

教育政策過程分析における「比較」の理論と方法

学校開発政策コース 橋野晶寛

Comparative Theories and Methods on the Studies of the Educational Policy Process

Akihiro HASHINO

The studies of the educational policy process have usually relied on descriptive case studies focusing on single unit. The limitation of those studies is a weakness of causal inference. This paper examines comparative theories and methods on the studies of the educational policy process.

As to the policy process theories, subsystem theories and institutional theories are reviewed. Although subsystem theories are widely seen and the various concepts belonging to subsystem are used, those concept function as metaphor or typology, not as causal explanation device in most studies. This paper emphasizes the necessity of the explanatory subsystem concept and introduces the theory which analyzes the relationship between the nature of the subsystem and the policy process.

Institutional factor is one of the most important variables in policy process. However, usual case studies are not appropriate to revealing the effect of it because of its time-invariant nature. This paper reviews some theories of comparative political institutions with attention to the location of Japanese political institutions and the consequences of institutions.

As to methodology, this paper considers some points of comparative methods. The unit of analysis, the explained variable and the quantitative technique are treated in especial relation to substantive theories.

目次

1. はじめに
2. サブシステムアプローチ
3. 比較制度論と政策過程
4. 方法論的考察
5. 結語

1. はじめに

教育政策過程を対象とする研究においては、1つの分析単位を対象として時系列的に記述を行う事例分析が常套的に用いられる。このような事例分析は詳細な記述によって、新たな事実関係の描写や解釈を与える点で政策過程研究に寄与するものであるが、因果関係に関する研究課題に対しては弱い役割しか果たすことができない。何らかの因果関係に関する問に答えるには、基本的には複数のケースの観察による比較が必要となる¹⁾。本稿は、因果推論を念頭に置いて教育政策過程における比較分析の理論と方法を考察するもので

ある²⁾。なお以下で(教育)政策過程と言う場合、国レベルの政策過程に限定する。

本論文の構成は、次の通りである。まず2章と3章では教育政策過程の比較分析に関する理論を検討する。2章では「サブシステム」アプローチを扱う。教育政策過程研究の1つである Schoppa(1991a)を手がかりとして、比喩・類型としての「サブシステム」概念の問題点を指摘し、説明概念および比較分析の必要性を主張する。3章では、比較政治学における政治制度に関する理論を取り上げ、時間的に変化しがたい制度要因の重要性および共時的な比較分析の必要性を明らかにする。4章では、計量分析を中心に比較分析における方法論的な問題点を検討し、5章では、本稿のまとめとして教育政策過程研究における今後の展望を述べる。

2. サブシステムアプローチ

この章では、政策過程分析における「サブシステム(subsystem)」アプローチを検討する。「サブシステム」とは、政策形成に関する特定の利害や理念を共有する

アクター群であり、これに属す概念として「鉄の三角形」, 「下位政府(sub-government)」, 「政策ネットワーク」, 「唱道連合(advocacy coalition)」など様々なものがある。以下では、比喩・類型としてのサブシステムアプローチと因果関係の説明としてのサブシステムアプローチについて扱う。前者に関しては、戦後の日本の教育政策過程を対象とした研究である Schoppa (1991a) が含まれる。この研究は出版されてから年月が経過しているが、現時点での教育政策過程研究の基準点とみなすことができ、そこで用いられている鍵概念および分析の視点・方法を検討することは、今後の政策過程研究の方向性を定める上で有益であるため、特に批判的に考察する。後者に関しては、比較分析の必要性を同時に主張する。

2.A. 比喩・類型としてのサブシステムアプローチ

Schoppa (1991a) は、戦後の日本の教育政策過程を対象とした政策過程研究であり、その中心的な問題意識は「なぜ日本の教育政策が、現状維持的だったのか」という点にある。Schoppa はこの間に答える際の概念として、「下位政府(sub-government)」を提示している。この概念を用いる意義は、政策領域ごとに形成される文部省—文教族議員—利益団体(地方教育行政関係者)の結びつきに政策過程の焦点を置くことにあり、その点で官僚優位論や自民党派議員の影響力を強調する研究とは方向性を異にしている。また、この下位政府を軸に政策過程を下位政府内部の対立、下位政府と外部の対立として捉えようとする意図がある。そして結論部分では、「なぜ現状維持的だったのか」という問いに対する答えとして変革に対する保守陣営の合意の欠如があり、その合意の欠如の原因として長期化した自民党一党優位体制、および教育政策領域特有の要因(外圧の不在、世論の支持の不足、教育界の歴史的背景)を挙げる。

この Schoppa の結論のうち、中心的な要因は、自民党一党優位体制であるが、この点に関する説得性については疑問がある。教育下位政府アクターである自民党派議員と文部官僚らが自ら作り上げた制度に愛着を持ち、自民党の長期政権によってそれが強化されたと述べてられている(Schoppa 1991a: 252-253, 259-260)。これは説明というよりも状況描写にすぎず、「下位政府アクターが現状維持志向だから(改革に対する保守陣営内の合意が成立せず)教育政策は現状維持的なのだ」というトートロジーに近い内容になっている。

ただし、この Schoppa の議論は、2つの重要な前提

となる状況の記述を含んでおり、これらを問うことが重要である。1つは、下位政府は安定的・閉鎖的であり、構成アクターは現状維持的な選好を持つという点であり、もう1つは、現状変更の有無は首相ではなく、与党議員及び官僚に依存しているという点である。

