

委任と統制から見た教育委員会制度

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2023-03-22 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 本田, 哲也, HONDA, Tetsuya メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24517/00068974

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



委任と統制から見た教育委員会制度

本 田 哲 也

1 はじめに

本稿の目的は地方教育行政を対象として首長による教育委員会¹への委任と統制の実態について経験的なデータをもとに明らかにすることである。教育行政領域は、行政委員会制度を採るため首長が教育委員会へ委任することを前提としている。代理人である教育長や教育委員には固定任期があり委任の解除が容易ではないことを考慮する必要はあるものの、プリンシパル・エージェント理論を用いた分析が可能であり、委任と統制について考えるのに適している²。

行政委員会制度を採ることは本人と代理人間にエージェンシー・スラックを生じやすくさせる可能性がある。なぜなら本人である首長は、教育政策の形成および教育行政に関する事務執行について教育委員会へ委任せざるを得ない。旧制度では代理人の選抜である教育長の教育委員としての任用は事前コントロールの機会であったが、2000年（地方分権一括法による地教行法改正前）までは市町村教育委員会の教育長については都道府県教育委員会、都道府県教育委員会の教育長については文部大臣の事前承認が必要とされていた³（教育長の任命承認制度）。また旧制度下では実態は異なるが法文上、狭

1 特に断りがない場合、2015年度から施行された新教育委員会制度を指す。また現行制度では都道府県と市町村により制度上の差異はないため両者を一括して呼称する。

2 本稿では曾我の「白紙委任ではない限り、委任に際しては何らかのコントロールが試みられるのであり、どのように委任するかとは、いかなる統制を行うかともいえる」（曾我2016b：27）という立場に立脚して、委任と統制をセットとして考える。

3 村上は任命承認制度について実態は機能していたものとは言えないことを指摘している（村上2011：231—232）。

義の教育委員会⁴が教育長を任命する⁵とされていたことや教育委員としての教育長の任期が4年⁶とされていたことがその可能性を高めていた。つまり政権交代した場合でも前任の首長が任命した教育長が教育委員としての任期中、その職にあるため、首長と教育長の選好の乖離が生ずることもしばしばあった。加えて当選回数を重ねなければ意中の人物を代理人として選抜することは困難でさえあったと考えられる。その一方で首長を対象とした質問紙調査の結果によれば、首長の意図通りに教育長を選任することができたとする回答が都道府県・市町村ともに約80%⁷を占めているとの報告もある（村上2011）。

いずれにせよ、首長は旧制度下において主として教育委員の人事に加えて教育関係予算、事務局人事や組織を通じて教育委員会へ委任し、また教育委員会との間に生ずるエージェンシー・スラックを小さくするために統制を行ってきたと考えられる。

そして2015年度から施行した新教育委員会制度ではこのエージェンシー・スラックを小さくするために首長に①新教育長の任用、②総合教育会議の開催、③大綱の策定という3つの統制手段が付与された（本田2016b）。旧制度下での代理人の選抜について、政権交代の経験が教育委員の交代頻度を高めるとする砂原（2012）のような研究を除き、これまで統制手段の行使について経験的なデータに基づいて検証する研究はそう多くはない。新制度につい

4 狭義の教育委員会は教育長と教育委員のみにより構成されるものを指し、左記に事務局を加えたものを広義の教育委員会として両者を区別する（青木2008：17）。

5 法文上は狭義の教育委員会が教育長を任命することとされていたが、実態は教育長の教育委員としての選抜時点で教育長候補者であることは織り込み済みであったとされる。

6 旧制度では教育長職としての任期の定めはなく、教育長は教育委員を兼ねるため、教育委員として4年の任期（再任可）のみがあった。

7 残りの20%のうち約10%は「首長に就任してから教育長候補者を任命したことがない」という回答がある。市町村では約6%が「思った通りにできないことがある」と回答している（村上2011：228）。

でも少しずつ研究蓄積が進む（廣谷・青木2019、村上・本田・小川2019など）ものの、実態の把握が十分に進んでいない。そのため制度変化によるアクターの行動様式の変化を調べるためにも経験的なデータに基づき実態を明らかにする必要がある。

そこで本稿が掲げるリサーチ・クエスチョンは次の2つである。第1に新制度下において首長による教育委員会への委任と統制の態様はどのように把握できるのか。首長はいかに統制手段を行使するのであろうか。このことについて解明する。第2に統制手段の行使はいかなる要因により規定されているのだろうか。規定要因は様々なものが考えられるが本稿では首長の政治的要因および本人の教育政策への関与志向の視点から解明する。

本論文の構成は次の通りである。2節では先行研究と分析視角について述べる。3節では質問紙調査の結果に基づき首長による教育委員会の統制手段の行使について具体的なデータを提示する。4節ではデータを基に統制手段の行使の規定要因に関する分析を行う。5節では得られた知見と課題についてまとめる。

2 先行研究と分析視角

本節では首長と教育行政に関わる先行研究を概観したのちに、本稿が設定する分析視角について述べる。

2.1 首長と教育行政に関する研究

首長と教育行政に関わる先行研究を概観する。行政学の分野では伊藤（1998）による先駆的な業績があり、教育行政学の分野では地方教育行政について実証的に取り組んだ白石編（1995）がまず挙げられる。これらを踏まえて近年の首長と教育行政をめぐる先行研究には次の2つの見解がある。第1に首長と教育委員会の連携・協力関係は良好であり委任がうまく成立しているとする見解である（堀・柳林2009；村上2011；河野2017）。堀・柳林は

