

地方教育行政における政策形成過程研究試論

－政策形成過程モデルを手がかりに－

藤森 宏明

目次

はじめに

I. 地方教育行政における政策形成過程研究の意義

1. 政策形成過程における力学の把握の重要性
2. 政策評価のための政策形成過程把握の重要性
3. 政策科学としての政策形成過程研究

II. 分析枠組の設定

1. 地方教育行政政策形成過程研究における先行研究の到達点及びその問題点
2. 試論としての分析枠組の構築

まとめにかえて

はじめに

今日、国と地方を通じた行政システムの転換が急ピッチで進んでいる。その波は教育行政にも及んでおり、1999年7月に成立した地方分権一括法の中でも、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（いわゆる地教行法）」が改正された。この改正の趣旨は、①教育行政における地方分権の推進、②教育委員会に関する制度の見直し、③教育行政に関する国・都道府県・市町村の役割分担の見直し、等を骨子とした国－地方関係の再構築であった¹。この改正の結果、地方教育行政のこれまで以上の主体的かつ積極的な活動・運営は当然の如く期待されるべきことであり、研究者の側としても地方教育行政システムの研究は今後最も注目される分野となろう。

ところで、これまでの我が国の地方教育行政研究において驚くべき一つの矛盾が存在する。それは「教育委員会の活性化」に関する議論である。このことについて、研究者の間における認識は大概次の通りである。すなわち、「戦後まもなく成立した旧教育委員会法が

いわゆる『逆コース改革』²と呼ばれる再改革によって1956年に地教行法に改正された。その結果旧教育委員会法成立時の三大理念である『教育行政の地方分権』『公正な民意の反映』『教育の自主性の確保』³は損なわれた。代わりに文部省の統制による『教育委員会の中央集権化』、教育委員の公選制から任命制への移行による『公正な民意の失墜』、そして『一般行政への従属』が強まった。そのため教育委員会は形骸化し、文部省の統制によって教育事務を処理するだけの機関になってしまった。よってこれらを回復することが重要である。」といった具合である⁴。実際このたびの中教審答申「今後の地方教育行政のあり方について」（1998）でも、教育委員の選任方法の見直しや教育長の専任制による教育委員会の独立性の強化等があげられ、旧教育委員会法に掲げられた理念へ回帰の傾向が見られる。このことから上記の認識が研究者の間では常識になっていると捉えて良いだろう。

しかしながら、教育委員会現場サイドからは、とりわけ「教育委員会の形骸化」という認識に対しては、全く反対の現象が報告されているのも事実である。例えば、1990年12月に文部省地方課によって実施された「教育委員会の活性化に関するアンケート調査の結果」によると、教育委員会会議の運営に関しては、都道府県・政令指定都市教委・市町村教委いずれも「どちらかといえば活発である」「非常に活発である」と答えたものは7割強であった⁵。これは教育委員会全体としては「会議は活発」であり「教育委員会はそれなりに機能している」と解釈されてもおかしくないデータであるように思われる。また、1990年の「生涯学習のための施策の推進体制等の整備に関する法律（生涯学習振興法）」の制定以降は各自治体の教育委員会を中心とした自律的な教育政策も数多く見られ⁶、教育委員会が単なる文部省の出先機関であるという認識は必ずし

も当てはまらない側面もまた存在する。

こういった研究者と教育委員会現場における認識の違いはどこに生ずるのであろうか。本稿ではこのようなギャップの原因を研究者側の研究分野及び研究視点の偏りによる実態(すなわち実際の教育委員会の機能)の認識不足にあるものとする。

そもそも、これまでの地方教育行政研究といえば、以下のようなものが主流であった。第一には、戦後直後の旧教育委員会法の三大理念といわれている「教育行政の民主化」「教育行政の一般行政からの独立」「教育行政の地方分権」を理論の絶対的大前提として、今日の教育行政制度の法・制度の解釈を行い、そこから演繹的な論理を展開することによって、これらの大前提から現行制度が乖離していることを結論として導くといったような、いわゆる「理念」と「制度」との乖離を批判するというものである。この立場の研究は、教育委員会に生じている諸問題の原因の根幹を三大理念からの後退へと論理を進めている点が特徴的である。第二には、今日の地方教育行政の制度自体に着目し、その実態がいかなるものであるかということを実証的に明らかにしようとする研究である。ただし、この研究における分析枠組の大部分は、第一に述べたような理論枠組をもとに展開される場合が極めて多い。よってこの研究は、これまで演繹的に述べられてきたことを実証する研究と換言することもでき、これまでの理論を正当化させるための研究となっているきらいがある。また、その研究内容も制度自体の実証・検証といった静的な面に着目したものが多く、教育長や教育委員といったような教育行政に関わる人材のリクルート特性⁷、及び教育政策の形成過程・運用実態といったような制度の動的な面における研究蓄積はまだ未知の部分が多い。このように、今日の地方教育行政研究は特定の視点に偏ってしまっていて制度自体の実際の姿をまだ捉え切れていないようにすら思われる。

そこで本稿では、これまでとは異なった分析枠組として、地方教育行政における政策形成過程に着目し、その重要性についてまず述べ、次いでこの実証分析の枠組及び分析方法について考察し、今後の地方教育行政研究に何らかの示唆を与えることを目的とする。実は我が国において、地方教育行政における政策形成過程の実証研究は非常に乏しく、1970年代に革新自治体が自律的な政策を掲げた頃にわずかに研究されたこともあるが⁸ほとんど皆無に等しい状況であった。ここ数年の先行研究を見ても京都大学グループによる白石の研究⁹や加治佐¹⁰の研究程度しかないのが実状である。

