「教育制度」の定義と「教育システム」論への展望
―教育行政学における教育制度研究の方向性の示唆―

大島　隆太郎*

Definition of “educational institution” and prospects for research on the “educational system”:
A future direction for research in educational administration and policy studies

OHSHIMA Ryutaro

要約：本論の目的は教育行政学における教育制度研究の問題点を指摘し、今後の方向性を提示することにある。従来、教育制度論の問題点は時々に指摘されてきたところであるが、社会科学全体で新制度派の研究が影響を持った時期を経ても、その成果が「教育制度」の理解や分析に取り入れられ、そのあり方を刷新してきたとは言い難く、時に2010年代半ばにあっても素朴な日常語としての「制度」の定義で議論がなされてしまっていた現実がある。そもそも、「制度」の熟語は紀元前の古代中国の古典に由来する語であって、それを現代の社会科学では重要な学術的な概念の1つとして用いているという性質がある。そのため、より分析的に教育制度の議論を行うためには、他の社会科学の領域で提示され、何らかの形で定義される分析概念としての「制度」を用いて、「教育」の領域においてそれに該当するものを分析対象とするという思考方法に改めることが求められるだろう。これにより、社会科学的に見て「制度」と理解されるにもかかわらず、時に規範的に「教育制度」とみなさないために適切に分析されないものがあるといった従来の問題や限界も克服できるだろう。

さらに、教育と制度の問題を考える場合、「教育の制度」と「教育という制度」という２つの異なる方向性や関心があることを意識しておくことが不可欠で、主に後者の関心では、システム論的な分析が行われる場合がある。これについて、均衡論的な制度分析のアプローチが、「教育の制度」に基礎を置きつつ、「教育という制度」全体を俯瞰するための有益な知見をもたらす可

*龍谷大学文学部講師

能性があろう。このようにすることで、教育制度論を再構築するとともに、より発展的な分析が可能となる可能性があるだろう。

注）本論の論点は、根源的には日本語の使用に起因する問題であるので、題目・要旨の英語訳では論点が十分に理解されない可能性もあろう。

キーワード：教育制度／新制度派／教育システム

Abstract: This article highlights the challenges in the research on educational institutions within educational administration and policy studies in Japan and suggests directions for future research. While the issues in this area have been frequently identified, the concepts and understandings of "institution" provided by new institutionalism in social sciences have not sufficiently advanced the analysis of educational institutions. In fact, some scholars use the term "institution" in its everyday sense to discuss academic matters in the mid-2010s. The term "制度" (sei-do), the Japanese equivalent of "institution", originates from ancient Chinese classic literature and has evolved into an important technical term in modern social sciences. Therefore, to analyze educational institutions more effectively, we must adopt an analytical approach that uses the concept of "institution" as defined in the social sciences, applying this framework to education. This approch would address existing issues, such as the failure to appropriately analyze what is recognized as an "institution" from a social scientific perspective, due to normative judgments about what qualifies as an "educational institution".

Furthermore, when addressing issues related to education and institutions, it is essential to distinguish between two perspectives: one focuses on institution within the educational system, while the other views the educational system as a social institution. In this regard, an equilibrium approach to institutional analysis would be valuable for comprehensibly understanding the educational system as a social institution, based on the institutions within the education system. This approch could help restructure the research on educational institutions and advance the field.

Note: The challenges discussed in this article stem from issues inherent in the Japanese language, and as a result, an English translation of this title and abstract may not fully convey the intended meaning.

Keywords: educational institution / new institutionalism / educational system

１．はじめに

2017年の『日本教育行政学会年報』（43号）に掲載の記事中の一部に以下がある。

【部活動顧問制度は適法な「制度」か】

…『広辞苑』によると「制度」とは、①制定された法規。国のおきて、②社会的に定められている、しくみや決まり、とある。部活動顧問制度は、①には該当しない。②に関しても、無給で、多くの場合まったく専門外のことを、事実上、本人の同意もなく、強制的に担当させることを社会的に定めることは許容されない。今日の（公立）中学校の部活動は、教員に脱法的に顧問を強制することで成り立っている「虚構」の「制度」と言える。今日の中学校の部活動は適正かつ適法な制度として成り立っていない。…

（大橋2017：151）[1)]

