

---

# 教育機会確保法の立法過程

—アイディアの政治から—

勝 田 美 穂

---

はじめに

第 1 章 アイディアの政治

第 2 章 教育機会確保法の立法過程

第 3 章 教育機会確保法におけるアイディア

最後に

## はじめに

本稿は「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」(以下、教育機会確保法)の立法過程を分析するものである。教育機会確保法は不登校の児童生徒に学校外での多様な学びの場を提供することを目的とした法律である。2016 年 12 月に超党派の議員立法で成立、公布され、同時に一部が先行施行された(2017 年 2 月完全施行)。不登校の子供が通いやすい民間のフリースクールや公立の教育支援センター、特別な教育課程をもつ不登校特例校など、学校以外の教育機会を確保する施策を国と自治体の責務としている。

文部科学省(文部省)<sup>1</sup>は、長く学校教育法第一条(以下、一条校)に定める学校以外の学びの場を認めてこなかった。1941 年に国民学校令で全ての国民が国民学校に通うとされて以来のことである。この方針は 90 年代後半から学校以外の学びの場との連携を認めるなど徐々に緩んできたが、本法はフリースクールなどで受けた教育を義務教育と同等のものともみなすものであり、方針転換を決定づけた。本稿はこの法律の成立をけん引した要因の一つとして「アイディア」に注目し、この観点から分析する。

## 1. 問題の所在

教育行政全体を見れば、90 年代後半以降、詰め込み教育への批判に端を発した教育改革の機運の下で大きな制度改革が進んだ。2000 年代に入ると、教育改革国民会議は教育基本法の改正を含

む構造的な変革につながる政策転換の方針を森内閣に提言し、これは2006年9月に発足した第一次安倍内閣において実現された。同年12月に教育基本法は約60年ぶりに改正され、公共の精神や伝統、文化の尊重といった保守主義的な要素を取り入れるとともに、教育振興基本計画の策定を通じて、国が教育に関して主導的な役割を果たす体制を構築した。一方、改正された教育基本法のなかで国及び地方自治体に義務教育機会の保障を義務付ける規定を新設しており、子どもに教育を受けさせることを保護者の義務であるとしてきたこれまでの方針が転換された。この趣旨を具体化するのが教育機会確保法である。

安倍政権の教育行政については保守主義的な要素が注目される一方、手法としては成果指標の導入など新自由主義的な要素が見られる。2008年7月に策定された教育振興基本計画では、教育施策に成果指標を取り入れることを基本的な考え方とし、第二期教育振興基本計画（計画期間：2013年～2017年度）では「国際的な学力調査の平均得点を調査国中トップレベルにする」「いじめ、不登校、高校中退者の状況改善」といった具体的な目標を掲げた。しかしながら、成果指標の導入は必ずしも教育に効率や競争だけをもたらすものではなかった。第二期計画では、OECD諸国と比較した日本の公財政支出における教育投資額の低さを基に必要な教育投資を確保していくことを掲げ、具体的な施策として教育費負担軽減などを通じた学習機会の確保を挙げるなど、教育格差の固定化解消に向けた施策が取られている。

こうして見てくると、安倍政権の教育行政の方向性が保守対革新といった単純なものではないことがわかる。憲法に規定された教育の権利であるが、なぜことさら行財政改革が進むこの時期に国や地方自治体に義務教育機会の保障という形で義務付けるのか。教育委員会を中心に独自性が高かった教育行政の主体を国に転化し統制を強める一方で、学校教育法の枠外で行われる教育を正規の教育とみなすことは、国による統制を緩める動きのようにも見える。安倍政権の教育改革の方向性全体を明らかにするというのは大胆すぎるが、本稿は教育機会確保法の立法過程に見られたアイディアの変容を見るなかで、この時期に行われた教育改革が目指すもの的一端を明らかにすることを試みる。

## 2. 目 的

本ケースからは、一つに教育改革の方向性が個性の重視や自己決定の尊重といったリベラルなものを目指すのか、あるいは教育現場からの排除を通じて教育の効率化を目指すのかといったパラダイムが明らかになる。もう一つに、長く膠着状態にありながら2000年代に入って大きく進んでいる教育制度改革のアクター間の均衡配置が明らかになる。

第一の点について言えば、ショッパは日本の教育政策についてほかの政策領域と比較して、現状維持指向が強められてきたとする。その理由を文部官僚の現状維持指向とともに、教育政策の形成が文部省と組合との闘争の下にあったことに求めている(Schoppa 1991)。教育政策の形成は単純なイデオロギー対立ではないものの、イデオロギーは政策形成において重要な意味をもって

きた。文部省と族議員とは共通の利益を追求するために助け合う一方 (*Ibid.*: 116-118), 主要なアクターである自民党についてみると、70-80年代における立場は基本的にナショナリズムにあり、日教組を弱体化させる取り組みが目標とされてきた。この点について概ね自民党内は一枚岩であった。しかし、タカ派やハト派に代表されるよう個別の政策過程は保守陣営内部の争いだった。ナショナリズムや伝統的な日本の価値観の復活に関してアイディアの共有はされていたものの、戦術については党内で大きな対立があった。また、経済のための教育が指向されてきたというアイディアも共有されたが、キャッチアップが達成された後のポスト産業化時代にどのような政策が有効なのかについては一致したアイディアを持てずにきた。こうしたなかで、野党は保守陣営の一角を説得して離脱させる「保守陣営内部の合意を崩壊させる」ことによって改革を阻止してきた、というのである (*Ibid.*: 20)。

ところが、90年代に入ると左派の弱体化、現実化からイデオロギー対立は終息し、教育という政策領域にも改革の波がやってくる。90年代後半から進んだ改革の議論は、2000年代に入り中高一貫校や学校選択制、完全学校週五日制など新自由主義的なアイディアに基づくいくつかの政策として実現された。だが、教育予算の削減やカリキュラムの弾力化、学校運営の自由化等、個別の政策についてはその都度党内で意見対立があった。個別イシューをめぐっての対立は今に始まったものではないにしろ、イデオロギー対立が終息をみた後の時代にあつて、伝統的な価値の復活を妨げる圧力が緩んでいるなか、何が教育政策を方向づけ自民党内の求心力を保つアイディアとなっているのだろうか。

第二の点について言えば、ショッパの研究にみるように、教育という政策領域に係る主要なアクターは長く「族議員・文部省」と「左翼諸勢力」とされ、この対立のなかで捉えられてきたが(徳久 2012)、90年代以降については左翼諸勢力が「政治的リベラル・社民勢力」へと転身を図り、これに「改革派財界」を加えた三極モデルが描かれた(広田 2009: 376)。これも単純な対立構造を構築しているわけではない。各グループのなかにも対立があるし、グループの配置もイシューごとに連携や対立のあり様を変えているのが実態であるが、今日では、内閣府を上位として構築された政治主導の体制の下で族議員が優位となり文科省とのスクラムが揺らいでいるように見える。このように政策コミュニティのあり方が流動化する時代にあつて、政策の受益者である国民は政策アクターとしてどのように描かれるのであろうか。教育という政策領域の特徴は国民すべてが対象となり、本来ここからの支持調達が重視されなければならないのであるが、政策過程におけるアクターとして認知されてこなかった。

