

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 20 日現在

機関番号：13601
 研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2010～2012
 課題番号：22730609
 研究課題名（和文）：戦後私学制度の展開・再編過程における制度変化に関する実証的研究
 研究課題名（英文）：
 Policy Process analysis on Private School Education System in post-war Japan
 研究代表者：
 荒井 英治郎（ARAI EIJIRO）
 信州大学・全学教育機構・講師
 研究者番号：60548006

研究成果の概要（和文）：

戦後私学制度の制度展開期（1970～80年代）と制度再編期（1990年代～現在）の2期間を主な分析対象としながら、戦後形成された私学制度の再編過程のメカニズムを分析した。具体的には、当該研究の政策過程に関する「文書記録」と「口述記録」の収集を行うとともに、制度変化を分析の射程に含める方法論として、動態的法制研究のあり方と新制度論における歴史的制度論の援用可能性に関する考察を行った。

研究成果の概要（英文）：

This research object is policy process and its mechanism on Private Education System in post-war Japan. This research collected some Primary documentary records on Private School Education System and some oral records obtained by oral history method. And this research analyzed about Dynamic interpretation on education legal institution and Historical Institutionalism.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2011年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,600,000	780,000	3,380,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育学、私学制度、制度変化、政策過程論、教育行政、政策科学、歴史的制度論、新制度論

1. 研究開始当初の背景

現代教育改革の潮流は、規制緩和を軸とした分権・選択であるが、戦後私学制度も例外なく制度再編が進行しており、公教育制度における私学政策と制度設計のあり方を具体的に構想していくことが、喫緊課題となって

いる。これに対して、従来の私学研究は、社会経済状況と政治・経済制度下での政策主体（アクター）間の対立・妥協を踏まえたものとは言い難く、静態的な研究が大部を占めてきた。従って、戦後私学制度がいかなる経緯を経て形成・確立したのか、その制度的特質と構造を実証していく試みや政策担当者

意図や政策手法、アクター間関係の態様、制度形成の諸要因、政策過程で積み残された課題を再検証していくことを自覚的に行っていく実証的研究は積極的には展開されてこなかった。

本研究では、いかなるアクターが戦後私学の制度形成に関与し、なぜ、どのように制度が形成・確立したのか、戦後私学制度の特質・構造と制度形成・確立をめぐる政策過程の解明という研究課題に取り組んだ。

2. 研究の目的

本研究では、戦後私学制度の制度展開期（1970～80年代）と制度再編期（1990年代～現在）の2期間を主な分析対象としながら、戦後形成された私学制度の再編過程のメカニズムを分析することを研究目的として設定した。とりわけ、制度変化の「過程」に着目しながら多元的アクター間の対立・妥協を射程に含める分析視角を採用し、イシューの性質やアクターの行動様式、政治的配置・構造の変容等を考察する視座を重視した。

3. 研究の方法

本研究では、当該研究の政策過程に関する（1）「文書記録」と（2）「口述記録」の収集を行うとともに、（3）制度変化を分析の射程に含める方法論として、動態的法制研究のあり方と新制度論における歴史的制度論の援用可能性に関する考察を行った。（4）また具体的な制度として、戦前私学制度と戦後私学制度の分析を行った。

4. 研究成果

（1）「文書記録」の収集

「文書記録」の収集と分析を行った。具体的には、国立国会図書館や国立公文書館等において、中央教育審議会や臨時教育審議会における議事録や配布資料等の収集を行った。

（2）「口述記録」の収集

「口述記録」の収集と分析を行った。データの収集方法としては、「記憶の記録化」を志向するオーラル・ヒストリーを採用した。下記に記した13名のアクターに対するテーマ・オーラルを複数回実施し、テープ起こし等を行うことで、データの蓄積を行った。

- ・元文部省関係者A氏
- ・元文部省関係者B氏
- ・元文部省関係者C氏
- ・現役文部科学省関係者D氏
- ・現役文部科学省関係者E氏
- ・現役文部科学省関係者F氏
- ・現役文部科学省関係者G氏
- ・現役文部科学省関係者H氏
- ・現役文部科学省関係者I氏
- ・現役文部科学省関係者J氏
- ・私学関係者K氏
- ・マスメディア関係者L氏
- ・マスメディア関係者M氏

（3）分析枠組の再検討

本研究においては、第1に、従来の教育制度研究の分析視角の再検討、第2に、私学法制研究の方法論の再検討、第3に、新制度論の歴史的制度論の分析アプローチの検討を行った。以下、その概要を記す。

