九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

博士号取得者の論文概要

雪丸, 武彦
長崎県立大学 : 講師

楊, 川
九州大学 : 学術協力研究員

畑中, 大路
山口東京理科大学 : 助教

https://doi.org/10.15017/1498394

出版情報：教育経営学研究紀要. 17, pp.103-117, 2015-03. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)教育経営学研究室/教育法制論研究室
バージョン：
権利関係：

戦後日本の就学政策の研究
―「教育の機会均等」理念の影響と限界―

雪丸　武彦
（長崎県立大学／講師）
（平成 25 年８月取得）

【章構成】

序章　本研究の目的と方法
　第１節　本研究の目的
　第２節　分析枠組み
　第３節　先行研究の検討
　第４節　本研究の構成と各章の概要

第１章　就学の制度分析
　第１節　戦前の就学制度におけるアクター間関係
　第２節　戦後の就学制度におけるアクター間関係

第２章　占領期における就学政策の政策過程
　第１節　就学対象者の認定
　第２節　新制中学校の設置をめぐる対立
　第３節　占領期後の就学政策

第３章　養護学校就学対象の認定と養護学校設置
　第１節　前史としての盲・ろう学校の義務制の実現
　第２節　公立養護学校整備特別措置法の成立
　第３節　予告政令の制定プロセス－全国養護学校設置という問題
　第４節　特別支援教育の実現

第４章　1980 年代の「教育の自由化」をめぐる政策過程
　第１節　イシューの認知と政策アイディアの形成
　第２節　政策アイディアの対立と妥協
　第３節　「教育の自由化」の制度化

第５章　2000 年代の「教育の自由化」をめぐる政策過程
　第１節　官邸機能の強化と政策アリーナの変更
　第２節　「教育の自由化」のアイディアの継承と頓挫
　第３節　教育バウチャー制導入の議論
　第４節　就学マイノリティの就学校の実現

終章　結論
　第１節　本研究で明らかにしたこと
　第２節　本研究の課題

【概要】

（１）本研究の目的と方法

本研究は就学政策を対象としてアイディア・アプローチによりその政策過程を分析し、就学政策を決定する要因を明らかにすることである。本研究でいう就学政策とは義務教育段階にお

ける就学をめぐる施策群（就学対象の認定、就学校の設置、就学方法）とする。就学政策は戦後の教育改革により大きく変化し、それ以降も就学対象の拡大や新たな学校の設置、就学方法の変化がなされている。政策過程におけるこれらの変化の要因を明らかにすることが本研究の主たる課題である。

このアプローチとして本研究が採用するのがアイディア・アプローチである。従来日本の教育政策研究はアクターの利益を中心的な分析概念とし、その政策形成の要因を明らかにしてきた。しかしそれでは政策内容の変化を捉えきれず政策形成の要因を十分に明らかにできない。また一方、アイディア・アプローチも、ある特定のアイディアが政策案として変換される際にどのように選択肢が絞られるのかについて説得的に議論ができているわけではない。そこで本研究はアイディアを中心的な分析概念とするアプローチを採用し、政策内容の変化や政策案の実現可能性の面に着目して政策形成過程を分析する。本研究では戦後教育行政の中核的な理念である「教育の機会均等」という理念を１つのアイディアと捉え、その影響が強いと考えられる就学をめぐる施策群（就学対象の認定、就学校の設置、就学方法）をケースに分析を行う。この際、大多数の学齢期の子どもを対象とする政策と就学の困難な就学マイノリティを対象とする政策とを区別する。これにより「教育の機会均等」という理念の与えた影響と、その限界を明らかにする。

本研究では、アイディアが具体的な政策案として変換される段階を構成的局面とし、その局面における認知的次元（政策コミュニティによって提供される科学的知識に基づく政策案の効果や影響）、規範的次元（政策案の善悪や是非）、同時に発達した制度との親和性や変化をもたらす容易さという基準を満たすものが主導アクターによって採用され、政策アリーナ（政府内部、国会）において説得に成功したものが政策として実現すると仮説を立て、検証する。

