

原 著

政策アリーナ・アクターに着目した教育政策過程の分析

—神奈川県横浜市を事例として—

廣谷 貴明

社会情報大学院大学 実務教育研究科 専任講師

要 旨

本稿の目的は、神奈川県横浜市の学校統廃合と通学路の安全対策を事例に、教育政策過程における影響力構造を政策アリーナ、アクターに着目して明らかにすることである。先行研究では、質問紙調査で得られたデータの分析を通じて、首長や議会が学校統廃合や通学路の安全対策に対して影響力を行使することが指摘されたが、どのように影響力を行使したのか検討されていなかった。この課題の克服のため、本稿では、教育政策に関する議論がどこで展開されたか、誰が発言したか、議事録を用いた集計分析を行う。

分析の結果、学校統廃合については教育政策に特化したアリーナで主に議論が展開され、教育行政アクターの発言が多かった一方、通学路の安全対策については教育政策以外に特化したアリーナで主に議論が展開され、首長部局アクターの発言が多かった。これらのことから、教育政策内容によって、アクター間の影響力構造が異なることを明らかにした。

キーワード：アリーナ、アクター、教育政策、学校統廃合、通学路の安全対策

1. 課題設定—議事録を用いた教育政策過程における影響力の分析—

本稿の目的は、神奈川県横浜市の学校統廃合、通学路の安全対策を事例として、教育政策過程において、誰が、どこで影響力を行使していたのか、議事録という質的データを、量的データに変換することにより明らかにすることである。分析の結果、学校統廃合の実施にあたっては教育長が、教育政策に特化したアリーナにおいて影響力を行使していた一方、学校統廃合後の通学路の安全対策については、道路局長をはじめとした、道路局職員等、首長部局の職員が、教育政策以外に特化したアリーナで影響力を行使していたことを示す。つまり、教育に関連する政策であっても、政策内容によっては、影響力をもつアクターが異なることを明らかにする。

教育行政学において、首長と教育行政の影響力関係は1つの論点であり、これまでも多くの研究が蓄積されてきた。例えば、青木（2013）は2000年4月からの地方分権改

革以降、文部科学省と教育委員会との政府間関係が弛緩したことにより、一般財源の予算編成を通じた首長の教育政策への影響力行使が観察されるようになったことを指摘した。2015年度以降には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正に伴い、首長と教育委員会が教育政策について議論する総合教育会議の設置、首長による教育長の直接任命等、さらに制度上の首長の教育政策への影響力は大きくなった（橋野2020、廣谷・青木2019、村上編2014、村上・本田・小川2019）。教育委員会制度は教育行政の独立性（岡田2003）を担保するための合議制行政委員会であるが、その独立性が弱くなってきている。

教育政策の中でも首長の影響力行使が観察されやすいと考えられている1つは学校統廃合である。例えば、村上（2012）は、市区長を対象とした教育政策への意向調査の結果から、学校統廃合に関与すべきと考えている市区長が485人中409人（85.2%）いることを示した。阿内（2013）は学校統廃合計画の策定にあたって、質問紙調査を用いた影響力構造の分析を行った。その結果、首長、文教委員長

といった公選アクターが学校統廃合計画の策定に影響力をもっていることを明らかにした。これらのことから、首長は学校統廃合に対して影響力を行使したいと考えており、実際に行使していることがわかっている。

さらに、廣谷（2020）は学校統廃合の実施そのものに加えて、統廃合後の教育政策選択にも首長の影響力が行使されることを明らかにした。その分析結果から、統廃合後の小中一貫教育の実施等の特別な教育課程の編成、通学路の安全対策に対して、首長の影響力が観察されたことを指摘した¹⁾。具体的には、特別な教育課程編成については在任年数が短い首長の方が、または議会からの反対勢力が大きい首長の方が実施しやすい傾向にあり、通学路の安全対策については、任期1期目の首長の方が実施しやすい傾向にあることを指摘した。通学路の安全対策については、神奈川県横浜市を事例として、学校統廃合実施後の遠距離通学化に伴って実際に実施されたことを示すものもある（廣谷2018）。

以上の先行研究は学校統廃合実施、及び統廃合後の教育政策選択をめぐる、首長の影響力が観察されることを指摘した点で、首長と教育行政の影響力関係に係る論点について一定の成果を示すものである。しかし、誰が、どこで、どのように、学校統廃合や統廃合後の教育政策選択を推進したのか、その具体的な政策過程が明らかにされていなかった。「政策決定の場（policy venue）」（Baumgartner & Jones 1991, 秋吉2004）に誰が参加しているかによって、政策形成、実施をめぐる影響力関係も変わるものと考えられるため、「場」に着目した分析を行うことは、なぜ首長

が特定の教育政策に影響力を行使できたのかを考察するための1つの有益な情報となる。

本稿は以上の視点に立ち、「誰が、どこで、どのように教育政策に対して影響力を行使したのか」を問いとして設定する。分析の際には、廣谷（2018）が分析対象とした神奈川県横浜市における学校統廃合と通学路の安全対策を事例に、政策形成が行われたアリーナ、及び当該政策に対して発言したアクターに着目した集計分析を行う。

2. 横浜市の基礎データ

2.1 教育データ

分析に先立って、本稿の分析に関連する横浜市の基礎データを整理する。横浜市では2002年11月に学校整備事業について検討する「横浜市立小・中学校の通学区域のあり方に関する検討委員会」が設置され、それ以降、小規模校に対しては統廃合、過大規模校に対しては校舎の分離新設が行われてきた。本稿では、このような委員会の設置に伴って統廃合の議論が具体的に開始された2002年以降のデータについて整理する。

まず、教育に関連するデータとして、図1に横浜市内の小中学校数と児童生徒数の推移をまとめた。なお、図にはデータが得られた2002年度から2020年度までのデータが示されている。

横浜市の児童生徒数の推移の特徴として、全国的な傾向として少子化が起こっている一方、児童生徒数の増加が起こっていた時期もあることがあげられる。児童数について、2002年度時点は179,019人であり、その後2009年度の児童

