

# 現代日本教育行財政の分析枠組

## — 政府間関係論を手がかりに —

青木栄一

### 目次

- I 問題の背景
  - 1 問題関心
  - 2 本稿の課題
- II 本稿の基本概念と理論的前提
  - 1 本稿で用いる概念の定義
  - 2 本稿の前提
- III 教育行政学での先行研究
- IV 政府間関係の分析枠組と分析課題
  - 1 垂直関係
  - 2 水平関係
  - 3 政府間関係に影響を持つ他の「関係」
- V まとめと今後の課題

## I 問題の背景

### 1 問題関心

本稿は、現代日本における教育行財政の構造<sup>1)</sup>と政策過程<sup>2)</sup>を分析するための枠組を、政府間関係論に基づきつつ設定することを課題とする。

近時、地方分権改革が各行政分野で行われており、教育行政分野でも教育長の任命承認制の廃止をはじめとして、戦後50年続いた教育行財政のあり方構造を大幅に変更しようとしている。今回の改革は法制度面だけではなく、運用面でも改革をすすめている点が特徴的である。このことは、教育行財政のあり方が法制度に代表される構造的制約だけではなく、運用という政策過程の局面からも意識されているという点で理論的関心を喚起する。というのも、この改革動向は現実に即した分析のためには、制度にのみ着目するのではなく運用といういわば「実態」面をも検討の対象とするよう求められていることを意味する。

以下に指摘する事柄は後の章で詳細に検討することであるが、ここで簡単に従来の研究動向を紹介しておく。

従来「わが国の教育行財政の制度・政策過程をどのよ

うに把握すればよいか」という課題を明らかにするために、教育行政研究は主に文部省と地方教育委員会（以下、地方教委）の関係を検討してきた<sup>3)</sup>。そこでは文部省の地方教委に対する影響力の強さ、地方教委の自律的行動の余地の少なさ<sup>4)</sup>を主張してきた（日本教育法学会1981）。

伝統的理解では、文部省が強権的な地方統制を行っていることや、ある教育政策の実施状況が全国画一的な様相を呈していることを証左として、教育行財政の構造と政策過程の実態は集権的であると認識してきた。また、教育行財政の構造と政策過程は主に文部省と地方教委とで構成されており、しかも前者から後者に対する影響力の強さが特質であるとしてきた。

しかし、文部省と地方教委だけが教育行財政の構造と政策過程を構成しているものなのか、地方教委から文部省へ働きかけはないのか、地方教委は自律的行動が不可能なのかなどの疑問が残る<sup>5)</sup>。なぜならば、文部省と地方教委のみで政策実施が可能ではないと思えるし<sup>6)</sup>、また地方教委が文部省のコントロールを受容するだけの他律的行動をするだけの組織ならば、文部省に先んじた政策を実施することは論理的に不可能である。しかしながら、現実には文部省の政策に先んじて先進的政策を実施する地方教委も存在する<sup>7)</sup>。

このように、従来の分析ではからなずしも検討されてこなかった点や、無批判に分析の前提とされてきた点が存在している。

### 2 本稿の課題

そこで、本稿では教育行財政の構造と政策過程の分析をより実態を反映したものとするために、次の諸点を作業課題とする。第1に、教育行財政の構造と政策過程を構成しているアクターを抽出する。第2に、それらアクター同士の影響関係を検討する。その際に一方のみが他方に対して影響力を持っているとは想定せず、相互に影響を及ぼしあうと考える。第3に、第2の課題に関する作業で明らかにした影響力の源泉を検討する。なお、社会経済環境については考察の対象外とする。分析に際し

ては、実際に存在するアクターだけではなく、行政制度（後述）、社会的制度（後述）についても各アクターの行動を規定するものとして考察の対象とする。これらの課題を究明していく際に有効であると考えるのが、後述する政府間関係論である。

ところで従来の分析では、集権分権をめぐるものが主なものであった。たとえばわが国の教育行財政は制度上は分権的である、またはわが国の教育行財政の実態は集権的であるといった見解が、教育行財政の構造を分析する際に提出されている（荻原克男 1996, 1995）。しかしながら、本稿では集権分権概念については、戦略上一步後退して、検討しない。というのも、これらの概念の整理についてはすでに先行研究が存在するし（曾我謙吾 1998）、そもそもこれらの概念は政府間の制度上、実体上の権限の程度やその所在の変化を表すものであるように思える。つまり、ある側面、たとえば財政制度を分析対象として、ある改革によって「より」分権「的」になった、「より」集権「化」したということは明らかにできるが、ある事象を捉えて、比較対照をせずにその制度が分権的であるという結論付けはできない。集権分権概念は論者によって判定の基準が異なるし、数値化できるものでもないからである。つまり座標軸に原点を設定できないのである<sup>8)</sup>。問題とすべきは、ある基準をもとに実態を主観的に評価することではない。

以下、本稿の分析における基本概念について検討を加え、理論的前提を設定する（第1章）。そして、教育行政研究における代表的な分析を、本稿の問題関心に即して検討する（第2章）。その先行研究を踏まえて、政府間関係論（第3章）を用いて枠組を構築するとともに若干の事例を紹介する。

## II 本稿の基本概念と理論的前提

### 1 本稿で用いる概念の定義

本稿では政府間関係論を参考とするものであるが、前もって、「政府」「政府間関係」概念について、読者と知識を共有するとともに、若干の検討を加える。

「政府」<sup>9)</sup>とは立法、行政、司法機能を持ち、自律的に活動するものである。これまで「国」と呼んできたものを「中央政府」と呼ぶことには抵抗がないだろう。さらに、これまで地方自治体、地方公共団体と呼んだものを改めて「地方政府」と呼ぶことにする。また「政府」概念は規範性を伴うものとして日本では扱われてきた<sup>10)</sup>面があるが、本稿では実証研究に資する分析枠組として

の利点に着目した。それは政府が公式の行政機能以外の機能を持つと認識することで、公式制度が構成する関係以外の各政府間での活動を分析対象とできる点である。従来の研究では中央省庁と地方の行政組織との関係に関心が集中しており、その結果、政治的交渉などの多様な活動を分析の対象とできなかつた。さらに国や地方自治体を「政府」と認識することで、地方政府の活動に自律性の余地を発見でき、これまで見過ごされてきた行動を発見する可能性がある。なお、本稿はさしあたって日本を念頭に置いて記述をすすめるが、地方政府のうち都道府県を「地方政府（都道府県）」、市町村を「地方政府（市町村）」ということがある。また中央政府からみて都道府県・市町村を「下位政府」、都道府県からみて市町村を「下位政府」、都道府県からみて中央政府を「上位政府」、市町村からみて都道府県、中央政府を「上位政府」とよぶ。

「政府間関係」<sup>11)</sup>とは、（1）中央政府と地方政府との関係（垂直的政府間関係、以下垂直関係）、（2）地方政府（都道府県）と地方政府（市町村）との関係（垂直関係）、（3）同位の地方政府同士の関係（水平的政府間関係、以下水平関係）のことを含意している。垂直関係の一部については、従来「国地方関係論」「中央地方関係論」が検討してきた対象である。しかし単に「地方」といった場合、地方政府の集合体としての含意があった。そのため中央政府と「地方」全体として関係を持つ存在としか考えられなかつた。個別の地方政府と認識することで、中央政府と個別地方政府との関係はもちろん、地方政府同士の関係が分析対象となる。今後は地方政府同士の関係を垂直関係（県と市など）<sup>12)</sup>、水平関係（県と県など）の2側面から検討できる。

