

# 中央政府の教育政策形成形式における二重性の検討

## —「教育の供給主体の多様化」政策の事例分析—

池田峻

The Dualism of the Style of Education Policy-Making in the Central Government:  
A Case Study of the Policy Concerning Diversification of the Providers of Education

Syun Ikeda

This paper argues that the style of education policy-making changes from “Bureaucratic leadership” to the dualism of both “Bureaucratic leadership” and “Political leadership” according to the changes of institutional factors around 2000. The case of the policy concerning diversification of the providers of education analyzed in this paper illustrates the hypothesis such that the political reform in 1990s and the central government restructuring in 2001 which were intended to enhance the Cabinet enabled us to make the policy by the “Bureaucratic leadership” and the “Political leadership” at the same time.

The studies of education policy so far tend to excessively emphasize the “Political leadership” and think light of the “Bureaucratic leadership” after 2000s. I think, however, this tendency is one-sided and should be modified. This paper intends to reveal that “Bureaucratic leadership” is still important in policy-making process after 2000s and that the “Bureaucratic leadership” and the “Political leadership” function simultaneously in the same policy area.

### 目次

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>1. 課題設定と本研究の構成<ul style="list-style-type: none"><li>1-1. 課題設定</li><li>1-2. 先行研究の検討<ul style="list-style-type: none"><li>1-2-1. 仮説に用いる概念の定義</li><li>1-2-2. 本研究における仮説とその対抗仮説の根拠となる先行研究</li></ul></li><li>1-3. 本研究の構成</li></ul></li><li>2. 小泉政権期における「教育の供給主体の多様化」政策の事例分析<ul style="list-style-type: none"><li>2-1. 研究方法</li><li>2-2. 観察対象の整理<ul style="list-style-type: none"><li>2-2-1. 「総合規制改革会議」</li><li>2-2-2. 「不登校問題に関する調査研究協力者会議」</li></ul></li><li>2-3. 「不登校問題に関する調査研究協力者会議」</li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>における審議過程の観察<ul style="list-style-type: none"><li>2-3-1. 会議の立場の確認および不登校に関する現状の認識【第1回】～【第2回】</li><li>2-3-2. 関係諸団体からのヒアリング【第3回】～【第8回】</li><li>2-3-3. 中間まとめに向けた議論【第9回】～【第14回】</li></ul></li><li>3. 中央政府の教育政策形成における二重性の検討<ul style="list-style-type: none"><li>3-1. 「教育の供給主体の多様化」政策という事例における二重性の考察</li><li>3-2. 中央政府の教育政策形成形式における二重性という概念の検討</li><li>3-3. 本研究から得られる政策的含意</li></ul></li><li>4. 本研究の結論と課題<ul style="list-style-type: none"><li>4-1. 本研究の結論</li><li>4-2. 本研究の課題</li></ul></li></ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 1. 課題設定と本研究の構成

### 1-1. 課題設定

本研究は、「1990年代の政治改革と2001年の中央省庁再編といった、内閣強化を意図した制度的要因の変化によって、教育政策形成形式は二重性を持つようになる」という仮説<sup>1</sup>を例証し、有用性を示すことを目的とする。これは、因果関係をより強調するならば、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主導』から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」という仮説だといえる。

これに対する対抗仮説は、2000年前後の制度的要因の変化によって、2000年代において内閣総理大臣を中心とした「政治主導」の教育政策形成が可能となり、「教育下位政府」<sup>2</sup>による「官僚主導」の教育政策形成は後退してきた（小川 2010；荒井 2008）とするものである。つまり、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数が『官僚主導』から『政治主導』へと変化する」というのが、この対抗仮説の核である。

上記の目的を達成するため、本研究では、対抗仮説に比べて、本研究が示す仮説のほうが、2000年代以降における教育政策形成形式の変容を説明するのに適していることを示す。これを本研究の課題とする。具体的には、対抗仮説を例証するとされていた、2000年代の小泉政権期における「教育の供給主体の多様化」という政策をめぐる政策形成形式が、実は本研究が示す仮説を支持するものとなっていることを示す。

そして、本研究の意義は、2000年代以降、教育政策形成形式における「政治主導」の重要性を過度に強調し、「官僚主導」を軽視するきらいのある教育政策研究に対して、修正案を提出することにある。

### 1-2. 先行研究の検討

#### 1-2-1. 仮説に用いる概念の定義

本項では、主に秋吉・伊藤・北山（2015）を参考に、仮説に用いる概念を定義する。本研究は、従属

変数として政策形成形式を扱うものであり、広く見れば公共政策学研究のひとつといえる。よってここでは、主に公共政策学における知見をもとに、本研究が対象とする概念を定義し、以降の議論の礎を築く。

まず、秋吉・伊藤・北山（2015：26頁）によれば、“公共政策とは「公共の問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」”であるという。また、ここでいう公共の問題とは、“端的には社会で解決すべき問題と認識された問題”であるという。教育、とりわけ学校教育に関する事項が公共の問題に含まれることは説明を要しないであろう。すなわち、教育政策は公共政策の下位概念であると考えられる。明示的に定義するとすれば、教育政策は、「教育問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」となる。