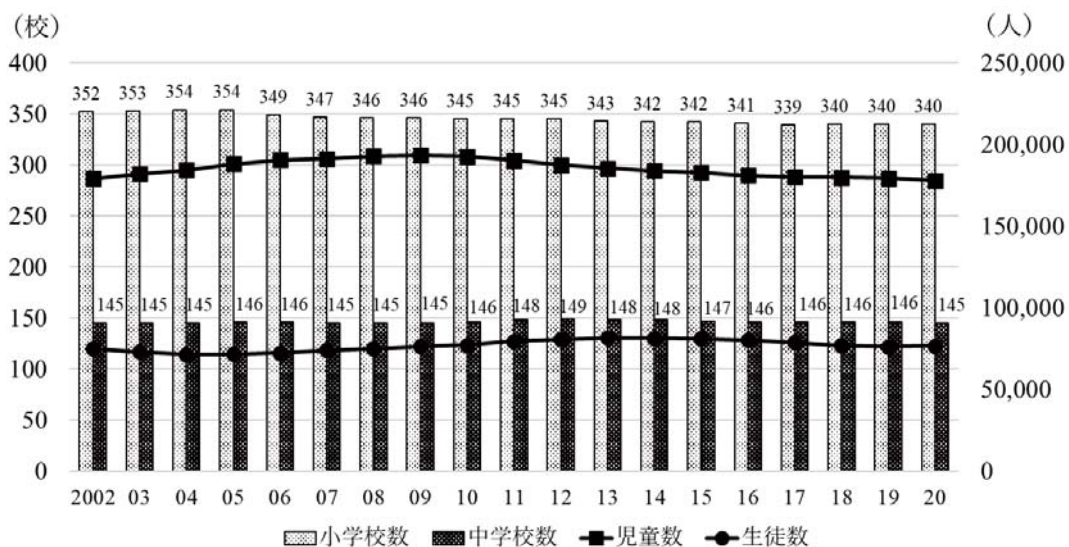


図1 横浜市の小中学校数、児童生徒数の推移

【出所】横浜市「教育関係統計資料」及び文部科学省『学校基本調査』より筆者作成

【注1】小中学校数には分校数も含む。

【注2】2016年度の小中学校各1校の減少、及び2017年度の小学校2校の減少のうち、1校の減少については、既存の小中学校の義務教育学校への移行といった制度的背景によるものである。

【注3】義務教育学校に在籍する児童生徒数はカウントしていない。

表1 横浜市内の学校統廃合一覧（2002～2020年度）

	統廃合実施年度	統廃合件数	前年度からの変化			
			学校数	学級数	児童生徒数	
小学校	2006年度	4件	①	3→1（-2）	27→20（-7）	645→633（-12）
			②	2→1（-1）	17→15（-2）	421→393（-28）
			③	2→1（-1）	19→19（±0）	414→501（+87）
			④	2→1（-1）	20→14（-6）	473→382（-91）
	2007年度	2件	⑤	3→1（-2）	23→19（-4）	557→552（-5）
			⑥	2→1（-1）	20→14（-6）	407→372（-35）
	2008年度	1件	⑦	2→1（-1）	27→19（-8）	600→582（-18）
	2010年度	1件	⑧	2→1（-1）	23→17（-6）	507→458（-49）
	2011年度	1件	⑨	2→1（-1）	22→15（-7）	375→368（-7）
	2013年度	2件	⑩	3→1（-2）	32→24（-8）	735→708（-27）
			⑪	2→1（-1）	22→18（-4）	479→470（-9）
	2014年度	1件	⑫	2→1（-1）	16→15（-1）	329→318（-11）
	2017年度	1件	⑬	2→1（-1）	22→15（-7）	434→405（-29）
	2020年度		⑭	2→1（-1）	36→32（-4）	906→924（+18）
合計	14件		-17	-70	-216	
平均	-		-1.2	-5.0	-15.4	
中学校	2007年度	1件	①	2→1（-1）	15→12（-3）	327→324（-3）
	2013年度	1件	②	2→1（-1）	15→13（-2）	429→395（-34）
	2015年度	1件	③	2→1（-1）	20→17（-3）	465→492（+27）
	2020年度	1件	④	2→1（-1）	23→20（-3）	628→600（-28）
	合計	4件		-4	-11	-38
	平均	-		-1	-3.7	-9.5
合計	18件		-21	-81	-254	
平均	-		-1.2	-4.5	-14.1	

【出所】横浜市「市立学校現況」より筆者作成

数は193,390人へと増加した。その後は減少傾向に転じ、2020年度時点の児童数は177,893人となった。生徒数について、2002年度時点は74,919人であり、その後一度減少したが、2013年度時点には81,512人へと増加した。その後再び減少傾向に転じ、2020年度時点の生徒数は76,637人となった。

このような児童生徒数の推移に合わせ、小中学校数も変動した。小学校数について、2002年度時点では352校であり、その後増減を経て、2020年度時点では340校となった。中学校数について、2002年度時点では145校であり、その後増減を経て、2020年度時点で同じく145校となった。2002年度から2020年度にかけて、横浜市では児童生徒数の増加が起こっていた時期もあったことから、小中学校ともに学校統廃合だけでなく、過大規模校の分離新設が行われたことも1つの特徴である。

同期間内における学校統廃合の一覧は表1の通りである。小学校については14件の統廃合により17校減少し、中学校については4件の統廃合により4校減少した。

2.2 政治データ

次に政治データについて整理する。日本の地方政治は首長と議会の二元代表制により行われている（曾我・待鳥2007）。日本の地方政治制度の特徴として、首長に対して強い権限が与えられていることがあげられる（築山2015, 曾我2019）。首長には予算編成権限が与えられているが、議会にはその権限が与えられていない。議会は首長が編成した予算に対するチェック機能を有し、予算編成に対して同意することで予算が決定される。仮に議会が予算に対する異議をもっていたとしても、首長に専属する予算発案権を侵害しうる修正は不可能となっている²⁾。

このような制度的背景を踏まえ、政治データを整理することは、議事録分析を行うにあたって、どのような政治的背景のもとに議論が展開されていたのかを把握できる点で、考察のための1つの参考情報となる。

市長、議会に関するデータを表2に整理した。2002年から2020年にかけて中田宏氏、林文字市長の2名が在任し、中田宏氏は2002年3月から2008年7月までの2期を市長と

