東京大学大学院教育学研究科

教 育 行 政 学 論 叢

第 43 号

目　次

I　＜個人論文＞

1 教育行政の政府間・機関間関係における権限と「情報」の所在に関する事例的考察―教員免許・義務教育の履行に関する法制の検討から― ……大　島　隆　太　郎…… 1

2 「政策の窓」モデルを用いた能研テストの実施要因に関する一試論 ……中　村　恵　佑…… 29

3 スクールソーシャルワーカーの実践における支援の前提とその変容過程―教員・生徒・家庭との関わりにおける実践への解釈― ……村　本　洋　介…… 51

II　＜研究ノート＞

1 教員の職場適応に及ぼす出身学部の影響に関する考察 ……橋　野　晶　寛…… 65

2 若年大卒者を対象とした教職選択に関する調査―集計結果概要と今後の分析に向けて― ……橋　野　晶　寛…… 77

3 世俗化後のヨーロッパ社会におけるキリスト教系学校に関する研究動向―保護者の学校選択に注目して― ……李　　愛　　慶…… 93

The Journal of Educational Administration
Graduate School of Education, The University of Tokyo
Vol.43

＜ 個 人 論 文 ＞

教育行政の政府間・機関間関係における権限と「情報」の所在に関する事例的考察

―教員免許・義務教育の履行に関する法制の検討から―

大島 隆太郎

A Study of the Relationships between Authority and Information in Intergovernmental or Interorganizational Relations: In Cases of Teacher's License System and Compulsory Education System in Japan

OHSHIMA Ryutaro

This paper discusses the distributed structure of information in intergovernmental or interorganizational relations, from two cases of the educational administration system in Japan. And this paper consists of three main parts. First, based on reviewing some existing studies in public policy and administration, I point out that the structure of information in public sector in Japan is said to be decentralized and distributed in these studies. In addition, in this part, I also indicate that such organizational structure was referred to in an economic theory about Japanese companies in early 1990s. The second part is the analysis of the teacher's license system. Here, through the comparison with the medical license system and the driver's license system, I clarify the structure of the teacher's one is only decentralized and distributed among these. It is thought that this structure is one of the causes of the problem of the disqualified teachers' re-employment as teacher in another prefecture or municipality. The third part is the analysis of the compulsory education system. This part suggests that today's regulation on the compulsory education which cannot be implemented except for in the schools authorized by law results from the fact that no one except the schools can make an official record of the implemented education as public documents.

目 次

1. 本論の位置付けと課題設定
2. 情報構造の政府間・機関間関係に関する理論的な整理
  2-1. 先行研究の検討
  2-1-1. 教育行政学の政府間・機関間関係論における「情報」の扱い
  2-1-2. 先行研究の指摘：日本における情報の分権・分散性
  2-1-3. （補論）比較制度分析の議論との関連
  2-2. 本論で行う検討
3. 論点① 教員免許の情報管理
  3-1. 教員免許の授与と管理の制度
  3-1-1. 教員免許の情報構造
  3-1-2. 他の免許制度との情報構造の相違
  3-2. 「わいせつ教員対策法」とデータベース
  3-3. 小括
  3-4.（補節）運転免許制度における機関間の情報構造の確立過程
4. 論点② 義務教育の履行と修了認定の制度
  4-1. 本章の視角と定義：学校の機能
  4-2. 義務教育における学齢簿・指導要録・「修了」

の認定
4-3. ネットワーク化による改革の可能性と学校教育の情報化政策
4-3-1.「指導要録」のオンラインネットワーク化の可能性
4-3-2. 現実の情報化政策の方向性
4-4. 小括
5. 議論のまとめ
5-1. 本論の知見
5-1-1. 教育行政学として
5-1-2. 公的部門一般の議論として
5-2. 課題と展望

1. 本論の位置付けと課題設定

本論の目的は、第 1 に、教育制度を分析する際に、「情報」の観点が重要である点を示すことである。第 2 に、拙著（2023）『日本型学校システムの政治経済学』において十分に議論が及んでいない点について、補足的な議論を行うことである。

拙著（2023）では、現在の日本における学校制度の構造的性質を論じるため、各制度を教育経営資源の調達・配備・分配等を規定したものと位置付け、体系的に議論した。このとき、「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「時間」、「情報」という 5 つを、教育行政・学校経営に関連のある資源として指摘したが、本書の議論の中心にあったのは、このうちの最初の 4 つで、最後の 1 つ、すなわち「情報」については十分にこれらの中に関連づけて論じられなかった。しかし、全く触れていないというわけでもなく、例えば、教科書の供給過程に関わる官民関係・中央地方関係を論じた箇所（特に、図 4−1（大島 2023：71））のように、単に、情報の問題として定義できていないだけで事実上「情報」の問題を扱っている部分があったり、あるいは、制度としての十分な分析を欠いたまま、記録媒体の電子化の問題として「情報」管理に関する制度の展望（同：第 11 章）を論じたりしている箇所もある。これらは、もう少し意識的に「情報」の問題として定義して、丁寧な検討を行うことができた部分であると考えられる。そこで、これらが含んでいる論点について、（教育）行政上の「情報」の問題として、より発展性のある議論に繋げるため、情報構造をめぐる政府間・機関間関係[1]に焦点化して検討することにしたい。そこで、本論における課題を整理するため、今、例示した部分から論点を抽出することから始めよう。

まず、拙著（2023）で見た教科書供給行政のうち、各採択者が教科書採択を行った後、文部科学省が教科書発行者に対して発行の指示を行うまでの部分に注目しよう。すなわち、教科書の発行に関する臨時措置法（昭和 23 年法律 132 号）7 条により、公立学校を所管する教育委員会や国立・私立学校の長などの採択者から、その所在する都道府県の教育委員会に対して需要数報告を行い（1 項）、都道府県の教育委員会はそれらを集計して文部科学省に対して需要数報告を行う（2 項）という部分である。これを、筆者が別に論じた「情報の流れ」（大島 2021）の議論に照らしながら考えると、教科書需要数の情報は、各採択者から文部科学省に対して、垂直的に一元集中される政府間・機関間関係の構造を有していると評価できる。こうした情報構造は、まさに、教育行政学が伝統的に問題としてきた、中央集権的あるいは統制的と表現できるような特徴と考えられるが、ここで 1 つの疑問が浮かび上がる。それは、このような構造はどの程度、行政事務上、一般的に観察されるものなのか、という点である。確かに、法制上、教科書需要数は中央に一元集中される構造であるが、例えば、同じ教科書行政の中でも、教科書の採択理由までは、中央に収集される構造にはなっていない。現在、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和 38 年法律 182 号）15 条「採択した教科用図書の種類等の公表」では、各義務教育教科書の採択者に対して、採択した教科書の種類と採択理由等を公表する努力義務が課せられている。だが、これは裏返せば、採択者には公表しなくてもよい裁量が与えられていることになる。このように、中央に報告しなければならないのは採択した種類と必要数のみであって、それを採択した理由については中央には集中されず、分散的なままで、中央はもちろん、（都道府県教育委員会が採択者でない場合）都道府県教育委員会も関知しない。こうして、中央に収集される情報は選択的になっており、比較的集権的な教科書行政においてさえ、情

報面からは、中央が地方を完全に掌握しているとは言い切れない状態が指摘されるのである。そこで、なぜ需要数のみが収集されるのかと考えるとき、これは権限の所在に起因するのではないか、という 1 つの予想を立てることができる。すなわち、教科書供給行政において、発行指示権は中央集権的な形で文部科学省に所在する一方、採択権は分権的に各採択者に所在する。ただ、文部科学省は、発行指示権の行使に際して、全体的な教科書需要数を把握しなければ発行の指示が行えないため、採択者からその情報を収集する必要がある。しかし、「数」さえ分かれば十分であるので、採択理由のような権限行使に「不要」な情報までは収集しない。だから、このように教科書行政の中でも、異なる側面が存在するようになるのではないか。

そして、このような情報構造の一元集中／分散というあり方と、権限の所在という問題に目を向けながら、拙著（2023）が少々飛躍的に議論を行った指導要録等の学習履歴管理の扱いに注目しよう。すると、この制度の議論を進めるにあたっては、そもそもこれが有している「情報」としての性質がいかなるものであって、どのような政府間・機関間関係が構築されているのか（あるいはされていないのか）、どのように権限が所在しているのか、という点に拙著では全く触れていない問題が指摘される。これを明らかにしなければ、適切にこの制度の展開可能性を論じることはできないだろう。

さて、以上のような議論を念頭において、本論で扱うべき課題は次のように整理される。第 1 に、行政事務における情報の政府間・機関間関係は一般にいかなる構造にある傾向があるのか。第 2 に、教科書制度に見られるような一元集中的な構造は特殊なのか。そして、第 3 に、このような情報構造は何らかの行政上の問題を生じるのだろうか、の 3 つである。

以下、本論は次の通り構成する。これらの問題を検討するために、まず、次章では、教育行政学における近年の政府間関係論に触れつつ、政治学・行政学等を中心に、情報構造の政府間・機関間関係でいかなる議論があるのか検討する。ここから、日本の公的部門には分権・分散的な情報構造が指摘されている点を論じる。また、拙著（2023）で参照していた比較制度分析の青木昌彦が、日本型企業について 1990 年頃に同様の指摘を行っていた点を改めて確認する。なお、ここまで「情報」、集権／分権、集中／分散といった各語を十分に定義することなく議論を進めてきたが、これについても次章で確認する。この次に、第 3 章では、教科書制度とは異なる教育制度の例として、教員免許制度を検討する。これは、結論を先取りすれば、分権・分散的な情報構造を持つ制度で、そうした情報構造に起因する問題が生じている例と判断されるものである。ここでは、これが「免許」制度であることを用いて、他の免許制度、すなわち医師免許、運転免許との比較も行う。特に、運転免許制度は、分権・集中的な情報構造であるため、なぜ、そのような構造を獲得したのか、補節を設けて、その背景の議論も行う。そして、第 4 章では、同様に、分権・分散的な情報構造を特徴とする、義務教育の履行に関わる情報管理の制度（特に学齢簿及び指導要録）を論じる。これは、免許制度の分析とはいささか方向性が異なるが、情報に関する権限の所在が、現在の学校教育制度の根幹に関わるものと判断できる側面である。この部分は、特に、拙著（2023）の 11 章の議論を補足する内容となる。最後の第 5 章では、本論の知見と課題を整理して議論を結ぶ。

本論の議論には、次の点で意義があるだろう。学術的には、教育行政学において政府間・機関間関係の問題を検討する上で、新たな視角を提供できる。社会的には、今日、政策課題の 1 つである行政の DX 化や電子政府論に対して、関連のある知見を提供しうるだろう。

2. 情報構造の政府間・機関間関係に関する理論的な整理

2-1. 先行研究の検討

2-1-1. 教育行政学の政府間・機関間関係論における「情報」の扱い

教育行政学において、政府間関係、教育委員会・学校間関係は、伝統的に重要な論点であって、2000 年頃からの今日に至る政治学・行政学を参照する研究でも、荻原（1996）、青木栄一（2004、2013）、村上（2011）といったものが、その代表として指摘できる。こうし

た研究は、地方分権を志向した戦後改革からのいわゆる「逆コース」を経た再集権化、あるいはそのような過程の中で、地方や学校の自立性（自律性）の侵害が生じたとする前提で、批判的に「集権／分権」の議論を進めてきた伝統的な教育行政学のあり方に対し、指摘されるような集権性が事実であるのか、現実に分権的意思決定は行われていないのか、といった点を再検討するものであった。そして、このような研究は、国内の政治・行財政機構全般の分権改革の進展に伴い、そうした分権改革が教育行政・学校経営に実際にどのような影響を与えているのかを論じるようなものになっていった。実際、青木（2013）では、行政的分権、財政的分権、政治的分権の視角からその影響を捉えようとしている。

しかし、こうした議論では、権力の集中・分散、出向人事研究に代表される人事による集権・分権、財源の所在や分配を検討の対象とするもので、本論が注目したい「情報」のあり方からは検討していない。もちろん、例えば青木（2004、2013）の議論では、所々、「情報」に言及する部分はある（青木 2004：325、青木 2013：27、32 など）が、それらは単純化すれば、政策アクター間で公式・非公式に交わされるものを想定したものや、本人・代理人論で理論的に想定される「情報の非対称性」の形で言及されるものであって、本論が「情報」として捉える、客体化された形で管理されうるものとは異なる。本論における「情報」は、岡本哲和が定義する「情報資源管理」、すなわち、「情報を（カネ、人などと同様の）資源とみなし、それを有効的かつ積極的に利用・活用しつつ、その完全性の維持を図っていくための管理上の諸機能」（岡本 2003：20）の対象である「情報」の意味に近い。

このように「情報」に関する議論が、「教育の行政学」[2]系の先行研究であっても蓄積がないのは、次のような背景もあろう。

まず、「情報」という語が多義[3]的なため、それ自体が論争的であって、対象を明確に定義して議論することが難しく、その結果、方法論も定まらないという問題がある。このような根本的な問題があるために、実証系の研究では議論が深めにくい点があるのは否めない。それでも、この問題は、操作化可能な定義が可能であれば解決可能な部分でもある。

しかし、こうした問題は、新制度論（特に合理的選択制度論）を基礎においた実証政治学の影響を受けている「教育の行政学」系の議論において、分析の視点から情報の議論が抜け落ちてしまうことにもつながりうる。国内の議論で政府間関係論に言及する際、実証政治学の立場をとるならば、建林・曽我・待鳥（2008）を基礎文献として、整理を行うことが多いが、この議論においても「情報」の視角は弱い。なお、本論においても、ここまですでに使用している通り、「集権–分権」、「集中–分散」の 2 組の語ないし分類軸を用いる。ただし、これらは、次節で再定義するが、次項でみる岡本（2003）の定義に近い意味で使用する。特に「集中–分散」の語は、建林・曽我・待鳥（2008）、および、これに基づく村上・橋野（2020）での用法[4]とは基本的に異なる点に注意されたい。

このような中、政治学・行政学、公共政策学全体を見れば、次項で見るように、従来から多少なりとも本論にも関連する「情報」をめぐる議論は存在し、とりわけ近年は、電子政府化の進展などの時代的背景から「情報」に関する関心が高まっていることは間違いない。特に、岡本編（2022）は、公共政策学における「情報」の今後の議論を方向づけるものとして、重要なものになるだろう。ただし、岡本編（2022）では、「情報のための政策」（特定の目的のために、政府が情報を新たにつくり出したり、処理したり、利用したり、提供したり、場合によれば処分したりすることに関わる政策）と「政策のための情報」（社会問題の解決手段としての政策をよりよくしていくために用いられる情報）という区別（同：1-2）を行って議論を進めているが、本論で扱うものは、このどちらとも些か性質が異なる。どちらかといえば後者の方に属すると言えるかもしれない[5]が、個別政策の実施の中で発生し、または、必要となるために、行政機関等において組織化され、管理されなければならない情報、その意味での情報資源の管理に関わる問題である。

2–1–2. 先行研究の指摘：日本における情報の分権・分散性

それでは、日本における政府間・機関間の情報構造は、先行研究でどのように指摘されてきたのだろうか。これについては、必ずしも十分な蓄積があるとは

言えないが、一般に日本の統治機構は集権性が論点となるのに対し、情報構造は、実は国際比較の文脈でも分権的・分散的であると指摘されている。

まず、岡本（2003）は、米国における「情報資源管理」政策を分析する中で、「集権–分権」、「集中–分散」の 2 軸を用いた情報管理制度の分類を論じている。「集権–分権」は、「情報管理における決定権限に関わる次元の判定軸」で、この決定権限の所在と強さがその度合いを決定するとする。つまり、「権限が単一もしくは少数の機関に与えられており、なおかつその機関が他の政府組織に対して上述の事柄 [6] に関わる権限を強力に行使し得る場合には、その情報管理制度はきわめて集権的な性質を有する。逆に、複数の機関に権限が分配されている場合、特に各組織が情報管理について独自の権限を有しており高い自律性を示している場合には、その制度は分権的であると見なし得る」。一方、「集中–分散」は、情報管理の執行次元に焦点を合わせたもので、「情報の収集、処理、保存、そして廃棄といった情報のライフサイクルの各段階に関わる作業の執行主体が、どれだけ多いのかということを構成要素としている」。集中型の情報管理制度では、「それらの作業は一つもしくは少数の特定の機関によって一元的に実施される。一方、分散型の制度においては、複数の機関がそれぞれの所管領域に関わる情報の管理を個別に実施することになる。」この軸において、アメリカ、イギリス、日本などの統計行政は分散型、オーストラリア、オランダは集中型であるという（同：98-99）。

そして、この岡本の議論を用いた、電子政府化をめぐる河（2021）の議論がある。ここでは、電子政府化が進んでいる米国、エストニア、韓国等と日本を比較し、「集権–集中」の類型に韓国、デンマークなどを、「集権–分散」に米国、エストニアを、「分権–分散」に日本 [7] を置いている（同：109（表 2））[8]。そして、この河の議論では、国民番号制 [9] の有無やパソコンなどのインフラ設備を理由とする技術決定論では日本の電子政府化が進まなかった理由は説明できないため、そうではなくて電子政府化が進んでいる国々は情報利用に関する権限が「集権型」であるのに対し、日本は、情報管理の基礎となる文書管理が各行政機関の長に委ねられるなど、行政情報が「分権・分散型」である点に注目し、これを論点とすべきとしている。

また、これとは別に個別の行政分野では、選挙管理行政を扱う河村（2021）が、日本では、選挙人名簿が各市区町村で職権主義の登録 [10] による分散管理の形式となっている点を指摘している。この歴史的背景には、選挙の営みが土地に縛られた時代にスタートし、広域の空間を管理できる投票技術を有していなかったため、全国的な選挙であっても、有権者名簿の管理は各地で行わざるを得なかった（同：41）ことなどが指摘される。だが、こうした分散管理の結果、国政選挙の有権者であるにもかかわらず、学生など住民票を移していないために居住する市区町村の選挙人名簿に登録されず、選挙権を行使できないといった問題が起こりうる。このような問題は、もし、中央における選挙人名簿管理機関としての側面を含む中央選挙管理委員会があって、そこで名簿が一元管理されていれば、解決しうるという（同：43-44）。そして、「日本の選挙管理体制は、法令解釈などは中央に依存しながらも、選挙の実務は地方が実施するという集権・融合的な体制を採っている。そして、中央選挙管理委員会が存在せず、有権者名簿は地方が管理する分散管理型を採用している」[11] と整理され、このことは、「電子投票は選挙管理体制が集権・分離型、言い換えれば中央選挙管理委員会が存在し、各地方選管がその指示に従う国の方が導入しやすい」（同：44）という議論に照らすと、日本において電子投票が普及しない原因になっているという。

このように、分権・分散的な構造が、日本において電子政府化や電子投票の議論において問題になるという点が先行研究において指摘されている。ただし、本論は、第一に、政府間・機関間の情報構造に関心があるので、電子政府論の部分ではなく、この点に注目しておきたい。そして、以上のうちの河（2021）の議論では、このような「分権・分散型」の構造が生じた背景に簡単に触れているが、この河の見解は説明としてあまり適切ではないと筆者は考える。河は、この背景について「戦前の一時期を除いて、日本も長い間にわたって地方分権による国家運営が行われていた影響があると思われる」とし、特に、戦後の地方公共団体の権能を定めた日本国憲法 94 条の存在により、「地方行政機関が得ることができた行政情報も、基

本的には地方で処理し管理するようになっ」て、「日本の行政情報の電子化は内務省から自治省、そして中央省庁再編後の総務省に至るまで分権–分散の状態のままで進められた」(河2021:110-111)と述べる。しかし、次節で簡単に触れる通り、例えば、戸籍簿の管理は、明治の頃から市町村で分散的に行われてきたものであって、日本国憲法が分権・分散型の構造を決定づけたとは言い難い。むしろ、これは、例えば、河が否定的な技術決定論的に、情報管理を行う方法が紙によるしかなく、情報通信・交通の技術・インフラの面で中央に一元的に情報を集約させるより、地方で分散管理することが合理的だった時代[12]（これは戦前だけでなく、戦後も同様である。）に形成され、その経路依存的な影響で、紙によって処理することに極端に最適化してきたことなどが原因と見た方が良いようにも思われる。ここは、官民を問わず、つい最近まで押印・捺印のある文書による手続きが「標準」であった国である[13]。

2-1-3.　（補論）比較制度分析の議論との関連

ところで、このような先行研究から、日本の公的部門の情報構造は分権・分散的であると指摘されていると言えるが、より視野を広げると、日本型企業組織について類似の指摘が1990年ごろには行われていたことが想起される。それは、青木昌彦による指摘（青木昌彦 1992）である。青木の議論は、その後、比較制度分析の議論へと発展[14]し、行政学の分野に対しては、村松岐夫の最大動員システム（村松 1994）に影響を与え、日本の官僚組織を「情報共有型組織」として把握することにつながる（曽我 2013:206-210[15]）。しかし、青木（1992）の時点では、「双対性原理：組織が有効であるためには、情報構造の分権性／集権性[16]は、人事管理の集権性／分権性と対になっていることが必要である」（青木 1992：61）という主張があり、日本型企業（J 企業）モデルの特徴である人事管理の集権性／情報構造の分権性、および情報の局所的水平調整（後述）は同時に、そして相互補完的に成り立つものであった。

この「双対性原理」が主張されるまでの部分には、次のような議論がある。なお、以下に現れる「局所的水平調整」と「ヒエラルキー的調整」とは、上位の部門・職場と下位の複数の部門・職場があるという組織構造を想定したときに、前者が下位の部門間同士（＝水平的）で情報を共有して問題に対処する方法、後者が上位の部門に情報を集中（＝ヒエラルキー的）させて問題に対処する方法を指す。

- 「局所的水平調整の交渉担当者が最適な解決策を得たいと望んでいても、情報が集中せず、職場レベルでの当事者の問題解決の能力に限界があるために、その望みが阻まれることがある。」「ここでまた、知識の共有（今度は隣り合う職場の間での）ということが問題になる。」（同：46）
- 「局所的水平調整の情報伝達の効率性およびその不完全性：職場内で生起する問題に対しては、局所的水平調整は比較的敏速に対処できるし、現場の情報を効率的に利用できる。しかし、情報を十分に集中できず、また下位レベルで問題解決能力を育てていくのに費用がかかるという点で不完全でもある。」（同：46-47）
- 「職場での技術は、規模の増大に対するコストの逓増度が相対的に高いようなものであれば、局所的水平調整が相対的に有利になる。職場の規模の制限がそれほど厳しくなければ、ヒエラルキー的調整が相対的に有利になる。」（同：47）
- 「J 企業では、人事部門は全社的に一本化されているという意味では、中央集権的であるが、このことは何故 J 企業が現場の作業や調整の分野で決定権を下部に委任しうるのかを説明しうる。J 企業では、情報処理や決定権はどちらかというと分散し、非集中化しているが、従業員は文脈的技能の発展の度合いを企業に在籍している間監視され、その記録は公式にも非公式にも、組織の記憶にインプットされる。」（同：60）

これらの引用から読み取れるように、この時点での議論では、J 企業とは、①各職場での情報は分散的に存在し、一元的に集中されない組織構造を念頭に、②その問題を補完するために文脈的技能（ある企業内においてのみ通用する企業特殊的な技能のこと）として開発される情報処理能力のある人的資源によって情報の共有が行われ、③その能力の開発のため

に人的資源が集中的に人事部門で管理される、という相互関係（＝制度的補完性）を有する要素からなるものと理論化されていたと判断される[17]。そして、こうした組織的構造の特徴として、現場の作業や調整の分野で決定権を下部に委任することが可能で、この背後にある局所的水平調整は、規模が増大する場合にコストがより大きくなるようなケースで相対的に有利であるというのである。

この理論的な示唆と、先ほどまでに述べていた公的部門の議論とを突き合わせて、青木のいう「現場の作業や調整の分野」を、政策実施における実務的な行政事務の執行やその場面に必要な調整と読めば、その権限を下部＝下位の機関に委任できるとき、同時に、情報も分散的（非集中的）なものとなり、日本の行政組織とその情報が「分権・分散」的であることと整合的になる。そして、ここに観察される情報構造が、中央で一元集中的に処理するとコストが大きくなり、職場規模の制約が存在するような場合に、相対的に有利であるという点からは、中央政府の人的資源の規模が相対的に小さく、地方政府の資源に事務執行を依存していて、また、中央を介さず自治体間で情報処理の手続き（＝局所的水平調整）を行わせてきたという日本の融合的・情報分散的な政府間関係においても有効性を持っていたと判断されるだろう。つまり、技術的な問題（分散的に情報管理する方が相対的に容易である点）、政府の規模的な能力ないし制約（中央政府を肥大化できない点）で情報を一元集中化することが困難であることに対して、地方に実務を委任し、そこで情報を管理させるという分権・分散的な構造が有効に機能したという仮説も導かれるだろう。

2-2. 本論で行う検討と対象

このように、日本における情報構造の政府間・機関間関係は、分権的・分散的であるというのが先行研究の指摘である。そこで、本論では、①次のような定義において、教育行政・教育制度の中においても、このような情報の分権・分散的な性質があることを示すとともに、②そうした点に構造的な問題が発生する要因や改革の余地があること、および③現在の政策で行われている動向の影響などを、複数の事例を通して発見的に論じていく。

まず、本論では、行政事務上の執行の権限がどこに所在しているか、を問題とする。そして、この点において、「集権・分権」を区別する。すなわち、中央政府など垂直的な機関関係における上位の機関が執行に関する権限を有している場合を「集権」、地方政府や学校など下位の機関が有している場合を「分権」とする。次に、そのような事務の執行に伴って発生する／作成される情報がどの機関において管理されるか、を考える。この時、情報がいずれか 1 つの機関において一元的に集中管理されている場合を「集中」、複数の機関で管理されている場合を「分散」とし、さらに、「分散」の状態については、必要に応じてそのような情報が垂直的または水平的な方法により「共有」されている状態か否かも問題とする。そして、下位の機関同士の水平的な相互連結による情報共有が行われているケースについて「ネットワーク化」されていると表現することがある。

以上の定義のもとで、本論では、基本的には、教育行政学における「基本的」あるいは「古典的」な、法令の規定を検討することによる制度の分析を行う。ただし、政府間・機関間関係の検討ではあるが、例えば荻原（1996）が行ったような行政組織法中心の分析ではなく、個別政策におけるそれぞれの事務を規定した法令の検討を行い、そこに記載された権限や管理すべき情報の所在等を分析する。これは、組織法よりも、そのような法令の方が、権限やその行政事務において扱われる情報の管理方法を直接的に見て取れるからである。

例えば、戸籍法（現行：昭和 22 年法律 224 号）を例に指摘してみよう。この 1 条 1 項は「戸籍に関する事務は、この法律に別段の定めがあるものを除き、市町村長がこれを管掌する。」とし、同 2 項で、これを地方自治法における第一号法定受託事務としている。そして、3 条で法務大臣等の権限を規定する。第 2 章は「戸籍簿」となっていて、7 条「戸籍は、これをつづつて帳簿とする。」、8 条「戸籍は、正本と副本を設ける。②正本は、これを市役所又は町村役場に備え、副本は、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局がこれを保存する。」といった具合に、戸籍の管理方法が具体的に指示、規定されている。ここから、

戸籍は、法定受託事務であるものの、各市町村が編製する義務を負い、戸籍簿として、各自治体で分散的に管理されるものということが分かり、決して、中央で集中管理されるものではないと分かる。そして、ここからは、かつて中央集権的な中央地方関係の象徴的存在として批判された機関委任事務の名残と言える法定受託事務であっても、情報の所在からは地方分散的な構造が浮かび上がる。ちなみに、市町村を基礎に戸籍の管理が行われることは、明治の戸籍法（明治 31（1898）年法律 12 号）の時から変わらず、戦後改革、1990 年代以降の分権改革とは無関係に、戦前からそのような分散的な情報管理の構造であったことも、法令を遡及的に検討することで明らかとなる。

このような形で、個別の法令における具体的な事務規定の検討から、法令上の情報構造の特徴が指摘でき、また、法令を歴史的に遡って検討すれば、その経路依存的な性質も明らかにできる。これが本論における基本的な分析のあり方である。そして、現行法については、原則として 2023 年 7 月時点の「e-gov 法令検索」で確認できるものを用いることとし、法令の変遷等については、「日本法令索引」[18] や「国会会議録検索」等のデータベースを用いて議論を進める。また、必要に応じて、関連する制度との比較や政策過程分析を行うこととする。

そして、本論では、こうした検討のための対象として、教員免許の制度（3 章）と、義務教育の履行と学習・学籍の管理に関する制度（4 章）の大きく 2 つの制度を扱う。通常、教育行政学、教育制度論の文脈では、前者は、教員の資格・専門性に関する問題、後者は、児童・生徒の教育を受ける権利または教育課程・教育内容との関連に関する問題として論じられる傾向があるため、この 2 つを同時に扱うことは違和感を持たれるかもしれない。しかし、これらの行政には、教員免許被授与者を記録する「原簿」、「学齢簿」（義務教育の対象者と履行管理）、「指導要録」（学習・学籍の履歴管理）という情報の管理を行うものが存在する点に共通性がある。この点が、これらが本論の検討対象となる理由である。ただし、それぞれの章では注目する点がやや異なるので、各章の最初でそれぞれの章における視角を改めて述べることにする。

3. 論点① 教員免許の情報管理

ここでは、まず、免許の授与者（授与権者）、免許管理者、原簿のあり方を教員免許法（教育職員免許法（昭和 24 年法律 147 号））に基づいて指摘し、現行の教員免許法制における情報構造の政府間関係の特徴を論じ、あわせて比較のため、戦前の教員免許制度からの経緯についても言及する。次に、同様に個人の免許資格として管理される医師免許、運転免許との比較から、このような教員免許の情報構造のあり方は、これらとは異なる構造にあることを指摘する。そして、教員免許の分散的な情報構造の問題点を、いわゆる「わいせつ教員」問題に触れて検討する。なお、運転免許の情報構造が現行のあり方となった経緯については、章末の補節において言及する。

3-1. 教員免許の授与と管理の制度

3-1-1. 教員免許の情報構造

教員免許は、教員免許法 5 条 6 項より、都道府県教育委員会が「授与権者」と規定され、5 条の 2 の規定により、免許を受けようとする者からの必要事項を記した書類の申請に基づいて授与が行われる。授与に際して、授与権者は、被授与者に関する情報を、授与権者が作製・保存する原簿に記載することになっている（8 条）。そして、この情報は、基本的にそこで留められ、後述する運転免許とは異なって、文部科学省に報告するような設計にはなっていない。もし、その者の免許の授与権者とは異なる都道府県に勤務する公立学校教員について懲戒免職等による免許取上げ等の事案が発生した場合には、「免許管理者」[19] たる都道府県教育委員会が、その者に関する情報と処分事由を官報に公告するとともに、その内容を授与権者に通知することになっている。そして、その通知を受けた場合には、授与権者は原簿にその旨を記載することとされる（13 条）。つまり、何らかの問題が生じた場合にのみ、関係する都道府県教育委員会間で情報共有が行われ、中央は関知しないという、分散的で水平的処理によるあり方を基礎とする制度設計な（だった）のである。

この現在の構造は、戦後の教育の分権改革の一環で、すべての教員免許を地方で授与するものと定め

た1949年の現行の教員免許法の制定とともに形成されたものであるが、戦前は異なる状況があった。後述の他の制度との比較のため、以下に整理しておこう。

戦前の教員免許に関する制度は、そもそも一本化されておらず、小学校（1941−1946年度は国民学校）と中等教育（旧制中学校、高等女学校、師範学校、実業学校）の段階とでも制度が異なった。

まず、小学校の方から検討しよう。教員に免許を求める制度そのものは、1874年の「小学校教員タラン事ヲ欲スル者ハ小学訓導タルヘキ証書可相与ノ事」（明治7年文部省布達21号）にまで遡ることができる（文部省『学制百年史　資料編』1972年）が、公文式（明治19年勅令1号）により法令一般に関する形式が整理された時点以降では、1886年の小学校教員免許規則（明治19年文部省令12号）が教員免許制度を定めた初めのものになる。そして、この時点では、全国で通用する免許状と、授与府県内のみで有効な免許状の2種類が設定された。前者は、普通免許状と称して文部大臣が授与（同3条）し、後者は地方免許状と称して府知事県令が授与（同4条）するものとなった。だが、1890年小学校令（明治23年勅令215号）が制定されると、これを受けて1891年「小学校教員検定等ニ関スル規則」（明治24年文部省令19号）が定められた。ここでは、府県において実施する検定の合格者に対して、府県知事が授与することになった（同2条、3条）。なお、このとき授与された免許状は、正教員の場合、終身有効だったが、正教員であっても有効な範囲は授与府県に限定された。そして、授与にあたっては、府県知事が、教員候補者の名籍を作製し、登録することを定めた（同15条）。また、現職の教員ではないが現職者の免許剥奪に相当する行為をなしたものから免許状を剥奪すべきことを定め、その場合には、その者の氏名や事由を文部大臣に開申（届出）することになった（同16条）。しかし、これも長くは続かず、1900年に全部改正される小学校令（明治33年勅令344号）を受けて制定される小学校令施行規則（明治33年文部省令14号）では改めて、1886年のものと同様の普通免許状と府県免許状の2種類に戻され、府県知事作成の小学校教員免許状登録簿に、氏名等必要事項を記入することを定めた（同施行規則116,117,119条）。そして、この方式が1941年の国民学校令（昭和16年勅令148号）まで続くが、同18条にて、国民学校教員免許状は、すべて地方長官の授与（同3項）となった。この時には地方長官作成の登録簿への必要事項の記入（同施行規則90条）と剥奪処分を行った場合の文部大臣への報告（同92条）が規定された。

一方、中等教育の段階は、1886年の時点では、学歴規定を設けた上で、文部省の検定を経たものへの免許授与が定められた（尋常師範学校尋常中学校及高等女学校教員免許規則（明治19年文部省令21号）1条）。そして、規則に定める免許剥奪の処分が必要な場合には、北海道長官・府県知事が文部大臣に具申することを定めた（同15条）。1896年にこれが全部改正[20]され、検定の免除者規定が盛り込まれるなどするが、授与関係は、基本的には1886年のものと同様、文部大臣による検定の実施、授与のままであった。そして、1900年にこれを廃止して教員免許令（明治33年勅令134号）が制定されるが、ここでも文部大臣の授与とされた（3条）。

このような国民学校令と教員免許令による体制が終戦前の状態で、これらが1947年の学校教育法によって廃止されるまで続いた。この時点の教員免許体制は、以上の通り、小学校は、地方での分権的な授与と情報管理、剥奪処分者に限り中央へ情報を集中させる構造がある一方で、中等学校段階は集権的構造をとるという二元的な体制であった。

そして、これが、戦後1949年に制定される現行の教員免許法により、すべての教員免許を地方で授与する形態に改められた[21]。ただし、制定当初は、国公立学校の教員等[22]は都道府県教育委員会、私立学校は都道府県知事[23]とされたが、臨時行政調査会（第1次）を踏まえた許認可行政整理の一環で[24]、1968年に都道府県教育委員会に一元化された（昭和43年法律94号）。

3-1-2. 他の免許制度との情報構造の相違

以上のように、教員免許の場合は、基本的には、都道府県教育委員会による分散的な情報管理を行う構造になっているが、これとは異なる情報構造を有する資格免許もある。

例えば、専門職の資格として引き合いに出される

医師免許の場合は、授与者が厚生労働大臣（医師法（昭和 23 年法律 201 号）2 条）で、厚生労働省に備える医籍に被授与者を登録する（同 5 条・6 条）ことになっている。そのため、授与者が分権的で、情報分散的な教員免許とは異なり、そもそも中央政府で一元集中的に全国の医師に関する情報を管理する構造である。この制度は、旧医師法（明治 39（1906）年法律 47 号）の時点から変わらず、この当時から内務省に備える「医籍」（名称そのまま）（明治 39 年法 4 条）への登録により内務大臣が授与するもの（同 1 条）と規定されていた。そして、この登録に際しては、原則的には、都道府県知事を経由して届け出ることとされているが、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（平成 14 年法律 151 号）6 条 1 項に規定する電子情報処理組織を使用する場合は都道府県知事を経由することを要しないと規定されている（現行医師法 6 条 3 項）。

これに対し、教員免許と同様、授与者を中央の機関とせず、都道府県の行政委員会とする身近なものの例に、自動車運転免許がある。これは、各都道府県公安委員会が授与者となっているが、これも教員免許と異なり、中央の機関である国家公安委員会に被授与者の情報が集中される仕組み（道路交通法（昭和 35 年法律 105 号）106 条[25]）になっており、必要に応じて地方公安委員会間でも情報がやり取りされる仕組みである。これは、1960 年代に、自動車の普及による交通問題の増加と、主に高速道路による全国規模の広域的な道路網の整備とを背景に、従来の分散的な情報構造では交通取締が不適切になるという政策課題へ対応する必要から免許制度の全国標準化と垂直的な情報共有の導入が行われたものである（3-4. に補節として詳述）。これは、1973 年当時の警察庁運転免許課課長補佐が書いた論文の、「運転者の管理は、従来は各都道府県公安委員会ごとにその作成保管する運転免許台帳や行政処分台帳により、行なわれ、また、必要に応じて、各都道府県が相互にこれらを参照することによって行なわれていた。しかし、運転者の急激な増加とこれに伴う運転管理者業務の著しい膨張、また自動車交通の広域化に伴う行政の一元化の必要性などにより、従前のような都道府県単位での分散管理方式では、迅速・適正な運転者管理を行なうことが困難となった。このような状況のもとに、全国の運転者に関する資料を集中的に管理することにより、個々の運転者の交通違反等の実態を的確に把握し、これに基づいて適時、適切に運転者の管理を行なうために、警察庁に『運転者管理センター』が設置され、昭和四十四（引用注：1969）年一〇月から運用を開始した。」（長倉 1973：12）という指摘からも裏付けられる。つまり、社会状況の変化に応じて広域的な画一対応が必要になったことで、授与に関する権限はそのままに、情報構造に関する政府間関係が変更されたのである。

3-2.　「わいせつ教員対策法」とデータベース

このように、医師免許や運転免許と異なって、全国的な広域での一元的な情報共有構造を持たなかった教員免許の制度上の弱点として浮上したのが、性暴力等を起こした教員の他の自治体における免許の再取得・再就職の問題であったと言えるだろう。この対策として教員免許法の特例等を規定する、いわゆる「わいせつ教員対策法[26]」が 2021 年 5 月に議員立法により全会一致で成立した。この第 15 条（データベースの整備等）にて、国に対して、特定免許状失効者等[27]に関する情報のデータベース等の整備（1 項）、都道府県教育委員会に対して、その情報をデータベースへ記録する等の措置（2 項）がそれぞれ義務づけられ、2023 年 4 月から運用が開始されている。これが議員立法となったのは以下の経緯によるが、この要求するデータベース整備につながる動きはもともと文部科学省内部にあった。

文部科学省がこのようなものの整備に動き始めたのは、象徴的な事件の発生に起因するとされる。2017 年 8 月 31 日の『朝日新聞』（名古屋版）には以下が報じられている。文部科学省は、わいせつ事件等を起こして処分を受けた教員の処分歴を全国の教育委員会が情報共有するデータベースを作る方針を決め、2018 年度予算概算要求に必要予算を計上した。この背景には次の事件が念頭にあった。2017 年 5 月に愛知県知立市立小学校の臨時講師の男が、勤務先の女子児童への強制わいせつ容疑で逮捕されたが、この男は、埼玉県内の小学校教諭だった 2013 年に児童ポルノ事件で罰金の略式命令を受け、埼玉県教育委員

会から停職 6 ヶ月の懲戒処分を受けていた。2015 年に採用した市教育委員会によると、男の履歴書に過去の処分歴や埼玉県での勤務実績の記入もなかったという。このような事件の発生が、現在の分散的な教員情報管理の体制に、運用上の問題があるという認識を与えたのである。

その後、文部科学省の方でデータベースの検討が進められていたが、2020 年夏にわいせつ行為で懲戒免職となり、教員免許を失った教員が 3 年経過すると免許を再取得できるという法の問題が指摘されるようになった。これに対して、2020 年 7 月 22 日の衆議院文部科学委員会（閉会中審査）で、萩生田光一文部科学相（当時）が厳しい仕組みへの変更が必要であると述べ、教員免許法改正案の速やかな提出を目指すことになった[28]。しかし、文部科学省は、そのような教員の免許再取得ができないようにする法改正を検討したものの、刑法の社会復帰や更生の観点との整合性が取れないという判断から、2021 年の通常国会（204 回国会）への法案提出を見送った。これを受けて、与党の自民、公明両党は、2021 年 2 月 26 日に、「わいせつ教員根絶立法検討ワーキングチーム（WT）」の設置を決め、議員立法による 204 回国会での法整備を目指すことになった[29]。この WT は 3 月から議論を始め、4 月 27 日にその素案を固めた。翌 28 日には、これを立憲、共産、維新の議員に説明し、協議を始めた[30]。5 月 12 日に、自民党文部科学部会で法案は了承、この中に、法により都道府県教育委員会に設置される審査会の意見を聞いた上で都道府県教育委員会の裁量で免許再交付の可否を決定できること、わいせつ教員の情報を共有するためのデータベースを国が整備すること等が盛り込まれた[31]。そして、19 日の衆議院文部科学委員会・理事懇談会にて、法案を全会一致の委員長提案として衆院本会議に提出することで国民民主を含む与野党 6 党が合意した[32]。こうして、21 日の衆院文部科学委員会にて、自民、立憲、公明、共産、維新の 5 派共同提案で、同法案を起草、委員会提出法案として決定すべき動議、さらに本件に関わる、データベースに記録されるべき事由は性暴力等による処分のみとすることを含む 14 項目からなる決議案の動議が提出された。これらは、この日のうちに総員起立の賛成で委員会を通過した[33]。そして、25 日に衆院本会議に上程され、異議なし採決により可決、衆院を通過する[34]。その後、27 日に参議院文教科学委員会にて、法案は原案通りに全会一致で可決し、あわせて付帯決議も採択された[35]。最終的に、翌 28 日の参院本会議にて、起立採決により総員起立の全会一致で可決・成立した[36]。

これがこの法律の制定過程である。文部科学省が 2021 年の常会への法案提出を断念するも、問題の重要性から与党が立法に乗り出し、野党も合意したため、与党の素案決定から約 1 ヶ月、公式の国会内過程では 1 週間程度でこの常会期間に法案を可決・成立させたのである。こうして、これまでの分散的な情報構造では対応が困難であった問題について、部分的ではあるが中央が整備する形で、情報共有を行う仕組みが設けられることになった。

3-3. 小括

以上、本章では、医師免許や運転免許との比較を交えながら、教員免許の情報構造は、わいせつ教員問題に伴って、部分的に全国的な共有がごく最近になって行われるようになったものの、原則的には、中央が関知しない、授与者の分権性に伴う分散的な情報構造をなしていることを論じた。戦前との比較で言えば、戦前には、小学校段階であっても免許剥奪者に関して中央に情報が集中される構造があったものが、戦後改革により結果的に喪失され、今日になって部分的に再構築されたという見方もできるだろう。このように、教員免許制度そのものは、中央政府で中央集権的に設計されるものの、実施の次元では、分権的に権限が配置され、分散的に情報管理が行われているという点が、本章の知見の要点である。

なお、2-1-3.で触れた議論に関連させて、大島（2023）の議論を念頭におくならば、次のような考察もできるだろう。

高度成長期以降、教員の中途転退職を想定しない長期正規雇用を前提に、都道府県・政令市を単位とする集中的な人事管理（任命）が行われる一方、教員免許の授与権、およびそれに伴う情報の管理権もまた都道府県教育委員会に帰属することになったため、結果として、人事権と人事管理に必要な情報は概ね同一の機関に一元集中化しているという状況があっ

た。そして、戦後の制度環境が長期雇用型である事情から、県域を超えて、流動的に教員として退職・再就職を行う者は例外的な存在であって、政策実施上、そのような者に対応する重要性は低かったと考えうる。

しかし、2000 年代以降、そのような環境は変化し、現在、教員の雇用の流動化も進みつつある。20 世紀の間に構築された制度は、国全体での状況、あるいは中央地方関係としてみれば、都道府県単位に分権化され、情報も分散（かつ非共有）管理されている状態に他ならない。この結果、教員が県境を超えて移動しない限りにおいて、人事の集権性と人事情報の一元集中性が担保されるのであって、県境を超えた移動を行った時点で、その分散性ゆえに、他の都道府県教育委員会が必要な情報にアクセスできないという問題が起きるのである。これを悪用したのが、本論で言及したような「わいせつ教員」の再就職問題で、これに対処するために浮上したデータベースの構築は、こうした人事権の分散性を、国全体での情報の共有化システム＝情報の集中化によって補完するために必要な動向だったとの評価もできるだろう。こうした点は、戦前の教員が、戦後と異なって、転退職が当然に行われる流動的な存在であったことを加味すると、戦前、小学校教員免許が分散的な構造を基礎としながらも、免許剥奪者の情報についてのみ、文部省で集中的に管理していたことにも共通する、ある種の合理性を持った制度設計なのかもしれない。