前者については、下位政府や同様の意味を持つサブシステム概念「政策共同体(policy community)³⁾」でも、大規模な変化の回避や安定性が含意されている。しかし、必ずしも利害を共有するアクター集団が変化を阻止するとは想定できない。類似の概念である「唱道連合(advocacy coalition)」と呼ばれるものは、政策変化に積極的に焦点をあてるものである。唱道連合は利害の共有だけでなく、知識や信念の共有という点を重視し、政策学習によって生じる政策変化に着目する(Sabatier 1999)。

後者は、次の章で詳しく述べるように、なぜ議院内閣制であるにも拘らず弱い内閣という現象が見られるのか、政府と与党の融合あるいは首相—大臣—官僚という委任とアカウントビリティの連鎖が成立していないのか、という点に関連している。この弱い内閣と強い下位政府という現象が、そもそもどのような要因に由来しているのかという点が、日本の政策過程の根本的な問になると思われる。

このように見ると、Schoppa (1991a) における下位政府という概念が研究における中心的な概念であるにも拘らず、観察単位の特定期あるいは政策過程の状況の描写という役割しか果たしていないことが指摘できる。下位政府が利害を共有するアクターの関係の1つのヴァリエーションであるのか、下位政府の中にヴァリエーションが含まれるかは定かではないため、日本の教育政策過程を何らかの尺度によって評価・位置づけを行うこともできず、そのため因果関係に関する理論や仮説との結びつきを欠いている。それゆえ、下位政府という概念が Schoppa (1991a) の研究の中で果たしたのは、比喩的なものであり、議員—官僚—利益団体からなる集合体に対して張られたラベルでしかないように思われる。

そして実は同様の問題は、下位政府のみならず、鉄の三角形、政策共同体、唱道連合、といったサブシステム概念一般にも言うことができる。Dowding (1995) は、政策ネットワーク(本稿で言うサブシステム)の諸々の概念は記述概念でしかなく、比喩もしくは類型化の役割に留まっており、因果関係を提示する説明概念ではないと批判する。Dowding は、既存の政策ネットワーク、唱道連合アプローチに対する批判から議論を進め、

政策ネットワークの特性を説明変数とする理論の構築において、社会ネットワーク分析の有用性を主張している。この社会ネットワーク分析はともかく、サブシステムの特性を説明変数とする政策過程の理論の必要性は首肯できるものである。そして、方法の点でも、サブシステムを説明概念として用いた理論の実証分析には、1つのケースに関して記述する事例分析ではなく、複数の観察を得て比較分析を行うことが必要となる。

2. B. 因果関係の説明としてのサブシステムアプローチ

前節では、Schoppa(1991a)の下位政府概念を含むサブシステム概念によるアプローチが政策過程の説明概念となりえていないことを批判した。ここでは、サブシステムを分析単位として捉え、サブシステムの性質の相違によって政策過程の相違を説明する試みとしてHowlett and Ramesh(2003)を検討する。

Howlett and Ramesh(2003)は、政策段階モデルをベースとした政策過程理論を提示する。政策段階モデルとは、アジェンダ設定、政策策定、意思決定、政策執行などのように政策過程を複数の段階に分節化し、各段階の過程を記述・分析するものである。Howlett and Rameshは、従来の政策段階モデルの問題点として、政策決定者がシステムックかつ直線的に問題を解決しているかのような含意を持つこと、どのレベル・単位に適用すればよいか不明確であること、因果関係に関する言及がないこと、を挙げる⁴⁾。このような問題点を踏まえ、改良された政策段階モデルでは、サブシステムに関する変数と各政策段階の性質との連関が仮説的に提示される。Howlett and Rameshにおけるサブシステムは、「政策サブシステム(policy subsystem)」と呼ばれる。政策サブシステムは、利害を共有するアクターからなる利害ネットワーク(interest network)と、さらにそれを取り囲む言説共同体(discourse community)から形成され、そこでは諸アクターが政策課題を議論し、自身の利益のために説得・交渉を行い、そ

の相互作用の中で各アクターは目的を修正したり、放棄したりすることが想定される。このように政策サブシステムは唱道連合の着眼点に共通するものがある。

政策段階は、①アジェンダ設定、②政策策定、③政策決定、④政策執行、⑤政策評価の5つの段階からなり、各段階の態様とサブシステムの性質との関係が理論化されている。表1はHowlett and Rameshによって提示された5つの政策段階のモデルのうちの、政策決定に関するモデルである。マトリックスにおいて、各行はサブシステムの性質、各列はその他の要因の性質をあらわし、行と列が交わるセルに政策過程のパターン(斜体)が示されている。例えば、政策決定の段階において、「政策サブシステムの複雑性」の高低がサブシステムの性質に該当し、「政策課題の制約」の高低に応じて、出現する政策決定のパターンが分かれる。政策サブシステムの複雑性とは、サブシステム内部のアクターの数や開放性の度合いである。政策課題の性質とは、政策課題の複雑さ(定義の曖昧さ)、情報の多少、時間の多少に関するものである⁵⁾。