表2 横浜市長と議会に関するデータ

	市長				議会										
	氏名	当選年月	得票率	推薦・支持政党	当選年月	議席数	自民党	民主党	立憲民主党	国民民主党	公明党	共産党	社民党	無所属	その他
2002年	中田宏(1期目)	2002年3月	42.0%	なし	1999年4月	92	32	19			16	10	0	5	10
2003年					2003年4月	92	31	19			16	6	0	18	2
2004年															
2005年															
2006年	中田宏(2期目)	2006年3月	83.7%	公明党推薦	2007年4月	92	30	28			16	5	0	4	9
2007年															
2008年															
2009年	林文子(1期目)	2009年8月	45.9%	民主党推薦	2011年4月	86	30	17			15	5	0	3	16
2010年															
2011年															
2012年					2015年4月	86	32	13			16	9	0	5	11
2013年															
2014年															
2015年	林文子(2期目)	2013年8月	81.9%	自民党・民主党・公明党推薦	2019年4月	86	33		16	2	16	9	0	9	1
2016年															
2017年															
2018年															
2019年	林文子(3期目)	2017年8月	53.13%	自民党・公明党推薦	2019年4月	86	33		16	2	16	9	0	9	1
2020年															

[出所] 公益財団法人地方自治総合研究所「全国首長名簿」より筆者作成
 (注) 網掛け部分は当該政党が存在しないことを示す。

して在職し、林文子市長は2009年8月から市長として在職しており、本稿執筆時点（2021年6月）において3期目である。

次に首長と議会の関係について、首長に対する議会の反対勢力議席率³⁾という指標から、影響力関係を検討する。中田宏氏は1期目については支持・推薦政党がなく、2期目については公明党の推薦を受けている。中田宏氏の議会からの反対勢力議席率について、1期目は100.0% (92/92)、2期目は82.7% (76/92)であり、議会の反対勢力議席率は大きかった。

一方、林文子市長の1期目は民主党からの推薦を受けており、2009年8月から2011年3月までは69.6% (64/92)、2011年4月から2013年7月までの議会の反対勢力議席率は80.2% (69/86)であった。2期目になると自民党、民主党、公明党からの推薦を受けており、2013年8月から2015年3月までの反対勢力議席率は27.9% (24/86)、2015年4月から2017年7月までの反対勢力議席率は29.1% (25/86)であった。さらに3期目には自民党、公明党からの推薦を受けており、2017年8月から2019年3月までの反対勢力議席率は44.2% (38/86)であり、2019年4月以降の反対勢力議席率は43.0% (37/86)であった。

3. 分析方法

本稿では、横浜市「会議録検索システム」⁴⁾を用いた議事録分析を行う。分析の手順として、以下の4点の作業を行った。

第1に学校統廃合に関する議論を把握するために①「学校&統廃合」②「学校&統合」③「学校&再編」④「学校規模&適正」の4つの検索ワードを用いて検索を行った。通学路の安全対策に関する議論を把握するためには「通学&安全」の1つの検索ワードを用いて検索を行った。その結果、ヒットした合計1,458件⁵⁾の議事録の内容を確認した⁶⁾。なお、1,458件の中には定例会に加えて、常任委員会、特別委員会の議事録も含まれる。

第2に、それぞれの議事録の内容を確認し、学校統廃合に関する発言、通学路の安全対策に関する発言を抽出した。抽出の際には、次の5つのルールのもとで行った。

1つ目に、学校統廃合や通学路の安全対策について全く議論していない議事録からは発言を抽出しなかった。このようなケースは、検索方法に起因し、例えば「学校」と「統合」が、同一発言の中に入っているが、それぞれ別の議案に関する議論で発言された時に観察される。

2つ目に、本稿が関心をもつ校種が小中学校であるため、

高等学校や特別支援学校に関する統廃合や通学路の安全対策については抽出しなかった。

3つ目に、直接的に「学校統廃合」「通学路の安全対策」というワードを用いて発言していなくとも、当該議案に関する議員からの一連の質問への回答は全て1つ1つの発言として抽出した。ただし、一連の議論の中で論点が別の問題へとシフトした場合には抽出対象から除外した⁷⁾。

4つ目に、政策の切り取り方として学校統廃合については、学校統廃合の決定、実施に着目して発言の抽出を行った。具体的には、横浜市立学校条例の改正に関する発言、学校統廃合の背景や目的、メリット、デメリットに関する発言、学校統廃合を進める上で考慮している点に関する発言、学校統廃合が検討された各地域での学校規模適正化等検討部会における地域住民との調整内容や課題認識、統廃合に伴う校舎の増改築に関する発言等を抽出した。一方、統廃合後の学校跡地の利活用や通学支援に関する発言等、統廃合後の政策に関する発言や、統廃合の問題と独立して述べられた通学区域の見直しに関する発言は抽出しなかった。通学路の安全対策については「通学路」が主な議論の対象となる発言を抽出した。具体的には、通学路における保護者や地域住民の登下校の見守り活動の支援、通学路の安全対策を目的としたスクールゾーンの路面標示の更新に関する発言が抽出の対象となり、通学路の安全対策以外の政策に主眼が置かれている質問に対する答弁は抽出の対象外とした⁸⁾。

5つ目に、質問内容の確認に関する発言や、答弁を担当職員に任せる旨の発言⁹⁾、請願書¹⁰⁾の読み上げ、予算第一・第二特別委員会における質問要旨の説明、「はい」といった返事みのみの発言、「関与していない」という発言¹¹⁾については、政策に対して影響力をもつ発言ではないと判断し、抽出対象から除外した。

以上のルールに基づく発言内容の整理の結果、学校統廃合について87件の議事録、通学路の安全対策について125件の議事録が分析の対象となった。発言回数については、事業概要報告や1つの質問に対する1回の答弁を、長短や句点の数に関わらず1回としてカウントした。その結果、学校統廃合について472件の発言、通学路の安全対策について374件の発言が分析の対象となった。

第3に、第2の手順で抽出された議事録をもとに、各政策の議論がどの会議で展開されたか、すなわち政策アリーナに着目した集計分析を行った。政策アリーナは次の4つに分類した¹²⁾。1つ目は定例会である。2つ目は、教育政策に特化した委員会である。教育政策に特化した委員会として、大学教育委員会（1998年6月～2005年3月）、市民教育委員会（2005年4月～2006年3月）、市民活力推進・教育委員会（2006年4月～2009年5月）、こども青少年・教育委員会（2009年6月～現在）といった常任委員会のほ

か、教育委員会関係者が出席している予算第一・第二特別委員会、決算第一・第二特別委員会等の特別委員会を対象とした。3つ目は、教育政策以外に特化した委員会である。例えば、政策・総務・財政委員会、建築・都市整備・道路委員会、水道・交通委員会等の常任委員会、及び対外部再生・活性化特別委員会¹³⁾等の特別委員会があげられる。4つ目は全員協議会等のその他の会議体である。

