

# 教育政策の類型化による地方議員の影響力分析

—都市自治体を対象として—

村 上 祐 介

Analysis of the Influence of the Assemblyman by Categorizing Educational Policy:  
Focusing on City Local Governments

Yusuke MURAKAMI

This paper is to examine differences the influence of the assemblyman by properties of educational policy, such as how much initiatives local governments has, how much money local governments need, whether each educational policy are routine or not.

A questionnaire was used as the research method. This questionnaire was given to assemblyman and the board-of-education secretariat personnel of Hiroshima and Ichikawa cities. Since there are many common points (both cities have high policy capability and are both large, etc) It chooses as subjects of this survey.

Through this survey, the following points became clear.

(1) Local government's initiative and the influence of the assemblyman is not correlative.

(2) The Expenses of local government's is not related to the influence of them.

(1) and (2) are differ from precedence research.

(3) Whether each educational policy is routine or not is related to the influence of them.

After this study, it is required to survey various local governments, and categorize them on a scale of society, economy, environment, and political power.

## I. はじめに

### A. 研究の目的

最近の教育行政学では、以前からの法制度論や機構論中心の研究に加えて、実証的に政策過程の動態を捉えることの必要性が主張されるようになってきており、またそのような研究も増加している<sup>1)</sup>。しかし一方ではその研究対象、言い換えれば主要なアクターは文部科学省、教育委員会、あるいは教育関係団体といった教育を専門とする「教育プロパー」のアクターが依然として中心である。したがって、実証的な研究

においても、従来の法制度的な研究と同様に、主に文部科学省と教育委員会の中央－地方関係や、教育委員会の機構内を対象とした知見が蓄積されてきている。その理由の一つとしては、教育行政領域に限らず、「地方政府の政策を論じるとき、つねに中央政府の存在が明示的にせよ黙示的にせよ意識され、中央－地方関係または政府間関係の文脈でのみとられられてきた」ためであり、「言い換えれば、地方政府の政策はつねに地方政府外の変数に規定されるものであって、地方政府内部についてはあまり注意を払われてこなかったのである」(秋月(1989)、p.5)といった事情が挙げられ

る。また教育行政領域独自の要因としては、首長から独立した行政委員会としての教育委員会を持つことが大きいと思われる。しかし最近、行政学者の村松岐夫により、「文部省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校長、職員会議など通常議論の対象になるアクターだけでなく、地方議会や自民党ハト派やタカ派など有力な他のアクターが重要と思われるが、この側面に注目した研究が少ないのではないかと思う。これまで我々は、教育行政の問題をみるとき、教育行政・政策を文部省と地方教育委員会の関係に限定しすぎてきたのではなかろうか。」(村松(2000)、p. 66)との指摘もなされている。特に、近年、教育委員会制度は、その不活性さを指摘されるとともに、その存在意義・役割が厳しく問われ、教育委員会廃止論も主張されるまでに至っている<sup>2)</sup>。また、1998(平成10)年9月の中教審答申では、地方教育行政を教育委員会だけが担うという考え方に疑問も出されるようになり、また今次の地方分権改革では、地方行政の総合化が一層重視されている。このような状況の中で、今後地方政府の教育政策過程では、首長や議会といった地方政府内部のアクターに着目した研究がより重要性を増してくると思われる。

本稿は、以上のような問題関心から、地方政府における教育政策過程における議員の行動や役割に着目する<sup>3)</sup>。そして、教育政策のどのような特性によって、議員の影響力<sup>4)</sup>が規定されているかを明らかにすることを目的とする。分析方法としては、政策過程のミクロ的な分析も必要と考えられるため、事例研究とアンケート調査を併用する。さらに時間的・費用的な制約もあるため、今回は事例研究・アンケート調査とも特定の地方政府に着目して分析を行うこととする。

## B. 調査対象の設定

本稿では、分析の対象として広島県広島市と千葉県市川市の二つの自治体を選んだ。両市の概略を簡単に述べておくと、広島市は広島県西部に位置する中国地方の中核的位置を占める都市であり、人口は1999(平成11)年4月末現在で112万人である。1970年代前半に周辺の13町村を編入合併し、1980(昭和55)年に政令指定都市に移行した。市川市は千葉県北西部に位置し、都心から20km圏内にあり交通が便利であるため、高度成長期以降人口増加が著しく、1965(昭和40)年には約20万人であったのが、現在では2倍以上の44

万9000人となっている(2000(平成12)年4月1日現在)<sup>5)</sup>。

これらの比較的大規模自治体を選んだ理由としては、議会の影響力は大規模自治体か小規模自治体において強く(村松・伊藤(1986)、p. 94)、これらを調査対象とすれば、議会の影響力が観察しやすいと考えたためである。また、近年進む市町村合併により地方自治体の規模が大きくなる傾向を考慮すれば、まずは小規模よりも大規模自治体を調査することが研究上の貢献は大きいと思われる。さらに大規模自治体の中でもとりわけ広島市・市川市を取り上げた理由は、第一に首長が教育政策に対して高い関心を持っていることが挙げられる。また直近の市長選が非常に激戦であったという政治的事情も両市に共通している。本稿は議員に着目した研究ではあるものの、首長の教育政策への関心度が高い自治体では、教育政策過程でも議会(議員)を含めた諸アクターの動きが活発なのではないかと思われる。第二に、広島市では、教育改革推進室を設けて自ら教育改革のプランづくりに乗りだし、また市川市では多くの独自性ある施策を展開している(小川・最首[編著](2001))。自治体独自の政策立案・実施が積極的に行われる自治体では、そうでない自治体よりは議会での審議も活発に行われ、議員の役割も観察しやすいと思われる。第三に、両市に関しては調査に対して協力を得られたことが挙げられる。以上の理由から、広島市と市川市を本稿での調査対象として選んだ。もちろん、両市の調査だけでは地方政府についての知見を一般化することはできず、全国規模での調査については今後の課題となる。ただ、教育政策で地方議員に着目した研究が極めて少ない現状では、両市を対象にした研究でも、多くの知見を導き出せることができるのではないか。

## II. 分析枠組

### A. 作業課題

地方議員に関するサーベイ・リサーチは、これまで政治学の分野において多くなされてきている<sup>6)</sup>。しかし伊藤光利は、分析理論への関心が弱いことを指摘するとともに、地方政府の影響力構造の分析枠組を提示している。(伊藤(1990)、p. 148)伊藤は、議会の影響力を被説明変数(従属変数)としたときに、制度・組織、地域の社会経済構造(とくに住民構成)、首長の

リーダーシップの3つを説明変数として考えている。この分析枠組は議員の影響力を規定する要因は何かという点で、本稿と同様の問題関心を有する。ただし、教育政策の領域では次の点にも留意する必要がある。第一に教育政策においてもこれらの変数は議会の影響力を規定しているのかどうか、第二には、上記に挙げた三つの変数の他に、教育政策において議会の影響力を規定する説明変数は存在するのかという点である。第二の点については、教育長のリーダーシップや個別の教育政策の特性など、いくつかの変数が考えられる。冒頭に述べた通り、本稿ではこのうち個別の教育政策の特性について分析を行う。具体的な作業課題としては、例えば学校建築や教育予算といった教育政策の中の個別政策領域ごとに、議員がどの程度影響力を持っているのかを明らかにし、その上でさらにこれらの影響力がどのような政策の特性によって規定されているのかを検討する。この作業課題を検討することで、地方教育行政における首長・議会の果たすべき役割や在り方を考える上で、何らかの手がかりを得ることができるのではないか。

また理論的な意義としては、次のようなことも挙げられよう。政治学などでは、政策を政治のアウトプット、すなわち従属変数とみなす視座から、逆に政策を独立変数として、「政策が政治を作り出す」という命題(山口(1994)、p. 10)が立てられ、実証研究も行われている。しかし理論的な分類はともかく、実際の分析では主にマクロレベルごとに分節化されることが多く、少なくとも同じマクロレベル(例えば教育政策)に属する個別政策領域を比較したりすることはあまりない。この課題は、教育政策という特定の領域に属するいくつかの個別政策領域(メゾレベル)で、同様の命題が適用可能かどうかを検討するというねらいも含んでいる。

