

# キャリア教育政策における省庁間の関係

—組織論の観点を用いて—

学校開発政策コース 村上純一

Ministerial relationship in career education policy

—From a viewpoint of organization theory—

Junichi MURAKAMI

It is not too much to say that 'career education' is implemented at almost all of the schools in Japan today. 'Career education' is implemented so as to connect between school education and working life smoothly, and it spreads about these ten years at a surprising speed.

Looking at a policy making process of career education, it is seen that several ministries relate to the process. However, this is a very noticeable phenomenon, since the administrative structure in Japan is characterized as 'top-down' sectionalism. This paper reveals the ministerial connections in the process of policy making of 'career education', thinking from a view point of organization theory.

## 目次

1. 問題関心
2. キャリア教育の政策展開と関連する先行研究
  - A. 今日におけるキャリア教育の政策展開概観
  - B. キャリア教育の政策展開を取り上げた先行研究
3. 教育政策における複数省庁連携での取り組みと省庁間の調整システム
  - A. 教育政策における省庁間連携の事例
  - B. 省庁間の調整システムとその限界
4. 分析の視点としての組織論
  - A. 省庁間関係と組織論
  - B. ネットワーク組織
5. ネットワーク組織論から見たキャリア教育政策における省庁間関係
  - A. フェイズ①における文部省／文部科学省と労働省／厚生労働省との関係
  - B. フェイズ②における省庁間の関係
  - C. フェイズ③における省庁間ネットワークの弱体化とその要因
  - D. フェイズ④
6. まとめと課題
  - A. 本稿のまとめ
  - B. 残された課題

## 1. 問題関心

昨今、我が国の学校現場において、「キャリア教育」という名の取り組みが盛んに行われるようになってい

る。1999年12月16日に出された中央教育審議会答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善において」<sup>1)</sup>の中で、「望ましい職業観・勤労観及び職業に関する知識や技能を身に付けさせるとともに、自己の個性を理解し、主体的に進路を選択する能力・態度を育てる教育」<sup>2)</sup>として初めてその言葉が用いられたキャリア教育は、その後『『キャリア』概念に基づき、児童生徒一人一人のキャリア発達を支援し、それぞれにふさわしいキャリアを形成していくために必要な意欲・態度や能力を育てる教育、端的には、『児童生徒一人一人の勤労観、職業観を育てる教育』<sup>3)</sup>、「一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達を促す教育」<sup>4)</sup>と折々でその説明に変化を加えながら、今日では初等教育から高等教育までの学校段階を問わず、我が国のおよそ全てと言っても過言ではないほど多くの学校現場において、学校教育と職業生活との円滑な接続を図るための取り組みとして広く行われるようになってい

詳細は後述するが、ここ十数年来に渡る我が国の

キャリア教育の政策展開に目を向けたとき、そこには複数の省庁が政策の立案・実施に関わってきたという特徴を見て取ることができる。教育の所管省庁である文部省／文部科学省の他にも、たとえば厚生労働省や経済産業省、農林水産省といった省庁の関与が見られるほか、時期によっては内閣府に設置された会議が重要な役割を担っていたときもある。「政府レベルでの若者政策の一環」<sup>5)</sup>ともいわれるように、今日のキャリア教育は単一省庁のレベルを超えた政府をあげての取り組みとして、複数省庁連携の下に展開されてきた政策であることが指摘できるのである。

複数省庁連携の下に展開されてきたというキャリア教育政策の特色は、我が国の行政構造が「各省各局各課別の縦割りの構造」<sup>6)</sup>に特徴づけられ、教育に関わっては「文部科学省－都道府県教育委員会－市町村教育委員会という縦系列のコントロールが強く働き、全国画一的な教育行政を実現してきた」<sup>7)</sup>といわれていることに鑑みれば、注目すべきものであるといえることができる。少なくとも今日においては、そもそもキャリア教育の動向を政策的な見地から捉えた先行研究が少なく、中でも省庁間の関係の詳細に焦点を当てたものはほぼないと言ってよい状況がある。しかし、複数省庁が連携しての政策立案・実施という動きは先述の通り我が国の教育政策において決して頻繁に見られる事象ではなく、キャリア教育の政策動向を捉える上では1つの大きな特色となるものといえる。また、ある政策の展開過程に関わっての省庁間の関係を捉えることは、キャリア教育という1つの政策の枠を超えて我が国の教育行政構造、さらには行政構造そのものにも一定の示唆を与え得るものとなる。こうした問題関心にに基づき、本稿では今日のキャリア教育の政策展開における省庁間の関係について、組織論の観点を用いつつ整理をし、考察を行うものである。

