

教育行財政研究の方法と視角

荒井 英治郎

Methods and Perspectives on the Studies of the Educational Administration and Finance

Eijiro ARAI

1. はじめに

本稿は、小川正人教授（以下、小川）の研究手法や分析視角、特に教育財政研究から、教育行財政研究を経て、教育政策（過程）研究へと至る経緯を概観し、そこで提起された教育行財政研究の方法と視角についての課題を析出するものである。

2. 教育財政研究の展開—機能論的アプローチと「教育権」理論

(1) 戦前・戦後の教育財政制度の諸相

教育財政を専門としていた小川が、自らの研究を教育財政研究からより広義の意味での教育行財政研究へとシフトさせていく契機はどの時点と言い得るのか。博士論文を基に公刊した『戦後日本教育財政制度の研究』にその萌芽的記述を看取することができるように（小川 1991）。

ここで、同書の内容を概観すれば、小川は、従来の教育財政研究の多くは、教育（財政）制度史の一部として行われてきたと述べ、そこでは、国家教育費の成立とその量的拡充を公教育制度発展の指標とすることで、戦前・戦後の教育財政制度の形成過程を必然的な進行過程と捉えてきたと概括している。その上で、小川は、「戦前・戦後連続説」、すなわち、教育の根本法は教育勅語から教育基本法へ変わったが、教育財政構造は変容しなかったとする見解に対して一定程度の評価を下す一方で、先行研究の問題点として、教育財政制度の基本的法制原理を踏まえた法制や教育財政制度の運用に関する考察が行われてこなかったことを挙げている（小川 1991: 20）。そこで小川は、教育財政制

度の展開過程における「法理念」の変容に着目しながら、戦前・戦後における教育財政の法制度と原理の連続・断絶の諸相を明らかにしている。

そこで問われた研究課題を文節化して言えば、第一に、戦後教育行財政改革の文脈において、いかなる構想の中で、戦後の教育条件基準（法）と教育条件法制は模索・形成されてきたのか、第二に、なぜ、それらはその後個別的財政補助・負担法によって代替されるに至ったのか、第三に、個別的財政補助・負担法は、戦後教育条件法制にいかなる影響を与え、いかなる問題を生み出すことになったのかというものであった（小川 1991: 30）。

では、上記研究課題に対して採用された研究方法はいかなるものであったのか。それは、戦前・戦後の教育財政制度の展開において、転換点とされる時期の制度改革に焦点を定め、制度改革の法制理論と制度的枠組みを析出することで、教育条件と教育財政の法制度・原則に関する戦前・戦後の特質と異同を究明していくというものであった。また、同書で見られた分析視角は、教育行政の財政的確保と運用を規定する戦後教育財政制度の法体系や仕組みに関する課題を、中央政府と地方政府の関係に着目して考察する、すなわち「中央地方関係」という視点であった（小川 1991: 13）。中央地方関係論への着目は、後述の通り、その後の小川の研究に引き継がれていくものとなる。

なお、同書の「あとがき」において、小川は今後の研究課題や着目すべき研究として次のようなものを挙げている（小川 1991: 308）。

第一は、分析視角に関するもので、中央政府と地方政府との関係をよりミクロなレベルで考察していく必要があるとした。そこでは、（学校財政も視野に

含めた) 地方政府の教育予算・教育財政等を分析対象とする教育行政の政府間関係論や、アメリカやイギリスといった諸外国における教育財政制度改革の諸動向や諸理論との比較研究が挙げられた。

第二は、研究方法や研究対象に関するもので、研究方法として、法社会学的アプローチや教育経済学的研究が、研究対象として、高等教育財政や教育の機会均等論など義務教育財政制度以外の教育財政事象への着目が促された。なお、教育経済学的研究との関係においては、教育経済学による知見に法的観点や制度的観点を加味した教育財政学の研究が一層必要となるとの指摘もなされていた。さらに、政治・財政・教育の有機的關係の解明が要請される教育財政学は、「教育の政治経済学」の重要な一領域を担うべきであるとされ、そこでは漸次的な社会技術的(工学的)アプローチ(piece-meal social engineering, technology)による「政策科学的研究」の必要性が謳われていた。こうして小川が「あとがき」部分で他学問における研究方法や分析視角の成果に着目していたことは、その後の小川の研究の方向性を示唆するものであったといつてよい。

(2) 教育財政研究の変遷

小川の研究志向は1990年代半ばに大きく転換することになる。その理由を探るためには教育財政研究の変遷を小川がどのように認識していたかを概観することによって明らかとなる。

小川は、平原春好編『教育と教育基本法』の中で、「教育財政研究に関する若干の考察—「教育権」理論の教育財政研究をめぐって—」と題する論考を寄せており、戦後教育財政研究、特に教育財政の法制度に関する研究のレビューを行っている(小川1996)。小川は、戦後教育財政研究を、1945年～52年前後の「教育財政改革期」、1952年前後～1950年代後半の「教育財政制度の確立・安定期」、1950年代後半～1974年前後の「教育財政の拡大期」、1974年前後～1990年代の「教育財政の縮減・改編摸索期」に時期区分し、各時期の研究的特徴を次のように述べている²。

まず、第I期の「教育財政改革期」は、戦後教育行政改革に連動した教育財政制度のあり方をめぐって、教育財源の確保とその制度設計が摸索された時期である。教育財政学は、戦後教育行政改革というすぐれた実践的関心の中で形成されてきたが、第I期の研究

では、第一に、一般行政からの独立が謳われた教育行政に対して、教育財政も同様に一般財政からの独立が可能なのか、第二に、それが不可能な場合、一般財政との一体的関係の下での教育財源の確保と運用において、どこまで教育財政制度の自律性・独立性は確保し得るのかなどを問うことに力点が置かれた。こうして、教育を受ける権利や教育の機会均等など、教育の特殊性や重要性を強調することによって、教育財政の独自性と教育費の強制収入経済＝特定財源の確保を図る制度設計を志向する機能論的教育財政・学校財政研究が行われていった。

第II期の「教育財政制度の確立・安定期」は、1950年代前後の米国対日占領政策の展開(経済民主化から経済復興へ)や日本政府の生産「復興」、産業基盤強化の財政政策と制度改編が進められた時期であり、国の財政政策・制度の基本枠組の改編・整備とともにナショナル・ミニマムの行政水準が確保されていた時期である。小川によれば、第II期には、大別して二つタイプの研究が存在していたという。

第一は、1950年代に成立・確立した既存の教育財政制度を歴史的に跡づけ理論づける教育財政(制度)史の研究である。それは、国家財政と地方財政との一体的関係の下で負担金・補助金制度と地方交付税制度を捉え、どのように安定的・効率的な教育財政に確保し得るかという制度運用に関わる研究関心の下で進められたものであり、財政実務的な既存制度の叙述という形で表現されるものであった。小川は、その特徴を次のように要約している(小川1996:337)。

「第一に教育に関する財政支出を一つの独立した財政形態と見なす考え方を明確に否定したこと、その上で、第二に教育財政の確保の問題は国や地方公共団体が教育にどれだけの財政的配慮をおこなうか(おこなうべきか)という政策の問題であること、そのため、第三に、教育財政の財源論は一般財政の中でいかにして教育費が確保されるかということの問題にすべきで、それは国と地方の財政の一体的な把握の下で国と地方の財政全体を通じて必要な経費を確保することを目的とすること、第四にそのことから国と地方の財政負担区分は財政技術的・便宜的なものであって、その目的の達成のためには現行の行財政制度の全体と適合した形で工夫されるべきもの、とし既存制度への肯定的評価を説くものであった。」