なお、先に述べた作業課題については、白石[編著](1995)で事例分析(学校統廃合)およびアンケート調査による分析が行われてはいるものの、必ずしも明確な仮説を持って検証を行っているわけではないなど、より厳密な実証が必要であることも指摘できる。その点もふまえつつ、本稿では、どのような政策の特性によって議員の影響力に違いが出てくるのかについて分析を試みる。

## B. 教育政策の類型

教育政策の類型化<sup>7)</sup>については、例えば学校教育関係、社会教育関係、教育委員会関係などといった分類が用いられることが多い。ただ、議員の役割に影響を与える政策の類型については、京都大学グループの研究で、政策の特性(例えば予算が絡む、地方政府の裁量が大きいなど)によって議員の役割や行動が異なると指摘されている(白石[編著](1995)、pp. 119-120)。本節では、教育政策における議員の影響力を被説明変数として、それを規定すると思われる政策の特性を説明変数として設定し、それらの説明変数により、政策を類型化する。

本稿では、

- (1) 地方政府の裁量の大小
- (2) 予算の多少
- (3) ルーティン型・非ルーティン型

の三つの政策特性を説明変数として設定する。(1)(2)については、白石[編著](1995)の知見を再度検討するものである。この研究では、(1)の地方政府の裁量の大小については、生涯教育を「中央の規制が弱く、地方の裁量範囲が広い」領域として挙げており、(p. 125)中央政府と地方政府の裁量をゼロサム的に考えている。しかし、何を根拠としてそのように判断しているのかがあいまいであり、むしろ、地方教育行政の実務に直接関わっている教育委員会事務局職員(以下、教委幹部と略す)の認知を用いた方が、地方政府の裁量の大小を操作可能な指標で測ることが可能と思われる。本稿では、教育委員会事務局職員に対してアンケート調査<sup>8)</sup>を実施したので、そこで得られたデータにより地方政府の裁量を判断することとした。表1は、その結果を示したものである。

この結果によれば、教育予算編成、教員人事、教科書採択、社会教育・生涯学習、学校建築・施設整備、学校統廃合、体罰・校内暴力・いじめ・不登校問題、については、「市の裁量が大きい」との回答が、「国・県の裁量が大きい」を上回っている((1)÷(2)の値を参照)。一方で、教育課程、日の丸・君が代問題、少人数学級編制問題については、逆に「国・県の裁量が大きい」と考えている回答が多いことが分かる。このうち、学校建設・施設整備(市の裁量が大きいカテゴリー)と教育課程(国・県の裁量が大きいカテゴリー)の間の差が最も小さかった。したがって、この二者に統計的に差があれば、「市の裁量が大きい」個別政策領域と「国・県の裁量が大きい」個別政策領域とに分類でき

|                       | 市の裁量大(1) | 国・県の裁量大(2) | (1)÷(2) | 分からない・無回答 | 計       |
|-----------------------|----------|------------|---------|-----------|---------|
| (a) 教育予算編成            | 59 76.6% | 17 22.1%   | 3.47    | 1 1.3%    | 77 100% |
| (b) 教員人事              | 44 57.1% | 13 16.9%   | 3.38    | 20 26.0%  | 77 100% |
| (c) 教科書採択             | 40 51.9% | 15 19.5%   | 2.67    | 22 28.6%  | 77 100% |
| (d) 教育課程              | 22 28.6% | 32 41.6%   | 0.69    | 23 29.9%  | 77 100% |
| (e) 社会教育・生涯学習         | 47 61.0% | 12 15.6%   | 3.92    | 18 23.4%  | 77 100% |
| (f) 日の丸・君が代問題         | 26 33.8% | 38 49.4%   | 0.68    | 13 16.9%  | 77 100% |
| (g) 少人数学級編制問題         | 12 15.6% | 46 59.7%   | 0.26    | 19 24.7%  | 77 100% |
| (h) 学校建築・施設整備         | 39 50.6% | 20 26.0%   | 1.95    | 18 23.4%  | 77 100% |
| (i) 学校統廃合             | 46 59.7% | 7 9.1%     | 6.57    | 24 31.2%  | 77 100% |
| (j) 体罰・校内暴力・いじめ・不登校問題 | 60 77.9% | 5 6.5%     | 12.00   | 12 15.6%  | 77 100% |

※「市の裁量大」と「どちらかといえば市の裁量大」を「市の裁量大」、  
「国・県の裁量大」と「どちらかといえば国・県の裁量大」を「国・県の裁量大」にそれぞれ分類している。

表1 個別政策領域における市の裁量と国・県の裁量

る。検定の結果は表2の通りで、5%水準でこれらの政策の間には有意差が検出された。

(2)の予算の多少については、当初から使途がはっきり定まっている補助金等については、予算案作成の段階や議会審議での変更の余地がほとんどない場合もあり、また地方交付税交付金をどのように考えるのかななどの問題もあるが、さしあたり予算の多少のみで判断した。したがって、例えば学校建築のように、補助金・負担金が交付される場合でも多大な予算を要するものは全て予算多として分類する。

(3)のルーティン型・非ルーティン型については、まずルーティン型、非ルーティン型の定義をしておく。ルーティン型は「通常の政策過程でみられる類型で、現状の政治・経済システムの維持、擁護、限定的修正を含める政策類型」であり、非ルーティン型は、「現状の政治・経済システムの変革を指向する政策類型」であり、『ルーティン型』の修正の範囲や程度が現状のシステム維持の許容を超えると『非ルーティン型』となる」政策と定義しておく。(中村(1996)、p. 222) また、ルーティン型は「毎年度あらかじめ形成・実施されると認識できる政策」で、非ルーティン型は、「毎年度同じ政策過程が観察できるものではない」政策と

も定義づけられる。(青木(2000)、p. 7) また中村昭雄は、「従来の政策過程の研究も、『非ルーティン』型にウエイトをおく研究が多かったが、現実の政策過程は圧倒的に『ルーティン』型が多い」のであり、「日常の『ルーティン』型に属する研究も進めなければならない。もし、どちらかに研究に偏りすぎると、それは多くのことを見失うことになりかねない」として、政策類型として「ルーティン型・非ルーティン型」政策過程モデルを提唱している。(中村(1996)、pp. 220-226) 本稿でも、ルーティン型・非ルーティン型を説明変数として設定する。ただし、例えば教育予算編成はルーティン的な要素が大きい、新規事業の予算獲得などでは非ルーティン的な要素が大きいように、一つの個別政策領域でもルーティン型の要素と非ルーティン型の要素の両方を含む場合がある。ここでは政策過程を五つの段階に分類した際に<sup>9)</sup>、課題設定過程を必要とするかどうかを分類の基準とする。言い換えれば、毎年度あらかじめ形成・実施されると認識できる場合はルーティン型の政策領域に分類している<sup>10)</sup>。

以上の三つの要因を教育政策類型の説明変数として設定する。それぞれの説明変数について、地方政府の裁量が大きい(+) 小さい(-)、予算が多い(+) 少ない(-)、非ルーティン型(+) ルーティン型(-) (プラスの方が議員の影響力が強いと一応仮定しておく)に分類し、各個別政策領域について対応させると次のようになる。

この分類をもとに、三つの政策特性が議員の影響力を規定しているのかどうかについて、事例分析とアンケート調査による分析を行うこととする。

|           | 市の裁量大    | 国・県の裁量大  | 分からない・無回答 | 計       |
|-----------|----------|----------|-----------|---------|
| 学校建築・施設整備 | 39 50.6% | 20 26.0% | 18 23.4%  | 77 100% |
| 教育課程      | 22 28.6% | 32 41.6% | 23 29.9%  | 77 100% |

\*p=0.011<0.05

※「市の裁量大」と「国・県の裁量大」の差が小さい個別政策領域間の検定  
※「分からない・無回答」は検定に含めていない。

表2 個別政策領域における市の裁量と国県の裁量  
( $\chi^2$ 乗検定)

|                           | 地方政府の<br>裁量 | 予算の多少 | ルーティン型・<br>非ルーティン型 |
|---------------------------|-------------|-------|--------------------|
| (a) 教育予算編成                | +           | +     | -                  |
| (b) 教員人事                  | +           | -     | -                  |
| (c) 教科書採択                 | +           | -     | -                  |
| (d) 教育課程                  | -           | -     | -                  |
| (e) 社会教育・生涯学習             | +           | +     | -                  |
| (f) 日の丸・君が代問題             | -           | -     | +                  |
| (g) 少人数学級編制問題             | -           | +     | +                  |
| (h) 学校建築・施設整備             | +           | +     | +                  |
| (i) 学校統廃合                 | +           | -     | +                  |
| (j) 体罰・校内暴力・いじめ・<br>不登校問題 | +           | -     | -                  |

