

教育制度研究における制度概念と対象・視角

——「教育制度」の概念規定をめぐる議論に着目して——

荒井 英治郎

キーワード：教育制度研究 社会慣行的教育制度と法制的教育制度 独立変数と従属変数 アクター 新制度論

はじめに——本稿の目的と課題

本稿は、教育制度研究における「教育制度」の概念規定とその研究対象をめぐる議論を概括するとともに、教育制度研究の研究動向を分析視角の観点から考察することを通じて、今後の研究課題を析出するものである¹。

教育制度研究が教育制度を研究対象の中心に据えていることは明らかであるが、「教育制度」の概念をどのように規定するかによって、分析の射程の広狭や次元というものは自ずと異なるものとなる。他方、いかなる分析視角を採用するかにより研究対象たる教育制度の意味内容もそれに応じて変わらざるを得なくなる。

戦前期に行われた教育制度研究は、安藤堯雄によれば、「教育制度を、宿命的なものとして、前提し、その枠内でわずかに教育目的を哲学的観念的に想念するか、あるいは、各科の教授法としての教育方法の研究と実践に専念するかの何れかの道を選ぶ外はない」状況であったという（安藤 1963b:3）。また、教育行政に関する思惟の諸様式を、教育行政法規の解釈学、比較教育制度論的考察、教育行政の経営学的研究、教育行政の社会学の4つに大別した宗像誠也によれば、「戦前の日本においても（比較教育研究は一筆者）或る程度は努力して行われたのであり、それ相当の業績も残されているが、「一言でいえばやはり限界を見出さざるを得ない」状況であり、その限界の理由として「教育制度にあらわれた各国の差異の、その原因となるべき基礎的要因の探究の不足」を指摘している（宗像 1969:17）²。他方、戦後の教育制度研究については、安藤堯雄が「教育制度、特にわが国の教育制度の歴史的研究にはみるべきものがあり、他面、漸く外国の教育制度の研究、比較教育制度学の研究も進みつつあるが、教育制度論は別として『教育制度学』の研究は、これからであるといわなければならない」と概括し（安藤 1963a:3）、真野宮雄が「制度の理論的基礎、及びそれに基づく研究方法論については、未だ十分に体系化されるに至らず、さまざまな試論が積み重ねられつつあるという段階ではなかろうか」（真野・桑原編 1988:i）と総括していた。

では、上記のような指摘から四半世紀以上が経過した現在、教育制度研究は、（教

育) 制度をいかなるものとして定義し、いかなる分析視角を採用した上で、制度分析を行ってきたのか。以下では、「教育制度学」、「教育制度」、「教育制度論」等と冠する従来の研究や日本教育制度学会編『教育制度学研究』等における議論を検討することで、教育制度の定義ないし教育制度研究の研究対象及び研究方法についていかなる議論が展開され、どのような研究が行われてきたのか（あるいは、いかなる研究課題に対しては関心が向けられてこなかったのか）を論じるものとする。

1. 「教育制度」の概念規定をめぐる議論

以下では、「教育制度」概念をめぐる議論を概観する。ここで取り上げるのは、仲新、安藤堯雄、伊藤秀夫、真野宮雄、桑原敏明による「教育制度」の概念規定である³。

戦後において教育制度概念の典型となったのは、仲新のそれであった。仲は、次のように教育制度を定義づけていた（仲 1955:71）⁴。

「教育に関する組織・作用・機関などが法規にもとづいて成立するとき、ふつうこれを教育制度という。……教育制度は持続性をもち、社会的に公認された教育に関する組織であって、単なる教育法規の組織的体系ではなく、具体的には社会の伝統・慣習との関連において成立している。……教育制度は教育にかんする社会的伝統・慣習を基盤とし、教育法規を骨格として、ある程度の持続性をもった組織である。……教育制度を学校制度とほとんど同意義にもちいる場合も多い。しかし近年、社会教育の制度化もしだいにすすめられ、社会教育制度が教育制度のなかに重要な分野を占めるようになった。教育行政のための制度も、広義には教育制度のなかに含まれる。それは学校制度・社会教育制度を通じて、教育行政を実施するための組織であって、国家の教育政策を直接に反映するものであって、教育実践面にかんする学校制度および社会教育制度とその位層を異にしている。」（下線—筆者）

仲の定義の特徴は、①社会的伝統・慣習との関連を考慮しつつも制度成立の要件として法規の存在を前提としていること、②教育制度の性質として持続性と社会的公認を挙げていること、③教育制度は、狭義には学校制度と社会教育制度を指し、広義には教育行政制度を含むが、教育実践面に関連する前者と国家の教育政策が直接的に反映する後者とでは位層が異なることを指摘している点である。以後、この種の捉え方が、教育制度概念の典型例とされていった。

次に、教育制度学と他学問との関係を論じたのが、安藤堯雄である。安藤は、教育制度を「教育を行うための社会的機構・組織」と定義づけ、「社会的」の意味を、教育の場所が社会である点と、この機能・組織が一般社会に公開され公共的である点から論じた上で、「社会における機能的教育すなわち、無組織の教育から、社会的教育組織、さらに教育制度へと、教育の主体、教育の場所が、次第に組織化され、制度化されていくさまを研究するのが、教育社会学・教育制度学の任務の1つである」と教育制度の展開過程を分析することの意義を論じた（安藤 1963a:15-7）。また Lorenz von Stein の論考をたよりに「教育制度学の哲学」を考察した論考では、教育制度を「人間の精

神的発展に対する形成的活動の複合体、組織体である」と定義づけ（安藤 1963b:20）、教育制度学と教育行政学、教育政策学との関係を次のように論じている。以下、長文となるが引用する（安藤 1963b:37-8）。

「教育行政、教育政策が、社会的教育現象、教育の社会的現象、換言すれば教育制度を調整しそれを方向づけるものである限り、教育行政、教育政策は教育組織、教育制度、自然発生的な教育現象を前提とするものであり、又、教育行政、教育政策の結果、教育制度が形成せられるものである限り、教育行政学、教育政策学は教育制度学を前提とし、又反面、教育制度学は、教育行政学、教育政策学を前提とするものである。しかしそれにもかかわらず、われわれは教育行政学、教育政策学と教育制度学とを区別することができるのであり、又、区別しなければならないのである。……教育制度学は、教育制度そのものを研究の対象とするものであり、そこでは、自然的に発生する教育組織、教育制度と、それに国家の立法と行政とが向けられて形成せられたところの、国家的教育制度、あるいは学校制度、教授制度をも研究対象とするものである。ところが、教育行政学、教育政策学においては、教育制度は、行政と政策の対象としてのみ問題としてとりあげられるのである。しかも、そこでは教育制度そのものの構造が如何なるものであるかということよりも、あるいはそれと共に、それが如何なる国家的意思によって形成せられたものであるか、かかる教育制度に期待する国家の意思は如何なるところに存しているかが、主題とされなければならない。教育行政学、教育政策学においては、法の対象としての教育制度が問題とせられるのであるのに対して、教育制度学においては、法の対象となる以前の教育組織、教育制度、教育機構が研究対象とされるのである。要するに教育行政学、教育政策学において問題とされる教育制度、学校制度は、教育制度、学校制度の一部であるということができるのである。そこで全体の教育制度を研究対象とする教育制度学が成立するのである。要するに教育制度は、教育の社会的現象の身体であり、教育政策はその国家的意思であるということができるのである。身体は意思の表現であり、意思は身体によっては把握せられるのである。だから教育政策学においては教育制度、学校制度は、それが教育政策という国家的意思の表現、帰結としての意味において問題となるのである。身体的表現として教育制度、学校制度が教育政策を理解する媒介として意味をもつことになる。なお、教育政策学、教育行政学においては、教育行政、教育政策の発動の組織、制度自体が、研究の主題とされなければならないことを、われわれはここに指摘しておきたいと思うのである。いわゆる、教育行政組織制度の研究は、教育政策学、教育行政学の主要な研究問題でなければならない。」（下線一筆者）

こうして安藤は、教育制度学の課題として、①教育の本質を究明する教育哲学的研究、②国家機構における教育制度や学校制度の研究、③教育制度の歴史的発展を教育法規との関係において叙述する教育制度の歴史的研究（教育制度史的研究）、④教育制度体系の比較研究（比較教育制度学的研究）の4領域を挙げるに至った（安藤 1963b:19）。