3-4.（補節）運転免許制度における機関間の情報構造の確立過程

運転免許を含む自動車規制はもともと地方で始まる。日本最初の取締法令は、1903 年の愛知県の乗合自動車営業取締規則であるとされ、その後各地方で独自に規則が定められていった（秀平・西川 1973、大須賀 1990）。全国規模の統一的規制が始まるのは 1919 年の自動車取締令（大正 8 年内務省令 1 号）からで、ここに「運転手免許制度」が規定された（15 条）。ただし、首藤（2010 : 99）によれば、この時点の全国の自動車保有台数は 5000 台足らずで、一部のごく限られた富裕階級、事業者の雇用する運転手のためのものだったという。その後 1933 年の全部改正（昭和 8 年内務省令 23 号）を経て、戦後の 1947 年道路交通取締法（昭和 22 年法律 130 号）によって廃止されるまで同名の省令により規定した。戦後は、道路交通取締法制定当初は都道府県知事が免許授与者（同 9 条）だったが、警察法（昭和 22 年法）の施行に伴い（昭和 23 年法律 11 号）、地方の公安委員会[37]へ移管された。このように戦前より、免許の申請先及び授与者は地方であった。そして、警察法改正による再集権化の時点でも、分権・情報分散的な構造であり続けた。このような仕組みから、機関間（中央・地方間、地方公安委員会間）で相互に情報共有するような形式に変化が生じたのは、1960 年代に行われる一連の現行の道路交通法整備の過程である。この背後には、1950 年代後半に開始し、1960 年代にかけて進展する高速道路を核とした全国規模での道路網の整備、及び、急速な自動車の普及という交通事情の大きな変化があった。

1947 年の道路交通取締法は、①占領政策、②旧来の分権的自動車規制と道路事情[38]等の影響から分権的な性質だった。例えば、自動車の最高速度は、命令の範囲内で都道府県知事（のち公安委員会）が定めることが可能で、さらに、自動車道に関しては、命令等によらず、知事が決定できるという内容であった（同 10 条）。このような分権的な道路交通行政の転機の 1 つになったのが全国規模での道路網の整備である。ここからは国土開発縦貫自動車道建設法（昭和 32 年法律 68 号）および高速自動車国道法（昭和 32 年法律 79 号）の 2 法が成立して高速道路とその建設のための法制が整い、名神高速道路が着工した 1957 年以降の推移を詳細に検討しよう[39]。

まず、1958 年に警察法等の改正（昭和 33 年法律 19 号、1958 年 4 月施行）が行われた。これは、1954 年の警察法全部改正後初[40]となる、警察庁の所掌事務の拡大と改組を行うものだった。この中で「全国的な幹線道路における交通の規制に関すること」（5 条 2 項 5 号として、現 5 条 4 項 7 号）が追加され、新設の保安局の事務として交通警察（23 条の 2（改正当時））が規定された。同時に、全国的な幹線道路について、全国的な見地からする統制を保つことを目的に、道路交通取締法も改正され、全国的な幹線道路の規制の斉一を図る必要がある場合に国家公安委員会は都道府県公安委員会に必要な指示ができることが

規定された（改正後 26 条の４）[41]。これにより、全国的な交通警察に関する直接の権限を得た警察庁は、次に触れる交通問題を踏まえて現行の道路交通法への全部改正に動いていく。

この頃、自動車の急速な普及と交通事故の頻発が問題化していた。1959 年 4 月当時の報道[42]によると、警察庁の話では①1948 年当時全国の自動車台数は約 23 万台だったが、10 年後の 1958 年末では 240 万台以上になった、②交通事故数も急増し、1957 年に死者・重傷者は 13 万 2500 人だったが、1958 年には 18 万 3680 人となり、1 年間で人身事故が 5 万人以上増加したという。これに対して警察庁は、（旧）道路交通取締法では取り締まりが限界に達したとして、交通方法の整備、交通規制の全国共通なものへの合理化、運転免許の全国同一基準化を含む整備等を行う全面改正を次の国会を目標に予定しているという。そして、同 7 月になると、警察庁保安局は、新しい法案に民間の意見を広く取り入れるため「道交法改正に関する審議会」を作ることを決め、8 月 12 日から会合を実施して警察庁側が提示した改正法案へ意見や注文を行うことになった[43]。そして、実際に、この会合に合わせて、8 月 11 日に道路交通法の改正要綱が警察庁から示された[44]。これを経て、2 ヶ月後の 10 月に改正案がまとまったことが報じられる[45]。その後、「新しい時代に即応した道路交通の基本法」に位置付けられる現行の道路交通法は、1960 年 2 月 17 日に国会に提出、6 月 17 日に成立した。免許制度の部分では、「各都道府県における運転免許関係の事務の斉一化、適正化をはかるため全国的な基準を命令で定める」等の合理化が図られる[46]。ただし、この時点では、情報関係は、住所地変更時の都道府県公安委員会間の通知（94 条）と、免許の拒否・取り消し等が行われた場合の国家公安委員会への報告（106 条）が導入されただけだった。

現行法は 1960 年 12 月 20 日から施行された。施行から半年程度は、新法が事故の抑止に機能しているという報道が見られたが、1 年になる 1961 年 12 月 20 日には「悪質なひき逃げが急増」と題し、警察庁交通総務課長の「道交法も窮地に追い込まれた形だ」という言葉を載せた記事が現れる[47]状況だった。そこで、1962 年には、まず、当座の対策として大型自動車の事故対策のため道路交通法が改正（大型免許の年齢引き上げ等、昭和 37 年法律 147 号）された。また、警察庁の機構改革（昭和 37 年法律 14 号、1962 年 4 月 1 日施行）が行われ、現行道路交通法実施に合わせて要求していた交通局を新設（保安局から独立）して、中央の交通警察行政の体制が拡充された。さらに、交通問題を審議させるための、設置期間を 2 年とする臨時の審議会「交通基本問題調査会」が総理府に設置された（昭和 37 年法律 77 号）。これは 6 月 14 日に初会合、約 2 年間の審議の後、1964 年 3 月 27 日に答申を提出することになる[48]。

そして、1963 年から 1965 年までは高速道路の供用開始と交通問題の解決に向けて、交通ルールの整備、罰則強化、免許行政の合理化などを軸に、毎年、道交法の大幅な改正が行われていく。1963 年の改正（昭和 38 年法律 90 号）では、高速自動車国道における交通方法等の特例、歩行者保護の徹底のための規定、消防車両の優先に関する規定が盛り込まれた[49]。1964 年の改正（昭和 39 年法律 91 号）では、道路交通条約への加入・国内発効に伴う国内制度の整備（左側通行の原則の採用、国際免許証等）、運転免許制度の合理化、罰則の強化（ひき逃げ、酒酔い運転、不正な免許入手等）が行われた。このうちの運転免許制度の合理化には、103 条における免許取り消し等の場合の公安委員会間の手続きに関する改正が含まれ、これは、処分の迅速化と合理化を図るためのものであった[50]。1965 年の改正（昭和 40 年法律 96 号）では、運転免許の合理化（運転できる種類の整理、106 条の改正）と、高速自動車国道における規制取締等について国家公安委員会の指示のもとに関係都道府県に一元的に処理させるための改正が行われた[51]。この時 106 条は「国家公安委員会への報告」と改められたが、この意図は、当時の吉武恵市国家公安委員長と江口俊男警察庁長官から、それぞれ、運転免許事務の適正化を図る趣旨のもと、運転者が自動車等の運転に関してした道交法の違反事項を報告事項に追加するものと述べられている[52]。しかし、この時点で、106 条前段は（都道府県）「公安委員会は、…免許を与え、若しくは…処分をしたとき、又は自動車等の運転者が自動車等の運転に関し…違反したとき…、その他…総理府令で定める事由が生じたときは、総理府令で定

める事項を国家公安委員会に報告しなければならない。」と改められるため、運転者が行った違反事項等以上の内容が国家公安委員会への報告事項として盛り込まれている。この点について、当時の国会会議録を見る限り、上記の法案説明以上に踏み込んだ議論はないが、このような形で、現在に至る運転免許に係る情報の政府間関係の構造が出来上がった。その後は、3-1-2.で論じたように、警察庁に運転者管理センターが設置され、1969 年から運用を開始するという流れにつながる[53]。

4. 論点② 義務教育の履行と修了認定の制度

4-1. 本章の視角と定義：学校の機能

続いて、義務教育の履行と修了認定の制度に関わる情報の問題を検討する。これは、前章に見た、1 つの制度として明確に設計されている免許法制とは異なって、一見別の問題のように見える複数の学校教育法令の規定が組み合わさることで出現する実態を指摘するものになる。そのため、前章よりは少々議論が複雑になる。しかし、ここで検討されることは、現在、学校教育法一条校に独占されている「公的な教育」の基盤にある「制度」の論点であるので、学校教育の位置付けを論じる際に有用な知見を提供することにもなろう。特に、「公教育」とそうでないものとの境界が揺らぎ、曖昧なものになりつつあるとされる近年の状況（例えば、横井・滝沢・佐藤編著 2021 など）にあっても、依然、学校のみが制度上「公的」とされている意味を意識する上で重要だろう。

ただし、ここで議論することは、もっぱら行政（法）上の機能に関するものであって、「公教育」がどうあるべきかという教育の中身に言及するものではない。「公的な教育」の基盤にある「制度」としているように、「公的な教育」を社会において「制度」として機能させる基礎にある「制度」の議論である。なお、ここでは「制度」と鉤括弧付きで表示しているが、これは、本章に限り、制度を法制だけではなく、機能に基づいて把握する場面があるためである。加えて、「公的な教育」という語も、「公教育」[54] という語を用いることで議論が本論の趣旨から大きく拡散することを避け、本論の範囲においてのみ利用することを意図するためである。それでは定義を行いながら論点を整理していこう。

まず、本章において「公的な教育」とは、「法体系の中で通用する教育」とし、「学校」は日本の現行制度を念頭に「公的な教育として認められる教育を実施し、その在学者・卒業者等について、その学校段階に相当する程度の教育を現に受けている、または卒業・修了等したと公証[55] できる権限を付与された機関」と限定的に定義する。そして、この機能の有無において、「学校」と「公的でない教育（及びそれを行う機関）」とが区別されるとする。この定義は、現代の国家が、個人の能力に関する原理として「学歴の制度」――すなわち、公的に認められた、特定の段階の学校を卒業等したという事実を以て、その人物の能力の指標として評価し、また、何らかの資格として用いること――を採用していることに基づく[56]。実際、種々の法定資格（医師、教員等）、公務員等の採用区分または任用条件（例：裁判員の欠格事由としての義務教育未終了（裁判員法（平成 16 年法律 63 号）14 条 1 号））、あるいは上級学校への進学資格等において、法律に定める正規の学校の卒業等を、法令等によって要求しているという事実が指摘される。また、卒業生等から要求された場合には、こうした卒業等を証明するための公的な書類（証明書）を発行する役割が学校には与えられているという事実も指摘できる。本論では、このような「教育程度の公証」の権限の有無という形式的な要件に着目して、学校とそうでないものとを区別する。

次に、この、学校に与えられた「教育程度の公証」という機能について考察するとき、学校は何を根拠としてそのような「公証」を実施するのだろうか、という問いを考えることができる。一般論として、現代の国家、社会は文書主義の原理に従い、公的であるためには何らかの定められた形式で記録化されることを要求される。住民関係の「公証」が、「住民基本台帳」に基づいて行われることを想起すれば、学校ではそれを行うために関係する「情報」を作成・保存・管理し、然るべき権限を付与されていると考えられるだろう。この手がかりになるのが、例えば、学校教育法施行規則 28 条 2 項「前項[57] に定める表簿（第 24 条第 2 項の抄本又は写しを除く。）は、別に定めるも

ののほか、5 年間保存しなければならない。ただし、指導要録及びその写しのうち入学、卒業等の学籍に関する記録については、その保存期間は、20 年間とする。」等の規定である。なお、この条文中にある第 24 条とは、校長に対する指導要録の作成の義務とその写しの送付関係を規定したものである。ここから、指導要録をはじめとした、各学校において管理・作成されるべき表簿類の一部が、そのような行為を可能とする情報源ということになる。

さて、これを踏まえて、本論では義務教育の修了の局面における情報構造を問題にしてみよう。

4-2. 義務教育における学齢簿・指導要録・「修了」の認定

改めて指摘するまでもないが、現在の義務教育の履行に関わる制度は、学校教育法・同施行令・同施行規則に定める一連の規定により定められている。ここで押さえておく必要があるのは、①義務教育対象者および義務教育の履行に関する情報の管理者と所在、②義務教育対象者に対して実施された、該当する教育課程の修了に関する情報の管理者と所在が、法令上、分離されている点である。

このうち、①については、「学齢簿」という形で、市区町村教育委員会が編製、管理することになっている（学校教育法施行令 1 条）。これは同条 2 項により、現在では、住民基本台帳に基づき編製されることになっていて、自治体を超えた転出・転入が行われる場合の学齢児童・生徒に関する学齢簿上の手続きは、住民の転入・転出の届出に従い、役所内部の事務手続きで処理されることになっている。ただし、現在の住民基本台帳制度が成立するまでは、手続きが一本化されておらず、転出入時には、転出入の処理が必要な管理簿・台帳それぞれに応じた手続きが必要であったとされる [58]。一方で、学齢簿に基づく義務教育対象者の把握の歴史は長い。1900 年小学校令施行規則（明治 33 年文部省令 14 号）の中に、市町村長に対して就学すべきものを記載する「学齢簿」の編製を義務付ける（同 80 条）規定が見られるため、少なくとも、この時点以降、法令により市町村で整備されるものであった。つまり、住民登録法 [59] による住民登録制度が整備されるはるか以前から存在してきたのがこの把握方式で、戦後の学校教育法施行規則（昭和 22 年文部省令 11 号）（制定時 30 条）[60] へと受け継がれ、その後、教育委員会の事務となったのである。

一方、②については、課程修了・卒業等の認定は学校教育法施行規則 57 条（「第 4 章第 2 節 教育課程」における規定）により学校の権限に属せられる。また、出席状況の記録である出席簿、学習の履歴等に関する記録である指導要録は、既出の通り、校長が作成する義務を負っている（同 24・25 条（「第 1 章総則第 3 節　管理」における規定））。なお、児童・生徒の入進学・転出入等に伴う指導要録の扱いについては、まず、同 24 項 2 項が進学の場合について規定し、進学者の指導要録の抄本又は写しを作成し、進学先の校長に対して送付することを、そして、同 3 項が転学の場合について、転学者の指導要録の写しの作成や転学先の校長への送付を、校長に対してそれぞれ義務付けている。これらから、学校の教育課程を修了・卒業したと認定し、その記録を残せるのは学校（長）であるということになる。

このように、①の情報は市区町村教育委員会、②の情報は学校でそれぞれ管理され、それぞれに所在することになっている。そして、法令上、公的に認められる教育の実施と履修の認定権限は、その記録となる指導要録の存在と併せて、学校に独占されていることも、後述の議論に関わるため、注意しておかなければならない。

このような構造のもとで、学校教育法施行令 22 条は「小学校、中学校、（…）の校長は、毎学年の終了後、速やかに、小学校、中学校、（…）の全課程を修了した者の氏名をその者の住所の存する市町村の教育委員会に通知しなければならない。」と定める [61]。すなわち、小学校、中学校等の課程修了に関する校長の「証明」に基づいて、各教育委員会は、管轄域内に居住する児童・生徒の義務教育の履行がなされたことを判断し、学齢簿の上で記録するという仕組みになっているのである。このような二重の認定の方法は、一見、面倒な仕組みにも見える。だが、その市町村教育委員会の管轄下にない、国立学校、都道府県立学校、私立学校においても、誰に対しても保障されるべき義務教育が実施されるものであることを考慮すれば、学校とは異なる機関が、網羅的に、管轄域内に

居住する該当者のその履行に関する情報を把握する仕組みであることは、必ずしも不合理なものではない。一条校の範囲内における選択の自由を担保しつつ、漏れが生じないようにできるからである。

しかし、「公的な教育」の修了を認定できるのは、学校だけであり、「そうでないもの」にはそのような権限も、その根拠となる公的に認められる「情報」を作ることもできない。これが問題として端的に現れるのが、不登校者をめぐる扱いである。

例えば、文部科学省通知「不登校児童生徒への支援の在り方について」（元文科初第 698 号、令和元（2019）年 10 月 25 日）では、「2　学校等の取組の充実」のうちの「(3) 不登校児童生徒に対する効果的な支援の充実」中、「6. 不登校児童生徒の学習状況の把握と学習の評価の工夫」に「学校が把握した当該学習の計画や内容がその学校の教育課程に照らし適切と判断される場合には、当該学習の評価を適切に行い指導要録に記入したり（以下略）」、また、「(4) 不登校児童生徒に対する多様な教育機会の確保」に「義務教育段階の不登校児童生徒が学校外の公的機関や民間施設において、指導・助言等を受けている場合の指導要録上の出席扱いについては」等といった形で、指導要録への言及がある。なぜ、不登校児の教育保障の場面で、指導要録上の扱いが議論されることになるのか。これは、上述の議論を踏まえると、現行の制度では、学校のみが作成可能な指導要録への記載を通じて、当該の学校段階で展開される教育課程を履修・修得したことの公的な根拠としているからと判断される。従って、学校以外での学習を「公的なもの」と認定する場合には、このような扱いをする他ないということになる。

このように検討してくれば、以上のような「指導要録」の存在は、「教育程度の公証可能性」という観点から見た場合に、現行制度が就学義務制を取らざるを得ない 1 つの制度的制約として機能していることが分かる。つまり、現行の就学義務制を情報の問題から評価すると[62]、法令上、「公的な教育」として証明可能な情報源を用意できる機関を学校（一条校）に限定しているために、義務教育においては就学義務制を取る他なく、オルタナティブな教育の実施を以て、そのまま義務教育の履行とは「公的」に認定し得えない。もし、それを「公的」なものとして扱うのならば、学校がその権限により学校外で実施された教育の内容に法的な正当性を付与するように関与する必要がある。これが、現行制度下で生じている問題と言える。そこで、現在、このような形式的な履修ではなく、実質的な教育保障を行うべきことが政策課題（例えば教育機会確保法（平成 28 年法律 105 号））となっているが、本論の議論を踏まえて、就学義務制を転換し、学校以外での教育の実施によっても義務教育の履行と認めるといった改革を考える際には、教育内容の扱いの問題とは別に、その形式的な整備として、このような「情報」の問題をいかに解決するか、という論点も同時に浮上してくると言えるだろう。

4–3.　ネットワーク化による改革可能性と学校教育の情報化政策

ところで、前章で「わいせつ教員」に関わる問題の原因として指摘したのは、権限の所在に応じて、情報が分散的に所在していることであったが、ここでもそのような分散性が構造上指摘可能である。そこで、本論では、このような状態に対して現在の情報技術を利用して、情報の共有化と権限見直しから改革のあり方を考えてみたい。

このとき、旧来の制度を発展させるという方向を考えるならば、既存の枠組みの中で発生してきた記録情報の電磁化・電子化を経て、住民登録制度において住民基本台帳ネットワークを構築したように、あるいは、現在、医療の分野で構築が進められている電子カルテの共有システムのような形で、公的な教育として認定可能な学習履歴情報を共有管理するためのオンラインネットワークを構築するというものが考えられる。すでに、表簿類・指導要録そのものの電子化は、2012 年 3 月 29 日の事務連絡[63]「表簿・指導要録等の電子化に係る基本的な考え方等について」において、可能であることを確認し、国として周知しているので、次の段階にあるのは、住民基本台帳の例を念頭に置くならば、ネットワーク化ということになろう（4-3-1.）。

ところが、現在、教育政策で急激に進展している学校教育の情報化は、そのような旧来の制度からの段階的あるいは漸進的な発展とは異なった、別系統の

新たなシステムの創設という性質があると評価可能な部分がある。そのような現状に触れつつ、今後の動向に注意を要すべきことを論じておこう（4-3-2.）。

4-3-1. 「指導要録」のオンラインネットワーク化の可能性

まず、旧来の制度から発展的に制度改革を行おうと考えるとき、「指導要録」（＝学習履歴の管理情報）のオンライン・ネットワーク化とアクセス権限の条件付き開放ということを通して、現在の一条校主義からの脱却や義務教育段階における就学義務制の転換可能性が示唆される[64]。この方策と利点について整理して論じよう。

ここまで見てきたように、現行の制度では、義務教育の履行の管理に関わる情報記録（学齢簿：市区町村教育委員会に所在）と、教育・学習状況の履歴に関わる情報記録（指導要録：各学校に所在）とは、それぞれ別の情報として異なる形式で、かつ、それぞれの機関で分散的（非共有）に管理されている。また、大島（2023）で論じた通り、指導要録そのものに関わる問題として、現在の指導要録では、単元レベルでの修得状況等は事後的に捕捉できるようなものではない、という点も指摘される。このような仕組みのため、学校（長）には、児童・生徒の入進学・転出の際に指導要録の抄本・写しを作成して送付したり、学齢簿関連の事務で課程修了者の名簿を作成して教育委員会に送付したりするという手間が発生する一方、転学者を受け入れる側は必ずしも十分とは言えない情報しか公的な制度の範囲では与えられ得ないといった問題が現状では生じることになる。学齢簿関連の事務に関して言えば、市区町村立学校ならば大した作業量にはならないだろうが、さまざまな自治体からの入学者が想定される私立学校などでは、市区町村立の場合よりも作業量が増加するだろう。

こうした現状に対して、学習履歴情報を共有管理するためのネットワークを構築することを考える。その第1段階では、現状の一条校の枠組みを念頭に、各学校が保管・管理する指導要録との整合性、接続性、各学校での記入・利用を考慮して、各学校と教育委員会のみが接続可能な相互ネットワークを設ける。これにより、各学校での分散管理を前提とした現状を改め、ネットワーク上での共有管理の形態へと移行する。この際、①現在、学齢簿と指導要録とに分離されている部分を一体化または紐付けを行って、学校側からの情報入力のみで、義務教育の履行に関する記録管理を完結させる、②共有管理されていることを前提に、転出入等に関わる指導要録の抄録・写しの作成、学校間でのその授受は廃止する、③記載内容をより詳細な部分まで記録するようにすることで、大島（2023）に論じた学習記録としての問題の解消を図る。こうした共有管理システムを構築しておくことの利点には、今後、さらに進展しそうな公立学校の統廃合、私立学校の廃校が発生した際の、学校教育法施行令31条に定める必要な書類・表簿の保存が確実になされるようになる点も指摘できるだろう。

そして、このようなシステムが安定的に機能する程度に構築できたならば、次の第2段階として、学校以外の機関に対してこのネットワークの利用を開放するか否かという課題が浮上する。例えば、一定の基準を設けてそれを満たすものには、一定の条件の下で、このネットワークにアクセスする権限を与え、情報を記入することもできるというようにする。このとき、現在、一条校に独占されている公的な教育の機関としての機能を、そうでない機関にも付与するという規制緩和が起こることになる。そして、このときには、学校でない機関がそのような権限を獲得するので、学校外の活動を指導要録上の出席扱い等と認めてもらうために学校が介入してくるという問題も生じなくなるだろう。

以上は、全て実現しようとするならば、なかなか刺激的な提案かもしれないが、このように、現在の制度に基づきながらも、漸進的かつ発展的に、行政の合理化や現行制度の問題点を解消していく方途も考えられるのである。もちろん、このためには経済・財政的負担に限らない種々のコスト、法的・行政的条件整備等を要するだろうが、今日の技術水準を以てすれば決して絵空事ではない。

4-3-2. 現実の情報化政策の方向性

さて、以上の考察のように現行制度の延長にある「情報化」（デジタル化）した教育システム像を考察することもできる。だが、2020年代に入った現在、

現実の教育政策において急速に進展している、児童・生徒の個別の学習履歴管理システムの整備も含めた、学校教育の情報化政策は、そのようなものとは異なるように思われる。

2019 年に「学校教育の情報化の推進に関する法律」（令和元年法律 47 号）（以下、情報化推進法）が制定された。本論では、これの詳細な成立に至る政策過程の分析はしないが、これも、前章で触れたわいせつ教員対策法と同様、議員立法（提出番号 : 第 197 回国会衆法 13 号）によるもので、国会内では、2019 年 5 月 15 日に衆議院文部科学委員会にて審議入り、即日採決、全会一致（総員起立）で通過、翌 5 月 16 日に衆院本会議通過（異議なし採決）、6 月 20 日に参議院文教科学委員会にて審議入り、即日採決、全会一致で通過（挙手）、翌 6 月 21 日に参院本会議で全会一致による可決成立という速やかな経過を辿っている [65]。

この法律は、初等中等教育段階の一条校を対象に、「学校教育の情報化」（学校の各教科等の指導等における情報通信技術の活用及び学校における情報教育の充実並びに学校事務における情報通信技術の活用）を推進すること（第 2 条）を目的に定められたものである。この中で、「国」に対して、10 条から 20 条にわたる 11 項目について「必要な施策を講ずるものとする」と定めており、ここには、例えば教科書に係る制度の見直し（11 条）、不登校児童生徒への対応（13 条）、「国は、児童生徒に対する学習の継続的な支援等が円滑に行われるよう、情報通信技術の活用により児童生徒の学習活動の状況等に関する情報を学校間及び学校の教職員間で適切に共有する体制を整備するために必要な施策を講ずるものとする。」（16 条）といったものが含まれる。

そして、この法律のもとで、例えば、現在では、児童・生徒個人に 1 台ずつデジタル端末を配備する（「GIGA スクール構想」）ことが実現したことを受け、これを用いて、児童・生徒が学校や家庭において、学習やアセスメントができる公的 CBT（Computer Based Testing）プラットフォームである「文部科学省 CBT システム（MEXBIT）」の展開・開発が進められている。これは、希望する全国の小中高校等で活用可能で、2023 年 6 月現在では、ほぼすべての自治体、2.5 万校、児童生徒 800 万人（公立小学校の 70%超、公立中学校のほぼ全て）が登録している状態にある [66]。これが、上に引用した 16 条に関わる施策の 1 つにあたる。

このように、確かに、現在、情報技術を用いた全国的な学習履歴情報の記録管理システムが構築されつつある。だが、この実態としては、任意利用を建前にしていることを含め、現時点では、効果的な学習のための支援ツールという位置付けであって、旧来の制度の外側に新たなシステムを構築しているものと評価できる。そのため、これが既存の教育制度とどのように整合していくのか、あるいは、既存の制度を置換していくようなものになるのか、という点は非常に評価しづらい。その理由は次のように指摘できる。

まず、まだ、既存の学校法体系の内部への影響が少なく、学校法制の分析では、ほとんど何が生じているか見えてこない点である。しかも、情報化推進法は、具体的な制度等を規定するものではなく、情報化が必要な政策課題を列挙して、国に施策を講じさせるようにするという性格のものであるため、施策の内容については非常に行政裁量がある。実際に、これまでの施策・事業も、文部科学省等の行政裁量として実施されているものが多い特徴がある。このため、これには、本論で論じたような現行の枠組みの根本的な見直し、あるいは、変革の可能性があるにも関わらず、そのようなことはせずに、既存の制度の外側に新たなシステムを創設していると評価できるのである。

加えて、これは、このシステムの設計に関する思考が既存の制度に由来しない可能性も示唆できる。もし、この設計が既存の制度の延長にあるならば、現行の制度の中において管理されている情報はどのような形で所在し、使用されているかを把握した上で、電子化や標準化が必要ならば、電子化・標準化を行い、共有の方法を改める法令改正・システム構築を行って、行政の合理化なり、問題解決なりを図るというような、まさに、本論が展開してきた、とりわけ運転免許のような過程を経ると考えられる。ところが、この法律のもとで行われているのは、既存の情報の所在・利用は問題とせずに、情報技術を利用できるものを新たにシステム化することで、新規のシステムが立ち上がる結果になっている。

また、この法律において、対象とする「学校」が、

法律内の定義から小中高の段階の一条校に限定されている点も重要であろう。例えば、前項までに論じてきた「指導要録」は、本論の議論が義務教育段階に限定されているため、初等中等教育段階にのみ存在するものと思われるかもしれないが、厳密には「一条校」を対象としたものであるので、例えば幼稚園でも作成することが求められている。もし、「指導要録」としての見直しを図るならば、幼稚園での扱いも考慮に入れる必要が生じるが、情報化推進法では幼稚園は対象に含めないことになっている。そのため、この法律に忠実に従うとき、既存の枠組みの外側に、一条校の中でも小中高の段階に特化した新たなシステムを構築することが、法に従った行政の行動として適切であると正当化できる、とも言えるのである。つまり、先述の通り、具体的に実施する施策としては行政の解釈・裁量の余地が広い一方で、厳密に法に従うとき、既存の一条校の体系を温存することもできるという、構造が指摘できるのである。

このような理由で、現在とられている一連の施策が、今後、現行の制度の枠組みを変えていくものになるのか、現時点では評価しづらいと考えるのである。

ただ、この法律では、「国」が施策の主体となるように授権されている点も注目される。つまり、従来の教育法制は、分権的な制度設計を行うことが一般的であったが、これは集権的な設計と判断される。このような設計がなされた背景には、議員立法であったことも関係しているのかもしれないが、いずれにせよ電子政府化に有利なのは、情報の集中化が起こる集権的な制度設計であるというのが、先行研究の指摘する点でもあった。この点でも、今後、現にとられている学校教育の情報化政策が、いかなる形で既存の制度に影響していくのか、注目する必要があろう。

4-4. 小括

以上、本章では、学校を、法令上、「公的な教育」を実施し、その修了等を公証できる権限を付与された機関であると定義して、この点において、そうでない機関との間に明らかな区別があることを主張することから始めた。これは、「公的な教育」に関する現行制度の基本的な枠組であって、重要であると考えられる。そして、この公証を可能にする背後にあるのが学校で作成管理される表簿類であって、これを義務教育の履行の制度と併せて検討するとき、学齢簿との分権・分散的な二元的な情報管理体制や不登校者の扱いにおける論点が浮上する。このような現状は、履修管理情報のオンラインネットワーク化と、公的記録への権限等の規制改革によって、より行政的に合理化され、就学義務制に象徴される一条校主義から脱却する可能性も開かれるが、現在進められている学校教育の情報化政策において構築されている学習履歴管理システムは、そのような制度変更につながるものかどうか判断し難い。そのため、国が施策の主体となっている点も加味して、今後、現行制度の枠組みに対して、こうした情報化政策はどのような影響があるのか、注視していく必要がある。これが、本章の趣旨である。

5. 議論のまとめ

5-1. 本論の知見

本論は、教育行政における政府間・機関間関係における情報構造を検討する目的で、まず、行政一般、他の政策領域に関する先行研究、および比較制度分析の議論から情報の分権・分散性の指摘を確認した。そして、そのような分権・分散的な構造を指摘できる教員免許制と教育の履歴管理の制度を対象に、それぞれの法制上の構造と今日の政策課題とを関連させて、分析と考察を行った。このような本論の議論からは、教育行政学としての知見と、公的部門一般に関する議論としての知見とが得られるので、それぞれを分けて整理しておく。

5-1-1. 教育行政学として

本論では、教育制度に関わる行政事務上の情報の権限と所在について、異なる 2 つの例をもとに検討を行った。

従来、教育行政学では、中央・地方関係における「集権性」が大きな論点として扱われてきたが、本論は、情報構造の点からこの問題を評価したものである。荻原 (1996) の論じた「上」からの指導行政による「集権化」も、政策実施における一種の「情報」の問題と捉えることもできるかもしれないが、本論で指摘し

た「情報」とその管理のあり方からは、教科書制度のような例外もあるが、初等中等教育の実施の権限に応じて、全体的には分権的・分散的な情報構造の政府間・機関関係が浮かび上がる可能性がある。これは、他の領域で指摘された点にも通じることである。

まず、個別の制度の問題として議論を行うとき、そのような分散的で、水平的にも十分に共有が行われない情報構造の特徴は、「わいせつ教員」の免許再取得問題等の社会問題の背後に指摘される制度構造上の欠点になりうる。これに対して、この問題では中央でデータベースを作成して情報共有を図ることになった。ただし、現在の情報技術を利用すれば、現行制度のような分権・分散性があっても、必ずしも垂直的な集約を必要とせず、水平的な相互ネットワーク化によって情報共有が可能になっている状況もある。そこで、そのようなネットワーク化による、分散性のある情報の共有可能性を、義務教育の履行管理の制度あるいはシステムに利用していくことを考えると、それによって、現在の教育行政のあり方を合理化できる可能性も見えてくる。さらに、そのようなオンラインシステムの構築の次には、権限の見直しを行うことで、学校でない機関におけるその利用可能性も生じる。このように、そうしたシステムを構築していくことは、現在の一条校に限定した「公的な教育」の枠組みそのものを大きく動揺させるものとなりうるが、現在進行している学校教育の情報化政策は、従来の制度枠組みの情報構造の中から直接的に要請されているとは言えない性質があるため、現行の教育制度の枠組みにいかなる影響を及ぼすのか評価し難い。なお、本論はあくまでも、行政技術的な側面からの評価を行っているに過ぎず、その点には一定の限界が伴う。しかし、このような制度の技術的問題を論じていない点については、教育行政学は批判されなければならず、本論のような議論とあわせて、教育（制度）の原理的な問題を論じる必要があるだろう。

これが、本論の第 3 章と第 4 章を通じて直接的に論じたことのまとめである。そして、こうした個別の議論だけではなく、教育政策全体に対して次のような考察もできるだろう。

従来、文部（科学）省は、中央で行った決定に従う政策を各地方で実施させるため、統制的な指示を行ってきたとされるが、統計調査等の情報ではない、日常的な業務で発生する実務的な情報を一元集中的に収集する形式の制度は少なく、もともと地方に情報が分散的に所在するままとなる非対称な構造があった。そして、このような、事実上、地方が国にとっての政策実施機関である、という教育に限らない構造は、NPM 型の行政機構改革として条件的に語られる[67]、政策立案部門と政策実施部門の分離に通じる部分がある。これを念頭に置くと、教育政策領域において、政策立案部門たる国が、政策実施部門たる地方から、適切に情報を収集できる構造があるか否かが問題となるので、近年の規制改革の過程で、国が政策立案部門であると強調的に再定義する（例：中央教育審議会答申（2005）「新しい時代の義務教育を創造する」）とき、元来の分権・分散的な実施体制がもたらす情報の非対称性を補完するために、（中央による統制というより）中央への情報集約的な機能を強化するように行動してきた可能性があるかもしれない。また、情報の収集がそのような構造的な要因によって困難になるために、国による政策介入が不適切なものになる可能性もあるかもしれない。

このように、情報構造を論じることは、個別の教育制度の設計と、教育政策全体とを従来とは異なる観点から再検討可能にさせるものである。この意味で、教育行政学においても、「情報」の議論を十分に行っていく必要があるだろう。

5-1-2. 公的部門一般の議論として

本論では、情報構造の政府間・機関間関係について、権限の所在に注目しながら検討を進めてきた。先行研究では、日本の組織においては、分権・分散的な情報構造が指摘されており、本論で検討した教員免許制度や、義務教育履行に関わる制度のうちの学齢簿、学習履歴管理を行う指導要録の部分にもこのような構造が当てはまることを確認した。一方で、冒頭で論じた教科書供給の制度や、比較の文脈で言及した医師免許の制度のように、日本の公的部門の中には集権的で集中的な情報構造を呈しているものもあり、これらの制度の例では、国に執行の権限が所在しているものの、執行に必要な情報を地方の機関から収集するために、そのような依存的な形態になってい

ると判断できる。このような上位の機関に権限があるものの下位の機関の情報に依存する必要があるという例は、本論で検討した義務教育履行に関する制度のうちの、教育委員会と学校間の関係にも同様の構造が指摘できる。

したがって、この事実を考慮すると、本論からは、日本の公的部門における機関間の情報構造について、次のような仮説が整理できる。すなわち、個別の制度設計の際にどの機関に権限を付与するか、つまり権限の所在に依存して、基本的な情報の所在が決定されるが、広域的な実施であったり、異なる仕組みの中で作成される情報を別の事務の執行の際に利用したりするという理由で、その機関だけでは全ての情報の収集が困難なケースや、共有した方がより効果的な政策実施が可能なケースに限って、機関間に情報の授受が行われる関係が発生する。この時には、政府間・機関間の垂直的な方向へ一元集中される場合と、水平的な機関関係のもとでネットワーク化を行うことで情報共有をはかる場合とが考えられる。一方、単独の機関のみで情報収集が可能であったり、情報共有を前提としなかったりするケースでは、情報は分散的な形で所在し、管理されるようになる。このような形で、ケース・バイ・ケースで情報構造は決定づけられるものになるため、一般論的に分権・分散的に設計されているとは言えない部分がある。

ただし、このような結論では、改めて述べるほどのことでもない、当然のことを指摘しているだけに過ぎないという指摘を受けることにもなろう。しかし、ここで、本論では利用しないとした、建林・曽我・待鳥（2008：300）における「集中・分散」の概念、すなわち、「地方政府がより多くの権限をもち、より多くの公的サービスについて責任を持つとされているとき、分散的な中央・地方関係と呼ぶ」を改めて思い起こしてみよう。このとき、この定義において融合・分散型の中央地方関係であるとされる日本で、本論が指摘したように情報構造が権限の所在に依存して形成されるならば、結局、そのような中央地方関係に起因する必然的な帰結が、情報の分散的な配置であると主張されることになる。そして、運転免許制度の例が示唆するように、分権化された状態のまま情報の一元集中化が起きているケースが、政策課題等を背景に意識的にそれを行っている場合に限られるのであれば、統治機構全体での「分権化」が目指されるトレンドの中では、意識的な見直しが行われない限り、情報の集中化は生じにくく、情報の分散化に拍車がかかることになると考えられる。したがって、なぜ、日本において情報をめぐる集権化が生じなかったのかという、電子政府化論でよく指摘される論点については、2000 年頃から地方分権改革が背景にあったことも十分に考慮すべきことを示唆するだろう。また、このような視点は、かつての機関委任事務、現在も残存している法定受託事務の構造を理解する上で意味があるかもしれない。こうした仮説を示唆しうる点で、本論の議論は意味を持つだろう。

5-2. 課題と展望

最後に、全体を通じての課題と展望を論じる。ただし、本論冒頭に示した、教育制度の分析における「情報」の重要性を主張するという目的に照らして、教育行政学としての課題や展望を中心に述べておく。

第 1 に、本論は、拙著に対する「補足論文」であるという言い訳があるため、ヒューリスティックな方法で正当化できている部分がある。また、先行研究の議論に適合的な「分権・分散」的と指摘可能な事例を選定しているだけで、何らかの仮説検証を意図した事例研究として構成を行ったものでもない。そのため、本論の議論から導かれているいくつかの仮説については、別途、妥当性を検証することが必要だろう。

第 2 に、法制分析の限界である。例えば、本論のテーマのまま、今後、検討すべきものとしては、県費負担教職員の人事制度といったものを挙げることもできるかもしれない。ただ、法制上、任命については、校長の意見具申、市町村教育委員会の内申を待って、都道府県教育委員会が行う（地教行法 38・39 条）という都道府県における集権・集中的な構造があると言えるが、これはすでによく知られた事実であって、これだけでは、あまり有意義な分析はできない。法制の範囲だけで議論を行うならば、3 章で行った免許法制の比較のような形で他領域との比較で特徴を示すか、4 章で行ったように、従来、十分に論じられていない側面として定義して焦点化するようなことが必要だろう。そして、そのような方法・論法を取らない

場合には、法制レベルではわからない、運用レベルの行政実務などを検討していく必要があるだろう。

また、今日の情報化政策のように、法令で制度設計されずに、行政裁量で事業化されているものについては、どんなに「制度」的に重要なものであっても、法制に現れないという点で法制分析は全く無力である。その意味において、政策としての分析が必要になるだろう。ただし、それは、政策過程に関する知識としての解決ではなく、政策領域的な知識として検討される必要があるもので、そのような政策が、今後、既存の制度にどのような影響を及ぼしていくのか、注視していくことが必要である。一方で、もちろん、そのような影響の評価に関わって、政策過程に関する知識を得ることも必要である。例えば、今回、3 章と 4 章で扱った例では、いずれの場合にも、今日の政策課題に対する解決方法として、議員立法が大きな役割を果たし、中央政府に権限を与えることで情報化・情報共有を目指すという共通性が、偶然にも、指摘できるだろう。なぜこのような共通性が生じているのか、本論は完全に射程外になっているので、これ自体が問うべき課題であろう。

その上で、本論の議論は、「情報」を行政事務上に発生するもの、なおかつ、法令上において公的に確認されるものに限定を行っている。これは、第 2 章で言及した通り、今日、政策科学の中で研究の対象とされる「情報」とは、やや性質の異なるものであって、一連の政策過程全体の中で生じる「情報」の一部を扱ったものでしかない。前提として本論で扱った部分が十分に注目されていないことも問題ではあるが、今後は、そのような政策全体の中で、本論で扱ったような「情報」がどのように使用されているか、という検討も必要だろう。特に、従来の縦割りの部局や官民の垣根を超えた政策、例えば、教育の部局と福祉の部局が相互に関連する事業等を実施する際には、連携や協働、情報共有等が求められ、その際には、様々な意味において「情報」のあり方が問われることは言うまでもない[68]。このような対象を議論する際には、単に、関連する職員間の意見交換、議論、といったコミュニケーションレベルの「情報」のやり取りや、人事異動・交流といった文脈で想定される個人が有する知識としての「情報」の存在だけでなく、本論で扱ったような公的に記録管理される形で存在する「情報」及びそれに対する各機関・各人の権限も考慮する必要がある。それは、本論の第 4 章で扱った「学校」と「そうでないもの」をめぐる議論のような形で行われるもので、そのような検討が伴うことによって、機関間の連携・協働といった議論にも、より構造を意識した制度論的なアプローチが行えるかもしれない。このような点からも、教育領域はもちろん、公的部門における「情報」に関する研究が展開されていく必要があるだろう。

［付記］本論は、科研費（課題番号 21J00608、22KJ1645）の助成を受けた研究成果の一部である。

註

[1] なお、本論における政府間・機関間関係という表記は、政府間関係と表示しうる①国と地方自治体、都道府県と市町村という垂直的関係、②都道府県間・市町村間など同一水準にある自治体同士の水平的相互関係のみならず、教育委員会と学校のように、「政府」とは呼び難い機関を含む関係を指す必要によるものである。

[2] 大島（2023：第 1 章）を参照せよ。

[3] 「情報」の語の多義性については、別稿にて筆者自身も簡単な検討を行った（大島 2021）が、最近の公共政策学における整理として岡本編 (2022) がある。

[4] 建林・曽我・待鳥（2008：300）においては「中央政府と地方政府の権限配分、それぞれのレベルの政府が果たすべき機能の大小に関する概念である。本書では地方政府がより多くの権限をもち、より多くの公的サービスについて責任を持つとされているとき、分散的な中央・地方関係と呼ぶ。逆に、中央政府がより多くの政策領域を担い、サービス提供に責任を持つとき、集中的な中央・地方関係と呼ぶ。」と定義している。

[5] 岡本編（2022）において論じられる後者の内容は、政策科学の「of の知識」に相当するものである。本論が問題としたいのは、強いていうなら「政策における情報」というべきものだろうか。

[6] 「特定の情報を収集することについての是非の決定、

情報を処理する際の基準・規格に関わる決定、情報の保存年限に関する決定、そして他の機関や国民に提供する情報の範囲についての決定など」（岡本 2003：97-98）

[7] 岡本（2003）の統計行政に言及する部分では、日本が、集権型か分権型かを明確にはしていない。決定権限の次元と執行に関わる次元は分けて議論すべきもので、旧統計報告調整法（昭和 27 年法律 148 号）（現行の統計法（平成 19 年法律 53 号）により廃止。）の規定を受ける承認統計については総務大臣の承認が必要であるという規定の存在を指摘した上で、「情報収集の実施に関する決定が、当該の実施機関とは別のところでなされていることになる」（同：99）と述べているに過ぎないが、岡本編（2022：20-21）では統計制度には集権的タイプへの志向が見て取れるとした上で、日本は概して分権的なタイプであると論じている。

[8] この類型化であれば、論理的に「分権–集中」に該当する国もある可能性が予測されるが、河（2021）の議論ではこの類型に該当する国は指摘されず、また、4 類型を示した表の中では空欄になっている。

[9] 国民番号制に関わる議論には、羅（2019）があるが、この議論は、情報の問題を扱うものの、そのような情報の権限や所在に関する検討が不十分な点に問題がある。この中には、運転免許制度において統一的な番号制が確立される過程に言及している箇所（同：49-54）があるが、それを可能とする一元集中的な情報管理システムの形成と並行して本論で言及するような法制上の権限整理がなされていったことについては全く触れられていない（詳細は注 53 も参照）。

[10] ここでは、市区町村選挙管理委員会の権限で対象者を有権者名簿に登録することの意。対義語は申請主義で、河村の整理によれば、1966 年の公職選挙法改正後、1969 年に現在の住民基本台帳制度ができるまでの一時期、住民からの転入時の申請によって、有権者名簿に登載されるという仕組みがとられていたとされる（河村 2021：40-41）。

[11] ちなみに、国政選挙の実施や選挙人名簿に関する事務等は、公職選挙法 275 条において、法定受託事務に分類されている。

[12] 河村については、上述のように、選挙人名簿は、地方で分散管理せざるを得なかったという時代的制約に触れている部分がある。

[13] なお、 岡本（2003：100-101）で、「（アメリカにおける）分散型体制の定着についての要因を、国民性や文化、あるいは制度的遺産などの各国固有の要因のみに期してしまうことには問題がある。現在では、政府活動の大規模化と多様化が先進国のみならず、それ以外の多くの国々においても進行している。このような状況の中で集中的な情報管理が実施されるならば、それは業務を担当する組織の極端な肥大化と過重な負担をもたらすことになる。また、行政の活動自体が情報の処理活動に他ならないとの考えを受け入れるならば、個別の業務を実施する機関から情報に関わる活動を完全に切り離してしまうことは不可能であろう。」「現在の政府組織の構造とその活動は、分散的な情報処理を半ば必然化するのである。」と述べられている点は留意すべきで、ここで筆者が述べた仮説もまたこのような批判すべきものの一種になっていることは否定しない。