政策サブシステムの複雑性が高く、また政策課題の制約が大きい場合、意思決定の方式は、漸進的な調整(incremental adjustment)に留まると想定される。政策サブシステムの複雑性が低く、政策課題の制約が小さい場合、全ての選択肢を比較考量して最善のものを選び出すという合理的探索(rational search)という政策変化の余地がある意思決定パターンが想定される。また、政策サブシステムの複雑性は低く、政策課題の制約が大きい状況では、充足的探索(satisfying search)というパターン、逆に政策課題の制約は小さく、政策サブシステムの複雑性が高い場合には最適調整(optimizing adjustment)というパターンとなる。

同様に、他の4つの段階も政策サブシステムの性質(新規アクターの参入の有無、優越アクターなど)と政策過程のパターンがモデル化されている。これらの各政策段階のパターンの各々は既存の政策決定に関する理論を基にしており、唯一のパターンを定めるのではなく、どの文脈で特定のパターンが現れるかという点

表1 政策決定段階における政策サブシステムと政策過程の関係

		政策課題の制約	
		大	小
政策サブシステム の複雑性	高	漸進的調整	最適調整
	低	充足的探索	合理的探索

Howlett and Ramesh(2003)より作成

が重視されている。

Howlett and Rameshの各政策段階の既存理論の整理の仕方や、モデル化の内容自体には異論があるかもしれない。また実証分析を行うに際し操作化に関して、各変数を二分法によって分けられるかという点や、各変数の測定のための具体的指針、政策過程パターンの識別をめぐっても議論の余地があろう。しかし、比喩や類型化を超えて、サブシステム概念を説明概念として定式化し、因果関係に関する理論を提示した点に関する意義は大きい。上記の理論の実証については、何らかの次元においての比較分析も伴う。考えられる比較は、主に国家間の比較分析あるいは政策分野間の比較分析である。政策過程の要因をサブシステムの態様だけに帰することは不可能であり、他の要因を統制するために、周到なケースの選択や十分な数のケースの確保が必要となるだろう。

3. 比較制度論と政策過程

2章で取り上げたSchoppa(1991a)における日本の教育政策に関する保守陣営内の対立の記述は、「弱い内閣」という状況と表裏一体である。Schoppa(1991b)は、族議員に関して政策形成への貢献よりも党のリーダーシップを減退させたことの重要性を指摘する⁶⁾。Schoppa(1991a)における「下位政府」を説明概念や分析単位としてではなく、弱い内閣を前提としたセクショナリズムを示す現象(のラベル)として捉えるならば、なぜ、日本の政策過程において内閣は与党議員や官僚に対して優位に立ち、リーダーシップをとることができないのかという点が問われなければならない。

この点に関してSchoppa(1991a, b)の主張は、①もともと官庁セクショナリズムが存在し、②自民党政権の長期化が議員の政策的知識の蓄積と現状への執着を促し、政策領域別の安定的・閉鎖的なコミュニティによる政策形成を強化した、という2点にまとめられる。つまり、内閣と官庁の関係は所与であり、内閣と与党議員の関係あるいは与党組織内部の一体性は、時間変動的な要因によって規定されたということになる。

このような立論に至るのは、時系列的な単一事例記述という方法によるところが大きいように思われる。つまりこのような方法では時間的に変動しない要因の影響を明らかにすることは難しくなる。特に政治・行財政制度の配置などはその典型であり、共時的に変動する(国ごとに異なる)要因である。またこの制度的要因は政策過程の場やアクターの行動、インセンティブ

を左右する点で重要である。そこで本章では政治制度に関する比較制度論の検討を試みる。中心的な論点は、各国制度やその帰結の相違をどのような観点から理論化しているか、また理論から日本の政治制度と政策過程はどのように解釈できるか、という点である。ただし、包括的にこの作業を行うのは筆者の能力を超えるため、検討対象は一部の理論であることを予め断っておきたい。

3.A. 制度の性質および帰結に関する比較制度論

包括的に様々な民主主義国家の政治制度を考察した比較政治学分野の古典的研究としてLijphart(1984, 1999)がある。Lijphart(1984, 1999)は、様々な政治制度の配置から民主主義政体の分類を試みている。民主主義制度のモデルには「多数主義型民主主義(majoritarian democracy)」と「合意主義型民主主義(consensus democracy)」とがあり、この2つの理念型の極の間に各政体は位置づけられる⁷⁾。

多数主義型民主主義とは、二大政党制、単独政権(または最小勝利連合)、立法権と執政権の融合、小選挙区制による選挙、一院制(または非対称的な二院制)、利益団体多元主義、違憲審査の不在(弱い違憲審査)、単一国家などの要素からなり、議会多数派を構成する政党が、野党、利益団体、司法府、地方政府の干渉を受けることなく、立法を行うことができるような、権力の集中を促す民主主義制度である。一方、合意主義型民主主義とは、多くの党からなる連立政権、立法権と執政権の分離、比例代表的選挙、対称的な二院制、コーポラティズム、司法による違憲審査、連邦制国家(分権的国家)などの要素からなり、権力の制限及び多くの参加者による共有を促す民主主義制度である。