第二は、(義務)教育費・教育財政制度の政治経済的意味を問う教育費・教育財政の政治経済学的研究である。そこでは、1950年代に形成・整備された教育財政制度やその負担区分等は、財政技術的・機能的な問題として把握するべきでなく、教育の内容・質や教育行政権限のあり方と極めて密接な関係をもつものとして理解すべきであると主張され、公教育(概念)の吟味と通底する(公)教育費の歴史的・思想的な研究が自覚的に展開されることとなった。そして、これらの研究は、教育政策批判の方法としての教育財政研究として存在感を示していくこととなった。

第三期の「教育財政の拡大期」は、義務教育費国庫負担制度や地方交付税制度といった一般財政制度下の教育財政制度の成立と共に教育需要が飛躍的に増大し、教育財政も著しく拡大した時期である。「教育権論争」が展開された第三期では、上記教育財政政策と制度の展開の評価をめぐる論考が多産され、公教育制度の発展に付随する形で国に要請される学習権保障や機会均等保障を教育財政制度の発達史として跡づける試みが行われていったという。

第一は、国家教育費の成立とその量的拡大を、公教育制度発展の必然的傾向であると説く教育財政制度(史)研究である。それは、社会的・地域的不均衡の進行と、教育費需要の拡大の下での教育経費の地方分散化、そしてそれに伴う財政制度の集権化と財政調整制度との結合という認識枠組みを前提としながら、教育財政制度の展開を跡づけるものであった。しかし、小川によれば教育財政制度の機能的アプローチと一般行財政制度との一体的把握を重視するこれらの研究は、公教育に対する国家関与を正当化する論理に一定程度寄与するものであったという。

第二は、「教育権」理論の教育財政研究や、教育法学の展開・発展による学習権保障と教育条件整備のための教育財政研究である。第一の研究に対する批判としての意味合いも有していたこの種の研究では、多数決原理に基づく政治的政策決定・執行という行財政システムに対する批判・抵抗の論理として、自由権を軸とした「人権論」を採用し、政治的多数決原理の適用範囲を限定していこうとする理論構成が志向されていた。

第三は、教育投資論やその後の教育経済学の研究である。1960年代の高度経済成長政策の下、人的能力開発政策の一環として登場したこれらの研究によっては、

教育費の財源確保・経費・負担区分論、教育統計学、学歴や平等、労働市場等の課題を含む教育の需要側の研究など、教育事象の経済的側面に着目する視座が強調されることとなった。

最後に、第IV期の「教育財政の縮減・改編模索期」では、教育財政の縮減・硬直化という背景の下で、自由化や効率化といった事項と関連させながら、教育財政の制度改編や負担・配分のあり方が検討されていった。

(3) 「教育権」理論の教育財政研究への批判

上記のように教育財政研究は推移してきたが、ここでは小川が、第三期に蓄積された「教育権」理論の教育財政研究に対する批判を展開していることに注目したい。それは、そこで展開された批判の内容は、小川のその後の研究を大きく方向付けるものとなっただけでなく、今日において教育の財政的側面を考える際にも留意すべき重要な問題提起を行っているといえることができるためである。

教育内容に対する国家関与の限定を志向する法制論として1950年代以降に展開された「教育権」理論は、「教育条件整備としての行政」という教育行政観を前提とした「内外事項区分論」をその理論の中核に据えていた。よって、小川によれば「教育権」理論は、当初的事項として位置づけられる教育財政や教育条件の整備に関する課題設定を積極的に行ってこなかったという。しかしその後、教育における内的事項と外的事項とは相互に密接な関係を有し、かつ外的事項のあり方が内的事項の制約となっているとの認識が共有されるようになると、内外事項区分論の「再編成」が理論課題として提起されることとなった。すなわち、内的事項=教育自主権・教育権の確保を前提とした上で、内的事項の論理(教育の自治、教育の自律性、「発達の必要」など)を、外的事項=教育の条件整備(教育予算の編成と教育財政制度の運用)へと反映させていくことが喫緊課題として認識されるようになるのである。こうした問題意識に支えられて、第三期に展開されたものが、学習権保障のための教育条件整備を要請する「教育権」理論の教育財政研究であった(小川1996:337)。

小川は、「教育権」理論の教育財政研究の特徴を次のように述べている(小川1996:339-40)。以下、長文だが引用する。

「教育の内的事項＝教育の自治・自律の強調や『発達の必要』に応じた教育予算の編成と教育費確保の要請は、第一に、一般財政とは異なる教育財政の固有性を強く主張する教育財政観を生みだす。

第二は、そうした教育財政観に立脚することで、『人間の教育・発達に必要な諸条件（教育条件）を財政的に統制する独自の法体系』である教育財政法（＝教育財政に特有の原理と体系）が、戦後の憲法・教育基本法の下で形成・発達してきており、その教育財政法の原理・条理の究明によって、教育財政の制度と運用の独自性・自律性が確保されるとする主張として展開される。そして、第三に、教育費の優先的な確保と教育無償制・公費教育主義の主張である。戦後の憲法・教育基本体制に体现されている人権としての教育権保障とそれを担保する義務教育無償や教育の機会均等の諸原理から、教育は本来社会的公共的利益に属するものとして、それを支える経費は国民が共同して負担すること―教育費は公費であることが本質的にふさわしい形態であると主張され、その論理が義務教育段階にとどまらず高等教育、私学教育にも敷えんされる。」

小川は、こうした特徴を有する「教育権」理論の教育財政研究に対して、一般財政とは異なる教育財政の原理・体系の固有性を力説し、現行の財政に関する法制度に教育条理解釈的アプローチをもって接近し、公教育費の優先的な確保を志向する論理構成は、内容的に不明確な点が多く、「政治的主張としてはともかく、教育財政の研究・視点としては観念的・抽象的レベルにとどまるものでしかないといわざるをえない」と述べ（小川 1996: 342）、「教育権」理論の教育財政研究における「教育財政の孤立主義・自己完結性の非現実性・観念性」に対して、下記のような批判を行うに至っている（小川 1996: 341）。

「戦後の憲法・教育基本法は、国民の教育権を法認し、その保障にむけて教育機会の均等保障をはじめ……様々な制度的諸原理を規定している。しかし、そのような諸原理がどのような意味で『一般財政とは相対的に独立した固有性をもって教育財政・教育費』の制度を生みだしているのかその内容は不明である。学習権や教育機会の均等保障、さらに無償教育、教育の自由・学問の自由等の諸原則が教育財政の優先的な確保を要請しているわけではないし、ましてや教育の

地方自治や設置者負担主義等の諸原則も一般財政の基本原則であって一般財政とは異なる教育財政の固有の制度原則といえるものではない。

さらに、ここで言う一般財政の下で尊重され確保される必要のある『一定』の教育財政の独立性・特殊性という際の『一定』『相対的』とはどのようなレベル・範囲のことを指しているのかも曖昧である。ここで言う「一定」の意味が、一般財政や一般の予算編成の組織・システムから分離された形態を意味しているのであればここで言うまでもなくそうした構想は戦後の歴史的事実において“観念論”として排斥されてきた性格のものであるし、他方、その意味が……学校財務慣行の形成等のレベルであれば、それは一般財政システムにおける財政民主主義の徹底を図りながら学校・教育行政機関における工夫・努力で形成できるものであり、とりたてて教育財政の固有性とか独立性を強調していくようなものではない（財務管理研究）。」