第4に誰が発言したかに着目した集計を行った。アクターについて、市長、副市長、教育長、教育次長、教育委員長、教育委員会職員、首長部局職員として分類した。ただし、首長部局職員として1つのカテゴリーにまとめることで、影響力行使の様態の判別が困難になると判断したアクターについては、独立したカテゴリーを設定した。なお、兼任が観察された場合には、各職名に1回ずつの発言回数を割り当てた。例えば、技監と道路局長が兼任していた場合、当該アクターの1回の発言で、技監の発言回数が1回、道路局長の発言回数が1回とした。

以上の手順により、学校統廃合、及び通学路の安全対策に関して、どのアリーナで、どのアクターが相対的に活発に発言しているかを抽出し、集計分析する。この分析を通じて、各政策に対するアクターの影響力行使の様態を明らかにする¹⁴⁾。

4. 分析結果

4.1 学校統廃合に関するアリーナ、アクター

学校統廃合について議論されたアリーナをまとめたものが図2である。教育政策以外に特化した委員会で学校統廃合に関する議論が観察されなかったため、当該カテゴリーについては図に記載していない¹⁵⁾。

図2を検討すると、年によって変動はあるものの、多くの議論は教育政策に特化した委員会で展開されていたことがわかる。抽出された議事録87件中71件（81.6%）が教育政策に特化した委員会であった。同様に定例会においては、2003年、2004年、2005年、2008年、2013年、2014年、2016年、2017年、2018年、2019年に議論が展開され、最も定例会で多く議論の対象となったのは2005年の3回であった。「その他」については2002年に1件観察されたが、これは市会全員協議会を示す。定例会、その他の抽出件数は順に87件中15件（17.2%）、1件（1.2%）であった。

次に、学校統廃合について発言したアクターをまとめたものが図3である。学校統廃合に関して首長部局職員からの発言は観察されなかったため、図に記載していない。

図3を検討すると、多くの発言が教育長、または教育委員会職員によってなされていることがわかる。最も発言回数の割合が大きいのは教育長であり、2002年から2020年にかけて368回の学校統廃合に関する発言をしていた。経年別に教育長の発言回数と各アクターの総発言数に占める