続いて、教育制度の類型化を試みたのが、伊藤秀夫である。伊藤は、教育制度を「教

育上のある目的を実現するための組織であって、社会一般からそのようなものとして公認されているもの」と定義づけ（伊藤 1965:3）⁵、制度に内在する価値原理として「確実性」（教育目的がその組織を通じてほぼ確実に達成できるとの期待が持て、かつ、目的達成を保証する合理的機構として組織されていること）と「安定性・妥当性」（社会が制度の所産である組織による成果に資格や免許のような形で一定の評価を与えていること）を挙げ、上記の価値原理を有しない組織は制度として確立する前に消滅解消すると述べている。また、伊藤は、教育制度を「教育目的達成のための組織」（教育活動の組織）と狭義に捉える必要性を主張し、教育活動の成果を高めたり教育条件整備のための諸活動を指すような広義の「教育に関係する組織」（教育行政制度や学校管理制度）とは区別されるべきであるとの見解を表明している（伊藤 1977:250-2）。これは、教育制度論の立論は行政効率や管理の合理性ではなく「教育」の観点から行わなければならないという伊藤の構想する教育制度論のモチーフに由来するものである。事実、伊藤は、「教育目的達成のための組織」を分析する場合は、「機構の合理性が目的達成を保証する」という前提に立ちながら教育する側が追求する目的合理性に即した形で「教育する側の提示する教育の場、およびその構造」を分析するのではなく、「教育をうける側の能動的意志がどのように制度の中に取り入れられているか」という観点に重点を置くべきであり、「受教育権をどういう形で、かつどの程度にまで制度化するかが制度論の重要な視点の1つである」と主張していた。

ここで、伊藤が教育制度の類型化を行っていることにも着目しておきたい。そこでは、教育制度を、上からつくられた制度という意味での「法制的制度」と、下から生まれ社会的慣行として承認されている制度という意味での「社会的慣行制度」という類型化を行った上で、前者については、「目的合理性に組織された機構に根拠をおくので、社会の変化に敏速に反応することがむずかしい」として「安定性」を、後者については、「社会の教育要求の変化に対応して、組織を自由に改変し、よりよく要求にこたえようと努力」しそこに制度の発展を見出すことから「流動性」を特徴に挙げている。ここでは「まず、慣行的制度が成立し、より深く社会に根をおろし、より広く社会の承認をえて、しだいに法制的制度へと発展するのが、常態」という教育制度の展開を把握する制度観が前提とされている。さらに、伊藤は教育制度研究の課題として、①制度の社会的基盤—教育需要を析出する歴史的研究、②制度の安定性と流動性を比較商量し、制度の性格を検討する研究、③制度における目的と組織の関係について、制度構造の目的合理性を問う研究、④「教育目的達成のための組織」を構成する2つの制度、すなわち、個別具体的な目的に応じて並存する「個別的教育制度」と個別的教育制度の体系的編成を通じて個別的教育制度間の調和と統一を図る「体系的教育制度」の内の「体系的教育制度」の研究、⑤装置としての制度という観点から「だれがどのような意図をもって操作したか」を探究する教育政策（研究）や（教育）行政研究に対して、装置としての制度の限界を確認する（教育）制度研究などを挙げている。なお、伊藤の立論に対しては、「具体的個別的な教育目的に対応する並存的な個別的教育制度と、それらの間の調和と統一を図るものとしての体系的教育制度との間の概念的連関、必然性あるいはその編成主体などに関する展開はなされていない」との指摘

が存在しているが（江幡 1985:206）、教育制度の定義として、「教育目的」、「社会的公認」、「組織」らを鍵概念として把握するとともに、教育行政制度や学校管理制度を教育制度研究の独自の対象から除外するべきであるとの主張を展開していたことは特筆すべきことである。

次に、教育制度の領域区分を行った真野宮雄の立論を概観しておく。真野は、教育制度を「一定の教育目的を達成する機構をもつものとして、その存続が社会的に公認されている組織」と定義づけ、「一般に、教育上のある目的を実現するために生まれた教育の組織が社会的に広く有用であると認められるようになれば、それが営まれることはしだいに社会的な慣行となって定着する。さらに社会の発展に伴い、より組織的・体系的な教育が要求されるようになると、国家はそれに必要な法規を制定して、教育機関の設置や運営を図ろうとする。そのようにして構成された教育組織の全体系が法制化された教育制度といわれる」と述べている（真野 1978:198）。また、真野は別稿でも、「教育制度は、社会集団の教育に関する共同の意志目的の所産であって、一定の教育組織→教育体系が社会的公認の過程を経て形成されてきた結果である」と同種の教育制度観を示した上で、「教育制度研究では、その研究の起点を教育＝学習の原点にまで遡らせ、教育組織の形成結果と共にその形成過程にも注目することによって、教育制度の本質をとらえ直すことが重要となる」と指摘している（真野 1990:10-11）。ここでは教育制度は法制化の段階を経るものであることが前提とされ、その教育制度の意味内容については、「一般にはもっとも形式化され計画化された学校教育の制度を中核とするが、それ以外の組織として、社会教育の制度も含まれる」と教育制度には学校教育制度のみならず社会教育制度も内包されると述べていた。さらに、真野は、教育制度の領域区分を行っており、学校教育制度については、教育程度による区分（初等教育・中等教育・高等教育）、教育目的・内容による区分（義務教育・教員養成・普通教育・職業教育など）、教育対象による区分（普通児教育・心身障害児教育など）、教育形態による区分（全日制教育・定時制教育・通信制教育など）、設置者による区分（国立学校・公立学校・私立学校）を、社会教育制度については、①教育対象による区分（青少年・婦人・成人・老人など）、②社会教育施設による区分（公民館・図書館・博物館・児童館・青年の家など）を例示していた。こうして真野の教育制度の定義においても、社会慣行的教育制度と法制的教育制度との概念区分を行った上で、前者から後者へという教育制度の展開過程を想定していることがわかる。江幡裕はこれを「教育の組織の生成発展のプロセスにおける歴史的発展類型」として把握するものと概括した上で、「世界史的規模での教育制度発達過程の中で国民国家（近代的国家）成立以前と以後とを区分する指標」を前提に、「2つの教育制度は、教育の組織→（社会的有用性の承認）→社会慣行的教育制度→（組織性・体系性の要求の進展）（法規の制定）→法制的教育制度の図式で関連づけられ」、「今日における教育制度研究の本来的な対象は法制的教育制度であるとの教育制度理解がなされている」と指摘している（江幡 1985:209-10）。こうして、真野も、教育制度の定義として、「教育目的」、「社会的公認」、「組織」らを鍵概念と捉える点、教育制度の領域に学校教育制度だけでなく社会教育制度も含む点は既述の論者の定義と同様である。他方、教育行財政制度については、

「間接的に教育目的を達成しようとする組織として、教育行政や教育財政の制度を含めることもある」と述べるに留まり（真野 1978:198）、教育制度研究の固有の対象とすべきかは明示していない。

最後に、教育制度の定義をめぐる議論で近年度々参照されるものが、桑原敏明による定義であり、教育制度を「教育目的を実現するための社会的に公認された組織（人と物との体系的配置）」と定義づけるものである（桑原 1973:157）⁶。桑原は、先述の伊藤と同様、教育制度を社会的公認の如何によって「社会慣行的教育制度」と「法制的教育制度」に二分し、前者を「国民や住民の生活の必要上、自然発生的に生じたもの」、後者を「権力機構を通し、法律、政令、省令などの国法や条例、教育委員会規則などの自主法の明文規定により組織されたもの」と特徴づけている。また前者の例として予備校や学習塾を、後者の例として義務教育制度を挙げ、「この意味での教育制度は教育政策を実現する装置である」と性格づけている。また桑原は、教育制度の領域を、教育目的を直接実現するための組織としての「直接的教育制度」、間接的に教育の条件整備をすることによって教育目的を実現するための組織としての「間接的教育制度」に大別した上で、これまで教育制度は学校制度や学校体系と同義に用いられることが多かったが、生涯教育の観点から教育の拡充と総合化が課題提起される今日においてはより広義に解すべきであり、「教育行政制度は教育制度の概念に含められていなかったが、教育行財政も教育目的実現のためにある以上、これに含めて直接的教育制度との関係で吟味されるべき」であるとして、教育行財政制度も教育制度研究の対象に含むべきことを主張している（桑原 1973:157-8）。ここからは伊藤の射程との異同を看取できよう。すなわち、教育制度の定義の鍵概念として、「教育目的」、「社会的公認」、「組織」らを挙げていることは両者共通であるのに対し、桑原は、伊藤と異なり教育行財政制度も教育制度研究の対象とすべきであると主張しているのである（桑原 1991:19-20）。これについて江幡は次のように概括している（江幡 1985:226）。

「両氏（伊藤と桑原一筆者）は教育制度の規定を同一の意図に立って展開しようとしつつ、一方は『除外』を他方は『内包』を結論づけている。すなわち、伊藤氏は…「教育の視点」が教育制度論の基本視点であるべきところから、行政効率や管理の合理性を追及するものとしての教育行政や学校管理の制度は教育制度研究における研究対象から除外されるべきであるとするのに対し、桑原氏は、教育行財政などの制度もまさに同一の基本視点（『教育の視点』）に立って研究されなければならないものであるとする。」