では、「教育権」理論の教育財政研究の方法論的立脚点に対する批判を展開した小川は、その後いかなる研究方法や分析視角を採用していくことを志向したのか。小川は、論文の末尾で次のように述べていた（小川 1996: 342）。

「教育費の優先的な確保といっても、具体的な教育費支出の水準は発達・教育の必要性という主張・論拠から一義的に演繹できるものでもない。そうした教育費支出水準の決定は、発達・教育の必要性という視点に留意するとしても、具体的には有限な社会資源・予算の枠内において政治・経済等の様々な規定要因の下で多様な利害調整をしつつ確定されていくほかはなく、こうした課題はまさしく政策研究・政策科学的アプローチとして取り組まなければならない領域であろう。」

小川によれば、無償性・公費教育主義と教育費の優先的な確保を過度に強調する分析視角を採用してきた「教育権」論の教育財政研究では、教育の私的経済活動・領域を分析の射程に含めるといった契機は見られなかった。これに対して、小川は、政策科学・政策研究のアプローチの方法論的有用性に着目したのであり、以後小川は、「法制度の原理や制度構造の究明を通して制度改革の可能性や制度運用の改善策を模索してきた

『教育権』理論の教育財政研究の意義を確認しながらも、法制度の構造と政策決定の過程を統一的に研究していく(小川 1996: 342) 方向へと歩みを進めていくことになる。

3. 教育行財政研究の転回—「静態的研究」から「動態的研究」へ

(1) 教育財政の総合的研究

「教育権」理論の教育財政研究に対して分析方法・視角に関する批判を展開した小川であったが、今後志向すべき教育財政研究のあり方について論じたのは、『季刊教育法』における教育財政講座という連載においてであった(小川 1994a)。

小川は、第1回連載の場で、一般財政学における研究状況との比較において、教育財政研究のあり方を論じていた。小川は、社会的諸利害が多様化する現代においては、有限な公益資金をいかなる目的・領域にどの程度使用するかを議論を経て、諸利害を調整し政策決定することが要請されているとした上で、そこで問われる研究課題とそれに対する一般財政学の取組みを次のように述べていた。すなわち、第一に、資金配分に関わる公的目的=社会的公共性の内容の検証については、財政学は政策理念や政策策定の諸手法などに着目した「政策研究」として取り組み、第二に、政策実現にむけて有限な資金をいかに公正・適正・効率的に管理・執行していくのかという政策形成と管理—執行の手續や制度のあり方の検証については、財政学は「制度研究」や「管理研究」として行う必要があるとし、財政学は、政策、制度、管理といった研究領域を含む、財政政策と財政の管理・執行についての規範的、構造的、組織・行動的研究を進めていくことが求められているとした。

こうした財政学の研究状況を把握した上で、小川は、「これまでの教育財政研究においては、そうした総合的な研究が十分にすすめられてきたとはいえない状況にある」との認識を示し(小川 1994a: 124)、一般財政学における研究課題は、教育財政研究においても同様に該当するものとした。

さらに、小川は、稲家俊朗の論稿をたよりに、行政と財政との関係や財政機能の変容に関する認識を次のように示していた(小川 1994a: 126)。

「財政の規模や運用のあり方が行政の目的や行政の質を規定し政策や人権保障のプライオリティを実質的に統制してその実現に大きな影響力をもつという事態が増大してきているというのが実態といえよう。現代では、財政は行政の「公共性」と目的から一義的にその規模やあり方を一方的に規定されるという非価値的で技術的な補助手段にすぎないという消極的地位にとどまってはいる。逆に、財政は行政の質を規定し予算編成自体が政策形成の機能を孕みながら行政目的の実現を大きく作用していくという積極的機能を内在させるに至っているのである。」

こうして小川は、行政と財政の関係の吟味の必要性や現代の財政機能の変容といった課題の創出は、教育領域でも例外なく現実化しており、むしろ教育行政における教育財政研究の意義と独自の領域や課題の存立基盤はこうした点に形成されつつあると把握できるとし、教育財政の総合的研究の必要性を喚起した。

(2) 「垂直的行政統制モデル」と「相互依存—水平的政治競争モデル」

教育財政の総合的研究の必要性を喚起した小川がその後取り組んだ研究は、教育財政の中央地方関係論であった。事実、先述の『戦後日本教育財政制度の研究』においても、「現代教育条件法制と教育財政制度の改革課題」と題した終章において、補助金研究の視座として、「垂直的行政統制モデル」と「相互依存—水平的政治競争モデル」の二つを取り上げ、検討を行っていた(小川 1991)。なお、こうした分析視角に関する具体的な検討が行われたのは、『季刊教育法』の第2回教育財政講座においてであった(小川 1994b)。

ここで小川の整理を援用すれば、「垂直的行政統制モデル」とは、行政関係を中心とした中央の地方に対する優位性を主張するものである。そして、①日本の中央地方関係と主要な政策は、中央省庁のイニシアティブで決定され、議会・政党の影響力は弱い、②それを可能にしているのが、「三割自治」と表現される地方の財政力の弱さや、機関委任事務、補助金、人事・出向(天下り人事)等の統制手段である。地方は中央に従順であり、中央の技術的財政的援助がなくては地方の行政を進めることができない、③上記中央地方関係は、戦後改革の「不徹底」により戦前から戦後に持ち越されたものであり(戦前から戦後への連続面)、日

本の地方自治は「前近代的」で形骸化しているという立論からなるものであった。

なお、戦前と戦後の「連続性」を問題視し、戦前的行財政制度が戦後にも残滓として存在し続けているとした「垂直的行政統制モデル」に対しては、①昭和20年代後半から30年代にかけての中央地方関係を説明する際には有効であったが、モデルの論拠とされてきた「地方財政の脆弱性」=「補助金による集権的統制」という図式は今日では単純に適用できなくなっている(小川 1994b: 70)、②このモデルはそれ以後の中央地方をめぐる状況変化や相互依存の実態、事務の共有化とそれを通じた地方と国の政治を結合するルートの形成といった事態を十分に説明し得るものではないとの批判が存在していることは周知の通りである。また、そこでは、政治的パースペクティブ(地域的利害を中央の意思決定に結びつける政治的ダイナミズム)や地方政府内の政治過程に対する考察が行われてこなかった点が問題とされた。

