

# 教育制度研究における歴史的制度論の適用 — 1980年代のALT制度の導入を事例に —

鄭 修 娟

九州女子短期大学子ども健康学科 北九州市八幡西区自由ヶ丘1-1 (〒807-8586)

(2020年5月27日受付、2020年7月10日受理)

## 要 旨

本論文は、文部省独自で実施されていたALT（外国語指導助手）制度が、自治省・外務省・文部省の3省共同運営の制度に変更するまでの過程において、その変化を促進させた諸要因を探るものである。単に制度が変化するまでの過程を追うのではなく、制度に関する政策過程にかかわっていた諸アクター（個人及び集合体）の発言及び報告書などを当時の社会的・政治的状況とともに分析することによって、制度を貫く「政策理念」の変化に影響した要因を明らかにした。政治学の方法論である「歴史的制度論」の視点を中心に、国内外の社会的状況（環境的要因）に加え、政策過程に影響していた個人及び集団（アクター要因）、またこのようなアクターからなる公式・非公式的な政策ネットワーク（制度的要因）が総合的に作用し、特定の理念が反映された「歴史的産物」として現在のALT制度をとらえ、その非合理性を論じた。

## 1 はじめに

### 1. 研究の目的

本研究は、文部省独自で実施されていた日本のALT（外国語指導助手）制度が、自治省・外務省・文部省の3省共同運営の制度に変化するまでの過程において、その変化を促進させた諸要因を探るものである。単に制度が変化するまでの過程を追うのではなく、その政策過程にかかわっていた諸アクターの動きを検討することによって、制度を貫く「政策理念」の変化に影響した要因を明らかにする。

一般的に「政策過程」は、政策の形成及び決定の連続過程から構成される。そのため、「政策過程」を分析することは、ただ一つの決定からなる政策過程だけが対象ではなく、いくつかの決定、いわゆるターニングポイントがいくつか存在する過程（草野1997:42）をみることである。磯崎（1997）は、この政策過程に関与する参加者を「アクター」として定義しながら、具体的にある決定にかかわる個人間の連関すべてを追求することは、ほぼ不可能である点から、「アクター」を個人及び集合体を含む意味として位置づけている。このような点から、本稿における「政策過程」は最も重要な決定の前に、小さな決定がいくつか存在する過程を意味し、「アクター」は、そのような決定過程に関与する個人及び集合体を意味する。

### 2. 先行研究の検討

#### (1) 制度に対する静態的説明

ALTとは、外国語指導助手（Assistant Language Teacher）の省略形であり、「外国語を母国語とし児童・生徒に英語のネイティブの発音を伝える、異文化理解の向上を図るなどのことを目的に授業を補助する役割の者」（奥貫ら2012:18）として定義される。現在の制度は1986年10月8日、「JETプログラム（語学指導等を行う外国青年招致事業Japan Exchange and Teaching Program）」として政策提言がなされた。同制度は、政府の行政機関が地方自治体と連携し、ALTの選抜や研修、配置などを行うよう、システム化されている。

ALTの招致においては、外国語コミュニケーション能力の向上とともに日本と諸外国との相互理解の増進及び地域の国際化の推進に資することを主な目的<sup>(1)</sup>とし、専門的な外国語教員ではなく、「日本に関心のある外国人青年」を招致しており、それ以前、文部省が「英語教育の改善、充実」という目的で実施していた既存の制度<sup>(2)</sup>とはその性格を異にする。従来、ALT制度に関する先行研究は、主に制度に対する現状分析や課題の検討を中心に行われており、特に、ALTが学校で働く際に生じるトラブルや日本人教員との共同授業における問題を取り上げ、その原因や解決方法を個人の意識（転換）から探るものがほとんどであった。つまり、「制度」の存在を前提にしつつ、ミクロな視点を中心にその「実践的側面」を論じるものが多いと

言える。

一方で、大谷(2007)は、ALTと日本人教員が学校現場で仕事をする際に影響する要因として、個人的な悩みと葛藤及び学校の対応などの要因だけではなく、教育・社会・行政など、制度と関連した諸要因を取り上げ、「今の制度が日本政府、行政主導型のプログラムである点から、実際の現場においては様々な混乱が起きやすい」と指摘している。このような研究は、その課題と解決方法を論じるにあたって、ただ個人や学校だけではなく、ALT制度の運営主体である政府機関の取り組みを重視しており、以前の諸研究と比べ、よりマクロな視点を提供している点に意義があると考えられる。