本研究が扱う仮説およびその対抗仮説に含まれる従属変数は、「教育政策形成形式」であり、教育政策をさらに細分化したものであるといえる。具体的にはどのように細分化したものであろうか。荻原（2002a）は、1990年代以降の教育政策の変化を分節化して捉えるための枠組みとして教育政策の「内容」と「形式」の区別論を唱えている。荻原によれば、政策内容とは、“政策として打ち出された内容体系、ないし行政施策に盛り込まれた政策内容”であり、政策形式とは、“政策内容の推進・実現過程がとるところの形態・様式のこと”であるという。さらに、政策形式は政策の形成過程と実施過程を区別して捉えることができるという。

ところで、秋吉・伊藤・北山（2015：7頁）は、アメリカの政治学者ラスウェルを引用しながら、公共政策学が取り扱う知識として、「ofの知識（knowledge of process）」と「inの知識（knowledge in process）」の二つがあると主張している。「ofの知識」とは、“公共政策のプロセス（過程）に関する知識である”という。また、公共政策のプロセスは、「政策決定」、「政策実施」、「政策評価」という三段階に分けられるという。一方、「inの知識」とは、“公共政策の形成に投入される知識である”という。また、「inの知識」として、“公共政策そのものに関する知識”もあるという。本研究が取り扱うのは、「of

の知識」である。

荻原のいう「政策内容」は秋吉のいう「in の知識」に関わるものであり、「政策形式」は「of の知識」に関わるものと考えられるだろう。また、荻原のいう「政策形成形式」は、秋吉のいう「公共政策のプロセス」のうち、「政策決定」のプロセスに対応している。

よって、本研究の従属変数となる「教育政策形成形式」を、「教育政策における政策内容の形成過程がとるところの形態・様式のこと」と定義する。

次に、独立変数となる「制度的要因」について確認する。秋吉・伊藤・北山（2015：168 頁）が述べるように、“政策決定においては手続きやルールといった「制度」が存在し、それから自由に決定が行われるわけではない”。つまり、「制度」は「政策決定」を規定する独立変数として捉えられている。しかし、「制度」そのものに統一的な定義があるわけではないという。制度には三種類の多様性が存在し、その多様性が統一的な定義を妨げているようだ。制度の多様性として第一に指摘されるのが、制度の階層性であるという。制度には三つの階層が存在し、それぞれ、“民主主義体制や資本主義経済にかかわる基本的組織構造”、“国家や社会の基本的組織・制度”、“標準作業手続きや定型業務といった行政機関の規則や行動様式”である。本研究が対象とするのは、第二の階層である「国家や社会の基本的組織・制度」である。第二の制度の多様性は、公式の制度と非公式の制度の存在であるという。公式の制度とは、“法律や規則といった明文化された制度”であり、非公式の制度とは、“組織や社会における慣習・文化構造といったように、明文化はされていないものの、アクターの行動に深く影響を及ぼすもの”である。本研究が対象とする制度は、前者である。制度の多様性について、第三に、制度と組織の混在がある。双方を区分するかどうかは制度の定義において重要となる。本研究では、双方を区分し、組織の構成員の行動を規定するルールのみを制度として扱う。

以上の制度の多様性を考慮して、本研究では「制度的要因」を、「国家や社会の基本的組織・制度という階層において、政策形成形式を規定する明文化されたルール」と定義する。

## 1-2-2. 本研究における仮説とその対抗仮説の根拠となる先行研究

次に、本研究における仮説およびそれに対する対抗仮説を導く先行研究について検討する。本研究における仮説は、荻原（2002b）から導かれる。一方、対抗仮説は小川（2010）、荒井（2008）を根拠とする。

荻原（2002b）は、2001 年中央省庁再編と教育政策変容との関係について論じている。荻原は、中央省庁再編にともなう制度的要因の変化が執政部門の強化として特徴付けられると結論付けている。具体的には、内閣の機能強化が図られ、各省横断的な総合的政策の企画立案・総合調整システムが構築された<sup>3</sup>という。

荻原の指摘で重要なのは、内閣の機能強化や各省横断的な総合的政策の企画立案・総合調整システムの構築といった、制度的要因の変化にともなう政策形成形式の変化として、「政治主導」と「官僚主導」の二重構造への変化を強調する点である。荻原は、内閣府に置かれる経済財政諮問会議や総合科学技術会議といった重要政策に関する会議と各省との関係で最も問題となる点として、“同じ政策領域について、内閣府の企画・立案機能と各省の企画・立案機能とが二重にかかわることになる”点を挙げている。法制度上は、内閣府が総合調整機能をもつため上位に位置づけられており、その限りではこの二重性は明確な階層性を有しているが、制度の運用いかんによっては、二重性が対立に発展する、あるいは制度設計の趣旨に相違して各省の企画立案機能ももっぱら作動する可能性もあるという。

すなわち、制度的要因の変化は内閣強化を意図したものであるが、その帰結は必ずしもその意図を反映したものになるとは限らないことを強調していると考えられるだろう。

一方、小川（2010）は、1990 年代以降の政治改革と 2001 年の中央省庁再編によって形を整えた「政治主導」の政策形成が、「小政治」<sup>4</sup>の枠内での教育政策形成を一変させ、「大政治」<sup>5</sup>の下での教育政策の動態を作り出していった事実を強調する。