これに対して、アメリカでは1960年代あたりから教育政治学の分野でかなりの理論研究・実証研究がなされてきた。このことを考慮すると、アメリカの研究を参考に分析枠組を設定することが妥当であると一見思われるかもしれない。しかしながら今回はあえて隣接学問であるところの政治学を参考にした。というのも上記の大前提となっている理念はアメリカの教育行政制度に基づいており、我が国において戦後に展開した教育行政学特有の規範枠組の観点から逃れられない危険性がある。また、外国の概念を応用する場合は、分析作業で用いる役職名・制度が全く同じ場合であっても、実際の職務が似て非なる場合も数多くあり、それに加えて外国特有の文化も考慮に入れなければならないため、直接的に応用できるほど事態は単純ではない。むしろ、地教行法下において教育行政の独自性が損なわれ、その結果体質面を含めた一般行政の制度・機構への類似を余儀なくされているのであれば、我が国の政治学における政策形成過程研究を参考にした方がこれまでとは違った観点で分析枠組を構築できるものと思われるからである。とはいえ我が国の政治学も、もともとは欧米の直輸入的な理論枠組の様相を呈しており、理論は外国のモデルを検討するものが主流を占め、それとは別個に、素朴な実証研究が行われてきたという、理論と実証の乖離という問題点を抱えていた。しかしながら近年はめまぐるしい実証研究の蓄積によって、理論と実証の融合が徐々にはかられ、我が国特有の組織・制度を考慮した分析が数多く試みられているように思われる。教育行政がこれらの研究分野と比して全くの例外的な分野であるとは考えづらい。

なお、政治学における政策形成過程の分析枠組といってもマクロなものからミクロなもの、そしてその中間に位置するもの等、非常に多種多様に存在する。これらのうちどれを本稿で手がかりにするについては非常に悩ましい課題ではあるものの、近年の先行研究である京都大学グループ及び加治佐の研究から残された課題をまず見出し、それからどのような分析枠組が必要であるかを考察し、その枠組を試案として構築することによって、今後の地方教育行政における政策形成過程研究の検討課題のための指標の一つとしたい。

1. 地方教育行政における政策形成過程研究の意義

地方教育行政研究における政策形成過程研究の意義は前述したように、これまでの研究とは異なった分析軸の構築という側面が挙げられるが、ここではこの視点での研究がいかに重要であるかを例を3点ほどあげて説明しよう。

1. 政策形成過程における力学の把握の重要性

「政策」といってもその意味は研究者ごとに若干異なるが、例えば市川昭午は、「集団や個人が問題と認識する事柄に関して、特定の価値や目標を達成するために、用意する活動の案・方針・計画」と説明している¹¹。本稿では「政策」という語をこの意味で用いることとするが、政策を決定する過程には、さまざまな要因が時には対立し、時には調整し合い、結果として一つの政策として収束することとなる。この過程における関連諸要因の力関係はとも従来のような制度・機構論的アプローチだけでは説明できない。また、このことを把握することは今日の制度及び制度に規定されたそれぞれのユニット（役職を含む）が実質上担っている役割を認識する助けとなる。そもそも今日の行政は高度に技術化し、専門化し、そして複雑化していると言える。その中で政策課題と解決策とは密接不可欠なのは自明だが、解決策が高度に技術化・専門化していればそれに伴って政策課題そのものの設定も高度な技術・専門能力に支えなければならない。地方教育行政に関してもこのことは例外ではない。具体例として、現行制度下においては教育（教育行政）の専門家である教育長と住民の代表であるところの教育委員が教育委員会会議によって施策の基本的な枠組みを決定しているとされている。制度上はこれを専門家と素人の調和の理念の一環とみなしている。しかしながらここでの基本的な枠組みは非常に抽象的なものであり、具体的な政策課題の把握等や実行可能な政策立案過程（すなわちより具体的なレベルにおいての住民や圧力団体等との調整）は制度とは別な部分で担保されている可能性もまた存在すると考えるべきであろう。そうすると、この政策を具体化する段階における実質的な政策決定を行う権力、及び外的な要因（これは教育委員会会議で期待されている専門家と素人の調和という関係が政策形成過程におけるどこか別の段階で存在しているという可能性を含む）が政策形成過程における別段階で存在する可能性があるという仮説を導く。先行研究においてはこの辺りの研究蓄積は皆無に等しい。実質的な部分を認識せず形式的な部分のみの制度認識は制度が担っている実質的な機能を把握していないと

いうことであり、学問としては完結していたとしても、実務に携わる人々にとっては全く意義のない研究としてみなされよう。教育行政学の存在意義という点からもこのような視点からの研究蓄積はもっと必要である。

2. 政策評価のための政策形成過程把握の重要性

政策形成過程研究は、政策の形成過程における内的要因・外的要因の把握がその主たる目的であるといえるが、政策そのものの評価についても非常に重要な位置を占める研究である。

例えば、我が国の教育委員会制度において、教育委員会会議で決められることとして、いわゆる「重点」と呼ばれるものがある。これは当教育委員会の目標（基本的施策）ともいえるものでありこの目標をもとにさまざまな具体的施策が立てられ実施されるということになっている。

しかしながら、各自治体における基本的施策と具体的施策を比較すると、なぜこのような政策案しかアウトプットされないのであろうか、と疑問を持つことはたびたび存在するように思われる。

つまり、具体的な政策案を立案する段階で、「何が障害となっているか」、あるいは「どのような圧力が働いてこのような案に収束したのか」「どのような面が政策の優先順位とされたのか」等という面を把握するのに政策形成過程研究は非常に有益である。今日のように多様な利害関係・価値観が混沌とする社会では、すべての関係者にとって恩恵をもたらす政策など存在するはずはなく、必ずどこかで妥協点を見出しつつ利害の調整をはかりながら政策案が成立するというのは、予想されることというよりはむしろ期待されることであろう。そしてこの調整がどのように行われているかを把握することは最終的に政策を評価する段階になって、非常に有効な情報となって働く。このことから政策形成過程研究の重要性が伺える。

