

〈研究論文〉

教育政策形成における政府間関係の分析枠組み

——動的相互依存モデルの可能性——

内 山 絵美子

教育政策形成における政府間関係の分析枠組み

——動的相互依存モデルの可能性——

内 山 絵美子

1. 本稿の目的

本稿の目的は自治体を取り組み始めた教育政策を国が採用し全国的に展開する過程を観察することで、2000年に施行された地方分権一括法を契機とする地方分権改革以降の教育政策形成における政府間関係を分析する枠組みとして、「動的相互依存モデル」(伊藤 2002)を援用することの有効性を検討することである。

ここで政府間関係とは、①中央政府と地方政府あるいは上位政府と下位政府との関係(垂直的政府間関係)、②同位の地方政府同士の関係(水平的政府間関係)を指す。本稿でこの概念を用いる理由は、動的相互依存モデルが両者を統合して捉えるモデルであること、教育行政の中央—地方関係といった場合に、個別の地方政府だけでなく、地方政府の集合体や地方政府間の関係も分析の対象としているからである。

1990年代以降、教育行政においても地方分権改革の推進により、自治体の政策選択の幅が広がっている(青木 2013)。各自治体は、ある政策を実施するか否か、どこに重点を置くのか、具体的な制度設計をどのようなものにするのかについて、地域の実情に応じて自ら選択・決定する必要に迫られている。一方、中央政府(あるいは上位政府)にとっては、そうした多様な自治体の政策形成・政策実施をどのように取り扱うか、また国(都道府県)レベルの政策とどのように結び付けていくのが課題となっている。例えば、保護者や児童生徒のニーズに応じた教育の提供と、全国で一定水準の教育を実施

し機会均等を保障することとの両立のように、地方の差異をどこまで認め、なにを共通化あるいは標準化するのか、というナショナル・ミニマムの線引きの問題が挙げられる。

これまで、中央—地方関係は、役割分担論や権限論(裁量論)にみられるように法制度を中心として議論されてきた。例えば、中央が政策立案—地方が政策実施のような役割分担の問題、機関委任事務に象徴される事務の権限責任の問題などである。ただこうした捉え方は、政府間関係の中で働くメカニズムや政治のダイナミクスを捨象することになる。青木栄一も「制度がただちに実態を説明するかのような認識」であり、実態に即した分析が必要であることを指摘している(青木 2004:8)。

こうした批判に基づいて行われるようになったのが、政策過程分析である。荻原克男(1996)は、教育行政の集権的様相(画一化、企画化)を可能にする要因を文部行政の機構の縦割り性と文部省の指導助言に求め、アクターの動きに着目した説明を行っている。こうした研究動向を青木は、従来の研究が制度に着目した「静態的」分析であるのに対し、「動態的」分析の段階に入ったと評価している(青木 2004:8)。

それが1990年代後半～2000年代になると、中央—地方関係の集権性、縦割り性という従来の定説(前提)を問い直す研究が登場する。地方自治体の政策過程に分析の主眼を置き、その自律性を明らかにする研究、分権改革の帰結、政策形成における首長やその他のアクターの影響力について分析した研究などである(青木 2004、村上 2009、白石 1995)。

これらの研究は従来の定説に対し、実態に即した調査分析によって中央—地方関係の新たな側面を見出した点で大きな意義がある。次第に地方自治体間の関係にも目が向けられてきた(青木 2002)。一方で、中央—地方間の関係のうち地方から中央へという点にはあまり注意がはらわれてこなかった。その意味ではこれらの研究も、従来と同様に中央から地方へという視点に依存していたと考えられる。地方分権の進展によって、自治体が独自に政策形成を行うようになってきたこと、さらには自治体間での相互作用が観察されていることを踏まえるならば、地方の影響力を捉える新たな枠組みが必要であると考える。

2. 動的相互依存モデル

そこで、中央から地方だけでなく、地方から中央へというベクトルを視野に入れた分析枠組みとして有効と考えられるのが、伊藤修一郎(2002)の提唱する「動的相互依存モデル」である。これは、あるアジェンダに関する自治体レベルの条例制定と国レベルの法律制定を事例に自治体間での政策波及の動態を分析し、自治

体での政策革新が起こるメカニズムをモデル化したものである。伊藤(2006)は、政策革新が、初めは「内生条件」と「相互参照」⁽⁴⁾によって起こり、その後その他の自治体に緩やかに波及すること、その後その政策の国による採用があった場合には、内生条件の影響がなくなり、未採用の自治体に急速に政策が波及する「横並び競争」が起こることを明らかにした。

こうして実証されたモデルは、大きく2つの特徴がある。第1にこれまで垂直関係として捉えられてきた国—地方の関係(図1-1)を相互参照という側面から水平的に捉えることである(図1-2)。都道府県が市町村を、国が都道府県や市町村を参照し、双方向のフィードバックの循環が形成されていると考えるほうが実態をうまく表せるというのである(図1-3)。第2に、自治体の相互参照と政策決定について時間軸を投入している点である(図1-4)。自治体の政策革新が、自治体から自治体、自治体から国、国から自治体へという、政策移転や相互参照などの相互影響関係の連鎖(伊藤 2010:257)や循環の中で引き起こされることがわかる。