2016年の時点で行われた「制度」の議論が、このような分析・判断であることは、教育行政学会の社会科学としての水準の「低さ」を象徴しているのではなかろうか。

そもそも、漢語としての「制度」の歴史は非常に長い。日本における「制度」の用例は『日本国語大辞典』（小学館）によれば、『日本書紀』（720年）第25巻（孝徳天皇大化元（645）年９月の項）にある「易曰、損上益下。節以制度、不傷財、不害民。」にまで遡る。これは「易に曰へらく、『上を損し、下を益す。節するに制度を以ちてすれば、財を傷らず、民を害はず。』といへり。」と訓じて、「易に『上に損じて下を益す。制度に定めて守らせるなら、財を失うことなく、民を傷めつけることもない』という。」と解釈[2)]されるとする。そして、この『』部分の表現は、陳寿による『三国志』の『魏書』斉王伝（第４巻「三少帝紀」）の正始元（240）年７月の記述に由来し[3)]、その元は、古代中国、周の時代に成立した『易経』の「（42）益卦」[4)]に「損上益下。」の部分が、残りが「（60）節卦」に「天地節而四時成。節以制度、不傷財、不害民。」の形で在る。後者は、「天地節ありて、四時成る。節ありて以て度を制すれば、財を傷らず、民を害なはず。」と訓じて、「更に節道の大なるを極限して、天地の気運に自ずからなる節度があり、それによって四時（春夏秋冬）の運行が成り立つ。人君はこの天地の節を身に体して法度を制定すれば、財用を破ることはなく、民生を害なうこともないのである。」と解される[5)]とする。

このように「度を制す」、すなわち「きまりをさだめる」ことが「制度」の字義的な意味だが、

『易経』（及び『魏書』）と『日本書紀』とでは、ここで参照したものによる限り、やや解釈が異なっている。前者は、人為に先立つ道理・秩序の存在を仮定して、それに従って制度を定めるという意味だが、後者は、道理・秩序を得るために人為的に制度を定めると読めるからである。しかし、ここでは、この差異を問題とするのではなく、むしろ、語句としては同じながら、自然法（natural law）と実定法（positive law）の関係にも通ずるような、「制度」は自然的秩序の反映なのか、それとも秩序のための人為的なものなのか、という「制度」の根源的な問題が垣間見えているものと積極的に捉えたい。

さて、今、行った「辞書」の記載に基づく検討からは、日本語あるいは漢字語圏の概念としての「制度」は、はるか紀元前から存在する歴史があることが明らかである。我々は、このような語を、institution、system、時にorganizationなどの訳語[6]として、現代の社会科学の重要な概念の１つとして用いている。そして、現代の社会科学における「制度」の概念化は、後で簡単に触れるが、ここまでに検討したような辞書的な水準をはるかに超えて、精緻化されたものになっており、冒頭に引用したような程度の「制度」の定義・解釈で、今日、社会科学として「制度」を論じたとするのは、あまりに粗雑である。ここにある「『虚構』の『制度』」という表現も、解釈が困難である。

前置きが長くなったが、本論は、主に広義の教育行政学[7]で行われてきた教育制度論の問題点を指摘し、社会科学化を志向する場合の教育制度論の方向性を示唆することが目的である。ここでいう社会科学化とは、「教育学的枠組み」を前提とする教育制度論から脱却し、他の社会科学の「制度論」と共通の定義によるものへの転換を試みることを意味する。このために、以下の本論は次のように構成する。次節では、従来指摘されてきた教育制度論の問題点が、2010年前後に行われた新制度論の移入によっても十分には解決されえなかった問題を、「教育制度」や「制度」の定義とその理解にあると仮定し、改めて新制度学派・新制度論の議論を検討する。第３節では、そのようなアプローチの中でも均衡論的理解によるアプローチが「教育制度」の「システム」的理解に資する可能性がある点を論じる。以上を踏まえ、第4節で、今後の課題を含む本論の示唆をまとめて本論を結ぶ。本論は、教育行政学における教育制度論のあり方についての理解を再考し、今後の方向性を展望する上で重要な学術的な意義があろう。

２．教育制度論の問題点

⑴ 「教育制度」か「教育の制度」か

そもそも教育制度研究のあり方への問題提起は過去にもなされている。特に、1993年の教育制

度学会の発足時と、2000年代後半から2010年代前半にかけて政治学に接近して新制度論の移入が進められた時期に集中的に取り組まれ、後者の時期の荒井（2011）が従来なされてきた教育制度の概念や教育制度研究に関わる論点を整理したものはよく知られる。ここでは、紙幅の都合もあるので、改めて従来の教育制度の概念の検討を行うことはせず、その当時指摘された教育制度研究の問題点を確認することから始めたい。