（２）各章の概要

第１章では戦前戦後における就学制度の分析を行い、戦前から学校制度と地方制度は重なり合うよう設計されたことや、戦後就学義務履行の厳格化がなされたことを明らかにした。戦後においては学校教育法において市町村の学校設置義務や設置者負担主義が規定され、地方自治、財政と分かちがたい関係を結んだこと、また戦前就学義務履行を学校ではない場で認める例外を認めていたが、戦後はその例外を認めない厳格な仕組みとなったことを指摘した。

第２章では中学校義務制を対象に政策形成過程を分析した。戦後直後は就学対象の拡大を戦前のアイディアである初等教育延長により実現しようと政府は考えたが、GHQ の民主的改革の潮流の下「教育の機会均等」に合致するアイディアとして中等教育の解放に焦点が当てられた。そして六・三制が米国教育使節団を通じ提起され、複数学校種を設け教育機会に差をつけるのではなく単一の学校種とし、生徒の能力差は制度に弾力性を持たせ対応することが提起された。これにより生まれた中学校のアイディアは、当初導入を疑問視していた文部省が方針を転換することで主導アクターとなり実現が目指され、政策アリーナにおいて政府内部の反発を受けながらも GHQ からの支持を受けることで実現がなされた。アイディア先行によって実施が決定される一方、それに伴う施設費や人件費を政府は十分吟味しておらず、政府内部で衝突が発生した。既存の制度や施設が存在しない状況において、政策アリーナで「教育の機会均等」を掲げるのでは反対派を説得することが難しく、最終的には政治的決着となった。文部省はこの事態の反省から「教育の機会均等」を等質等量の教育環境として実現する「教育の標準化」の法制化を行い、法的根拠の下で計画的な条件整備を実施することとした。

第３章では養護学校義務制を対象に政策形成過程を分析した。戦後養護学校は法に規定され対象児童・生徒の就学が予定されたが就学義務、学校設置義務延期の規定により教育機会を棚上げにされた。強力な推進アクターはおらず、学校設置の実績もなく、また障害児に対する教

育が可能か否かの見解も定かでなく、文部省内でも担当室を除き支持者はいなかった。室長の辻村泰男は現状での予算獲得は困難と考え、親の会や専門職団体、さらには日教組と連携することとした。辻村と日教組は養護学校を設置する自治体への施設費、人件費等の補助を公立学校と均等にするアイディアを形成し、公立養護学校整備特別措置法案を作成した。同法案は「暁の国会」で廃案直前まで追い込まれたが、親の会の説得で法案に共鳴した自民党議員の尽力により通過することとなった。その後、養護学校設置は自治体の自主性に委ねられ、また文部省の中期的な計画に基づき漸進的に増加した。そして、障害児への教育機会を与えるべきと考えた文部大臣の主導のもと自治体への照会がなされ、その後予告政令の制定により養護学校の義務制が完成することとなった。そしてその後、一定数の養護学校、特殊学級が設置された段階で、国際的な障害児教育の潮流も受け、特別支援教育が実現することとなった。

第４章では、臨時教育審議会（臨教審）で提起された教育の自由化の政策形成過程を分析した。臨教審は中曽根首相の下で教育の自由化を目指して設置された政策アリーナであり、その主張をする論者が集められた。そこでは学区廃止を伴う学校選択の自由化が提起され、「教育の機会均等」を計画的な等量等質の教育環境整備によってもたらそうとする文部省やその支持者と強く対立した。ただし、学校選択がいかなる効果や影響をもたらすかはその時点では不明であり、また制度も全く新しいものを導入する必要があった。このため自由化の論者内で学区廃止を基線とする急進派と画一性を問題視するが急激な義務教育の自由化を懸念する慎重派とに分裂し、結果、個性を重視するとの包括的な提案に止まった。一方、文部省やその支持者は児童・生徒の様々な差を学校教育の多様化・弾力化で対応する姿勢であり、慎重派と共鳴することとなった。その後文部省は通学区域制度の運用を検討するよう自治体に依頼し、結果、学校選択は例外的な存在となった。