[14] 一般的に、青木昌彦の議論を行政学等で参照するときは、青木・奥野編（1996）または青木（2001）以降の議論を用いることが多く、これらの議論では、日本型組織は「情報共有型」と分類されているが、ここでは、それよりも前の時点の議論を再検討する。

[15] なお、新版（曽我 2022：219）では、情報共有型組織における責任の押し付け合い、先送りの問題、デジタル化対応の困難さについて言及がある。

[16] この集権・分権の語は、今日、政治学で用いられるような厳密な定義のもとに使用されているものではなく、より一般的な語として使用されていると捉えられる。

[17] 青木（1992）は、まだ、情報技術が今日ほど発達していなかったこともあって、最近ヒエラルキー型以外の、例えば「必要な場合には中央の情報処理センターの介在なしに構成単位間で直接接触するネットワーク」などが実験的に現れていると述べた上で、「しかし、ヒエラルキーや職務分類の硬直性を矯正しようというこのような西洋での傾向から、新たな情報構造の形態が生まれるかどうかははっきりしない。」「日本の経験から学ぶべきものがあるとすれば、労働者の統合的技能（情報的処理能力）こそが大事であ

る」と主張する（同：52）。2020 年代になった現在から見ると、ここには、まず、情報構造を軽視して人的資源の能力を重視するという問題がある。そして、ここに、この図書が書かれてからの 30 年間で、現実の日本型組織では、情報構造が分散的なまま、人材の非正規化を推し進めて、職場における情報共有に必要な人的資源の文脈的技能の低下が生じていくことになる歴史を加味すると、もはや皮肉というより喜劇である。

[18] 同一法令内の改正履歴情報については、検索結果として表示される「法令沿革」を参照し、他の法令への改廃の影響は、「被法令改正」を参照して、制度の改正内容、変遷等を検討することとし、特に典拠等を指示していない場合は「日本法令索引」およびそこからリンクで辿れる「国立国会図書館デジタルコレクション『官報』」「衆議院　制定法律」に基づく。

[19] 教員免許法 2 条 2 項「この法律で「免許管理者」とは、免許状を有する者が教育職員及び文部科学省令で定める教育の職にある者である場合にあつてはその者の勤務地の都道府県の教育委員会、これらの者以外の者である場合にあつてはその者の住所地の都道府県の教育委員会をいう。」

[20] 「尋常師範学校、尋常中学校、高等女学校教員免許規則」（明治 29 年文部省令 12 号）。ただし、厳密には、1892 年に尋常師範学校教員免許規則（明治 25 年文部省令 13 号）が定められており、1886 年規則の該当部分はこの時点で失効していた。

[21] 学校教育法施行後、教員免許法制定・施行までの期間については、制定時学校教育法 8 条の規定により、監督庁（文部省）への委任事項とされ、学校教育法施行規則等により暫定的な運用を行った。

[22] 制定当初は、一般の教員以外にも、校長、教育長、指導主事の免許も存在したため、「等」となる。

[23] 教員免許法 5 条 2 項（制定時）。権限規定としては、旧教育委員会法（昭和 23 年法律 170 号）50 条 1 号および私立学校法（昭和 24 年法律 270 号）7 条も存在（現在は削除）した。なお、教育委員会法に代わる現行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和 31 年法律 162 号）に教員免許の授与に関わる規定は十分に引き継がれていない。

[24] 『第 58 回国会参議院内閣委員会会議録第 10 号』（1968 年 4 月 9 日：1 頁）、『第 58 回国会衆議院内閣委員会議録第 14 号』（1968 年 4 月 18 日：14 頁）

[25] 道路交通法 106 条（国家公安委員会への報告）は、現在、大変長い条文で、全文は次の通りである。

「公安委員会は、第 90 条第 1 項本文若しくは第 104 条の 4 第 3 項の規定により免許を与え、第 91 条若しくは第 91 条の 2 第 2 項の規定により条件を付し、若しくはこれを変更し、第 94 条第 1 項の規定による届出を受け、同条第 2 項の規定による免許証の再交付をし、第 101 条第 6 項若しくは第 101 条の 2 第 4 項の規定により免許証の更新をし、第 102 第 6 項の規定による通知をし、第 104 条の 4 第 6 項（前条第 2 項において準用する場合を含む。）の規定により運転経歴証明書を交付し、第 90 条第 1 項ただし書、第 2 項、第 5 項、第 6 項、第 9 項、第 10 項若しくは第 12 項、第 97 条の 3 第 3 項、第 103 条第 1 項、第 2 項、第 4 項、第 7 項、第 8 項若しくは第 10 項、第 104 条の 2 の 2 第 1 項、第 2 項若しくは第 4 項、第 104 条の 2 の 3 第 1 項若しくは第 3 項、同条第 5 項において準用する第 103 条第 4 項、第 104 条の 2 の 4 第 1 項、第 2 項若しくは第 4 項若しくは第 104 条の 4 第 2 項の規定による処分をし、若しくは第 90 条第 8 項、第 102 条第 1 項から第 4 項まで若しくは第 103 条第 6 項の規定による命令をしたとき、警察署長が第 103 条の 2 第 1 項の規定による処分をしたとき、又は自動車等の運転者が自動車等の運転に関しこの法律若しくはこの法律に基づく命令の規定若しくはこの法律の規定に基づく処分に違反したとき（内閣府令で定める場合に限る。）、重大違反唆し等若しくは道路外致死傷（内閣府令で定めるものに限る。）をしたとき、認知機能検査を受けたとき、第 100 条の 2 第 1 項の規定による再試験を受けたとき、若しくは第 108 条の 2 第 1 項第 2 号、第 10 号、第 13 号若しくは第 14 号に掲げる講習を受けたとき、その他自動車等の運転者について自動車等の運転に関し内閣府令で定める事由が生じたときは、内閣府令で定める事項を国家公安委員会に報告しなければならない。この場合において、国家公安委員会は、免許に関する事務の適正を図るため、当該報告に係る事項を

各公安委員会に通報するものとする。」

[26] 正式名称は「教育職員等の児童生徒性暴力等の防止等に関する法律」（令和 3 年法律 57 号、公布は 6 月 4 日、法案としては第 204 回国会衆法 19 号）。

[27] この法律において、児童生徒に性暴力を行ったことで教員免許法の規定に抵触し、免許失効または免許取上げの処分になったものを指す（同 2 条 6 項）。

[28] 『第 201 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 11 号』（2020 年 7 月 22 日）、『朝日新聞』2020 年 7 月 23 日、朝刊 33 頁、東京版

[29] 『朝日新聞』2021 年 2 月 27 日、朝刊 4 頁、東京版

[30] 『毎日新聞』2021 年 4 月 28 日、朝刊 26 頁、東京版、『読売新聞』2021 年 4 月 29 日、朝刊 2 頁、東京版

[31] 『読売新聞』2021 年 5 月 13 日、朝刊 2 頁、東京版

[32] 『毎日新聞』2021 年 5 月 20 日、朝刊 22 頁、東京版

[33] 『第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 15 号』（2021 年 5 月 21 日）

[34] 「第 204 回国会衆議院会議録　第 29 号」『官報号外』2021 年 5 月 25 日、2 頁

[35] 『第 204 回国会衆議院文教科学委員会会議録』15 号、2021 年 5 月 27 日

[36] 「第 204 回国会参議院会議録　第 26 号」『官報号外』2021 年 5 月 28 日、13 頁

[37] この時点では、都道府県公安委員会のみならず、市町村、特別区の公安委員会も含まれていた。

[38] 旧警察法が分権的改革を指向していたこと、制定に際し、米国法が参照されたこと（注 42 の記事を参照せよ）、広域道路網の整備が不十分だったことなど。

[39] 高速道路網の整備に係る道路史は武部（2015 : 172-204）を参照せよ。

[40] 警察法は 1954 年の全部改正後、1958 年の改正までに、1956 年に 1 度改正されているが、これは地方自治法の改正に伴う条文整理のための改正（昭和 31 年法律 148 号）で、警察庁の機構及び権限に影響を及ぼすものではなかった（「日本法令索引」）。

[41] 『第 28 回国会衆議院地方行政委員会議録第 2 号』（1958 年 2 月 7 日 : 10-11 頁。該当箇所は正力国務大臣による法案提出趣旨説明

[42] 『朝日新聞』1959 年 4 月 12 日、朝刊、1 頁、東京版

[43] 『朝日新聞』1959 年 7 月 17 日、朝刊、1 頁、東京版、及び同、1959 年 7 月 31 日、朝刊、8 頁、東京版。ただし、そのメンバーが 7 月 30 日に決定したことを報じる 31 日の記事では、検討懇談会という表記になっている。

[44] 『朝日新聞』1959 年 8 月 12 日、朝刊、9 頁、東京版

[45] 『朝日新聞』1959 年 10 月 14 日、朝刊 11 頁、東京版

[46] 『第 34 回国会参議院地方行政委員会会議録第 4 号』（1960 年 2 月 18 日 : 3 頁）

[47] 『朝日新聞』1961 年 1 月 21 日、朝刊、11 頁、東京版、『朝日新聞』1961 年 7 月 9 日、朝刊、10 頁、東京版。『朝日新聞』1961 年 12 月 20 日、朝刊、11 頁、東京版。順に、1 ヶ月後、半年後、1 年後の記事である。

[48] 『朝日新聞』1962 年 6 月 14 日、朝刊 1 頁、東京版、『朝日新聞』1964 年 3 月 28 日、朝刊 2 頁、東京版

[49] 『第 43 回国会参議院地方行政委員会会議録第 8 号』（1963 年 2 月 26 日 : 1 頁）

[50] 『第 46 回国会参議院地方行政委員会会議録第 21 号』（1964 年 4 月 2 日 : 1-3 頁）

[51] 『第 48 回国会参議院地方行政委員会会議録第 9 号』（1965 年 2 月 25 日 : 1 -2 頁）、『第 48 回国会参議院地方行政委員会会議録第 13 号』（1965 年 2 月 25 日 : 1 -2 頁）

[52] 同前

[53] なお、注 9 で触れた羅（2019 : 54）では、1966 年 2 月の参議院地方行政委員会で当時の警察庁長官官房長が警察庁関係予算の説明の中で、運転免許制度の大幅な合理化を目指して、電子計算組織を導入し、新たな業務の開始を計画していると述べたこと、当時の警察庁がコンピュータを用いた免許台帳の「全国マスターファイル」を完成し、全国の交通違反歴の一括管理を通じて、事故防止対策を合理的・実証的に進める計画をしていたことに触れた上で、同 5 月の警察庁通達によって、全国統一の運転免許証番号の形式が定まったことが論じられている。ところが、こ

の羅の記述では、1960 年と 1966 年の間の記述がほとんどなく、本論で検討した、1958 年時点の警察庁の交通警察に関する権限獲得、それを受けた道路交通法の改正、1965 年の道路交通法 106 条の改正、という中央への権限付与・情報の集中化の過程は全く触れられていない。本論で見たように、1966 年の運転免許番号の全国統一に先立って、運転免許制度は、授与者はそのままに、一部の集権化ないし集中化が起きているのである。

[54] 近年のものでは、大桃（2020）が「公教育」の概念の多様性を整理している。

[55] 特定の事実や法律関係の存否を公に証明する行為（『法律学小辞典 第 5 版』有斐閣、2016 年）

[56] ただし、これは、教育社会学等で議論されるような「学歴社会」（又は学校歴社会）の問題に言及する意図から指摘するものではない。

[57] 28 条 1 項「学校において備えなければならない表簿は、概ね次のとおりとする。」として、7 号にわたる規定がある。

[58] すなわち、住民票に関する転出入の届けのみならず、国民健康保険、国民年金、配給、選挙人名簿、学齢簿等で別々に手続きを要した（『朝日新聞』1966 年 3 月 19 日、朝刊 1 頁、『読売新聞』1966 年 3 月 19 日、朝刊 2 頁）という意味で、このような不便を解消するために、台帳の整理・統合や事務手続きの合理化を行ったのが、1967 年に成立する住民基本台帳法である。この点は、前述の注 10 も関連がある。

[59] 昭和 26（1951）年法律 218 号、住民票を制度化した法律で、住民基本台帳法により廃止。

[60] 現在は、政令で定めている学齢簿の編製であるが、学校教育法制定時は、制定時 22 条 2 項の規定により就学関係の事務等は監督庁（制定時 106 条により文部大臣）への委任事項とされたため、文部省令で規定されていた。

[61] 各学校の校長に対する規定であるので、設置者の区別は問わない（すなわち、公立だけでなく、国立・私立の学校にも適用される）。

[62] 就学義務制そのものの原理的検討は宮口（2020）等を参照せよ。

[63] 発出者・宛先は、「文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育課程課参事官（学校運営支援担当）より各都道府県教育委員会学校教育担当課、各指定都市教育委員会学校教育担当課、各都道府県学校法人主管課、附属学校を置く各国立大学法人の附属学校担当課、構造改革特別区域法第 12 条第 1 項の認定を受けた地方公共団体の担当課宛」。

[64] この提案そのものは、大島（2023）の中でも、指導要録の記録媒体の電子化によって記録すべき事項を詳細化することで年数履修主義から脱却する可能性が開かれるという文脈で、やや唐突に、ともすると飛躍的な議論にも見える形で提示しているが、厳密には、以下で述べるような議論を念頭に考察していくことで、現行の「日本型学校システム」からの転換可能性が示唆されるというのが、厳密な構成である。

[65] 『第 198 回国会衆議院文部科学委員会議録第 15 号』（2019 年 5 月 15 日）、「第 198 回国会衆議院会議録第 24 号」『官報 号外』（2019 年 5 月 16 日）、『第 198 回国会参議院文教科学委員会会議録第 14 号』（2019 年 6 月 20 日）、「第 198 回国会参議院会議録第 28 号」『官報 号外』（2019 年 6 月 21 日）

[66] 文部科学省「文部科学省 CBT システム（MEXCBT：メクビット）について」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/mext_00001.html　2023 年 7 月 27 日閲覧

[67] 例えば、大住（1999）など。

[68] 関連するものとして、同じ事務を対象としながら、国と地方とで機構が分離されている税務行政の機関間の情報共有のあり方は興味深い事例となるかもしれない。戦後改革により、国税と地方税の機構は分離され、国税は財務省の外局たる国税庁・国税局・税務署の系列のもとで、地方税は自治体の部局の中でそれぞれ課税・徴収等の業務が行われるようになった。しかし、個人の所得税（国税）と住民税（都道府県・市町村。ただし、地方税法 41 条により、都道府県民税は、税務行政の簡素合理化のため、市町村民税の方が先行して設定されていた歴史的経緯もあって市町村が徴収を行うことになっている（『第 19 回国会衆議院地方行政委員会第 23 号』昭和 29 年 3 月 5 日）。）とは、いずれも前年の個人の所得に対して課税されるという性質から、1967 年の地方税法改正（昭和 42 年法律 25 号）により、所得税の確定申告書が住民税に関する申告書（45 条の 3、317 条の 3（現行規定））

として認められるようになった。これ以降、所得税と住民税に関する個人の側の手続きは一本化され、申告書の閲覧等で、国、都道府県、市町村の三者の協力体制が築かれることになった。この法制化に先立って、1966 年 11 月には国税庁長官から国税局長宛通達「所得税の確定申告書を提出した者について個人事業税および個人住民税の申告を要しないこととされたことに伴う国と地方公共団体との税務行政運営上の協力についての留意事項について」（直所 3-45（例規））が発出されている。なお、税務行政に関する資料としては、税務大学校研究部編（1996）『税務署の創設と税務行政の 100 年』大蔵財務協会、国税庁（2000）『国税庁五十年史』大蔵財務協会、などがある。

参考文献

青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版
青木栄一（2013）『地方分権と教育行政：少人数学級編制の政策過程』勁草書房
青木昌彦（永易浩一訳）（1992）『日本経済の制度分析：情報・インセンティブ・交渉ゲーム』筑摩書房
青木昌彦（瀧澤弘和・谷口和弘訳）（2001）『比較制度分析に向けて』NTT 出版
青木昌彦・奥野正寛編（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会
大島隆太郎（2021）「教育行政機関・学校の組織における「情報」の分析のための組織論的検討：グラフを用いた組織構造の理論的検討の可能性と示唆」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』41 号、37−54 頁
大島隆太郎（2023）『日本型学校システムの政治経済学：教員不足と教科書依存の制度補完性』有斐閣
大須賀和美（1990）「日本自動車史の資料的研究第 16 報　自動車史の区分と取締法規の変遷」『中日本自動車短期大学論叢』20 号、41−46 頁
大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社
大桃敏行（2020）「序章　日本型公教育の再検討の課題」「1 学校教育の供給主体の多様化と日本型公教育の変容」大桃敏行・背戸博史編『日本型公教育の再検討：自由、保障、責任から考える』岩波書店、1-38 頁
岡本哲和（2003）『アメリカ連邦政府における情報資源管理政策：その様態と変容』関西大学出版部
岡本哲和編（佐野亘・山谷清志監修）（2022）『これからの公共政策学⑥ 政策と情報』ミネルヴァ書房
荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造：その形成過程』勁草書房
河村和徳（2021）『電子投票と日本の選挙ガバナンス：デジタル社会における電子投票』慶應義塾大学出版会
坂井建雄、澤井直、瀧澤利行、福島統、島田和幸（2010）「我が国の医学教育・医師資格付与制度の歴史的変遷と医学校の発展過程」『医学教育』41 巻 5 号、337−346 頁
首藤祐司（2010）「運転免許制度の変遷」『警察学論叢』63 巻 12 号、98−121 頁
曽我謙悟（2013）『行政学』初版、有斐閣
曽我謙悟（2022）『行政学』新版、有斐閣
武部健一（2015）『道路の日本史』中公新書
建林正彦・曽我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣
羅芝賢（2019）『番号を創る権力：日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会
長倉眞一（1973）「運転者管理の現状と課題」『警察学論叢』26 巻 12 号、1−16 頁
河昇彬（2021）「小渕政権における電子政府化政策の分析：情報化のドクトリンの観点から」『六甲台論集　法学政治学篇』神戸大学、67 巻 1・2 号、105−24 頁
秀平和生、西川徹矢（1973）「運転免許制度の変遷」『警察学論叢』26 巻 12 号、91−118 頁
宮口誠矢（2020）「2 就学義務制の再考」大桃敏行・背戸博史編『日本型公教育の再検討：自由、保障、責任から考える』岩波書店、39-62 頁
村上祐介（2011）『教育行政の政治学：教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社
村上祐介・橋野晶寛（2020）『教育政策・行政の考え方』有斐閣
村松岐夫（1994）『日本の行政：活動型官僚制の変貌』中公新書
横井敏郎・滝沢潤・佐藤智子編著（2021）『公教育制

度の変容と教育行政 : 多様化、市場化から教育機会
保障の再構築に向けて』福村出版

「政策の窓」モデルを用いた
能研テストの実施要因に関する一試論

中村 恵佑

An Essay on the Analysis of the Reason Why NOKEN Test Was Implemented with the Policy Window Model

NAKAMURA Keisuke

This paper argues the reason why NOKEN Test was implemented as Japanese university entrance exam from 1963 to 1968 by using “Policy Window” Model.

The analysis found that three streams for implementation of NOKEN Test: problem, policy, and politics. The problem stream describes the common recognition of problems of Japanese university entrance exam by the Central Education Council and the Economic Council. The policy stream describes making concrete policies which were like NOKEN Test to solve these problems in above two councils. The politics stream describes the promotion of education reformation by the Liberal Democratic Party and the proposal of the “human resources development” policy by Prime Minister Ikeda. Joining these streams opens policy windows because the Liberal Democratic Party won Upper House election in 1962 and Ikeda Administration continued. As a result, the implementation of NOKEN Test was decided.

目 次

1. 本稿の目的と分析方法
2. 能研テストに関する「問題の流れ」
   2-1. 中央教育審議会による「大学教育の改善について（答申）」に見られる問題認識
   2-2. 経済審議会による「人的能力政策に関する答申」に見られる問題認識
   2-3. 小括
3. 能研テストに関する「政策の流れ」
   3-1. 中央教育審議会で検討されていた改革案
   3-2. 経済審議会で検討されていた改革案
   3-3. 小括
4. 能研テストに関する「政治の流れ」
   4-1. 参議院選挙（1962 年 7 月 1 日）までの動向
   4-2. 参議院選挙後の動向
   4-3. 小括
5. 能研テストの実施要因に関する考察
6. 本稿のまとめと課題

1. 本稿の目的と分析方法

本稿では、1960 年代に主に全国の高校生を対象として行われた「能研テスト」の実施が決定された要因について、政治学・公共政策学で用いられる「政策の窓」モデルを適用して明らかにすることを目的とする。

能研テストは「進学適性能力テスト」「学力テスト」「職業適応能力テスト」の 3 種類のテストから構成されており、文部省や高校・大学関係者等からなる

「財団法人　能力開発研究所」（能研）が主体となって（実際のテストの広報や準備、実施、事務処理等は各都道府県に設置された能研支部が担当）、1963 年から開始された。そして、この成績が各大学の入試判定や高校における進路指導で活用されることが目指されたが、テストを利用する大学数が少なく、受験者数も減少したことから能研の累積赤字が増大したこと、また、能研テストへの反対運動の激化によりテスト会場の設定に支障をきたすようになったこと等から事業の継続が困難となり、1968 年でテストが中止され、能研も解散するに至った（芝　1974：122-129）。

さて、大学入試研究を中心とした先行研究では、能研テストが実施された理由について、主に当時の時代状況や社会的背景を指摘することが一般的である。例えば、佐々木・寺﨑（1983）や黒羽（1985）、天野（1986）、佐々木（1989）、黒羽（2001）、腰越（2020）では、「国民所得倍増計画」（1960 年）や、内閣総理大臣の諮問機関として 1952 年に設置された経済審議会による「人的能力政策に関する答申」（1963 年）等にも触れながら、当時の高度経済成長に関する政策の一環として人的能力・マンパワーの向上や能力による人材配分・選別が目指される中で、能研テストもそれに資する能力主義的な教育政策として、政府（文部省）主導で実施されたとみなされていた点が指摘されている。一方、芝（1974）や原田（1977）、先﨑（2010）、木村（2014）、佐々木（2022）等では、中央教育審議会（中教審）による「大学教育の改善について（答申）」（1963 年）の内容やその審議内容を紹介し、浪人の発生等が社会問題化していた当時の 1 回限りの学力試験による受験競争の緩和や適切な進路指導の必要性から、高校・大学の協力の下で共通的・客観的なテストを実施することが要請されており、これが能研テストとして具体化されたと説明している。以上のように、先行研究では、主に高度経済成長や受験競争の激化といった当時の時代・社会状況を背景に、それに対応するために、文部省を中心に政府内で大学入試における統一テストが構想され、能研テストが実施されたと評価することが通説的見解だと言える。たしかにこうした指摘は正しいが、能研テストの実施要因を当時の時代状況や社会的背景に還元する傾向にある先行研究においては、能研テストの実施に至るプロセス（=政策形成過程）に存在する他の重要な要因が看過されている可能性もある。

以上述べた先行研究の課題を踏まえ、本稿では、政治学・公共政策学における政策過程の分析枠組みとして用いられる、Kingdon（2011=2017）の「政策の窓」モデルを援用し、能研テストの実施要因を再検討する。以下では、同モデルの概要が簡明にまとめられている大藪（2007）と松田（2012）の説明・表現を基に、その要点を述べる。政策過程には、「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」という各々独立した三つの流れが存在する。まず「問題の流れ」の中では、データにより示される様々な指標、劇的な出来事や危機、実施中の政策へのフィードバック等により、ある状況が問題だと認識される。次に「政策の流れ」においては、ある政策領域に関わるアクター（政党、議員、行政官、利益集団、専門家等）により作成された様々な政策案の中で、技術的な実現可能性や政策形成に関わるメンバーの価値観との整合性がとれていること、予算の制約の克服等の条件を満たした政策案が残っていく。最後に「政治の流れ」では、国民の雰囲気、利益集団や組織化された政治集団の動向、政権交代、議会内の勢力の変化、行政府内の重要人物の交代といった政治的な要素により、特定の政策案が受け入れられるか否かが左右される。そして、「問題の流れ」における出来事の発生（=「問題の窓」の開放）、あるいは、「政治の流れ」における出来事の発生（=「政治の窓」の開放）により三つの流れが合流するのだが、この状況が「『政策の窓』の開放」と表現される。これにより特定の政策案が実現し、政策転換が起こる可能性が大きく高まる[1]。

このモデルに基づけば、当時の大学入試政策の政策過程において能研テストに関する三つの流れが存在し、それらが合流したことでテストの実施が決定されたと説明できる。従って、本稿の分析課題は、①能研テストに関する「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」の状況が各々どのようになっていたのか、そして、②「問題の流れ」または「政治の流れ」の中のいかなる状況・出来事（=「問題の窓」または「政治の窓」の開放）が三つの流れを合流させ、「政策の窓」を開放させる契機となったのかという 2 点を検証することにある。具体的には、第 2 章で「問題の流

れ」、第 3 章で「政策の流れ」、第 4 章で「政治の流れ」の状況をそれぞれ分析し、それらを踏まえ、第 5 章で能研テストの実施要因について考察する。そして第 6 章では、分析から得られた知見をまとめた上で、本稿の示唆・含意と残された課題を述べて論を結ぶ。

このように、「政策の窓」モデルは政策過程全体を考慮に入れて政策転換の要因を分析できる [2]（松田 2012：40）。従って、能研テストの政策形成過程を、詳細かつ「三つの流れ」という観点に基づき体系的に整理するという点に加え、このモデルを援用した政策形成過程の分析により、当時の時代状況や社会的背景以外に先行研究で十分検討されてこなかった能研テストの実施要因に関する新たな可能性を指摘できることに意義がある。また、能研テストという戦後日本の大学入試における初の共通試験の試みが失敗に終わった原因が、その準備段階である政策形成過程の状況に存在した可能性もある [3]。第 6 章でまとめる通り、本稿の分析から、政策形成過程における様々な要因が複合的に作用した結果、能研テストが決定・実施されたと主張するが、こうした要因を指摘することを通して、これらのうちどの点にその後の能研テストの失敗に影響した不備や問題があったのかを解明できることに繋がりうる点で、大学入試研究に学術的貢献を果たせる。

なお、「問題の流れ」と「政策の流れ」の分析では、当時の大学入試政策をめぐる問題認識や具体的な改革案の内容が分かる関係審議会を中心とした答申・報告や議事録、配布資料の内容を、また「政治の流れ」の分析では、当時の政治状況全般が分かる一般紙（朝日新聞・読売新聞）の記事を主な資料として用いる。

2. 能研テストに関する「問題の流れ」

本章では、能研テストの実施決定に向け、政府内で大学入試政策に関していかなる問題が認識されていたかを検討する。

2-1. 中央教育審議会による「大学教育の改善について（答申）」に見られる問題認識

始めに、この当時、文部省や文部大臣の諮問機関である中教審では大学入試政策に関するいかなる状況が問題とされていたかを整理する。1960 年 5 月、松田竹千代文部大臣から「大学教育の改善について」が中教審に諮問され、「5.大学の入学試験について」の中で、「大学の入学試験の方法および競争緩和について検討し，その改善を図る要はないか。」という点に関する諮問が行われた [4]。これを受け中教審で審議が行われ、1963 年 1 月 28 日に答申が行われた。ただ、能研の設立はこれより前の 1963 年 1 月 16 日だった点を踏まえ、それ以前の 1962 年 10 月 15 日に中教審が発表した中間報告における「大学の入学試験について」[5] の内容（中央教育審議会　1962：56-58）を以下検討する。

中間報告では、「Ⅰ　大学入学者選抜制度の現状と問題点」において、当時の大学入試政策に関する問題認識が示されている。まず、当時の大学入学をめぐる現状について、「人口の増加、教育の普及、産業の発達、民主化の進展に伴って進学志望者の数が著しく増大しているのに対して、大学においては、規模の拡大にもかかわらず、その収容力が不足しており、両者の間に不均衡が存在している」点と、「志望者が有名校と大都市へ殺到するため、また大学の専門分野別構成が社会の人材需要に即応していないため深刻な大学入学問題が生じている」点を指摘している。その上で、こうした状況下の大学入試において実施されている、各大学による「学力競争試験」による欠陥が次の 4 点にまとめられている（下線は筆者）。

ア　高等学校の調査書、進学適性検査あるいは面接を利用して選抜を行なうことが困難または不可能であるため、入学者の選抜は事実上ただ一回の学力筆答試験によって行なわれ、主として集団的選考基準によって合否を決するという結果になっている。

イ　高等学校における進路指導は必ずしもじゅうぶんでなく、また大学においても、高等学校や志望者に対して入学に関する情報を提供するなどの方法によって、競争を緩和するような努力はほとんどなされていない。

ウ　大学は、独自の入学試験を行なっていて、相互の連絡協力はまれであり、また入学に関し

て高等学校との協力もほとんど行なわれていない。

エ　現在の制度では、進学志望者は、どの大学を何度でも、また何年続けてでも受験することができる。

そして、こうした学力試験による大学・志望者間の激しい自由競争が、①「志望者とその父兄にとって、大学および高等学校とその関係者にとって、さらに国家社会にとっても、莫大な費用と精力の浪費を伴うだけでなく、全体的にみてもまた根本的に考えても、適格者の選抜と配分において必ずしも効果的であるとはいえない。」②「高等学校以下の学校教育および学校体系に及ぼす影響の憂うべきもののあることは、しばしば指摘されているとおりである。」③「いわゆる浪人が多数存在しているため、入学競争試験に重圧が加わっているばかりではなく、受験準備費用の増大が教育の民主化に逆行する結果をもたらしつつあることも、見落としてはならない事実である。」という三つの状況をもたらしていると説明している。

なお、当時の文部省調査局局長だった天城勲も、この答申の内容を紹介した上で、以下のように述べている（天城　1963：10　下線は筆者）。

> このような大学入試制度の本質からみたいくつかの問題点を要約すると、学力競争試験を通じて行なわれる大学間、高校間、志望者間における激しい自由競争は、志望者とその父兄、大学、高等学校およびその関係者、さらに広く国家・社会にとって、ばくだいな費用と精力の浪費となっている。人生における激しい競争や荒波にそなえて学生時代の学力の競争や勉学への集中努力を一がいに弊害視するものではないが、指摘したような問題点はさきに述べたように費用と精力の浪費であり、なによりも適格者の選抜と配分という入学制度の本質から遠く離れ、さらにこのことが高等学校以下の学校教育、ひいて学校体系全体におよぼす影響こそ憂うべきことがらである。

以上を踏まえると、この答申からは、大学入学志望者・保護者や高校・大学関係者に対して受験に関する費用や精力の浪費をもたらしている点、また、高校以下の教育への弊害や浪人の発生といった状況もある点を踏まえ、文部省や中教審の中で、各大学が独自に行う 1 回限りの学力試験を通した激しい受験競争が問題視され、その緩和が課題となっていたと整理できる。

2-2. 経済審議会による「人的能力政策に関する答申」に見られる問題認識

この当時、中教審の答申の他に大学入試政策に言及していたのが、1963 年 1 月 14 日に出された経済審議会による「人的能力政策に関する答申」である。所得倍増計画の開始から間もなく、それに資する人的能力の向上策について検討するために 1961 年 4 月に経済審議会に「人的能力部会」が設置され、その下に「需要活用」「養成訓練」「移動構造」「条件整備」「総括」の 5 分科会が設けられた。このうち、大学入試政策についても検討していたのが養成訓練分科会である。分科会では、国民所得倍増計画時点での認識と現状や、欧州経済協力機構（OEEC）、国際労働機関（ILO）、ユネスコといった国際機関や先進各国における人的資源・マンパワー問題への取り組み、教育投資のあり方、形成されるべき労働力の質の評価方法、マンパワーの類型化等が議論されており、更に、国際交流やハイタレントに関する問題等も取り上げられ、最終的に 1962 年 10 月 19 日の第 11 回会合において、分科会の最終報告案が確定された（伊藤　2001）。こうして作成された総括分科会を除く 4 分科会の報告が、経済審議会による「人的能力政策に関する答申」の基礎資料とされたのである（経済審議会編　1963：63）。

以下、大学入試政策について述べられている養成訓練分科会報告の「第 2 部　戦略的マンパワーの養成と中等教育の完成―第 4 章　人間能力の適正な開発とハイタレント・マンパワーの養成―第 5 節　ハイタレント養成の現状と欠陥」を確認する。そもそも、この「ハイタレント」という言葉について、報告では「ハイタレントの内容は、真の独創力をもつて科学技術を進歩させる人、あるいは産業社会の組織の主導層である」と定義されており、それが持つ性格として、「創造力」「闘志」「指導力と協調性」「社会的責任

感」が挙げられている（経済審議会編　1963 : 166）。そして、大学進学者の中で、こうしたハイタレントを発見する唯一の方法が入学試験であるとした上で、それについて以下の四つの問題を指摘している（同 : 168-169　下線は筆者）。

（イ）受験条件

教育の機会均等の原則からいつて能力ある人はすべて大学に入れる機会を与えられるべきであるが、大学が大都市に集中しすぎており（第 11 表 [6]）、しかも大都市で下宿して大学に通うには多額の費用がかかるため、大都市から離れた地域のハイタレントになりうる人は、実質的に教育機会に差がつけられている。このような地域的条件に差がない場合、すなわち、大都市内部においても、とくに私立大学の学費が高いため、貧困層は経済的原因から教育機会に恵まれていない。また、高校教育だけでは大学入試に受かりにくくなつているので、受験勉強を別にする必要が生じているが、これができるのも家計に余裕のある層である。

（ロ）受験に要する経済的負担

教育資投（筆者注 : 原文ママ）の負担者を大別すると、家計、国と地方公共団体、企業であるが、この家計の負担する大学受験前後の経費は意外なほど大きい。たとえば、（イ）受験のための教育費、予備校、家庭教師、模擬試験、参考書等。（ロ）受験料（私立大学が高い。それも受験校を併願するものがかなり多い。）（ハ）ハ（筆者注 : 原文ママ）入学金、授業料等が受験前後には必要となり、これらの額は相当なものにのぼる。さらに浪人をすれば負担は加重される。現在浪人は 12 万人程度存在しているが、その受験関係費用、生活費、就業しなかつたための放棄所得は総額年間で 300 億円に達すると推計される。また、家計のみに止らず、大学側の試験実施のための経費と労力も無視しえない。これらが国全体の投資（national investment）から考えて浪費になつていないかどうかは大きな問題である。また、家計は国税を負担し、これが国公立の大学の経費にも使用され、他方では子供が私立大学に行つて多額の教育費を要することは二重負担の問題が生じうる。この費用の分担関係が正当化されるためには、国公立大学の使命が何か、その使命が現に果されているかどうかということが問題になる。

（ハ）受験機会

一つの大学は 1 年に 1 回しか入学試験を行わない。その大学を志望する受験者は 1 年 1 回のチヤンスに合格するかしないかということでふりわけられるが、これは投機的性格を持つており、必ずしも合理的な選抜方法ではない。

ところで、他方では、浪人の存在が無制限に許されていることからもわかるように、受験機会が過度に与えられている面がある。同じ大学を何回も受験することは諸外国ではみられないことである。わが国では苦節十年というような生き方を大学入試の場合も適用して美談とする風潮があるが、これはその能力、適性がないのに無理をしていることでおかしいと考えるべきであろう。大学に入つてからの学力の伸びは、浪人して入つた人より現役から入つた人の方が早いという。浪人中につけられた学力は受験用学力というべきもので、それは大学が本当に求めている能力と同じではない。このように考えると、浪人の限度はせいぜい 1 年であろう。

一方では、浪人の存在が無制限に認められているのに、他方では高校 3 年を修了しないと受験資格が与えられないという制限がある。これは学校制度における年功序列性ともいうべきで、人の能力の伸びに応じ弾力的に受験できるような制度にする要（筆者注 : 原文ママ）がある。また、職場に入つた青少年が受験しやすいようにすることも望まれる。

（二）入学試験制度

入試の内容は学力の検査である。しかし、学力（achievement）は多面的な人間能力（abilities）の中の一つの特性にすぎない。しかもそれは主として後天的に得られるものであるから、家計が豊かな家庭ほど与えやすく、この面からも低所得層にはハンデキャップがつく。これでは能力（ability=タレント）の発見制度として問題があ

るというべきである。

このように学力検定は知識に偏し、しかも多くの場合型にはまつた知識を求めることになりがちであるから、いわば過度順応型の人間が形成され、そのような人が多く高等教育を受けることになる。独創性のある人間が伸ばされない制度である。

試験問題は現在大学ごとに出題するから、同じ種類の大学でも出題傾向に大学別の偏りが生れている。したがつて、受験生はそれに対応して偏つた勉強しかしない。これは受験生の人間性（Personality）や学力を偏つたものにする。また、小規模の大学では、出題関係者が少いために適切な問題を出せないという傾向もある。大学が学問の水準を維持しようとするならば、客観性、共通性を持つた出題のための工夫が必要であろう。

また、大学は定員制をとつているから、受験生に大学進学の能力があろうとなかろうと、上位の成績から順に定員に達するまでは合格させることになつている。競争者の多い大学ではこれまでも大学の学問的水準が下ることにはならないが、競争率の低い大学ではどうかと思われる人も入学することになる。したがつて、入試の性格に選抜試験よりも資格試験的性格をもたせるべきであろう。

以上から、ハイタレントの発見に資するための大学入試政策を実施する上で、次の三つの問題が認識されていたと言える。一つ目は、地理的・経済的格差が原因で、大学に進学しハイタレントとなれる可能性が制約される者が出てきてしまうという点である。二つ目は、大学入試の実施に際し、家計や大学の費用・労力が莫大であることや、試験が 1 年に 1 回しか行われない一方、浪人には受験機会が無制限に認められたり高校 3 年の修了が受験資格となったりする等、大学入試の方法が非合理的な点である。三つ目は、入試が多面的な人間の能力の一つに過ぎない学力検査で行われており、独創性も育たないことや、大学ごとの試験であるため、人間性や勉強する学力が偏ったり、適切さに欠ける出題が行われたりすると、競争率の低い大学では進学者の能力の水準が担保できない場合があること等、学力検査からなる大学入試の内容に問題がある点である[7]。

前節で見た中教審の答申や天城（1963）では、上記のような経済発展に資する人的能力向上やハイタレントの発見・養成という観点から大学入試政策の問題が指摘されていたわけではなかった。だが、ちょうど同時期の 1962 年 11 月、文部省は『日本の成長と教育―教育の展開と経済の発達―』を発行している。これは、「人間能力をひろく開発することが、将来の経済成長を促す重要な要因であり、その開発は教育の普及と高度化に依存しているという認識が、今日の教育を投資の面からとらえようとする考え方の背景となっている。」とした上で、こうした考え方に基づき、「教育を投資の面から、ことばをかえていえば、教育の展開を経済の発達との関連に注目して検討しようと試みた」著作である（文部省　1962 : 1）。そして、その中の「第 5 章　長期総合教育計画―教育投資の観点から―」の「2　教育計画に取り入れるべき諸要素―（2）教育投資の有効な配分―b 高等教育の拡充」（同 : 140-141）において、「今日高等教育は、科学技術の進歩、教育の民主化および国民所得の伸張にともなって著しく拡大、普及し高等教育機関の性格・機能も大きな変化を遂げており、一方では大学を中心とする高度の学術研究という伝統的使命を保持するとともに、他面では、広い階層の人々に高い職業技術教育と市民的教養を与えるという、新たな重要な任務を果たすべきことが要請されている。」と述べた上で、以下のような問題を指摘している（下線は筆者）。

しかしながら、高等教育を受ける者はそれにふさわしい資質能力を備えた者であるべきこと、高等教育機関における専門分野別の構成については、人材需要の社会的要請をも考慮して定めるべきこと、および高等教育の水準を確保するためには、一定の基準を確保すべきことなどの基本的条件を忘れてはならない。

そこで、資質、能力を備えた者の選別の方法、特に入学試験制度の改善と、育英奨学制度の拡充、人材需要の社会的要請に対応する学部・学科

の構成・規模、なかんずく科学技術の革新にともなう科学技術者の養成、産業社会の高度化に応ずる社会的人材の育成、さらに大規模化、大衆化という量的拡大にともない、ややもすれば遅れがちな高等教育機関の質的充実などは、教育投資的観点からは最も配慮すべき問題である。

上記の通り、文部省も、教育を経済発展における投資と捉えていた。その上で、教育投資を有効に配分する一環として高等教育を拡充する必要があり、高等教育機関への進学者はあくまでそれにふさわしい資質・能力を備えた者である点や、それらを備えた者の選別の方法の一つである大学入試制度を改善する必要がある点を認識していたと言える[8]。

2-3. 小括

本章では、能研テスト実施直前に大学入試政策に関して検討を行っていた中教審と経済審議会による答申の内容を中心に検討し、政府内で大学入試政策についていかなる問題が認識されていたかを検討した。その結果、文部省や中教審では、各大学が独自に行う 1 回限りの学力試験を通した激しい受験競争という観点から、また、経済審議会では、当時の大学入試の方法が、経済成長に資するハイタレントの発見・養成にとって制約が多く、非合理的であり、その内容も学力検査に偏り不適切であるといった観点から、同政策を問題視していた点を指摘できる。そして、特に後者の観点については、文部省も同時期に、経済成長のための教育投資という観点から大学入試の改善の必要性を提言していた。以上のように、各大学の学力試験を中心とした熾烈な受験競争が存在している点と、経済成長のための教育に資する大学入試となっていない点という二つの「問題の流れ」が政府内で認識されていたと整理できる。

3. 能研テストに関する「政策の流れ」

3-1. 中央教育審議会で検討されていた改革案

前章で確認した問題認識を踏まえ、同じく中教審による中間報告「大学の入学試験について」の「III（筆者注：原文は「Ⅱ」となっている）　入学者選抜制度の改善方策」の中に、大学入試政策の具体的な改革案が以下の通り提言されている（下線は筆者）。

一　学習到達度と進学適性を活用する制度の確立

高等教育をうけるにふさわしい適格者の選抜にあたっては、進学志望者の学力、資質については、高等学校における学習到達度と高等教育への進学適性の判定が基本的な条件である。したがって、志望者の学習到達度および進学適性について、信頼度の高い結果をうる方法を検討確立し、この方法により、共通的、客観的なテストを適切に実施することとする。

この制度の実施にあたっては、後に述べる経過措置を必要とする。

二　テストの研究、実施のための機関の設置

テストのための問題の研究、作成およびテストの実施のために、新たに専門の機関を設ける必要がある。この機関は、さしあたり財団法人とし、高等学校教育と大学教育との要請がじゅうぶん調整されるため、高等学校関係者と大学関係者を中心とし、その他学識経験者、文部省関係者を加えて組織運営されるものとする。また、この機関は上述の目的を達成するため、テストの問題の研究作成および実施に必要な専門家を擁する実施部門をもつものとする。

三　テストの結果の利用

入学者選抜については、各大学には、独自の立場と見解があるので、大学がテストの結果を利用することを強制するものではなく、大学が筆記や面接その他による独自の試験を併用することを妨げるものでもない。

四　大学相互間および高等学校と大学との連けい協力

この制度が円滑かつ効果的に実施されるためには、大学相互間および高等学校との緊密な連けい協力が必要である。

五　進路指導と進学志望者の負担の軽減

テストの結果を利用して、高等学校において適切な進路指導を行なうものとする。

テストの問題の内容、テストの実施等につい

ては、志望者の負担が過重にならないよう関係者は深い配慮をするものとする。

六　テストの実施についての経過措置

この制度を確立するまで少なくとも三年間の準備期間を置くこととし、その間主として国立大学の入学試験に並行して次の措置を講ずるものとする。

（一）　この機関は、毎年国立大学入学志望者に対し、高等学校の協力を得て一せいにテストを行ない、その結果をテストを受けた者の志望する大学および出身高等学校に送付する。

（二）　大学は、従来どおり独自の入学試験を行なう。この期間中は、大学は、テストの結果を原則として入学者選抜に利用しないこととする。

（三）　この機関は、若干の大学に委託して、それらの大学に設けられる委員会により、入学者についてテストの結果と大学の行なった入学試験の結果および大学入学後の成績とを比較研究する。

（四）　この機関は、学習到達度、進学適性の的確な判定を目的とするテストの問題について研究する。

（五）　高等学校は、テストの結果と進路指導および調査書との関連について研究する。

（六）　国は、この機関、大学、高等学校等の協力を得て、高等学校における進路指導の制度と機能および大学における入学指導の制度と機能ならびに両者の関連について研究する。

（七）　この期間中、国はこの機関に対し、必要な財政的援助を行なう必要がある。

（注）

以上の機関は、求めに応じて、大学の行なう入学試験の問題の作成等にあたることができるものとする。

以上の通り、中間報告で示された大学入試政策の改革案は、大学入学志望者の学習到達度と進学適性を客観的に判定する共通テストだった。そして、高校・大学関係者や学識経験者、文部省関係者から構成された財団法人の形式をとる専門の機関がテストを作成・実施するとし、その結果を、各大学の入試や高校での進路指導の資料として活用することが目指された[9]。

さてこの報告では、テストの実施機関が高校・大学関係者を中心としていることや、大学相互間、また高校と大学との緊密な連携・協力の必要性が示されているが、この報告案を検討していた中教審の第 16 特別委員会には、委員として、全国高等学校長協会（全高長）会長の岩下富蔵[10]や、東京大学総長・国立大学協会（国大協）会長の茅誠司、広島大学学長・同副会長の森戸辰男といった高校・大学関係者らが参加し[11]、高校・大学関係団体による大学入試政策への意見表明の内容についても検討されていた[12]。また、文部省大学課課長や、国立教育研究所（現・国立教育政策研究所）所長と研究室長も参考人として参加し、大学入試に関する補足説明や、同研究所による大学入試に関する調査研究についての説明等が行われていた[13]。このように、高校・大学関係団体（者）や大学入試の専門家、文部省といった大学入試政策に関係する主要なアクターが、中教審という公式の政策形成の場に参加した上で、大学入試政策に関する具体的な改革案を審議し、結果的に中間報告（とそれを基にした答申）という形で正式に改革案が提言されるに至ったのである。