これに対して、村松岐夫氏らが提起した「相互依存一水平的政治競争モデル」は、中央地方関係の全体を、政治に媒介された相互依存関係として捉え、制度的集権(ナショナル・ミニマム)と地方の政治的自律性(地方自治)との併存の可能性を指摘するものである³。再び小川の整理によれば、①「垂直的行政統制モデル」は、中央と地方との法律一行政関係にのみ関心を傾斜させ、中央の権限を過大気味に評価したものである、②「相互依存一水平的政治競争モデル」は、戦前と戦後の「断絶」による戦後政治社会の民主的枠組みと議会における多元主義的政策決定を前提とした政治的ダイナミズムに着目する、③同モデルは、政治的ダイナミズムとそのルートを通じて地方の要求が中央の政策決定に反映し、逆に中央の政策実施は地方の協力なくしては実現しないという、行政事務の中央と地方の相互依存関係=「共有・協働」体制が成立しているとする、④中央地方の相互依存関係は、地方政府の側の創意に大きく開かれており、それを下から動かしているのは、地方自治の内的過程=政治的ダイナミズムと地方自治体間の政治競争である、という論理構成であった。こうして「相互依存一水平的政治競争モデル」は、法制度以外の政治的・交渉ルートに着目することで、行財政制度の集権性をむしろ肯定的に捉え、現代社会において集権的制度は不可避であるとした。そして、その行財政制度を国から地方への一方通行的な規制としての

み作用していると解するのではなく、地方の要求を国に押し上げ中央の政策決定に反映させることを保障しているものと捉え(「政治」と地方の「自律性」の発見)、国の地方に対する行政・法律上の優位を相対化するという戦略の下提出されたものであった。

これに対して、小川は、「相互依存一水平的政治競争モデル」が析出した中央地方関係における融合的共有的関係の傾向を認めながらも、中央地方関係を単純に政治的ルートや融合的關係と把握することから生じる疑問点、すなわち、①政治家(与党議員、政権党)の行政過程内部への関与が行政や予算編成の民主的コントロールを直ちに保障するものではない、②地方自治概念を中央地方の政治的関係の文脈の中で捉えて、政党・政権党の顧客主義的指向を利用して地方の利益を国レベルで確保し地方に還元する行為と見なすことの妥当性、③政策決定や中央地方関係を政治過程に全て還元することで法制度や制度的仕組みを等閑視することは、現行法制度を無前提に肯定的に黙認する傾向を助長しその問題や改革課題を見逃してしまう可能性があることなどを指摘していた。そして、「(融合的・共有的な中央地方関係の傾向を一筆者)政治的ルートのみで解消するのではなく、地方自治の生活に根差した『小さな循環』と自治的政策能力の向上を保障しつつ国と地方公共団体とが対等平等の関係のなかで協働していけるシステムをいかに作りだしていくか」という問題提起を行うに至った(小川 1991: 295)。

小川がこの時点で中央地方関係論に着目したことは、行革や地方分権論議の高まりといった社会状況の変化と無関係ではなく、負担金制度を含む現行の教育関係の負担・補助金制度の実態・役割の評価と国と地方の教育財政関係のあり方の再吟味が喫緊課題となっていたという時代的要請を反映したものであった。よって、小川は、戦後日本における国と地方の教育財政制度の展開と現状を記述・説明する上では、「垂直的行政統制モデル」より「相互依存一水平的政治競争モデル」の方がより適合的であるとした。しかし、小川は「中央地方関係が相互依存的であるということは、それら両者が平等の関係にあるということを確認することではない」(小川 1994b: 72)と留保し、「相互依存一水平的政治競争モデル」では、アクターの利益表出の「制約」に関する分析が困難となり、法制度論の意義を軽視・看過してしまうのではないかと疑問を呈することになる。

(3) 新しい制度論と過程論・構造論

そこで、小川が着目したのは、「相互依存—水平的政治競争モデル」への批判を展開している「新しい制度論」（以下、新制度論）からの問題提起であった⁴。新制度論の批判の要諦は、「相互依存—水平的政治競争モデル」は、「全体として政治過程論への偏りをもち、その結果、法制度の相対的自律性とそれがもつ政策決定にたいする構造的制約の存在を無視ないし軽視して現状肯定の傾向を強めている」というものであった（小川 1994b: 72）。小川の整理によれば、①「相互依存—水平的政治競争モデル」が依拠する個々のアクターに焦点を定めた多元主義—行動論的アプローチでは、法制度は形式であり暗黙の前提として扱われてきたのに対して、新制度論では、法制度は独自の政策決定のパイアスやアリーナを拘束し、全てのアクターの活動や相互作用を構造的に制約することを重視する、②「相互依存—水平的政治競争モデル」では、法制度の構造的制約に関心が払われないことから、中央地方関係の実態を実証的に叙述・説明するための記述理論にとどまり、中央地方関係論という研究領域の存在意義ともいえる権力論の観点からの規範的分析が導き出されない、③新制度論のように、法制度がアクターに対して「独立変数」として機能している（制度が政策決定のアリーナと政策選択を拘束する）と認識することは、国家構造としての中央地方関係が内包する制約を認め、国と地方が同質ではなくそれぞれにその構造や質の違いと担うべき政策領域や機能が異なることなどを明らかにしていくことを要請する、④新制度論は、それらの作業を通して、相互依存の量と質を確定し、中央と地方がそれぞれに本来担うべき政策領域や機能を明らかにして法制度やその構造の改革展望を示していくというものであった（小川 1994b: 72）。こうして、小川は今後志向すべき研究方法について、教育財政制度の「静態的研究」から「動態的研究」へと転換していくべきであるとした上で、次のように述べた（小川 1994b: 74）。

「予算編成を含めた現行の教育財政制度とその構造が国と地方の教育政策の形成・決定の場と政策選択にどのような役割を果たし影響を及ぼしているか等の動態的分析を通して、教育財政制度のあり方を検討することが求められてきている。……相互依存理論批判を通じた法制度論の展開は、……従来の法制度の研究に立

ち戻すことを意味するのではなく、政策決定のプロセス（過程論）と法制度の構造的制約（構造論）を統一して研究することを要請するものと理解することができる。教育財政制度の研究は、政策（決定過程・内容）研究を視野に納めて、その法制度と構造の究明をすすめるなければならない段階にきている。」

こうして、小川は政策決定のプロセス（過程論）と法制度の構造的制約（構造論）を統一して研究することが求められていると述べたが、そこで求められる視座として以下の2点を挙げた（小川 1994b: 74-5）。

第一は、政策内容・決定過程の研究では、規範性とともに関与領域でいかなる政策決定の諸要素がどのように働くのかを見定める必要があるというものである。これは、教育政策の各領域によって、その政策決定に影響を及ぼす主要なファクターが、政治、「都市中枢性」（人口的要素や経済的要素などの社会経済的要因）、市場原理等のどれかであったり、更に、それらの組み合わせであったりするという事実認識から提起された視座であった。

第二は、法制度とその構造が有する相対的に自律的な機能・技術性の存在を認めながらも、それを政治社会的文脈の中で捉え、意味づけ評価していくことが求められると主張された。

(4) 「分権・融合モデル」と政治システム

教育行財政制度研究を「静態的研究」から「動態的研究」へとシフトしていくことの必要性を指摘した小川が次に取り組んだことは、戦後日本の国—地方を通じた教育行財政制度（教育関係国庫負担・補助金制度）の構造と特質、そしてその制度を通じた教育行政施策の執行過程を明らかにすることであった（小川 2001）。

そこには、「垂直的行政統制モデル」の枠組みに依拠されるように、戦後日本の教育行財政制度を国による地方教育行政の管理・統制を担保する集権的システムであると捉える従来の分析視角への問題意識が存在していたのであり、これに対して、小川は、「戦後日本の教育行財政制度の“集権的様相”を否定するものではないが、戦後の教育関係国庫負担・補助金制度の構造とその運用を通じて実施される教育行政施策の執行過程の実際を明らかにすることによって、国と地方自治体における教育行政施策の形成・執行が国から地方自治体への一方向的な管理・統制として機能しているわ