このようにLijphart(1984, 1999)は、関連する様々な政治制度を権力の集中・分散という次元に整理している。言い換えれば、権力の集中の中心である執政府の長(首相、大統領)に対して、他のアクターがどの程度抑制的作用を及ぼすか、という点において、各国の民主主義制度を位置づけていると見ることができる。また、Lijphart(1999)では、さらに多数主義型民主主義と合意主義型民主主義の相違によってもたらされる帰結——マクロ経済のパフォーマンス、民主主義政治の質、様々な社会政策のアウトプット——を分析し、合意主義型民主主義の優位性を主張している⁸⁾。

包括的な政治制度の比較理論として他に、Tsebelis(2002)やHaggard and McCubbins(2001)などの拒否権プレーヤー(veto player)論や、プリンシパル-エイジェ

ント理論に基づいた Strøm (2000) の委任・アカウントビリティに関する理論がある。

拒否権プレーヤー論は、政策過程における拒否権プレーヤーの性質によって政治制度を位置づけるものである。拒否権プレーヤーとは、政策転換の際に同意が必要とされる個人または集合的アクターである。Tsebelis (2002) は、従来の政治制度研究が、体制システム（議院内閣制／大統領制）、政党システム（二大政党制／多党制）というように要因ごとの比較を行っているため、各要素の相互作用について考慮していない点を指摘しており、拒否権プレーヤーの観点から政治制度の比較、政策過程における帰結の説明を試みている。

Tsebelis (2002) の拒否権プレーヤー論における説明の対象は、政策の安定性（現状からの乖離の不可能性）であり、拒否権プレーヤーの配置（constellation）によってこの政策安定性が規定されることを理論化している。すなわち、拒否プレーヤーの数、拒否権プレーヤー間のイデオロギー的距離が大きくなるに従い、この政策安定性は高まるという仮説を提示している⁹⁾。この仮説は、特定の政策の変化の方向性——例えば、特定の政策領域に対する予算が増えるか減るか——という点に関しては言及しておらず、あくまでも新たに選択した政策の現状からの乖離の程度を問題としている点が特徴的である。

Haggard and McCubbins (2001) は、政治制度の経済政策における帰結を分析した研究であるが、理論の内容は Tsebelis (2002) と類似している。Haggard and McCubbins (2001: Ch1, 2) では、制度配置の問題は拒否権の数（有効拒否権数）としてとらえられ、その拒否権数は、制度的な権力の分立と目的の分散に依存しているとする。制度的な権力の分立は、大統領制、二院制、連邦制、司法の違憲審査により、目的の分散は社会における選好の多様性とそれを議席に変換する選挙制度に依存している。そして制度的な権力分立と目的の分散の相互作用によって拒否権プレーヤーは増大し、政策的帰結における「非決定性 (indecisiveness)」を生むという¹⁰⁾。すなわち、権力と目的の双方で統合されている場合（イギリス）、権力が分立しているが目的が統合されている場合（台湾、メキシコなど）、権力が統合されているが目的が分散する場合（日本、チェコなど）では決定性に帰結し、権力と目的双方が分散している場合（アメリカ）では非決定性に帰結する。

Strøm (2000) は、委任の連鎖の形態によって民主主義政治制度を位置づける。Strøm は、政治制度を委任

の連鎖と捉える。例えば、純粋な議員内閣制では、有権者→議会→首相→大臣→省庁という委任の連鎖と捉えられる。矢印の元がプリンシパル、先がエイジェントであり、各々のリンクにおいて後者が前者に対してアカウントビリティを果たす。委任においては omission（エイジェントがプリンシパルの利益を実現できない）と commission（エイジェントがプリンシパルの利益に反する行動をとる）という2つのエイジェンシー問題が生じ、前者は事前メカニズム（契約やスクリーニング・選抜）によって、後者には事後メカニズム（監視、制度的チェック）によって解決される。Strøm によれば、議院内閣制、多党制議院内閣制、大統領制というシステムの相違やその帰結は、委任の形態や管理の相違に反映される。例えば、議院内閣制は、間接的でエイジェント間の抑制・競合がない委任であり、委任の管理においては事前メカニズムに大きく依存している。その帰結として行政的効率性が達成される反面、エイジェントの行動に関する情報が生産され難くなる。

上記の比較制度理論は各々の間に相違が見られるが、政治制度を権力の集中・分散に関わるアクターの配置の点から評価している点で共通点が見出せよう。

3. B. 日本の位置づけ¹¹⁾

前節で見た理論は、権力・目的の集中あるいは、拒否権プレーヤーの少なさ、委任連鎖の簡素さという点において、いずれもイギリス型の権力の融合・集中を促す政治制度が1つの極として想定されているように思われる。日本の政治過程あるいはその帰結を考察するにあたっては、イギリス型の議院内閣制を参照点とし、日本の政治制度がその参照点からどの程度隔たっているかを測ることが有効な戦略の1つとなろう¹²⁾。

日本をこのような参照点から位置づけるにあたって飯尾 (2004) の指摘が重要である。飯尾は、日本における議院内閣制は、その理念型にある有権者→首相→大臣→省庁という委任の連鎖によるものではなく、弱い内閣の統合を前提として省庁の枠組みによって社会的利害が媒介される「官僚内閣制」——國務大臣が省庁の代理人として行動する仕組み——となっていることを指摘している。さらにこの省庁の代理人としての大臣という性質は当選回数主義による大臣の順送り人事の慣行によって強化されること、また入閣者名簿の中からの任命ゆえ大臣が首相の意向に従う規範意識は低くなること、また有権者と首相の関係においても、総選挙による交代ではなく、実質的に自民党総裁選挙によるため、有権者→議員→首相という正統性の連鎖の経