これまで教育行政研究においても相互依存の

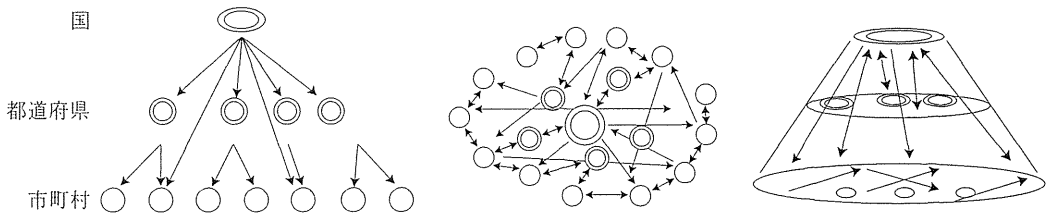


図1-1 垂直関係(横並び競争) 図1-2 水平関係(相互参照) 図1-3 全体像

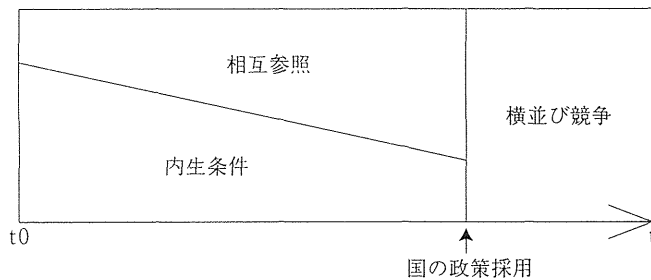


図1-4 政治決定要因の中に3つの行動原理が占める割合
(出典) 図1-1~1-4 伊藤修一郎(2006:p.34, p.40)

実態は指摘されてきた。例えば、教育施設政策について、量的整備から質的整備に政策課題が移っていく中で、文部省単独での政策形成が困難になり、必要な情報を地方の先進事例に求めたことが明らかとなっている（青木 2004:94）。この政策情報の参照は、地方独自の取り組みが文部省の政策形成の参考とされていたことを示す事例である。しかし、自治体での政策決定過程や、国による採用の影響については明らかにされていない。動的相互依存モデルはそうした点を視野に取り込むものとなっている。

ただ、このモデルの検証については批判がある。それは伊藤が選定した事例についてである。笠京子（2003）は、研究の眼目が政策波及にあるのか、自立的政策形成にあるのかと問い、「国の介入によって生じる横並び競争で政策を採用する場合も自律的政策形成に含まれるのであれば、国の補助金やプログラム申請するかどうかを決める政策決定過程はなぜ除外されるのか」と述べ、事例選定についての疑問を提出している（笠 2003:203）。

伊藤が選定した事例は、情報公開条例、環境アセスメント制度、環境基本条例、福祉のまちづくり条例の4つである。政策の性質が政策形成に影響を与えることから、伊藤は代表的なロウイの政策類型（Lowi 1972）⁹を基に政策の分類を行った。それが表1である。政策の作用の性質が、再配分や規制といった利害関係者の間の関係が対立的な政策である場合、配分や構成という非対立的な政策に比べ、政策波及は遅い。つまり自治体で政策革新が行われるか否かが変わるというのである。

上述の笠の指摘にあるように、伊藤の研究においては国との権限関係や財源関係が考慮されていない。このモデルを教育行政の文脈に援用

するとするならば、それらを考慮に入れる必要がある。なぜなら、教育の機会均等の実現と使途を教育に特定した費用の確保のために特例的な仕組みをとってきたこと（県費負担教職員制度、義務教育費国庫負担制度など）や、指導行政によって中央から地方に対して政策の確実な執行を求めてきた経緯があるからである。そこで本研究では、国と地方が同じ事務を分担する仕組みに関する政策か否か（地方単独で行える施策か否か）、予算を伴うか否かなどの視点から事例を選定する。

3. 自治体発の教育政策とその採用

上述した伊藤の事例選定への批判及び教育行政の特徴を踏まえ、本稿では、「新しい職の設置」、「少人数学級編制の導入」、「市町村費負担教職員制度」の3つの政策を検討し、動的相互依存モデルの有効性を考察する。「新しい職の設置」及び「少人数学級編制の導入」は県費負担教職員制度及び義務教育費国庫負担制度が関係する政策であり、財政負担及び権限関係という観点から検討の対象とした。権限関係については「少人数学級編成」が、国の定める標準に影響を受けるのに対し、「新しい職の設置」は都道府県の任意である点に違いがある。「市町村費負担教職員制度」は自治体独自の取り組みを全国展開するというプロセスを制度化した構造改革特別区域制度を利用したものであること、導入は任意で財政負担を市町村単独で行うことを理由に検討の対象とした。以下ではそれぞれの政策について、モデルの時間軸に沿って、①自治体による導入時、②国による採用時、③採用後、の3つの段階に分けて展開過程を見ていく。なお、自治体独自の取り組みとその国による採用の経緯や背景等については、政策文書等に加え、文科省及び自治体の政策担当者聞き取り調査¹⁰をもとに報告する。

(1) 新たな職の設置——主幹・副校長に着目して ①東京都での導入時

新たな職の設置において先進的に取り組みを始めた東京都は、2002年3月、東京都立学校の

表1 政策の選定理由（伊藤 2002:33）

国の介入	政策の性質	
	非対立的（構成的）	対立的（規制）
遅い	情報公開条例	環境アセスメント制度
早い	環境基本条例	福祉のまちづくり条例

管理運営に関する規則（以下、都立学校管理規則と略記）を改正し、主幹職を設置した。同年7月には都内全区市町村において学校管理運営規則の改正も行っている。これは従来の主任制度の限界⁽⁴⁾を補うものとして構想された。つまり学校教育法施行規則に基づくこれまでの主任制度では、主任に対して都が独自に権限を付与することができないため、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教法と略記）第23条第5号に定める「組織編成権」に基づき、学校運営組織に監督権限を持つ「主幹」という職を設置したのである⁽⁵⁾。また副校長については、学校経営層としての自覚とモラルアップを図り、教頭権限を拡充することを目的に、都立学校管理規則を改正し、2004年4月より「教頭」を「副校長」に名称変更している⁽⁶⁾。

導入の経緯について、東京都教育委員会（以下、都教委と略記）は、従前から国に対し、都道府県教育長協議会を通じて主任制度の抜本の見直し（職としての設置、職務権限の明確化、処遇改善）を要望してきたが、全く動きが見られないため主幹制度の導入に踏み切った、と述べている。都道府県間で主任制の問題点が広く共有されていたことがわかる。

