

地教行法における指導行政機能の改編

－見直し論議の検討を中心として－

荻原 克男

はじめに

本稿は1990年代後半期に進められた、地方分推進委員会や中央教育審議会による地方教育行政についての大きな改革論議と提言のうち、とくに指導助言行政の見直し問題に焦点を当て、それがいかなる性格を有するものであるかを検討しようとするものである。なお、以下では教育行政における指導・助言・援助等の行政形態を総称して「指導行政」という用語で表記することにする。

1990年代後半期は「指導行政」が公然と批判的な再検討を要する対象として浮上り、かつそれにより一定の法制的手直しが行われたという点で、ほとんど戦後初めてといってよい特徴的な一時期となった。それをなにより象徴的に表しているのは、文部省に置かれる中央教育審議会において「指導行政」の見直し問題が取り上げられ、答申文にそのネガティブな側面を含めての記述が公式に表明されたことである。

中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年9月）は、その第1章「教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について」のなかで、「4 国及び都道府県の行う指導、助言、援助等の在り方の見直し」との一項目を起こして論じているが、その文中、いわばこれまでの指導行政の現状評価にあたる部分に次のような記述がある。

「これらの指導等は、その相手方である地方公共団体の判断を法律上拘束するものではないが、教育水準の維持向上を図り、あるいは、学校の管理運営の適正を確保するとの観点からその運用が強めに行われてきたこと、また、国、地方公共団体の関係者において指導等の趣旨、在り方についての認識が十分でなかったことなどから、あたかも法的拘束力があるかのような受け止め方もなされてきた。さらに、指導等に従っていた方が不都合が少ないなどの意識も見受けられ、これらがあいま

おぎわら・よしお / 上越教育大学

キーワード / 地方分権・教育行政・指導行政・中央教育審議会

って、特段の判断を加えられることなく指導等がそのまま受け入れられてきた面があることも否定できない」。

ここには、両義的でいくらか曖昧でもある表現を通じてではあれ、本来法的拘束力のないはずの指導行政が、実態としてはほとんどそのまま通用してきたという認識が表明されている。かつ、そのような実態を引き起こしてきた要因の一部として、国すなわち文部省を含めた「その運用が強めに行われてきたこと」および「指導の趣旨、在り方についての認識が十分でなかった」ことが問題点として挙げられている。

このような指摘そのものは、ジャーナリズムあるいは学界における言説としてはさほど新奇というわけではない。しかし、中教審はもとよりとして、政府関係の文書において、公式に指導行政の在り方についての批判的な言及がなされたのはおそらくこれが初めてのことである。1980年代の半ばに内閣直属の機関として設置された臨時教育審議会においても、教育委員会の活性化論との関連で、現状の教育委員会に対する批判的指摘がなされたものの、指導行政の問題点が主題として取り上げられることはなかったのである。

これまでの指導行政論といえば、むしろ教育行政の積極面、ポジティブな側面を指し示すものとして言及される場合が圧倒的に多かったことからすれば、このことはきわめて対照的な事態なのである。

I 中教審答申における主な改善方策の内容

中教審答申は、指導行政のこれまでの状況に関する記述の後、これからの在り方として「今後、都道府県及び市町村の主体性をより一層尊重する観点に⁽¹⁾たった見直しを行う必要がある」として、以下のような具体的改善方策を提示している。

《法律上の規定の見直し》

- a) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法と略記）第48条が規定する指導・助言・援助の義務づけを廃止し「必要に応じて指導等を行うことができる」とする方向で見直す」。
- b) 地教行法52条が規定している措置要求について、地方自治法の是正措置要求の見直しに合わせて見直す。

《指導通知等の見直し》

- c) 指導通知等の発出は「国としての施策の遂行上真に必要なものに限定する」。既出の通知等についても、法令に基づかない義務づけを課しているものは見直し、また類似のものを統合する。都道府県から市町村への通知についても同様の方向で見直す。

《指導等についての認識や意識の変革》

- d) 研修等を通じて指導等の「意義、法的性格、形態等について」理解を深め、「指導等に関する意識の変革を図るよう努める」。

《情報提供等の重視》

- e) 指導等にあって「教育内容・方法等に関する実証的な研究の成果や内外の情報の提供等の役割を重視していくこと」。そのため、国及び都道府県の調査研究機能及び情報提供機能を充実する。また、都道府県と国立教員養成大学・学部との連携協力について検討する。