そして中央政府と地方政府が構成する、2側面における政府間関係において各政府が繰り広げる活動を検討することになる。

たとえば第1に、地方政府の政策形成局面では、地方が創意工夫をこらした政策を形成しない場合、その外部要因として政策形成を阻害する要因を中央政府のコントロールや中間政府<sup>13)</sup>（都道府県）のコントロールや同位政府の先進事例を模倣している可能性を検討する。また内部要因として、地方政府自ら創意工夫をこらさないことでコストの低減を図ることも考えられる。つまり中央政府の政策や指示通りに鼓動することで、無駄な対立を避けるばかりか、政策立案コストを下げることも可能性も検討する必要がある。政府間関係と地方政府内部の関係が関連を持つ契機を認識することが重要である。また、地方政府が創意工夫をこらした政策形成を行って

る場合、それを促す要因が地方政府の内部要因によるものなのか、外部要因によるものなのかを検討する。たとえば中央政府や中間政府の振興策がその外部要因である可能性を検討する必要がある。ただ、創意工夫をこらした政策といった場合、単に単独事業だけを指すわけでもないし、単独事業でない政策をも指す場合がある。というのも、第1に単独事業を推進するという自治省の政策誘導の事実が存在するからである<sup>14)</sup>。そのため、単独事業を行っているのが創意工夫をこらした政策（自律的行動）の必要条件である可能性はあるが、その十分条件ではない。第2に中央政府が主として指導的な立場にある政策を実施している地方政府にも創意工夫を行う余地は残っているものと思えるからである。というのも、上積み条例の事例<sup>15)</sup>からもわかるように、地方政府が中央政府の基準に上積みすることによって、政府間関係を通じて実施される事業についても地方政府が創意工夫をこらした政策形成が可能である。この意味で単独事業が地方政府の自律的行動の必要条件ではない場合もある<sup>16)</sup>。

第2に、地方政府の政策実施局面においては、新味のない政策であっても中央政府のコントロールの余地を検討する必要がある。中央政府の基準通りに政策を形成した場合にも、実施から事業の終了にまで中央政府のコントロールはなされるからである。たとえば、総務庁の行政監察や会計検査院の検査はその代表例である。

第3に、中央政府の政策実施過程としてみた場合には、中央政府は自らの政策を地方政府を通じて実施するのであるから、自ずからコントロールの動機は増す。そのためコントロールの態様は検討対象とする必要がある<sup>17)</sup>。

政府間関係概念を用いて分析する対象であるが、大きく2つに分けて考えられる<sup>18)</sup>。1つは「基盤的關係」の側面であり、もう1つは「個別政策領域」の側面である。前者は、個別政策領域ではなく、政府間関係を構成する制度のうち、財源、人事、権限に焦点を当てたものである。たとえば中央政府から地方政府へ財政移転がなされるが、これを全ての政策を総合してマクロに分析するような視点である。また中央政府と地方政府の人的交流を分析したり、政府間関係を規定する地方自治法・地方財政法の分析が可能である。

後者は、個別の政策領域に焦点を当てたものである。対象となる政策はマクロ、メゾ、ミクロに分けられる。たとえば、教育政策（マクロ）、公立学校施設整備政策（メゾ）、オープンスクール設置推進政策（ミクロ）などに分節化できる。本稿ではメゾレベルで、かつ中央政府、地方政府を通じて形成・実施される政策を分析の対象として、この政策をめぐる政府間関係を描くことを目

的とする。

さらに政策類型<sup>19)</sup>について付言すると、ルーティン型と非ルーティン型の区分も分析に際して意識する必要がある。前者は毎年度あらかじめメゾレベルにおいては形成・実施されていると認識できる政策である。もちろんミクロレベルでの政策の「マイナーチェンジ」はありうる。後者は、たとえば空港の建設というような大規模プロジェクトのようなもの（秋月謙吾 1988）であり、毎年度同じような政策過程が観察できるものではない。

「行政制度」とは法令、施行規則、要綱、要項、運用細目、通達、通知、財政制度（法律補助、予算補助）を指している。本稿では法令とそれに基づいた公式制度を想定している。通達・通知についてもそれを発する根拠として法令が位置づけられる限りで行政制度として認識する。予算補助についても国会の議会を経ている点、補助事業の実施は要項に基づいている点を踏まえて、公式制度として認識する<sup>20)</sup>。

「社会的制度」はアクターの行動を枠づける「持続的かつ公認された行動の型」（大嶽秀夫 1996:18）である。一般に「制度」と称されるが、本稿では行政制度と区別するために社会的制度と記す。社会的制度が規定するのは個人や組織の行動であるが、本稿では主として組織として、もしくは組織の一員としての個人の行動を枠づけるものとして社会的制度を位置づける。

本稿が分析する「アクター」として、中央政府（文部省、他省庁、国会議員、政党）、地方政府（県教委、市教委、県教育長、市教育長、県知事、市長、県議会議員、市議会議員、圧力団体）を想定する<sup>21)</sup>。従来の研究ではこれらのうち文部省と、地方教委を主として検討してきたものである。アクターは一般に行政制度や社会的制度に従う<sup>22)</sup>。本稿ではこれら諸アクターを「行政アクター」「政治アクター」に分節化する。行政アクターは行政組織とその職員であり、政治アクターは主として政治組織とその構成員、構成者である。ただ、行政組織が政治的交渉を行うことも考えるので、アクターとその行動の性格は必ずしも一致するとは考えない。たとえば政治アクターが行政組織の活動の一翼を担うことも考えられるし、行政アクターが政治活動を行うこともある。さらに行政アクターが政治組織に参加することで本来行政アクターではあるものの、実質的には政治アクターの性質を帯びる場合もある。

## 2 本稿の前提

本稿の前提として何点か指摘しておく。

第1に「行政制度が社会的制度の重要な構成要素であ

る」点、第2に「行政制度がアクターの行動に影響を与える」点、第3に「社会的制度がアクターの行動に影響を与える」点を前提とする。社会的制度は社会経済状況からも規定されるが、本稿では行政制度が社会的制度を規定することに着目する。その上でアクターの行動を規定するものとして、行政制度と社会的制度を取り上げる。行政制度が直接にアクターの行動を規定することもある一方で、行政制度が構成する社会的制度がアクターの行動を規定することもある。つまり行政制度に焦点を当てれば、直接にアクターの行動を規定することもあるし、間接的にアクターの行動を規定することもある。前者の例としては法令にアクターの行動が明記されている場合である。明記されていない場合でも、アクターが法令に反しない行動をとる、基準に即した計画を立てるといったような規定のされ方もある。つまり、遵法行動や基準に準拠する行動は、法令に明示されてはいないがその行動自体、あらかじめアクターに期待されているものである。後者の例としては、ある政策を実施する際に近隣市町村との比較を行うことで、近隣市町村と遜色のない水準の事業を行うというような事例である。教育政策の立案・実施については全国的に画一・均一な基準を前提としている法制度・財政制度が定着していることで、そうした行動を促す社会的制度が存在しており、地方政府の行動もそうした方向を指向するものであると考える。

第4に「あるアクターは他のアクターから影響を受けて、行動を決める場合がある」ことを前提とする<sup>23)</sup>。ここでの「影響」には2つの側面がある。第1に、はっきりと観察できるものと、第2にそうでないものである。

前者の場合、さらに3類型に分かれる。(1)ある事例に関して、あるアクターの直接的働きかけ(指示・命令・依頼等)によって他アクターの行動が変容したり規定されることがあげられる。(2)あるアクターが問題となっている事柄(問題事例)については働きかけをしないが、その他の事柄について働きかけることで、結局は問題事例に対して他のアクターに影響力を行使する。たとえば、文部省所管の他の制度を操作することで地方教委の行動に影響を及ぼすことがあげられる。(3)あるアクターが直接は影響を与えたいアクターへ働きかけをせずに、そのアクターの行動に影響を与えることがある。たとえば、文部省が世論に訴えることで地方教委の行動に影響を与えることがあげられる。

