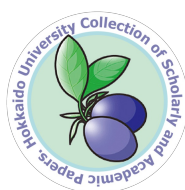




Title	現代日本の教育政策変容：政策内容と政策形式との区別論の視点から
Author(s)	荻原, 克男
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 85, 117-134
Issue Date	2002-03
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.85.117
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28849
Type	departmental bulletin paper
File Information	85_P117-134.pdf



現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 ——

荻原克男

On the Content and Form of Japanese Education Policy : Focusing on the Changes from 1990's onwards

Yoshio OGIWARA

目 次

1 問題の設定	117
2 政策内容と政策形式との区別論の理論的意味	119
3 政策内容	120
4 政策形成形式	123
5 政策実施形式	124
6 むすびにかえて	129

1 問題の設定

現在、日本の教育政策は大きな変化の渦中にある。とりわけ 1990 年代以降、文部省（現、文部科学省）を中心として次々と打ち出されきた「教育改革」政策は、これまでの政策基調とは明らかに異なる姿を呈するものであった。この政策基調の変化に対して、その性格をどう捉えるかをめぐって様々な議論が提出されてきているが、その評価は大きく分かれている（おもな議論として、井深 2000、市川 1995 b、小島 2000、黒崎 2000、小玉 2001、佐藤 1999、藤田 1997、2000 など）。ごく大づかみにいえば、否定的評価と肯定的評価とに二分することができる。一方では、現在の教育改革政策が、公教育の解体、政府責任の放棄、教育の市場化・私事化、格差拡大につながるとする否定的な側面が指摘される。他方では、公教育における官僚統制の打破、地方分権化、規制緩和、学校の自律性拡大などへ向かう動きとしてその積極的な側面が評価される。

こうした評価の分岐は、どちらかが完全に正しく、どちらかが全く誤りという関係なのではなく、それぞれが焦点を合わせる対象領域や局面の違い（たとえば、改革が「ねらい」とする意図・方向に照準を合わせるのか、その紆余曲折を含む実現過程の側面に注目するのか等）、またそれを位置づけ、評価する視点や理論的背景の相違によるところが大きい。

本稿は、こうした評価の分岐状況を踏まえつつ、教育政策の変化を分節化して捉えるための枠組みについて検討しようとするものである。そこでまず、教育政策の「内容」と「形式」との区別論を導入したい。それぞれのたまかな定義は以下のとおりである。

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

を指す。これらは例えば、民間機関あるいは政府審議会等によって構想・立案された政策提言文書の形で、また中央や地方の行政機関によって企画・採用された施策プログラムといった形で表わされる。

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。政策形式はさらに、政策の形成過程においてみられる組織過程・手続きによって特徴づけられる形態・様式（政策形成形式）と、政策の実施過程におけるそれ（政策実施形式）との二つに区分できる。

この枠組みにしたがえば、教育政策の変化を捉えるにさいして、さしあたり次のような諸側面が識別されることとなる。

政策内容

政策形式 — 政策形成形式
— 政策実施形式

こうした区別論にもとづいて、別稿では、1990年代後半期の教育政策は、政策内容の面では大きな変容が認められるものの、政策実施形式の側面では従来型の特徴——指導機能を通じた規格化の浸透という行政コミュニケーション形式——がなお持続している、との仮説を提示した。すなわち従来型の政策実施形式を通じて、教育改革の推進（政策内容の変更）が企図されている、ということである（荻原 2001）。

これまでの議論では、もっぱら政策内容の次元に注目して、その中での変化した要素とそうでない要素とを対比するという形で、政策変容を性格づけるというやり方がしばしば行われてきた。たとえば、規制緩和や学校選択といったいわゆる「民」や市場の論理を強調する改革メニューの登場という大きな変化の一方で、日の丸・君が代のような国家主義的な領域では従来の特徴が引き継がれている（ないし、むしろ強化されている）といった指摘がそうである。こうした説明が間違っているというのではないが（それは、いわゆる新自由主義と新保守主義とが対立的というよりも、じつは相補的な関係にあるという指摘として妥当である）、そこで見えにくくなるのは、変化のただ中でこそ変わらないもの、あるいは変化することを通じて温存されるものに照明をあてる視角である。別稿において政策実施形式の持続性ということで焦点化しようとしたのは、まさにそのような側面であり、変化が促進されるパターンの同質性ともいふべきものであった。

とはいえ、先の論稿には次のような難点があったと考える。すなわち、“政策内容は変化したが、政策実施形式は変化していない”という命題（仮説）において、その変化／不変化を説明するための理論的基準が明確でないという点である。変化と持続を何らかの基準で特定化できなければ、いうところの仮説も十分な検証作業に耐ええないことになる。

以上の問題点は次のようにいうことができる。まず政策内容の変化については、それらが眼に見えやすい形で現象していることによりかかって、それらを枚挙することをもって変化の説明に代えている向きがあったという問題である。公立中高一貫校の制度化、義務教育学校への学校選択の導入、学校評議員制の導入、学習指導要領の運用の変化、等々。こうした個別政策メニューの変化は可視的・顕在的であり、誰もこうした変化を否認することはできないだろう。しかし、このように見えやすい分だけ、その変化の性格を理論的に詰めて検討することが希薄になっていたといわざるをえない。他方、政策実施形式の面での持続性という命題（仮説）についても、それを説明する理論的枠組みが欠けていた。つまり、政策内容の面でも政策（実

施)形式の面でも、それぞれの側面での変化(不変化)を説明する理論的基準についての検討がきわめて不十分であったということである。

本稿は、こうした前論文での弱点をいくらかでも克服し、今後の研究課題を明らかにすることをねらいとする一つの試論である。

2 政策内容と政策形式との区別論の理論的意味

ここではバーンステインの権力(分類)と統制(枠づけ)という概念セットに関する理論に示唆を受けて²⁾、上記の政策内容と政策形式という区別が、いかなる理論的レベルに関わる問題なのかを考えてみたい。

まず、バーンステインによる「権力(分類)」と「統制(枠づけ)」の定義づけをみておこう³⁾。

権力(分類)は「さまざまな集団のカテゴリー間の境界(boundaries)、さまざまな言説カテゴリー間の境界、さまざまな機関のカテゴリー間の境界をつくり出し、正統化し、再生産する」。それは「社会空間内において断層を生み出し、句読点を打つ作用」を行使する。すなわち「権力の焦点は間の関係におかれ、権力はこのようにして秩序の正統な関係(legitimate relations of order)を打ち立てる」。

他方、統制(枠づけ)は「さまざまなカテゴリーに適切なコミュニケーションの正統な形式(legitimate forms of communication)を打ち立てる」。すなわちそれは、ある文脈「内部の諸関係を規制する」。「統制は権力という境界関係を運び、この関係性のなかに主体を社会化する。別言すれば、「分類原理」が「どんな言説についてもその限界を提供する」のに対して、「枠づけはその言説の実現形式を提供する」のである。ただし、統制(枠づけ)は「再生産を行う権力とその変化のポテンシャルとの両者を運搬するという矛盾した性格を持っていると考えられる。」

要するに、権力(分類)は「カテゴリー間の正統な関係を打ち立て」、「間の関係(relations between)を構成する」。他方、統制(枠づけ)は「正統なコミュニケーションを打ち立て」、「所与の相互作用形式の内部(relations within)を構築するのである。」(バーンステイン 2000: 40, 52, Bernstein 2000: 5, 12)

ここで、行論との関連で注目しておきたいのは次の諸点である。

第一に、権力(分類)概念が諸種のカテゴリーの間の諸関係(relations between)の正統なあり方に焦点を合わせているのに対して、統制(枠づけ)概念は、ある所与のカテゴリー内部の諸関係(relations within)における正統的あり方を指し示すという点である。ここで諸カテゴリー間の正統な関係性が権力と呼ばれているのは、そうしたカテゴリーの配置関係が自明で安定した、あたかも“自然な”秩序という様相をとるからである(バーンステインはこのことを「権力関係の恣意的性格が、分類原理によって隠されている」と表現する[バーンステイン 2000: 43, Bernstein 2000: 7])。