これらの改善方策の具体化状況について見てみると、およそ以下のようなものである。

- a) と b) は法律改正を予定した項目であるが、いずれも1999年7月に成立した地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下、地方分権一括法と略記）によって決着がつけられた。法律改正の概要は、次のとおりである。
- a) 地教行法第48条の文部大臣・都道府県教育委員会が指導、助言、援助を「行うものとする」として規定していた点を「行うことができる」と改正。
- b) 地教行法第52条を削除した一方、地方自治法第245条の5において「各大臣」が自治事務の処理については是正の要求ができると規定⁽²⁾。
- c) については、1998年12月に文部省における指導通知等の見直しが行われた。そこでは既出通知のうち913本が見直され、そのうち251本を統合、51本を廃止としている。また、指導通知のみを根拠として、実施すべき事務について国が指示したり、許可・認可・承認等を設定することは厳に行わないことが確認されている（文部省ホームページ、および文総審第80号文部大臣通知）。

同年同月には d) に関連して、指導等の在り方に関する研修が実施されている（『教育委員会月報』1999年9月号、p.25）。

Ⅱ 地教行法48条の規定する指導行政法制の見直し論議

前節までの記述では、地教行法第48条の規定見直しが中教審答申を受けて実施されたかのように見える。しかし、この条文改訂の直接的要因は、時間的順序としても政策構造上の順序としても、地方分権推進委員会の勧告にあるのである。1997年7月の分権委第2次勧告は、地教行法について次のように述べていた。

「指導・助言・援助（48条）については、新たな一般ルール法に定められる関与の類型に留意しつつ、……教育委員会の自主性をできるだけ高める観点に立って見直すものとする。少なくとも、同条1項末尾の『行うものとする』との表現は改めるものとする」。

これと同様の内容が、翌1998年5月の地方分権推進計画（閣議決定）に盛り込まれ、そしてこの推進計画に基づいて地方分権一括法の立案が行われたのである。1998年9月に出された中教審答申は、先に見たとおり同条項末尾を「必要に応じて……行うことができる」とする方向で見直すこと」と提言したが、分権委第2次勧告および推進計画で確認された内容から推せば、このような方向になるのは誰が考えてもきわめて当然の帰結であって、この点に関するかぎり同答申の内容は分権委勧告の射程内にとどまっている。

とはいえこのことは、中教審が最初からそれだけの内容しか検討できなかったということを意味するものではない。地教行法48条の見直し問題は、なにも第1項末尾の表現改正の範囲内に初めから枠づけられていたわけではないのである。分権委2次勧告が「少なくとも」と表現したように、それはこの時点での最低限の改正内容として文部省と分権委が合意した確認事項だったのである。

じつは分権委および中教審の内部には、この指導・助言・援助の規定について、実現された法改正以上に大きな見直しを行おうとする動向が存在した。以下では、このような動向について、現時点で利用できる範囲内の資料に基づいて検討しておきたい。⁽³⁾

まず、関連する主な経緯を整理しておこう。

- 1997年7月 分権委第2次勧告
- 9月 分権委第3次勧告
- 9月 21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議
(論点整理)
- 9月 今後の地方教育行政の在り方について、中教審へ諮問
- 10月 分権委第4次勧告
- 1998年1月 中教審、地方教育行政に関する小委員会「教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方」について審議。指導等についても集中審議（第8回、第9回小委員会）
- 2月 分権委と文部省との折衝（第165回分権委）
 - *分権委側：「指導という表現が上下関係を構築してきた面があるので」「表現を工夫できないか」
 - 文部省側：「表現については検討したい」
- 5月 地方分権推進計画、閣議決定
- 9月 中教審、今後の地方教育行政の在り方について、答申
- 1999年1月 分権委と文部省との折衝（第192回分権委）
 - *分権委側：「『指導』という文言は、国の強力な関与をイメージさせ、