まず、市川昭午が1994年に『教育制度学研究』創刊号に指摘し、2008年時点で藤田が「総括的な回答もまだ提示されてはいないように思われる」（藤田2008：147）と述べた批判がある（市川1994）。これは、①教育制度の概念が曖昧で、②研究の対象をどの範囲にすべきか、論者によって見解が分かれる。この原因には、論者の主観的な心情または信条に基づいて規定されることと、論者の置かれている環境とを指摘する。さらに、③制度の英訳（前述）、④研究手法の選択、⑤視点や視角の問題（後述）という５点の批判である。特に、③の中では、社会科学一般の「制度」の理解に基づくeducational institutionと茗渓系[8]の教育制度研究会などが用いている教育制度とは意味を異にするとも述べている。

そして、政治学の新制度論の受容で教育制度研究の刷新を意図した１人である、荒井（2011）においては、上記の市川を含む『教育制度学研究』創刊号の問題提起などに対して、「個別研究は真摯に応答しているとは言い難い」（荒井2011：215）として次の６点の分析視角の特徴＝問題点を指摘している。列挙すれば、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。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。③制度の変化を分析する研究が少ない。④アクターに焦点を当てた研究が少ない。⑤外国研究が多い反面、２カ国以上の「比較」研究が少ない。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、というものである（同215-217）。これを踏まえ、「今後はある程度共通の分析枠組みを設定することを通じて、教育制度の理論化を行っていくことが要請されている。」と述べ、政治学の新制度論のアプローチ[9]の可能性を展望する（同218）。

だが、新制度論が、2020年代現在、上記のような課題を十分に解決できたかどうかは疑問である。荒井らと新制度論の積極的受容を主導した青木栄一は、2021年の論文で教育（行政）学の国家との向き合い方を論じる中で、新制度論の移入に触れる（青木栄一2021：6-7）が、そこに付された註で「教育行政学の新制度論理解がどういう傾向だったかは検証するべき課題である」（同20）と述べる。これは、教育行政学への移入が国内政治学の文献へ依拠した間接的なものが中心で、海外の動向をどの程度直接移入したか不明であるという文脈に置かれているため、第一義的には、引用関係の評価の必要を課題と述べたものだろう。しかし、本論でこれに関連して指摘し

たいのは、新制度論の移入にあたって、新制度論の中にある「制度」観を十分に理解していたのか、単に方法論としてのみの表面的な理解に留まっていたのではないか、という問題である。

ただし、この検討に際して注意しておきたいのは「教育制度」という概念の問題である。上述の市川の指摘にも通じるが、従来、教育行政学・教育制度論の領域で用いてきたこれは、全体として１つの語または概念なのか、それとも、２つの語からなる合成語または概念なのだろうか。より端的には、「教育制度」という固有の対象が存在するのか、それとも他の領域の「制度」と同様の、「教育」の中にある「制度」を対象とするのか、という問題がある。これは、教育行政学のあり方をめぐり、「教育行政の学」か「教育の行政学」か、という議論があったこと（大桃2013：49-51）[10]を想起すれば、ここにも同様の論点が浮上することによる。そして、ここに言及した市川や荒井が暗示するように、歴史的には、前者を想定して議論が進められてきたのが実態ではなかろうか。しかし、新制度学派（経済学）や新制度論（政治学）の議論を参照するに際して、同じ論理により分析を試みるためにも、「教育の制度」として明確に定義し直すことが不可欠であったと言えるだろう。

⑵ 新制度学派・新制度論の各アプローチの違いと制度観の違い

そこで、そのような論理での議論を行うために、改めて新制度学派･新制度論の基礎にある「制度」の概念化を必要最低限で検討することにするが、そもそも「どのような制度の定義を採用するかは正誤の問題ではなく、分析目的に依存している」（青木昌彦2003：14）と述べられる場合もあるように、必ずしも統一的な見解があるわけではない。ただし、合理的選択制度論のタイプと歴史的制度論のタイプ[11]とでは、その展開の経緯から制度理解のあり方が微妙に異なる背景があることは理解しておきたい。

