であることも頻繁に起こっていた。このような政権交代の可能性のある地方政府では、コミットメント・コストが大きくなることが推測される。

また、この時期の教育行政は保革のイデオロギー的対立が激しく、紛争もしくはその可能性を潜在的に持つ領域であったといえる。この時期の地方政治の不確実性と教育行政というイシューの性質を考えると、ホーンが述べるように、地方教育行政に関しては独立した行政組織を選択することが、政治家にとって最もコミットメント・コストを下げる可能性が高い選択肢であると考えられる。

また、ホーンのいう取引コストとは異なるが、経路依存によって増大するコストも考慮に入れる必要がある。つまり、時期が経つにつれて制度変更にかかるコストは増大し、制度維持にかかるコストは減少する可能性がある。本稿では具体的にどのようなコストを指すのかに関しては特定できないが、このような性質を持つコストを取引コストと合わせて計算する必要がある。

以上のコスト計算からは、まず首長や個々の議員が教育行政に積極的に関与すれば、立法コストとコミットメント・コストが高くなるといえる。すなわち、反対勢力とは衝突し、有権者からも反発を招きかねず、再選の障害となるおそれがある。また、自らが首長であるときや議会の多数勢力であるときに政策を変更しても、政敵にその地位を奪われた際に政策を大幅に変更されかねない。したがって、できる限り自らは関与をしないことが立法コストとコミットメント・コストを小さくする最善の選択肢である。一方でその場合、自らは関与せず、独立機関である教育委員会に執行を委任するため、エージェンシーコストの増大が問題となる。しかし首長・議会は教育長や教育委員の人事に関して影響力を持っているので、自らの政策選好とエージェントである教育長・教育委員の政策選好が異なる可能性は低い。した

がって、エージェンシーコストを低く抑えることが可能である。経路依存による制度変更のコスト増大を考えあわせると、教育委員会制度を存続させることが首長・議会にとって取引コストを最小化する選択肢であったといえよう。

これまでの説明から、教育委員会制度の存続と安定は、国(文部省)にとって利益が大きかったことを否定するものではないが、地方政府の首長と議会も、取引コストを最小化し紛争を防ぐうえで教育委員会制度を存続させることが合理的であったと考えられる。文部省が縦割り行政を志向したことも一つの要因ではあるが、むしろ地方政府の首長・議会といったアクターが一般行政から教育行政を切り離すことを望んだことが、教育委員会制度安定の大きな要因ではなかったのか。

さらにこれまで述べた仮説からは、1990年代後半以降になぜ教育委員会制度廃止論が台頭してきたのかについても、その理由を推論することができる。それは、地方の政治や教育を取り巻く環境が変化し、立法コストやコミットメント・コストが90年代以前よりも減少したのではないかということである。その変化としては次の三点が考えられる。第一に、90年代に入りいわゆる55年体制が崩壊すると保革の対立軸がそれ以前よりも曖昧になり、さらに文部省と日教組の対立が終焉を迎えたことで、首長・議会が自ら教育行政に関与しても反対勢力と激しく衝突する可能性は小さくなり、立法コストは減少した²⁴⁾。第二に、相乗り首長の増加と議会の総与党化現象により、自らが現在の職を辞したのちも政策を変更される恐れは少なくなり、コミットメント・コストが小さくなった。第三に、近年噴出する多くの教育問題に対して地方で独自の対応を迫られたことにより、立法コストが低下した。それらの変化により、1990年代後半以降はこれまでとは逆に、首長・議会は自ら積極的に教育行政に関与することが取引コストを最小化する選択肢となった。経路依存により増大した制度変更コストを支払ってもなお取引コストが最小になるのであれば、教育委員会制度を廃止するという制度変更の戦略を採ることが合理的な選択となる。仮説的ではあるが、以上のような説明が成り立つのではないか。

・本研究の示唆と今後の課題

最後に、本稿で提示した仮説から得られる政策的・理論的な示唆と、今後の課題について述べる。

まず政策的な面については、前述の通り、ここ数年にわたり一部の行政学者や自治体関係者から教育委員会制度を廃止すべきとの主張が出てきている。それらの主張の根拠としては、教育委員会制度の存在が文部省の影響力を強め、縦割り行政の弊害を招いていることや、それゆえに地方政府の二元的代表である首長・議会による民主的統制が弱められていることがあげられている。