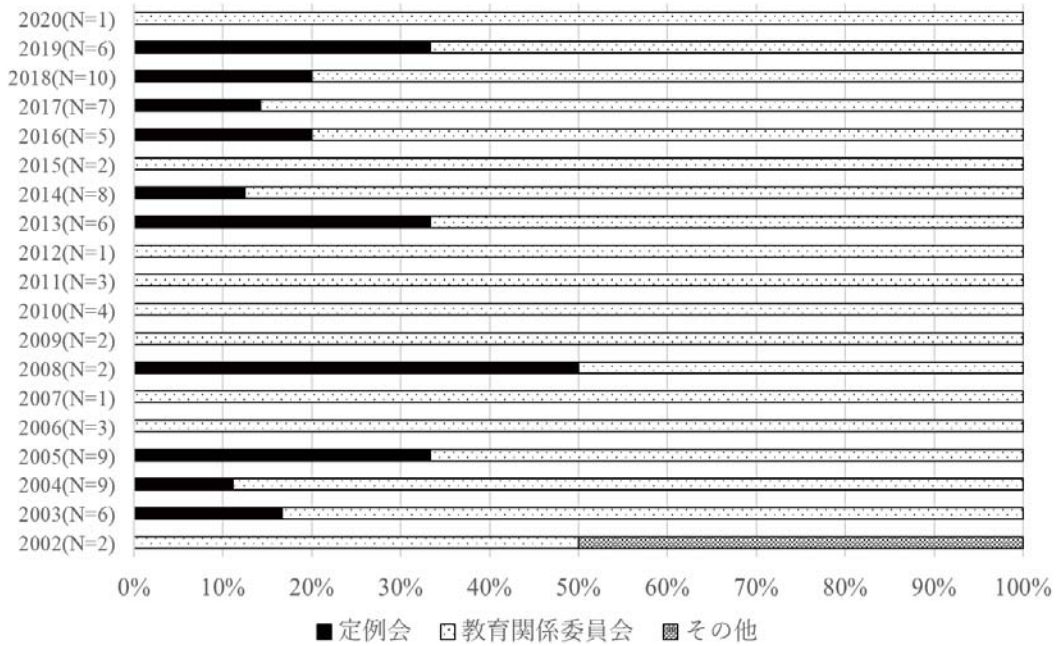


図2 学校統廃合について議論されたアリーナ

[出所] 横浜市「会議録検索システム」より筆者作成

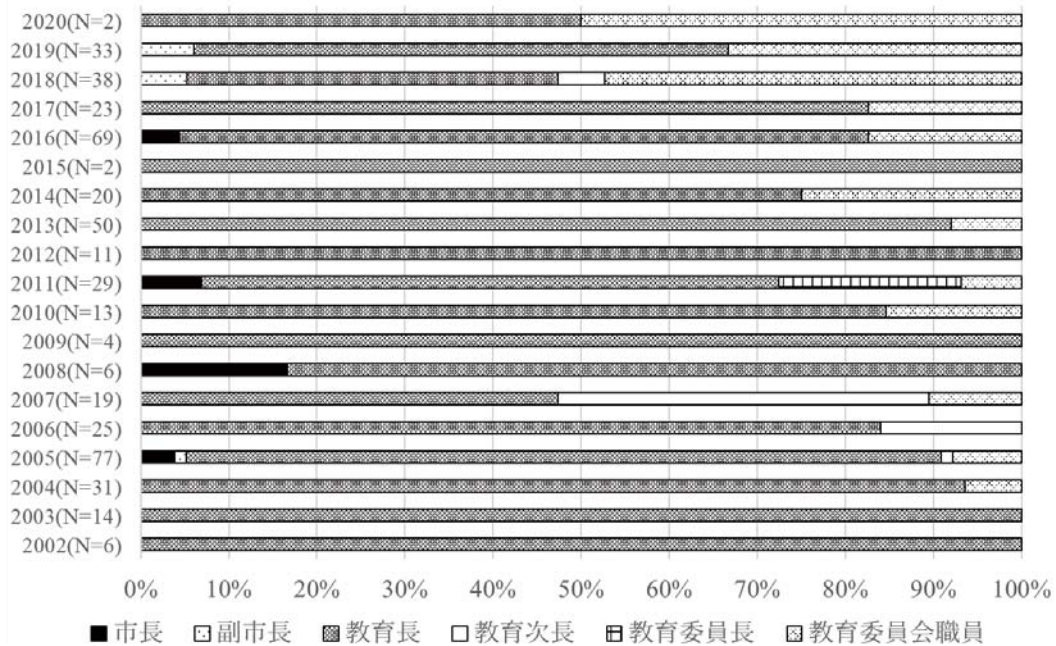


図3 学校統廃合実施に関して発言したアクター

[出所] 横浜市「会議録検索システム」より筆者作成

割合を検討すると、2002年：6回（100.0%）、2003年：14回（100.0%）、2004年：29回（93.5%）、2005年：66回（85.7%）、2006年：21回（84.0%）、2007年：9回（47.4%）、2008年：5回（83.3%）、2009年：4回（100.0%）、2010年：11回（84.6%）、2011年：19回（65.5%）、2012年：11回（100.0%）、2013年：46回（92.0%）、2014年：15回（75.0%）、2015年：2回（100.0%）、2016年：54回（78.3%）、2017年：19回（82.6%）、

2018年：16回（42.1%）、2019年：20回（60.6%）、2020年：1回（50.0%）であった。

2007年については教育次長が8回（42.1%）と、他の年と比較して多く発言しており、そのほか2011年には教育委員長の6回（20.7%）の発言があった。市長や副市長については、教育長等の教育委員会関係職員と比較すると、相対的に発言回数は少なかった。市長について2005年に3

回(3.9%), 2008年に1回(16.7%), 2011年に2回(6.9%), 2016年に3回(4.3%)の発言があり, 副市長について2005年に1回(1.3%), 2018年に2回(5.3%), 2019年に2回(6.1%)の発言があった。

4.2 通学路の安全対策に関するアリーナ, アクター
通学路の安全対策に関して議論が展開されたアリーナを

まとめたものが図4である。「その他」の 카테고リーに該当する会議体で通学路の安全対策に関する議論が行われていなかったために, 当該カテゴリーについては図に記載していない。

図4を検討すると, 多くの議論は教育政策以外に特化した委員会で行われていたことがわかる。2010年を除いて, 教育政策以外に特化した委員会で多くの議論が行われてお