なお、文部省内でこの共通テスト案を推進していたのが、「問題の流れ」で文部省側の大学入試政策への問題認識を確認する際に検討した、調査局局長の天城勲だった。例えば、元文部省大臣官房審議官の西田亀久夫のオーラル・ヒストリーによると、「私が（筆者注：一九六五年）六月一日に（筆者注：文部省調査局に）いったのですが、今度は天城さんが七月二十九日に調査局から管理局へかわってしまうから、天城さんとは正味一ヵ月ぐらいしか会っていなかった。それで、よくいわれるように天城さんの後始末をたくさん頼まれました（笑）。そのなかの一番大きなやつが能研という、能力開発研究所。天城さんが前々から、学力テストだけではなくて、入学テストそのものの合理的な解決をやるためにどういうテストをして、どんな評価をしたら、入学試験がうまく合理的にい

くか、そのための研究的なものとして能力開発研究所をつくった。」（159 頁）と回顧している。また、中教審第 16 特別委員会の議事録を確認すると、1962 年 9 月 3 日の第 31 回委員会で文部省から提示された「大学入学者選抜の要件として、受験生の高等学校における学習到達度および高等教育進学適性を活用する制度について」という試案や、9 月 10 日の第 32 回委員会で示された「大学の入学試験について（中間報告案）」に関する説明と委員からの質疑への応答を、天城勲調査局局長が中心となって行っていることが窺える[14]。このように、中教審における具体的な改革案の作成・提示においては、文部省の天城勲調査局局長の存在が大きかったと言える。

3-2. 経済審議会で検討されていた改革案

経済審議会で検討されていた大学入試政策に関する具体的な改革案の内容は、養成訓練分科会報告の「第 2 部　戦略的マンパワーの養成と中等教育の完成―第 4 章　人間能力の適正な開発とハイタレント・マンパワーの養成―第 6 節　ハイタレント養成のための学校教育のあり方」において確認できる。まずその冒頭で、「前節で分析された諸問題を解決するために考えらるべき方策を提示するのが本節の課題である。問題の解明は当然に問題解決の方向を示唆するものであり、前節でも若干は解決策にまで及んでいたが、さらにここでまとめておこうと考える。」（経済審議会編　1963：169-170）と述べた上で、大学入試については次のような改革案を挙げている（同：170 下線は筆者）。

> (2) 進級・進学条件の強（筆者注：「弾」の誤字と思われる）力化
>
> 能力主義の一つの姿は、与えられた教育コースにおける進級、進学の条件を画一的にせず、能力に応じて弾力的に行うことにある。その方法については慎重な検討を要するが、たとえば高校 2 年から大学へ進学することが考えられてもいいし（skip up）、大学に入つても進級の能力がないと認められれば留年する（drop out）ようにすべきである。能力のない人をトコロテン式に卒業させる必要はない。しかしながらこの場合とくに大学進学に関しては客観的に進学能力を検定する制度の導入が必要になる。
>
> (3) 学歴証明でなく検定証明へ
>
> 現在は各学校段階ごとにいわゆる卒業証書という学歴証明書が交付されているが、これは学校間の格差が大きいので客観的な意味がない。各学校共通の学力検定を卒業時に行い、その証明を行うべきである。この検定には職場の青少年でも、誰でも受けられるようにすべきである。なおこの卒業検定と、後述する進学適性試験とは性格の異るものである。それは、たとえば高校の教育目的が大学受験能力をつけることには限られないことからみて当然であろう。
>
> (4) 能力発見方法の改善
>
> 現在の入試制度にのみ依存する方法を変えるべきである。高校在学中に何回か大学進学適性試験のようなものを行い、これを有力な入学上の資料にすべきである。このような試験は、高校在学生のみならず、勤労青少年も容易に受けられる制度が望まれる。高校 3 年間の教師の観察は、一回限りの大学入試より適性の発見において妥当性を持つと考えられるから、高校における指導や評価は重視されなければならない。内申書の重視ということにもなるが、内申書の水増しの問題は検討を要する。このような進学適性の判定が高校時代にしつかり行われておれば、受験生は何校も大学を受験する必要がないから、前述の受験料負担の問題も軽くなるであろう。入学試験の客観性を増し、大学毎の偏りをなくすためには、第三者の出題機関を利用することも一方法である。アメリカには大学入学試験協会（College Entrance Examination Board）というものがあつて、各大学の出題を引受けているが、参考になろう。大学の個性は、入試に求めず、入学後の教育に期すべきである。

以上の報告に示されている大学入試政策に関する具体的な改革案は、①大学への進学条件を弾力化し、例えば高校 2 年生でも進学できるようにするために、客観的に進学能力を検定できる試験を導入する点、②高校卒業の証明のために、各学校共通の学力検定

を卒業時に実施する点、③高校における指導・評価の重要性に鑑み、入試において内申書を重視する点、④高校在学中に何回か、また勤労青少年も受験可能な大学進学適性試験を実施し、入試における有力な資料とする点、その場合、第三者の出題機関を利用することも検討する点、という 4 点に整理できる [15]。

さて、第 2 章で確認した経済審議会による大学入試政策に関する問題認識や、本節で見た具体的な改革案は、以下に述べるような状況から文部省とも共有されていたと考えられる。例えば、総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001a）収録の、養成訓練分科会の議事要旨を見ると、この報告案の検討の場に文部省も出席している。また、1962 年 8 月 18 日に経済企画庁総合計画局雇用班によってまとめられた「人的能力部会養成訓練分科会報告（案）に対する意見」の中で、同分科会の報告内容について意見として了知しておきたいことや、入学試験に関して「余り詳細にすぎて他の記述とのバランスを失しており、また入学試験についての具体的な改善策も提案されていないので再検討されたい。」といった意見を提出している [16]。更に、1962 年 9 月 20 日に行われた第 3 回人的能力部会では、各分科会の案を基にした「人的能力部会報告（案）」が検討されたが、その中で、水津利輔専門委員 [17] からの「試験制度については文部省にも具体案があるようである。試験制度については具体的にふれていたゝ` きたい。」という意見に対し、大原聡一郎部会長が、「文部省とも連絡いたしまして人的能力の観点からよく検討したいと思つて居ります。」と回答している（総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編　2001b：9-10）。

なお、養成訓練分科会の議事要旨からは、報告の起案者の一人として教育社会学者の清水義弘が中心となり関わっていたと考えられる。清水は、1960 年代の高度経済成長政策を背景とした、文部省による人的能力開発論や能力主義に基づく教育政策を理論的・精力的にバックアップした人物である [18]（黒崎 1995：25-26）。また 1960 年代以降、経済審議会の臨時委員を始め、文部省や労働省の各種審議会に次々に加わったり、各県の教育計画の策定にも参加したりしていた [19]（金子　1990：24）。この人的能力部会にも専門委員として加わっていたのだが [20]、1962 年 6 月 15 日の第 9 回養成訓練分科会において、分科会のテーマの一つである「人間能力の分布とその適正な開発活用、とくにハイタレント・マンパワーの養成について」の主査としてそのとりまとめを行うことが発表された [21]。そして、1962 年 7 月 24 日の第 10 回養成訓練分科会では、前述の大学入試改革についても盛り込まれていた「第 4 章　人間能力の適正な開発とハイタレント・マンパワーの養成」の案についても審議が行われ、委員からの質問・要望等に対し、清水が中心となって回答していた状況も確認できる [22]。

以上の通り、養成訓練分科会の報告における大学入試改革を含めた「第 4 章　人間能力の適正な開発とハイタレント・マンパワーの養成」については、清水が取りまとめていたと言えるが、これ以前の 1961 年に出版された清水による著作『20 年後の教育と経済』を見ると、分科会の報告における大学入試政策に関する改革案には、清水の考えと共通している部分が多く見受けられる。例えば「4　能力開發の問題点」の中で、教育制度に関する個別的問題の一つとして、「選抜法の問題」を以下のように指摘している（清水 1961：95-96）。まず、入試においては、資格試験や下級学校の内申書に基づく推薦入試に比べ、現行の競争試験は信頼性と妥当性を欠き、「ある場合には、水準以上の学力をもつ者の入学を拒否し、他の場合には水準以下の者に入学を許可する。学力よりも定員が重視されるわけだから、不合理である。」と批判している。また、「入試にかぎらず、一般に学力の評価が学校ごとにおこなわれていることは、生徒やその父母にたいして、能力についてある場合には過大評価を、他の場合には過小評価を与え、これが上級学校の選択を誤まらせる結果となって」おり、これが、大学進学に多くの「浪人」を輩出する [23] 主な理由となっていると指摘している。こうした点を踏まえ、「この際、『共通試験』をおこない、学校差と学力差とを客観的にあきらかにすれば、生徒や父母の能力についての過大と過小の評価はなくなり、適切な学校選択をよぎなくされよう。」と提案している。更に、能力開発の観点からは、義務教育以後の学校において、学力の共通試験よりも諸種の能力についての「検定

試験」の実施も必要だとしている。その理由について、「学力は人間能力の一部分にすぎないものであり、また能力開発の機会は学校以外にもあるからである。公正な検定試験によって、学校が教育の唯一の機関であることをやめ、また学歴が社会でモノをいわなくなるようにしたいものである。」と述べている。

この他にも、同著の「8　大学進学と高校教育―2 浪人の問題」の中で、高等教育への投資の効率と効果を実現するためには、事前に産業の需要を長期にわたり算定することと、大学進学にたえうる個人の能力・適性を科学的に測定し適切な進路指導を実施することが必要だとしているが、現状ではいずれも不十分であり、特に後者については、「現行の入学試験方法は安直簡便なもので、科学的測定とはいいがたく、また、高校・大学における進路指導は名目的で体をなしていない。」と批判している（138、140）。

このように、競争試験の非合理性や大学ごとに試験を実施することによる弊害、浪人の発生といった現状を、適切な学校選択や人的能力開発の観点から問題視し、その解決のために、入試における客観的な共通の学力試験や様々な能力に関する検定試験の実施を提唱している点が、養成訓練分科会の報告における大学入試政策への問題認識や具体的な改革案の内容と類似していると言える。

以上を踏まえると、①文部省は、養成訓練分科会への出席と報告案の検討を通して、分科会の中で指摘されていた人的能力向上やハイタレントの発見・養成という観点に基づく大学入試政策の問題や具体的な改革案について了知・共有していたこと、また、②当時の文部省の教育政策を理論的にバックアップしていた教育社会学者・清水義弘が、養成訓練分科会による報告の発表以前に、上記と同様の観点から大学入試政策の問題や改革案を提起しており、同氏が中心となって分科会の報告案が作成されたことという 2 点が明らかとなったとまとめられる。

3-3. 小括

本章では、中教審の答申と経済審議会養成訓練分科会の報告の内容を中心に検討を行った結果、大学入試政策に関して、①高校生や大学入学志望者に対する学習到達度・進学適性を測定する共通テストの実施、②共通テストを大学入試での判定に活用すること、③第三者機関（中教審の答申では具体的に財団法人）が共通テストを実施することという主に三つの点で共通した改革案が提起されていたことが分かった。特に、経済審議会における大学入試政策への問題認識や改革案については、その検討段階から文部省も参加して内容を把握しており、また、当時の文部省による人的能力開発論や能力主義に基づく教育政策の提唱者だった教育社会学者・清水義弘が中心となり報告をまとめていた。こうした点に鑑みると、文部省・中教審と経済審議会の間で、経済政策の観点から把握された大学入試政策に関する問題認識が共有され、その解決のために、両者が類似した具体的な改革を作成・推進する体制が整えられていたという「政策の流れ」が存在したと言える。そして中教審では、文部省の天城勲調査局局長が中心となって共通テスト案を作成・提示しており、高校・大学関係団体（者）や大学入試の専門家、文部省といった大学入試政策に直接的に関わるアクターによる審議を経て、改革案が中間報告・答申で正式に提起された。このことから、関係アクターによるテストの実施に向けた事前の合意形成も一定程度完了していたと言えるため、間もなく能研テストという形で実施することができたと考えられる。

4. 能研テストに関する「政治の流れ」

最後に、能研テストに関する「政治の流れ」、すなわち、能研テストの決定・実施を後押ししたと考えられる政治的動向について検証する。

この流れを作り出していたのが、当時の政府・自民党が推進していた「人づくり」政策である。この点に関して、伊藤（2001）では以下の通り説明されている。1961 年 4 月に人的能力部会が設置されたが、その発足時点では、同部会での審議について、さしあたり内閣総理大臣からの諮問は予定しないものとされており、経済審議会に同時期に設置された「総合部会」と比べても研究会的色彩の強い部会として開始されたという。そしてこの点について、経済企画庁の大来局長も、1962 年 10 月 27 日の第 4 回人的能力部会において、「昨年 4 月に人的能力部会が設置されました時

は人的能力の開発問題は雲を掴むような感じでございました」と回顧していた[24]。しかしその後、民間設備投資の過熱や経済成長の持続といった状況に加え、1962 年 7 月の参議院選挙に際して自民党が「人づくり」政策を提言したことで、同年 9 月、今後の人的能力政策の基本的方向に関する総理大臣諮問が行われ[25]、1963 年 1 月に答申が発表されたことにより、人的能力の向上が国民所得倍増計画のアフターケアの中心課題に設定されたのである。

以上の指摘を踏まえると、第 2、3 章でも見たように、能研テストを経済政策や人的能力開発に資する政策だという観点から捉えた場合、政府・自民党による「人づくり」政策という政治的な動きが影響を与えたと考えられるため、以下では能研テスト実施前後の「人づくり」政策をめぐる動きについて整理する。

4-1. 参議院選挙（1962 年 7 月 1 日）までの動向

1962 年 7 月の参議院選挙に向け、与党・自民党では、4 月 10 日の総務会で、池田首相を本部長とする「第 6 回参院選挙自民党対策本部」の設置を決定し、選挙対策に向けた動きが本格化した（朝日 1962 年 4 月 10 日：夕刊 2 面）。この直前、自民党は「道路・住宅・文教」の 3 本柱を選挙対策の政策として掲げようとしていた。この背景には、社会党が選挙で憲法問題や外交問題、物価値上がりの問題等を前面に出すことが予想されていたため、自民党はこうした政策に関する社会党の攻勢に対し真正面から取り組むことを避け、国民の生活に密着した前述の三つの政策に関する具体策を示したい意向があったという（朝日 1962 年 3 月 26 日：朝刊 2 面）。また参議院自民党も、4 月 4 日に、選挙に際しての四つの重点政策をまとめ田中角栄政調会長に要望したが、「日本の背骨の確立（国家・民族意識の高揚、教育秩序の正常化と教育内容の刷新および国際的新時代に処する日本外交の確立）」「社会保障制度の充実（電気ガス税の廃止、国保国庫負担率の引き上げ、各種年金制度の改善等）」「各種格差の是正（農業基盤の整備、農業経営の近代化、中小企業基本法の制定、中小企業金融の飛躍的拡充、低開発地域の開発促進等）」に加え、ここでも「文教施策の拡充（義務教育教科書の無償配布、学校給食の全面普及、青少年対策の充実、育英制度の推進、科学技術教育の充実、高校急増対策の推進等）」が盛り込まれた（朝日 1962 年 4 月 5 日：朝刊 2 面、読売 1962 年 4 月 5 日：朝刊 2 面　以下、読売新聞の記事は「ヨミダス歴史館」から収集）。そして、5 月 15 日に正式決定された自民党の公約（政策大綱）には、15 の政策案のうち、6 番目に「教育の刷新充実」が掲げられ、道徳教育の充実、教科書無償制度の早期実施、高校生急増対策の推進、教育の政治的中立の確保等と共に、人的能力開発に関しては、国民所得倍増計画に応ずる要員の養成確保を図るための科学技術教育の拡充（年次計画で大学の理工系教育の拡充と国立高等専門学校の増設、工業高等学校の新増設を実施）や、育英事業の拡充と勤労青少年教育の充実も含まれていた[26]（朝日 1962 年 5 月 16 日：朝刊 2 面、読売 1962 年 5 月 16 日：朝刊 2 面）。

こうして選挙戦が開始されたが、池田首相は 5 月 25 日、東京・日比谷での選挙戦の第一声で、第 1 の問題として教育の充実を挙げ、「ほんとうに日本の国を造ろうとすれば、人間を造ることであることは申すまでもございません。日本は国土狭隘、資源不足でございまするが、幸いにして、りっぱな素質をもつ日本人でございます。このりっぱな素質をもつ日本人を、教育によって今後ともその力をじゅうぶん伸ばさせ、自分の国のためだけでなく、世界の人のためにもりっぱな日本人としての力を見せることが、わが国並びに世界の平和に貢献するゆえんでありましょう。私は組閣以来、義務教育の振興、また科学技術の発展のための予算措置をじゅうぶん講じてまいっております。この施策をもっと進めると同時に、私はさらに人造りの根本をなす大学教授以下義務教育に携わっておる諸先生の素質の向上に力を入れ、そうして今の大学の管理制度――学問の自由はもちろん尊重しますが――今のような大学の管理制度について再検討を加えるべく、荒木文部大臣に指示をいたしております。（筆者注：中略）重ねて申し上げまするが、ほんとうにりっぱな国、世界から信頼される国になるのは、日本人全部が、祖国と祖国の文化、歴史を愛し、高い良識とりっぱな技術を身につけ、そうして世界の人から信頼されるような人間形成が必要であり、それがすなわち新しい国造りであり、そうして世界の平和に貢献する唯一の道であると私は考えるので

ございます。」という内容を含む「人づくり演説」を行った（読売 1962 年 5 月 26 日：朝刊 3 面、「戦後日本教育史料集成」編集委員会編　1983：63）。そしてこれ以降の遊説で、得意とした経済問題以上の意気込みで「人づくり」について説いて回っていたという（朝日 1962 年 9 月 20 日：朝刊 2 面）。池田首相本人も、選挙後の記者会見で「人づくり」について質問された際、「以前、国づくりといったがいままでの経験から人づくりが基礎だとわかった。こんどの選挙でも国民に強く訴えたが一番国民から共鳴をうけたと思う。」（読売 1962 年 7 月 14 日：夕刊 1 面）と述べている。

そして、7 月 1 日に投票が行われた結果、自民党は改選前 137 議席から 5 議席を伸ばす 142 議席となり、参議院で初めて自民党が 140 議席を超え過半数を維持する結果となったのである[27]（朝日 1962 年 7 月 3 日：夕刊 1 面、間柴・柳瀬　2005：77）。

4-2. 参議院選挙後の動向

選挙後に行われた自民党の臨時党大会で池田が総裁に再選され、7 月 18 日に池田改造内閣が発足した（読売 1962 年 7 月 14 日：夕刊 1 面、朝日 1962 年 7 月 18 日：朝刊 1 面）。内閣改造後の初の記者会見で、「人づくり」政策の具体策について質問された際、「人づくりの政策は学校教育、社会教育、家庭のしつけの三つに分けられる。学校教育では義務教育から大学教育まで一貫して考えるが、大学管理制度のあり方については学問の自由、大学の自治の原則を確保しながらも、現在の大学教育は国民の期待している通りに行なわれているかどうか反省を忘れてはいないか。いずれにしても中教審の答申をまち根本的に手をつけたい。家庭のしつけについてもわれわれが両親から受けついだしつけがそのままわれわれの子どもに引きつがれているか心して考えてみなければならない。」（読売 1962 年 7 月 19 日：夕刊 1 面）と語っていた。そして、8 月 10 日に行われた衆参両院の本会議における所信表明演説でも、文教の高揚とその刷新に努め、国づくりの根本たる「人づくり」に全力を尽くす決意であると表明していた（第四十一回国会衆議院会議録　第三号：2、同参議院会議録第四号：5[28]）。

こうした中、池田は「人づくり」政策に向けた動きを活発化させていく。まず、前述の通り 9 月 18 日に、経済審議会へ経済発展のための人的能力政策の基本的方向について諮問を行った。次に、翌 9 月 19 日には、東京大学や京都大学等、八つの国立大学の学長を首相官邸に招き、「人づくり」に関する意見交換を中心とした懇談会を開催した。具体的には、例えば「人づくり」のために幼児を対象とした家庭教育や幼稚園教育、更に小学校での教育が重要であることについて意見が一致し、また、このためには幼稚園や小学校の教師の影響力が大きいことから「教師づくり」が必要だという認識が共有された。また、現在の大学で一番欠けているのが学生と教授の密接な関係であり、講義内容も「大量生産」式で学生が質問する機会もないため、「人づくり」の上では大学の環境整備が一番大切である点も共有されたという（朝日 1962 年 9 月 19 日：夕刊 1 面）。

そして 10 月 26 日に、経済政策を中心とする「国づくり」に関する首相の私的諮問機関として、財界から選ばれた 27 人のメンバーによる「“国づくり”定例懇談会」の第 1 回会合が開催された（朝日 1962.10.27：朝刊 2 面）。次いで 12 月 5 には、大学学長や、中央労働委員会会長、日本新聞協会会長等から構成された、教育問題を始めとする「人づくり」全般に関する首相の私的諮問機関「“人づくり”定例懇談会」も初開催された（朝日 1962.11.10：朝刊 1 面、1962.12.5：夕刊 1 面）。そこでは、当時の青年の無気力と思想的基盤の欠如の問題や、理想的人間像、「人づくり」における教員養成の重要性、道徳教育のあり方、教育環境の整備等について議論が行われた（読売 1962.12.6：朝刊 2 面）。また、12 月 22 日には第 2 回会合が開催され、高等教育に対する国の投資が徐々に減少している状況について考慮すべき点や、教員養成において、待遇改善や外国留学といった再教育が必要である点、教育環境の整備として、アメリカの図書館制度（ゼミナールのようなもの）を実施したり、私学へ国が補助したりすることを検討すべき点、道徳教育において学校における体育をより重視すべき点等の意見が挙がっていた（読売 1962.12.22 夕刊 1 面）。

さて、年が明けた 1963 年 1 月 1 日、池田首相は年

頭の挨拶で、「本年は貿易自由化の中で、わが国産業の国際競争力を強化し、輸出の増大をはかりながら、資本の蓄積につとめ、公共投資、文教、社会保障を充実し、経済力の一層の伸長と国民生活の実質の向上をはからなければならない。この『国づくり』の努力で、すべての国民にとって豊かな福祉国家が一日も早く実現するよう念願する。わたくしは『人づくり』の重要性を強調してきた。次代をになう青少年の育成こそ『国づくり』の根幹であり、国民全部が真剣に考えなければならない問題である。」と、引き続き「人づくり」政策を推進していく決意を表明した（朝日 1963.1.1：朝刊 2 面）。そして、「“人づくり”定例懇談会」に自然科学関係者等も含めたメンバーを増員して懇談会を拡充することを決めた（読売 1963.1.7：夕刊 1 面）。また、自民党としても「人づくり」政策を強力に推進するという方針に基づき、学者や教育関係団体、芸術・文化関係団体、青年・学生関係団体、婦人関係団体等の代表者や党の関係委員会からなる「人づくり問題に関する関係団体との連絡協議会（人づくり協議会）」を設置し、懇談会と歩調を合わせ、「人づくり」政策を進めていくことを決定した（朝日 1963.1.4：朝刊 1 面、読売 1963.1.7：夕刊 1 面）。以上の通り、1963 年以降も、池田政権の下、政府・自民党が一体となって「人づくり」政策を推進していく体制が整備されたと言える。

4-3. 小括

本章では、能研テスト実施前後に、その決定・実施に影響を与えたと考えられる政治的動向を、新聞記事を基に政府（池田首相）と自民党に焦点を当てて整理してきた。その結果、能研テストの実施決定前に行われた 1962 年 7 月の参議院選挙において、与党・自民党が、社会党の選挙戦略への対抗策という意味もあって、人的能力開発に関連する政策を含む教育制度改革や文教施策の拡充を公約の一つとして掲げていた。また、党総裁でもある池田首相が、選挙戦において「人づくり」政策の推進を公言していたという、人的能力政策を推進するための「政治の流れ」が存在した。そして、自民党が単独過半数を維持するという選挙結果となり、池田政権が継続することとなったため、池田首相は公約通り教育を含む「人づくり」政策を推進することを表明した。その後、経済発展のための人的能力政策の基本的方向に関する経済審議会への諮問を始め、国立大学学長らとの懇談会、そして、首相の私的諮問機関「“人づくり”定例懇談会」の設置等を次々と実行した。また、年が明けると、自民党内にも「人づくり協議会」が設置され、政府・自民党が一体となって「人づくり」政策を推進していく体制も整った。

以上の通り、能研テストを人的能力政策や経済政策の一環としてとらえた場合、能研テストの実施前後にそうした政策が政府・自民党によって実行される状況にあったという、能研テストに関する「政治の流れ」が存在していたとまとめることができる。

5. 能研テストの実施要因に関する考察

第 2、3、4 章において、能研テストに関する「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」の状況が各々どのようになっていたのかという点を検討してきたが、その結果は、以下の図 1 のようにまとめられる。

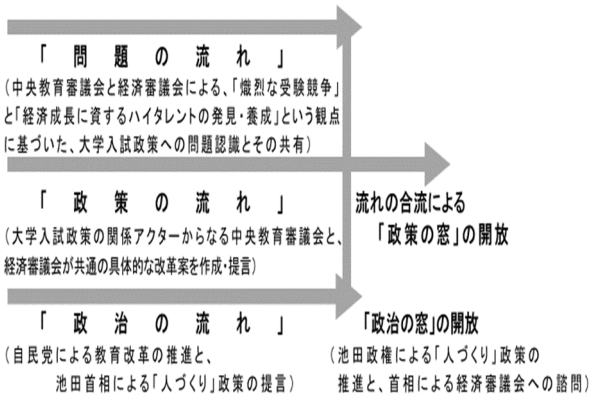

図 1「能研テストの実施に向けた三つの流れ」
（筆者作成）

以上の分析結果から、先行研究で十分検討されてこなかった能研テストの決定・実施の要因として以下の 2 点を指摘できる。

1 点目に、教育改革の実施主体である文部省・中教審と、経済審議会が、大学入試政策に対する共通した問題認識を持ち、それを解決するために類似した具体的な改革案を作成できる体制が整備されていた点

が挙げられる。「問題の流れ」においては、文部省・中教審は学力試験を通した「熾烈な受験競争」という観点から、一方経済審議会は、「経済成長に資するハイタレントの発見・養成」という観点から当時の大学入試政策を問題視しており、特に後者の観点については文部省も同様の認識を持っていた。また「政策の流れ」の中では、経済審議会養成訓練分科会が大学入試に関する具体的な改革案を審議していた際、文部省も参加して問題認識や改革内容を把握しており、更に、当時の文部省による人的能力開発論や能力主義に基づく教育政策の提唱者であり、以前から大学入試改革についても言及していた教育社会学者・清水義弘が中心となり報告をまとめていた。その結果、能研テストに類似した共通テストという具体的な改革案を、両審議会が揃って提言するに至った。特に中教審では、文部省の天城勲調査局局長が中心となって共通テスト案を作成・提示し、大学入試政策に直接的に関わるアクターによる審議を経て改革案が提起されたことから、関係アクターによるテストの実施に向けた事前の合意形成も一定程度完了していたと言える。以上を踏まえると、能研テストの決定に至る政策形成過程において、①関係省庁・審議会間の連絡・情報共有②天城や清水のように、大学入試政策への問題認識を基に具体的な改革案を作成・推進する「政策起業家[29]」の存在③中教審という大学入試の関係アクターの合意形成を可能とした「政策コミュニティ[30]」という主に三つの要素の存在により、政府内を流れる「問題の流れ」と「政策の流れ」が形作られたという点で、能研テストの実施に向けた準備が整っていたとまとめられる[31]。

2点目は、上記のような「問題の流れ」と「政策の流れ」とは一定程度独立した、能研テストの実施を後押しするような、政府・自民党による人的能力政策に関する「政治の流れ」が存在していた状況がある。この「一定程度独立した」というのは、能研テストが、たしかにこの当時の政府・自民党が推進していた経済政策や人的能力政策と関連した政策内容だったと言えるものの、こうした政策や池田首相による「人づくり」政策の提言が、能研テストの検討と同時期にたまたま行われた参議院選挙のための対策だったこと、また結果的に自民党が選挙で勝利し池田政権が継続したことという、偶発的な政治的動向に起因している状況を意味している。そして選挙後、池田政権による「人づくり」政策の推進と首相による経済審議会への諮問という「政治の流れ」の中の重要な出来事である「政治の窓」の解放が起こり、それまでに形成されていた「問題の流れ」と「政策の流れ」も含め三つの流れが合流した。これにより、「政策の窓」が解放され、能研テストの決定・実施という大学入試政策における政策転換に繋がった可能性があると結論付けられる[32]。

6. 本稿のまとめと課題

本稿では、1960年代に大学入試での活用を目指して行われた能研テストの実施が決定された要因を明らかにするために、政治学・公共政策学で用いられる「政策の窓」モデルに依拠しながら、「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」とその合流（=「政策の窓」の開放）の状況について、関係審議会を中心とした答申・報告、議事録、配布資料や、新聞記事等の調査により分析した。

冒頭でも述べた通り、先行研究は、能研テストの実施要因について、高度経済成長や受験競争の激化といった当時の時代状況や社会的背景を強調する傾向にあると言える。たしかに本稿の分析でも、そうした点を文部省・中教審や経済審議会が踏まえた上で能研テストに繋がる新たな共通テスト案を検討・提言していた。しかし、分析から得られた知見に基づくと、大学入試政策に関する問題が発生し、それが政府内で認識されたことだけを能研テストのような改革案が決定・実施された理由とするのは不十分だと考えられる。すなわち、文部省・中教審と経済審議会が類似の問題認識を持っており、また、そうした問題認識や改革案に関する関係省庁・審議会間の連絡・情報共有、そして「政策起業家」や大学入試の関係アクターの合意形成を可能とした「政策コミュニティ」の存在といった、能研テストを実現可能とする政策形成過程の体制が整っていたことも、能研テストの決定・実施に必要だったと考えられる。更に、こうした具体的な政策形成の動きとは一定程度独立した、当時の参議院選をめぐる政治的動向や、首相による経済審議

会への諮問を始めとした池田政権による「人づくり」政策の推進も、能研テストの実施を後押しする重要な要因の一つだったと考えられる。このように、当時の時代状況や社会的背景だけではなく、上記のような政策形成過程に存在した様々な要因が複合的に作用した結果、能研テストが決定・実施されるに至った点が示唆される。

なお、以上のような政策形成過程を経て実施されるに至った能研テストが、なぜ高校・大学で定着せず短期間で廃止されるに至ったのかという要因については検討できなかった。その背景には、第 1 章でも触れたように、政策形成過程における不備や問題が存在した可能性もある。従って、例えば、政策コミュニティとしての中教審の審議過程を議事録や配布資料等に基づきより詳細に分析することで、合意形成のあり方に不備がなかったかといった点を検証することが重要だと考えられるが、こうした分析については別稿で行いたい。

註

[1] 「政策の窓」モデルを大学入試政策の分析に適用した先行研究としては、谷（2016）、中村（2018a）、中村（2019）、青田（2021）等があるが、いずれも能研テストに関する分析は行っていない。また、津田（2005）は、同モデルに基づき 1960 年代を中心とした能力主義教育のメカニズムについて考察している。具体的には、本稿でも検討する経済審議会の答申を挙げ、「能力主義教育をめざす問題の流れと政策の流れが同時に進行したと捉えることが出来よう。」と述べており、更に、「1960 年 7 月池田内閣が発足し、所得倍増計画が打ち上げられていわゆる高度成長経済が始まった。教育にも効率性を求める経済の論理が展開され、それが政治の流れとなった。政治の流れに、問題の流れと政策の流れが合流して『政策の窓』が開き、能力主義教育は政府の文教政策として確立していく。」（津田　2005：84-85）と指摘している。こうした見解は本稿と共通するものがあるが、三つの流れを当時の教育政策を取り巻く状況に当てはめるのみで詳細な分析を行っているわけではなく、また、能研テストが分析対象とされているわけではない。

[2] 前述の中村（2018a）も、この利点を指摘した上で第 2 次安倍内閣における大学入試改革の政策形成過程を分析している。

[3] 例えば中村は、「政策形成・決定過程でどのような検討や準備を行っていたかにより、決定される共通テスト政策の合理性や安定性が大きく左右されると考えられる。例えば、政策安定性が低かった共通テスト政策は、政策形成段階である特定のアクターの利益や理念からはずれるものであったにも関わらず決定・実施されたため、実施段階でそのアクターの協力が十分得られず政策が間もなく廃止に追いやられてしまったという可能性が考えられる。」（中村 2018b：36）と指摘している。

[4] https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/630101.htm（2023.7.24 情報取得）参照。

[5] この点について、例えば佐々木は、「文部省は、1962 年 10 月 15 日の中教審の中間報告『大学入学試験について』を受けて、翌 63 年 1 月 16 日に財団法人能力開発研究所を設立した。」（佐々木　1989：54）と説明している。なお、1963 年 1 月の最終答申の大学入試政策に関する内容は、この中間報告を踏襲している。

[6] 同頁にあるこの第 11 表には、「大学の都市集中」と題が付されており、1960 年度の「学校基本調査」を基に、国公私立各大学・短期大学の学校数・学生数とその比率を、「全国」「6 大都市」「東京」別に集計した結果が掲載されている。

[7] この報告を基にした「人的能力政策に関する答申」の「第 2 章　人的能力開発の課題―2. 人的能力の伸長―（二）人的能力の養成―（へ）人的能力の適正な開発とハイタレントの養成」において、大学入試政策に関する問題認識は最終的に次の通りまとめられている（経済審議会編　1963：21）。

> 教育の主要な任務の一つは、個人個人によつて異る能力や適性を発見し、それを系統的、効率的に伸長することであろう。これらを通じて人的能力の適正な開発が行われる。ところが現状においては、進学問題が不当に大きな位置を占めているようであり、また入学試験にも適格者を

> 選ぶための科学的方法が不十分な点があり、その結果深刻な浪人問題が発生している。また、進学に経済的条件が大きく関係するために、能力があつても進学できない人が少くなく、他方では能力が相対的に低くても進学する者もいる状態である。このように進学をめぐる諸問題が非常に大きなウエイトを占めており、大学に入学すればその後は困難なく卒業できる点にも問題がある。したがつて、教育における個人の能力観察と進路指導を重視すること、能力の発見と伸長の方法を改善すること等人的能力の適正な開発のためになすべきことは少くない。

[8] このように、1960 年代に文部省が教育を経済成長の一手段と位置付け、人的能力開発論や能力主義に基づく教育政策を推進していたことは、黒崎 (1995) 等、教育学を中心とした先行研究でも一般的に指摘されている。

[9] 同報告の「Ⅱ　大学入学者選抜制度についての考察」では、「統一的入学試験制度、入学資格試験制度、無試験入学後のとうた（筆者注 : 原文ママ）方法等について、欧米各国の制度実情をもあわせて審議検討したが、わが国の教育制度、社会事情から、ただちにそのような方途をとることは適当とは考えられない。」とあり、他の改革案の選択肢が不適当だった点についても触れられている。

[10] 国立公文書館デジタルアーカイブの「中央教育審議会第 16 特別委員会速記録第 26~28 回・（昭 37.6~昭 37.7）」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?IS_KIND=hierarchy&IS_NUMBER=100&IS_START=1&IS_TAG_S51=prnid&IS_STYLE=default&IS_KEY_S51=F00000000000000422079&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF20050321133429032 64%2BF00000000000000422079&IS_ORG_ID=F00000000000004220 79&LIST_TYPE=default&IS_SORT_FLD=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）によると、第 27 回第 16 特別委員会から岩下が特別委員として大学入試改革に関する審議に参加している。なお、この当時（1962 年度）に岩下が全高長会長だったことは、1963 年度の会長に岩下が再選されたという新聞記事（朝日 1963 年 5 月 30 日夕刊 6 面　以下、朝日新聞の記事は「朝日新聞クロスサーチ」から収集）から確認できる。

[11] 国立公文書館デジタルアーカイブの「第 16 特別委員会委員名簿」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?DEF_XSL=detail&IS_KIND=detail&DB_ID=G9100001EXTERNAL&GRP_ID=G9100001&IS_TAG_S16=eadid&IS_KEY_S16=M0000000000000157332 5&IS_LGC_S16=AND&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF20050321133429032 64%2BF00000000000000422201&IS_ORG_ID=M0000000000000157332 5&IS_STYLE=default&IS_SORT_FLD=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）による。なお、茅は 1957 年 12 月から 1963 年 12 月まで国大協会長、森戸は 1950 年 7 月から 1963 年 3 月まで同副会長だった（国立大学協会ホームページ「歴代会長・副会長」（https://www.janu.jp/janu/chairman/　2023 年 7 月 25 日情報取得）参照）。

[12] 例えば、国立公文書館デジタルアーカイブの「中央教育審議会第 16 特別委員会配布資料（第 11~36 回）・（昭 35.6~昭 37.10）」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?IS_KIND=hierarchy&IS_NUMBER=100&IS_START=1&IS_TAG_S51=prnid&IS_STYLE=default&IS_KEY_S51=F00000000000000422202&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF20050321133429032 64%2BF00000000000000422202&IS_ORG_ID=F00000000000000422202&LIST_TYPE=default&IS_SORT_FLD=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）に、全高長が 1961 年 9 月 28 日に発表した「大学入試（筆者注 : 件名は「大学入学試験」）制度改善に関する意見具申」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?DEF_XSL=detail&IS_KIND=detail&DB_ID=G9100001EXTERNAL&GRP_ID=G9100001&IS_TAG_S16=eadid&IS_KEY_S16=M0000000000000157339 9&IS_LGC_S16=AND&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF20050321133429032 64%2BF00000000000000422202&IS_ORG_ID=M0000000000000157339 9&IS_STYLE=default&IS_SORT_FLD

=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）と、国大協第 2 常置委員会が 1961 年 11 月 18 日に国大協総会に報告した「入学試験に関する見解（要旨）」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?DEF_XSL=detail&IS_KIND=detail&DB_ID=G9100001EXTERNAL&GRP_ID=G9100001&IS_TAG_S16=eadid&IS_KEY_S16=M000000000000157340 0&IS_LGC_S16=AND&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF200503211334290326 4%2BF0000000000000422202&IS_ORG_ID=M000000000000157340 0&IS_STYLE=default&IS_SORT_FLD=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）という配布資料が収録されている。また、「中央教育審議会第 16 特別委員会速記録第 29~31 回・（昭 37.7~昭 37.9）」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?IS_KIND=hierarchy&IS_NUMBER=100&IS_START=1&IS_TAG_S51=prnid&IS_STYLE=default&IS_KEY_S51=F0000000000000422080&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF200503211334290326 4%2BF0000000000000422080&IS_ORG_ID=F0000000000000422080&LIST_TYPE=default&IS_SORT_FLD=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）によると、第 29 回第 16 特別委員会において、参考人として招かれた日本私立大学連盟常務理事と、日本私立大学協会事務局長から大学入試政策に関する意見表明が行われていた。

[13]国立公文書館デジタルアーカイブの第 27 回第 16 特別委員会速記録（脚注 10 に記した速記録の URL を参照）による。

[14]国立公文書館デジタルアーカイブの第 31 回第 16 特別委員会速記録（脚注 12 に記した速記録の URL を参照）と、「中央教育審議会第 16 特別委員会速記録第 32~34、36 回・（昭 37.9～昭 37.10）」（https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/result?IS_KIND=hierarchy&IS_NUMBER=100&IS_START=1&IS_TAG_S51=prnid&IS_STYLE=default&IS_KEY_S51=F0000000000000422081&IS_EXTSCH=F2009121017005000405%2BF20050318185151031 69%2BF20050321132306032 62%2BF200503211334290326 4%2BF0000000000000422081&IS_ORG_ID=F0000000000000422081&LIST_TYPE=default&IS_SORT_FLD=sort.tror%2Csort.refc&IS_SORT_KND=asc　2023 年 7 月 25 日情報取得）における第 32 回第 16 特別委員会速記録による。

[15] この報告を基にした「人的能力政策に関する答申」の「第 3 章　人的能力政策の基本方向―2. 教育訓練の拡充と刷新―（一）学校教育の拡充―（3）能力主義による教育の改善」において、大学入試政策に関する具体的な改革案は、最終的に次の通り提言されている（経済審議会編　1963：46）。

> つぎに、進級、進学を画一的に行わず、能力に応じて弾力的に行えるような方向に進むべきである。能力のある人は、たとえば高校 1 年から 3 年に進級するとか、高校 2 年からでも大学進学を可能にするとかの飛び級制が検討に値しよう。また能力がなければ入学しても進級や卒業をさせないということもそのひとつである。
>
> 現在、能力発見の唯一の方法として非常に大きな役割を果している入学試験のあり方はより合理的なものに改善されるべきであろう。すなわち客観的な能力によつて進学が行われるよう、国家的な進学資格試験のようなものを行い、これを合格した者が各大学の入学試験を受けるようにすべきであろう。学歴偏重の社会的慣行の是正と相まつて、このような施策が実効をあげるならば、入学試験の性格が変り、現在のような重荷を受験生に与えることはなくなるであろう。また、このような検査は一回だけでは偶然的な要素が入つてくるので、何回か行われる必要があろう。入学試験問題を客観的な第三者機関に出題させるということも一方法である。
>
> なお、能力があるのに経済的条件によつて進学できない者のためには、育英制度の合目的的な充実が必要であるが、より根本的には低所得者層を解消する幅広い経済的社会的政策が重要である。
>
> 以上の諸方策をとることにより、意志と能力のある勤労青少年の大学進学も容易になろう。

[16] この意見は、それぞれ総合研究開発機構（NIRA）

戦後経済政策資料研究会編（2001a）のうち、『国民所得倍増計画資料　第60巻　アフターケア前期　人的能力部会　養成訓練分科会（4）』の 82 頁と 88 頁に掲載されている。

[17] 人的能力部会の委員名簿は、総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001b）『国民所得倍増計画資料　第53巻　アフターケア前期　人的能力部会全体に関わる資料②，総括分科会』の 17~21 頁に収録されている。

[18] 例えば 1968 年に、当時初等中等教育局局長だった天城勲を共編著者として、教育計画という理論からの教育制度改革の重要性について説明した『教育計画』を出版している。

[19]1960 年代には、経済審議会専門委員・臨時委員や中教審臨時委員、教育課程審議会委員、文部省臨時私立学校振興方策調査会専門委員、労働省中央職業訓練審議会委員等を始め、地方では千葉県長期教育計画策定会議委員や、新潟県第一次長期総合教育計画策定顧問、滋賀県長期教育計画策定顧問、神奈川県総合教育計画策定顧問、福島県長期総合教育計画策定顧問等に就任していた（清水義弘先生追悼集慣行委員会［編著］　2007：8-11）。

[20] 脚注 17 の名簿参照。なお、この当時の肩書は「東京大学助教授」だった。

[21] この回の議事要旨は、総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001a）のうち、『国民所得倍増計画資料　第59巻　アフターケア前期　人的能力部会　養成訓練分科会（3）』の 1~20 頁に収録されている。なお、この会議では、佐々木重雄分科会長から「従来わが分科会は小委員会制によって専門委員の意見を事務局がまとめるという形で審議してきた。しかし問題によってはニュアンスの相違以上に意見の対立があるように見うけられる。これを従来の方式でまとめるには短期間ではむつかしい。今度の作業は審議会も諮問に答えるのではなく、審議会独自の立場で意見を出すということであるから、わが分科会としても、重要な問題毎に主査をきめてその人にまとめてもらうという方式が能率的でもあるし、主旨にも沿うものと考える。要するに従来の小委員会に中核となっていただく主査をおこうということだ。できれば主査にレポートを書いてもらいたい。」（7 頁）と説明されていた。

[22] この回の議事要旨は、総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001a）のうち、『国民所得倍増計画資料　第60巻　アフターケア前期　人的能力部会　養成訓練分科会（4）』の 1~38 頁に収録されている。

[23] 浪人については、同著の「8　大学進学と高校教育―2　浪人の問題」の中で、例えば「日本人は、何回も受験できるようになっていることが、機会均等だと考えているから、とにかく始末がわるい。」（135）、また「現行の入試制度を前提とするかぎりでは、浪人 1 年は認めてよいが、それ以上になると教育的にも社会的にも弊害が大きいというのが常識であろう。」（138）というように、第 2 章第 2 節で検討した養成訓練分科会報告に見られる問題認識と同様の観点から批判的に捉えている。

[24] この発言は、総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001b）『国民所得倍増計画資料第53巻　アフターケア前期　人的能力部会全体に関わる資料②，総括分科会』の 158~159 頁に収録されている。

[25] 諮問文には、「今後に予想される技術革新の進展、労働需給の変化等に対応し、わが国経済を健全に発展させるためにとるべき人的能力政策の基本的方向いかん。」（経済審議会編　1963）とある。

[26] なお、この公約の狙いについて、選挙における保守・革新対決の争点が経済成長・物価といった経済問題に置かれ、野党側の追及もこの点に集中する傾向にあったため、自民党としても特にこの問題に力点を置く必要に迫られており、「経済の安定成長と国民所得倍増の達成」という従来の表題を掲げつつ内容的には詳細かつ具体的な政策案を盛り込もうとしていたという（読売 1962 年 5 月 4 日：朝刊 2 面）。