社会党の改革の議論に参加しイデオロギー対立が終息する過程に参加しつつ観察する立場にあった山口は、90年代における政治再編と改革をめぐる言説を市民化のベクトルと市場化のベクトルの二つのうえにあるとみていた(山口 2007: 14, 122-127)。市民化のベクトルは民主主義の徹底と直接性の追求であるが、両者は利権配分政治と官僚支配に対してある程度まで共闘することができたという。市民化のベクトルの延長上にどのような再分配をしていくのか描けないまま、前者は衰退し後者は興隆していった。しかし、民主主義の徹底や参加のための制度のいくつかは

実現しているし、参加や協働が言説としては広まった。政策の受益者である国民を広く市民として捉えるのであれば、今日これが政策アクターとして機能する余地はないのであろうか。政策の変化を見るにあたり改革をする側のエリートに注目が集まりがちであるが、本稿ではアイデアの共有化の過程を通じて、受益者側の利益と一体に論じたい。

本稿ではアイデアの政治アプローチを採用するが、教育基本法改正に見られるような大きな改革がなされる時代にあって、教育政策のあるべき目標や政策手段について不確実性が高まっている。安定した政策コミュニティのあり方も揺らいでいる。このような環境においてアイデアの働く余地は大きく分析の枠組みとして適切である。

なお、教育制度改革に関する先行研究は主に教育社会学、教育行政学の領域で蓄積されているが、制度改革の内容やその効果、評価への関心に基づくものが大部分で、政策過程に言及したものは限定される。教育機会確保法に関しても同様であるが、本法の立法過程を政策的な視点で捉えたものとして高野(2016)がある。ただし、「理論的可能性を拾い出す」ことを主題として書かれたもので、論点の深化を追及するものではない。

以下ではアイデアの政治に係る議論を見たとうえで、本稿の分析における有意を確認した後、教育機会確保法の立法過程をアイデアの認識、対立、変容に焦点を当てて分析していく。最後に教育機会確保法の立法過程を振り返りながらその含意について検討する。

## 第1章 アイディアの政治

前章で教育機会確保法の成立が含蓄する政治的な意味を論じつつ、アイデアアプローチを適用することの有意を明らかにした。ここでは、アイデアの政治に係る基本的な認識を示したうえで、教育機会確保法を実現させたアイデアについてその概要を示し、分析の枠組みを確認する。

### 1. アイディアの政治に係る基本的な認識

政策が実現される要因としては、アクターの利益、アクターの行為を制約あるいは促進する制度、アクターの認識的な要因という三つが挙げられる(Goldstein 1993, Hall 1997)。1980年代半ば以降アメリカ政治学を中心に、利益だけでは制度変革を説明しきれないケースを基に、アクターの認識的要素が注目され「アイデアの政治」に関心が向けられるようになった。初期の論者は利益の対向概念としてこれを用いてきたが、現在ではアイデアの機能、利益や制度との関係性などに議論が進んでいる。

では、三つの要因はどのように関係して政策が実現するのだろうか。利益と言っても物質的なものとは限らない。現在のものと限定できないし階層の利益を超えて結びつくものもある。制度

や規範はアクターの行動を制約する。既にある制度に影響されるため政策のアウトプットは国によって異なるものとなる。とはいえ、現実を見れば制度だけで説明しきれない要素もある。これらを埋めるのがアイディアの概念であり、利益や制度を超えて政府の選択に影響を与え、個人あるいは集団の行動を変えさせることがある。アイディアの重要性を主張する論者は、利益をどのように認識するかアイディアが影響するとするが、因果関係を説明するのは難しい (Hall 1997, Goldstein and Keohane 1993, etc.)

アイディアとは「共有されている信念」(Goldstein 1993: 11)、「世界観、道義的信念、因果的信念」(Goldstein and Keohane 1993: 7-11)などと多義的である。アイディアの役割をどのように捉えるかも論者により異なる。初期には、リーダーに対して提供されるフォーカルポイントあるいはロードマップ、利益を獲得するための戦略 (Goldstein 1993: 8-9) などとされた。比較政治学では、国の政治の動きや発展方向を世界的、歴史的に視野を広げることで説明しようとした (Kopstein and Lichbach 2000)。しかし、そうした既定の仕方では変化の因果関係を説明しきれないと批判され、理論の精緻化が進められた。世論の支持を得るために問題を規定する (Cox 2001)、危機を解釈することで不確実性を低減させる、集合行為を起こさせる共通の認識、既存の制度を作り替える武器、新しい制度を作るための青写真、新しい組織を維持するための求心力 (Blyth 2002: 34-35) などと分析進んだ。とはいえ、これらはいずれも論者の扱うケースを基に論じられているため、議論の次元は異なり、アイディアとは何か、どれがどのように政策に影響してきたかについては明らかにされなかった。これらの議論を踏まえ、2000年代以降、比較政治学や社会学等の知見を取り入れながら理論化が進められており、キャンベル、シュミットは代表的な論者である。

キャンベルによれば、歴史的制度主義者は、アイディアはどれだけ関係するアクターの支持を得られるかに関連すると論じた。同様に組織的制度主義者は、制度変革につなげるためには大衆が前提としている認識の枠組みに訴える必要があることに注目していたとする。キャンベルはこれらの議論を取り入れ、アイディアを「認識的レベル」(cognitive level)と「規範的レベル」(normative level)に分けた。認識的レベルとは因果関係を特定する説明や理論的分析、規範的レベルとは価値や態度を構成する考え方とされる。この二つをさらに政策の議論の前提となる政策コンセプトや理論（前景）、政策の議論の背後にある基調となる仮説（後景）の二点から分けることで四つに分類（プログラム、パラダイム、フレーム、大衆の感情）、アイディアの機能を明らかにしようとした。前景は政策の実現の促進要因となり、後景は制約要因となる。(Campbell 2001: 165-166, 木寺 2012: 34-35)

表1 政策形成におけるアイディアのタイプとその効果

	政策の議論の前提となるコンセプトや理論 (前景)：促進要因	政策の議論の背後にある基調となる仮説 (後景)：制約要因
認識的レベル (因果関係)	プログラム 政策立案者に対して明確に特定の方針を示し、とるべき行動を跡付けるエリートにとっての政策の処方箋	パラダイム 政策立案者が利用可能な解決法を認識的レベルで制約するエリートにとっての想定
規範的レベル (価値や態度)	フレーム 政策立案者が大衆に対して政策解を正統化するのを助けるシンボルやコンセプト	大衆感情 政策立案者が利用可能な正統化された解決策を規範的レベルで制約する大衆がもつ想定