## 2. キャリア教育の政策展開と関連する先行研究

### A. 今日におけるキャリア教育の政策展開概観

まずはじめに、その言葉が公式の政策文書上に表れてから今日に至るまでのキャリア教育の政策展開について、その流れを簡単に整理しておくことにしたい。

今日におけるキャリア教育の政策展開は、その中で関係各省庁の動向に着目しつつ整理すると大きく以下の4つのフェイズに分けることができる。

①進路指導改革としての取り組みが進められていく時

期（1999年末～2003年4月）

②複数省庁連携のもと政策立案がなされていく時期（2003年4月～2004年末）

③フェイズ②において立案された諸施策が試行されていく時期（2004年末～2008年末）

④キャリア教育政策が文部科学行政の枠内に収斂されていく時期（2008年末～）

フェイズ①は、「接続答申」を受けて学校教育と職業生活との接続の見直しが図られ、いわゆる進路指導の改革方策としてキャリア教育の取り組みが行われた時期である。具体的な取り組みとしては文部省が2000年に開始した「キャリア体験等進路指導改善事業」などが挙げられるが、同年には文部省と労働省が合同で「高卒者の職業生活の移行に関する研究会」という研究会を設置するなど、関連する施策には労働省の関与も見取ることができる。

続くフェイズ②は、2003年4月に内閣府に「若者自立・挑戦戦略会議」が設置されてからそこを舞台として政策の立案が進められていく時期である。キャリア教育の政策立案が進められていく中でひとつの大きなポイントとなったものが、この「若者自立・挑戦戦略会議」の設置と、それに続く同年6月の「若者自立・挑戦プラン」発表であった。「政府から若者自立・挑戦プランが発表されたことを契機に職場体験やインターンシップを柱とするキャリア教育が小学校から大学まで広まり」<sup>8)</sup>という見解もみられるほど同プランのインパクトは大きく、このプランの発表を契機として、キャリア教育は学校教育の枠を超え、政府をあげての若者支援政策の一環に組み入れられることとなった。「若者自立・挑戦戦略会議」は内閣府に設置されて文部科学省・厚生労働省のほか経済産業省も参加した会議であり、連携する省庁の数もここで増加したことになる。

そして、この「若者自立・挑戦プラン」を土台とし、2004年12月にはその具体的な施策をまとめた「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」が発表された。このアクションプラン発表を受けて、若者支援政策の一環としてのキャリア教育が学校現場で試行されていく時期がフェイズ③の時期となる。この時期の具体的な取り組みとしては、たとえば中学校において5日間以上の職場体験を行う「キャリアスタートウィーク」や、経済産業省が主導し各地の地元企業やNPOの協力も得て行われた「地域自律・民間活用型キャリア教育プロジェクト」などを挙げることができる。文部科

学省のみならず、「若者自立・挑戦戦略会議」に携わった各省を中心として政策実施段階に移っても多くの省庁が関与していたことが分かる。ただし、この時期に行われた取り組みには期限が設けられていたものも多く<sup>9)</sup>、その期間が過ぎ事業が終了したのちは文部科学省以外の省庁のキャリア教育への関わりがそれまでより弱まっていることも確認されるところである。

そして2008年末、文部科学省の審議会である中教審に「キャリア教育・職業教育特別部会」が設置されたことで、キャリア教育は学校段階としては高等教育にも広がりを見せる一方、携わる省庁でいえば文部科学省の所管する枠内に収められていくことになる。この文部科学行政の枠内にキャリア教育が収斂されていく時期がフェイズ④である。その後、中教審からは2011年1月に答申「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」が出され、この答申が基準となってその後のキャリア教育は進められていくことになる。

## B. キャリア教育の政策展開を取り上げた先行研究

こうしたキャリア教育の政策展開についての整理を行った先行研究として、たとえば浦上（2010）を挙げることができる。そこでは「接続答申」から2008年末の中教審特別部会設置までを時期として、文部科学省・厚生労働省・経済産業省に設置された関連審議会・研究会の答申や報告書、「若者自立・挑戦プラン」などの政策文書を取り上げ、それぞれにおけるキャリア教育の意味づけを考察している。ただしこれは各々の文書で述べられている「キャリア教育」およびそれに関連する事項の内容に着目したものであり、キャリア教育の政策過程を分析することに重点を置いたものではない。そのため、政策が立案・実施されていく過程における省庁間の関係に注目したものはなっていない。

この時期の政策文書やプロジェクト事業を時系列に沿って整理したものとしては本田（2009）も挙げることができるが、そこでも中心となっているのはキャリア教育の定義や内容・目的に関する批判的な考察であり、政策過程自体を細かく追ったものではない。従ってこちらでも関係省庁間の動向には特段注意は向けられていないといえる。

政策に携わる省庁間の関係にも触れつつキャリア教育の政策動向を扱ったものとしては児美川（2007）が挙げられるが、そこでも文部省／文部科学省と労働省／厚生労働省との関係が多少触れられている程度

で、特に「若者自立・挑戦プラン」が発表された後の時期に関しては同プランの内容に考察の焦点が移っており、政策過程における省庁間関係をまとめたものとはなっていない。「若者自立・挑戦プラン」に続くキャリア教育の取り組みを概観したものとしては樋口（2011）も挙げられるが、これもあくまで具体的な取り組みを列挙したものであり、政策実施過程における関係各省の動向には特に触れられていない。