第1に、従来の教育制度研究における制度概念・対象・視角に関する先行研究レビューを行った。教育制度研究が教育制度を研究対象の中心に据えていることは明らかであるが、「教育制度」の概念をどのように規定するかによって、分析の射程の広狭や次元は自ずと異なるものとなる。他方、いかなる分析視角を採用するかによって、研究対象たる教育制度の意味内容もそれに応じて変わらざるを得なくなる。そこで、従来の教育制度研究は、（教育）制度をいかなるものとして定義し、いかなる分析視角を採用した上で、制度分析を行ってきたのか、「教育制度学」、「教育制度」、「教育制度論」等と冠する従来の研究や日本教育制度学会編『教育制度学研究』等における議論を検討した。

まず、「教育制度」概念をめぐる議論としては、仲新、安藤堯雄、伊藤秀夫、真野宮雄、桑原敏明による「教育制度」の概念規定の議論を検討した。次に、教育制度研究のあり方に対する課題提起を行った論者として、葉養正明、小出達夫、江幡裕の他、日本教育制度学会編『教育制度学研究』誌上で提起された代表的論点を取り上げ、検討を行った。さらに、近年の教育制度研究の分析視角に関する特徴として、次の6点を指摘した。すなわち、①（教育）制度を「所与」のものとした、制度の形成過程や現状分析が多く、かつ、公式制度（法制度）の分析が多いこと、②制度が果たす（逆）機能や政策の実施過程を分析する研究が少ないこと、③制度の変化を分析する研究が少ないこと、④アクターに焦点を当てた研究が少ないこと、⑤外国研究が多い反面、2カ国以上の「比較」研究が少ないこと、⑥制度にまつわる

因果関係の解明を志向する研究が少ないことの6点である。上記のような検討の結果得られた知見は、次の通りである。

従来の教育制度研究においては、教育制度の概念は、「教育目的」、「社会的公認（承認）」、「組織」などが鍵概念としながら定義づけられることが多く、教育制度は、社会的公認（承認）の如何によって、流動性を特徴とする「社会慣行的教育制度」、安定性を特徴とする「法制的教育制度」に大別され、前者から後者へとといった教育制度の展開過程を前提とする制度観が一般的であった。また制度成立の要件として「法規」の存在が第一義的に挙げられる点も特徴として挙げられ、当該制度には持続性、確実性、安定性、妥当性が要請されることから、社会的伝統（社会性）と歴史的基盤（歴史性）をいかに把握するかが分析上重要となることが示唆されていた。その他、上記のような制度理解を前提としながら、教育制度研究の課題としては、部分理論（partial theories）や価値理論（value theory）ではなく因果理論（cause theory）を志向する研究、制度形態の移行・変化・発展過程の研究、制度形態を規定する影響力の分析、教育制度の果たす機能（逆機能）分析などの重要性が喚起されていることを明らかにした。しかし現在の教育制度研究は上記の課題提起に真摯に対応し得るものとなっているとは言い難いことを指摘した。

第2に、戦後私学法制研究の再検討を行い、静態的法制研究から動態的法制研究へと転換することの必要性を指摘するとともに、動態的法制研究の進展のためには、多元主義議論的観点、新制度論的観点、政策科学的観点の3つが不可欠となることを論じた。第1に、私学法制に関する先行研究は、戦後教育改革期を対象とした私学法制研究と高度経済成長期を対象とした私学法制研究に二分することが可能であることを指摘した。第2に、前者に関しては、1949年に制定された私立学校法以外の私学関連法を対象とした私学法制研究は皆無に等しいこと、私学法を対象とした私学法制研究も概説的な法律解説や分析対象を限定した研究が多く、古慣文書等を活用したり通説の再検討が試みられている他の教育法制研究と比較すれば「周回遅れ」の状況であること、総じて言えば、制度形成をめぐる政策過程を徹底的に分析し、制度形成の要因に迫る研究は行われてこなかったことを指摘した。次に、後者に関しては、政策決定を経て成立した法案内容に対して条文分析を行い現行制度の法論理を明らかにする静態的法制論に基づいた研究が大部を占めてきた反面、教育立法を成立させた力学の解明に資する研究は展開されてこなかったことを指摘し、動態的法制研究の進展が必要であることを論じた。第3に、動態的