こうした他アクターへの働きかけによる影響力の行使が観察しうるが、問題は、そうした働きかけを可能とする源泉と動機を探ることである。法令がその源泉や動機となるのか、社会的制度なのか、それらの複合した要素

が源泉や動機なのかを検討する必要がある。

後者の場合、他アクターの働きかけがなくとも、あるアクターが他アクターからのサンクション等の反応を予期して自ら行動を一定の枠内に押さえること、行動を変更することである。前者の場合と異なり、あるアクターが影響力を行使するという能動的行動ではなく、あるアクターが別のアクターから一方的に影響を受けるという受動的行動である。たとえば、地方政府が先進的な政策を立案段階で自らあきらめることがあげられる。ほかには政策を形成しても実施段階でより先進的でない方向に政策を変容させることもある。これらは消極的な方向に地方政府を枠づけている。これに対して、積極的に地方政府が行動する場合もある。たとえば地方教委が文部省の基準に上積みをする場合、文部省の指導をあらかじめ予想して、それを受ける前に文部省に相談してみようという行動がある。これは一見すると自律的行動と見なしてしまうが、間接的には他アクターから影響を受けているのである。

### Ⅲ 教育行政学での先行研究

本章では本稿の関心に即して教育行政学の先行研究を検討する。

近年、教育行政研究では、教育行財政の構造と政策過程について、法制度原理は分権的である一方で、行政の実態は集権的様相を呈しているとする見解が有力となっている(荻原克男 1996、1995、小川正人[編著]1998:28-37)。ただ、この見解は2つ課題を内包している。

1つには、分権・集権概念は数量化できない概念(曾我謙吾 1998b(3):47、西尾勝 1996:13)であるが、それにも関わらずあたかも数値によって比較可能な概念として操作している点である。つまり座標軸に原点を設定して、そこからの距離を測定できるという前提に立っているように思われる。そのため、法制度全体を分権的、実態を集権的と把握する際には分析者の主観的判断が入り込んでしまうことは避けられない。たとえば財政制度に焦点を当てる論者は財政制度の性格は集権的という結論を導きうる(市川昭午 1983:318)し、法原理に焦点を当てる論者は戦後改革によって教育の地方自治は法的に確立したという結論を導きうる(日本教育法学会[編]1981:18-19)。

このように法制度を「全体的に」分権的か集権的かを判定するには困難が伴う。一つの方法としては基本法、個別法、財政法、行政組織法、行政作用法に共通して当

てはめることのできる数値化可能な評価基準を設定して、他の行政領域と比較して判定することが考えられる。しかし質的に異なるそれぞれの制度・法律を共通の基準で評価することは困難である<sup>24)</sup>。

もちろん、集権分権概念を分節化していくこと自体に異存があるわけではない。たとえば、近年の教育行政研究では集権分権概念に加えて融合分離概念<sup>25)</sup>が導入されている(荻原克男 1996、1995、小川正人 1998、1997)が、これは国と地方の関係をより実態に即して検討するという姿勢を示している<sup>26)</sup>。

2つには、実態を現出させているのが、上位政府のコントロールばかりでない可能性を捨象しているという点である。ある地方政府が近隣地方政府と同水準の行政サービスを提供しようとする余地があるように思える。こうした行動が蓄積されると、一見すると全国同様な行政サービスの提供が行われているものの、上位政府のコントロールばかりがそうした「集権の様相」を現出させるわけではないことになる。

つまり、実態が集権的であるという場合にも、何をもちて集権的であるかの評価基準が曖昧である。かりにある基準を持って判定した結果集権的であるという実態把握をした場合にも理論的に解決困難な問題がつかまとう。それは実態が集権の様相を呈していたとしても、それが地方政府の自律的判断の結果によるもの、言い換えれば中央政府のコントロールの結果ではないという結果によるものという可能性を捨象している点である。たとえば、全国的に画一的な学校施設が建設されてきたことが指摘され、それをもって教育行財政の実態が集権的であると結論づけられよう。しかし、地方政府が児童生徒数の急増期に最低基準を満たすことで量的整備を優先してきたことは見過ごされてしまう。文部省のコントロールの結果としてだけでなく、地方政府の自律的判断の結果としても「集権的」様相が現出する可能性もある。そこで問題とすべきは、文部省のコントロールと地方政府の自律的判断とを比較することではなく、それぞれの態様の分析と、コントロールや自律的判断の要因を可能にさせたり、動機づける要因を析出することである。

ところで、国と地方の関係をより実態に即して検討するとはいかなる研究視角を持つことを意味するのであろうか。従来の研究は法制度の検討に限定したものが多かった。近年になって「実態」を検討ような研究動向がみられる。たとえば、荻原の研究は研究視角を法制度から実施過程にまで拡大した点に意義がある。

小川正人(1998、1997)は研究視角を従来の法制度、実施過程からさらに政治的交渉関係にまで拡大している。

しかしながら、それぞれの関係を構成するアクターの類型と行動の性質についてさらに詳細な検討が必要であると思われる。たとえば教育行財政の場合、法制度が規定するアクターは多くの場合行政組織同士である。つまり行政アクターである。実施過程においても主として行政アクターの行動を検討すればよい。もちろん、私立学校の場合には民間セクターと行政との関係、社会教育・生涯学習の場合には民間団体、市民と行政との関係も法制度、実施過程でも検討が必要である。一方、政治的交渉関係においては、地方と中央の政治家、政党の関係を検討するという意味なのか、それとも行政アクター同士が政治的取引をするという意味なのかは判然としないが、そのことは今後の検討課題を暗示しているといえよう。つまり、行政アクター以外のアクターを検討する必要性があるというのか、それとも行政アクターの活動内容を、その政治的行動を含めて、幅広く検討をする必要があるというのか、またはその両方を要請しているのかは明らかでない。教育行政が理想的には政治的状况から隔絶されたアリーナにおいて実施されているという「神話」を考えれば、そのことを批判的に検討するためには政治アクターについての着目と、行政アクターの政治的活動の両方を検討する必要があるだろう。行政アクターのみを検討では、政治的中立原理の批判的検討はできない。もっとも、検討する政策領域によって検討の重点は変わるだろう。日の丸君が代問題のように政治的イシューとなる政策については、政治アクター、なかでも単なる圧力団体ではなく、政治家・政党・議会の影響を検討する必要があるだろう<sup>27)</sup>。しかしルーティン型政策については、それが政治的イシューとなることは少ないため、政治家・政党・議会など政治アクターの影響力は小さいと思われる。もっとも圧力団体・利益集団については検討の必要はあるだろう。

一方、このような国と地方の関係を構成するアクターの類型とその行動の態様については、従来の研究は何を研究対象としてきたのであろうか。従来の研究は、行政組織・行政官に焦点を当ててきたと言ってよい。荻原は非行政組織を研究対象としてきた点で先進的である。ただ地方政府の行動の態様については、荻原の研究では地方を文部省の指導通りに行動するという他律的な存在として把握している。しかし、実際の政策実施過程においては、たとえ文部省が立案した政策であっても実施主体となるのは地方政府であることが多い。その意味で文部省は政策の実施を地方政府に依存しているし、地方政府は政策実施において一定の裁量を持つ。もちろん、地方政府独自の政策の政策過程においては文部省の影響はほ

ぼ考慮しないでもよい<sup>28)</sup>。ゆえに、地方は自律的行動ができる存在であると認識可能であり、地方を完全な他律的存在として認識することは、以上のような状況を見過ごすことにつながりかねない。

ところで、荻原がそのような認識を持つに至った要因は何であろうか。1つには研究の対象となる政策の内容に規定されていたと考えられる。2つには研究の対象とした時期が文部省の影響力が拡大した時期であったためと考えられる。つまり、勤務評定の実施というきわめて文部省の影響力が発揮された政策だったため、地方の側の裁量に着目する必要はなかった。同様に、時期として1950年代は地方政府の行政手腕も未熟であったといえるため、その自律的行動をそれほど考慮しなくてもよかったといえる。

