

[内外の教育政策研究動向 2013]

外国研究者による日本の教育政策研究

——政策史から政策論へ

荒井 英治郎

本稿は、外国における教育政策研究動向を概観するものである。今回は新たな試みとして、外国を対象とした研究動向ではなく、外国研究者による日本の教育政策研究を対象とする。

1. 高等教育政策と政策類型

図表 1 高等教育における政策形成

		陣営対立モデル	圧力団体モデル	漸増主義モデル
問題	影響範囲	広範かつ特定の	限定的かつ特定の	限定的または拡散的
	分割可能性	低	中	高
	感情触発性	高	中	低
構造	法制的要件	憲法-法律レベル	法律-行政レベル	行政レベル
	権力資源	多数の強力な組織的参加者	少数の参加者(組織化されているのが普通)	あっても非組織的
過程	関係アクター	多	少	ほとんど無し
	対立	陣営による	流動的。集団対集団 あるいは政府機関	非組織的な利害 対 一政府機関
	闘争の強度	高	中	低
	政策決定機関	国会、内閣、官僚	中央政府、時として 公共・民間機関	官僚組織

※Pempel (1978 : 26=2004 : 41) を参照に作成

第1は、機能的・内在的要因(変数)と構造的要因(変数)の組み合わせから、高等教育の政策形成の類型化を試みたペンペル(T.J.Pempel)の研究である(Pempel1978=2004)⁽¹⁾。ペンペルは、1960年代の政策形成のパターンは、①問題が有する機能的・内在的要因と、②問題を取り巻く構造的要因(社会の政治体制、法制度、経済水準、社会構造、文化的背景など)の組み合わせによって決定づけられると捉えた上で、政策形成のパターンを「陣営対立」(camp

200 日本教育政策学会年報 第21号 2014年

conflict)、「漸増主義」(incrementalism)、「圧力団体」(pressure group)の3つのモデルに分類し、日本の高等教育政策の分析を行った(図表1)。

ペンペルが問題に内在する機能的要因(変数)として挙げているのが、①影響範囲(どの程度国民を政策過程に巻き込み、影響を与えることになるか)、②分割可能性(どの程度問題を分割することができ、政治的妥協が可能か)、③感情触発性(どの程度問題が国民の感情・関心を高揚し得るか)である。また問題を取り巻く構造的要因(変数)として挙げているのが、①法制的要件(憲法、法律、政令・省令、通達など、いかなるレベルの政策的手続が必要となるか)、②権力資源(個別のアクターがどの程度の政治的動員力・影響力や権力資源を有しているか)である。

第1の陣営対立モデルは、「問題」が原理・原則にかかわり、その答えがYes or Noを要求されるという点で分割困難で、国民生活への影響範囲も広範、高度にイデオロギー的な性格を有し、人々の感情を大きく触発するものである。また、憲法改正又は法律の制定・改正が必要となるため、多数の強力な組織的集団に大きな影響を及ぼすことになる。事例として、大学の管理運営が検討されている。第2の漸増主義モデルは、「問題」は政策決定の目的に応じて細分化される可能性があるという点で、分割可能かつ極めて分節化されており、影響範囲は限定的、人々の感情をそれほど触発しないものである。そこでは、行政裁量の範疇で政策決定が行われ、審議会の答申や行政通達等によって政策実施されていくことが多い。入学定員の拡大を好例とする行政指導が事例として挙げられている⁽²⁾。第3の圧力団体モデルは、陣営対立型と漸増主義型の中間に位置づくものである。陣営対立モデルと比較した場合、問題の分割可能性は高く、感情触発性は低い。一方、漸増主義モデルに比して、問題の分割可能性は低く、感情触発性は高い。例として、高等教育の多様化(種別化)と専門化が挙げられている⁽³⁾。

こうして、政策形成のパターンを論じたペンペルの研究は、政策類型論の発展に寄与するものとなった。

2. 中等教育政策と改革帰結

教育改革の成否を左右する要因をアクター間の対立・紛争の性質に基づいて分析したのが、ショッパ(L.J.Schoppa)の研究である(Schoppa1991=2005)⁽⁴⁾。ショッパは、70-80年代の中等教育を対象に、政策をめぐる対立・紛争の程度

と政策過程に関与・登場するアクターの性格に応じた政策過程のパターンを析出している（図表2）。

図表2 中等教育における政策過程

	タイプ1	タイプ2a	タイプ2b	タイプ3
類型	●紛争可能性の低い政策課題	●外部勢力を巻き込む紛争可能性の高い政策課題	●外部勢力を巻き込む紛争可能性の高い政策課題	●保守陣営の諸アクターを巻き込み、紛争可能性の高い政策課題
	・漸増主義的变化 ・合意形成模索型の政策決定を含んだ圧力団体多元主義	・陣営対立 ・政府による強行解決	・野党による一部保守派の説得工作の成功を伴う陣営対立	・紛争回避 ・僅かな変化
事例	・70年代の拡大計画 ・中曽根政権下の国際化プログラム	・70年代の主任制 ・中曽根政権下の初任者研修 ・道徳教育の充実	・エリート教育改革 ・教基法改正 ・70年代の試補制度提案	・先導的試行の提案 ・六年制中等学校 ・教育の自由化 ・幼保一元化