現場でも無条件で受け入れなければならない印象を与えているので」

「使わないようにすべき」

文部省側：「『指導・助言・援助』という文言については、教育行政の特殊性を踏まえると今後とも必要であると考えている」

3月 地方分権一括法、閣議決定

7月 地方分権一括法、成立・公布

以上の経緯でまず注目すべき点は、分権委と文部省との間で行われた2回の折衝である。1回目は1998年2月5日、2回目は翌99年1月22日である。

当時の分権委は、法令改正の現実化を担保するために、各省庁との膝詰め折衝を行って個別論点について省庁側の同意を取りつけるという活動方針を採っていた。1回目の折衝は同年5月の推進計画策定に向けた時期のことであり、2回目は法案の取りまとめを目前にしての交渉であった。

交渉内容について見てみると、分権委側は2度とも一貫して、同条項の「指導」という文言を見直すべきだとの意向で臨んでいることがわかる。対する文部省側の応答は、1回目は「検討したい」というものであったが、法案確定を前にした2回目では、見直しはせず「指導」の文言は残すとの意向で固まっている。

Ⅲ 中央教育審議会における見直し論議

中教審答申は、分権委と文部省によるこの2つの折衝の間に挟まる時期に出されている。先にみたとおり、答申そのものは2回目の折衝における文部省の「指導」条項存置の意向をオーソライズする内容であった。

しかし、関連の問題を中心的に論議した中教審の地方教育行政に関する小委員会では、「指導」条項そのものを書き換えるべきだとの意見も、複数にわたって出されていたのである。この案件について集中的な論議が行われたのは、上の経過表にもあるように1998年1月の第8回会議（1月16日）と第9回会議（1月26日）であった。

第8回会議では、国と地方との教育行政制度の見直しを行うに際して、改善すべき問題点について、それを法制度上の問題と捉えるか、それとも運用上の問題として考えるのかという論点が登場している。ここでは、前者の立場を法制論派、後者の意見を運用論派として、両タイプの議論を紹介しておきたい。

法制論タイプの意見は、例えば次のようなものである。

「……日本語のイメージとしましても、『指導』というのは高いところから低いところになされるわけですから、高いことを前提として地方は文部省を見なければいけない、こういうスタンスがはっきり法的に定められている……」「ですから……こ

の『指導』という概念をやっぱり変えるべきではなかろうか」「教育行政は他の行政領域に比べまして専門的であるという認識のもとに法の仕組みができたんですけれども、それを一般化していくだけのフィルターがなくなってしまっている。(中略)そういった殊に専門化されたものの流れが、府県、市町村というふうにおりていけばいくほど、より大きなものとして作用してしまう。こういった法の仕組みが今あるというふうに我々は認識すべきではなかろうか。決してこれは運用で改善できる問題ではなかろう……」。

運用論タイプの意見は、例えば以下のように展開される。

「制度の問題と運用の問題ということ」では「問題はむしろ運用面にあるのではないか」。「国で何か指導的なものがあると、都道府県、あるいは市町村、さらには学校へいく段階で、主体的に自分で判断して責任を負うということではなくて、そこを放棄して、国の指導に従っておれば無難であるという意識がありはせんだろうかという気がするわけです。これが担当の指導主事さんその他だけでなく、例えば議会あたりで問題になっても、議会の人たち、あるいはその背景にある県民の意識というものが、……やはり何か国の役割とか、統一的な基準というものがあるという意識のもとに、よその県と違うことをやると問題があるのではないだろうかという意識のもとに、それを支えるというようなことがあるのではないだろうか」「(中略)とするならば、出す側もちろん問題かもしれませんが、多くは受けとめる側の意識改革がないと、運用の問題はなかなか解決していかないのではないか」。

両タイプとも、実態認識として国からの指導が府県、市町村、学校へとほぼそのまま浸透していると見る点で一致している。異なるのは、そのような実態になっている要因、したがって改善の方策をどこに求めるかという点である。

法制派では、それが「法の仕組み」からくる問題として捉えられ、「指導」という法律上の概念そのものの見直しが主張される。つまり「決してこれは運用で改善できる問題ではな」いとの判断である。

それに対して、運用派では「問題はむしろ運用面にある」と捉えられる。具体的には「国の指導に従っておれば無難であるという意識」が問題なのであり、このような「受け止める側の意識改革」が必要だとの提言が引き出されることになる。

