

<原著論文>

政策分析の適用に関する一考察 －特別支援教育政策を対象に－

An Application of Policy-analysis-methodology
The Case of Special Needs Education

谷村 綾子¹

要 旨

我が国において、平成18年以前の特殊教育政策と、それ以後の特別支援教育政策の間には、どのような政策的な転換がみられるのであろうか。政策分析の手法を援用することで、その政策転換状況についてこれまで以上に詳細な分析が可能になる。特にピアソンの歴史的制度論による分析、セーレンらの漸進的な制度転換のモデルを援用した分析は、従来の合理的選択論とは違う側面からの政策分析を可能にした。また考察として制度循環のモデルを援用し、今後の制度設計における手順の中で、補強すべきポイントが明らかになった。

キーワード：特別支援教育，インクルーシブ教育，政策分析，歴史制度論，漸進的な制度転換モデル
Special-Support-Education, Inclusive Education, Policy Analyses, Historical Institutionalism

I. はじめに

我が国でも政策分析 (Policy Analysis)¹の必要性が指摘されて久しいが、教育政策に対する分析手法の検討を本稿の課題として設定するのは、教育政策、特にその中でも特別支援教育政策に関しては、効率性重視、費用対効果重視といった経済的指標による評価分析は従来遠ざけられてきた感があるからである²。経済的効率性を追求するのではない、別の価値体系から教育をとらえようとする潮流は強く、むしろコストに置き換えることのできない意味体系の研究が重視されてきた。

しかし教育という特殊性を加味しても、「政策」として策定され実施される以上、政策分析の対象となることはむしろ自然なことといえるだろう。特に、平成18年以降、特殊教育から特別支援教育へと大きく政策転換を図ったことは、障がい児教育政策を分析する上での重要な政策転換点として看過されてはならない。本稿では、数ある政策分析手法の中

から、特に適応することに有効性があると思われるツールを、特別支援教育政策の分析に適応することで、その政策状況の課題を明らかにする。

II. 政策分析の有効性

II-1 政策分析の適用とその反省

そもそも政策分析にはどのような有効性があるのだろうか。米国において、政策判断のためには、合理性と科学性が不可欠であるとして、「政策分析」の思考と手法を政府に持ち込んだ最初の官僚はマクナマラ (McNamara, R.) であったとされる³。米国で「政策分析」を流行させた契機には、特に膨大な国防軍事費をコントロールするために60年代初頭ケネディ政権下にマクナマラによって国防総省にシステマティックな思考方法が導入されたことがあったとされる (通称PPBSと称される)。PPBSは、政府省庁の事業プログラムの費用対便益について複数年度にわたる費用予測を付けた精緻な分析のシステム

1 Ayako TANIMURA 千里金蘭大学 生活科学部児童学科

受理日：2013年10月15日

1 政策研究 (Policy Studies) ともいう。

査読付

2 行政の効率性重視が教育という視点を失わせる、という思考回路がみられる。荒井2010など。

3 上野2009など。

であった。この時代のPPBSの評価としては、一般に失敗に終わったとされている。

しかしケネディやジョンソン時代の予算編成において、PPBS手法が導入されたことは、ある特定の政策が予算に見合った効果を得られるか否かを事前に予測する費用便益分析を基盤とする政策形成を促した。わずか3年で廃止に追い込まれた理由は、分析にかかる多大な時間とスタッフの労力の問題であったとされる。さらに意思決定において人間の情報処理能力や判断能力は完全ではないという「限定的な合理性」(サイモン)の主張、能力の限界に加えて時間の制約も完全な合理性を不可能なものにするというインクリメンタリズム(漸変主義)(リンドブロム)からの批判などもPPBSを衰退に追い込んだ⁴。

このような批判を受けながらも、マクナマラの後を継いで政策アナリストとして活躍したアリス・リブリンは「政策分析」には①広範な社会実験の重要性、②政府機関のアカウンタビリティの必要性、③総合的な政策評価研究と評価基準の研究の必要性があることを示している。費用便益分析に固執することは上策ではないことは、歴史的に明らかになったといえるが、政策分析の必要性自体はその後も衰えることなく主張されている。

今日一般に政策分析というと、政策というプロセスに対して、その優先性における理念と論理、順位づけと方法の差異を明らかにし、検討するものであるという説明がされ、経済効率性という単一の基準を当てはめるといふ考えからは脱却している⁵。優先性の考量に際して重視されるべきだとされているのは、経済効率性というよりも、生存、安全、福利、安寧、平和などであり、本稿の目的に従えば、教育もまたその不動の価値の一つとして加えることもできるだろう。

しかし、それらの経済効率性では計れない価値は現実の場面によっては脆弱なもので、マクナマラがいうように、われわれはいつも「不完全で取り散らかした世界と共存」しているのである。そのような不完全な世界にあっては、一つの正義による直接的な即時解決というのは不可能に等しく、アリス・リ

ブリンの指摘のように、より複雑な、複数の選択肢についての広範な社会実験、より限定された意味での政府のアカウンタビリティの明確化(政府にはすべてのことが可能なわけではない為)、常により客観的な立場からの情報収集と分析による評価研究および評価基準の更新などが必要になってくる、というわけである。

現実の政策プロセスではそれほど多様な選択肢が用意されるわけではなく、むしろ「それしかない」という状況で政策選択する可能性もないわけではない。しかし、今日の複雑性を増す社会に生きる我々は、政策分析という手法を経なければ、特定の選択についての正当性をそう簡単には主張することができない、ということであろう。

