

政府間関係における教育政策をめぐる利益団体の活動と機能

— 都道府県公立学校施設整備期成会調査を通じて —

生涯教育計画コース 青 木 栄 一

Interest Groups for Educational Policy in Intergovernmental Relations
— A Case of Groups in Prefecture

Eiichi AOKI

The result of research are as follows : first, interest groups mediates between the Ministry of Education and local governments in administrative respect so that the policy can be output equally all over Japan. Second, interest groups contributes to the expansion of the subsidy-system and holds the amount of their plan. Third, interest groups makes the administrative and the political relations so that the policy can be executed smoothly.

目 次

- I 研究の背景と先行研究
- II 課題の設定
- III 県期成会の組織構造
- IV 県期成会の活動
 - A 陳情活動
 - B 研修会
 - C 会議
- V 県期成会の機能
- VI 県期成会の活動の意義と今後の課題

I 研究の背景と先行研究

近年、公立学校施設整備政策（以下、施設政策）の領域では特色ある施設づくりが進められ、福島県三春町の学校施設群のような優れた施設が整備されつつある¹⁾。しかしながら、この動きはまだ緒についたばかりとあってよく、従来から、全国どこの学校をみても変わり映えのしない校舎を批判する声強い²⁾。

従来の多くの研究はこのような現象の要因を国と地方の関係における機関委任事務制度等の集権的制度と文部省の巧みな指導に求めてきた³⁾。そこでは文部省の政策が文部省の意図通りに行政組織（地方教育委員会）を通じて実施されるという一面的理解に終始する傾向があり、公式制度・行政組織にのみ焦点が当てられてしま

い、地方の自律的な行動・行政組織以外の団体・集団・組織の行動の余地については検討されてこなかった⁴⁾。しかし、文部省の政策が行政組織だけを通じて実施され、それ以外の組織の影響が全くないかどうかは検討の余地がある。同様に、毎年の予算編成過程を政策形成過程としてみた場合、文部省が地方自治体・社会の諸勢力から独立して大蔵省に対して予算要求・折衝を行うとも思えない。そこには、社会の様々な勢力の要求を文部省が吸収するメカニズムが存在するように思える。わが国の教育政策の形成過程では中央集権化の進展を背景にして文部省の政策形成が地方の政策形成を枠付け拘束しているという指摘はあるが⁵⁾ 政策の形成過程をこれまでよりも詳細に検討することはなお必要と思われる。

ところで、一部の先行研究は政策過程において政策が文部省と地方教育委員会の間だけで形成・実施されず、様々な団体・組織が関わっていることを指摘している⁶⁾。また、別の研究では勤務評定の実施という具体的事例を用いて、文部省は自らの政策を教育委員会という行政組織を通じてではなく、教育長会を媒介にして、地方に浸透させたことも明らかにされている⁷⁾。これらの研究は、従来行政組織にのみ関心を向けがちであった研究とは異なり、たとえ文部省の影響力が強力であっても、文部省の政策が自動的・機械的に、また地方教育行政組織だけを通じて、地方に浸透したり、文部省の政策が地方の要望から完全に独立しては形成されないことを示している。反対に政策形成・実施過程には行政組織以外の団体・組織が一定程度関わっていることを示唆してもい

る。ただし、そこでもあくまで文部省の影響力の大きさに関心が向けられており、文部省が自らの政策を地方に巧妙かつ確実に浸透させるメカニズムに焦点が当てられてきた。これは従来の研究が、地方の行政組織やそれ以外の団体・集団の行動が文部省によって拘束されており、文部省の指示通りに行動すると捉えていることを示している。しかしながら、先行研究が自覚的にではないにしろ指摘しているとおり⁸⁾、いつでも地方がそのように行動するとは考えられない。にもかかわらず地方の行政組織・それ以外の団体・集団の行動自体に焦点をあてた検討は未だ十分に蓄積されているとはいえない。