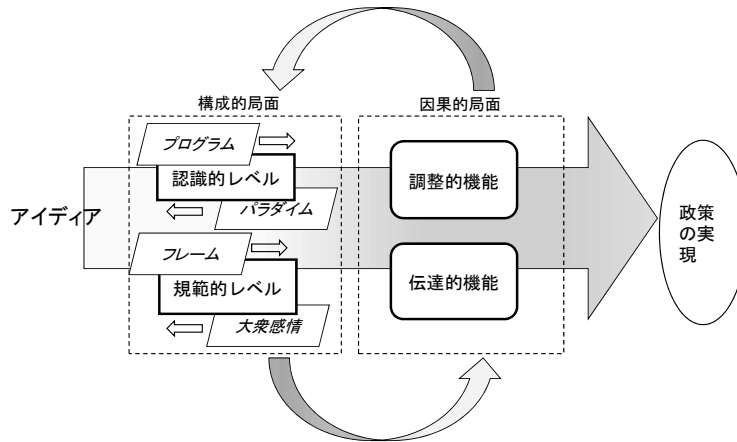
出所：Campbell 2001: 166

同様にシュミットもアイディアを「認識的機能」(cognitive function)と「規範的機能」(normative function)に分けその機能を詳述している。前者は、政策プログラムの合理性を示すことで正当化(justify)に役立ち、後者は適切性を示すことで正統化(legitimize)に役立つとしており(Schmit 2002: 218)、キャンベルの分類と親和的であるが、シュミットは加えて「言説」(discourse)の概念を提唱し、アクター相互を説得し支持を得る過程に注目した。言説はアイディアよりも包括的な概念で、アイディアが伝達される相互作用のプロセスも含む。言説は、主要な政策アクターの合意を調達する「調整的機能」(coordinative function)、大衆を説得する「伝達の機能」(communicative function)に分けられる(*ibid.*: 230-231, シュミット 2009)。

アイディアの政治アプローチは、初期にはアクターが目標を設定する局面(構成的局面)でのアイディアの役割を重視してきたが、シュミットの研究では、制度変化を可能にする政治的支持調達の局面(因果的局面)に使われる過程が重視されている。

アクターは認識的・規範的双方のレベルから制約を受けるものの、アイディアは既存の施策に対して新たな選択肢を提供しつつ政策変化をもたらす原動力となりうる。とはいえ、変革には既存の制度や運営方法を支持している勢力の抵抗を排することが必要である。このため、既存の価値を再発見し新たな意味付与を行いながら支持調達を図るためのアクターの主体的な役割が重要になる。アイディアの政治アプローチの一つの意義は、二つの局面を政治変化の一連の過程に位置づけアイディアの働きをみることで、変化を動的的に捉えられる点にある(Blyth 2002: 44-45, シュミット 2009: 83-90, 加藤 2011: 206, 木寺 2012: 31)。本稿においても構成的局面、因果的局面という枠組みに基づいて、アイディアがそれぞれの局面でどのように機能したかを分析したい。

図1 政策の実現に至るアイデアの役割



## 2. 教育機会確保法におけるアイデア

ここまで、アイデアの政治についての理論的な展開状況を見てきた。問題の認識枠組みに係る局面におけるアイデアは因果関係の認識、価値や態度の規範などから4つに分類できること、政策の立案や実施に係る局面におけるアイデアは政策アクター間の調整あるいは大衆の支持を得るために機能することなどが論じられてきた。

では、教育機会確保法の制定を実現させたアイデアとは何なのだろうか。教育は広く国民に係るものであり、本来は多様な主体からの支持調達が不可欠である。だが、教育行政は法律主義を取りながらも具体的事項は命令で規定される場合がほとんどであるとされる（森 2012: 51, 坂田他 2017: 5）<sup>2</sup>。このため、文部官僚を中心に族議員とが政策コミュニティを形成し、外側に左翼諸勢力を配置することで求心力を保ったなかで政策が形成されてきた。アクターの立ち位置は保革対立を反映し、政策はイデオロギー論争に引きずられがちであった。また、個別の施策についてみれば、学力低下の原因がゆとり教育、あるいは考える力の育成という新学力観にあるのか決着が付かないように（赤林 2009: 298-299）、政策の効果を測る方法や指標にも定まったものがない。

アイデアが影響力をもつのは、アクターが不完全情報下にある場合であり、現状を定義し、目標を設定し、とるべき行動を示すことによってだとされる（木寺 2012: 9）。政策エリートがイデオロギーに規定されたパラダイムを失った状態にあって、アイデアの働く余地は大きい。教育現場では、不登校、いじめ、学力低下などの問題が山積している。国際化のなかでリーダー足りうる人材、イノベーションを生み出す人材の育成という要請もあった。だが、ゆとり教育の行き詰まった後の処方箋は明確でなくアイデアを変化させる土壌があった。こうしたなかで、アク

ター間に共有されたのは、教育基本法第一条を前提としたパラダイムの転換であり、処方箋として描かれたのが当初「多様な学び」というプログラムであった。教育機会確保法の成立は、教育基本法のまさに第一条に記載された学校が義務教育を担うべきであるというアイディアの変化によって可能になったと考えられる。

とはいえ、「多様な学び」の意味するところは大きく二つあった。不登校児童生徒の親が望んだのはフリースクールや家庭教育を含めた文脈のなかで理解される多様性、経済界が望んだのはインターナショナルスクールなどエリートの選択肢の拡大につながる多様性である。「多様な学び」は突き詰めれば一条校に対するオルタナティブであり、教育基本法の体系とは別の体系を形成する突破口となる可能性を孕んだ、極めてリベラルな考え方である。

しかし、こうしたアイディアに向き合うことを意図的に避け、不登校児童生徒、みなし卒業生、外国人からエリートまでが共有できるアイディアとして提示されたのが、法律名から「多様な」という言葉ははずした「教育機会の確保」という新たなフレームあった。このアイディアの変容が意味することは何なのか、次章以下で立法過程を通じて考えていきたい。

## 第2章 教育機会確保法の立法過程

前章ではアイディアの政治に係わる研究の蓄積をみながら、本ケースにおいて適用する際の枠組みを確認した。ここでは、枠組みを踏まえながら教育機会確保法の立法過程を記述して、第3章における分析の前提としたい。記述にあたっては、関係したアクターとアクターのもつアイディアの認識に焦点をあてた。

### 1. 教育機会確保法に係るアクター

既に述べたように本法制定の前提として、教育行政の立案に係るアクターが拡大していることがあるが、改めて本法に係るアクターをそれぞれのプログラムの認識状況に触れつつ確認しておきたい。

政治家としては、教育行政に係わりが深く本法の制定のコアになった議員グループがある。不登校やいじめの問題に関心があり、フリースクールや夜間中学の実態に詳しい議員たちで与野党にまたがる。超党派フリースクール等議員連盟（初期にはフリースクール環境整備推進議員連盟）、夜間中学等義務教育拡充議員連盟に参画していた議員で法案に係る議論の中心にあった。学校教育の根幹を揺るがすなどの理由で本法に対して強い抵抗感をもつ保守派の議員は一定数おり、こうした議員などへの調整の役割を担った。議連に集まった議員が比較のリベラルであるとして、保守派を説得するのは容易ではなかったはずだ。