導入にあたっては、国との間で法制度的な調整が行われている。独自に新たな職を設けるといことが法的に可能かどうかについて、事前に文科省に対して照会を行っている⁽⁷⁾。文科省では、省内での検討を経て、学校教育法第28条（当時）等によって都の権限において可能な施策であるという結論に至ったという⁽⁸⁾。

また、東京都における主幹制の導入は学校運営組織の適正化の一環としての位置づけをもっている⁽⁹⁾。職員会議の位置づけの明確化（1998年～）、企画調整会議・企画委員会等の設置、教頭の監督権の明記などが同例に位置付く施策である。その他、開かれた学校の推進（学校運営連絡協議会、学校評議員制度の導入、外部評価の推進、市民講師の活用、学校開放など）、教員の資質向上（人事考課制度の実施（1999年～）、研修の活性化、表彰制度の改善など）、教育条件の整備（学校の統合改編、学校選択制の拡大など）

が同様に目指されている。これらの施策のうちいくつかがその後国の施策に位置づくこととなっており⁽¹⁰⁾、東京都の学校運営組織の改革が、国の施策に先駆けて行われてきたことがわかる。

②新たな職の設置政策の国による採用

主幹・副校長が国レベルで政策課題として議論に登場したのは、2004年6月の中央教育審議会（以下、中教審と略記）初等中等教育分科会教育行財政部会「学校運営に関する作業部会」においてである⁽¹¹⁾。そこでは東京都や京都府の先進事例が報告されている。

「主任制度」の問題⁽¹²⁾についてはそれ以前より認識されており、1998年中教審答申「今後の地方教育行政のあり方について」では、学校の自主性・自律性の確立に向けた学校運営組織の見直しの中で、主任制の法令上の位置づけを含めてその在り方を抜本的に検討することが提言されている。前述のように、東京都は、都道府県教育長協議会を通じ、以前より国に対して主任制度の改善について要望を出しており、その意味でも「主任制度の改善」が長らく政策課題としてあったことが確認できる⁽¹³⁾。

その後、2004年12月、学校の組織運営に関する作業部会の審議のまとめ「学校の組織運営の在り方について」で、「主幹制」について検討の必要性が提言されている。答申として提出されるのは2005年10月の「新しい時代の義務教育を創造する」においてである。こうした提出を受け、2007年に学校教育法が改正され、任意設置ではあるものの副校長・主幹教諭・指導教諭が新たな職階として置かれることとなった⁽¹⁴⁾。

国の制度化以前に、新たな職を設置する自治体が増えたこともあり⁽¹⁵⁾、国として後押しが必要と判断されたという経緯がある⁽¹⁶⁾。すなわち主任制の問題に加え、学校組織におけるマネジメント体制の確立の観点から身分や権限の明確化が必要であることから、法律上の職として位置づけることとなったのである。

国による実質的な制度設計のさいには、特定の自治体というわけではないものの、先行自治体の取り組みを参考としたという。主幹を置い

た先行自治体では、それを職として発令しているところが多いが、給与表が必ずしも連動して定められているわけではなかった。また権限については職務命令を発することができる場合と、指示あるいは指導助言を行う場合があった。また副校長についても「教頭」を「副校長」と名称変更している場合と、「教頭」とは別に「校長の権限一部を担う職」として「副校長」を置く場合がみられた。一方、制度化された内容をみると、職位や権限については国の政策の方向性に沿って一律に決定されたものの、地方の財政状況や学校の設置状況にも配慮し、任意設置とするなど地方が配置を選択できるような内容となっている⁽¹⁷⁾。

③新たな職の設置政策の国による採用の影響
独自に新たな職の設置を行っていた東京都では、教頭を副校長としていたものを、学校教育法上の副校長に変更することとし、これまでの「主幹」を学校教育法上の「主幹教諭」に改めている。ただし、実務上の影響はほとんどなかったとされている⁽¹⁸⁾。

一方全国的には、任意設置にもかかわらず、法律の施行年である2008年には新たに14自治体⁽¹⁹⁾が主幹教諭を設置し、2011年度までに8割の自治体が何らかの形で主幹教諭を設置している(高橋2012)。つまり、国による採用によって、導入が全国的に広がった可能性が指摘できる(図2)。

ただし、実際の配置数でいえば、新たな職の設置は進んでいないとの指摘もある(佐藤 2009: 29)⁽²⁰⁾。先行した自治体は大都市圏であり、小規模校を多く有する地方では見受けられず、実際の導入においても、先行自治体や大きな都市のある自治体では積極的に進められているものの、配置数がごく少数である自治体もあり、配置基準や選考、任命、異動方法・プロセスについてもバラつきがあるという(川口 2010:38-40)。個々の自治体では、学校現場や個別の実態を踏まえて、「新たな職」の設置が検討されているが、大都市圏を中心に先行していた制度を国が法制化した経緯と、もともと資源が十分と

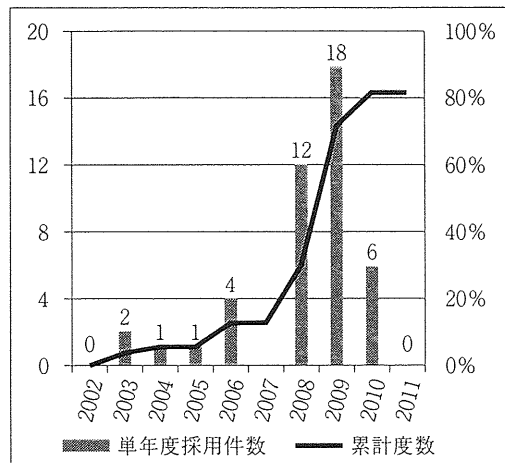


図2 主幹制の波及

(出典)：文部科学省資料より筆者作成

はいえない地方の実態との齟齬が表面化している(川口 2010:49)というのである。

この点について、文科省の政策担当者は、特に学校マネジメントの強化が必要なところに置かれるものと考えられると述べており、その意味では、大都市圏で配置数が多くなることも想定されることであった。例えば、都道府県の配当基準等をみると、特に定められていないところもあるが、一般には小学校で12クラス以上又は18クラス以上、中学校では15クラス以上の規模の学校に配置されている例が多い⁽²¹⁾。