[27] 一方、衆議院では、自民党が 296 議席を確保していた（朝日 1962 年 7 月 3 日：夕刊 5 面、間柴・柳瀬 2005：77）。

[28] 各々、「国会会議録検索システム」から収集。

[29] Kingdon によると、政策起業家とは、彼らが支持する将来の政策と引き換えに自らの資源をすすんで投資する人々であり、公選の公職者や職業公務員、ロビイスト、学者、ジャーナリスト等様々な者が該当する。

そして例えば、関心がある問題を重々しく劇的に表現するような指標を目立たせようとしたり、自らの提案に対する一般大衆や専門的市民、政策コミュニティ（後述）の態度の軟化を試みようとしたりしながら、三つの流れを合流させる役割を担うという（Kingdon　2011=2017:271-272）。本稿では、「問題の流れ」と「政策の流れ」の中で、大学入試政策における問題の指摘や具体的な改革案の作成・推進を中心的に行っていた天城と清水が、この政策起業家に該当すると言える。

[30] Kingdon は、このコミュニティを特定の政策領域の専門家で構成されるものだと説明しており、この中で様々な政策のアイデアが生まれ、選択肢の最終候補リストに対するコミュニティ内の合意が形成されていくと述べている（Kingdon　2011=2017 : 160、189）。

[31] 本稿第 1 章で、三つの流れは各々独立していると説明したが、Kingdon は、以下のように三つの流れが完全に独立しているわけではないとする（Kingdon　2011=2017 : 122）。例えば、「政策の流れ」の中でアイデアが選ばれる基準は、専門家がどのような政治的あるいは予算上の制約を予測するかによって影響される。また、「政治の流れ」における選挙結果は、国が直面する問題に対する一般公衆の認識によって影響されることがあり、このような一般人の認識は「政治の流れ」や「問題の流れ」と結びついている。こうした連結の兆候はあるが、流れは互いに概ね分離しており、異なった配慮・スタイルで動いていると指摘している。本稿では、中教審や経済審議会における問題認識を基に、両審議会でその解決のための具体的な改革案が作成されていた状況について説明した。この点を踏まえると、「問題の流れ」と「政策の流れ」が既に密接に関連していたとも言える。一方、政府内で認識されていたような大学入試政策に関する問題状況が当時の社会に存在していたことと、関係省庁・審議会間の連絡・情報共有や、大学入試政策に関する政策起業家と政策コミュニティの存在といった、政策形成過程において具体的な改革案を作成できる体制が政府内で整っていたことは独立した事象であるとも言えることから、二つの流れが分離していた側面もあったと考えられる。

[32] ただし本稿では、「政治の窓」の開放で述べた、選挙での勝利後の池田政権による「人づくり」政策の推進と首相による経済審議会への諮問が行われなかった場合に、三つの流れが合流せず能研テストが決定・実施されなかったのかという比較事例分析を行っているわけではないため、あくまで「可能性がある」という指摘に止めている。

参考文献

青田庄真（2021）「大学英語入試改革における政策決定過程の多元性―センター試験へのリスニングテスト導入過程に着目して―」辻伸幸　・上野舞斗・青田庄真・川口勇作・磯辺ゆかり［編著］『英語教育の歴史に学び・現在を問い・未来を拓く―江利川春雄教授退職記念論集―』溪水社、189-205

天城勲（1963）「能力開発研究所の構想」『文部時報』第 1028 号、8-19

天野郁夫（1986）『試験と学歴　努力信仰を超えて』リクルート　出版部

伊藤正直（2001）「アフターケア前期　人的能力部会・養成訓練分科会解説」総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編『国民所得倍増計画資料　第 57 巻　アフターケア前期　人的能力部会養成訓練分科会（1）』日本経済評論社、iii~v

大藪俊志（2007）「政策過程分析モデル」縣公一郎、藤井浩司編『コレーク政策研究』成文堂、195-220

金子元久（1990）「政策科学としての教育社会学」『教育社会学研究』第 47 集、21-36

木村拓也（2014）「大学入試の歴史と展望」繁桝算男［編著］『新しい時代の大学入試』金子書房、1-35

黒崎勲（1995）『現代日本の教育と能力主義』岩波書店

黒羽亮一（1985）「大学入学者選抜における統一試験の役割に関する歴史的考察」『大学論集』第 14 集、55-71

黒羽亮一（2001）『新版　戦後大学政策の展開』玉川大学出版部

経済審議会編（1963）『経済発展における人的能力開発の課題と対策』大蔵省印刷局（寺﨑昌男（責任編集）、小川利夫／平原春好（企画／編集）（2000）『日

本現代教育基本文献叢書　戦後教育改革構想　Ⅰ期　8』日本図書センター　に収録。なお、本文中の頁数は、この資料集の頁数を指している。）
腰越滋（2020）「共通テストの歴史と現状」中村高康［編著］『大学入試がわかる本―改革を議論するための基礎知識』岩波書店、23-44
佐々木享（1989）「大学入試の歴史（第 24 回）　能研テスト―新たな共通試験」『大学進学研究』VOL.ⅩⅠ-3、54-57
佐々木享・寺﨑昌男（1983）「共通一次試験を中心とする入試制度改革に関する考察と意見」日本教育学会入試制度研究委員会編『大学入試制度の教育学的研究』東京大学出版会、291-312
佐々木隆生（2022）「大学入試の変遷と多様化」大阪大学高等教育・入試研究開発センター編『未来志向の大学入試デザイン論』大阪大学出版会、32-51
芝祐順（1974）「能力開発研究所の能研テストについて」日本教育心理学会編『大学入試を考える』金子書房、117-135
清水義弘（1961）『20 年後の教育と経済』東洋館出版社
清水義弘・天城勲［編著］（1968）『教育計画』第一法規出版
清水義弘先生追悼集刊行委員会［編著］（2007）『清水義弘、その仕事』東信堂
政策研究大学院大学（政策研究院）C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト（2004）『西田亀久夫（元文部省官房審議官）オーラル・ヒストリー』
「戦後日本教育史料集成」編集委員会編（1983）『戦後日本教育史料集成　第七巻』三一書房
先﨑卓歩（2010）「高大接続政策の変遷」『年報　公共政策学』第 4 号、59-89
総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001a）『国民所得倍増計画資料　第 57~60 巻　アフターケア前期　人的能力部会　養成訓練分科会（1）～（4）』日本経済評論社　なお、この 4 巻は 4 冊に分割されている。
総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編（2001b）『国民所得倍増計画資料　第 53 巻　アフターケア前期　人的能力部会全体に関わる資料②，総括分科会』日本経済評論社
谷聖美（2016）「大学入学共通試験改革とその政治過程をめぐる若干の考察―グローバル化対応とポピュリズム―」『岡山大学法学会雑誌』第 66 巻第 1 号、422-377
中央教育審議会（1962）「大学教育の改善について（中間報告）」『文部時報』第 1023 号、46-58
中央教育審議会（1963）「大学教育の改善について（答申）」『大学資料』第 36・37 合併号、44-65
津田昌宏（2005）「1960 年代の教育改革に関する一考察―能力主義教育の実像―」『教育行財政論叢』第 9 号、81-96
中村恵佑（2018a）「『政策の窓』モデルを用いた大学入試政策の分析可能性」『日本教育政策学会年報』第 25 号、184-194
中村恵佑（2018b）「大学入試における共通テストの政策形成・決定過程の分析・研究の現状と課題」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』、第 38 号、35-51
中村恵佑（2019）「『高大接続テスト』の政策形成過程に関する一考察―『政策の窓』モデルによる分析を通して―」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第 39 号、61-85
原田三朗（1977）「国公立入試（共通一次）批判」『季刊　教育法』第 25 号、75-81
間柴泰治・柳瀬晶子（2005）「主要政党の変遷と国会内勢力の推移」『レファレンス』No.651、70-81
松田憲忠（2012）「キングダンの政策の窓モデル」岩崎正洋［編著］『政策過程の理論分析』、三和書籍、31-
46
文部省（1962）『日本の成長と教育―教育の展開と経済の発達―』
Kingdon, John W.（2011） *Agendas, Alternatives, and Public Policies,* Updated 2nd ed. Longman.（笠京子訳（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策　政策はどのように決まるのか』勁草書房）

【謝辞】
本研究は、「令和4年度研究活動スタート支援（JSPS 科研費：22K20269）」の助成を受けている。

スクールソーシャルワーカーの実践における支援の前提とその変容過程

―教員・生徒・家庭との関わりにおける実践への解釈―

村本 洋介

The Assumption of Support in School Social Worker' s Practice and its Transformative Process: The Interpretation of Practice in Interactions with Teachers, Students and Families

MURAMOTO Yosuke

The purpose of this study is to clarify how the assumption of support possessed by school social workers (SSWer) is transformed and constructed in their interactions with school organizations, teachers, students, and families. As a method of studies, I conducted a narrative analysis (Riessman=2014) of SSWer' s narrative based on the Transformative Learning Theory of Mezirow (=2012). As a result of the analysis, it was found that SSWer' s assumption of support is in the following transformative process: "necessity of school life to become a person who can participate in society", "building a relationship of trust with teachers and the role of balancing school-family", "differences in perception with teachers", "teachers' career guidance and SSWer' s career support", "the role to instill a welfare perspective into the school", "children become a person who can ask for help". From this, it became clear that SSWer explores the significance of school education, the role of teachers, and the specific character of SSWer as welfare professions, and reconstruct the assumption of support in the interactions with school organizations, teachers, children and families.

目 次

1. 研究目的と課題設定
2. 研究方法
   2-1. 調査対象と調査方法
   2-2. 分析枠組みと分析方法
   2-3. 倫理的配慮
3. 事例分析
   3-1. 支援の前提
   3-2. 支援の前提の検討
   3-3. 支援の前提の再構成
4. 総合考察と本研究の課題

1. 研究目的と課題設定

本研究の目的は、スクールソーシャルワーカー（以下、SSWer）が有する支援の前提が、学校組織や教員、児童生徒、家庭との関わりの中でいかに変容し構成されていくのかを明らかにすることである。それは、SSWer が教育現場の論理と交わる中で、SSWer の実践基盤がいかに変容していくのかを辿ることである。SSWer の支援観の変容を捉えることは、SSWer の固有性とは何かという本質的な問いと軌を一にする。

スクールソーシャルワーク（以下、SSW）は「問題は個人を原因として彼らの内面から生じるとする考え方をとらず、個人と彼らを取り巻く周囲の種々の環境的要素との絡み合いによって生じるとする考え方」（山下 2003 : 63）に基づく実践である。また、門田が述べるように、SSW の目的は「種々の要因によって、子どもたちが等しく教育を受ける機会や権利が侵害された状況にある場合、速やかにその状況を改善し、教育を保障していくこと」（門田 2010 : 129）である。故に、SSWer は児童生徒を取り巻く家庭や学校へのアプローチを行い、児童生徒の学習権の保障を目的に支援を行う福祉専門職である。

これまでの SSW 研究では、SSWer の役割について、支援体制の構築（栗木・馬場・古屋 2020）、教員のエンパワメントの促進（岩永・茶屋道 2011 ; 西野 2015）、児童生徒や家庭へのアウトリーチ実践（池田 2021）があること等が明らかにされている。これらの研究から、学校における SSWer の実践は、教員との連携の上に成り立つものであると理解できる。そのためにも、SSW 実践には「教職員とスクールソーシャルワーカーが専門性や役割を相互に理解」できるように「相互作用を増やし関係性を構築」することが求められる（鈴木庸裕 2015 : 57）。

しかし、SSWer は教員との連携に際して様々な障壁に直面する。教員は児童生徒を支援する場面で、生徒の貧困状態そのものに目を向けるのではなく、学校生活の中で生徒が困難を抱えている時に支援の必要を感じる（栗原 2021）。つまり、学校生活を送るための支援に焦点化され、子どもが抱える社会的不利は見落とされることになる。それは、教員のみによる児童生徒支援が、あくまでも学校生活を円滑に過ごすことを目的とした対処療法的な対応に留まりかねないことを意味する。これは、児童生徒を取り巻く環境にアプローチし、全ての児童生徒の教育を受ける権利の保障を目的とする SSW と相反することになる。

また、学校現場では教員が伝統的に行ってきた生徒指導と SSW の違いが見えにくく役割分担に混乱が生じ、SSWer が十分に機能しきれていない状況も生じている（半羽 2019）。鈴木が指摘するように、SSWer をはじめとする専門職が教員と連携して活動する時には、「本当にその生徒が必要としている支援は何か」を目標に据えることが求められるが（鈴木ちひろ 2019）、教育と福祉という異なる背景を持つ教員と SSWer の児童生徒に対する支援観の相違が、SSWer の役割に揺らぎを生じさせる。そのため、SSWer は常に自らの役割を模索し、不安定な立場に置かれながら実践を進めざるを得ない状況に置かれることになる。

そうであるが故に、SSWer が自身の役割を果たすことを可能にするものとして、有本は SSWer が実践の根拠となる価値や信念を持つことの重要性を指摘する（有本 2019）。さらに厨子・山野は、SSWer にとって「専門職として価値に基づいた活動を行うことは、さまざまな行為を意味づけ、自身の実践を強化するものとして重要である」と述べる（厨子・山野 2011）。茶屋堂・岩永（2011）によれば、SSWer は児童生徒や家庭、学校との関わりの中で、専門職としての自己に対する内省を行いながらその責務を果たしている。また、その内省は学校や児童生徒、家庭との関わりの中で深められていく。たとえば鶴田（2019）は、派遣型より配置型の SSWer の方が現場への直接的支援や教員との協働が可能であり、その経験が児童生徒を取り巻く環境に働きかける必要性を喚起させ、信念や価値観のレベルでの変化が生じるとする。このように、SSWer は自身の実践を反省的に振り返ることで、実践を支える信念や価値観を形成し、福祉専門職としての SSWer を成立させている。裏を返せば、SSWer は実践において、他者との関係の中で福祉専門職としてのあり方を常に問われ、自身の支援の前提を模索する必要に迫られる存在である。

実践を支える信念や価値観に着目した研究は、学校領域以外のソーシャルワーカー（以下、SWer）に関する研究においても一定の蓄積がある。横山は、SWer はソーシャルワーク（以下、SW）の専門家としての役割を引き受けつつ、自身の生き方に照らしてクライエントとの連帯点を見出すことが重要であり、「専門的自己と個人的自己の絶えざる対話」が求められる存在であるとする（横山 2004）。さらに高橋は、SWer が自らの実践と向き合う時、経験のみに頼るのではなく、援助者としての専門性や価値を自らの経験や実践に引き寄せて形成することが必要であると指摘する（高橋 2016）。つまり、SWer は眼前の状況

とSWの価値の間で、常に不確かさを抱えながらSW実践を行うことになる。そして、浅野によれば、その「不確かさ」への向き合い方こそ、「SWerとしてのあり方」に密接にかかわるのである（浅野2017）。

さらに浅野は、SW実践には、「それまでとは異なる視点から物事をみることができるようになる変化」を促す「省察」が求められ、同僚や支援者との関係の中で、支援の前提が様々な形で揺さぶられる必要があると述べる（浅野2016）。加藤も、SWerは「実践しているまさにその瞬間の自分の行為や、行為を導き出した自分自身へのまなざしを持つことが求められる」と述べる（加藤2018）。すなわち、SWerの固有性は個々のケースの中で支援の前提を吟味することで確保されていくのであり、専門職としてのSWerには省察が不可欠である[1)]。

以上のように、SWerは他者との関わりの中で自らの支援の前提を常に捉え直し、自身の実践や実践に伴う経験を解釈し、意味付けを行いながらSW実践を展開することで、福祉専門職としてのSWerの固有性を確保してきたことが明らかにされている。これまでのSSW研究では、SSWerが「信念」や「価値観」を基にしてSSW実践を展開していることや、教員との認識の相違がSSW実践の阻害要因となっていることが明らかにされてきた。しかし、SSWerの「信念」や「価値観」と実践を連続的に捉えておらず、実践の中で支援の前提となる信念や価値観をいかに形成し、それらをどのように再構成しているのかは明らかでない。SSW実践の固有性を検討するためには、SSWerが持つ支援の前提と実践の関係を明らかにし、その変容過程を明らかにすることが求められているといえよう。

そこで、本研究では「SSWerは実践における他者との関わりの中で、自身の経験をいかに解釈し、支援の前提をどのように再構成していくのか」を問いとして事例分析を行う。この問いに応えるために、Mezirow（＝2012）が提唱する「将来の行為を方向付けるために、以前の解釈を用いて、自分の経験の意味について新たな、あるいは修正された解釈を作り出すプロセスである」変容的学習論を分析枠組みにして、SSWerの実践を検討する。

SSWerと学校組織や教員との連携・協働が要請され、その枠組みにおけるSSWerの役割のさらなる明確化が求められている。しかし、それはともすると、SSWerのスキル重視の議論になりかねず、SSWerの固有性を見失うことにもつながり得る。それを回避するためには、SSWerが児童生徒と環境との調整を行いながら、児童生徒の生活の多様な側面を支援するためのSSWの実践基盤を問い、SSWerのあり方を議論する必要がある（岩崎2007）。本研究はSSWerの固有性を明らかにする基礎的研究になり得るものである。

2. 研究方法

2-1. 調査対象と調査方法

本研究の調査対象は、東京都X市の教育福祉センター（仮称）に所属するSSWerである。X市の教育福祉センターには、福祉部門と教育部門が設置されており、福祉と教育の専門職が一体となって継続的に支援する仕組みを整えている。センターにはSSWerの他に心理士や就学相談員など多数の専門職が所属しており、ケースに応じて適切な専門職が対応することになっている。

インタビューは2020年9月から11月にSWer歴が5年目のA氏、1年目のB氏、3年目のC氏を対象に実施した。インタビューは一人ずつ行い、所要時間は一人1時間から1時間半程であった。なお、インタビュー調査は、アクティブ・インタビュー（Holstein and Gubrium＝2004）に基づいて半構造化インタビューを実施した。アクティブ・インタビューとは、インタビュアーとインタビュイーが協同的にインタビュイーの主観的意味を確立し組織化するものであり（同上：151）、主観的な解釈やその構築過程を明らかにすることを可能とする方法である（同上：187）。SSWerの支援の前提や実践における経験、そしてそれらの変容を明らかにするためにこの手法を採用した。

2-2. 分析枠組みと分析方法

調査で得られた語りは、Mezirow（＝2012）の変容的学習論を分析枠組みとして考察を行う[2)]。変容的学習とは「将来の行為を方向付けるために、以前の解釈

を用いて、自分の経験の意味について新たな、あるいは修正された解釈を作り出すプロセスである」（同上：18）。また、変容的学習は「経験を分類するための枠組み」で「目的、規範、判断の基準に関する価値を説明する」ものである「意味パースペクティブ」（同上：84）を変容させていく過程と説明される。Mezirow の変容的学習論に依拠して実証的な研究を行った Cranton は変容過程を、「自己を批判的にふり返ろうとするプロセス」であり、「世界観の基礎をなす前提や価値観を問い直すプロセス」として、①まわりの人やでき事、背景の変化から影響を受ける、②前提に気づく、前提を吟味する、③前提の正しさを検討する、④（前提が正しくない場合には）前提に検討を加えパースペクティブを変化させる、と整理する（Cranton＝1999：204-210）[3]。

また変容の過程は、「前提に疑問を投げかける周囲の人やでき事、社会的背景の変化」（Cranton＝1999：205）によって促される。すなわち、「深く身につけている価値観に疑いを持つ」契機となる「混乱したジレンマ」（Mezirow＝2012：235）に直面することで変容が促され、「これまで受け入れてきた前提と矛盾する慣習や異なる文化」（同上）を理解しようとする。その時、既存の意味パースペクティブは判断の基準としてうまく機能できなくなり、意味パースペクティブを再構成する必要に迫られることになる（永井 1989）。

したがって、SSWer の変容的学習は、支援の前提となる価値観や信念を、自らを取り巻く状況や他者との関わりの中で、支援の前提に「不確かさ」を覚え、自己を批判的に振り返りながら実践上の経験に解釈及び意味付けを行い、支援の前提を再構成する過程と捉えることができる。

以上から、本研究の分析の観点は、SSWer がどのような支援の前提を有しているか、SSW 実践において他者とどのような関わりがあるか、どのような支援の前提の検討を行うか、一連の過程を通して支援の前提をどのように再構成するか、となる。本研究の関心は、SSWer が学校における SSW 実践を通してどのように支援の前提を再構成していくのかであり、SSWer の自身の実践に対する解釈と支援の前提の変容過程に焦点を当てて分析を進めることになる。

上述の分析枠組みをもとに、ナラティブ分析を用いて語りの分析を行う。ナラティブ分析とは「物語られた形式を持つテクストを解釈するための方法」（Riessman＝2014：21）であり、語り手の「特殊性と文脈」(同上：24）に焦点を当てる。また、「複数の人の発言や主観性を含めた研究ができるので、人間の主体性と語り手（と聴き手や読者）の想像力も探究されうる」手法でもある(同上)。本研究では、ナラティブ分析の中でも、インタビューの中で語られた内容に焦点を当てるテーマ分析を採用することで、SSWer の経験や実践に対する意味構築過程を描出することができると考えた。

また、インタビューを実施した 3 人の SSWer のうち、本研究では調査協力者の中で最も長い SSWer 歴を有する A 氏の語りを分析対象とする [4]。一定年数の SSWer 歴がある A 氏は、自身の SSW 実践を多角的な視点から振り返り語ることができると判断した。

2-3. 倫理的配慮

調査に際しては、事前に書面にてセンター長と SSWer に調査協力の承諾を得た。インタビュー実施時にも改めて書面を用いて学術的目的のみに使用すること及び個人情報保護の説明を行い、調査を実施した。インタビュー終了後、録音した語りを逐語録に起こし、協力者に確認を依頼した。その上で、公表の可否を判断していただき、公表の承諾を得た。

3. 事例分析

A 氏の語りからは、【社会参加できる人になるために必要な学校生活】【教員との信頼関係構築と学校―家庭間のバランスをとる役割】【教員との認識の相違】【教員の進路指導と SSWer の進路支援】【福祉的視点を学校に浸透させる役割】【子どもが SOS を出せる人になる】という 6 つのテーマが導出された。なお、文中の【　】はテーマ名を、「　」内と斜体の言葉は調査協力者及び筆者の語りを、（　）は語りの意味を明確にするために筆者が加えた補足を、下線部は解釈の根拠とした語りを表す。

3-1. 支援の前提

【社会参加できる人になるために必要な学校生活】

A 氏は大学卒業後、新聞記者職に 4 年程就き、結婚や子どもの出産を機に退職した。育児期間に、介護の仕事をしていた母親から、精神保健衛生士の資格を紹介され、「別に何も興味もなかった」と語るが、資格試験を受験し合格する。その後、子どもが幼稚園に通うようになってから、福祉施設で SWer としてパートで働くことになる。

A 氏

福祉施設でパートをしてた時に、うつ病とか統合失調症とかの人が来るんですけど。通所なので社会的には自立してる人っていうか、1 人暮らししてる人とか、自分の実家から来る人がいたんですけど。基本的にその人たちの話を聞くと学校に行ってなかったとかいうことで。みんなで一緒にお昼を食べる時も、ひじきの煮物とかがお弁当で出たときに、これ何だって分からない子とかがいるんですよ。ひじきって知らない、気持ち悪いとか、ハンバーグしか食べられないとか、カップラーメンとか菓子パンしか食べたことがない人という人がいて、えって思ったんですね。その施設のイベントでどっか公園に行くよとか旅行に行くよみたいな時に、みんなすごいうれしそうなんですよ。聞くと修学旅行とか行ったことないみたいな、学校行かなかったから（修学旅行などに）行ってないとかいう人も多いし。グループでプログラムに参加してる時に、すごい仲良くなったかと思うと、ささいなことですごいけんかして。すごい距離感が難しい人たちが多いんだなと思って。

福祉施設で関わる方々は、様々な障害を抱えていたが、その多くは学校に通うことができていなかったという。施設に通う方々は学校生活の経験が少ないこともあり、学校生活で経験できるはずの社会的経験の乏しさを感じていた。この経験が SSWer としての支援の前提の形成につながっていく。

A 氏

学校とかでそういうのやってきてないんだな、この人たちはと思って。でも、ほんとは学校に行きたかった思いもあって。だから学校に行くってすごい大事なことなんだと思ったんですよ。で、スクールソーシャルワーカーってあるんだって知ったので勉強して、いいじゃんと思ってやり始めたんですよね。

最初に SSW をやったときに、私の子どもをどこまで持ってくかの最終目標は、税金を払える大人になるっていうことだったんですよ。結局そうじゃない対極って、生保だったりすると思うんですけど、税金を払うっていうことが一人前の大人で自立している大人だと思っていたので。

福祉施設における仕事の中で、子ども期に「学校に行くってすごい大事なこと」と認識し始めた時に、SSWer の存在を知り、SSWer を目指すようになった。A 氏は、子どもが学校に通うことの重要性やその経験を通して社会参加できるようになることの必要性を根拠にして SSWer を志したと理解できる。また「税金を払うっていうことが一人前の大人で自立している大人」であると考えており、学校生活の経験を通して「税金を払える大人になる」ように支援することが、SSWer としての役割だと支援の前提を述べている。

その後、福祉施設での仕事をしながら SSWer 養成講座に行き、Y 市の SSWer となる。しかし、Y 市は週 2 日の勤務だったため「物足りなくてもっとたくさんできるところと思って」SSW を十分に実践できる環境を求め、X 市で職に就くことになる。X 市では週 5 日の勤務であり、「正職同等の扱い」「立場的には一緒」であり、SSWer として「やれることが増え」ることになる。

【教員との信頼関係構築と学校―家庭間のバランスをとる役割】

本格的に SSWer として活動をする中で、前職の記者職との共通点から、SSWer の仕事を次のように把握する。

A 氏

スクールソーシャルワーカーって人の所に、おうちとか、いろんな所に訪問をして話を聞いて。より

近づいて信頼関係をつくって何かするってところは、全然違う職種だったんですけど新聞記者も同じで、おうちに行って話を聞いたりとかしながら、どうでもいい話で最初はお茶飲み話から、段々いろんなことを教えてくれるようになってとか、ほんとに大事なことはあんまり言いたくないんだけど、あなたには教えてあげるよみたいになるとか。そういう意味では、自分で行ってその人の心と情報をつかんでくるっていうところは似てるなと思って。その経験も含めて今に活かされてるっていう気はするんですよね。

筆者

スクールソーシャルワークと記者が似てるんですね。学校にも通って、学校を介して生徒の家庭だったり。

A 氏

そうですね。基本的には学校からの依頼を受けて、この子をお願いしますって言われたり。学校の先生たちが、ちょっとここのおうち入りづらいんだけどみたいにお願いされて行ってみたいな。

記者職と SSWer の共通点を「自分で行ってその人の心と情報」を得ることとし、SSWer としてもその過程を通して教員との「信頼関係」を構築することが大切だと述べる。実践の中では「信頼関係」の構築を念頭に置きつつ、SSW 実践を行うことになる。A 氏が担当する学校への認識は、次の語りから確認することができる。

筆者

担当校の中でも、学校によって違いますか。

A 氏

違います。すごい違います。まず学校的にその違いがあるとしたら、学校の先生たちが自分たちでできちゃうみたいな学校がやっぱりあるので、自分たちでうまくやれちゃう学校は依頼が少ないですね。地域的に言うと、やっぱり貧困の家庭が多いおうちだったり都市部のおうちだったりとかすると、依頼は多いんだと思うんですけど、その辺の差はありますね。

筆者

雰囲気とかも違いますか。

A 氏

学校の雰囲気も違いますね。私は 2 校の中学校を持ってるんですけど、一つの学校はすごい厳しくて、学校のルールとか、みんなもこの学校っていうものになじめないんだったら来なくていいよ的なすごい厳しさがある学校で。うちに来ないんだったら、適応指導教室へ行きなさいよとか、塾でも行けばみたいな。来ないんだったら、相談室も来なくていいとか、相談室でも適当に話しして帰していいからみたいな感じ。だから、あんまりこの学校の枠に入りきらない子は来なくて結構っていう学校が一つと。もう 1 校の方は、人数も少ないしX市でも一番端っこの方にあるので、もう来てくれるなら何でもウェルカムみたいな感じで。制服着れないんだったら制服じゃなくてもいいし、自分がこういう制服がいいって思うんだったら、それで来れるんだったらそれでいいみたいなのとか。あとは先生たちも放課後すごい対応してくれますしね。学校に来れないけど、放課後来て先生と体育館で遊べるんだったらそれでもいいよとか。そういうウェルカムな雰囲気の学校とで、すごい両極端なんです。

担当する中学校の中でも、「すごい厳しさがある学校」と「ウェルカムな雰囲気の学校」がある。その上で、「やりがい」があるのは「厳しさがある学校」だとする。

筆者

（2 つの中学校は）180 度違いますね。やっぱり、やりやすいのは後者ですか。

A 氏

どうかな。そうですね、やりやすいのは。でも、何かちょっとやっぱり困難さも自分の中でやりがいになるので。家庭で本人はこう希望してるのに、学校が受け止めてくれないところをなんとかそこを開拓してって、これならいいよって言ってもらえるみたいな、何かそういういうことが、やりがいがあるのも事実ですね。もういろいろ厳しい学校で、これなら来てもいいよって認めてもらえたとか、

*先生たちと話をしながらとか。決していいことじゃないかもしれないんですけど、一つの事象に関して、家庭に言うことと学校に言うことはうまく使い分けてる*っていうか、*学校には先生たちの見る視点でうまく伝える*とか。*子どもがこういうことできたんですよみたいなのを家庭に伝えるときは、すごいよかったねみたいにする*けど。*学校では、やっとこういうことができるようになりましたみたいな、ちょっと学校の先生寄りでみたいなのとか、その辺はうまく使い分けてますね。*

筆者

何か学校の先生が受け入れてくれるような言い回しがあるんですか。

A 氏

*そうなんですよ。（学校には）駄目ですよね、そんなやり方じゃね*みたいなのとか、*お母さん駄目ですねみたいなのとか言いながらも、お母さんには、よく頑張ってるじゃない*みたいなのとか、*そういうのはよくあります。*

家庭と学校で方針が異なり「学校が受け止めてくれない」時には「なんとかそこを開拓」していくという。「家庭に言うことと学校に言うことはうまく使い分け」ることで、教員と家庭のバランスをとり、支援を進める。そうすることで、学校との関係性を保ちながら、学校と家庭をつなぐ役割を担っている。「先生たちの見る視点でうまく伝える」というのは「*駄目ですよね、そんなやり方じゃね*」と家庭への指導的スタンスを教員と共有することを意味する。一方で、家庭には「よく頑張ってるじゃない」と保護者と感情を共有する。次の語りからは、「不登校」「発達の課題」「家庭の問題」に関係するケースでは、「母子家庭」や「父子家庭」が多く「学校と家庭のやりとりが難しい」場面で、A 氏が家庭と学校の仲介者となる様子が見て取れる。

筆者

A さんがご家庭との連携を取っていくんですか。

A 氏

*そうですね。でも、最初で、がつっと 1、2 カ月でやっちゃってあとはずっと見守るとか、学校での様子聞くだけにするとか、そういうのも半分ぐらいある。あとはずっと話を聞いていかないと、お母さんが心配でしょうがない人もいるし。学校でちょっと風通しよくするだけで済んじゃうこともあったりする*ので。*お母さんと話しして学校と話しして、学校はこういう思いだったんだねってお母さんと共有して、学校には、お母さんってこうだったんだねみたいな話を、私が個人であちこち行って通すことで風通しがよくなって、なんとなく問題だったことがなくなるみたいなこともあったりするので。その辺はほんと、何でもコミュニケーションなんだなと思って*、*そこがうまくいってないだけで、すごい困り事になるっていうのはそういうことなんだなと思って。*

筆者

学校と家庭との間をつないでいくことが必要なんですね。

A 氏

話の整理だったり、見通しをちょっとよくして、なんかちょっと曇ってたところを、ちょっと霧が晴れるようにしてあげるとか、それだけで変わることもあるので。

「学校でちょっと風通しよくする」ことで、学校と家庭の齟齬が解消されることも多く、双方と「コミュニケーション」を十分に行うことで、問題が解決される場合もあると述べる。

ここまでの語りからは、SSWer の役割は、子どもが「学校に行くってすごい大事なこと」であり、学校生活の経験を通して「一人前の大人で自立している大人」すなわち「税金を払える大人になる」ようになることが支援の前提となっていたことが把握された。そのために学校との「信頼関係」を構築しながら、学校と家庭と「コミュニケーション」をとり、両者の仲介者として支援を行っていくことが見て取れた。

3-2. 支援の前提の検討

本節では、A 氏が支援の前提をいかに検討しているのかについて分析を行う。

【教員との認識の相違】

A 氏
基本的に（先生には）、親とはこういうことをするものだみたいなのがあるじゃないですか。最低限これは家庭でやってくれないとみたいに。そういうのをすごく家庭に求めて、できないおうちはあの家は駄目ってレッテルを貼る先生ってすごく多いので。でも、できなくてもしょうがないよって私たちは思える。先生たちにはそれが通じない人が多いので。だいぶ通じる人もいるにはいるんですけどね。
筆者
そこを開拓するのは大変じゃないですか。
A 氏
そこはケースを通して示していくしかないだろうなっていうのはあって。あの子こんなだったけど、スクールソーシャルワーカーにお願いしたらよくなったみたいなのがだんだん校内で浸透していくしかないですよね。

教員には「親とはこういうことをするものだ」という規範が存在し、「家庭に求め」ることが多いという。A 氏は「できなくてもしょうがないよって私たちは思える」と述べ、教員と A 氏の認識の相違が見て取れる。福祉の観点から学校を「開拓」するためには、SSW 実践を学校内に浸透させていくためには、「ケースを通して」「SSW にお願いしたらよくなった」ことを示し、その過程を経て福祉的視点が「校内で浸透していくしかない」とする。学校生活の経験を通して自立した大人になれるように支援するという前提を持ちつつも、教員の家庭への指導的スタンスにいかに変化を起こしていくかに意識が向いている様子が見て取れる。また、教員との関わりの中で、子どもが学校に通うことの意味を問うていくことになる。

A 氏
（SSWer をやって）学校にいられない子の気持ちもよく分かったのでね。でも、やっぱり親御さんとしたら、学校に入ったからにはなんとかしたいっていう気持ちも分かるし。でも、そこを超えてしまうと、親も子どもも、なんだ、あんなとこ行かなくてもどうにでもなったんだって思えるというか。
筆者
不登校の子が学校に戻らないって選択肢も。
A 氏
私はむしろ、この子は今は戻らないほうがいいなっていう見立てで、今家にいることがすごくいいよねとか、家にいてこんなことができるようになってすごいじゃんみたいな。あえて学校にそんなに行かなくて、行ってまた何かってなるよりは、行かない自分を肯定できるように進めてます。
筆者
学校の先生はそれ嫌がらないですか。
A 氏
嫌がります。月一でいいから行こうよって言っちゃうと、月一しか来なくなるよとか、そういう言われ方をするので。でも、あの子は今家にいるときが一番よくてとか、お母さんもそれで安定してて、また何曜日は来なさいとかって言うと、また家がごちゃごちゃしちゃうんだよねってことを学校には伝えはします。

A 氏は元々「学校に行くってすごい大事なこと」だとする支援の前提を有していたが、SSW 実践の中で「学校にいられない子の気持ち」や「学校に入ったからにはなんとかしたい」という親の気持ちに対する理解を深め、「行かない自分を肯定できる」ような支援の必要性を感じることになる。さらに、学校の指導方針と SSWer としての見立てにも相違が生じており、A 氏の支援の前提が揺るがされることになる（混乱的ジレンマ）。

A 氏
学校の限界みたいなのもすごく見てると思うことがよくあって。特に公立中学校って特殊な世界だなと思って。先生たちも特殊な人たちだなと思うと、ここだけに（ケースの解決を）収めてていいってことでもないなと思って。それが見えてきたっていうのが大きいですね、スクールソーシャルワーカーとして働いてたことによって。

SSW 実践を通して「学校の限界」を感じ、「学校に行く」ことを前提とした支援の前提を問い直してい

くことになる。「公立学校」は「特殊な世界」だと思い、その枠内だけで生徒の支援を行うことに疑問を持つことになる。

【教員の進路指導と SSWer の進路支援】

しかし、単に学校を批判するだけでなく、教員なりの指導の論理があることにも検討を加える。

A 氏

でも、例えばやっぱりきちんと進路指導っていう何かマニュアルというか理想の形っていうのがあるんでしょうね。そこに乗っけていきたいっていうのがあるんだと思うんですけど。きっとこれでうまくいったあの子がいると思ったら、そこにすごくやっぱり、それでやってこうっていう気持ちは強くなるだろうし。(生徒は) 一人ひとり違うし、それにさらに違う親がいると思うとなかなか難しいんですけどね。でも、やっぱり最近 SSWer が関わって、進路みたいなところはこうやって高校に行きました (というケースがある)。そう考えると、スクールソーシャルワーカーがついててくれたからそういう選択肢ができたよねって先生たちもちょっとずつ思ってくれてる面は確実にあると思うので、あと数年したらすごいその辺は理解されると思います。

進路指導の場面では、学校には「理想の形」が存在し、「(生徒は) 一人ひとり違うし、それにさらに違う親がいる」ことを踏まえた時には、「理想の形」に依拠せざるを得ないことに理解を示す。しかし「SSW がついててくれたからそういう選択肢ができたよねって先生たちもちょっとずつ思ってくれてる面は確実にある」と述べ、SSWer としてできる進路支援のあり方を模索する。他方で、高校進学後に支援が途切れてしまうことにも SSW 実践の困難さを感じる。

A 氏

私たちの課題は、(高校に) 進学してからどうなったかというのがなかなか追えないというか、実際行ってるのかなとか、頑張れてるのかなというとこまでは。(直接支援できるのは)18 歳までですね。ただ、ここに相談に来たりとか、つながりがあって高校生になっても定期的に来てる人はいいんですけど。

筆者

高校とのつながりがない。

A 氏

そうなんです。もう普通に学校に行ってるだけになると、最近学校に行ってるのとかいうことも、私たちが声掛けたりはなかなか難しいので。風のうわさで (高校を) 辞めたって聞いたぐらいの。辞めようと思うみたいな相談で、教育福祉センターにまた来てくれたらいいんだけど、来てくれずに終わっちゃう子もいっぱいいるから。

中学校を対象とした SSW 実践には「(高校に) 進学してからどうなったかというのがなかなか追えない」という課題があり、A 氏は支援が途切れてしまうことに困難さを感じる (混乱的ジレンマ)。その上で、A 氏が SSWer としてできることを検討することになる。

筆者

結構進路支援とかもされる。

A 氏

そうですね。やっぱり家庭の中で、単純に私も、自分が子どもだった時は自分の成績がどのくらいだからどの学校に行きたいとかっていう基準で考えてたけど、プラス家の家計の問題もあるじゃないですか。そことすり合わせした時に、ここなら行けるんじゃないとか、子どもはここに行きたいって言ってるけど、それは出せないみたいな、その辺の兼ね合いも私たちがやったりもするので。そうすると、やっぱりそこは先生にはできないじゃないですか、なかなか。おうちのお金のこととか、実際に聞いていったりとか。親も先生たちに、ちょっとそのお金は出せないっていうのは言えても、それで話が終わりになって、子どもが夢を諦めなくちゃいけないのか。いや、こういう貸し付けを使えばとかって言って、子どもが行きたい学校に行けるようになるとかっていうところでは、そこは先生たちはなかなかできないかなって。

「家の家計の問題」はなかなか「先生にはできない」ことであり、SSWer には教員では手の届かない家庭内の経済的事情を踏まえての支援ができると自身の実践を振り返る。ここまでの語りからは、学校と生徒や家庭に対する認識の相違や SSWer としての支援の限界に直面しながらも、学校の論理に理解を深め、また単に学校の限界を等閑視するだけでなく、SSWer だからこそできる支援を見出していく過程を把握した。

3-3. 支援の前提の再構成

最後に、これまでの語りを踏まえて、A 氏がどのように支援の前提を再構成していくのかについて分析を行う。

【福祉的視点を学校に浸透させる役割】

A 氏

上手な先生は親御さんと上手く対応していて。そういうのを 1 人やってる先生がいたりすると、割とほかの学年の先生だったり、その先生よりも若い先生だったりがそういうのを見て学んでたり、きっと話で伝わったりとかして、全体的に学校がそういうことをできるような雰囲気になってるところもある。

筆者

スクールソーシャルワーカーの役割はどうなるんですかね。

A 氏

本当はっていうか、私もいつかスクールソーシャルワーカーがなくなったほうがいいのかなって思ったりもして。先生が自分でできるようになればいいんじゃんっていう。

家庭と上手くコミュニケーションを取れている学校もあり、「*いつかスクールソーシャルワーカーがなくなったほうがいいのかな*」と SSWer の存在意義を模索することになる。しかし、そういった状況に直面することで、SSWer としての役割に意味付けを行っていく。

A 氏

私たちの仕事って、実際にケースワークとかソーシャルワークをすることだけでなくて、学校の先生たちにそういうノウハウだったり、その子どもの捉え方だったり、家庭の捉え方、こういう話とかを浸透させていくっていう、生徒たちを福祉の面でのスーパービジョンしていくっていう立場もあるので。それをしていって、先生たちが次は自分でできるようになってくださいよっていう目的もあるんですよね。でも、そうすると、だんだんそれが、もしみんながができるようになったら SSW って要らないじゃないですか。でも、先生たちの働き方改革とかでは、そこまで先生がやる必要ってあるの、やってかなくちゃいけないの、それは外注でもいいんじゃないみたいな考え方も時代的にはきっとあると思うし。その辺で今、どこに落ち着いていくのかは正直分かんないですけど。だから、きっとその辺の協力なんでしょうね。このケースは、じゃあスクールソーシャルワーカーにお願いするけど、これは先生たちだけで頑張れるような気がするとか、もうちょっと先生たちだけで頑張ってみてくださいよみたいなとこも含めて、コミュニケーションしながら、役割分担していくってことができるといいでしょうね。

SSWer は「実際にケースワークとかソーシャルワークをすることだけでなく」福祉的な視点や方法を教員に伝えていく、つまり「生徒たちを福祉の面でのスーパービジョンしてくっていう立場」としての役割を担っていると述べる。しかし、福祉を学校に浸透させる役割を担うとしながらも、「先生たちの働き方改革」に象徴されるような教員の職務範囲の見直しが進められていることを受け、その落としどころについては留保する。だからこそ、SSWer として A 氏にできることは「コミュニケーションしながら、役割分担していく」ことであると述べ、教員との間で合意形成を行い、お互いの役割を調整しながら、「子どもの捉え方」や「家庭の捉え方」に福祉の視点を浸透させていくことを試みる。そして、自身の SSWer としての支援の前提についても検討を加える。

【子どもが SOS を出せる人になる】
筆者
元々スクールソーシャルワーカーに関心持ったのが、やっぱり学校って必要だなっていうふうに。
A 氏
そう思ったんですけど、今は全然思ってなくて。でも、ほんとに昔は、学校って行かなくちゃ、行ったほうがいいじゃんって思ってたんですよ、そういうふうな思いをしてる大人を見て、学校行かなくちゃなって思って。

（はじめは）生保だったり、そういう福祉のお世話にならない、なるべくならないようにするってことがゴールだったんですけど、だんだん（SSW を）やってくうちに、あれ、違うぞっていうのを思ってきて。家庭の課題だけでそういう子がいるとしたら、学校につないで、学校でできることを増やして育ててもらうっていうのもある。今の学校っていう枠が狭いというか、ここじゃつまらないとか居心地が悪いみたいな人って一定層いるなとも思ってて。だから今は、ゴールは税金を払うことじゃなくて。自分で、私はこういう人なのでこれは無理ですって言える自己理解をして、人に SOS を出せる人になるってことなのかなっていう、それがきっと自立した人ってことなのかなって。私はこれができませんって言えて、だからこれを手伝ってほしいし、手伝ってもらえればできるんですって自分で言えることがこの子どもたちの自立で、そのためには自分が何ができないかっていうのをちゃんと理解することと。あと、人に助けてって言うことなんだろうなと思って。ある程度税金払えばねってのはもちろんそこまでいってもらいたいとは思うんですけど、そこはあんまり求めない。求めてた自分がすごく最初はいたんですけど、でも、そうじゃなくていいんだと思えるようになった。

SSWer になった当初は「学校って行かなくちゃ、行ったほうがいいじゃん」と考えており、子どもが単に学校に通えるようになることを支援するという限定された範囲で SSWer の役割を捉えていた。しかし、「だんだん（SSW を）やってくうちに、あれ、違うぞ」と感じることになる。「家庭の課題」のみを理由として学校に通えない子どもには、SSWer として学校に働きかけることは前提としつつも、「学校っていう枠が狭い」ことを背景として学校に通うことができない場合には、子どもを支援する前提条件を問い直すことになる。すなわち、子どもが「私はこういう人なのでこれは無理ですって言える自己理解をして、人に SOS を出せる人になる」ことが「自立した人」であり、「そのためには自分が何ができないかっていうのをちゃんと理解すること」「人に助けてって言うこと」ができるようになるために、支援することが SSWer としての役割だと述べる。

4. 総合考察と本研究の課題

本研究における A 氏の語りの分析からは、次のような支援の前提の再構成過程が明らかになった。すなわち、A 氏は子どもが【社会参加できる人になるために必要な学校生活】を送ることを支援するために SSWer を志し、SSW 実践の中で【教員との信頼関係構築と学校―家庭間のバランスをとる役割】を果たすように試みる。しかし、【教員との認識の相違】に直面し、【教員の進路指導と SSWer の進路支援】の間で自らの役割を模索することになる。そして、【福祉的視点を学校に浸透させる役割】を持ち、【子どもが SOS を出せる人になる】ように支援することが、SSWer としての役割だと認識する過程である。

