

# 教育行政研究における教育政策過程 研究レビューと課題設定

小 川 正 人

Introduction-review of studies on process of policy-making in educational  
administration and re-examination of issue to be considered

Masahito OGAWA

## はじめに

本共同研究は、戦後日本における国と地方自治体に跨る教育行政・財政制度の構造とその特質を析出しながら、そうした法制度の構造や特質が地方自治体の教育政策過程にいかなる影響や問題を及ぼしているのかを実証的に明らかにし、教育行政財政制度の改革やあり方の検討に資することを目的としている。昨年の本研究室紀要では、そうした共同研究の一端を公表したが、今回も昨年に引き続きその共同研究作業の一部を掲載する。

本稿の目的は、共同研究の問題設定と研究方法について論述することにある。本共同研究の問題設定と研究方法については、昨年の本研究室紀要で国－地方関係のテーマを中心に触れたが、本稿は、教育政策過程研究のテーマにかかわり、法制度研究と政策過程研究に政策類型論的、新制度論的－ネットワーク論的な視点・方法を導入することで、それら両者の研究の統合をはかりながら戦後日本の教育行政財政制度の構造・特質とその下における教育政策過程を実証的に明らかにすることをねらいとしている本共同研究の基本的視点・方法について言及する。

これまでの教育行政や教育制度の研究においても、国と地方自治体に跨る教育行政・財政制度の研究は行われてきた。しかし、それら研究の多くは、法制度の創設目的とその法制度の成立過程、法制度のしくみの説明・解釈等を扱ういわば「静態的」「法解釈学的」な法制度研究であった。また、地方自治体における教育

政策過程の研究は、教育行政・教育政策研究において近年の新しい研究テーマとして取りあげられてきているが、その多くは、政策の立案・決定に対して、いわゆる文部省・対・日教組という二項対立的な分析枠組みを軸に、文部省－都道府県教育委員会－市町村教育委員会－学校を主に対象とした教育行政機関内部の「閉じられた縦システム」に限定されていたり、また、それ以外の首長、議会（議員）、教育委員、住民、等の利益団体・機関を視野にいれた場合でも、それらの影響力がどの程度強いのかという諸アクター間の影響力の強弱分析で捉えるアクター論、多元主義的な方法によるものが大半であった。そして、前者の「静態的」「法解釈学的」な法制度研究と後者のアクター論＝多元主義的な政策過程研究が、まったく無関係に行われてきたことも旧来のこれら諸研究の大きな特徴であったし、一般的に、「垂直的行政統制モデル」（村松岐夫）と称されるような上級行政機関の強い統制・影響と地方自治体の「自治」「自律」の脆弱性を描く点でも共通していた。

しかし、本来、法制度と政策過程は密接に関連しあっているものである。政策過程をみても、実は、政策の領域毎に参入してくる利益団体・機関等のアクター群が異なるし法制度の有り様も一律でない。そして、政策の領域毎に特有な法制度の構造やしくみが、その政策過程に参入してくる諸アクターの活動や行動に大きな影響力を及ぼしている。戦後日本の教育行政財政制度や教育政策を評価する場合、そうした政策の領域毎の法制度上の構造や特質と、その法制度の下でど

のようなアクター群の参入によるいかなる政策過程が展開されているのかを明らかにすることによって、法制度や政策過程の総合的で精緻な研究が可能になる。そうした方法により、法制度や政策過程のある部分や局面を無限定に他の政策領域に拡大、敷衍して一般化したりするという一面的な研究からも免れることができる。

今日、分権改革等の動向のなかで教育行財政制度の見直し論議がすすんでいるが、法制度を実際の政策過程—執行過程や動態の中で検証し、地方自治体における教育政策づくりの可能性を探っていくためには、こうした政策の領域毎の法制度と政策過程の構造、特質を明らかにし問題を析出していく実証的な研究が求められる。政治学・行政学においては、上記のような視点や方法による実証的研究が蓄積されてきているが、教育政策や教育行政を対象にした研究は皆無でもあり、そういう点でも本研究は新規性に富んだものであると考える。特に、今次の分権改革によって機関委任事務廃止や国基準の大綱化・弾力化等が実施されたが、そうした法制度の見直しや運用改善によって、地方自治体内部の教育政策過程がどのように変化しているのか等を明らかにしつつ、今次の分権改革の評価や地方自治体の教育行政改革の課題等を探っていくことを重視したい。

