

# 國學院大學學術情報リポジトリ

拒否権プレイヤー論による地方教育政策研究の展開  
可能性：教員人事権移譲をめぐる比較事例分析から

メタデータ	言語: 出版者: 公開日: 2024-04-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 前田, 麦穂 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.57529/0002000284">https://doi.org/10.57529/0002000284</a>

# 拒否権プレイヤー論による地方教育政策研究の 展開可能性

—教員人事権移譲をめぐる比較事例分析から—

前田 麦穂

## 【要旨】

The purpose of this paper is to explore the possibility of developing local education policy research through veto player theory, using a comparative case study of the transfer of teacher personnel authority. Veto player theory is a theoretical framework for consensus building among actors who enable policy formation and change. Since veto player theory has assumed a political process at the national level, little research has used this theory to analyze education policy at the local level, especially in Japan. This paper conducts a comparative case study of education policy processes between Osaka and Shimane, involving three levels of veto players, to demonstrate an effectiveness of veto player theory at the local level. In the two cases, a policy change in the transfer of teacher personnel authority occurred in Osaka, but not in Shimane. The analysis found four differences between the outcomes in Osaka and Shimane. There were differences in 1) positions of agenda setters, 2) ideological (preference) distances, 3) the number of veto players and strength of internal cohesion, 4) whether the agenda setters were able to modify their policy proposals to enter the winset. Finally, conclusions and suggestions based on the results of the analysis are discussed.

## 【キーワード】

拒否権プレイヤー 教員人事権 教育委員会 首長 政府間関係

## 1 問題設定と先行研究の検討

本稿の目的は、教員人事権移譲をめぐる比較事例分析を通じて、拒否権プレイヤー論（Tsebelis 2002=2009）による地方教育政策研究の展開可能性を検討することである。

拒否権プレイヤー論は、政策形成や政策転換を可能にするアクター間の合意形成に関する理論枠組みである。同理論の利点は、拒否権プレイヤーの配置状況という単一の尺度から、様々な条件（政治体制、政党システム、選挙制度、議会の種類、政党の種類など）が異なる複数事例の比較分析を可能にすることである（Tsebelis 2002=2009, 小野 2007, 中村 2020, 阿内 2021）。この利点から阿内（2021, p. 24）は、「条件を変えた事例研究を積み重ねることで様々な条件下での教育政策導入を比較できる」という展開可能性を指摘している。この展開可能性を、本稿は特に地

方レベルに焦点を当てて検討することを試みる。以下ではまず理論の概要を述べる。

「拒否権プレイヤー」とは政策を変更する際に同意を得る必要のある、個人もしくは集合的アクターを指す（Tsebelis 2002=2009, p. 2）。同理論では基本的に国家レベルの政治過程が想定されているため、拒否権プレイヤーは「制度的拒否権プレイヤー」（憲法により規定）と「党派的拒否権プレイヤー」（政治システム・政治ゲームにより規定）の二種類とされる（同 p. 2, 25-26）。Tsebelis（2002=2009, p. 3）は現状の政策変更の困難さを「政策安定性」と呼び、これが高くなるのは①拒否権プレイヤーが多い場合、②プレイヤー間のイデオロギー的（選好）距離が大きい場合、③集合的プレイヤー内部の結束が強い場合、だとした。更に、同一の政治システムにおいて④拒否権プレイヤーが新たに追加される場合にも、政策安定性が高まることを指摘した<sup>1)</sup>（同, p. 33）。反対に政策変更が可能となるのは、「アジェンダ設定者」（政策提案を行う拒否権プレイヤー）が、「現状打破集合」（他の拒否権プレイヤーが提案を受け入れる範囲）内に政策提案を行った場合である（同, p. 3）。

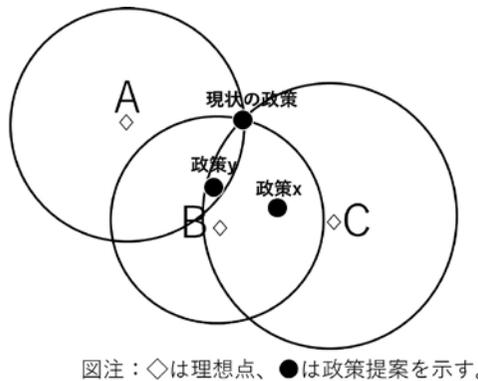


図1 拒否権プレイヤーと現状打破集合

現状打破集合は、各プレイヤーの理想とする政策（理想点）を中心とし、理想点と現状の政策を結ぶ線分を半径とした円によって表現できる（図1）。図1の3つの円は拒否権プレイヤーA、B、Cの現状打破集合を表し、政策を変更したい場合、アジェンダ設定者はこれら3つの円の重複部分に入る政策提案を行う必要がある。政策xはBとCの現状打破集合内に入っているが、Aが拒否権を発動するため、政策変更は起こらない。政策yは各プレイヤーの現状打破集合の内側にあるため合意が可能になり、政策変更が実現する。

なお上述の④拒否権プレイヤーの追加に関しては、小野（2007）の議論が重要だと思われる。小野（2007）は日本政治における自民党総務会を事例として、法制度上では拒否権を持たない政治的アクターが慣例を積み重ね、戦略的・自覚的に「非公式の拒否権プレイヤー」に転換し得ることを指摘した。すなわち④拒否権プレイヤーの追加が生じるメカニズムの一つには、小野（2007）が描出したようなアクターの自覚的・戦略的行動があると考えられる。

ただし前述したように拒否権プレイヤー論が基本的に国家レベルでの政治過程を想定していることから、国内研究において地方レベルを対象とした教育政策分析の蓄積は少数に留まってきた。同理論を適用した政策過程分析については中村（2020）が網羅的なレビューを行っており、教育政策への適用事例として村上（2011）、阿内（2014）、広田（2014）を挙げているが、うち地方教育政策への適用は阿内（2014）のみだった。その後、阿内（2021）では町費教員任用政策などを事例とし拒否権プレイヤー論を用いた分析・考察が行われている。ここでは教育政策過程における市町村議会の役割を検討するという目的から、いずれも単一自治体内の時点間比較や事例間比較に拒否権プレイヤー論が用いられた。