政策には目的と対象がある。政策の目標受益者集団と政策が提供しようとする内容そのものである。どのような政策であっても、全市民に均等に受益されるということは少なく、受益者集団が限定される、または受益が不均等であるということが起こりうる。政策が明示的に規定する受益者集団と、実際の受益者集団が一致するとは限らない点にも注意が必要である⁶。教育政策は対象と目的が比較的明確であるとされる。

何を提供しようとしているのか、という点に関しては、それが個人財であるのか、集団財であるのか、中間の準集団財であるのかという区分が用いられる。教育は個人財的要素を多分に含みながらも、社会全体の将来に強く関連するという意味で準集団財、集団財とみなされることが多い。

ところでOECDは、近年の教育にかかわる共通の政策課題として、財政、ガバナンス、教室・学校運営という3点を指摘しているが、それらの政策を実施するからには、政策担当者は複数の選択肢についての広範な社会実験を必要とし、政府がどこまでの責任を持つのかというアカウンタビリティの明確化も求められる。またアカウンタビリティと連動して評価(学校評価等客観的指標による成果の明確化)手法がさかんに研究されている状況である。

教育財政に関しては、経済危機の中で教育予算を削減するのか、教育投資を行っていくのかといっ

4 岩崎2012 pp.26-27、宮川2002など。

5 そもそも、現代政策科学の父ともいえるラスウェルは「諸制度を通じ、資源に働きかけつつ、価値結果を最適化しようとする人間の相互作用する社会プロセス」を解明することを政策科学の目標の一つと設定している。

6 スピルオーバー効果など。

た政策判断は、ツールミン・モデル⁷が示すように、アイデアがどのような言説およびパターンとして世に現れるかを明らかにしなければならない。例えば幼児教育保育政策を優先課題とするOECDは、その必要性や有効性をどういった文脈から説明するのか、論駁に対してどの程度の確実性（限定詞）を持って主張するのかなどが政策の実現可能性やその後の評価の仕方に影響するだろう。経済格差の増大による教育格差の広がりといったセンセーショナルな問題も、政策としていったいどのような選択肢が可能であり、それぞれの選択肢間で優先される価値の比較衡量が分析された結果の選択でなければ、有権者を説得する材料にかけらるだろう。

特別なニーズに関する教育もまた、様々な政策を必要としているが、それは同時に複数の選択肢の社会実験が必要であり、政府のアカウンタビリティに関する明快な説明が必要であり、評価指標が必要であることを意味している。限られた教育資源を特別支援教育により手厚く割り当てる正当性は、どのように言説化されるのか、外部環境分析や内部要因分析も取り入れた総合的分析が今後の政策実施では問われてくるだろう。

今日OECDでは、障がいを持つ生徒、学習に困難のある生徒、社会的に不利な生徒たちに関する国際的指標の開発を手掛けているが、各国・地域の状況の差異などに対応する困難さから、指標は現時点でも開発途上であるとされている⁸。教育実態そのものを客観的に描くことが困難な状況で、政策の分析を進めることはさらに困難なことである。

II-2 政策分析のツールと適用可能性

政策分析の手法には、政策の内容や決定過程の解明に重点を置くもの（政策の窓モデル等）、政策の実施過程に重点を置くもの（戦略的マネジメント等）、政策実施の成果の評価に重点をおくものなど、それぞれの特徴がみられる。以下それらを簡単にまとめる。また政策分析には様々な選択肢が準備され、社会実験され、アカウンタビリティが明確に

されることが必要であるというマクナマラらの主張に沿う筆者の関心は、特にそれぞれの政策（の一連の流れ）をどのように言説化するか、という点にある。そこで本稿では特に政策内容を決める際の「記述の厚さ」を重要視するいくつかの分析手法により、特別支援教育政策を俎上に載せることを試みる。導かれる知見としては、問題の記述として多様な選択肢が準備されているとはいえないこと、また一面的な価値の記述にとどまったり、目標が不明確になってしまうという政策プロセスとしての弱さ（政策判断のラショナルリティの不明確さ）を指摘する。

a) 費用便益分析・費用効果分析

政策分析は、従来以下のように説明されてきた。まず、政策分析の対象である政策課題は一般に対立をふくんでいる。イデオロギー、利害、知識の不足などがその対立の原因であるとされる。この政策をめぐる対立は、目的の正否に対するというよりも、多くはコストの問題であり、諸政策はトレードオフの関係にある。つまりある政策についてその正否を判断すれば済む問題ではなく、二つ以上の政策について、政策実施に要するコストが、対応策を講じることによって予想される便益と見合うかどうかの判断材料を提供しなければならない。政策研究によって、事実が究明されて対立軸が明らかになり、それが的確に説明され、人々が論点を理解してコストに対して結果が見合うと判断されれば、「政策の窓」があいて解決の道筋が示されることになるとする⁹。

b) 価値を主軸とした分析

また公共政策の価値そのものに優先順位をつけようと試みるポスト実証主義の立場もある。政策提唱型や政党系の研究はこの範疇にはいる。明確な価値基準に基づいて、価値観を立証し支持する。自らが主張する価値概念やそれを推進発展させる政策案を広く普及させるために、中長期にわたって継続的に

7 岩崎 前掲書など。主張 (claim)、データ (data)、保証 (warrant)、裏付け (backing)、反証 (rebuttal)、限定 (qualifier) という手順を論証の構成要素として位置付ける。

