

# 教育政策が全国に波及するのはなぜか

—業者テスト問題への対処を事例として—

比較教育社会学コース（日本学術振興会特別研究員） 中 澤 渉

Why Some Educational Policies Diffuse to the Whole Country?:  
A Case Study of the Problems of Commercially Produced Tests

Wataru NAKAZAWA

The purpose of this paper is to explain why some policies are implemented regardless of short of support, and why some policies are not implemented although lots of people hope to do so. To make this clear, I examine the problem of commercially produced tests. The reason I take this topic is that I can easily compare three similar cases because the former two cases were not resolved but the latter case was resolved. Therefore we can understand the differences between the successful and the unsuccessful clearly as we controlled the case.

Excessive competition for the entrance examination had been one of the major topics at educational field in Japan for a long time. To pass the exam, students go to cram school, so-called *juku*, and take commercially produced tests several times at their own school eagerly. In the opinion of the bureaucrats at the Ministry of Education, these situations promoted excessive competition. Then they tried to stop using them at schools in 1976 and 1983, however, they failed. Finally they succeeded to remove these tests at school in 1993. What is the difference?

At the last case, minister of education and executive played an important role. They used mass communication cleverly. They appealed to public opinion about the unfairness of entrance exam by commercially produced tests. The image of using commercially produced tests became worse and the actors around the schools and educational fields wanted to avoid criticized for using them. Although the Ministry of Education didn't have legal force to remove them at school, they were removed.

There leaves one important problem. The government decided to take public opinion the highest priority. Needless to say, it is very important. However this public opinion leaves ambiguous and idealistic, and nobody knows how many people believe and agree with it. Furthermore, the Ministry of Education didn't follow up this problem after removal of commercially produced tests and it ignored the teachers' opinion. After 1990s, the Ministry of Education tends to give public image or public opinion priority over teachers' opinion. The teachers who work at school are thrown into confusion. We have to find another way to implement the policy considering both the public and teachers.

## 目 次

- 1 問題の所在
- 2 先行研究の検討
- 3 事例分析
  - A 1976年のケース
  - B 1983年～1984年のケース

- C 1992年～1993年のケース
  - 4 考察
- 注

- 1 問題の所在

今日、教育改革の様々な新しい試みが次々と実行さ

れている。その試みは多数に上るが、それらはなぜ、今実施に移されているのだろうか。端的に言えば、ニーズがあるから、あるいはそういう要求が高まっているから、などと回答することができるかもしれない。しかしそういった回答は、実は不十分である。常識的に考えても、要求があるのになかなか実施されない政策や制度があるかと思えば、多くの人々が反対しているにもかかわらず、実施に移される政策や制度も少なくないからである。

今から12年前、埼玉県に端を発したいわゆる「業者テスト問題」は、全国に波及し、当時の文部大臣らが積極的に関与して「社会問題」として取り上げられ、形式的には業者テストが学校から追放された。しかし業者テストが問題視され、当時の文部省からその廃止、学校からの排除が通達されたのは、そのときが初めてではなかった。一度目は1976年、二度目は1983年であったが、このとき様々な問題点が指摘されながらも、結局学校現場に業者テストは残り続けた。教育政策を取り仕切る文部省にとって、過度な受験競争は様々な教育病理の原因であり、改善されなければならないものであって、その一つの温床とされていたものが業者テストであった。なぜ過去2度は業者テストを学校から排除することに失敗したのに、3度目は排除に成功したのだろうか。

本稿で「業者テスト問題」を題材として取り上げる理由は以下の通りである。扱うトピックを統制することで、政策の実施過程や、それを取り巻くアクターの差異が時代、ケースによって一層明白になり、時系列での比較が容易となる<sup>1)</sup>。また教育問題の根源が受験競争にあるとする、日本の教育論の典型的な特徴が現れているトピックでもあり、多くの人の関心をよんだ。そこでまず次章にて先行研究の検討を行い、3章で具体的な分析を行った後に本稿の知見を整理し、本研究から言えることをまとめたい。

## 2 先行研究

いわゆる業者テスト問題を詳細に検討した先行研究としては、瀬戸がある<sup>2)</sup>。瀬戸論文はいわゆる構築主義とよばれる立場に立つものである。構築主義については、その立場によって定義に幅があるので一言で述べるのは難しいが、その揺籃となったスペクターとキツセの『社会問題の構築』によれば、社会問題を人々の言語活動、クレーム申し立て運動によって構築されるものと捉え、その研究対象は「実態」ではなく、「問題

をめぐる言説」に当てられる<sup>3)</sup>。換言すれば、なぜある状況を我々が「客観的事実」として把握できるのか、そのプロセスにどういう手続きがあるのかを見極めるのが構築主義の関心事であり<sup>4)</sup>、「客観的事実」が把握できること自体を疑ってかかるため、社会の実態についての考察は捨象される。瀬戸論文は、過去に起こった業者テスト問題(1976年)と新しい業者テスト問題(1992年)とで新聞における語り注目し、そのレトリックの違いから、後者の問題が全国化していった過程に着目している。社会問題化で報道の占める役割(特に語られ方)の影響の大きさは否定できず、瀬戸論文の意義を否定するつもりは更々ない。しかしそうした構築主義の有効な視点やアプローチを認めるにしても、言説外空間の実態を考察の対象から捨象することには躊躇を覚える<sup>5)</sup>。