## I. 教育行政研究における教育政策過程研究 レビュー

### A. 教育政策研究のエリートモデルから多元主義モデルへ

#### 1. エリートモデルと二項対立的政治力学による教育政策研究

教育行政学において、教育政策（過程）研究は1970年代までも多く存在したが、その多くがいわばエリート主義モデル＝文部省・官僚優位論にもとづく2項対立的政治力学の分析枠組みによる教育政策（過程）研究であったということができる。例えば、1956年の地教行法成立による任命制教育委員会制度に対する評価に大きな影響を及ぼした1970年代における公選制から任命制の教育委員会への改編過程研究では、文部省が地教委設置を強行したのは地方の保守的基盤に依拠した地教委による組合対策を期待する意図があったが、その後の公選制地教委の「変質」（文部省の末端機

関から文部省への対峙機関へ）により、その目的が達せられなくなりそうになったため文部省が公選制を任命制に改編したと指摘する（鈴木英一1970：420頁～421頁、等）。

「教職員の人事権および教員組合の結成単位を府県から市町村に引き下げることによって、保守的基盤から選出された地方教育委員会が教師を監視し、日教組組織を分断することを意図したものであった。・・・  
・・・地方教育委員会いっせい設置の強行は、地域の共同体秩序を基盤としたため、当初教員人事の圧迫などの弊害ももたらしたが、政府与党が狙ったような日教組分断は成功しなかった。それは、公選制という教育行政を民主化する制度そのものが、地域住民や教師の実践とあいまって徐々に地域支配を変革していったということである。したがって権力は、教育二法律（1954年）などの日教組対策を用意すると同時に、公選制そのものの検討へと目を向けていくのである。文部省自身、公選制教育委員会の自主的判断にもとづく抵抗に直面して、教育委員会法の定める教育行政の地方分権や民衆統制そのものを桎梏と考えはじめたことを示している。」

こうした政策過程研究には、教育政策決定の主役は文部省であり、その文部省の教育政策は日教組を主な対抗勢力とする政治的力学に大きく規制されているという分析枠組みを看取することができる。

#### 2. 政治学における多元主義モデルによる教育政策研究

教育行政学における教育政策（過程）研究が上記のような傾向にとどまっていたのに比べて、政治学等の領域では、1980年代に、エリート主義モデル＝文部省・官僚優位論にもとづく2項対立的政治力学の分析枠組みと異なる方法による教育政策（過程）研究が試みられている。

一例として、ステイブン・R. リードは、日本の行財政制度が集権的であり政府間関係は行政官僚に担われ政治的要因や政治的アクターの影響力は小さいという通説に対して疑問を呈しつつ、1970年代において、日本で展開された政治的競争の結果（革新自治体の政策形成など）は、日本の政府間関係が官僚優位で法令等の権限・財源等の要因が大きな規定力を保ち、地方自治体の自律性と多様性を抑制しているという旧来の通説を「相対化」するため、その事例研究として

地方自治体における公害規制や住宅政策とともに高校教育政策を取り上げて検討している。そのリードの分析は、政治ルートにおける政治家の活動が教育行政施策に与える動態を直接に分析対象としているものではないが（その意味では村松岐夫のいう政治競争モデルと言えるものではないが）、教育は高度に「政治的」であること—他の行政分野では政策の基本方向についての「合意」が存在し「量」や「程度」の問題であるのに対して、（高校）教育政策の場合はその立場＝方向が争点となったと捉え、広範囲の潜在的有権者層の存在を背景に政治が機能する領域であることを指摘していた。

「都道府県レベルにおける保守勢力と革新勢力のバランスが、高校教育の多様性の程度及び入試政策における重要な差異を作っている。この場合の政策決定はより政治的であって、官僚的ではないがゆえに、都道府県の政策における画一性はほとんどない。そして、都道府県の政策の相違は、長い間に蓄積され、多様性の程度が他の政策分野のそれとは異なる程度にまでなっている」

（ステイーブン・R・リード 1986：223）

高校教育政策という特定の領域を設定した上で、教育行政における「政治」の析出とその過程を分析して、地方の教育政策の「多様性」の存在と文部省の果たした役割が限定的なものであったことを示したリードによる切り口＝舞台装置の設定とその分析の手法は卓見である。