3. 政策科学としての政策形成過程研究

最後に政策科学としての政策形成過程の意義を歴史分析研究との違いをもとに簡単に述べよう。

ある政治現象を把握するにあたり、その政策が如何様にしてできたかということを分析する方法として、歴史分析という手法がある。歴史分析の特徴は、羅列する事実・情報の中から分析者が重要と思われるもののみをピックアップし、一つのストーリーとして位置づけることに主眼がおかれているように思われる。そのため、どの事実が重要であるかということ、及びど

の事実間の関連性が強いかといったようなことについては分析者のセンスを大変必要とするように思われる。また、歴史分析が着目するのはあくまでその現象であるため、その歴史の反復可能性というものはあまり意識されない。

これに対して、政策形成過程分析の場合は、事実よりも登場するアクターの利害調整や政策を取り巻く制度構造に重きが置かれる。そのためその研究目的は、政策を取り巻く構造の特徴を把握することとなり、一般的な法則を立てることに収斂する。このことは、ある現象の反復可能という一種の科学化を試みている。地方教育行政において政策形成過程を科学化することは、類似した制度的・文化的構造を持つ自治体間において、同様の政策力学・政策効果を期待できることとなる。地方分権により各自治体にますますの自律性が求められ、政策に関してどの程度の効果・危険性があるかを各自治体が暗中模索しなければならない現況において、このような科学化は極めて重要であると言える。

II. 分析枠組の設定

本章では、より具体的に政策過程を把握できるための分析枠組の構築を試みる。しかしその前に、まず先行研究を検証することでその残された課題を明確にしたい。

1. 地方教育行政政策形成過程研究における先行研究の到達点及びその問題点

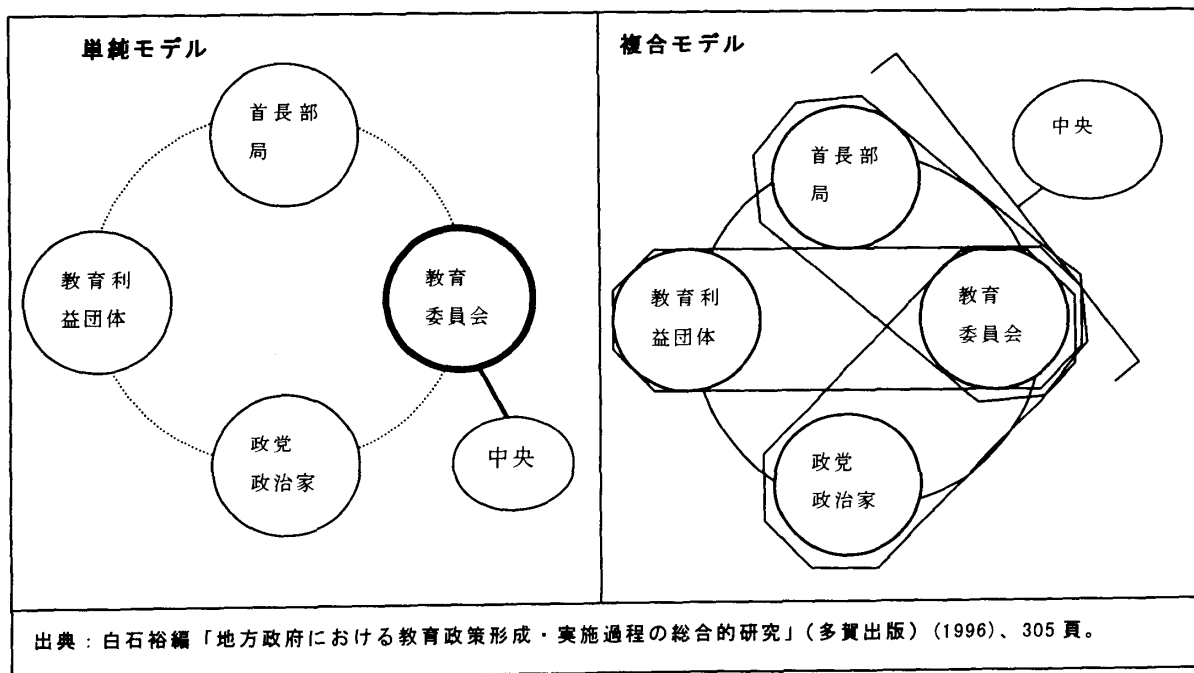
(1) 京都大学グループによる研究の検討

我が国における地方教育行政の政策形成過程に関する実証研究は非常に少ないものの、白石裕・高木秀明を中心とする京都大学グループがこの分野に関する研究を近年精力的に行っている。ここではその中でも白石裕編「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(1995)¹²、を取り上げたい。本書では地方政府の自律性に関する分析枠組の図式を図1のように表現している。本書は「地方政府における教育政策形成・実施過程を明らかにすることを目的」とし、その研究上の視点は「従来の中央の一方的支配—地方の全面的受容という視点とは異なり、地方の自律性を評価しようという視点に立つて」¹³いる点が特徴的であり、地方教育行政における政策形成に地方議会・議員・首長・教育利益団体がいかに役割を果たしているか、及びいかなる意識を持って活動しているかを実証的に明らかにしようとしている。

そしてそのために用いられたモデルは、図1にも示されているように従来の研究モデル(単純モデル)に対して複合モデルをもとに分析した点の特徴的である。

これはまさに多元主義的アプローチに基づく分析であるといえる。そもそも我が国の行政システムの分析視点は、大きく分けて官僚優位の前提に立つアプローチと、多元主義的アプローチが存在する。前者は、今