路の意識が低くなること、などが述べられている。これらは必ずしも厳密にデータに裏付けられたものではないが、説得的な指摘である。

このような日本の政府—与党間関係や政官関係の特質を制度的な観点から説明する際には、主に議会制度と選挙制度に焦点が当てられているように見受けられる。議会制度は、政府と与党会派の融合・分離の程度や議員個人の自律性を規定し、選挙制度は政党数や議員のインセンティブに影響を与えることで、政権の構成や政党組織の集権・分権を左右すると想定されている。議院内閣制という枠内での議会制度に関して、大山(2003)は、日本の立法過程はウェストminsterモデル(イギリス型)からは隔たっており、日本の国会における立法過程の特色は、事前審査の極端な精緻化と事前審査への官僚の直接参加¹³⁾にあり、首相および内閣の見解を公式に表明するルートがないために、イモビリズムの温床となっていることを指摘する¹⁴⁾。選挙制度に関しては従来から中選挙区制に関する影響が指摘されており、最近の研究では建林(2004)がある。建林は、中選挙区制という同一政党の複数候補が競争する制度が自民党組織の分権的性質をもたらしたことを主張している。

議会制度、選挙制度などの政治制度は比較制度的視点から分析される対象であるが、これらの他に官僚制に関する制度が重要であると思われる。しばしば、日本の官僚制は省庁横断的な人事交流が他の先進国に比して少なく、官僚の「省益」に沿った行動・意識に結びついていることが指摘されるが、この点について指標化による比較・位置づけや実証分析は見られないのが現状である。また Campbell(1977)の日本の予算政治に関する研究が示唆するように、内閣の外に配置された予算編成部局、政策領域別に対応した主計官の存在などの予算過程に関する制度的特質も政策過程に影響を与えている可能性も考えられる。

この章での議論は、包括的、網羅的というには程遠いが、上記の議論をふまえると、Schoppa(1991a, b)などで描写された日本の(教育)政策過程における弱い内閣と安定的・閉鎖的な下位政府、現状維持という現象を、権力の集中あるいは委任の連鎖に関わる制度から捉えなおすことが可能であるように思われる。また、議会制度や選挙制度、官僚制などの制度的要因は基本的には時系列的な変動は少なく、その帰結(政策の変動の幅など)を明らかにするには国ごとの共時的なばらつきを反映した比較分析が必要となる。そして次章で述べるように、問題設定によっては多くの観察数を

用いた分析が望まれよう。

4. 方法論的考察

この章は独立して比較分析の方法を扱うが、前章までの議論と関連させて検討する。主に計量分析を扱い、観察単位の選択、被説明変数の選択、分析手法の選択に分けて論じる。

まず観察単位の選択について。国レベルの政策過程に関する分析を行う際に、想定できる最大の観察対象は全世界の国であるが、政策過程の理論の性質から長期に渡って民主主義政体であり続けた国家を扱う必要があり、また、データの制約などもあり、実際の妥当な観察対象は、欧米を中心とする先進国+ α に限られる場合が多い。さらに議員内閣制内での比較ならば、少なくともアメリカは除外する必要がある。よって実際に扱う国の数は20カ国程度である。この20程度という数字は計量分析を行う上では少ない数字であり、説明変数の数に制約が生じ、各要因の影響を推定する際の精度にも問題が生じる。特に後述するように仮説によっては多くの観察を必要とする場合があり、都合が悪い。

この問題の解決策は、1つの国の内部で観察を増やすことである(Lijphart 1971, King *et al.* 1994)。例えば、空間的にも時間的にも広がりを持つデータ——パネルデータ、時系列クロスセクション(TSCS)データ——を作り出し、国・時点を単位とすることなどである¹⁵⁾。またこのように時間的な広がりを持つデータは、各要因の国ごとの異質性を推定することを可能にするという利点がある。

次に被説明変数に関して。計量分析に限らず、国家間の比較においては、被説明変数は少なくとも、①比較可能性がある、②分散があるという条件を満たす必要がある。例えば、政策過程の帰結として何らかのイベントの発生——例えば、特定の法律の制定——を扱う場合、1つの国でしか起こらない固有のイベントは分析不可能であり、また全ての国で同時期に一斉に起こったイベント(空間的にも時間的にもばらつきがないイベント)も分析はできない。政策過程の比較分析において考える被説明変数は、政策過程の態様や政策のアウトプットである。後者に関しては、恒常的なアウトプットとして政府支出水準などが実証分析では用いられており¹⁶⁾、その他にも特定の政策に関する立法件数などもみられる。非恒常的なアウトプットとしては特定政策導入の有無(導入までの時間)などがある。

また政策のアウトプットについて、必ずしもその水準の高低のみが焦点となるわけではなく、アウトプットのばらつきの幅も実質的に重要である。特定の説明変数の値に応じて被説明変数の条件付分散が異なる状況は不均一分散と呼ばれ、図1のように示される。先述の Tsebelis (2002) の拒否権プレーヤー論のように、政策転換の必要条件(制約)に関する仮説は、アウトプットの条件付分散に関連している。すなわち、拒否権プレーヤーなど何らかの制約要因 X が大きい時には現状維持に収斂する一方、制約が少なくなるほど平均的な政策転換(太線)が大きくなると同時に、政策転換の幅自体(上下点線の間隔)も大きくなる¹⁷⁾。このような不均一分散の検出には多くの観察を得る必要がある。