このように、今日におけるキャリア教育の政策展開を時系列に沿って整理した先行研究はいくつか存在するものの、いずれも政策過程の分析を行ったものではなく、省庁間の関係を軸としてキャリア教育の政策動向を整理したものは管見の限り見当たらない。また、キャリア教育の政策過程における省庁間の関係について扱った拙稿<sup>10)</sup>もありはするものの、これは「若者自立・挑戦戦略会議」に関わった関係省庁間の総合調整を対象を絞ったものであり、キャリア教育の政策過程全体から見ればほんの一部分を切り取ったに過ぎないものである。今日では、キャリア教育の政策展開を省庁間の関係を軸に据えて整理した先行研究は特に見られない状況となっている。

しかし、既に触れた通り、我が国の教育行政の構造、そして行政構造そのものの特徴を考えたとき、複数省庁が連携して政策の立案・実施が行われているという点は特筆すべきものであるとともに、学校教育と職業生活との接点に位置付けられ様々な行政分野が重なり合うことになるキャリア教育の政策過程において、携わる省庁間の関係に着目して整理を行うことは意義のあることと思われる。従って以下ではキャリア教育の政策過程について、その全体の流れを省庁間の関係に着目して整理していくことにする。

## 3. 教育政策における複数省庁連携での取り組みと省庁間の調整システム

### A. 教育政策における省庁間連携の事例

我が国の行政構造が縦割りのセクショナルリズムに特徴づけられるとされてはいるものの、教育政策において省庁間の連携が見られた事例が皆無というわけではない。戦後初期の事例まで遡ると、1940年代後半～1950年代の労働者教育を扱った猿田（1989）を先行研究として挙げることができる。そこでは戦後初期の労働者教育をめぐる文部省社会教育局と労働省労政局（ともに当時）との調整を、主に両局間での通達のやり取りに注目して考察している。

一方、近年の事例としては、教育の情報化政策を扱った高見（2004）を挙げることができる。そこでは省庁再編前の文部省・通商産業省・郵政省・自治省間での連携を、主に系列外郭団体の動きから分析している。また、上別府（2006）では幼保一元化に関わる文部省／文部科学省と厚生省／厚生労働省との連携を内閣府に設置された総合規制改革会議での動きも含めて扱っているが、「内閣府の諸会議が両省協調を促す中で省益の確保に努めた結果の政策」<sup>11)</sup>とまとめられているように、その考察は省庁間が連携を図る場合の困難さを示すものとなっている。

この他、教育政策における省庁間の連携を扱ったものとしては、産業行政と科学技術行政を素材として産学連携や総合科学技術会議を取り上げた塚原（2008）が挙げられるが、これは特定の省庁間の関係というよりは教育行政と隣接他行政分野との関わりを広汎に扱ったものとなっており、省庁間での連携の詳細が描き出されたものではない。

このように、教育政策における省庁間の連携を扱った先行研究では「連携」をみるための素材として通達のやり取りや関係外郭団体の動向といったハード面に着目したものが多く、一般的な視点として省庁間の連携を捉えるものが定められているわけではない。また、形の上では連携がなされているように見えても実際には関係各省の「省益」がそっくりそのまま守られているという場合もあり、教育政策において複数省庁が連携を図ることの難しさがこうした点からは浮き上がりつつあるといえる。特定の時期に限定されるのではなく一定の時間的な幅をもって1つの教育政策の過程における省庁間の関係を捉えるのは容易ではないことを、こうした先行研究の状況からは窺うことができる。

## B. 省庁間の調整システムとその限界

このように、教育政策における省庁間の連携を特定の事例に限らない視点で捉えることは今日においても一般的にはなっていないといえるが、一般の行政学においては、ある程度の時間的な幅を持った政策の過程における省庁間の関係を捉える視点として「省庁間の調整システム」というものが提起されている。

省庁間の調整の定式化を試みたものとして、まず挙げられるのが城山（1999）である。そこでは省庁間調整を「アドホックなもの—定型化されているもの」と「水平的性格の強いもの—垂直的関係が埋め込まれているもの」の2つの軸で整理することが試みられてい

る<sup>12)</sup>。また近年では牧原（2009）が省庁間調整を2つの省庁の間で行われる二省間調整と3つ以上の省庁が関わる総合調整とに分類し、その整理を試みている。また、上記のような省庁間調整システム定式化の試みとは多少異なるが、長野・矢野（2002）では省庁間で交わされた覚書の数をカウントすることで省庁間調整の詳細を描き出すことを試みている。

ただし、こうした省庁間調整の具体的な場面として挙げられているものは、城山（1999）においては予算編成や内閣法制局審査といったものであり、「水平的性格の強い省庁間調整」の例としては「新規課題をめぐる法案作成をめぐるアドホックな調整」が挙げられている<sup>13)</sup>程度であり、「水平的性格の強い定形化された調整」には言及がなされていない。また牧原（2009）においては具体例として河川法改正も含んだ利水行政に関わっての調整などが挙げられているが、キャリア教育政策では法改正には至らずアクションプランの内容として実施されたものも多く、そのまま応用が可能と思われるような省庁間調整の具体的な場面はこうした先行研究からは見出し難いことが分かる。省庁の事務は、大きく「専門領域に属する政策・行政サービスの拡充発展」を行う「縦割りの行政」と、「行政府・各省全体の総括管理機能を担当」する「横割りの行政」とに分けられるとされる<sup>14)</sup>が、このうち主に「縦割りの行政」を担う省庁間での調整については、とりわけその詳細を捉えるのが難しいということがいえる。