まず、新制度派経済学の経済史家であったD.ノースによる、制度を「ゲームのルール」であるとする定義がある。なお､この「ゲーム」は､シャバンスによると「(スポーツの)『ゲームのルール』の比喩を使うが、ゲーム理論とはまったく異なる視角でそれを使っている」（シャバンス2007:89）とされているものの、後述のように、ゲーム理論的理解とも接合していく。その上で、ノースは、制度の役割として「人々の相互作用に対する安定した（しかし必ずしも効率的ではない）構造を確立することによって不確実性を減少させること」（ノース1994:7）を指摘し､フォーマルな制約とインフォーマルな制約（同：４）の存在を指摘する。それぞれ「公式の制度」､「非公式の制度」と言及されることもあるが、概ね、前者には制定法など明文化された規定が、後者には慣習などが該当する。そして、ノースの場合、後者は前者を補完する関係にあるという（同:

４）。

このようなノースに代表される理解の下に、政治学において最初に登場するのが歴史的制度論[12]であるとされる（荒井2012：132）。荒井はHall（1986：19）により定義を確認するが、このHallは後に「資本主義の多様性論」（Hall &Soskice 2001）を展開し、政治学の中では福祉国家論（政治経済学）などに受容されていく。実際、この立場の新川らは、合理的選択制度論との対比の中で、歴史的制度論を支持し、「ノースの考え方を基本的に受け入れて」制度を定義している（新川他2004：14）。

一方で、ノース自身も関与する形で合理的選択制度論が、さらにはゲーム理論を利用したアプローチが形成されていく。これらは均衡論的アプローチと捉えることができる。ゲーム理論に基づく制度分析に関する曽我の整理（曽我2004：92-94）によれば、上記のノースの定義には、制度が現在の形態に至った理由、維持されている理由が分析から外生化されてしまうという問題がある。そこで、まず、ゲームの均衡として制度を捉える考え方がある。だが、そこに伴うさらなる問題を扱うため、均衡としての制度観を前提としつつ、ゲームの構造についての認識に注目して、人々の主観が共有化され、均衡を強化・維持する状態を「制度」と捉える考え方があるとされる。最後の考え方の代表的なものには、青木昌彦が示した「制度とは、ゲームがいかにプレイされるかに関して、集団的に共有された予想の自己維持的システムである。」（青木昌彦2003：33）という定義がある。

そして、こうした均衡としての制度観をとる場合、しばしば制度が「複数均衡」をとることが指摘される。これは、１つの場面・状況に対して、複数の異なるルール化が成立し、それが制度化する状況を指す。分析においては、ある国と別の国とで、何らかの制度において異なる制度（例：執政制度における議院内閣制と大統領制、学校制度における単線型学制と分岐型学制など）が成立していることを言及する際に使用可能な概念で、公共政策学のテキストの中で慣習の「制度」の例として用いられる、エスカレーターでの立ち方――東京は左、大阪は右――なども該当する（秋吉・伊藤・北山2015：171）[13]。そして、こうした複数均衡は、特定の社会で特定の制度が成立した制度選択の背景に、偶然や歴史的条件等が存在することが指摘され、歴史的経緯によって選択肢が制約されたり、状況が変更不可能な形に固定化したり、帰結が分岐したりする状況を「経路依存性」という[14]。

こうした点が、新制度派・新制度論の提示してきた中核的な「制度」観であるが、現在では相互に参照が起きているとは言え、大別すると、制度をルールや制約として捉えて、外生的なメカニズムから理解を進めるタイプ（歴史的制度論）と、均衡現象として捉えて、内生的なメカニズ

ムを含めて理解するタイプ（合理的選択制度論・ゲーム理論）とがあることは重要である。また、組織を制度に含むかは論者により、ここに言及したものでも、ノースは制度と組織を明確に区別するが、青木昌彦は区別しないという差異がある。

⑶ 小括：「制度」から始める制度分析への転換

このように、現在の――と言っても、もはや15年以上前の議論だが――社会科学では、「制度」は、単にルールとしてだけではなく、人々による均衡現象としたり、認識論的にアプローチされたりするものなのである。これを踏まえると次のことが言える。

まず、こうした均衡論的な制度理解によれば、例えば、冒頭に触れた「部活動顧問制度」は、我々が「制度」と認識し、現実に教員に一定の制約を与え、維持されている時点で、明らかに非公式の「制度」（慣習）＝均衡であると社会科学的には判断され、その制約性が顕著に問題化（＝逆機能）していると理解されるべきものである。当然、存在する「制度」であることには違いなく、何をもって「虚構」としているのかは説明が必要となる。そして、こうした定義での制度の理解によって、単に適法か否かという判断で「思考停止」せずに、なぜ、そうした構造が生じているのか、そういう認識を持つに至っているのか、その歴史的背景は何なのか、といった検討へと発展していくことができるだろう。