第５章では、規制改革を推進した諸会議の提起した教育の自由化の政策形成過程を分析した。臨教審後、しばらく学校選択の議論は主導アクターの認知を得ることなく政策アリーナに登場しなかったが、規制改革の潮流の中で再び取り上げられた。文部省は教育改革プログラムを通じ市町村教委が通学区域制度に多様な工夫を行うことを通知し、その運用に関する事例集を作成、配布した。翌年の改訂時には「学校選択」という文言を入れ、厳格な就学制度の改革の姿勢を見せ始めた。さらに規制改革が経済活性化と結びつけられる中で学校選択の拡大が目指され、結果自治体は就学校指定の際に保護者の希望を聴取可能になり、また就学校変更の要件・手続の公表義務が課せられた。学校選択の自由化論のラディカルなアイディアは実現できないものの、臨教審の時期とは異なり学校選択拡大の法制化が進み、学校選択制を導入する自治体は増加していった。また、同時期には特区制度を活用しての新たな法人による学校設置の参入が規制改革を推進した会議が主導アクターとなり政策アリーナに登場した。当初この案は公教育の例外を設け、教育の機会均等の理念に反するとの理解から文部科学省が強く反発した。一方主導アクターは教育上の特別なニーズを要する子どものための学校設置により教育の機会均等がむしろ実現すると主張し、対立した。最終的に大臣折衝によって学校設置は実現することとなった。

（３）結論

本研究は以上の事例の検討から結論として次の４点を明らかにした。第１に、第２、３章の検討により、「教育の機会均等」のアイディアは多様な解釈により「差」を解消する政策案を形づくり、主導アクターを突き動かすことを明らかにした。しかしそれは構成的局面において規範的次元にとどまり、認知的次元を欠いていた。それゆえいずれの場合も当初政策アリーナにおいて政府内で支持を得るには困難があった。そして第２に、養護学校設置、特別支援教育の実現のように、政府内部の反発がなく決定を可能とするのは、認知的次元において教育可能

性が明確になり、制度や施設が一定のレベルまで整備された段階であった。主導アクターの課題の認知から政策案の実現までには時間差が生じることになる。

第３に、第４、５章の検討から、就学政策の主導アクターである文部（科学）省の解釈による「教育の機会均等」という理念の具現は就学を前提とした等量等質の教育環境の整備であるため、学区廃止等の就学方法の大幅な変更は強い反発を招き、その他のアクターが政策案の主導を行う場合、政策アリーナで支持を得にくいことを明らかにした。「教育の機会均等」の制度化が就学政策の新たなアイディアの実現を阻害する状況にある。そして第４に、「教育の機会均等」の制度化がなされた結果、就学政策の例外をもたらす新たなアイディアが政策アリーナに登場した際、対立を経て、最終的には政治決着となった。今後認知的次元での知が確立し、新しい法人による学校設置が定着することで、より円滑な政策決定がなされるものと考えられる。

【主要引用・参考文献】

・青木栄一（2004）「教育行政の新しい考察枠組み」『日本教育経営学会紀要』第 46 号。
・秋吉貴雄（2007）『公共政策の変容と政策科学―日米航空輸送産業における２つの規制改革』有斐閣。
・荒井英治郎（2008）「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元化』をめぐる政策過程に着目して―」『教育学研究』第 75 巻第 1 号、34-45 頁。
・内山融（2007）『小泉政権―「パトスの首相」は何を変えたのか』中公新書。
・大嶽秀夫（1994）『自由主義的改革の時代―1980 年代前期の日本政治―』中央公論社。
・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。
・荻原克男（2002）「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―」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第 85 号、117-134 頁。
・奥野誠亮（2002）『派に頼らず、義を忘れず 奥野誠亮回顧録』PHP 研究所。
・柏木敦（2012）『日本近代就学慣行成立史研究』学文社。
・金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。
・苅谷剛彦（2009）『教育と平等』中央公論新社。
・木寺元（2012）『地方分権改革の政治学―制度・アイディア・官僚制』有斐閣。
・徳久恭子（2008）『日本型教育システムの誕生』木鐸社。
・『評伝 奥野誠亮』刊行委員会編（2001）『評伝 奥野誠亮』中央公論事業出版。
・前川喜平（2002）「文部省の政策形成過程」城山英明『続・中央省庁の政策形成過程―その持続と変容―』中央大学出版部。

【付記】

本論文は学位請求論文として九州大学に提出したものであり、同大学より博士（教育学）の学位授与を受けた（平成 25 年 8 月 31 日　九州大学人環博甲第 301 号）。論文作成にあたっては八尾坂修教授、元兼正浩教授、吉本圭一教授より指導をいただいた。記して感謝申し上げる。