また桑原は、従来の研究は共通して教育制度を組織・構造・編成・仕組み等の客観的・外的形態に着目して対象化してきたが、学校系統、学校制度、教育制度への変遷過程において教育制度研究の対象は拡充していることから、教育制度研究の独自の対象を次のように論じている。まず桑原は、「人間の誕生から死に至るまで、いつ、どんな教育を、どのような形態で組織するか」という観点から構想される「教育体系」という概念を提起し、その教育体系は学校制度（学校段階・学校種）と社会的教育制度

から構成されるとした上で、教育制度研究の独自の対象を次のように設定している(桑原 1977: 17-9)。第1に、教育制度の広義の定義に含まれ間接的教育制度である教育行財政制度については、「これらの機関や機構の体系は、直接教育目的に応じるというよりも、教育に働きかける行政・財政の目的・性格に応じて変化する」ことから固有の研究対象から除外されるべきであり、教育行財政制度は、教育行財政研究における機関論・組織論・機構論の対象領域とされるべきであるとされた。第2に、直接的教育制度に位置づく学校組織(学校経営組織、教授組織などの学校の内部組織)については、「個々の学校の特性や地域の実情および経営意思に応じて千差万別であり、教育制度の要件たる『持続性』や『社会的公認』の度合いが希薄である」ことから、固有の研究対象から除外されるべきであり、学校の内部組織は、個々の学校の具体的条件を考慮し経営効率を最高度に発揮すべく自由裁量を前提とする学校経営論や教師や教材によって応変する教育方法論の対象領域とされるべきとされた。第3に、学校体系は学校の構成要素を欠いては成立し得ないものであるため、第2に挙げた学校の内部組織の全てが研究対象から除外されるべきではなく、教育制度の要件である社会的公認や持続性という属性を有しているもの、換言すれば『学校組織』の通有的な枠組みについては、研究対象となり得るとした。なお、「通有的な枠組み」の例としては、学校体系論と不可欠の制度領域であるとされる入学試験制度、組織編制などが挙げられ、管理運営制度、卒業・進級・退学制度、教育内容管理制度、教員制度は除外されている。こうして、桑原は、教育目的を実現するための人と物との体系的配置を教育制度と把握し、教育制度研究の固有の対象は社会的承認と持続性によって担保され、人の誕生から死に至るまでの教育の形態・組織(教育の客観的・外形的形態)の通有的枠組みとしての「教育体系」として定義づけた。さらに、教育体系の構造と視点として、①社会的公認の方式に着目した教育体系の形式的構造(法制的教育制度と社会慣行的教育制度の2層把握)、②教育目的に着目した教育体系の内在的構造(教育体系を成り立たせ、教育目的・目標の相対的な独自性によって生じる個々の教育制度の相互関係の段階性・系統性)、③副次的教育機能を有し教育体系の内在的構造を補充し、かつ、その前提をなす教育体系の外在的構造(保育制度、医療制度、社会福祉制度、芸術・スポーツの制度、職業制度など)の3つを把握していくことが重要であると論じていた(桑原 1977:20-3)。

その他、桑原は、教育制度学を「教育制度の事実学」と「教育制度の当為学」に大別し、各方法論を提示しているので紹介しておきたい(桑原 1991: 17-8)。まず前者については、①歴史研究(教育制度の成立・展開を時間的歴史的條件に即して明らかにし、今日の教育制度への影響を考察する)、②比較研究(空間的條件に即して各国間・民族間・文化圏間の教育制度の異同とその要因、相互の影響関係等を明らかにする)、③法解釈学的研究(教育制度に関する法の論理から教育制度を説明する)、④法社会学的研究(教育制度が社会の中で機能している姿や社会慣行と法制度との関係などを明らかにする)を挙げ⁷、後者については、①教育条理と教育制度理念の探究、②教育制度改革構想の探究(教育制度の理念と現実とのズレの発生要因を解明し、これを除去する方策の探究)、③社会工学的手法による教育制度改革具体案の探究(②を居住制

度・生産制度・医療制度・福祉制度等や交通・流通体系などに関連づけ、具体化する)、④立法論的・実施過程論の探究(①②③の成果を教育制度の法に活かし、現実に機能させる)を挙げている⁸。

なお、桑原の立論に対しては、①教育制度概念を構成する「社会的公認」や「通有的枠組み」の内容について十分展開されていない、②法制的教育制度と社会慣行的教育制度の区分を社会的公認の方式の相違に求めていながら相違に関する論理的展開が見られず、公認の意味に関する考察も進められていない、④「通有的枠組み」は、持続性や社会的承認と同義的な意味であって自由裁量や応変性等とは意味を異にすると述べながらも、自由裁量や応変性それ自体が持続性や社会的承認を得たとき、その自由裁量や応変性は通有的枠組みの内部的存在すなわち教育制度の内容となるのか否かなど、その意味概念についての確定が不十分である、との指摘が存在していることを付記しておく(江幡 1985:209)。

2. 教育制度研究に対する課題提起

こうして教育制度の概念規定をめぐる議論は「あらかじめ明示され、目標として設定されたものとしての教育目的を目的合理的に達成するために組織立てられ、運用されることの外的形態・枠組として理解しようとするもの」が大勢を占めてきた(江幡 1985:204-5)。しかし教育制度研究のあり方をめぐっては以後様々な課題提起がなされてきた。以下、葉養正明、小出達夫、江幡裕の他、日本教育制度学会編『教育制度学研究』誌上で提起された代表的な指摘を取り上げることとしよう。

第1は、葉養正明による課題提起である。葉養は、教育制度を「社会の教育需要を充足するために、明確な持続的で組織化された型に従って諸個人の行動を規制する規範的規制的原理であり、組織とは区別されて、無数の組織にあてはまる役割期待のパターン化された要素の複合体」と定義づけている(葉養 1975:47)。ここには「教育制度概念が日常語に属することもあり、従来個別的な教育制度研究では教育制度概念の一義的な定義を下さずに研究の行なわれることが多かったように見うけられるし、またそれでも個別的な研究は成立してきた」という状況認識が存在している(葉養 1975:41)。また、葉養は従来教育制度研究が目指してきたのは、主として部分理論(partial theories)ないし価値理論(value theory)であったと総括した上で「教育科学(educational sciences)の発達にもともなって、教育制度研究において因果理論(cause theory)を目指した研究は軽視しえない」と述べており、「教育制度化」(役割配分や地位のハイラーキーの確立過程)と「脱教育制度化」(教育制度の構造変動)に関する研究を行う必要性を喚起していた(葉養 1975:50)。

第2は、小出達夫による課題提起である。小出は、政治学、憲法学、そしてレーニンにおける「制度」概念の検討を通じて、従来組織や法律といった「実体概念」を軸に定義づけられてきた制度概念を「関係概念」として捉え、史的唯物論の立場から教育制度を定義づけている。すなわち、教育制度を「社会的な教育労働、およびそれを実現するために必要な諸条件の設定(両者をあわせて教育の社会的編成とよぶ)をめ

ぐってとりむすばれる秩序化された社会的諸関係の体系」と把握し、制度論の対象に制度形態の発展過程分析（制度の変化・発展過程の分析、現行制度の必然性とその移行過程分析）を設定することを主張している（小出 1975:30）。ここには、「組織としての教育制度」といういわば実体概念で制度を一義的に把握することに対する批判意識が存在している。すなわち、「教育制度という用語は、それとしてなにか特定の対象を限定しうるかの如く使われてきている」が、「教育制度論が対象とするところの、教育制度の変化・発展過程や制度形態だとかの分析に際して、この分野の研究がいったい教育諸現象のなにを、どう抽出しうるのか、といった吟味もほとんど明らかではな」かったというのである（小出 1975:2）。小出によれば、「教育制度は、明らかに法制度である」が、「それは、法によって規定されないその他の諸契機によっても成立している」のであり、「教育制度が内包するところの社会諸関係の秩序の形成は、法により規制されると同時に、社会的経済体制に照応し、かつその他の sozial な諸契機によっても規制される」（小出 1975:32）。そこで求められてくるのが、「教育制度のあり様に規制を及ぼさんとする社会的諸組織の、意識的（思想的）、実践的、組織的形態分析」であるという（小出 1975:38）。

こうして、小出は、教育制度研究の対象は、『社会的教育における人と人との社会関係であり』、『教育の社会的構造であり』、更に、教育制度論の中核的カテゴリーをなすのは、『教育労働そのものではなく（これは、教授学、教育心理学等の対象であるといえる）、教育労働の社会的形態、教育労働の社会的組織、教育労働に参加するにあたっての人と人とのあいだの関係』である」と述べ、「社会関係を規制するところの全社会的規模での社会関係、社会構造を対象にする」必要性を主張した（小出 1975:30）。すなわち、制度が内包する秩序化された社会的諸関係の分析にまで射程を拡大し、秩序間移行時に変化・発展する制度形態が内包する社会的諸関係の秩序の相違と関連を把握することが必要であると述べたのであった。小出は教育制度研究の課題を次のように指摘していた（小出 1975:32）。