しかしながら現実の教育政策過程は、単一自治体（地方政府）のみでそのプロセスが完結する事例ばかりではなく、他の地方政府や中央政府との相互作用もまた発生し得る。特に地方教育政策では自治体外部のアクターにも権限や影響力がある場合があり、これらが拒否権プレイヤーとして政策過程に関与することで、政策安定性の維持や政策転換に決定的役割を果たす事態も生じ得るだろう。実際に阿内（2021）の中でも小海町のチーム・ティーチング（TT）方式（3章）や旧総和町のTT政策（7章）の事例では、県教育委員会が少人数学級編制というアジェンダへの拒否権プレイヤーだったと解釈できる（p. 111, pp. 182-183）。しかしながら阿内（2021, p. 183）ではあくまで町議会の動向を明らかにすることが目的とされ、地方政府間の関係に対して拒否権プレイヤー論を適用することは抑制されている。

これに対し本稿では拒否権プレイヤー論の更なる有効性を検証するため、中央政府（文部科学省）・上位地方政府（府県）・下位地方政府（市町村）の参加する垂直的・水平的な政府間関係における多層的な教育政策過程の比較事例分析を行う。上述したように地方教育政策には自治体外部のアクターも関与しており、なおかつそれぞれの地方政府の内部に首長・教育委員会の二元的体制が存在するため、政策過程は極めて複雑な政府間・アクター間関係の中で展開している。拒否権プレイヤー論は、このような自治体内外に渡る複雑な地方教育政策過程を、プレイヤーの配置状況という単一の尺度から分析できるという利点を持つ。本稿の分析を通じて地方レベルへの同理論の適用可能性を示すことで、地方教育政策研究の実証分析能力を大きく向上させることが可能になるだろう。

更に本稿は地方教育政策研究への貢献だけでなく、拒否権プレイヤー論自体への理論的貢献も目指す。上述したように同理論は基本的に国家レベルの政治過程を想定しているため、地方レベルの教育政策過程に適用する上では適切な拡張・改善を行う必要があると考えられる。本稿は比較事例分析を通じてこの拡張・改善すべき点を抽出し、同理論の更なる精緻化と発展を試みる。

## 2 事例の概要

本稿では、教員人事権移譲という政策転換が起こった事例（大阪府・豊能地区）と起こらなかった事例（島根県・松江市・出雲市）の比較分析を行う。分析に先立ち本節では、教員人事権移譲

に関する政策的動向の概略を述べる。

県費負担教職員の人事権（任命権）は都道府県教育委員会に属し（「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」、以下「地教行法」、第37条1項）、都道府県教育委員会は市町村教育委員会の内申をまって、県費負担教職員の任免その他の進退を行う（同第38条1項）。ただし従来からこの例外として、市町村のうち政令指定都市は県費負担教職員の人事権を委任されていた（2017年度から給与負担も移譲）。2000年代以降の地方分権改革の流れを受け、中央教育審議会（2005）は中核市などへの教員人事権移譲を検討するよう提言した。

2010年4月、文部科学省（以下「文科省」）は大阪府知事の照会に対し、都道府県条例による事務処理特例制度（地教行法第55条）を用いれば、法改正を行わずに市町村への県費負担教職員の任命権移譲が可能という見解を表明した（雪丸 2011, 古賀 2011）。同制度により、2012年度には大阪府から豊能地区の3市2町（豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町）へ教員人事権が移譲された。

その後2015年1月の閣議決定<sup>2)</sup>では、県費負担教職員の給与負担、任命権、定数決定権、学級編制基準の決定権について、事務処理特例制度による任命権移譲の運用状況を踏まえつつ、中核市等に権限移譲する方向で検討し、「小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、結論が得られたものから順次実施する」こととされた。この決定を受け文科省は同年2月、人事権移譲を希望する中核市等が関係する都道府県・市町村と協議をする場合には、必要な支援を行うと事務連絡で伝えた<sup>3)</sup>。

しかし中教審答申（2005年）以降、人事権移譲が実現したのは豊能地区の一例のみに留まっている。2010年当時は、大阪府内の他の地区でも人事権受け入れに向けた協議が行われていたが（雪丸 2011, pp. 209-210）、実現することはなかった。その背景には、豊能地区が社会経済的水準や児童生徒の学力水準の高い地域である一方（志水 2012, p. 26）、比較的厳しい状況にある他の地区では教員の人材確保が難しくなることが懸念され、実現が難しいという事情があったとされる（高田 2012, p. 103）。

同様に地方分権改革に触発され、島根県松江市・出雲市が2000年代と2010年代の二度に渡って県に対し人事権移譲を求めたが、ここでも実現には至らなかった。このように移譲が進まないという現象は、言い換えれば都道府県を人事権者とする制度の「政策安定性」が極めて高いことを意味している。その理由として、町費教員任用などの現行法制内での追加的政策（阿内 2014; 2021）と比べ、人事権移譲は地教行法が定める権限関係それ自体を変更するものであり、現行法制内での可否という制約条件が「政策安定性」の高さを支えてきた点を指摘できる。前述した府知事の照会への回答のように、この現行法制内での可否を判断するのが中央政府（文科省）である。すなわち人事権移譲は、上位地方政府から下位地方政府への権限移譲であるとともに、その現行法制内での可否の判断に中央政府が関与するという3レベルの教育政策過程を含むため、多層的な拒否権プレイヤーを考慮した比較分析に適した事例だといえる。