さらに一部の研究を除いて具体的な政策領域の実証研究を行ってこなかった。その実証研究も対象となる政策領域は、ある時期にだけ実施された「事件的な」政策（勤務評定の「導入」政策）⁹⁾である。このような非ルーティン型政策の実施過程を研究するとどまり、ルーティン型政策の研究は着手されていない。本稿においてルーティン型政策とは「政策内容が安定していて、関与する組織・団体も固定化しており、政策の形成・実施にあたっては前年度以前とほぼ同様の手続きが行われるもので過去数年間急激な変化がないもの」と簡単に定義しておく。ルーティン型政策の検討が必要な理由は、そのような政策の検討を通じて教育政策の形成・実施についてより一般的な知見が導けると考えられるからである。それは、国と地方を通じた教育政策の多くが、法律に基づいて地方を通じて前年度と同様に、すなわちルーティン的に実施されているからである¹⁰⁾。具体的には、1つには文部省は自らが所管する一般会計予算の大部分を地方に対して支出している「補助金官庁」であり、教育についての最終支出割合は国が13%なのに対し、地方が87%となっている¹¹⁾。2つには1997年度文部省所管一般会計に占める国庫補助負担金の割合は68.3%であり、このうち法律補助が91.8%で予算補助が8.2%である¹²⁾。このようにルーティン的な政策が教育政策の大部分を占めているため、そうした政策領域の検討を抜きにしては国と地方を通じた教育政策の形成・実施についてより実態に即して観察ができないし、一般的な知見への端緒も開けない¹³⁾。

ところで、これまで政策過程研究¹⁴⁾は政治学や行政学の研究者が主に担ってきた。こうした研究の知見のうち我々にとって示唆的なのは次の3点である。第1に政策が実施される際に当初予定された効果を持たない場合があるという点である。第2に政策の形成・実施には行政組織だけではなく、利益団体等の様々な組織・団体が関係するという点である¹⁵⁾。第3に政策領域によって政策

に関わるアクターが異なり、それらが構成する構造が異なるという点である。本稿が特に着目するのは、たしかに第1の点も重要であるが、第2、3点である。それは、従来教育学の政策過程研究においては利益団体についての着目はあっても、その行動や機能についてまで検討を加えたものはなかったとあってよいからである。

II 課題の設定

そこで、以下のように本稿の課題を設定する。

本稿は教育政策領域のうち、個別政策の一つである施設政策の政策過程における利益団体の活動と機能を明らかにすることを直接の目的とする。具体的には都道府県段階の公立学校施設整備関係の期成会（以下、県期成会）が施設政策の政策過程の中でどのような活動を行っているかを、実態調査を踏まえて検討していく。なお、本稿で検討する「政策」とは毎年編成される施設政策に関する毎年度の予算とそれによって行われる事業とほぼ同義であり「政策過程」とはその予算の編成・実施を意味している。政策過程の一部である政策評価の段階については考察の対象から外してある。また、ここでいう「施設政策」は市町村が公立小中学校施設を整備する事業についてのみ指しており、高等学校・幼稚園・養護学校施設については考察からはずしてある。

このような課題を設定する理由は次の2点である。第1に施設政策がルーティン的な性格を持っているからである。教育政策の一般的な実施過程を検討することが可能と考えられるからである。勤務評定の実施という「事件的」な事例からは導けない教育政策過程の一般的な姿をとらえることができる。第2に、利益団体を検討することはこれまで研究の対象から外れてきた点を補うことができるからである。前述の通り一部の研究で利益団体に関心が向けられていたが、文部省の政策の伝達装置という位置づけしか与えられておらず自律的行動とその意味については検討されなかった。先行研究が明らかにしているように、実際に政策が形成・実施される場合には行政組織のみで行われない。国と地方を通じた政策形成・実施をより実態に即した形で把握するためには、利益団体に焦点を当て、それが政策過程でどのような行動をしているか検討する必要がある。

このように、課題を設定することで教育政策の実施過程の能様（地方が主に最終的な実施主体となっている）を踏まえて、かつ先行研究に新たな知見を付け加え、より一般的な結論を導くための端緒となると思われる。もちろん、本稿には限定がある。第1に、政策過程におけ

るすべての利益団体を詳細に検討することができない点である。それらの関係等（県期成会と全国組織との関係、県期成会と文部省の関係、県期成会と市町村の関係）の検討や、県期成会以外に焦点をあてた検討は別の機会を行う。第2に、施設政策が教育政策の一般的な特徴を導ける可能性があるとはいえ、個別政策の一つではないことである。よって、第1の点については県期成会の検討を今後の研究の基礎研究と位置づけ、第2の点については安易な一般化を避けるように留意する。