ただ、高校教育政策をめぐる「政治」は、教育行政分野においてはむしろ例外的であり、他の多くの教育政策領域ではやはり「官僚的」＝行政内部での決定に委ねられているのではないかという批判も成り立ちうる。周知のように、高校教育の政策領域は、義務教育段階と異なり、教員給与負担や学校建築を含め都道府県事務であり国の行財政的制度の仕組みが学習指導要領を除いて緩やかな領域であるという「特殊」な事情があるという説明も成り立ちうるからである。リードの分析と指摘は、高校教育政策以外の他の教育行政の政策領域、特に、義務教育の政策領域に適用することは難しいのではないかと、義務教育の政策領域は、高校や社会教育・生涯教育の諸分野と比較して、人的・物的等の国—地方を通じた行財政システムが広範囲にしかも強固に存在することから、それらが関係諸アク

ターの行動を強く制御し、それら行財政システムから自由となり地域の政治的力学に直接的に影響される範囲はより狭まっているといえなくもない。こうした予想される批判や疑問に応えるためには、後に見るように政策領域毎、政策類型的な政策過程研究の蓄積が不可欠であろう。

しかし、また、そのような指摘や批判が予想されるなかでも、オイル・ショック後の日本政治過程の中で発生した政治危機が、自民党の右傾化と一連の教育秩序の管理化をもたらしながら、他方、戦後体制の中にビルト・インされたメカニズムを通じて、教育政策の右傾化・管理化の抑制が行われた経過を、「人材確保法」と「主任制」をめぐる政治過程を分析することを通して明らかにした井上義比古による研究（1984）のようなものも存在していることに留意したい。この研究は、自民党・文教制度調査会・文教部会の独走や初発の政策内容が、文部省や日教組に加え、大蔵省、人事院、自治省、そして、地方自治体の首長、教育長、教組等の政治力学の過程を通じて「抑制」されていった過程を分析している。一例として、自治省や教育長というアクターについては次のような指摘を行っている。

「自治省は、地方コントロールの一助として、本省の職員を自治体に出向させているが、その中にはかなりの数の教育長も含まれている。すなわち、文部省からよりも自治省の直接的コントロールを受け、地方財政の硬直化防止および対立の回避を重視する教育長が存在していたのである。主任制導入に際して、教育長の中の少なからぬ部分がためらいを見せた原因の一つもここにある。同時に、仮に教育長が自治省出身でない場合でも、教育委員および教育長は首長の任命によるから、首長からの影響力を被りやすいが、あるいは、首長と同じパースペクティブに立ちやすい傾向があったはずだと考えられる。いわゆる革新自治体での主任制度化が遅延した所以である」

（井上義比古 1984：178～179）

## B. 教育行政研究における多元主義モデルによる教育政策過程研究の試み

1960年代から1970年代の教育行政学研究が、教育政策や教育行政の諸問題を文部省と日教組という二項対立の政治力学にすべて還元する研究方法に傾斜する傾向があったのに対して、政治学等の分野では、1970年代以降にアクター論や多元主義的アプローチが取ら

れるようになっていた。前述のステイブン・R. リードや井上義比古などによる研究は、そうした政治学の研究潮流にそった教育政策（過程）研究であったといえる。

## 1. 政治学における政策過程研究

日本の政治学等における政策過程研究は、最初、アクター論を中心にすすめられてきた。

政治における基本的アクター群として、国家装置、政党、利益団体等を設定し、それらアクター群の政策決定上に及ぼす影響力の強弱とその形態によって、エリート主義、多元主義、コーポラティズムという代表的な政策過程モデルを設定してきた。1960年代までは、エリート主義（＝官僚制優位論）モデルが支配的であったが（教育行政学における二項対立的政治力学の政策過程研究や集権・垂直的行政統制モデルは、こうしたエリートモデルに基づくといっていよい）、1970年代から1980年代以降には多元主義モデルが台頭してくる。多元主義モデルが台頭してきた背景や多元主義モデルによる研究成果は、村松岐夫らの一連の地方自治研究等で了解できる。ただ、そこでは、主に、利益団体の組織化と叢生、地方政治の活力の増大等が主要に取りあげられてきたが、次の指摘にもあるような多元主義モデルのもう一つの視点である支配集団内部の権力の分散化や相互牽制という側面はそれほど実証的にも深められてきたとはいえない。

「このモデルは、①確かに権力は国民に等しく分配されているわけではないが、広く分散している、②エリート間には競争と対立の関係がある、③政策ごとに影響力をもつエリートは異なる場合が多い、④一般大衆はこうした多様なエリートに対して何らかの影響力を行使できる、と主張する。こうした影響力の分散原理の前提は、政治的なリソースの多様性と分散である。

戦後日本で生じた状況的变化には、憲法体制の深化にともなう自発的集団・自治団体の政治への登場（多元的集団民主主義）という側面と、いわば支配集団内部の権力の分散化、相互牽制（多元的エリート、ポリクラシー）という側面があることに注意しておく必要がある」