しかしながら、本法の制定には不登校をプログラムと認識し施政方針演説で解決の意欲を示し



た（2015年2月12日）安倍首相の意向があり、処方箋はフリースクール支援として描かれた。このアイデアは教育再生実行会議の提言となって一連の過程を主導することになる。実際、同会議は本法の成立につながるフリースクールの位置づけの見直しに係る提言を行った。教育再生実行会議は2013年1月の閣議決定に基づき設置された組織で法律上の根拠はない。だが、文科省の政策形成の主要な場であった中央教育審議会の提言からは実現できなかった教育基本法の改正が、同会議の提案からなされたようにその役割は重要で、安倍政権の教育政策のアイデアを生み出すアリーナとして機能していた。

一方、狭い政策コミュニティで政策を作っていた時期に影響力は限定されていたが（Schoppa 1991: 133-135）<sup>3</sup>、本法の制定に関して一定の影響力をもったと考えられるアクターとして経済界がある。経済界の認識を示すものとして、2002年に出された「インターナショナルスクール問題についての提言ーグローバル化時代に対応した教育基盤の整備に向けてー」がある。このなかで国際化に対応した人材育成の観点から、インターナショナルスクールを一条校に準ずる教育機会として認めるべきであるとした。さらに、2004年には「21世紀を生き抜く次世代育成のための提言ー「多様性」「競争」「評価」を基本にさらなる改革の推進をー」で、多様化をキーワードとした教育行政の方向性を提言した。ここでのプログラムはインターナショナルスクールの制度化であった。

教育行政について文科省が命令を通じて強い影響力をもってきたことは前述したが、本法に係る政策提言が中央教育審議会ではなく、教育再生実行委員会から出されたように、本件に関してその立場は受け身になりがちだった。文科省と中央教育審議会が反対していた株式会社やNPOの学校経営の参入という「教育の供給主体の多元化」政策は、内閣府が規制改革会議の提言を基に構造改革特区制度を通じて実現していった（荒井 2008）。これは政治主導で一条校の枠組みを拡大する過程であり、義務教育機会確保法が成立する下地になっている<sup>4</sup>。

かつてイデオロギー対立の主戦場だった教育という政策領域において、一方の対立極を形成していた社民党（社会党の後継）は本法の制定に関して共産党とともに反対の立場をとった。学校復帰を前提としていること、不登校児童生徒の差別・排除につながる、一条校の学習環境を改善することこそ必要などというのが理由である。実際、保護者等にも教育現場からの排除に懸念をもつものがおり、一条校だけが義務教育を担う場所ではないという基本的なアイデアの共有に最後まで強い抵抗を示したが、その立場を代弁する国会の勢力は圧倒的に少数だった。

保護者等のなかで立法過程に影響力をもったのはフリースクールの先駆的な存在であり、全国ネットワークを組織し、議連に積極的な接触を行っていたグループである。一条校に対するオルタナティブとなるような教育の機会を保障したいという趣旨で、当初「（仮）オルタナティブ教育法を実現する会」を組織し議連に要望を出していたが、急進的な内容でありアクター間で共有されるハードルは高かった（フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会 2017: 34, 以下フリネット）。一条校だけが義務教育を担う場所ではないという基本的なアイデアの認識は揺るがないが、政策学習の機会を通じて、議連等の言説を受け入れアイデアを現実 に即した形で変容させていくことになった。

## 2. 立法過程におけるアイデア

ここまでみたアクターは、一連の過程においてアイデアをどのように変化させていったのだろうか。以下、アイデアの変化を構成的局面と因果的局面に分けて記述するが、局面は単線的なものではなく、調整の場面を経て構成的局面に立ち返りながら、政策の実現に至るものである。

### (1) 構成的局面

一条校だけが義務教育の担い手ではないというアイデアは多くのアクター間で共有されていたが、認識的レベルでの解釈は異なっていた。首相は不登校との関連で多様な学びに言及していた。経済界の認識はエリート教育にあった。当事者であるフリースクールグループの認識は不登校から始まったが、シュナイタースクール、サドベリースクール、外国人学校、ホームエデュケーションを実践するグループと交流しつつ、一条校に対するオルタナティブという認識を深めていた。それぞれの認識は当初「多様な学び」というフレームの下で共有され、その差異が対立することはなかった。

しかし、具体的な政策案を検討する因果的側面でその差異が問題となった。フレームを変化させることで他のアクターのアイデアを受け入れていったのは、フリースクールグループであった。フリースクールグループが考えていた当初案は「(仮) オルタナティブ教育法」であり、学校教育法の枠組みを超える学びの体系を形成するものであったが、政策案の名称を「(仮) 子どもの多様な学びを保障する法律」として政策コミュニティ内での調整の場面に立ち返った。

アクターのアイデアは最終的に教育再生実行会議の言説に収斂していく。2014年7月に同会議が行った第五次提言は「今後の学制等の在り方について」であり、6-3-3-4制の見直しとともに幼児教育、高校教育の公費負担の在り方が大きなテーマだったが、制度の柔軟化の文脈のなかで<sup>5</sup>「国は、小学校及び中学校における不登校の児童生徒が学んでいるフリースクールや、国際化に対応した教育を行うインターナショナルスクールなどの学校外の教育機会の現状を踏まえ、その位置付けについて、就学義務や公費負担の在り方を含め検討する。また、義務教育未修了者の就学機会の確保に重要な役割を果たしているいわゆる夜間中学について、その設置を促進する」とした。これらのアイデアはそのまま教育機会確保法のなかに生かされた<sup>6</sup>。

フリースクールグループの政策学習はもう一つあり、教育機関の支援ではなく子どもの学習権保障を骨子とする内容にアイデアを深化させたことである。憲法26条に規定された教育の権利は、教育基本法さらにその内容を具体化する学校教育法に反映される。第17条には保護者の就学義務があるが、このことが学校に行くことを当然とし、行かない子ども、行かせられない親を追い詰める大衆感情を生み出していた。これに対し、憲法に立ち返り子どもの学習権を骨子とすることでプログラムを転換し、国や自治体の役割を含めて問題を捉えることで、問題を社会化し因

果的局面で広範な支持を調達することを目指した。

## （2） 因果的局面

「多様な学び」というフレームは認識の異なるアクターの思惑を括るのに適切であったが、具体的な政策案の調整に関しては、それぞれのアイディアの差異が表面化するほか、コアとなっていたアクター以外の支持調達に隘路が生じた。

2015年5月、超党派フリースクール等議員連盟と夜間中等義務教育拡充議員連盟の合同議員連盟総会が開かれ、法制化に向けた座長試案が提示される。座長は法制化の渦中で文部科学大臣となる馳浩衆議院議員であり、この試案は後に馳座長試案と呼ばれた。法案の名称は「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」となっており、「多様な学び」というアイディアが生かされていた。保護者による個別学習計画の作成と市町村による認定、これの履行をもって就学義務の履行とみなすことが柱で、学校教育法の特例という位置付けになっていた。現行の制度を前提としながらも、そのなかでの自由度は高く、実質的にオルタナティブの容認と見て良かった。しかしこの案では、因果的局面で現れた自民党内の政治家という新たなアクターの支持を調達できなかった。不登校を助長する、現行の制度に基づく学校への復帰を進めるべきだなどというのがその理由で、上程は一時見送られた。