ただ、別の政策や、別の時代では国と地方の関係はどのようなになっていたのか。荻原の検討した1950年代における別の政策でも地方は他律的存在だったのか。革新自治体のような自律的な行動を教育行政の領域では観察することはできないのか。これらについては個別研究の蓄積が必要であると思われる。

前述したように、政策領域には世間の注目を集めるような大型プロジェクトのような非ルーティン型政策と毎年同じように政策実施が行われるルーティン型政策がある。前者は政治的イシューともなりやすく、大型公共事業の場合には利権が絡むため政治アクターも活動量を増やす。後者は政治問題化するようなものではなく、大蔵省を中心とする毎年度の予算編成過程に各アクターが参加しているものであって、政治的イシューとはなりにくい。そのため、政治アクターは圧力団体・利益団体が予算編成に際して陳情を行うという程度である。これは教育行政であれば、文部省と関連する圧力団体が連合を組んで大蔵省に対して予算枠の拡大や事業の継続を訴えることが考えられる。

よって、各時期・政策領域ごとに各アクターの活動の様子は異なると考えられるため、各時期・政策領域ごとに実証研究の蓄積が必要とされている。

さらに、従来の分析では見過ごされてきた重要な側面がある。個別市町村の政策実施には国と地方の関係だけが影響を与えるのだろうか。たとえば、ある市がある政策を実施する場合に、ある法制度に則って県教委と交渉するだけですむのだろうか。実際には先進市町村に視察に行くなどしないのだろうか。公式制度の枠内であれば、国と地方の関係だけが個別市町村の政策実施に影響を与えてもよいだろう。しかし、公式制度だけでなく、教育長協議会などのような非行政組織や視察

などのような行動を研究の対象とすると、国と地方の関係だけではなく地方政府同士の水平的関係にまで研究視野を拡大する必要がある。

従来は垂直ルートに着目するものが多く、水平関係を検討することである地方政府の行動を説明しようとはしなかった。近隣の市町村と比較して遜色のないように、しかも突出しないように政策を形成、実施した場合、一見すると集権の様相が現出するのではないだろうか。もちろん、垂直関係と水平関係を共通した判定基準に基づいてどちらが地方政府の行動を規定しているかある政策過程の全体にわたって適用することは難しい。というのも、両方の関係がアクターに与える影響を数値化することに困難が予想されるからである。ゆえに、地方政府のある政策過程の各局面において、つまり政策形成、政策実施それぞれにおいて、垂直関係、水平関係それぞれの影響力を分析するのが当面は有効であろう。

先行研究をまとめると、文部省のコントロール研究については一定の蓄積があることがわかる。また政治ルート・政治アクターについても国と地方の関係の文脈において一定の注意が払われてきたことがわかった。以上のように先行研究を踏まえた上で、なおも不十分と思われる分析視角は、行政組織が行う政治的交渉や、政治アクターが行う行政活動の補完的機能、地方政府間の垂直的、水平的政府間関係の側面を実証研究を踏まえて検討することである。

このような理論的課題を追求するうえで示唆的と思えるのが政府間関係論である。政府間関係論を参考にすると、現代の教育行財政構造をより実態に即した形で把握できると思われる。先行研究で不十分だった行政ルートにおける各関係の側面（行政制度、政策過程、政治交渉）の分節化と政治アクターの着目、水平関係への着目が可能になるだろう。

#### IV 政府間関係の分析枠組と分析課題

以上みてきたような先行研究の不足した視点を補うためには、政府間関係論を導入することが有効であるように思われる。そこで本章では、1章で紹介した政府間関係等の概念を前提にして、政府間関係論の基本的分析枠組を紹介するとともに、それを教育行財政分析に適用するために修正した枠組とその分析課題を記述する。

ここでは政府間関係を検討する軸として、第1に垂直的政府間関係と水平的政府間関係<sup>29)</sup>、第2に関係を形成するルートの性格（行政ルートか、政治ルートか）<sup>30)</sup>、

第3にアクターの類型（行政アクターか、政治アクターか）<sup>31)</sup>、第4に関係の次元（行政制度か、政策過程か）を設定する。これらの4つの軸を組み合わせたもの数学的には16通りであるが、実際にはあるルートに行政アクターと政治アクターが同時に登場することもあるので、必ずしも数学的な組み合わせだけではない<sup>32)</sup>。

以下、ルーティン型政策において、ある地方政府（市町村）の行動を説明することを念頭に置いて記述する。

## 1 垂直関係

### （1）行政制度次元

垂直関係における行政制度次元では、行政アクター同士が行政ルートで関係を持つ。具体的には文部省（の各主管課）と県教委（の各主管課）とが関係を持つ。

おおむね、文部省と県教委との関係、県教委と市町村との関係が想定できる。この関係のうちとくに前者が伝統的に教育行政研究が分析してきた対象である。これに加えて地方交付税・地方債をめぐっては、都道府県を経由して市町村と自治省が関係を持つ。たとえば地方債の起債許可制度などをめぐっての関係である。教育に関する特殊な国庫補助制度については文部省以外の各所管省庁と市町村教委が関係を持つ。

実際には行政制度の次元では、法令、国庫補助負担金制度によって文部省と地方教委との関係が規定されている。

法令で規定されている例としては、（1）文部省が地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地方教育行政法）の48条の文部大臣の県教委、市町村への指導、助言、援助を行うという規定、県教委の市町村への指導、助言、援助を行うという規定がある。（2）同法49条の県教委の基準設定権の規定がある。（3）同法52条の文部大臣、県教委の措置要求権、53条の文部大臣の調査権、54条の資料・報告の請求権がある。

国庫補助負担金を通じた関係もある。たとえば地方財政法10条1の3号で義務教育諸学校の建物に要する経費について、国から負担金を地方に支出することが定められている。これに対応して、義務教育諸学校施設費国庫負担法が制定されている。文部省から県教委を経由して市町村へ交付されるものについては、県教委が市町村の申請書を検査するなどする。この事務は機関委任事務として行われている。地方自治法別表に記載されていない機関委任事務である（「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律による補助金等の交付に関する事務の委任について」（昭和41年6月18日 文会総第141号 各都道府県教育委員会あて 文部大臣通知））。

このほか機関委任事務制度が政府間関係を規定している場合もある。地方自治法の別表第3、第4に記載されている事務に関しては、県教委、市町村教委がそれぞれ上級官庁から監督をうける。その意味で政府間関係を規定している。

これらが制度上行政アクターの間を規定している主な行政制度である。

### （2）政策過程次元

垂直関係における政策過程の次元では、第1に行政アクターが行政ルートで関係を持つ場合と、第2に行政アクターと政治アクターとが政治ルートで関係を持つ場合がある。

第1の行政ルートについて検討する。

文部省と県教委との関係では、文部省としては、県教委を通じて市町村段階での確実な政策実施をもとめることになるため、まず県教委をコントロールする必要がある。コントロールには、いくつかの類型がある。

第1に行政制度に直接基づいた事務を通じて行う手段（補助負担金の申請書類の検査）がある。第2に行政制度に直接基つかない手段（各種会合、電話・口頭での指導など）を活用する場合がある。以上2つは文部省が主体的に県教委へ働きかけを行うものである。第3に文部省の幹部職員が県教委主催の研修会に講師として招かれて、担当事業について解説を行うものである。第4に県教委からの問い合わせに文部省が回答することを通じて、実質的にコントロールするものである。これら2つは形式上は、文部省は県教委からの依頼を受けた後でおこなうものである。

これらの文部省のコントロールが有効となる背景には、行政制度を所管していることがある。文部省自身からすれば行政制度の趣旨を徹底するために第1、2のコントロールを行う。県教委からすれば、行政制度の趣旨を確実に実行し、政策を的確に実施するためには、文部省から予算・政策情報を得る必要があり、その結果として文部省の第3、4のコントロールを県教委自ら受容することとなる。