「教育制度論が、教育制度形態の分析にのみとどまるのではなく、その形態を規定する諸契機の分析や、1つの制度形態がひきおこす社会諸関係（教育をめぐる）の新しい変化の構造の分析をも課題とするのであり、この変化がまた教育制度の形態にどのように反作用し、別の制度形態を形成するか、という発展のプロセスの分析をも、その課題とする、といえる。つまり、教育制度論は、教育制度形態の発展過程分析、移行過程分析を、教育制度を規制する諸契機との関連でおさえ、社会構造の発展過程分析の中で展開することを、自らの課題とする、といえる。」（下線—筆者）

江幡によれば、小出の教育制度概念からは「教育の目的・原理の自明性・前提性は採られていない」だけでなく、「社会的関係としての教育の事象（具体的なものとしての教育的人間関係）を対象とし、そこを貫徹し、支配する『秩序』をこそ教育制度は究明しなければならない」という課題提起を引き取ることが可能であるという（江幡 1985:221-2）。江幡は、「制度とは、規範・規則それ自体（したがって秩序それ自体）

ではなく、その規範が現実のものとして対象化（外化）され、具体的な事実関係として形成されたものであるということ、その点で制度は抽象的なものであるところの規範そのものと区分して捉えられなければならない」（江幡 1985:223）とし、小出の立論に対して次のような評価を行っている（江幡 1985:220-1）。

「制度の概念を、組織・施設といった実態的・形態的なレベルにおいてではなく、あるいは抽象的な法的規範のレベルにおいてでもなく、それを本質論的レベルにおいて把握するためには、人と人との社会的諸関係という概念（史的唯物論における人間理解、社会理解のそれゆえ「世界」理解の基底の、原理的概念）を鍵概念として理解すべきであるとの新たな提言である。しかも「秩序化された社会的諸関係」である制度とは、「現実の事実関係」として、「事実関係の一定の体系」として対象化（外化）されたものであるところから、制度を研究の対象として設定することはその事実関係そのものを対象とすることである。」（下線一筆者）

なお、小出の議論には、「教育権や教育権限の体系的構造、教育をめぐる政治構造、権限配分の面からみた『教育体制』であるといつてよく、方法論的示唆を提供するとしても、『学校系統』、したがって『学校制度』を中心として成立してきた『教育制度』の通説的概念から遠い」との指摘が存在していることを付言しておく（桑原 1977:15-6）。

第3は、江幡裕による課題提起である。まずは江幡が教育制度研究の動向をどのように把握していたのかを概観しておこう（江幡 1985:204）。

「教育制度研究は個別的には教育史研究、外国教育研究、比較教育研究など多様な形で進められてきているのであるが、多くの場合それは教育法制を対象とするものであった。その過程において、教育制度研究の対象たる教育制度の概念を本質論のレベルにおいて確定することの論議は必ずしも十分に行われて来たこととはいえない。教育制度研究が社会科学の一領域に位置づけられるものである限り、教育制度の本質的概念は思弁的ではなく教育事象それ自体の分析の過程を経て確定されなければならないと同時に、教育事象の中から実体即本質的な形で即物的な短絡として本質を抽出してもならない。」（下線一筆者）

江幡は、従来の教育制度理解には思弁的・観点的性格が伴っているのみならず「教育制度をきわめて限定された視点、すなわち制度解釈・制度運用論的な姿勢で理解しているのではないかと指摘し、教育制度と教育目的（あるいは教育の本質・原理）との関連において教育目的を自明視・前提視する点、教育制度を教育活動が具体的にされるための枠組・機構・条件として解し、教育活動自体を教育制度研究の対象から除外している点、「社会的公認」の意味が不分明である点などについて疑義を呈していた（江幡 1985:214-9）。ここで教育目的を自明視・前提視することの問題点について着目すれば、従来の教育制度理解に典型的な「教育目的が前提とされ、それを実現するために教育制度が体系的に編成されるとする認識姿勢」は「教育制度を『教育のた

め』の制度たる固有の性格や独自の機能を教育本質論をふまえることによって、展開しようとする姿勢の端的な表われ」であり、こうした制度観は、「形態的・機構的なレベルにおいてとられた教育制度を所与のものとして前提とし、それを『教育の目的』の立場、すなわち教育学的な教育本質の立場から解釈することによってそこに教育制度の独自個有の原則を発見すること、さらにはその教育制度をかかるとして教育制度原理の自己展開（論理必然性をもった展開）として運用することとして教育制度の研究の意義を定める」という教育制度解釈論、教育制度運用論、教育制度改革論の展開としての教育制度研究として概括できるという（江幡 1985:214-5）。しかしながら江幡によれば、この種の教育制度研究は、「教育制度を所与のものとして前提し、そこに教育本質論的な原理に立った解釈を行なうことによっていかなる教育制度原理を紡ぎ出すことができるか、そしてそのことを踏まえて教育本質に適合した『あるべき』教育制度の運用・改革原理をいかに構想しうるか」という観点からその独自性を意義付けることができるが、その反面、「教育制度の理念（教育制度の教育本質論的解釈によって得られた）、と教育制度の現実とを2元論的に区分することを許してしまう」ことになり、「前者は『あるべき』教育本質の実現の体系として理念化され、後者はその本質を妨げる様々な政治的・行政的あるいはイデオロギー的な怠慢・偏向によって拘束され疎外されたところの現実態として認識される」ことになるという。こうして江幡は、「教育制度研究は一方において思弁的な理念構築（教育制度の教育本質論的解釈による教育制度原理の体系的記述）へと上向し、地方においてその理念・制度原理との対照における教育制度現実の批判および『あるべき』教育制度へ向けての無限努力の提案（教育改革）へと下向するという形へと2元化せしめられてしまうのではないであろうか」との問題提起を行っている（江幡 1985:215）。これに対して、江幡が対置させたのは、「社会科学的概念としての『本質』とは、社会的現実（教育制度）の外にあるところの（自明性・前提性）、その現実が獲得あるいは到達すべき指標（理念）としてではなく、その社会的現実内に内在しつつそれを支配している法則・必然として把握されなければならない」という観点である（江幡 1985:215）。江幡は、次のように述べている（江幡 1985:216）。

「教育制度研究にあっても、教育制度の外部に、しかも教育制度以前に自明なものとして存在するものとして教育目的、教育条理を設定して、そこから演繹されるものとして教育制度の原理や本質を究明するのは誤りであって、それは、所与の教育制度現実そのもの、あるいは形成され、定着され、改廃されている教育制度過程それ自体に関する認識・究明の中で社会的必然・本質として把握されなければならないであろう。教育制度の本質とは、実現されるべき目標・理念なのではなく、その教育制度の形成・改廃を導く法則・必然なのである。その意味で、教育制度研究は、『あるべき』教育制度理念の究明をめざしてとか、あるいは現在の教育制度を改革して『あるべき』教育制度の構造・組織の提案として進められる以前に、『いまある』教育制度を支配する原理や法則の究明およびその批判として進められなければならない。」（下線—筆者）

さらに、江幡は、『独自の対象』を確定することは、直接的には教育行政研究、学校経営研究といった教育制度研究にとって最も近い位置を占める諸研究から教育制度研究自体を区別することのためにも重要な意味がある」が、「近接の教育学研究と共通・重複しないように教育制度の対象を限定すること、その個有性・独自性において教育制度研究の対象領域を確定することは教育制度研究における対象のみならず主題をもきわめて狭いものとしてしまうのではないか。あるいは対象設定の作業が『テリトリー』の設定となってしまうのではないか」と指摘するに至っている（江幡 1985:224-5）。なお、これらの論考から 10 年経過した 1994 年時点でも、真野は「教育制度研究では、研究対象はたとえ独自なものであっても研究方法においては、教育行政学、教育経営学、教育法学、教育社会学、及び比較教育学のように、それぞれの基礎科学に基づくような、固有の方法論はいまだ十分に確立されるには至っておりません」と述べており（真野 1994:32）、1995 年時点でも「教育制度学会はまだ固有の方法論がないのです」と研究対象の独自性よりも研究方法論上の課題が存在していることを認める発言を行っている（真野 1995a:30）。

第 4 は、日本教育制度学会編『教育制度学研究』誌上で展開された課題提起である。ここでは代表的な論点を取り上げておきたい。

第 1 は、教育制度の定義の構成要素として用いられることが多い「社会的に公認されたもの」の意味内容についてである。永井憲一は、「自然発生的に生じたもので社会的に公認されたというものは、どういう基準をもって教育制度として社会的に公認されるものとされないものというのを誰が決めるのかについて、もう少し分かりにくい点がある」と教育制度の通説的定義に対する印象を述べ（永井 1994:16）、制度の範囲について次のような疑義を呈していた（永井 1994:18）。