（村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001〔2版〕：67）

この支配集団内部の権力の分散化、相互牽制の程度や形態をどう理解し評価するかによって、日本の政策過程を単純に多元主義モデルと捉えきれない側面も存

在する。特に、日本の官僚制はセクショナリズムの持つ多元性に加えて多様な集団を包摂し代表しようとする傾向が強く多元的参加をすすめる利益代表的であると指摘されるとき、日本の政策過程は、限定的な多元主義モデルとして、“パターン化された多元主義”、“官僚的包摂型多元主義”、“自民＝官庁混合体によって仕切られた多元主義”等と捉えようとする考えが存在するのは理由のあることでもある（村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001〔2版〕）<sup>1)</sup>。

## 2. 教育行政研究における教育政策過程研究

1970年代から1980年代以降の政治学等における研究潮流の影響もあって、1970年代後半から1980年代には教育行政学や教育社会学の領域でもそうした多元主義的アプローチによる研究がまったく皆無であったというわけではなかった。量的にはすくなかったが、例えば、市川昭午編著『戦後日本の教育政策』（第一法規 1975年）や青井和夫・新堀通也編『日本教育の力学』（東信堂 1983年）などはその代表的な研究であった。

市川昭午編『戦後日本の教育政策』の「第一章 教育政策の立案と背景」（熊谷一乗執筆）では、主に、教育政策研究の方法が論じられている。そこでは、複雑な政策形成の過程を単純化して四つの位相に分けると、認知－評価－調整－決定の局面を構成するが、この「過程は相互の反復的フィードバックを媒介とするダイナミックな螺旋的發展運動である」（55頁）と指摘している。その政策形成に向かう各位相の螺旋的發展運動は、組織的集会的な意思決定の過程であり制度化された機構を媒介にすすめられるが、その過程に参入する機関や「場」の多元性が戦後の大きな特徴であると捉える。そして、この論文の特色は、機関や「場」の相互関係のあり方を指標にして政策立案のパターンを明らかにしようとしている点であるが、政策形成が主として単独の機関で直線的に推進される場合を単線型、また、複数の機関の相互依存・協力で蛇行的に推進される場合を複線型として政策立案のパターンを検討している。単線型は、①与党推進型、②野党推進型、③文部省推進型、④審議会推進型、複線型としては、①与野党協力型、②野党連合型、③関係官庁協力型、④与党・文部省連携型があるが、「重要な法案の産出について最も一般的にみられ、しかも実効性のある政策立案のパターンは、与党、文部省連携型である。この

パターンがいくつかの政策立案パターンの中で支配的な位置を占めていることは、議院内閣制、政党政治という政治制度に、政党間の政権交代がなく、保守政党が半恒久的に与党であり続けているという条件が重なった結果とみることができる」と結論づけている(70頁～75頁)。

また、青井和夫・新堀通也編『日本教育の力学』では、文部省と日教組の2項対立的政治力学という分析枠組みを「相対化」する立場から、日本の文教政策システムの巡回軸は自民党と政府(文部省)としたうえでシニアパートナーは自民党で文部省はジュニアパートナーと捉え、政策過程における両者の相互作用とそれぞれの役割を分析している。また、そうした自民党と文部省の巡回軸とそれへの批判勢力としての日教組を対峙させた二極分化の対決構造から、「1950年代中期にくらべて同年代末期以降になると、教育政策の決定により多くの勢力が関与するようになり、教育政策をめぐる力学的関係が多元性を増し複雑化してきたのである。1950年代末期から同60年代初期にかけて教育政策の決定をめぐる柔軟性をもった多元的構造が形成された」こと、「多元的構造の形成によって日教組の行動には、より強いブレーキがかかり日教組が以前のように過激な闘争を行うことは困難となった。しかし、二元的対決の構造が完全に崩壊し消失したわけではない」(92頁)ことを指摘している。

以上、教育行政学・教育社会学の領域における当時の代表的な教育政策研究をみても明らかなように、支配集団内部の権力分散＝政策決定機関・場の多元化、政策過程の分節化(政策過程を各ステージ毎に区分しその各ステージ毎のアクター群とアクター行動を明確にし検討)、参入するアクターを主体とする政策形成・決定力学と政策形成パターンを分析しようとするアクター論、多元主義的アプローチの強い影響をみとることができる。しかし、ただ、これら研究におけるアクター論、多元主義的アプローチは、政策形成・決定過程とその構造を複数の関係諸アクター間の影響力の分析だけにとどめる傾向を生みだし、政策過程の全体像や法制度の機能を軽視ないし見失いがちになるという難点を有する。上記の『戦後日本の教育政策』でも、機関＝アクター間の影響力の分析だけでなく政策形成・決定のパターン化を指向する姿勢は存在していたし、『日本教育の力学』でも、そうした難点を是正することを意図した後述する政策論的アプローチの萌芽