Ⅲ 県期成会の組織構造

本稿に先立って実施された調査の概要を以下に記す。調査の目的は従来その存在が研究の俎上に上らなかった県期成会の活動を実態に即して把握することと、その活動を県期成会自身がどのように評価しているかを把握することである。対象は、47都道府県期成会であり送付先は県期成会事務局長名にした。調査内容は、県期成会の活動内容等とその評価についての質問紙調査（全11問）と活動報告書等の資料収集である。実施時期は1999年11月上旬から下旬である。回収数と回収率は47通中31通で、66.0%である。以下、各活動の記述に際しては、紙幅の都合で代表的と思われるいくつかの事例をその都度取り上げることとし、その場合は匿名を希望した県が多かったため全てブロック名のみ記すことにする¹⁶⁾。ブロック名は全国期成会のブロック名をもとに、北海道・東北、関東、東海・北陸、近畿、中国、四国、九州の7ブロックに分けた¹⁷⁾。

まずはじめに、施設政策に関係する組織・団体を概観しておく。文部省、都道府県教育委員会（以下、県教委）、市町村教育委員会（以下、市町村教委）が主に行政実務¹⁸⁾を担当する。市町村が公立小中学校を建設する場合、補助負担金の申請書は県教委を経由して文部省へ提出される。県教委は市町村教委の申請書を確認するが、これは機関委任事務として行われている。利益団体では、全国公立学校施設整備期成会がある（以下、全国期成会）。これは本稿の研究対象の県期成会が構成している全国組織である。この会は毎年予算編成時期になると大蔵省等に陳情活動を行う。また、県期成会の連絡調整の場にもなっている。このほか体育・給食に関する期成会（全国体育・スポーツ振興期成会、全国学校給食振興期成会）があり、それぞれ体育・給食施設の整備が運動目標になっており、その意味で施設政策に関係している。このような組織・団体のなかで県期成会の行動と機能を以下記す。

県期成会の「規約」からは名称、目的、事業、組織（構成者）、等がわかる。

名称は「〇〇県公立学校施設整備期成会」とする県が24である¹⁹⁾。

目的は、「公立学校施設及び体育・給食施設（かっこ内筆者略）の完全整備の早期実現を期する」（四国）「〇〇県下の公立学校施設整備の実現を期する」（四国）「公立文教施設の整備とへき地教育の充実振興のため、これに伴う諸制度の確立及び国庫補助金の確保を図る」（北海道・東北）「県内の公立学校施設の整備を強力に推進することを目的とする」（北海道・東北）など、いずれも公立学校施設整備を目的としている。

構成者は、「県教育委員会及び本会の趣旨に賛同する市町村、〇〇県市長会、〇〇県町村会、〇〇県市町村教育委員会協議会」（北海道・東北）「県下市町村長」（東海・北陸）「県教育委員会教育長及び教育次長、市町村の長及び教育長」（中国）「各市町村および本会の趣旨に賛同する団体」（四国）など多様である。共通するのは県内市町村が中心となって県期成会を構成している点である。ただ議長など行政組織とは異なる所属の機関が構成者になっている点は注意を要する。県期成会の会長は市町村長が選出されることが多い²⁰⁾。幹事には県教育長が就いている²¹⁾。また、事務局は41県で県教委事務局におかれており²²⁾、そのうち38県の事務局長に施設主管課長が就いている²³⁾²⁴⁾。このような名称・目的・構成者となっているのは、県期成会が6・3制実施の折りに市町村財政の逼迫を背景として市町村財政を補助する制度を求めするために設立されているからである²⁵⁾。つまり、県内全市町村を動員することにより政治的影響力を行使することを目的としている。

県期成会の活動は主に構成市町村の負担金によって支えられている。負担金は均等割り（数千円から数万円）と市町村が数年前に交付された国庫補助負担金の一定割合（例：1000分の0.5など）の合計である。県が支出している場合もある（関東）²⁶⁾。

運動目標であるが、「国庫補助事業量の確保」「国庫補助制度の拡充」「地方財政措置の充実」が3大目標であり、ほぼ全ての県期成会で目標になっている。これらに加えて、各県期成会の事情に即した運動目標がある。たとえば、過疎地域を擁している県では「へき地教育振興のための予算確保」（北海道・東北）、面積の広大な県は「教員住宅の整備」（北海道・東北）、大災害のあった県はそれに対応した「財政措置の充実」（近畿）を運動目標にしている。ところで、先の3大目標は全国期成会の運動目標と同じであり、文言まで一致している²⁷⁾。

IV 県期成会の活動

一年間の活動は対外的なものと同県に関するものに分かれる。前者については全国公立学校施設整備期成会の定期総会（毎年6月）と予算獲得全国促進大会（毎年11月）への出席，関係各方面への陳情活動（前出の全国大会直後と復活陳情：毎年12月）である。後者は県期成会定期総会，会合（理事会，役員会），市町村向け研修会（後述）が代表的なものである。