けではなく両者の双方向的なベクトルの相互作用の中で教育行政施策の形成・執行が行われていること、そうした教育行政施策の形成・執行過程においては地方自治体の裁量権限が機能する場面も大きく、地方自治体間での異なった多様な教育行政施策の展開を可能する条件が存在していること」を明らかにするとして、基礎的研究の蓄積に尽力したのであった（小川2001: 149）。

そして、そこで採用された基本的視点が、教育政策や教育行政制度の研究を、文部省と教育委員会という「教育行政機関内部の閉じられた」システムの中で進めるのではなく、「政治のルート」を含めた包括的中央地方制度の中に教育行政制度を位置づけ直して考察していくことであり（小川2001: 150）、小川が着目したものが、天川晃の「分権・融合モデル」であった⁵。

ここでそのモデルを概観すれば、「分権・融合モデル」は、中央地方関係における「集権一分権」軸に、行政機能の関係である「分離一融合」の分析軸を加えて中央地方関係を捉えるものである。

小川の整理によれば、「集権一分権」の軸とは、中央政府に対する地方政府の意思決定の自律性を示しており、中央政府との関係で地方団体がどの程度まで自律的に、その区域内の住民の意思に従って、その意思を決定することができるかという問題として定位することができ、いかなる地方団体も、その住民の意思を代表する機関をもち、その意思に従って中央政府とは自主的に、ある範囲の意思決定を行うことを許容されていると解するものである。

これに対して、「分離一融合」軸では、中央政府と地方政府の行政機能の関係を示しており、その区域内の中央政府の行政機能をどこが担うのかということが関心事となる。「分離型」は、中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担すると把握するものであり、その特徴として、国から地方への授権が「制限列举方式」をとることから地方公共団体への統制は立法的統制と司法的統制が中心となる、国が所管事務を地方で執行する場合には「内政の総括官庁」がないため、各省庁別の地方出先機関が設置・分立されることになるなどが挙げられた。対して、「融合型」は、中央政府の機能であっても地方団体の区域内であれば、地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担すると把握するものであり、その特徴として、国から地方への授権が「総括例示方式」をとることから、国の事務権限は国の

地方総合出先機関というべき府県を通して執行され、中核的な行政手法として機関委任事務が採用される、「内政の総括官庁」が存在し国の各省庁所管の事務権限を一元的に調整するなどが挙げられた。

こうして、「分権・融合モデル」は、「融合型」として戦前日本の行政システムを、「分離型」として戦後改革で志向されたシステムを位置付けた上で、戦後においても「分離型」は実現されず「融合型」が存在し続けていることを指摘したのであった。小川は、「分権・融合モデル」の見解の着目すべき点として、戦後改革によって法制度上の権限（「集権一分権」軸）では知事公選や地方自治のしくみなどが実現したにもかかわらず、事実上の行政権能（「分離一融合」軸）では、中央地方の基本的関係は依然として融合的関係を主要な性格として維持されてきたこと、戦後の中央地方関係においても集権・分権の問題以上に分離一融合の問題が重要な争点であったという事実を指摘したことを挙げ、このモデルを教育行政システムに適用している。そして、「文部省も中央省庁の一官庁であり、その政策決定・執行は国会や大蔵省・自治省等の政治的力学の中にあること、また、合議制の行政委員会として教育委員会が設置されているとはいえ、自治体首長・議会等の下にある一機関として地方自治体の政治・行政の中で教育行政事務を担っていること」等の理由から、教育行政制度の構造とその運用による教育行政の執行過程に関する実証的研究を進めていく際にも、「政治システムと政治過程」を射程に含めて考察していくことが求められていると述べていた（小川2001: 151）⁶。小川は、教育行政の「集権の様相」を単に国・文部省の権力的規制に還元するのではなく、地方の行政及び教育行政の実態や問題の吟味から解明し、再構成していく視座を上記モデルから獲得することになるのである。

4. 教育政策（過程）研究の旋回一政策過程と政策内容

(1) 「アクター論、多元主義」から「政策類型論、新制度論、政策ネットワーク論」へ

従来の教育行政や教育制度の研究は、法制度の創設目的とその法制度の成立過程、法制度のしくみの説明・解釈等を扱う「静態的」「法解釈学的」な法制度研究であった。そこでは、学習指導要領に代表される文

部省によるナショナル・スタンダードの設定とその遵守のための監督方法（機関委任事務と指導監督権限）、そして教育負担金・補助金制度といった法制度面が有する規制的性格と機能が問題視され、上級行政機関の強い統制・影響や地方自治体の「自治」「自律」の脆弱性などが、中央政府の統制的行政運営に対する批判材料とされてきた。行政学・政治学等で行われる「垂直的行政統制モデル」が教育行財政研究においても大勢を占めていた中で、小川は、その後、戦後日本の教育行財政制度の構造・特質と教育政策決定過程への影響を実証的に分析していくことに研究の重点を置き、教育政策過程の分析枠組に関する考察を深めていくことになる（小川 2002、2003）。

小川によれば、1960年代から1970年代に行われた教育政策過程研究の多くは、政策立案・決定に関与するアクターを教育行政分野の限られたアクターに限定してきたと共に、エリート主義モデル＝文部省・官僚優位論にもとづく「文部省 VS 日教組」という二項対立的政治力学の分析枠組を採用してきたという。ここでは、教育政策決定の主役は文部省であり、文部省の教育政策や教育行政の諸問題は日教組を主な対抗勢力とする政治的力学に大きく規制されていると捉える傾向が強かった。

これに対して、政治学等の分野では、1970年代から1980年代以降にアクター論や多元主義的アプローチが用いられるようになっていた。これは、1970年代後半の欧米諸国で大規模な「制度変化」が様々な政策領域において起ったためである。そこでは、政治におけるアクター群として国家、政党、利益団体等を設定し、時系列的に緻密な記述を行うことによってアクター群の政策決定上に及ぼす影響力の強弱とその形態によって、エリート主義、多元主義、コーポラティズムといった代表的な政策過程モデルが採用された。その方法論的特徴は、アクターの利益とその利益を実現するための権力や影響力に着目するという点にあり、個人や利益集団は、その他のアクターとの相互作用過程において、自らの利益を実現するために種々のリソースを活用し影響力を行使する、そして、そのリソースを有する個人・利益集団の利益が表出する形で政策形成は行われるものと理解された。