そして、このような新制度派的な制度観を前提とするとき、⑴で言及した教育制度研究の課題として指摘されていた諸点は、大部分が、「制度」一般が「制度」として有している性質に由来して検討の必要が指摘される問題であるといってよいと判断できる。このことは、「教育制度」を、「教育の制度」として意識的に捉えることで、そこにいかなる視角に基づく分析がなしうるか、分析的な方向性を示唆することになると言える。

このようにして教育制度研究では、従来の、所与の「教育制度」を前提とした分析から、①社会科学一般で用いられる「制度」の定義に従って、教育領域の分析対象となるものを設定し、②そうした「制度」の機能や構造、来歴等を検討するという、方法選択が行われるように転換できるだろう。このとき、「教育の制度」である以上は、教育に対する機能・逆機能の検討も否定されるものではなく、その際の価値的・規範的判断も否定はされないし、時に必要なものでもある。しかし、それは制度分析の一部でしかないことを認識しておくべきである。なお、このような指摘は、本来、新制度論へ接近した際に、単なる方法論としての理解と移入に終わらずに、意識的に実施すべきことであったことのようにも思われる。

３．教育制度と教育システム

⑴「教育の制度」と「教育という制度」

以上を踏まえて、改めて、「教育」と「制度」という２つの語の接続を考えてみよう。すなわち、これらの語をつなぐ修飾語句を考えることが具体的作業である。このとき、１つには「教育の制度」「教育に関する制度」というような、教育行政学が対象としてきた、教育の営為の中に見出される仕組みや規則等を意味する表現が可能である。

しかし、もう１つ「教育という制度」という表現もありうる。これは、「教育」それ自体を制度とする見方である。この点、「教育という行政」や「教育という経営」といった表現が理解可能な意味をなすとは言い難いのとは異なる。これには、例えば、なぜ、近代国家はすべての国民に学校教育を行うのか、という問いに対し、学校は個人を国民へと統合する権力的（社会）制度の１つであるから、と答えるような理解の仕方が該当するだろう。また、別の例には、現代社会で能力主義的指標として機能する「学歴」などを挙げてもよい。つまり、いずれの例であれ、このような「教育という制度」という理解を行う場合、制度である「教育」が何らかの制約等を与えるように何かに対し作用しているとの含意があると言え、この作用対象は、社会、経済、政治等の領域にあるものであってよい。というより、「教育」を全体として漏れなく網羅した１つの集合が仮定されるならば、そこに包含されないものは必然的に教育以外の上記のようなものになるというべきである。また、反対に、「教育」が「教育でない」ものから作用を受けているという見方もできる。

さて、このような捉え方は、「教育」を、他の領域・他の社会制度との相互関係の中で捉えようとする発想、全体の中における体系的な位置付けでの理解、すなわち「システム」的理解に通じるものである。そして、この捉え方では、「教育」の中にある「教育の制度」のあり方を一定程度不問にしつつ、「教育」に対して作用するもの、または、「教育」が他に対して作用するものを言及することができるようにもなる[15)]。当然、教育学全体では、このような研究も従来されてきたと言える。ただ、その担い手は、例えばルーマンの社会システム論などの影響を受けた、主には教育社会学の者であったというべきであって、ここに、「教育の制度」に基本的な関心を置く教育行政学との相違や相互の了解困難さがあると言えるのかもしれない。しかし、「教育の制度」が、公教育という社会のシステムを形成するものである以上、教育行政学・教育制度論としても、「教育の制度」が「教育という制度」の中で、いかに機能しているのかを検討することは無縁ではないはずである。

ただし、これもまた新しい指摘ではない。前述の市川の指摘の⑤は、具体的には次のようなも

のである。「教育制度研究は教育制度を自律的制度と解しているため、社会の他の側面との関係で捉えようと試みていない。ために、教育権保障が無条件の課題とされ、それが可能となるのはいかなる条件の下においてか、それはどれほどの負荷を他の制度に負わせることになるのか、といった考察が殆どなされてこなかった。／システムにとって最も基本的な要件は、内部のバランスが保たれるだけでなく、外部環境との関係でもバランスが成立していることであろう。ところが、」「教育制度論では少なくとも外部とのそれは殆ど検討しておらず、事実上教育制度を閉じられたものとして捉えている。であればこそ、それとは別に教育システムとか教育体制といった捉え方が必要となってくるのであろう。」（市川1994：88）これを踏まえれば、教育制度論として引き受けるべき課題として、「教育の制度」と「教育という制度」の両方に対する理解を統合的、地続き的に行うことはどこまで可能なのだろうか、というものが指摘されるだろう。もし、これが可能なのであれば、あえて「教育制度」と「教育システム」を区別することなく、体系的な理解ができるようになる可能性もあると考えられよう。