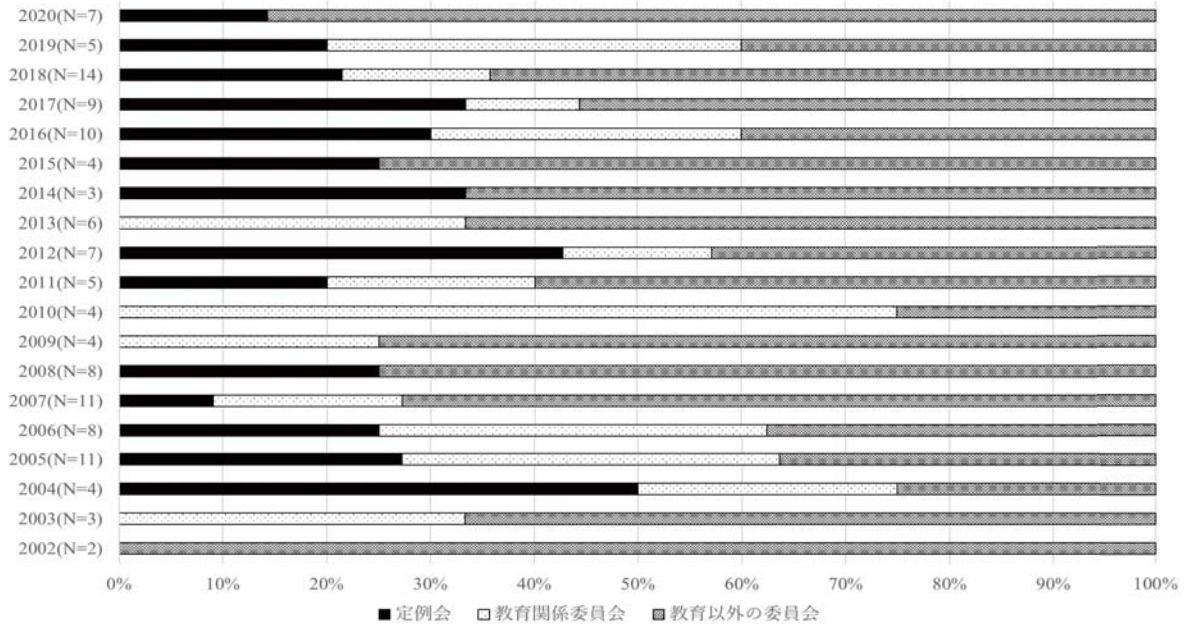


図4 通学路の安全対策に関して議論されたアリーナ

[出所] 横浜市「会議録検索システム」より筆者作成

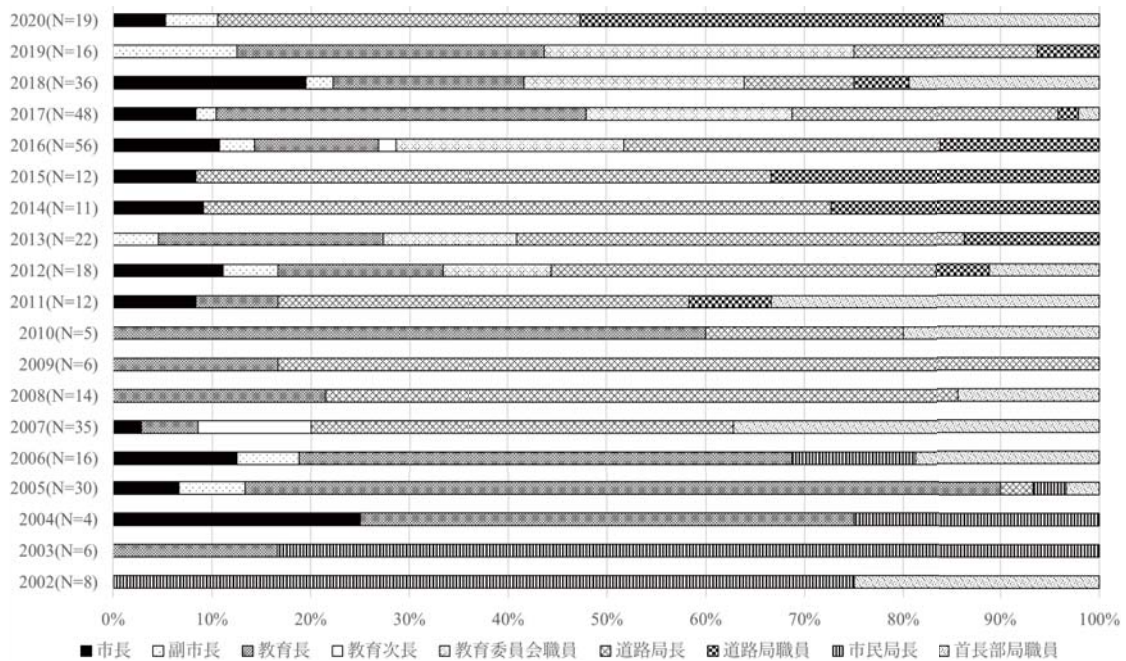


図5 通学路の安全対策について発言したアクター

[出所] 横浜市「会議録検索システム」より筆者作成

り、議事録125件中71件(56.8%)が教育政策以外に特化した委員会のものであった。具体的なアリーナ名を検討すると、道路消防委員会(2005年3月～2006年3月)、道路・安全管理委員会(2006年4月～2009年5月)、水道・交通委員会(2006年5月～)¹⁶⁾、まちづくり調整・都市整備・道路委員会(2009年6月～2010年3月)、建築・都市整備・道路委員会(2010年4月～)、政策・総務・財政委員会(2011年5月～)があった。定例会、及び教育政策に特化した委員会の抽出件数はともに125件中27件(21.6%)であった。

次に通学路の安全対策に対して発言したアクターをまとめたものが図5である。通学路の安全対策に関しては、首長部局の多様なアクターの発言が観察されたため、特に多くの発言が観察された道路局長、道路局職員、市民局長のみ、独立したカテゴリーとして設定した¹⁷⁾。教育委員長については発言が観察されなかったために、図に記載していない。図5を検討すると、次の4点のことがわかる。

第1に市長の発言について一定程度の発言は観察されるが、他のアクターの発言回数と比較すると多くはないことである。最も多くの発言回数が観察されたのは2018年の7回であり、次いで2016年の6回であった。各年の各アクターの総発言数に占める割合は順に19.4%、10.7%であった。

第2に教育長、教育次長、教育委員会職員に関して、年によって変動があることである。

教育長、教育次長、教育委員会職員の2002年以降の発言回数合計と各年における総発言数に占める割合を検討すると、順に2002年:0回(0.0%)、2003年:1回(16.7%)、2004年:2回(50.0%)、2005年:23回(76.7%)、2006年:8回(50.0%)、2007年:6回(17.1%)、2008年:3回(21.4%)、2009年:1回(16.7%)、2010年:3回(60.0%)、2011年:1回(8.3%)、2012年:5回(27.8%)、2013年:8回(36.4%)、2014年:0回(0.0%)、2015年:0回(0.0%)、2016年:21回(37.5%)、2017年:28回(58.3%)、2018年:15回(41.7%)、2019年:10回(62.5%)、2020年:0回(0.0%)であった。毎年、通学路の安全対策に関する議論は観察されるが、そのうち教育委員会関係者の発言回数が0回の年があることは注目される点である。

第3に2006年まで市民局長の発言回数が多かったことである。市民局長の発言回数と各年における総発言数に占める割合を検討すると、2002年:6回(75.0%)、2003年:5回(83.3%)、2004年:1回(25.5%)、2005年:1回(3.3%)、2006年:2回(12.5%)であり、特に2002年と2003年の発言回数が多く観察された。ただし、2007年以降は通学路の安全対策に関する発言回数が0回になった。

第4に2007年以降、道路局長、及び道路局職員の発言回数が増えていることである。道路局長、道路局職員の2007年以降の発言回数合計と各年における総発言数に占める割合を検討すると、順に2007年:15回(42.9%)、

2008年:9回(64.3%)、2009年:5回(83.3%)、2010年:1回(20.0%)、2011年:6回(41.7%)、2012年:8回(38.9%)、2013年:13回(45.5%)、2014年:10回(63.6%)、2015年:11回(58.3%)、2016年:27回(32.1%)、2017年:14回(27.1%)、2018年:6回(11.1%)、2019年:4回(18.8%)、2020年:14回(36.8%)であった。

5. 考察と今後の課題

分析の結果、学校統廃合については、教育政策に特化した委員会が主なアリーナとなり、教育長をはじめとした教育行政アクターの発言が多く観察された。一方で、通学路の安全対策については、教育政策以外に特化した委員会が主なアリーナとなり、教育行政アクターも一定程度の発言が観察されるものの、発言がない年もあり、市民局や道路局といった首長部局のアクターが多くの発言をしていたことが観察された。首長の発言回数については、通学路の安全対策の方が多く観察された。これらのことから、教育に関連する政策であったとしても、影響力を行使しうるアクターは異なることが明らかになった。

学校統廃合の実施に関して、先行研究が明らかにしたことは、首長は学校統廃合の計画策定や、学校施設整備を含めた教育予算編成を通じて学校統廃合に関して影響力を行使することであった。この知見に対して、本稿の分析により明らかになったことは、アリーナにおける発言回数を検討した時、学校統廃合実施の局面においては教育長をはじめとした教育行政アクターが主導となって政策を推進することである。これらのことから、アリーナの外側では市長が影響力を行使するが、アリーナの内側では教育行政アクターが影響力を行使するという影響力構造があることが考えられる。実際に定例会における市長の発言回数は19年間で9回、教育長は368回であることから、そのような様相がうかがえた。

通学路の安全対策については、教育行政アクターよりも、市民局や道路局を中心とした首長部局のアクターの発言回数が多かったことから、首長が政策実施をグリップしやすかったことが考えられる¹⁸⁾。学校統廃合について、首長の発言回数が19年間で9回だったのに対して、通学路の安全対策については19年間で29回であったことからそのことがうかがえる。通学路の安全対策は市民の安全を確保することにおいても重要性の高いものである。このことから市長が通学路の安全対策に影響力を行使することで、有権者へのアピールできる点での政治的メリットも見出せる。

廣谷(2020)は任期1期目の首長の方が統廃合後に通学路の安全対策を実施する傾向にあることを指摘した。本稿の分析において、中田宏氏、林文子市長の1期目における通学路の安全対策に関する発言回数を検討すると、中田氏は5回、林市長は3回であった。中田氏は任期期間中に7