しかし、従来の先行研究では、いずれもALT制度における「国際化」の側面を重視しているものの、「なぜ、そのような理念が重視されるようになったのか」に関する背景については詳しく言及されていない。ただ、築道(2007)の研究において、文部省独自の制度から自治省を中心とする現在の制度に変更された時期、つまり1980年代における地域レベルでの「国際化」向けの動き及び日米貿易摩擦が激化した経済的、社会的状況からの「外的な圧力」などがその背景として述べられているが、ただ当時の国内外における状況や雰囲気、その政策過程にかかわるアクターの「外国語教育」に対する認識を変化させ、既存の制度とは違う新しい制度を生み出したとは考えにくい。特に、教育が専門ではない外国人青年が教室で英語を教える、というアイデアに対し、最初、文部省が強く反対していた(高橋2005:47-48)ことからわかるように、その政策過程には、より複雑なメカニズムが作用していたと思われる。

## (2) 政策過程への注目

村上(2003)によると、制度が存在することは「何らかのメリット(利益)を持つアクターが存在すること」であり、これは、その存立基盤となる政策過程において「誰がもっとも影響力を持っていたのか」というブラックボックス解明の必要性を示唆するとともに、「制度変化」におけるアクター間政治的相互作用も視野に入れなければならないことを意味する。

これに関して、古川(2000)はALT制度が文部省ではなく、自治省によって政策立案された理由として、教育財政構造とともに当時の中曽根首相と後藤田正晴官房長官、石原信雄自治事務次官及び高石邦男文部事務次官の人脈を取り上げているが、日本の行政では、主に業界団体が官僚と密接な関係にあるのが特色である(内山2010:4)点から、ただ公的アクターだけではなく、私的アクターの影響も検討する必要がある。実際に、ALT制度が変化した1980年代半ばは、首相の私的諮問機関として設置された臨時教育審議会を中心に「第三の教育改革」が進められた時期であり、斎藤(2005)は、この臨教審発足には、経済界の意向が大きくかかわっていたという。たとえば、臨教審発足前の1984年7月、経済同友会教育問題委員会は、「創造性、多様性、国際性を求めて－経営者からの教育改革提言－」を提出したが、その中でも、「国際化への前進」に関する内容として「学校における外国人教師、企業における外国人正社員の採用を広い地域から積極的に行う」と提言しており、「外国人教員」に対し直接言及していた。

これは、ある制度を分析する際に、政策過程に直接かかわっていたアクターの利益だけではなく、その前提となる全体的な「政治構造・文脈」まで視野に入れ検討する必要があることを意味する。つまり、その政策過程の総体は、競合する政策アイデアの中から、ある意味で政治的環境の要望を最もよく充足するものを採用した選択メカニズム(G.マヨナーネ1998:173)としても読み取れる。

## II 分析視点

### 1. 教育制度研究の分析視角

一般的に教育制度は、社会教育制度や教育行政制度を包含した、「教育に関する制度」として一層包括的な概念で用いられるが、この「教育に関する制度」には制度を意識的に方向づけ拘束することによって一定の理念を実現しようとする教育政策が含まれている。また、「教育政策」は権力が、教育について一定の理念の下に、特定の目標を実現しようとする意思をもつことによって、立案され、決定される(熊谷1996:231)。伊藤・吉本(1965)は、教育政策を実現する教育組織、つまり教育「制度」が政策研究の主な対象になると述べており、森田(1998)は、その行政活動の制度基盤、かつ政府システムの基本要素で

もある行政手続きに注目し、「制度学」的視点から教育行政研究に取り組むことを求めている。

従来、日本の教育行政研究においては、主として「法制化された制度系」からの把握が中心となり、教育制度が果たす教育機能の顕在的・形式的側面が主な対象であった(真野1995:123)。たとえば、兼子ら(1974)は、教育行政学研究の定義にあたって、教育行政組織や教育行政過程などを研究対象とする狭義の教育行政学及び学校の管理・経営、さらに教育制度を対象に含む広義における教育行政学を示し、「教育行政・教育制度の基礎に法規があること」から、「固有な論理をもつ法」をその主な対象として取り上げている。