「教育人権を保障し、それを実現するという教育制度のあり方が、教育制度研究の課題となる、ということになります。同時に、そのための有形の制度の仕組み、あるいは運動というようなものまで含めて考えられるのだらうと思います。そうやってきますと、そこにつくられている法制的な、つまり、流動的なものではなく固定的なものとしての教育制度というものだけで果たしていいのだらうか……人権を実現するために必要な制度ということ、それを有形的、固定的なものに絞ってみましても、純粋な教育制度に限られずに経済制度も政治制度も人権保障のために必要なものだということになってきます。そういうものが全部かかわって教育制度とってしまっているのだらうか、そうなると学問的な課題として一体その中の何を焦点化する視座というものが、共通に認識されるべきなののだらうか……」（下線一筆者）

第 2 は、研究対象の拡大の必要性を指摘する見解である。これについては、下村哲夫が「これまでの教育制度研究は、比較研究ないし外国研究、あるいは歴史的研究にウェートを置き、わが国の教育制度の現状と改革の方向をその建前と実態の両面から複眼的に探るといった姿勢に乏しかった」とした上で、教育制度研究の課題として、「今後の教育制度研究においては、研究対象を広げ、教育経営の全体像を視野に収め、

誕生から死に至る人間の生涯を通じての教育機会を、必ずしもフォーマルなタイプのみこだわらず、インフォーマルなタイプをも含めて総合的にとり上げる必要がある。実際、塾やカルチュアセンターの存在を無視して、人間の生涯にわたる教育機会を論じることはすでに困難である」と述べていたことなどに象徴されるものである（下村 1994:59）。

第3は、教育制度研究の固有対象についてである。市川昭午は、教育制度研究の固有対象をめぐって、「伊藤（秀夫一筆者）は本来の教育制度は教育活動の組織であるとし、行政効率や合理性の視点が教育の視点を見失わせる危険があることを理由に、教育行政や学校管理の制度は除くことを主張する。これに対し、桑原敏明は教育行政や学校管理が『教育の論理』に従うべきだと考えるからこそ、それらの制度を教育制度の中に含めるべきだという」が、制度の定義が「論者の極めて主観的な心情あるいは信条に基づいて規定され」ている点を問題視していた（市川 1994:82）。また、制度を *system*、*institution*、*organization* のいずれに解しているのかといった制度の意味内容に関する根本的な問いも同時に提示しており、この論点は現在においても未解決といえよう⁹。なお、教育制度研究の研究対象については、その後、真野が次のような総括を行っている（真野 1995b:122）¹⁰。真野によれば、「これまでの教育制度研究では、人間の社会におけるさまざまな教育需要が組織化される過程、あるいは教育組織のもつ制度的機能の特色や展開について、さらには制度を維持運用する社会的な背景や機構等についての分析を行い、社会発展における教育制度の役割や成果を論述しようとするものが多かった」という。また、そこでの「教育制度研究の主な関心は、むしろその社会的教育機能における顕在的な側面、とくに意図的形式的教育（*formal education*）の側面、またはそれらの法制的な側面等に向けられる傾向が強かった」。これに対して、今後は、「法制的側面に止まることなく、さらに教育が行なわれる『場』に関わる教育制度の本質・構造・機能などについての総合的体系的な研究に基づいた、しかも実践的にも理論的にも対応できるような学問体系の構築を目指すものでなければならない」と述べていた。このように教育制度研究の現状を把握した上で、真野は、教育制度の本質・構造・機能等を解明する際に必要な研究対象として、①教育制度化の過程（自然発生的、慣行的、法制的）とその構造、②教育制度の社会的機能とその運営、③教育制度改革の動向と課題を挙げるに至っている¹¹。

第4は、制度が果たす機能（逆機能）の分析の必要性を指摘する見解である。例えば、新井郁男は、教育制度研究においては、①顕在的順機能（制度化がどのようなエネルギー制約に貢献しているかのメカニズム）と、②潜在的逆機能（制度化がどのように人々の行動様式を硬直化させ抑圧しているかのメカニズム）の2つの側面を分析する必要性を喚起していた（新井 1994:67）。また、葉養正明も、従来の教育制度研究は、「装置としての教育制度という概念が色濃く残っており、静態的モデル、閉鎖モデル（制度を自己完結した閉じられた装置として認識する機械モデルなどは、その一例である）の色彩が強」かったと概括した上で、「制度への接近に際しては、その機械的な構造の究明にもまして、教育制度の有する機能の側面（特に、潜在的機能）への着目こそが重要である」と述べていた（葉養 1995:189）。もっとも上記のような指摘に対しては、桑原も「活きた教育制度の機能・意義というものを解明し、その意義を順機能だけではなくて逆機能をも明確にする。つまり、教育病理の出現の重要な要因としての教育制度現象を照射する。このような明確化作業によって、あるべき。あってほしい教育制度を作り出すというようなことが重要であろう」と応答していた（桑原 1994:41）。他方で、市川昭午からは、従来の教育制度研究では、「従来教育制度の

発展を何よりも教育機会の拡充過程として捉え」、「制度の拡充がイコール発展という思い込みが強いため、……制度化と脱制度化との拮抗過程として教育制度の変動が生じるという観点が乏しい。しかも、教育＝善という前提に立っているため、学校教育が社会的抑圧となりうるという視点が殆どみられず、近代に対する懐疑ないし批判の視点を欠いている」との批判が展開されている。そして、「教育制度が全面的に崩壊することはないとしても、それが機能障害を起こし、しかも次第にそれがひどくなってきていることは否定できない」ため、「制度が部分的に崩れていくという自体にどう対応するのかという考察が教育制度論に含まれなければなら」ず、「従来のような制度化のベクトルだけでなく、脱制度化というか状況化のベクトルをも含んだ制度論が求められる」と論じていた（市川 1994:87-8）。さらに、教育制度を外部環境との関係で捉える視座を提示した次の指摘にも注目されたい（市川 1994:87）。

「これまでの教育制度研究は教育制度を自律的制度と解しているため、社会の他の側面との関係で捉えようと試みていない。ために、教育権保障が無条件の課題とされ、それが可能となるのはいかなる条件の下においてか、それはどれほどの負荷を他の制度に負わせることになるのか、といった考察が殆どなされてこなかった。システムにとって最も基本的な要件は、内部のバランスが保たれるだけでなく、外部環境との関係でもバランスが成立していることであろう。ところが、教育制度研究会などの教育制度論では少なくとも外部とのそれは殆ど検討しておらず、事実上教育制度を閉じられたものとして捉えている。であればこそ、それとは別に教育システムとか教育体制といった捉え方が必要となってくるであろう。」（下線—筆者）

第5は、教育制度研究の重点対象を「生涯学習体系」とする立論についてである¹²。真野によれば、「もともと教育制度研究では、社会におけるすべての教育＝学習体系が対象とされるものであって、単に既成の制度のみではなく、むしろ社会における教育機能の組織化される過程をも対象としながら、その本質を解明しようとするものであった」が、「教育行政研究においては、……主として『法制化された教育制度』の系からの把握が主な中心となり、たとえ学習する主体としての人間に注目することはあっても、一般には人間を、教育を受ける客体としてとらえる傾向が強かった」という。これに対して、「今後においては、何よりも人間の成長発達過程に基づいた教育＝学習体系の実現を保障する方策と、その生涯学習体系への移行の可能性が検討されなければならない」という。すなわち、「生涯学習体系にまでその研究対象を及ぼすならば、単なるこれまでの教育制度の延長拡大だけではなく、教育機能の顕在的側面から潜在的側面へ、意図的形式的教育中心から無意図的無形式的教育までのすべてへ、法制的な側面だけではなく社会的文化的側面までに、それぞれ及ぶべきことはいうまでもない」というのである（真野 1995:123）。これに対して、「生涯学習体系は単なる教育制度の延長拡大だけでは不十分といいながら、実際には従来の教育制度論の対象領域をさらに拡大する方向に向かっている。生涯教育論に本来含まれていた学校教育ないし学校制度に対する懐疑、脱制度化志向に大して殆ど注意を払っていない。やはり硬直的な制度観を脱しきっていないのである」という市川の批判は未だ有効であろう（市川 1994:89）。