8 OECD2009によれば、障がい児教育の国際的アジェンダは、追加的資源の提供（障がいのある生徒は、追加的資源なくしては他の生徒と同等の機会を得ることができない、という考え）をもとに、資源とその配分という視点から教育政策をデータ化している。OECDが各国に要請したデータは、「追加的資源の利用が可能とされた生徒」に関するもので、国際カテゴリーとして障がい、困難、社会的不利の3つの分類が利用されている。

9 北川他2005 p.190。

一貫性ある議論が展開される。価値の優劣は、コストの多寡によって判断されるものではないため、費用便益分析とは一線を画したスタンスであるといえる¹⁰。

c) 戦略を軸とした分析

システム分析、ゲーム理論などは、社会的なコスト比較や絶対的価値の想定というよりは、各個人がそれぞれ有利なように戦略を設定するという合理的選択論を想定している。経済合理性に従う人間（個人）を主軸とした演繹的な分析枠組みを持っている。

d) 問題解決を軸とした分析

政策決定の場面は、常に問題解決の場面であるとする考えもある。公的組織の意思決定の基本カテゴリーには「問題解決」と「説得」がある。問題解決では、参加者の間で価値の不一致が生じていることが判明すれば、目標や基準の違いの原因である価値観について検討する、「説得」が必要になる。「説得」では、対立軸を調整するために、参加者間で共有できるより一般化された価値概念が求められる。その結果、価値としてはより中立的なものが選択されていくという説明が成り立つことから、価値を軸にした分析とも、また費用便益分析とも違うスタンスである。

このような中立性が分析に導入されたのは、コストや価値による合理的判断の限界を指摘する流れがあったからである。北川（2005）によれば、現実の政策決定者は①きわめて不透明な見通しと資源・情報・時間等の厳しい制約のもとで可能な限り周到な分析を行い、②社会構成員の価値観の多様性と流動性を大前提とし、③政策の実行可能性を左右する様々な制約条件を慎重に検討し、④適切と思われる何らかの基準に基づいて代替案を順位づけして決定を行い、⑤その際、当面何もせず事態を静観するということを含め何らかの選択、決定を行うことを職責上求められており、その責任を他の人にも転嫁することができず、⑥自らが下した決定に対して説明

責任と、⑦その決定を受けて実施された公共政策の帰結に対する結果責任をまぬかれることができないというストレスのもとで、⑧しかも社会構成員すべての人生を大きく左右する決定を下すことを期待され要求されている¹¹。

同様に、合理的判断の現実性を疑う理論に、ゴミ箱（ゴミ缶）理論がある。組織内の意思決定において、政策課程各段階間の論理的な意向を否定し、むしろ混在する様々な情報の中から抽出される偶発的な選好と経緯を強調するのがそれである。また政策の窓モデルも、政策それ自体を独自の動きを持つものとしてとらえている点では、類似している。

実際の問題場面では、合理性の限界や偶然性も考慮しなければ説明がつかない、というスタンスである。

e) アウトプットを軸とした分析

政策のアウトプットに着目する手法には、企業経営のノウハウが援用されている。たとえばベンチマーキングによる政策分析である。民間企業のベンチマーキングは、①ベンチマークの対象となる事業プロセスを設定、②自らの組織の事業プロセスを研究、③ベンチマーキングのパートナーを選ぶ、④ベンチマーキングのパートナーの事業プロセスを分析し優れたパフォーマンスを生み出す要因を特定化する、⑤ベストプラクティスを自らの組織に適用し、実行する、⑥ベストプラクティス採用の結果について評価し、さらにプラクティスを改訂する、という手順からなっている。費用便益分析に近いが、利益を上げるという至上目標を基盤にしているため、目標自体を選択考量する必要のある政策決定とは相いれない部分もあるだろう¹²。

明確化、共有された目的のもとでの効率性を求める手法では、政府や自治体のビジョン（基本政策の方向）を明らかにし、ビジョンを実現するための目標を設定し、目標の達成度を計測しようとするもの、ベンチマーキングやカウンターパートとのパフォーマンス比較が行われている。ベンチマーキングは本質的には「自治体内部要因の分析に基づく作

10 同上書pp.191-192。

11 北川他2005 p.24。

12 その他にも「ニーズ分析」「ライバル分析」からなる市場分析は、クライアントを対象とした大規模なアンケート調査と「キーパーソン」によるグループインタビューなどを通じて組織にとっての需要見通し、つまりどのような需要が伸びていくのか、どのような需要が減少していくのかを明らかにする。自治体の市場分析も顧客主義にたてば、市民の側からの視点でマネジメントを考える必要があり、公共サービスの担い手としては行政にとどまらないパートナーの協働が重要であるとされる。

業にすぎ」ないという指摘はすでにあり、政策目標のプライオリティ付けなどは、外部環境分析を前提とした戦略マネジメント¹³の適用が必要とされている。

以上の分析ツールに共通することは、選択肢個々の詳細な内容、特に設定された問題を解決するための政策体系が持つ目的と手段の構造、およびそれら選択肢個々の経済的・政治的合理性に関する判定結果とその根拠となったデータが明確に記述されていることである。

Ⅲ. ピアソンの歴史的制度論の視座から

Ⅲ-1 歴史的制度論による分析

政策分析には、複数の選択肢が準備され、社会実験され、アカウントビリティが明確にされることが必要であるというマクナマラ、リブリンらの主張に沿う筆者の関心は、特に政策（の一連の流れ）をいかに言説化できるか（記述の厚み）、という点にある。そこで本節では特に政策内容を決める際の「問題の記述」を重要視していると思われるピアソンの歴史的制度論、それをうけたセーレンらの漸進的な制度転換モデルを援用することで、特別支援教育政策を組上に載せることを試みる。この分析を通じて、多様な選択肢が準備されているとはいえない現状や、また一面的な価値の記述にとどまってしまうという政策としての弱さ（政策判断のラショナル리티の不明確さ）を指摘することが可能であると考えられる。尚、歴史的制度論を教育政策の分析に取り入れる方向性は、荒井（2010）の研究にみられる¹⁴。