更に本稿は、しばしば政治家の属人的要素が強調されがちな「首長主導の教育改革」の政策過程に対し、拒否権プレイヤー論が精緻な分析的視点を提供できるものであることを示す。特に橋下徹府政・市政下での大阪の教育改革は、政治家個人の強引な政治手腕やキャラクターと関連づけて説明されることが多い（志水 2012, 濱元・原田編著 2018等）。本稿は拒否権プレイヤー理論を用いることで、人事権移譲に至った大阪府の事例について属人的要素による説明を脱し、「拒否権プレイヤーの配置とアジェンダの位置が現状打破を可能にした」という構造的観点からの説明を試みる。

なお上述のように島根県松江市・出雲市では二度に渡り人事権移譲の要望が行われたが、文科省が事務処理特例制度に関する見解を表明した後という大阪府・豊能地区と同じ条件下での比較を可能にするため、2010年代を分析対象事例とする。次節では（1）大阪府・豊能地区と（2）島根県・松江市・出雲市の政策過程を検討し、（3）事例の比較分析を行う。分析に用いた資料は議会・教育委員会の会議録・報告書及びその他文書である。ただし島根県の事例では政策過程の情報を補完するため、地元紙『山陰中央新報』（山陰中央新報社）の新聞記事も分析に使用した。

### 3 比較事例分析

#### （1）大阪府・豊能地区

府知事の就任から約1年後の2009年3月、大阪府は「分権」（市町村への権限移譲など）・「集権」（関西広域連合の実現など）を主軸とした『大阪発“地方分権改革”ビジョン<sup>4)</sup>』を策定した。同ビジョンを受け、豊中市を除く豊能地区2市2町の首長会談（2009年12月）は、特例市並みの権限移譲を受けるための受け皿組織として「共同処理センター」を共同設置することで合意し（地方自治法第252条の七「機関等の共同設置」）、2011年10月に同センターが設置された<sup>5)</sup>。同センターは大阪府から全70事務の権限移譲を受けており、2市2町が広域連携により事務の共同処理を行っている<sup>6)</sup>。上掲ビジョンの中では、「小中学校教職員の人事・費用負担」（大阪府）と「小中学校教育の実施」（市町村）という役割分担を一元化し、市町村が「小中学校教育を一元的に実施」という将来像が掲げられていた（p. 8）。この構想のもと、府では2009年秋頃から市町村への教員人事権移譲の議論が提起され（雪丸 2011, p. 209）、2010年3月頃からは更に議論が本格化した。

その頃大阪府教育委員会（以下「府教委」）事務局は府議会答弁で、従来府内7ブロック単位（旧教育事務所単位）で人事異動等を行ってきたことから、このブロック単位で市町村教委が人事権移譲を受けるのがスムーズだという認識を示していた<sup>7)</sup>。また府教委教育長は、人事権とともに給与負担の財源も市町村へ移譲できるよう、法改正を国に要望するとして文科省に照会を行っていた<sup>8)</sup>。事務局が最終確認した際には、事務処理特例制度を用いれば現行法範囲内で教員人事権移譲は可能という感触を得たと府議会答弁で明かされた<sup>9)</sup>。

このように事前に事務局が照会を行った上で、約1か月後の2010年4月15日、府知事が文科副

大臣を訪問し、ア「県費負担教職員の任命権」、イ「市町村別の学校の種類ごとの定数決定権」、ウ「学級編制基準の決定権」、エ「給与負担」の市町村への移譲可否を照会した。4月30日には内閣法制局での検討を踏まえ正式文書で回答があり、事務処理特例制度を活用して「教職員の適正配置と人事交流の円滑化により、教育水準の維持向上を図る」という県費負担教職員制度の趣旨・目的が損なわれることのない範囲において、ア「県費負担教職員の任命権」は移譲可能（イ～エは不可能）とされた<sup>10)</sup>。この回答を受け府知事は当初の政策提案を修正し、ア「県費負担教職員の任命権」のみに絞り権限移譲を進める方針に転換した<sup>11)</sup>。

文科省が求めた「県費負担教職員制度の趣旨・目的が損なわれ」ないための条件を、府教委は「ブロック単位」（旧教育事務所単位）で教員人事権移譲を行うことと解釈した。そのため府教委は教員人事権移譲について、移譲を要望する市町村に対し1）ブロック単位での協議機関の設置、2）ブロック単位で採用・管理職選考・研修の共同実施、3）人事権に関する事務の一括受入れ、を条件とするという方針をまとめた<sup>12)</sup>。なお豊能地区の場合は、豊中市を含む3市2町が1ブロックとなる。

その移譲のプロセスとしては、1）ブロック内の全首長・教育委員会が受け容れに合意した地区を対象に「四者会議」（府と市町村の首長・教育委員会のトップが協議）を設置し、2）「四者会議」は「地区プロジェクトチーム」（市町村分権担当部局・教委、府総務部・府教委）と連携して検討を進め、3）「四者会議」での十分な協議を経て、知事・府議会が事務処理特例条例を制定し、移譲手続きを行う、という手順が準備された<sup>13)</sup>。なおその後、府教委内部にプロジェクトチーム（府教委PT）を設置し、課題や対応方策の検討を行うことになった（教育次長をリーダーとし、事務局職員で構成された<sup>14)</sup>）。

豊能地区では、2010年5月10日に首長・教育長が教職員人事権移譲のプロジェクトチーム（豊能地区PT）設置で合意した<sup>15)</sup>。豊能地区PTの第1～3回の会議を踏まえて第1回四者会議が開催され（9月1日）、以降は豊能地区PTに府教委も正式に参画し、第4・5回会議を経て豊能地区PTの中間報告をまとめた<sup>16)</sup>。12月19日、3市2町の首長・教育長が会合し、中間報告を踏まえて事務の共同処理方法（地方自治法第252条の二の二「協議会の設置」）や移譲時期（移譲は1年延期し2012年度からとし、2013年度から独自採用を始めるが当面は府と合同で採用選考を実施する）を決定した。