も見られるのも事実である。例えば、文部行政の困難性として、包摂される範囲が広範でそこで交錯する諸ベクトルは多種多様であること、特に、地方教育行政や私学、高等教育の行政分野については次のような特徴をもつものと指摘している。

「地方教育行政について見れば、それは防衛や徴税のように国家行政として直接行われているのではない。各私学や国立大学は地方以上に国から独立した第一当事者が経営と教学を担っている。文部省は間接行政者の立場にすぎない。文部省と地方教育委員会の関係は建設省と県土木部、厚生省と県民生部などの関係よりかなり弱いものであり、私学は交付された補助金について会計監査をうける以外にはほとんど関係のない状態である。国民全体の立場に立てば早速に実施した方がよいと考えられる行政でも、これらの第一当事者が受容する可能性がなければ打ち出し難いことになる。……教育各界各層はひと口に教育関係者といっても多種多様の属性を持っており、通算産業省のように成長という単純な目標に向かってつつ走る存在ではない。教員の各種集団はそれぞれ専門職業集団である。専門職と行政との間にはマイナスの引力が働がちである……教育行政が歯切れよく展開することはあり得ないことである」

(192頁～193頁、黒田亮一執筆)

ここには、教育政策全般を関係する諸アクター間の影響力分析のみで捉えようとするだけでなく、政策の各領域毎に参入するアクター群が異なり、それら諸アクターの行動や影響力に差異を生み出す独自のメカニズムが政策領域毎に存在することに着目しながら政策過程の類型化を指向しようとする課題意識を読みとることができる。

## Ⅱ. 政策類型論と新制度論－ネットワーク論の動向と教育政策研究の課題

### A. 政策類型論

前述した政策領域毎に参入するアクター群の差異と、それら諸アクターの行動や影響力に違いを生み出す独自のメカニズムが政策領域毎に存在することに着目しつつ政策過程の類型化を指向しようとする課題意識は、実は、政治学等においても近年特に自覚化されてきた研究方法であった(大嶽秀夫1990、中村昭雄1996)。山口二郎は、政策過程研究における政策類型

論的アプローチの必要性を政策過程研究のあり方に関係づけて次のように指摘している（山口二郎 1994）。

「政策の類型化という課題に関心が向けられた背景には、政策が立案、決定される過程を分析する際に政策決定や形成のスタイルやパターンと政策の類型とを結びつけることによって政策決定過程の分析をより精緻化しようという欲求が存在していた」（5頁）  
 「（これまでの政策決定過程の研究としては、エリーティズム、多元主義などのモデルがあったが）こうしたモデルを構築する際には、具体的な政策決定・形成過程に関する事例研究を行ってそこからモデルを帰納する作業、あるいは仮説として示されたモデルを具体的な事例研究によって検証する作業が必要である。事例研究と理論的抽象化とを結び付ける場合、素材となった政策争点を政策体系全体のなかに位置付けるという作業が不可欠である。……少ない事例研究から過度な一般化を行って政策決定に関する『法則性』を導き出したり、政治体制のイメージについてある種の仮説にとって都合の良いような政策争点を事例として選び出し、そうした事例研究にとってモデルの妥当性を『検証』するといった誤りに陥りやすいのである。事例研究にもとづいて政策決定モデルの妥当性を議論する場合、それぞれのモデルの最も妥当する政策の範囲を自覚することが必要となる。そうした自覚なしに論争しても実りある議論は生まれないからである。また、単一のモデルであらゆる政策の決定過程をすべて説明することができないことも自覚しておく必要がある。逆に言えば、政策決定過程についての全体的で的確な説明モデルを構築するためには、政策の類型化にもとづく交通整理が必要となるのである。政策の類型化が政治学における政治過程の分析にとって有意義なのはこうした理由にもとづいている」（6頁～7頁）