第6は、法的アプローチに関してである。『教育制度学研究』第2号と第3号には、

法と教育制度の現実や教育改革の関係のあり方を問う課題別セッション「教育制度研究における法的アプローチの意義・限界と課題」の報告が掲載されている。そこで榊達雄は、教育（法）制度を、「教育法意識によって教育規範が現実化されることを可能ならしめる施設・機関を指し、具体的には文部省、教育委員会、学校、教員、親、児童・生徒等を指す」と定義づけた上で、教育法現象として教育制度を把握した場合、静的分析になりがちであり、法現象でない社会的諸関係が抜け落ちる問題等の克服が課題となる」と指摘していた（榊 1996:128-30）。また「法律規範からの現実の乖離を是正するための運動論的な構成をとろうとするスタンスが強」かったと法的（法律的）アプローチを概括した葉養正明からは、①『制度』はさまざまな社会的力の働く結節点としてとらえることができ、それらの力の均衡として現行の『制度』構造が成り立っている」のであり、このことは、『制度』というものが『秩序』を生み出す機能を持っている以上、そこに『秩序』のありかた、つくりかたをめぐる社会的力学が介在するのは当然と言えば当然である」、②制度を system、organization、institution のいずれに捉えたとしても、『制度』というものは教育における『秩序』の創出に多かれ少なかれかかわっている」という意味において、『制度』は『制度』を支える力（制度源泉）があるからこそ成り立つ」のであり、『制度』の分析は『制度』を支える力やその文化的コンテクストの分析を抜きにしては成り立ちえない」、③教育制度研究の終着点には、「ある制度、あるいは、法が、どのような教育現実を予期し、それがどのように、どの程度具体化されたかの、確認を含まざるを得ないはず」であり、「仮に、ある一定の教育現実が『制度』や『法』の支配力のもとに成り立っているにしても、予期される『制度』や『法』がどの程度意図される成果をあげたのかの分析を経由せずしては、成果の『予期』を付着させて新たな『制度』や『法』を構想していくことは困難なはずである」と指摘し、「教育現実そのものを成り立たせている要因は単純ではなく、現実の改善のためには『制度』や『法』そのものをむしろ状況化に追い込んだ方がベターではないか」との問題提起がなされていた（葉養 1996:135-6）。

3. 近年の教育制度研究の分析視角をめぐる諸特徴

以下、近年の教育制度研究の分析視角に関する特徴を6点ほど指摘しておく。結論を先んずれば上述の問題提起に対して個別研究は真摯に応答しているとは言い難い¹³。

第1に、(教育)制度を「所与」のものとした、制度の形成過程や現状分析が多く、かつ公式制度（法制度）の分析が多い。かつて、佐々木司は、『制度』を所与のものとして無批判に受容・紹介することに対して慎重な姿勢をとり、制度概念そのものを解体したり新たに創造したりする柔軟性をもつこと」で、『外制度』の呪縛から解放され、制度改革に関する研究に新たな地平が開ける」と制度に囚われない制度研究の必要性を述べていた（佐々木 2003:21-2）。また従来の研究は、一般的に時系列的記述が多く丹念に事実と思われる事柄の記述を行うことで、制度・政策の内容を微視的に把握することに成功してきた。他方、過程分析といっても、制度・政策をめぐる政治的力学（政治過程）が分析対象の俎上に上がることは稀であり、立法（制度化）過程を対象としながらも、その射程は政策決定段階のみに留まり、前決定過程である課題

設定段階の議論を分析する研究は思いのほか少ないなど、射程の狭いものが散見される。金子勉は「教育制度の歴史的研究」と銘打った課題別セッションの中で、制度改革の展開を展望する場合に必要な視点として、①歴史的研究においては、制度の存立基盤となっている政策の萌芽にまで遡ること、②政策の形成過程だけでなく実施過程と教育機関に及ぼした影響を確認すること、③政策改訂のプロセスを見ながら政策過程を評価することの3つを挙げ、①については、「政策過程の原点から政策の成立までをたどり、社会的主体の多様な見解を政策過程の中に位置づけなければならない」が全体として必ずしも十分ではないこと、「政策の萌芽に遡る研究を制度成立史としてだけでなく、制度形成に至る政策過程の研究と見ると、研究の関心は、事実関係の解明からさらに一步踏み込んで、社会的主体間にはたらく政策過程の力学として、事実関係に意味を付与することになること、これらは政治の問題となるが、「ある制度が形成される場合に、誰が影響力をもったのか」ということは、動的な権力構造として、もっとリアルに捉え直す必要があるのではないか」との課題提起を行っていた。また、「制度分析においては、比較的広く概括的な分析に止まることなく、制度を個々の要素に分解することが必要である」とし、「政策過程に関わる個々の主体が指示する政策内容を時間の流れに沿って追跡することを通して、実現された高等教育制度の基礎にある原理・原則を明確化すること」が重要であると述べていた（金子 1995:62-3）。残念ながら上記指摘は現在もあまり実を結んでいないと言わざるを得ない。

第2に、制度が果たす（逆）機能や政策の実施過程を分析する研究が少ない。かつて、下村哲夫は、「教育制度研究は、これまで制度本来の機能、すなわち『ある一定の教育目的を達成するための機能』にのみ注目し、制度に内在する逆機能に対する認識をおろそかにしてこなかったか」との疑問を呈し（下村 1994:57）、制度の順機能・逆機能の分析の必要性を提起していた。社会的機能のみに着目した教育研究それ自体は新たに別の問題を抱え込むことにもなる点は自覚しておく必要はあるが¹⁴、従来の教育制度研究は、制度・政策の形成過程に傾斜してきたきらいがあったといえ、制度の果たす機能や政策の実施過程に焦点を当てた分析は少なかったといえよう。

第3に、制度の変化を分析する研究が少ない。制度の変化を分析する論考はこれまでも存在していたが、総じて変化の「内容」を分析する傾向が強く、「なぜ」「そのタイミング」に制度・政策の変化が生じたのかという問いに明示的に答える研究はほぼ展開されてこなかったといつてよい（もっとも制度変化の契機を明らかにする課題設定自体に研究的意義を感じてこなかったという側面もあり得る）。このことは、教育制度研究には、制度・政策の変化の要因やタイミングを実証的に裏付ける分析視角が未だ存在していないことの証左といえよう。しかし、制度変化の有無の確認を超えてなぜそのタイミングでその内容に制度が変化したのか（制度変化の理論化）を問うことも今後重要となろう。

第4に、アクターに焦点を当てた研究が少ない。制度ありき（制度を「所与」のものとして捉える）の前提が、政策過程の中核を担うアクターが有するアイデアや認識までを分析の射程に含めることの意義を減じてしまった可能性がある。むしろ、政策担当者などに焦点を当てた研究も存在しているが、そこでのアクターは主に「教育」アクターであり、「政治」アクターや「利益団体」関連のアクターは分析の射程外に追いやられてきた。

第5に、外国研究が多い反面、2カ国以上の「比較」研究が少ない。下村哲夫は、外国研究の現状に対して、「現在でも、特に若い研究者の間には外国研究に対する関心が強く、わが国の教育制度とはほとんど関係のないテーマの論文が次々と報告され

る。……教育制度の論文はおおむね平板で魅力に乏しいというのが偽りのない実感である。『デハ・ダトサ』論文というが、『〇〇デハ、××ダトサ』という類の論文を読んで研究意欲が高まるわけではない。『デハ・ダトサ』論文からの脱却が、教育制度研究の当面の急務であるといっても必ずしも言い過ぎではあるまい」と指摘していた（下村 1994:50）。また、比較政治学者の岩崎美紀子は、各国研究・地域研究と比較政治学の違いは、事例研究がゴールか出発点かの違いにあるとした上で比較研究の3要件（各国の記述に終始していないか、客観的に比較しているか、比較することで何を明らかにしようとしているのか）を提示し、次のように述べている（岩崎 2005:vii-viii）。

「記述で終始していれば情報の寄せ集めにすぎないし、比較は試みているもののそれに客観性がなければ自分の主張を強化するための『都合のよい比較』になってしまいうし、比較はしていても何を説明しようとしているのかわからなければ蒞蓄披露につきあわされて退屈なだけである。」

第6に、制度にまつわる因果関係の解明を志向する研究が少ない。10年以上前に行われた日本教育制度学会の課題別セッションにおいても、「段階的に接続している教育制度の構成分析には、マクロ的な視点からの要因分析的研究も必要であり、制度が自明のものとしてでなく、制度を構成する要素の分析、制度学会にふさわしい日本の教育制度の内在的要素を考えるアプローチも必要である」ことが指摘されていた（村田 1995:59）。しかし従来の研究では、何が制度・政策の形成を規定しているのかという研究課題はほとんど重視されてこなかった。よって、「独立変数（説明変数）」としての制度、「従属変数（被説明変数）」としての制度を明示的に設定し分析したものは管見の限り皆無に等しい。上記の研究課題は、本来、教育制度研究の真骨頂の1つであるはずだが、どのように制度が形成されたのかを探る研究（what）が多く存在していた反面、なぜその制度・政策が選択されたのかを探る研究（why）、すなわち、制度形成の要因についての議論（いわば教育制度の制度化の理論）は活発には行われてこなかったといえよう。こうして独立変数や従属変数を明確に設定し、制度形成の規定要因を解明し、制度がもたらす帰結を推論する試みはなされてこなかった。