そこで冒頭の問題に戻って考えてみたい。ある政策が実施され、ある政策は頓挫する。その違いにメディアでの取り上げ方や、社会問題としての認知のされ方の違いが原因となることも当然考えられよう。しかし単にメディアが批判しても、あるいはその論調が変わったとしても、政策が急に実施されるにいたるということにはならない。メディアの論調と政策立案者の関連性も明らかではない。

業者テスト問題の内容を調べていくと、なぜ92年のケースで結果として業者テストが追放されたのかがうまく説明できないことが多々生じる。例えば業者テストが受験競争の原因だという見方に固執すると、なぜ92年なのかがうまく説明できない。人口学的要因からすれば、92年は既に15歳人口の急減期にあたり、受験競争の厳しさのピークは、数字上は過ぎているからである。また92年は、文部大臣が果たした役割の大きさが指摘できるが、そもそもこの問題でそれほどイニシアティブをとることが可能になったのはなぜなのか、という問題が発生する。

そこでここでは、3時点の業者テスト問題を、特にそこで織り成すアクターの行動を比較して説明することを試みたい。近年の政治学や政策分析で主流をなすアプローチには、合理的選択理論と歴史的制度論がある。真淵によれば、制度論には合理的選択理論と歴史的制度論があるが、前者は目的を所与とし、戦略が制度に左右されると解釈するのだが、後者は目的自体が制度によって左右されると説く。つまり政治アクターの利害、選好、目標が制度にとって外在的なのが合理的選択理論であり、内在的なのが歴史的制度論である<sup>6)</sup>。加藤によれば、両者は個人の行動の仮定が制度

から分離できるか否かをめぐって対立しているといえるが、サイモンの限定合理性 (bounded rationality) 概念<sup>7)</sup>を用いることで、両アプローチの対立は解消する<sup>8)</sup>。限定合理性とは、ある構造的制約(組織)の中で、行為をする個人が合理的だと感じる、という意味での合理性であり、客観的に測定できる合理性という現実味の薄い前提をもとに議論する合理的選択理論の難点を解消できる。歴史的制度論のアクターの行動に合理的行動を仮定することは矛盾するわけではないし、ミクロの合理的行動が集結してマクロの意図せざる結果を生むというコールマンの図式<sup>9)</sup>を想定すれば、どのようなミクロの行為が変化を生み、変化を生み出さないのかという具体的な課題を想定することができる。以上の枠組みに沿って、具体的な分析に入ることにしよう。

### 3 事例分析

本稿は、『朝日新聞』(東京本社版)縮刷版、時事通信社の『内外教育版』、『日本教育新聞』といった資料を網羅的に収集したほか、国立国会図書館による国会会議録検索システム<sup>10)</sup>により、国会の議事録を検索し、そのデータを整理した。業者テスト問題の、国会での採

用件数の推移は表1の通りである。

#### A 1976年のケース

このとき最初に業者テストが問題化したのは大阪市であった。それは進路指導上での偏差値の弊害が目立つこと、民間業者のテスト会場に校舎を貸すことは許されるのか、という論理で進められ、そこでは教員と業者の癒着関係が問題にされていた。結果、大阪市教育長が校長会において自粛を求めることとなった<sup>11)</sup>。その後、東京都教育委員会が初めて業者テストの実態を調査し、ほとんどの中学校で業者テストが実施され、8割の学校では授業時間中に行われていることがわかった。ここでもやはり教師と業者の癒着が問題視され、都教委はこの調査結果を「驚いて」受け止めた<sup>12)</sup>。こうした動きを受けて、文部省は全国的な調査に乗り出す。各都道府県教委へのアンケートによれば、業者テストを実施していない都道府県はなく、6割の都道府県で授業時間中に業者テストを実施していた<sup>13)</sup>。

こうした事態を受けて、文部省は教育者懇談会を開き意見を求めたが、出席者は深刻さを受け止めつつも、偏差値弊害の背景には学歴信仰といった社会状況があること、進路指導に安易に業者テストを使う教師に問題がある、といった意見が出て、具体的にどうしたら

表1 国会における「業者テスト問題」採用回数

	衆議院			参議院				質問者の会派					計
	本会議	予算委員	文教委員その他	本会議	予算委員	文教委員	その他	自民	社会	公明	共産	その他	
1975							1						1
1976			2			4		1	4				6
1977	1		2	1		2		2	2	1			7
1978				1		1				2			2
1979				1						1			1
1983			2			1				1	1		3
1984		2	5	2		2	1		6	3		2	12
1985													0
1986		1											1
1992			2		2	1		1	6	1	1	1	5
1993		2	5	1	2	5	3	6	11	3	3	4	18
1994			2	2		2		2	1				6
1995		1					1						2
1996			1									1	1
1997		3						2				1	3
1998			1	1		2		1	1		1		4
1999			1										1
2002			1						1				1