しかし、佐藤・山田(2010)によると、「制度」はある特定の社会的文脈、文化的枠組み、人々の現実認識の在り方という三つの要素がワンセットになっているものであり、これは「制度」に歴史や文化・理念が潜んでいることを意味する。「教育制度」を国の歴史的な社会事情、政治的・経済的な体制による独自のもの及び人々の意識や行動を規定する一定の理念が反映されたものとして考えた際に、それはより広く国の政治体系全体と関連づけて把握する必要がある。

本稿では、以上のような視点を踏まえ、政治学の方法論である歴史的制度論(Historical Institutionalism、以下HIと表記)を主な手がかりとして用い、ALT制度の変化に影響した諸要因を改めて見直すこととする。

## 2. 歴史的制度論における「制度」

### (1) 制度が持つ「権力性」

HIは、公式的に組織されたものだけではなく、人々の行動を拘束するインフォーマルな慣行やルールも制度としてとらえる新制度論の一派である。HIが重視するのは、「制度」と「歴史」であり、制度の構成的側面および個人や制度が置かれる「歴史的展開」へ着目しながら、制度は歴史的あるいは社会的に構築されたものとみなす。つまり、制度を「公式的組織及び非公式的ルールや手続き」として定義し、より広い視点から捉えている。

Thelen&Steinmo(1992)は、「比較政治」領域の研究において同じ政策問題にもかかわらず、国家間、政策の違いがみられる理由は当該アクターの行為を形成・制約する「制度」が国家ごとに違うためであるとし、そのような「制度」を生み出す各国の「歴史的過程」に注目する必要性を論じている。また、アクターの利益に影響を与える政策理念及びアクター間権力関係を「構造化」する政策決定構造を「制度」として定義している。

この点、HIにおける「制度」は、ただ個別的组织や集団(organization)を意味するよりも、その間に存在する政治的ネットワーク(institution)を指すと言える。換言すると、ある特定の歴史的状況に依存し、アクター間妥協や葛藤を経て発展してきた「見えない権力」が制度に反映されており、HIはそれがもつ「権力性」へ着目する傾向がある(Ryu 2007: 25)。

しかしながら一方で、「経路依存」の概念を中心とした「制度維持」の問題に主な焦点が当てられていたため、「制度変化」の予測能力の不在がその限界としてよく取り上げられてきた。これに対し、近年の制度研究においては、制度が持つ異質的要素の間で生じる葛藤や妥協が制度変化に大きな影響を及ぼすという制度の漸進的・内部的な変化が注目されている。つまり、制度の「変化」をその内生的な要因による「持続メカニズム」から論じる必要性があり、そのためHIにおける「経路依存」の概念を再考するのは重要であると考えられる。

### (2) 経路依存の概念整理

「経路依存」とは、過去のある時点で行われた選択が、その選択にいたった当初の諸条件が後に変更されたにもかかわらず、そのまま続いている現象(河野2002:26)を指す。つまり、過去の経緯や伝統が、機能をはたさなくなった非効率的な制度をそのまま存続させる可能性を説明する概念である。

しかし、これは過去がその後の出来事を完全に決定するという「制度決定論」ではない。過去が制約するのは、その後の事態の「可能性」やアクターの「選択枝の幅」であって、それ以外の事態や行動は「起こりにくい」という緩やかな方向性を示している(ポール・ピアソン2010:161)。河野(2002)は、「経路依存」

を前提に制度を位置づけた際には、改めて「歴史」を前向きに解釈しなおさなければならないと述べる。また、北山(2011)は、政治活動による制度には、「強制力や権力が重要な要素として存在し、既得権益を生み出すとともに人々の行動や認識を特定の方向に拘束する」と指摘する。つまり、制度に関する政策内容が、最初の段階で一部のアクターによって偏った方向性に進み、その経路がいったん定着すると、制度はそこからなかなか変わらなく依存してしまうため、制度を実施していく上で、それがもつ固有の機能からはずれ「逆機能」が生じうると言える。

現在のALT制度はその目的として、「国際化」に主な重点がおかれているため、学校が必要とする「教員としてのALT」ではなく、国や企業が要求する所謂「グローバル人材」の招聘が中心となっている。そのため、ALTの活用にあたって担当教員の大量な業務内容や責任感などが負担になっており、このような教員の責任は、その任用規則やハンドブックなどに明記されていないにもかかわらず、制度を実施していくうえで「暗黙的ルール」として認識されている状況である。<sup>(3)</sup>