首長への面接調査を基に、村上や河野は首長への質問紙調査の結果からそのことを明らかにする。堀・柳林は「首長と教育長との交流・接触は、どうなっているか。端的に言えば、それは、きわめて頻繁である。まず、教育長はほとんどの自治体において、助役、収入役とともに三役会のメンバーであるとともに、部長会あるいは庁議と呼ばれる部長以上の役職者の参加する定期的な会議には教育次長とともに出席している場合は多い。」として多くの市町村で教育長が三役会や庁議へ出席する様子を描く（堀・柳林2009：131）。村上は上述した首長による教育長の選任状況に関する意識や首長と教育長の接触頻度や意思疎通の程度に関する認識から両者の関係が良好であることを明らかにする（村上2011：224—233）。河野は、市区町村長を対象とした質問紙調査の結果から「8割以上の大多数の首長が教育委員会と連携・協力していくことの重要性を認識し」、「8割近くの首長が教育委員会に自分の意見・要望が伝わっていると認識していること」を明らかにする（河野2017：73—76）。これらの実証研究が明らかにすることを前提とすると、平均的な市町村では旧制度で付与された代理人の選抜に加えて公式・非公式の接触ルートを通じて首長と教育委員会は十分に連携・協力ができているとも考えられる。しかしそれでは教育委員会の任意設置論や廃止論、今次の制度改革で強く主張された責任の所在の不明確さといった教育委員会制度への否定的な評価についてどのように考えれば良いのだろうか。

そこで第2に首長が自ら教育改革を主導し、教育委員会に対して影響力を行使する新しい局面が生じているとする見解がある（青木2013）。青木は、「誰が教育行政を統治するようになったか」（青木2013：315）を主要な問いとして掲げ、少人数学級編制を取り上げ、山形県、埼玉県志木市、愛知県犬山市の事例分析から「首長が教育行政に影響力を行使するようになったこと」（青木2013：331）を指摘する。その際の主要なモチーフは、首長による教育の政策共同体への挑戦であり、各地方政府での少人数学級編制の政策過程において首長が改革を主導する過程を詳細に描いている。その背景とし

て、地方分権改革があることを指摘していることも特徴である（青木2013：8）。同様に、地方分権改革の進展と首長の影響力増大を指摘する研究として、高橋（2014）がある。高橋は、地方分権改革による「首長権限の拡大が『劇場型』首長の登場」（高橋2014：84）を生じさせたとする。他にも青木（2014）は、「政治家としての首長」だけではなく」（青木2014：100）、「行政のトップとして行動する首長にも目を向ける」（青木2014：100）必要があるという。行政改革を断行する首長に関する分析の中で、教育行政領域では「首長の意向が浸透しにくいものが一部存在した」として、そのことが首長に教育行政領域の改革の必要性を認識させたという。そして、「首長は委任から直轄による行政改革の対象として教育部門を再定義するようになった」（青木2014：112）と結論付けている。このように分権改革と軌を一にして首長は教育行政について教育委員会への委任ではなく自ら「直轄」により統治する姿を描くのが第2の見解の特徴である。

しかしいずれの研究においても次のような問題がある。委任がうまく成立しているとする第1の見解の立場は、本人である首長が代理人である教育委員会に対してどのように統制をかけているのか、統制した結果として首長は教育長との関係を良好であると考えている可能性を排除できない。そして委任にもヴァリエーションがあるのではないかという点についても十分には応えられていない。

首長が教育改革を主導する第2の見解の立場は、現在の制度を所与とする場合に、多かれ少なかれ首長が教育委員会への委任なしには改革が成就しない点を十分に考慮しているとはいえない。また第1の立場が主張するように、首長・教育委員会間の連携・協力はうまくできていることが平均的な自治体の姿であれば、第2の立場は逸脱事例に着目している可能性も否定できない。

以上のような先行研究の状況を踏まえると、首長は教育委員会に対してどのように委任と統制を行っているのか、どのような特徴があるのかについて実証的に明らかにする必要がある。

2.2 分析視角—プリンシパル・エージェント理論

次に本稿が分析視角として採用するプリンシパル・エージェント理論（以下PA理論）について概観する。行政学・政治学で発展してきたPA理論の前提には、本人が自身では遂行することができないために代理人に任せること、本人と代理人の間では利害対立（conflict of interest）が存在する。そして本人と代理人の間には情報の非対称性があるため、隠れた行動（hidden action）としてのモラル・ハザードと、隠れた情報（hidden information）としての逆選択が生じてしまう（Bertelli2012：Chap.2）。

このようなエージェンシー・スラックへの対処として事前（ex ante）と事後（ex post）のコントロールが考えられてきた（Kiewiet & McCubbins1991；Strom2000；曾我2013）。本稿では政策形成・決定過程に焦点をあてるため、事前コントロールに着目する。事前コントロールには次の3つがある（曾我2013）。第1に代理人の選抜方式である。第2に政策形成手続きである。政策形成手続きとは、「政策形成や政策実施の際のルールを定めておくこと」（曾我2013：26）であり、政策形成にあたって誰から意見聴取をするのか、誰の同意を得ておく必要があるのか等を事前に定めておくことである。第3に組織編制である。組織編制とは「機構再編の頻度、独立性、調整形態」（曾我2013：26—27）という3つのコントロールからなる。以上のように本人と代理人の間に情報の非対称性があるがゆえに生ずるエージェンシー・スラックへの対処方法として3つの事前コントロールの手段がある。

そもそも委任と放棄（abdication）は異なり（Lupia & McCubbins2000）、委任にも合理的委任（Huber & Shipan2002）があること、非難を回避するための委任（Weaver1986；新川2004；西岡2013）等、委任にもヴァリエーションが考えられる。この点について、なぜ委任するのか、もしくは、本人である政治家は代理人である官僚に委任することにより、どのような利益を得ているのかということについて次のような議論がある。Bertelliは第1に労力の削減、第2に代理人の専門性の活用、第3に不確実性の減少、第4に特別な

利益の保護、第5に非難先の変更という5つにまとめている（Bertelli2012：119）。曾我は第1に時間と労力の不足を補う、第2に専門的知識の活用、第3に長期的な政策へのコミットメント、第4に政治的不確実性への対応、第5に非難の回避という5つにまとめている（曾我2016a：5—7）。委任の理由、もしくは委任による利益として1点目から3点目及び5点目については見解が一致するところである。本稿では十分な議論ができないが、上述した5つの委任の理由から委任にもヴァリエーションがあることが示唆される。ただこのような委任のヴァリエーションは、結果として同じ「委任」に見えるがゆえに政策帰結との関連を明らかにする必要がある（川人2015：182—183）。本稿では政策帰結までを扱わないためヴァリエーションを区別する必要性のみ指摘する。