岩崎（2012）によれば、歴史的制度論は、政策分析の際に、経路依存や政策フィードバックの概念を重視する。ピアソンの歴史的制度論の功績は、政治学における時間の重要性を指摘したことであるといわれる。以下、これまでに挙げた合理的選択論や問題解決、戦略マネジメント等の理論とピアソンの主張した歴史制度論の違いについて検討する。

政策決定を公共財の共有という点から見た場合、ピアソンは公共財の供給では、正のフィードバックが生じやすいとする。要するに一度決められた経路は、その後の政策の依存性を引き出す、という考え

方である。それにはいくつかの理由がある。まず、集合的行為の決定や行動のコストは高く、一度決定されたものを変更することは難しくなり、制度化が進んでいる場合にはさらに困難になるからである。いったん決められた政策（政治制度）は社会にあまねくおよび、アクターの行動に対して少なからぬ拘束力がかかる。アクターは制度の基準に準じた一定の行動パターンをとるようになり、それが繰り返されることで制度の自己強化が進んでいく。これが正のフィードバックである。

また多くのアクターが介在する集合的行為では、行為と結果の因果関係が明確にならないことも多いため、政治は多義的になり、既存の制度や政策の変更を難しくする。すなわち政策の継続を促し、政策の深い安定（ロックイン）に至る可能性を高くする。政治的多義性は完全情報の取得を難しくさせるため、アクターの「思い込み」による判断（予断）を生じさせる。各アクターが都合のよい情報のみを選ぶことで、経路維持のバイアスがかかる。政治においては企業間のような競争圧力がないため、そう頻繁に立案や改良がおこるわけではない。つまり企業活動などと比較した際、政策の決定は即時に成果が測定されるわけでも、淘汰競争にさらされるわけでもなく、アクターの「期待値」のみでもしばらくは存続し続ける可能性がある、といえる。

このようにピアソンは、政策が一定の時間の流れに拘束されて（経路依存）成立することを主張した。どの程度の長さの時間が影響範囲となるかによって分類したものが表1である。原因・帰結の長短によりⅠ～Ⅳのタイプに分類される。

Ⅲ-2 漸進的な制度変容のモデル

岩崎（2012）によれば、セーレンとストリークは、歴史的制度論の考えに対して、若干の修正を加えた。セーレンらは第三者によるルールへの強制に制度の本質を見出し、ルールの作り手と受け手の間の闘争の結果が制度であるとみなした。制度の変容は、アクター間の力関係の変化によって生じるものと考えられる。彼らのモデルによれば、制度は、制度置換・制度併設・制度放置・制度転用・制度消耗といった漸進的な変化を経る（漸進的な制度変容）。

13 戦略マネジメントとは、「組織の長期的な成果を決する意思決定と行動のセットで、外部環境分析、内部要因分析、戦略策定、組織の破壊的再生、戦略執行、モニタリング（成果測定）、成果評価、フィードバックの一連のマネジメントプロセス」である。

14 荒井英治郎 2010。

表1 社会学的説明の4タイプ (ピアソン)

		帰結の時間的射程	
		短	長
原因の時間的射程	短	I 竜巻型	II 隕石/大量絶滅型 累積的効果
	長	III 地震型 閾値効果 因果連鎖効果	IV 地球温暖化型 累積的原因

出典：岩崎 (2012)

また、セーレンとマホニーは、制度をアクター間の政治闘争の対象とみなし、とりわけ制度の意味に関する解釈の曖昧性が、アクターの創造性と行動能力を引き出すとする。つまりなんらかの制度変容がおこるためには、既存のルールの新解釈を可能にする政治的空間の開放が必要なのである。またそのようなアクターによるルールの新解釈を可能にする変数として、制度の意味解釈・強制に対するアクターの自由裁量度の高低、現状維持を唱えるアクターの拒否権行使可能性の強弱を設定し、それらの組み合わせに伴って生じる制度変容のパターン化を試みた。

それによると、制度の意味解釈・強制に対するアクターの自由裁量度が低い場合、制度併設か制度置換が生じる可能性が高い。現状維持を唱えるアクターが強力な拒否権を持っている場合、新たな解釈を出そうとするアクターの影響力は限られ、既存の制度を基本として追加や改良という戦略をとらざるを得なくなる。逆に拒否権が弱い場合は、新たな解釈がとってかわる制度置換のパターンとなる。アクターの解釈・強制の自由裁量が高い場合には、制度放置か、制度転用が生じる。現状維持の拒否権が強力に働く場合、反対派のアクターは現状の制度を受け入れざるを得ないが、その一方で自由裁量の大きさを生かして独自の意味解釈を制度に吹き込み、新たな制度発展の道を切り開く。現状維持派の拒否権が弱い場合、反対派は、自由裁量の大きさを生かして既存の制度を自分の都合の良い方向へと導いていく制度転用のパターンをとる。

次章では前述したピアソンの歴史制度分析や、瀬レーンらの漸進的な制度変容のモデルを用いて、特

別支援教育政策の分析を試みる。

III-3 特別支援教育政策の分析 (歴史的制度論および制度変容の視座から)