こうした政策類型論的な研究方法は、当然、教育政策研究においても留意されなくてはならないことである。前述のステイブン・R. リードによる自治体高校教育政策の研究に対する評価とそれへの予想される批判は、こうした政策類型論的な研究の蓄積によって検証されていく必要がある。また、こうした政策類型論的な研究は、同時に、政策過程ステージにも十分に注意を払っていくことを促す。政策領域毎に参入するアクター群や諸アクターの行動・影響力が異なるのではないかという指摘は、政策過程の各段階にも同様に推測できることでもある。政策の立案段階－決定段階－執行段階等の政策過程の各段階では、参入してくる

アクター群とその行動・影響力は一樣ではないことが考えられるからである（中村昭雄 1996、真山達志 2001）。

## B. 新制度論－ネットワーク論

政策類型論的な研究方法に加えて、教育政策（過程）研究で留意すべきもう一つの視点・方法は、法制度とアクターとの相互規定性の問題である。こうした法制度とアクターとの相互規定性が自覚化されてくる背景には、「静態的」「法解釈学的」な法制度研究への反省や旧来の政策過程研究がどちらかといえばマクロ・メゾ（中範囲）レベルの政策過程を対象にした分析モデルであったのに対して、1990年代以降、法制度の「動態的」な研究への指向やメゾ・ミクロレベルの政策過程を対象にした方法、分析モデルが模索されてきたという理由がある。そうした「動態的」でメゾ・ミクロレベルの政策過程を対象にした方法、分析モデルとして近年取り上げられてきているのが、新制度論、ネットワーク論等である（村松・伊藤・辻中 2001、秋月謙吾 2001、新藤宗幸 2001、新川敏光 1992 等）。新制度論のねらいや方法等については、拙稿などで触れたのでここでは詳細は避けるが、「制度そのもののもつ個人そして過程への規定性を重視し、制度に潜む多様な価値とその政策決定者の規範への影響や制度間関係の意味、制度化の過程を強調しながら、より総合的・記述的に政策領域の仮説を『実証』することを強調するのであり、「これまでのアクターの『利益』重視に加えて、アクターを取り巻く制度に潜む歴史・文化と理念の規定性を加味する」というこの理論のねらいに特に留意したい（村松、他 2001：59－60）。

そして、政策類型論と新制度論にもとづく政策研究の展開過程から 1990 年代に関心を集めてきているネットワーク論についても簡単に触れておきたい。それは、このネットワーク論がある種の政策類型論的研究であり、また、（新）制度論の批判的継承を意図しているからである。そうしたネットワーク論の研究指向性について、新川敏光（1992）は、「政策ネットワーク論が注目される所以は、ポスト多元主義として注目される制度論的研究（コーポラティズム、ステイティズム、新制度論を含む）がマクロ分析に興味を集中させてきたのに対して、ネットワーク論が分析の対象を（政策）セクター／メゾ・レベルへと限定し、そのことによって政策セクターごとの特徴をより鮮やかに捉え

ようと試みているからであろう」と述べている<sup>2)</sup>。

(政策) ネットワークとは、「分散した資源を蓄積・動員して政策過程におけるアクター間の問題解決に向けた共働関係を導きうるメカニズム」であり、ネットワーク論とは、「公私のアクターが織りなす相互依存のネットワークに着目し、そのなかで彼らの共働により展開される政策およびその作成・決定・実施プロセスを考察しようとする」研究方法である(原田久1998)。(政策) ネットワーク論にもとづく研究が試みられてきた背景としては、社会の組織化、機能分化等による資源の社会的分散化や国家と社会の分離の進行等の中で、分散した資源を動員した問題解決の要請＝公私のアクターによる協働の不可避性が認識されてきたことによる(木原佳奈子1995、新川敏光1992、原田久1998)。原田久(1998)は、ネットワーク論の特徴を、(1)「“強い国家”の否定」であり、「政策過程における国家、その中心的存在の一つである行政官僚制の有する資源に限界があるため、政策の形成とりわけ実施にあたっては公私のアクターの共働作業が不可欠となっているということ」、(2)「多元主義、エリートイズムなどのマクロな政治理論と異なり、さしあたりはその考察対象を政策セクター(メゾ)・レヴェルに据えていること」、(3)「主として資源の相互依存関係を背景とした政策過程における組織間関係に焦点を当てていること」の三点に要約しながら、ネットワーク論が政策類型的、「新制度論」的な政策研究の発展と精緻化を指向するものであると指摘している(原田1998)。