第二に、権力(分類)によって構築されたカテゴリー間の境界関係を、統制(枠づけ)が中継し、実現するという点である。すなわち、統制(枠づけ)の形式を通じて、既存の諸カテゴリー間の配置関係(権力関係)が媒介され、実現されるということである。しかし他方で、この統制(枠づけ)の形式が、権力関係の「変化のポテンシャル」をも同時に中継・媒介しうるものとしても捉えられている点に注意しておきたい。

第三に、権力（分類）と統制（枠づけ）は、それぞれが独立に変化するものであるという点である（バーンステイン 2000：51, Bernstein 2000：12）。一つの権力関係（分類原理）に対して、ある一つの統制（枠づけ）形式が一義的に対応しているというのではなく、ある一つのタイプの権力（分類）関係は、異なる種類の統制（枠づけ）形式を通じて中継・実現されうるということである。

以上の整理を前提として、ここで先に述べた政策内容と政策形式という区別論に戻って、それらがどのような理論レベルの問題に関わる概念なのかについて、試みの概略を示しておきたい。

政策内容は、それに関連する諸概念、諸主体、諸機関などの諸種のカテゴリー間の境界とその相互関係を正統な秩序として定式化する働きを担うものとして捉えられる。すなわち政策内容は、政策・制度が依拠している秩序の構成原理に関わるものと考えられる。政策内容の変化とは、これらの諸カテゴリー関係の変化として表現されることになる。

政策形式とは、上記のような意味での政策内容が実現されるところの正統なコミュニケーション形式である。それは政策内容が秩序化している諸カテゴリー関係（権力関係）を運び、媒介する働きを担うものとして捉えられる。つまり政策形式は、政策・制度が依拠している秩序の実現形式に関わる問題だといえる。ただし、政策形式は正統なカテゴリー関係を具現化するという働きをもつだけでなく、場合によってそのカテゴリー関係に対する変化のポテンシャルをも媒介しうるものと考えておきたい。

そして、理論的には、これら政策内容と政策形式とはそれぞれが独立に変化するものとして捉えられる。ある特定の政策内容が異なる政策形式によって媒介されうるし、また異なる政策内容がある特定の政策形式を通じて実現されうるのである。

以下、それぞれに関してもう少し具体的な例をあげながら敷衍してみよう。

3 政策内容

政策内容の変更は、あるカテゴリーの意味変更として、ないしそれが他の諸カテゴリーとの関係の中でもつ位置づけの変更として、あるいはまた新たなカテゴリーの導入などとして表現される。例えば、学習指導要領の「基準」性の「一律・画一性」から「最低性」への意味変更や、教育の「機会均等」概念の文脈変更、あるいは「通学区域の弾力化」という名による学校選択の契機の導入などとして。政策内容におけるある一つのカテゴリーの意味や位置づけを変えることは、それと関連して構築されていた他の政策要素の位置づけを変えることにほかならず、その程度が昂じれば政策体系そのものの変化に通じるものとなる。

このようなケースは、既存の政策体系において正統的な位置を占めていた主体や機関にとっては、その存立条件を脅かすものとして認知される。そうした脅威を意味する政策内容変更が試みられる場合には、既存の主体・機関からの抵抗が惹起されることとなるだろう。このような事態は、たとえば1980年代における臨時教育審議会と当時の文部省との間の論争という形で実際に観察されたところであった。

ここでは、教育における「機会均等」という言説カテゴリーの文脈変更を例にとってみよう。臨教審におけるいわゆる教育の自由化論の最大のイデオログであった香山健一は、戦後教育における「機会均等」理念の認識のあり方を問題として、次のような批判を提起した。「未成熟

な戦後民主主義のもとにおいては、『能力に応ずる機会均等』の理念が必ずしも正しく理解されずに、『結果の平等』と混同、誤解されたり、『能力に応ずる』という重要部分を『差別』として否定する誤った傾向を生み出すなどいわゆる悪平等主義に堕落することが少なくなかった。「悪平等主義に伴う画一主義の弊害があまりにもはっきりしてしまった今日、『能力に応ずる機会均等』の理念を再確認することによって、『個性重視の原則』の現代的意味を明確にしなければならない。」(香山 1987: 46)

ここでの論述内容の当否はさしあたり問題ではない。重要なのは、それまでの文部行政が前提とし、機軸としてきた「機会均等」の確保という政策原理(香山に従えばそれは誤った理解に基づいているのだが)が、「悪平等主義」への「堕落」と「画一主義の弊害」をもたらした張本人であるとして攻撃されているという点である。それは同時に、このような政策原理に立脚している文部省そのものが攻撃的になっていることを意味した。当時、香山は「文部省解体論」というセンセーショナルなタイトルで論壇でのキャンペーンを展開していたのである(香山 1985)。

文部省はこれに対して、「機会均等の理念」は「単に学校教育を受ける機会の均等の確保だけを意味するのではなく、受けるべき教育内容についてもその均質性、同質性を保障することが大切である」として、まっこうからの反対論を提示した(文部省初等中等教育局 1985: 166)。学習指導要領、教科書検定制度、教員定数や施設設備の基準化といった現行制度は、まさにこうした「受けるべき教育内容」の全国的「均質性、同質性」を確保するためにこそ設けられおり、しかもそれにより国際的にみても高レベルの教育水準が維持されている、というのが当時の文部省の主張であった。

しかし現在の文部科学省は、そこにこそ教育行政の主要任務があるのだとかつて主張していた、「全国どこでも同水準の教育」サービスを「均質」「同質」に確保するという政策論理を前面に押し立てて提唱することはもはやない。これは教育における「機会均等」という政策カテゴリーの文脈的な意味変更による政策体系全体の変化の例とみなすことができる⁴⁾。

こうした変化のコロラリーとして、義務教育諸学校の教職員定数の算定基礎となる、国が定める学級編制「標準」の意味あいの変更、あるいは学習指導要領における「基準」性の変更などを指摘することができる。前者に関しては、村や町がそれぞれ独自の予算をつけて、県の「基準」以下の少人数学級編制を実現しようとする試みに対して、県教委が「基準」を遵守するようクレームをつけるという事件があいついで起きたが、こうした事態はまさに全国的なサービス水準の形式的同一性を維持するという政策原理によって正統化されていたのである(田嶋 1998: 19, 20, 22, 32, 日本経済新聞社 2001: 267-268)。しかし、今後このような事態が再び起こるとは想定しがたいし、かりにあったとしてももはや同じ論理で正統化されることはありえないだろう。後者の学習指導要領については、文部科学省の当局者から「運用を変えます。これまでは指導要領を越えて教えることはできなかった。今度の新指導要領では余力のある子はどんどん先に行く。教科書は身につけるべき最低ラインです」と明言されるに至っている(朝日新聞 2001 年 4 月 4 日。「学力とは(下)」における寺脇研文部科学審議官の言葉として伝えられたもの)。

政策内容が、あるタイプのカテゴリー関係の正統な秩序として定式化され、それが一定の歴史的期間において機能しつつけると、それは一つの体系と呼ぶべき構成を備えるにいたる。上に瞥見したような、少なくとも 1980 年代まではまだ存続していたと考えられる政策内容体系

は、その独特な「機会均等」概念、すなわち公教育サービス提供の全国的な一律性、形式的同一性を維持・確保することこそが、教育政策の主要任務であるとの論理に立脚するものであった。

現在あらためて、このような一つの歴史的存在としての日本の戦後教育政策を体系的に理解しようとする試みが様々の形で行われてきている。それは、今まさにこの歴史的構成物としての政策内容体系が大きな変動期にあるからにはかならない。「教育における 55 年体制」(=「企業国家型公共性」という規定とその位相についての議論(井深 2000: 17, 27, 208-212)、教育における「56 年体制」とその行き詰まりという議論(小島 2000: 17-18, 25-30, 246-248)、あるいは「教育改革政策の構図(枠組み)」の変化をめぐる議論(黒崎 2000: 168, 172, 191-193, 203)などは、それらの注目すべき代表例といえる。いずれの場合でも、現在進行中の教育改革政策の特質が、それ以前までの政策体系が有していた性格との関連で評価され位置づけられるという関係になっている。このことが意味するのは、現在をどのように理解するかは、それを位置づけ、比較対照する参照枠の設定のあり方、および参照対象についての認識のあり方と理論的に表裏の関係にあるということである⁵⁾。