次の第9回会議では、地教行法48条の指導・助言・援助規定の見直しに関して、より具体的な意見交換が集中して行われている。以下、関連する意見をすべて拾ってみよう。便宜的に発言単位ごとに番号をつけておく。

- (1) 「前回の御論議もあったと思うんですが、特に『指導・助言』をめぐる問題としまして、地教行法の第48条と第49条をどう整理するのかという問題が重要であると思います。(中略)要するに、一般的に国、都道府県、市町村間の『指導・助言』につい

て規定があるわけですが、これはどういう文言に直すというところまではもちろん踏み込んでおりませんけれども、私個人の意見としては『指導』という言葉は何らかの形で変えていったほうがいいのではないかと……」。

- (2) 「……前にもこの会でお話があったと思いますが、従来も決して威圧的あるいは一方的に『指導』とか、『助言・援助』が強制的といいましょうか、そういうふうになされてきたとは私は考えられないのであります。むしろ受けとめるほうの受けとめ方、あるいは受けとめるほうの知識の不十分さ、それから頼るということが一つあるかと思えます。一般的には適切な指導なり助言がなされているわけですが、それを強制されたというふうな受けとめる風潮が、昔から日本の場合にはあるのではないかと。そういう面を十分考慮していくべきであると考えております」。
- (3) 「……極めて開かれたというか、地方分権的な制度を詰めていったときに、『指導』という言葉はどうもひっかかる。要するに、『指導』というのは、教える上下関係がありますし、その制度の中では、いろんな意味で考えても上下の関係になってしまうということでもあります。ですから、選択できるという前提での改革案では、思い切って『指導』というのを取ってしまって、ルールを決めたら任せて、あとのフォローの意味で評価する仕組みをつくって、きちっと国ないしは県としてしかるべき形で評価をするというやり方に変える手もあるのかなと思います」。
- (4) 「地教行法の第48条の『指導・助言・援助』の言葉をめぐっての問題ですが、本来、『指導』というのは、相互の影響関係、インタラクティブな考え方なので、権力的な作用として受けとめるはずではないと思われるんですが、実際はそういうふうな受けとめられるとすれば、この三つの言葉をひっくるめて、『支援』という言葉に置き換えていったほうが一番望ましいのかなという気がいたします。(中略)相手の主権とか、主体を認めていく場合には、『援助』ではなく、なるべく『支援』という言葉を使うことが望ましいと思われます。しかも、『支援』という言葉の内容としては、助言という内容が中心的なものであり、また奨励的な意味も含まれております。そういう点では、条件整備も含めまして、『支援』という言葉のほうが、行政のサポートという点から見ても、適切な言葉になってきているのではないかと……」。
- (5) 「……法律を実際に書いていく場合に、基準とか、そういうものは、たぶん言葉で言えば『何々することとする』というような書きぶりになるんでしょうけれども、そのほかの、例えば『指導・助言』にかかわるようなことは、……『何々することができる』というようなことで、選択を認めるというか、やらなくてもやっても、それは任された自治体を選べるんだという観点が必要なのではないかという気が非常にいたします」。
- (6) 「……結局、『指導・助言』と並んでいるものですから、『指導』というのは、たぶん『助言』よりもっと強いものだということになって、それで受けとめられる。あるいは、その上を言えば『命令』ということになるのかという、そういう一つの並びの中での受けとめ方もあるのではないかと思うので、『指導・助言』というふうに並べないで、先ほどのお話のように、『支援』と言うのか何と言うのかはともかくとしまして、もう少し言葉を整理してまとめたほうがいいのではないかと……」。
- (7) 「……今の指導・助言・援助でございますが、やはり地方に主体性を持って活躍してもらうためには、『行うことができる』とやってしまえば、『うちは支援は要らない』『うちは指導・助言は要らない』というところは、やらなくて済むのではないかと。前回、『情報提供』とか、そういういい言葉も出ておりましたが、『行うことができる』にすれば自主性もあるし、基準と自主性とのバランスもおのずから地域、地域でとっていただけるのではないかと」。