そんななかで事態は大きく動いた。10月に馳座長が文部科学大臣に就任し、後任は文部科学副大臣の経験がある丹羽秀樹衆議院議員になった。翌2016年1月に開けた通常国会の冒頭、安倍首相はフリースクールの子どもたちへの支援に初めて踏み込むことを明言した。2月には丹羽座長の下で新しい試案が提示され、法案として上程される土台となった。法案の名称から「多様な」という言葉がはずされ、条文にあった「多様な」という言葉の多くも無くなった。個別学習計画も無くなった。これについて馳議員は後に、みなし就学義務という法律の骨格を残すために、「多様な」という言葉を極力削るように丹羽議員に指示したと証言している（フリネット2017: 82）。

安倍首相の施政方針演説は不登校との関連でフリースクールに触れたものであったが、可決された法案も不登校支援を色濃くするものとなっていた。いわゆる不登校特例校や教育支援センター（適応指導教室）の整備充実が記載され（第10-11条）、現行の学校制度を前提として既に実施されている施策の拡充が柱とされた。それでも、数か所にわたり不登校についての言及があり、休養という言葉も条文に記載された。反面、外国人が多く通う夜間中学校、経済界の関心の高かったインターナショナルスクールの抱える個別の問題は調整・伝達の段階で大きく取り上げられることはなく<sup>7</sup>、「多様な学び」という色彩は後退した。大衆の理解も不登校の児童生徒のための支援という程度に留まった。

なお、最後までアイディアを共有できなかった社民党等に代弁されるアクターについては先に述べたが、「多様」なという言葉がはずされたことを大きな譲歩として受け止めるというより、法案の成立そのものを許容できなかった。学校教育法の体系を前提とする限り、一条校への復帰が

目標となり子どもを追い詰める構図に変わりはない。条文のなかで「児童生徒」と「不登校児童生徒」を区別しており、不登校の児童生徒に対する差別を助長しかねない。「特別に編制された教育課程」を設置することで、一部の子どもの排除につながりかねない、などと主張した。フリースクールの関係者も一枚岩ではなかったし、インクルーシブ教育の推進や特別支援学校の帰結等を理由に反対の言説が構成された<sup>8</sup>。

「多様な学び」というフレームは構成的局面において、多様なという言葉そのままに多くのアクターがそれぞれの思惑を持ちながら共有できるアイデアとして機能したが、因果的局面で変革を指向しない政策エリートに拒絶された。このため構成的局面に立ち返り、プログラムを不登校支援と限定しなおし「教育機会の確保」とフレームすることで、保守派の支持調達を図って成立の運びとなった。

表2 教育機会確保法の制定まで

年月	政治・行政	社会・一般
1985.4		フリースクール東京シュール設立
1992.9	「登校拒否問題への対応について」(文部省通知)	
1993.3	「登校拒否児童生徒が学校外の公的機関等に通所する場合の通学定期乗車券制度の適用について」(文部省通知)	
1996.7	第15期中央教育審議会第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」ゆとり教育の嚆矢	
1997.1	「通学区域制度の弾力的運用について」(文部省通知)	
1999.6	生涯学習審議会答申を受け、文部省が民間教育機関との連携方針	
2000.1	学校教育法施行規則改正、学校評議員制度導入	
3	教育改革国民会議開催	
4	第一次森内閣発足	
7	第二次森内閣発足	世界フリースクール大会、日本で開催
12	「教育改革国民会議中間報告－教育を変える17の提案－」教育基本法の見直しと教育振興基本計画の策定求める	
2001.2		フリースクール全国ネットワーク設立
5	総合規制改革会議、学校経営に株式会社参入提言	
8		NPO法人フリースクール全国ネットワーク認証
2002.6		経団連「インターナショナルスクール問題についての提言－グローバル化時代に対応した教育基盤の整備に向けて－」
2003.3	中央教育審議会「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」	
2004.4		経団連「21世紀を生き抜く次世代育成のための提言－「多様性」「競争」「評価」を基本にさらなる改革の推進を－」
12	構造改革特区にて不登校特例校試行	

2005.7	学校教育法施行規則改正，不登校特例校全国へ	
2006.4	義務教育費国庫負担率三分の一へ	
9	第一次安倍内閣発足	
12	新教育基本法成立	
2007.6	教育職員免許法改正，免許更新制度導入（2009.4実施）	『フリースクール白書』発行（NPO法人フリースクール全国ネットワーク）
2008.4	中央教育審議会「教育振興基本計画について－「教育立国」の実現に向けて－」答申	
5	フリースクール環境整備推進議員連盟設立	
7	教育振興基本計画	
2009.1		第一回フリースクール大会（JDEC）開催 「フリースクールからの政策提言」採択 『フリースクール ポクらの居場所はここにある』出版 新法研究会開催
2	第三回フリースクール環境整備推進議員連盟総会	
7	衆議院議員選挙で民主党圧勝	
9	鳩山内閣発足	
2010.2		第二回JDEC開催
2011.1		第三回JDEC開催
2012.1		第四回JDEC開催
4		「実現する会」発起人会開催
7		「（仮称）オルタナティブ教育法」を実現する会」設立，第一回総会開催
10		第二回同総会開催，「多様な学び保障法を実現する会」に名称変更（以下，実現する会）
12	衆議院議員選挙で自民党圧勝 第三次安倍内閣発足	
2013.1	教育再生実行会議開催	
2		第五回JDEC開催
6	いじめ防止対策推進法成立（附則にいじめで不登校になった児童等の学習に対する支援の在り方についての検討行う旨記載）	
7		第三回実現する会総会
2014.2		第一回オルタナティブな学び実践研究交流集会
6	超党派フリースクール等議員連盟発足	
7	教育再生実行会議第五次提言「今後の学制等の在り方について」フリースクールに言及	
9	文部科学省中等教育局にフリースクール等担当が置かれる	
9	安倍首相，東京シュレー視察	
11	下村文部科学大臣，フリースペース視察	
11	文部科学省主催「全国フリースクール等フォーラム」「全国不登校フォーラム」開催	
12	第三次安倍内閣発足	