その後、教育領域においても上記アクター論や多元主義的アプローチによる政策過程研究が行われるようになり、政策決定当事者・集団内部の権力分散＝政策

決定機関・場の多元化や政策過程の分節化、そして参入するアクター群の拡大を視野におさめて、教育政策形成の過程とその政治力学を分析し、類型化を図ろうとする試みがなされてきた。しかしながら、小川によれば、こうしたアクター論や多元主義的アプローチの多くは、次のような問題を内在化させていた。すなわち、政策領域ごとに参入するアクターが異なったり、諸アクターの行動や影響力に差異を生み出す独自のメカニズムが政策領域ごとに存在・形成しているにもかかわらず、これらのアプローチは、政策形成・決定過程とその構造を考察するのに、複数の関係諸アクター間の影響力の分析だけに留め、政策過程の全体像や法制度の機能を軽視してきたきらいがあったというのである（小川 2002: 121）。事実、政治学等の領域においても、従来の多元主義的アプローチの限界が認識され（Hood 1994:1-2）、モデルとしての妥当性が疑問視されていた（Sabatier 1992、秋吉 2000）⁷。こうして、国家の自律性を重視する「国家論」（Zysman 1983）、国家の制度構造や国家と社会を結ぶ制度が国家の能力を規定するという「政策ネットワーク論」（Katzenstein 1978）⁸、個々のアクターの行動を制約する制度を分析対象とする「新制度論」、利益の政治に対する特定の理念の説得力とその理念の推進者に注目する「理念の政治」論（Derthick and Quirk 1985、Quirk 1988）などといった理論モデルの多くが提示されるようになっていく。そして、小川も同様に、アクター論や多元主義的アプローチにおける問題を克服するための手掛かりを政策類型論や新制度論、ネットワーク論に求めるようになるのである。

政策類型論は、各政策領域の特質を析出することを志向し、政策過程の類型化を行うものであるが、政策類型論は、必然的に政策の立案段階—決定段階—執行段階といった政策過程の各段階（ステージ）への関心を同時に強めるものとなる。それは、政策過程に参入するアクター群や諸アクターの行動・影響力は、各政策領域で異なるとともに、各政策段階（ステージ）においても同様に異なることが予想されるためである。

また、小川が政策類型論とともに着目したものは、「法制度とアクターとの相互規定性」に着目する新制度論や政策ネットワーク論であった。新制度論は、制度自体が有する個人や政策過程への規定性を重視し、制度に内在化された多様な価値とその政策決定者の規範への影響や制度間関係の意味、制度化の過程を強調す

るものであるが、これまで指標として重視されてきた「利益」に加えて、アクターを取り巻く制度に埋め込まれた歴史・文化・理念等の規定性を分析の射程に含めるものであり、マクロ・メゾレベルの政策過程よりは、メゾ・ミクロレベルの政策過程を対象にした方法として有用性が期待されるものであった。

さらに、小川は、教育領域における政策決定構造を明らかにするためには、政策領域の特質を析出することが肝要で、そのための方法論的ツールとして、政策類型論的、新制度論的な政策研究の発展と精緻化を企図する「政策ネットワーク論」が有用であるとした。周知の通り、政策ネットワーク論の特徴は、特定の政策領域での国家社会の枠を超えたアクター間の結びつきに重視しながら、その構造が政策選択や政策内容に及ぼす影響を及ぼすかを問うことにある。ここには、これら分析視角を採用することで、特定の法制度や政策過程の一部分・一局面を無限定に他の政策領域に適用し、一般化を行おうとする一面的な研究に陥らずにすむという理由が存在していたことは注目されてよい。

(2) 教育政策領域の特質と教育下位政府

教育領域は各種の政策・行政領域の中でもより強固に政策ネットワーク＝政策共同体が形成されている領域として位置づけ得るのではないかと考えていた小川は、ショッパの研究、すなわち、教育政策の成功と失敗の要因を、課題化された教育政策が孕むことになる対立・紛争の性質を基準とすることで説明可能な形に類型化した研究に触れることで、教育政策という政策領域の特質に関する関心をより一層深めていくことになる(小川 2005a)。

周知の通り、ショッパは、教育政策の円滑な形成と実施の成否は、保守陣営内の合意形成にかかっているという仮説を設定した上で、政策課題化された教育政策の内容や性質によってどのようなアクター間の対立・紛争が生み出されるのか、その対立・紛争の違いがどのように保守陣営内の合意形成に影響を及ぼし合意の成立や対立を作り出すのかという問いに答えるべく類型化モデルを提出し分析を行った(小川 2005a:208)。小川の整理によれば、ショッパは、日本における旧来の(教育)政策過程では、行政分野ごとに形成されている下位政府が大きな影響力をもつとして、次のような知見を提供したという(小川 2005b:7)。すなわち、第一に、各アクターは時々の情勢や政

治力学の中で流動的に動きながら政策過程に関与しているのではなく、「パターン化された多元主義」との呼称が示すように、各アクターは一定のパターンに基づいた手続きと過程を踏んで政策決定に参画している、第二に、各アクターを一定のパターンに組み込んでいくのが、各行政分野の利害を基盤にした所管省庁(官僚)と政権与党族議員を軸に、利益集団が集結する割拠主義的執政ネットワークである「下位政府」システムである、第三に、「下位政府」システムは、自民党長期政権の存続と、自民党一党優位政党制下の政権与党の事前審査と党内合意を重視する政策決定構造の存在によって、日本の政策決定過程において特に強固に形成されているというものであった。

こうした知見が教育政策過程の類型化を精緻化し日本の教育政策過程の構造や特質を明らかにしていく上で示唆するものは少なくない。しかし、一方で、小川は「監訳者あとがき」において、次のような疑問を呈していた(小川 2005a:208-10)。

第一は、分析視角に関するもので、教育政策をめぐる対立軸を、(A)保守陣営と革新陣営との対立におくのか、(B)教育(行政)の当事者・利害関係者・団体という教育分野内の陣営・勢力(教育下位政府)と教育(行政)分野外の陣営・勢力との対立におくのかという問題についてであった。そこでは、二つの対立軸が互いに排斥する関係ではなく相互に補完する関係にあるとすれば、いかなる時代状況と教育行政環境の下で、どのように二つの対立軸が関連しながら機能するのかを説明する必要があるとされた。

第二は、政策研究における価値・評価認識に関するもので、保守陣営の合意形成のみを教育改革の成否の指標とする点に対する問題提起であった。そこでは、「教育改革の内容に対する質的な評価を伴わないままに教育政策をめぐる政治力学だけで教育政策過程を説明しようとすることは教育政策研究としては一面的になるのを免れないのではないか」との疑問が呈され、教育改革の内容に対する価値的判断を留保した教育政策過程研究はそもそも行い得るのかという根源的な問いが提起された。

第三は、政策領域の特質に関するもので、ショッパが提起した「下位政府」概念については、諸外国と日本の「下位政府」の強さや形態、役割・機能等の異同などより一層実証的研究を蓄積して論じていく必要があるとされた。

こうして、ショッパに対する評価と疑問を示した上で、小川は教育政策過程研究における今後の課題を2点提出するに至っている（小川 2005b: 213-4）。

第一は、分析枠組として、新制度論的な視点を加味する必要があるというものであった。「教育下位政府」外の多様なアクターの参入とそれに伴う教育政策過程の「政治化」という近年の教育環境の変容を目の当たりにする中で、小川は、複数アクターの影響力のみに着目して教育政策決定過程を分析することの不十分さをここでも指摘している。ここには「各アクターは、政策決定に対してその影響力を無制約に発揮できるわけではなく、政策の領域毎に存在している法や制度等によってさまざまな制約や政治的・行政的資源を不平等に付与されて」いる、「各アクターがどのような政治的・行政的資源を有し教育政策過程でどのように行動し影響力を行使できるかについては、それを規定する法制度等の存在を無視することができない」という認識が存在している。こうして、法制度をもたらす「制約性」を克服しようとする各アクターの「戦略・戦術」の意図や意味を明らかにすること、すなわち、法制度とアクターとの相互規定的関係を重視しつつ政策決定過程を分析することが重要とされた。言うまでもなく、これは新制度論的な観点からの指摘として受け止められよう。