表3 各個別政策領域の政策特性

### Ⅲ. 教育政策の事例分析

#### A. 事例分析の枠組

事例分析に入る前に、分析枠組について述べておく。政策過程を分析する際のモデルについては、次のような理論がある。高橋（1988）は、いわゆる政党優位論があらゆる政策分野で適用可能というイメージを与えていたとして、政策類型による分類が必要であるとするとともに、「政策ステージに応じてアクター間の相互関係や支配的なアクターも変化をみせると考えられる」（p. 23）として、政策類型と政策形成ステージの二つの変数を設定している。また、荒木（1990）は、過程モデルが政策の内容には触れていないという欠陥があるとして、政策段階とともに、政策の内容あるいは領域を分析の軸として設定することを提唱している（pp. 128-130）。これらはいずれも本稿に即して言えば、教育政策類型（または個別政策領域）と政策段階に着目した枠組と言えよう。一方、地方自治研究資料センター（1979）の研究では、アクターと政策段階の二つの軸を設定して分析を行っている（pp. 65-80）。ただ、同書での分析は、授産施設建設、学校開

放、文化会館建設といったミクロレベルの政策において、自治体間での政策過程の異同を実証することを目的としていた。したがって、同一の政策について自治体間を比較検討したものであり、政策類型（政策領域）に関しては考慮されていない。前述の政策類型と政策段階を軸とする枠組がマクロ的な分析を志向したものなのに対して、アクターと政策段階を軸とする枠組は、ミクロ的な分析を志向するものと言えよう。

本稿では、教育政策という特定の領域に限定した上で、さらに個別の教育政策領域に着目して分析を行うので、政策類型と政策段階を軸とする分類よりは、アクターを軸に入れてミクロ的な分析を行うのが適当と思われる。また、特定の市町村を対象として、学校建築のような非ルーティン型の個別政策領域を取り上げる場合、近年の事例が極めて限られていることは十分考えられ、結局ミクロレベルの政策を分析対象とすることになる。この場合は、明らかにアクターを軸に加える必要がある。以上の理由から、次節以降では、アクターと政策段階に着目しつつ、教育予算、学校建築、少人数学級編制問題の三つの個別政策領域について事例分析を行う。事例分析は、インタビュー調査<sup>13)</sup>により行うとともに、議会事務局発行の資料、新聞記事なども用いた。本来であれば、前に述べた全ての個別政策領域について分析を行うのが望ましいであろう。ただしその場合、調査対象者に多大な負担を強いることになるため、詳細な状況を把握できたこれら三つの個別政策領域を分析対象として選んだ。なお、アクターについては、主に議員に着目するが、首長や行政職員や住民などの諸アクターも必要があればその都度言及する。また事例分析については主に課題設定過程から政策決定過程を中心に扱う。

#### B. 事例分析

##### (1) 教育予算編成

分析の最初として、まず教育予算編成を取り上げる。教育予算編成は、地方政府の裁量が大きく、また予算の使途を決定するものである。さらに毎年必ず行われるルーティン型の政策である。したがって、表3での分類によれば（++-）となる。また予算編成については、首長が提案権を持つので、法制度的には議会が原案の作成自体には関わることはできない。では、教育予算については、実際にどのような過程で予算編成が行われているのだろうか。ここでは、市川市・広

島市での教育予算編成の過程をそれぞれ追っていくことにする。

まず、市川市では、企画調整課が教委事務局各課の担当者に対して9月下旬から10月上旬にかけてヒアリングを行い教委事務局のとりまとめを行うが、一方同時進行で財政課担当者による教委事務局各課へのヒアリングも行われており、教委事務局各課対財政課担当者といういわば縦割りによる交渉と、教委企画調整課による教委事務局内のとりまとめといういわば水平的な調整が同時に行われる。その後、10月上旬には、教育長による各課への第一次ヒアリングが行われる。11月に入ると、上旬に教育長による第二次ヒアリングが行われるが、主に財政課との課長レベルとの折衝に移る。その後、部長・助役とボトムアップしていき、最終的に1月上旬に市長が予算案を決定し、2月議会に提出される。

行政外部のアクターの要求については、10月から12月上旬頃までの間に、財政課に各団体（政党も含む）から要望書が届けられ、財政課がそれを庁内各課に割り振る。ただし、教職員組合については、財政課の他に、教委にも直接同じ要望書が出される。また、校長会は、大まかな要望を市長に直接伝えているという。

広島市では市川市と異なり、総務課が教委の要望を取りまとめて、財政課との交渉の窓口となる。日程を確認しておく、8月から9月上旬にかけて財政課による説明会が行われ、9月末から10月に同じく財政課から方針説明が行われる。教委事務局内のヒアリングは10月上旬から中旬に行われ、10月末から11月上旬に教育長による決裁がある。その後対財政課との交渉が行われ、12月末に財政局長の内示、1月上旬に復活要求、という手順を踏んでいく。政策的経費を含め大部分はこの過程で交渉が行われるが、市長の公約に関わる事業やごく少数の重点施策は、9月頃に財政課に根回しをしておくこともある。経常費に関しては教委、財政課とも担当者レベルで行われるが、政策的経費や臨時経費については課長レベル以上による交渉となる場合がある。広島市に関しては、予算獲得に関して最近重視されてきているのは実施計画である。広島市では、基本構想、基本計画、実施計画を合わせて総合計画と呼び、実施計画は4年間の中期財政計画の意味合いを持つ。以前までは実施計画は政策目標であり、財政とはそれほど結びついていなかったが、現在では実現可能性を重視し、予算と直結することが多く

なっている。実施計画に盛り込まれないと予算獲得は非常に困難である一方で、盛り込まれれば予算査定の際に非常に有利となり、特に調査時点の年度（平成12年度）については、実施計画の策定年度にあたり、大きな事業については年度初め頃から動いているという。実施計画は最終的には企画関係者会議（不定期）で決定（三役、市長部局の局長の一部）されるが、庁議にあたる幹部会が報告のみであるのと異なり、この場では審議が行われるのでその結果、差し戻しになる場合もある。このように広島市では、多額の予算を必要とする施策については、毎年の予算編成と並んで実施計画の策定過程も重要となりつつある。

次に教育予算編成に関する議会（議員）の動きについてまとめる。まず、予算案に対する事前説明であるが、例えば広島市では、財政課が議会各会派の幹事長に対して予算案について、事前の説明を行っており、教育予算は其中で説明が行われている。両市とも、教委事務局が教育予算編成に関して独自に議員に根回しをすることはなく、議会での質問に対する答弁によって対応している。ただし、議員の要求を全く無視できるわけではなく、議員からは、一年を通して個別の細かい要求があり、年度内の予算で対応できるものは各課で判断することもある。また、翌年以降の予算で反映される場合がある（もちろん必ず対応できるとは限らない）。ただ、教委事務局は議員から一方的に働きかけを受けているわけではない。例えば、重点施策や予算をつけたい事業について議員に質問をしてもらえば、議会の場で出された要望ということで、予算査定の際に若干有利になる場合もあるという。また、予算案の審議については両市で若干の違いがあり、市川市では常任委員会（教育予算に関しては環境文教委員会）で分割審議されるが、広島市では予算特別委員会で一括して扱われ、文教関係については日程のうち1日を割いて審議が行われる。なお、決算については、両市とも決算特別委員会では扱われる。議会での審議の内容のフィードバックについては、市川市では首長部局の企画政策課が議会での指摘事項をとりまとめ、庁内各課へ振り分けている。広島市では、前年度の予算特別委員会および決算特別委員会での委員長報告に対する執行状況は毎年度ごとにまとめられるが、今年度（2000（平成12）年度）からは予算特別委員会での要望事項および市長公約の達成状況についても、市長部局の企画調整課から庁内各課に割り振られる形で議会

審議のフィードバックが行われている。ただし広島市では、上に述べた通り実施計画でその先数年の予算の大枠が決まる。実施計画がこのような計画を持つようになったのは今回策定中のものからであり、現在は議員にその重要性が必ずしも周知されていないが、今後は実施計画策定時に議員の動きが活発になる可能性が大きい。両市の間では審議形式や中長期計画の性格で若干異なるものの、教育予算については、議員は年間を通して個別の要求を行政に出す役割を果たしている一方で、予算案の編成過程自体には関わっていないし、事前に根回しを行ってもいない点は共通している。教委事務局側にとっては、個別要求への対応を除けば、教育予算編成に関して議員の影響力を感じることはそれほどないという。