2015.1	第一回フリースクール等に関する検討会議開催 (文部科学省)	
2	第一八九回国会, 施政方針演説でフリースクールなど多様な学びに言及	
2	第一回不登校に関する調査研究協力者会議 (文部科学省)	
2	第二回フリースクール等議員連盟総会	第二回オルタナティブな学び実践研究交流集会
5	第二回議連合同総会開催, 馳試算	
6-8	立法チーム作業検討会 (計 11 回開催)	多様な教育確保法 (仮称) 制定を目指すフリースクール等院内集会開催
7	「義務教育修了者が中学校夜間学級への再入学を希望した場合の対応に関する考え方について」 (文部科学省課長通知)	
9	第三回議連合同総会開催	
9	自民党内学習会開催	
10	第三次安倍改造内閣発足, 馳文部科学大臣就任	
10		多様な教育機会確保法「ここまできた!」報告会
11	第四回議連合同総会開催	
12	第五回議連合同総会開催	
2016.1	第百九十回国会, 施政方針演説でフリースクールの子どもたちの支援に言及	
1	安倍首相が参議院本会議で一億総活躍社会, 経済事情に左右されない教育機会の提供答弁	
2	立法チーム作業検討会, 丹羽試算	第三回多様な学び実践研究フォーラム開催
3	第六回議連合同総会開催	
3	第七回議連合同総会開催	
5	第八回議連合同総会開催	
7	不登校に関する調査研究協力者会議「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」, フリースクール等検討会議審議経過報告書「不登校児童生徒による学校以外の場での学習等に対する支援の充実～個々の児童生徒の状況に応じた環境づくり～」公表	実現する会総会, 公開イベント「多様法のこれから」
8	第三次安倍第二次改造内閣発足	
9	「不登校児童生徒への支援の在り方について」(文部科学省局長通知), 教育支援センター	
11	教育機会確保法案, 衆議院文部科学委員会可決	
11	同 衆議院本会議可決	
12	同 参議院文部科学委員会可決	
12	同 参議院本会議可決成立 (一部先行施行)	教育機会確保法成立 これからのことを話そう 交流集会 (主催: NPO 法人フリースクール全国ネットワーク, 後援: 多様な学び保障法を実現する会)
2017.2	同法施行	

### 第3章 教育機会確保法におけるアイデア

ここまで、アイデアの政治の枠組みに基づいて、教育機会確保法の立法過程を記述してきたが、これらを捉えなおし冒頭に挙げたりサーチクエスションに立ち返って、一条校以外での教育機会を認めるという大きな変化をけん引したアイデアについて検討する。本法に係る制度・利益を踏まえたうえで、アイデアの要素を整理する。その際、「多様な学び」というアイデアが「教育機会の確保」に変容したことの意味、教育政策を方向づけ自民党の求心力を保つアイデアとなっていたもの、90年代以降の市民化のベクトルの延長上に本ケースが成り立っているのかどうかなどの観点から検討したい。

#### 1. 制度・利益

政策が実現される要因としてアイデアだけではなく制度、利益がある。これらの影響を取り払いアイデアが単独の要因として立法過程をけん引したと考えるのは難しい。本件においても、フリースクールグループの当初のアイデアは学校教育法に対するオルタナティブというものであったが、このアイデアは現行制度を絶対視するアクターによって拒絶された。実現した政策は不登校特例校や教育支援センター（適応指導教室）という既存の制度を柱としていた。フリースクールグループはフレームを再構築させ政策案に向き合うことを余儀なくされたが、既存の制度はアイデアを大きく変質させる要因となった。

利益についてはどうだろう。本稿の趣旨は保護者等をアクターに加え、政策の受益者である児童生徒の利益と一体としてみることにあったが、フリースクールの関係者間の対立は激しかった。何が児童生徒の利益になるのか、という認識について溝が埋まらなかったのである。自らのフレームを変化させながらも政策コミュニティに加わり続けることで政策の実現を目指したグループと、一条校を前提としたパラダイムに執着しその環境改善を目指し、結果として政策コミュニティに加われなかったグループがあった。後者のグループの立場は国会内で少数派である共産・社民勢力に代弁された。

文科省は教育再生実行会議の提言に対して受け身であったが、本法の制定に係る第5次提言では教育投資の拡大に向けた国民的議論をとというものもあった。教育の無償化などを想定したもので、高齢者予算からの付け替えなどが想定されていた。この時期、教育行政は大きな環境変化のなかにあったと言えよう。本法でも国・地方自治体による財政支援が定められている。しかし、不登校関連と限定すれば予算措置は法律制定前から講じられており、法律制定後にわずかに拡大しているものの<sup>9</sup>、利益が経済的なものだと限定すれば、これが法律制定に係った政治家と文科省の利益にあたるまででは言い切れない。このことは反対に利益以外の要素が政策の実現に向けて働く余地があったことを示している。

## 2. アイディアの変容

制度による制約や当事者の利益の対立という事態をみながらも、一条校以外の教育に道を開くという大きな政策変化はなぜ起こったのだろうか。

アイディアの政治アプローチからは、同質的なアイディアを共有する閉鎖的な政策共同体が政策形成の中核になっていた場合、アイディアを共有しない新規アクターの参入が果たされ既得権益が相対化されることで改革の圧力が高まることが明らかになっているが（徳久 2006: 16, 衛藤 1998: 87）、本件に関しては、2000年代前後の政治改革を経て、首相主導の体制を経たことが政策の実現の前提になっている。文部省・族議員という狭い政策コミュニティ内部で政策が作られていた時代からの変化である。一条校こそが義務教育の担い手であるというパラダイムは外生的要因によって変化した。また文科省のスタンスとしても、80年代以降はカリキュラムの弾力化や教育の供給主体の多様化や民間との連携など規制緩和を進めており、少子高齢化や財政制約という環境変化を受けた政策の質的变化を模索する時期にあった。

とはいえ、教育再生実行会議、経済界、保護者等という新たなアクターを加えた政策コミュニティはどこまで開かれたものだったのだろうか。教育という政策領域は対象が広いと社会的な関心を引きやすい。一方で政策の受け手となる児童生徒の実態は不登校から読み書きの習得に困難をもつ者、進んだ学習を求める者まで多様にすぎ、共通の利益を自覚しにくい。学校以外の場での学びを指向する層は現実には限定されており、「オルタナティブな学び」、「多様な学び」というアイディアのもつ革新性は大衆感情としては共有されなかった。さらに、施政方針演説でフリースクールを不登校との関係で言及した安倍首相の言説が政策過程を方向づけた。既に実現されていた学校選択制やカリキュラムの弾力化は一定の支持を得ており、既存の学校以外での教育というアイディアは大衆感情として受け入れやすく、政策の実現の制約とはならなかった。

アイディアの正統化の過程において権力の分散の程度が高い場合には調整的機能が、低い場合には伝達的機能が重視されることが明らかになっているが（Schmidt 2002: 230-231, シュミット 2009: 89-90）、本件に関しては、調整的機能に係る言説が重要になった。日本の統治機構が分散的か凝集的かについての見方は分かれようが、イデオロギー対立が政策コミュニティを閉塞化したものにしてきた時代と比較すれば係るアクターは増加した。とはいえ、プログラムを不登校支援としたことで政策の対象者は限定され、直接政策コミュニティに加わることを望む受益者は限定された。政策の実現は因果的的局面において、いかに政策コミュニティのなかで政策案への支持を調達するかによることとなった。

こうした観点から政策案を見ると、個別学習指導計画への支持調達が鍵となった。家庭での学習も自ら計画を立てて実施すれば義務教育とみなす可能性のある画期的なものであったが、一条校こそが義務教育であると考えられる政策エリートのパラダイムからは到底受け入れることができなかった。このため、個別学習指導計画を政策案に組み込むことを避けることとで、アイディアを