3 分析1—自治体類型とのクロス集計

本節では質問紙調査の結果について自治体類型とのクロス集計を行い、その概要を把握する。

3.1 質問紙調査の概要

本稿で利用する質問紙調査は2018年1月に全国市区町村長を対象として悉皆調査にて実施された。名称は「新教育委員会制度の運用実態と今後の在り方に関する全国市区町村長アンケート調査」で、郵送方式で実施した。送付数は1,741件、回収数は1,023件、回収率は58.6%である。調査項目として、首長の教育委員会に対する委任と統制に関する認識、新教育委員会制度への評価、新教育委員会制度の運用、教育課題別の関与志向等についてたずねている。このうち、以下では新教育委員会制度の運用について整理する。表1～表3ではフェイスシートに関わるもののうち、自治体類型、首長の当選回数、自治体の人口規模を整理した。

表1 自治体類型			表2 首長の当選回数			表3 人口規模		
政令市	12	1.2%	1期目	294	28.8%	5千人未満	147	14.4%
中核市	21	2.1%	2期目	289	28.3%	5千～1万人未満	137	13.4%
その他の市	435	42.5%	3期目	266	26.0%	1～3万人未満	270	26.4%
特別区	11	1.1%	4期目	105	10.3%	3～5万人未満	151	14.8%
町	432	42.2%	5期目以上	59	5.8%	5～10万人未満	170	16.6%
村	112	10.9%	無回答	9	0.9%	10～30万人未満	106	10.4%
合計	1,023	100%	合計	1,023	100%	30万人以上	42	4.1%
出典) 筆者作成			出典) 筆者作成			合計		
						1,023 100%		
						出典) 筆者作成		

3.2 新教育長の任用

3.2.1 新教育長任用のタイミング

本設問のみ教育長を対象に同時期に実施した「新教育委員会制度の運用実態と今後の在り方に関する全国教育長アンケート調査」の結果を利用する。そのため本設問のみ主語は教育長である。

新教育長の任用について質問紙では「ご自身が旧制度の時に教育長を務めていたが任期満了以前にいったん退任し、改めて新制度での教育長として任命された」、「ご自身が旧制度の時に教育長を務めていたがその任期満了後、改めて新制度での教育長として任命された」、「前任の教育長は旧制度の教育長であったが任期満了以前に退任した後、ご自身が最初の新制度の教育長として任命された」、「前任の教育長は旧制度の教育長であったが任期満了で退任した後、ご自身が最初の新制度の教育長として任命された」、「前任の教育長は既に新制度の教育長を務めており、ご自身がその後任として就任した」、「まだ新制度に移行しておらず、ご自身が旧制度の教育長として在職している」、「その他」の択一形式を採用した。

表4は得られた回答結果を「前任者の任期満了前に新たに任用」、「前任者の任期満了後に任用」、「新制度移行後に任用」、「未移行」の4つに縮約したものと自治体類型とのクロス集計表である。この表から次の4つのことが指摘できる。第1に「任期満了前に新たに任用した」とする回答は規模の大き

表4 新教育長の任用のタイミングと自治体類型のクロス集計

	任期満了前に新 に任用	任期満了後 に任用	新制度移行後 に任用	未移行	合計
指定都市	7 46.7	7 46.7	1 6.7	0 0	15 100
中核市	15 50.0	11 36.7	1 3.3	3 10.0	30 100
その他の市	164 33.8	239 49.3	38 7.8	44 9.1	485 100
特別区	8 66.7	4 33.3	0 0	0 0	12 100
町	151 31.5	250 52.1	27 5.6	52 10.8	480 100
村	32 27.6	68 58.6	4 3.4	12 10.3	116 100
合計	377 33.1	579 50.9	71 6.2	111 9.8	1,138 100

注) 上段は実数、下段は割合を表す、無回答は除外
出典) 筆者作成

な自治体に多い。指定都市では46.7%、中核市では50%、特別区では66.7%が回答している。第2にその一方で「任期満了後に新たに任用した」とする回答は規模の小さな自治体に多い。その他の市では49.3%、町では52.1%、村では58.6%が回答している。第3に新制度移行後に既に2人目の教育長が任用されている自治体が10%以下であるが存在する。第4に「未移行」とする自治体も約10%程度存在する。

新教育長の任用について文部科学省は旧教育長の教育委員としての任期が満了するまでは教育長として在職することとするとの経過措置を採った。しかし規模の大きな自治体ほど経過措置があったにも関わらず任期満了前に教育長を交代、もしくは同一人物を改めて任用したことになる。なぜ自治体類型によりこのような傾向に違いが生じたのかについて都道府県と指定都市を対象とした分析で本田(2016a)は、当選回数のない首長と直前選挙の得

表5 教育長候補者の職務経験と自治体類型のクロス集計

	事務局経験が ない首長部局 の職員	事務局経験が ある首長部局 の職員	教員 (国公立・私立 を問わず)	中央省庁	民間企業や 行政外部での 職務	職務経験は 特に問わない	合計
指定都市	0 0	3 37.5	0 0	0 0	1 12.5	4 50.0	8 100
中核市	0 0	2 10.9	11 55.0	0 0	0 0	7 35.0	20 100
その他の市	1 0.2	35 8.5	244 59.4	4 1.0	9 2.2	118 28.7	411 100
特別区	0 0	3 33.3	0 0	0 0	0 0	6 66.7	9 100
町	8 2.0	55 13.6	231 57.0	0 0	6 1.5	105 25.9	405 100
村	2 1.9	20 19.0	49 46.7	0 0	3 2.9	31 29.5	105 100
合計	11 1.1	118 12.3	535 55.8	4 0.4	19 2.0	271 28.3	958 100

注) 上段は実数、下段は割合を表す 無回答及びその他は除外
出典) 筆者作成

票率の低い首長が庁内組織の把握のために人事権を行使したことを明らかにしているが、中核市や特別区についても同様のメカニズムが主張できるのかについては検証が必要である。

3. 2. 2 教育長候補者の職務経験

表5は首長が教育長候補者としてどのような職務経験を有する人材が適任と考えるかについて、「教育委員会事務局を経験していない首長部局の職員」、「教育委員会事務局を経験した首長部局の職員」、「教員（国公立・私立を問わない）」、「中央省庁」、「民間企業や行政外部での職務」、「その他」、「職務経験は特に問わない」の択一により得られた結果と自治体類型とのクロス集計である。