以上をまとめると、教育予算に関しては、議員の影響力はそれほど感じていないというのが両市の教委事務局担当者に共通した認識である。予算編成それ自体には議員は法制度上関わることはできないし、また実際にも関わっていない。また教委事務局側から議員に事前の根回しはない。また議会の審議でも修正は行われることはない。実際には、議員からは予算編成期だけではなく、年間を通して個別の要求があり、それを通して議員の意図が反映されるが、教育予算編成に関する議員の役割としては、そのような個別要求を行うことが挙げられる程度であり、影響力はそれほど大きいとは言えない。

## (2) 学校建築

次に、学校建築を事例として検討を加える。学校建築は、地方政府の裁量が大きく、補助金も多いものの、多額の支出を要する事業であり、補助金で全て賄われるわけではないので、自己財源による負担も大きい。また、市町村にとっては定期的に実施される政策というわけではなく、非ルーティン型に属するので、表3での類型では、(+++)という分類となる。

ここでは、広島市の古田第三小学校新築事業を事例として取り上げる。当該事業については、2001（平成13）年4月に開校されたばかりであり、調査時点では進行中の事業であった。総事業費は25億7000万円で、半分は自己負担で、そのうち95%は起債によるものである。また都市整備公社が建設し、完成後に市が買い取るという形を取っている。本事例については、広島市教委施設課へのインタビュー調査で比較的詳細な過

程を把握することができたので、以下、政策段階ごとにその過程を追っていく。

この事業の実施が決定されたのは、1998（平成11）年11月の教育委員会議においてであり、西区古江西町の古田小学校を分離し、2001（平成13）年に古江上二丁目に古田第三小学校を新設することが決められた<sup>12)</sup>。過大規模校の解消については、文部省<sup>13)</sup>においては31学級以上の小学校については、過大規模校として分離が望ましいとされている。しかし広島市については、財政事情等から、これに加えて児童数が1200名を超えることをその要件としている。つまり31学級を超えても、1200名を超えない場合は分離は行われないので、文部省よりも若干厳しい基準設定となっている<sup>14)</sup>。古田小学校区では、当時から保護者の間では分離を望む意見があり、地元住民も分離に賛成の意見が多かったため、分離に際しても特に異論は出なかった。また分離の基準が明確に存在していたため、決定の際には議員に対する根回しは特に行われなかったという<sup>15)</sup>。従って、財政課との折衝でも、新設に要する予算措置がなされること自体は既に固まっており、具体的には実施年度に関して担当者レベルで交渉が行われた程度であった。この事例では、議員などのアクター間の交渉というよりも、1200名かつ31学級の基準を超えたことで、ほぼ自動的に政策過程が動き出したと言える。学校の新設が政策課題として認知された要因は、政治過程よりは社会経済環境の変化によるものが大きいと言えよう。

政策形成の過程では大きく分けて二つの作業が行われた。一つは校舎・グラウンドなどの敷地配置計画、もう一つは学区の設定である。まず前者について述べていこう。敷地配置計画については、業務委託を行い、およそ三通りの配置プランの提示を受けている。それらを比較検討して、一つの案にまとめていった。検討は、教委施設課、保体課（運動施設、給食施設などの検討）、指導課（障害児教育などのニーズに合わせた配置や多目的教室の配置などの細かい点を詰めるため）、そして都市整備公社との間で行われている。なお、母体校（古田小学校）の教職員にも事前にプランの提示を行っている。ここでは議員は全く関わっていない。

一方、学区の設定については、手続きとしては教育委員会が原案を作成して学区審議会に諮問を行い、学区審議会の答申を受けて教育委員会で決定する、という順序を経て決められる。学区審議会は、校長会（小・

中各1名ずつであるが、母体校の校長は入らない)、PTA代表(市PTA協議会から推薦されるが、推薦される委員は母体校とは必ずしも関係ない)、市職員(当該校区の属する行政区の長)、事務局職員(施設部長、学校教育部長)、地元警察署の交通課長、市議会議員(2名)によって構成される。市議会議員については、人選について決められたルールは存在しないが、慣例で母体校の地元かそれに近い地域から選出されることになっている。また同一年度に複数校が分離新設される場合は、それぞれについて学区審議会が設けられることになっている。ただし、同一年度に複数学区の審議会が行われる場合は、人数を増やして一括で会議を行う形を取っている。また審議会の公開については、条例や規則に特に規定はなく、今回についても市民への告知等は特に行っていないが、教委事務局によれば、要望があれば公開していたであろうとのことである。

学区の設定は基本的には教委側で事前に想定しておくが、必ずしも学区審議会にそれに沿った答申が出されるとは限らず、過去には事前の想定と異なった例もある。インタビュー調査によれば、「広島市の場合は地縁、土地に対する執着や、コミュニティへの思いが強く」、学区の設定に関しても、「(それが表に出るかどうかは別として)議員の思いがないとは言えない。」という。学区審議会に関しては、その構成を見ても、特にその地域を地盤とする議員に多大な配慮を行っていることが分かるし、インタビュー調査での教委職員の発言からも、議員の影響力を感じていることがうかがえる。

なお、議会の常任委員会(文教委員会)では教育次長が報告を行っているが、ここでは特に議員からの反応は見られなかった。また、常任委員会で説明する事項については、正副議長にも説明することになっており、次長と担当課長がそれを行っている。いずれも、説得を伴うようなものではなく、説明を行ったのみである。

その後、2000(平成12)年11月に学区審議会が行われ、その答申を受けて、翌12月の教育委員会議会で広島市立小学校及び中学校通学区域に関する規則の一部改正が行われた。学区審議会では、先述したようにあらかじめ教委事務局が原案を作成して諮問を行い、その原案については、事前に学区審議会のメンバーに対して説明が行われた。しかし、その事前調整でも原案の修正は特になく、結果としては、事務局が当初想定

した通りの学区設定となった。教育委員会議でも、特に修正が行われることなく、通学区域が決定された。

今回の事例については、社会経済環境の変化により児童数・学級数があらかじめ設定された基準を超えることで政策過程が始動している。議員は敷地配置計画といった学校教育の専門的知識に関係する部分では関わりがないものの、学区の設定では当該地域を地盤とする議員が2名審議会に参加している。またインタビュー調査でも、議員の意図が学区域の決定に影響を及ぼす可能性を否定しておらず、教育委員会事務局も議員を実質的な影響力を持つ存在として認知していることがうかがえる(ただし今回の事例では、学区の設定は最終的には事務局の想定通りとなった)。地元の利害に関わる政策であることが、議員の関心を高めるとともに、影響力を強めているのであろうか。またルーティン型政策である教育予算編成と比較すると、教委事務局も議員の影響力をある程度は認めていると言える。

### (3) 少人数学級編制問題

次に少人数学級編制問題を取り上げる。まず政策の特性を確認しておく、地方政府の裁量は小さい。予算の多少については、例えば市町村が独自に講師を採用して少人数学級の実現を図るのであれば多大な支出を必要とするが、国や県に要求を行うのみであれば支出はそれほど要しない。ただ、この後の分析からも分かるように、両市では、この問題に関する議論は国や県への要求にとどまるものではない。したがって、本稿では予算多に分類した。ルーティン・非ルーティンの分類に関しては、この事例は定期的に政策過程が観察されるわけではないので、非ルーティン型の政策に属する。まとめると、この領域は(-++)と分類することができる。以下、両市での最近の動きをそれぞれ追っていくことにする。

広島市では、「20人学級実現への取り組み」を公約に掲げて<sup>16)</sup>市長選に立候補した秋葉忠利が市長に当選したことをきっかけにして、少人数学級編制の問題が急浮上した。この公約に対する市議会議員の反応としては、社民党や共産党などは賛成だったのに対し、市長選で対立候補を支援した一部の保守系議員は反対した。また教職員組合は賛成であった。