第3に分析手法について。国レベルの比較分析に使われるデータは、数十カ国の1時点あるいは一定期間に渡るデータであり、何らかの母集団から抽出された標本ではなく、母集団自体である(Castle 1998)。通常の頻度理論による統計的推測は、データから求められる統計量の分布について繰り返し試行を前提としており、特定の空間・時間の中で起こった事象には適用できない。このようなデータに対してはベイズ的アプローチが有用であると思われる。ベイズ的アプローチでは、データが非確率変数、パラメータが確率変数であり、パラメータの直感的な解釈が可能であるという利点がある(Gill 2001)。

また、パネルデータ、TSCS データを用いた分析においては、国ごとの異質性が重要な論点となりうる。ある要因の効果に関して、全ての国に共通したパラメータ(効果の大きさ)を想定するよりも、むしろパラメータの値が国ごとに異なると想定した方が現実的である。例えば、図2に示されるように、A~Dの国で要因 X

の効果に異質性があり、A国で効果は大きい、D国では小さいという可能性がある。このような場合にA~Dの国で要因 X の効果に共通する関係(太線)を見出すよりも重要な知見を導く可能性が高い。

そしてこの要因 X の効果の異質性は、時間的に不変の要因 Z に依存していると想定することもできる。すなわち、アウトプット Y に対する要因 X の効果を示すパラメータを b 、観察されない要因を e 、要因 Z に関するパラメータを γ 、国単位の観察されない要因を u とすると $y_{it} = \beta_0 + b_i X_{it} + e_{it}$ 、 $b_i = \gamma_0 + \gamma_1 Z_i + u_i$ と表現される。この階層モデルは、特に、3章で検討したような時間的に安定している制度的要因の作用に関する仮説を検証する際には非常に有用である(Western 1998)。

以上、比較分析の方法について計量分析を念頭において検討した。上記の議論は単なる技術的問題ではなく、対象に関する実質的な理論を反映したものである。このように理論と方法の間の対応関係を明示することは、建設的な批判を容易にする点で理論の発展に資するものとなる。

5. 結語

本稿では、教育政策過程研究における因果的推論のための比較分析の必要性を指摘し、その理論と方法について検討した。教育政策・行政研究においては、政策過程研究に限らず、欧米を中心とする先進国の事例記述・紹介が多く見られるが、対象となる国の位置づけと因果的推論を欠いているため比較が成立しておらず、必ずしも日本への含意は明らかではない。どのような要因に着目するか、またその要因と関心となる対

図1 政策アウトプットの不均一分散

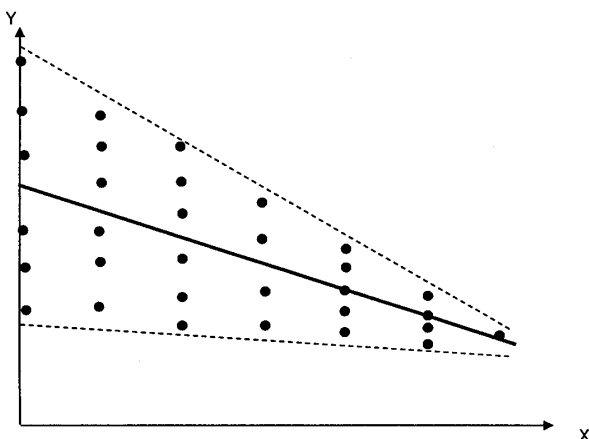
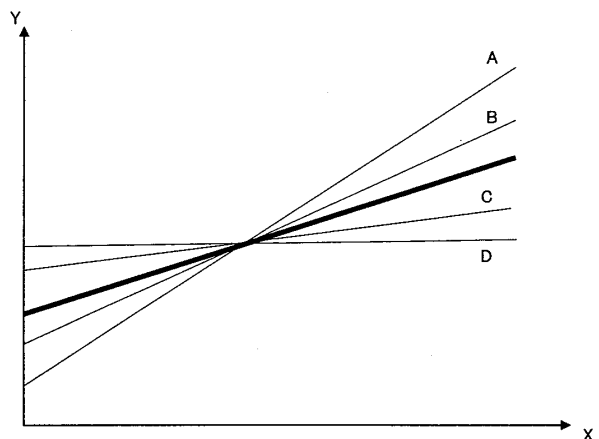


図2 効果の異質性



象(政策過程の態様や政策アウトプット)との関係はどのようなものか、という点を理論化することは今後の研究の蓄積を進める上で不可欠である。また実質的な面に関して、従来の教育行政研究においては、教育政策と民主主義政治の関連は中央-地方関係を焦点として議論されてきた。3章で検討した比較制度論が示す権力の集中・分散などの観点は、より包括的に民主主義政治と教育政策との関連を捉えなおす契機になると思われる。