県教委に視点を移すと対文部省関係では、市町村への指導上の疑問を相談する局面、市町村の要望を文部省に伝達するという局面が存在することがわかる。前者の局面では県教委は文部省と連合を組んで市町村に対して政策・基準を遵守させる機能を持つ。いわば、文部省の代理人的立場に立っている。後者の局面では市町村と連合を組んで文部省に対して、行政制度やその運用方法の見直しについて要望するという、いわば市町村の代理人的

立場に立っている。

いずれにしても、県教委は文部省に対して、先ほどもみたような文部省がコントロールを及ぼすチャンネルと同じものを通じて、文部省に働きかけている。ある事業の手続きについてフォーマル、インフォーマルに文部省に影響を及ぼしているのである。

もちろん、県教委の行動は完全に自律的なものではなく、行政制度、社会的制度によって規定された枠内において自律的である。ただ、限定されているにしろ、県教委の行動に自律性が存在することは注目してよい。市町村の意向を文部省に伝達したり市町村の意向を実現しようとして文部省と交渉したり、はては対立する契機が可能性としては存在する。

県教委の対市町村教委関係では、県教委のコントロール研究が重要である。視点は文部省の場合と同様である。フォーマル、インフォーマルなチャンネル両方を通じて、文部省の代理人として機能している。一方では、文部省の政策であっても県ごとの特殊性を意識した行動の余地はある。機械的に文部省の政策・基準を市町村に遵守させるだけの存在ではなく、完全に文部省の代理人と化しているわけではない。

市町村教委について焦点を当てると、市町村教委は実際の政策実施において、手続き等について県教委と関係を持つが、フォーマルな場だけではなく事前指導を受けたり、事前交渉をしたり、適宜電話等で相談することが考えられる。これらはいわば受け身的な行動であるが、反対に市町村教委自らが、自らの政策実現に向けて上位政府に働きかけを行うこともあるだろう。その際には行政ルートでは、直接文部省へ働きかけるか、県教委を通じて文部省へ働きかけるかの2つがある。また政治家に文部省への働きかけを依頼する場合もあり、それは政治ルートを市町村教委が活用することを意味する。こうした交渉・相談が結局は文部省の政策・基準に市町村教委を収斂させていくことになるのか、それとも市町村教委の政策自体を県教委を通じて文部省に認めさせる契機を内包しているのか、を検討する必要がある。

国庫補助負担金にかかわっては、県教委が機関委任事務によって、市町村に文部省の基準を当てはめる機能を持つ。ただし機関委任事務制度が予定している役割だけではない役割を県教委が担う可能性がある。すなわち機関委任事務が予定していない市町村の事業に関しての市町村への日常的な指導、市町村の事業量の事前調整、単独事業への指導などが行われているかどうかを検討する必要がある。

以上のように、文部省、県教委、市町村教委それぞれ

は他アクターへ働きかけを行うとともに、他アクターから働きかけも受ける。これらの行動を政策実施に必要な「情報」という観点から整理すると、以下のことがいえる。下位政府は地域の実情を熟知しているという点で上位政府よりも政策実施に必要な情報を持っている。文部省は自らの政策を地方政府を通じて実施するため、地域の情報を地方政府に依存している。しかし、補助事業を行う場合にはとくにそうであるが、事業の実施に必要な情報は上位政府に蓄積されている。たとえば毎年度の予算の状況、補助事業の内容などへは、下位政府よりも上位政府のほうがアクセスしやすいが、そもそもそういった情報を文部省が生産していることが多い。たとえば、毎年度の予算案は文部省が主体となって作成する。市町村にとってもルーティン的な性格の政策でさえ予算についての情報は上位政府のほうがアクセスしやすい。

地方政府にとってルーティン的な政策であるかどうかは情報面で中央政府に依存するかどうかのメルクマールとなる。ルーティン的なであれば情報を上位政府に依存する程度は低下する。下位政府にも情報が蓄積されるからである。ただ、補助事業の場合予算状況についての情報は上位政府に有利なものとならざるをえない。

垂直関係における政策過程次元では、政治ルートで行政アクターと政治アクターが関係する場合がある。地方政府が政治活動を行う場合にみられる。たとえば市町村の陳情の際にみられる現象である。市長が直接文部省に対して陳情を行う局面では、自らの市の個別利害に関係する陳情を行うことが考えられる。この場合には市長は政治アクターとなる。また政治家が地方教委の依頼を受けて文部省へ働きかけを行う場合、政治アクターとして政治家が登場する。この場合、地方教委自身は政治アクターとはならないが、政治アクターを活用するという意味で政治ルートをを用いている。

垂直関係での政策過程次元で、政治ルートで政治アクター同士が関係することがある。これはたとえば、ある政策をめぐって中央政府からの補助金制度を新設したり拡充したりすることを求める圧力団体についてみられる現象である。行政組織が圧力団体の構成員となる場合も考えられるが、そのような場合には本来は行政アクターである行政組織が政治アクターとして政治ルートで活動することになる。圧力団体が市町村、都道府県を通じて構成されている場合には、同じ組織の構成員とはいえ、都道府県が市町村に対して指導的立場となる可能性が高い。というのも、ある政策に関する情報は都道府県に多く蓄積されていることが多いからであり、しかも補助制



度を求めるような政策では、実際に市町村は都道府県から指導を受けるように制度が設計されているからである。これは前述したように、市町村からの申請書を検査する等の事務が県教委に機関委任されていることから明らかである。もっとも、市町村の行う事業の促進についての組織であれば、会長などの名誉職には市町村長が就くという場合が多いと考えられる。こうした圧力団体は文部省と対立することはなく、文部省の「応援団」的機能を持つことになると考えられる。中央政府の予算編成過程において、文部省とその背後の圧力団体が連合を組むことで、強力な政治力を発揮する。このことにより大蔵省に対する政治的圧力をかけることができる。かりに地方財政制度の拡充・新設が実現しない場合でも、中央政府、とくに大蔵省に対してその政策の正当性を認識させることができる。圧力団体の活動では陳情活動が主たるものと考えられるが、自ら陳情活動を行うだけでなく、県選出の国会議員に陳情を依頼することも考えられる。なお、圧力団体に全国組織と都道府県ごとの組織が存在する場合には、両者の関係も検討する必要がある。

## 2 水平関係

### (1) 行政制度次元

水平関係の行政制度次元で各アクターが関係するのは、広域連合、組合の場合である。検討の課題としては、広域組合の中での政策立案、政策実施における、分担関係、調整などがある。ただ、広域連合、組合に参加していない地方政府を対象とした分析では、この次元の検討は必要ない。

### (2) 政策過程次元

まず第1に水平関係の政策過程の次元において、行政ルートを検討する。第1に市町村教委同士、県教委同士の関係、すなわち同位政府の行政アクター同士の関係がある。同位政府の職員の会合（係長会、研修会）による情報交換、それによる水平関係における政策伝播、事業の実施に必要な情報の共有がある。また、教委職員の先進地域の視察もそうである。第2に政治アクターが行政アクターに関与する場合がある。市長・議員が視察等で先進地域を視察することで、教委に事業の実施を直接指示したり、議会の質問で事業の検討・実施を要請することが考えられる。また視察を行わない場合でも、雑誌やインターネット等の情報源から入手した情報をもとにして議会の質問で近隣市町村の先進事例を取り上げ、教委に対して実現に向かって検討を要請する行動も観察できる。