図1



日の行政を官僚優位とみなし、これを基調としつつ政・財・官の3者による独占的な政治支配が行われているとする。そして、このような見解の背後には、戦前からの連続的性格を認め、日本政治の前近代性を宿命論的に把握し、その認識と克服を専ら問題とする知的姿勢が強固に存在すると考えるのである。これに対して、後者は、官僚に対して政党が優位との立場をとる。そして、彼ら及び彼らの背後にある利益集団の活動が、我が国の政治支配の実態を握っているとみなす。白石らの研究にこの後者の理論を特化すると、政策形成過程において、文部省－教育委員会という中央地方関係の他に首長部局・政党政治家・教育利益団体が大きく関与していることを示したのだということになる。これはこれで非常に評価できることである。しかし、残念なことに教育委員会を中心とする地方教育行政に対して、外部の力であるところの中央政府・政党政治家・教育利益団体・首長部局との相互関係は如何様であるかという観点からは明らかにされなかった。言い換えるならば、教育委員会が、これらの外的な力によって政策を形成しているということは明らかになったが、これらの外部団体の教育委員会に対する相互の力関係を明らかにすることはできなかったということであり、これが本書の最大の「残された」課題であるように思われる。

実はこの課題を存在させることとなった要因は、分析方法そのものにあった。本書は基本的にはイシューアプローチの方法を取っている。イシューアプローチの特徴は、「政策過程についてのある全体的な見取り図を与える役割を果たすことによって、個々のファクター間の因果関係の分析に進む前提として、どの因果関係がさらなる分析に値するかを指示する役割を演ずる¹⁴⁾」ことにある。すなわち、あるケースにおいて議会の機能のみに注目したとする。そしてその政策過程における役割を明らかにした結果、副生成物的に教育関係団体も何らかの関与をしていることもまた明らかになったとする。すると今度はこのことを基点に議会の機能を認めた上で教育関係団体の役割を明らかにするといった具合である。このような試行錯誤を繰り返すことによって連鎖的にシステムにおけるさまざまなファクター間の因果関係を抽出し、全体像を明らかにするというのがイシューアプローチの典型的な方法といえる。しかしながら、本書の場合、さまざまなケースに関して、執筆者の興味関心ごとに異なったアクターを同時に追っていったため、各人が追ったアクターの重要性のみが明らかになっただけで、それぞれに取

り上げたアクター間の関係を明らかにするには至らなかったのである。イシューアプローチの場合、「木を見て森を見ず」のような危険性に陥らぬよう、常に分析者の着目しているアクターの全体における「位置感覚」がセンスとして求められるため、結果として一見取り組みやすいようで実は非常に難しい研究であったということを示したといえよう。

(2) 加治佐哲也「教育委員会の政策形成過程における実証的研究」の検討

次に白石らの研究とは少々異なった分析枠組をとった近年の実証研究として加治佐の研究を取り上げる。

加治佐はその著「教育委員会の政策形成過程における実証研究」多賀出版(1998)において、概念枠組と分析枠組を明確に示し、実証的根拠に基づいて改善の課題と方策を検討し、分析の視野を教育委員会に留めず学校にも広げて、教育委員会の職務行動の分析を行った¹⁵⁾。このように、概念枠組と分析枠組を明示しつつ、地方教育行政調査研究を行った例は我が国でも非常に少なく、そういった意味では非常に意義深い論文である。

以上をふまえた上で本稿の目的「政策形成過程研究の意義と分析枠組の設定」という観点から本書の研究内容を考察しよう。本書の特徴は、まず、イシューアプローチという研究手法をとらなかったことにある。このことについて、加治佐は、我が国の教育委員会の政策過程において「住民や教育関係団体の関心も高く、教育委員間や教育委員会と教育長のあいだでとくに大きな争点や対立のある政策事例をあまり見出すことができない、少なくともそれがほとんど顕在化しない。このことは、教育委員会の政策過程ではイシュー・アプローチの分析対象が限られるということでもあるが、教育委員会の政策過程はイシュー・アプローチという方法の特色・利点を生かせる研究題材ではないこと、つまりイシュー・アプローチに適した研究題材ではないことを意味しているともいえる。¹⁶⁾」とみなしている。このことは、一般的に教育政策における政策形成過程においては、アクター間において意見が対立しないと前提づけていることを意味する。すなわちこのような状況では、アクター間の政策力学を把握しづらいと考えたのであろう。

そのかわり加治佐は日常的に形成されているアクター間（ここでは教育長と教育委員会事務局及び教育委員を指す）の影響関係に着目し、それが「個別政策についての意思決定、さらには教育長・事務局の職務遂行、そして学校の教育活動にもインパクトをもってい

るということも考えられる。¹⁷⁾として、政策の決定を行う機構（合議制教育委員会すなわち狭義の教育委員会）と実施を行う機構（教育長と事務局）の一般的ないし基本的特性に焦点を当て、分析を行っている。

筆者の本稿における関心は本書でいうところの政策決定過程の分析部分に該当する。本書ではこのことについて以下のような結論を出している。すなわち、政策決定機構として狭義の教育委員会を中心にづけた上で、当組織内では教育長が中心となって政策を決定していること（質問は教育委員からいろいろ出され、議論は活発になるものの、教育委員の意見によって教育長の提案が覆ることはまずないということ）、教育委員は都道府県教委・市町村教委いずれの場合も民意吸収及び民意実現はあまり活発には行っていないということなどである。

この分析結果だけに着目すると、民意実現及び民意吸収という要素を狭義の教育委員会で高めるには、教育委員がその意識を高く持てるような選任方法を取ること等が政策提言として出されるかもしれない。おそらくその分析はある意味では正しいであろう。しかしながらそれがすべてではないことも確かであろう。つまり、筆者にはこのような分析結果は狭義の教育委員会そのものの政策形成過程における地位（あるいは段階）の希薄性を示したにすぎないと解釈したい。すなわち、詳細については後述するが、狭義の教育委員会は政策形成過程の中で議案がもうほとんど煮詰まっている段階で審議されているか、あるいは全く抽象的かつ基本的な政策しか審議されないかということである。これは言い換えると、建前上は非常に重要な決定権を持つ組織ではあるものの、実質上は専門家と素人の調和の「装飾的」機会でしかない機能しかもっていないということを意味する。