回通学路の安全対策について発言を行ったことから、1期目のうちに71.4% (5/7) の発言を行ったこととなる。一方で林市長は2020年12月末日時点で20回、通学路の安全対策に関する発言を行ったことから、1期目のうちに15.0% (3/20) の発言を行ったこととなる。中田氏については、先行研究の知見と合致するような結果が得られたが、林市長については先行研究の知見とは異なる結果が得られた。このことについて考察すると、林市長の2期目の時に、横浜市内で通学路における交通事故が発生したことが1つの理由として考えられる¹⁹⁾。このようなセンシティブな問題の発生により、全国的にも通学路の安全対策に関する関心が高まり、緊急的に通学路の安全対策を行うことが社会から求められ、その要求に対応する必要があった。そのため、林市長のケースにおいては、2期目以降の発言の増加が起こったということが考えられる。

最後に、本稿に残された課題について2点記す。

第1に、他の教育政策を対象とした時にどのような影響力構造が観察されるのかという点である。本稿では学校統廃合、及び通学路の安全対策を事例とした分析を行ったが、どのような状況下で、首長は教育政策に対して影響力を行使しうるのか、より多くの事例の蓄積が必要となるであろう。

第2に、本稿では議論が展開されたアリーナと発言があったアクターに着目して集計分析を行ったが、具体的にどのような発言があったかについては分析していない。具体的な発言内容の分析を通じて、同一政策領域であったとしても各アクターの守備範囲がどこにあるのかについて明らかにすることができる。このような分析を通じては、アクター間や部局間の連携や分担の実態について明らかにすることができるであろうし、教育政策領域にとどまらない、地方自治体のガバナンスの在り方を検討できるものと考えられる。

謝辞

本研究はJSPS科研費20K22177の助成を受けたものです。

注

- このほか、学校運営協議会の設置、市町村費負担教職員の雇用、スクールバスの運行、通学助成金の交付、校名や校章の変更に伴う備品の入れ替えを統廃合後の教育政策選択分析の対象としている(廣谷2020)。
- 地方自治法第97条第2項「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない。」
- 砂原(2011)は、反対勢力議席率という指標を用いて、地方政府の政策選択を分析している。反対勢力議席率とは、首長に対して公認、推薦、支持を表明していない政党の総議席数に占める割合のことを示す。つまり、どの政党からの公認、推薦、支持も受けない首長の反対勢力議席率は100%となる。分析の結果、首長に対する議会の反対勢力議席率が大きくな

るほど現状維持からの変更が起きにくくなるが、ある一定の水準を超えると、首長は議会の反対を押し切り、自らの政策選好を実現することを明らかにした(砂原2011)。この傾向は近年の無党派首長に観察されやすい点である。

- 横浜市「会議録検索システム」(<http://giji.city.yokohama.lg.jp/tenant/yokohama/pg/index.html>) (最終アクセス日: 2021年6月15日)
- この数値は純粋なヒット件数である。つまり「学校&統廃合」「学校&統合」それぞれで検索したときに、同じ議事録がヒットすることもあったが、そのような重複は考慮せず、それぞれの検索ワードを用いたときのヒット件数の合計をまとめた。ただし、同じ議事録とは言えども、検索ワードによって発見される議論の内容に違いがあることも考えられることから、1,458件の議事録1つ1つを確認した。
- 各検索ワードの年別ヒット件数は次の付表のとおりである。

付表1 検索ワードごとの年別議事録ヒット件数

	検索ワード				
	学校&統合	学校&統廃合	学校&再編	学校規模と適正	通学&安全
2002	16	12	19	1	14
2003	25	8	17	9	9
2004	23	11	33	9	15
2005	29	15	35	7	22
2006	26	16	35	4	24
2007	10	6	26	2	20
2008	10	6	16	0	23
2009	15	8	12	3	12
2010	20	8	19	5	12
2011	15	6	16	2	14
2012	19	12	15	1	15
2013	29	11	15	8	15
2014	35	13	16	6	18
2015	19	5	26	2	14
2016	25	10	21	7	25
2017	29	15	30	5	21
2018	22	11	35	12	37
2019	27	10	17	6	20
2020	16	10	13	0	20
合計	410	193	416	89	350

[出所] 横浜市「会議録検索システム」より筆者作成

- 例えば学校統廃合の議論の流れの中で「そこで、富士見中学校と吉田中学校の外国籍の生徒数と日本語の授業が困難であるために対応していることについて教えてください」(横浜市議事録(平成22年度予算第一特別委員会(03号)平成23年9月28日)所収の荒木由美子(日本共産党)議員の発言)といったような学校統廃合の実施から、外国籍の生徒への対応へと質問内容がシフトしていた場合、その質問に対する答弁は、統廃合に関連する発言として抽出しなかった。
- 例えば、市野議員の「地震火災対策重点路線に位置付けられた六角橋線、汐見台平戸線は、事業中の区間や、まだ着手していない区間があり、それぞれ状況が異なっているかと思

ますが、減災目標を達成するためには限られた時間で進めなければなりません。そこで、地震火災対策重点路線の整備促進に向けた考え方についてお伺いします」という発言に対し、手塚道路局長が「この2つの路線につきましては、延焼遮断効果に加え、通学路の安全対策や歩道の整備などが地域から望まれておりますので、引き続き平成34年度完成に向け、積極的に取り組んでまいります」と答弁したが、これは「通学路」ではなく「地震火災対策重点路線」に関連する議論であるため、抽出しなかった（横浜市議事録（平成25年度決算第一特別委員会（11号）平成26年10月9日）所収の市野太郎議員と手塚文雄道路局長の発言）。