省庁が担う行政事務については、「各行政官庁の権限に属する範囲においては他の行政官庁は行為をすることができず、行為をしても、それは国の行為たる性質をもたず、国の行為たる効力を有しない」<sup>15)</sup>、「各行政官庁がその権限に属する範囲においてなした行為は国の行為として他の行政官庁を拘束する力を有し、他の行政官庁はこれを適法有効なものと認めてそれに服従しなければならない」<sup>16)</sup>とされてきたように、そもそも複数省庁が連携して行うことは制度上も想定されていないといえる。こうした省庁の所管事務の在り方について、行政学者の大森彌はこれを「森羅万象所管主義」と呼び<sup>17)</sup>、「全府省に渡って整然と規格化され」た状態を「鉄格子」と揶揄してもいる<sup>18)</sup>が、行政事務が截然と切り分けられ、「セクショナリズム」が形成される状態は「病理現象」ではなく「組織生理に根ざす」ともいわれており<sup>19)</sup>、省庁間での調整や連携が図られることの難しさはこうした指摘からも改めて確認することができる。

中でも、主として「縦割りの行政」を担う省庁同士

の「水平的な調整」は捉えるのが難しいものといえるが、今日のキャリア教育政策の展開を見たとき、現にそうした調整が図られ、「縦割りの行政」を担う省庁がアドホックなレベルに留まらない連携をして政策の立案や実施にあたっていることもまた見て取れるところである。従って、そうしたキャリア教育政策における省庁間の関係を捉えるために、一般の行政学で用いられている「省庁間の調整システム」とは異なる視点からの分析を試みることに意義が認められるといえる。

#### 4. 分析の視点としての組織論

##### A. 省庁間関係と組織論

では、キャリア教育政策における省庁間の関係を考えるにあたって、「省庁間の調整システム」とは異なる有用な視点として何が考えられるのか。この点について示唆的な先行研究として、稲生（2010）を挙げることができる。

稲生（2010）では、今日の行政が置かれている状況を踏まえ、「従来は、まるで行政を取り巻く外部環境の一部であるかのように捉えられてきた国民ないし住民、NPO、あるいは、企業といったステークホルダーを、政策的課題解決のための議論の過程や、公共サービスを提供していく際の担い手の一部として取り込んだ概念を新たに規定しなければならない」<sup>20)</sup>として、「行政組織を核に協働が行われる、現実の、あるいは、仮想的なシステム」を指すものとして「公共領域」という概念を設定<sup>21)</sup>し、「公共領域を、(行政)組織的現象、あるいは、何らかの『(行政)組織的形態』として把握し論じる」ことを試みている<sup>22)</sup>。「『組織的形態』であると捉える」ことで、「経営学の組織論などの組織現象を解明してきた諸科学あるいは諸理論の知見を導入することができる」と稲生は述べている<sup>23)</sup>。

もちろん、「公的に行政サービスを提供する組織」を指す「行政組織」という概念も従来から存在している<sup>24)</sup>。しかし、省庁を文字通り「行政組織」として捉えても、キャリア教育政策における省庁間の関係を描き出す上では限界があると考えられる。省庁を「行政組織」と捉え、その間に生じる相互作用を捉えようと試みているのがまさに前節で取り上げた「省庁間の調整システム」の概念であるということができ、そうした行政組織間の調整や連携、特に中央省庁を対象としてのそれを把握することが難しいということは、前節で確認したとおりである。

では、キャリア教育政策における省庁間の関係を捉えるにあたって、本稿では組織論のうち特にどの理論を援用するのか。このとき考えられるものとして挙げられるのが、いわゆる新制度派組織理論の援用である。新制度派組織理論は組織群の「類似性」に着目し、「制度的環境からの影響」という要因から組織行動を捉えることを試みる理論である<sup>25)</sup>。

この新制度派組織理論にはしかし、「組織を取り巻く社会的文脈はほとんど視野の外に置かれる」<sup>26)</sup>という難点がある。進路指導の見直しからスタートし、その後政府をあげての若者支援政策の一環として進められていったキャリア教育の政策展開を考えるにあたり、社会的文脈を視野に入れないことの妥当性には疑わしさも残る。従って新制度派組織理論からキャリア教育政策における省庁間関係を捉えることには一定の留保を置く必要があるといえる。

新制度派組織理論の他に、もう1つ選択肢として考えられるものは、上述した稲生（2010）にならない「公共領域を組織的現象として把握する」という方法である。しかし、稲生（2010）が事例として扱っているのは主として規制緩和における国—自治体間の上下の関係であり、中央省庁間でのヨコの関係が重要となるキャリア教育政策にそこでの理論をそのまま援用することは難しいと考えられる。