⑵ 教育システムへの均衡論的アプローチの可能性

そこで、ここまでの議論を踏まえて、これに対しては前節で論じた、制度を均衡現象として捉える均衡論的なアプローチに有用性・有効性あるいは可能性があると述べたい。

ここで改めて新制度論における均衡論的なアプローチの特徴を指摘することから始めるが、例えば、政治学の合理的選択制度論の中には「制度均衡」と「均衡制度」という、字面が似ている、異なる概念がある。「制度均衡」とは「制度に導かれた均衡」の意で、何らかの政治的帰結が制度によって導かれたというもので、ここでの「制度」は独立変数である。一方、「均衡制度」は「均衡としての制度」の意で、アクターの選好による政治的帰結として形成された均衡である制度をいうもので、ここでの「制度」は従属変数である（建林・曽我・待鳥2008：48-50）。したがって、場合によっては、Aの制度均衡がBという均衡制度をもたらすという言い方が可能で、この場合にはA→Bという制度間の因果関係を示すものになる。新制度論では、制度が独立変数にも従属変数にもなるというまとめ方をされることもあるが、それはこのようなメカニズムからである。そして、ここから指摘しておきたい重要な点は、均衡論的なアプローチを背景に、制度と制度が関係性を有するという理解をもたらしていることである。

ただし、制度間の関係は因果関係だけではないし、すべての制度が政治的な均衡というものでもない。補完的な相互依存関係もあれば、経済的な均衡もある。このような関係に言及する概念の１つとして、よく知られ、ともすると濫用されがちなものには「制度的補完性」[16]がある。

一方の制度の存在や機能が他の制度をより強固にすると簡易に説明される場合もあるが、均衡論的な制度的補完性は、複数の制度同士が均衡をなすことでそれぞれが安定的に機能し、時にこれにある制度同士を全体としてシステムを構成すると定義するものである[17)]。だから、青木昌彦（2003）の理論などでは、条件変化で制度間の均衡が崩れるようなことがあれば、システム全体の再構成・再編も生じるし、一方のみが先行して存在する場合には、システムを安定化させるための補完的制度の生成を誘発し、それが実際にうまく噛み合えば全体としての安定性が強固になることもあるとする。このような場合には、理論的・安定的状態では「制度的補完性」と指摘・観察できるが、現実の歴史では、形成に「時差」が生じたりするため、制度を特定の方向に導く要因の１つになると判断できる。

このような形で均衡論的なアプローチによれば、まず、「制度」そのものを均衡として捉え、さらに、そのような複数の「制度」が均衡的な関係を構成するという見方の議論が行われるようになる。こうして、「制度」を基礎にして、「システム」を構成する「制度」、「制度」の総体としての「システム」を論じる可能性が見出されるようになるため、３⑴で述べたような課題への１つの解答になると考えられるのである。

ただし、ここには、どこまでをシステムと捉えるかという問題や具体的な分析の方法に関する課題が残る。さらには、均衡論的なアプローチは、「何らかの制度は他の制度・条件等に依存して存立している。」という「仮定」を本質的に置くものであって、それは、制度はそれ自体として存在しているわけではない、すなわち市川の言う「自律的制度」の否定をも意味しうる。これを突き詰めれば、何らかの制度単独に内在し、絶対的な制度原理なるものは存在するのか、という問いを突きつけることにもなろう。筆者は、究極では、従来「制度原理」とされてきたものに対し、上記「仮定」に基づく論理的な説明が可能な限り、それで全く問題ないと考えるが、これは十分に検討すべきことであろう。

４．おわりに

本論における教育行政学としての「教育制度」論に対する主張は以下である。

そもそも従来の教育制度論は、「教育制度」なる存在を直観的に仮定ないし前提し、それに該当するものを発見的（ヒューリスティック）に指摘して各々の性質を論じたり、それらを集合の要素として帰納的に「教育制度」の概念化を試みたりしてきたと考えられる。しかし、「制度」について同様の性質等を指摘している部分がある（具体的には荒井2011を見よ。）とはいえ、現代の社会科学の水準における「制度」の概念を十分に参照できているとは言えず、時には、辞書