A 氏の SSWer としての役割認識は、教員との「信頼関係」を構築することから、「生徒たちを福祉の面でのスーパービジョン」する立場で福祉を学校に浸透させることへと変容していく。しかしこれは、教員との信頼関係の構築を否定するものではなく、教員との信頼関係の構築を基盤にして福祉的視点を教員に伝えることを意図するものであり、SSW 実践の中で A 氏の支援の前提が重層性を有するものに変容したと理解できよう。鈴木庸裕は、SSWer は「スクールソーシャルワークの専門性を日本の教師が蓄積してきた理論やスキルとどのように接合させるのかを考えなければならない」と指摘する（鈴木庸裕 2015：76）。A 氏は教員の論理と交わり、理解を深める中で、生徒を取り巻く環境を改善し教育の保障を試みる

SSW 実践の固有性を維持する SSWer のあり方を模索していたといえよう。

この重層性を帯びた SSW 実践認識の獲得に呼応する形で、A 氏は当初、単に学校に通うことや学校生活の経験を重視していたが、生徒や家庭が置かれた社会的状況に即した見立てを持つことの重要性を感じ、生徒に対する支援の前提も変容させていた。すなわち、「税金を払える大人になる」から「人に SOS を出せる人になる」という、より福祉的な価値に基づく支援の前提へと変容していった。鈴木庸裕（2001）は学校における福祉的機能の一つに、子どもを「福祉を権利として要求し行使する主体形成へと育てていくこと」を挙げる。また渡邊は、SSWer には「代弁的役割」「啓発的役割」が求められるとするが（渡邊 2017）、A 氏は SSW 実践の中でその必要性を認識するようになったといえよう。

SSWer は福祉の視点から学校へ通うための環境確保を目指し（新藤 2013）、支援に際しては教育と福祉の連携を基盤にして家庭も含めた支援を行うことが求められる（梶原 2020）。しかし、従来から教員が実践してきた生徒指導と SSWer の実践には重なる部分が多く、一見すると両者の役割が不明確になり、学校現場において SSWer は自らの固有性を見失いかける。A 氏の支援の前提は、教員や学校組織が持つ指導方針との相違に直面すること、A 氏が「学校の枠組みの限界」を感じることといった「混乱したジレンマ」をきっかけにして変容を促されていた。

先行研究においては、SSWer は SSWer としての「信念」や「価値観」を基にして実践を成立させていることが明らかにされてきたが、本研究の結果からは支援の前提を形作る「信念」や「価値観」は、教員や学校組織との認識の相違によって揺さぶられ、支援の前提に変容が迫られることになる。そして、その混乱を契機として福祉専門職としての SSWer の固有性を問い直し、自身の支援の前提を再構成することが明らかになった。

本研究の課題として、教員及び関係機関からの視点が不足していることが挙げられる。本研究は個別具体的な事例に着目し、SSWer の固有性を明らかにすることを試みたものであるが、今後 SSWer と教員や関係機関の相互作用を踏まえた調査研究を行い、SSWer の固有性についてさらなる検討を進める必要がある。その際には、様々な状況に置かれた SSWer を調査対象として、多角的に SSW 実践を捉えていくことも求められよう。加えて、学校現場では多職種が協働する「チーム学校」の構築や教員の「働き方改革」が推進されている。これらの動きは、学校で展開される SSW 実践のあり方にも影響を与えることは想像に難くない。その中で SSWer がどのように自身の固有性を見出し、SSW 実践を展開していくのかについては、SSWer への継続的な調査を通して検討しなければならない課題である。以上のことは今後の課題とし、別稿を期すこととする。

＜付記＞
本研究は、東京大学大学院教育学研究科附属バリアフリー教育開発研究センターの 2020 年度若手研究者育成プロジェクトの助成を受けて実施し、ワーキングペーパーとして報告した調査のインタビューデータを、研究論文として再分析・再構成したものである。

註

1）浅野（2016）と加藤（2018）の省察に関する研究は、Schön（＝2001）に依拠している。また、他にも Schön に基づく SWer の省察の研究に、南（2007）や日和（2015）等がある。なお、Schön は省察を、自身の実践を事後的に立ち止まって振り返る「行為についての省察」（Schön＝2001 : 105）、実践の中で即興的に状況と対話を行う「行為の中の省察」（Schön＝2001 : 119-120）としている。

2）浅野（2016）は、SWer の行動に影響を与える文脈や、社会的に不利な立場に置かれる様々な人々のための変革を志向する SWer の特性を踏まえられる変容的学習論の視点から、SW 実践を検討する必要性を指摘する。また加藤（2015）は「子ども・家庭に対する学校という組織や自身の影響、あるいは学校文化が SSWer に与える影響など、自己と社会の相互影響への視座」が SSWer には不可欠であり「教育文化に迎合するでもなく、一方的にその文化を否定するでもなく、多角的な視点から現状を見つめることが重

要」であると述べる。他者との関わりの中で個人の価値観やものの見方の変容を捉える変容的学習論は、SSWer の支援の前提の変容過程を捉えることに適切であると考えた。

3）Mezirow（1990 : xvi）は、変容的学習において「自分の信念の根拠を吟味する省察」、「意味パースペクティブの前提条件が妥当かどうかを評価する批判的省察」、「自分がどのように問題としたかを評価し自分自身の意味パースペクティブを評価する批判的自己省察」という省察の深まりがあるとする。SSW 実践に即して考えるならば、「支援の前提となる信念や価値観を確かめること」（省察）、「支援の前提やその根拠が妥当かどうかを検討すること」（批判的省察）、「支援の前提に基づく問題設定を検討し、必要に応じて支援の前提を再構成すること」（批判的自己省察）といえるだろう。

4）本研究は「特定の状況下におかれた特定の人びとについての解釈」（岸 2016 : 24）を目的として、調査協力者の「主観的な世界を再構成し、その意味を理解しよう」（山竹 2015 : 70-71）とするものである。

参考文献

有本知可（2019）「マインドフルネスによるスクールソーシャルワーカーの学校現場での実践における主観的変容―スクールソーシャルワーカーのエンパワメントを目指した探索的研究―」『学校ソーシャルワーク研究』第 14 号、pp47-63。

浅野貴博（2016）「ソーシャルワーカーとしての学びにおけるリフレクション―「今いるところ」から離れるために―」『ソーシャルワーク学会誌』第 33 号、pp13-25。

浅野貴博（2017）「ソーシャルワーカーであることの不確かさ―ソーシャルワーカーとしての学びの検討を通して―」『ソーシャルワーク学会誌』第 34 号、pp1-14。

茶屋堂拓哉・岩永靖（2011）「スクールソーシャルワーカーの視座とかかわりに関する実践分析（2）―子どもや家庭への視座とかかわり、価値観―」『応用障害心理学研究』第 10 号、p115-126。

Cranton,P.（1992）*Working With Adult Learners.,*Wall & Emerson.（＝1999、入江直子・豊田千代子・三輪健二訳『おとなの学びを拓く　自己決定と意識変容をめざして』鳳書房。）

半羽利美佳（2019）「スクールソーシャルワーカーの有用性に関する考察」『武庫川女子大学紀要』第 61 巻、pp51-60。

日和恭世（2015）「ソーシャルワークにおける reflection（省察）の概念に関する一考察」『別府大学紀要』第 56 号、pp87-97。

Holstein、J.A.,& Gubrium、J.F.（1995）*THE ACTIVE INTERVIEW.,*Sage Publications.（＝2004、山田富秋・兼子一・倉石一郎・矢原隆行訳『アクティヴ・インタビュー―相互行為としての社会調査』せりか書房。）

池田敏（2021）「わが国のスクールソーシャルワーカーによるアウトリーチ実践に関する調査研究」『学校ソーシャルワーク学会』第 16 号、pp14-28。

岩永靖・茶屋堂拓哉（2011）「スクールソーシャルワーカーの視座とかかわりに関する実践分析（1）―学校現場への視座とかかわり―」『応用障害心理学研究』第 10 号、p105-114。

岩崎久志（2007）「わが国における学校ソーシャルワークの固有性」『学校ソーシャル研究』創刊号、pp15-23。

門田光司（2010）『学校ソーシャルワーク実践―国際動向とわが国での展開―』ミネルヴァ書房。

梶原豪人（2020）「貧困家庭の不登校をめぐる研究の動向と課題」『社会福祉学』第 61 巻第 2 号、pp59-70。

加藤由衣（2015）「スクールソーシャルワークにおける省察的実践の意義―省察的実践の特性分析から―」『高知県立大学紀要社会福祉学部編』第 65 巻、pp43-57。

加藤由衣（2018）「省察的実践の実践モデル構築に関する一考察―ソーシャルワーク実践の構成要素からの検討―」『高知県立大学紀要第社会福祉学部編』第 68 巻、pp55-69。

岸政彦（2016）「質的調査とは何か」岸政彦・石岡丈昇・丸山里美著『質的社会調査の方法―他者の合理性の理解社会学』有斐閣、pp1-36。

栗原和樹（2021）「教師にとって「貧困」とはどのよ

うな問題か　貧困概念の運用と職業規範に着目して」『教育社会学研究』第 108 集、pp207-226。
栗木美代子・馬場幸子・古屋龍太（2020）「スクールソーシャルワーカーによる「チーム体制の構築・支援」―教育相談委員会の役割と協働に焦点を当てて―」『学校ソーシャルワーク研究』第 15 号、pp78-89。
Mezirow,J. & Associates （ 1990 ） *Fostering Critical Reflection in Adulthood.,*Jossey-Bass.
Mezirow,J.（1991）*Transformative Dimensions of Adult Learning.,*Wiley.（＝2012、金澤睦・三輪健二訳『おとなの学びと変容―変容的学習とは何か』鳳書房。）
南彩子（2007）「ソーシャルワークにおける省察および省察学習について」『天理大学社会福祉学研究室紀要』第 9 巻、pp3-16。
永井健夫（1989）「認識変容としての成人の学習―J. Mezirow の学習論の検討―」『東京大学教育学部紀要』第 29 巻、pp331-339。
西野緑（2015）「子ども虐待におけるチーム・アプローチの成果とスクールソーシャルワーカーの役割―教職員への聞き取り調査から―」『学校ソーシャルワーク研究』第 10 号、pp2-13。
Riessman,C.K.（1997）*Narrative Methods for the Human Sciences.,*SAGE。（＝2014、大久保功子・宮坂道夫監訳『人間科学のためのナラティヴ研究法』クオリティケア。）
Schön,D.A.（1983）*The Reflective Practitioner : How Professionals Think in Action.,*BAsic Books.（＝2001、佐藤学・秋田喜代美訳『専門家の知恵−反省的実践家は行為しながら考える』ゆるみ出版。）
新藤こずえ（2013）「スクールソーシャルワーカーからみた不登校と貧困に関する一考察」『立正社会福祉研究』第 14 巻 2 号、pp15-23。
鈴木ちひろ（2019）「学校分野の協働観のパラダイムシフト―福祉のソーシャルワーク分野の協働観との比較から―」『学校ソーシャルワーク研究』第 14 号、pp15-29。
鈴木庸裕（2001）「学校ソーシャルワークの創出と教師教育―教育と子ども福祉のつながりに関わって―」『日本教師教育学会年報』第 10 巻、pp104-113。
鈴木庸裕（2015）『スクールソーシャルワーカーの学校理解―子ども福祉の発展を目指して―』ミネルヴァ書房。
高橋賢一（2016）「苦慮を通した援助者の成長に関する研究―精神保健福祉士のライフストーリーに着目して―」『社会福祉学』第 57 巻第 3 号、pp41-55。
鶴田智子（2019）「スクールソーシャルワーカーの配置形態に対する意識の変容と支援プロセスの検討―複線経路等至性アプローチ（TEA）による分析の試み―」『社会福祉学』第 59 巻第 4 号、pp54-66。
渡邊充佳（2017）「スクールソーシャルワークにおける「子どもの生活」への視座―一番ケ瀬康子の児童福祉研究からの示唆をふまえて―」『学校ソーシャルワーク研究』第 12 号、pp14-25。
山下英三郎（2003）『スクールソーシャルワーク』学苑社。
山竹伸二（2015）「質的研究における現象学の可能性」小林隆児・西研編著『人間科学におけるエヴィデンスとは何か　現象学と実践をつなぐ』新曜社、pp61-117。
横山登志子（2004）「精神保健福祉領域の「現場」で生成するソーシャルワーカーの援助観―ソーシャルワーカーの自己規定に着目して―」『社会福祉学』第 45 巻第 2 号、pp24-34。
厨子健一・山野則子（2011）「スクールソーシャルワーカーの実践プロセスに影響を与える要因―当事者に問題意識がない領域に関わるスクールソーシャルワーカーに着目して―」『社会福祉学』第 52 巻第 2 号、pp32-42。

＜ 研究ノート ＞

教員の職場適応に及ぼす出身学部の影響に関する考察

橋野 晶寛

The Influence of the Undergraduate Major on Teachers' Workplace Adaptation

HASHINO Akihiro

The supply of teachers in postwar Japan has been based on a dual structure of teacher training colleges and general universities /faculties. In this article, we empirically analyze the effects of differences in undergraduate majors on teachers' workplace adaptation. There are methodological difficulties in dealing with bias due to unobserved confounding factors because these academic origins are time-invariant variables. This article addresses selection bias using a control function method with conditional heteroskedasticity. Analyses of survey data reveal that enrollment in teacher training colleges facilitates teachers' workplace adaptation.

目 次

1. 問題の所在
2. 先行研究
3. 方法
 3-1. 方法的論点
 3-2. 分析モデル
4. 分析
 4-1. データ
 4-2. 分析結果
 4-3. 小括
5. 考察

1. 問題の所在

本稿は、教員の出自の一属性である出身学部（教員養成学部／一般学部）が教職入職後の職場適応に及ぼす影響について、因果推論上の方法的課題に留意しながらミクロデータの計量分析によって明らかにするものである。

教員養成系大学・学部／一般大学・学部の並立は開放制における教員供給を大きく特徴づけるものだが、こうした構造は戦前からそれが実質化していた中等教育機関教員の養成に加えて[1]、小学校教員養成においても2000年代半ば以降に私立一般大学の新規参入の増加によって顕在化してきた。

図1の教員採用選考試験での採用における国立教員養成系大学・学部出身者および一般大学・学部出身者の構成比の趨勢に示されるように、前者の構成比は採用者総数の増加に伴い小中学校教諭・特別支援学校教諭、養護教諭で減少を続けている。小学校教諭採用者においては、かつては教員養成系大学・学部出身者が過半数を占めていたが、2000年代には50%を、さらに2006年度以降には一般大学・学部出身者のシェアを下回る状況が継続し、直近の2022年度採用分においては小学校の採用者のシェアは国立教員養成系大学・学部出身者が29.7%で、一般大学・学部出身者の半分程度となっている。特別支援学校（旧「盲・聾・養護学校」、「特殊教育諸学校」）教諭では、教員養成系大学・学部出身者と一般大学出身者とのシェアは拮抗していたが、2000年代前半を境に教員養成系大学・学部出身者のシェアと一般大学出身者のシェアの差は拡大している。養護教諭でも、同様に2000年代前半を境に教員養成系大学・学部出身者のシェアは一般大学出身者を下回っている。

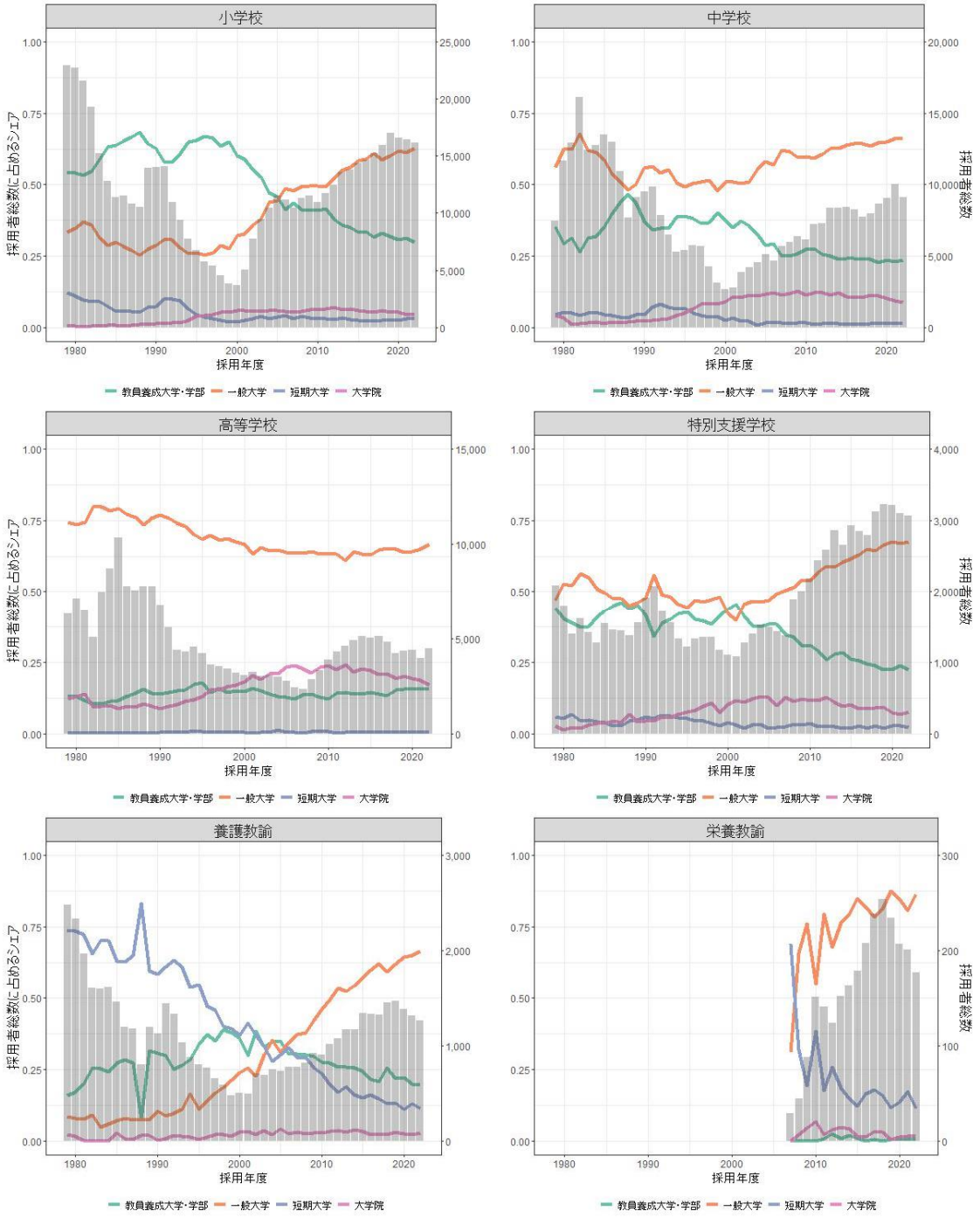

図 1　教員採用者の学歴構成

*文部科学省・文部省『教育委員会月報』における「公立学校教員採用選考試験の実施状況」各年度データから筆者作成。「盲・聾・養護学校」「特殊教育諸学校」教諭のデータについては現呼称の「特別支援学校」として統一している。

こうしたマクロな構成変動が、教員集団の集合的な特性に対してどのような帰結を生むのかという点は、教員供給および教員人事に関わる研究上の重要な問いである。とりわけ、教員の労働環境についての認識の共有が若年大卒者の職業選択に少なからぬ影響を与えうること、長期的には大量採用から厳選採用への移行[2]に呼応して教員養成系大学・学部／一般大学・学部出身者の構成比も変動することが予想されるが、この構成変動の帰結について、教員政策に関する既存研究は実証的知見を提示しているわけではない。しばしば「師範タイプ」と揶揄される教員養成系大学・学部出身者についての通俗的な形容は古くから存在してきた[3]。そうした形容が現実を捉えているかはともかくとしても、教員養成系大学・学部出身者と一般大学・学部出身者の間で生じうる、教職入職後の意識・行動の相違の所在を体系的に明らかにする試み自体はほとんど行われてこなかった。本稿では、教員個人レベルの職場適応・職能成長の観点から、出身学部がもたらす差異を明らかにすることを試みる。

次節以降の構成は以下の通りである。2節では教員の出自の帰結に関する先行研究を検討する。続いて3節では先行研究と共有する方法的問題について議論する。その上で先行研究では用いられることのなかった識別戦略を用いた分析モデルを提示する。4節では、新任教員を対象とした調査データの分析を行い、教員の出身大学・学部の相違が職場適応に関わる行動・意識に対して与える影響について多角的に分析する。4節では、分析結果をふまえて考察を行い、今後の教員供給、教員の労働環境・厚生に関する教員政策への含意を述べる。

2. 先行研究

教育学諸学では、先述の教員養成の二元構造に関して、大学における教員養成の質やマクロな教員供給の面で言及・研究がなされてきた。例えば、日本の「大学における教員養成」の展開を明らかにした岩田(2022)は、小学校教員の供給主体について、師範学校を母体とする国立教員養成系大学・学部、2004年以前より小学校教員養成を行ってきた公私立一般大学、2005年以降に新規参入した大学の3タイプに分け、新旧供給者間の大学運営、教員スタッフ、課程認定対応等における温度差を看取する。また、教員供給に関する研究では、不況期に一般大学・学部出身者の採用が増えるとともに、相対給与水準が教員供給に与える影響も一般大学・学部出身者の方が大きいこと(矢野 1982)、それに対して教員養成系大学・学部出身者は景気動向の影響を受けにくいことが指摘されている(藤村 1994)。より視野を広げれば、本稿は教員の学歴上の出自と入職後の行動・意識との関係を問うものであると言え、学術的な文脈の教員供給および教員の労働環境に関する研究群に位置づく。その課題設定は「師範タイプ」の所在といった通俗的関心に端を発するものと一線を画す。

海外の研究も含め、こうした教員のアカデミックな出自と「質」や入職後の行動・意識との関係を問うタイプの実証研究は既に数多く行われている。アメリカにおける教育学・教育経済学研究では、待遇の相対的劣位に基づく構造的な教員人材の量的・質的確保の困難という背景から、学歴、出身大学の選抜性、伝統的養成機関／代替ルートの相違がもたらす帰結について強い関心が寄せられ、また多くの研究では、生徒の認知的能力面での成果と強く結びつけて分析がなされてきた。Aaronson *et al*.(2007)は、教員効果が、学歴（学士／修士／博士）、学部時代の専攻（教育学、数学、自然科学）、教員資格・免許、学部時代の在籍大学の選抜性といった伝統的な指標によってほとんど説明されないことを示している[4]。Goldhaber and Brewer(2000), Sharkey and Goldhaber(2008) は学部の専攻が教育学であることは生徒の学業成績にプラスに働かず、むしろ一部の教科では負の影響を及ぼしていることを示している。教員養成ルートに関する分析としては、Boyd *et al*.(2006), Boyd *et al*.(2008) , Darling-Hammond *et al*.(2005), Kane *et al*.(2008)等がある。いずれも生徒の成績への寄与を結果変数とした研究であるが、Darling-Hammond *et al*.(2005)は伝統的養成ルートによる教員の方が代替ルート（TFA）による教員よりも生徒の成績向上に寄与していることを示す一方で、Boyd *et al*.(2006), Boyd *et al*.(2008) , Kane *et al*.(2008)は従来の養成ルートの教員と TFA、Teaching Fellows といった代替的養成ルートによる教

員との相違は非常に小さいことを報告している。

本稿は、こうしたアメリカにおける学歴、出身大学、専攻、養成ルートに関する実証研究が行ってきたように児童・生徒レベルの成果との関連を問うものではなく、教員レベルの結果変数をとるという点では焦点が異なる。また、結果変数として児童・生徒レベルの成果に一義的関心がある場合、厚生・職能形成等教員レベルの結果変数を扱う本稿は知見の示唆は間接的なものに留まる。しかし、次節に述べるように、方法面ではこれらの先行研究とは非時変的な処置に関する因果推論という面では課題を共有しており、実証分析上の課題への対応という点で貢献が見込まれる。

3. 方法

本稿の実証分析の焦点は、各教員の出身大学・学部のタイプを処置変数とした時の因果推論にある。分析に用いるデータの詳細は次節に譲るが、このデータの分析における方法的論点と分析モデルについて予め議論・共有しておきたい。

3-1.　方法的論点

次節分析で処置変数（影響の考察について焦点となる説明変数）は、出身大学・学部のタイプ、より具体的には教員養成系大学・学部出身か、一般大学・学部出身かに関する 2 値変数である。この 2 グループについて教職入職後の行動・意識について比較することが必要となるが、その際に焦点となるのは観察されない交絡要因によるセレクションバイアスへの対処である。通常の回帰分析・マッチングでは、結果変数と処置変数の双方と相関する交絡要因について統制・調整を行うが、観測できない交絡要因が存在すれば、「処置効果」（今回の文脈でいえば、出身大学・学部の相違によってもたらされる教職入職後の行動・意識の差）についてバイアスがもたらされる [5]。社会科学分野における観察データでは、交絡要因を全て特定・測定することは事実上不可能であることから、通常の回帰分析・マッチングとは異なる方法を用いる必要がある。この点は、単なる実証分析の方法上の技術的問題ではなく、分析結果の解釈・政策的含意を左右する問題となる。すなわち、観察された 2 グループ間の差が、出身大学・学部での教員養成の相違に帰せられるのか、それとも、それぞれの大学・学部への入学者の性質の相違に帰せられるのかという点に関わり、政策的含意の焦点（「選抜」か「育成」か）も変わりうる点で重要な問題である。

本稿では新任教員個人について複数時点の情報を記録したパネルデータを用いるが、この点に関する留意点を明確化しておきたい。近年の社会科学系のデータ分析ではパネルデータが多用され、とりわけ、固定効果モデルは、こうした観察されない交絡要因を統制する上で部分的には有効な手段と認識されている。ただし、本稿で分析するデータは結果変数（従属変数）および一部の共変量は時変的変である一方で、焦点となる処置変数＝出身大学・学部（教員養成系／一般）は非時変的変数である点で注意を要する。パネル固定効果モデルにおいて統制可能であるのは非時変的要因のみであり、またそれは説明変数が時変的要因である時に限られる。固定効果モデルでは非時変的変数の回帰係数は識別不能である。この点に関して、下記のような時変的変数の級内平均を含む変量効果モデルにおける時変的変数 X の回帰係数 β は、固定効果モデルによって得られる within 推定量に一致する（Mundlak 1978; Allison 2009=2022）。

$$Y_{it} = \boldsymbol{X}_{it}\boldsymbol{\beta} + \bar{\boldsymbol{X}}_i\boldsymbol{\gamma} + \mu_i + \epsilon_{it}$$

この変量効果モデルでは、下記のように非時変的変数 Z を加えることができる。

$$Y_{it} = \boldsymbol{X}_{it}\boldsymbol{\beta} + \bar{\boldsymbol{X}}_i\boldsymbol{\gamma} + \boldsymbol{Z}_i\boldsymbol{\delta} + \mu_i + \epsilon_{it}$$
$$Y_{it} = (\boldsymbol{X}_{it} - \bar{\boldsymbol{X}}_i)\boldsymbol{\beta} + \bar{\boldsymbol{X}}_i\boldsymbol{\gamma} + \boldsymbol{Z}_i\boldsymbol{\delta} + \mu_i + \epsilon_{it}$$

しかし、上記の相関変量効果モデル・ハイブリッドモデルにおいて、観測されない非時変的交絡要因を考慮してパラメータ識別・推定ができるのは β についてのみである。係数 δ については条件 $E[\mu_i|X_{it}, Z_i]=0$ が必要であり、このことは時変的説明変数 X と観測されない非時変的要因 μ が無相関であること、非時変的説明変数 Z と μ とが無相関であることを含意する。しばしば、この点に関して、上記の極めて強い仮定の

下で推定が可能であることと、非時変的交絡要因の統制が可能であることと混同する向きも見られる [6]。関心の対象が非時変的説明変数の影響であるならば、パネルデータに依存しない識別戦略が必要となる。

3-2. 分析モデル

関心のある処置変数が非時変的変数である場合、観測されない交絡要因によるセレクションバイアスに対処可能な方法の主たる選択肢は操作変数法等であるが、通常の調査データにおいて、操作変数の条件を満たす操作変数を見出すことは困難である。そこで本稿では Klein and Vella(2010)による不均一分散を通じた識別を適用する。Klein and Vella(2010)は統制関数法の一種であり、通常の統制関数を用いた識別では実質的に除外制約を満たす必要がある。離散的処置変数のパラメトリックモデルでは必ずしも除外制約を満たすような操作変数がなくとも処置効果は識別可能であるが、その場合は結果変数における方程式の誤差項と処置変数における方程式の誤差項の同時分布の仮定（多変量正規分布の仮定）に強く依存することとなる [7]。Klein and Vella(2010)と通常の統制関数法との相違は、前者が結果変数、処置変数における方程式における誤差項の双方の分散が観測変数に依存して不均一となると仮定する点にある [8]。本稿の分析においては、結果変数の方程式における変量効果 μ と処置変数のプロビット方程式における誤差分散 υ について、明示的にモデル化する必要があり、下記のようにパラメトリックモデルによってモデル化し [9]、誤差分散関数 f については指数関数モデルを想定する。

$$\begin{pmatrix}\mu_i\\ \upsilon_i\end{pmatrix} \sim \mathcal{N}\left(\begin{pmatrix}0\\0\end{pmatrix}, \begin{bmatrix}\sigma^2_{\mu,i} & \rho\sigma_{\mu,i}\sigma_{\upsilon,i}\\ \rho\sigma_{\mu,i}\sigma_{\upsilon,i} & \sigma^2_{\upsilon,i}\end{bmatrix}\right)$$

$$\sigma^2_{\mu,i} = f_\mu(\boldsymbol{W}_i)$$

$$\sigma^2_{\upsilon,i} = f_\upsilon(\boldsymbol{W}_i)$$

4. 分析

4-1. データ

分析に用いるデータは、現職教員を対象とした職場適応・職能形成に関する調査データの一部を使用した [10]。調査は複数の県および複数のキャリアステージの教員を対象に行われたが、本稿では A 県の 2012-2015 年度採用の初任教員に対する調査（採用年度に 2 回実施）のものを用いる。データには小学校教諭、中学校教諭、高等学校教諭、特別支援学校教諭、養護教諭、栄養教諭を含んでいるが、以下の分析では教員養成系大学・学部出身者が一定割合存在する小学校および中学校の教諭のデータのみを用いる。

被説明変数（結果変数）には，1) バーンアウト，2) 総合的な健康状態、3)業務に関する自己評価の 8 変数を用いる。バーンアウト尺度については，久保(2004)による 17 項目に関するマルチレベル因子分析の結果得られた「脱人格化」,「達成感の減退」,「情緒的消耗」の 3 因子についての得点を用いる。いずれも標準化されており，値が大きくなるほど，バーンアウトの傾向が強いことを意味する。因子得点は調査対象者全体で平均 0，標準偏差 1 に標準化されている。健康状態については，10 段階で評価した自身の健康状態の自己評価（B1 「現在の健康状態は，良好である」）を用いる（平均 7.553，標準偏差 2.156）。分析に際しては，バーンアウトの結果と解釈を揃えるために，標準化した変数を用いる。

業務に関する自己評価については、全体的な業務の自己評価（B5「全体として、きちんと仕事ができている」）、授業の自己評価（B6「毎日の授業が、きちんとできている」）、校務分掌の自己評価（B7「日常の校務分掌を、うまく処理できている」）、現在と入職前の能力の自己評価の変化（B9「現在の自分の能力を 10 段階（最低を 1、最高を 10）で評価すると、どの程度でしょうか」と B8「入職前の自分の能力を 10 段階（最低を 1、最高を 10）で評価すると、どの程度でしょうか」の差分）を用いる。結果の解釈を容易にするために、これらの変数は標準化している。

主たる説明変数としての処置変数は、出身大学・学部のタイプであり、教員養成系大学・学部出身である場合に 1、それ以外に 0 の値をとる 2 値変数である。また共変量として、性別、県内出身、採用時年齢、採用年度（2012 年度を基準カテゴリーとして 2013 年度、2014 年度、2015 年度）、調査回、1 日当たりの在校時間を用いた [11]。記述統計量は表 1 の通りである。

表 1　記述統計量

変数（小学校教員）	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
脱人格化	373	-0.261	0.802	-1.077	3.684
達成感減退	373	-0.172	0.874	-2.081	2.238
情緒的消耗	373	-0.179	0.856	-1.697	2.722
健康自己評価（標準化）	373	0.120	0.950	-2.954	1.118
仕事自己評価（標準化）	372	0.124	0.920	-3.353	0.947
授業自己評価（標準化）	373	0.020	0.998	-2.311	1.969
校務自己評価（標準化）	373	-0.074	0.991	-2.153	2.076
能力自己評価（標準化）	372	-0.012	0.988	-2.272	2.854
成長（現在と採用時の能力の差分）	372	0.139	0.900	-3.500	4.143
女性	373	0.603	0.489	0	1
県内出身	373	0.828	0.377	0	1
採用時年齢	371	25.668	3.211	22	38
2013年度採用	373	0.247	0.431	0	1
2014年度採用	373	0.225	0.418	0	1
2015年度採用	373	0.306	0.461	0	1
労働時間	372	11.697	0.896	9.083	14.083
能力自己評価(1時点目)	373	3.775	1.859	1	9

変数（中学校教員）	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
脱人格化	273	0.281	1.013	-1.079	3.769
達成感減退	273	0.148	0.949	-2.069	2.731
情緒的消耗	273	0.261	0.987	-1.698	2.540
健康自己評価（標準化）	273	-0.172	1.045	-2.954	1.118
仕事自己評価（標準化）	273	-0.162	1.077	-3.353	0.947
授業自己評価（標準化）	273	-0.026	1.007	-2.311	1.969
校務自己評価（標準化）	273	0.114	0.999	-2.153	2.076
能力自己評価（標準化）	273	0.004	1.021	-2.272	2.285
成長（現在と採用時の能力の差分）	272	-0.191	1.100	-4.676	2.967
女性	273	0.505	0.500	0	1
県内出身	273	0.824	0.381	0	1
採用時年齢	269	28.509	4.433	22	43
2013年度採用	273	0.198	0.398	0	1
2014年度採用	273	0.278	0.448	0	1
2015年度採用	273	0.337	0.473	0	1
労働時間	271	12.034	0.987	9.250	15.750
能力自己評価(1時点目)	272	4.375	2.003	1	9

4-2. 分析結果

表 2 および表 3 は、各結果変数の下での統制関数法による分析結果を示したものであり、前者は小学校教員、後者は中学校教員を対象とした分析の結果である。表には、出身大学・学部のダミー変数の係数 α と誤差項間の相関に関するパラメータ ρ についてのみ掲載している。また、比較のためにセレクションバイアスを考慮していない相関変量効果モデル（時変的変数、非時変的変数、時変的変数の級内平均を共変量に加えた変量効果モデル）による推定値を併せて右列に示した。

まず小学校教員の結果に着目すると、心身の健康（バーンアウト、総合的な健康自己評価）については、教員養成系大学・学部在学が良好な状況をもたらしている。特に脱人格化についてはパラメータ α の事後平均は−0.970 であり、教員養成系大学・学部出身者の方が一般大学・学部出身者よりも 1 標準偏差程度も低くなっていることが分かる。一方で、業務に関する自己評価については、出身大学・学部の相違による明確な差は見出し難い。

この結果に際して指摘すべき重要な点は、セレクションバイアスを考慮しないモデル(右列)では、教員養成系大学・学部／一般大学・学部という出身大学・学部の相違は、どの結果変数に対しても相違をもたらしていないという結果が得られているという点である。いわば「見かけ上の無相関」がもたらされている。上記知見に対応させて述べれば、小学校教員の脱人格化の度合いについて、相関変量効果モデルにおける教員養成系大学・学部出身の係数は、-0.015 であり、ほぼ 0 に近い推定値が得られている。しかし、この結果は観測されない交絡要因によるセレクションバイアスの無視によるものであることが、統制関数法における誤差項間の相関に関するパラメータ ρ の事後平均の値（0.613）に示唆されている。

このことが含意しているのは、1)元来的には教員養成系大学・学部入学者の方が脱人格化に陥りやすく、仮に彼ら・彼女らが教員養成系大学・学部ではなく、一般大学・学部を通じて教職に就いた場合には、脱人格化がより進行していたであろう点、2)彼らが教員養成系大学・学部に在学したことによって一般大学・学部出身者との間の元々の差はなくなり、教員養成系大学・学部での経験が職場適応を促すことに寄与している、という点である。

次に中学校教員に関する分析の結果について目を転じると、心身の健康については、情緒的消耗については教員養成系大学・学部出身者の方がより深刻である傾向が見られるものの、明確な差を見出し難い。校務の自己評価については 0.79 標準偏差程度低くなっていることが見出せる。校務分掌の自己評価に関しては、相関変量効果モデルにおける教員養成系大学・学部出身の係数はほぼ 0 に近い推定値が得られており、統制関数法による結果と対照をなしている。統制関数法における誤差項間の相関に関するパラメータ ρ の事後平均は正値（0.405）であることから、元来的には教員養成系大学・学部入学者の方が校務における能力（の自己認識）は高いものの、教員養成系大学・学部での在学を経ることで、一般大学・学部出身者と同等の水準になることを示している。この点は小学校教員における脱人格化に関する分析とは対照的な関係となっている。

4-3. 小括

新任教員の職場適応に対する出身大学・学部の影響について分析を行った結果、本稿で採用したモデルによる結果と観測されない非時変的要因を考慮しない通常のモデルによる結果との間に少なからぬ相違が見られた。一部の結果変数においては見かけ上の無相関とも言える状況が見出された。このことは職場適応に影響を与える非観測要因の分布において教員養成系大学・学部出身者と一般大学・学部出身者との間で相違があること、教員養成系大学・学部の在学という経験は、その差を埋め合わせていることを含意している。

そしてその教員養成系大学・学部の在学経験という「処置」は、バーンアウトの抑制という点ではプラスに働く一方、一部の業務能力についてはマイナスに作用している点で、両義性を持つという結果が得られた。こうした両義性について、その解釈や源泉について本稿ではこれ以上追及する材料を持たないが、興味深い知見と言えよう。

表 2　教員の出身大学・学部の影響に関する分析結果（小学校教員）

							変量効果モデル	
結果変数		事後平均	標準偏差		90%信用区間		係数	標準誤差
脱人格化	α	-0.970	0.174	[	-1.268 ,	-0.700]	-0.015	0.138
	ρ	0.613	0.044	[	0.559 ,	0.671]	—	—
達成感の減退	α	-0.479	0.688	[	-1.407 ,	0.695]	0.077	0.142
	ρ	0.290	0.344	[	-0.291 ,	0.649]	—	—
情緒的消耗	α	0.036	0.792	[	-1.419 ,	0.880]	0.024	0.137
	ρ	-0.053	0.407	[	-0.469 ,	0.654]	—	—
健康状態自己評価	α	0.653	0.550	[	-0.276 ,	1.470]	0.081	0.139
	ρ	-0.296	0.270	[	-0.636 ,	0.136]	—	—
仕事自己評価	α	0.798	0.476	[	-0.088 ,	1.474]	-0.032	0.147
	ρ	-0.474	0.253	[	-0.676 ,	-0.053]	—	—
授業自己評価	α	0.451	0.713	[	-0.635 ,	1.574]	0.140	0.148
	ρ	-0.152	0.329	[	-0.621 ,	0.340]	—	—
校務自己評価	α	0.298	0.661	[	-0.955 ,	1.220]	-0.041	0.141
	ρ	-0.168	0.327	[	-0.619 ,	0.391]	—	—
能力自己評価	α	0.077	0.545	[	-0.715 ,	0.988]	0.070	0.110
	ρ	0.017	0.353	[	-0.560 ,	0.493]	—	—
成長	α	0.027	0.466	[	-0.669 ,	0.883]	0.070	0.114
	ρ	0.043	0.296	[	-0.465 ,	0.500]	—	—

表 3　教員の出身大学・学部の影響に関する分析結果（中学校教員）

							変量効果モデル	
結果変数		事後平均	標準偏差		90%信用区間		係数	標準誤差
脱人格化	α	0.583	0.453	[	-0.170 ,	1.282]	0.015	0.175
	ρ	-0.299	0.239	[	-0.626 ,	0.078]	—	—
達成感の減退	α	0.143	0.483	[	-0.632 ,	0.943]	-0.058	0.165
	ρ	-0.092	0.282	[	-0.563 ,	0.333]	—	—
情緒的消耗	α	0.668	0.458	[	-0.114 ,	1.355]	0.014	0.167
	ρ	-0.319	0.238	[	-0.625 ,	0.056]	—	—
健康状態自己評価	α	-0.207	0.733	[	-1.418 ,	0.889]	0.067	0.172
	ρ	0.126	0.343	[	-0.372 ,	0.635]	—	—
仕事自己評価	α	0.619	0.541	[	-0.326 ,	1.412]	0.264	0.184
	ρ	-0.187	0.296	[	-0.616 ,	0.273]	—	—
授業自己評価	α	-0.326	0.430	[	-1.070 ,	0.328]	0.088	0.166
	ρ	0.199	0.241	[	-0.149 ,	0.608]	—	—
校務自己評価	α	-0.789	0.328	[	-1.320 ,	-0.283]	0.046	0.157
	ρ	0.405	0.165	[	0.180 ,	0.636]	—	—
能力自己評価	α	-0.347	0.376	[	-0.947 ,	0.269]	-0.005	0.140
	ρ	0.193	0.244	[	-0.189 ,	0.577]	—	—
成長	α	-0.456	0.392	[	-1.093 ,	0.160]	-0.006	0.144
	ρ	0.255	0.243	[	-0.111 ,	0.609]	—	—

5. 考察

開放制教員養成の下での教員養成系大学・学部/一般大学・学部の並立構造は今日では小学校教員養成においても広がった。今後大量採用期の終息を経た後の教員構成がどのようなものになるかは未知数だが、教員供給の通時的変動が教育活動に何をもたらしうるかは教員政策における重要な問いである。本稿ではその考察の一端をなすべく、出身大学・学部の相違がもたらす教員の意識・行動の差異の所在を明らかにすることを試みた。こうした問いについては、しばしば「師範タイプ」をめぐる通俗的言説や、教員養成に関わる機関による利害に基づく事実認識が表明される機会がある一方で、実証的知見が示されることは稀である。本稿で用いたデータは必ずしも教員供給に関する問題意識に答える目的で収集されたものではないが、個人レベルで教員出自と教職入職後の職場適応の関係を検証できるものとなっている点で貴重なデータであると言えよう。

無論、実証分析における課題には対処が難しいものが含まれる。先述の通り、教職入職後における出身大学・学部の出自に基づく差異が、在学中の局面においてもたらされたものなのか、それ以外の大学入学前の局面においてもたらされたのかを区別することは、知見の政策的含意という面で最も重要な点である。すなわち、大学在学中における教員養成の問題となるのか、それ以前の教員養成大学・学部におけるアドミッション・ポリシー等の問題となるのかという焦点を分かつことになる。このことは方法面でのセレクションバイアスへの問題に関わるが、処置変数が非時変的変数であるゆえに、当該データにおける元来の目的である教員の労働時間や適応・職能形成行動の時変性を想定したパネルデータを用いた分析の利点を活かすことはできない。本稿では条件付き不均一分散を伴う統制関数法を用いることで、非時変的・非観測交絡要因によるセレクションバイアスに対処した。一部の「見かけ上の無相関」の検出はこうした方法の大きな貢献と言えよう。

もっとも本稿で行った分析は、サンプルサイズやモデリングに起因する頑健性の問題以外にも知見の解釈の問題において限界を有している。4 節では、中学校教員において教員養成系大学・学部出身であることが校務に関する能力自己評価を引き下げている点を見出したが、用いたデータはあくまでも自己評価の回答であり、教員養成系大学・学部への在学が能力自体に影響しているのか、能力の自己評価や自信に影響しているのかを判別することはできない。また、本稿の教員養成系大学・学部在学の「処置効果」は、その具体的源泉が何であるのか――教員養成系大学・学部のカリキュラム等のフォーマルな側面なのか、在学時に形成される人間関係等インフォーマルな側面なのか――を特定することはできない。これらの解明は教員各個人の大学在学時に関する詳細なデータ収集を伴う必要があり、今後の課題である。

また、出身大学・学部による行動・意識の相違が何らかの形で存在するならば、教員構成の通時的変動をもたらす社会・経済的文脈を考慮した考察が必要となる。先行研究が指摘するように教員出自の構成に変動をもたらす要因として、労働環境が影響する可能性がある。教員養成系大学・学部出身者については、景気や教員採用者数の通時的変動が教職志望に影響しにくいという教職への忠誠度ゆえに教員供給の安定性に寄与してきたと目されてきたが、このことを前提とした「採用者都合」の教員政策(川上 2022)が今後も持続可能なのかは不明である。持続可能でないならば構成の変動も今までよりも大きなものとなりうるが、そうしたマクロな変動を見据えた実証研究の課題設定も必要となろう。

註

[1] 中等教育機関教員養成は旧制下でも実質的に開放制であった。中等教員の供給主体は、高等師範学校および無試験試験検定指定学校・許可学校であったから、むしろ旧制師範学校を母体とする教員養成系大学・学部は新規参入者という位置づけになる。

[2] 山崎(2018)は、2020 年代後半にも教員需要減が生じることを指摘している。

[3] 中等教育学校教員における「師範タイプ」の所在に関する研究としては、山田(2002)がある。

[4] この Aaronson *et al.*(2007)は教育経済学・労働経済学

における教員効果の研究の常套的な手続きを採用している。すなわち、付加価値モデルにおいて教員効果に関する個体効果を推定し、その推定値を被説明変数、様々な教員属性を説明変数とした分析がなされる。教員効果に関する個体効果は、多くの場合線形固定効果モデルによるものである。

[5] この問題は欠落変数バイアスと呼ばれるが、その他にも条件付き独立性の仮定が満たされず、バイアスがもたらされるケースがある。その詳細については、標準的な社会科学系のデータ分析のテキストを参照。

[6] 例えば中村(2022)。

[7] 多変量正規分布に基づくモデルでは、処置変数と逆ミルズ比の項の相関は非常に高くなる。処置変数が連続変数である場合は完全な多重共線性により処置効果は識別できない。

[8] 誤差項間の相関は一定と仮定される。

[9] モデルの詳細については、橋野(2021)を参照。

[10] この調査は、川上泰彦氏（兵庫教育大学）を研究代表とする科研費研究課題によるものである（課題番号 26381087, 17H02664）。

[11] 処置変数は非時変的変数であり、その処置変数に関する方程式における右辺の変数は、性別、県内出身、採用年度のダミー変数のみである。

参考文献

＜和文＞

岩田康之(2022)『「大学における教員養成」の日本的構造』学文社.