本稿は、「外国語教育」という固有の機能からはずれた方向に進んでいる現在の制度が、「国際化」の理念の下で維持されてきた理由を考察するものであり、同制度に変化が起きた分岐点として当時の中曽根政権時代を位置づけ、そこまで至った歴史的経緯を追跡した。以下、各資料や報告書及び提言等は、主に『中曽根内閣史-資料編(1995-1997)』及び『臨教審と教育改革第1集～第3集(1985-1986)』を参考にした。

### III 国際化の基本路線

#### 1. 開かれた愛国心

1982年から始まった中曽根政権は発足早々に米国・韓国・中国および東南アジアやヨーロッパなどに対する「多面的外交」を展開した。特に、中曽根首相が経済領域における重要なパートナーとして米国の存在感を明確にしつつ、教育改革においても「国際国家論」を強調していたのは周知の通りである。首相は、「教育改革推進のための基本的な考え方についてのメモ(1984年2月)」において「21世紀のための教育改革の第1原則は、国際化の原則でなければならない」とし、「国民全体が広い国際的視野と豊かな国際感覚を持つことを打ち出した。また、そのために「外国語教育の在り方」及び「外国人教師の処遇」、「語学教師のあり方」の全面的な見直しを強調していたが、一方で、「人格重視」を取り上げながら、「真の国際人は自らの国を愛し、その優れた伝統文化を身につけた人間でなければならない」と述べ、「感受性と徳性豊かな人間とその人格を尊重するという基本方向で、教育改革を断行」する旨を表した。

このような首相個人の信念は、それ以前の政策メモ(1982年10月)においても読み取れる。同メモには、「自由と連帯」に基づく「国際協力関係」について言及されており、その中で日本は「戦後青年期の夢みる時代から、壮年期の逞しい国際化に耐える体質に(下線は筆者)」変化しなければならないと書かれている。特に、主な「政策綱領」として「行革を断行」と同時に、「文化と教育を豊かに多様に充実刷新振興する」旨が表明されていた。

つまり、当時、首相が打ち出した国際化の原則は、諸外国に向け、「逞しい日本人」として日本をアピールできる「国際人」を目標としたものであり、「日本人」という自覚からなる「正しい愛国心」を「国際化」のための基本姿勢であると定義づけ、「外国語教育」はそのような姿勢を養ううえで一つの方策として提示されていたと言える。

この点、教育の「国際化」に対する要求は、すでにそれ以前から経済界を中心に求められていたが、たとえば1979年10月、「経済同友会教育問題委員会」は、「多様化への挑戦」という提言を出し、「閉鎖性」「画一性」「非国際性」を21世紀教育における三つの課題として取り上げ、その中でも「非国際性」の主な問題点を「基本的素養としての日本語の能力および日本的教養の貧困」と述べ、さらに「国際社会で活躍しうる人材の養成」に対する方策を次のように示した。

イ 日本人としての基本的素養を培うため、とくに小学校低学年における国語教育を充実させる

ロ 小・中・高を通じて、日本文化・歴史・文学に対する理解を深める教育を充実し、日本人としての自覚を高め、豊かな情操の涵養をはかる

(6) 外国人の日本理解の促進

外国人が日本に対する理解を深めるための文化交流を活発に行うとともに、外国人留学生の受け入れ体制を改善する。

同委員会は21世紀における教育の課題として主に「国際化」を取り上げ、それに対する国民全体の再認識が必要であると述べながら、特に日本文化を理解させるために、外国人との交流における「受け入れ側」としての「自覚」を呼びかけていた。これは、中曽根首相が常に構想していた「教育改革」の流れとも繋がっていると思われる。

## 2. 望ましい教員像の変化

教育の「国際化」に対する要請はその後、首相の私的諮問機関として設置された「文化と教育に関する懇談会（以下、文教懇）」<sup>(4)</sup>を機に「外国語教育」及び「外国人教員」の受け入れに焦点があてられるようになる。当時、首相は個人的な私的諮問機関として、1983年6月に文教懇を発足させ、本格的に教育改革へ取り組むことを表明した。文教懇は、1984年3月、教育改革への提言に関する内容をまとめ報告を出したが、その中でも以下の「教員の資格」に関する内容を検討しておきたい。