この表から次の3つのことが指摘できる。第1に規模の大きな自治体ほど「職務経験は特に問わない」としていることである。指定都市では50%、特別区では66.7%以上が回答している。第2に「教員」と回答する割合が中核

表6 各年度の総合教育会議の開催回数

	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
0回	26	2.5%	41	4.0%	33	3.2%
1回	260	25.4%	410	40.1%	444	43.4%
2回	355	34.7%	380	37.1%	386	37.7%
3回	192	18.8%	111	10.9%	93	9.1%
4回以上	119	11.6%	44	4.3%	35	3.4%
無回答	71	6.9%	37	3.6%	32	3.1%
合計	1,023	100%	1,023	100%	1,023	100%

出典) 筆者作成

市、その他の市、町、村に多いことである。中核市では55%、その他の市では59.4%、町では57.0%、村では46.7%が回答している。第3にどの規模の自治体であっても「教育委員会事務局を経験しない首長部局の職員」を適任とは考えていないことである。

3.3 総合教育会議

3.3.1 総合教育会議の開催回数

表6は各年度の総合教育会議の開催回数の単純集計を示したものである。平成27年度は年間2回（34.7%）の開催が最も多く、次に1回（25.4%）が多い。そして3回（18.8%）、4回以上（11.6%）、0回（2.5%）の順番となる。記述統計を整理すると、最小値は0、最大値は12、平均値は2.23、標準偏差は1.36である。

平成28年度は年間1回（40.1%）が最も多く、次に2回（37.1%）が多い。そして3回（10.9%）、4回以上（4.3%）、0回（4.0%）の順番となる。記述統計を整理すると、最小値は0、最大値は12、平均値は1.74、標準偏差は1.05となる。

平成29年度は年間1回（43.4%）が最も多く、次に2回（37.7%）が多い。そして3回（9.1%）、4回以上（3.4%）、0回（3.2%）の順番となる。記述統

表7 各年度の総合教育会議の開催回数と自治体類型のクロス集計

	平成27年度						平成28年度					
	0回	1回	2回	3回	4回以上	合計	0回	1回	2回	3回	4回以上	合計
指定都市	0	0	4	4	4	12	0	2	4	4	2	12
	0	0	33.3	33.3	33.3	100	0	16.7	33.3	33.3	16.7	100
中核市	0	1	8	5	7	21	0	7	6	5	3	21
	0	4.8	38.1	23.8	33.3	100	0	33.3	28.6	23.8	14.3	100
その他の市	6	58	159	109	87	419	12	138	178	64	32	424
	1.4	13.8	37.9	26	20.8	100	2.8	32.5	42.0	15.1	7.5	100
特別区	0	0	3	4	4	11	0	2	7	2	0	11
	0	0	27.3	36.4	36.4	100	0	18.2	63.6	18.2	0	100
町	12	144	152	65	17	390	21	196	156	34	7	414
	3.1	36.9	39	16.7	4.4	100	5.1	47.3	37.7	8.2	1.7	100
村	8	57	29	5	0	99	8	65	29	2	0	104
	8.1	57.6	29.3	5.1	0	100	7.7	62.5	27.9	1.9	0	100
合計	26	260	355	192	119	952	41	410	380	111	44	986
	2.7	27.3	37.3	20.2	12.5	100	4.2	41.6	38.5	11.3	4.5	100

注) 上段は実数、下段は割合を表す
出典) 筆者作成

注) 上段は実数、下段は割合を表す
出典) 筆者作成

平成29年度回数						
	0回	1回	2回	3回	4回以上	合計
指定都市	0	2	7	2	1	12
	0	16.7	58.3	16.7	8.3	100
中核市	0	9	5	5	2	21
	0	42.9	23.8	23.8	9.5	100
その他の市	11	149	189	53	24	426
	2.6	35.0	44.4	12.4	5.6	100
特別区	2	2	6	1	0	11
	18.2	18.2	54.5	9.1	0	100
町	14	216	149	29	7	415
	3.4	52.0	35.9	7.0	1.7	100
村	6	66	30	3	1	106
	5.7	62.3	28.3	2.8	0.9	100
合計	33	444	386	93	35	991
	3.3	44.8	39.0	9.4	3.5	100

注) 上段は実数、下段は割合を表す いずれの表も無回答は除外
出典) 筆者作成

計を整理すると、最小値は0、最大値は12、平均値は1.68、標準偏差は0.97である。

次に表7は各年度の総合教育会議の開催回数と自治体類型とのクロス集計である。平成27年度から平成29年度を通じて自治体規模により開催回数にはそれぞれ傾向があること。とりわけ平成27年度は新制度施行初年度ということもあり自治体類型により傾向が分かれた。指定都市では2回、3回、4回以上と均等に分散しているが、中核市では2回が最も多く次に4回以上が多い。その他の市では2回が最も多く、次に3回が多い。特別区では3回と4回が最も多い。町では2回が最も多く、次に1回が多い。村では1回が最も多く、次に2回が多い。平成28年度および平成29年度は次のような傾向が読み取れる。規模の大きな自治体ほど開催回数を2回とする場合が多く、規模の小さな自治体は1回とする場合が多い。過去3年度分の開催実績から判断すると今後とも年間1回の開催程度とする自治体は増える一方で、年間2回以上の開催とする自治体も一定数存在し続けることが推論できる。このことは自治体により委任の程度が異なることを示す傍証となりうる。

3.3.2 総合教育会議の事務局

表8は総合教育会議の事務局の所掌について「首長部局」、「教育委員会事務局」、「共管」の択一により得られた結果と自治体類型とのクロス集計である。

この表から次の3つのことを指摘できる。第1に「首長部局」を選択したのは規模の大きな自治体において多い。指定都市では58.3%、中核市では66.7%、特別区では72.7%と約60%以上が回答している。第2に「教育委員会事務局」を選択したのは規模の小さな自治体に多い。町では48.6%、村では62.5%が回答している。第3に「共管」に法則性を見出すことは難しいが、規模の大きな自治体に多いと言える。その他の市ではやや首長部局（44.8%）の方が多く、教育委員会事務局（40.9%）にも同程度に多い回答があり、