ところで、こうした政策内容の体系上の変化レベルからみて、それに対する「外部」的な契機・関係性における変化と、「内部」的な契機・関係での変化を区別することができる⁶⁾。前者は、教育政策そのものをその一部分として含む、より上位の政策内容体系との関連性において教育政策を捉えるものである。それは、たとえば 1997 年に第二次橋本内閣が定式化した「六つの改革」の中に教育が位置づけられたことに象徴されるようなレベルでの問題である(行政改革, 財政構造改革, 社会保障改革, 経済構造改革, 金融システム改革, 教育改革)。

このレベルでの特徴づけとして、近年広く流通しているものの一つは「新自由主義」という規定であろう。「新自由主義改革」の一環としての教育改革の性格について、現在もっとも包括的で説得力のある議論を展開していると思われる論者が、現代日本の教育改革政策は「けっして教育内在的にだけみたのでは事態の真相を掴むことはできない」こと(渡辺 1997: 6)、つまり「外」から見る視点の重要性を強調し、「新自由主義」が一つのトータルな社会構想として打ち出されている点に注意を喚起しているのは理由のあることである(渡辺 1997, 1999, 2000)。こうした「外部」的な関係性ないしマクロレベルでの契機が、教育政策内容のカテゴリー関係へとどのように独自な形で翻訳、具体化されるのかという局面の解明が、教育政策研究にとっての固有の問題領域をなすと考える⁷⁾。

後者の「内部」的な問題とは、政策内容の変化にともなって生ずる、より教育のプロセスに内在的な契機ないしミクロレベルにおける変化である。たとえば、文部行政当局者による次のような言明によって示されるような問題群がそうである。「これからの教育は、内容知から方法知へ、行動主義の学力観から構成主義の学力観へ、系統主義から経験主義へ、そして、教える側、大人の視点に立った教育から学ぶ側、子どもの視点に立った教育へと学校教育の基調を変えようとするものである」(磯田 2000: 4, 磯田は当時文部省教育助成局地方課長)。すなわち、カリキュラム構成, 教授様式, 評価基準, 教師-生徒関係, 大人-子ども関係, そしてそこで形成される主体(アイデンティティ)等に関わる諸カテゴリー関係の変化を捉えることがここでの問題となる⁸⁾。

4 政策形成形式

諸カテゴリー関係の正統な秩序化としての政策内容が、どのような形で具体化され、実現されるかを条件づける正統的コミュニケーションのあり方が政策形式である。ここでいう「形式」とは、さしあたり、ある行為に接続される行為（コミュニケーション）の選択を条件づけるコンテキストというほどの意味である。政策内容の具体化・実現形式を条件づける第一の契機が政策形成形式であり、その第二の契機が政策実施形式であると考えることができる。この場合の「第一」「第二」とは、理論的な重要度ないし順序性を含意するものではなく、あくまで二つの契機として位置づくものである。ただし、政策内容の変化が起きる場合には、これは時間的順序性として表れる可能性が高いということではできだろう。

一般的には、政策形成形式の変化は、政策内容の大規模な変化が目指されるときに観察されるといえる。いいかえれば、ある政策内容の基調転換の試みが、従来型の政策形成形式を変えることを通じて企図されるということである。

その端的な例として、先にもみた臨時教育審議会をあげることができる。それまでの中央政府レベルの教育政策は、文部省とその下に置かれた中央教育審議会によってその基本枠組みが策定されてきた。ところが、1980年代半ばの中曽根内閣において、そうした従来の正統的な政策形成形式に代わって、内閣総理大臣直属の審議機関として、法律に基づき総理府に設けられたのが臨時教育審議会であった。当時の文部省は、従来どおりの中央教育審議会による審議継続を予定していたのに対して、臨教審はいわばその頭越しに、通常政策形成ルートをバイパスする形で設置されたのであった。臨教審の設置期間中、中教審はまったくの活動停止状態におかれた。このように臨教審は、文部省を中心とする相対的に自律した政策形成形式からみて、その「外部」的な関係における形成形式の変化ということができる。

臨教審の提起した教育の「自由化」、生涯学習体系への移行といった改革理念、また答申文に確定事項として明示されるには至らなかったものの、学校選択の自由化、教育への市場原理の導入などのプランは、その後に起こった政策内容変化への重要な転機を作り出すものであった。（なおここでは詳論しないが、近年の教育改革国民会議の例も、政策形成形式の「外部」的な契機における変化を通じての、政策内容のさらに新たな転換への試みとして理解することができる。）

とはいえ、政策形成形式の変化がつねに必ず、また直ちに政策内容の変更へと帰結するというわけではない。臨教審改革派が目指した改革路線が、1980年代当時にはほとんど実現をみることなく終わり、むしろ1990年代以降になってから実質的にその方向への転換が進行していることにも表れているように、政策形成形式の変化と政策内容の変化との間には、時間的な落差・幅が介在するケースが少なくない。大きな潮流という意味では、臨教審が現在進行中の教育改革政策に及ぼしている影響関係は甚大なものがあるといっているが、政策形成形式の変更と政策内容の変化という関係次元では、それはあくまでも間接的なものととどまる。歴史的時間が異なれば、改革をめぐる主体的条件や環境的条件も違ってくるのであり、それは類似の政策内容であってもその実現形態が異なってくることを意味するものである。

1997年1月に文部省は、公立義務教育学校における学校選択についてのそれまでの消極的姿勢から一歩踏み出して、「通学区域制度の弾力的運用について」通知を出すこととなるが、この

通知はまさにその前月に出された行政改革委員会による提言内容を直接的発端とするものであった(1996年12月「規制緩和の推進に関する意見(第二次)」)。さらにまた同委員会の要請にもとづいて、文部省は通学区域弾力化事例集を取りまとめ刊行している。行政改革委員会も、内閣の主導で設置された各省横断的な改革推進機関であり、文部省一中教審という従来型の政策形成ルートとは異なる「外部」関係からの入力という点では、臨教審の場合と同様である。しかし、こちらのケースでは政策形成形式の変更と政策内容の変更とが、きわめて直接的に連動した形で表れている点特徴的である。

このような違いをもたらした要因としてあげられるのは、第一にいわゆる「政官関係」の変化、すなわち中央政府内における執政部を中心とした統合機能の強化という文脈での、各省庁が占める位置の変化であり、第二にそのような文脈内における教育政策担当機関としての文部省自体の態度変容である。1990年代後半期は、各省庁ごとの従来型の政策形成ルートによらない、執政部主導による新たなタイプの改革推進機関の設置が目立ったが、それはその時期に週上に載せられるようになったテーマの多くが「関係省庁がみずから熱意をもって改革を進めようとしないう事項」に及ぶものであったことによる(西尾1999a:2)。この経緯には、一方で「改革に熱意のない主体」(西尾1999a:5)としての行政官僚制と、それを克服するための新たな政策形成機関の設置という側面があるのと同時に、他方では行政官僚制による主体的な選択としての態度変化という側面がある点に注意する必要がある⁹⁾。

実際、上にあげた二つの変化要因は相互に関連しあいながら進行していると考えられる。たとえば、1980年代の臨教審のときには、文部省における通常の政策形成機関であった中教審はまったく活動を停止していたのと対照的に、1990年代(とりわけ後半期)に入ると中教審の活動はにわかに活発化し、次々と改革提言を発表するようになる。しかもそうした中教審の活動は、行政改革委員会や地方分権推進委員会などの執政部主導による機関の活動と平行して、あるいはそれらとの関係を視野に入れながら展開されるようになるのである¹⁰⁾。さらに、中央省庁再編後の新体制では、分権推進委などのような時限付きの改革推進機関のみでなく、新設の内閣府やそこに置かれる経済財政諮問会議、総合科学技術会議のような常設的な統合部門が整備されるに至っている。教育における政策形成形式の変化も、こうした政官関係次元に端的に象徴されるような「外部」関係での変化と、官とそれに附属する審議会・調査研究組織などの「内部」の関係における変化を、それぞれのレベルで、かつまたその相互関係において捉える必要がある。