「小政治」の枠内での教育政策形成とは、より具体的に言えば、「教育下位政府」における合意重視の

官僚主導政策形成のことを指す。文部科学省が教育政策の形成を行う場合にも、「教育下位政府」における合意形成が重要となるという。文部科学省の組織は、主に各分野の行政を所掌する局から成っており、この局を単位として縦割りベースの官僚主導政策形成を行うのだが、このとき重要となるのが、「教育下位政府」を構成する関係団体・組織からの情報等である。政策形成に必要な情報等の収集と調整は、①日々の行政実務で接している関係機関・団体からのヒアリングや会議、陳情、②各種の研究開発や調査研究、③審議会、調査研究協力者会議等を通じて進められるが、特に③の中央教育審議会や調査研究協力者会議は、審議や調査研究の場としてだけでなく、「教育下位政府」を構成している利益団体からのヒアリング・調査等も行いうという点で、合意形成のための重要な調整過程となっているという。(小川 2010)

また、「大政治」の下での教育政策の動態とは、1990年代以降の政治改革と2001年の中央省庁再編によって「政治主導」による政策形成が可能になり、教育政策が領域間政治に巻き込まれる形で形成されることを意味する。1990年前後に実行された選挙制度と政治資金制度改革は政党の党首・執行部の権限強化と政党の集権化をもたらしたという。さらに、国会制度改革、内閣制度改革、中央省庁再編がこれに続く。中でも、2001年中央省庁再編は、内閣総理大臣の「内閣の重要政策に関する基本的な方針」の発議権を内閣法に明記するなど、その権限・責任をより明確にしたうえで、それを支える内閣官房の機能を充実し、「政治主導」による政策形成を可能にしたという。(小川 2010)

ここで強調されているのは、教育政策形成形式という従属変数の、「官僚主導」から「政治主導」へと変化である<sup>6</sup>。すなわち、制度的要因の変化によって、内閣強化という目的が達成された側面が強調されている。

さて、以上の整理をもとに論文冒頭の仮説とそれに対する対抗仮説を再確認しておく。まず、本研究において例証しようとする仮説は、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主導』

から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」である。これは上述の通り、荻原(2002b)をもとに導かれている。一方、それに対する対抗仮説は、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数が『官僚主導』から『政治主導』へと変化する」である。

そして、荒井(2008)は、「教育の供給主体の多様化」<sup>7</sup>政策をめぐる政策形成を、「総合規制改革会議」での審議過程に着目しながら考察することで、中央政府の教育政策形成構造の変容を論じている。小泉内閣において「政治主導」で進められる構造改革<sup>8</sup>は、規制緩和を軸とした分権と選択を要諦とし、教育改革においても同様の方向性をもたらすという。その顕著な例として、①「学校指定制」の緩和による学校選択の自由拡大、②「就学義務」の緩和による不登校児等に対する柔軟な対応、③「教育供給への参入規制」緩和による株式会社・NPO法人立学校の誕生等を挙げているが、このうち少なくとも③の「供給主体の多様化」という政策案に関しては、“政治的リーダーシップ”が相当程度発揮され、それに沿う形で内閣府の主導権の下、所管庁との「領域間政治」が行われた可能性が高い”(荒井 2008:41 頁)。また、“中央省庁改革に伴い内閣機能が強化され、内閣法の改正、他省よりも上位の立場に立ち省庁間調整を行う「知恵の府」としての内閣府や経済財政諮問会議等諸会議、企画・調整権限を付与された特命担当大臣の創設等はリーダーシップ発揮を担保する制度的要因の一つとして措定できよう”(荒井 2008:41 頁)という。

このように、荒井(2008)における「教育の供給主体の多様化」政策は、対抗仮説を例証するものとして描かれていると考えられるだろう。これに対し本研究は、「教育の供給主体の多様化」政策は、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主導』から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」という仮説を例証する事例だという立場をとる。すなわち、荒井(2008)の分析において不十分な部分を指摘し、対抗仮説よりもむしろ本研究における仮説のほうが、より現実を説明す



るのに適していると主張する。

### 1-3. 本研究の構成

1 章では、本研究の課題設定を行い、先行研究に対する本研究の位置づけを示した。次に、2 章では、研究方法を示した上で、観察対象を整理し、事例分析を行う。そして、3 章では、2 章での事例分析を通して得られた知見をもとに「中央政府の教育政策形成における二重性」の概念について考察し、本研究から得られる政策的含意について述べる。最後に、4 章では、本研究の結論を述べるとともに、残された課題についても言及する。

## 2. 小泉政権期における「教育の供給主体の多様化」政策の事例分析

本章では、1 章で行った課題設定および先行研究の整理をもとに事例分析を行う。まず、2-1 節では、本研究が依拠する研究方法を示す。次に 2-2 節では、本研究における観察対象を整理する。最後に 2-3 節では、本研究で新たに追加される観察対象を分析する。

### 2-1. 研究方法

1-2 節の先行研究の検討で述べたとおり、「教育の供給主体の多様化」政策という事例は、「総合規制改革会議」の審議過程のみを観察対象とする場合には、対抗仮説を例証する事例だといえることを荒井（2008）は示している。しかし、筆者は、「教育の供給主体の多様化」政策をめぐる政策形成という事例を分析するにあたって、「総合規制改革会議」の審議過程のみを観察対象とするのは不十分であると考え。つまり、「教育の供給主体の多様化」が議論されている会議が「総合規制改革会議」の他にもあるとすれば、その会議の審議過程も観察対象に含まなければならないということである。

ところで、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主導』から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」という本研究における仮説が正しいとすれば、「総合規制改革会議」