表8 総合教育会議事務局と自治体類型のクロス集計

	首長部局	教育委員会 事務局	共管	合計
指定都市	7 58.3	2 16.7	3 25.0	12 100
中核市	14 66.7	6 28.6	1 4.8	21 100
その他の市	194 44.8	177 40.9	62 14.3	433 100
特別区	8 72.7	0 0	3 27.3	11 100
町	169 39.5	208 48.6	51 11.9	428 100
村	32 28.6	70 62.5	10 8.9	112 100
合計	424 41.7	463 45.5	130 12.8	1,017 100

注) 上段は実数、下段は割合を表す 無回答は除外
出典) 筆者作成

自治体ごとにより対応が分かれているのだと考えられる。

首長が招集する総合教育会議の事務局は一義的には首長部局が担当することになる。自治体類型により傾向に違いが生ずることはエージェンシー・スラックへの対処だけでなく事務局を担う職員数や専門性に依る可能性があることは排除できない。その一方で補助執行の上で教育委員会事務局に担当させる自治体が町や村に多いことは、規模の小さな自治体において首長から教育委員会への委任の程度が高いことを表しているのではないか。

3.4 大綱の策定

表9は大綱の策定方法について、「既存の教育振興基本計画や中長期計画とは別に大綱を策定した」（以下、既存計画とは別に策定）、「既存の教育振興基本計画や中長期計画を基に、一部変更して大綱を策定した」（以下、一

表9 大綱の策定方法と自治体類型のクロス集計

	既存の教育振興基本計画や中長期計画とは別に大綱を策定した	既存の教育振興基本計画や中長期計画を基に、一部変更を加えて大綱を策定した	既存の教育振興基本計画や中長期計画の一部をそのまま大綱とした	策定中	未策定	合計
指定都市	7 58.3	0 0	5 41.7	0 0	0 0	12 100
中核市	9 42.9	4 19.0	8 38.1	0 0	0 0	21 100
その他の市	169 39.7	83 19.5	157 36.9	8 1.9	9 2.1	426 100
特別区	5 45.5	1 9.1	5 45.5	0 0	0 0	11 100
町	108 26.1	130 31.4	147 35.5	12 2.9	17 4.1	414 100
村	15 14.4	31 29.8	47 45.2	6 5.8	5 4.8	104 100
合計	313 31.7	249 25.2	369 37.3	26 2.6	31 3.1	988 100

注) 上段は実数、下段は割合を表す 無回答は除外
出典) 筆者作成

部変更して策定)、「既存の教育振興基本計画や中長期計画の一部をそのまま大綱とした」(以下、そのまま策定)、「策定中」、「未策定」の択一により得られた結果と自治体類型とのクロス集計である。

この表から次の3つのことを指摘できる。第1に「既存計画とは別に策定」を選択したのは指定都市や中核市、特別区やその他の市等規模の大きな自治体に多い。指定都市では58.3%と半数以上、中核市では42.9%、特別区では45.5%、その他の市では39.7%と約40%以上が回答していることが分かる。その一方で第2に「そのまま策定」を選択したのは規模の大きな自治体にも多いものの、他の選択肢と比べると村に多い。村では45.2%とおおよそ半数以上が回答していることが分かる。第3に「一部変更して策定」を選択したのは規模の小さな自治体に多くなる傾向にある。特別区では9.1%、中核市では19.0%、その他の市では19.5%の回答にとどまるが、町では31.4%、村で

は29.8%と約30%以上が回答していることが分かる。

計画による統制は必ずしも自治体類型により明確に傾向が分かるわけではないが規模の大きな自治体ほど、既存計画とは別に大綱を策定し、規模が小さいほど既存計画をそのまま大綱として策定することを選択する傾向にあることが読み取れる。大綱を既存計画とは別に策定することが容易な作業ではないことを考慮すると職員数のような異なる要因も考えられる。

4 分析2—多変量解析による統制手段の規定要因

本節では新制度下で首長に付与された統制手段のうち、総合教育会議の運用に関する規定要因について分析を行う。第1に総合教育会議の開催回数について最小二乗法による重回帰分析を行う。第2に総合教育会議の事務局についてロジスティック回帰分析を行う。

4.1 仮説

新制度下における統制手段のうち新教育長の任用について本田（2016a）は首長の当選回数が影響を与えることを明らかにしている。具体的には当選回数が少ないほど庁内組織の把握のために新教育長の任用を積極的に行う傾向にある。一方で首長の当選回数は多くなればなるほど多選批判を受けるが、庁内組織の掌握によりエージェンシー・スラックが小さくなることが考えられる。そのため任用以外の統制手段についても行使を控えるのではないかと考えられる。以上のことから当選回数の多寡により統制手段の行使の様相が異なることが考えられる。具体的には当選回数が少ないほど総合教育会議を積極的に開催するだろう。また事務局についても当選回数が少ないほど首長部局に担当させ、当選回数が多いほど教育委員会事務局に担当させることが考えられる。

仮説1：首長の当選回数が少ないほど、統制手段としての総合教育会議の

開催回数が増加する。

仮説2：首長の当選回数が少ないほど、統制手段としての総合教育会議の事務局は首長部局が担当する。

次に統制手段の行使には本人である首長の教育政策への関与志向も影響すると考えられる。教育政策への関与志向をもつ首長は新制度において公式的な権限として付与された総合教育会議を積極的に活用することが考えられる。また事務局については議題設定の権限を持つことから、首長部局に担当させることが考えられる。

仮説3：首長の教育政策への関与志向得点が高いほど、統制手段として総合教育会議の開催回数が増加する。

仮説4：首長の教育政策への関与志向得点が高いほど、統制手段としての総合教育会議の事務局は首長部局が担当する。

4.2 使用する変数

4.2.1 従属変数

それぞれの分析で使用する従属変数について確認する。まず総合教育会議の開催回数の規定要因に関する分析では平成27年度から平成29年度までの各年度の総合教育会議の開催回数を従属変数とする。分析に際しては、パネルデータによる分析等も考えられるが、本分析では各年度の開催回数を独立のものとして考えそれぞれ重回帰分析を行う。