本稿では、中央政府レベルでのしかも主として「外部」的な契機・関係での変化しか取り上げることができなかったが、もとより文部(科学)省に特有の「内部」的な契機・関係性における政策形成形式(各種の調査研究協力者会議、附属の調査研究機関、内部組織編成等)の変化も重要な検討課題である。さらに、中央と地方の関係も、ある意味では政策形成形式という視点から捉えることが可能である¹¹⁾。それは、地方分権化への方向が実質化していく度合いに応じて、より一層重要な観点となってくるだろう。

5 政策実施形式

(1) 「指導」という教育行政コミュニケーション形式

政策内容が実施されるところの正統的コミュニケーション形式が政策実施形式であり、その

「形式」とは、実施過程でのコミュニケーション（行為連鎖）の選択を条件づけるコンテキストとして位置づけられる。この条件づけのコンテキストは、法的、行政的、財政的、政治的、社会的など様々な契機からなるものが想定されうる。この意味での教育政策の実施形式は、公教育サービスの提供・管理に関わる様々な制度形態とそのもとでの関係当事者による行為連鎖のすべてが対象範囲をなすことになろう。

しかしここでは、戦後日本の教育政策実施形式のうちで、もっとも特徴的なものの一つと考えられる行政コミュニケーション形式の問題に焦点を絞りたい。この独特な教育行政コミュニケーション形式は、「指導」による規格化の浸透という形で特徴づけられるものである（荻原1996）。こうした特徴づけは、大学行政や私学行政などの諸領域においても成り立つと思われるが、以下ではおもに中央―地方の教育行政関係を念頭において議論を進める。

これまで長らく教育行政における中央―地方関係の基本的あり方を秩序づけてきた地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法と略記）は、その基本理念の一つとして「指導行政の重視」を謳っていた。その趣旨は「教育行政にあつては、指導、助言、援助という非権力的作用を中心として、その運営を行うべきものである」という点にあった。そうした「指導行政」こそが、「地方自治の尊重という点」および「市町村自体が教育の運営を行うという点」のいずれから見ても「教育の事業を営むものの主体性を尊重した」あり方だとされたのである（木田1956：9，1977：10-11）。つまり「指導」行政は、すぐれて肯定的で望ましい、教育に独自の正統的コミュニケーション形式と位置づけられてきたのである。

1990年代後半期は、こうした「指導」行政の位置づけが批判的な対象として問い直されたという点で、かつてない特徴的な時期となった。「指導」行政の見直し問題を取り上げた中央教育審議会は、その答申文において「これら指導等は、その相手方である地方公共団体の判断を法律上拘束するものではないが」、「特段の判断を加えられることなく指導等がそのまま受け入れられてきた」という現実態についての批判的な認識を示した（中央教育審議会1998：第1章4）。中教審答申が「指導」行政についてネガティブに言及するということは、以前では想像しがたいことであり、その意味では画期的なことでよい事態であった。

「指導」行政の現実態を示す素材として、国立教育研究所が全国の市町村教育委員会の教育長に対して行った質問紙調査がある（実施年月1997年8月，調査時点の市町村教委数3235のうちから半数の標本抽出で1366の回答数）。そのなかに、「文部省の指導通達には事実上、強制力があると受け止めている。」という項目に対して5件法で回答を求めたものがある。その結果は、平均して92%の市町村教育長が「強制力」があると受け止めているというものであった（「そう思う」43.8%，「どちらかといえばそう思う」48.5%〔貝塚2000：361〕）。「指導」行政のこのような強力な通用性は、戦後史を通じてほぼ同様な形で維持されてきたといつてよい。

なおここで注意しておきたいのは、市町村教委関係者が、国からの指導には法的拘束力があると「誤解」して「強制力がある」と受け取っているというのではなく、「事実上」そう受け止めているという点である。中教審答申において、「指導等がそのまま受け入れられてきた」ことの原因論の一つとして、「地方公共団体の関係者において指導等の趣旨、あり方についての認識が十分でなく」、「あたかも法的拘束力があるかのような受け止め方」がされてきたという点が指摘されているが（中央教育審議会1998：第1章4），この質問項目への回答結果はそうした認識構図には回収できない状況を表している。少なくともそれは、「法的拘束力があるかのような受け止め方」を表しているのではなく、あくまで「事実上、強制力があると受け止めている」

ことを示しているのである。しかもこの項目への回答傾向には、人口規模の違いによる差はほとんど見られない。人口 5 千人未満から 30 万人以上までのいかなる規模の教育委員会もが、おしなべて「事実上、強制力がある」と受け止めているのである。つまりこれは、人工規模という指標に象徴される行財政能力の違いや事務局体制の弱小といった条件とは関連性のない、まさに「文部省と地教委との一般的な関係」（寺脇編 2001：48）を表しているといえる。正確に言えば、中央と市町村との間で両者を媒介する地位にある都道府県教委が介在しての「一般的な関係」である。

ところで、こうした一般的状況について市町村教委関係者が、それを何か異様な事態であるとか、不都合や問題点があると感じているかということ、必ずしもそうではない。「指導」行政に関する評価を直接聞いたものではないが、同じく先の全国教育長調査のなかの「市町村教育委員会は制度の趣旨に沿って概してよく機能していると思う。」との質問項目に対して、約 80% の市町村教育長がおおむね肯定的な回答をよせているのである（「そう思う」23.5%、「どちらかといえばそう思う」57.1%）。同項目も人口規模別の回答傾向に有意な差は出ていない（貝塚 2000：359）。要するに、同調査の分析に当たった論者たちの指摘するように、教育委員会関係者「内部」における認識と、それをみる「外部」の視線とのあいだには「かなりの乖離がある」ということである（結城他 2000：14）。

以上から、「指導」行政コミュニケーションの通常の（少なくとも教育行政関係当事者間では常態とみなされている）流通形式とは次のようなものだといえる。国の「指導」行為はそれ自体としては法的拘束力がない。しかし、国から都道府県教委へ（ついで県内の教育事務所を経るなどして）、さらにそこから全国三千余の市町村教委へと到達していく過程において、「指導」は「事実上」の強制力をともなうものとして流通している。これがすなわち、非権力的な「指導」による規格化の浸透という特徴をもつ、教育行政における正統的な行政コミュニケーション形式なのである。

このような「指導」という行政コミュニケーション形式の正統性が大きな疑問に付されたのが、1990 年代後半期における一連の改革過程においてであった。教育行政関係者「内部」においては少なくとも「通常」で正統的とみなされてきたあり方が、その「外部」関係から問い直されたのである。

1999 年に成立したいわゆる地方分権一括法（2000 年 4 月施行）によって、地方自治法の大改正と合わせて、地教行法 48 条が定めていた「指導」等の関与規定の見直しが行われた。この分権一括法として形をみた改革を推進したのは地方分権推進委員会であったが、そこで目指されたのは、地方に対する「国の関与が過度にあるいは恣意的に行われることのないように一定の法的枠付け」を整備すること、すなわち「国地方関係における法治主義の強化」であった（小早川 1998：105）。その方向を具体化するために、中央—地方の関与関係を一般法によってルール化するという考え方が採られた。地教行法の「指導」規定と関わらせていえば、第一に、先にみたような、法的拘束力がないにもかかわらず事実上、強制力をもって機能しているという「指導」関係の不透明性、あるいは過度な関与への疑問が提起されたということであり、第二に、個別行政領域として特殊な中央—地方関係を構築してきた地教行法秩序が、一般法によるルール化という観点から批判的に問い直されたのである。

第一の点については、関与（「指導」）する側の役割を縮小、抑制するという趣旨にたつ法改正が行われた。すなわち、地教行法第 48 条第 1 項の国と都道府県教委による「指導」等につい