##### B. ネットワーク組織

以上を踏まえつつ、本稿では分析にあたって「ネットワーク組織」の視点を援用することにする。

ネットワーク組織について扱った先行研究としては、朴（2003）を挙げることができる。朴によれば、ネットワーク組織とは「自律的な個々人が共感している目的や価値を実現するために緩やかにつながって協働する」ものであり、官僚制組織の伝統的なモデルともいえる「ヒエラルキー組織」とは「根本的に異なる」ものとされている<sup>27)</sup>。しかしその反面、近年の情報社会化・知識社会化によって情報の不確実性が格段に増し、それに対処するためには「ネットワークの中で情報を共有する必要」が生じるとも述べられている<sup>28)</sup>。「産業社会において効率的であったヒエラルキー組織」は、「脱産業社会になっている現代社会では、生産性の向上に焦点を合わせてきた画一的な組織から、人間の満足や人格の成長が優先される『人間中心の組織』であるネットワーク組織へと転換せざるを得ない」という<sup>29)</sup>。こうしたヒエラルキー組織からの転換という視点は、昨今の我が国の行政において、「複数の省庁

にまたがる新しい行政需要の頻発」により「複数の省庁が入り乱れての政策形成過程が進行した」<sup>30)</sup>という指摘と大いに重なるところがある。従って、この「複数省庁が入り乱れての政策形成過程」をネットワーク組織の観点から考察することは妥当性のある方法であるといえよう。

ネットワーク組織の性質を考えたとき、その中枢的な性格として「自律性、目的・価値の共有・共感、分権性」があるとされ<sup>31)</sup>、この点からも、水平的な関係にある省庁間での連携を考えるにあたっては妥当性ある分析枠組みであると考えられる。また、周延的な性格としてネットワーク組織は「オープン性、メンバーの重複性、余裕・冗長性」<sup>32)</sup>を有しているとも述べられており、とりわけ「出入りは自由でその流動性は大きい」<sup>33)</sup>という特性は、数年の間に関与する省庁数の増減や各省庁のコミットメントの度合いの変化が見られるキャリア教育政策での省庁間関係を分析する上でも有用なものと考えられる。さらに、ネットワーク組織が「ヒエラルキー組織の行き詰まりや諸問題に対して批判し、そのオルターナティブを唱えているもう一つの組織」<sup>34)</sup>と位置づけられていることを踏まえれば、本来ヒエラルキー組織として特徴づけられてきた省庁の従来とは異なる新たな動向を捉える視点としてのネットワーク組織論の活用は十分に意義が認められるところとなろう。

情報の共有と、そのためのコミュニケーション機会の増大によってネットワークは形成され、それが「自主的な人々が互いの目的・価値の実現や規律の設定とその実行などを了解によって定め、自律的に創造していく自発的な協働」<sup>35)</sup>により維持され強化されていく。しかしその組織はときに「アメーバのような組織」<sup>36)</sup>と表現されるように、流動性が高く組織としての成立要件は緩いものであるということが出来る。こうしたネットワーク組織の視点から省庁間関係を捉えることで、その目まぐるしいダイナミズムも比較的把握しやすくなるものと考えることができよう。

以上に基づき、次節では本稿第2節で触れたキャリア教育政策における省庁間関係について、ネットワーク組織の視点を活用しつつ再整理を行うこととする。

## 5. ネットワーク組織論から見たキャリア教育政策における省庁間関係

本節では視点としてネットワーク組織論を活用しな

がら、第2節で述べた時期区分に従い時期ごとに項を区切って、キャリア教育政策における省庁間関係を見ていくことにする。

### A. フェイズ①における文部省／文部科学省と労働省／厚生労働省との関係

まずフェイズ①においては、文部省／文部科学省と労働省／厚生労働省とがキャリア教育政策に携わっていたことが確認される。文部省／文部科学省が「接続答申」を起点として進路指導改革としてのキャリア教育に着手する一方、労働省／厚生労働省も学校教育段階での若年雇用対策強化を唱え、文部省／文部科学省と合同で研究会を設置するなどの動きを見て取ることができる。

この時期、この二省間には一貫して上下関係は見られず、また1990年代半ばには両省とも「学校教育と職業生活との接続」についてその在り方を見直す必要性を認めていたことが明らかになっている。課題認識の共有が二省間の水平的なネットワーク形成に繋がっていたということが出来るが、合同で設置した研究会から即時的な政策実施が提起されているわけではなく、その繋がり自体は比較的緩いものであったということが出来る。

### B. フェイズ②における省庁間関係

続くフェイズ②においては、内閣府に「若者自立・挑戦戦略会議」が設置され、同会議を舞台として文部科学省・厚生労働省のほか経済産業省、さらには内閣府自身も含めたネットワークが構成されたことを指摘することができる。

詳細は別の拙稿<sup>37)</sup>に譲るが、この時期、関係各省ではいわゆる「ニート・フリーター」の問題に代表される若年者雇用問題について並々ならぬ危機感を抱いていたことが確認される。以下はそのことに触れた各省政策担当者のインタビュー記録<sup>38)</sup>である。

「自民党が『ニート・フリーターの問題をどうにかしなきゃならない』と大きく認識したし、やっぱり国として考えた場合、これは1年や2年では解決できない、きちんとやらなきゃダメだったことで。」  
(文部科学省・A氏)

「若者の雇用の問題というのが政府全体としての非常に重要なアジェンダとして位置づけられて…」  
(厚生労働省・B氏)