第二は、教育改革の内容に対する質的・価値的な評価を行うことで、「教育行財政変数」を析出していくことの必要性を喚起するものであった。周知の通り、戦後教育行財政システムは、行政委員会としての教育委員会を好例として、教育の「特殊性」を理由に、他の一般行財政システムと異なる「特例的」な行財政システムを形成していた。そうした中で、国や自治体の教育政策過程において、教育行財政制度の「特有の」「特例的な」仕組みが実際どのように機能しているか（きたのか）、また、その「特例的」な仕組みの下での自治体の教育政策過程は他の行政分野のそれと異なる形態や出力を生み出しているのかどうか、その異同の意味をどう考えるか等を自覚的に検証していくことが必要であるとされた。

5. おわりに

本稿では、教育行財政研究の方法と視角に関する小川の論考をたよりに、教育財政研究から教育行財政研

究へ、そして教育政策（過程）研究へと変わっていく経過を概観しながら、各転換点で提起された研究課題を析出してきた。小川の他学問の研究成果に対する関心は、教育行財政の問題を単純に中央政府の権力的規制や集権性の問題として還元・解消するのではなく、中央政府の役割を一面的に否定せずに中央地方関係の実態と役割をよりリアルに把握することで、現実的な改革課題と政策立法論を構築しようとする一貫した研究姿勢から生じたものであった。

そこでは、注目すべき研究方法・分析視角として、学校財政研究、教育行財政の政府間関係論、諸外国における教育財政制度改革の諸動向や諸理論に関する比較研究、法社会学的アプローチ、教育経済学的研究、漸次的な社会技術的（工学的）アプローチ、政策研究、「政策科学」的アプローチ、動態的研究、教育政策過程研究、政策類型論、新制度論、政策ネットワーク論などが挙げられた。また、その一方で、教育研究として成立せしめるための留保として、教育改革の内容に対する質的な評価や価値的判断を行っていくことが重要であるとされた。小川の問題意識、すなわち教育行財政制度の特質と構造の解明は、上記分析視角による多種多様な方法論を駆使し、教育という政策領域独自の「教育行財政変数」を析出していくことではじめて描き出されるものなのであろう。

小川は、1990年代以降の教育環境の変容を大別して4点にわたって概説している（小川 2005a: 210-3）。すなわち、第一に、1993年の自民党政権崩壊と政権復帰後の連立政権の維持等によって、連立内閣に参加した政党およびその関係団体の教育政策過程への参入と影響力が増大したこと、第二に、2000年中央省庁再編により、政治（内閣）の強いイニシアティブの確立を謳って誕生した内閣府の影響、第三に、厚生労働省や経済産業省などをはじめとして、広範囲な中央のアクターが教育政策決定に際して影響力を行使しつつ文部科学省の政策により厳しい眼差しを向け始めてきていること、第四に、地方分権改革による国と自治体の関係変化に伴う地方自治体の裁量拡大と教育政策決定過程における「政治」の「復権」である。そして、小川は近年においては、中央政府と地方政府双方において政策決定過程＝構造を再構築していく必要があるとし、政治のリーダーシップとボトムアップ型合意形成によって政策決定構造を組み替えていくことの必要性を主張するに至っている（小川 2007）。

こうして小川は、研究方法と分析視角に関する問題提起を数多く行ってきた。一方で、その多くが今後詳細な実証的研究を要するものとして積み残されていることもまた事実である。上記に示された教育環境の変容は、旧来の教育政策過程を実際どのように変えているのか。そして、それらの変化は教育政策の内容にかなる影響を及ぼしているのか。こうした主題を中心に据えた実証的な教育政策（過程）研究が現在要請されていることは論を待たない。しかし、こうした教育環境の変容に伴う「政策（制度）変化」を分析するツールについては未だ小川は論じていないように思われる。

ここで近年の政策科学の領域に目を向ければ、「政策（制度）変化」を主題とする分析方法及び視角についての議論が活発化している。「政策（制度）変化」を分析することは、「既存の政策（制度）が変化した」という分析だけでは不十分であり、「どのような政策内容にどのように変容したか」という分析が必要になってくる。こうした問いに対応する形で国際関係論・比較政治論では、「アイディアの政治」論が提起されていることは着目されてよいだろう（Jacobsen 1995、Yee 1996、Blyth 1997、Campbell 2002、ViVien 2005）。「アイディアの政治」論の要諦は、政策（制度）が変化した過程を分析することであり、「認識的要因」を組み込むことで、「既存政策（制度）が変化したか否か」を超えて、「既存の政策（制度）は、どのようにその限界と転換・変化の必要性が認識され、どのように新しい政策の内容が決定されるのか」という政策（制度）変化の進展度合いを規定する要因分析を可能にすることにある。ここでの「アイディア」とは、単なる「理念」に留まるものではなく、「研究および調査によって得られた科学的知識を源泉とする、政策の進むべき方向および手段に関する信念」（Goldstein 1993）と定義され、それは「知識」概念と統合される形での個別・技術的手段まで内包するものとされる。紙幅の関係で「アイディアの政治」論の詳細な検討は別稿に譲ることにするが、ここでは制度（政策）変化を分析するに当たって、「知識」や「学習」の概念が分析上重要となることを確認しておきたい。政策科学の領域においては、政策決定者は、政策分析等によって得られた知識や社会経済状況や過去の経験をもとに、「経験から生じる行動の比較的長期にわたる変化」である「学習」を行うことで、政策を形成するとされる（Hecló 1974、Weiss 1977）。そして、「知識活用」（Knowledge Utilization）

として政策過程における「知識」の役割が注目され、それは「政策学習」（Policy Learning）として定式化されるに至っている。もちろん、「政策学習」の概念といっても、個人の学習と官僚組織の学習に着目するエセレーヅら（Etheredge 1981、Etheredge and Short 1983）の「政府学習」、官僚組織の政策担当者との関わりの中から同類の政策問題に直面した他国における政策や社会的帰結を考察するローズ（Rose 1991、1993）の「教訓導出」（Lesson Drawing）、政策ネットワークにおける学習に着目するホール（Hall 1993）の「社会的学習」（Social Learning）、サバティアら（Jenkins-Smith and Sabatier 1994）の「政策志向学習」（policy-oriented learning）など、その意味と内容は多種多様であることには注意が必要であるが、既存政策の問題が認識され、新しい政策へと変容する「過程」において、これらの学習がいつ、どこで、どのように行われるかが分析上重要事項となると言えよう。こうして「アイディアの政治」論では、特定のアイディアがどのように各種アクターによって認識され、共有されていくのか、すなわち「アイディアの共有過程」を分析することが方法論上の醍醐味となると言い得るが、小川ほど中教審の臨時委員・専門委員や文科省関連の各種部会・研究会に参画し、教育政策形成に関与してきた（いる）研究者はいないように思われる。1990年代以降のアイディアの共有過程を目の当たりにしてきた小川は、この間多くの「領域情報」を蓄積しているはずである。今後そうした領域情報を活用した数多く研究が発表されていくことを期待したい。

「抵抗の教育行政学」とは一線を画する「制度の教育行政学」を志向しているように見受けられる小川は（高橋 2006:15-20）、権力は制度を通じて行使されるという分析視角を現状認識のツールとして採用した上で、今後も国民の権利がよく保障されるような制度の設計と運用に関する理論構築に尽力していくのであろう。むしろ「制度の教育行政学」を志向したからには「手を汚す」覚悟が今まで以上に必要となることにより自覚的である必要がある。自戒を込めて。