※「業者テスト」について、ふれられた会議の回数。質問がなく、答弁で触れられただけの場合もあるので質問者の会派の欄の合計と、全体の合計は一致しない。

※同一の会議で別の会派の人が業者テストについて質問する場合もある。その場合は、質問者の会派欄で別々にカウントしている。

※掲載されていない年度(74年以前・80~82年・87~91年・00年・01年)は、業者テスト問題が取り上げられたことがない(ゼロ)。

※98年参議院の文教委員会は文教・科学委員会、2002年は文部科学委員会でカウント

いいかは明確な方針を打ち出せず、高校入試が自治体によって多様であり、対策も異なるので、地元にあった対策的措置をとるよう、という通達を文部省が出すという結論に落ち着いた。それを受け、9月8日、初等中等教育局長名で「学校における業者テストの取り扱い等について」という通達が出され<sup>14)</sup>、安易に業者テストに依存してはならない、業者テストを授業時間内に行うのは教育活動に支障を来し望ましくない、教師と業者の癒着といった疑念を招く行為は自粛する、というようなことが示されたが、基本的には自助努力に委ねられた。

1976年に、業者テストは国会で6度議題に上っている。文部大臣の答弁を読むと、ここで問題にされているのは、学校現場に営利企業の作ったテストが持ち込まれていることへの、当為的な価値判断を含むものである。例えば以下のような発言が典型である。

「…ここであえて御報告を申し上げておきたいということは、わが国の四十七都道府県の中で業者テストによって支配されない県は一つもございません。かような憂うべき状況であるということがわかった。しかし、先生というものは自分が問題をつくるということが重要な教育活動なんです。(中略)いま初中局長を中心にさらに考えておりますのは、この業者テストというものに打ちかつためにどうやって学校の教育の主体性を回復していくか、このことのためにいま私どもは、いろいろ各都道府県においてまた教師の中から自主的な努力が生まれつつありますから、それを調査して集める、そうしてその積極的なものを活用したいというふうに考えているわけでございます<sup>15)</sup>」

そして文部大臣は、問題は社会的な眼差しや、現場の教師の工夫の欠如であり、文部省に何でも責任を押し付ければよいというものではない、として、翌日の国会ではこのように述べる。

「…これは教職員組合の場合にもともすれば中央集権化しやすい性格を持っているという形で、文部省の方だけではなくて組合の方も中央集権的になっている。そして衝突をしたりするということがございますから、これをなお地方を非常に尊重するという方向に移していくことは口ではいろいろ言いますが、事実上はかなりむずかしい問題を含んでいると思います。しかしそうであるにもかかわらず、でき得る限りそれをやりたいというのが私の考えでありますから、たとえば本年度に入りましてからの初中局の活動というよう

なものも教育の評価あるいは業者テスト、それからそれに対する対応というの、まず文部省が方針を打ち出すよりも各地方の教育委員会でデータを集めて地域でどういうふうに対応しているのかという知恵を中央に結集してそれを中央の政策としてまたまとめ上げていくという方向で動き出しているわけでありまして、まず組合などにおいてももう少し地方分権の方向が進みますならば、この点は非常にやりやすくなって来る。一方の文部省だけを変えろということとはちょっとむずかしい、さように考えております<sup>16)</sup>。」

つまり文部省が率先して業者テスト対策に乗り出すのではなく、基本的には地方教委の裁量に任せた。実際、文部省初等中等教育局長の通達の1ヵ月後に、自粛通達を出した都道府県は36とすべてではない上に、その通達の内容は「業者テストを学校内で実施するのは望ましくない」というのが共通しているだけで、かなり多様であるという<sup>17)</sup>。結果として、業者テストの弊害の目立つ東京や大阪のような都市圏で自粛の動きが見られたが、堺市や金沢市の市中学校校長会が業者テストの代わりになる共通テストを実施するというような具体例が散見されるのみで、その後この問題は尻すぼみとなった。

#### B 1983年～1984年のケース

1983年の春には、文部省が一部の都府県教委の担当者を招き、高校入試のあり方に関する懇談会を開催し(4月28日、5月19日)、特に推薦入学の拡大と、調査書の扱いについて議論がなされた。いわゆる15歳人口の急増期・ピークが数年後に押し寄せる時期にあって、高校入試における偏差値信仰の強まりが懸念されていたときで、香川県教委が業者テスト中止を決めるなどの動きは一部で見られたものの、それが全国的な波及をみることはなかった。またこの時期の国会議事録で業者テストが多く取り上げられているのは、鹿児島県阿久根市の中学校において、民間業者が作成した標準学力テストを実施せよという校長らの「職務命令」を拒否した19名の教師が、県から処分を受けたという措置をめぐるものである。そこでの議論は、(いわゆる)業者テストと標準学力検査の定義をめぐるもので、鹿児島のように、一斉に実施して全体の動向を把握する標準学力検査を民間業者が作る、という方式をとった場合、質問者の社会党議員は結局偏差値を出し、民間業者が行っているという点で業者テストと同じであると解釈し、文部官僚や文部大臣は、特定の集団がある