A 陳情活動

陳情活動は県期成会の重要な活動の一つである。陳情活動は全国期成会の構成員としてのものと，県期成会単独のものがある。前者については，全国期成会の全国大会（毎年11月）出席後に行う。全国大会には県内市町村長・教育長が出席し，平成10年度は約900名が出席した。このときには全国期成会として大蔵省，自治省，文部省，各県選出国會議員，政府文教委員会委員へ広範で強力な陳情活動を行う。この際には県期成会の会長級が陳情に参加する。同時に県期成会の幹事級も個別に県期成会として陳情活動をする。

後者の，県期成会としての陳情活動が主なものである。地元選出国會議員に対する陳情はたとえば，その議員を通じて文教担当の大蔵省主計官に対して働きかけを要望するものである²⁸⁾。次に，ある県（北海道・東北）の事例を用いて，陳情の方針についてみていく。この県は事業計画の中で具体的に陳情計画を記している。まず全体の目的として，「（県名：筆者注）の市町村が計画する公立文教施設整備事業の完全実施を図るため，関係団体と緊密な連携のもとに，国会並びに政府関係者に対して，（県名：筆者注）の現況，特殊性並びに計画内容，実勢単価の実態などを十分理解せしめ，もって国庫負担金（補助金）の確保を期するものとする」と謳っている。

そして，陳情計画を第1段階（翌年度概算要求まで），第2段階（概算要求後から第1次内示直前まで），第3段階（第1次内示直後），第4段階（第1次内示後）に分けている。第1段階では次の3点が記されている。(1)当該年度の計画事業量の完全確保を目的として，必要に応じて上京陳情を実施する。(2)概算要求事項に県期成会の要望事項が盛り込まれるように，県選出国會議員，国会等の関係役員，文部省，大蔵省，自治省に上京陳情を実施する。(3)陳情にあたっては全国期成会事務局と十分連絡を取る。第2段階では次の4点が記されている。(1)概算要求の完全実現を図るために上京陳情を実施する。(2)県の実状を理解してもらうために，文部省・大蔵省の関係担当官の来県を実現させる。(3)県の実状を理解してもらうために，県選出国會議員，関係省庁に対しPR活動を随時展開する。(4)事態の推移に即応し，機会を失することなく運動を展開するため，第1次内示に向けて事務局を東京に移し，体制確立をはかる。第3段階では，国会及び関係省庁の関係者に対し，全国期成会とともに，第1次内示を見きわめたるうえ，適切に対応する。第4段階では，翌年度の自県への負担（補助）金拡大のため，随時陳情運動を展開する。

全体としてみて，県期成会としての陳情活動は県によって回数が異なるが，主に復活折衝にかけて毎年12月下旬に行われるものが主なものである。県によっては全国大会前に陳情活動を行うこともある。陳情に際しては県期成会が作成した陳情書（要望書）を用いることが普通であるが，県によっては県独自の陳情書を作成していないところがある（四国）。こうした県は全国期成会が作成した陳情書を活用する²⁹⁾。さらに中央の動静に応じて行う緊急陳情がある。たとえば平成10年度では「景気対策臨時緊急特別枠」について国會議員に陳情した例（北海道・東北），地方分権推進委員会における公立学校施設整備費の整理合理化について国會議員に陳情した

質問	思う	やや思う	どちらとも いえない	あまり 思わない	思わない	わからない	無回答	合計
都道府県期成会が陳情活動することでのような成果がありますか。下記の記述について当てはまると思われるものを1つ選んでください。								
自らの都道府県の事業量が増える	6(19.4%)	6(19.4%)	10(32.3%)	3(9.7%)	5(16.1%)	0(0.0%)	1(3.2%)	31(100%)
全国的に事業量が増える	8(25.8%)	15(48.4%)	2(6.5%)	2(6.5%)	2(6.5%)	0(0.0%)	1(3.2%)	31(100%)
個別市町村の事業量が増える	3(9.7%)	4(12.9%)	12(38.7%)	6(19.4%)	4(12.9%)	1(3.2%)	1(3.2%)	31(100%)
事業の継続や重要性を政府等に理解してもらえる	18(58.1%)	10(32.3%)	2(6.5%)	1(3.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	31(100%)
全国公立学校施設整備期成会の要望事項を決定する際には，各都道府県の個別事情は反映されますか。								
	2(6.5%)	12(38.7%)	7(22.6%)	3(9.7%)	3(9.7%)	3(9.7%)	1(3.2%)	31(100%)
陳情活動に際して，都道府県期成会としては，自都道府県内の市町村個別の利益を追求するよりも，自都道府県全体の事業量の確保に主眼がおかれると思いませんか。								
	14(45.2%)	5(16.1%)	7(22.6%)	2(6.5%)	1(3.2%)	1(3.2%)	1(3.2%)	31(100%)