での規定のうち、従来「行うものとする」と定められていた部分が「行うことができる」に変更された。この改正点について文部行政当局者による解説書は、これまでは「指導等」が国や都道府県の「責務として観念されていた」のに対して、今後は、それらの「主体的な判断により行うことができるものである」趣旨を明らかにしたものと述べている。さらに同解説書によれば、この法改正の趣旨を受けて、今後は国が「指導」等を行うにあたっては、「都道府県や市町村の判断を過度に制約することのないようにすること」や「実証研究の成果や情報の収集・提供などの支援的な機能を重視していくこと」が必要だとされている（徳永 2000：75）。

こうした法制上の変化がこれまでの「指導」行政コミュニケーション形式にいかなる具体的変化をもたらすことになるかは、にわかに判断しがたいところである。というのは、この法改正はもっぱら関与する主体の側の抑制、しかもたぶんに自己抑制を求めるという性格の改変なのであり、その現実的帰趨は、関与主体の側の実際の意向、態度といった不確定な要素に多くを依存することを意味するからである。さらに「指導」行政の実態には受け取る側の問題が大きく関わっていることは先の調査結果にも如実に現れていたとおりであるが、そうした側面に対してこの法制改変はほとんどなす術をもっていない。実際のところ、「行うものとする」と「行うことができる」との違いが実効的にどれほどの意味をもちうるのか¹²⁾、また「過度に制約」しないという「過度」とは具体的にどの程度なのか等々、曖昧な点は多い。

だがともかく、少なくとも国による「指導」の行使はできるだけ抑制的であるべきだという趣旨が法規範化され（しかし、きわめて分かりにくい形で実現されている¹³⁾）、またその趣旨を行政担当責任者が承認して、それを具体化する方向での態度方針を表明していることは確認されてよい（徳永 2000：75）。

第二の、個別領域としての教育行政に特殊な「指導」の問題に関しては、地方分権推進委員会では、地教行法 48 条の「指導」規定が「他の行政分野にない特異な国の関与」（大森 1998：238）として批判的な見直しの対象とされていた。分権推進委は、関与関係を一般ルール化するために関与類型を設定し、それ以外の国の関与形態を極力排除する方針を採っていた。実際、分権推進委は文部省との折衝過程で、一般的関与類型に含まれない「指導」という文言の使用を取り止めるよう要求していたのである。しかし、最終的には「教育行政の特殊性」を強調する文部省側の意向が通る形で「指導」概念は存続することとなったのである（荻原 1999：14）。つまりそこでは、「指導」概念を擁護することが、「教育行政の特殊性」を強調することと表裏の関係をなしていたのである¹⁴⁾。

「教育行政の特殊性」を反映するものとしての「指導」という行政コミュニケーション形式が、なぜそれほどまでに重要なものとされたのだろうか。

(2) 教育行政の「特殊性」と「指導」行政

「指導」という概念が、「教育行政の特殊性」を表現するものとして重視されてきた背景理由として、ここでは次の三点をあげておきたい。

第一は、「営まれる教育に主体性がなく、それがすべて命令監督の下に機械的に行われるということは、ありうべからざることであり」、ゆえに「教育及び教育行政にあっては、指導、助言、援助という非権力的作用を中心として、その運営を行うべきものである」（木田 1956：9，1977：11）という、いわば「教育の本質論」的な理由である。こうした説明形式は、およそ時代状況や文脈の違いを越えたまさに「普遍的」な観点として成り立ちうるものといえる。

次の二つはより具体的かつ行政的文脈にそくした理由であり、また「指導、助言、援助」と並べてそれらを一括的に扱うのではなく、「指導」という範疇の固有の意味に焦点を合わせる観点からのものである。そこで第二は、「指導」という概念が、たんに情報提供や文字どおりの「助言」というだけにとどまらず、相手に対して具体的な方向づけを行い、その行動を積極的に誘導するという能動的な指向をもっているという点である。この意味での「指導」は、「人間を現実[・]に動かすこと」(丸山 1964 : 360=1995 : 207)という統制の組織化に関わる一つの形態という視点からみることが可能である。第三に、教育行政の場合により特徴的なこととして、「指導」による誘導においては、客観的な基準に依拠しうるものにとどまらず、すぐれて主観的、価値的な意味をもつ方向づけが目指されるという点である。

以下、第二と第三の点について、近年の教育行政の動向と関わらせて簡単にみておきたい。

地教行法改正に関する文部行政当局者による法令解説書において、「指導」「助言」等についての定義づけが新しく登場した。これは、おそらく、教育行政に固有の関与としての「指導」を存続させる理由を説明しなければならなくなった経緯があつてのことと推察されるが、ともかく従来の解説書では見られなかったことである。それぞれの「法令上の一般的意味」として次のような定義が記されている(徳永 2000 : 83)。

「指導：将来においてすべきこと又すべきでないことを指し示し、相手方を一定方向に導くこと」

「助言：ある行為をすべきこと又ある行為をなすについて必要な事項を進言すること」

両者の相違点については、「指導」が「相手方を一定方向に誘導することに力点を置いたものであるのに対して、助言は、相手方に進言する行為に力点を置いたものである」とされ、「具体的には、例えば、国が都道府県教育委員会に対し、一定の取扱いを行うよう促す場合は指導に該当し、必要な情報提供を行う場合は助言に該当する」と説明されている(徳永 2000 : 83)。すなわち、「指導」は「相手方を一定方向に誘導すること」や「一定の取扱いを行うよう促す」という積極的・能動的な働きとして位置づけられているのである¹⁵⁾。

次に「指導」概念が価値的な方向づけを指向するという点について。地方自治法はすべての行政領域に共通の関与として「技術的な助言若しくは勧告」(245条の4第1項)を規定している。この自治法上の関与と地教行法48条の関与との違いについて先の解説書は、両者がともに法的拘束力のない「非権力的な関与」である点では共通であるが、後者は「地方自治法と異なり、主観的な判断又は意思等を含まない『技術的な』ものに留まるものではなく、また『相手方が将来においてすべきことを指し示し、相手方を一定方向に導く行為』も含まれる」点で異なる旨を述べている(徳永 2000 : 84)。この説明を裏返していえば、「指導」には「主観的な判断又は意思等」による一定方向の「指し示し」と「誘導」が含まれるということになる。

「指導」という行政コミュニケーション形式が内包する主観的・価値的方向づけという性格が、今日における教育政策実施過程の文脈においてどのような形をとって表れているかを考えるうえで一つの素材として、次のような発言をあげておこう。これは、近年の文部省が現場に向かって様々な形で「教育改革」への勧奨を行ってきていることをめぐって、現職の高校教師と文部官僚による対談のなかでなされたものである。

「私は現在、文部省が進めていこうとしている教育改革は『後進国革命』と呼べるのではないかと思うのです。つまり、上のほうだけで改革を進めていって、下のほうにいる教員を力づくで変えていこうとしているのではないかということなのです」。「そのことをさらに具体的に言

いますと、文部省の施策にはどうも『正義』を立てているような気がするということにもつながります。『これが正しい教育である』という『正義』ですね。」「戦後の自分が関わってきた教育のことを考え併せてみましても、いわゆる四六答申のころにも理想が語られてはいても、それが文部省主導ということで具体化することはなかったわけで、そのあたりまでの文部省の役割は大きく言えば『調整型』の仕事であったと思うのです。ところが、最近の文部省の諸提言には『正義』を立てて、それを推進していこうという意味を感じます。寺脇さんの言葉を借りれば、臨教審以来、ということになるかと思うのですが、どうも最近の文部省は積極的ではないかと思います。」(寺脇編 2001: 118-121, 諏訪哲二の発言)。