業者のテストを受けて、業者の採点を受け、その成績個票を返してもらうという形式をとるのが業者テストなので、一斉実施する標準学力検査とは性質が違い、標準学力検査の問題を民間が作ろうが、教師が作ろうがそこに違いはない、という見解で対立して、それ以上の議論の進展はなかった。

このときは、1976年や1992年と異なり、業者テストだけがクローズアップされたわけではなく、中教審などで過度の受験競争は問題となっており、その原因として業者テストが槍玉に挙げられていたに過ぎない。12月に入り、中曽根康弘首相(当時)の指示により、事務次官名で「学校における適正な進路指導について」という通知が出された<sup>18)</sup>。この通知では、前回(1976年)の通知は効果がなかったと文部省自らが認め、より一層の周知徹底が求められている。実際、翌年の国会での議論を見てみると、文部省としては、初等中等教育局長名の通知から、事務次官名での通知と「ランクアップ」した、つまりより強い姿勢での通知であると認識していることがわかる。

「(今回の通知が1976年の通知と基本的に同じことを言っているのか、という社会党議員の質問に対して)基本的にはそうでございますが、今回の次官通達は、昔は勤務時間内に業者テストを利用するとか、業者から金をもらってやるとか、そういうことも含めて申し上げたわけでございますが、今回の次官通達は、学校における適正な進路指導について、業者テストというよりも、偏差値のみの指導体制というのは是正していくべきだという基本の線に従って通知を出したわけでございます<sup>19)</sup>。」

「わかりました。だから、ごく最近の状態を受けて、非常に私は、通知、通達で、一番最後の次官通知ですか、これは相当厳しい内容になっていると、気持ちとしては。文章としては、そう変わったことではないけれども、厳しい通知になっているというふうに私も思います<sup>20)</sup>。」

とはいえ、この夏の文部官僚の答弁によれば、「志望校選定のための偏差値等の資料を得ることを目的とするいわゆる業者テストというような、定義と申しますか、そういう制約をつけてその自粛を求めた<sup>21)</sup>」ということになっており、先の鹿児島県の教師の処分事件にあったような(民間業者による)標準学力検査は業者テストではない、として追認する姿勢を一貫してとっている。

このときの業者テストへの対応は、極めて形式的な

ものであり、問題視されながらも、その解決のための具体策が実際に施されているようには見受けられない。文部省の通達のランクが上がったとはいえ、フォローもなく、このままこの問題は雲散霧消してしまう。

### C 1992年～1993年のケース

この問題は、埼玉県教育局が、業者テストの結果を各中学校が私立高校に提示して、生徒の「青田買い」を行うことをやめるように指導したことが発端になっている<sup>22)</sup>。しかし折からの15歳人口急減期でもあり、私立対公立の生徒争奪戦の様相も見え隠れし、突然の教育長の「禁止」という指導に県知事が懸念を表明したり<sup>23)</sup>、県教委側が実施した私立高校側への説明会にも、ほとんどの私立高校が出席をボイコットするなど<sup>24)</sup>、すんなりとことが運んだわけではなかった。しかし、注2の瀬戸の指摘どおり、1ヶ月ほど過ぎると新聞でも業者テストを用いた事前相談の不公平性(試験の日程がずれているので、早く実施したところから問題が漏洩するなど)が指摘されるようになり、11月13日には、鳩山邦夫文部大臣(当時)が閣議後の記者会見で、業者テストが青田買いに利用されることはあってはならない、と厳しく非難して、文部省が調査に乗り出すことになった。結果、これまで同様、業者テストは全国に浸透しており、中学校が私立高校にテストの結果を提供しているケースは9都県に上ることが明らかになった<sup>25)</sup>。

袋小路に陥っていた埼玉県教育局だが、当時の文部官僚の「大臣発言で、県内の風向きが変わりました、と感謝の言葉をいただきました」と埼玉県教育長が述べたという証言にあるように、この後業者テスト問題は大きくクローズアップされてゆく。しかし同じ記事によれば、業者テスト追放のためにボルテージを上げる文部大臣と、偏差値に頼らない進路指導という解決策が見つからず、これまでの指導もうまくいかなかった文部省の間で、事態の受け止め方に差があることが窺える<sup>26)</sup>。とはいえ、埼玉県教育長も、「偏差値を永遠に私立高校に渡さない」などと発言してヒートアップし、文部大臣も私学団体代表や都道府県教育長協議会代表に協力要請を活発に行い、マスコミの報道も過熱化する中で、徐々に事態は業者テストの学校からの排除の方向に動いていった。

年が明け、高校教育や入試の在り方を検討する教育改革推進会議では、具体的に業者テストの是正策が提言され<sup>27)</sup>、これを受けて2月22日に事務次官名で「高等学校の入学者選抜について」という指導通知を発表、

