

# 教育政策研究と政治学的再帰性

## －構成主義的政策過程論に着目して－

佐藤晋平

Political Reflexivity in Educational Policy Study :  
especially about Constructivist Approach of Policy Analysis

SATO, Shimpei

Recently, Japanese Educational Policy Study has been welcoming Political Science approach. Many studies made power structures of educational policy making process clear. These studies could point powerful political actor out, but they did see educational policy as politics. In the situation that educational administration is going to melt into politics by Education Board reform, what will be brought with progress of these studies?

By reflexivity of political context, educational policy will be seen as politics. Even if for clarifying policy making process objectively, political study is done only for itself, not for others. In this sense, it is not objective, but subjective. It must be done for reconstructing “raison d’être” of politics itself, and we can name it, by using A. Giddens or U. Beck’s word “Reflexivity”, “Political Reflexivity”. When approaches of political study are using in Educational Policy Study, it can’t help but reconstruct meanings of education policy, so we need well reflection for “Reflexivity” of studies.

### 目次

#### はじめに

- I. 課題設定と本稿の意義
- II. 構成主義的政策過程論の分類
- III. 説明力重視と純政治性

#### 終りに

#### はじめに

本稿は、教育政策研究の方法論について考察しようとするものである。より具体的に言えば、政治学一般において発展した構成主義的・分析主義的な方法論を例として、教育政策研究が政治学的方法論を

採用することの意味の再考を目的としている。なおこの目的を果たすにあたり特に構成主義的政策過程論の分析主義的方法に着目するが、本稿は教育政策研究の構成主義的方法論の考察における序論としての性格ももっており、同方法論についてのレビュー論文としての側面もある。

あらかじめ昨今の教育政策研究の動向について確認しておく、日本の教育政策研究、教育行政研究の領野においては、1990年代から行政学や政策科学 political science の手法を導入した政策過程研究が進展してきた（荻原 1996；加治佐 1998；青木 2004；村上 2011）。それ以前の日本で展開されてきた教育政策研究、教育行政研究のうち、少なくない数のものが書き手の価値判断や政策への当為的評価と強く結び付いた記述のスタイルを選択してきたという状

況にあって、こうした昨今の研究は客観化された観察手法を確立することにより教育政策・教育行政の姿を科学的に描こうとしたものであったとすることができる。そして大きくは政治学的手法とまとめることが可能なこれらの方法論を用いた研究は、教育政策研究の一つの代表的方法として定着してきているように思われる。

教育行政研究や教育政策研究は、固有の方法論によってというより固有の対象をもつということにより、集合体を形成し発展してきたという側面がある。ここで多様な方法論の採択は、研究の幅を広げることには貢献してきた。ただ、どんなに客観的な方法論も、それが人間により選択されるものである限り一定の志向性をもっている。選択する人間も選択される方法論も、特定の社会的文脈に埋め込まれることで特有の意味を帯びる。ここから、方法論の多様化は単に説明可能な事態を増加させることに止まらない影響をもつ場合もある。教育政策研究や教育行政研究においてこうした研究の影響に関する問題が中心的に論じられたことはあまりないと思われるが、それは学術研究にとって小さくない意味をもつと考えられる。

本稿は、教育政策研究における政治学的方法論の採用に応じて発生すると考えられるこうした派生的問題の次元について考察する。本稿のタイトルに言う「政治学的再帰性」が、その次元を指し示す言葉である。近年の教育政策研究は、政策が形成される政治力学を解明する多くの研究を生み出してきた。しかし現実を目を向けると、昨今の教育委員会改革において教育行政と政治の関係が問題とされる状況において、政治力学に言及してきたこれらの研究成果が教育行政と政治の関係についての問題を解決することに必ずしも直接繋がってきたというわけでもない。むしろ皮肉なことに、教育行政研究が政治学的方法論の採用を進めてきた期間に、一方で現実の教育行政は政治に対して独立した地位を保てなくなっていく。こうした事態は単なる偶然だろうか。もしこれが学術研究と社会現象が切り結ぶ何らかの関係性と無縁でないなら、教育行政や教育政策を再考するためにはこの関係性が何であるのかを明らかにし考慮しておく必要があるだろう。もっとも

本稿は昨今の教育行政・教育政策に言及するものではないが、教育政策研究が政治学的方法論を採用する際の「政治学的再帰性」について考察することで、今後の教育政策研究における現実を見据えた方法論の発展に寄与できるのではないかと考えている。