2011年1月27日、豊能地区3市2町を代表して豊中市長が府知事を訪問し、教員人事権移譲を3市2町で合意したことを報告した。その後、豊能地区PTと府教委PTは検討結果の最終的な報告をまとめた<sup>17)</sup>。府議会平成23年5月定例会で教職員人事権移譲のための事務処理特例条例が可決・成立し、2012年度より豊能地区3市2町に教員人事権が移譲された。

## （2）島根県・松江市・出雲市

2000年から就任した松江市長は、新設合併による市域拡大（2005年）を控えた2004年頃から教

員人事権移譲に関心を示し始めた<sup>18)</sup>。2005年5月、首長らが集う「しまねトップミーティング」で、松江市長・出雲市長が島根県知事に対し教員人事権移譲を求めたが、県教育長は県全体での教員配置適正化の必要性を主張し、当初から否定的見解を示していた<sup>19)</sup>。同時期、県知事は市町村への権限移譲を積極的に進めていたが<sup>20)</sup>、教員人事権移譲については他の権限移譲とは別に、県・県教委・市町村を含めた論点整理のための協議機関発足を指示した<sup>21)</sup>。この時点では県教育長は県・市長会・町村会とともに論点整理をする「事務的な勉強会の場」を予定していると述べていたが、実際に設置された「教員人事権移譲に関する検討会議」（4市5町の教育長、県政策企画監、県教育庁義務教育課長で構成）に首長（県知事・市町村長）らは含まれていなかった<sup>22)</sup>。管見の限り、検討会議から首長らが除外された経緯を明らかにする資料はない。しかし県教育長が人事権移譲に対し当初から否定的見解を示していたことを踏まえれば、移譲の議論を慎重に進めるために、移譲を求める首長らを検討会議から除外する選択がなされた可能性が考えられる。同検討会議では、地方分権や地域連携強化の観点から教員人事権移譲を求める松江市・出雲市の主張に対し、県内全体の教育機会均等や教育水準維持を懸念する島根県・他市町村との合意が得られなかった。

同会議は2005年10月から計3回の会合を経て、2006年2月、論点整理の結果を報告書として各市町村に公表した<sup>23)</sup>。論点整理を踏まえ、実務者レベルのワーキング会議（松江市・安来市・出雲市・島根県の教育委員会人事担当職員で構成）での検討も行われたが、その中間報告では、現行制度で拙速な結論を出すのは避けるべきであり、国の制度改正の状況を踏まえて再度調査研究を行うとされ、事実上結論は見送られた<sup>24)</sup>。これにより、2007年の段階で島根県内での人事権移譲の議論は一度打ち切られる形となった。

その後、松江市が再び教員人事権移譲を求め始めるのは、新教育委員会制度発足後、2018年4月の中核市移行を控えた時期だった。2017年6月、松江市長は四期目再選の施政方針演説で、中核市移行（2018年4月）に際して教員人事権移譲を県に求めることを表明した<sup>25)</sup>。これに対し出雲市長・市教育長も、松江市とともに人事権移譲を要望していくと協調した<sup>26)</sup>。県知事は松江市の要望に対し、約10年ぶりに教員人事権移譲の検討を再開すると応じたが、町村側の反発も強いことからその姿勢は慎重だった<sup>27)</sup>。2市以外の自治体からは強い反対の声があがり、2017年7月から10月にかけて島根県全11町村の町村会・町村議会、2市を除く全17市町村の教育長から現行制度堅持の要望書が県・県教委に提出された<sup>28)</sup>。同要望書では「現行制度を堅持したうえで、人事制度の運用面、教育事務所の在り方や人事異動細則などの工夫改善」により教育課題に対応することが求められた<sup>29)</sup>。

これを受けて県教育長は、県教委と県内全19市町村の教育委員会で議論していく考えを表明した。議論の開始について、県教育長は全市町村教委の合意を得てからという慎重な姿勢だったのに対し<sup>30)</sup>、松江市長は早期の議論入りを求めた<sup>31)</sup>。松江市長の要請を受け、県知事が間を取り持つ形で、議論開始を県教委に働きかけた<sup>32)</sup>。

県教委は具体的検討に着手するまでのプロセスとして、1) 教育事務所管内ごとの教育長会議などの場を通じ、各教委の意向を把握した上で、2) 検討の進め方・場・テーマについての調整案（後述の「検討要領案」）を県教委が作成し、3) 市町村教育長会議で同案にすべての教育長の合意を得た上で検討に着手する、という手順を準備した<sup>33)</sup>。県教委が作成した『教職員の人事権をめぐる問題に関する検討要領（案）』（以下「検討要領案」）は、1) 教職員の人事権をめぐる問題（人事権移譲の是非と現行制度のもとでの運用改善のあり方）の検討を「県・市町村全ての教育長の合意形成を図るためのプロセス」と位置づけ、2) 検討組織として「全体会議」（県・市町村の全ての教育長が参加）と「小委員会」（市教育長・町村教育長・教育事務所長が数名ずつ、及び県教育長が参加）を設けるといったものだった<sup>34)</sup>。1) 2) いずれにも、県内全市町村の教育長が参加者として組み込まれている一方で、各市町村の首長は除外されている。このような首長の除外は前述した2000年代の人事権移譲の検討会議を踏襲しており、一定の経路依存性が働いた結果として、また前回と同様に人事権移譲の議論を慎重に進めようとする県教委・県教育長の選好の反映として理解できる。松江市教委は、この検討要領案に県教委の主体性が見えないとして一度反発したものの<sup>35)</sup>、2018年5月には全市町村教育長の合意が得られ、検討が着手された<sup>36)</sup>。その後新しく就任した県教育長（任期満了による交代）も、人事権移譲には全市町村の合意が必要という認識を引き継いでいた<sup>37)</sup>。