1) 歴史的制度論の視座からの分析

本節では、障がい児教育政策の変遷を歴史制度分析および、制度置換、制度併設、制度置、制度転用、制度消耗等の視座から検討する。

表2にあらわしたように、第2次世界大戦後に行われたわが国の学校教育制度改革を、ピアソンの分類にいう「隕石/大量絶滅型」と位置付ける。制度設計にかけられた時間の短さの割に、その変化がもたらす効果には長期的な時間差が生じた。しかし当初障がい児教育の保障は明確かつ完全なものではなかったため、その後制度改革を志向する要求は時間とともに累積し、ある閾値に到達するごとに、大きな変動を起こしてきたと考えられる。養護学校の義務化がその第1の変動であり、おそらく連鎖的にいくつかの比較的小規模な制度変更があり、その後の第2の大きな変動は特別支援教育への移行であると考える。「地球温暖化型」の変容としては、インクルーシブ状況への社会的適応過程があげられよう。累積的にみれば障がいの認知度は徐々に上昇し、社会的インフラは増加こそすれ減少しているとは考えられないからである。特殊教育から特別支援教育への転換は、徐々に押し上げられてきたインクルーシブ状況への適応過程とその認知度の上昇が引き起こしたと考えられ、地震型というよりは地球温暖化型の変化であったと考えられる¹⁵。

ピアソンが指摘するように、従来の合理的選択モ

15 障がい児教育を考える際、その時間的射程は長く、竜巻型を想定することは考えにくい。短期的な原因から短期的な射程の政策が求められることはこの分野においてまずないからである。ただし自然災害などで急激に特定のニーズが増加することは、たとえば東北地震の際、特に児童生徒の心理的ケアが必要とされたことなどをみれば、想定不可能とは言えない。本稿においてはそのような特別なニーズを検討することを射程に収めていないため、表2では該当なしとした。

表2 社会学的説明の4タイプ×特別支援教育政策

		帰結の時間的射程	
		短	長
原因の時間的射程	短	<p>I 竜巻型 (障がいの発生率は極端に変動することは考えにくいので、ここに分類するものはなし。自然災害、人為的災害などで一時的に発生する教育的ニーズは考えられるが本稿の対象とはいえないため割愛する。)</p>	<p>II 隕石／大量絶滅型 累積的效果 我が国にとって戦後のGHQによる教育制度改革は、短期的集中的に行われた。しかしその後の継続性という観点からは帰結の射程は大変長くまた大きい変動であったと考えられる。戦前の教育体制は更地に戻され、教育基本法、学校教育法の規定に基づく学校体系が構築された。特殊教育も、それ以前の政策・制度の継続という点はほぼなかったが、その後の四半世紀の間続く制度枠組みを提供した。</p>
	長	<p>III 地震型 閾値効果 因果連鎖効果 戦後の教育改革で設計された制度の内実は、個々の関係者、とりわけ障がい児の保護者、担当教師らによって要求され、実現される必要があった。全国的に起こった教育権保障の声を超えたのが1979年の養護学校義務化であったと考える。また義務化以後、より具体的・個別的な教育保障への要求が高まる中で、国際状況なども連鎖的因果となって第2の変化、特別支援教育の実施となって現れたと考えられる。この変化の間にはいくつかの中間的な段階が介在しているはずである。特別支援教育への変動の原因が特定されるためにはさらに詳細な研究が必要である。</p>	<p>IV 地球温暖化型 累積的原因 学校教育に限らず、障がい者の権利充足を求める草の根運動的な活動が継続されてきた。障がい児の放課後保障や休日の学童などもその一つである。当事者の主張は長年の間でもおおむね一貫しており、急激な変化や衰退があるわけではなく、着実に障がい児者の社会参加を推し進めている側面が認められる。この20年を考えただけでも、社会的なインクルーシブ状況は完全ではないが前進する傾向を続けている。制度的な下支えとなっているのは、大学受験方法の多様化や、学習支援ツールの開発、社会的インフラの整備（駅構内のエレベーター設置、点字や音声ガイドの導入など）があるが、これはバリアフリー、ユニバーサルデザインといった福利厚生を推し進める社会的動向が障がい児者にも有利に働いている面がある。</p>

出典：岩崎（2012）をもとに筆者作成

デルでは、歴史的制度論による分析のような説明をすることはできない。合理的選択モデルでは、制度は、合理的なアクターが自己の目的を追求するためにそのつど設計するものとされ、たとえば「合理的な選択を阻害する状況」や「合理的選択をしようと思っても選択肢自体が準備されていない状況」が想定されない。特に特別支援教育政策のケースでは、合理的選択モデルには顕著な限界がある。なぜなら当事者は明らかに限定されており、「当事者」である場合とそうでない場合で、選好がまったくことなると想定せざるを得ず、障がいをもつ「当事者」は障がい児教育の保障と充実を選択するが、「当事者以外」は、むしろ障がい児教育の保障を充実させることは、己の利益を低減させる阻害要因とみなさなければならなくなる。そのため分離教育の有効性を唱え、インクルーシブ教育に対する疑義を呈することで己のパイを大きくするという戦略をとることになり、社会的にはインクルーシブ状況は生まれがなくなるからである。また障がいをもつ「当事者」

も、己の目的にしか言及できないとすれば、自己の教育保障を主張することはできても、それがたとえば「隔離された場所」であることを拒否することは不可能になってしまう。「当事者以外」の異なる利害ポイントをもった人間を巻き込むことは合理的選択論では想定されていない。自己の選択が自己のものであるように、他者の選択はまた他者の選択であり、その選択に影響力を行使することは想定されていないからである。合理的選択論は、実は選択可能な選択肢のみが選択肢であるという自家撞着に陥る危険性をはらんでいる。いまだ存在しない選択肢を生み出すための理論としては弱いのである。