共有せざるをえなかった。法律名にあった「多様な」という言葉ははずしたフレームの変更とともに、大きなアイデアの変質である。また、国及び地方自治体は必要な財政上の措置を講ずる（第6条）ものとしているが、児童生徒への必要な経済的支援の在り方については附帯決議で言及するに留まったように、具体的な制度設計に触れないことでアクターの支持を取り付けた。本ケースでは、因果的局面で政策案を基にした調整的機能が大きな役割を果たしており、政策案に係る言説に基づいてフレームが変容したことが明らかになった。

### 3. 自民党のイデオロギー

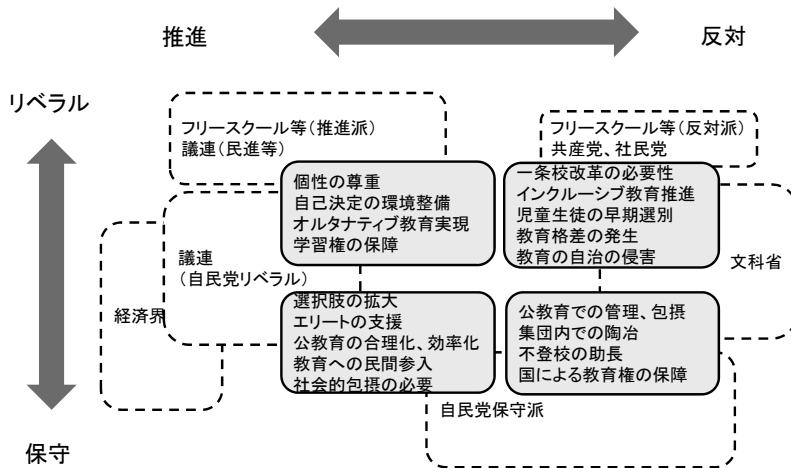
冒頭に何が教育政策を方向づけ自民党内の求心力を保つアイデアとなっているのか、というリサーチクエスチョンを挙げたが、ここまでの記述から自民党のなかに「多様な学び」というアイデアを許容できなかったアクターがいたことが確認された。一方で、立法過程を議連座長として主導した馳衆議院議員のアイデアの一端をみるなら、かつて臨時教育審議会の提言に基づく教育の規制緩和の動きを供給サイドから消費者サイドへの主導権の転化と高く評価していたことがある（馳 2003: 33-34）。これは新自由主義的なアイデアなのであるが、本法の制定にあたっての基本的なスタンスとなっているとすれば、新自由主義が自民党内の教育政策を方向づけるパラダイムになったとまでは言えないことがわかる。一般に新自由主義は経済界と親和的である。しかし、安倍首相自らの言説によってプログラムが不登校支援となったことで、インターナショナルスクール等が抱える個別の問題についての言説が因果的局面で前面に出る場面はみられず、教育再生実行会議の議論の途中で付け加えられたにすぎなかった。

このように各議員それぞれのスタンスがみられるが、この時期の自民党の方針はどのようなものだったのだろうか。自民党が野党として臨んだ2012年12月の衆議院議員選挙における政権公約では、「教育を、取り戻す」をスローガンに「教育再生」を柱として掲げていた。個別の政策としては、学制の見直し、幼児教育の無償化、大学入試改革、世界トップレベルの大学強化、大学生の体験学修の必修化、教育委員会における教育長の設置、「教育を受ける権利」に国が責任をもつ、いじめ対策基本法の成立、教科書検定基準の見直し（日本の伝統文化に誇り、近隣諸国条項）、教師インターンシップの導入が挙げられていた。この選挙で自民党は与党となり、その後も安倍総裁の下で政権を維持し続けている。これらの政策は実現されあるいは実現の方向にあり、このベクトルの下で教育機会確保法も成立した。教育再生が自民党議員に共有されているアイデアであるとしても、これらの政策を貫くものはよく見えない。70-80年代の自民党に共有されていたという「より日本的」でより道徳的な教育を意味するナショナリズム（Schoppa: 54）であると言われればそうなのだが、教育機会確保法がナショナリズムのなかに位置付けられるのかと言われれば、単純には言いかねる。

70-80年代の自民党内では基本的なアイデアを共有しつつも個別の政策事項に係わり自由化や予算の増減の是非を巡って対立が繰り返されてきたことを述べたが、本ケースでも個別の政策事

項に関して同様の構図がみられた。しかし、ナショナリズムを基本的なアイディアとして共有し、党外左派勢力の存在を視野に求心力を保っていた時代の枠組みからみると、対抗勢力を欠いたなかで立法過程を動かす大きなパラダイムは観察できず、政策ベースの議論が立法過程を動かしていたことがわかった。

図2 「多様な学び」をめぐるアイディアとアクター



#### 4. 市民化のベクトル

最後に、立法過程の構成的局面で一定の支持を得ていた「多様な学び」というアイディアの意味するところを考えたい。経済界もエリート教育を想定した多様性を主張しており、構成的局面ではこのフレームの下でフリースクールグループともアイディアを共有した。市場派と市民派の思惑は混在しがちなことが指摘されていたが（山口 2007: 126-129）、同様の観察が本件においても可能である。「多様な学び」という言説は、異なる選好をもつアクターのフォーカスポイントとして機能した。

本法を市民立法と呼び、市民及び当事者運動が発案した立法骨子案が議員立法案の起源になっていた（高野 2016）と捉えるものもあり、実際、立法過程に係ったフリースクールグループは「市民で法案の骨子をつくる」（フリネット 2017: 20）ことに取り組んで、議連とやりとりを重ねていた。こうした点を踏まえれば、当事者等も政策コミュニティに参加していたと言え、本ケースが参加や自己決定という市民化のベクトルのうえにあることは観察される。しかし、政策案についてアイディアの変質を受け入れたのは当事者等のグループであった。政策コミュニティは若干開放性をみせたが、革新的なアイディアによって立法過程をけん引するまでには至らなかったことがわか

る。また、広田（2009）が描いた教育政策に係るアクターの三極モデルについてであるが、本ケースでは経済界は主要なアクターになっていなかったこともわかった。

## 最後に

以上を整理すると、本法の成立を進めた要因として挙げられるのは、プログラムを不登校支援と限定したこと、受益者が「多様な学び」というアイディアに拘らずフレームを変更しつつ政策案を受け入れたこと、法案のなかに具体的な制度設計を盛り込まず調整的機能をもって超えるべきハードルを下げたことである。イデオロギーがパラダイムのレベルで描かれるものであるとすれば、本件ではパラダイムよりは個別の政策案に係る言説の要素が立法過程を進めていた。

教育機会確保法の立法過程から明らかになったのは、イデオロギー対立の終焉した時期にあったこれに代わる新たなロードマップは得られていないこと、パラダイムを描けるような求心力をもったアイディアというより、個別の政策案を吟味するためにアイディアが機能していたことである。また、関係者の全てではないが、政策の受益者であるフリースクールグループも政策コミュニティのなかでアイディアを共有するアクターとして機能しており、90年代の改革の時代に現れた市民化のベクトルの延長に本ケースがあることが確認された。