このように、国による採用後は、自治体の数としての波及は確認できるものの、その配置の実態では地域の状況によって偏りが見られた。

(2) 少人数学級編制の導入と展開

従来、都道府県教育委員会(以下、都道府県教委)は公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(以下、義務標準法)に準拠して学級編制基準を作成せざるを得ず、事実上少人数学級編制の余地は与えられてこなかった。これは文部省による厳しい指導がなされていたからである(青木 2005:112)。また、都道府県教委自らも少人数学級編制を導入しようとしてこなかったこと、市町村の少人数学級編制に対しても抑制的ふるまってきたことが指摘されている(菱村 2003)。

そうした中で、2000年4月の地方分権一括法の施行および2001年の第7次公立義務諸学校教職員定数改善計画の実施によって、教科等に応じて少人数授業を行うなど、きめ細かな指導を行う学校に対する支援が行われるとともに、都道府県が定める学級編成基準について、特に必要と認められる場合には、40人を下回る基準の設定が可能となった。

①山形県での導入時

先進自治体である山形県では「さんさんプラン」という少人数学級政策を行ってきた。2001年に検討が開始され、2002年から段階的に義務教育段階の全学年における導入を図っている。しかし、少人数学級の小学校全学年での導入に理解を得られるまでに相当な時間を要している(吉田 2006:134)。それは、2001年の義務標準法改正が、特別な事情のある場合に一部の学級・学年における導入を想定していたからである(青木 2005:111, 野口ほか 2004:32)。それに対し山形県は、具体的な数値基準を設けて一律に学級編制を行うことを構想していた。

2002年8月、山形県主催の少人数学級編制研究会では前川喜平初中局財務課長が、「小1～小6まで、全ての学級における基準として実施する場合は法律違反と言わざるを得ない」と述べたことが明らかとなっている。山形県のように、21～33人という「数値基準を設けた弾力化を実施する場合には、児童生徒の実態を特別に考慮したうえでの実施」が前提であり、そうでなければ認められないというのである(長南 2003:9)。

しかし、その後の折衝を経て、「さんさんプラン」は認められることとなった⁽²²⁾。山形県による実施計画の説明の際には、文科省側が「一律基準を一定の幅の中で少人数化が可能になるように緩和していく」と述べていたとされ(長南 2004:9)、今後の弾力化の可能性がすでにあったことも伺える。

②少人数学級政策の国による採用

2003年には、特例的な場合に限らず、都道府県の判断により、全県一律に国の基準(40人)

を下回る一般的な学級編制基準を設定することが可能となった(必要経費は都道府県負担)。この弾力化は、山形県の主張を追認するものと考えられることでもある。2004年には、さらに、都道府県の判断で少人数学級を実施する場合、関係する学校を研究指定校とすることで、加配定数の活用を可能にするという弾力化が行われた。

これらの弾力化の背景には、小泉政権での三位一体の改革が大きく関係しているという。2002年に、義務教育費国庫負担金が見直しの対象となり、文科省では制度維持のために地方の自由度を高める工夫が必要となったのである。その中で、山形県の取り組みがあったということでは、文科省として案を出す際に、そうした地方独自の取り組みが間接的に影響していたということはあったようである⁽²³⁾。

その後、2009年の政権交代を経て、2010年に次年度以降の学級編制及び教職員定数の在り方についての検討に入ることが表明された。2011年2月には、小学校1年生の35人以下学級を導入する標準法の改正が実現した。第8次定数改善計画は策定されなかったが、2013年度以降の計画として、「子どもと正面から向き合うための新たな教職員定数改善計画案(H25～29年の5カ年計画)」が策定されている。

少人数学級及び定数改善計画の策定は、政権交代によって可能となった側面が大きい。上述の5カ年計画の制度設計においては、地方の取り組み状況を反映した部分もあるという。すなわち、35人学級の導入を、小学校低学年から順に進めるのではなく、地方の主体性によって学年を選択しつつ、5年間で中3までの全学年で35人以下学級を実現するというものである。市町村の判断で少人数学級のための加配定数を少人数指導やT・Tを選択的に活用できるようにする弾力化も盛り込まれている。これまでの各自治体での少人数学級の導入状況が実施学年等において多様であったことや、市町村による少人数指導との選択制にしている自治体があることを考慮した内容である⁽²⁴⁾。

以上から、少人数学級をめぐる国の制度改正や運用の弾力化には、地方の動向が間接的に

かわっていること、制度設計のさいは、地方の取り組みを考慮していたことなどが看取できた。

③少人数学級政策の国による採用の影響

義務標準法が改正された2001年度に少人数学級編制を行った自治体（都道府県）は、「特別の事情がある場合に実施」した県を含めると10府県、2002年には22道府県に広がっている。その後、全県で一律の基準設定を可能とする弾力化が行われた2003年には30道府県が、標準法に規定された加配定員を少人数学級に活用できるとした弾力化が行われた2004年には42道府県が導入するに至った（図3参照）⁽²⁵⁾。

国による弾力化が、自治体での導入を促進したと考えることができる一方で、必ずしも国の採用によって横並び競争が起きていないことも観察される。例えば少人数学級編制は2001年の国の最初の弾力化後も2006年、2011年まで導入しない自治体も存在した。

2011年の義務標準法改正では、小学校1年生の学級編制の標準を35人とする際、必要な基礎定数4000人、既存の加配定数から1700人を振り替えて活用した。それにより、すでに加配定数を活用して少人数学級を実施していた自治体では、35人に引き下げることによる基礎定数増の恩恵が少なく、一方で加配削減を全国一律に行