のように「政治主導」によって政策が議論されると同時に、「官僚主導」によっても同一の政策領域に関する議論がされるはずである。以下の分析では、「教育の供給主体の多様化」政策という事例において、「政治主導」による議論だけでなく、「官僚主導」による議論も展開されていたことを示し、観察対象を修正する。

このように、本研究は、先行研究における観察の不備を指摘する点から出発する。具体的には、「不登校問題に関する調査研究協力者会議」でも同一の政策課題である「教育の供給主体の多様化」について議論されていることが後の分析で確認され、同会議も観察対象に含まれるべきことが示される。そして、「総合規制改革会議」および「不登校問題に関する調査研究協力者会議」の両会議の審議過程を観察対象として、改めて「教育の供給主体の多様化」政策という事例を分析すると、対抗仮説ではなく、本研究における仮説を例証する事例となっていることが確認される。

### 2-2. 観察対象の整理

以下では、本研究における二つの観察対象である「総合規制改革会議」および「不登校問題に関する調査研究協力者会議」に関する情報を整理する。

#### 2-2-1. 「総合規制改革会議」

一つ目の観察対象は、先行研究でも取り上げられている総合規制改革会議<sup>9</sup>である。

規制会議の審議過程については、高橋（2004a；2004b；2004c；2004d）が詳しい。ここでは、高橋の論文および荒井（2008）をもとに、規制会議に関する情報を整理する。

高橋（2004a）によれば、2001 年 4 月に内閣府に設置された規制会議は、2004 年 3 月までの間に第一～三次答申および『規制改革推進のためのアクションプラン・一ニの重点検討事項』に関する答申の計 4 つの答申を作成したという。その中で、教育に関して、①日本経済の活性化には想像性豊かな人材の育成が必要で、そのために、義務教育段階から学校を多様化すべきであること、②私立学校の参入拡大、株式会社・NPO による学校運営の解禁、コミュ

ニティ・スクールの導入、③バウチャー制度により、公立・私立・株式会社・NPOの運営する学校間の公的助成を均等にして学校間競争を促進すること、④消費者や利用者が教育サービスを適切に選択できるように、情報公開、第三者評価を進めること、⑤教育委員会の必置規制を廃止すること、などが提案された。

本研究においてとりわけ重要なのは、「教育の供給主体の多様化」を示す「株式会社・NPO等による学校経営の解禁」について提言した、2003年2月の『規制改革推進のためのアクションプラン・一ニの重点検討事項』に関する答申である。この「株式会社・NPO等による学校経営の解禁」は、“従来の学校の定義を覆し、事実上「一条校」以外への就学を容認するようになっただけでなく、公教育概念の変容、ひいては、戦後形成された公教育制度の再編をも迫るものである”（荒井 2008：34頁）といえる。

規制会議の審議過程を分析した荒井によれば、「教育の供給主体の多様化」をめぐる、規制会議側と文科省の議論は並行線を辿ることが少なくなかったという。そして、文科省が強硬姿勢を貫いていたにもかかわらず、「株式会社・NPO等による学校経営の解禁」という政策案が実現した要因として、ある種の「政治的決定」がなされた可能性を指摘している。具体的には、政策決定の直前に、経済財政諮問会議において小泉総理大臣や各閣僚の積極的推進を主張する旨の発言が確認でき、その前後にはお墨付きをもらった鴻池大臣<sup>10</sup>による大臣折衝等も度々行われていたことを挙げている。荒井はこうした観察をもとに、各省庁で採用されてきた従来の政策形成の慣行や「教育下位政府」での議論の内容・結論よりも、内閣府設置の諸会議等で示された諸方針が優先され、即内閣決定事項とされていくことを如実に示していると述べている。

以上のように、規制会議の審議過程のみを観察することによっては、「教育の供給主体の多様化」政策が「政治主導」によって形成されており、対抗仮説が例証されているように判断できることが確認できる。規制会議の審議過程の観察については、先行研究において十分なされているので、本研究では新たに観察することはしない。

## 2-2-2. 「不登校問題に関する調査研究協力者会議」

もう一つの観察対象が、不登校問題に関する調査研究協力者会議<sup>11</sup>である。

不登校会議は2002年9月に発足し、①不登校問題の実態の分析、②学校における取り組みの在り方、③学校と関係機関との連携の在り方、④その他不登校問題に関する事項について総合的・専門的な観点から検討し、その検討内容が2003年3月に「今後の不登校への対応の在り方について」として報告された<sup>12</sup>。

次節で詳しく述べるが、不登校会議における議論の一つの焦点として、「教育の供給主体の多様化」が登場することが観察される。ここから、不登校会議が「教育の供給主体の多様化」政策という事例の観察対象となるべきという主張が正当化される。

また、本研究において重要なのは、「調査研究協力者会議」という不登校会議の性格である。小川(2010)が述べるとおり、調査研究協力者会議は「教育下位政府」における合意形成のための重要な調整過程としての性質を持つ。すなわち不登校会議は、政策形成形式としては従来型の「官僚主導」の政策形成であるといえる。

不登校会議は、小泉政権期において規制会議と並行して行われており、1990年代の政治改革や2001年の中央省庁再編などの制度的要因の変化を受けているはずだが、実際には、「政治主導」ではなく、従来型の「官僚主導」の政策形成が行われている。