またピアソンは、制度にはアクターの予想を超える効果があること、アクターは社会的適切さを考慮すること、アクターは長期的帰結を予想しえないこと、誰もが予期せぬ結果をもたらすことがあること、予想した効果が得られない状況になること、アクターの変化により選好が変化する可能性があることなども指摘している。

このように、時間的な軸を政策分析の際に考慮に入れた歴史的制度分析には一定の有効性があると考えられる。次にセーレンとストリークによって提唱されている漸進的な制度変容のモデルの適応を試みる。

2) セーレンの制度変容の視座からの分析

制度置換・制度併設・制度放置・制度転用について検討する。

制度置換においては、従来の制度的配置はわきに追いやられ、傍流であった制度的配置が主流となって入れ替わるとされる。特別支援教育の個別の指導計画や個別の教育支援計画等に着目すれば、確かに傍流として取り組みはあったので、それらが主流となり、入れ替わったととらえることも可能である。しかし特殊教育の中で行われていた制度的配置、すなわち就学指導や交流教育を中心とした指導態勢がわきに追いやられたわけではない。またそのような制度的配置は個別の指導計画等により、次第に淘汰されていくものでありうるだろうか。

制度併設とは従来の制度に新たな部分を付け足したり、改良を加えたりすることである。特殊教育の制度は、通級制を取り入れ、発達障害等障がいの定義を追加してきたという経緯があるが、それを制度骨格の維持としてとらえることも可能である。制度の骨格は維持されたととらえる理由には特別支援教育体制においても、特別支援学校（養護学校）の存在を否定しておらず、制度的継続性があること、特殊学級についても特別支援教室への転換が一時探られたが、現在でも特別支援学級として存続している割合が高いこと、発達障害等が制度的考慮の対象とされたとはいえ、明らかに異なる制度的分岐がおこったわけではなく、従来の形態での「留意」にとどまっている面が強いことなどがある。

制度放置についてはどうか。社会変化に対する更新、改良を怠ると、制度は社会の現実から取り残され、退化するとされる。特殊教育の制度を含む学校教育制度自体が社会の現実から取り残されている状況であったとすれば、そこには新たな制度が生まれ出される契機が含まれていたはずである。特別支援教育に移行したことが、社会的現状に対する教育制度の更新だったととらえることも可能である。

制度転用は、制度自体に大幅な変更は加えず、目的や機能を再設定することを意味する。この考えを採用すれば、特殊教育のままで目的や機能を再設定

することは可能だったのか、という選択肢の考察が可能である。または今日の特別支援教育体制は、実は特殊教育の制度の目的や機能を再設定したに過ぎない制度転用であるという説明も可能になる。

制度消耗は、年月とともに制度が徐々に崩壊していく変化を意味する。従来の特殊教育が制度的崩壊状態にあったとは考えにくいだが、それならば、耐用年数的には維持可能であったにもかかわらず、制度的変更を行った理由が提示されなければならないであろう。

また既存のルールの新解釈を可能にする政治的空間の開放がどこで起こったのかについても検討しなければならない。制度の意味解釈・強制に対するアクターの自由裁量度が低かったとすれば、制度併設、制度置換が起こるとされる。この仮説をとれば、特別支援教育という制度置換が起こったということは、それに関連するアクターの自由裁量度が低かったということの一つの証左となる。

現状維持を唱えるアクターが強力な拒否権を持っている場合、新たな解釈は難しく、追加、改良という戦略になるという仮説からは、特殊教育の制度に対して追加、改良にとどまっているとすれば、現状維持を唱えるアクターがいまだ強力な拒否権をもっているといえる。またはある程度の制度置換がおこったとすれば、現状維持派の拒否権は弱体化していると考えられる。

また今後、現状維持派の拒否権が強力に働くとすれば、現状変革派は現状制度を受け入れつつも、自由裁量を大きくし、独自の意味解釈を制度に吹き込もうとするだろう。つまり特別支援教育によっておこる変化の度合いに満足できない改革派アクターは、制度に対して独自の意味解釈を試み、新たな制度発展の道が作られていくというシナリオが想定される。また現状維持派の拒否権が弱いものであれば、改革派は既存の制度を自分の都合の良い方向へと導き、制度転用を図るというシナリオになる（表3）。

IV. 近年の特別支援教育の動向から

以上、政策分析のツールに基づいて、障がい児教育政策の分析を検討したが、平成18年度以前の特殊教育、それ以後の特別支援教育について、その政策の継続と断絶については、これまで管見の限り、詳細な研究はなされていない。本節においては、その

表3 斬新的な制度変容のパターン×特別支援教育政策

		標的となる制度の特徴	
		解釈・強制の自由裁量が低い (ルールの新解釈ができない)	解釈・強制の自由裁量が高い (ルールの新解釈が可能)
政治的背景の特徴	強力な拒否権の可能性	<p>制度併設</p> <p>強力な拒否権を行使して現状維持を目指すアクターにより、特別支援教育態勢は、従来の特殊教育にとって代わるというよりも併設される形となる。現状維持派として想定されるのは、インクルーシブ教育に関心の薄い教員や、負担感を感じている教員、当事者ではなく子弟の学習の保障に不安を抱いている保護者など。</p>	<p>制度放置</p> <p>特別支援体制が強制力の弱いものであれば、強力な拒否権を行使するアクターにより、その制度的内容は放置・無視され、従来の特殊教育と何ら変わる事のない実態が維持される。社会的現実に対応できなくなり、制度そのものが放置される。改革派は独自の意味解釈で新たな制度の創設を目指す。</p>
	弱い拒否権の可能性	<p>制度置換</p> <p>強い拒否権を発動するアクターがすでに存在せず、また制度の強制力も十分に強いものであれば、特別支援体制の厳格な適応がすすめられ、制度は置換する。インクルーシブ教育に対する強い拒否権は発動されず、改革派(インクルーシブ教育推進派)によって制度置換が行われる。</p>	<p>制度転用</p> <p>改革派は、自由裁量の大きさを生かして既存の制度を都合のよい方向へ導く。制度は変えなくとも、目標や機能を再設定することが可能である。</p>