しかし、市長就任直後の定例市議会で、秋葉市長は「公約は政策提起」と発言して議会在中断、その後市長



は発言を撤回して陳謝するという事態となった<sup>17)</sup>。これは、自民党市議が20人学級について「法の制約もあり、実現できるのか」と質問したのに対し、秋葉市長は「政策提起をした。政策提起の内容を正確にとらえて質問いただいていると理解しているので、今後、議論を大いに深めたい」と答えたのがきっかけとなった。これに対し別の自民党市議から、「政策提起ということで済むのか。まじめな答弁ではない」と動議がかかり、そのまま議事が6時間にわたって中断されるという事態に発展した。その後、秋葉市長は会派幹事長会議に修正発言案を提示し、本会議は再開され、そこで市長は「議会運営に支障をきたし、大変申し訳なく思っている。消費税2%や20人学級への取り組みを公約としたことにつき、直ちに実現できるというような期待感を市民に与えたとすれば、大変申し訳ない」と前言を撤回、謝罪して一応事態は収拾した。

その直後の3月5日、今度は市議会の予算特別委員会で、20人学級を導入した場合の試算が市教委によって明らかにされ、小中学校合わせて2523学級（現行3297学級）の増加となり、教諭の増員は3057人（同4258人）で人件費は241億円、教室建設費は737億円が必要になることが分かった<sup>18)</sup>。公約では導入時期のめどを5年としていたが、試算が出たことにより、秋葉市長はこの日の委員会で「（導入するための）プログラムの策定に4、5年かかり、10年ぐらいできちんと学級編成できるのではないかと」と公約を後退させることになる。その後は、教育全般のあり方を議論する「21世紀教育改革推進総合プラン検討委員会」の中で検討を行っている。議会での論議も市長就任当時に比べると落ち着いているが、依然としてこの問題は議員も高い関心を持っている。

以上のように、広島市では、議会における市長の発言や、それに対する議員の反応が大きな影響力を持っていることが分かる。これまでの事例分析では議会での発言などはほとんど出てこなかったのに比べると、この領域に関しては議会あるいは議員が重要な位置を占めていると言えよう。

一方、市川市では近隣市の動向がきっかけとなって動きが始まった。1999（平成11）年10月に、市川市の隣に位置する千葉県浦安市が、TT（チームティーチング）などに活用するため、市の非常勤一般職として独自に教員を採用して1校あたり教員を3名増やし、教員1人当たり25人程度の生徒を受け持つ態勢を

決めたことにはじまる（翌2000（平成12）年度から実施）<sup>19)</sup>。浦安市は市川市と同様、千葉西部に位置する東京のベッドタウンで、両市はしばしば比較されることが多いが、そのようなこともあって、市川市でも少人数学級編制の導入が課題として浮上した。浦安での動きを受けて、市長は当時の教育長に少ない予算での導入は可能かどうかについて打診を行っている<sup>20)</sup>。しかし、議会ではそれ以前から請願や意見書が計4件出され、いずれも採択・可決されるなどの動きはあった<sup>21)</sup>。しかしこれらはいずれも独自財源による施策を求めるというよりも、むしろ国に対して定数改善計画の策定などの施策を求める内容であり、浦安市での導入は市川市にとって大きな影響があったと言える。しかし財政事情から独自財源での導入が難しいのが現状である。

議会でも請願・意見書が出されていることから、議員の関心は比較的高い。さらに、代表質問と一般質問でも数回にわたって質問が行われている<sup>22)</sup>。市川市でも、他の教育政策と比べて議会での活動は活発であると言える。

以上の両市の動きをまとめると、少人数学級導入については、今次の分権改革で学級編制の基準設定がそれまでの機関委任事務から都道府県の自治事務とされ、また市町村も都道府県の認可が必要であったのが、届出制までには至らなかったものの、同意を要する事前協議に改められた。このことから、地方政府が少人数学級を独自に行う可能性は以前に比べると高まっている。浦安市の動きはこのような背景を受けたものであり、市川市などの近隣市がそれによって影響を受けていることがうかがえる。以上からも、この領域に関して、議員の動きが比較的活発な理由の一つとして、今回の分権改革が挙げられるだろう。ただし広島市の場合は、何よりも市長が公約として20人学級を掲げたことが大きな要因である。いずれにせよ、この領域では議員の動きが比較的活発であり、広島市などでは市長が議会の場で前言を撤回して陳謝する事態が起こるなど、議会の影響力も大きいと言える。また非ルーティン型の政策は議員の関心を集めやすい。またこの領域は社会的に問題となっている面も無視できない要因である。

#### Ⅳ. アンケート調査の分析

| (広島市)                 | 1位              | 回答数 | (%)   | 2位      | 回答数 | (%)   | 3位              | 回答数 | (%)   | NA |
|-----------------------|-----------------|-----|-------|---------|-----|-------|-----------------|-----|-------|----|
| (a) 教育予算編成            | 教育長             | 12  | 70.6% | 市長      | 9   | 52.9% | 教委事務局職員         | 9   | 52.9% | 4  |
|                       | 教育長             | 41  | 78.8% | 教委事務局職員 | 31  | 59.6% | 市長              | 28  | 53.8% | 4  |
| (b) 教員人事              | 教育長             | 13  | 76.5% | 教委事務局職員 | 12  | 70.6% | 市長/校長会・教頭会      | 5   | 29.4% | 4  |
|                       | 教委事務局職員         | 31  | 81.6% | 教育長     | 30  | 78.9% | 校長会・教頭会         | 13  | 34.2% | 18 |
| (c) 教科書採択             | 教委事務局職員         | 12  | 70.6% | 教育長     | 11  | 64.7% | 校長会・教頭会         | 6   | 35.3% | 4  |
|                       | 教委事務局職員         | 28  | 84.8% | 教育長     | 25  | 75.8% | 教育委員            | 16  | 48.5% | 23 |
| (d) 教育課程              | 教委事務局職員         | 9   | 56.3% | 教育長     | 8   | 50.0% | 校長会・教頭会         | 7   | 43.8% | 5  |
|                       | 教委事務局職員         | 26  | 74.3% | 教育長     | 20  | 57.1% | 校長会・教頭会         | 17  | 48.6% | 21 |
| (e) 社会教育・生涯学習         | 教委事務局職員         | 13  | 81.3% | 教育長     | 10  | 62.5% | 市長部局職員/市民運動     | 4   | 25.0% | 5  |
|                       | 教委事務局職員         | 26  | 76.5% | 教育長     | 21  | 61.8% | 市議会(議員)         | 10  | 29.4% | 22 |
| (f) 日の丸・君が代問題         | 教育長             | 12  | 75.0% | 中央省庁    | 7   | 43.8% | 市議会(議員)         | 5   | 31.3% | 5  |
|                       | 教委事務局職員/市議会(議員) | 20  | 50.0% | —       | —   | —     | 教育長             | 18  | 45.0% | 16 |
| (g) 少人数学級編制問題         | 市長              | 11  | 68.8% | 教育長     | 9   | 56.3% | 中央省庁            | 6   | 37.5% | 5  |
|                       | 市長/教育長          | 20  | 51.3% | —       | —   | —     | 教委事務局職員         | 18  | 46.2% | 17 |
| (h) 学校建築・施設整備         | 教育長/教委事務局職員     | 11  | 81.1% | —       | —   | —     | 市議会(議員)/校長会・教頭会 | 5   | 27.8% | 3  |
|                       | 教育長             | 23  | 63.9% | 教委事務局職員 | 21  | 58.3% | 市議会(議員)         | 17  | 47.2% | 20 |
| (i) 学校統廃合             | 教育長             | 10  | 71.4% | 教委事務局職員 | 8   | 57.1% | 市長部局職員          | 4   | 28.6% | 7  |
|                       | 教育長             | 22  | 64.7% | 教委事務局職員 | 19  | 55.9% | 市議会(議員)         | 14  | 41.2% | 22 |
| (j) 体罰・校内暴力・いじめ・不登校問題 | 教委事務局職員         | 13  | 76.5% | 教育長     | 9   | 52.9% | 校長会・教頭会         | 5   | 29.4% | 4  |
|                       | 教委事務局職員         | 29  | 69.0% | 教育長     | 26  | 61.9% | 市議会(議員)         | 14  | 33.3% | 14 |