レベルの定義から議論を展開する、分析としては低水準の物もある。また、この方法には、社会科学的に見て「制度」と理解されるにもかかわらず、「教育制度」と（時に規範的な判断を伴って）みなし難いものを適切に指摘しない等の問題や限界も伴う。そこで、より分析的に教育制度の議論を行うためには、他の社会科学の領域で提示され、何らかの形で定義される分析概念としての「制度」を用いて、「教育」の領域においてそれに該当するものを分析対象とするという思考方法に改めることが求められるだろう。さらに、教育と制度の問題を考える場合、「教育の制度」と「教育という制度」という２つの異なる方向性や関心があることを意識しておくことも重要で、主に後者の関心では、システム論的な分析が行われる場合がある。これについて、均衡論的な制度分析のアプローチが、「教育の制度」に基礎を置きつつ、「教育という制度」全体を俯瞰するための有益な知見をもたらす可能性があろう。このようにすることで、教育制度論を再構築するとともに、より発展的な分析を可能とする可能性があるだろう。

最後に、教育制度の分析にて、今後、特に重要と思われる課題を示しておく。本論で言及した市川（1994）、荒井（2011）などが整理している、「教育制度」の分析でなされるべき課題が、依然、重要であることは言うまでもない。さらに、本論で論じたような「システム」へのアプローチが具体的にどのように行われるか、というのを示す必要もある[18)]。しかし、特に重要なのは、市川や荒井が課題として指摘していない、「制度」を社会構成員の「共有予想」であるとするタイプの認識論的なアプローチに基づくものである。ただし、これは、決して、政治学のアイディア・アプローチに見られるような一部の政策アクター等の知識・信念等を問題にするものではない。これは「制度」の維持、再生産の要因を社会構成員の「集合的認知」に求めるものであって、例えば、「学校」というものの「有効性」「強制性」などを大多数の人々が許容・容認・期待しているから、「学校」というものが強制力を持つ社会制度として実際に一定の有効性をもって機能していると判断するタイプのものである。理論的には、こうした認識が安定的である限りは「制度」は強固に維持されるが、この確かさが揺らぐとき「制度」は転換に向かうとされる（例えば、青木2003：９章）。単なる理論的思考のようにしか見えないかもしれないが、不登校児の急増・一般化、「オルタナティブ教育」の受容／への期待が進む今日の状況を念頭に置くとき、そこで起きているのは、単に公権力が定める制度＝ルールが揺らいでいるというより、人々の有する制度＝ルールに対する認識の揺らぎがそうした均衡としての制度の安定性を揺るがし、部分的には公的な制度＝ルールそのものを書き換えつつある状況というべきなのではないだろうか。すると、これは、まさに制度転換の局面に起きている現象と言え、もしかしたら、研究者の想像よりはるかに早く、従来型の公教育制度は、社会の大部分の人々が支持しないために機能しなくなる可能

性もあろう。だが、これに対する研究上の最大の問題点は、こうした現象は、教育行政学が分析対象とする公的なメカニズムに必ずしも依っているとは言えず、経済学や社会学、もしくは、心理学のアプローチによってこそ明らかにされる問題である点だろう。すなわち、教育行政学の従来の方法枠組みは有効性が低く、場合によっては、ほとんど現象を捕捉できない可能性があるのである。これこそが、教育行政学としての教育制度論が考慮し、対処すべき最大の課題ではなかろうか。

注）

1）論文等ではなく、2016年大会（於大阪大学）公開シンポジウムの報告記事である。

2）小島憲之・直木孝次郎・西宮一民・蔵中進・毛利正守（校注・訳）『新編日本古典文学全集４日本書紀③』（小学館、1998年、127頁）による。

3）前注の126頁にある注釈の10。これを渡邉善浩・袴田郁一・佐藤大朗編（2021）『全譯三國志台一册』汲古書院の該当箇所（原文492頁、訓読493頁、現代語訳493頁）によれば、「上を損し下を益す」、「節以て度を制し、財を傷らず、民を害せず」と訓読され、「上を減らして下を益す」、「節度に則り制度を定めれば、財を損なうことはなく、民を傷つけることはない」と訳されている。

4）今井宇三郎（1993）『新釈漢文大系　第24巻　易経（中）』明治書院、843頁。

5）前掲1197-1198頁による。

6）市川昭午が教育制度研究の課題として訳語の問題を指摘している（市川1994：84-85）。

7）ここでは、教育法学・教育経営学なども包含した概念として「教育行政学」とする。

8）旧東京教育大学の流れを汲む筑波大学系（の研究）を指す語。

9）政治学においては、現在、合理的選択制度論、歴史的制度論、社会学的制度論と分類することが多く、ここに言説的制度論を加えることもある（秋吉・伊藤・北山2020）。