6 むすびにかえて

1990年代後半期以降の日本における教育政策変容は、そこにおける政策内容の基調転換として顕在化してきた。1980年代からたびたび試みられてきた政策形成形式の変更をきっかけとして、そうした政策内容の変容が実現されてきたのである。本稿で区別した政策変化の3つの側面にそくしていえば、政策形成形式の変容を媒介として、政策内容の変化がもたらされたといえることができる。こうした変化の基底には、教育と教育行政における正統性の動揺とその再編という論理が伏在していると考えられる。それは文部省そのものの正統性にも関わる問題である。1990年代後半期における文部省による政策内容転換へ向けた態度変容は、こうした正統性問題への対応としてもたらされたといえることができる。

政策形成形式の「外部」的な関係における変容は、既存の政策内容を大規模に変更しようとするさいにみられるものなので、政策内容の変化がほぼ一段落した時点で、従来型に準じた(「内部」的な)政策形成形式に回帰していくということが推測されうる。近年の動向は、教育改革国民会議の例にみられるように、いまだ流動的な側面を含みもつ一方で、従来型の政策形成機関である中教審の正統性復調が目立ってきてもいる(もちろん「再編版」中教審としてであるが)。

このような、政策内容の変化と政策形成形式の内的な回帰とを結びつけている主体が、行政官僚制としての文部(科学)省にほかならない。教育および教育行政に対する様々の「外部」からの批判的問い直しの声に対して、それらを「内部」関係に取り込み、内的な論理へと翻訳し、みずからの主導によってその正統性再編を図るのが、近年の文部(科学)省による様々な取り組みを支えている基本戦略といってよい。それが現場には「どうも最近の文部省は積極的」で、かつ「これが正しい教育である」といった主観的、価値的な「正しさ」を押しつけてくるように映るわけである。

こうして変化させられた政策内容が特定の政策実施形式を介して中継、実現される。この実施形式の中核部分をなすのが、「指導」という教育行政コミュニケーション形式だと考えられる。筆者はこのレベルでの変化が起こるかどうか、他の側面の変化よりも一層重要だと考えるが、この独特な行政コミュニケーション形式は、1990年代後半期にその法制的側面での一部手直しが行われたものの、現時点でその基本的な変化の兆候を見出すことは困難である。近年の「教育改革」への様々な勧奨が現場には「押しつけ」として現れているのは、「指導」行政コミュニケーション形式の規定性が依然として強力であり続けていることの証左といえるのではなかろうか。

もとより、政策実施形式にまったく何の変化もないということではない。中央による施策でも、従来のような全国一斉の実施という形をとるのではなく、総合学科、中高一貫校、学校評議員制等にみられるように、実際にそれを採用するかどうかの最終的判断を地方団体に委ねるという形も目立ってきている。しかし、そうした中央による新たな政策メニューの提示と勧奨においても、これが“正しい”あり方、あるいは“標準的な”あり方という一定の方向づけをとまって、現場へと中継されているという側面を有していることは否定できない。まさに「指導」による規範化・標準化（normalisation）である。

中央教育審議会における議論として次のような教委関係者による発言が記録されている。

「ふだん教育委員会で、よく感じますことは、新しい政策ですとか、新しいやり方をいろいろと考えていく上で、事務局が国の動向をよく見てとか、国の方向はこういうふうになるので、こういうふうに考えましょうというような、（中略）そういう考え方が基本としてあるように思われます。」（中央教育審議会 1997）。

「指導」という行政コミュニケーション形式を成り立たせているものの一端がここによく示されている。問題は、こうした「国の動向」などの“上を見て”仕事をするという行政体質がはたして本当に変わりつつあるのかどうかという点にこそある。あるいは逆説的に考えるなら、近年では「国の動向」が多様化、弾力化、個性化をさかんに勧奨する方向にあるので、地方や学校が「国の動向をよく見」ることで、いうところの個性化が実現するということになるのかもしれない。しかし、国や都道府県などの、自分よりも“上を見る”ことをもっぱらとしてもたらされた変化は、“上の動向”が次が変わるときにやはりそのように変わることだろう。変化を中継するパターンが変わらないかぎり、そのような行政体質そのものは生き続けることになるにちがいない。「指導」という行政コミュニケーション形式が変わりうるかどうかが重要であるのは、以上のような問題背景においてのことである。

〈注〉

- 1) ここで示した分岐論はあくまで一般的な捉え方としての類型化であって、各論者をどちらか一方に截然と区分できるというわけでは必ずしもない。なお、こうした対置図式に関して、とくにそこでの公共性問題の捉え方について小島喜孝が次のように述べているのは至当であると思う。「重要なことは、新保守主義や市場主義の角度から提起される改革構想では教育の公共性放棄が意図されているとみるのは正確ではないということである。今日の教育における公共性問題は、公共性がその放棄・解体かに争点があるのではなく、「公共性の質的再編をめぐる葛藤として存在する。」（小島 2001：237）
- 2) ここで「示唆を受けて」というのは、あくまでも筆者の関心に引き寄せた文脈での「思考の道具箱」としてきわめて発見的な力をもった、というほどの意味である。バーンステイン理論の本来の趣旨に見合った理論の適用といったことはここではまったくの問題外である。
- 3) 正確にいえば、バーンステインの議論の中では「分類（classification）」は「権力（power）」の翻訳概念であり、「枠づけ（framing）」は「統制（control）」の翻訳概念として区別されるものであるが、ここでは「権力（分類）」、「統制（枠づけ）」と表記して一括的に扱うこととする。
- 4) なおこの点に関連して、80年代当時文部省から臨教審事務局次長として総理府に出向していた斉藤諦淳が、次のような興味深い述懐を行っている。「教育の機会の保障のためには制度をカッチリしなくてはならないというのは文部省の従来からの方針であった。いかにして教育の機会を平等にしていこうということは絶えず重大な課題であり、その中で文教政策はでき上がっていた。よくそれは文部省が自分の権限を守るためだといわれるが、むしろそれは国会が文部省をそうさせたという面が非常に強いと思っている。だからその意味では国会や文部省、あるいは日教組や文部省を問わず、機会の平等をいかに確保するかということが基

本的な問題だった。教育界全体がそうだった。それに対して全然違う次元からの問題提起があつた時代にあつたということだ。」「いまからみれば、やはり臨教審の一番の成果は成長型の教育制度を成熟型の教育制度に改める考え方を示していったという点だと思う。」市川 (1995 a) 所収「資料編インタビュー記録」の斎藤諒淳氏の項。

- 5) そうした参照枠組みの設定について、より明示的な議論を行っているのは井深雄二である。そこでは「教育改革の位相」(井深 2000: 17 の図 1) として 4 つの政策類型が区別される。それは、教育の「平等」を縦軸に、教育の「自由」を横軸にとり、二つの評価軸のプラス、マイナスで構成される 4 つの象限から構成されるものである。各象限は次のように呼称されている。「教育基本法体制」(平等+ / 自由+)、「教育における 55 年体制」(平等+ / 自由-)、「教育勅語体制」(平等- / 自由-)、「新自由主義教育体制」(平等- / 自由+)。そして、90 年代以降の教育改革は、大筋として「教育における 55 年体制」から「新自由主義教育体制」へ向かう動きとして整理される(教育における平等と自由の評価値がそれぞれ逆転)。井深の議論で特徴的な点は、この政策類型論を公共性の類型論に接合する形で理論化が試みられているという点である。すなわち「福祉国家型公共性は『教育基本法体制』に、企業国家型公共性は『教育における 55 年体制』に、自由市場型公共性は『新自由主義教育体制』に、各々接合する」と(井深 2000: 208)。
- 6) 「外部」と「内部」という区別について、ここでも概念的に厳密な適用ということからほど遠いが、バーンステインの用語法から示唆を受けている(参照、バーンステイン 2000: 54-55, 171, Bernstein 2000: 14, 99)。本稿の文脈では「外部」「内部」という区別は、政策内容／政策形式それぞれの中における変化の諸レベルを識別する一つのメタファーとして用いている。すなわち何が「外部」で何が「内部」となるかは、照準を合わせる観察単位に応じて可変的である。
- 7) 教育学分野の著述においても「新自由主義」という言葉がしばしば用いられているが、その概念の使用がそこでの論述にいかなる意味をもたらしめているのか、必ずしも明らかでない場合が散見される(筆者自身のこれまでの使用法も例外ではない)。そうした中であって、「新自由主義」概念を自覚的に用いた議論の試みとして、児美川孝一郎 (2000)、佐藤学 (2000)、井深雄二 (2000) があげられる。なお、この点に付随していえば、黒崎勲 (2000)、小島弘道 (2000) はその議論の中で同概念をいっさい使用しないという点で対蹠的である。より特定化した文脈に議論の焦点を絞ろうとする方法意識によるのかもしれない。以上のほかに、「新自由主義」という規定を前面に据えるのとはやや異なる角度から、やはりマクロレベルでの変化に照準を当てている議論として小玉重夫によるものがある。そこでは「政治的意味空間」(公共性)の復権、創造という問題視角から、教育改革の現段階を「家族・学校・企業社会のトライアングル」の現状維持的な改革路線と、その解体・再編による構造改革路線とのせめぎ合いとして捉える視点が提示されている(小玉 2001 a, b)。