水平関係の政策過程の次元において、政治ルートが存在するかどうかは実証研究により明らかにされねばならない。現状では不明である。論理的には、このルートは存在する。考えられるアクターの行動としては、ある市町村の事業実施をめぐって、政治的問題となり、市長同士の調整や職員レベルでの調整が行われることがあげられる。とくに先進的政策の実施をめぐって、近隣市町村が難色を示すことも考えられる<sup>33)</sup>。現在推測できるのは、水平関係を通じて、ある市町村が他市町村と遜色のない事業実施を指向するという行動である。とくに1クラスあたりの児童生徒数のような数値で比較できる要素については突出した行動を指向しないが、それと同時に近隣市町村と見劣りのする事業も行わないような指向を持つ。教委の財政当局との折衝でも近隣の人口規模が同程度の市町村との比較を通じて事業実施の根拠にすることがあると考えられる。先進地域の事業を取り入れるという積極的動機と、最低でも近隣市町村と同水準の事業を実施するという消極的動機という2つの動機によって同位政府間での事業水準の平準化が進むと思われる。

また地方政府が構成する政治組織による影響もある。市町村が構成員となっている県単位の組織であれば、その組織は県内市町村全体の利益を追求するものであり、その限りにおいて自ずから特定市町村の利益を追求する行動は抑制され、ある意味で横並びの力学が働く可能性がある。もちろん、政治組織の活動を離れたところでは個別市町村が自らの利益を追求するために、文部省に陳情に出向くことや、県選出国会議員に働きかけをすることもあろう。

第2に政治ルートについて検討する。水平関係の政策過程で政治ルートが形成されるのは、政治アクターが行動する場合と、行政アクターが政治アクター的な行動(政治アクターの構成者)をする場合がある。前者の例ではある地方政府の政策をめぐって、他の地方政府が不利益を被ることが予測され、政策の決定・実施を断念するように議員や政党を通じて働きかけがなされる可能性がある。後者の例では教育委員会の事務局が利益団体の構成者となることが考えられる。また利益団体に首長が参加していれば、首長同士の情報交換があり、そうした情報をもとに政策が形成される可能性もある。

文部省の補助事業について、採択順位決定を文部省・県教委に任せるのではなく、市教委同士、市長同士で調整することも想定できる。とくに大規模のプロジェクト(大学の誘致など)をめぐっては市町村の利害が対立することが考えられる。このような場合、第1にたとえば、広域連合を組んで利害を一致させるか、第2に自らの利

益を政治ルートを通じて追求するか、第3に他の地方政府への事業誘致の妨害をするなどの選択肢が考えられる。

一方、利益団体の活動に着目すると、利益団体が構成員の個別利害を求めるというのではなく利益団体全体の利益を追求することが一般的であろう。ゆえに利益団体の活動を通じた政策過程では、個別地方政府の利益が追求される可能性は低いだろう。

### 3 政府間関係に影響を持つ他の「関係」

政府間関係以外の次元において教育行政領域での政府間関係に影響を与える各「関係」を抽出する。第1に中央政府内部の関係である。政府と議会、政府と政党の関係、これは政官関係とみなせる。さらに省庁間関係も存在する。第2に地方政府内部の関係である。首長と教委関係、教委と議会関係が考えられる。

中央政府レベルについて述べると、国会の審議を意識しつつ政府の文教政策が決定される場合、政府の一員である文部大臣の指示で文部省の政策が変更される場合もある。臨教審は政治（自民党）が教育行政に介入したものとみることできる。また文部省と他省庁の関係も政府間関係に影響を与える。大蔵省との折衝で予算が削減されそうな場合、また補助負担制度に重大な影響が生じる可能性が予測された場合、地方教委は文部省と連合を組み大蔵省へ陳情を行うだろう。会計検査院の検査によって地方教委が実施した事業の不適切な点を指摘される場合、文部省は当該事業における地方教委への指導を強化するだろう。同様に総務庁の行政監察で指摘された不備な点についても、文部省の指導が地方教委に対して強化されるだろう。

地方政府レベルについて述べると、教委の予算案について文部省からの補助負担金の裏付けがある場合、財政局は事業について難色を示さないだろう。

## V まとめと今後の課題

以上、政府間関係論を参考にして、教育行財政の分析枠組とその検討課題を設定してきた。以下、この枠組を手がかりに現代教育行財政の構造と政策過程について考察を加える。

ある地方政府の行動に対する、理論上想定される他アクターの影響力は以下のようにまとめられる。ある地方政府の政策形成・実施に対しては、(1) 垂直関係の行政ルートにおいては上位政府からのコントロールが下位

政府に影響を与える。とくに中間政府を媒介にして、中央政府の政策・基準が地方政府（市町村）へ浸透することが考えられる。政治ルートにおいては、地方政府は文部省と利害が一致するため、文部省の政策を受容することになる。(2) 水平関係では視察（行政ルート）・政治団体活動（政治ルート）から地方政府は影響を受ける。これらの(1)(2)のメカニズムを通じて、ある地方政府の政策形成や政策実施の結果は全国的に同内容のものとなる可能性が高い。この点を先行研究と比較すると次のことがいえる。(1)については、先行研究が指摘してきたのは主に行政ルートについてである。政府間関係論を導入することであらたに指摘できるのは、政治ルートにおけるメカニズムである。(2)については、先行研究では指摘されてこなかった点であり、政府間関係論を導入することで初めて指摘できた点である。残された理論的問題は、垂直関係と水平関係、行政ルートと政治ルート、行政アクターと政治アクター、構造と政策過程、等の相互関係をどのように理解すればよいか、ということである。たとえば垂直関係が水平関係を規定するのか、その逆なのかは実証研究を踏まえて検討される必要がある。本稿では理論的課題を指摘することが主眼だったため、以上のような課題については説得力ある結論を用意できない。

ただし、本稿の分析から推測できる点を仮説として記すことで、今後の実証研究で明らかにすべき点を明示する。本稿で指摘したメカニズムの源泉となる要因は行政制度、とくに負担金制度等の財政制度であると類推できる。中央政府からの負担金はある政策に関して基準を満たせばほぼ例外なく地方政府に交付される。地方政府にとってはその政策を実施する場合には負担金の交付をうけないことは難しいことである。仮にそのような方針を取ったとしても地方政府の財政局から批判を受けることは確実である。もちろん負担金を申請しないことは理論上は可能であるが、現実にはありえないことである。負担金制度は基準を満たせば例外なく補助を受けることの可能な制度であるため、地方政府は財政制度が設定するアリーナから退出する動機を持たない。上位政府のコントロールを嫌って完全な単独事業を行うには財政的にコストがかかりすぎるからである。

補助金事業については、必ず交付をうけることはないが、交付をうける地方政府にとっては中央政府の政策・基準を受容する必要がある。また交付をうけない地方政府にとっても、中央政府の補助事業は自らの政策立案にとって参考となると考えられる。

ところで教育行政領域は、文部省から地方政府に対す

る補助負担金の交付等の財政移転の額が大きいことと特質とする。文部省所管の予算の多くが地方政府への補助負担金である。すなわち財政制度は直接・間接に各アクターの行動の準拠枠となっていると考えられる。ある政策において中央政府から地方政府へ財源移転することが前提となり、中央政府は下位政府に基準・政策通りの実施を求め、地方政府は財源を求めるため上位政府のコントロールを受容する。もちろん、地方政府の行動には自律性が担保されている。上位政府に対してみずからの政策を実現するように働きかけをする余地は残されており、そうしたチャンネルを活用する地方政府も存在する。さらに上位政府は下位政府をコントロールするが、それは地方政府の自律性を無視した「統制」を目的としているものではない。上位政府のコントロールはあくまで行政制度に定められている基準を下位政府に遵守させることを動機にしている。もっとも、このコントロールが下位政府の行動を枠づけることは確かであり、ときとして逆機能を及ぼす可能性も否定できない。