島根県内では次第に、教員人事権移譲よりも人事異動ルールの運用の改善が現実的方法ではないかという論調が生じた<sup>38)</sup>。人事異動ルールとは、全県的な人事異動を行う島根県において、連続勤務年数の上限（同一校7年、同一市町村15年）や本拠地外での勤務（都市部を生活本拠地とする教員にも離島や中山間地域の勤務を義務付ける）などを定めたものである。松江市長は、人事権移譲を受ける教職員数を絞り他市町村との妥協点を探るとしたが<sup>39)</sup>、出雲市教育長・市長は実現性や他市町村への影響などを考慮すると異動ルール見直しを優先する方が望ましいと表明し、アジェンダを修正しつつあった<sup>40)</sup>。

第1回「小委員会」が開催され（2018年8月16日）、4市4町（松江市、出雲市、浜田市、益田市、飯南町、美郷町、邑南町、津和野町）の教育長、県教育長、益田教育事務所長の計10名が参加した。ここで松江市教育長は、1) 任命権・教職員定数決定権・学級編制基準の決定権の移譲を受ける教職員を、市内教職員の約3割に相当する300人に絞る、2) 権限移譲を約10年かけて段階的に進める、3) 市採用教員は採用後5年目から市外との人事交流を開始する、ことを提案した<sup>41)</sup>。松江市が1) で、権限移譲を受ける教職員数の絞り込みというアジェンダの修正を行ったといえる。

第2回「小委員会」（2018年10月4日）では、人事異動ルールの見直しが選択肢として再び登場した。松江市が考える地域教育の課題は人事異動ルールの見直しで解決できるのではないかという質問、及び焦点を絞るために人事異動ルールの見直しも議論してはどうかという提案が上がったが、松江市は任命権だけでなく懲戒権・学級編制基準の決定権・定数決定権も人事権とし

て考えており、異動ルール見直しでは不十分だと反対した<sup>42)</sup>。また文科省の見解を確認する必要があるのではという意見が上がり、県教委事務局が照会を行うことになった。

その後2019年3月、代表者4名（松江市教委2名、県教委事務局2名）が文科省を訪問し<sup>43)</sup>、1) 現行法制下で移譲可能な権限（移譲できるのは任命権のみ）や、2) 文科省「事務連絡」の解釈（「関係者の理解を得」というのは、必ずしも全自治体の合意を得なければならないということではないが、少なくとも絶対反対というようなことがないよう進めるのが望ましい）などが確認された。対応した文科省担当者<sup>44)</sup>からは、「現に人事権の移っている政令市では、給与事務とか定数事務とか複雑で、財源の持ち出しも必要になったりして苦勞されている状況がある」という情報提供がなされ、担当者の個人的見解として「現実的には現行の異動ルールを運用上工夫することで解決することもあるのではないのか」「事務的な負担もあるので、そのほうがメリットも大きい」という意見が述べられたという。

第3回「小委員会」（2019年3月18日）では、人事権移譲を前提とした実務者協議での検討を求めた松江市に対し、他委員は人事異動ルールの見直しで教育の活性化は可能だと指摘し、議論は平行線を辿ったままだった<sup>45)</sup>。

ここまでの検討を踏まえ、「全体会議」が開催された（2019年4月24日）<sup>46)</sup>。松江市は人事権移譲のための他自治体調査と、実務者レベルのワーキング会議設置を強く求めた<sup>47)</sup>。出雲市は、松江市の要望には反対しないものの「他市町村の理解を得ているという状況にはなく、実際のところ、これ以上、人事権の移譲は先に進まないのではないか」という立場だった。2市以外の他市町村からは、松江市の主張を疑問視する意見などが改めて出された。

全体会議ではこれらの意見を踏まえ、県教育長が県教委の見解を述べた。それによれば、教職員の人事権を構成する①教職員の任命権、②学校の種類ごとの教職員定数の決定権、③学級編制基準の決定権、④教職員の給与等の負担のうち、松江市からは①から③までの権限の移譲が要望されてきた。①については、文科省も指摘するように「教育水準の維持向上を図るという県費負担教職員制度の趣旨・目的が損なわれないこと」が重要である（この趣旨・目的とは具体的には、県が給与負担者となることで「給与水準の確保と一定水準の教職員の確保を図り、教育水準の維持向上を図ること」、広域人事異動によって「教職員の適正配置と人事交流を図ること」と言い換えられた）。しかしながら、松江市が求める①～③の人事権移譲の実現は現行制度では難しい。その理由は1) 関係者の「絶対反対ということがない状況で進めることが望ましい」という文科省見解に照らすと、現状はそれとは程遠い、2) 松江市が移譲を要望する①～③のうち、文科省訪問で確認した通り②③は現行法制度上移譲することはできない、と説明された。人事異動ルールなどに関しては今後も検討を重ねるとして、人事権移譲の議論はここで打ち切られることになった。

### （3）事例の比較

本稿第1節で述べたように、拒否権プレイヤー論によれば「政策安定性」が高くなるのは①拒否権プレイヤーが多い場合、②プレイヤー間のイデオロギー的（選好）距離が大きい場合、③集合的プレイヤー内部の結束が強い場合、④同一の政治システムにおいて拒否権プレイヤーが新たに追加される場合、であった（Tsebelis 2002=2009）。これらを参照して二事例を比較すると、その成否を分けたのは次の四点だった。

第一に、アジェンダ設定者の位置の違いである。アジェンダ設定者である大阪府知事は、現状の教員人事権者である府教委への政治的影響力を有し、人事権移譲の議論を自身の選好に沿って展開しやすい位置にあった。これは拒否権プレイヤー論においては、アジェンダ設定者の理想点と現状・現状打破集合との距離の小ささとして表現され、図1の拒否権プレイヤーBのようにアジェンダ設定者が各プレイヤーの中心部に位置づき、現状打破集合と自身の理想点が近接した状態として記述される（Tsebelis 2002=2009, p. 48）。一方、同じくアジェンダ設定者だった松江市長・出雲市長は、現状の教員人事権者である県教委への政治的影響力を直接的には持たず、両者の理想点は現状・現状打破集合から比較的遠い位置にあったといえる<sup>48)</sup>。更に、2000年代時点で人事権移譲に否定的見解を示していた県教育長のもとで、検討会議からは首長らが除外されていた。これが2010年代に引き継がれたことも、松江市長・出雲市長の位置を現状打破集合から遠ざける一因となっていたと考えられる。