出典：岩崎(2012)をもとに筆者作成

制度転換の時期に行われた言説について政策循環論に基づいてさらに検討を進める。

特別支援教育への転換期、義務教育段階では障がい児教育(特別支援学校、特別支援学級、通級による指導)の対象者は2.7%、また「学習や生活面で特別な教育的支援を必要とする児童生徒数」は6.5%程度学級に在籍しているというデータがあり、制度変更の際の一つの論点とされた。また当時注目されていたのは、i)障がいの重度・重複化、多様化、ii)学習障害、注意欠陥障がい等の対応の必要性、iii)早期からの教育的対応に関する要望の高まり、iv)高等部への進学率の上昇、卒業後の進路の多様化、v)障がい者の自立と社会参加などが進んでいる状況などであった(表4)。これらの5つの課題状況は、その原因の時間的射程距離としては比較的短く(時代の変化とともに浮上してきた問題であった)、その政策効果の射程距離は長い(長期的な影響を与えることが想定された)ものである。

これらの動向を踏まえて文部科学省は、①通級による指導の対象にLD・ADHDを加え(H18年施行)、②学校教育法等を改正し、盲、ろう、養護学校の制度は、複数の障がい種を受け入れる特別支援学校の制度に転換した。また小中学校等においても、③特別支援教育を推進することが規定され、④障がいの

ある児童の就学先を決定する際には、保護者の意見を聞くことを法令上義務付ける、等の制度改正を行った。

「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」(H15年3月)では、⑤障がいのある幼児児童生徒一人一人について個別の教育支援計画を作成すること、⑥特別支援教育コーディネーターを置くこと、⑦広域特別支援連携協議会を都道府県に設置すること、⑧盲ろう養護学校を地域のセンター的な役割を果たすとして特別支援学校に転換すること、⑨特殊学級や通級指導の制度を通常の学級に在籍したうえで指導を受けることを可能とする制度に一本化すること、が提言された。

この最終報告をうけてH17年「特別支援教育を推進するための制度の在り方について(答申)」では、障がいのある児童生徒などの教育について、⑩従来の特殊教育から、一人一人のニーズに応じた適切な指導及び必要な支援を行う「特別支援教育」に転換すること、⑪複数障がい種を対象とする特別支援学校に転換し、地域の特別支援教育センターとしての機能を位置づける、⑫LD、ADHDを通級による指導の対象とし、特別支援教室の構想については引き続き検討する、とされた。文部科学省は学校教育法施行規則の一部改正(H18年4月)、学校教育法等

表4 記述された課題

i) 障がいの重度・重複化、多様化
ii) 学習障害、注意欠陥障がい等の対応の必要性
iii) 早期からの教育的対応に関する要望の高まり
iv) 高等部への進学率の上昇、卒業後の進路の多様化
v) 障がい者の自立と社会参加の進展

出典：筆者作成

の一部改正（H19年4月）を行い、制度改正となった。

この間の政策を先ほどの記述された課題に対応させると以下の表5のようになる（対応しないものは、記述されない課題として分類）。この表からわかることは、政策の問題状況を設定する時点で描かれていた課題状況と、その後策定された政策の方向性にはある種のかい離がみられるということである。問題提起の場面では早期教育への対応や進学・進路の問題というかなり具体的な課題が想定されていたにもかかわらず、その後の政策として早期教育の在り方や進学進路の在り方について独自に取り上げられるような説明は少なくなっていった。むしろ包括的な方向性の転換をはかるような言説が、その後の答申や政策の説明では主張を始めるのである（特別支援教育の実施やセンター的役割、就学指導への保護者参加程度の増加など）。

表5 記述された課題と政策の対応

記述された課題状況	提出された政策①~⑫
i) 障がいの重度・重複化、多様化	②、⑪
ii) 学習障害、注意欠陥多動性障がい等の対応の必要性	①、⑫
iii) 早期からの教育的対応に関する要望の高まり	
iv) 高等部への進学率の上昇、卒業後の進路の多様化	
v) 障がい者の自立と社会参加の進展	
記述されていない課題 特別支援教育という価値転換・インクルーシブ教育の是認	③、④、⑤、⑥、⑦、⑧、⑨、⑩

出典：筆者作成

V. 考察

歴史的制度論の分析からは、原因や帰結の時間的射程の長短による制度説明の差異化が可能であること、漸進的な制度変容のモデルの分析からは、現在の制度がどのような状態にあるのかという分析をいくつかのシナリオに描くことが可能であることが明らかになった。このような分析・説明の仕方は、費用便益分析や合理的選択論にはない制度理解の手法である。また単一の価値を基軸に対象を切るよりも、複雑で多様な意味を掘り起こすことができるという点で、有効性が認められる。また近年の特別支援教育をめぐる政策動向を、政策循環論に基づいて記述することにより、その制度的曖昧さを指摘した。