ったために、少人数学級への振替を行っていなかったところで、少人数指導のための加配定数が削減される事態が生じ、必ずしも教育環境の改善につながらなかった自治体も存在した⁽²⁶⁾。このように国庫負担制度と連動する少人数学級政策は、国の措置の仕方次第で地方の取り組みが左右されることがあった。

(3) 市町村費負担教職員制度

①自治体での導入時（「前史」⁽²⁷⁾的取り組み）

構造改革特別区域制度（以下、特区制度と略記）での取り組みを経て、2006年に全国展開された市町村費負担教職員制度であるが、制度の成立以前から、児童生徒数の減少を背景として、一部の自治体では市町村独自の教員の雇用が行われていた。例えば、長野県小海町、川上村（阿内 2009:8）、佐賀県波北波多村、相知町（田嶋 1998:22）などの試みである。

以下では小海町の事例を主に見ていく。小海町では、1985年度以来、過大規模学級を担任する教員の負担を減らすこと、少人数学級によって教育的効果を上げることが目的として町費による教員採用を行っていた（阿内 2009:2）。問題は、町費で「学級を担任する教員」を採用・配置することと、都道府県の学級編制基準との関係である。小海町では、町費による教員採用で1学年2学級とすることについて1998年までは県教委の許可を得てきた（田嶋 1998:21）。しかし、その後、新聞による全国的な報道を契機に、許可が得られず、協議の末、「1学級2グループ」とするT・T方式を取り入れることとなった（町費負担教員は副担任）。これは形式として、国の標準に沿ったものとする措置である⁽²⁸⁾。

こうした「前史」的取り組みにおいては、県教委がそれを黙認してきた、あるいは県教委が容認できるかたちで形式的に運用変更が行われてきた。文部省においても、ある程度の認識はされていたものの、特段取り上げられることがなかったようである。そして、特区事業及び、その後の全国展開の際にもこれらの前史的取り組みが影響を与えたものではないというのが政策担当者の認識であった。

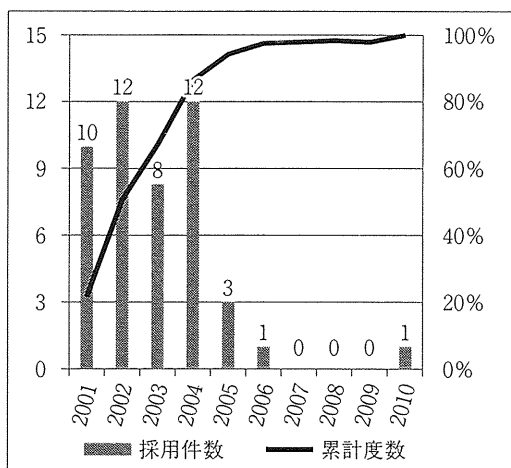


図3 少人数学級編制の波及
文部科学省「学級編制及び教職員定数に関する基礎資料」より筆者作成

②市町村費負担教職員制度の国による採用 (特区事業及びその全国展開)

2003年度より実施された特区制度は、地方発教育政策が国によって採用されるプロセスそのものが制度化されたものといえる。特区事業は「先行的実施」という考え方に基づいており(斎藤 2002:33)、全国展開を前提としている。手続としては、①特区事業の提案の採用と計画の認定、②成果と全国展開に関する評価の2段階で国での調整が行われる⁽²⁹⁾。

国による採用について、結論から述べるならば、市町村費負担教職員制度の全国展開は、地方分権の一環という位置づけはあったものの、当時多くの市町村が要望していたものではなく、文科省としても積極的に進めていく施策ではなかったとされている⁽³⁰⁾。市町村費による教員採用は特区事業として2003年度より徳島県海部町⁽³¹⁾を始めとした自治体が申請したことで国としての制度化が動き出したが、2002年8月段階で、すでに遠山敦子文科大臣が市町村費負担で都道府県の基準を超えた教職員配置を可能にすることを提示している。義務教育費国庫負担金が見直しの対象とされる中で、地方の裁量拡大の一環として、当初から視野に入れられていたのである⁽³²⁾。

特区制度による全国展開市町村費負担教職員制度が全国採用される過程については押田(2008)が詳細を明らかにしている。全国展開を検討するさい、文科省では、弊害有りとして特区事業が適正に実施されていない状況での全国化に対して慎重の姿勢を示していたことが示されている(押田 2008:77)。結果として、評価委員会では独自の調査に基づいて、市町村費負担教職員の法律上の取り扱いに何らかの調整が必要としたものの、問題点の解消は、都道府県一市町村間でなされるものであるとして、2006年度からの全国展開が決定された(押田 2008:78)。これを受け、文科省では、都道府県による市町村への負担転嫁が行われないよう、都道府県が給与を負担する教職員の範囲を明確化するとともに、通知によって留意事項などの周知を行うこととなった。

③市町村費負担教職員制度の国による採用の 影響

市町村費負担教職員制度が全国展開されて以降、その数は漸増している(表2)。しかし、小中学校のいずれかに市町村費負担教職員を配置する自治体は2010年度時点で83市町村であり、多くの自治体で採用しているというものではない⁽³³⁾。それは、この制度が、県費負担教職員制度の補完的位置づけ⁽³⁴⁾であるからである。加えて、雇用を継続するためには自治体の財政力が大きく関係する。各都道府県内のどの市区町村にどれだけ配置されているのかを詳細にみる必要があるが、政令市など(大阪市、杉並区、京都市、福岡市、奈良市)財政規模の大きな自治体で多く任用されている。

一方、これまで特区制度において市町村費による教職員の任用を行ってきた地域(押田 2008:79)をみると、事業を継続しているところは多くない⁽³⁵⁾。

この政策は財源の確保が必要という点で、自治体の財政状況及び必要性に応じた採用が行われている。全国展開したことで形式的には自治体の選択の幅が拡大したが、横並び競争は起こらなかったと言える。