### (6) 教員

社会経験豊かな社会人がさまざまな形で教員に加わることが望ましく、そのためにも、教員研修の場を拡大し、かつ充実することが望まれる。

### (7) 国際性

他人への思いやり、人間の周囲との関係や位置づけ、さらに自国文化の理解と尊重とともに異なる文化への寛容と理解が重視される。

以上のように、文教懇は従来の教員資格の枠をより広げる方向に議論を進めるとともに、「国際性」の問題を取り上げ、「国の内外における外国の青少年との交流や立ち遅れている留学生の受け入れ、外国人教師の積極的活用、さらに外国語学習と外国人に対する日本語教育について、学校、社会、政府にわたって特段の努力が必要である」と打ち出し、「外国人教師の活用」をより積極的に提示していた。

実際に、「教員の資格」に対する議論と関連して、より注目する必要があるのは、文教懇の報告書が出される直前に発表された「世界を考える京都座会」<sup>(5)</sup>による「学校教育活性化のための七つの提言（1984年3月）」である。同座会は、この提言において「豊かな情操と、人と人との触れ合いが一層求められ、国民が国際社会で活発に活躍すること」を前提におきつつ、「学制の再検討」、「規範教育の徹底」、「教育内容と教育方法の多様化」などとともに「意欲ある人を先生にすること」を進めていた。具体的には「現行の教員免許制度を改めて、適正と能力、そして意欲ある人なら、たとえ一般社会人でも随時、常勤または非常勤の教職に就きうるようにするべきである（下線は筆者）」と提言し、国際社会にふさわしい教員の理想像を示した。

これは、「国際社会」において自国文化に対する認識に伴い、他人（外国人）との活発な交流ができる人材を求めるものとして、教員がもつ「専門性」の概念を問い直している点から、文教懇の提言内容と共通していると言える。

## 3. 外国語教育の見直し

以上のような一連の文脈の中で、教育における「国際化」は、その後、「臨時教育審議会（1984年8月設置）」により継承・発展された。臨教審は、これからの時代を「新しい国際化」の時代として再定義しつつ、「経済交流」と伴い、「人的な交流」の活発化を強調しながら、「国際交流」を従来のような「受信」ではなく、「発信」に基づいたものとして表した。具体的に、その4次にわたる答申を通じ、「国際人材育成」のための重要な資質として、外国語を手段とする「コミュニケーション能力」を取り上げ、「外国人青年との積極的な交流」を呼びかけたが、そのための必要条件として「外国人教員」の受け入れと活用が提示された。

たとえば、臨教審第一部会委員であった金杉秀信氏<sup>(6)</sup>は、「21世紀を展望した教育の在り方について（第

一次案) (1985年2月11日)」を報告し、「教育の目標と教育改革の基本方向」として「道徳教育、人格の完成」及び「愛国心教育」とともに、「国際化時代における教育」に対する具体的な方向性を示した。特に、「国際感覚を身につけるため現職教師の海外青年協力隊への参加を含めた海外実地研修」、「9月新学期」、「外国文化への理解を深める教科書の充実」及び「外国人教師の登用」、「外国大学との教師交流の積極的推進」などの提言を行っていた。このような内容は、臨教審の第二次答申を通じて以下のように示された。

(国際化への対応のための諸改革)

国際の社会に生きるとは、結局人と人との交流、心のふれあいを深めることである(中略) 制度面のみならず教員等関係者の意識を含め日本における教育を広く開放していくことが重要である

①これからの国際化の進展を考えると、自らの立場をはっきりと主張し、意思を伝達し、相互理解を深める必要性が一層強まってくる。その手段としての外国語、とくに英語教育の重要性はますます高まってくる

(中略)

④日本人の外国語教員の養成や研修を見直すとともに、外国人や外国の大学で修学した者の活用を図る。このように、臨教審は外国人青年や留学生との交流及び外国人教員の拡充を同じ文脈で語りながら、とりわけ多くの外国人を受け入れるように提言しており、そのための必要条件として児童・生徒・教員全体が「外国語」を手段とし、自らの「立場」を主張できる能力を提示した。

従来のように、ただ異文化を理解する能力だけではなく、実際に外国人に対し、十分な意思疎通ができるコミュニケーション能力が重視されたが、それは日本人として「自らの立場をはっきり主張」することが前提になっていた。また、そのための手段として主に外国語教育の改善が呼びかけられ、外国人教員の採用の拡大・充実の必要性が明確に示された。このような文脈の中で、「外国人青年との交流」は、外国語教育における実践的側面の重視とともに、外国人教員の採用拡大と同様に扱われ、その必要性がより注目されるようになったと考えられる。