※Schoppa (1991:259=2005:167) を参照に作成

ショッパはペンペル・キャンベルモデルを修正し、次のような仮説を構築した。第1に、紛争可能性の低い政策課題（高い分割可能性、広い影響範囲、低い感情触発性の組み合わせ）は、漸増主義型か圧力団体型の政策決定となる傾向を有すること（タイプ1）、第2に、外部勢力を巻き込む紛争可能性の高い政策課題は、陣営対立型（タイプ2a）、政府による強行解決（タイプ2a）、野党による保守陣営の一部離脱の成功（タイプ2b）のいずれかの傾向を有すること、第3に、保守陣営のアクターを巻き込む紛争可能性の高い政策課題は、紛争回避あるいは僅少な変化という結果となる傾向を有するというものである（タイプ3）。そして、いずれの政策過程が進行するかは保守陣営内部の政策合意の程度に依存すること、政策形成過程では保守陣営内部の合意が必要となる一方で非保守勢力の是認は不要であること、野党勢力は保守陣営内部の合意を崩壊させる間接的役割を果たし得ることを指摘し、次のような結論を導き出した。すなわち、日本の教育政策は、自民党の単独長期政権下において現状維持を志向した文教族と文部省によって閉じられた政策形成・決定が行われ、「教育下位政府」（subgovernment）が形成されてきたのに対して、政策過程から排

除された利益団体（日教組など）が自己の政策要求を反映するためには野党を活用した政策展開に期待するしかなく、「教育改革」は先延ばしにされてきたというものである。

こうして、政策過程におけるアクター分析を作ったショッパの研究は、政策過程の構造的特質から教育改革の成否を論ずる視座を提起した。

3. 教育政策の日米比較

伝統的な教育政治と構造改革型の教育政治の比較を通じて、現代教育政策の諸相を分析したのが、ニッタ（K.A.Nitta）の研究である（図表3）⁽⁵⁾。ニッタは、約150人を対象としたインタビュー調査で得られた知見を活用しながら90年代以降の日米の教育改革の分析を行った。

周知の通り、日本とアメリカの教育システムの基本構造は、前者は集権型、後者は分権型と理解されることが多いが、教育版「鉄の三角形」とも称される教育専門家集団（エリート教育官僚、文教族、業界団体）によって政策過程と政策内容が方向付けられてきた点は、両国共通の現象であった。

ニッタによれば、伝統的な教育政治は、主にカリキュラムと指導方法を改革

図表3 伝統的な教育政治と構造改革型の教育政治

	伝統的な教育政治	構造改革型の教育政治
主要な参加者	予測可能：教育専門家	予測不可能：大統領、知事、非教育官僚＋教育専門家
支配連合	教育政策共同体： ・全米、州、学区の教育官僚 ・教育に特化した議員 ・教職員組合 ・経済団体	穏健な構造改革支持者： ・国会議員：大統領と首相 ・高級官僚：ホワイトハウス、内閣、省庁 ・経済団体：経団連、ビジネスラウンドテーブル ・州レベルの団体：全国知事会
支配的な政策課題	・カリキュラム ・教授方法 ・資源	・“ルースタイト”な権限の再配分 ・インプット／資源ではなく、アウトプット／成果に焦点化
政治的分裂	・政党 ・分野別の課題	・ローカルvsエリート ・タイミングに応じてシフト
政策過程 政策結果	・予測可能、現状維持 ・漸進的変化 ・分割された政策	・混沌、場当たり ・変化の波 ・流行の改革を広範囲に採用

※Nitta（2008：3）を参照に筆者作成

対象に据えてきたが、構造改革型の教育政治は、権限とガバナンスに焦点を当てているという。また、ニッタはジョン・キングダンの分析枠組（問題、政策、政治の流れの合流）を援用した上で、80年代は、問題の流れ（国際競争力は教育改革の成否に依存するという認識の共有）と政策の流れ（NPMは安上がりながらも改善を約束するという認識の共有と、リストラクチャリングに対する一時的流行）は合流したが、政治の流れが合流しなかったのに対して、90年代以降は、政策環境の変化に伴い政治の流れも合流したことで（文部省関係者は「穏健」な構造改革を支持した）、構造改革が実現したと指摘している。具体的には、90年代以降の教育改革を取り巻く政策環境として、①多種多様なアクター間で、（公立学校）教育の失敗は国際経済の競争力を脅かすという信念（認識）が共有されつつあること、②現場に革新と実験の自由を与える一方で、目標達成の責任を求めるという loose-tight 論を中核に据える NPM を活用した政策手段が、一般行政のみならず教育行政においても広範囲に適用され学校改善を約束するという考えが流行しつつあること、③利益集団（特に教職員組合）を弱体化・分断させる取り組みが進行しつつあることの3点を挙げている。そして、イギリスの教育改革をモデルとする NPM 型の教育改革は、日本のみならずラテンアメリカ、スカンジナビア、フランス、ドイツなどでも一定程度共通してみられるマクロトレンドとなっていることを指摘している。