また、本書の分析では教育委員会会議を決定機関、事務局を執行機関と完全に分けて分析している。これも制度の理念上を考えると一見妥当に思われるものの、実際上はラディカルすぎる可能性がある。なぜならば、会議で議案となるような抽象的（あるいはパースペクティブ的な）政策形成段階に事務局も影響を及ぼしている可能性は十分あり、また、より専門性を求められる具体的施策の立案には間違いなく関与している可能

性があるからである。これは本書が「政策決定－政策実施」及び「政策実施－政策結果」の関連という点に研究の力点を置いているため、「狭義の教育委員会＝決定機関」「教育長－事務局＝執行機関」とはっきりと分けた方が分析がしやすかったからとみなしてしまえばそれまでなのだが、現存する教育委員会の機構が完全にこの形を取っているとはいえないのでやはり残された問題点として捉えるべきであろう。

さらに述べると、本書は教育委員会のみにスポットを当てた分析を行っている。地方における近年の文教行政は多様であり、教育委員会だけが教育行政に携わっているとはいえない。とりわけ、文化行政・生涯学習に関する分野に関しては、首長部局を主導に施策を展開している自治体も数多く見られる。よって、「地方教育行政」における政策形成過程を分析するには加治佐の採用した変数だけでは不十分であり、もっと多くの要素を考慮する必要がある。ただ、加治佐のように教育委員会のみ限定して研究することが地方教育行政政策形成過程分析において全く意義がないわけではない。どのような分析をしても真の姿を析出することは不可能である。そもそも分析というのはある視点から見た姿にすぎないものであり、自分が明らかにしたいものをどの視点で分析すればもっとも見易いかということを考えるために分析枠組の設定意義があるということを蛇足ながら付け加えさせていただく。

2. 試論としての分析枠組の構築

以上のような先行研究をもとにここでは分析枠組を構築することを試みる。分析の核となる点は本稿では①政策形成過程はいかなる展開を辿っていったか。②過程内においてアクター間でどのようなやりとりがあったか。の二点に絞りたい。この二点を念頭においてモデルを構築することとする。

(1)「政策形成過程」という概念の「政策過程」における位置づけ

ところで本節まで厳密には述べてこなかったが、政策形成過程と一口に言ってもこれを定義するのは政治学の研究者のあいだでもしばしば議論が錯綜している。例えば、似た用語として「政策決定過程」というのがあるが研究者によっては、これを「政策過程」と同義で用いている場合もある¹⁸。また、肝心の「政策形成過程」についても、政策が形成されるまでの過程としているもの、あるいは特定の政策が実施される「決定」までの過程を「政策形成過程」とみなしているものもある¹⁹。このように「政策形成過程」という定義を設定するのは悩ましい問題であるが、本稿では阿部孝夫の定義するところの「政策過程」の中の一プロセス「政策形成」の部分に「政策形成過程」としたい。阿部孝夫の定義による政策過程は以下のように表現されている（図2参照）。

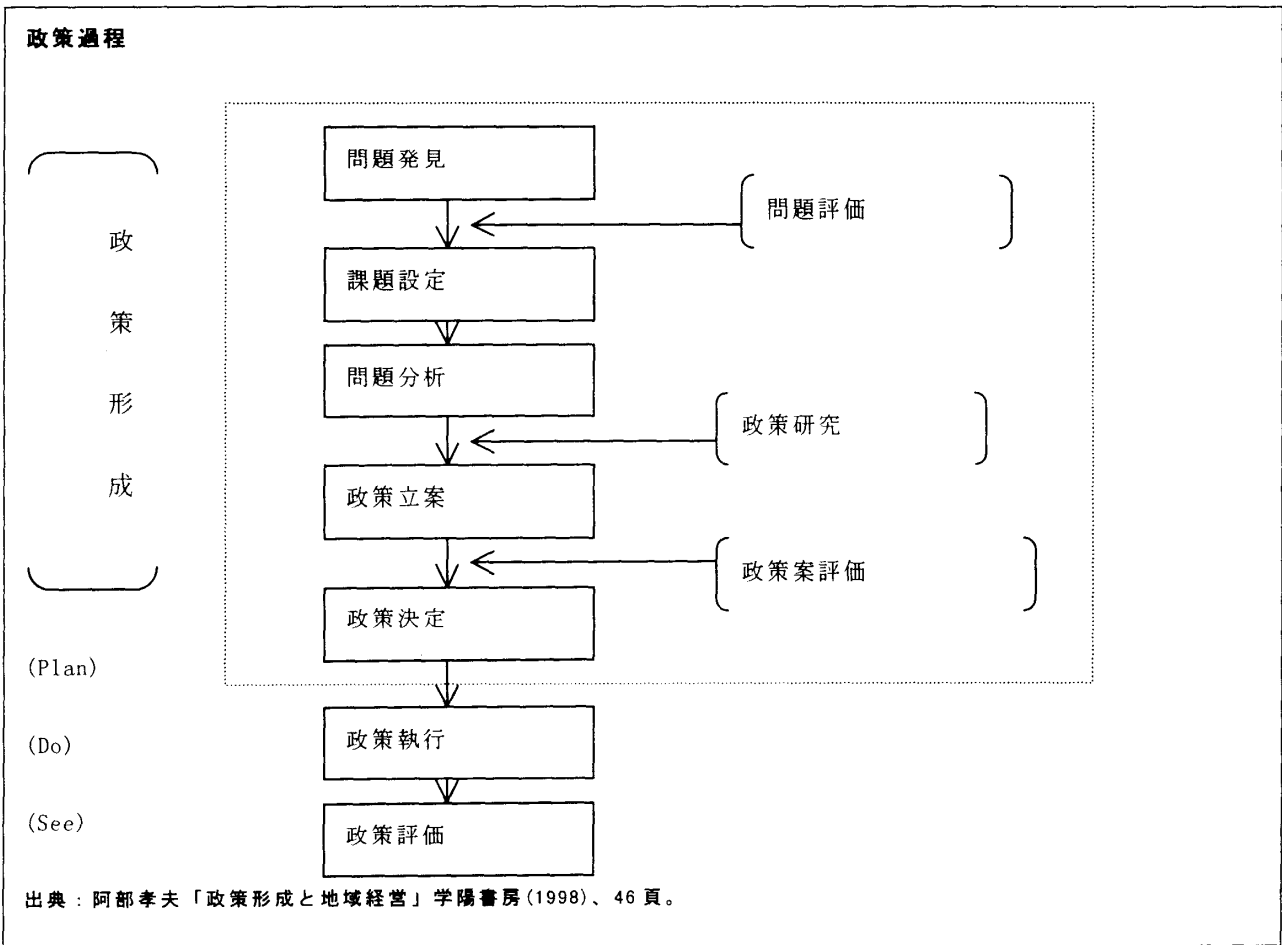
この図2中で用いられている点線内を簡単に説明すると以下の通りである。「課題設定」とは、政策ニーズのうち特にとりあげて解決または実現すべきものをテ