#### IV 制度変化における「制度的要因」

以上のように、教育における国際化は各時期別にその概念や対象が引き続き変化してきたと言えるが、注目すべきは、この「特定の理念」を常に拡大し、修正しようとしていた「制度の存在」である。私的諮問機関や審議会といった組織は、公式的な「制度 (organization)」として、教育における国際化への提言を次々と出していた。このような諸集団により、首相個人が持っていた愛国心を基調とする「国際化」の理念は、教育の領域に持ち込まれ具体化されていくが、そのメンバー構成を検討してみると、当時、首相を中心とするネットワークが存在していたことが推測できる。

たとえば、「世界を考える京都座会」からは、そのコアメンバーである天谷直弘(第一部会部会長)・石井威望(第二部会部会長)・山本七平(第一部会専門委員)・渡部昇一(第四部会専門委員)氏がそれぞれ臨教審の各部会に配置されるようになるが、同座会にはそのコアメンバーの他にワーキンググループも存在しており、このグループには、臨教審委員として配置された木田宏(第一部会専門委員)氏や黒羽亮一(第四部会専門委員)氏などが所属していた(市川2010:295-300)。同じく、首相の私的諮問機関である「文教懇」からは、石川忠雄(臨教審会長代理)、曾野綾子(第二部会委員)氏が臨教審に配置されたが、特に、曾野綾子氏は「閣僚の靖国神社参拝問題に関する懇談会(靖国懇)」にも所属していた。同懇談会は、1984年8月に当時の藤波孝生内閣官房長官の私的諮問機関として発足した組織であり、青木(1986)はこの組織に関して、実質的に中曽根首相の私的諮問機関と大差はなかったと指摘する。

また、臨教審内に設置されていた「国際化に関する委員会(1985年9月)」には、須之部量三(委員長)、宮田義二・戸張敦雄(所属委員)、菊池幸子氏をはじめ6名の専門委員が配置されたが、教育関係者だけではなく、経済界と太いパイプを持つ委員たちも多く含まれていた。たとえば、宮田義二氏は「世界を考える京都座会」の座長である松下幸之助が設立した「松下政経塾」の副塾長として1986年から在職し、「(社)社会経済国民会議」の常任理事としてもつとめていたが、同会議は、国際化教育に対し、常に「国民個人々人のための国民の意思と責任を重んずる民主主義的教育への改革」を強調しながら、従来のそれとは性質を異

にする「国際主義への意識変革」を呼びかけていた組織である。

さらに、臨教審内においても新自由主義の代表者と言われていた香山健一氏の場合は、臨教審第一部会委員として配置され、「教育の自由化」を最も強く打ち出した人物であるが、それと同時に「改憲をめざす日本を守る国民会議講師団」「靖国神社の国家護持をめざす英霊にこたえる会」「建国記念の日奉祝運営委員」、「マスコミ『左翼偏向』攻撃の言論人談話会同人」といった諸組織にも配属しており、首相が持っていた「愛国心」を基調とする教育改革の「理念」を共有していたと思われる。

当時、このような「私的諮問機関」は、およそ214個も設置されており、首相直属のものが6つ、首相直属ではないが、内閣の閣僚会議のもとにも同じく私的諮問機関が多くつくられていた。しかし、その委員構成をみると、多くの人物が大平首相の時代から政府内における種々の諮問機関に所属していた経歴を持っており<sup>(7)</sup>、中曽根首相や財界首脳との密接な関係を維持していたことがうかがえる。

これは、まさに特定の伝統、経緯から構築され、長期間にわたって維持されてきた「ネットワーク」として存在し、常に教育政策過程において強い影響力を持っていたと推測できる。換言すると、各委員たちはフォーマルな組織の枠を超えて、インフォーマルに「制度化」された政策ネットワークに結ばれていた(中野2003:38)可能性が高い。また、このような委員配置は、「外国人教員」の定義を不明確にするとともに、「外国人青年」との交流を促進させる主要な要因であったと言える。「制度」がアクターの選好と行動を制約することを前提に、制度によってアクター間相互関係(権力関係)が影響されるとみなすHIの視点から、特定のネットワークとして存在するインフォーマルな「制度(institution)」は、教育政策過程において偏った利益や発言に有利な権力を配分していたと予想される。