例（北海道・東北）がある。このほか、県期成会は、文部省の担当官が研修会（後述）等で県を訪問した際に、県内の事情を説明することで県内市町村の事業に理解を求める。

ここで筆者の実施したアンケート結果をみると（前頁表参照）、陳情活動について県期成会は次のように認識している。第1に自県の事業量の増加・確保についてはやや効果があると認識している。第2に全国的に事業量を増加・確保する事についてはきわめて効果があると認識している。第3に個別市町村の事業量の増加・拡大についてはあまり効果がないと認識している。第4に政府等に事業の継続や重要性を認識させることについてはきわめて強い効果があると認識している。第5に県期成会は県全体の事業量の確保・拡大を求めており個別市町村の利害は優先していないと認識している。このことから、県期成会の活動は自県の利益や個別市町村の利益に資するのではなく、全国的に施設政策に関する制度の拡充・維持に資するものであるといえる。ただし、全国期成会の要望事項を決定する際には県の個別事情が反映されるかという質問には、3割ほどの肯定回答があった。その意味で県独自の活動に意義を見いだしていることも限定的ではあるが確認できる。

B 研修会

研修会とは、県内市町村の施設担当事務官向けに開催されるものである。開催形態は県期成会と県教委との共催がどちらかの単独開催よりも多い。今回の調査では31県のうち16県が共催であり期成会単独主催が6県である³⁰。このことから、全国的にみて共催形式で研修会を行っている県がいちばん多く、単独開催を含めると期成会が研修会を担っている県が多いことがわかる。開催の目的については、ある県（北海道・東北）では「会員市町村職員の資質の向上と事務能率を高めるための県教育庁当局と共催する」と事業計画に明記している³¹。研修会には市町村の担当者（公立学校施設、公立学校給食施設、体育施設の整備事業を担当する職員：県期成会資料の表現による）が参加する。講師としては県教委の施設担当官が行うことが多いが、文部省の担当官（係長、課長補佐）が招かれることもある。研修内容は、ある県（北海道・東北）の1998年度研修会資料をみると、概算要求の動向や、国庫補助制度の概要など予算関係の事務を行うために必須の事項が講義されることがわかる³²。いま少し詳細に配付資料を検討すると、県内学校施設の現況について、非木造化率を全国値と比較する表、県内事業量の推移と計画、文部省の概算要求の概要（文部省

資料の転載）、国庫補助制度の概要等が配布される。特に補助制度についてはどのように事業を実施すれば市町村の財政負担を軽減できるかが示されている。たとえばある財政制度を活用すると「一般財源による持ち出しが減り、しかも事務手続きが簡素化される」「補正（予算：筆者注）で10年度着手することにより、100%（起債の：筆者注）対象となる」といった点が指摘されている。このほか独自の取組みとして、講義だけではなく特色ある施設を見学する県（北海道・東北）、先進的な学校施設を設計している建築家を招いて講演会を行う県（中国）がある。また、この県では研修会に先立って「国・県に対する要望・質疑」「各市町村間等で協議・情報交換したい事項」を市町村から県期成会がとりまとめる。研修会についてのアンケートを実施する県もある（中国）。

C 会議

県期成会が関係する会議は、県期成会総会前の会議（評議員会、役員会等の名称あり）がある。これは総会に諮る議題の調整を行うために開催される。会議と総会は文部省の概算要求前に開催される。これは総会の議決をもって概算要求に反映させるためである。総会での議事は前年度事業報告、決算報告、監査報告、当該年度運動目標・事業計画、予算案、役員改選などである。総会には県教育委員会教育長など県内関係者が出席するが、その他に文部省から課長補佐級の職員が出席することがある。その際に公立学校施設を取り巻く状況などを講演することがある。また、総会の場で県側から公立学校に関する予算について説明を行う県もある。運動目標や要望事項は、個別市町村の利害が反映されることはなく、県全体の利害を調整した形で決定される。このほか、県期成会は全国期成会の総会や評議会に出席する。