表2 市町村費負担教員数の推移

	19年度	20年度	21年度	22年度
小学校	354人	408人	541人	650人
中学校	237人	273人	299人	287人
合計	591人	681人	840人	937人

【出典：学校基本調査】
※市町村費負担教員により少人数学級を実施している市町村(初等中等教育局財務課調べ)：64市町村

(出典)「学級編制・教職員定数改善等に関する基礎資料」
(2012年10月1日最終アクセス http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/1295041.htm)

4. 考察

ここまで3つの施策を動的相互依存モデルに基づいて自治体での導入から国による採用、その影響までを確認してきた。以下では、まずモデルによって観察可能となったと考えられる点をいくつか指摘したい。

第1に国による政策採用の背景には、自治体間での相互参照による政策波及があったことである。第3節で検討した「新たな職の設置」にみられるように、国の政策課題として検討される以前に、自治体での政策採用が広がっていた。また、先行自治体（東京都）では施策導入時に国の制度との調整を行っており、自治体の導入の経緯の中で、自治体と国の政策担当者との間でアイデアの共有が図られたと考えられる。これは、国の政策採用に影響を与えなかったとされた「前史」的な市町村費による職員採用にも当てはまる。先行する自治体が一定数存在することで、間接的ではあるが国の政策採用に影響を与えたとみられる。モデルによって複数の自治体と国との関係を捉えることができた。

第2に、上述のような国による採用と地方の取り組みの相互影響のプロセスが、少人数学級政策の展開に見られるように、自治体独自の取り組みとその国による受容との繰り返して政策の発展を促していくということである（図4）。具体的には2001年の標準法改正以降、2003年、2004年の弾力化、2011年の小学校第1学年での35人学級の実現を、自治体と国との相互影響関係による政策循環と捉えることができる。ただ、実際には三位一体改革や2006年の行政改革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）や政権交代に大きく影響を受けており、副次的な影響関係にとどまるものの、こうした発展過程を捉えることができる点にこのモデルの有用性がある。

このように動的相互依存モデルによって政府間関係を捉えることで、中央—地方間での政策

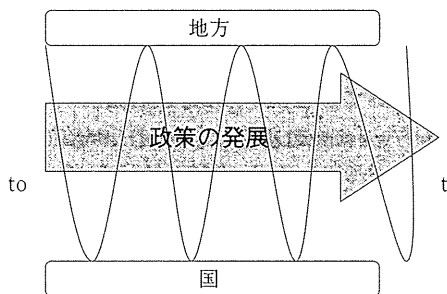


図4 政策循環図（筆者作成）

形成の新たな課題も見えてくる。第1に、政策導入のための条件整備という課題がある。例えば、上述の「新たな職の設置」では、県費負担教職員として国庫負担の対象となったことで、財政的条件が改善され、自治体が配置を選択できる可能性が高まった。自治体の政策の導入条件を改善することは、政策選択の可能性を広げ、その意味で自治体の意志決定の尊重と、平等感の形成に寄与すると考えられる。少人数学級政策においても、国庫負担の対象となる加配定数の活用が可能になったこと、国の標準が1学年ではあるが35人となったことで、都道府県は財源の裏付けを得ることができた。また伊藤（2002）が指摘するように、国による採用によって、政策導入に反対する勢力は小さくなり、法整備や情報の蓄積などによって成果に対する予測可能性が高まる（不確実性が低減する）ということであろう。

第2に、政策導入の促進と必要性という問題である。上述のように、政策導入の条件整備が進む一方で、国による採用が社会的な政策の正当性や当然性を高めることで、不要な導入を促す可能性も指摘できる。すなわち、自治体の必要性に基づく導入ではないことが起こり得る。新たな職の設置や少人数学級政策においても国の採用によって政策波及が進んだように見える。しかし、他の自治体でうまく行ったことが当の自治体でうまくいく保障はない。実際に「新たな職の設置」では、制度と小規模自治体の実態との齟齬が、少人数学級では少人数指導の有効性や児童集団をむやみに分けることへの批判（雁部他 2010:46）が指摘されている。必要性を考慮しない政策の広がりには、逆機能を生む可能性がある。その意味では自治体の政策形成（選択）能力が今後一層重要になる。

5. まとめと今後の課題

本稿の目的は、地方分権改革以降の教育政策形成における政府間関係を検討するさいの分析枠組みとして、「動的相互依存モデル」を援用することの有効性を検討することであった。

その有効性については、以下の2点が指摘で

きる。ひとつは、これまで別個に捉えられてきた、国と地方の政策システムを一つのプロセスの中にとらえることができる点である。上述のように、一つの政策の発展（例えば少人数学級政策）を、国と地方の相互の影響関係（政策のサイクル）としてとらえることが可能になる。例えば、自治体での新たな政策の採用は、初めは従来の制度の特例や例外として位置づけられていたが、その後、国の制度化によって例外が普遍化される（例外でなくなる）ことで、自治体にとって政策導入の条件（財源、情報、法的側面）が整備されていくことにつながっていた。一方で、不要な政策波及の可能性や、先進自治体の拘束などの影響も観察された。

もう一つは、こうした一つのプロセスで国—地方の政策形成を捉えることで、国—地方の役割分担や権限関係を不断の見直しの過程の中に捉えることが可能となる点である。例えば小川正人は「ナショナル・ミニマム」の設定について、それは「達成されたか否か、達成されなかった場合には原因は何かを明らかにしながら継続的な支援・援助を要請する」のであり、「政策の決定—実施—評価—検証—必要な支援・援助と政策の手直し」という教育政策サイクルの中ではじめて「ナショナル・ミニマム」の意義が生まれる」と指摘している（小川 2006:24）。それは、共通化、標準化すべきものの決定のされ方を国の政策過程のみでなく、国と地方双方の相互関係の中で考える必要があるということを示唆する。