法制研究に寄与する近年の研究動向として、①戦後の私学問題並びに主に私立大学を中心とした私学政策に関する俯瞰的視座を提供する研究、②市川昭午による一連の私学研究、③教育社会学者（橋本鉦市、米澤彰純、両角亜希子）による高等教育研究、④外国研究者（T.J.Pempel, L.J.Schoppa, K.A.Nitta）による教育政策研究を挙げ、その諸特徴を概観した。第4に、動態的法制研究の進展のために必要な観点として、多元主義的観点、新制度論的観点、政策科学的観点を取り上げ、そこでの論点を提示した。①多元主義的観点とは、制度の形成過程を実証的に明らかにする動態的法制研究において、アクターの有する「利益」や「選好」を分析の射程に含めることの重要性を示唆するものである。②新制度論的観点とは、政策や制度が形成される「過程」とその過程に関与するアクターを取り巻く「制度」を分析射程に含めることの重要性を示唆するものであり、政策の内容とともに政策の過程を重視することの重要性について論じた。③政策科学的観点とは、アクターの有する「アイデア」が重要であることを示唆するものである。アクターの認知的要因（cognitive factor）を射程に含めた分析をする際の鍵概念となるアイデア概念は、1980年代半ば以降にアメリカ政治学において注目されたものである。アイデア概念は、①「世界観」（world views）、②「道義的信念」（principled beliefs）、③「因果的信念」（causal beliefs）の3つの階層的次元があると解されることが多く、かつ、アイデアは、①政策目標の明確化に寄与する「道路地図」（road maps）としてのアイデア、②アクター連合の形成に寄与する「焦点」（focal point）としてのアイデア、③制度への埋め込み（embeddedness）に対して影響を与える「制度化」（institutionalization）としてのアイデアといった形で、政策過程に影響を与えるものとなることを論じた。最後に、利益・制度・アイデアの相互関係については、次のような関係を指摘した。すなわち、①利益と制度の関係としては、アクターの有する利益は、参加の制約、行動選択の制約という2つの意味において制度の影響を受けることになること、②利益とアイデアとの関係としては、相互関係にあること、③制度とアイデアとの関係としては、「制度化」（institutionalization）や「制度フィルター」（institutional filter）といった関係があること、である。

第3に、社会科学における新制度論のうち歴史的制度論に着目しながら、制度をめぐる形成・維持・変化に関する理論的枠組みの検討を行った。第1に、新制度論一般の特徴を旧制度論との関係において論じた。具体的には、両制度論の分析対象、分析視角、志向性

の比較を行った。①両者の分析対象に関しては、旧制度論が憲法構造等の公式制度に焦点を当てることが多いのに対して、新制度論は非公式の制度や社会制度等も対象とすることがあり、分析射程や範囲の点での相違があること、②両者の分析視角に関しては、旧制度論では制度それ自体の構造や内在的理解（制度の仕組みや運用）を前提としながら、いかなる制度が望ましいかなど規範的含意を論じるアプローチが主流を占め、旧制度論では政策過程におけるアクターの行動はほとんど考慮されず、政策過程のダイナミクスは軽視される傾向が少なからず存在していたのに対して、新制度論はアクターの行動を規定・制約する制度環境を重視しながら、アクターの戦略的行動と制度との関係に分析の焦点を当てる傾向があること、③両者の志向性に関しては、制度それ自体の並列的叙述・記述を行う旧制度論に対して、新制度論は比較の視点を重視しながら制度の影響力の一般化・理論化を志向すること、などを指摘した。第2に、歴史的制度論を含む新制度論の諸アプローチ（合理的選択制度論、社会学的制度論、歴史的制度論）の特徴を概括した。第3に、歴史的制度論における制度の概念と機能を論じ、歴史的制度論においても形式化された構造などの公式的・組織とともに、ルール・手続きから非公式の慣習までも制度として理解しようとする志向性を看取できること、歴史的に形成される制度は、アクターの利益（戦略や追求目標）、権力配分の程度、ひいてはアクターが関与する政策過程全体にまで作用するという意味において、アクター行動を枠づけ規定・制約する機能を果たすこととなることを指摘した。第4に、歴史的制度論における制度の形成・維持・変化の捉え方に関して論じた。具体的には、①歴史的制度論における制度は、制度を支持する理念や政策アイデアの受容・具体化によって形成されると解すること、②歴史的制度論では、制度は過去の政策や既存制度の規定力・拘束力によって一種の均衡状態として基本的には維持されると解されることが多く、「経路依存性」の概念を援用することが多いこと、③歴史的制度論は、制度変化を「制度の断絶と連続」という観点から説明し、制度変化は長期にわたり緩やかに生じるというよりは重大局面において短期的かつ劇的に生じるものであると理解してきたことを指摘した。第4に、歴史的制度論の意義として、歴史的経緯の影響により合理的決定が必ずしも行われず逆機能を生じさせるような制度・政策が形成され得ることを「経路依存」等の概念によって説明を試みる点は、当該制度が変化しない要因や歴史的経緯の影響により不合理な制度が形成され得ることを論じる際に有益な視点を提供すること