しかし、もし本稿で述べた首長・議会の合理的選択仮説が正しいのであれば、教育委員会制度の存在は文部省だけではなく、地方政府の首長・議会にとっても自らの選好のために都合の良いシステムであったといえよう。任命制教育委員会の制度的なしくみとしては、首長・議会は影響力を発揮することは可能であったが、むしろそれを抑制することが自らにとって合理的な選択であったとさえいえる。同様に教育行政の縦割り構造の強さについても、文部省だけではなく地方の側にも利益があったとみることは可能であり、教育委員会制度の存在が縦割り構造を強め、首長・議会による民主的統制を妨げていると直ちに結論づけることはできない。そうであるならば、教委廃止論者が主張するように、教育委員会制度を廃止し、教育行政を一般行政に統合することによって、首長・議会の二元的代表の民主的統制が行き届き、現在指摘されるような弊害を解消するような変化は果たして生みだされるのであろうか。本稿で提示した仮説の検証は、この点について政策的な示唆を与えうるものと考えている。

次に理論的側面としては、教育行政研究で新制度論を用いることのメリットをあげておきたい。

村松(2000, 68頁)は行政学者の立場から、これまでの教育行政研究について、「教育委員会が行政委員会として独立であることが具体的にどのようなビヘイビアと関連を持っていたか」という点に関する検討がほとんどなかったことを指摘している。制度を政策過程の独立変数とみる新制度論は、村松が指摘するような側面を検討するうえで有用な理論枠組であると筆者は考えている。また、新制度論は経済学・社会学・政治学といった社会科学の諸領域で発

展しており、新制度論を教育行政研究に導入することで、これらの領域と共通の用語・概念を用いることができる。さらに、他の社会科学における新制度論は主に国家間比較が中心であるが、これに対し個別行政領域を扱う教育行政研究は、同一中央政府内の地方政府間比較や、あるいは同一政府内の異なる行政領域を比較するという、新たな比較分析の枠組を提示しうる学問分野であり、今後の研究の発展次第では、社会科学全体に理論的な貢献をなすうる可能性も秘めているといえよう。

また、本稿では新制度論のうち、とりわけ合理的選択制度論を重視した仮説を提示した。本研究での仮説を説明するためには、環境変化にも関わらず維持される制度や行動の持続性や慣性の検証に重点が置かれているという点で、むしろ社会学的な新制度論にメリットがあるとの見方も可能である(伊藤, 2002, 151 頁)。いずれの理論を用いるかは、説明する事象に応じて説明力の高い理論を用いれば良いと考えるが、現時点では、合理的選択制度論において次のようなメリットがあると思われる。第一に、この理論は少ない変数で単純な前提に基づき、明快で首尾一貫した議論を展開できることである²⁵⁾(待鳥, 1996, 70 頁)。第二には、他の研究への応用可能性が高いことがあげられる²⁶⁾。

今後の本研究の課題としては、まずは本研究の枠組に基づき、仮説が正しいかどうかを実証的に検証する作業が不可欠である。その際、首長や議会だけではなく、例えば、旧自治省や旧大蔵省、利益団体(校長会・教職員組合など)といったアクターの合理的選択も検討の対象として含めることが必要である。また、個々の教育政策領域について、文部省や首長・議会といったアクターの取引コストや、その結果の合理的選択は何かを明らかにすることも求められる。もう一つの課題は、理論的な精緻化を図ることである。本稿ではマクロ的に検討を加えてきたが、個々の自治体間の相違にも着目する必要がある。この作業を通して、より説明力の高い理論を提示することが可能となろう。また取引費用アプローチや経路依存性を用いて、操作可能な変数を用いた仮説を構築することも今後進めていくべき作業である。本稿での議論は仮説の提示にとどまり、実証分析にあたっては課題も多いが、本研究の理論枠組は、教育委員会制度が安定した理由を新たな側面から説明しうる