以上を踏まえ、今後の課題として以下の点が挙げられる。自治体及び国の政策採用について、実態の解明が不十分だったことである。どのような内生条件のもとで政策の導入がはかられたのか、相互参照はなされたのかなど採用を促進した要因にも着目する必要がある。今後は実際の調査等によって個別の事例の詳細な政策過程を明らかにしていきたい。またそのさい、事例選定の妥当性についてもその根拠をより明確にする必要がある。本稿では財政負担や教育行政の特徴に基づいて事例をとりあげたが、それぞれの事例がどのような性質の政策であるかは

十分に検討できなかった。今後、今回の事例と対比して財政負担がなく（比較的少なく）上位政府の補助が不要な事例を取り上げることが考えられる。例えば、特別な教育課程の編成や学校支援地域本部事業などがある。動的相互依存モデルに対して、教育行政の実態を踏まえて修正を加えて行くためにも、実証研究を進めることが求められる。

注

- (1) 内生条件とは、当該自治体が管轄する領域の社会的、経済的、政治的条件のことである。また相互参照とは、自治体が政策決定に際して、他の自治体の動向を参考にする行動を指す（伊藤 2006:36）。
- (2) 政策類型論の代表的な提唱者であるロウィは、政府による強制の可能性の度合いとその作用の対象が個人か環境かに着目し分配的政策、構成的政策、規制的政策、再配分的政策の4つに分類している（Lowi 1972）。
- (3) 2012年10月15日に東京都教育委員会人事部勤労課担当者、同年10月17日に初等中等教育局財務課定数企画係係長、同年10月22日に初等中等教育局初等中等教育企画課教育公務員係係長へ聞き取りを行った。
- (4) 主任制の限界として、①監督権限を持たない、②「職」として設置されていない、③主任としての能力育成が困難、④主任の職責に見合った給与表の級が置かれていない、の4点が指摘されている。
- (5) 2001年10月東京都主任制度に関する検討委員会「主任制度に関する中間のまとめ」
- (6) 中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会学校の組織運営に関する作業部会第5回、東京都説明資料7「教頭の名称変更と権限の拡充について」（2012年10月12日最終アクセス http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/017/gijiroku/05030201/001/006.htm）
- (7) 2002年2月19日東京都議会文教委員会「平成14年度東京都議会文教委員会速記録第2号」（2012年10月11日最終アクセス <http://www.gikai.metro.tokyo.jp/record/bunkyo/d3030053>）

- html)
- (8) 2012年10月22日聞き取り調査より。旧学校教育法第28条は現法では第37条となっている。
 - (9) 2002年1月 主任制度に関する検討委員会最終報告「学校運営組織における新たな職『主幹』の設置に向けて」
 - (10) 例えば、職員会議の補助機関としての位置づけについて、都は、1998年7月の都立学校管理規則の改正で明確化した。これは、1998年9月の中央教育審議会（以下、中教審と略記）答申にも盛り込まれている。さらに都の人事考課制度も、2004年の学校の組織運営に関する作業部会の「審議のまとめ」において「教職員の評価と処遇」の中で取り上げられている内容に近いものとなっている。
 - (11) 作業部会第2回（2004年6月10日）、第3回（2004年6月25日）。
 - (12) 1998年中教審答申では、主任制度の導入以後、主任手当の抛出運動などを伴って、長い間教職員団体等の反対運動が続いていたこともあり、①一部の地域における主任制の形骸化、②主任の種類や設置の在り方が一律であることから、学校の個性化・多様化や、いじめ、不登校、学校の小規模化などに十分対応できなくなっていることが指摘されている。
 - (13) 2012年10月22日聞き取り調査より。
 - (14) 学校教育法第37条の改正とともに、県費負担教職員として、また公立義務教育諸学校における教職員定数の標準の対象となる職にも、これらの新たな職が加えられた（義務標準法第2条第3項など）。
 - (15) 東京都以外に、埼玉県、神奈川県をはじめ、いくつかの自治体で主幹、副校長の設置が行われていた。その後さらに2006年10月の段階で7自治体（5都府県、2市）で主幹制が導入され、検討中の自治体も19に上っている。
 - (16) 2012年10月22日聞き取り調査より。
 - (17) 同上
 - (18) 2012年10月15日東京都教育庁人事部勤労課への聞き取り調査より。
 - (19) 2011年度時点での都道府県及び政令指定都市の66自治体。
 - (20) その要因として、佐藤は①給与等の財源問題、②小規模校や教員採用数や年齢構成の現状から適正な教員配置が困難であること、③職の柔軟性、融通性の欠如（一般の教諭等に戻せないなど）があげられている。
 - (21) 公立学校教職員の人事行政の状況調査「校長等の登用状況」。2012年度4月で主幹教諭の総数は18,968人となっている。
 - (22) その理由として、吉田（2006:134）は、①山形県においては適用学級が25%程度と一部であること、②すべての学級を対象とする基準ではないこと（児童生徒が68人以上の学年のみに適用）、③実施は市町村の判断に任せ、全県での実施とはしないと主張したこと、④山形県「独自の財源による」と強調したこと、を挙げている（吉田 2006:134-136）。
 - (23) 2012年10月17日聞き取り調査より。
 - (24) 同上
 - (25) 2006年までに46道府県が導入、2010年に東京都が導入したことにより、全都道府県で少人数学級への取り組みがなされることになった。
 - (26) 2012年10月17日聞き取り調査より。
 - (27) 市町村費による教職員の任用に関し、阿内春生は2000年地方分権一括法以前の取り組みを「前史」と区分している（阿内 2010:51）。
 - (28) 長野県教委が、小海町教委に対して「教育の機会均等を重視し、国の標準にそったものとすべき」という指導を行ったことも報告されている（田嶋 1998:20）。
 - (29) 全国展開の判定は評価・調査委員会（旧評価委員会）が行う。各省庁との意見交換があるが、反対する場合の枚挙責任は省庁側にある。
 - (30) 2012年10月17日聞き取り調査より。
 - (31) 徳島県海部町では1994年より町費によって教員を雇用してきた。特区事業に認定されたことで、町費教員を学級担任として任用することが可能となった（押田 2008:72）
 - (32) 2002年10月31日経済財政諮問会議遠山大臣提出資料（2012年10月10日最終アクセス）
 - (33) 都道府県別の採用人数（合計（小/中））は、2011年度で、多い順に①大阪府256人（100/156）、②東京都130人（123/7）、③京都府121人（35/86）、