を指摘した。これに対して、同制度論の課題としては、独立した制度論の1つとして歴史的制度論を把握することへの疑問、「制度が政治的帰結を規定する」という前提に対する疑義、「均衡断絶」概念で説明される制度変化のメカニズムが不明確であり説明モデルとして未確立であるとの批判が存在していることを指摘した。

(4) 制度分析

制度変化の状況把握として、①戦前私学法制の分析、②戦後私学助成制度の分析、③私学助成の合憲性をめぐる政府解釈の分析を行うとともに、④現代的動向として教育特区制度を事例としながら構造改革型の教育政治について論じることで教育政策過程の変容の構図を考察した。

第1に、戦後私学法制の成立過程を考察していく前提作業として、戦前私学法制の形成と特質を考察した。周知の通り、戦前期における学校制度は、学制発布以降、教育令、改正教育令、そして、小学校令、中学校令、師範学校令、帝国大学令等を好例とした諸学校令の制定によってその基礎が確立され、続く専門学校令、高等学校令、大学令により制度の整備が図られていくことになるため、上記法令における私立学校関連の規定を確認し、戦前においてどのように私立学校が位置づけられてきたのかを概観した。

第2に、私立学校法制定をめぐる政策過程分析を通して、戦後私学助成制度の構想内容とその形成過程を明らかにした。特に、私学問題を集中審議した教刷委の第4特別委員会の議論、私学団体やGHQ/SCAPなどの関与のあり方に着目した分析を行い、帰結を規定した要因を析出した。

第3に、現行私学法制の形成に寄与した私学関連法及び私学政策等に即して検討を行い、私学助成の合憲性と関わる憲法第89条の後段部分に関する政府解釈の変遷を概観した。得られる結論は次のようなものである。すなわち、戦後当初から疑義が呈されていた憲法第89条に関わる私学助成の合憲性は、私立学校法の制定をもって立法的に解決されるに至る。その後私学助成の範囲が、融資方式から経常費補助、そして現行私学助成制度の中核に位置づく人件費補助と拡大していく過程で、私学助成の合憲性は再度論点として浮上してくることになるが、日本私学振興財団法、私立学校振興助成法の制定をもって、再び立法的に解決される形となった。そこで定説化した政府解釈とは、私学助成の合憲性を前提としながら、「公の支配」の要件を、学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法の監督程度に求めるというものである。

第4に、近年の政策動向として、教育政策過程を規定する要因の複層化という近年の政策・制度環境を確認した上で、教育特区が提起する諸論点及び今後の展望を論じた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計7件)

- ① 荒井英治郎 「戦後私学助成制度の構想と帰結」『戦後教育史研究』明星大学戦後教育史研究センター、査読有り、第25号、2012年、1-20頁
- ② 荒井英治郎 「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望—制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』査読有り、第6号、2012年、129-147頁
- ③ 荒井英治郎 「教育法制研究の課題と方法」『教職研究』信州大学全学教育機構教職教育部、査読有り、第4号、2011年、25-81頁
- ④ 荒井英治郎 「構造改革型の教育政治と教育特区」『教育と文化』査読無し、第63号、2011年、48-58頁
- ⑤ 荒井英治郎 「教育制度研究における制度概念と対象・視角—『教育制度』の概念規定をめぐる議論に着目して」『信州大学人文社会科学研究』査読有り、第5号、2011年、201-222頁
- ⑥ 荒井英治郎 「教育制度研究の制度観と分析視角」『教育制度学研究』日本教育制度学会、査読無し、第17号、2010年、53-58頁
- ⑦ 荒井英治郎 「戦前私学法制の形成と特質—『助成』と『規制』に着目して」『教職研究』信州大学全学教育機構教職教育部、査読有り、第3号、2010年、11-43頁

[学会発表] (計1件)

- ① 荒井英治郎 「私学助成をめぐる政府解釈の論理構造」『日本教育政策学会』2010年7月11日、工学院大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荒井 英治郎 (ARAI EIJIRO)
信州大学・全学教育機構・講師
研究者番号：60548006

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：