## 2-3. 「不登校問題に関する調査研究協力者会議」における審議過程の観察

不登校会議は、2002年9月5日から2003年3月27日にかけて、全14回<sup>13</sup>行われている。それぞれの会議の議事録は公開されており、本研究ではその議事録をもとに、政策形成の過程を観察する。なお全14回のうち、【第1回】と【第2回】は会議の立場の確認および不登校に関する現状の認識、【第3回】から【第8回】までは関係諸団体からのヒアリング、【第9回】から【第14回】は中間まとめに向けた議論という構成となっており、この構成に即して分析する。

### 2-3-1. 会議の立場の確認および不登校に関する現状の認識【第1回】～【第2回】

まず、【第1回】<sup>14</sup>では、不登校会議の前身である1992年の「学校不適応対策調査研究協力者会議」における報告<sup>15</sup>について触れ、この報告をもとに様々な施策を講じてきたにも関わらず、不登校の現状については、直前10年間の推移において、不登校児童生徒数は一貫して増加し続け、2001年の統計において小中学校ともに在籍児童生徒数全体に占める不登校児童生徒数の割合が過去最多を記録するなど、憂慮すべき状態にあることが述べられている。そして、こうした状況を背景として、不登校の増加の原因は何であるか、また、こうした状況をどう見るか、どう評価すべきかなど、不登校の実態を分析し、その結果をもとに今後の未然防止、あるいはその対応方策について検討することを会議の目的とする旨について述べている。

一方、【第1回】において、矢野初等中等教育局長が、「1992年報告」で示された基本的な考え方や対策が今なお妥当性を持つとする考えを述べている。これは、不登校政策について、基本的には現状維持を志向する文科省のスタンスを示しているといえる。また、検討するテーマについては、事前に決定されている様子が観察できる。その内容は①「不登校問題の実態の分析について」、②「学校における取組の在り方について」、③「学校と関係機関との連携の在り方について」、④「その他不登校問題に関連する事項について」、の4つである。本研究が焦点とする「教育供給主体の多様化」と関連するのは③であり、検討すべきテーマとして事前に決定していたことが確認できる。

### 2-3-2. 関係諸団体からのヒアリング【第3回】～【第8回】

不登校会議の中期で観察される最も重要な発言は【第3回】<sup>16</sup>にある。【第3回】の冒頭に、事務局が、構造改革特区に関わる不登校対策について触れる場面がある。

まず、構造改革特区が政府全体の課題であり、規制というものが全国一律だという考え方を捨てて、

地方の特性に応じて様々な規制の在り方があり得るという発想の転換をするという政府の方針について報告している。さらに、当時の小泉首相から、できない理由を検討するのではなく、実践するためにはどうすればよいかという前向きの方針で検討するよう具体的な指示を受けていることについても述べている。

そして、こうした政府の方針および首相からの指示を受けて、地方公共団体や民間の創意工夫をなるべく前向きに受け止め、その上で、環境整備等、特例措置をちゃんと検討していくという文科省としての基本的な考え方を示している。一方、具体的には、地方公共団体又は学校法人が、不登校児童生徒を対象とした学校を設置し、その学校において学習指導要領によらない弾力的な教育課程の編成を可能とする方向で考えていくとこの時点では述べており、「教育供給主体の多様化」という観点から見ると、教育供給主体については現状維持を志向するという点で、政府の要求に対して抵抗する内容になっていると捉えられるだろう。

また、構造改革特区に関する経済財政諮問会議や規制会議と比して、不登校会議は、全国の子どものためにどういうふうな対策を考えるものであり、一線を画する話だと理解していると明言している。これは、「政治主導」の各会議とは距離をとり、不登校会議においては、文科省としての全国一律・普遍的政策形成を志向するスタンスをとろうとすることを強調する発言だと捉えられるであろう。

### 2-3-3. 中間まとめに向けた議論【第9回】～【第14回】

不登校会議の後期においては、構造改革特区との関連において「教育供給主体の多様化」が論じられる【第12回】<sup>17</sup>と【第13回】<sup>18</sup>が重要である。

【第12回】では、「民間施設やNPO等との積極的な連携」として、適応指導教室と民間施設の具体的な連携の在り方について、公設民営型の適応指導教室という政策案を中間まとめに盛り込むことが報告されている。この公設民営型適応指導教室という政策案は、以前の会議で委員からの意見として出たものの、具体的な議論にはならなかったにも関わら



ず、事務局の判断で中間まとめに盛り込まれることになったという性格を持つ。

尾崎生徒指導課長は、この経緯について、構造改革特区との関係で説明している。まず、構造改革特区において、NPO が学校の設置主体になることができるよう求める提案があったことに対して、NPO 立の学校を認めるかどうかは、不登校対策という範囲を越える問題があると述べる。次に、「施設は、不登校問題に携わる民間施設、NPO 法人等との連携・協力を適切に図ることが望ましい」という適応指導教室の整備指針試案を、不登校対策として NPO のかわかりを考えるときの基本線として捉える姿勢を示し、不登校対策として NPO の果たしてきた実績を考慮すると適応指導教室の委託という形の政策案が考えられると述べている。そして、この公設民営型適応指導教室という政策案が、不登校会議の議論の方向性にあっており、特区で提案されたアイデア(= NPO 立学校の解禁という政策案)と合わせて考えたときに、政策の選択肢の一つとして検討状況にあると説明している。