註

¹ 同書では、市町村義務教育費国庫負担法、1940年義務教育費国庫負担法、1952年義務教育費国庫負担法、義務教育標準法など、教育条件法制と教育条件基準法

制という二つの教育法制の立法過程分析が行われている。

² 以下は、小川（1996）を要約したものであるが、小川は、小川（1991）の「あとがき」においても同種の試みを行っているため、それも随時参考にした。

³ このモデルについては、差当たり、村松（1981）、村松（1988）参照。

⁴ 新制度論については、差当たり、Hall and Taylor（1996）、Peters（2005）、建林（1999）、河野（2002）参照。

⁵ このモデルについては、差当たり、天川（1986）、西尾（1990）、市川（1994）参照。

⁶ なお後に小川は、中央地方関係といっても、①法制度的権限関係、②政治・交渉関係、③行政実務・執行関係というように重層的であり、各側面は相互に関係はしているが、どの側面を中央地方関係の主要な要素と見なすかによって中央地方関係の性格や現行制度に対する評価は異なってくる、各種モデルは、中央地方関係のある側面と戦後の行財政制度・政策の歴史的展開に伴う時系列的な行財政実態の特徴とそれに対する課題意識の変容を描写しているのであって、国と地方の関係を時系列の中で総体として捉えようとする際には、相反する対立モデルというより相互補完的なものとして捉えるべきであると評している（小川 1998: 28-36）。

⁷ 日本では、多元主義的アプローチに立脚する「レヴァイアサン・グループ」の試みが新たな政治学研究として1980年代に注目された。しかし、これまで日本の政策過程分析の成果として概念化されてきた「官僚主導大衆包括型多元主義」（猪口 1983）、「パターン化された多元主義」（Muramatsu and Kraus 1984）、「仕切られた多元主義」（佐藤・松崎 1986）など、いわゆる「形容詞付きの日本型多元主義」に対しては、『ハイフン付』のハイフンの内容が『日本型』、『日本特有』と大差ないのなら、このような分析概念を持ち出す意味はなく、『日本型政治』といっているのに過ぎない」という批判がなされていた（樋渡 1991: 4）。

⁸ 初期の政策ネットワーク論については、差当たり、新川（1992）、新川（1993）を、政策ネットワーク構造の差異と政策転換内容の差異との関係については、稗田（2005）参照。

【引用文献】

- 秋吉貴雄（2000）「政策変容における政策分析と議論—政策志向学習の概念と実際」『日本公共政策学会年報：公共政策 2000』（CD-ROM）。
- 天川晃（1986）「変革の構想」大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会。
- 市川喜崇（1994）「占領改革における集権と分権」福島大学行政社会学会『行政社会論集』第6巻第3号。
- 猪口孝（1983）『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社。
- 小川正人（1991）『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会。
- 小川正人（1994a）「教育財政研究の今日的意義と基本問題—教育財政講座のスタートにあたって—（連載：教育財政講座1）」『季刊教育法』第98号。
- 小川正人（1994b）「負担金制度研究から中央地方関係論の検討へ—「新しい制度論」から考える—（連載：教育財政講座2）」『季刊教育法』第99号。
- 小川正人（1996）「教育財政研究に関する若干の考察—「教育権」理論の教育財政研究をめぐって—」平原春好編『教育と教育基本法』勁草書房。
- 小川正人編（1998）『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社。
- 小川正人（2001）「序—問題の設定（小特集：戦後教育行政の構造・特質と教育政策過程に関する研究）」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第20号。
- 小川正人（2002）「教育行政研究における教育政策過程研究レビューと課題設定（「戦後教育行政の構造・特質と教育政策過程に関する研究II）」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号。
- 小川正人（2003）「教育委員会制度研究の総括と課題—戦後教育行政制度の構造と教育政策の研究方法をめぐって—」本多正人編『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版。
- 小川正人監訳（2005a）（レオナード・J・ショッパ）『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。

- 小川正人編 (2005b)『義務教育改革—その争点と地域・学校の取り組み』教育開発研究所。
- 小川正人 (2007)「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』第73号。
- 河野勝 (2002)『制度』東京大学出版会。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (1986)『自民党政権』中央公論社。
- 新川敏光 (1992)「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』第59号。
- 新川敏光 (1993)『日本型福祉の政治経済学』三一書房。
- 高橋和之 (2006)「補論『戦後憲法学』雑感」『現代立憲主義の制度構想』有斐閣。
- 建林正彦 (1999)「新しい制度論と日本官僚制研究」日本政治学会編『年報政治学1999』岩波書店。
- 西尾勝 (1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 稗田健志 (2005)「政策ネットワークと社会福祉改革」『大原社会問題研究所雑誌』第555号。
- 樋渡展洋 (1991)『戦後日本の政府と市場』東京大学出版会。
- 村松岐夫 (1981)『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫 (1988)『地方自治』東京大学出版会。
- Blyth, M. (1997), "Any more bright ideas?," *Comparative Politics*, 29.
- Campbell, J. L. (2002), "Ideas, politics and public policy," *Annual Review of Sociology*, 28.
- Derthick, M. and Quirk, J. P. (1985), *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution.
- Etheredge, L. S. (1981), "Government learning: an overview" in Long, S. ed., *The Handbook of Political Behavior*, Pergamon.
- Etheredge, L. S. and Short, J. (1983), "Thinking about government learning," *Journal of Management Studies*, 20.
- Goldstein, J. (1993), *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press.
- Hall, P. A. (1993), "Policy paradigms, social learning, and the state", *Comparative Politics*, 23.
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. R. (1996), "Political science and the three new institutionalisms," *Political Studies*, 44.
- Hecl, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press.
- Hood, C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press.
- Jacobsen, J. K. (1995), "Much ado about ideas?: The cognitive factor in economic policy," *World Politics*, 47.
- Jenkins-Smith, H. and Sabatier, P. (1994), "Evaluating the advocacy coalition framework," *Journal of Public Policy*, 14.
- Katzenstein, P. J. (1978), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, The University of Wisconsin Press.
- Muramatsu, M. and Kraus, E. S. (1984), "Bureaucrats and politicians in policymaking: the case of Japan," *American Political Science Review*, 78.
- Peters, B. Guy (2005), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London and New York: Continuum.
- Quirk, P. J. (1988), "In defense of the politics of ideas," *Journal of Politics*, 50.
- Rose, R. (1991), "What is lesson-drawing," *Journal of Public Policy*, 11.
- Rose, R. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham House.
- Sabatier, P. (1992), "Political Science and public policy" in Dunn, W. N. and Kelly R. M. eds., *Advances in Policy Studies since 1950*, Transaction.
- Vivien A. S. (2005), "Institutionalism," Hay, C., Lister, M. and Marsh D. eds., *The State: Theories and Issues*, Palgrave Macmillan.
- Weiss, C. H. (1977), "Research for policy's sake: the enlightenment function of social research," *Policy Analysis*.
- Yee, A. S. (1996), "The causal effects of ideas on policies," *International Organization*, 50.
- Zysman, J. (1983), *Governments, Markets, and Growth*, Cornell University Press.