事実、アメリカでは州・学区に対する連邦政府の統制強化が顕著なものとなっており⁽⁶⁾、日本でも官邸直属の諸会議の政策提言を背景とした分権改革や規制改革等の影響は無視し得ないものとなっている⁽⁷⁾。ニッタは、loose-tight の枠組とは裏腹に、日米の学校関係者は tight-tight の状況に直面していることを指摘しているが、第二次安倍政権下の教育改革も、権限とガバナンスの改革を行うことを謳う一方で、説明責任・結果責任を強調し、結果として、伝統的な改革対象であったカリキュラムや教授方法の改善を教育現場に強いるロジックを採用していると理解できよう。政策効果の検証も不十分なまま、（行政責任回避の一つの戦略としても）先進諸国で先行実施されている政策アイデアが相互参照・政策模倣されることで、政策収斂していく様相が顕著となっていることは多言を要しまい⁽⁸⁾。

以上、外国研究者による日本の教育政策研究を概観してきたが、これらの研究群は政策類型論、前決定過程論、政策手段論など公共政策論の発展に寄与するものとして理解できよう。翻って日本の教育政策研究は政策研究の前提とな

るリソースの蓄積も十分でない。エビデンスに基づいた教育政策の立案が要請される今日、学会を通じて、その類の政策情報をアーカイブしていく方法も検討されてよい⁽⁹⁾。

注

- (1) Pempel, T. J. *Patterns of Japanese Policymaking: Experience from Higher Education*, Westview Press, 1978. (橋本鉦市訳『日本の高等教育政策—決定のメカニズム』玉川大学出版部, 2004年)
- (2) 二宮祐は、陣営対立モデルと漸増主義モデルは、相互に排他的な関係ではなく、対立が存在するがゆえに政策が現状維持的になると指摘している(二宮祐「『受託研究』の政策過程—産学連携前史における漸増主義による慣行の制度化」『人文・自然研究』第3号, 2009年, 169頁)。
- (3) 圧力団体モデルに対しては、内容が不明確で、陣営対立モデルと漸増主義モデルの中間型・折衷型という以上に明確な内容を有しないとの指摘もある(市川昭午『教育システムの日本の特質—外国人が見た日本の教育』教育開発研究所, 1988年, 274—275頁)。
- (4) Schoppa, L. J. *Education Reform in Japan*, London: Routledge, 1991 (小川正人監訳『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム』三省堂, 2005年) 関連して、Schoppa, L. J. “Zoku Power and LDP Power: A Case Study of the Zoku Role in Education Policy,” *Journal of Japanese Studies*, 17(1), 1991.も参照のこと。
- (5) Nitta, K. A. *The Politics of Structural Education Reform*, Routledge, 2008. 関連して、拙稿「構造改革型の教育政治と教育特区」『教育と文化』第63号, 2011年, 拙稿「教育政策の動向と課題」伊藤良高・中谷彪編『教育と教師のフロンティア』晃洋書房, 2013年も参照のこと。
- (6) 北野秋男・大桃敏行・吉良直編『アメリカ教育改革の最前線：頂点への競争』学術出版会, 2012年
- (7) 好例として小泉政権下における教育特区が挙げられよう。拙稿「株式会社立学校の制度設計をめぐる政策過程」荒井克弘編『市場化時代における大学法人の研究—経営ユニットとしての法人組織の連携・統合・解体』独立行政法人大学入試センター, 2013年
- (8) ニッタはこの種のトレンドを次の論文で再検討している。Nitta, K. A. *Revisiting Politics of Structural Education Reform*, International Relation Committee of the Japan Educational Administration Society, *Rethinking the Global Trends of Education Governance Reforms: Experiences over the Past Few Decades in Four Countries*, International Symposium Supported by the Japan Educational Administration Society and the Korean Society for the Studies of Educational Administration, 12th October 2013.

- (9) OECD教育研究革新センター編『教育とエビデンスー研究と政策の協同に向けて』明石書店, 2010年、国立教育政策研究所編『教育研究とエビデンスー国際的動向と日本の現状と課題』明石書店, 2012年、D.ブリッジ他『エビデンスに基づく教育政策』勁草書房, 2013年。政策情報のアーカイブの試みの一つとして、拙稿『教育政策オーラル・ヒストリーー教育改革と文部科学省』、『教育政策オーラル・ヒストリーー教育改革と教育団体・マスメディア』（日本学術振興会科学研究費助成事業成果報告書）信州大学, 2014年を参照されたい。

(信州大学)