- (8) 「……先ほどからの『指導・助言』という言葉のとらえ方ですけども、これは現場は拘束力があるというとらえ方をしております。例えば学習指導要領です。これは現行でも学校の独自性をかなり出せる仕組みになっているんです。ところが、都道府県では編成要領とか、編成基準が学習指導要領に従ってつくられます。さらに、市町村にいきますと、今度は諸規則とか、届出ですね。そういう形でもって、教育課程が縛られてしまっているんです。こういったことの見直しがされれば、学校が主体性をはぐくむことのできる環境になっていくのではないかと。今、学校の主体性がないではないかとおっしゃいますけれども、主体性を出せる環境づくりが十分ではないのではないかととらえております」。
- (9) 「『指導・助言・援助』という形の中では、最近では『支援』という言葉が学校の中でも使っておりますし、『指導』と言うとかなり強制力があるというふうにも受けとめておりますし、子どもたちに対してもそのような考えでいます。文章の中にも『意識の改革』という言葉がありますけれども、指導や助言を受けておけば、あとはそのとおりやっておけば大丈夫だというような感覚といいますか、そんなものは改めていかなければならないかと思っております。実際に実施をするときに、責任をとる。そのためにまた、自己評価、あるいは他からの評価も当然考えていかなければならないだろうと思っております」。

以上の意見を、指導・助言・援助という概念を何らかの形で変えるべきだとの主張（法改正論）と、これらの概念そのものは変えなくてよいとの主張（法存続論）に大別すれば次のようになる。

改正論：(1) (3) (4) (6) 存続論：(5) (7)

残りの(2) (8) (9)は明示的にはどちらの主張とも述べられていない。発言内容の趣旨から類推するなら、(2)は存続論ということになろうか。存続論は、見られるとおり、最終的に答申として出されることになる意見と同じものである。改正論のほうは、4件の発言のうち具体的な改正点に触れているものは3件である。(3)が「指導」という文言を「思い切って……取ってしま」うというものの、(4)は指導・助言・援助という3つを「ひっくるめて『支援』という言葉に置き換え」という主張、そして(6)が「もう少し言葉を整理してまとめ」との意見である。

先述の法制派と運用派との対比論とかかわらせていえば、論理的には、前者がここでの改正論、後者が存続論に対応するはずである。もちろん、これはあくまで考え方の論理としてであって、具体的な発言がそのとおりの対応になっているかどうかとは別の問題である。

第9回会議における意見分布の概況を見るかぎり、改正論が少数意見だったとは決して言えず、むしろ今後の議論の展開によっては改正論の線で話が進んでもなんら不思議ではない様相であった。

分権委との1回目の折衝において、文部省側が「表現については検討したい」と答えていたのは、この折衝のわずか10日ほど前に交わされていた中教審小委でのこうした議論を踏まえてのことであつたと推測されるのである。しかし、実際にはその

後の中教審小委での取りまとめは存続の方向で行われた。

筆者が今回議事録を検討したかぎりでは、こうした方向への決定的転換点を見いだすことはできなかった。審議録には表れていない経緯により、答申案の方向が決したというべきだろう。

むすび—法制と意識のはざま

指導行政法制の見直し問題は、地方の教育委員会そして学校の自律性を高めるための1つの措置として論議された。それは、主として消極的意味での措置として位置づけられる。すなわち、現行制度の法制や運用の在り方のなかに、教育および教育行政の主体の行為を制限し、自由な活動を制約しているとみなされるものをできるだけ取り除く、という意味での措置である。1990年代後半期の改革論議は、そのような制約物の一環として地教行法の指導行政法制を批判的な見直し対象にのぼらせたという点で、きわめて注目すべきものであった。

1956年に地教行法が策定されたさいに、同法の基本理念の1つとして「指導行政の重視」という理念が掲げられ、それは次のように述べられていた。

「……地方自治の尊重という点から見ても、又市町村自体が教育の運営を行うという点から考えても、文部大臣、都道府県の教育委員会、市町村の教育委員会の関係は、教育の事業を営むものの主体性を尊重した指導、助言、援助の関係になることは、蓋し当然というべきであろう。全国の市町村において、津々浦々の学校において営まれる教育に主体性がなく、それがすべて命令監督の下に機械的に行われるということは、ありうべからざるところであり、又決して国民の教育の振興発達を期するゆえんではありえない。／教育及び教育行政にあっては、指導、助言、援助という非権力的作用を中心として、その運営を行うべきものである」（木田宏『逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規、1956年、p.9）。