これを徹底するために各都道府県教委や知事部局の主管部課長、国立付属学校担当者を集めた合同会議を実施するという徹底ぶりだった<sup>28)</sup>。

国会議事録に目を転ずると、まずその回数もさることながら、質問者のスタンスが大きく異なっている。それは文部大臣の強い姿勢によるものと考えられるが、過去2回では与党と野党の対立が鮮明であったり、それゆえに議論がかみ合わなかったり、以下のような発言は見られなかった。

「そのこと(筆者注：業者テストの偏差値に基づく選別)について大臣がその是正に大変強い姿勢を示されたということには大変敬意を表するものでございます<sup>29)</sup>。」

「先ほど大臣は、小坂委員の質問に答えて、中学校教育の最大の害悪をなしているこの問題(筆者注：業者テスト問題)に手をつけられない限り、教育改革の第一歩もあり得ない。私はそれをお聞きしてほっとしていますし、その信念でこれからも文部行政をやってほしい、こう思うわけです<sup>30)</sup>。」

「鳩山文部大臣が、今ずっと聞いておったり、また新聞でも見ておるわけですがけれども、業者テストに依存した中学の進路指導、偏差値教育問題に熱心に取り組まれて、業者テストを段階的に追放すると強い決意で頑張っておられますことにつきまして、私も深く応援をしたいと思っております<sup>31)</sup>。」

「この中身を見ますと、従来の政府としては大

変珍しく明快に業者テストの弊害を挙げまして、業者テストを学校から追放する方針を出されました。私としても賛成をしたいし、評価もしたいと存ずる次第であります<sup>32)</sup>。」

主なものを挙げてみたが、野党の議員が文部大臣の姿勢を評価するということはこれまでには見られなかった。共産党議員も、これほどはっきり評価しているわけではないにせよ、「業者テストの問題ですが、偏差値の弊害をなくするという意味でこの問題を提起され、また積極的な発言をされておることは極めて重要な問題だと考えております<sup>33)</sup>」とあるように、基本的な姿勢を否定しているわけではない。マスコミの取り上げ方や頻度<sup>34)</sup>の違いもさることながら、文部大臣や埼玉県教育長が(意図的にせよ無意図的にせよ)うまくマスコミを利用し、「業者テスト=悪」というイメージを喚起し、業者テストの追放という方針を貫徹させるにいたったのである。

#### 4 考察

こういった一連の業者テスト問題を、それぞれの時期ごとに比較してみよう。それをまとめたのが表2である。

一見して明らかなのは、文部大臣とマスコミ(ここでは新聞)の果たした役割である。しかし筆者が強調したいのは、その露出度やマスコミでの語られ方そのものの差異ではない。文部大臣がトップダウン式に発

表2 業者テスト問題の3時点での比較

	1976年	1983年	1992-93年
通達	初等中等教育局長	事務次官	事務次官
文部大臣の関与	積極的ではない	ほとんどない	積極的
文部省の姿勢	地域性を尊重、教委の自主判断	教委の自主判断	当初は「埼玉県を精神的に支持」という消極姿勢、しかし文部大臣などの後押しを受けて、具体的な指導
業者テストが問題視される理由	①教師や学校と業者の癒着②学校の主体性の欠如(進路指導を業者に頼っているという意味で)③授業中に実施することで、本来の教育活動に支障	①偏差値重視に拍車②受験競争の過熱化により人格形成に悪影響、生徒の能力を多面的に見ておらず進路希望が配慮されていない	①入試選抜に用いられることの不公平性②偏差値重視の問題化
新聞での取り上げ方	少ない	ほとんどない	非常に多い
都道府県教委の姿勢	バラバラ	改善のための努力をした形跡はあまり見られない	埼玉県の強硬な姿勢、その後結果として全国に波及
私立高校の対応	不明	不明	最初は反発するも、後に受け入れ
高校入試・受験競争の状況	高校進学率が9割を超え、過度の受験競争が様々な教育病理と重ねて論じられる。	受験競争は厳しい。特に15歳人口の急増が見込まれる。	15歳人口の減少期に入っており、その後も減少し続ける。
野党議員の反応	文部省の責任を追及	主に業者テストをめぐる教員の対応と、それに対する県教委の処分の問題に終始。	細かいやり方に注文はあるものの、野党議員も基本的には文部大臣の姿勢を支持。
問題解決に向けての対策	不明確(自助努力)	不明確(自助努力)	中学・高校双方に指示。「直ちに改善」と語調も強め。業者によらないテストも、高校に提供しないことを予め指示。

言すれば、それが実現するというものでもない。報道の与えた影響は大きいとはいえ、そのレトリックが変わったから業者テストは学校から追放されたというのは、短絡的である。92年のケースでは、後に文部省が具体的に強い姿勢で指導に臨むが、なぜ92年だけそれが可能になったかはまだ説明できていない。業者テストや偏差値重視について、生徒や教師などの当事者が、どれほど問題意識を抱いていたかを現時点で把握するのは困難だが、少なくともマスコミで受験競争に対する批判的な論調が見られるのは、いつの時代も変わらない。