川上泰彦(2022)「教員供給構造の変化―「令和の日本型学校教育」を支えることはできるのか―」『教育制度学研究』29: 37-53.

久保真人(2004)『バーンアウトの心理学―燃え尽き症候群とは』サイエンス社.

中村瑛仁(2022)「書評　川上泰彦編著『教員の職場適応と職能形成』」『教育社会学研究』109: 115-117.

橋野晶寛(2020)「労働環境と教職選択・教員供給―研究動向と今後の研究課題―」『教育行政学論叢』40: 111-128.

―― (2021)「初任教員の心身の健康に対する長時間労働の影響―非従来的な識別戦略と内生性・非線形性・異質性―」川上泰彦編著『教員の職場適応と職能形成―教員縦断調査の分析とフィードバック―』ジアース教育新社.

藤村正司(1994)「教職選択と教員供給」『大学論集』24:217-236.

矢野眞和(1982)「教員供給の経済学」市川昭午・菊池城司・矢野眞和編『教育の経済学』第一法規.

山崎博敏(2018)「戦後における教員需要の変化と国立教員養成学部の対応」『教育科学』31: 5-57.

―― (2022)「小学校教員養成の国立・公私立大学併存体制―2020 年、47 都道府県における供給構造―」『兵庫高等教育研究』6: 123-151.

山田浩之(2002)『教師の歴史社会学』晃洋書房.

＜英文＞

Aaronson, D., Barrow, L., and Sander, W. (2007) "Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools," *Journal of Labor Economics*, 25(1), 95-135.

Allison, Paul D. (2009) *Fixed Effects Regression Models*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Bastian, K. C., McCord, D. M., Marks, J. T., and Carpenter, D. (2017) "A Temperament for Teaching? Associations Between Personality Traits and Beginning Teacher Performance and Retention," *AERA Open*, 3(1), 2332858416684764.

Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S., and Wyckoff, J. (2006) "How Changes in Entry Requirements Alter the Teacher Workforce and Affect Student Achievement," *Education Finance and Policy*, 1(2), 176-216.

――, Lankford, H., Loeb, S., Rockoff, J., and Wyckoff, J. (2008) "The Narrowing Gap in New York City Teacher Qualifications and Its Implications for Student Achievement in High-Poverty Schools," *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(4), 793-818.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., and Vigdor, J. L. (2007) "Teacher Credentials and Student Achievement: Longitudinal Analysis with Student Fixed Effects," *Economics of Education Review*, 26(6), 673-682.

――, ――, and ――. (2010) "Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject

Analysis with Student Fixed Effects," *Journal of Human Resources*, 45(3), 655-681.

Croninger, R. G., Rice, J. K., Rathbun, A., and Nishio, M. (2007) "Teacher Qualifications and Early Learning: Effects of Certification, Degree, and Experience on First-Grade Student Achievement," *Economics of Education Review*, 26(3), 312-324.

Darling-Hammond, Linda, Deborah J. Holtzman, Su Jin Gatlin, and Julian Vasquez Heiling (2005) "Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness," *Education Policy Analysis Archives*, 13(42), 1-52.

Goldhaber, Dan D. and Dominic J. Brewer (2000) "Does Teacher Certification Matter? High School Teacher Certification Status and Student Achievement," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), 129-145.

Kane, Thomas, J., Jonah E. Rockoff, and Douglas O. Staiger (2008) "What Does Certification Tell Us About Teacher Effectiveness? Evidence from New York City," *Economics of Education Review*, 27, 615-631.

Klein, Roger, and Francis Vella (2010) "Estimating a Class of Triangular Simultaneous Equations Models without Exclusion Restrictions," *Journal of Econometrics*, 154 (2), 154-64.

Lewbel, Arthur (2012) "Using Heteroscedasticity to Identify and Estimate Mismeasured and Endogenous Regressor Models," *Journal of Business and Economic Statistics*, 30 (1), 67-80.

Mundlak, Yair (1978) "On the Pooling of Time Series and Cross Section Data," *Econometrica*, 46(1), 69-85.

Neild, Curran R., Nash Farley-Ripple, E., and Byrnes, V. (2009) "The Effect of Teacher Certification on Middle Grades Achievement in an Urban District," *Educational Policy*, 23(5), 732-760.

Sharkey, Nancy S. and Dan Goldhaber (2008) "Teacher Licensure Status and Student Achievement: Lessons from Private Schools," *Economics of Education Review*, 27, 504-516.

【付記】
本研究は、本研究は JSPS 科研費 JP20H01629, JP20H01652, JP 22H00963 の助成を受けたものである。

若年大卒者を対象とした教職選択に関する調査

―集計結果概要と今後の分析に向けて―

橋野 晶寛

Summary Results of a Survey of Young College Graduates on Choice of Teaching Profession

HASHINO Akihiro

This article provides a brief description of the author's own online survey on “Who will be a teacher?” and a summary of basic findings based on tabulations. The survey was designed to empirically elucidate career choice and its policy factors. It is more informative than previous studies in that it includes those who obtained a teaching license but did not choose a teaching profession and those who declined to obtain a teaching license. It includes post-employment behavioral and attitudinal variables. Although the analysis in this paper is limited to a description of the data, it points out that working conditions are strongly related to the choice of teaching profession.

目 次

1. 教職選択・教員供給に関する調査・分析の課題
2. 調査の目的・概要
3. 調査の結果
   3-1. 教員免許状取得・教職課程履修状況
   3-2. 教職課程履修における負担感
   3-3. キャリア選択における重視事項
   3-4. ライフプランに関する選好と教職選択
   3-5. 教職観と教職選択と教職選択
   3-6. 労働条件法制の認知と教職選択
   3-7. 仮想の政策・制度的状況における教職選択
4. 考察および今後の分析に向けた展望

1. 教職選択・教員供給に関する調査・分析の課題

「誰が教職を選ぶのか」という問いは、教員政策における中心的かつ普遍的な論点であり、量的な面での人材確保のみならず、質的な面での人材確保にも関わる。近年では中教審において答申「「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について」（2022 年 12 月）に続き、教員人材確保策の総合的検討に関する諮問（「「令和の日本型学校教育」を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について」）がなされており、耳目を集めるテーマとなっている。既に別稿に指摘したように、教職選択・教員供給に関する実証分析の知見は現状では十分とは言い難い状況にある(橋野 2020, 2022)。本稿および筆者による一連の研究課題の問題意識は、必ずしも近年の「教員不足」の政策的課題への即応を念頭に置いていないが、政策的レリヴァンスを考慮するならば、教員供給に関わる考察においては、教員および潜在的教職参入層のキャリア選択に関わるミクロデータの分析による基礎研究は不可欠である。本稿では、筆者自身が近時に実施した調査に基づき、記述を中心としたファクトの提示を行うが、改めて以下で教職選択・教員供給に関わる実証分析上の課題意識を整理しておきたい。

「誰が教職を選ぶのか」というテーマは、学際的な

研究テーマであり、海外では教育学諸分野（教育行政学・教育政策論、教育社会学、教育心理学）および経済学（教育経済学、労働経済学）などにおいて実証研究が蓄積されてきた。教職に関わるキャリア選択には複数の局面がありうる。第 1 は大学入学前の局面――教職を目指すか、教員養成系学部に入学するか――である。第 2 は、大学在学時の局面――教職課程を履修するか、免許状を取得するか、修学後の職業的選択肢として教職を実際に選択するか――である。そして、第 3 は教職入職後の局面――教職を続けるか――である。本稿および後述の調査は、大学在学時における教職選択の局面に焦点を当てたものである。これらのうち、第 1,2 の局面のキャリア選択に関して、日本においても教育学研究者による調査・研究は古くから行われているが、データ収集のレベルで無視できない方法的課題がある(橋野 2020)。

第 1 に、サンプルセレクションバイアスの問題がある。日本における調査・研究での対象は、多くの場合、教員養成系学部等の養成機関への進学者、教職に就く意志が強い者・進路が確定した者である。すなわち既に教職をキャリア選択の有力な選択肢として考慮している層／教職を選択した者のみから意識変数の情報を得ており、そもそも教員養成大学・学部を目指すか否か、教職課程履修を継続するか否かという局面で作用しうる要因が考察から排除されている可能性がある。一般学部における教職課程履修者は、大学入学時点で教職を職業的選択肢として考慮している潜在的教職参入層であるが、調査のタイミングによっては免許状取得を断念した者が既に去った状態でデータ採取が行われている可能性が否定できない。これらは、教職課程の授業でのアンケート調査等によって比較的容易にデータ採取ができるという点で対象が選ばれているという現実を反映しているが、知見の内容に大きく影響する点で看過できない[1]。

第 2 に、回答過程における価値の内面化である（Heinz 2015:267）。すなわち、教職における奉仕的役割を強調する規範的圧力によって、内発的・利他的要素が強く回答に反映される可能性があり、調査者である授業担当教員から期待されている（と回答者自身が解釈した）役割を回答に反映させている可能性がある（若松 2017; 三上・伏見・関 2015）。関連して、在学時に行われる調査であるゆえに、その時点の意向と将来の実際のキャリア選択とが乖離する可能性がある。実際に大学卒業・大学院修了後の進路について確定した時期に調査が行われれば、問題は回避できるが、実際にそのような調査は少ない。加えて、分析の前提として合理的アクターを仮定したモデル(Manski 1987; Stinebrickner, 2001)を採用するならば、就業後の労働条件（特に給与水準）や認知的・非認知的能力に関するデータ収集も不可欠となる。

これらの点をふまえるならば、教職就業者と他職就業者を含む潜在的教職参入層について、在学時から就業後にかけて長期に渡るパネルデータを得ることが理想的であるが、現実的にそうしたデータを得ることは非常にハードルが高い。本研究では次善策として、学生時代に教職課程を履修した大卒者を対象として、回顧的質問を含む調査を実施することとした。この対象者には当然ながら、免許状を取得し教職に就いた者の他に、免許状を取得しながら教職を選ばなかった者、教職課程を履修しながら免許状取得に至らなかった者を含むことになる。こうした教職を選ぶ可能性があったにも拘わらず、実際には選ばなかった者を含むデータを分析することで、教職選択／忌避を左右する要因の分析が可能となる。本研究ではこうしたデータを得るためにオンライン調査を用いたが、従来の質問紙での調査による先行研究に比較しても、回答者の年齢的・地理的多様性を確保する上で有効な手段であると考えられる。

本稿の構成は以下の通りである。次節では調査概要を説明し、3 節では単純集計・クロス集計に基づいて調査データの記述を行い、4 節では知見の整理および今後の分析に向けた展望を述べる。

2. 調査の目的・概要

上記既存研究の課題をふまえて、教職選択・教員供給に関わる調査を、若年大卒者（学部卒業、修士中退・修了、博士中退・単位取得退学・修了の 30 歳以下の者）を対象として、オンラインによって 2023 年 2 月 17 日～20 日の間に実施した[2]。まず調査登録モニターに対して、学歴、年齢、大学・大学院在学中の教職課程履修の有無[3]でスクリーニングを行い、該当者に

対して本調査を行った。本調査における回収ケース数は2,000であったが、回答に整合性のない5ケースを無効ケースとして扱い、事後的に取り除いた。

調査は教職選択に関わる政策的要因の影響の解明を主目的としているが、教職および他職に就業している若年者を対象とした調査であるため、若年教員の労働衛生について他職と比較することも念頭において、教職選択以外の質問項目を含めている。調査項目は、1)在学時の教職課程履修状況、2)進路選択、3)ライフプラン、4)教職観、5)関連法制に関する認識、6)現職に関する状況、から成る。

大学・大学院在学時の教職課程履修状況については、教員免許状の取得状況、教職課程の授業に関する負担感、免許状取得を断念した時点と理由（履修を止めた者のみ）の項目からなる。進路選択については、大学入学時点で希望進路（大学卒業また大学院修了後に就業を希望する職業）、実際に就業した職業の他に並行して就職活動を行っていた職業、大学卒業・大学院修了直後に就業した職業、現在の職業、職業選択における重視事項の項目から成る。また、教職に就いた（就いていた）者については、教職を志望した時期および採用選考試験の受験自治体も質問している。ライフプランについては、結婚意思、希望する子ども数、結婚後の自身・配偶者の働き方の希望、親との同居の意思・タイミング、ライフイベントにおける各支出（住宅・子育て・老後の生活、余暇、家族への贈与）の重視度から成る。教職観については、大卒者が就業する他の職業と比較した際の教職のイメージを尋ねている。教員労働条件については、関連法制についての認知、教員養成・採用、教員の労働条件が現行と異なる仮想の状況下での教職の選択意思から成る。現職に関する状況については、現在および40歳・55歳時点での見込みの労働時間と年収、現職に対する満足、心理的ストレス反応から成る。

また、これらの他に基本情報として、家族・親族における教職就業者の有無、大学入学までの課外活動経験、大学入試センター試験における得点率、非認知的能力、学部生時代の所属学部、出身都道府県に関して質問した項目があり、諸制度・政策の効果の異質性の分析の際に用いることを念頭に置いている。

現段階では、全ての質問項目を用いた網羅的分析・考察をする準備はないが、本稿においては、各項目の単純集計を中心に、本研究課題に即して重要と思われる項目について記述的分析を試みる（課題の本論となる実証分析は別稿にて行う）。

3. 調査の結果

3-1. 教員免許状取得・教職課程履修状況

前節でも述べたように、調査対象者は大学において教職課程履修の経験がある者に限定される。調査回答者の教員免許状取得状況・教職課程履修状況の分布は、免許状取得者1,407名（うち教員養成系大学・学部出身者369名、一般学部出身者1,038名）、免許状非取得者588名であった。免許状取得者のうち、いずれかの校種・教科で専修免許状を取得した者は610名、いずれかの校種・教科で一種免許状を取得した（専修免許状を取得していない）者は693名であった。これらのうち修学後（大学卒業または大学院修了・中退した直後）の時点で教職に就いた者は565名である。文部科学省が毎年度公表している免許授与件数と教員採用選考試験における採用者数に照らし合わせると、本調査は免許状取得者のうち教職に就いた者をやや過大に代表している可能性がある。

一方、免許状非取得者について教職課程履修をやめた時期の分布は、学部1年次が159名、学部2年次が192名、学部3年次が135名、それ以上の学年が94名であった。免許状取得状況・教職就業状況についての男女・出身学部（教員養成系／一般学部）別の内訳は表1の通りである。

3-2. 教職課程履修における負担感

表2は教職課程の授業（授業数、教育実習、介護等体験、教職実践演習）の負担感に関する回答の分布である。ただし、それぞれにおいて非履修者については表から除外している。いずれの項目も負担感を感じた者が過半を占めるが、このことは回答者の専攻に強く依存することが予想される。詳細な分析は別稿に譲るが、参考のために教員養成系大学・学部／一般学部で比較すると、授業数への負担感は一般学部出身者で高くなり、教育実習、介護等体験では相関はほぼないと言える。ただし、教育実習、介護等の体験

表 1　調査回答者の内訳

		修学後に就業した職業									
性別	出身学部	幼稚園教諭	小学校教諭	中学校教諭	高等学校教諭	特別支援学校教諭	養護教諭	栄養教諭	他職（免許状取得）	他職（免許状非取得）	計
男子	教員養成系	0	35	13	6	3	1	0	25	0	83
	一般大学・学部	3	26	43	36	5	5	3	200	211	532
女子	教員養成系	19	89	16	9	12	14	0	127	0	286
	一般大学・学部	37	55	44	43	12	23	7	485	388	1094
計		59	205	116	94	32	43	10	837	599	1995

表 2　教職課程の授業の負担感

		全く負担を感じなかった	あまり負担を感じなかった	多少負担を感じた	強く負担を感じた	計
教職課程の授業数	教員養成系	67	139	134	29	369
	一般大学・学部（免許状取得）	118	295	423	168	1004
	一般大学・学部（免許状非取得）	30	135	268	189	622
	計	215	569	825	386	1995

		全く負担を感じなかった	あまり負担を感じなかった	多少負担を感じた	強く負担を感じた	計
教育実習	教員養成系	20	63	158	128	369
	一般大学・学部（免許状取得）	83	206	399	316	1004
	一般大学・学部（免許状非取得）	20	63	95	131	309
	計	123	332	652	575	1682

		全く負担を感じなかった	あまり負担を感じなかった	多少負担を感じた	強く負担を感じた	計
介護等体験	教員養成系	44	98	138	89	369
	一般大学・学部（免許状取得）	162	292	341	209	1004
	一般大学・学部（免許状非取得）	32	73	105	74	284
	計	238	463	584	372	1657

		全く負担を感じなかった	あまり負担を感じなかった	多少負担を感じた	強く負担を感じた	計
教職実践演習	教員養成系	34	158	123	54	369
	一般大学・学部（免許状取得）	102	308	405	189	1004
	一般大学・学部（免許状非取得）	22	57	130	77	286
	計	158	523	658	320	1659

表 3-1　入学時点での教職の志望順位と修学後のキャリア選択

	教員養成系学部出身者			一般学部出身者			
入学時点での教職の志望順位	教職	他職	計	教職	他職（免許状取得）	他職（免許状非取得）	計
第1～第3志望のいずれでもない	1	35	36	10	244	316	570
第3志望のみ	3	2	5	5	53	37	95
第2志望のみ	4	23	27	16	75	48	139
第2・第3志望	3	5	8	5	34	20	59
第1志望のみ	59	32	91	102	120	94	316
第1・第3志望	8	3	11	7	12	5	24
第1・第2志望	71	37	108	105	122	64	291
第1・第2・第3志望	68	15	83	74	20	15	109
計	217	152	369	324	680	599	1603

については高学年での履修となるため、潜在的に負担感を感じる層がそれまでの時点で免許状取得を断念したと解釈するのが妥当であろう。

免許状取得者のうち免許状取得が卒業要件となっていなかった者に対する質問として、免許状取得を断念しようと思った経験の有無を尋ねたところ、「全くない」が 669 名（61.5%）、「一度だけある」が 229 名（21.1%）、「何度もある」が 189 名（17.4%）であった。また、免許状を取得しなかった者および免許状取得を断念しようと思った経験がある者に対して、免許状取得を断念した／しようと思った理由（複数回答可）について尋ねた。「教職課程の授業自体の負担が大きかったから」(44.1%)、「専攻の授業との両立が難しかったから」（24.9%）「他の職業に比較して、教員の労働条件について魅力を感じなくなったから」（24.3%）、「他の職業に比較して、教員の職務内容について魅力を感じなくなったから」(24.3%)、「他の職業に比較して、教員の労働条件について魅力を感じなくなったから」(23.6%)、「教員として働くことに自信をなくしたから」(20.1%) が比較的多くの者によって該当理由として挙げられている。その他の選択肢については、「教職課程の授業になじめなかったから」が 13.1%、「教育実習がうまくいかなかったから」が 14.7%、「課外活動（部活動・サークル等）との両立が難しかったから」が 16.2%、「アルバイトとの両立が難しかったから」が 16.9%、「自由な時間がなくなったから」が 19.6%、「他の就職活動との両立が難しかったから」が 19.0%、「教員採用選考試験の倍率が高かったから」が 6.9%であった。

3-3.　キャリア選択における重視事項

教職を含むキャリア選択については、大学入学時点での希望進路と実際に就業した職業（大学卒業・大学院修了・中退直後と現在）の他に、実際に就業した職業と並行して就職活動を行っていた進路、職業選択の際に重視する項目を尋ねている。職業のカテゴリーのうち、教職については校種別に 7 カテゴリー（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援、養護、栄養）を設け、いずれかを志望した場合に教職志望とカウントした。表 3-1 は、修学後の教職への就業ついて、教職志望度別に示したものである。

表から、入学時点の教職の希望順位が高いほど、卒業・修了後に教職に就いていることが分かる。教員養成系大学・学部出身者については、教職が入学時点での第 1 希望進路だった場合の教職への就業率は約 70%、第 2 希望以下の進路だった場合の教職への就業率は約 14%である。一方、一般学部出身者については、教職が入学時点での第 1 希望進路だった場合の教職への就業率は約 38%、第 2 希望以下の進路だった場合の教職への就業率は約 4%である。総じて、入学時点で教職が第 2、3 希望の位置づけであっても 1 割前後が修学後に教職に就いている。一方、入学時点で教職が第 1 希望であっても、半数程度が他職に就業しているという点は着目すべき点である。

表 3-2　職業選択において重視する事項

	教員養成系学部出身者										一般学部出身者															
	教職					他職					教職					他職（免許状取得）					他職（免許状非取得）				
項目	1位	2位	3位	4位	5位	1位	2位	3位	4位	5位	1位	2位	3位	4位	5位	1位	2位	3位	4位	5位	1位	2位	3位	4位	5位
1. 社会的地位・威信	6	11	18	6	7	8	2	6	4	7	24	19	10	9	11	40	26	21	15	33	24	33	23	24	23
2. 給与水準	81	48	26	10	7	58	36	12	9	8	102	64	25	17	11	213	132	62	44	26	200	111	53	27	16
3. 能力・業績に応じた給与体系採用の有無	4	4	4	4	4	3	4	6	3	5	8	14	7	7	4	15	23	20	14	15	4	15	27	15	16
4. 昇進の可能性・早さ	2	2	0	5	6	0	2	1	2	0	9	7	9	5	3	15	15	14	14	15	9	17	16	5	12
5. 1日の労働時間の長さ	21	28	17	8	9	13	17	18	11	6	28	33	28	17	13	54	57	67	26	40	26	52	51	43	27
6. 休日出勤の有無・多さ	12	20	20	17	12	8	17	22	9	10	19	39	44	8	9	36	71	59	35	39	44	46	58	29	29
7. 働き方の柔軟性（テレワーク・時短勤務等の選択）	5	4	6	6	12	7	8	8	8	5	8	12	19	15	16	54	51	41	44	28	38	42	54	45	26
8. 有給休暇の取得のしやすさ	0	7	14	20	9	4	11	10	18	7	12	14	20	22	12	17	38	42	55	42	17	41	31	33	41
9. 育児休業・育児休暇の取得のしやすさ	4	13	13	11	11	5	8	5	5	5	6	17	18	20	18	9	26	26	33	19	15	10	19	21	25
10. 職務上のストレス	19	13	23	22	22	20	12	20	19	8	27	26	25	23	23	71	61	74	48	52	66	46	53	52	44
11. 通勤のしやすさ	7	20	11	13	12	5	10	11	13	16	11	22	18	29	22	23	26	36	64	44	16	37	40	43	33
12. 職場が地元にあること	9	10	5	9	6	3	3	4	5	0	15	7	8	12	10	11	16	14	12	14	22	14	25	20	16
13. 転勤の有無や頻度	0	0	4	10	8	0	4	4	6	6	0	3	3	7	21	7	20	29	24	23	9	22	18	26	32
14. 配属・勤務地の希望の通り易さ	0	2	2	4	5	0	2	1	2	0	2	1	5	5	11	3	13	15	20	25	3	8	8	24	19
15. 上司・部下間の関係	3	1	11	10	6	3	3	4	6	10	8	6	15	14	10	12	25	30	32	40	9	16	23	26	30
16. 同僚間の関係	2	7	6	13	8	1	4	6	2	7	4	6	10	12	16	6	12	13	26	31	8	12	16	18	17
17. 職場の男女比	0	1	0	0	2	0	0	0	0	1	1	1	0	6	9	1	4	4	10	10	2	3	3	11	9
18. 離職率の高低	0	1	0	1	4	1	0	0	5	7	1	2	2	3	5	6	2	10	14	10	1	7	11	9	18
19. 復職のしやすさ	2	4	3	2	7	2	0	0	2	3	0	2	8	5	7	6	1	11	14	8	5	4	7	12	11
20. 副業ができること	0	1	1	0	3	0	0	0	1	1	0	0	0	4	6	2	7	8	7	8	5	2	6	7	10
21. 転職・独立に有用なスキル・人脈の得やすさ	0	0	3	3	1	1	1	1	2	2	2	0	3	9	4	5	6	9	12	6	4	8	9	8	9
22. 学生時代の専攻との対応関係	18	2	6	6	6	4	0	2	2	3	9	2	2	10	5	19	8	8	10	20	17	7	7	7	14
23. 研修機会の充実度	0	1	1	3	0	0	0	1	2	1	0	1	2	3	4	2	1	3	5	11	2	1	3	9	9
24. 留学機会の有無	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4	3	4	7	2	4	6	3	4	0
25. 職務上の個人の裁量の多寡	2	0	2	3	4	2	0	1	0	3	1	2	3	4	4	7	6	8	11	13	6	7	4	14	19
26. 採用選考の難易度	4	1	2	2	4	0	1	3	3	3	3	3	4	9	3	4	7	7	12	17	3	7	2	5	7
27. 管理職にならずに長く勤務できること	1	1	4	1	5	0	0	0	1	1	3	3	1	3	5	8	4	5	9	11	6	2	5	9	9
28. 解雇されるリスク	8	7	4	8	8	3	1	1	0	4	8	7	9	11	8	10	3	13	12	12	12	8	5	8	16
29. 親と同じ職業であること	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	1	7	0	2	6	4	2	1	2	2	2
30. その他	7	2	0	1	0	1	4	1	1	2	10	2	1	0	1	13	2	3	1	2	20	4	2	4	2
計	217	211	206	198	189	152	150	148	141	132	324	316	301	289	272	680	666	658	636	620	599	589	584	560	541

表 3-2 は、職業選択の際に重視する事項の第 1 位～第 5 位について、集計したものである。まず、いずれの進路にも共通して、「給与水準の高さ」、「1 日の労働時間の長さ」、「職務上のストレス」、「休日出勤の有無・多さ」が重視されていることが分かる。

教員養成系学部出身者と一般学部出身者との間では重視する項目のパターンは概ね似通っているが、強いて違いを見出すならば、教員養成系学部出身の教職就業者は「専攻との対応関係」を重視する者が多く、一般学部出身の教職就業者は「社会的地位・威信」を重視する者が比較的多い。

教職就業者と他職就業者の間で異なっている項目としては、「働き方の柔軟性」がある。これは教員養成系学部出身者と一般学部出身者で同様の傾向があり、他職就業者において重視されている。また、この項目は男女間でも相違が大きい。教員養成系学部出身者内では、「解雇されるリスク」については教職就業者において重視されているが、これは公務員就業者に共通して重視されている項目であると言える。

表 3-3 は、第 1 位、第 2 位、第 3 位、第 4 位、第 5 位の項目として選択された場合をそれぞれ 5 点、4 点、3 点、2 点、1 点として平均値を求め、性別・就業職別に比較した結果を示している。やはり表 3-2 に示す結果と同じく、共通して、「給与水準」、「労働時間」、「ストレス」、「働き方の柔軟性」、「通勤のしやすさ」、「有給休暇の取得のしやすさ」、「社会的地位・威信」、「育児休業・育児休暇の取得のしやすさ」に関する優先度が高いことが読み取れる。

男女間で比較すると、項目によって重視した度合いに相違が見られる。男女間（全体）で相違が大きい項目としては、「職務上のストレス」、「社会的地位・威信」、「育児休業・育児休暇の取得のしやすさ」、「給

与水準」、「通勤のしやすさ」、「昇進の可能性・早さ」、「能力・業績に応じた給与体系採用の有無」がある。これらのうち、「社会的地位・威信」、「昇進の可能性・早さ」、「能力・業績に応じた給与体系採用の有無」については男子の方がより重視しており、一方、「職務上のストレス」、「育児休業・育児休暇の取得のしやすさ」、「給与水準」、「通勤のしやすさ」については女子の方がより重視している。

性別に教職就業者／他職就業者の比較軸を加えると、より相違は顕著になる。「給与水準」は、女子教職就業者において最も重視されており、労働時間に関する「1 日の労働時間の長さ」、「休日出勤の有無・多さ」は、男子教職就業者においてより重視されている。「能力・業績に応じた給与体系採用の有無」については、男子教職就業者において相対的に重視されているが、教職の給与体系と他職（民間企業等）との相違を鑑みれば、これは能力・業績主義的な給与体系を忌避した結果である可能性が高いと思われる。「育児休業・育児休暇の取得のしやすさ」と「通勤のしやすさ」は女子教職就業者において重視されており、「職務上のストレス」については、教員免許状を取得しながら他職に就業した女子が最も重視している項目となっている。

表 3-3　職業選択において重視する事項（点数化）

	修学後に就業した職業							
	教職		他職（免許状取得）		他職（免許状非取得）		全体	
項目	男子	女子	男子	女子	男子	女子	男子	女子
社会的地位・威信	1.023	0.611	0.898	0.509	1.062	0.433	0.990	0.515
給与水準	2.763	3.016	2.573	2.982	2.720	2.832	2.678	2.949
能力・業績に応じた給与体系採用の有無	0.543	0.274	0.547	0.341	0.455	0.286	0.514	0.307
昇進の可能性・早さ	0.434	0.196	0.502	0.201	0.455	0.224	0.466	0.206
1日の労働時間の長さ	1.509	1.182	1.280	1.183	0.976	1.026	1.240	1.138
休日出勤の有無・多さ	1.272	1.179	1.067	1.173	0.915	1.216	1.072	1.187
働き方の柔軟性（テレワーク・時短勤務等の選択）	0.618	0.454	0.916	1.020	0.981	1.106	0.854	0.891
有給休暇の取得のしやすさ	0.659	0.644	0.773	0.787	0.829	0.706	0.760	0.726
育児休業・育児休暇の取得のしやすさ	0.364	0.791	0.249	0.565	0.275	0.466	0.291	0.598
職務上のストレス	0.960	1.356	1.120	1.600	1.161	1.485	1.089	1.501
通勤のしやすさ	0.584	0.984	0.676	0.802	0.592	0.881	0.621	0.874
職場が地元にあること	0.486	0.546	0.356	0.277	0.555	0.464	0.461	0.403
転勤の有無や頻度	0.139	0.196	0.391	0.381	0.441	0.459	0.337	0.353
配属・勤務地の希望の通り易さ	0.168	0.130	0.293	0.208	0.261	0.214	0.246	0.189
上司・部下間の関係	0.393	0.427	0.458	0.514	0.403	0.451	0.420	0.472
同僚間の関係	0.266	0.429	0.182	0.344	0.261	0.345	0.233	0.368
職場の男女比	0.052	0.073	0.098	0.069	0.085	0.113	0.080	0.083
離職率の高低	0.110	0.057	0.124	0.165	0.185	0.162	0.141	0.135
復職のしやすさ	0.075	0.223	0.071	0.171	0.137	0.175	0.095	0.186
副業ができること	0.104	0.016	0.129	0.096	0.161	0.106	0.133	0.077
転職・独立に有用なスキル・人脈の得やすさ	0.168	0.076	0.173	0.140	0.223	0.147	0.189	0.125
学生時代の専攻との対応関係	0.254	0.473	0.333	0.245	0.303	0.253	0.300	0.309
研修機会の充実度	0.069	0.057	0.071	0.059	0.052	0.101	0.064	0.070
留学機会の有無	0.017	0.027	0.098	0.064	0.128	0.088	0.085	0.061
職務上の個人の裁量の多寡	0.179	0.079	0.227	0.137	0.204	0.191	0.205	0.136
採用選考の難易度	0.249	0.149	0.227	0.133	0.133	0.098	0.200	0.128
管理職にならずに長く勤務できること	0.104	0.139	0.222	0.087	0.166	0.116	0.169	0.109
解雇されるリスク	0.514	0.380	0.253	0.175	0.270	0.211	0.333	0.241
親と同じ職業であること	0.029	0.024	0.173	0.030	0.028	0.052	0.082	0.034

表 4-1　希望する子ども数と教職選択

	男子				女子			
	教職	他職（免許状取得）	他職（免許状非取得）	全体	教職	他職（免許状取得）	他職（免許状非取得）	全体
子どもはいらない	6	19	15	40	11	31	22	64
1人	29	32	26	87	41	60	44	145
2人	72	85	91	248	190	256	159	605
3人以上	29	33	28	90	61	103	48	212
わからない	6	7	7	20	20	43	25	88
計	142	176	167	485	323	493	298	1114

表 4-2　希望する結婚後の働き方と教職選択

	男子				女子			
	教職	他職（免許状取得）	他職（免許状非取得）	全体	教職	他職（免許状取得）	他職（免許状非取得）	全体
子どもはもうけず、常に共働き	4	12	10	26	5	21	20	46
結婚後は片働き	26	30	29	85	8	27	17	52
産前産後を除き、常に共働き	71	83	68	222	185	246	122	553
第1子産前までは共働きし、産後は片働き	6	7	12	25	11	22	17	50
産後子供が小さい間を除き、共働き	21	26	33	80	94	131	93	318
計	128	158	152	438	303	447	269	1019

3-4. ライフプランに関する選好と教職選択

ライフプランに関する選好として、調査では、結婚意思、希望する子どもの数、結婚後の夫婦の働き方、親との同居意思、多額の支出を伴うライフイベント（住宅購入、子育て、老後の生活等）における支出意向について質問しているが、ここではキャリア選択に影響する可能性がある、希望する子どもの数と結婚後の働き方に焦点を当てる（既婚者および結婚意思があると回答したケースのみ。該当者 1,599 名）。

表 4-1 は希望する子ども数とキャリア選択の関係を示したものである。結婚意思のある者のうちの 87%の者が子どもをもうけることを希望しており、この点について男女間で差はほとんどない。また同様に世帯形成の意思とキャリア選択の関係は、性別によって傾向が似通っている。すなわち、希望する子ども数とキャリア選択の関係について、子どもを望む場合には、教職を選択する確率は相対的に高くなる。

表 4-2 は結婚後の働き方とキャリア選択の関係に関するクロス表である。結婚後の働き方の選好は男女間で相違があり、「子どもはもうけず、常に共働き」、「産前産後を除き、常に共働き」「産後子供が小さい間を除き、共働き」を希望する場合を共働き志向と考えると、男子の共働き志向率は約 75%であるのに対し、女子の共働き志向率は 90%であり、女子の方が共働き志向は明確である。結婚後の働き方に関する選好とキャリア選択の関係のパターンは男女間でやや相違があり、男子では、「結婚後は片働き」「産前産後を除き、常に共働き」を望む場合に、女子では「産前産後を除き、常に共働き」「産後子供が小さい間を除き、共働き」を望む場合に、教職を選択する確率は高くなる。単純な時間的前後関係でいえば、職業選択は世帯形成や結婚後の働き方に関する行動に先んじるが、当事者の意思決定が長期的視野に基づくならば因果関係は時間的な前後関係の通りとはならない。すなわち、世帯形成・結婚後の働き方に関する選好に応じて職業選択を行う。世帯形成・共働きを志向する者に教職は選択され易く、この傾向が女子に強く見られる点は一般的に共有される常識にも合致する。

表5　教職観と教職選択

	修学後に就業した職業			
1. 教員は金銭的に報われている職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	135	219	130	484
あまりそう思わない	274	369	219	862
ややそう思う	160	213	164	537
とてもそう思う	35	49	28	112
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
2. 教員は社会的に地位が高い職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	67	111	99	277
あまりそう思わない	249	354	209	812
ややそう思う	252	308	197	757
とてもそう思う	36	77	36	149
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
3. 教員は忙しい職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	21	25	9	55
あまりそう思わない	58	86	53	197
ややそう思う	182	219	172	573
とてもそう思う	343	520	307	1170
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
4. 教員は精神的負担が大きい職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	14	18	9	41
あまりそう思わない	67	93	51	211
ややそう思う	182	217	132	531
とてもそう思う	341	522	349	1212
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
5. 教員は共働きしやすい職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	100	172	102	374
あまりそう思わない	247	378	221	846
ややそう思う	207	234	159	600
とてもそう思う	50	66	59	175
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
6. 教員は「やりがい」がある職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	31	41	19	91
あまりそう思わない	130	157	76	363
ややそう思う	333	413	261	1007
とてもそう思う	110	239	185	534
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
7. 教員は個人の裁量が大きい職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	45	43	17	105
あまりそう思わない	154	165	80	399
ややそう思う	253	372	244	869
とてもそう思う	152	270	200	622
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
8. 教員は専門性が高い職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	26	32	15	73
あまりそう思わない	121	155	73	349
ややそう思う	272	343	249	864
とてもそう思う	185	320	204	709
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
9. 教員は長期勤続しやすい職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	59	82	44	185
あまりそう思わない	191	303	166	660
ややそう思う	246	334	221	801
とてもそう思う	108	131	110	349
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
10. 教員はチームワークが必要とされる職業だ	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
全くそう思わない	26	42	14	82
あまりそう思わない	141	172	67	380
ややそう思う	299	377	229	905
とてもそう思う	138	259	231	628
計	604	850	541	1995

表 6　教員労働条件法制に関する認知

	修学後に就業した職業			
1. 給特法	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
知らない（「聞いたことはある」「就職後に知った」）	444	564	327	1335
大学在学中に（教職科目の授業内外で）知った	97	201	159	457
大学入学以前に知った	63	85	55	203
計	604	850	541	1995

	修学後に就業した職業			
2. 人確法	他職（免許状非取得）	他職（免許状取得）	教職	計
知らない（「聞いたことはある」「就職後に知った」）	476	652	391	1519
大学在学中に（教職科目の授業内外で）知った	71	129	101	301
大学入学以前に知った	57	69	49	175
計	604	850	541	1995

3-5. 教職観と教職選択

次に教職観とキャリア選択との関係について示したものが表 5 の一連のクロス表である。教職観についての質問では、大卒者の就業する他の職業と比較した教職のイメージを質問しており、選択肢は「全くそう思わない」「あまりそう思わない」「そう思う」「とてもそう思う」の 4 段階である。10 の項目のうち、「他の職業に比較して、教員は「やりがい」のある職業だ」「他の職業に比較して、教員は個人の裁量が大きい職業だ」「他の職業に比較して、教員はチームワークが必要とされる職業だ」の 3 項目については教職への就業と弱い正の相関（ポリコリック相関係数で+0.15～0.2）が見られた。また、教職観とキャリア選択の関係に関しては、性別で分けて分析を行った場合においても顕著な差異は見られなかった（表は割愛）。

3-6. 教員の労働条件法制の認知と教職選択

表 6 は、教員の労働条件に関する法制に関する認知と教職選択の関係について示したものである。回答の選択肢は「知らない」、「聞いたことはあるが内容はよくわからない」、「知っている（大学入学以前に知った）」、「知っている（大学・大学院在学中に教職課程の授業で知った）」、「知っている（大学・大学院在学中に教職課程の授業以外で知った）」、「知っている（就職後に知った）」から成る。まず、単純かつ重要な事実として、給特法（「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」）、人確法（「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」）のいずれについても認知度は極めて低いという点が指摘できる。これらは、教職課程における教育の基礎的理解に関する科目（「教職の意義及び教員の役割・職務内容」、「教育に関する社会的、制度的又は経営的事項」）において扱われることが想定される重要法制であるにもかかわらず、「知らない」、「聞いたことはあるが内容はよくわからない」、「就職後に知った」のいずれかを回答した者が給特法では 66.9%、人確法では 76.1%にのぼる。

一方で、「大学入学以前に知った」と回答した者がいずれにおいても 10%程度存在することは興味深い。両法について大学入学以前に知ったか否かを被説明変数、性別、家族（祖父母、父母、兄姉）における教職従事者の有無、大学入学以前の時期における教職就業希望の有無を説明変数とした 2 項選択モデルから各要因の影響を推計すると、男子は女子よりも「大学入学以前に知った」と回答する確率が 6%ポイント程度高くなる。また家族に教職就業者がいる場合は同様に確率が 5%ポイント程度高くなり、先行研究が指摘するように家族が職業的社会化に寄与している。

表 7　仮想の状況における教職選択と実際のキャリア選択

		実際の修学後の職業：他職（免許状取得）			実際の修学後の職業：他職（免許状非取得）		
		教員になっていなかった	教員になるか迷っていた	教員になっていた	教員になっていなかった	教員になるか迷っていた	教員になっていた
1	一定年数教職に就くことを条件に大学・大学院の授業料が無償になる制度があったとしたら（としても）	250	416	184	214	317	73
2	一定年数教職に就くことを条件に奨学金返済が全額免除になる制度があったとしたら（としても）	301	334	215	233	256	115
3	免許状取得に必要な教職課程の単位数が現行の半分であったとしたら（としても）	347	335	168	202	289	113
6	教員採用選考試験が民間企業の選考よりも早い時期に実施されていたとしたら（としても）	330	368	152	264	284	56
7	教員採用選考試験が公務員採用選考試験よりも早い時期に実施されていたとしたら（としても）	349	351	150	278	271	55
8	公立学校の教員の給与水準が現行よりも1割高かったとしたら（としても）	349	344	157	278	261	65
9	公立学校の教員の給与水準が現行よりも2割高かったとしたら（としても）	263	344	243	208	283	113
12	超過勤務（残業）に対して、その時間数に応じて手当てが支払われていたとしたら（としても）	240	385	225	197	291	116
13	教員の労働時間が現行よりも1割少なかったとしたら（としても）	344	350	156	286	257	61
14	教員の労働時間が現行よりも2割少なかったとしたら（としても）	268	359	223	223	287	94
17	課外活動（部活動等）の顧問の業務がなかったとしたら（としても）	278	407	165	241	281	82
18	男女にかかわらず、希望通り育児休業取得・育児短時間勤務ができたとしたら（としても）	273	367	210	231	272	101

		実際の修学後の職業：教職		
		教員になっていなかった	教員になるか迷っていた	教員になっていた
4	免許状取得に必要な教職課程の単位数が現行よりも5割多かったとしたら（としても）	81	212	248
5	教員になる上で大学院（修士課程）修了が必須であったとしたら（としても）	140	225	176
10	公立学校の教員の給与水準が現行よりも1割低かったとしたら（としても）	152	209	180
11	公立学校の教員の給与水準が現行よりも2割低かったとしたら（としても）	219	194	128
15	教員の労働時間が現行よりも1割多かったとしたら（としても）	137	196	208
16	教員の労働時間が現行よりも2割多かったとしたら（としても）	202	193	146
17	課外活動（部活動等）の顧問の業務がなかったとしたら（としても）	55	129	357

両法の認知度と教職選択の関係について、ポリコリック相関係数を求めると、給特法については+0.112, 人確法については+0.065 となっており、非常に弱い相関関係のみ見出せる。3 項で見たように、結果的に教職へ就業したか否かに関わらず、労働時間・労働負荷、給与水準はキャリア選択において相対的に重視される項目でありながら、関連法制についての理解を欠いた状態において意思決定がなされている。これらの結果は、教員の労働条件法制改正を通じた人材確保への作用の経路が限定的となりうる可能性を示唆している点で興味深く、また、現職教員を対象とした小川 (1998) による調査の結果を踏襲したものとなっている[6]。

3-7. 仮想の政策・制度的状況における教職選択

表 7 は、教員養成・採用、労働環境に関する種々の制度的状況が学生時点で実現していた仮想的状況の下でのキャリア選択についての回答結果を示したものである。これらの小問については、中教審答申「「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について」(2022 年 12 月) の第Ⅱ部各論の内容を参考に文面を考案した。教職に就く上で状況が好転する場合と悪化する場合とに分け、前者に関しては実際には教職以外の他職に就いた者の回答結果を、後者に関しては実際に教職に就いた者の回答結果を載せている (左列の数値は対応する小問番号である)。ただし、課外活動の顧問の業務については、それが教職選択・忌避双方に作用しうることを想定して、他職に就業している者、教職に就業している者の双方の回答結果を載せている。

まず、実際には免許状を取得せずに修学後他職に就業した者については強く翻意を促す仮想的状況は見出せず、状況間で大きな差異は見られなかった。実際には免許状を取得しながら修学後に他職に就業した者については、免許状を取得せず他職に就業した者との比較の上では、給与水準、超過勤務に対する手当、労働時間、育児休業の改善が教職選択を促しうることが見出せる。

一方、実際の教職就業者については、給与水準、労働時間の面で労働条件が現行よりも悪化した状況下では教職を忌避することが看取できる。ただし、労働状況等の面で現実よりも改善が見られたとしても、「教員になっていなかった」「教員になるか迷っていた」と回答する者が一定割合で見られるという結果は注意を要する。また、課外活動の顧問業務がなかった場合には 1 割程度の者が「教員になっていなかった」と回答している。

こうした教職就業への負荷が大きい状況下での教職選択意向について、教員養成大学・学部出身であることとの相関 (ポリコリック相関係数) を求めると、小問 4,5,10,11,15,16 で、それぞれ、0.013, −0.178, −0.142, −0.191, −0.143, −0.216 であった。負値の相関係数は、教員養成大学・学部出身者の方が、ネガティブな状況変化の下で教職を忌避することを意味している[7]。これらの相関係数の絶対値自体は大きくはないが、少なくとも教員養成大学・学部出身者の方が、労働条件の悪化を顧みないという意味で教職への忠誠度が高い層ではない点は重要である。

4. 考察および今後の分析に向けた展望

本稿では、筆者が実施した教職選択に関する調査のデータに関して、基礎的事実について記述を行った。これらの多くは単純集計・クロス集計等に留まり、今後の本格的な分析の予備的作業に位置づくものであるが、従来の大学在学者――多くの場合は教員養成大学・学部の学生――を対象とした調査に比較していくつかの重要な事実を指摘することができる。

第 1 に、給与水準・労働時間といった基本的な労働条件は一貫して潜在的教職参入層のキャリア選択に影響を与えている可能性が高い点である[8]。本調査の結果では教員免許状取得に至るか否かという局面においても、免許状を取得した上で教職を選ぶか否かという局面においてもそれが重要であることを示唆している。特に前者の局面においては、免許状取得の主観的コスト認識とも関連することが予想される。

第 2 に、こうした基本的な条件に加えて、就業後のライフプラン等を想定して教職選択を行っている点である。これらの結果は若年者のキャリア選択行動という点では常識的な知見とも言えるが、従来の大学在学者を中心とした教職選択に関する研究の知見――内在的要因に基づく教職へのコミットメント

の強調――とは対照をなす点が重要である。川上(2022)が指摘するように、これまでの教員供給に関する研究は、労働条件を顧みない教職への忠誠度の高い層の存在を想定してきたが、この知見自体の再考が迫られることも考えられる。

第 3 に、教職を含むキャリア選択において、給与水準や労働時間が重視されているにも拘らず、教員の労働条件に関する法制（人確法、給特法）についての認知度は極めて低い点である。教職課程の授業において教員の労働条件とその関連法制は必ず言及されるはずであるが、多くの者はそれ以外の情報に基づいて、教員の労働条件のイメージを形成している可能性が高い。そうした時に、特に教職に就業している（就業していた）家族がいない場合、潜在的教職就業層である若者は何に基づいて情報収集し、キャリア選択に関する意思決定を行っているのかが重要となる。

今後の本調査データに関する実証分析では、基礎的記述を超えた多変量解析ないし因果推論を伴うこととなるが、とりわけ教職選択を促す政策的要因の影響の異質性の検討が必要となろう。本調査の焦点となっている労働条件等の変動が教職選択を促すか否かといった問いは、「誰が・どのような要因によって」という問いと不可分である。本稿の記述的分析では性別による異質性を念頭に置いたが、他の観測できる共変量についても検討が必要である。とりわけ教員人材の質的確保という面では、適性・能力面でどの層に諸要因が作用するかという点での考察が不可欠となる。養成段階における「教師教育」は教員の質の向上を念頭に置いたものだが、同時にそれは潜在的教職参入層にとっては免許状取得に伴うコスト増を意味する。こうしたコストを教職への熱意・意欲に基づく篩と解釈する向きも少なくないが、そのコストに基づいて教職参入を諦める層とそうでない層との間での教員としての適性・能力の差がどのようなものとなっているかは不明である[9]。また労働条件の改善は実質的には膨大な財政支出を伴う政策となるゆえに、質的・量的人材確保への寄与度に応じて、複数の政策的選択肢間での優先順位づけが求められることになる。これらに関わる研究課題については別稿で考察を尽くすこととしたい。

註

[1] このことは FIT-Choice モデルを多用する小規模サンプルの心理系の実証研究に多く該当する（Watt and Richardson 2007, 2008）。日本の文脈においてこの点を考慮してデータ収集を行った研究は、太田(2008)等に限られる。

[2] 調査実施は、楽天インサイト社に委託した。

[3] 学歴、教職課程履修有無については、スクリーニング用の調査項目を用いた。

[4] 教員養成系学部＝1／それ以外の学部＝0 とした時のポリコリック相関係数は−0.288 となる。

[5] 選択肢は、「1. 教職課程の授業自体の負担が大きかったから」「2. 教職課程の授業になじめなかったから」「3. 教育実習がうまくいかなかったから」「4. 専攻の授業との両立が難しかったから」「5. 課外活動（部活動・サークル活動）との両立が難しかったから」「6. アルバイトとの両立が難しかったから」「7. 自由な時間がなくなったから」「8. 他の就職活動との両立が難しかったから」「9. 他の職業に比較して、教員の職務内容について魅力を感じなくなったから」「10. 他の職業に比較して、教員の労働条件について魅力を感じなくなったから」「11. 教員として働くことに自信をなくしたから」「12. 教員採用選考試験の倍率が高かったから」「13. その他」である。

[6] 小川(1998)における調査は現職教員を対象とした教員給与制度に対する意識調査であり、本調査とは趣旨・対象を違えるが、比較のために重要な情報を与えるものである。その調査での人確法・給特法の主旨の認知についての回答分布は以下の通りである。

「よく知っている」8.7%（人確法）、 6.8%（給特法）
「ある程度知っている」25.8%, 23.4%
「聞いたことはある」24.5%, 26.1%
「よく知らない」23.3%, 26.6%
「全く知らない」17.6%, 16.9%
「無効回答」0.1%, 0.1%

小川(1998)による調査では、全年齢層の教員を対象としているため、本調査における教職就業者よりも両法の趣旨の認知度は高くなっていると思われる。

[7] 教職選択意向（1=「教員になっていなかった」、 2=「教員になるか迷っていた」、 3=「教員になっていた」）を被説明変数とし、教員養成大学・学部出身（ダミー変数）を説明変数、性別、校種を統制変数として順序選択モデルによって分析を試みたが、知見の内容に変化はない。

[8] 現職教員を対象とした調査である小川(1998)では、給与水準や給与体系が教職選択の理由となったか問うた質問があり、回答の分布は「大きな理由となった」が 2.4%、「理由の 1 つとなった」が 19.8%、「参考程度に」が 24.3%、「どちらとも言えない」が 8.7%、「全く理由とならなかった」が 44.2%、「わからない」が 0.6%となっており、「教職選択において給与水準、給与体系はあまり強い誘因となっていない」と述べられている(小川 1998:77-78)。ただし、他の職種と比較可能なデータがないことについて留保しているように、職業選択は相対的比較を伴うゆえに他職就業者のデータを必要とする。その意味で本調査の意義は大きいと言える。

[9] 教職と他職の間で必要とされる適性・能力に共有する部分が大きいのならば、免許状取得のコストの高さは人材確保の質的側面において負に作用しうる。

参考文献

＜和文＞

太田拓紀 (2008)「教師希望の規定要因に関する研究―大学生の家庭背景に着目して―」『京都大学大学院教育学研究科紀要』54, 318-330.