戦後日本の教育行財政制度の構造・特質が地方自治体における教育政策(過程)にどのような影響や問題を及ぼしているかを明らかにしながら、戦後の教育行財政制度の評価を試みようとしている本共同研究にとって、上記のようなネットワーク論の導入は検討に値する。本共同研究は、政策領域毎に存在している教育行財政の法制度やしくみが各政策領域毎に参入してくる諸アクターの行動にどのような影響を及ぼしながら教育政策が決定、執行されるかを明らかにすることを目的としているが、そうした政策領域(セクター)の特性を描き出していくうえでこのネットワーク論が有効であると思われるからである。原田は、ネットワーク論の特徴をより有効に引き出すことを可能にする政策領域の性格に触れて、「資源の乏しさ故、公私のアクターが政策過程のなかで問題解決に向けて共働せざるを得ない領域に、その射程距離を限定してみることも

一つの方策である。仮に、この領域に適用を限定すると、(強制や命令服従だけに依存しない)合意や自発性を通じた共働という、政策ネットワーク固有のガバナンスをよりよく検出しうられる」と指摘している(原田1998)。教育政策という領域自体が、原田がここで指摘するような性格を有する政策セクターとも考えられるからである。事実、ネットワーク概念を使って日本の行財政分析を試みた新藤宗幸『講義 現代日本の行政』(2001年)でも、「行政制度とはたんに行政組織制度や税・財政制度などを意味しているだけではなく、各官庁が顧客との間に作っているネットワークのおり成す政策・事業の作成と実施の体系である」(10頁)と捉えたうえで、そうしたネットワーク＝「共同統治ルール」が行政の各分野毎に強固に作られてきたことが行政機能不全の一因であると指摘しつつ、「このような傾向は、とりわけ社会福祉行政、教育行政の分野に濃厚である。これらの行政は、自治体行政を主たる実施機関として展開された。しかし、これら行政分野につくられたルールは、中央からの統制ルートであつたのだろうか。実は、それは、業界行政と同様に共同統治ルールであつたという方が適切である。文部省から都道府県・市町村教育委員会―校長会に至る系列は一見したところ、統制ルールを基本としているようにみえる。だが、この系列は、一種の政策コミュニティであつて、一方的に中央が作成し下降する指導・指示にもとづいて動いているわけではない。それらはこのコミュニティの共同作品である」(6頁)と指摘している。教育政策という政策セクターは、各種の政策・行政領域の中でもそうしたネットワーク＝政策コミュニティがより強固に形成されている領域であると認識されているのである。

## おわりに

本共同研究は、概ね以上のような研究的視点・方法によって戦後日本の教育行財政制度の構造・特質と地方自治体の教育政策(過程)の研究をすすめていくが、次のような分析の基本的枠組みで研究作業をすすめていく。

(1) 1950年代の国―地方自治体を通じた主要な法制度の整備・確立によって、それら主要な教育行財政制度を軸に教育行政の一定領域に“タイトな”教育政策共同体が構築されたことを明らかにする。政策



ネットワーク類型化の試みの一つである試論を援用すれば<sup>3)</sup>、「寡占的」な政策共同体に近い閉鎖的で国家(機関)と関連社会組織の間の相互依存性の高い教育政策共同体の形成である。それら主要な教育行財政制度が成立する前は、より多様な諸アクター群が政策過程に参入していたが、法制度の成立後には政策過程がルーティーン型の政策過程に移行し参入するアクター群も限定的なものになっていくことを検証する。1950年代の主要な法制度の整備・確立とそれ以降のこれら法制度の運用は、旧来の研究が指摘するような政府・文部省の一方向的な行政統制を担保するものではなく、「タイトな」教育政策共同体という概念を用いるように政府・文部省の影響力は強いが相互依存・融合的、双方向的な関係を含んだものとして形成されてきたことを検証する。

(2) 1970年代から1980年代に教育行政をめぐる環境変化の中で、法制度の機能も変化し、「タイトな」教育政策共同体が緩やかなものに移行してくることを各教育政策領域ごとの行政環境の変化と行政手法の変容を実証的にみることで検証する。それらの研究作業を通して、法制度の機能変化—緩やかな教育政策共同体の下で地方自治体毎に政策立案・執行上の多様性が生まれてくる「可能性」が拡大していったことを検証する(それら「可能性」がどのような要因によって規定されるものであったのかも試みたい)。