おわりに——教育制度研究と新制度論

本稿では、教育制度研究における教育制度の概念規定と研究対象をめぐる論議を概括するとともに、教育制度研究の研究動向を分析視角に着目しながら考察してきた。そこでは、「教育目的」、「社会的公認（承認）」、「組織」などが鍵概念とされ定義づけられることが多く、教育制度は、社会的公認（承認）の如何によって、流動性を特徴とする「社会慣行的教育制度」、安定性を特徴とする「法制的教育制度」に大別され、前者から後者へといった教育制度の展開過程を前提とする制度観が一般的であった。また制度成立の要件として「法規」の存在が第一義的に挙げられる点も特徴として挙げられ、当該制度には持続性、確実性、安定性、妥当性が要請されることから、社会的伝統（社会性）と歴史的基盤（歴史性）をいかに把握するかが分析上重要となることが示唆されていた。その他、上記のような制度理解を前提としながら、教育制度研

究の課題としては、部分理論 (partial theories) や価値理論 (value theory) ではなく因果理論 (cause theory) を志向する研究、制度形態の移行・変化・発展過程の研究、制度形態を規定する影響力の分析、教育制度の果たす機能 (逆機能) 分析などの重要性が喚起されていることが明らかとなった。しかし現在の教育制度研究は上記の課題提起に真摯に対応し得るものとなっているとは言い難い。今後はある程度共通の分析枠組みを設定することを通じて教育制度の理論化を行っていくことが要請されている。

こうした教育制度研究の展開に対して、近年政治学、行政学、社会学等を好例とした隣接諸科学の分析視角や方法論に着目しながら教育制度研究のあり方を論じるものが存在している。その特徴は新制度論的アプローチを採用している点に集約されよう。制度 (institution) が政治的決定・帰結に多大な影響力を有することを主張する新制度論の要諦は、アクターの行動を規定するものとして制度を把握するとともに (独立変数としての制度)、アクター間関係の結果として制度は形成されると把握すること (従属変数としての制度) に求められるが、こうした分析視角から教育制度研究が学ぶべき点は少なくないものと思われる。新制度論の教育研究への適応可能性の検討及び具体的な実証研究は、別稿に期したい。

注

¹ 本稿は筆者が 2009 年 11 月 15 日に日本教育制度学会第 17 回研究大会課題別セッション・I「教育制度分析は因果関係を明らかにできるか?—社会科学と制度分析」(於: 常葉学園大学) において報告した際の提出論文「教育制度研究の制度観と分析視角」の一部に加筆修正を加えたものである。なお、荒井 (2010) は上記提出論文の概要を掲載したものであるため、本稿の記述と一部重複する部分もあることを予めお断りしておく。

² 伊藤秀夫も 1950 年代の論考において、「比較教育学も教育現実の因果的認識を自己の課題領域につけ加えなければならない」と述べている (伊藤 1956:19)。乱筆を自覚して記せば、教育現象の因果関係の解明に資する研究の重要性を主張するこの種の指摘は、50 年以上経過した現在の比較教育研究に対しても未だ有効なものであるように思われる。比較教育研究の方法論に関する考察は他日に期したい。なお、「比較」研究の基礎的理解については、岩崎 (2005) を参照のこと。

³ なお、その他の論者による「教育制度」の定義を参考までにいくつか載せておく。吉本二郎は「社会における特定の意図に基づいて、組織的、計画的に教育機能を果たそうとする機構が生まれるとき、このしくみを教育制度という」、「時としては教育そのものの制度の外に、教育機構を設定し、運営する教育行政の制度をも、教育制度の中に含める広義の理解がなされるが、教育制度の概念は対象化される教育自体のしくみとして、狭く解するのが妥当である」(吉本 1967:239-40)、持田栄一は「教育的働きかけが展開される過程で、つくり出されるさまざまな教育的諸関係—教育上の諸組織のうち、その社会の主導勢力によって組織され、とくに近代国家においてはその中核的部分が法定化されたもの、それが教育制度である。だから、教育制度はその本質上全社会的にみとめられている教育組織であるという一面とともに、そのゆえに継続的であり固定的であって、教育的働きかけが社会進歩に対応して日々発展していくのにマイナスに作用することとなる」(持田 1973:9-10)、伊藤和衛は「公教育の発展過程においてつくり出された教育施設ないし教育機

関の組織であり、したがって客観化されたところの教育の枠組み」(伊藤 1976:9)、中山慶子は「教育政策にもとづいて、実行がなされる場合、それぞれの機能担当の部分が、十全に機能を果たすようにコントロールするための原則、および、新たな組織編成の原則が必要であり、これらによって、現行の組織が、十全に機能遂行をし、不足分を補償するような新組織が編成される。これらの原則を教育制度とよぶ。教育制度とは、教育政策にもとづいて構成された諸原則である」(中山 1976:165-6)、「教育制度とは、教育システムの構造を規定する制御能力をもった情報の系である。教育制度は、教育システムの諸要素の間の関係を規定する。すなわち、教育システムの諸要素の行為、機能のあり方を規定する諸原則の系なのである」(中山 1976:173)、兼子仁は「現行法の法論理としての教育法は、『教育制度に特有な法論理の体系』であると定義される。教育制度だけに独特な体系的法論理より成る法、それが法論理的意味における『教育法』である」(兼子 1978:7)、『教育制度』というのは、教育が行なわれていくのに必要な条件として社会的に整備されているべき仕組み、である。そこには広く、学校制度(学校体系を中心とする)、教育機関の組織や運営方式、教育行財政制度、教育団体(教職員組合を含む)、などが含まれる。ただし、法規範論理としての教育制度は現行教育法上そうあるべき仕組みであって、それは必ずしも教育制度の現実態とは一致していないことがある」(兼子 1978:17)、下村哲夫は「社会において営まれるさまざまな教育活動を、特定の意図にもとづいて組織的・計画的に編成した機構」(下村編 1982:18)、潮木守一は「教育に関する諸々の組織、機構、仕組みなどを総称する言葉。一般には法律、規律、規則などによって根拠づけられた仕組みを教育制度と呼ぶことが多い」(潮木 1986:187)、小山俊也は『教育制度』は、『学校その他の教育機関・組織・活動・機能の組織・運営等に関する、教育法制、およびその他の客観的・一般的に定立され、または成立している社会的制度の総体』と定義する」(小山 1988:1)と、松井一麿は「教育制度とは教育活動に関する枠組であって、教育活動の社会的に行員された組織体形の総体を指す広義の概念と、そのうちの一部とくに学校教育に関わる部分に限定する狭義の概念の2種がある」(教育制度研究会編 1989:2)、熊谷一乗は「教育制度は、教育上の目的を達成するため教育と学習に関する諸行為を規定する規範的様式の体系である」(熊谷 1996:11)、『規定する』は、基準にしたがって、諸行為を方向づけ誘導し、あるいは規制し、枠づけるという意味である。また『規範的様式の体系』は、教育あるいは学習に関する行為が展開される場合に、行為者に準拠すること、順守することが期待されている行為様式の複合されたものであって、社会的に承認され持続性をそなえている。これには、法規として制定されたものと社会的慣行として確立されたものがある。『規範的様式の体系』のうち、公権力によって法規として制定されたものは、法制度教育制度(教育法制)であり、教育関連の諸行為に対する拘束の範囲が明示され、その拘束力の程度も強い。狭義の教育制度は、法的拘束力をそなえた法制的教育制度をさしている。法制的教育制度の典型は、法規によって確立されている学校制度である」(熊谷 1996:11-2)と定義している。

⁴ なお、仲は別書でも同種の定義を行っており、「法規のほか社会性と歴史性が実質的に重要な要素をなし、また社会的公認に基づく独自の社会的機能とその持続性が教育制度の特質をなしている。以上の点から現在の学校制度について考察する際にも、社会的伝統や歴史的基盤を重視する必要がある」と指摘していた(仲・持田 1967:3)。

⁵ 伊藤は、1969年及び1977年の論考においても、教育制度を「教育上のある目的を実現するため

の教育活動の組織であって、社会一般からそのようなものとして公認されている制度」と定義していることから明らかなように、その内容はほぼ変わっていない（伊藤 1969:9、1977:250）。

⁶ 桑原は、教育辞典類における「教育制度」関係の項目の有無を調べた結果、①第二次世界大戦前では、「教育制度」は見出し項目として取り上げられず、関連項目としての「学校系統」が中心をなし、「学校制度」は「学校系統」の同義語として、「～を見よ」項目の扱いになっていたこと、②戦後になると、「教育制度」が説明項目として独立し、「学校系統」に代わり「学校制度」が優勢となり、「学校組織」が「学校系統」や「学校制度」の異義語として登場していることを指摘した上で、「戦前の『学校系統』が、戦後、その同義語とされた『学校制度』に引きつがれ、社会教育の拡充を契機にして、これを包括する『教育制度』が独立項目として登場した、といえる。そして、『教育制度』の広狭には論者によって差があるが、いずれも『組織』『構造』『編成』『しくみ』など、教育の客観的・外的形態に着目している点で共通している。最初にみた日常生活上の常識的概念をそのまま、教育学的通説は追認しているのである」と述べている（桑原 1977:10-5）。