V 県期成会の機能

県期成会の機能を(1)文部省、県、市町村の3者の関係(2)市町村同士の関係(3)都道府県と市町村との関係(4)文部省と地方（県+市町村）との関係とに分けてまとめる。第1に、県期成会は政策過程を通じて、予算編成に際して文部省・県・市町村にとって必要な情報を3者が共有することを可能にしている。すなわち、県期成会の活動を通じて市町村にとって必要である事務手続きに関する情報、予算を取り巻く中央の情勢（大蔵省の対応、文部省の編成方針）、陳情活動を実施するための情報、文部省の政策動向を、文部省から市町村に対して伝達可能にしている。文部省にとっては、実際に公立学校を整備す

る市町村の動向を把握するために県期成会は有効に機能している。市町村と文部省との政治的・行政的結節点にあるのが県期成会であるといえる。

第2に、市町村同士の関係では、市町村の間で県内の事業量や他市町村の事業計画が研修会等を通じて共有され、自らの事業計画を立案するときの参考にもなる。また事業を行う市町村も行わない市町村も県期成会の活動をすることで、事業量確保と計画通りの実施が可能となる。事業を行わない市町村も今後行う事業の際には他市町村の活動の恩恵を受ける。全市町村が参加することで強力な政治力が確保できる。これらのことは県期成会の活動に県内の市町村が全て参加していることからわかる。また、県期成会の負担金が均等割りと事業量による按分という二本立てになっていることも上のことを裏打ちしている。

第3に、都道府県から市町村へ実務上の情報が研修会等を通じて伝達される。また県別の予算編成に関わる情報を県と市町村との間で共有化する。県にとっては市町村の建設事業計画を把握することが可能になる。さらに自県の実状に合わせた施策の伝達（自県産の木材活用など）も可能となる。市町村にとっては実務上必要な情報のほかに自県の予算編成の情勢を入手できる。第4に、文部省にとっては、講師として総会・研修会に参加することで直接に県・市町村に文部省の政策を理解してもらうことができる。また県期成会の研修会等で文部省の新規施策のパンフレットが配布されることで、直接ではないが文部省の施策が県・市町村に理解してもらうことが可能となる。また、研修会等で市町村の質問・要望を聴取することで、市町村の動向を把握しそれを文部省の施策に反映できる。

以上の4点からいえることは、いずれの関係でも情報の共有化が促進され、互いに恩恵を与えあうということである。さらにいえば、県内の全市町村が県期成会に参加することで、県期成会は個別市町村の利害対立を避けつつ強力な政治的影響力を持つことができる。

VI 県期成会の活動の意義と今後の課題

施設政策過程の中で県期成会の活動の意義³³⁾は、行政的側面と政治的側面に分けて考えられる。第1に、行政的側面では県期成会が結節点として文部省と市町村を結びつけ、文部省の補助基準を市町村に遵守させ、かつ文部省の政策を地方に理解させるのに寄与しているといえる。このことは、施設整備事務を確実・適正に行うため、また全国均一な政策実施が容易となるために県期成

会の機能が有効に働いていることを意味している。第2に政治的側面としては、県期成会の活動は施設政策に関する国と地方を通じた補助制度の充実・強化、毎年の必要事業量の確保に寄与している。これは、一つには県単位での独自活動を通じて行われる。二つには全国期成会の構成組織としての活動を通じて行われる。

このような二つの側面に分けて考えることが可能なのは、県期成会の性格を背景としている。つまり、全国的にみれば、県期成会は県内の市町村が主な構成者である一方で、県教委が事務局・事務局長を担当している。県期成会は、行政組織のみで構成している組織ではないし、政治活動だけを目的として構成している組織でもない。市町村が陳情を行うだけであれば、研修会を行う必要はない。一方で県教委が実務上の目的で研修会を行うだけであれば県教委が市町村が主な構成者である組織の事務局を行う必要もない。県期成会の特質として、利益団体である一方で、行政組織が担うべき機能を果たしている点があげられる。県期成会の性格は、端的に言えば、二面的である。すなわち行政実務・実施関係、政治・交渉関係が県期成会を結節点として文部省、県、市町村の間に成立しているのである。この意味において国と地方を通じた施設政策の政策過程において、県期成会を検討すると、「政治」と「行政」が融合しているという特質が観察できるといってよい。このような特質があるにもかかわらず先行研究で地方を文部省の政策伝達装置としか位置づけられなかったのは、地方の行政・政治的機能双方を同時に着目しなかったためである。たしかに行政機能にのみ着目すれば文部省の政策伝達装置と結論づけられるかもしれない。しかし政治機能と併せて考えれば国と地方の関係において地方の文部省によって完全には規定され得ない行動と機能が導き出せるのである。