1976年と1983年の文部省通達は、一般論として「偏差値偏重はよくない。学校と業者の癒着もよくない。だからそれを改めるべきである」という倫理的な規範を述べたに過ぎず、なんら具体的な方策が示されているわけではない。教育問題でしばしば文部省が批判の槍玉に挙げられるが、文部省は特に地方の教育政策に関して、それほど大きな権限を持っているわけではない<sup>35)</sup>。せいぜい協力を求める通達を出すくらいしか、方策はないのである。そしてその条件が1992年になって変わったわけではない。

戸矢は、官僚主導の、業界との関係を志向しながらの政策決定から、組織が自らを維持するために公衆の支持を得ようとし、公衆が政策変化の大きな役割を果たすようになるという制度変化を、金融ピクバンの事例を用いて説明している<sup>36)</sup>。ここにおいても類似の図式が見出せる。過去2回の業者テスト問題では、基本的にその問題と解決が、教育現場の論理の中で動いていたといえる。つまり世間でのイメージが悪かろうと、現場では必要な存在であるという認識である。しかし3度目は、埼玉県教育長や文部大臣がメディアに積極的に出現することで、業者テストを学校から排除する正当性を作り上げていった。特に問題になったのは、私立高校と業者テストの関係である。3度目のケースで、私立高校入試の事前相談に業者テストの偏差値が用いられ、実質的に本番の入試が形骸化しているということがメディアで大きく取り上げられたことで、単に受験競争を煽る業者テストというイメージから、不公正な入試という、公衆から見ればどう考えても支持しがたいイメージが形成された。当初、埼玉県教育局に冷淡に反応した私立高校側も、問題が大きくなるにつれ、不公正な入試をして生徒を集めているという悪いイメージがついて、結果的に事前相談にこだわることは経営戦略上も好ましくないという判断が付き纏ったのだと思われる。またそのような事前相談が公にさ

れた以上、中学校側も非難を免れるために、それを控えざるを得なくなった。そのような状態を放置しておくことに反対する理由はなく、野党側も埼玉県教育長や文部大臣の「正論」を支持するしかなかった。孤軍奮闘する埼玉県教育長に対し、それを目に見える形で支えなければ、文部省は無策として強い非難を浴びただろうし、それゆえに通達も具体的に行い、その後のフォローも怠らなかった。実際には3度目の業者テスト問題では、対処が早急すぎて、現場がついていけないという批判も起こった。しかしこれまで2回の業者テスト問題で受け入れられていた現場の論理が、ここまで広く浸透した「正論」の前に通用するはずはなかった。つまりどの立場に置かれても、業者テストに固執することが、その組織の維持にとって必ずしも有利ではなくなったのである。

この事例から明らかになったのは、政策決定における公衆(のイメージ)の重要性である。公衆(public)とは、社会学史的には、秩序のない人々の集団である群集と区別するためにタルドが用いたのに由来し、公衆の構成員は民主主義社会の成立という共通の目的のために、合理的な判断を行うことができるという含意がある。つまり公衆とは、民主主義社会の成立の基盤であるといえる。この定義上の前提が満たされるのであれば、公衆の支持を受けた政策が実行されるのは基本であり、望ましいことである。しかし論理的には、公衆の支持があるからよい結果が導かれるということにもならない。まず公衆は一枚岩ではなく、その合理的判断をするための判断力、前提となる情報量に違いがある。そして多くの政策過程論や、社会学における意図せざる結果論が明らかにしたように、意図せざる思わぬ結果というのは常に付き纏う。教育政策においては、受益者である保護者や子どものニーズや意見を重視するという風潮が強くなり、改革という言葉の持つ(プラスの)イメージに、人々が翻弄されている。業者テストの問題で明らかのように、学校現場から業者テストが追放されたのは事実としても、業者テストそのものや偏差値がなくなったわけではない。気になるのは、業者テストが学校から追放されても、その後の現場へのフォローがあまりなされていないことである。こういった新しい教育改革や教育政策の道筋が形成されたことで、公衆の反応のよい政策が実行に移されるようになったかもしれないが、実は学校現場の声は骨抜きにされている。