小川正人 (1998) 「教員給与制度と教員意識に関する研究(1)―教員意識アンケート調査結果の報告―」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』17, 73-88.

川上泰彦 (2022)「教員供給構造の変化―「令和の日本型学校教育」を支えることはできるのか―」『教育制度学研究』29, 37-53.

橋野晶寛 (2020)「労働環境と教職選択・教員供給―研究動向と今後の研究課題―」『教育行政学論叢』40, 111-128.

――(2022)「教員人材の質的確保に関する政策研究の予備的考察 ―現状把握と展望―」『教育行政学論叢』42, 101-116.

藤村正司, (1994)「教職選択と教員供給」『大学論集』24, 217-236.

三上彩・伏見葉月・関由紀子 (2015) 「教員を目指す女子学生の進路選択に至る過程」『埼玉大学紀要教育学部』64(2), 177-185.

矢野眞和(1982)「教員供給の経済学」市川昭午・菊池城司・矢野眞和編『教育の経済学』第一法規.

若松養亮 (2017) 「教員養成系学部 4 年次生における教職の選択・棄却の意思決定」『滋賀大学教育学部紀要』67, 219-229.

＜英文＞

Heinz, M. (2015) “Why Choose Teaching? An International Review of Empirical Studies Exploring Student Teachers’ Career Motivations and Levels of Commitment to Teaching.” *Educational Research and Evaluation*. 21(3), 258–297.

Manski, C. F. (1987) “Teachers Ability, Earnings, and the Decision to Become a Teacher: Evidence from the National Longitudinal Study of the High School Class of 1972.” in D. A. Wise ed., P*ublic Sector Payrolls*. Chicago: University of Chicago Press., 291-316.

Stinebrickner, T. R. (2001). “A Dynamic Model of Teacher Labor Supply,” *Journal of Labor Economics*, 19(1), 196–230.

Watt, H. M. G., and Richardson, P. W. (2007) “Motivational Factors Influencing Teaching as a Career Choice: Development and Validation of the FIT-choice Scale.” *Journal of Experimental Education*. 75(3), 167–202.

――, and ―― (2008) “Motivation for Teaching.” *Learning and Instruction*. 18(5), 405–407.

――, and ――., Klusmann, U., Kunter, M., Beyer, B., Trautwein, U., and Baumert, J. (2012) “Motivations for Choosing Teaching as a Career: An International Comparison Using the FIT-Choice Scale.” T*eaching and Teacher Education*. 28(6), 791–805.

【付記】

本研究は JSPS 科研費 JP 22H00963 の助成を受けたものである。

世俗化後のヨーロッパ社会におけるキリスト教系学校に関する研究動向

―保護者の学校選択に注目して―

李 愛慶

A Review of Research on the Christian Schools in Secularized Europe : Focusing on Parents' School Choice

LEE Egyeong

This paper is a review of previous research on parental motivations for choosing Christian schools in secularized Europe. The results reveal that Christian schools attract parents to aspects other than religious education, such as academic excellence, school quality, and the homogeneous environment. At the same time, it became clear that expectations for religious education and moral and ethical education still exist. Furthermore, based on the parents' motivations for choosing Christian schools identified thus far, the influence of religion and the function of Christian schools in a secularized society were also examined. Finally, this study suggests possibilities for future research on parents' motivations for choosing Christian schools in Japan.

目 次

1. はじめに
  1-1. 問題関心と研究目的
  1-2. 世俗化論の発展
2. キリスト教系学校の特色
  2-1. 中立化した宗教色
  2-2. 学業達成の優位性
3. 学校選択の動機
  3-1. 宗教教育以外の環境に魅力を感じる場合
  3-2. 宗教教育や宗教的価値を求める場合
4. おわりに
  4-1. 本研究の知見
  4-2. 日本におけるキリスト教系学校の場合
  4-3. 宗教性に関する考察

1. はじめに

1-1. 問題関心と研究目的

日本においてキリスト教系学校は、約 1%といわれる日本国内のキリスト教の信者の割合 (1) に比して多く、小学校から大学までの合計でカトリック系が 294 校、プロテスタント系が 298 校存在する (2)。これらの中には「御三家」や「伝統校」、「名門校」として知られる学校もある。

しかし、キリスト教系学校が抱える課題として、入学してくる子やその親は大学入試やスポーツの実績に魅力を感じていて、宗教的特色は求めない傾向があること（井上 1998、橘木 2013）や、学校は志願者獲得のために宗教性を敢えて稀薄化し、進学校やスポーツ名門校として名をあげることに注力する傾向があること（舘　1985）、信者の減少と高齢化により

信者の教員を集めることが極めて難しく、学校内における宗教的価値の共有が困難であること（北川 2000、佐々木 2007）等が指摘されてきた。キリスト教教育に関する専門学会誌であるカトリック系の『カトリック教育研究』やプロテスタント系の『キリスト教教育研究』では、キリスト教系学校が直面するこのような「危機」を乗り越えるため、今後目指すべきあり方を模索する論考が蓄積されている（清水 2019、町田 2020）。これらに共通するのは、キリスト教系学校に通う子や親、そして教員にキリスト教の信者が極めて少ないという背景が、課題解決を困難にしているということである。

それでは、そもそも何故キリスト教の信者が少ない日本において、キリスト教系学校は今もなお多く存続し、人気を集めているのだろうか。キリスト教の信者ではない子や親は、キリスト教系学校に何を期待して、学校選択しているのだろうか。

以上を踏まえ本稿は、キリスト教系学校の人気の要因に関して豊富な研究蓄積があるヨーロッパの研究動向を概観する。世俗化したといわれるヨーロッパの国において、キリスト教系学校は今もなお多くの保護者から人気を集めており、積極的に選択されている。世俗化した社会において特定の宗教を持たないのにも関わらず、敢えてキリスト教系学校を選択する動機はどのようなものか、それによってどのような結果がもたらされているか、これらの問いに答えうる研究を整理する。そこから、キリスト教の信者が極めて少ない日本におけるキリスト教系学校の人気の要因を明らかにするための手がかりを得る。またさらに、日本特有の宗教性に関する示唆を得ることを本稿の目的とする。

1-2. 世俗化論の発展

1930 年代、フランスのガブリエル・ルブラがフランス全国の日曜礼拝出席率と受洗率の低下を実証的に明らかにした（G.Le Bras 1955-56）。ルブラの調査をきっかけに明らかになった、人々の教会離れ現象は、のちに世俗化論へと発展し 1960 年代以降に宗教社会学会で議論が活発化した。世俗化論はその後、現在に至るまで様々に展開されてきた。以下では、その代表的論者を取り上げ、世俗化論の発展を概観する[3]。

人々の教会離れから発展した世俗化論であるが、「宗教の私事化」[4]を論じたトーマス・ルックマンは、これを批判し、世俗化を、教会への出席等の見える形での宗教から、個々人に内面化され「見えない宗教」への変化と捉えた（ルックマン 1976）。またピーター・バーガーは、宗教は世俗化を「社会の文化の諸領域が宗教の制度や象徴の支配から離脱するそのプロセス」（バーガー、2018、p.189）とした[5]。ルックマンとバーガーの世俗化論の共通点は、世俗化を伝統的な宗教の衰退、宗教の内心倫理化と捉える点と、宗教が単なる個人の好みや趣味の問題になる可能性を指摘している点にある（寺林 1997）。

上記の世俗化論はヨーロッパで広まったが、アメリカにおいては宗教をめぐる状況が異なり、世俗化の例外事例とされていた。ロバート・ベラーは、アメリカにおいてはキリスト教の理念が、アメリカ人に共通の感情と価値観と連帯をもたらす役割を果たしているという「文化宗教」や「市民宗教」を論じた（ベラー 1973）。

1980 年代以降には、世界各地で「宗教復興」といわれる現象が見られた。これにより従来の世俗化論は見直しを図られ、1990 年代には合理的選択理論や文化理論が活発に議論されることとなる[6]。その後、ホセ・カサノヴァは、世俗化を(1)世俗の領域と宗教の領域の文化、(2)宗教の衰退、(3)宗教の私事化と脱私事化の三つの次元に分類した（カサノヴァ 2021）。現在は「ポスト世俗化」論も展開している。このように「世界的には宗教は衰退したのか、していないのか」（藤原、2018、p.13）については現在も宗教社会学領域の主要課題である。

このように世俗化は単に宗教の衰退と捉えることはできず、宗教の定義の仕方や現代社会における宗教の影響力の見方によって数多の考察がある。それでも、20 世紀以降のヨーロッパ社会において、特定の宗教を信じていると自認する人の減少や、特定の宗教に帰属意識を持っていても、教会への出席率が少ないことは既に示された事実である[7]。そのような状況において今もなお、ヨーロッパにおいて宗教系学校は普通教育の供給に大きな役割を果たしているばかりか、宗教を持たない親からも積極的に選択されている。このような現代のヨーロッパ社会にお

ける宗教系学校の人気について、後述する Merry は「奇妙な現象」（Merry、2015、p.133）と分析する。

以上を踏まえ、次章以降では、世俗化後のヨーロッパ社会におけるキリスト教系学校の特色（2 章）、キリスト教系学校を選択する親の動機（3 章）に関する先行研究を整理する。そして終章では、それまでの整理を踏まえ、保護者のキリスト教系学校の学校選択について、日本の場合においても敷衍しうる点を検討する。またそこから、日本特有の宗教性に関する示唆を得ることを目指す。なお、論文の検索にあたっては、主に「Google Scholar」「Pro Quest」を用いた。

2. キリスト教系学校の特色

2-1. 中立化した宗教色

世俗化した現在のヨーロッパ社会では、多くの人は特定の宗教への帰属意識を持たない。しかし、そのような親も、子を入学させる学校として宗教系学校を積極的に選択するという。では、そのような場合の学校選択の動機はどのようなものだろうか。

Roeland らによれば、オランダにおけるキリスト教系学校の教育内容は、宗教性をニュートラルにして宗教に関する知識を伝達するという形式が主流であるという。宗教の授業では信仰を中心には据えることなく、子の規範と価値観の発達を助け、子に道徳と生活における倫理的課題を解決する導きを与えることを目的とした授業が行われている。宗教行事は、イースターやクリスマスは行われるものの、各宗派に特化した行事が行われることはない。またこれらの行事はあくまで形式に焦点を当てていて、その宗教の内容には触れられない。このような学校の宗教的背景の中立化は、親の選好を反映した結果といえるという（Roelande&Adriaan 2001）。

松浦（2003）によると、そもそもオランダの教育の自由の規定は、元来親が自らの宗教的信条に合った教育を子どもに与えるもためのものにあったという。私立学校の数がピークに達した 1960 年代には、私立学校の大部分の学校方針は、宗派教育を全面に出したものだったという。しかし、その後世俗化と価値の多様化に対し、宗教色を強く打ち出す従来の方針から、現代の親に受け入れてもらいやすいソフトな路線へと変更する学校が増加するようになった（松浦 2003）。このような傾向はオランダに限定的なものではなく、既出のホセ・カサノヴァは、キリスト教系学校の多くはもはや明らかに宗教教育を広める役割は果たしていないと指摘している（Casanova 2006）。

2-2. 学業達成の優位性

キリスト教系学校が教育研究者からの注目を集めた契機に、Coleman&Hoffer（1987）、Chubb&Moe（1990）や Bryk ら（1993）の研究がある。これらの研究においては、私立学校や特にカトリック系の学校の生徒が公立学校の生徒よりも優位な学業達成を上げることが明らかにされた。その後は、宗教系学校が学業達成において優位性を持つ要因を検証する研究が蓄積された。

Williams（2002、2003、2004）の整理によれば、宗教系学校に通う生徒の学業達成の優位性の説明要因として、(1)学校の雰囲気、(2)人種的調和、(3)校則の厳しさ、(4)学校内暴力の低さ、(5)宿題の量が示されてきた。しかし Williams は、これらの要因だけでは宗教系学校の生徒の学力の優位性を完全には説明できないことを指摘する。Williams は 1992 年の NELS（National Education Longitudinal Survey）によって示された「宗教系学校の生徒が、非宗教系学校の生徒より優れた学習習慣を有している」という結果を踏まえ、宗教系学校の生徒が非宗教系学校の生徒より優れたパフォーマンスを上げる要因と宗教系学校の生徒と非宗教系学校の生徒の学習習慣の違いについて実証的に明らかにした。調査の結果、宗教系学校は「勤勉さ」と「ハイレベルな授業を多く履修する」点において非宗教系学校よりも利点を持ち、これらは生徒のテストスコアに強く関連していた。宗教系学校の生徒が有する「勤勉さ」と「ハイレベルな授業を多く履修する」という特徴は、生徒の生活の中に学習習慣として内面化されることが示唆され、これは宗教系学校の学業達成の優位性の説明になるという（Williams 2003）。宗教系学校が多くの親を惹きつける要因について、同様の指摘は Dronkers（1996）でもされている。

宗教系学校が有する学業達成の優位性とその要因と考えられる習慣や環境は、多くの保護者を惹きつ

けるものであると考えられる。次章では、保護者が学業達成の優位性をはじめとするキリスト教系学校が有する諸環境に魅力を感じて学校を選択することを明らかにした研究、またそれによって生じる作用について論じた研究をまとめる。

3. 学校選択の動機

3-1. 宗教教育以外の環境に魅力を感じる場合

オランダの Merry（2018）によれば、世俗化したヨーロッパ社会において、宗教系学校を選択する保護者は、宗教的価値よりも教師の献身や少人数学級、厳しい選考手続きと懲戒に魅力を感じているという。そして最も魅力を感じることとして教職員、生徒、そして保護者の間に共有された一連の価値とコミットメントの存在があるという。

Merry（2015、2018）では、このように保護者が宗教系学校に宗教的価値以外に魅力を感じ学校選択することは、宗教系学校が制度的人種差別（institutional racism）機能に繋がることが論じられている。ここで、制度的人種差別とは、本田の整理によれば①身体的・心理的暴力を用いることなく、「合法的」に特定集団からさまざまな機会や権利を剥奪する、そして、②白人中心的な支配秩序の「正統性」を構築・再構築する、といった機能を同時に担う点において巧妙な権力装置のことである（本田 2005）。

Merry（2018）は、宗教系学校が保護者からの人気を集める要因として指摘されてきた学業達成の優位性は、確かに選択における動機の一つであるが、これは宗教系学校の教育内容が影響したものではなく、宗教系学校が白人のミドルクラスの子どもたちで構成された同質的空間であることに起因すると論じる。加えて Merry は、世俗化社会において宗教系学校は、神学的な内容を教育することなくとも、そもそも宗教が持つ、似た背景の人々を結びつける機能や、所属する集団と生活様式を表す機能を有しているという。それゆえ、今や宗教系学校は、教義や信念のためにあるのではなく、背景が似ている他者や趣味や好みが一致している人とうまい具合に重なるためにあり、構成員に連帯感やメンバーシップを与えるための社会的相互行為やネットワークを与えることができる。それゆえ保護者は、宗教的教育を子に教え込むことを期待して宗教系学校を選択しているのではなく、教育的な優位性を共有する者と集まるために、宗教系学校を選択しているのだという（Merry 2018）。

このような似た背景を持つ人々を結びつける機能は、白人中流階級の保護者が他の白人中流階級の保護者を惹きつける強い「磁石効果」（magnet effect）（Merry、2018、p.144）を生み出す。さらに学校はこの「磁石効果」によって、親だけではなくより高い資格と経験豊富な教師も惹きつけ維持できるという（Merry 2018）。

この磁石効果による職員とスタッフの採用における選択的メカニズムを通して、学校は保護者が求めるような環境を創造している。また、教員の採用と生徒の受け入れに関しても、公立学校よりもいくらか自由に制限する権利を備えている。例えば、適切な施設やスタッフを持っていないという理由で障害を抱えた生徒の入学を拒否できたり、スタッフが管理することが難しいという理由で逸脱行動をする生徒を厳しく懲戒・追放できたりするという。このようにして、宗教系学校は、制度的人種差別（institutional racism）機能によって、公然とは生徒への差別をせずとも「宗教の変装をして、排除を促進している」（Merry、2015 、p.141）という。

宗教系学校が持つ同様の機能は、ドイツの Annette（2015）によっても指摘されている。ドイツにおいて、宗教系学校の宗教的背景を持つ教職員の割合は国民全体とほぼ変わらず、宗教系学校が特別に高いわけではない。また宗教教育は、公立学校（governmental school）によっても提供されるため、宗教的理由をもって宗教系学校が選択される、という見方は適切ではないという。さらに非公立（non-governmental）宗教系学校の人気を説明する要因について、(1)宗教的同質性（religious homogeneity）のための親の選択、(2)社会的および文化的卓越性（social and cultural distinction）のための親の選択、(3)宗教系学校のより良いパフォーマンス、(4)公立学校の問題への反応の 4 つを挙げている。

(1)の「宗教的同質性」については、特定の宗派を背景に持つ生徒のみ入学することを認めている地域があり、そのような地域においては特に宗教的同質性

が親の学校選択の理由となるという。(3)の「宗教系学校のより良いパフォーマンス」では、宗教系学校の学業達成の優位性に関するデータを示している[8]。(4)の「公立学校の問題」については、特別な配慮を抱える生徒に対応する公立学校の不足や、人口減少による地域の公立学校の閉鎖を宗教系学校が補完する役割から、宗教系学校は増加しているという。

これら(1)(2)(4)の3点は、これまで紹介してきたものと同様、宗教的価値そのものではなく、宗教的価値によって副次的に生じた環境や成果に魅力を感じた結果としての学校選択とまとめることができよう。

一方、(2)の「社会的および文化的卓越性」は、(1)(2)(4)の3点と少し異なる特徴がある。これは、宗教系学校が提供する（宗教）教育そのものが社会・文化的により優れたものであると感じ、学校選択するというものであるという。Annetteは、プロテスタントであるという自己理解が読書能力、高い識字能力、さらに高い経済的発展につながることを明らかにした研究[9]などについて言及した上で、保護者は、宗教的背景を有することによって得られるとされる、このような社会的・文化的卓越性に魅力を感じ学校を選択すると論じている。

(2)の指摘は、これまで整理してきたものとは異なり、宗教系学校の教育の中にある宗教的価値や、そこから派生した社会的・文化的な資本に魅力を感じるというものであった。ここからは、保護者は熱心な宗派教育を求めるわけではないものの、宗教的価値と宗教的背景を有することによって得られるものに少なからず魅力を感じていることが窺える。

次章では、このように世俗化後においても、いまだ宗教的価値を求め学校選択する報告について整理する。

3-2. 宗教教育や宗教的価値を求める場合

世俗化により親が宗教教育を求めなくなっている、と結論づけるのは早計だという論者もいる。例えばCERI（Centre for Educational Research and Innovation）は家族の価値観を重要視するキリスト教系の学校に入学させたいと考える親の存在を明らかにしている（CERI 1994）。また、Roelandeらは、宗教を持っている親であっても、宗教を持たない親であっても、学校教育の中で規範や価値が強調されたり、生活のなかで道徳的・倫理的課題に取り組むことを子に促すことを有難く思うということを明らかにしている（Roelande&Adriaan 2001）。さらにWilliamsによると、宗教を持たない子が宗教系学校に通う背景には、親が家庭内で不足している宗教的な訓練を学校で補ってもらうことを期待していたり、宗教的訓練を受けることによって利益を得られると信じていることもある（Williams 2003）[10]。また、学校のキリスト教的な性格やキリスト教の伝統に関する知識を得ることを多様性の学習機会と捉え、子にとって利益があると認識しているという指摘もある（Avestら 2015）。

このように、世俗化した社会においても、親が宗教的価値を全く求めていないわけではないという指摘も散見された。これは家庭内で子に宗教的価値を教えなくなった代わりに、学校にその役割を求める場合に見られた。保護者は、子をキリスト教系学校に入れ、そこで宗教的価値を学ばせることにより、何らかのいいことがある、という期待をしており、それが学校選択の要因になっていた。

4. おわりに

4-1. 本研究の知見

近代化したヨーロッパにおいて、社会は世俗化を迎えた。世俗化したヨーロッパでは確かに特定の宗教をもつ人は減少していて、保護者もキリスト教系学校に宗教教育を求めることが少なくなっていた。そういったニーズを反映して、学校における宗教的価値を中立化する事例が見られた。またキリスト教系学校、特にカトリック学校では、学業達成やその他の環境面での優位性があることが明らかになっており、保護者はそのような側面に魅力を感じて学校選択していた。さらに、そういった動機で学校選択する保護者と、保護者のニーズを満たすべく運営する学校の相互作用の結果として「制度的人種隔離」機能が生じていることも指摘されていた。

一方で、宗教系学校における宗教的価値とそこから派生した社会・文化的資本に保護者が魅力を感じている場合もあった。保護者は、確かに強い宗教性を有する教育は期待していない、むしろ嫌うものの、子

が学校のなかで倫理的・道徳的な教育を受けられることを期待している場合もあった。ここから、世俗化によって確かに教会や教団といった目に見える形での宗教は衰退したが、現在も個人の内面において宗教的なものへの関心が存在していることが窺える。

これは、既出のカサノヴァやドベラーレの世俗化論における、宗教の私事化や、宗教心の指標の捉えなおしの必要性という議論にも重なる。また本稿では、多民族・多文化・多宗教社会における「親の選好に基づく学校選択」がもたらす、社会階層の分離も示唆された。本稿で示されたことは、宗教社会学が蓄積してきた世俗化論や、現代社会における宗教の役割や機能に関する議論を発展させる知見にもなりうる。

4-2. 日本におけるキリスト教系学校の場合

以上のヨーロッパにおける議論を踏まえた上で、日本のキリスト教系学校の学校選択の議論にも敷衍しうる点を考察する。ヨーロッパと日本の事例には以下の三点について、比較と検討の余地があると考えられる。第一に、キリスト系学校は、公立学校やその他の私立学校と比べ、学業達成の優位性があると親から認識されている点である。既出の橘木（2013）は東京大学合格者数上位校の中に、キリスト教系学校が多く含まれることを指摘している。第二に、親は、学校選択において学校に通う生徒の同質性を求めているということである。片岡（2009）では、中学受験を選択する親の教育戦略として、学校に文化的同質性を求め、異質な他者との交流を避けることを明らかにした。またここでは、現在非常に少数であることを前置きしたうえでキリスト教系学校に明治時代から通わせている一族の場合を挙げ、「学校選択によって『身分文化』を再生産しようとする」（片岡、2009、p.39）と分析する。親は、同質性が担保された学校生活のなかで、我が子が似た社会・経済的背景をもつ友人と人間関係を結ぶことを望み、そのようなアイデンティティを構築することを企図している。さらにキリスト教系学校は、これを提供してくれる環境として認識されていることが推測できる。第三に、これらの一方で親は、強い宗教性を持つ教育は望まないものの、倫理的・道徳的教育は学校に求めており、そしてそのような教育は、公立学校よりも私立のキリスト教系学校のほうが強く提供してくれる、という期待がある点である。私立学校の建学の精神を調査した町田ら（1996）によると、キリスト教系学校は、非キリスト教系学校や非宗教系学校に比して、普遍的な理念・理想を設立の動機や教育目標に掲げており、徳育的側面や、社会貢献のあり方において特徴が見られた。また、田島（1997）のキリスト教系学校の保護者への意識調査によると、キリスト教系学校への入学理由として最も多いのは、「教育方針がよいから」であった。また、ある仏教系学校では、保護者から少年犯罪が多発する中で「宗教系の学校なら何か教えてくれそう」（菅原 1999、p.49）という期待が寄せられているという。

4-3. 宗教性に関する考察

ここまでの整理を踏まえた上で、最後に日本の宗教性に関する議論を参照する。石井（2001）によれば、日本において信仰を持つと答える人は減少傾向にある。しかし、国民を対象とした意識調査からは、宗教的な意識や行動には、日本人の生活や文化に根付いたものも含まれていて、それらは宗教や信仰を意識せず行われている場合も多いことが明らかになっている（NHK 放送文化研究所編 2020）。

日本の宗教の特徴として、鈴木は、生活のなかの宗教のレベル、つまり「家」原理を中心とした共同体性格が強いことを指摘する（鈴木 1972）。しかし、この日本的性格は、核家族化や農村から都市部への人口流出、それに伴う人々の意識の変化によって弱まっている（同上）。そのような「家」原理の弱まりは、宗教の変貌を促し、スピリチュアリティなどの自らが主体的に選択する宗教のあり方に近年は変わりつつあると堀江は論じる。スピリチュアリティやパワースポット、オカルトといったものは、個人が自分の関心や経験に応じ選び取るもので、「パッチワーク」のように組み合わせて自分の宗教を作り出す、宗教の私事化現象であるという（堀江 2019）。

本稿で整理された、ヨーロッパにおけるキリスト教系学校の人気の要因は、日本にも複数の共通点を見出しうる。それは、特定の宗教を信じるのではなく、興味や関心に応じて宗教を選び取るといった現代の日本の宗教の特徴を裏付けるものかもしれない。

今後の課題として、第一にヨーロッパ各国のそれぞれの文化的環境や教育制度を踏まえた上での整理が求められる。第二に、宗教系学校のなかでも近年急増するイスラーム教系学校も分析の枠組みに入れ検討する必要がある。

註

[1] 宗教年鑑令和 4 年度版（https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/hakusho_nenjihokokusho/shukyo_nenkan/pdf/r04nenkan.pdf）（最終閲覧 2023 年 9 月 25 日）。

[2] カトリック系学校は「カトリック学校連合会」（https://www.catholicschools.jp/member/schools.php）に、プロテスタント系の学校は「キリスト教学校教育同盟」（https://www.k-doumei.or.jp/members/lists/）に加盟している小学校、中学校、高等学校、専門学校・高等専門学校、短期大学、大学の数を集計した（最終閲覧、2023 年 9 月 25 日）。

[3] 世俗化論は、宗教社会学において数多の論者によって様々な角度から論じられているテーマである。世俗化論発展の詳細は、カーレル・ド・ベラーレ（ヤン・スゥインゲドー、石井研士訳）（1992）『宗教のダイナミックス―世俗化の宗教社会学―』ヨルダン社などを参照されたい。

[4] 宗教の私事化論については岡本亮輔（2007）「私事化論再考：個人主義モデルから文脈依存モデルへ」『宗教研究』第 81 巻、第 1 号、23-45 頁に詳しい。

[5] のちバーガーは 1980 年代に世界的に宗教の影響力が再び大きくなった「宗教復興」を受け、この論を撤回している。

[6] 1990 年代の社会的状況と世俗化論の動向については、藤原聖子（1998）「90 年代の世俗化論」『東京大学宗教学年報』第 15 巻、27-43 頁で詳細にまとめられている。

[7] 伊達聖伸編著（2020）『ヨーロッパの世俗と宗教　近世から現代まで』勁草書房、資料編、pp.iv~xv.では、各国別宗教人口比と宗教人口比将来予想および礼拝出席率がまとめられている。ここでの各国別宗教人口比は Massingnon et Riva,2000 を、宗教人口比将来予想は Pew-Templeton Global Religious Futures Project を、礼拝出席率は、Pew Research Center, The Age Gap in Religion Around the World 2018 を元に作成されている。

[8] なお、Annette は宗教系学校に通う生徒の学業達成の優位性については、生徒の社会的背景の要因を操作したうえで検討する必要があることを指摘している。

[9] Sascha O. Becker and Ludger Woessmann., (2010). *The Effect of Protestantism on Education before the Industrialization: Evidence from 1816 Prussia*, Economics Letters, vol.34, No.2, pp.133–147.

[10] しかし、Williams によると、宗教系学校の生徒の宗教的傾向の程度によっては、宗教系学校が行う宗教的訓練よりも家庭での宗教的訓練の方が、この倫理的な要素に影響を与えていることもあるという。そのため、宗教系学校への通学という変数によってもたらされるのは、宗教系学校における教育効果の反映だけではなく、家庭の宗教的熱意の側面を測ることにもなるという点で、家庭と学校の影響を完全に切り分けるのは困難であると指摘している。

参考文献

石井研士（2001）「統計に現れた日本人の宗教性の現状」『現代宗教 2001』東京堂出版、205-216 頁。

井上順孝（1998）「序章　教育は『宗教』をどう扱うのか」国際宗教研究所編『教育のなかの宗教』新書館、7-22 頁。

NHK 放送文化研究所編（2020）『現代日本人の意識構造』NHK ブックス。

片岡栄美（2009）「格差社会と小・中学受験―受験を通じた社会的閉鎖、リスク回避、異質な他者への寛容性―」『家族社会学研究』第 21 巻第 1 号、30-44 頁。

北川直利（2000）『ミッション・スクールとは何か―教会と学校の間―』岩田書院。

佐々木裕子（2007）「日本におけるキリスト教系学校の教育―その歴史と課題」国際宗教研究所編『現代宗教 2007』秋山書店、105-126 頁。

清水正之（2019）「シンポジウム：岐路に立つカトリック教育―多様な支援・多様な学びを求めて―発題 3 キリスト教主義学校における建学の精神と多

様化する社会―教育における宗教と道徳をめぐって―」『カトリック教育研究』第 36 号、40-47 頁。
菅原伸郎 (1999)『宗教をどう教えるか』朝日新聞社。
鈴木大拙（1972）『日本的霊性』岩波文庫。
田島忠篤（1997）「宗教系高等学校生徒の宗教意識調査について―宗教教育の宗教意識に対する影響に関して」國學院大學日本文化研究所編『宗教と教育―日本の宗教教育の歴史と現状』弘文堂、227-241 頁。
舘熙道（1985）「『宗教と教育』に関する宗教学校の実態について」日本宗教学会「宗教と教育に関する委員会」編『宗教教育の理論と実際』すずき出版、309-316 頁。
橘木俊詔（2013）『宗教と学校』河出ブックス。
寺林脩（1997）「世俗化と宗教回帰の一考察―戦後日本社会の宗教現象―」『大谷學報』第 76 巻、第 3-4 号、1-17 頁。
トーマス・ルックマン（1976）赤池憲昭、ヤン・スゥインゲドー訳『見えない宗教―現代宗教社会学入門』ヨルダン社（原著出版 1963 年）。
ピーター・L・バーガー（2018）薗田稔訳『聖なる天蓋　神聖世界の社会学』ちくま学芸文庫 (原著出版 1967 年)。
藤原聖子 (2018)『いま宗教に向き合う 3　世俗化後のグローバル宗教事情〈世界編 I 〉』岩波書店。
ベラー・R (1973) 河合秀和訳『社会変革と宗教倫理』未來社（原著出版 1970 年）。
ホセ・カサノヴァ（2021）津城寛文訳『近代世界の公共宗教』ちくま学芸文庫（原著出版 1994 年）。
堀江宗正（2019）『ポップ・スピリチュアリティ　メディア化された宗教性』岩波書店。
本田量久（2005）「人種的排除構造に関する社会学的考察 : リコンストラクション期から 1960 年代までのアメリカ合衆国を背景に」『応用社会学研究』47 巻、159-173 頁。
町田健一、岡林秀樹、原田一成、目黒賢哉、高瀬香織（1996）「私立高等学校の『建学の精神』に関する研究」『国際基督教大学学報. I-A, 教育研究』、41-61 頁。
町田健一（2020）「キリスト教学校教育のあり方に関する研究―理念・内容・方法、及び、教師教育の再考―」『キリスト教教育研究』日本キリスト教教育学会創立 30 周年記念、263-278 頁。
松浦真理（2003）「第 8 章　オランダの公教育・親・宗教」江原武一編著『世界の公教育と宗教』東信堂、166-182 頁。
Scheunpflug, A., (2015). *Non-governmental religious schools in Germany –increasing demand by decreasing religiosity?,* Comparative Education, vol.51, no.1, pp.38-56.
Anthony, S. Bryk. and Valerie, E. Lee. and Peter, B. Holland., (1993). *Catholic Schools and the Common Good*, Harvard University Press.
Casanova, J., (2006). Religion, European Secular Identities, and European Integration, T. Byrnes and P. Katzenstein. Ed., *Religion in an Expanding Europe*, pp.65-92.
Centre for Educational Research and Innovation (CERI)., (1994). *School: A matter of Choice*, OECD Publications Service.
Chubb, J.E. and Moe. T. M., (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*, Brookings Institute.
Coleman, J.S. and Hoffer, T., (1987). *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*, Basic books.
Dronkers, J., (1996). *Dutch Public and religious schools between state and market. A balance between parental choice and national policy?*, Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft, vol.35, pp.51-66.
Gabriel Le Bras., (1955-1956). Études de sociologie religieuse, 2 vol, PUF.
Hofman, R.H and Hofman, W.H.A., (2001). *School choice, religious traditions and school effectiveness in public and private schools*, International Journal of Education and Religion, vol.2, pp.144-164.
I. ter Avest and G.D. Bertram-Troost and S. Miedema., (2015). *"If it Feels Good…": Research on School Selection Process Motives Among Parents of Young Children,* Religion & Education, vol.42, No.3, pp.357-367.
Michael, S. Merry., (2015). *The Conundrum of Religious Schools in Twenty-first Century Europe*, Comparative Education, vol.51, No.1, pp.133-156.
Michael, S. Merry., (2018). *Schools, Religious, The*

Blackwell Encyclopedia of Sociology, pp.1-4.

Williams, H.Jeynes., (2002). *Why religious schools positively impact the academic achievement of children*, International Journal of Education and Religion, vol.3, No.1, pp.16-32.

Williams, H.Jeynes., (2003).*The learning habits of twelfth graders attending religious and non-religious schools*, International Journal of Education and Religion, vol.4, No.2, pp.145-167.

Williams, H.Jeynes., (2004). *A meta-analysis: has the academic impact of religious schools changed over the last twenty years?*, Journal of Empirical Theology, vol.17, No.2, pp.197-216.

【あとがき（研究室の動静）】

昨年度、大学院授業の一コマを使い、2010 年度に教育学研究科に客員教授としてお迎えした韓国教員大学の金龍教授との共同により、韓国の大学院生との研究交流をオンラインで実施しました。韓国教員大学に加え、ソウル大学、オックスフォード大学の大学院生の参加も得て、学会発表と同様のプレゼンテーションと少し短めの研究関心発表を相互に行い、充実した研究交流になりました。もともと、この研究交流は数年前に企画していたのですが、コロナ禍のため実施を見送ってきたものです。今年度は 11 月に大学院生数名とともに韓国教員大学校を訪問し、とうとう対面での交流を実現します。

コロナ禍による外国との往来制限の緩和・終結とともに、国際共同研究の再活性化が見込まれます。研究の国際化という時流のなかで、特に若い研究者にはこれまで以上に海外へと視野を広げ、研究成果の国際発信に積極的に取り組むことが求められるでしょう。大学院生の皆さんにも、機会を捉えて国外での学会発表や留学に挑戦していただければと思います。そのきっかけとなるよう、学校開発政策コースとしても、できることを実行していきたいと考えています。

（勝野正章・記）

2023 年度はコロナウイルス感染症が 5 類に移行し、終息には至らないものの、以前の本郷キャンパスの賑わいが戻ってきました。個人的にはこの数年間、家事・育児に追われて最低限の業務しか（も？）できておらず、研究科の諸先生方や院生のみなさんにご迷惑をおかけしていますが、コロナ禍以降、オンラインでの研究・教育や校務が一定程度可能になったことは大変助かっています。

上記のような事情を抱えていることもあり、研究者の生活やキャリアについて考えることが最近多いのですが、その点で最近気になるのは、他の学術分野と同様に、教育行政学の分野でも（他大学も含めて）博士課程の進学者が減少していることです。一方で、博士号の取得率は以前よりも高くなっており、博士号の質保証に留意しなければならないことも事実です。東大教育学研究科、あるいは学校開発政策コースとして、どのような立ち位置を採るべきか、悩みながら試行錯誤しています。

（村上祐介・記）

数年来コース内で議論してきたことではありますが、この度コース紀要を全面電子化し、各所への冊子体送付を停止させていただくこととなりました。本紀要は「教育行政学研究室」時代から長年に渡り研究成果発表の媒体として毎年発行してきたものであり、今回の措置は 1 つの大きな転機となるものですが、内容についてはこれまで以上に一層充実したものにしたいと考えております。今日では、一般的に、査読付き学術誌が主たる研究成果発表の場として認識されていますが、研究動向レビュー、調査報告、史資料解題等、紀要独自の意義は今後も残り続けるものと思います。学会誌とは棲み分けを図りつつも、当コース紀要が教育行財政・学校経営研究に確かな貢献を果たしてゆくことを期待しております。

以下、これまで同様に、研究室動静をお知らせいたします。

2022 年 9 月～現時点（2023 年 8 月末）までの間に、宮口誠矢さん、Sam Bamkin さんが博士号を取得されました。2022 年度末で 6 名の方が修士課程を修了されました（2 名が当コース博士課程に進学しました）。修士課程で学ばれたことを存分に活かし、それぞれの進路でご活躍されることをお祈り申し上げます。

2023 年度は、修士課程 5 名、博士課程 2 名、研究生 1 名、派遣研究生 1 名の方が入学・進学され、コース在籍者（教育学研究員を除く）は 27 名となりました。

研究職の就職については、宮口誠矢さんが今年度より日本学術振興会特別研究員 PD（受入機関：東北大学）に採用されました。

（橋野晶寛・記）

【執筆者紹介】

橋野　晶寛　（東京大学大学院教育学研究科准教授）

中村　恵佑　（弘前大学教育学部助教）

大島　隆太郎　（日本学術振興会特別研究員）

村本　洋介　（東京大学大学院教育学研究科博士課程）
李　愛慶　（東京大学大学院教育学研究科博士課程）

東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢　第 43 号　（非売品）

2023 年 10 月 31 日　印刷
2023 年 10 月 31 日　発行
編集兼発行者　東京大学教育学研究科学校開発政策コース
東京都文京区本郷 7－3－1（〒113－0033）
印刷　有限会社コピーイン
東京都文京区本郷 5－28－2－101（〒113－0033）

The Journal of Educational Administration
Graduate School of Education, The University of Tokyo
Vol.43

CONTENTS

I ＜Individual Papers＞

1 A Study of the Relationships between Authority and Information in Intergovernmental or Interorganizational Relations: In Cases of Teacher's License System and Compulsory Education System in Japan ……OHSHIMA Ryutaro…… 1

2 An Essay on the Analysis of the Reason Why NOKEN Test Was Implemented with the Policy Window Model ……NAKAMURA Keisuke…… 29

3 The Assumption of Support in School Social Worker' s Practice and its Transformative Process: The Interpretation of Practice in Interactions with Teachers, Students and Families ……MURAMOTO Yosuke…… 51

II ＜Research Notes＞

1 The Influence of the Undergraduate Major on Teachers' Workplace Adaptation ……HASHINO Akihiro …… 65

2 Summary Results of a Survey of Young College Graduates on Choice of Teaching Profession ……HASHINO Akihiro …… 77

3 A Review of Research on the Christian Schools in Secularized Europe: Focusing on Parents' School Choice ……LEE Egyong…… 93

Division of School Improvement and Educational Policy Studies,
Graduate School of Education, The University of Tokyo

2023