## V おわりに

本稿では、日本のALT制度が1980年代を基点に変化したことに着目し、制度が変化するまでの歴史的過程を追跡し、その政策過程に影響した諸要因を改めて見直した。その結果、「開かれた愛国心」を基調とする中曽根首相の「国際化」教育方針及び「逞しい青年の育成」を目的とした「外国人青年との交流」は、政財界を中心とする、いわば政治的アクター及びそのアクター間における政策ネットワークからの影響を受けつつ具体化されていくが、これは当時「英語教育の充実」という目的で実施されていたALT制度を「国際化」のための制度として変化させた主要な要因として考えられる。この点、本研究は、ただ「制度が問題である」という結論ではなく、それが持つ多面的側面を見ることによって、「制度」を本質的に批判する必要性を提起し、その規範的側面に縛られてきた従来の教育行政研究の領域における「歴史的制度論」の適用可能性を試みたものとして意義があると考えられる。

しかし、「なぜ、その時期に制度変化が生じたのか」という問いを解明するための予備的研究であり、ALT制度をその単一事例として取り上げているため、一般化できる段階までにはいたっていない。今後、同じ時期に制度変化が生じた他の事例を分析し追加することによって、より正確な理論検証を行っていく必要がある。その際に、政策過程にかかわっていた当該者へのインタビューや特に影響力を持っていたと考え得る特定人物のオーラル・ヒストリーなどの手法によるデータは、制度研究や政策研究におけるブラックボックスの解明にあたって有効な資料として活用できると考える。

最後に、本研究では、主に「制度」を、ALTの管理や選抜・研修など、公式的にシステム化されている「制度(system)」、その政策過程において影響していた諸集団・組織としての「制度(organization)」、また「権力性」を持つ政策ネットワークとしての「制度(institution)」という三つの側面から捉えたが、その概念に対する定義は不十分であった。この三つの「制度」の意味内容を改めて整理するとともに、それぞれがどのような相互関係を持ちつつ連動しているのか、また、それが「教育政策」に与える影響をどのように検証していくかという点に関しては、今後の課題としたい。

### 【註】

(1) 「JET応募要件 (<http://jetprogramme.org/ja/eligibility/>)」を参照。

(2) 日本では1977年から文部省が独自で実施するMEF(Mombusho English Fellows)制度が存在していた。

- (3) 筆者は実際に学校現場における現状を把握するため、ALT担当教員（英語科目）へのインタビュー調査（2014年12月、2015年1月）を行った。本稿では紙幅の関係もあり、その概要については割愛する。
- (4) その所属委員の肩書を次のように示す。
- ・井深大（座長／ソニー名誉会長）
  - ・鈴木健二（NHKアナウンサー）
  - ・天城勲（放送教育開発センター所長、元文部事務次官）
  - ・石川忠雄（慶応義塾塾長）
  - ・田中美知太郎（京大名誉教授）
  - ・山本七平（評論家、山本書店店主）
  - ・曾野綾子（作家）
- (5) そのメンバーは次の通りである。
- |           |       |      |
|-----------|-------|------|
| 松下幸之助（座長） | 天谷直弘  | 飯田経夫 |
| 石井威望      | 牛尾治朗  | 加藤 寛 |
| 高坂正堯      | 斎藤精一郎 | 堺屋太一 |
| 広中平祐      | 山本七平  | 渡部昇一 |
- (6) 金杉氏は当時、「(社) 社会経済国民会議」の委員としても務めていた。
- (7) 大平正芳首相時代（1978.12～1980.06）には、自民党総裁の私的諮問機関として「大平総理の政策研究会」が設置されていた。その中で、臨教審委員として配置された委員は次の通りである。
- ・香山健一（第一部会委員）
  - ・山本七平（第一部会専門委員）
  - ・石井威望（第二部会委員）
  - ・曾野綾子（第二部会委員）
  - ・小林 登（第三部会委員）
  - ・瀬島龍三（第四部会委員）
  - ・渡部昇一（第四部会委員）
  - ・公文俊平（第四部会専門委員）