ーマとして設定することである。「問題分析」とは、政策課題として設定したテーマについて、何がどのように問題なのかを明らかにすることである。これには問題の種類、重要度、原因、影響などを評価することも含まれる。「政策立案」とは、課題解決の決め手として設定された目標の実現のために有効な方策をまとめることであり、要は政策を立案することである。「政策決定」とは、立案された政策を、法令や予算、事業計画等として公式に確定することである。そして、これに加えてトピックとなるべく問題を取り上げるという作業が政策形成には重要となるので「課題設定」の前に「問題発見」が加わることとなり、これを「政策形成」とみなす²⁰。

(2)分析の中心軸の設定

ここではまず①にあたる部分の分析軸を整理しよう。そのために分析の中心となるアクター、すなわち内的なアクターと外的なアクターとの区別を行う。たとえば、浜松市教育委員会においては条例・規則制定は次

図2



の手順で行われる。

わち教育委員会事務局・教育長・首長部局の民生局等)

図3

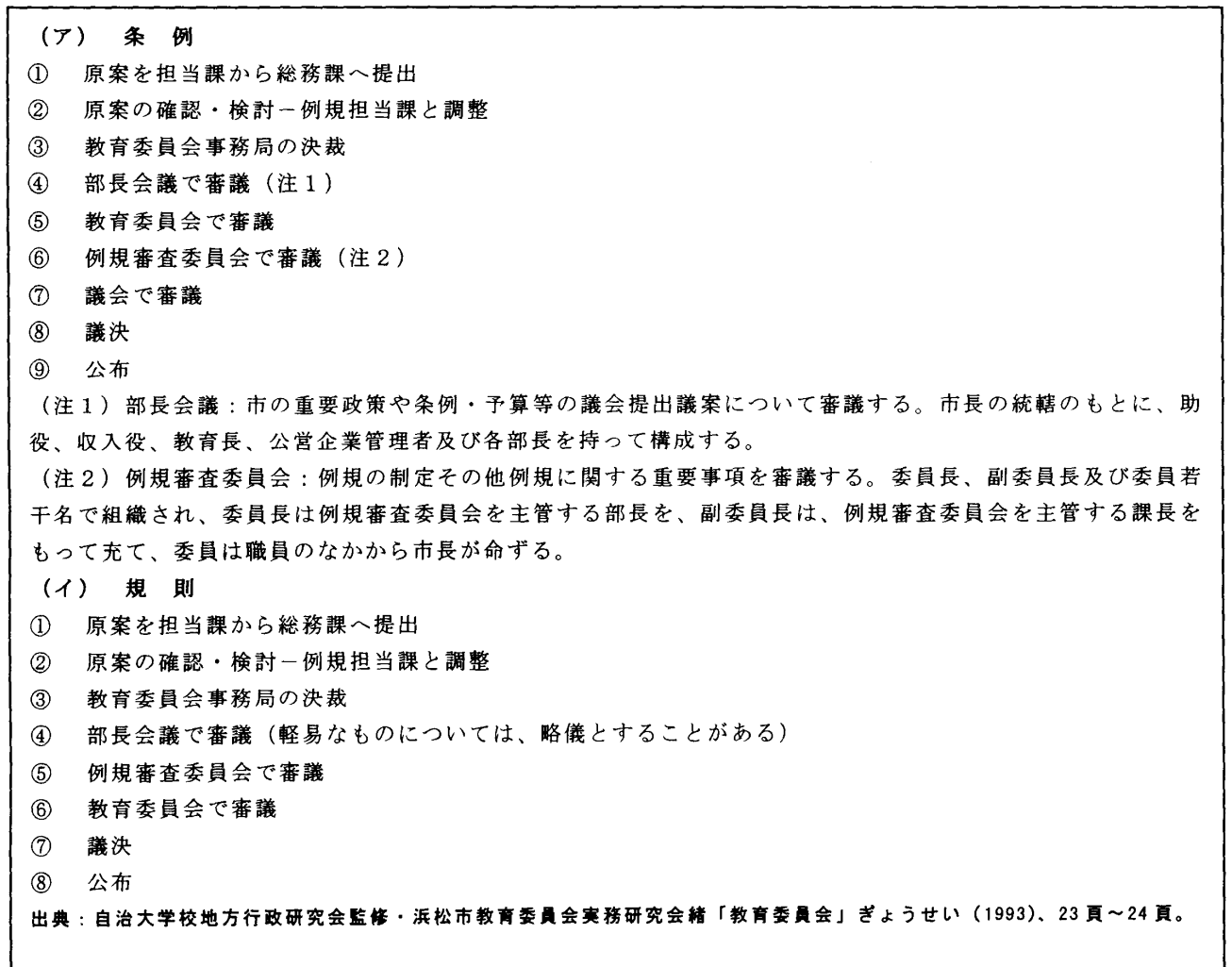


図3から、浜松市の場合、政策形成過程には事務局が中心になっていることがわかる。

また、松井一鷹を中心とする東北大学グループは、大都市の教育行政を分析し、少なくとも青少年行政・文化行政に関しては、首長部局が中心となっているところ、首長部局と教育委員会が併置されているところ、教育委員会が中心となって行っているところと大きく3種類に分類している²¹。