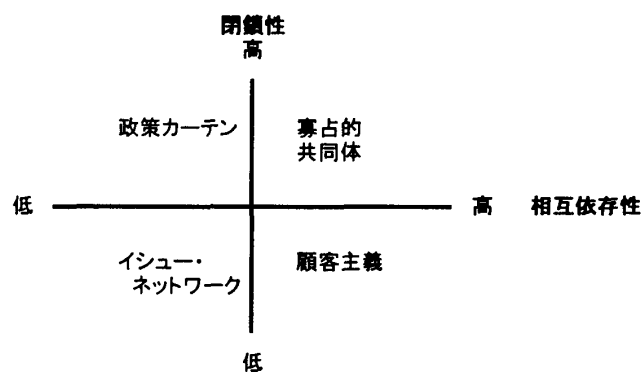
なお、本研究は、文部科学省科研費基盤研究(C)「地方分権改革下における地方の教育行政改革の取組みとその規定要因に関する調査研究」(平成10年度～平成13年度 研究代表者 小川正人)の交付を受けて行われたものである。

## 註

- 1) この「限定的な多元主義モデル」という捉え方と、コーポラティズムとの区分は難しい。村松らは、「(1)社会的パートナーシップもしくは社会的協調のイデオロギーの広がり、(2)利益集団がかなりの程度、集権化し集中化したシステムになっていること、(3)利益集団、国家官僚制、政党の間での持続的な政治交渉を通じて、対立する問題をインフォーマルかつ自発的に共同で調整していく仕組みが存在すること」(同:71)というような諸条件が創出されている社会では、その政策過程はコーポラティズムモデルであると指摘するが、日本の政策過程をコーポラティズムモ

デルで捉えようとする立場からは、これも「限定的」コーポラティズムとする指摘もなされている(“労働なきコーポラティズム”、“労働の限定的参加型コーポラティズム”等)。水平的政治競争モデル・相互依存モデルは、地方の自律性といっても「構造的枠内」における多元主義モデルであるが、知事会等の団体の役割を大きく見る場合には中央地方関係のネオ・コーポラティズムの解釈も可能ではないかという指摘もなされている(同:219)。

- 2) ネットワーク論が、(新)制度論の批判的継承を指向していることについては、原田(1998)も、(制度を拡大して理解すること=ネットワーク論は組織間の資源依存関係に焦点をあて、その依存関係によってアクターの行動が枠付けられることを析出するものであるが)「ネットワーク自体が一種の『制度』と捉えられ・・・アクターの行動を制約する、政策領域ごとに形成されてきた非公式なパターンやルールをも『制度』と捉える『新しい制度論』の影響を読みとることができる」と指摘している。
- 3) 政策ネットワークの類型化を、①国家(機関)と社会(諸勢力)との相互依存性の程度と、②政策過程の開放性・閉鎖性の程度、という二つの基準軸で行う試論である(新川1992、秋月2001、等)。



## 引用文献・参考文献

- 青井和夫・新堀通也(1983)編『日本教育の力学』(東信堂 1983年)
- 秋月謙吾(2001)『行政・地方自治』(東京大学出版会)
- 市川昭午(1975)編著『戦後日本の教育政策』(第一法規)
- 井上義比古(1984)「教育秩序における支配と抵抗」(大嶽秀夫編著『日本政治の争点』 三一書房)
- 大嶽秀夫(1990)『政策過程』(東京大学出版会)
- 小川正人、他(2001)「共同研究：戦後教育行財政制度の構造・特質と教育政策過程に関する研究」(東京大学大学院教育学研究科 教育行政学研究室紀要 第20号)



- 木原佳奈子（1995）「政策ネットワーク分析の枠組み」（『アドミニストレーション』第2巻3号 熊本県立大学総合管理学会）
- 新川敏光（1992）「政策ネットワーク論の射程」（『季刊 行政管理研究』59号）
- 新藤宗幸（2001）『講義 現代日本の行政』（東京大学出版会）
- 鈴木英一（1970）「教育委員会制度の改変と教育基本法第十条」（『教育行政』戦後日本教育改革 第3巻 東京大学出版会）
- スティーヴン・R．リード（1990）『日本の政府間関係－都道府県の政策決定－』（森田朗他訳）木鐸社（原本1986年出版）
- 中村昭雄（1996）『日本政治の政策過程』（芦書房）
- 原田久（1998）「政策・制度・管理－政策ネットワーク論の複眼的考察－」（『季刊 行政管理研究』81号）
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』（東京大学出版会）423頁～425頁
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊（2001）『日本の政治〔第2版〕』（有斐閣）
- 真山達志（2001）『政策形成の本質－現代自治体の政策形成能力－』（成分堂）
- 本多正人（2001）『1950年代教育委員会制度の再編課題に関する実証的研究』（科研費報告書 国立教育政策研究所 2001年3月）
- 山口二郎（1994）「政策の類型」（『講座 行政学 業務の執行』第5巻 有斐閣）