そこで、公衆の声の内実を明らかにするという課題が浮かび上がってくるが、紙幅が限られているので、

ここでは仮説的な指摘をしておきたい。教育とは極めて本音と建前が同居しやすい分野である。一般論として受験戦争はよくない、小さい子どもを遅くまで塾に通わせるのはよくない、しかし自分の子どもの場合は…ということは普通に見られることである。業者テストについても、いきすぎだ、受験の資料として用いるのは不公正である、という声が当然上るだろうが、一方で必要悪である、いやむしろそういった点数を知りたい、という人もいるだろう。このような意見やイメージを調査したとき、どの程度まで人々の本音に迫れるだろうか。ベリンスキーは、アメリカの特に論点の分かれる人種や福祉の、特にDK(Don't Know=わからない)の回答の多い設問について、これは文字通りわからないというのではなく、一般論として人種差別は悪であり、福祉は充実させるべきだという判断があるのでひとまず従っておくが、本音のところ自分は関わりたくないとか、福祉に関わる負担をしたくないというアンビバレントな感情や意志の反映であることを示した。つまり彼らは、人種差別撤廃や福祉を積極的に支持しているわけではなく、自分の足もとに何らかの影響がある場合には、容易に意見を覆してしまう。例えば、人々はゴミ処理場が必要なのはわかっている。しかし自分の家の近くに作ってほしくない。あるいは、国家は失業者や高齢者への福祉を充実させるべきである。しかしそのために増税されるのは反対である、というようなものである。このような人々の判断に基づく投票行動は、予想外の結末をもたらすことがあるため<sup>37)</sup>無視することができない。これはいわゆる社会調査のサンプル・セレクション=バイアスの問題であるが、本稿のトピックの場合も、公衆に蔓延する受験や受験に対するイメージと、(本音として行われている)実際の行為者の行動とのギャップを十分考察し、過去に行われた社会調査について再分析する価値が十分あるといえるだろう。ノエル=ノイマンは、公衆が時代精神に乗っていると感じるときは意見を表明し、そうでない人は沈黙することで、ますます多数派や強い意見を表明する人々が勢いを増す「沈黙の螺旋構造」を発見した<sup>38)</sup>。メディアで積極的に業者テストの悪が叫ばれる中、一般論として業者テストの弊害を理解する多くの層が、そのメディアの勢いに沈黙していた。しかしそのことと、実際の人々が強く学歴社会や業者テストを強く否定していたのか、ということはまた別の問題なのである。

繰り返される教育改革と政策転換により、近年教師の多忙化や、バーンアウトが指摘されている。一方で

マスコミレベルでは、教師に関する不祥事が連日伝えられ、世間一般の教師に対する見方は厳しいといえるだろう。実際、そこで働く当事者の声は世間あまり届いておらず、受験教育が批判されていたからゆとり教育を推進していたのに、今度は学力低下が指摘されたことで路線を転換するという右往左往状態が続いている。このような政策のブレも、上記のようなあやふやな世間の受験に対するイメージと対応しているといえるだろう。それはともかく、これらの政策転換に、現場の声はどれほど反映されていたのだろうか。もちろん公衆の意見や意志を反映させることは重要である。筆者はこの事例を通して、業者テスト問題の解決方法が誤っていたなどという判断を下しているのではない。公衆の意見を把握するというのも、ここで述べたように、それほど単純な問題ではない。しかしながら、公衆の意見を取り入れることと、現場での意見を取り入れることは矛盾するわけではなく、今後は、そういった両者の矛盾しない政策過程のプロセスを、どのように編み出していくかが重要な課題になってくると思われる。

(指導教員 荻谷剛彦教授)

#### 《注》

- 1) 歴史的事項を並置して比較するという方法については、Skocpol, Theda., 1994, *Social Revolutions in the Modern World*, Cambridge, Cambridge University Press, 72-95pp.参照。なおスコッチポルの社会革命(政治体制のみならず階級構造も大きく変容する革命)分析は、それが起こったフランス・ロシア・中国と、そうでないプロシア・日本・イングランドの比較で知られているが(Skocpol, Theda., 1979, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, 155-157pp.), ロシア革命についても、1905年に社会革命が完遂せず、1917年には完遂したのはなぜかについて簡単に触れている(同書 p.136)。なお、本稿のように、政策事例を統制して、時系列で「なぜ以前は導入されなかったのに、後で導入されたのか」という比較を行ったものとして、加藤淳子、1997『税制改革と官僚制』東京大学出版会、がある。
- 2) 瀬戸知也 1993, 「新聞にみる『業者テスト問題』の構築過程と物語性について」『常葉学園大学研究紀要』14:47-60。なお、「業者テスト問題」の新聞記事については、瀬戸論文に多くを負った。
- 3) 赤川学 2001, 「言説分析と構築主義」上野千鶴子編『構築主義とは何か』勁草書房, 63-83頁。
- 4) 北澤毅・片桐隆嗣 2002, 『少年犯罪の社会的構築—「山形マット死事件」迷宮の構図』東洋館出版社, 29-30頁。
- 5) これは特に瀬戸を批判して述べているわけではない。構築主義は、言説外空間の実態の存在を否定しているのではなく、そもそもそういった客観的事実なるものを誰もが共有できるのか、