さらに、人事という点について述べると、これらの部局間の交流がある程度は存在することも周知の事実である。そして大森彌は自治体職員に求められている要素として、「企画立案能力」「調整能力(ねまわし)」「調査能力(住民のニーズを把握する能力)」等をあげている²²。

これらのことから、本稿ではあえて官僚組織(すな

を中心軸(内部アクター)として捉えることとする。そして、これら以外のアクター(住民・地域懇談会・商工会議所・学校・中央政府・議会・議員)を外側アクターとみなすこととする。

(3)マトリックスの作成

次に、それぞれのアクターが政策形成のどの段階でどのような関わり合いを持ったか(すなわち②の部分)を図示するためのマトリックスを作成する。これは、確認しうる活動のパターンのみならず、政策の内容によってどのようなアクターが登場し、どのように影響を及ぼしあったかをわかりやすくするためのものである。以下にその図を示す(図4参照)。

ここで、横の行(I、II…)は政策段階を示し、縦の行(A、B、C…)はアクターを示す。人・機関と社会的環境要因は異なるという理由で右端の縦の行は環境要因

図 4

	A	B	C	D			Z	環境要因
I								
II								
III								
IV								
V								
VI								

とする。CとDのあいだの境界は内部アクターと外部アクターとの境界とみなす。アクター内部の区分は、収集できる情報によって細分化しても良いものとする。そのためここでは具体的な要素はあえて記述しない。また分析作業においては、例えばアクター間で根回しがあったのならそれを破線で結び、あるいは交渉なら小矢印、問題提起者を菱形・影響主体者を正方形としてセルに記入してゆくといったような作業が必要である。

(4)インプットすべくケースの類型枠組の設定

立案する政策の内容によって関係するアクターやその行動が異なる可能性は十分ある。そこで、インプットすべくケースの類型を行う必要がある。以下にその手順を述べる。

まず、政策領域に基づく類型を行う。文化行政に関わるものか、青少年行政に関わるものであるか、あるいは学校行政に関わるものであるかということ担当所轄は異なる可能性は十分あり、それに伴って形成手続きも異なることが予想される。よって、まずこの分類を行う必要がある。

次に、政策の性質に基づく類型を行う。佐々木信夫は、政策を「逸脱型」「未達型」「探索型」「設定型」と、4つに類型化している。ここではこの類型を採用する。なお、これらの性質は簡単に述べると以下の通りである²³。

- ①逸脱型…現在の目標水準を維持することが望ましいとされているのに、何らかの原因でこれが維持できなくなり、それに対する政策対応が求められる場合。
- ②未達型…計画に基づいて政策が執行されてきたにも

かかわらず、達成不可能として生じているギャップ(問題)。

③探索型…周辺自治体の政策水準などが上がってしまい、このまま当初目標を追い続け仮にそれを達成できたとしても、地域住民の不満が残ってしまうと想定される場合。

④設定型…現行目標値にとらわれずに、新しい将来像を実現しようと考えた場合に生じてくる問題。

(5)図4に示されたモデルの特徴

図4のモデルはまず過程モデル(本稿では阿部のモデル)を念頭に置いた上で、その中で本稿で最も着目している政策形成の部分に焦点を置き、その実体的内容を把握するためにマトリックスを用いた。過程モデルは、政策形成が実際あたかも過程モデルに沿っているかのように行われるため、その一つ一つのプロセスを分析するのに非常に有効である。しかしながら、政策の実体的内容には関心を持たないため、プロセスと内容との相互関係や、そこでのアクターの役割を把握することは困難である。マトリックスはそれらの欠点を補うものである。すなわち、プロセス一つ一つのやりとりの場所を明確にし、特定の分野の政策によっては、主要なアクターを固定することも可能になるからである。以上のことから、この分析方法は非常に有効であるように思われる。しかし残念ながら問題点もある。今回は阿部のモデルを過程モデルとして用いたが、このモデルが実際の政策プロセスにおける境界を明確に示しているかという点必ずしもそうではない場合もある。政策によっては別な過程モデルを設定する必要がある。また、外的アクターと内的アクターの境界

もインプットするべく政策によってはもっと明確にアクター間の力学を把握できるような分類方法がある可能性もあるからである。また、インプットすべく政策類型も絶対的に明確な境界があるわけではない。このあたりについては分析者のセンスによるところが多い。分析者のセンスに頼るといことは、同じ事例であっても分析者によって全く異なったアクター間の力学を結論づける危険性もある。こういった面がこの分析方法の一つの限界であろう。

まとめにかえて

本稿は政策形成過程の意義を示した上で、先行研究をふまえた上での分析枠組の提示を行っているが、その特徴は、地方教育行政における政策形成において、顕在化する矛盾・葛藤がいかに調和されていくかという過程をよく理解するためにまずマトリックスを用いて「過程モデル」を上位概念として捉え、次いでマトリックスを設定し、そこに隠された相互の権力関係を読みとることを目的にその分析枠組の一例を示したことにある²⁴。こういった研究は非常に萌芽的であり、今後も実証と対応した試行錯誤な分析方法が模索されることが望まれる。このように分析枠組を作ることの意義はあくまで実態をよりわかりやすく理解するための一指標にすぎず、とりわけ、政治学のようにどこにどのような問題点や特徴もわからぬまま実証分析を行う場合は、「木を見て森を見ず」的結果に陥りやすい危険性を常に持っている。このことから回避する方法は、局所的な分析をしつつも常に巨視的な視点も念頭に置きつつ分析することであろう。本稿で取り上げた分析枠組みはこの趣向に沿ったつもりである。これは制度の静態的な面及びマクロな実態しか捉えきれないことの多い研究者サイドと、基本的には局所的な部分しか直面していないことの多い教育行政現場のギャップを埋める作業として有効なものの一つとして考えられる。なおこういった研究の最も困難な点の一つとしては、このような研究の重要性を研究者が理解し、その蓄積を重ねていくということ、及びそのことに対して現場が協力していくことがあげられる。加治佐も指摘するように²⁵、もともと我が国の教育委員会には内部情報に対して閉鎖的な体質がある。アクター間の対立が生じるような政策事例においてはなおさらであろう。教育行政学の発展のため、及びより地方教育行政現場の効率性を高めるためにも、この困難は今後克服されて