「やっぱり『ニート・フリーターを減らせ』という、そこだったんですね。」(経済産業省・C氏)

このように、若年者雇用をめぐる問題が政府全体をあげての喫緊の課題となっており、そうした目的の共有が関係各省を結びつけていたことが確認できる。しかしその一方、「若者自立・挑戦プラン」の内容に目を向けてみると、学校教育に関わる施策や学卒者を対象とした施策、産学連携に基づく施策など関係各省のうちどの省庁が主導的な立場に立って取り組まれるべき政策なのかは明確にされているものが多く、その意味では各省間での自律性・分権性は損なわれていないこともまた確認されることである。そして「若者自立・挑戦プラン」で提起された施策は時を置かずして実施に移されていることも踏まえれば、この時期の関係各省間では紐帯の強いネットワークが築かれていたということができる。

なお、教育政策における内閣府の位置づけについて、小川(2008)では「内閣府からのトップダウンシステム」が「中央省庁間のパワーバランスを大きく変化させるものとなった」と述べられている<sup>39)</sup>が、省庁間の調整を行うにあたり、実際には「内閣の補佐機構としての総合調整については、内閣官房が総合戦略の観点から、内閣府がそれ以外の日常的なものを分担」する<sup>40)</sup>という役割の分担がなされており、内閣府の存在が他の関係省庁の自律性や分権性を阻害するものではないこともまた指摘できるところである。内閣府も含めた関係省庁間でのネットワークが構成されていたことを見て取ることができる。

### C. フェイズ③における省庁間ネットワークの弱体化とその要因

しかし、フェイズ③に移りキャリア教育政策が具体的な実施過程に入ると、省庁によってはキャリア教育政策へのコミットメントの弱まりが見られることになる。その要因についてはいくつか考えられるところであるが、1つ大きな要因として、この時期に実施に移された事業に年数の限定されたものが多かったことが考えられる。

組織が継続される条件について、高橋伸夫は「組織の目的達成が至上命題であるならば、組織は目的を達成した段階で解散してしかるべき」であり、組織の継続は「未来への期待に寄り掛かり傾斜した格好で現在を凌いでいこう」という「未来傾斜原理に則った行動」であるとする<sup>41)</sup>。この未来傾斜原理に基づいて考えた

とき、数年間限定のパイロット事業では「未来への期待」を抱くことは難しく、従ってその事業終了とともにその時その時での組織での目的を達した省庁が少なくなかったことが考えられる。そのため、ある事業の終了を以てそのネットワークが解体され始める様相が見られるようになると考えられるのである。

また学校現場での政策実施にあたっては、特に自治体レベルでは必ずと言ってよいほど教育委員会の関与が認められることになる。教育行政が「文部科学省—都道府県教育委員会—市町村教育委員会という縦系列のコントロールが強く働き、全国画一的な教育行政を実現してきた」<sup>42)</sup>といわれてきたことは既に触れたとおりであるが、自治体レベルでの教育委員会の関わりが目立つことによって、文部科学省以外の他省庁の自律性や分権性が結果的に損なわれることになった点もまた関係省庁間でのネットワークが解体に向かった1つの要因として考えられるところである。

いずれにせよ、この時期においてはそれ以前の時期に比べキャリア教育政策における文部科学省以外の各省の「後退」が目立つことになる。ネットワーク組織の観点からその要因を考察すると、上記のような内容が考えられることになる。

### D. フェイズ④

そしてフェイズ④に至り、省庁間でのネットワークは解体されキャリア教育政策は文部科学行政の枠内に収められていくことになるが、その過程で大きな意味を持つ2008年末の中教審特別部会設置は、それがネットワーク解体の「要因」と「結果」の二面性をもつ出来事であると考えることができる。

まず「要因」としての側面を考えると、文部科学省の審議会である中教審に特別部会が設置されたことで、他省庁の自律性が保てなくなったことは論を俟たないところであろう。中教審での特別部会設置は文部科学省以外の省庁がその関係性の中で自律性を失うことを意味したといえるのである。

一方、「結果」としての側面を考えると、文部科学省以外の他省庁はフェイズ③において事実上既にキャリア教育政策に関する省庁間のネットワークからは離脱しており、その帰結としてキャリア教育が中教審において扱われるべき課題として認識されたとみこともできる。これはいずれか一方の見方が正しくもう一方は誤りであるというよりも、両義性が認められるとして考えた方が妥当なものといえよう。ネットワークの解体が進んだことでキャリア教育は中教審で扱うべ

き課題となり、また中教審での特別部会設置が文部科学省以外の他省庁のネットワークからの離脱をさらに加速させることになったといえるのである。

## 6. まとめと課題

### A. 本稿のまとめ

以上、本稿ではキャリア教育政策における省庁間の関係について、主にネットワーク組織論の視点を援用して整理を試みてきた。共通の課題認識によってネットワークを形成した省庁が、期間の限定された事業を教育委員会の影響も受けつつ行う中で次第にそのネットワークからは後退し、文部科学省以外の省庁のコミットメントが低下する中で中教審に特別部会が設置される一方、その特別部会設置がキャリア教育政策をさらに文部科学行政の枠内に収斂させる機能も働かせたという流れをそこからは見て取ることができた。最後に本稿の考察を通じて得られた知見を2点、まとめとして挙げておくことにしたい。