教育政策のアウトプットに関して、政府教育支出水準などは、恒常的に多くの人々の関心を集めてきた。また近年では、学力向上に関する諸政策、学校教育における選択の拡大(市場化)、という先進各国で共通する潮流も見られ、その動向には多くの教育関係者・研究者が注目している。これらの政策アウトプットに見られる各国間での相違はそれ自体興味深い対象であると同時に、分析対象の要件(比較可能性、ばらつきの存在)を鑑みるに政策過程分析を行う上で好都合の題材でもある。今後、これら政策アウトプットの規定要因の分析を通じて、日本の教育政策過程の特徴を明らかにすることが望まれる。

(指導教官 小川正人教授)

註

- 1) 単一事例研究であっても、既存理論に対する反例の提示としては因果関係の推論に寄与する可能性がある。河野(2002)は、比較政治学における因果関係推論の「単一事例研究」と「多事例研究(Large-N study)」の論点をまとめている。
- 2) 教育政策過程研究一般のレビューとして橋本(2005)を参照。
- 3) 政策共同体は政策ネットワークの1つの形態である。英米政治学における下位政府、政策ネットワークなどの概念の来歴については、Jordan(1990)など。
- 4) 政策段階論に関する考察については、Blomquist(1999)も参照。
- 5) 比較公共政策論のテキストである Adolino and Blake(2001)では、これらの制約を logistical constraints と表現している。
- 6) この主張は、族議員はセクショナリズムを作ったのではなく、既存のそれを強化した点、族議員の出現によって自民党内部の国策に関する合意が失われた点、族議員がセクショナリズムを促すのみならず、自らが築いた現状に固執したことにより、党による政策転換を困難にした点に基づいている。なおこの論文の問題意識として、記述は僅かだが、同じ議員内閣制のイギリスとの対比が意識されている(Schoppa 1991b: 80)。
- 7) Lijphart(1999)は10の政治制度変数に関する因子分析を行うことによって、執政府-政党に関する次元と連邦制に関する次元という2つの次元を析出し、民主主義各政体を位置づけている。執政府-政党に関する次元を横軸、連邦制に関する次元を縦軸とする座標の中で、日本は2つの次元において権力が分有されている第3象限にあり(1999: Fig.14.1)、合意主義型民主主義に位置づけられる。なお、Lijphart(1999)ではLijphart(1984)と比較して、扱っている制度と国の数が増えている。Lijphart(1984)の紹介としては高見(1995)を参照。
- 8) Tavits(2004)は、OECD諸国に関して合意主義民主主義と政府支出の規模との関係を分析している。
- 9) この政策安定性に関する仮説は、政策変化に関しては必要条件を提示するに留まるという点に留意する必要がある。すなわち、拒否権プレーヤーの数、拒否権プレーヤー間の距離が大きい時には選択される結果は現状に近いものとなるが、このことは必ずしもその逆の命題——拒否権プレーヤーの数、拒否権プレーヤー間の距離が小さい時には現状からより乖離した政策変化が起こる——を含意せず、拒否権プレーヤーの数および距離が小さい状況でも現状とさほど変わらない政策が選択されるということもありうる。
- 10) この「非決定性」というタームは、Tsebelis(2002)における政策安定性と同様の意味であると思われ、その点で拒否権プレーヤーの政策過程における帰結については同趣旨であろう。ただし、Haggard and McCubbins(2001)は、さらに、拒否権の増加の帰結として、政策変更にはそれによって損害を被る集団への補償が必要となり、その補償のために委員会などを通じて特定利害に対応した分権的な立法が行われ、議会多数派の意思と異なる政策結果を生むこと、社会の多様性が大きく、拒否権数が少ない制度配置の場合、不平等や代表性の欠如といった政策的リスクを生むこと、を予測する。
- 11) ここでは制度構想などの規範的な面については扱わない。この点に関する議論としては憲法学における高橋(2006)が重要である。高橋は、従来の憲法学の権力の抑制という点からの国会理解を批判し、内閣が政治的アクションを、国会がそのコントロールを担う(べき)という図式のもとで国会を位置づけ、議院内閣制の直接民主政的運用として「国民内閣制」を提案している。
- 12) イギリスではなく、権力分散型の極とされるアメリカを参照点とすることもありうるが、先進国の中で純粋な大統領制はアメリカしかなく、議院内閣制の日本と直接比較するのは難しい。例えば、Lijphart(1999)はアメリカを含めた民主主義政体の各政治制度を比較しているが、分析における10の変数のうち、執政府-議会関係に関する変数について、アメリカに関する値は、Lijphartの印象によって与えられており、問題がある。
- 13) 欧州大陸型、ウェストミンスター型議会の双方において、与党派が事前協議を行う交渉相手は政府(内閣)である(大山 2003: 230)。
- 14) 川人(2005)は、日本の議員内閣制が、大山(2003)の主張ほど権力融合を特徴とするイギリス型から離れたものではないと述べている。日本の戦後政党政治を、権力分立的な国会中心主義と権力の融合を基盤とする議院内閣制という2つの矛盾する制度ルールの相克ととらえ、多数党(自民党)によって徐々に議院内閣制に合致するように国会運営のルールが作り変えられてきたと主張している。また制度論的視点から日本の議会制を分析した研究として増山(2003)がある。増山は、Döring(1995)の議会運営に関する制度分類に従って、日本の国会の議事運営を多数主義に位置づけ、主に国会における与野党関係と政官(与党と省