このような手法は、制度の欠陥を指摘するというよりも、制度をより充実させるために補充すべきポイントを明らかにするために使用されるべきだろう。

平成24年度には、中教審より「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」が出された。インクルーシブ教育システムにおける教育の専門性、研修カリキュラムの開発が研究課題とされ、特別な支援を必要とする児童生徒への配慮や特別な指導に関する研究、教育の専門性、教職員学校や地域における教育の専門性が継続的に獲得、発揮されるためには、教育委員会にも支えられた学校等における組織的な取り組みが必要であり、関連機関や人との連携、協働が重要であることなどが指摘されている。

しかしながら、戦略マネジメントを考えるならば、特別支援教育政策を実施するうえで長期的な成果とはなにかをあらかじめ明確にする必要がある。平成24年度の答申を参照するならば、今後はインクルーシブ教育が目標として設定されるであろう。社会的状況がよりインクルーシブになることが、特別支援教育の長期的成果として求められている。政策循環のモデルに従えば、インクルーシブ状況に対して、外部環境分析や内部要因分析を行い、そのうえで戦略を策定し、これまでの学校組織体系を破壊的に再生しながら戦略を執行し、その結果をモニタリングし、成果を評価し、フィードバックして初めて一連の政策過程が終了したことになる。インクルーシブ状況に対する外部環境分析としては、家庭、地域社会など学校関係者以外の集団や、経済、医療、福祉といった教育以外の領域を設定して検討する必

要がある。内部要因分析としては、学校組織、教員の資質、学齢・学校段階による状況分析、教育課程の分析、教育資源配分の問題などがあげられる。破壊的再生ということを念頭におくならば、従来のやり方にとらわれず、むしろ多様な社会実験として様々な教育課程や指導方法といった手法が試されるべきである。またモニタリングや評価に際しては、インクルーシブ状況を評価するための適切な指標が開発されなければならない。

教育へのアクセスや合理的配慮といったキーワードも参考にしながら、政策の内容を充実させることが必要であるが、このような多様化に対応する公平な教育の開発は、容易に達成はできないだろう、とはOECDの指摘するところである。OECD (2009)では、公平な教育の提供とはどのようなものになるのかという点に明確さが欠けていることをすでに指摘し、「許容できる不平等の程度」に合わせた照準が必要であるとしている。

OECDが提起する第1の原則は、教育制度は存在している多様性を認識し、それに対応した計画を立案すべきであるということである。学校の教育目標、組織、授業と評価方法が、すべての生徒に適切に提供されるよう、教育制度は、社会の変化に敏感でなければならず、新たに発展する経済的、社会的環境に可及的速やかに適応しなければならない。障がい、困難、社会的不利の条件を持つ児童生徒の教育に対しても、教員の姿勢と理論が問われている。彼らの教育に貢献しようとする積極性や、インクルーシブな設定で勤務する職業的スキルの開発が待たれる。

今後は海外事例（オーストラリアのインクルーシブな生活技術課程や、コロラド州インクルーシブな学習社会を支援する制度転換）など参考となる事例を検討し、加速する多様化に対し公正な資源提供を政策目標として確定できるような分析手法の開発が課題である。

参考文献

- 1) 足立幸男『公共政策学とは何か』ミネルバ 2009.
- 2) 宮川公男『政策科学入門（第2版）』東洋経済新報社 2002.
- 3) 岩崎正洋『政策課程の理論分析』三和書籍 2012.
- 4) 北川正恭『政策研究のメソドロジー』法律文化社 2005.
- 5) OECD『OECD教育政策分析』明石書店 2009.
- 6) ヘンリー・ブレイディ他『社会科学の方法論争』勁草書房 2004.
- 7) 瀧 慶昭他『「政策評価」の理論と技法』多賀出版 2004.
- 8) リーディングス/野沢慎司訳『ネットワーク論』勁草書房 2006.
- 9) 磯崎 育夫「政策中心学習 (Policy-centered education) の可能性」千葉大学教育学部紀要 v55 271-176 2007.
- 10) 松田憲忠「政策課程における政策分析者－知識活用とガバナンス」年報行政研究 v2006 No. 41 193-204.
- 11) 風間規男「ミクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析－政策の構造と機能に関する政治学的考察」同志社政策科学研究 v10 No. 2 2008.
- 12) 磯崎 育夫「学校における政策教育の基本内容に関する一考察」千葉大学教育学部紀要 v61 353-357 2013.
- 13) 上野真城子「日本の予算議論と政策決定にかけるもの」関西学院大学総合政策研究41 113-140 2012.
- 14) 上野真城子「政策を学ぶ人に：ロバート・S・マクナマラの死去によせて」関西学院大学総合政策研究32 169-178 2009.
- 15) 橋野晶寛「教育支出の政策分析における論点」東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢 v27 121-132 2008.
- 16) 宮田由紀夫「アメリカにおける地域経済発展と産学連携に関する政策分析」関西学院大学経済学論究63 55-78 2009.
- 17) 橋本憲幸「共生の理論的概念構成における価値の処遇」共生教育学研究4 23-35 2010.
- 18) Park Hyunjung「韓国高等教育政策の分析－『政策の窓』モデルの適用可能性－」東京大学大学院教育学研究科紀要 v51 93-101 2011.
- 19) 荒井英治郎「教育制度研究の制度観と分析視角」信州大学人文社会科学研究 2010.
- 20) 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・変化をめぐる」信州大学人文社会科学研究v6 129-147 2012.