冒頭述べたように安倍政権の教育改革の全体像を明らかにするというのは大胆にしても、本稿のなかで安倍首相の言説が政策過程を方向づけたことは明らかにされた。しかし、しばしば保守主義的な言説が問題となる安倍首相が不登校支援というプログラムを超えて「多様な学び」をどのように認識しているのか、パラダイムとの関連で明らかにすることは大きな課題として残されている。

### 〔参考文献〕

- 赤林英夫（2009）「バブル経済以降の学校教育と教育政策」『労働市場と所得分配』（バブル／デフレ期の日本経済と経済政策 第6巻）内閣府経済社会総合研究所，287-316頁。
- 秋吉貴雄（2007）『公共政策の変容と政策科学』有斐閣。
- 秋吉貴雄（2006）「政策変容とアイディアの因果関係に関する研究」『熊本大学文化研究』第4号，1-15頁。
- 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－「教育の供給主体多元化」をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』第75巻1号，34-45頁。
- 内山融（1998）『現代日本の国家と市場』東京大学出版会。
- 衛藤美紀子（1998）「連立政権における日本型福祉の転回－介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン』臨時増刊号，68-94頁。
- 大嶽秀夫（1994）『自由主義的改革の時代』中央公論社。
- 大矢根聡（2005）「コンストラクティビズムの視座と分析－規範の衝突・調整の実証的分析へ－」『国際政治』第143号，124-140頁。
- 加藤雅俊（2011）「福祉国家再編分析におけるアイデア・利益・制度（二）：制度変化の政治学的分析に向けて」『北大法学論集』第62巻第2号，1-48頁。

- 木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学』有斐閣。
- 久保文明 (1997) 『現代アメリカ政治と公共利益』東京大学出版会。
- 坂田仰, 黒川雅子, 河内祥子, 山田知代共著 (2017) 『新訂第3版 図解・表解 教育法規』教育開発研究所。
- シュミット, ヴィヴィアン (2009) 「アイデアおよび言説を真摯に受け止める—第四の「新制度論」としての言説的制度論」小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』(MINERVA 比較政治学叢書②ミネルヴァ書房, 75-110 頁。
- 高野良一 (2016) 「義務教育機会確保法「市民立法」の「可能性の中心」『日本教育政策学会年報』第23号, 10-27 頁。
- 徳久恭子 (2012) 「連立政権下の教育政策」『年報政治学』第63巻第1号, 138-160 頁。
- 徳久恭子 (2008) 『日本型教育システムの誕生』木鐸社。
- 徳久恭子 (2006) 「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結—三位一体改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程」『政策科学』第14巻第1号, 13-26 頁。
- 西原博史, 寺中誠 (2017) 「市民発の立法—教育機会確保法を考える」『季刊アドボカシー』No.7, 10-15 頁。
- 馳浩 (2003) 『馳浩のやさしい教育論』長崎出版。
- 広田照幸 (2009) 『格差・秩序不安と教育』世織書房。
- フリースクール全国ネットワーク, 多様な学び保障法を実現する会編 (2017) 『教育機会確保法の誕生 子どもが安心して学び育つ』東京シュレー出版。
- 森裕城 (2012) 「新自由主義的教育改革の政治過程とその分析視角」『年報政治学』第63巻第2号, 42-64 頁。
- 山口二郎 (2007) 『ポスト戦後への対抗軸』岩波書店。
- 山本宏樹 (2016) 「教育機会確保法案の政治社会学：情勢分析と権利保障実質化のための試論」『＜教育と社会＞研究』第26号, 5-21 頁。
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.
- Campbell, John L. (2001) “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy” in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press, pp. 159-189.
- Cox, Robert Henry (2001) “The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany” *World Politics*, 53, No.3, pp. 463-498.
- Hall, Peter A. (1997) “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations” Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, pp. 174-207.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press.
- Goldstein, Judith (1993) *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press.
- Kopstein, Jeffrey and Mark Lichbach (eds.) (2000) *Comparative Politics: Interests, Identities, and Institutions in a Changing Global Order*, Cambridge University Press.
- Schoppa, Leonard J. (1991) *Education Reform in Japan*, Routledge. (小川正人監訳『日本の教育政策過程—1970～1980年代教育改革の政治システム』三省堂, 2005)
- Schmidt, Vivien A. (2002) *The Future of European Capitalism*, Oxford University Press.

〔注〕

- 1 以下, 時期により文部省を特定すべきものを除き, 文部省と文部科学省どちらの機関にも適用可能な場合には表記を文部科学省で統一する。
- 2 議論を呼んだゆとり教育が学校教育法施行規則に基づく学習指導要領で規定されることがしばしば例示

される。

- 3 財界は保守陣営のアクターであるが、多様な教育や大学改革、民営化への選好をもっている。しかし、文部省の選好と異なる場合その多くは90年代後半まで実現されなかった。
- 4 なお、文部省は1992年にはフリースクール等の出席を指導要録上出席扱い可と通知したり、1993年にフリースクールに通う小中学生の学割定期適用を承認するなど、フリースクールの活動を実態として容認する政策を講じてきており、本法の趣旨を政策に取り入れていたとみることできる。
- 5 「子供の発達に応じた教育の充実、様々な挑戦を可能にする制度の柔軟化など、新しい時代にふさわしい学制を構築する」（「今後の学制等の在り方について」（教育再生実行会議 第五次提言）（2014年7月3日））とある。
- 6 第5次提言に係る第22回会議議事録（2014年6月11日）をみると、当初案（非公開）にはフリースクールに関する記述だけだったが、遠藤利明衆議院議員からグローバル人材育成の観点、フリースクール議連に所属する富田茂之衆議院議員から日本在住の新華僑を想定してインターナショナルスクールを加えるよう発言があった。また、公立夜間中学校の拡充については、第23回（同6月19日）に富田衆議院議員が付け加えることを要望している。
- 7 国会の審議の過程では終始、教育機会確保は不登校対策との関連で議論されていた。例えば、2016年11月18日の衆議院文部科学委員会。夜間中学への言及もあるが不登校対策として挙げられている。
- 8 本件の採決にあたった2016年12月6日の参議院文教科学委員会では参考人を含め主に反対派からの質疑が行われており、これら以外にも反対の論点が挙げられている。なお、成立した法案について、保護者であり国際人権法の研究者である寺中誠は法制局の文言修正によって、馳案と成立した法案では多様性の意味が学校復帰を前提としており、180度逆になっていると指摘するが（西原・寺中（2017））、ここまでの解釈は難しいように思う。
- 9 2015年度の補正予算で「フリースクールで学ぶ児童生徒への支援モデル事業」6億4000万円、「中学校夜間学級の整備促進事業（委託費）」2000万円が要求されていた。2016年度の予算ではフリースクールへの直接支援はなく、「いじめ・不登校対策等の推進」のなかで調査研究事業等が挙げられている。法律制定後の2017年度、2018年度も同様の予算費目が継承されている。いじめ・不登校対策費の総額は2016年～2018年にそれぞれ57, 61, 65億円と若干の増加をみている。