これらいずれの議論においても、その基底にある問題関心は、教育における福祉国家段階(あるいは開発主義)をどのように越えるかという形に集約できると思われる。戦後日本の社会文脈にそくしていえば、日本型「福祉国家」における教育政策の性格把握と、その「克服」「乗り越え」のパースペクティブに関わる問題といえる。

- 8) この問題レベルに焦点をあてたものとしては、バーンステインの教育コード論を用いた久富善之による議論が注目される。そこでは、近年の教育改革政策が、『「知識中心」』『画一(共通)』『教師中心』という『強い分類・強い枠づけ [+C / +F]』のタイプから、『「個性・多様性」』『関心・意欲・態度』『生きる力』を強調する特徴をもった『弱い分類・弱い枠づけ [-C / -F] 型』への教育実践上のタイプ転換を指向するものとして捉えられる。そして、このような「分類／枠づけ」概念によって構成されるペダゴジーの型の理論的検討をとおして、現代日本におけるこの「転換」がいかなる矛盾と問題点を内包するものであるかが解明かされている(久富 2000: 43-44)。

また、政策内容とそこでの主体カテゴリーの問題を扱ったものとして、荻谷剛彦による議論をあげることができる。そこでは、近年の教育改革政策で謳われている「自ら学ぶ意欲」の育成という考え方が前提としている「強い個人の仮定」およびその「主体=個人」モデルが、それがとる言説カテゴリー上での(見かけ上の)普遍性と裏腹に、じつは社会階層カテゴリーでの格差と結びついている可能性が指摘されている(荻谷 2001: 185-188)。このような問題次元は、バーンステインの「様々な教育改革は様々の異なる教育的アイデンティティをプロジェクトする」という視角(Bernstein 2000: xii, 65-66)や、「主体と権力」というフー

科的なテーマにも連なる問題といえる (Foucault 1983: 208-226)。

- 9) パーンステインは「枠づけ」の「外的な特性 (external feature)」を、ある文脈内の正統的コミュニケーションが当該文脈の「外側」にあるコミュニケーションをどの程度統制しようかという点から規定している。例えば医者の所へ行って個人的な問題を長々と話すというコミュニケーションを考えてみたとき、それを金を払って行う場合と払わない場合とでは大きな違いがある、とパーンステインは述べる。金を払わない場合では、個人的な問題についての長話は医者一患者という正統なコミュニケーションにほとんど何の影響も与えない。他方、金を払う場合では、個人的な長話という「外部」的コミュニケーションが医者一患者間の正統的コミュニケーションに組み入れられ、それに影響を与える。前者が「枠づけ」の外的な特性が強い場合であり、後者が弱い場合である (パーンステイン 2000: 55, Bernstein 2000: 14)。

こうした議論になぞらえていば、本文で述べた、臨教審という政策形成形式の変化が政策内容の変化に対してもつ関係が間接的なものでしかないというのは、1980年代には文部省を中心とした政策形成形式の対「外部」関係における「枠づけ」が相対的に強かったということを意味し、それに対して90年代後半以降、行政改革委員会等の省庁横断的な機関との関係がより直接的になってきたことは、文部省中心の政策形成形式の「枠づけ」がその「外部」との関係において相対的に弱まってきたことを示しているといえる。そして、文部省 (行政官僚制) による主体的な選択としての態度変容 (政策内容変更) は、それを通して、弱められた「枠づけ」を再編・再強化する試みとして位置づけることができるだろう。

- 10) 例えば教育行政の地方分権化問題をめぐる中教審一文部省と地方分権推進委員会との活動関係について、荻原 1999: 6-14, 2000: 17-22 を参照。
- 11) こうした点に関するものとして青木栄一の研究が注目される。青木は公立学校施設整備という政策領域を取り上げて、それが1980年代前半を境に量的整備から質的整備へと転換をとげていった過程を追跡している。そこでは、各種の調査研究・協力者会議の設置を通じて政策内容の転換が図られるという、従来とは異なる政策形成過程が採られたという。しかも、これらの調査研究会議による情報収集は地方における先進事例から採用されており、それが重要な政策情報となって内容転換の方向が画定されたのである。すなわち、地方レベルでの先進的アイデアや施策内容が、調査研究協力者会議という新たな政策形成形式を媒介として、中央の政策内容へと変換されたという関係が明らかにされており、きわめて興味深い。また同論文は、分析対象を施設整備という個別領域に限定してはいるが、その研究意図は「個別の政策内容の分析を越えた (中略) 政策過程分析一般に資する枠組みの構築」 (青木 2001: 120) という点に向けられており、本稿での議論の観点からもおおいに関心がわくところである。
- 12) 地教行法 48 条のこの改正点に関する別のコメント例として次のようなものがある。すなわち、従来の「行うものとする」という規定は「法律上『指導義務』が課されていた」ということであり、「極端に言えば、たとえば (中略) 都道府県教育委員会が市町村教育委員会を指導すべきであるのに、それを行わなかった場合、都道府県教育委員会はいわば『不作為の違法』を問われる可能性があったが、改正後はそのような関係ではなくなったということが言える」 (声立 2000: 147-148, 声立は執筆当時内閣官房教育改革国民会議主幹)。しかしこうした説明は、同改正点の意義をいささか過大に見積もるものであり、まさに「極端」な事後的想定というべきではなかろうか。
- 13) 「指導」という関与の抑制化という趣旨の法規範化は、地教行法上には実現されておらず地方自治法で行われている。しかし、その自治法上の規定も非常に分かりづらいものである。まず一般原則として「関与」は「必要な最小限度」のものとし、地方団体の「自主性及び自立性に配慮しなければならない」と規定された (自治法 245 条)。さらに地方自治法は「助言又は勧告」「資料の提出の要求」「是正の要求」等の関与の基本類型を規定するが (自治法 245 条第 1 号及び第 2 号)、そこには「指導」という類型は含まれていない。そこで、基本類型以外の関与を定めているのが同 245 条第 3 号であり、「前二号に掲げるほか、一定の行政目的を実現するために普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」という括りが与えられている。「指導」はここで例外的な「行為」として括られている範疇に含まれるのであり、そしてこの例外的関与を「国は、できる限り」行わないようにしなければならない旨が定められているのである (自治事務の場合。自治法 245 条の 3 第 2 項)。なお、このような例外的関与と並んで「できる限り」抑制すべき関与類型として上げられているのは「代執行」というきわめて強い関与である。

以上を要するに、「指導」という関与形式は、地方自治法上ではあくまで例外的な場合として、かつその行

使を「できる限り」抑制すべきものと捉えられているのに対して、地教行法の上ではそれはまさに教育行政における中心的かつ正統的な関与として位置づいているのである。地方自治法は、地教行法が予定する文部省—教育委員会関係秩序に対してのいわば「外部」的な枠づけ関係を規律するものであるが、少なくとも「指導」行政コミュニケーションに関するかぎりその規律力は弱く、それに比して地教行法秩序における（内的）枠づけが依然として強いといつてよいように思われる。