以上のような行政制度の影響は行政アクターに対してだけでなく、政治アクターに対しても観察できると思われる。圧力団体の目的は、多くは財政制度の整備を目的として発足したものである。そのため中央政府の政策・基準に地方政府が抵抗することはない。しかも政治力を行使するために構成市町村の個別の利害を求めるよりは横並びの行動をとることで政治力を確保していると考えられる。財政制度の存在を前提としている、もしくは財政制度の拡充を組織の目的としている以上、圧力団体の活動は自らの活動目標である政策を所管する中央省庁の正当性を維持強化する機能を持つ。また文部省の予算編成作業と圧力団体の活動はリンクしていると考えられるので、その意味で政治ルートが行政ルートに包含されている部分大きいといえるし、圧力団体の活動もルーティン化しているといえる。

財政制度がアクターの行動を規定しているとするれば、次の点が指摘できる。第1に、垂直関係が水平関係を規定している可能性が高い。なぜならば、財政制度は垂直関係を構成しているからである。ある政府が単独で形成・実施できる政策領域であれば垂直関係と水平関係は独立した関係であるが、政府間を通じて形成・実施されている政策領域では両者は相互に関係を持つ。しかも財政制度を地方政府が活用しないという動機を持たないため垂直関係が水平関係を規定するといえる。第2に、構造が政策過程でのアクターの行動をあらかじめ規定している可能性がある。第1の点からもこの事が指摘できるが、さらに行政アクター、政治アクターともに財政制度を

めぐって行動することもこのことを裏付けているように思われる。

このように、政府間関係論を手がかりに現代教育行財政の分析枠組を構築した。今後は、この枠組をもとにして実証研究に進むことになる。とくに地方政府の行動を枠づけるものとして、これまで注目されてこなかった水平関係のメカニズム、政治アクターの行動は早急に検討されなければならないだろう。

1)本稿では「構造」という用語を法制度と同義には用いていない。「構造」とは法制度などの行政制度に加えて、すなわち人々の行動を枠づけるものとしての「(社会的)制度」を含める概念である。そうした行政制度と(社会的)制度が、政策過程において人々の行動を枠づける、「構造的制約」に着目するのが本稿である。そして、これは新制度論と問題関心を共有するものである(笠京子 1990)

2)本稿では「政策過程」の分析にあたっては、官僚制を中心にする。官僚制の行動に影響を与えるものとして政治家・政党など政治アクターの行動を位置づける。

3)教育行政学の教科書では「教育行政の地方分権」が戦後教育の自明の原理であると認識していると思われる。たとえば平原春好 1993、三輪定宣[編著]1993、平原春好・神田修[編著]1996を参照のこと。ただし、それ以上立ち入った検討がなされていることは少ない。すなわち現代の政策過程において国と地方が関係を持たない局面は限られ互いに完全に独立した存在ではないことは意識されない。そのため教科書レベルでは「国と地方の関係」について記述しているもの(天城勲[編著]1970、木田宏[編著]1982)は少ない。国と地方それぞれが単独で記述されているのである。これについては荻原克男 1997を参照。そうした先行研究の中で市川昭午は「教育行政の地方分権」は自明のものではないという見解を提示している(市川 1975:275-278)。

4)あるいは地方教委の自律性ということ自体、意識されてこなかった可能性もある。

5)村松岐夫 1988 は地方政府の自律的行動を描いている。また政府間関係において行政組織間の関係だけではなく、中央地方の政党、政治家が政策過程に影響を及ぼしている点を明らかにしている。これは政府間関係における「政治」の発見として捉えられる。ところで自律的行動について付言する。単一国家、連邦国家を問わず、ある段階の政府が他の政府から完全に自律して行動することは不可能である。そのためこの自律性概念も限定されたものである。

6)熊谷一乗は教育政策の決定過程に影響を与える政治アクターとして、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(日教組など)、教員・父母の連絡研修団体(P T Aなど)、教育サービス団体(日本育英会など)、産業界、文化団体、学術研究団体、市民団体をあげている。なかでも教職員団体の政治力に目を向けている(熊谷 1976:110-114)。一方で国と地方の関係については伝統的な見解を踏襲しているといえ、以下のように指摘している。「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し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ことである。」(熊谷 1976:98)

7)先進的政策を紹介している先行研究は多数あるが、最近の事例を紹介しているものとして以下の文献を参照のこと。小川正人[編著]1998、ポイックス株式会社[編]1999、青木栄一 2000。

8)西尾勝は集権分権の測定尺度の設定が困難であることを踏まえ、以下のように述べている。「座標軸の原点を決めることができない以上、何をもって集権型・分権型と呼び、何を持って融合型・分離型と呼ぶかは、評価者の主観に依存することに代わりはないように思われてきたのである」(西尾 1996:13)。

9)本稿で用いる「政府」概念については西尾勝 1990、曾我謙吾 1998a を参照した。

10)日本での「政府間関係」概念の規範的性格については曾我謙吾 1998a を参照のこと。また新藤宗幸(1989:195-196)は「政府間関係」概念を規範的に用いることの重要性を述べている。

11)曾我 1998a によれば政府間関係という言葉は日本では井出嘉憲 1972 にはじめて現れたとされている。また政府間関係研究集団が『世界』紙上にアピールを出したことがこの言葉の定着に貢献した(同 1983)。

12)従来は「国地方関係」論、「中央地方関係」論が中心的位置を占めていたため、教育行財政の構造と政策過程を構成しているはずの県教委と市教委との関係は分析の対象とは認識されることは少なかった。

13)「中間政府」とは、日本の場合、都道府県のことである。中央政府と市町村との間に存在するという意味である。中間政府は上位政府の政策を下位政府に伝達することもあるし、下位政府の要望を上位政府に伝達することもある。このように中央政府や市町村からみると中間政府はある政策の増幅装置ともなりうるし、反対に緩衝装置ともなりうる。

14)横田光雄・江畑賢治(1993:はしがき)では地方政

府の単独事業を積極的にすすめる自治省の政策を述べている。

15)最近の教育政策での例として、佐賀県北波多村の「村費負担教員」の試みがある。この政策については田嶋義介 1998 を参照のこと。

16)ただし、上積み事業についてはその部分は、補助事業に上積みする単独事業という意味で単独事業である。

17)政府間関係を検討する際には、じつは外部環境として「社会経済環境」を独立に扱う必要も指摘されている(曾我謙吾 1998b)。中央政府からみれば、地方政府だけではなく社会経済環境も外部環境である。地方政府からみれば、行動に影響を中央政府からだけではなく、社会経済環境からもうける。本稿では社会経済環境については分析の対象からは外してある。この点については今後の課題とする。その意味で本稿は従来の研究を大きく逸脱するものではなく、その延長線上に位置する、いわば「従来型」の行政研究である。

18)このような政府間関係を2つの側面に分けて検討するアイデアは高木鉦作(1986:49)を参考にしている。

19)政策の分類については山口二郎 1994 が詳細に検討している。本稿もこの分類に従っている。

20)なお本稿では個別政策の側面で検討するため、人事交流については検討しない。この人事交流は法令上の規定もなく、国会の議決を経ているものでもない。しかし、行政活動において人事交流が一定の影響を与えていると思えるので、今後個別政策の側面と基盤の関係の側面を総合して検討する際にはこれらも行政制度として認識する必要がある。

21)これは村松岐夫 1988 に依拠している。

22)もちろん、アクターは行政制度の変更を企図したり、社会的制度やアリーナの変更を行おうとすることもあるが、本稿ではそうした行動は主たる考察の対象とはしない。

23)「影響力」概念については政治学で議論が蓄積されている。本稿は主に大嶽秀夫(1996:17-18)に依拠している。

24)小出達夫(1989:114)は荻原の「形式的分権、実質的集権」という視点に対して次のように異論を展開している。「荻原は教委法下の分権と集権の構図を、『規範上の分権』と『事実上の集権』の対立として、ないしは法と行政との乖離状態としてとらえ、両者を媒介する機能を行政指導に求めた。行政指導に着目した視点はすぐれているが、分権と集権の対立の構図を上述のように把握することには賛成できない。筆者は、教委法下の行政関係法の体系自体の中にすでに分権と集権の対立の構図