次に総合教育会議の事務局の規定要因に関する分析では総合教育会議の事務局担当部局を従属変数とする。総合教育会議の事務局は、首長部局、教育委員会事務局、そして両者による共管という3つのヴァリエーションがある。3つ以上のカテゴリ変数を従属変数とする分析では多項ロジット分析等も考えられる。本分析では結果の解釈の容易さや共管の回答割合がわずかである

ことを勘案し、総合教育会議の事務局について首長部局を1、教育委員会事務局を0とするダミー変数を新たに作成しロジスティック回帰分析を行う。

4.2.2 独立変数

独立変数として次の2つの変数を用いる。第1に首長の当選回数である。本分析では当選回数について操作化はせず連続変数として扱う。

第2に首長の教育政策への関与志向である。質問紙では「次にあげる教育課題について、首長ご自身は自らが関与すべきと考えますか、それとも関与すべきでないと考えますか。それぞれについて最もよくあてはまると思われるものに○をつけてください」という設問について「関与すべき」、「どちらともいえない」、「関与すべきでない」と「わからない」という4つの選択肢の択一でたずねている。次にあげる教育課題とは、①教職員組合との交渉、②学校統廃合、③国旗・国歌に関する問題、④教科書の採択、⑤学校でのいじめ問題への対応、⑥学力向上に関する課題への対応、⑦県費負担教職員の異動、⑧社会教育・生涯学習、⑨幼児教育の9つである。分析に際しては「関与すべき」を3、「どちらともいえない」を2、「関与すべきでない」を1とし、わからない及び無回答を除外した。これについて主成分分析を行った。その結果が表10である。第一主成分がすべて正の係数をとったため、首長の教育政策への関与志向の指標として採用し、その主成分得点を変数とする⁸。この値が大きいほど首長は教育政策へ積極的な関与を志向する。

4.2.3 コントロール変数

コントロール変数として次の6つの変数を投入する。第1に首長の年齢である。首長の年齢によって規範的な次元で教育政策への関与に認識差がある可能性も考慮する。

8 この操作化については村上（2011：247）を参照した。

表10 首長の教育政策への関与志向の主成分分析

	第1主成分	第2主成分
教職員組合との交渉	0.26	0.42
学校統廃合	0.25	-0.17
国旗・国歌に関する問題	0.34	0.29
教科書の採択	0.31	0.45
学校でのいじめ問題への対応	0.34	-0.21
学力向上に関する課題への対応	0.40	-0.15
県費負担教職員の異動	0.31	0.38
社会教育・生涯学習	0.36	-0.40
幼児教育	0.39	-0.37
寄与率	0.31	0.19

出典) 筆者作成

第2に当該自治体の教育委員会の機能認識である。自自治体の教育委員会が機能しているのか否かの認識も影響があることを考慮する。質問紙では「貴自治体の教育委員会は制度の趣旨に沿ってよく機能している」という設問について、「そう思う」から「そう思わない」までの5段階と「わからない」を加えた6つの選択肢の択一でたずねている。

第3に教育長との意思疎通の程度である。教育長との意思疎通の程度と統制手段の行使の関係も考慮する。質問紙では「首長ご自身は、ご自分と教育長・教育委員との意思疎通はどの程度できていると思いますか。次のうち最もよくあてはまるものに○をつけてください。」という設問について、「よくできている」から「できていない」までの5段階と「欠員・空席」を加えた6つの選択肢の択一でたずねている。

第4に今次の教育委員会制度改革に対する評価である。教育委員会制度改革を支持するのであれば首長に付与された統制手段の行使についても肯定的である可能性が高いと考える。質問紙では「2015年度に施行された教育委員会制度改革について、妥当な制度改革であったと思う」という設問について、「そう思う」から「そう思わない」までの5段階と「わからない」を加えた6

表11 変数の説明

変数名	説明
当選回数	調査時点である2018年1月1日時点での首長の在職期数
教育政策への関与志向	9種類の教育課題への関与に関する設問（3段階）で、「関与すべき」に3、「どちらともいえない」に2、「関与すべきでない」に1を付与、主成分分析を行い主成分得点を利用
年齢	調査時点である2018年1月1日時点での首長の年齢
自教委の機能認識	貴自治体の教育委員会は制度の趣旨に沿ってよく機能しているという設問（5段階）で、「そう思う」に5、「どちらともいえない」に3、「そう思わない」に1を付与
教育委員会制度改革への評価	教育委員会制度改革は妥当な制度改革であったと思うという設問（5段階）で、「そう思う」に5、「どちらともいえない」に3、「そう思わない」に1を付与
教育長との意思疎通	首長と教育長との意思疎通に関する設問（5段階）で、「よくできている」に5、「どちらともいえない」に3、「できていない」に1を付与
総合教育会議への評価	総合教育会議には意義があるという設問（5段階）で、「そう思う」に5、「どちらともいえない」に3、「そう思わない」に1を付与
大都市	指定都市・中核市・特別区であれば1、そうでなければ0を付与
一般市	一般市であれば1、そうでなければ0を付与
町	町であれば1、そうでなければ0を付与
村	村であれば1、そうでなければ0を付与

出典) 筆者作成

表12 各変数の記述統計量

変数名	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
平成27年度総合教育会議開催回数	952	2.229	1.358	0	12
平成28年度総合教育会議開催回数	986	1.739	1.050	0	12
平成29年度総合教育会議開催回数	991	1.676	0.966	0	12
総合教育会議事務局首長部局（ダミー変数）	1023	0.414	0.493	0	1
当選回数	1,013	2.394	1.293	1	10
教育政策への関与志向（反転値）	905	0.000	1.679	-5.633	4.320
年齢	1,012	63.467	8.361	33	82
自教委の機能認識（反転値）	996	4.011	0.737	1	5
教育委員会制度改革への評価（反転値）	972	3.806	0.849	1	5
教育長との意思疎通（反転値）	1,007	4.555	0.587	1	5
総合教育会議への評価（反転値）	999	4.069	0.870	1	5
大都市（ダミー変数）	1,023	0.043	0.203	0	1
一般市（ダミー変数）	1,023	0.425	0.495	0	1
町（ダミー変数）	1,023	0.422	0.494	0	1
村（ダミー変数）	1,023	0.109	0.312	0	1