しかるべきであろう。

¹ 具体的な改正内容をあげると、①都道府県の加入する組合への教育委員会の設置②教育委員の数の弾力化③市町村教育長の都道府県教育委員会による任命承認制度の廃止④事務の委任等の廃止及び「条例による事務処理の特例」制度の創設⑤指導・助言・援助に関する規定の見直し⑥措置要求に関する規定の廃止⑦県費負担職員の服務監督等に関する一般的指示の廃止⑧都道府県教育委員会による基準の設定の廃止⑨市町村立高等学校の通学区域の設定⑩県費負担教職員の研修権限の中核都市への委譲となっている。

² たとえば村松岐夫「行政学教科書」有斐閣(1998)、37頁参照。

³ たとえば笹森 健「任命制下の市町村教育委員会に関する研究」酒井書店(1987)、9頁などを参照。

⁴ 実は、上記に掲げたような3つの柱は一つのイデオロギーにすぎないという批判も一応存在する。例えば、市川昭午「教育行政の理論と構造」教育開発研究所(1974)など。

⁵ この結果については「教育委員会月報 第43巻8号」第一法規(1992)、78頁参照。

⁶ 岡本包治編「生涯学習振興計画の構想と実践」ぎょうせい(1993)など。

⁷ 例えば、堀和郎・加治佐哲也「教育委員・教育長の特性の比較分析—市町村教育委員会に関する全国調査に基づいて—」『宮崎大学教育学部紀要 教育科学65号』(1989)、28頁。雲尾 周「教育長職における専門性の推移」日本教育経営学会紀要第35号(1993)、など。

⁸ たとえば熊谷一乗「教育政策決定の力学」『現代教育社会学講座 5巻 現代社会の教育政策』田村栄一郎・潮木守一編、東京大学出版会(1976)など。

⁹ 白石裕編「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(1995)。

¹⁰ 加治佐哲也「教育委員会の政策過程に関する実証的研究」多賀出版(1998)。

¹¹ 市川昭午「教育政策研究の課題」『教育政策学会年報 第1号』八千代出版(1994)、8頁。

¹² この書は、10数名の科学研究費の共同研究「中央教育政策の受容過程に関する政策科学的研究(平成元年度~2年度)」および「教育利益団体の教育政策形成関与に関する研究(平成3年度~4年度)」の成果をまとめたものである。

¹³ 白石 裕編「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(1995)、序3頁。

¹⁴ 大嶽秀夫「政策過程」東京大学出版会(1990)、10頁。

¹⁵ 加治佐哲也「教育委員会の政策過程に関する実証的研究」多賀出版(1998)、285頁~287頁。

¹⁶ 同上、63頁。

¹⁷ 同上、64頁。

¹⁸ 例えば細谷千博・綿貫譲治編「対外政策決定過程の日米比較」東京大学出版会(1977)。

¹⁹ 前者の例としては中野実編「日本型政策決定の変容」東洋経済新報社(1986)。後者の例としては、前掲『対外政策決定の日米比較』中の渡辺昭夫「日本の対外政

策形成の機構と過程」を参照のこと。

²⁰ 阿部孝夫「政策形成と地域経営」学陽書房(1998)、45頁～46頁参照。

²¹ 水原克敏「青少年行政に関する研究」大桃敏行「文化行政の組織とその再編動態」(松井一麿編『地方教育行政の研究』多賀出版(1997)、第6章、第7章)参照。

²² 大森 彌「自治体職員論—能力・人事・研修」良書普及会(1994)、第1章参照。

²³ 佐々木信夫編「政策開発 調査・立案・調整の能力」ぎょうせい(1998)、73頁～74頁参照。

²⁴ 政治学において政策決定の理論は多々ある。今回はアクターの行動に重きを置いているが、心理に重きを置くもの、コミュニケーションの方法に重きを置くもの、政策内容に重きを置くものなどさまざまである。こういった分析方法の教科書的なものとして、白鳥令編「政策決定の理論」東海大学出版会(1990)などがある。

²⁵ 加治佐前掲、67頁。

A germinal study on a constitution process of a policy
for local educational administration

— with the clue to a policy model for a constitution process —

Fujimori Hiroaki

The purpose of this study is to clear the importance of research study on a constitution process of a policy for local educational administration which was not regarded as important one and to make one of forms for political analysis under the problem on precede researches and to make a germinal index to research after this.

First of all, the importance of the research of a constitution process of a policy for local educational administration is described; ①the influence between the actors who join to make the policy ②the significance of a index for political assessment and ③the importance as a field of political science.

Secondly, the remained problems, one is by Mr. Shiraishi of Kyoto University group, and the other one is by Mr. Kajisa. The former study explained the importance of various actors except a board of education in a constitution process of an educational policy, but not the relationships between them. The latter explained the role of a board of education in a constitution process of educational policies, but did not consider another actors in a constitution process of educational policies. Therefore, the main point of this study is to try to make a model which combines a process model and a matrix considering these precede researches. This is very germinal, and is expected the new methods which can analyze the fact on a local educational administration by trial and error after this.