を認めるのであり、それを行政組織法と行政作用法との矛盾として把握し、その結果事務配分上からすると、企画・統制事務を国が、実施事務を地方が持つこととなり、このことが、行政指導が有効に機能する物質的基礎をなしているとみるのである。」

25)この概念については天川晃 1986 を参照のこと。

26)小川正人(1996:208)は教育行政研究において制度面からの検討だけではなく、政策過程にも注意を払う必要があるとして次のように述べている。「予算編成を含めた原稿の教育財政制度とその構造が国と地方の教育政策の形成・決定の場と政策選択にどのような役割を果たし影響を及ぼしているのか等の動態的分析を通して、教育財政制度のあり方を検討することが求められてきている」。

27)たとえば、自民党神奈川県議が県立高の卒業式を視察を行うことを毎日新聞(2000年2月25日)が報じている。

28)中野区の準公選政策は法に抵触するかどうかという点について文部省と区で対立していたため、実施に際しては障害があった。しかし、一般的に法律の枠内で地方が独自に政策を立案実施する場合には文部省との深刻な対立が生起することはない。

29)政府概念や政府間関係概念を導入することで、論理的には水平関係について検討可能となるが、従来の政府間関係論でもその面での分析は十分にされてきたとは言いがたい(武智秀之 1992:18)。水平関係についての指摘は曾我謙吾(1998a:94-95)、西尾勝(1990:397)を参照のこと。

30)司法ルートは本稿では検討の対象としない。

31)ルートの性格での指摘と同様に司法アクターについては検討の対象外とする。つまり、司法府が国と地方の係争について判断をすることの意味を問うことは本稿では行わない。

32)本稿ではある一つの地方政府の行動に影響を及ぼす他アクターの存在に着目することで、論旨の明確化を図った。政府間関係論の文脈から言えば、中央政府に着目することも必要であるし、地方制度が三層制の場合には中間政府(日本で言えば都道府県)に着目することも可能である。中央政府に着目すれば、中央政府の政策形成・実施に地方政府の圧力活動がどのように影響を及ぼすのかを検討する必要がある。実際に圧力活動をうけない場合にも地方政府を通じて政策実施する場合にはあらかじめ中央政府は地方政府の反応を予想しながら政策形成を行うことも想定できる。そのため明示的な地方地方の働きかけ以外にも地方政府の影響を検討する必要がある。

る。また中間政府について着目すると、その行動を規定する直接の外部要因としては中央政府のコントロールと、下位政府の圧力活動・反応(受容・反発)がある。中央省庁は政府間関係を通じて実施する政策の所管省庁となる場合があるため、みずからの政策・基準を地方政府を通じて実施・実現することになる。しかし政策は実施段階へ変容することがあるため、中央政府は確実に政策を実施するために下位政府に対してコントロールを試みる。中間政府は中央政府からこのような意味でのコントロールをうけるので、中央政府の政策・基準を地方政府(市町村)に対して遵守を求める行動にでることが多い(秋月謙吾 1988-1989)。一方で地方政府(市町村)からの反応によっても中間政府の行動が規定されることがある。地方政府(市町村)が中間政府を通して中央政府へ働きかけるという局面も想定できる。また地方政府(市町村)と中間政府が連合を組み、中央政府に対して地方政府全体への補助枠拡大を要求することも考えられる。

また中央政府が地方政府段階で構成される団体に働きかけ、自らの政策実施を容易なものとする行動をとることもありうる(荻原克男 1996)。

33)ただし、学校選択制度が公立学校の、しかも市町村をまたぐエリアで実施されない限り、学校教育の領域では、市町村同士の利害が衝突するような政治問題が水平関係で生じることは少ないように思われる。

#### <参考文献>

○秋月謙吾 1988-1989「非ルーティン型政策と政府間関係」(1)~(5)『法学論叢』123巻2、4-6号、124巻2号

○天城勲[編著]1970『教育行政』(教育学叢書第24巻)第一法規出版

○天川晃 1986「変革の構想」『日本の地方政府』(大森彌・佐藤誠三郎[編])東京大学出版会

○青木栄一 2000(刊行予定)「財政的見地からみた市町村教育委員会の新規事業」『日本教育政策学会年報』7号

○平原春好 1993『教育行政学』東京大学出版会

○平原春好・神田修[編著]1996『ホーンブック 教育行政学』北樹出版

○市川昭午 1975『教育行政の理論と構造』教育開発研究所

○市川昭午 1983『教育サービスと行財政』ぎょうせい

○井手嘉憲 1972『地方自治の政治学』東京大学出版会

○木田宏[編著]1982『教育行政』(現代教育学 6) 有信堂高文社

○小出達夫 1989「戦後教育改革と行政機構—その分権原理と行政管理—」『北海道大学教育学部紀要』52号

○熊谷一乗 1976「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

○三輪定宣[編著]1993『教育行政学』八千代出版

○村松岐夫 1988『地方自治』東京大学出版会

○日本教育法学会[編]1981『教育の地方自治』(講座教育法第6巻) 総合労働研究所

○西尾勝 1996「地方分権の推進」『年報行政研究 31』(日本行政学会[編]) ぎょうせい

○西尾勝 1990『行政学の基礎概念』東京大学出版会

○小川正人 1997「『分権化・規制緩和』論議と教育行政改革」『教育』611

○小川正人[編著]1998『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社

○荻原克男 1995「中央—地方関係からみた戦後文部行政の特質」『日本教育行政学会年報』21号

○荻原克男 1996『戦後日本の教育行政構造』勁草書房

○荻原克男 1997「戦後教育行政制度の原理と論理」『教育制度額研究』4号

○大嶽秀夫 1996『増補新版 現代日本の政治権力経

済権力』三一書房

○笠京子 1990「中央地方関係の分析枠組—過程論と構造論の総合へ—」『香川法学』10巻1号

○曾我謙吾 1998a「6 政府間関係」『行政学の基礎』(森田朗[編]) 岩波書店

○曾我謙吾 1998b「地方政府の政治学・行政学」(1)~(7)『自治研究』74巻6-12号

○政府間関係研究集団(代表・西尾勝) 1983「地方の時代の発展のために」『世界』451

○新藤宗幸[編著]1989『自治体の政府間関係』学陽書房

○田嶋義介 1998『あなたのまちの学級編成と地方分権』公人の友社

○高木鉦作 1986「戦後体制の形成—中央政府と地方政府—」『日本の地方政府』(大森彌・佐藤誠三郎[編]) 東京大学出版会

○武智秀之 1992「政府間関係の新局面」『UP』21巻12号

○ボイックス株式会社[編]1999『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

○山口二郎 1994「政策の類型」『講座行政学 5巻』(西尾勝・村松岐夫[編集]) 有斐閣

○横田光雄・江畑賢治[編著]1993『公共施設財源便覧[第5次改訂版]』ぎょうせい

The framework of educational administration and finance  
in modern Japan

Referring to the study of intergovernmental relations

Eiichi AOKI

The purpose of this paper is to construct the framework for analyzing institution and policy process of educational administration and finance in modern Japan. This framework is to be constructed by referring to the study of intergovernmental relations.

The outlines of the framework are as follows:

1. Cities, towns and villages and prefectures are recognized as local government which have legislative, administrative and judicial power, but agency of central government.
2. Not only central-local government relations (perpendicular relations) but also inter-local governmental relations are analyzed. Inter-local governmental relations are perpendicular relations between local governments and horizontal relations between local governments.
3. Actors of government office and political organization should be analyzed.
4. Political behavior of actor of government office should be analyzed.
5. Official system and political process are analyzed being based on above-stated four viewpoints.