この公設民営型適応指導教室という政策案は、規制会議における「政治主導」による NPO 立学校の解禁という政策案に対する抵抗の意味合いを持っていると考えられる。より具体的にいえば、NPO 立学校の解禁という「教育の供給主体の多様化」を意図した政策案に対して、供給主体については従来のままにして、あくまで NPO との「連携」を強調する公設民営型適応指導教室という代案を提示することによって、文科省としての利益を守るべく抵抗していると理解できよう。

この公設民営型適応指導教室という政策案に対して、賛成する委員の意見がいくつか観察できる一方で、委託先をどのようにきめるか詰め切れていないことが事務局としての課題として述べられている。また、公設民営型だと、委託先の素性が知れないため委託基準の設定が難しく、民間が運営する以上、安定性・継続性が乏しいなどの理由で慎重な姿勢を示す委員も観察される。

次に、【第13回】では、規制会議において、構造改革特区では教育上特別のニーズがあると認められる場合に NPO を学校設置の主体として認められる

とする政策案が、特区法の改正という形で制定されることが決まったと事務局が報告している。

そして、重要なのは、株式会社立・NPO 立学校は基本的に私学助成の対象にならないのに対し、公設民営型適応指導教室に関しては地方公共団体が NPO に対して資金を出し業務を委託するという点を強調し、二つの政策案が選択肢として並列されるとの認識を事務局が示している点である。

以降、公設民営型適応指導教室という政策案に対する委員の意見は観察できず、【第13回】までで合意が形成されたと理解できるだろう。そして、当然、この政策案は不登校会議の報告「今後の不登校への対応の在り方について(報告骨子)」<sup>19</sup>にも反映されている。

### 3. 中央政府の教育政策形成における二重性の検討

本章では、前章における事例分析の結果を考察し、それをもとに通説的理論の修正を試みる。また、理論の修正によって得られる示唆についても検討する。

#### 3-1. 「教育の供給主体の多様化」政策という事例における二重性の考察

2章で確認したとおり、規制会議と不登校会議は、「教育の供給主体の多様化」という同一の政策をめぐって異なる二つの形式によって二重に政策が形成される様子を示している。規制会議が、内閣府設置法第37条第2項に基づき内閣府に設置される審議会であるという性格を持ち「政治主導」による政策形成を意図した会議であることと、不登校会議が、文科省における調査研究協力者会議であり、「官僚主導」の政策形成を意図した会議であることを考慮すると、同じ政策領域について、内閣府の企画・立案機能と文科省の企画・立案機能が二重にかかわる(荻原2002b)事例となっている。

すなわち、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数が『官僚主導』から『政治主導』へと変化する」という対抗仮説よりも、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主



導』から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」という仮説のほうが、現実を説明するのにより適していると考えられるだろう。

さらに、2-3 節での観察より、不登校会議で「教育の供給主体の多様化」という政策案が論じられるとき、明確に規制会議における政策形成が意識されており、「政治主導」によって形成される、新自由主義的な「教育供給主体の多様化」案に対して、「教育下位政府」の利益が保護されるよう、対抗的に政策を形成していることが確認できることから、二重性が対立関係に発展（荻原 2002b）していると捉えられる。

また、二重性が対立に発展するプロセスは 2-3 節での観察から次のように説明できるだろう。まず、【第 3 回】の観察から分かるように、規制会議において、単に規制緩和を前向きに検討するよう求められているだけという時点では、不登校会議は、規制会議とは“一線を画すもの”として、距離をとろうとする姿勢がうかがえる。次に、【第 12 回】の分析によって、規制会議で具体的に株式会社・NPO 立学校の解禁が提案されると、規制会議から距離をとるばかりではいられず、それに対抗する政策案としての公設民営型適応指導教室という政策案を、事務局が主導で提案している。最後に、【第 13 回】の分析から、規制会議で株式会社・NPO 立学校解禁という政策案が成立すると、事務局は、不登校会議での公設民営型適応指導教室という政策案がこれと並立し、選択肢を成しているとの解釈を示し、資金運用の面での差異を強調し差別化を図る戦略がとられている。

### 3-2. 中央政府の教育政策形成形式における二重性という概念の検討

前節の考察で確認したとおり、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主導』から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」という仮説は、その対抗仮説に比べて現実を説明するのに適していると考えられる。本節では、仮説に含まれる「官僚主導と政治主導の二重構造」について検討してゆきたい。

教育政策形成形式における「官僚主導と政治主導の二重構造」とは、端的には、「同一の政策領域に対して、『官僚主導』と『政治主導』という異なる二つのプロセスが同時に作用すること」を意味する。また、政策形成形式が「官僚主導と政治主導の二重構造」をとる場合のことを、「政策形成形式が二重性を持つ」とも換言できるだろう。

それでは、教育政策形成形式における二重性を強調することにはいかなる意義があるだろうか。その意義とは、このような従属変数の変化の前提となる制度的要因という独立変数の変化は、あくまで内閣強化によって「政治主導」を促すものであって、「官僚主導」を阻害するものではないという事実を再確認することにある。対抗仮説においては「政治主導」が強化された面ばかりが強調されるので、それに対抗する「官僚主導」による従来型の政策形成形式は軽視されてしまうおそれがある。しかし現実には、「官僚主導」による従来型の政策形成は依然として可能なものであり、その軽視は現実の説明を不十分なものにしている可能性を含んでいる。