最後に今後の課題を述べる。政策過程において、県期成会の役割が重要だとして、その理由を検討する必要があるだろう。仮説的に述べるならば、今後、国庫補助負担金を中心とする財政制度が政策過程の中でどのような意義を持っているか検討を加える必要があるだろう。県教委が県期成会の事務局を担当したり、県内の市町村に対して研修会を行うのは一つには補助金事務を県教委が担当しているからである。先にも述べたが、県教委は機関委任事務として市町村の申請を文部省に経由している。このような国と地方を通じた制度的背景が県教委、ひいては県期成会の役割を重要なものとしているように思われる。このほか利益団体の研究としては全国期成会や他の期成会の検討とそれらと県期成会との関係についての検討も必要となってくるだろう³⁴⁾。また行政組織と

利益団体双方を政策過程の文脈の中で位置づける作業も必要である。

(指導教官 小川正人教授)

注

- 1) 三春町の学校建築については以下の文献を参照のこと。武藤義男・井田勝興・長澤悟『やればできる学校革命』日本評論社, 1998, ボイックス株式会社 [編]『学校づくりの軌跡〜福島県三春町の挑戦〜』ボイックス株式会社, 1999
- 2) 多少古い文献であるが, このような批判の代表的なものとして喜多明人『学校施設の歴史と法制』エイデル研究所, 1986がある。
- 3) 学校施設の全国画一性を直接に述べたものは, 喜多, 前掲書(1986)を参照。教育政策・教育行政が全般的に集権的な性質を持っていると主張する代表的な文献として, 日本教育法学会 [編]『教育の地方自治』(講座教育法 第6巻)総合労働研究所, 1981がある。
- 4) 小川正人は教育行政における国と地方の関係では, 主に3つのルートが存在すると述べている。1つ目は「法制度的権限関係」, 2つ目は「行政実務・執行関係」, 3つ目は「政治・交渉関係」である。小川はこれまで多くの研究が法制度的権限関係を論拠に文部省の巧妙な政策実施を批判してきたため, ほかの2つの関係で展開されるメカニズムを動的に検討してこなかったという。小川は公式制度(法制度・財政制度)にのみ着目することで見過ごされてきた側面が大きいことを指摘したといえる。小川正人『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版, 1998, pp.28-37
- 5) 熊谷一乗は「中央集権化の進んでいるわが国の特殊事情として地方レベルの政策決定を中央レベルの政策決定が制御に拘束している程度が非常に強く, 中央レベルの政策決定の比重が格段に大きい」と指摘する。熊谷一乗『教育政策決定の力学』『現代教育社会学講座5巻』東京大学出版会, 1976, p.98
- 6) 熊谷は教育研究団体, 教育職員団体, 地方教育行政機関の連絡協議団体, 学術研究団体等が政策過程に影響力を持っていることを示している(熊谷, 前掲書(1976) pp.92-93)。
- 7) 荻原克男『第3部戦後教育行政秩序の変貌』『戦後日本の教育行政構造』勁草書房, 1996。
- 8) 注6)を参照。政策過程において文部省のみが影響力を持っているわけではない。同時に地方が完全に文部省の指示通りに行動するわけではない。
- 9) 荻原, 前掲書(1996)。
- 10) もちろん, 前年度と完全に同じ政策が実施されているわけではない。本研究は勤務評定問題の時に見られたような「事件的」な事例(=非ルーティン型)が教育政策を代表するものではないことを強調する。そのため, ある個別政策で微修正が加えられるような場合でも前年度と同じルーティン型の政策過程と認識する。もっとも勤務評定が制度的に安定してからはルーティン型政策と認識できる。勤務評定の「導入政策」が非ルーティン型といえるのである。
- 11) 自治省 [編]『地方財政白書』(平成11年度版)
- 12) 文部省大臣官房 [編]『文教予算のあらし』(平成9年度版)
- 13) なお, 本研究でいう「政策」とは国と地方を通じて形成・実施されるものに限定している。そのため地方が独自に形成・実施する「政策」(たとえば, 教育委員会の準公選)は考察の対象から外してある。
- 14) 以下の代表的な和文文献を参照した。草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会, 1997, 宇都宮深志・新川達郎 [編]『行政と執行の理論』(現代の政治学シリーズ3)東海大学出版会, 1991, 真山達志「第2章 実施過程の政策変容」『講座行政学第5巻 業務の執行』(西尾勝・村松岐夫 [編集])『有斐閣, 1994, 真山達志「第3章 行政官僚制と政策過程」『ホーンブック 行政学』(今村都南雄・武藤博己・真山達志・武智秀之)北樹出版, 1996, 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社, 1995
- 15) 政治学・行政学では利益団体が政策過程で重要な役割を果たすアクターであることは常識的認識である。本稿は政治学・行政学の以下の邦文文献を主に参考にしており, また利益団体, 圧力団体, 利益集団など多様な用語法があるが, 以下では辻中豊の定義(「継続的かつ形式的な規則を有している組織のことを我々は団体と呼ぶことにしよう」辻中, 後掲書(1988), p.15)に従い利益団体をを用いる。村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社, 1986, 辻中豊『利益集団』東京大学出版会, 1988
- 16) 以下の記述では匿名性を確保するため都道府県の区別をせず単に「県」とする。
- 17) ブロック別の回収状況は順に, 6/8, 3/10, 4/6, 4/6, 2/5, 4/4, 4/8である。
- 18) 施設政策の行政実務については青木栄一「戦後日本における教育行財政の国一地方関係—学校施設整備事業の制度と実施過程を通じて—」『日本教育行政学会年報24』1998を参照した。
- 19) ほかに「〇〇県公立学校施設整備促進協議会」「〇〇県市町村公立学校施設整備期成会」「公立文教施設整備期成会」等の名称がある。
- 20) 例外的に知事(4県:北海道・東北, 関東2, 中国), 県議会議長(四国), 市教育長(関東)が会長に就いている例がある。
- 21) ただし一県だけ県教育局部長が就いている(関東)。
- 22) 6県では県町村会(1県), 市(4県), 県町村議会議長会(1県)におかれている。
- 23) 他の3県では施設主管課長以外の職員が就いている(教育次長, 施設管理室長, 義務教育課長補佐)
- 24) 以上は筆者が全国公立学校施設整備期成会より入手した資