- ④福岡県114人(88/26), ⑤奈良県90人(79/11)となっている(表5)。小中いずれかに市町村費負担教員を配置する26都道府県のうち, 上位5県で711人と全体(1074人)の66%を占める。
- (34) 押田(2008:79)は, 「上乗せ施策」でありサブシステムであることを指摘しているが, 文科省においても, 県費負担教職員を前提としており, 市町村費負担制度について地方間での格差が存在するとは考えられていない(2012年10月17日聞き取り調査より)。
- (35) 児童生徒数の変動や市町村合併などが影響しているが, 2005年までに特区申請していた30自治体のうち, 2010年度時点でも任用を行っている自治体は, 12自治体であった。

引用文献

- ・阿内春生(2010)「県費負担教職員制度下における市町村費負担教職員制度の前史的事例に関する検討:旧A町の複式解消を目的とする町費負担教員雇用の実践」『日本教育経営学会紀要』第52号, pp. 50-64
- ・青木栄一(2013)『地方分権と教育行政——少人数学級編制の政策過程』勁草書房
- ・青木栄一(2005)「地方分権改革と政府間関係の変化——少人数学級導入の要因分析」日本行政学会編『年報行政研究』第40号, pp. 109-127
- ・青木栄一(2004)『教育行政の政府間関係』多賀出版
- ・青木栄一(2002)「公立学校施設整備事業における市町村の情報収集活動——水平的政府間関係に着目した政府間関係行政関係分析へ向けて」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号, pp. 1-8
- ・青木茂雄(2008)「東京都における主幹制の導入」『日本教育政策学会年報』第15号, pp. 220-231
- ・伊藤修一郎(2010)「公共政策管理のシステム」秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス, pp. 244-263
- ・伊藤修一郎(2006)『自治体発の政策革新——景観条例から景観法へ』木鐸社
- ・伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会
- ・押田貴久(2008)「市町村費負担教職員制度の導入と全国展開に関する一考察」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号, pp. 69-80
- ・笠京子(2003)「書評 自治体の政策イノベーションとその波及メカニズム—伊藤修一郎著『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会, 2002年」『レヴァイアサン』第32号, pp. 201-204
- ・雁部桂子・堤慎一(仮名)・大森直樹『『40人学級』と『少人数指導』の検証——教育現場からみた『義務標準法』1958~2010年』『季刊教育法』第166号, pp. 38-51
- ・川口有美子(2010)「『新たな職』をめぐる議論と実態に関する一考察——教育委員会の多様な対応をと課題に着目して」『学校経営研究』第35巻, pp. 38-50
- ・佐藤修司(2009)「『新たな職』の配置・運用の実態と課題」『教職研修』第38号第3巻, pp. 26-29
- ・白石裕編(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
- ・高橋望(2012)「学校組織における「新たな職」をめぐる論点の所在——主幹教諭を中心に」名城大学大学院 大学・学校づくり研究科『大学・学校づくり研究』第4号, pp. 45-54
- ・長南博昭(2003)「少人数学級の基本型と応用型=全国的展望にたつて——どこにどんな取り組みがあるか」『学校運営研究』第42巻第5号, pp. 8-11
- ・野口克海・小林毅夫・長南博昭(2004)『地方発の教育改革』三見書房
- ・菱村幸彦(2003)「“標準法”解釈の弾力化」『教職研修資料 教育行政版』第64号
- ・村上祐介(2011)『教育行政の政治学——教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社
- ・吉田多美子(2006)「義務教育における少人数学級編制——山形県『さんさんプラン』の紹介」『レファレンス』2006年6月号, pp. 131-142
- ・Lowi, Theodore J. (1972), "Four Systems of Policy, and Choice," *Public Administration Review*, vol.32, pp. 675-715

Framework for Intergovernmental Relations in Educational Policymaking: Applicability of the Dynamic Interdependent Model

Emiko UCHIYAMA

The purpose of this paper is to study the availability of a framework for analyzing intergovernmental relations in educational policymaking. This framework is called the “Dynamic Interdependent Model”. This study adopts three cases that draw on new policies crafted and implemented by local governments and the impact each had across the country and became national policy.

First, findings in an analysis according to the model reveal policy diffusion among local governments behind the adoption of new educational policies at the national level. The existence of a given number of “advanced” local governments influenced the adoption of a national policy although this was indirect. Moreover, because of new arrangements and adjustments between local systems and the national system in the process of introducing new policies at the local government level, it would appear that the idea of a innovated national policy was shared between local and national administrators.

Second, the model demonstrates interactions of local governments’ own policy innovations with adaptation of local policies by the national government are conducive to development of policy.

Third, the model captures a snapshot of new problems in policymaking between the national and local governments. One problem is the necessity to develop conditions for policy innovation by local governments. The other is the adaptation of new policies by the national government leads to the potential for unnecessary policy diffusion at the local government level.

In conclusion, first the dynamic interdependent model captures the relationship between the national-local policy system and the development of educational policies (national-local policy cycle).

Second, the model provides a broad perspective, enabling an analysis of authority, responsibilities and the division of roles of the national and local governments in the process of conducting ongoing reviews, and allows for an examination of the issues of dysfunction in intergovernmental relations involving policymaking.

As described above, the model makes available a framework for analyzing intergovernmental relations in educational policymaking in an era of decentralization.