- 14) こうした事情のさらに背後には、文部省—教育委員会という個別行政領域と、自治省—首長部局を中心とする総合行政部門との関係における、前者の後者への統合・総合化への動きを睨んでのそれへの文部省サイドからの対抗という要素が潜んでいると思われる。この点に関連して、行政機構史的なパースペクティブのなかに 90 年代の分権改革を位置づける視点を提供しているものとして、小川正人による次のような指摘がある。「今回の地方分権改革」は「戦後改革期に形成、強化された個別専門的行政の分化＝機能的集権化の体制に対する総合調整的行政化への揺り戻し過程の（中略）更なる総合調整的行政サイドへの再編成という性格をもつ」。すなわち地教行政体制が戦後史における一回目の総合行政化への過程から生まれた（その妥協の）産物だとすれば、90 年代以降の改革過程は二回目の総合化へ向けた動きだというわけである。「文部省や中教審が地方分権改革と教育委員会制度の大幅な見直しに踏み出し教育委員会の活力を一段と強めるよう提言した大きな理由の一つには、こうした教育委員会制度の存在意義と役割への危機意識があったことは否定できない事実である。」（小川 2000：155-156）
- 15) このような意味内容をもつものとしての「指導」は、まさに行政学において国家介入の形態論として議論されている、「枠づけ」概念のうちの「誘導」という範疇にはほぼ重なるものである。その議論によるならば、「枠づけ」は「誘導」と「拘束」という二つの形態に分けられるが、前者の「『誘導』は、国家行政が、影響力、説得、操作等の手段の利用によって枠づけをおこなう場合」であり、「今日の日本を含めた多くの資本主義諸国の行政においては、誘導の方法が拘束的やり方よりもますます優先されるようになってきている」と指摘されている（田口 1981：64-65）。ここで田口が紹介しているのは、シュヴァリエとロシャークによる議論である。そこでは国家介入の形態として、大きく「枠づけ（l'encadrement, framing）」と「直接管理（la gestion directe）」の二つが区別され、さらに前者の「枠づけ」が「誘導（l'incitation, incitement）」と「拘束（la contrainte, constraint）」とに区分される。

* 本論文の草稿を読んでくれ、それぞれ貴重なコメントをよせてくれた青木栄一、安藤知子、山田哲也の各氏に感謝する。

（引用文献）

- 青木栄一（2001）「政策形成過程における文部省・地方政府関係の変容——公立学校施設整備制度に着目して——」『教育制度学研究』第 8 号（日本教育制度学会）
- 声立 訓（2000）『都道府県と市町村の教育行政関係』堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい
- 磯田文雄（2000）「地方分権一括法関係法令の整備を終えて」『教育委員会月報』2000 年 5 月号
- 市川昭午（1995 a）『教育改革課題のタクソノミーと改革案のアセスメント——四六答申と臨教審を中心に——』（文部省科学研究費補助金研究成果報告書、代表者・市川昭午）
- 市川昭午（1995 b）『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所
- 井深雄二（2000）『現代日本の教育改革——教育の私事性と公共性の再建——』自治体研究社
- 大森 彌（1998）「くらしづくりと分権改革」西尾勝編著『地方分権と地方自治』ぎょうせい
- 小川正人（2000）「分権改革と教育行政制度改革」『地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究』（文部省科学研究費補助金研究成果報告書、代表者・貝塚茂樹）
- 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
- 荻原克男（1999）「教育行政における地方分権改革と政府間関係」『日本教育行政学会年報』第 25 号
- 荻原克男（2000）「地教行法における指導行政機能の改編」『教育経営研究』第 6 号（上越教育経営研究会）
- 荻原克男（2001）「1990 年代教育政策『変容』への一視角——行政コミュニケーション形式に焦点を当てて——」『〈教育と社会〉研究』第 11 号（一橋大学〈教育と社会〉研究会）
- 小島弘道（2000）『現代の学校経営改革——戦後第三の改革——』筑波大学学校経営学研究室

- 貝塚茂樹 (2000) 『地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究』(文部省科学研究費補助金研究成果報告書, 代表者・貝塚茂樹)
- 荻谷剛彦 (2001) 『階層化日本と教育危機——不平等再生産から意欲格差社会へ——』有信堂
- 木田 宏 (1956) 『逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規
- 木田 宏 (1977) 『新訂逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規
- 久富善之 (2000) 「ベグゴジーの社会学と学校知識・学校秩序——『競争の教育』とそのゆくえ・再考」『<教育と社会> 研究』第10号 (一橋大学<教育と社会>研究会)
- 黒崎 勲 (2000) 『教育の政治経済学』東京都立大学出版会
- 香山健一 (1985) 「文部省解体論」『文芸春秋』1985年4月～6月号。
- 香山健一 (1987) 『自由のための教育改革』PHP
- 小島喜孝 (2001) 「教育改革と学校の公共性」日本教育法学会編『子ども・学校と教育法 (講座現代教育法2)』三省堂
- 小玉重夫 (2001 a) 「日本における教育改革の現段階——規制緩和と政治の復権——」『教育』2001年1月号
- 小玉重夫 (2001 b) 「教育改革の新たな戦略——戦後民主主義の再構築に向けて——」『月刊自治研』2001年1月号
- 小早川光郎 (1998) 「国・地方関係の新たなルール——国の関与と係争処理——」西尾勝編著『地方分権と地方自治』ぎょうせい
- 児美川孝一郎 (2000) 『新自由主義と教育改革』蔦書房
- 佐藤 学 (1999) 『教育改革をデザインする』岩波書店
- 佐藤 学 (2000) 「教育改革における新自由主義のレトリック」『情況』2000年4月号
- 田口富久治 (1981) 『行政学要論』有斐閣
- 田嶋義介 (1998) 『あなたのまちの学級編成と地方分権』公人の友社
- 中央教育審議会 (1997) 「今後の地方教育行政に関する小委員会 (第1回) 議事録」1997年10月6日 (文部省ホームページ, <http://www.monbu.go.jp/singi/cyukyo/00000173/>, ただし1999年時点)
- 中央教育審議会 (1998) 「今後の地方教育行政の在り方について」(答申) 1998年9月
- 寺脇 研編 (2001) 『対論・教育をどう変えるか』学事出版
- 徳永 保 (2000) 『改正地教行法Q&A』ぎょうせい
- 西尾 勝 (1999 ab) 「制度改革と制度設計——地方分権推進委員会の事例を素材にして (上) (下)」『UP』1999年7月号, 8月号
- 日本経済新聞社編 (2001) 『教育を問う』日本経済新聞社
- バジル・バーンステイン (2000) 『<教育>の社会学理論』(久富善之他訳) 法政大学出版局
- Bernstein, B.(2000) *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research and Critique* (Revised Edition). Rowman & Littlefield
- Foucault, M.(1983) 'The Subject and Power', in Dreyfus, H.L and Rabinow, P. Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The University of Chicago Press (=山形頼洋・鷺田清一他訳『ミシェル・フーコー：構造主義と解釈学を越えて』1996年, 筑摩書房)
- 藤田英典 (1997) 『教育改革——共生時代の学校づくり——』岩波書店
- 藤田英典 (2000) 『市民社会と教育』世織書房
- 丸山眞男 (1964) 「人間と政治」『増補版・現代政治の思想と行動』未来社 (=『丸山眞男集・第3巻』1995年, 岩波書店)
- 文部省初等中等教育局 (1985) 「我が国の初等中等教育」『文部時報』1985年7月臨時増刊号
- 結城 忠他 (2000) 結城忠・屋敷和佳・本多正人「市町村教育委員会の行政機能に関する調査」『地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究』(文部省科学研究費補助金研究成果報告書, 代表者・貝塚茂樹)
- 渡辺 治 (1997) 「支配層の二一世紀戦略と教育改革」『教育』1997年9月号
- 渡辺 治 (1999) 「九〇年代教育改革の政治的経済的背景」『企業社会・日本はどこへ行くのか』教育史料出版会
- 渡辺 治 (2000) 「新自由主義戦略としての司法改革・大学改革」『法律時報』72巻12号 (2000年11月号)