1点目は、キャリア教育政策が展開されていく中で省庁間の関係について、これを組織論の視点を用いながら一連の流れとして説明を行った点である。省庁間の関係を説明する視点として、一般の行政学では従来から「省庁間の調整システム」が用いられてきたが、それは一定のタイムスパンにおける省庁間関係の変遷を一連の流れとして説明する上では不十分な点も多く、とりわけ水平的な関係にある省庁間での動きを説明するのは困難が大ききものであった。これに対し本稿では、そうした一連の政策動向の中で図られる省庁間の連携をネットワーク組織を構成する流れと捉えたことで、政策過程の流れの中での省庁間関係の流れもまた描き出すことができたといえる。一定の時間的経過の中での省庁間関係の流れを組織論を活用することで描き出せる可能性を示した点は、本稿の1つの知見といえる点である。

そして、もう1点は、ある政策過程において省庁間の連携が見られるとき、関係する省庁間での自律性や分権性が、政策の立案過程と実施過程とで異なる可能性を示した点である。実施過程の中でネットワークが解体に向かう様相を描き出したことで、実施過程の方が関係省庁間での自律性・分権性を阻害する要因が多いという可能性を示すことができたといえる。これは政策実施過程において省庁間の連携を進めていく上での課題を示した点にも繋がり、この点もまた本稿の知見として提示できる点である。

以上2点の知見を、本稿のまとめとしてここで提示しておくことにしたい。

### B. 残された課題

最後に、本稿に残された課題を3つ提示しておきたい。

1つは、キャリア教育政策の展開について整理した各フェイズごとのより細かい分析の必要性である。本稿では政策展開の全体像を概観することに重きを置いたため、それぞれの時期におけるキャリア教育政策の具体的な取り組みについては、中心となる政策文書や代表的なモデル事業に触れる程度に留めた。しかし、たとえば各会議・研究会に関与した人物へのインタビュー調査を行うなど、より多角的な視点からデータを集めてさらに精緻な分析を行うことは当然に求められるところであろう。

2点目は、中央省庁以外の関係諸機関・諸団体も含めたネットワークを考察することの必要性が挙げられる。本稿では専ら省庁間の関係に焦点を当てて、関係省庁間でのネットワーク構成を考察したが、政策の全体像を捉えるためには、自治体や学校、キャリア教育の具体的な取り組みに関わる学校外の諸機関も含めたより広汎なネットワーク組織を考える必要がある。分析の対象とするアクターを拡げることが2つ目の課題として挙げられる点である。

そしてもう1点は、キャリア教育政策ではなく政策過程における省庁間関係を考える上での課題になるが、他の政策を素材として組織論的観点から分析を行うことである。今日考えられている省庁間の調整システムでは捉えきれない省庁間関係を捉えるために、本稿では組織論の観点をを用いての分析を行ったが、こうした分析方法の一般性を高めるためには、キャリア教育政策以外の事例を素材として同様の考察を行うことが必要といえる。

以上3点を本稿を踏まえての今後の課題として、最後に提示しておくことにしたい。

## 注

- 1) 同答申について、これ以降の箇所では「接続答申」と記すことにする。また中央教育審議会については、これ以降「中教審」と略記する。
- 2) この説明は接続答申第6章「学校教育と職業生活との接続」の中でなされているものである。接続答申は[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chuuou/toushin/991201.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/991201.htm)参照（最新アクセス日：2012年9月19日）。なお、「学校教育と職業生活との接続」の章に



- 記されていることから、この時点でのキャリア教育を「高等教育におけるキャリア教育」としている先行研究もある（たとえば糸井2012など）が、接続答申においてはキャリア教育は「小学校段階から発達段階に応じて実施する必要がある」とされており、学校段階の限定が特段なされていないことには注意が必要である。
- 3) 2004年1月28日発表「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」より。同報告書の詳細は下記URL参照（最新アクセス日：2012年9月19日）。
- [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/023/toushin/04012801.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/023/toushin/04012801.htm)
- 4) 2011年1月31日中教審答申「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」より。同答申の詳細は下記URL参照（最新アクセス日：2012年9月19日）。
- [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo/0/toushin/1301877.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo/0/toushin/1301877.htm)
- 5) 児美川 (2007) p.118  
 6) 田村 (2000) p.49  
 7) 磯崎 (2007) p.164  
 8) 田中 (2008) p.81  
 9) たとえば、例として挙げた「地域自律・民間活用型キャリア教育プロジェクト」は2005年度から2007年度までの3カ年の事業であった。
- 10) 村上 (2011)  
 11) 上別府 (2006) p.76  
 12) 城山 (1999) p.82  
 13) *Ibid.*  
 14) 西尾 (2001) p.52  
 15) 柳澤 (1965) p.13  
 16) *Ibid.*  
 17) 大森 (2006) p.237  
 18) *Ibid.* p.82  
 19) 今村 (2006) p.19  
 20) 稲生 (2010) pp.7-8  
 21) *Ibid.* p.49  
 22) *Ibid.* p. ii  
 23) *Ibid.*  
 24) 桑田・田尾 (1998) p.339  
 25) 佐藤・山田 (2004) pp.223-224  
 26) *Ibid.* p.242  
 27) 朴 (2003) p. i  
 28) *Ibid.* p.80  
 29) *Ibid.* pp.75-78, 唐沢 (1990)  
 30) 真淵・北山 (2008) pp.289-290  
 31) 朴 (2003) p.15. 対照的に、ヒエラルキー組織の性格は「他律性、与えられた目的、集権性」に特徴づけられるとされる。  
 32) 朴 (2003) p.19  
 33) *Ibid.* p.289  
 34) *Ibid.* p.298  
 35) *Ibid.* pp.298-299  
 36) *Ibid.* p.302  
 37) 村上 (2011)  
 38) いずれも筆者が2009年の10月・11月に実施したものである。日