出典) 筆者作成

つの選択肢の択一でたずねている。

第5に総合教育会議の評価である。総合教育会議の設置について肯定的であれば積極的に活用することも考えられる。質問紙では「新しく設置された総合教育会議には意義があると思う」という設問について、「そう思う」から「そう思わない」までの5段階と「わからない」を加えた6つの選択肢の択一でたずねている。

第6に自治体区分である。3節の分析からも判明した通り、自治体類型による影響を考慮しそれぞれダミー変数を投入する。「指定都市」、「中核市」、「特別区」の3つを「大都市」として同じカテゴリとした。そのほか、以下では「その他の市」を「一般市」と呼称する。「村」をベースカテゴリとするため、「大都市」、「一般市」、「町」の3つのダミー変数を投入する。第2から第5までの変数について、「無回答」及び「わからない」や「欠員・空席」は除外し、反転値を利用した。表11は独立変数、コントロール変数についてあらためて整理した。表12では計量分析に使用する変数の記述統計を示す。

4.3 推定結果

表13は分析の結果を整理したものである。第1の総合教育会議の開催回数に関する分析からみていく。まず仮説に関わる2つの変数について整理する。当選回数は平成27年度のみ負の係数を取り10%水準で統計的に有意である。これは当選回数が多くなるほど、総合教育会議の開催回数が減少することを意味する。教育政策への関与志向は、平成28年度および平成29年度において正の係数を取り5%水準で統計的に有意である。これは教育政策への関与志向得点が高いほど、総合教育会議の開催回数が増加することを意味する。

次にコントロール変数について整理する。平成27年度から平成29年度までの分析を通じて総合教育会議への評価、大都市、一般市は正の係数を取り1%水準で統計的に有意である。町は平成27年度、平成28年度のみ正の係数を取り、平成27年度は1%水準、平成28年度は5%水準で統計的に有意である。

表13 推定結果

	総合教育会議開催回数			総合教育会議 事務局 (首長部局=1)	総合教育会議 事務局 (教育委員会=1)
	平成27年度	平成28年度	平成29年度		
	最小二乗法による 重回帰分析			ロジスティック 回帰分析	
当選回数	-0.073 ⁺ (0.038)	-0.035 (0.029)	-0.026 (0.028)	0.108 ⁺ (0.058)	-0.099 ⁺ (0.059)
教育政策への関与志向	0.014 (0.028)	0.047* (0.022)	0.046* (0.021)	0.068 (0.044)	-0.106* (0.044)
年齢	0.008 (0.006)	0.002 (0.005)	0.003 (0.004)	-0.001 (0.009)	-0.007 (0.009)
自教委の機能認識	-0.125 ⁺ (0.067)	-0.009 (0.053)	-0.071 (0.050)	-0.070 (0.105)	-0.037 (0.105)
教育委員会制度改革への評価	-0.064 (0.061)	-0.039 (0.048)	-0.078 ⁺ (0.045)	0.058 (0.094)	0.138 (0.094)
教育長との意思疎通	-0.098 (0.083)	-0.088 (0.065)	-0.033 (0.061)	0.137 (0.130)	-0.206 (0.129)
総合教育会議への評価	0.195** (0.061)	0.165** (0.047)	0.208** (0.045)	0.031 (0.094)	-0.127 (0.094)
大都市	1.859** (0.263)	0.982** (0.208)	0.631** (0.197)	1.463** (0.431)	-1.662** (0.467)
一般市	1.337** (0.159)	0.654** (0.123)	0.477** (0.116)	0.730** (0.262)	-0.843** (0.245)
町	0.536** (0.159)	0.265* (0.123)	0.187 (0.116)	0.654* (0.262)	-0.598* (0.245)
定数	1.446* (0.564)	1.151** (0.439)	1.140** (0.416)	-1.836* (0.881)	2.243* (0.879)
N	798	821	825	846	846
対数尤度				-564.131	-563.290
R ²	0.158	0.090	0.073	0.021	0.032

注) 数字は係数、括弧内は標準誤差 ** : p<0.01 * : p<0.05 + : p<0.1

出典) 筆者作成

自教委の機能認識は、平成27年度のみ負の係数を取り、10%水準で統計的に有意である。教育委員会制度改革への評価は平成29年度のみ負の係数を取り10%水準で統計的に有意である。

以上のことから仮説1は、平成27年度のみで10%水準で有意であることを考慮すると条件付きで説明力は極めて弱い。仮説3は2年目以降の総合教育会議について説明力を有すると考えてよいだろう。

次に第2の総合教育会議の事務局に関する分析についてみていく。まず仮説に関わる2つの変数について整理する。当選回数は正の係数を取り10%水準で統計的に有意である。これは当選回数が増加すれば、総合教育会議の事務局を首長部局に担当させる確率が高くなることを意味する。参考までに、総合教育会議の事務局を教育委員会事務局に担当させる場合も分析を行ったところ、教育政策への関与志向は負の係数を取り5%水準で、当選回数も負の係数を取り、10%水準で統計的に有意であった。係数の符号が逆向きになっていることから、教育政策への関与志向得点が高くなれば、総合教育会議の事務局を教育委員会事務局に担当させる確率が低くなることを意味し、分析全体は整合的に解釈することができる。

次にコントロール変数について整理する。大都市、一般市は正の係数を取り、1%水準で、町も正の係数を取り、5%水準で統計的に有意である。

以上のことから仮説2と4は棄却される。仮説2は説明力が弱いものの逆向きの結果となった。

5 おわりに

本稿では教育行政を事例として首長による委任と統制の実態について経験的なデータをもとに分析を行った。新教育委員会制度で新たに首長に付与された新教育長の任用、総合教育会議の開催、大綱の策定の3つの政策手段をエージェンシー・スラックの最小化を目的とした統制手段と捉えた。そしてその統制手段の行使の実態把握とその規定要因に関して分析を行った。規定要因に関する分析では首長の政治的要因のうち当選回数と教育政策への関与志向に着目し検証した。

分析の結果得られた知見は次の2つである。第1に統制手段の行使について自治体類型により、傾向に違いがあることが分かった。具体的には指定都市や中核市、特別区のように規模の大きな自治体において首長は積極的に統制手段を行使している。その一方で、その他の市や町、村のように規模の小