  

| (市川市)                 | 1位      | 回答数 | (%)   | 2位              | 回答数 | (%)   | 3位          | 回答数 | (%)   | NA |
|-----------------------|---------|-----|-------|-----------------|-----|-------|-------------|-----|-------|----|
| (a) 教育予算編成            | 市長      | 21  | 91.3% | 教育長             | 20  | 87.0% | 助役          | 7   | 30.4% | 2  |
|                       | 市長      | 19  | 95.0% | 教育長             | 16  | 80.0% | 市長部局職員      | 10  | 50.0% | 1  |
| (b) 教員人事              | 教育長     | 21  | 95.5% | 教委事務局職員/校長会・教頭会 | 8   | 36.4% | —           | —   | —     | 3  |
|                       | 教育長     | 13  | 81.3% | 教委事務局職員         | 11  | 68.8% | 県庁          | 6   | 37.5% | 5  |
| (c) 教科書採択             | 教育長     | 16  | 76.2% | 教委事務局職員         | 9   | 42.9% | 校長会・教頭会     | 8   | 38.1% | 4  |
|                       | 教育長     | 10  | 76.9% | 教委事務局職員         | 9   | 69.2% | 県庁          | 4   | 30.8% | 8  |
| (d) 教育課程              | 教育長     | 15  | 75.0% | 教委事務局職員/校長会・教頭会 | 14  | 70.0% | 校長会・教頭会     | 11  | 55.0% | 5  |
|                       | 教育長     | 8   | 57.1% | 教委事務局職員         | 7   | 50.0% | —           | —   | —     | 7  |
| (e) 社会教育・生涯学習         | 教育長     | 15  | 75.0% | 教委事務局職員         | 10  | 50.0% | 市長          | 9   | 45.0% | 5  |
|                       | 教育長     | 16  | 84.2% | 教委事務局職員         | 15  | 78.9% | 市長          | 8   | 42.1% | 2  |
| (f) 日の丸・君が代問題         | 教育長     | 17  | 81.0% | 校長会・教頭会         | 8   | 38.1% | 教育委員        | 7   | 33.3% | 4  |
|                       | 校長会・教頭会 | 12  | 66.7% | 教育長             | 11  | 61.1% | 教職員組合       | 8   | 44.4% | 3  |
| (g) 少人数学級編制問題         | 教育長     | 15  | 71.4% | 教委事務局職員/教職員組合   | 6   | 28.6% | —           | —   | —     | 4  |
|                       | 教育長     | 10  | 62.5% | 中央省庁            | 7   | 43.8% | 教委事務局職員/県庁  | 6   | 37.5% | 5  |
| (h) 学校建築・施設整備         | 市長      | 16  | 72.7% | 教育長             | 15  | 68.2% | 教委事務局職員     | 10  | 45.5% | 3  |
|                       | 教育長     | 13  | 72.2% | 教委事務局職員         | 11  | 61.1% | 市長          | 10  | 55.6% | 3  |
| (i) 学校統廃合             | 市長      | 14  | 87.5% | 教育長             | 13  | 81.3% | 教委事務局職員     | 6   | 37.5% | 9  |
|                       | 教育長     | 12  | 80.0% | 市長/教委事務局職員      | 7   | 46.7% | —           | —   | —     | 6  |
| (j) 体罰・校内暴力・いじめ・不登校問題 | 教育長     | 11  | 52.4% | 校長会・教頭会         | 9   | 42.9% | 市議会(議員)/PTA | 7   | 33.3% | 4  |
|                       | 教育長     | 13  | 72.2% | 教委事務局職員/校長会・教頭会 | 11  | 61.1% | —           | —   | —     | 3  |

※上段は議員の回答、下段は教委幹部の回答である。

※各個別政策領域ごとに影響力上位3位を挙げてもらい、その合計を回答数としている。

※NA=1・2・3位全てを「分からない・無回答」と答えたもののみのNAとしている。

※パーセント値は、NAを除いた回答に対する百分率。

質問：次にあげる個別的教育政策について、貴市での政策形成においてより影響力の大きいと思われる方や団体から順番に、それぞれ3つまで選び、カッコ内に回答をご記入ください。

表4 個別政策領域ごとの諸アクターの影響力：3位まで

## A. 調査の概要

続いて、広島市、市川市の市議会議員と教委幹部へのアンケート調査の分析を行う。なお、今回の調査では議員の他に教委幹部もアンケート調査の対象として加えている。その理由としては、第一に議員だけではなく、教委幹部も調査対象とすることで、影響力の送り手(議員)と受け手(教委幹部)の双方の認知を検討に加えることができること<sup>23)</sup>、第二に、特に個別政策領域に関する調査はそうであるが、今回の調査は日頃教育政策のみに関わっているわけではない議員にとってはかなり細かい内容も含んでおり、その点を補うために教委幹部にも調査を行う方が良いと判断したことが挙げられる。以上の理由から、議員との接触が多いと思われる課長補佐以上(教育長・教育次長・部長・課長・課長補佐)を調査対象とした<sup>24)</sup>。

アンケート調査の概要は以下の通りである。地方議員調査は、市議会議員全員(広島市60名、市川市44

名)を対象に2000(平成12)年11月中旬-12月上旬に郵送法により実施した。回収率は44.2%(広島市21/60、市川市25/44)である。教育委員会幹部職員調査は、教育委員会事務局(出先機関は除く)の課長補佐以上の職員(広島市76名、市川市31名)を対象に2000(平成12)年10月上旬-11月下旬に実施した。各回答者への配布・回収は事務局に依頼した。回収率は72.0%(広島市56/76、市川市21/31)であった。

## B. 個別政策領域の分析

本節では議員と教委幹部へのアンケート調査から上記の問いを探ることとする。まず、それぞれの個別政策領域について、誰がどの程度影響力を持っているのかについて明らかにするとともに、表3で取り上げた政策の特性によって議員の影響力が規定されているかどうかについて、計量的な分析を行う。

アンケート調査では、議員・教委幹部に対して、個

別政策領域ごとに影響力の大きいアクターを上位3位まで挙げてもらった。その結果は表4の通りである。ただ、かなり細かい質問であるため、分からない、もしくは無回答といった回答が、特に教委幹部に多くみられた。特に回答者自身が関わっていない個別政策領域については、判断が難しかったようである。これはある程度やむを得ないであろう。また、上位3位までは挙げず、1位のみ、もしくは1、2位のみ挙げた回答も多かった。従って、各個別政策領域について、1位から3位まで順位をつけて回答を挙げてもらったが、順位を考慮するのは適当ではないと判断し、表4では3位までに挙げたアクターはその順位は考慮せず、全て同じ扱いで集計を行っている。

表4をみると、いずれの回答者群（広島市議員、同教委幹部、市川市議員、同教委幹部）とも多くの領域で1位と2位が教育長または教育委員会事務局職員で占められており、個別政策領域ごとで見ると両アクターの影響力が非常に強いことが分かる<sup>25)</sup>。さらに教育長は全て3位以内に入っており、教育長は教育政策に関して幅広く関わっていることがうかがえる。一方市議会（議員）については、3位以内に入っている領域はそれほど多くない。

続いて、表4の結果から、議員の影響力はどのような政策の特性によって規定されるかという点についても分析する。まず、表5は、個別政策領域ごとに影響力を持つアクターを上位3位まで尋ねた際に、3位までのいずれかに市議会議員を挙げた回答と挙げていない回答に分類して集計を行ったものである。なお、1

－3位まで全てが「分からない・無回答」であったものについては、集計から除外している。3位までに市議会議員を挙げている回答は、その個別政策領域に関しては、議員の影響力を一応認めているとみなすわけである。

次に、表3で分類した政策の特性でこれらの個別政策領域を分類して、カテゴリー間で市議会議員の影響力を認めた人数に統計的に差があるかどうかについて、各回答者群ごとに検定を行った。

その結果は表6の通りである。いずれの回答者群でも、ルーティン型・非ルーティン型に関しては、1%もしくは5%の水準で、議員の影響力について統計的に有意な差が認められた。しかし、地方政府の裁量の大小と、予算の多少については、いずれの回答者群でも有意な差は認められなかった。以上の結果から、非ルーティン型の領域は、ルーティン型の領域よりも、議員の影響力は大きいことが示唆される。また、地方政府の裁量の大小と予算の多少については、本稿での結果からは、議員の影響力について差は認められなかった。