庁)関係を分析している。

- 15) TSCS データの計量分析には、系列相関、クロスセクションでの相関、不均一分散という問題が生じる。Beck and Katz(1995)はこの問題に関する解決策を議論している。関連する議論として Plumper *et al.*(2005)も参照。
- 16) 比較政治学、比較公共政策論における政府支出分析として、例えば、社会保障支出に関する Hicks and Swank(1992)や財政赤字や政府支出に関する Poberta ed.(1999), Franzese Jr.(2002)など。政府教育支出に関する分析としては、Castles(1989), Brown and Hunter(2004)などがある。
- 17) Tsebelis(2002, 2004)では、不均一分散回帰モデルを用いて、労働関係立法件数や予算シェアの変動を被説明変数として分析を行っている。

文献

- Adolino, Jessica, R. and Chales H. Blake, 2001, *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, Washington, D. C.: CQPress
- Beck, Nathaniel and Jonathan N. Katz, 1995, "What to Do (And Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data", *American Political Science Review*, 89(3)
- Brown, David and Wendy Hunter, 2004, "Democracy and Human Capital Formation", *Comparative Political Studies*, 37(7)
- Campbell, John C., 1977, *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley: University of California Press(小島昭・佐藤和義訳, 1984, 『予算ぶんどり: 日本型予算政治の研究』, サイマル出版会)
- Castles, F. G., 1989, "Explaining Public Education Expenditures in OECD Nations - Special Issue: The Political Economy of the People's Welfare", *European Journal of Political Research*, 17(4)
- , 1998, *Comparative Public Policy: Pattern of Post-war Transformation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Döring, Herbert ed., 1995, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin Press
- , 1995, "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", in Döring ed. (1995)
- Dowding, Keith, 1995, "Model of Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, 43
- Franzese Jr., Robert, J., 2002, *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press
- Gill, Jeff, 2001, "Whose Variance Is it Anyway? Interpreting Empirical Models with State-Level Data", *State Politics and Policy Quarterly*, 1(3)
- Haggard, Stephan and Mathew D. McCubbins, 2001, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press
- 橋本敏市, 2005, 「高等教育の政策過程分析—その理論的検討と方法的枠組—」, 『東北大学大学院教育学研究科研究年報』, 53(2)
- Hicks, Alexander and Duane Swank, 1992, "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82", *American Political Science Review*, 86(3)
- Howlett, Michael and M. Ramesh, 2003, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2nd edition, Don Mills, Ont.: Oxford University Press
- 飯尾潤, 2004, 「日本における二つの政府と政官関係」, 『レヴァイアサン』, 34号
- Jordan, A. Grant, 1990, "Sub-governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?", *Journal of Theoretical Politics*, 2(3)
- 川人貞史, 2005, 『日本の国会制度と政党政治』, 東京大学出版会
- 河野勝, 2002, 「序章 比較政治学の方法論」, 河野勝・岩崎正洋編, 『アクセス比較政治学』, 日本経済評論社
- King, Gary, Robert O. Kohane and Sidney Verba, 1994, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, N. J.: Princeton University Press(真淵勝監訳, 2004, 『社会科学のりサーチ・デザイン: 定性的研究における科学的推論』, 勁草書房)
- Lijphart, A., 1971, "Comparative Politics and the Comparative Methods", *American Political Science Review*, 65(3)
- , 1984, *Democracies*, New Haven: Yale University Press
- , 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press(粕谷祐子訳, 2005, 『民主主義対民主主義: 多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』, 勁草書房)
- 増山幹高, 2003, 『議会制度と日本政治』, 木鐸社
- 大山礼子, 2003, 『比較議会政治論』, 岩波書店
- Plumper, Thomas, Vera E. Troeger and Philip Manow, 2005, "Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory", *European Journal of Political Research*, 44
- Poberta, J. ed., 1999, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University Chicago Press
- Sabatier, Paul A. ed, 1999, *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press
- and Hank. Jenkins-Smith, 1999, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", in Sabatier ed.(1999)
- Schoppa, Leonard, J., 1991a, *Education Reform in Japan*, London; New York: Routledge(小川正人監訳, 2005, 『日本の教育政策過程: 1970~80年代教育改革の政治システム』, 三省堂)
- , 1991b, "Zoku Power and LDP Power: A Case Study of the Zoku Role in Education Policy", *Journal of Japanese Studies*, 17(1)
- Strøm, Kaare, 2000, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 37
- 高橋和之, 2006, 『現代立憲主義の制度構想』, 有斐閣
- 高見勝利, 1995, 「デモクラシーの諸形態」, 『岩波講座現代の法3 政治過程と法』, 岩波書店
- 建林正彦, 2005, 『議員行動の政治経済学』, 有斐閣
- Tavits, Margit, 2004, "The Size of Government in Majoritarian and Consensus Democracies", *Comparative Political Studies*, 37(3)
- Tsebelis, George, 2002, *Veto Players*, Princeton, N. J.: Princeton University Press

- and Eric C. Chang, 2004, "Veto Players and Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries", *European Journal of Political Research*, 43
- Western, Bruce, 1998, "Causal Heterogeneity in Comparative Research: A Bayesian Hierarchical Modeling Approach", *American Journal of Political Science*, 42(4)