- ということに問題意識を抱いており、原理的には客観的事実を同定するのは不可能、という前提にたつことになる。しかしこの言説外空間の実態への対処をめぐる、恣意的境界設定問題(オントロジカル・ゲリマンダリング問題)が発生し、実態の考察を一切捨象した厳格派や、社会的コンテクストも実際には無視できないとしてそれに着目するコンテクスト派などに分裂する。社会的コンテクストを考慮するにしても、その構築主義の立つ立場上、技術的には不可能(に近い)社会的コンテクストの掌握という困難が待ち受けている。厳格派は、原理的に把握できない実態を考察から除外するのだが、何らかの現象そのものの存在も否定できない以上、一種の開き直り戦略に見える。ただし、筆者が言いたいのは、問題はどのような問いを立てるかによって、その手法を変えることがあってもよい、ということであり、構築主義もある問題を取り上げる一つの方法論・手法なのだと言いたい。つまり本稿は構築主義の方法を否定するものでも、批判するものでもない。ただしその方法が「研究者としての立場」にすりかわり、あらゆる実証研究を疑うというのは、社会を把握するという点であまりに狭量に思え賛成できない。
- 6) 真淵勝 1994『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、51-53頁。
- 7) Simon, Herbert A., 1979, "Rational Decision Making in Business Organizations," *The American Economic Review* 69(4): 493-513 など。また政策分析にあたって、限定合理性の有効性を説明したものととして Jones, Bryan D., 2002, "Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice," *Policy Sciences* 35: 269-284.
- 8) 加藤淳子 1997『税制改革と官僚制』東京大学出版会、26-27頁。
- 9) Coleman, James S., 1990, *Foundation of Social Theory*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press: 6-13.
- 10) URL は以下の通り。http://kokkai.ndl.go.jp/
- 11) 朝日新聞(夕刊)1976年5月13日。以下特に断らない場合、東京本社版。
- 12) 朝日新聞 1976年5月21日。
- 13) 朝日新聞 1976年8月12日。ところで、日本教育新聞の調査(1976年6月17日の記事)によれば、この文部省の指導による業者テストの実態調査に対し、締め切りを過ぎて提出する県が見られるなど、都道府県教委によってこの問題への取り組みの度合いに差があり、足並みが揃っていないことが窺われる。
- 14) 時事通信社 『内外教育』1976年9月14日 2頁。
- 15) 参議院文教委員会議事録、第77回次2号3頁、1976年10月14日。文部大臣・永井道雄の発言。
- 16) 衆議院文教委員会議事録、第78回次2号11頁、1976年10月15日。文部大臣・永井道雄の発言。
- 17) 時事通信社 『内外教育』1976年11月19日 2～3頁。
- 18) 時事通信社 『内外教育』1983年12月16日 3頁。
- 19) 参議院文教委員会議事録、第101回次7号7頁、1984年4月17日。文部省・高石邦男初等中等教育局長の答弁。
- 20) 参議院文教委員会議事録、第101回次7号7頁、1984年4月17日、日本社会党・安永英雄の発言。
- 21) 衆議院文教委員会議事録、第101回次20号22頁、1984年7月18日、文部省・高石邦男初等中等教育局長の答弁。
- 22) 読売新聞 1992年10月1日(埼玉版)が発端。詳細については時事通信社『内外教育』1992年10月9日 13頁。
- 23) 朝日新聞 1992年10月20日(埼玉版)。
- 24) 朝日新聞 1992年11月10日。
- 25) 時事通信社『内外教育』1992年11月20日 18頁。
- 26) 朝日新聞 1992年11月18日(夕刊)。
- 27) 時事通信社『内外教育』1993年1月29日 4～15頁。
- 28) 時事通信社『内外教育』1993年2月26日、2～7頁。
- 29) 参議院文教委員会議事録、第125回次1号11頁、1992年12月7日、日本社会党・護憲民主連合の森暢子の発言。
- 30) 衆議院文教委員会議事録、第125回次2号6頁、1992年12月8日、日本社会党・護憲民主連合の輿石東の発言。
- 31) 衆議院文教委員会議事録、第125回次2号10頁、1992年12月8日、日本社会党・護憲民主連合の馬場昇の発言。
- 32) 衆議院文教委員会議事録、第126回次3号17頁、1993年2月24日、民社党の柳田稔の発言。
- 33) 衆議院文教委員会議事録、第125回次2号23頁、1992年12月8日、日本共産党の山原健二郎の発言。
- 34) 1976年の報道件数は15、1983年の6件に対し、1992年から93年にかけては142件と、回数自体が大きく異なっている。注2の瀬戸(1993)参照。
- 35) Reed, Steven R., 1986=1990 森田朗他訳『日本の政府間関係：都道府県の政策決定』木鐸社。
- 36) 戸矢哲朗 2003『金融ビッグバンの政治経済学—金融と公共政策策定における制度変化』(青木昌彦監訳・戸矢理衣奈訳)東洋経済新報社、334-341頁。
- 37) Berinsky, Adam J., 1999, "The Two Faces of Public Opinion," *American Journal of Political Science* 43(4): 1209-1230, Berinsky, Adam J., 2002, "Silent Voices: Social Welfare Policy Opinions and Political Equality in America," *American Journal of Political Science* 46(2): 276-287.つまり社会調査を行ったとき、「わからない」や「どちらともいえない」を除外して、賛否のみで比率を出すことは、そもそも賛否の回答を行っている人の分布自体が偏っている可能性が高いため、実態を反映していない数値が出る危険性も大きいということである。特に「わからない」「どちらともいえない」の比率が大きい場合は、影響が深刻であるといえる。
- 38) Noelle-Neumann, Elizabeth., 池田謙一訳1980=1988『沈黙の螺旋理論—世論形成過程の社会心理学』ブレーン出版。

本研究は平成16年度科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。