また、他に議員の影響力を規定する教育政策の特性について、いくつか仮説的に考え得るものを挙げておく。第一に、市域の中でも、特定の地域や校区の利害に関わる領域、例えば学校建築や学校統廃合については、議員、とりわけその地域を地盤とする議員の影響力が大きいのではないかと考えられる理由としては、選挙の際にその地域にアピールができるため、得票につながるという動機づけが議員にあることが考えられ

|                       | 広島市   |      |      |         |      |      | 市川市   |      |      |         |      |      |
|-----------------------|-------|------|------|---------|------|------|-------|------|------|---------|------|------|
|                       | 議員の回答 |      |      | 教委幹部の回答 |      |      | 議員の回答 |      |      | 教委幹部の回答 |      |      |
|                       | 影響力有  | 影響力無 | 回答人数 | 影響力有    | 影響力無 | 回答人数 | 影響力有  | 影響力無 | 回答人数 | 影響力有    | 影響力無 | 回答人数 |
| (a) 教育予算編成            | 3     | 14   | 17   | 16      | 36   | 52   | 3     | 20   | 23   | 1       | 19   | 20   |
| (b) 教員人事              | 1     | 16   | 17   | 7       | 31   | 38   | 1     | 21   | 22   | 0       | 16   | 16   |
| (c) 教科書採択             | 0     | 17   | 17   | 1       | 32   | 33   | 1     | 20   | 21   | 0       | 13   | 13   |
| (d) 教育課程              | 0     | 16   | 16   | 3       | 32   | 35   | 0     | 20   | 20   | 0       | 14   | 14   |
| (e) 社会教育・生涯学習         | 1     | 15   | 16   | 10      | 24   | 34   | 4     | 16   | 20   | 1       | 18   | 19   |
| (f) 日の丸・君が代問題         | 5     | 11   | 16   | 20      | 20   | 40   | 6     | 15   | 21   | 4       | 14   | 18   |
| (g) 少人数学級編制問題         | 5     | 11   | 16   | 7       | 32   | 39   | 5     | 16   | 21   | 2       | 14   | 16   |
| (h) 学校建築・施設整備         | 5     | 13   | 18   | 17      | 19   | 36   | 5     | 17   | 22   | 4       | 14   | 18   |
| (i) 学校統廃合             | 1     | 13   | 14   | 14      | 20   | 34   | 4     | 12   | 16   | 5       | 10   | 15   |
| (j) 体罰・校内暴力・いじめ・不登校問題 | 3     | 14   | 17   | 14      | 28   | 42   | 7     | 14   | 21   | 1       | 17   | 18   |
| 計                     | 24    | 140  | 164  | 109     | 274  | 383  | 36    | 171  | 207  | 18      | 149  | 167  |

※影響力を持つアクターとして議員を3位以内に挙げている回答を「影響力有」、その他を「影響力無」として分類している。

表5 個別政策領域での議員の影響力の有無

(広島市・議員の回答)

・ 地方府の裁量の大小による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 裁量大 | 14   | 102  | 116 |
| 裁量小 | 10   | 38   | 48  |
| 計   | 24   | 140  | 164 |

p値 0.223

(広島市・教委幹部の回答)

・ 地方府の裁量の大小による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 裁量大 | 79   | 190  | 269 |
| 裁量小 | 30   | 84   | 114 |
| 計   | 109  | 274  | 383 |

p値 0.621

・ 予算の多少による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 予算多 | 14   | 53   | 67  |
| 予算少 | 10   | 87   | 97  |
| 計   | 24   | 140  | 164 |

p値 0.073

・ 予算の多少による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 予算多 | 50   | 111  | 161 |
| 予算少 | 59   | 163  | 222 |
| 計   | 109  | 274  | 383 |

p値 0.360

・ ルーティン型・非ルーティン型による議員の影響力

|        | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|--------|------|------|-----|
| ルーティン  | 8    | 92   | 100 |
| 非ルーティン | 16   | 48   | 64  |
| 計      | 24   | 140  | 164 |

p値 0.003 \*\*p&lt;0.01

・ ルーティン型・非ルーティン型による議員の影響力

|        | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|--------|------|------|-----|
| ルーティン  | 51   | 183  | 234 |
| 非ルーティン | 58   | 91   | 149 |
| 計      | 109  | 274  | 383 |

p値 0.000 \*\*p&lt;0.01

(市川市・議員の回答)

・ 地方府の裁量の大小による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 裁量大 | 25   | 120  | 116 |
| 裁量小 | 11   | 51   | 48  |
| 計   | 36   | 171  | 207 |

p値 1.000

(市川市・教委幹部の回答)

・ 地方府の裁量の大小による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 裁量大 | 12   | 107  | 116 |
| 裁量小 | 6    | 42   | 48  |
| 計   | 18   | 149  | 167 |

p値 0.783

・ 予算の多少による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 予算多 | 17   | 69   | 86  |
| 予算少 | 19   | 102  | 121 |
| 計   | 36   | 171  | 207 |

p値 0.462

・ 予算の多少による議員の影響力

|     | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|-----|------|------|-----|
| 予算多 | 8    | 65   | 73  |
| 予算少 | 10   | 84   | 94  |
| 計   | 18   | 149  | 167 |

p値 1.000

・ ルーティン型・非ルーティン型による議員の影響力

|        | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|--------|------|------|-----|
| ルーティン  | 16   | 111  | 127 |
| 非ルーティン | 20   | 60   | 80  |
| 計      | 36   | 171  | 207 |

p値 0.025 \*p&lt;0.05

・ ルーティン型・非ルーティン型による議員の影響力

|        | 影響力有 | 影響力無 | 計   |
|--------|------|------|-----|
| ルーティン  | 3    | 97   | 100 |
| 非ルーティン | 15   | 52   | 67  |
| 計      | 18   | 149  | 167 |

p値 0.000 \*\*p&lt;0.01

表6 政策の特性による議員の影響力 ( $\chi^2$  乗検定・フィッシャーの直接確率検定)

る。第二には、学校教育の専門的な知識が要求される領域、例えば教員人事や教育課程などで、議員の影響力が小さい傾向が調査結果からはうかがえる。学校教育に関わる領域でも、少人数学級や日の丸・君が代の問題では議員の影響力は大きい傾向が見られた。専門

的な知識が必要な領域に関しては、議員は関わるのが難しいと思われる。第三には、少人数学級や日の丸・君が代、あるいはいじめ・不登校などの問題のように、社会的に問題となっている領域には議員の関心が高く、アンケート調査でも影響力が認められる傾向が見

られた。

これらいくつかの特性については、例えば第三の点で言えば何をもって社会的に問題となっている領域とそうでない領域を分けるのか、といった点が難しいため、今回は分析を行わなかった。政策の特性を分類する際の指標をどのように設定するかを含めて、この点については今後の課題としたい。

## V. おわりに

最後に、事例分析とアンケート調査の結果から明らかになったことをまとめておく。

事例研究については、分析の対象とした政策は限られているものの、それらについてはおおむねアンケート調査の結果に沿った政策過程であることがうかがえた。例えば教育予算編成では議会の審議を経るが、予算案自体は議員に対して事前説明を行わず、従って議員の意図は個別要求を通して反映はされるが、予算案の形成自体には議員はほとんど関わることができない。アンケート調査で当初の予想よりも影響力評価が低かった点については、以上のようなことが理由として挙げられよう。学校建築、少人数学級編制問題についても、アンケート調査での結果にほぼ沿った政策過程が観察され、これら非ルーティン型の政策については、議員の活発な活動や高い関心を観察することができた。またルーティン型に属する政策（教育予算編成など）に比べて、教委事務局が議員の影響力を大きく感じていることがうかがえた。

アンケート調査からは、政策の特性によって議会（議員）の持つ影響力が異なるかどうかという点に関して分析を行った。本稿の結果では、先行研究で仮説的に示されていた地方政府の裁量の大小や、予算の多少といった要因については、議員の影響力との相関は認められなかった。一方で、先行研究では指摘されていなかったルーティン型・非ルーティン型の政策特性と議員の影響力の間には相関がみられるとともに、非ルーティン型の政策はルーティン型の政策に比べて議員の影響力が大きいことが明らかとなった。また、今回の調査を通して、例えば特定の地域や校区の利害に関わる政策や社会問題化している領域では議員の影響力が大きく、一方学校教育の専門的な知識が要求される政策では影響力が小さくなる傾向が見られるなど、他にも議員の影響力を規定する政策の特性はいくつか