第二に、②プレイヤー間のイデオロギー的（選好）距離の違いである。大阪府では2市2町への「共同処理センター」の設置で首長会議が合意するなど、首長部局においてもブロック単位での権限移譲受け入れが同時進行していた。そして豊能地区は住民の社会経済的水準や教育水準が比較的高く（志水 2012, 高田 2012）、教員の人材確保への懸念を払拭した合意形成が可能な地域だった。これとは対照的に、他の地区では移譲に向けた議論が開始されてはいたものの（雪丸 2011）、ブロック単位での合意に至ることはできなかった。以上の条件により大阪府内でも豊能地区においては、アジェンダ設定者（府知事）の選好と、教員人事権移譲のために合意形成が必要なブロック単位の首長・教育長会議や、これに府知事・府教委を加えた四者会議の選好が極めて近接していた。更に、大阪府では従来からブロック単位での人事異動が定着しており、府教委もブロック単位で人事権移譲を進めることへの抵抗感は小さかった。これに対し島嶼部や中山間地を抱える島根県は、本拠地以外での勤務を義務づけるなど全県的な人事異動も行っており、県教委だけでなく他市町村教委も松江市・出雲市が独立して教員人事を行うことへの抵抗感が大きかった。すなわち大阪府ではアジェンダ設定者と上位地方政府・下位地方政府双方の拒否権プレイヤーのイデオロギー的（選好）距離が小さかった一方で、島根県はこの距離が比較的大きかったといえる。

なおこのようなプレイヤー間のイデオロギー的（選好）距離の違いの傍証として、具体的な数値も提示できる。川上ほか（2017）は2011年の教員人事異動状況のデータから、人事異動の地理

的範囲について「狭いもの（同一市町村内）」「やや広いもの（同一ブロック内）」「広いもの（ブロック間）」の比率を都道府県別に集計している。それによれば大阪府は同一市町村内の異動が約8割を越え（全国2番目の高さ）、ブロック内・ブロック間異動は合計しても約1割に留まるのに対し、鳥根県は同一市町村内の異動比率は約6割程度に留まり、ブロック間の異動だけでも約2割弱行われている（p. 131）。このような人事異動の地理的範囲の差異も、拒否権プレイヤーの政策選好を形成していた一因だと考えられる。

第三に、④拒否権プレイヤーの追加があったかどうかにより、①プレイヤーの数と③内部の結束の強さが異なったことである。大阪府教委はブロック単位で権限移譲の議論を進めたため、移譲に向けた議論はあくまで地区内の自治体で合意形成できればよく、豊能地区の議論に他ブロックの自治体が拒否権プレイヤーとして関与してくることはなかった。それに対し、鳥根県では2市以外の17市町村が強く反対したことで、県教委は全市町村での合意を目指さざるを得なくなり、結果的に全19市町村教委が拒否権プレイヤーとして追加された。連携した反対要望という自覚的・戦略的行動によって、17市町村が拒否権プレイヤーへの転換に成功し、③集合的プレイヤー内部の結束も強まったといえる。これにより政策安定性は高まることになった。

第四に、三つのレベルの拒否権プレイヤーの現状打破集合に入るよう、アジェンダ設定者が政策提案を修正できたかという違いである。アジェンダ設定者の大阪府知事は、文科省の回答を受けて、当初の提案（任命権・定数決定権・学級編制基準の決定権・給与負担の移譲）を修正した（→任命権のみ移譲）。同じくアジェンダ設定者の松江市長・松江市教委も、他市町村からの反対を受けて当初の提案（任命権・定数決定権・学級編制基準の決定権・懲戒権の移譲）を修正したが（→対象教職員数を約3割に限定）、文科省が現行法制内で可能なものではないと拒否したことを受け、鳥根県教委も拒否した。一方で出雲市長・出雲市教委は、当初は松江市と同様の政策提案を行っていたものの（人事権の移譲）、他市町村の反対を受けて当初のアジェンダを修正し、妥協点として浮上していた人事異動ルールの見直しに政策提案を変更した（→権限移譲ではなく、人事異動ルールの見直し）。これは結果的に、文科省の現状打破集合内にも収まる政策提案となっていた。

以上の四点の違いにより、拒否権プレイヤーの配置と政策アジェンダの位置が異なったことで、大阪府では現状打破が起こったのに対し、鳥根県では起こらなかったといえる。

#### 4 結論と示唆

本稿の目的は教員人事権移譲をめぐる比較事例分析を通じて、拒否権プレイヤー論（Tsebelis 2002=2009）による地方教育政策研究の展開可能性を検討することであった。多層的な地方教育政策に適用する上で、同理論を拡張・改善すべき点として次の二つを指摘できる。

第一に、拒否権プレイヤーが属するレベルにより、発動する拒否権には質的差異が認められるという点である。中央政府レベルの拒否権プレイヤー（文科省）はアジェンダ設定者に対し、現

行法制内での可否の判断という形で拒否権を発動していた。アジェンダ設定者の政策提案が現行法制内で可能なものではなかった場合、政策提案は現行法制内に収まるよう修正される。このように中央政府が法制度の解釈に基づいて発動する拒否権は、上位・下位地方政府が自身の選好や利害に基づいて発動する拒否権とは質的に異なるものとして分析できる。前者を仮に「制度的拒否権」、後者を「党派的拒否権」として区別することが考えられる。このように異なるレベル間の相互作用の特徴を拒否権プレイヤー論に組み込むことで、中央・上位・下位地方政府間の地方教育政策の分析を更に精緻に行うことが可能になるだろう。