### 3-3. 本研究から得られる政策的含意

次に、本研究における仮説からどのような政策的含意が得られるのかを検討する。

対抗仮説においては、「制度的要因という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、政策形成形式という従属変数が『官僚主導』から『政治主導』へと変化する」ことの帰結として、教育政策がその政策内容において新自由主義的色彩を帯びることが指摘されてきた。もちろん、対抗仮説によって説明できるような、政策形成形式として「政治主導」のみによって政策が形成される事例においては、このような指摘は妥当なものだといえるだろう。しかし、本研究における仮説が示すように、政策形成形式として「官僚主導と政治主導の二重構造」をとる場合にはその限りではない。

政策形成形式が「二重性」を持つことの帰結として仮説的に指摘できるのは、3-1 節で考察されたように、政策形成形式の二重性が政策内容の対立に発展することである。本研究で扱った「教育の供給主体の多様化」政策という事例を例に取れば、構造改

革特区においては「不登校支援を目的とした NPO 立学校の解禁」という政策が「政治主導」で形成されるのと同時に、構造改革特区を除いて、全国的には「公設民営型適応指導教室」という政策が「官僚主導」で形成されるといった具合である。「不登校支援を目的とした NPO 立学校の解禁」という政策においては、教育の供給主体の多様化が実現されているのに対し、「公設民営型適応指導教室」という政策においては、供給主体については現状維持が志向されていると捉えられるだろう。これは、構造改革特区とそれを除く区域において、対立した政策内容の政策が形成されている一例であるといえる。

こうした帰結は、それに対する是非は別として、制度的要因の変化が意図通りには機能していないことを示している。すなわち、制度的要因を変化させるだけでは、意図する政策形成形式の変化が得られるとは限らないということである。意図通りの従属変数の変化をもたらす先行条件の探索が重要だということであろう。

## 4. 本研究の結論と課題

### 4-1. 本研究の結論

本研究では、2000 年代の小泉政権期における「教育の供給主体の多様化」政策の事例分析を、観察対象に注意しながら行うことを通して、「制度的要因」という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数は『官僚主導』から『官僚主導と政治主導の二重構造』へと変化する」という仮説が、「制度的要因」という独立変数が内閣強化の方向に変化することによって、教育政策形成形式という従属変数が『官僚主導』から『政治主導』へと変化する」という対抗仮説よりも現実を説明するのに適していることを示した。

これによって、2000 年前後の制度的要因の変化は、あくまで内閣強化によって「政治主導」を促すものであって、「官僚主導」を阻害するものではないという事実を再確認することができた。これは、教育政策研究において、「政治主導」が強化された面ばかりが強調され、それに対抗する「官僚主導」による従来型の政策形成形式は軽視されてしまう傾向に異議

を唱える意味合いをもつ。

さらに、本研究における仮説から導かれる政策的含意として、政策形成形式の二重性が政策内容の対立に発展する可能性を示唆した。すなわち、制度的要因を変化させるだけでは、意図する政策形成形式の変化が得られるとは限らないということである。

### 4-2. 本研究の課題

本研究の課題として、大きく三点挙げられる。

第一に、事例分析において、会議の議事録をデータとして用いる都合上、重要な情報が見落とされている可能性が残る。たとえば、会議の議事録では、自民党の文教族というアクターはまったく登場せず、分析上考慮されていない。すなわち、政策の「前決定」において大きな影響力を及ぼしているかもしれないがこのデータからはそれは観察できず、変数無視のバイアスが生じており、分析の妥当性には難があるという点が課題である。

第二に、三章で指摘した先行条件について十分考察できていない点である。この先行条件が何なのかは本研究からはわからず、課題として残される<sup>20</sup>。

第三に、政策形成形式の二重性の定義が不十分である点である。本研究では、単純に、同一の政策領域において、「官僚主導」と「政治主導」の両方の形式によって政策が形成されることを政策形成形式の二重性と定義しているが、その政策領域における「官僚主導」と「政治主導」の力関係や時間的前後関係は捨象されている。現実の政策形成場面では、むしろこうした力関係や時間的前後関係が政策内容に及ぼす影響が大きいと考えられ、その点を十分に考慮できていないことが、課題として残されている。

## 註

<sup>1</sup> 後に詳述するが、この仮説は萩原（2002b）をもとに導かれる。

<sup>2</sup> ショップ（小川訳 1991＝2005）によれば、下位政府とは、“政党や官僚制の境界を横断し明瞭に政策に関連づけられた諸部門を作り出している裂開（cleavages）”であるという。すなわち、教育下位政府といった場合、自民党の文教族、文部省官僚、教

## 中央政府の教育政策形成形式における二重性の検討

員組織や教育産業団体などの利益集団の三つからなる「鉄の三角形」をさす。

<sup>3</sup> 中央省庁改革における潜在的かつ重要な狙いの一つは「官から政へ」の権力移動であり、内閣府の新設を中心に、内閣機能の強化をめざした制度設計が行われた。内閣府は、内閣官房とともに内閣に置かれる、総理大臣を長とする機関であり、内閣の特定の重要政策に関する企画立案・総合調整を行うことを通じて内閣・内閣官房を「助ける」ことを主要任務とする。この任務に資するため、内閣府に、総理大臣を議長とする「重要政策に関する会議」が置かれる。内閣府は、このような省庁横断的な政策統一を図るための企画・立案・総合調整を行うという局面においては、各省よりも一段高い所に位置づく機関であるといえる。(荻原 2002b)