料(第44-42回「定期総会資料」1999-97, 同「平成11年度公立学校施設整備促進全国大会資料」1998)を参照した。

- 25) 多くの県期成会が1950年代(昭和20年代後半-30年代前半)に設立されている。全国期成会は1956年に設立されている。なお1958年には義務教育諸学校施設費国庫負担法が公布されている。
- 26) 一年間の予算規模は最低で100万円台(関東)から900万円台(北海道・東北)までの幅があるが、おおむね200万円代の県が多い。
- 27) 注24)の資料を参照。
- 28) ある県期成会(東海・北陸)の要望書には大蔵省主計官の氏名と電話番号が記載されており、国会議員にその職員への働きかけを要望している。
- 29) このことは全国期成会が県期成会の補完的役割を担っていることを示す。
- 30) このほか県教委の単独主催が6県、県教委・県期成会ともに非開催が1県、不明が2県である。
- 31) 別の県(四国)は研修会の開催要領に「公立学校施設設備等に係る補助金事務に携わっている市町村教育委員会の職員を対象として、必要な知識の修得に併せて受講者相互の交流を深めることにより、その資質の向上を図り、もって正確かつ円滑な事務処理に資する」と記している。
- 32) 具体的には(1)平成11年度の概算要求について(2)公立学校施設整備に係る国庫補助制度の概要について(3)公立学校施設整備等に係る地方債及び地方交付税措置について(4)公立学校給食施設整備事業の概要について(5)体育施設整備事業の概要について(6)余裕教室の有効活用と財産処分について(7)災害発生後の迅速な対応について(8)会計検査院の現地検査について、である。また別の県(四国)では(1)公立学校施設整備国庫補助制度の概要について(2)公立学校施設整備の技術的課題について(3)情報・理科教育の推進について(4)学校給食施設整備補助制度の概要について(5)財産処分について(6)余裕教室の有効活用について(7)事例発表 学校複合化について(8)学校視察、である。
- 33) もちろん、政策過程において県期成会が最も影響力があるという意味で以下の点を述べてはいない。それは県教委の機能や県ごとの比較、歴史的な検討を踏まえた上で結論づけられることである。ここでは、県期成会を検討した結果、少なくとも以下のような意義が認められるという意味で述べている。
- 34) ある政策領域に関して個々の利益団体とそれらが構成する頂上団体との関係や、利益団体同士の関係については代表的なものとして、村松・伊藤・辻中、前掲書(1986)、第3章を参照。