小さな自治体において首長は抑制的に統制手段を行使している。委任と統制をセットで考えるため、より規模の小さな自治体において委任の程度が高いことを明らかにしたとも言える。本稿では委任のヴァリエーションについて十分な議論はできていないが、規模の大きな自治体と規模の小さな自治体との間や規模の小さな自治体間でも異なる委任のヴァリエーションが存在することが示唆される。

また、統制手段の行使について自治体類型により傾向が異なることは、教育の政治化が都市部や規模の大きな自治体で生じていることと関係すると考えられる⁹。この点について首長が教育政策へ関与することを通じてどのような利益を獲得できるのかについて本稿では十分な分析ができていないため今後の課題としたい。

その一方で統制手段の行使の規定要因として自治体規模が説明力を持つことも分かり、このことは、行政機構を支える事務職員の力が制度の運用に大きな影響力を与えることを意味する。首長へ統制手段が付与されたとしても運用するだけの人的資源が十分でなければ抑制的な行使にとどまる可能性が高い。そもそも人口規模の小さな自治体では委任の程度が高いのか、人的資源の不足による統制手段の抑制的な行使かは、さらなる研究課題である。

第2に総合教育会議という統制手段のうちの1つを行使する規定要因について首長の政治的要因や教育行政への関与志向により、説明力が十分だとは言えないが、説明できる部分もあることが分かった。2年目以降の総合教育会議については、教育行政への関与志向が強いほどその開催回数は多くなることが分かった。一見当然のようにも思える結論だが制度変化がアクターの行動様式に影響を与えることが経験的なデータにより検証することができた。冒頭でも述べた通り行政委員会制度を採用する教育行政領域では首長は教育委員会への委任が前提である。制度改革により「政策形成手続き」によ

9 河野は「人口規模の大きい自治体の首長ほど、教育に対する関心が高い」ことを明らかにしており、そのことも傍証となるかもしれない（河野2017：73—74）。

る統制手段を付与することで教育行政への関与志向をもつ首長は積極的に行使することが分かった。その一方で統制手段を付与したとしても関与志向が強くなければ抑制的な行使にとどまる。教育委員会制度の設計によりアクターの行動が変容し、委任と統制の態様が変化するのである。この分析から得られた知見は制度変化とアクターの行動様式の関係について示唆的である。

本稿では十分な分析ができない点が残ったためその点を今後の課題として述べたい。第1に首長の利益認識である。都市部で教育政治が活発化していることや、教育政策への関与志向が強い首長が統制手段の行使について積極的になることの背景には教育政策へ関与することが首長の利益につながるという認識があると考えられる。首長が教育政策へ関与することの利益をどのように把握するのかについて課題が残る。

第2に政策帰結との関係性である。本稿では政策帰結については十分な分析ができなかった。旧制度下において委任による政策帰結を論じたものとして大阪市での学校選択制の導入を分析したもの（本田2015）もあるが、これについても今後の課題としたい。

[付記] 本稿で利用した質問紙調査は、基盤研究(B)「近年の教育行政関係法制の改正と地方教育行政の変化に関する調査研究（代表者：小川正人）」（課題番号：15H03476）による共同研究の成果の一部である。本質問紙調査は、金沢大学人間社会研究域「人を対象とする研究」倫理指針に沿いデータの取得・管理を行っている。

参考・引用文献

- 青木栄一（2008）「第2章 教育行政を動かす組織」勝野正章・藤本典裕編『教育行政学 [改訂版]』学文社、17—30.
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政』勁草書房
- 青木栄一（2014）「行政改革による地方教育行政の変動」日本教育行政学会

- 研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度』福村出版、97—115.
- 阿内春生（2015）「市町村議会における教育政策の修正とエビデンスの不在」『教育学研究』82巻2号、253—263.
- Bertelli, Anthony Michael. (2012). *The Political Economy of Public Sector Governance*. Cambridge University Press.
- 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データの比較による新教育委員会制度の運用実態分析一」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』67巻2号、137—162.
- 本田哲也（2015）「指定都市の区長による教育行政への関与の分析」『日本教育行政学会』41号、126—142.
- 本田哲也（2016a）「教育委員会制度移行期の教育長任用」『日本教育政策学会年報』23号、124—137.
- 本田哲也（2016b）「新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』36号、181—190.
- 本田哲也（2021）「地方政治の中の教育政策過程」日本教育行政学会研究推進委員会企画、横井敏郎・滝沢潤・佐藤智子編著『公教育制度の変容と教育行政』福村出版、152—166.
- 堀和郎・柳林信彦（2009）『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会
- Huber, John D. & Charles R. Shipan. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.
- 伊藤正次（1998）『公立高等学校入学者選抜政策の比較分析』東京大学都市行政研究会
- 川人貞史（2015）『議院内閣制』東京大学出版会
- Kiewiet, D. Roderick. & Mathew, D. McCubbins. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional parties and the appropriations process*. University of Chicago Press.

- 河野和清（2017）『市町村教育委員会制度に関する研究』福村出版
- Lupia, Arthur & Mathew, D. McCubbins. (1991). "Representation of abdication ? : How citizens use institutions to help delegation succeed." *European Journal of Political Research* 37: 291—307.
- 村上祐介（2011）『教育行政の政治学』木鐸社
- 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」『東京大学大学院教育学研究科紀要』58巻、535—562.
- 西岡晋（2013）「福祉国家改革の非難回避政治」『日本比較政治学会年報』15号、69—105.
- 新川敏光（2004）「日本の年金改革政治」新川敏光、G・ボノーリ編著、新川敏光監訳『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、299—333.
- 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
- 曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣
- 曾我謙悟（2016a）「官僚制研究の近年の動向」『季刊行政管理研究』154号、3—15.
- 曾我謙悟（2016b）『現代日本の官僚制』東京大学出版会
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治』名古屋大学出版会
- Strom, Kaare. (2000). "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research* 37: 261—289.
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義』有斐閣
- 砂原庸介（2012）「地方政治と教育委員会」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』福村出版、49—70.
- 高橋寛人（2014）「地方分権改革に伴う首長権限拡大と教育委員会の意義」日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度』福村出版、84—96.

Weaver, R. Kent. (1986). "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy* 6 (4) :371—398.