#### 【参考文献】

- 青木慧、中曽根ファミリーー政治支配の構造、(1986) あけび書房
- 磯崎育男、政策過程の理論と実際、(1997) 芦書房
- 伊藤秀夫・吉本二郎、教育制度論序説、(1965) 第一法規出版、p.1
- 市川昭午、『教育政策研究五十年』、(2010) 日本図書センター、pp.295-300
- 内山融、日本政治のアクターと政策決定パターン、季刊政策・経営研究、Vol.3 (2010)、pp.1-18
- 大谷みどり、外国人指導助手と日本の学校文化-日本人教員とALT間における異文化的要因、島根大学教育学部紀要 教育科学・人文・社会科学・自然科学、第41号 (2007)、pp.105-112
- 奥貫妃文・ルイス・カーレット、労働者としてのALT（外国語指導助手）についての一考察～公教育の非正規化、外注化の観点から～、アジア太平洋研究センター年報、No.9 (2012)、pp.17-24
- 兼子仁・永井憲一・平原春好、教育行政と教育法の理論、(1974) 東京大学出版会、pp.1-6
- 草野厚、政策過程分析入門、(1997) 東京大学出版会
- 熊谷一乗、現代教育制度論、(1996) 学文社、p.231
- 河野勝、制度、(2002) 東京大学出版会
- 古川和人、JETプログラムの政策立案に関する研究-自治省による立案の経緯と財政措置を中心として-、日本教育行政学会年報、No.26 (2000)、pp.110-122
- 北山俊哉、福祉国家の制度発展と地方政府、(2011) 有斐閣
- 佐藤郁哉・山田真茂留、制度と文化、(2010) 日本経済新聞出版社、p.199
- 斎藤貴男、教育改革と新自由主義、(2005) 寺子屋新書
- 高橋美津子、The efficacy of grammar instruction in EFL classes in Japan、神戸松蔭女子学院大学学位論文 (2005)、pp.47-48
- 築道明、日本の英語教育改革に関する一考察-JETプログラムを中心に-、広島外国語教育研究、第10号 (2007)、pp.1-16
- 中野晃一、比較政治と国家機構の分析-政策ネットワーク論を中心に-、社会科学研究、第54巻第2号 (2003)、p.38



- 真野宮雄、教育行政研究と教育制度研究、日本教育行政学会年報、No.21 (1995)、pp.117-125
- 村上祐介、教育委員会制度はなぜ安定したのか：新制度論アプローチによる首長・議会の合理的選択仮説、東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要、第22号 (2003)、pp. 86-95
- 森田朗、行政学の基礎、(1998) 岩波書店、pp.184-188
- Ryu Ae-hyun、영국과 스웨덴의 여성정책 비교：역사적 제도주의 시각에서의 분석 (邦訳：イギリスとスウェーデンの女性政策の比較：歴史的制度論の視角からの分析)、梨花女子大学校大学院博士学位論文 (2007)、pp.25-30
- Sven Steinmo・Kathleen Thelen・Frank Longstreth ,Structuring Politics –Historical Institutionalism in Comparative Analysis—, United Kingdom, Cambridge University Press (1992) , pp.2-5
- 『中曾根内閣史-資料編』(1995) 世界平和研究所
- 『中曾根内閣史-資料編 (続)』(1997) 世界平和研究所
- 『臨教審と教育改革第1集』(1985) ぎょうせい、pp.268-280
- 『臨教審と教育改革第2集』(1985) ぎょうせい、pp.1-68
- 『臨教審と教育改革第3集』(1986) ぎょうせい、pp.342-348

## **Application of Historical Institutionalism in Educational System and Organization Research**

Jung SOOYEON

Department of Childhood Care and Education, Kyushu Women's Junior College

1-1 Jiyugaoka, Yahatanishi-ku, Kitakyushu-shi 807-8586, Japan

### **Abstract**

This paper is to find the various factors that promoted the reform in the process of changing the ALT (foreign language guidance assistant) system, which had been independently implemented by the Ministry of Education, to the system of joint operation of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Internal Affairs and Communications.

Not just simply reviewing the process until the reform of the system, it revealed the factors that influenced the change in the 'policy idea' that penetrated the system, by analyzing the reports of various actors (individuals and organizations) involved in the policy process on the system, along with the social and political situations of the time. In addition to the social situation (environmental factors), the official and unofficial policy network (institutional factors) consisting of these actors, as well as individuals and groups (actors) that were influencing the policy process, focusing on the point of 'historical institutional theory', the methodology of political science, identified the current ALT system as a 'historical system' and discussed its irrationality.