可能性を秘めているといえるのではないだろうか。

註

- 1) 以下、本稿で「教育委員会制度」と表記する場合は、特に断りのない限り、任命制教育委員会制度をさすものとする。
- 2) 政治家の目的、すなわち選好を「再選」と仮定することは、アメリカ政治学などで一般的に受け入れられてきたところである。詳しくは後節()を参照。
- 3) 本稿は主に省庁再編以前の時期を対象としているため、以後の記述では文部省と表記する。
- 4) なお、本稿では首長と教育委員会という執行機関間の関係、あるいは議会と教育委員会という議決機関と執行機関の関係に限定して分析を行う。したがって本稿では、教育委員会の組織内部の関係、例えば教育長と教育委員の関係や、教育長と事務局の関係などは扱わない。これについては今後の課題としたい。
- 5) 真淵(1994, 53 頁)も制度が政治アクターの戦略・影響力・行動に影響をおよぼすことを新制度論の合意点としてあげている。
- 6) 新制度論の特徴について論じた邦語文献は数多いが、さしあたり、河野(2002)、小野(2001)、建林(1999)などを参照。また教育行政学において新制度論に言及した邦語文献としては、小川(1994)、中田(1997)、青木(2000)があげられる。
- 7) 経済学的新制度論、もしくは政治経済学と呼ばれることもある(待鳥, 2002, 128 頁)。
- 8) 新制度派組織論、あるいは組織理論とも呼ばれる(伊藤, 2002; 小野, 2001)。
- 9) 初期の新制度論では歴史的制度論と合理的選択制度論の二種類で分類することが多かった。また歴史的制度論を構造的制度論と二分する論者もある(建林, 1999)。最近では呼称は論者により異なるが、三種類に分類することが多い(河野, 2002; Kato, 1996)。
- 10) 現在では経路依存性は歴史的制度論のみならず、他の新制度論アプローチでも取り上げられている(笠, 2002; 河野, 2002)。
- 11) アメリカ連邦議会研究における合理的選択制度論の発展を日本に紹介したものとして、待鳥(1996)を参照。
- 12) 歴史的制度論と合理的選択制度論をめぐる論争については、加藤(1994)を参照。
- 13) 取引費用アプローチについては、Milgrom and Roberts (1992)、Dixit (1996)、North (1994)、河野(2002, 41-48 頁)などを参照。
- 14) ただし、取引費用アプローチは取引費用が重要であることに同意している点のみ一致しているに過ぎないとの指摘もあり、理論的な統合は必ずしもなされているとはいえない。