ここでは、とくに市町村および学校という「教育の事業を営むものの主体性を尊重」するゆえんのものとして「指導、助言、援助」法制の重要さが繰り返し述べられている。それからおよそ40年後に、まさに同じものの主体性を、逆に制約しているゆえんのものとして指導行政法制が問い直されることになったわけである。

本稿の検討範囲からすると、その審問結果は二様に分岐したというべきである。「教育の事業を営むものの主体性」が十分に発揮されていない、という共通の認識から出発して、そのような実態は法制そのものに起因すると捉える立場と、そのような実態を支える意識のありようが問題だと捉える立場である。

前者の立場からいえば、元来は受け手の主体性を尊重するものとして設計された制度だとしても、それがまさに受け手には拘束的に受け止められている実態がある

のだとすれば、そのように受け止められている規定そのものを削除する、ないし別の規範に変えるのがよい、ということになるだろう。対して後者の立場では、本来的に拘束的な意味をもたない規定である以上、問題は文言そのものに起因するものではない。それをあたかも拘束力があるかのように受け止める意識が問題であって、そうした受け手側の意識を変えなければ実態は変わらないと捉えられる。

中教審答申の立場はいわば両論併記というべきものだが、途中の審議経過で表明された意見の振幅のなかに置いてみるときは、後者のスタンスが勝っているというべきだろう。

第16期中教審委員であり、地方教育行政小委のメンバーでもあった横山英一は、中教審答申による改革論は「ドラスティックな転換ではない」のであって、「部分的メニューを組合せながら、漸進的に規制を緩和していこうとするもの」だと述べている（横山「漸進的に進んでいく教育の地方分権」『教育評論』1998年11月号）。

その横山が答申文中の、ある一節を引いてそれに積極的な評価を与えている。それは「指導」の意義を正当化する文脈で書かれているとはいえ、「これまでの指導行政の是正を行うための文言としての構造をなしている」と。横山が注目した一文とは、次の箇所である。

「教育行政が対象としている生涯学習、学校教育、社会教育、文化、スポーツ等の振興を図るためには、指揮監督による権力的な作用よりは、非権力的な作用によって自主的・主体的活動を促進することが重要であり……」（中教審答申、第1章の4）。

1998年に記されているこの答申文と、上に引いた1956年の木田の文章とを比較してみるなら、どちらも、命令・監督ではなく非権力的な指導行政こそが教育の主体性を重んずるものだとの趣旨を述べている点で、まったく同様の論理構成になっていることがわかる。さらに時間を遡っていくなら、1940年代後半の戦後改革のさなかにおいても、やはりこれとほぼ同様の趣旨が語られていたのである。

指導行政について語られる、いわばその語りの形式・構造は基本的に変わっていない。しかし、それが語られる現実の文脈はそれぞれの時期で異なってきた。文脈が異なれば、そこで企図される制度改編の内容も当然違ってくる。1990年代後半期の指導行政の見直し論議は、法改正としてはごくわずかな変化にとどまったとしても、それをめぐる議論を含めた広がりで見えれば、その変わらない形式として理念化されてきた指導行政本来の姿へ近づくための、まさに漸進的改革の一契機となりうるものといってよいだろう。

【註】

- (1) 以下の事項は、中教審答申第1章の4に記載されたものの要約である。しかし、広義の指導

行政として、①非権力的作用という意味での行政の作用形態を指し示す場合、②教育内容や指導方法等の行政の内容領域を指し示す場合、③指導主事の職能を指す場合、のすべてを含めて考えるとすれば、中教審答申には他の箇所にも指導行政に関連した記述がいくつか散見される。

- (2) 以上に関するより詳しい検討については、次の別稿を参照。荻原「教育行政における地方分権改革と政府間関係」『日本教育行政学会年報・25』1999年。
- (3) 以下の検討では、政府のホームページに公開されている分権委および中教審の審議概要を主に利用している。ただし、これらには次のようないくつかの資料的制約があることを注意しておかなければならない。第1に、これらはあくまで議事概要であって議論の全貌を知りうるものではないこと、第2に発言者名が伏されたまま発言内容が収録されているので、意見分布の詳細やその相互関係をつかむことが難しいこと、等である。