⁷ 「法解釈学的研究」を教育制度の事実学に分類することが適切かどうかをはじめ、この種の分類については疑問なしとしない。同様の指摘として、中田（1996）を参照のこと。中田は「事実（Sein）と当為（Sollen）を区分する意味が失われてしまっている。これは、研究対象としての法制の位置づけおよび法制研究固有の課題と方法が十分に自覚されていないからである。この問題点は、制度関係主体についての言及がないことや、政策や運動との関係づけが形式的なものにとどまっていることに表れている。また、個々の制度を『教育制度』体系の中に位置づけることを過度に意識することも、動態的分析という視点の欠如の原因となっている」と述べている（中田 1996:402-3）。

⁸ なお、桑原（1984）では、「教育制度の当為学」と関わって、教育制度改革研究の枠組みとして、①教育改革理念の分析（a 人間観・子ども観、b 未来社会観、c 教育観・学校観、abc から引き出される人間像の具備する諸能力の論理的・構造的把握、人間像を形成する教育の主要領域—内容・方法・制度等—に関する原理・原則）、②教育制度問題認識の分析、③教育制度改革構想の分析、④教育改革の作成・実施過程の分析の4点を挙げている（桑原 1984:7-12）。

⁹ さらに、教育制度学研究の固有の研究対象・方法、学術研究領域としての教育制度学の固有性をめぐる議論がなされた『教育制度学研究』創刊号所収の市川の種々の指摘に対しても真摯な応答は未だなされているとは言えない。藤田晃之も「創刊号において市川昭午が提示した批判に対する総括的な回答もまだ提示されていないように思われる」と述べている（藤田 2008:147）。

¹⁰ 同種の内容として、真野（1994:30-1）も参照のこと。

¹¹ なお、真野は、別稿では、教育制度の本質・構造・機能等を解明するための研究対象として、①教育の制度化の過程とそのレベル（自然発生的、慣行的、法制的）、②教育制度の構造の原理と実際、③教育制度の運営の原理と実際、④教育制度の社会的役割、⑤教育制度改革の動向と課題を挙げている（真野 1991:3）。

¹² 既述の通り「学習社会」の系に基いた「生涯にわたる学習体系」＝「生涯学習体系」の実現を追求することこそが教育制度学に今後求められる重点的研究対象であるとする立場は真野に一貫したものである。事実、「真野宮雄教授御退官記念論文集」として1991年に発刊された『教育制度学の探究』においても、真野の論考は、自身の研究を跡付けながら、生涯学習体系論の基礎として教育制度論（学）の再検討を行うものとなっている（真野 1991）。

¹³ 以下の指摘は『教育制度学研究』（創刊号 1994 年～第 17 号 2010 年）掲載の合計 87 本の自由研究論文等を検討した結果をもとに記述している。

¹⁴ 教育行政研究において支配的であった国民の教育権論パラダイムに対する批判を通じて、教育行政研究の新たな関係形成として「教育行政＝制度論」を提起した黒崎は、教育の社会的機能のみを分析することは教育行政研究を一面的にしてしまうおそれがあるとして、次のように述べていた（黒崎 2006:20）。

「教育を単に現象として対象化し、教育制度をその社会的機能に即して分析するだけでなく、目的意識的な営みとして教育に接近するところに教育理論の本来の特質があり、教育行政活動を教育的な営みとして対象化し、教育行政＝制度をそうした目的意識的な営みを実現するための場（装置）として把握するところに教育学としての教育行政研究の特質がある。」

引用・参考文献

- 新井郁男（1994）「『制度』概念の検討を中心として」『教育制度学研究』創刊号
荒井英治郎（2010）「教育制度研究の制度観と分析視角」『教育制度学研究』第 17 号
安藤堯雄（1963a）『教育行政学』岩崎書店
安藤堯雄（1963b）『教育制度学総論』葵書房
市川昭午（1994）「教育制度研究の対象と方法」『教育制度学研究』創刊号
伊藤和衛（1976）「教育制度」『教育制度（講座教職課程演習 2）』共同出版
伊藤秀夫（1956）「比較教育学研究の三分野」『教育学研究』第 22 巻第 3 号
伊藤秀夫（1965）「序章」伊藤秀夫・吉本二郎編『教育制度論序説』第一法規
伊藤秀夫（1969）「序章」伊藤秀夫・吉本二郎編『改訂教育制度論序説』第一法規
伊藤秀夫（1977）「教育制度論の対象と視点」真野宮雄編『現代教育制度』第一法規
岩崎美紀子（2005）『比較政治学』岩波書店
潮木守一（1986）「教育制度」日本教育社会学会編『新教育社会学事典』東洋館出版社
江幡裕（1985）「新たな『教育制度』概念のための試論（1）—従来の「教育制度」定義の分析を中心として—」『香川大学教育学部研究報告第一部』第 64 号
金子勉（1995）「高等教育制度の歴史的研究」『教育制度学研究』第 2 号
兼子仁（1978）『教育法（新版）』有斐閣
教育制度研究会編（1989）『要説教育制度』学術図書出版社
熊谷一乗（1996）「教育制度の役割」『現代教育制度論』学文社
黒崎勲（2006）「教育行政理論についての反省」『教育行政学の回顧と展望』教育開発研究所
桑原敏明（1973）「教育制度」『教育経営事典』第 2 巻，帝国地方行政学会
桑原敏明（1977）「教育制度研究の対象・課題・方法に関する覚書き（1）」『教育制度研究』第 10 号
桑原敏明（1984）「教育制度研究の対象・課題・方法に関する覚書き（2）—現代教育制度改革研究の視点」『教育制度研究』第 17 号
桑原敏明（1991）「教育制度学の構想」『教育制度学の探究（真野宮雄教授御退官記念論文集）』

筑波大学教育学系教育制度学研究室

- 桑原敏明（1994）「教育制度研究の課題を探る」『教育制度学研究』創刊号
- 小出達夫（1975）『『教育制度』概念の構成に当っての試論—『制度』概念の吟味を中心に』『北海道大学教育学部紀要』第24号
- 小山俊也（1988）『教育制度の形成・発展（世界の教育制度1）』明星大学出版部
- 榊達雄（1996）「教育法現象としての教育制度」『教育制度学研究』第3号
- 佐々木司（2003）「現代アメリカ教育制度研究の課題と方向性—『外制度』による呪縛を超えて—」『教育制度学研究』第10号
- 下村哲夫（1994）「教育制度研究の意味を問う」『教育制度学研究』創刊号
- 下村哲夫編（1982）『新教育法規基本用語辞典』明治図書
- 仲新（1955）「教育制度」『教育学事典』第2巻，平凡社
- 仲新・持田栄一（1967）『学校制度（教育学叢書第6巻）』第一法規
- 永井憲一（1994）「教育制度研究の課題を探る」『教育制度学研究』創刊号
- 中田康彦（1996）「教育条件整備法制研究の方法論的課題—教育法学における制度論の構築に向けて（1）」『一橋論叢』第116巻第2号
- 中山慶子（1976）「教育政策と教育制度」田村栄一郎・潮木守一編『現代社会の教育政策』東京大学出版会
- 葉養正明（1975）「教育制度概念の考察—教育制度研究の一視点」『教育制度研究』第8号
- 葉養正明（1995）「小学校通学区域制度の規範構造と力学」『教育制度学研究』第2号
- 葉養正明（1996）「小学校区域制度における制度・法・文化」『教育制度学研究』第3号
- 藤田晃之（2008）「教育制度学における近年の研究動向—日本教育制度学会における研究活動を中心として—」『筑波教育学研究』第6号
- 真野宮雄（1978）「教育制度」細谷俊夫ほか編『教育学大事典』第2巻，第一法規出版
- 真野宮雄（1990）「教育制度論から生涯学習体系論へ」『教育学研究集録』第14集
- 真野宮雄（1991）「教育制度学の探究」『教育制度学の探究（真野宮雄教授御退官記念論文集）』筑波大学教育学系教育制度学研究室
- 真野宮雄（1994）「教育制度研究の課題を探る」『教育制度学研究』創刊号
- 真野宮雄（1995a）「幅広い研究アプローチから教育制度を考える」『季刊教育法』第100号
- 真野宮雄（1995b）「教育行政研究と教育制度研究」『日本教育行政学会年報』第21号
- 真野宮雄・桑原敏明編（1988）『教育権と教育制度』第一法規出版
- 宗像誠也（1969）『教育行政学序説（増補版）』有斐閣
- 村田鈴子（1995）「教育制度の歴史的研究」『教育制度学研究』第2号
- 持田栄一（1973）『学制改革—その構想と批判』国土社
- 吉本二郎（1967）「教育制度」日本教育社会学会編『教育社会学辞典』東洋館

（信州大学 全学教育機構 専任講師）

2011年1月7日受理 2011年2月1日採録決定