- ない(North, 1994)。また、論者によって用いる概念も多様である。
- 15) 合理的選択制度論による行政研究については、河野(2002, 168-180頁)を参照。
- 16) ホーンの研究については、北村(1998)が詳細に扱っている。
- 17) 北村(1998)の表現では「法案制定連合」と表し、この場合は議会内の多数派を指している。ここでは簡略化のため「与党」の語を用いる。
- 18) ホーン自身は「コミットメント問題」と表記しているが、北村(1998, 166頁)が指摘するとおり、実際の分析では取引コストの一つとしているため、コミットメント・コストとして扱う。
- 19) 河野(2002, 56頁)。また経路依存性については、Arthur(1994)を参照。
- 20) 笠(2002)も政治の領域では経路依存が発生しやすいことを指摘している。
- 21) なお、本稿での分析においては立法のみにとどまらず、広く教育政策における意思決定の際の取引コストを扱うものとする。
- 22) 地方分権一括法の施行により、2000(平成12)年4月から、都道府県についても教育長は教育委員との兼任となった。
- 23) 地方分権一括法の施行以前は教育長の任命承認制が存在していたが、当時から教育長人事では首長の影響力が強かったと推測される。この論点に関する研究として、村上(2002)を参照。
- 24) 村松(2000, 80頁)は、「文部省対日教組」の対立が制度の変更をためらわせる不安定な「均衡」を生じさせ、合理的な制度設計の議論を封じ込めていたと述べている。
- 25) 本研究は首長と議会という公選職のアクターを対象にしており、アクターの選好を「再選」と外生的に定めることが比較的容易である。この点も合理的選択制度論を用いた理由の一つである。
- 26) 歴史的制度論は、因果関係を状況依存的なものとするために、一般的な理論化が困難であるとする批判がある(建林, 1995)。
- Cambridge, MA: MIT Press. (北村行伸[訳]『経済政策の政治経済学』日本経済新聞社、2000年)。
- 本多正人[編著](2003)『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版。
- 堀内孜(2000)「地方分権推進と教育委員会制度の見直し」堀内孜[編]『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2-30頁。
- Horn, Murray J. (1995) The political economy of public administration: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press.
- 伊藤正次(2002)「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸[編]『機構(講座自治体の構想4)』岩波書店、41-58頁。
- 伊藤修一郎(2002)「社会学的新制度論」河野勝・岩崎正洋[編]『アクセス比較政治学』日本経済評論社、147-162頁。
- 加藤淳子(1994)「新制度論をめぐる論点」『レヴアイアサン』第15号、176-182頁。
- Kato, Junko (1996) Rationality and Institution in Politics: Three Varieties of Neo Institutionalism. British Journal of Political Science. No. 26. pp. 553-582.
- 北神正行(2000)「地教行法の制定と教育管理体制」堀内孜[編]『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、53-76頁。
- 北村亘(1998)「合理的選択制度論と行政制度の設計」『甲南法学』第38巻、第3・4号、145-168頁。
- 河野勝(2002)『制度(社会科学の理論とモデル12)』東京大学出版会。
- 真淵勝(1994)『大蔵省統制の政治経済学』中央公論新社。
- 待鳥聡史(1996)「アメリカ連邦議会研究における合理的選択制度論」『阪大法学』第46号、317-361頁。
- (2002)「経済学的新制度論」河野勝・岩崎正洋[編]『アクセス比較政治学』日本経済評論社、128-146頁。
- Milgrom, Paul and John Roberts (1992) Economics, organization and management. London: Prentice-Hall International. (奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・西村理・八木甫[訳]『組織の経済学』NTT出版、1997年)。
- 宮本太郎(2001)「比較政治学における新制度論の可能性」『政策科学』第8巻、第3号、329-341頁。
- Moe, Terry M. (1990) "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." In Oliver E. Williamson, ed. Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond. Oxford University Press. pp. 116-153.
- 村上祐介(2002)「都道府県における中央省庁出身教育長に関する実証的検討」日本教育政策学会第9回大会自由研究発表。
- 村松岐夫(2000)「教育行政と分権改革」西尾勝・小川正人[編]『分権改革と教育行政』ぎょうせい、54-85頁。
- 中田康彦(1997)「合衆国における制度論の視角」『教育制度学

参考文献

- 青木栄一(2000)「現代日本教育行財政の分析枠組」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第19号、5-19頁。
- Arthur, W. Brian (1994) Increasing returns and path dependence in the economy. University of Michigan Press.
- Dixit, Avinash K. (1996) The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective.

- 研究』第4号、154-166頁。
- 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. (竹下公視 [訳]『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)
- 小川正人(1994)「負担金制度研究から中央地方関係論の検討へ」『季刊教育法』99号、68-75頁。
- (2001)「分権改革と地方教育行政の課題」『地方自治職員研修』2001年2月号、18-21頁。
- 小野耕二(2001)『比較政治(社会科学の理論とモデル11)』東京大学出版会。
- 笠京子(2002)「歴史的新制度論と行政改革」『季刊行政管理研究』第98号、29-41頁。
- 鈴木基史(1996)「合理的選択新制度論による日本政治の批判的考察」『レヴアィアサン』第19号、86-104頁。
- 新藤宗幸(2002)「教育行政と地方分権化」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、271-290頁。
- 建林正彦(1995)「合理的選択制度論と日本政治研究」『法学論叢』第137巻、第3号、63-86頁。
- (1999)「新しい制度論と日本官僚制研究」日本政治学会 [編]『20世紀の政治学(年報政治学)』岩波書店、73-91頁。

[付記]本研究は平成14年度日本学術振興会科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。