- 9) 質問内容の確認に関する発言として、例えば「一遍に動く部会ということですね」（横浜市議事録（こども青少年・教育委員会（11号）平成25年9月17日）所収の岡田優子教育長の発言）というものがあつた。答弁を担当職員に任せる旨の発言としては、例えば「施設部長から個別の要件に該当しているものにつきましては答弁させます」というものがあつた（横浜市議事録（大学教育委員会（04号）平成16年3月19日）所収の伯井美徳教育長の発言）。
- 10) 地方自治法第124条「普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない」に基づくものである。
- 11) 例えば「（スクールゾーンの協議会の：引用者加筆）しおりの改訂に関与していないかと思ひます」という発言があげられる（横浜市議事録（こども青少年・教育委員会（04号）平成25年3月15日）所収の山田巧教育長の発言）。
- 12) 本稿執筆の2021年6月時点で、横浜市で開催される会議として、定例会、臨時会のほか、常任委員会として政策・総務・財政委員会、国際・経済・港湾委員会、市民・文化観光・消防委員会、こども青少年・教育委員会、健康福祉・医療委員会、温暖化対策・環境創造・資源循環委員会、建築・都市整備・道路委員会、水道・交通委員会、特別委員会として予算第一特別委員会、予算第二特別委員会、決算第一特別委員会、決算第二特別委員会、大都市行財政制度特別委員会、基地対策特別委員会、減災対策特別委員会、新たな都市活力推進特別委員会、健康づくり・スポーツ推進特別委員会、郊外部再生・活性化特別委員会、デジタル化推進特別委員会、そのほか市会運営委員会が設置されている。
- 13) 郊外部再生・活性化特別委員会の付議事件としては「都市の成長の基盤を支える魅力と活力ある郊外部にまちづくりに関すること」とされている。広義に捉えるならば、学校統廃合を含む学校整備も「まちづくりに」該当することも考えられるが、本稿の集計では当該委員会において、学校統廃合、及び通学路の安全対策については議論されなかった。
- 14) なお、本稿で用いるようなアクターごとの発言回数の分析はHenig（2013 = 2021）でも用いられている。
- 15) 学校の跡地利用に関して検討すると、環境創造・資源循環委員会（2006年9月25日）やまちづくり調整・都市整備委員会（2006年12月1日）等において議論が観察された。
- 16) 2006年3月以前は「水道交通委員会」という名称であり、中黒が2006年5月以降、新たに追記された。
- 17) その他首長部局職員の職名と発言回数は次の通りである。安全管理局長（14回）、建築局職員（10回）、技監（5回）、交通局長（2回）、都市整備局長（1回）、財政局職員（1回）、消防局長（1回）、資源循環局長（1回）、中区長（1回）、都筑区長（1回）、危機管理監（1回）。
- 18) 通学路の安全対策について多面的なアクターが影響力を行使している実態から「通学路の安全対策の責任をとろうとしない教育委員会の姿勢を批判せずにはおられません」（横浜市議事録（平成28年第4回定例会（18号）平成28年12月20日）所収の河治民夫議員（日本共産党）の発言）といった発言や「通学路の安全対策といえば学校の非常に大事な問題なのだ

から、教育委員会にその問題を解決する部署がないと、通過する窓口だけでは全然だめで、ここの対策はどうなっているのだということに常に教育委員会の部署が把握していて、おくれる場合はなぜおくれるのか、いつまでにやれるのかを推進しなかったらこんな問題はほとんど進まないと思うのです」（横浜市議事録（建築・都市整備・道路委員会（02号）平成29年3月14日）所収の岩崎ひろし委員（日本共産党）の発言）といった教育委員会の体制を見直すことを要望する発言が観察された。

- 19) 林文子市長が2期目に突入してから交通事故の発生まで、通学路の安全対策に関する発言回数は2回であった。

参考文献

- 阿内春生（2013）「地方教育ガバナンスと影響力関係—市町村教育政策形成過程における影響力構造と黙示的権力—」『学術研究：人文科学・社会科学編』61, pp. 155-168.
- 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
- 秋吉貴雄（2004）「政策移転の政治過程—アイデアの受容と変容—」『公共政策研究』4, pp. 59-70.
- 岡田佐織（2003）「行政委員会としての教育委員会—独立性の理念・制度・実態—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』(23), pp. 1-12.
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択—』, 有斐閣
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府—1700自治体の実態と課題—』, 中公新書
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択—』, 名古屋大学出版会
- 築山宏樹（2015）「地方議会選挙の得票分析—議員行動と選挙とのつながり—」『年報政治学』66（1）, pp. 283-305
- 橋野晶寛（2020）「地方教育政策における政治過程」『教育社会学研究』106, pp. 13-33.
- 廣谷貴明（2018）「財務データを用いた学校統廃合の歳出削減効果分析」『日本教育行政学会年報』(44), pp. 139-155.
- 廣谷貴明（2020）『教育分野における地方政府の財政行動メカニズム—2000年代以降の学校統廃合を事例として—』令和2年度東北大学大学院教育学研究科博士学位論文。
- 廣谷貴明・青木栄一（2019）「制度移行前の首長調査データと制度移行後の教育委員会調査の比較による新教育委員会制度の運用実態—日本教育新聞社・東北大学調査と文部科学省調査の二次分析—」『東北大学大学院教育学研究科年報』67（2）, pp. 137-162.
- 村上祐介（2012）「教育委員会制度改革論の再検討」, 日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか—』, 福村出版, pp. 192-212.
- 村上祐介編（2014）『教育委員会改革5つのポイント—「地方教育行政法」のどこが変わったのか—』, 学事出版
- 村上祐介・本田哲也・小川正人（2019）「新教育委員会制度とその運用実態に関する首長・教育長の意識と評価—2017年全国市区町村調査の結果から—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』58, pp. 535-562頁.
- Baumgartner, F. and Jones, B. (1991) "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", *The Journal of Politics*, 53: 4, pp. 1044-1074.
- Henig, J. R. (2013) *The End of Exceptionalism in American Education: The Changing Politics of School Reform*, Cambridge: Harvard Education Press (ジェフリー・ヘニグ (青木栄一監訳) (2021) 『アメリカ教育例外主義の終焉—変貌する教育改革政治—』, 東信堂).

Which Actors Influence Education Policy Process?: A Case Study of Yokohama City, Kanagawa Prefecture

Takaaki Hirotsu

Abstract

This study aims to reveal the actors that influence the education policy process using the case of school consolidations and safety measures on school routes in Yokohama City, Kanagawa Prefecture. The nature of the relationship between mayors and education administration is one of the major issues. Previous studies state that mayors yield more influence over education policy now than they did before the year 2000. However, the findings of previous studies are based on questionnaire survey analyses and do not reveal how actors influence education policy. To solve this problem, this study used the minutes of the regular meeting, standing committee, special committee, and data about the nature of the discussion.

The following two results were obtained. First, the discussion on school consolidation mainly took place in the arena related to education policy, with many statements made by education administration actors. Second, safety measures on school routes were discussed mainly in the arena unrelated to education policy, with many statements made by actors in the mayor bureau. These findings indicate that the structure of influence differs depending on the content of education policy.

Keywords: Arena, Actor, Education Policy, School Consolidation, Safety Measures on School Routes