時の詳細については村上 (2011) p.153参照。

- 39) 小川 (2008) p.34  
 40) 高橋 (2009) p.137  
 41) 高橋 (2010) p.155  
 42) 磯崎 (2007) p.164

## 引用文献

- 磯崎初仁「教育政策と自治体」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』北樹出版, 2007年 第14章 pp.162-174  
 糸井重夫「経済のグローバル化とキャリア教育」『都留文科大学大学院紀要』第16巻, 2012年 pp.29-44  
 稲生信男『協働の行政学 ―公共領域の組織過程論―』勁草書房, 2010年  
 今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会, 2006年  
 浦上昌則『キャリア教育へのセカンド・オピニオン』北大路書房, 2010年  
 大森彌『官のシステム』東京大学出版会, 2006年  
 小川正人「国の教育行政機関と教育政策過程」小川正人・勝野正章『新訂 教育経営論』放送大学教育振興会, 2008年 第2章 pp.27-38  
 上別府隆男『縦割り行政』を超えて ―『省際』的教育政策形成の事例研究：(1)幼保一元化―』国際基督教大学学報Ⅰ-A『教育研究』第48号, 2006年 pp.71-76  
 唐沢昌敬『脱産業社会の企業経営』中央経済社, 1990年  
 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論』有斐閣アルマ, 1998年  
 児美川孝一郎『権利としてのキャリア教育』明石書店, 2007年  
 佐藤郁哉・山田真茂留『制度と文化 ―組織を動かす見えない力―』日本経済新聞社, 2004年  
 猿田真嗣「戦後労働者教育政策に関する一考察 ―省庁間調整の視角から―」『筑波大学教育学系論集』第13巻第2号 1989年 pp.83-94  
 城山英明「行政学における中央省庁の意思決定研究」城山英明・鈴木寛・細野助博編『中央省庁の政策形成過程 ―日本官僚制の解剖―』中央大学出版部, 1999年 第3章 pp.65-86  
 高橋洋「内閣官房の組織拡充」御厨貴編『変貌する日本政治 ―90年代以降「変革の時代」を読み解く―』勁草書房, 2009年 第5章 pp.127-159  
 高橋伸夫『組織力 ―宿す、紡ぐ、磨く、繋ぐ―』ちくま新書, 2010年  
 高見茂「文部科学省(旧文部省)・他省間の協力・連携関係構造の検討(その1) ―『教育の情報化』政策推進に焦点を当てて―」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第50号 2004年 pp.48-63  
 田中宣秀「『若者自立・挑戦戦略会議』が追求してきた施策を改めて考える ―米国における職業指導・キャリア教育の系譜から学べるものはないか―」『日本インターナショナル学会年報』第11号 2008年 pp.81-90  
 田村明『自治体学入門』岩波書店, 2000年  
 塚原修一「教育行政と他行政分野の連携と競合 ―産業・科学技術行政を素材に―」『日本教育行政学会年報』第34号 2008年 pp.2-18  
 長野綾子・矢野正晴「行政官庁間の権限争議の定量的分析の試み」

- 国立情報学研究所『NII Journal』第4号 2002年 pp.73-81
- 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣, 2001年
- 朴容寛『ネットワーク組織論』ミネルヴァ書房, 2003年
- 樋口明彦「若年者雇用政策の比較 ―日本・韓国・台湾における雇用と社会保障―」樋口明彦・上村泰裕・平塚眞樹編『若者問題と教育・雇用・社会保障 ―東アジアと周縁から考える―』法政大学出版局, 2011年 第3章 pp.55-90
- 本田由紀『教育の職業的意義 ―若者, 学校, 社会をつなぐ―』ちくま新書, 2009年
- 牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会, 2009年
- 真淵勝・北山俊哉「政界再編時の政策過程」真淵勝・北山俊哉編『政界再編時の政策過程』慈学社, 2008年 終章 pp.286-318
- 村上純一「キャリア教育政策における省庁間の連携 ―『若者自立・挑戦プラン』と関係省庁間の総合調整に着目して―」『日本教育政策学会年報』第18号 2011年 pp.151-165
- 柳澤良幹「行政機関・行政官庁」田中二郎・原龍之助・柳澤良幹編『行政法講座第四巻 行政組織』有斐閣, 1965年 pp.1-17

(指導教員 勝野正章准教授)