<sup>4</sup> 「小政治」とは、教育政策をめぐる教育業界内部における政治であり、教育の利害関係者・機関・団体間の対立と調整であるという。(小川 2010)

<sup>5</sup> 「大政治」とは、「小政治」を孕みながらも、その枠を超えた教育業界と非教育業界の間における対立と調整であるという。(小川 2010)

<sup>6</sup> もちろん、制度的要因の変化によって、すべての政策形成形式が「政治主導」へと変化したと主張しているわけではない。

<sup>7</sup> 荒井(2008)では、「教育の供給主体の多元化」と表現されているが、本論文では「教育の供給主体の多様化」と表現することにする。この政策における議論は、教育の供給主体の種類に関するものであり、次元に関するものではないからである。これは、大桃敏行氏からの指摘に基づいている。

<sup>8</sup> 構造改革とは、狭義には“日本企業の競争力回復を直接めざす”改革であり、広義には“グローバル企業にとって効率的な社会体制づくりやグローバル化による既存の社会統合システムの弛緩・解体状況への対処策を柱とする”改革であるという。(渡辺 2005)

渡辺は、狭義の構造改革の三つの柱として、①福祉国家行政や開発型行政の遂行のために、企業に課せられている税や社会保険上の負担を軽減する改革、②資本に課せられた規制の緩和・撤廃による資本活動の自由を拡大する改革、③行政や公的制度を見直

して、資本の活動領域と市場を拡大する改革、を挙げている。荒井のいう構造改革は、渡辺のいう狭義の構造改革のうち、②と③を意識したものだと考えられる。

<sup>9</sup> 以下、単に規制会議とする。

<sup>10</sup> 内閣府設置にともない法制化された内閣府特命担当大臣として設置された構造改革特区担当大臣である。(第一次小泉内閣当時)

<sup>11</sup> 以下、単に不登校会議と記す。

<sup>12</sup> 「不登校への対応の在り方について」

(参考 URL :

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t20030516001/t20030516001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20030516001/t20030516001.html) 2016 年 6 月 28 日アクセス)

<sup>13</sup> 以下、【第 n 回】と記す場合、第 n 回の不登校会議を示すこととする。

<sup>14</sup> 「不登校問題に関する調査研究協力者会議(第 1 回) 議事録」

(参考 URL :

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/021001](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/021001) 2016 年 8 月 5 日アクセス)

<sup>15</sup> 以下、「1992 年報告」とする。

<sup>16</sup> 「不登校問題に関する調査研究協力者会議(第 3 回) 議事録」

(参考 URL :

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/021201.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/021201.htm) 2016 年 8 月 5 日アクセス)

<sup>17</sup> 「不登校問題に関する調査研究協力者会議(第 12 回) 議事録」

(参考 URL :

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/03022501.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/03022501.htm) 2016 年 8 月 5 日アクセス)

<sup>18</sup> 「不登校問題に関する調査研究協力者会議(第 13 回) 議事録」

(参考 URL :

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/03031101.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/022/gijiroku/03031101.htm) 2016 年 8 月 5 日アクセス)

<sup>19</sup> 「今後の不登校への対応の在り方について(報告骨子)」

(参考 URL :

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/108/shiryo/attach/1358942.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/108/shiryo/attach/1358942.htm) 2016 年 6 月 28 日アクセ

ス)

<sup>20</sup> 上川 (2010) によれば、「政治主導」の政策決定を可能にする条件として、首相の政策理念が支持されるような時代状況、与党が衆参両院で多数を占めていること、閣僚人事権に加え、定期的な内閣改造により「信賞必罰」の人事を行うこと、族議員や官僚の抵抗を打ち破ることができる優秀な人材を発掘すること、経済環境に恵まれること、などが挙げられるという。これらが先行条件の候補になりうると考えられる。

### 参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎 [新版]』有斐閣、2015 年
- 荒井英治郎「中央政府における教育政策決定構造の変容:「教育の供給主体の多様化」をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』75 巻、1 号、2008 年、34-45 頁
- 上川龍之進『小泉改革の政治学—小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社、2010 年
- 小川正人『教育改革のゆくえ: 国から地方へ』ちくま新書、2010 年
- 荻原克男 (2002a) 「代日本の教育政策変容--政策内容と政策形式との区別論の視点から」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』85 号、2002 年、117-134 頁
- (2002b) 「中央省庁改革と政策形成形式の変容」『日本教育政策学会年報』9 号、2002 年、47-63 頁
- レオナード・J・ショッパ (小川正人監訳)『日本の教育政策過程: 1970~80 年代教育改革の政治システム』三省堂、1991 年=2005 年
- 高橋寛人 (2004a) 「総合規制改革会議の教育改革提言 (1)」『教職研修』32 巻、10 号、88-91 頁
- (2004b) 「総合規制改革会議の教育改革提言 (2)」『教職研修』32 巻 11 号、2004 年、84-87 頁
- (2004c) 「総合規制改革会議の教育改革提言 (3)」『教職研修』32 巻、12 号、2004 年、82-85 頁
- (2004d) 「総合規制改革会議の教育改革提言 (4・最終回)」『教職研修』32 巻、13 号、2004 年、97-103 頁
- 渡辺治『構造改革政治の時代: 小泉政権論』共栄書房、2005 年