第二に、拒否権プレイヤーの中にはローカルな意思決定ルールの策定者が存在し、政策転換に重要な影響を及ぼしているという点である。本稿の知見によれば、拒否権プレイヤーの数や配置を左右していたのが、上位地方政府（府県）が策定するローカルな意思決定ルールであった。このルールには策定者の選好（合意はブロック単位か全県か、教育行政アクターのみで構成するか公選アクターを含むか等）が反映される。そして同ルール上で拒否権プレイヤーとして組み込まれる下位地方政府（市町村）が多い場合や、プレイヤー間のイデオロギー的（選好）距離が大きい場合には、政策安定性は高まる。

具体的には、島根県教委の作成した検討要領案は全市町村の教育長を合意形成のアクターとして位置づけた一方で、県知事や市長といった首長らを除外していた。これは首長・教育長会議や府知事・府教委を加えた「四者会議」を移譲プロセスの中に位置づけていた大阪府教委とは対照的である。すなわち島根県と大阪府では、上位地方政府（府県教委）がローカルな意思決定ルールに首長を拒否権プレイヤーとして組み込むかどうか異なっており、このことが現状打破の可否にも少なからず影響を及ぼしていたといえる。前述したように国家レベルを想定する拒否権プレイヤー論において、拒否権プレイヤーを規定するものとされたのは憲法と政治システム・政治ゲームのみであり、ローカルな意思決定ルールの存在は同理論の射程外にあった。このルールの存在を組み込むこと、及びそれを策定する「ルール策定者」の存在を追加することで、同理論を地方教育政策過程に適合的な形で拡張し、分析能力を向上させることができると考えられる。

更に本分析から得られる今後の地方教育政策研究への示唆として、以下の点を挙げるができる。2014年の地教行法改正により教育委員会制度改革が行われ、教育長の任期の短縮・総合教育会議の新設・同会議での教育大綱の策定が定められたことで、法制度上では教育行政に対する首長の権限が強化された。これに対し本稿の扱った2010年代の松江市・出雲市の事例は、新教育委員会制度下において「首長主導の教育改革」が実現しなかった事例として位置づけられる。この事例は、たとえ法制度上では首長の権限強化という変化が起こっていたとしても、個々のアジェンダの拒否権プレイヤーの配置を観察した場合には、ルール策定者（上位地方政府）によって下位地方政府の首長が実質的に拒否権プレイヤーから除外されたり、他の下位地方政府の拒否権プレイヤーが多数追加されることで、結果として首長の影響力が弱められたりする場合があることを示している。本稿第1章でも述べたように、地方教育政策は単一自治体内部で完結するもので

はなく、上位地方政府や中央政府から多大な影響を受けながら展開している。それゆえ、他の地方政府や中央政府との相互作用の中で、個々のアジェンダに対し誰が拒否権プレイヤーとして組み込まれており、全体としていかなる布置を描いているのかを分析していくことが重要だと考えられる。そしてこの複雑な様相を分析する上で、本稿の分析が示したように拒否権プレイヤー論は極めて有効な分析ツールとなり得るだろう。以上のように本稿の知見は限定的な事例分析に基づくものではあるものの、今後の実証研究を進める上で多くの示唆を有していると考えられる。

〈付記〉本研究は、JSPS 科研費20J01830による研究成果の一部です。

### 【註】

- 1) ただし、新たに追加された場合に政策安定性に影響を与えないケースもあり、これは新しいプレイヤーが既存のプレイヤーに「吸収」されたといわれる (Tsebelis 2002=2009, p. 34)。
- 2) 以下資料の年月日を [YYYY/MM/DD] と表示する。「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」[2015/1/30] 閣議決定。
- 3) 「県費負担教職員の人事権の中核市等への移譲について（事務連絡）」[2015/2/5] 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課。
- 4) 大阪府「大阪発“地方分権改革”ビジョン」[https://www.pref.osaka.lg.jp/chikishuken/osaka\\_bunken\\_vision/index.html](https://www.pref.osaka.lg.jp/chikishuken/osaka_bunken_vision/index.html) 最終閲覧 [2023/10/11]。
- 5) 箕面市「大阪府からの権限移譲と2市2町の共同処理センターについて」<https://www.city.minoh.lg.jp/soumu/kengenijyou/index.html> 最終閲覧 [2023/10/11]。
- 6) 同上。
- 7) 府議会教育常任委員会 [2010/3/15]、府教委教職員人事課長。
- 8) 同上・府議会教育常任委員会 [2010/3/15]、府教委教育長。
- 9) 府議会教育常任委員会 [2010/3/17]、府教委教職員人事課長。
- 10) 豊能地区PT『豊能地区における教職員人事権の委譲について 平成22年度（2010年度）検討結果報告』[2011/3/30]、附属資料1。
- 11) 府議会本会議 [2011/5/27] の清水義人議員への府知事答弁 (p. 34) からはこの転換の経緯として、人事権移譲をワンステップとして給与負担移譲など更なる改革に進もうという意図があったことがうかがえる。
- 12) 府教委会議録 [2010/6/24] 資料、『教職員人事権の移譲についての府教委の考え方（案）』。
- 13) 府教委会議録 [2010/7/21]、資料『教職員人事権移譲のプロセス（案）』。
- 14) 府教委会議録 [2010/8/20]。
- 15) PTでの詳細な検討経過については古賀（2011）及び雪丸（2011）を参照されたい。
- 16) 豊能地区PT『豊能地区における教職員人事権の移譲について（中間報告）』[2010/11/4]。
- 17) 豊能地区PT『豊能地区における教職員人事権の移譲について 平成22年度（2010年度）検討結果報告』