10）関連するものとして、直近では、市川昭午が学校経営学に対する批判を行う中で、「学校経営の学」か「学校の経営学」かという議論を展開している例（市川2024：第３章）があり、しばしば教育行政領域では「の」をどちらに置くかが問題となると言えよう。

11）ここでは、社会学的制度論と言説的制度論については触れない。

12）歴史的制度論を体系的に論じたものの代表としてはピアソン（2010）がある。

13）秋吉・伊藤・北山のテキストは、2024年現在、最新版は第３版（2020）だが、新版（2015）までにあった該当の記述は第３版で削除されているため、ここは新版によった。

14）歴史的制度論のタイプにおいても、複数均衡や経路依存性の語は使用するが、そのメカニズムの理解は均衡論的アプローチとは厳密には異なるというべきである。詳細については、ピアソン（2010）（歴史的制度論）と青木昌彦（2003）（比較制度分析（均衡論））をそれぞれ参照して比較せよ。

15）このように指摘すると、教育行政学の「ofの知識（政策過程に関する知識、秋吉・伊藤・北山2020：8)」を解明するための政治学的研究も、政治システムとの関係における「教育の制度」の議論となるため、ある種、同様の構造があると言えるかもしれない。

16）例えば、制度的補完性を含み込んだ概念に、福祉国家論の領域で使用されるレジームがある。これは、新川他（2004：15）では、支配的な制度の組み合わせや集合、制度的補完性に言及するものなどと言われるが、ここにおける制度的補完性の理解は、青木昌彦が厳密にゲーム理論で定義したものではなく、自然言語によるものを用いており（新川他では、青木・奥野編（1996：35）を用いて説明。ただし、このような初期の定義が先述の資本主義の多様性論にも用いられ、そのまま歴史的制度論に影響するという状況がある。この辺りの詳細は拙著（2023：47）も参照せよ。)、青木昌彦（2003）以降の定義は用いられていない。このマクロなレジームの変化や構造変化の説明に歴史的制度論が適していると新川他（2004：20）は述べるが、歴史的制度論の傾向として、制度そのものや制度的補完性を均衡と捉えて、その内生的な特徴を把握しようとはしないために、レジームを構成する要素がいかなるメカニズムで制度的補完性を生じるのかが曖昧になり、主張される「制度的補完性」が理論的に「制度的補完性」と呼ばれるべきものなのか明晰でない問題がある。

17）青木昌彦の厳密な定義は、青木昌彦（2003：245-250）を参照せよ。

18）これは別稿により検討を行いたい。

引用文献

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015／2020）『公共政策学の基礎』新版／第３版、有斐閣

青木栄一（2021）「官僚制と社会の関係からみた文部科学省：資金の流れを追うには制約が強い日本での国家研究」青木栄一他編『教育学年報12 国家』世織書房、5-28頁

青木昌彦（2003）『比較制度分析に向けて』新装版、NTT出版

青木昌彦・奥野正寛編（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会

荒井英治郎（2011）「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』５号、201-222頁

荒井英治郎（2012）「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』６号、129-147頁

シャバンス, ベルナール（宇仁宏幸・中原隆幸・斉藤日出治訳）（2007）『入門制度経済学』ナカニシヤ出版

藤田晃之（2008）「教育制度学における近年の研究動向：日本教育制度学会における研究活動を中心として」『筑波教育学研究』６号、135-148頁

Hall, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press

Hall, Peter A. and Soskice, David. ed. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press

市川昭午（1994）「教育制度研究の対象と方法」『教育制度学研究』１巻、80-94頁

市川昭午（2024）『学校経営学への期待』教育開発研究所

ノース，ダグラス.C（竹下公視訳）（1994）『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房

大橋基博（2017）「部活動と教職員の労働実態」『日本教育行政学会年報』43号、149-152頁

大桃敏行（2013）「教育行政学と高等教育研究」『高等教育研究』16集、47-63頁

大島隆太郎（2023）『日本型学校システムの政治経済学：教員不足と教科書依存の制度補完性』有斐閣

ピアソン，ポール（粕谷祐子監訳）（2010）『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房

新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子（2004）『比較政治経済学』有斐閣

曽我謙悟（2004）「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』39号、87-109頁

建林正彦・曽我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