存在することが示唆される。しかし、これらについては個別教育政策の類型化が難しいため、これらの論証については今後の課題としたい。

本稿の結果から得られる示唆としては、次の三点を指摘しておきたい。第一に、政策過程研究でも指摘されているように、ルーティン型と非ルーティン型の双方を視野に入れることが教育政策の分析においても求められよう。これまでの教育政策研究では、非ルーティン型の政策、言い換えれば社会問題化した事例などのみを取り上げる傾向があったようにも思われる。ルーティン型の政策も今後は研究対象として取り上げていく必要がある。第二に、先行研究では議員の影響力を規定する政策特性として挙げられていた、地方政府の裁量の大小、予算の多少については、今回の調査では有意差が認められなかった。この点についての判断は、今後の研究の蓄積が必要であろう。第三に、これからの地方教育行政の在り方を考える上では、法制度上で予定されている議員の役割が実態とどの程度乖離しているのかを検討することが重要と考えられる。本稿はそのための一つの材料を提供しうるのではないだろうか。また、法制度と実態との異同を明らかにするためには、教育政策における政策類型論をより洗練させていくことが必要であろう。

最後に今後の課題としては、これまでに述べた通り、本稿は広島市と市川市という特定の市町村を対象にして行った研究であり、市町村一般に適用できるとは限らない。より意義のある知見を導くためには、特定の地域に偏ることなく、全国を対象とした調査が求められる。その上で、社会経済環境や地方政府をとりまく政治的環境も変数として投入すれば、より一般化可能な様々な知見が生み出せると思われる。都道府県議員に関する調査も必要であろう。また分析方法に関しては、因子分析などの多変量解析の手法を用いることで、より詳細な政策特性を抽出できるものと思われる。そのための調査の設計もこれからの課題として挙げておきたい。

## 註

- 1) 例えば、地方政府ではなく文部省を対象とした研究ではあるが荻原（1996）や、教育委員会の政策過程を取り上げた加治佐（1998）の研究などが挙げられる。
- 2) 新藤（1997）、p. 259を参照のこと。また2001年2月には全国市長会が、教育委員会制度の存廃を含めた検討

- の必要や、学校教育以外の分野の市町村長への移管などを内容とする「意見」を、政府等に提出している。
- 3) 本稿では調査対象を、政治学等での研究蓄積もなされ、また首長に比べると調査が比較的容易である市町村の議会（議員）に限定する。首長についての考察は今後の課題としたい。
  - 4) 大嶽秀夫は、影響力をAの行為によってBに影響を与える明示的影響力と、Aの反応を予想してBが行為を変更する黙示的影響力の2つに分類しており（大嶽（1979）、pp. 13-24）、本稿も大嶽氏による定義を参照した。
  - 5) 両市の概要については、市川市議会事務局『市政概要』平成12年度版、および広島市教育委員会『教育要覧』平成11年度版をそれぞれ参照した。また、インタビュー調査およびアンケート調査にご協力いただいた広島市・市川市の教育委員会事務局および議会事務局に、この場を借りてお礼申し上げます。
  - 6) 例えば村松・伊藤（1986）、黒田〔編〕（1984）などが代表的な業績として挙げられる。
  - 7) 行政学・政治学における政策類型論については、さしあたり山口（1994）を参照のこと。
  - 8) 調査の概要について後の節で述べる。なお、両市の間で回答にそれほど差が見られなかったため、表1では集計上両市の区別はしていない。
  - 9) この分類は、伊藤・田中・真淵（2000）を参照した（pp. 86-87）。
  - 10) 教科書採択については、ルーティン型に分類している。これは、調査時点（2000（平成12）年）では歴史教科書の採択が社会問題化する直前だったためである。ごく最近の時期については非ルーティン型の政策に分類できると思われる。
  - 11) 広島市教委事務局には2000（平成12）年9月4日に総務課、指導課、施設課、教職員課に対してインタビュー調査を行った。市川市教委事務局には、2000（平成12）年8月24日に企画調整課、指導課、義務教育課に対してインタビュー調査を行った。なお、この後も適宜電話、電子メールなどで補足調査を行っている。
  - 12) 中国新聞1998（平成10）年12月1日付朝刊による。
  - 13) 調査時点では省庁改編前であったため、以下の記述でも「文部省」の呼称を用いる。
  - 14) この「1200名基準」は、1985（昭和60）年3月以降の基準で、それ以前は1500名であった。
  - 15) 学校の分離新設に関しては、古田第三小以外の学校に関して、本会議や常任委などで要望が出されている。しかし、陳情や請願が出されるまでには至っていない。
  - 16) 公約の具体的な内容としては、「5年を目途に、1クラス当たりの生徒数を20人にするための現実的プログラムを策定する」というものである。
  - 17) 以下の詳細は、毎日新聞地方版1999（平成11）年3月2日付の記事によるものである。
  - 18) 中国新聞1999（平成11）年3月6日付朝刊より。
  - 19) 読売新聞東京朝刊1999（平成11）年10月22日付朝刊、および毎日新聞地方版1999（平成11）年10月22日の記事より。
  - 20) インタビュー調査によれば、市川市では浦安市の動き以前から、教育長を中心に学校や子どもの実態に合わせた複数教員配置の要望はあったという。しかし、市長の打診は「少ない予算で導入が可能か」という点であった。
  - 21) 「国に対する少人数学級の実現を求める意見書」採択に関する請願（2000年（平成12年）12月、全会採択）、「30人以下学級の実現を中心とする次期定数改善計画の策定を求める意見書」採択に関する請願（1999年（平成11年）9月、多数採択）、30人以下学級の実現を中心とする次期定数改善計画の策定を求める意見書の提出について（1999年（平成11年）9月、多数可決）、35人学級の実現を求める意見書の提出について（1998年（平成10年）2月、多数可決）。
  - 22) 1998（平成10）年2月議会（代表質問）、1998（平成10）年6月議会（一般質問）、1998（平成10）年9月議会（一般質問、2件）、1999（平成11）年12月議会（一般質問）。
  - 23) 村松・伊藤・辻中（1986）では、（引用者注：自分自身の認知影響力だけではなく）他のアクターによる当該アクターの影響力に関する認知データを（中略）収集し、連関を押さえることによって、「客観化」を図っていくことが不可欠な手順であると述べている（p. 227）。
  - 24) なお、本庁内にある部課のみにアンケートを行っており、教育センターなどの出先機関は対象に含んでいない。
  - 25) 両市の教育政策全般における影響力構造については、拙稿（村上（2001））を参照のこと。

## ＜引用文献＞

- 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』19号、pp. 5-19。
- 秋月謙吾（1989）「政策における地方議員と自治体職員」『都市問題』80巻9号、pp. 3-14。
- 荒木義修（1990）「過程モデル」白鳥令〔編〕『政策決定の理論』東海大学出版会、pp. 119-135。
- 伊藤光利（1990）「地方政府構造と二元代表制」『名古屋市立大学教養部紀要 人文社会研究』34号、pp. 150-114。
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣アルマ。
- 大嶽秀夫（1979）『現代日本の政治権力経済権力』三一書房。
- 小川正人・最首輝夫〔編著〕（2001）『子どもと歩む市川市の教育改革』ぎょうせい。

- 荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造』剋草書房。
- 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。
- 黒田展之〔編〕（1984）『現代日本の地方政治家－地方議員の背景と行動－』法律文化社。
- 白石裕〔編著〕（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。
- 新藤宗幸（1997）「教育委員会が必要なのか」『教育をどうする』岩波書店、pp. 258-259。
- 高橋秀行（1988）「政策形成と行政」（財）行政管理研究センター調査研究部〔編〕『政策研究のフロンティア』（財）行政管理研究センター、pp. 19-43。
- 地方自治研究資料センター（1979）『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析』。
- 中村昭雄（1996）『日本政治の政策過程』芦書房。
- 村上祐介（2001）「都市自治体の教育政策における議会（議員）の影響力」『日本教育行政学会年報』27号、教育開発研究所、pp. 139-153。
- 村松岐夫（2000）「教育行政と分権改革」小川正人〔編著〕『分権改革と教育行政』ぎょうせい、pp. 53-85。
- 村松岐夫・伊藤光利（1986）『地方議員の研究』日本経済新聞社。
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊（1986）『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社。
- 山口二郎（1994）「政策の類型」西尾勝・村松岐夫〔編〕『業務の執行』（講座行政学第5巻）有斐閣、pp. 1-32。