[2011/3/30]。府教委PT『豊能地区3市2町への教職員人事権移譲について』[2011/4/15]。

- 18) 松江市議会定例会 [2004/3/4]、篠原栄議員の質問に対する答弁。
- 19) 以下「山陰中央新報」を「新報」、「朝刊○面」を「朝○」と略記する。新報 [2005/5/31] 朝23。
- 20) 新報 [2005/5/10] 朝21。
- 21) 新報 [2005/6/14] 朝21。
- 22) 県議会定例会 [2005/6/27・2006/2/28]、県教育長。
- 23) 新報 [2005/10/27] 朝23。新報 [2006/2/7] 朝19。
- 24) 松江市議会定例会 [2007/6/20・9/18]、市教育長。
- 25) 松江市議会定例会 [2017/6/14]。なお2015年4月より松江市でも総合教育会議が開始され、教員人事権の問題が一度言及されたが（平成28年度第1回 [2016/5/30]）、具体的に議論されることはなかった。
- 26) 新報 [2017/7/5] 朝25。新報 [2017/8/25] 朝23。
- 27) 新報 [2017/8/3] 朝27。
- 28) 新報 [2017/7/20] 朝29。新報 [2017/9/6] 朝25。新報 [2017/10/20] 朝27。
- 29) 県教委会議 [2017/11/1]、総務課長。
- 30) 新報 [2017/12/5] 朝23。
- 31) 新報 [2017/12/6] 朝24。
- 32) 新報 [2017/12/7] 朝27。
- 33) 県教委会議 [2017/12/20]、総務課長。
- 34) 出雲市議会定例会 [2018/6/13]、市教育長。
- 35) 新報 [2018/4/28] 朝27。
- 36) 新報 [2018/5/24] 朝23。
- 37) 新報 [2018/8/12] 朝25。
- 38) 新報 [2018/5/27] 朝2。
- 39) 新報 [2018/5/26] 朝24。
- 40) 出雲市議会定例会 [2018/6/13]、市教育長・市長。
- 41) 新報 [2018/8/17] 朝25。島根県議会定例会 [2018/9/25]、県教育長。新聞報道では学級編制基準の決定権が「学級編制権」とされているが、松江市が要求したのは学級編制基準の決定権であることを県議会会議録で確認した。
- 42) 県教委会議 [2018/10/15]、学校企画課長。同会議録では「学級編制基準の決定権」（義務標準法第三条2）が「学級編制権」（同第四条）と述べられており、松江市「県費負担教職員の人事権移譲について（概要版）」（2018年10月）（[https://www1.city.matsue.shimane.jp/kyouiku/kyousyokuinn\\_jinjikenn/index.data/ijougutaian\\_gaiyou.pdf](https://www1.city.matsue.shimane.jp/kyouiku/kyousyokuinn_jinjikenn/index.data/ijougutaian_gaiyou.pdf) 最終閲覧2022/07/31）でも「学級編制決定権」「学級編制権」が要望されているが、その内容は都道府県教育委員会の権限である「学級編制基準の決定権」を指している。そのため、本稿ではより正確を期して「学級編制基準の決定権」の表記で統一することとした。

- 43) 県教委会議 [2019/3/26]、学校企画課長。
- 44) 初等中等教育局教育企画課 3名を含む 4名。
- 45) 新報 [2019/3/19] 朝24。
- 46) 県教委会議 [2019/3/26]、学校企画課長。
- 47) 県教委会議 [2019/4/26]、学校企画課長。
- 48) 島根県知事は、松江市長・出雲市長からの要求を県教委に仲介・伝達する役割を果たしていたが、移譲に関する議論は基本的に県教委に委ねており、明確な政策選好は観察できなかった。ただし他市町村の反対を受けて移譲への姿勢は慎重であり、移譲を後押ししていたとは言い難かったことから、消極的な形ではあるが拒否権プレイヤーとしての役割を担っていたと考えられる。

### 【引用文献】

- 阿内春生（2014）「市町村教育政策形成における議会の影響力：茨城県旧総和町を事例として」『日本教育行政学会年報』No. 40, pp. 38-54.
- 阿内春生（2021）『教育政策決定における地方議会の役割：市町村の教員任用を中心として』早稲田大学出版部。
- 中央教育審議会（2005）「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」。
- 濱元伸彦・原田琢也編著（2018）『新自由主義的な教育改革と学校文化：大阪の改革に関する批判的教育研究』明石書店。
- 広田照幸（2014）「教育課程行政をめぐるポリティックス：第二次安倍政権下の教育改革をどうみるか」『教育學雑誌』第50号, pp. 1-15.
- 川上泰彦・小川正人・植竹丘・櫻井直輝（2017）「市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容」『国立教育政策研究所紀要』第146集, pp. 125-138.
- 古賀一博（2011）「地方分権改革下における教職員人事権移譲の意義と課題：大阪府豊能地区における取組み事例の分析を通して」『日本教育行政学会年報』No. 37, pp. 19-37.
- 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。
- 中村恵佑（2020）「政策過程の定性的分析における『拒否権プレイヤー論』の適用事例の検討：先行研究のレビューを通して」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第40号, pp. 29-51.
- 小野耕二（2007）「拒否権プレイヤーと日本政治：ドイツ政治との比較における『政策転換』のメカニズム分析」眞柄秀子・井戸正伸編著『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部, pp. 165-185.
- 志水宏吉（2012）『検証 大阪の教育改革：いま、何が起きているのか』岩波ブックレット, No. 833.
- 高田一宏（2012）「第3章【大阪府】「公正」重視から「卓越性」重視へ」志水宏吉・高田一宏編著『学力政策の比較社会学【国内編】：全国学力テストは都道府県に何をもたらしたか』明石書店, pp. 90-108.
- Tsebelis, George. (2002=2009) *Veto Players*, Princeton University Press. (眞柄秀子・井戸正伸 [訳]『拒否権プレイヤー：政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部)。
- 雪丸武彦（2011）「地方自治体の教育政策動向：教員の採用をめぐる自治体の動向」『日本教育政策学会年報』第

拒否権プレイヤー論による地方教育政策研究の展開可能性（前田）

18巻， pp. 208-214.

（まえだむぎほ 國學院大學人間開発学部初等教育学科助教）