また本稿では政治学的方法論のなかから、昨今その目覚ましい台頭が着目される構成主義的政策過程論に、そしてその中でも特に分析主義的なアプローチと分類されるものに焦点を当てる。具体的にそれは、「アイディアの政治」と言われる方法論などのことである。構成主義的政策過程論は教育政策研究が大きく関心をもちうる政策の意味内容・理念等を扱うものである一方で、これまで言及されていないが高度に政治学的な志向性をも有するアプローチだと思われる。つまり、すでに述べた研究方法論採択の影響という点でいえば、教育政策研究が政治学的方法を採用することの効果については、こうした政治学的人格の強いアプローチを例とすることでその象徴的な意味を考察できると考える。

本稿は構成主義的政策過程論に着目することで、教育政策研究と政治学的方法論の関係が特に先鋭化する位相の発生可能性を指摘し、その問題を考察していく。

## I. 方法論と再帰性

本稿の議論をはじめににあたって、まず政治学者による昨今の政治学の傾向に対する一つの自己反省的な叙述を紹介したい。これから引用しようとする叙述を行った政治学者 C.ヘイは、本稿で取り上げようとする構成主義的アプローチの政治学における確立を目指した人物でもある (Hay 2002)。

ヘイの省察 (Hay 2007=2012) は、現代社会における政治が、すっかり人々から忌み嫌われるものとなってしまった、という感嘆から始まる。現代では、政治というものをめぐって有権者が生き活きと民主政治のプロセスに参加するという光景は消え失せてしまっている。政治という言葉が嫌われている現状というのは、例えばある人物の行動が「政治的」であるという場合に、「それがその人物の正直さや誠実さを疑い、彼自身の利益だけのために行動している

こと」を意味するようになっていくことなどが象徴している (Hay 2007=2012 : 1-2)。

本来、政治はその定義からして公共善とは何かということについての意識の創造、そして可能な範囲でそれを現実のものとしていくことと、深く結びついているはずである。しかし現代の風潮は、政治そのものを政治家の物質的な利益追求と結び付けて理解しようとするものであり、それは政治に求められる本来の理由と不思議なまでに著しいコントラストを描いてしまっている (Hay 2007=2012 : 3)。

ヘイは、現代政治学は先進国の自由民主主義体制が機能不全を起こしている理由について多くのことを明らかにしてきているが、上記のような政治不信自体が政治学の問題関心のメインストリームにはなっておらず、政治分析はより注意を払うべきだとする。そしてその理由として二つの事柄を挙げている。

一つめは、政治に参加する者たち／しない者たちという政治学者にとって分析対象になる人々に対して、より関心を抱くべきことである。実際に政治に参加する者たち／しない者たちは、政治を分析する研究者ほどに政治へ関心をもっているとは限らない。分析する者のレンズを通して、現代政治の特質を歪めて投射してしまう過ちを犯してしまうことも考える (Hay 2007=2012 : 4-5)。

一つめの側面も重要かと思われるが、本稿にとってより意味をもつのは二つめの理由である。ヘイが指摘する二つめの理由とは、政治学の分析対象への影響力である。政治学が、有権者は政治に幻滅し政治から撤退していると判断したり、政治家や公僕の動機を常に猜疑心をもって眺めるとき、そういった政治学の態度そのものが政治に対する単純な見方を規定してしまっていることになる (Hay 2007=2012 : 5)。これについて、ヘイは多様な政治学的観察手法の中から、特に合理的選択論・公共選択論の台頭を例に挙げている。政治家の利益重視やそれに対する有権者の失望といった現象を問題視するヘイからすれば、合理的選択理論や公共選択論による政治の診断に、上記のような政治に対する見方の一因があり、現代の政治離れはそういった学術的傾向にも由来するということになる。

こうした問題は、戦後日本においてある種の実践

的役割を極めて強くもっていた教育行政研究にとっては、縁の薄い話ではないと言えそうである。戦後日本では、教育学、教育行政学、教育法学等が教育運動と密接に関わり合いながら発展してきたという経緯がある。その過程は、現実の教育現場や教育政策の動向、教育に関する世論のあり方に一定の影響を与えた－ダイレクトに影響したか、それとも反感を買う形で影響を与えたかはともかくとして－ことが想定可能である。では現在の学術的状況においては、ヘイの指摘をどのように理解するべきだろうか。

政治学者ヘイによる政治学の自己反省と似たような省察は、教育運動の最盛期を過ぎた時代、つまり20世紀終盤から比較的近年の教育研究の内部でも行われたことがある。教育社会学者の荻谷剛彦は、戦後教育学が国家批判の文脈において対抗勢力としての個々の主体の意義を強調したものの、主体性を前面に押し出す新自由主義が台頭したことで、言論としての意義を失ってしまったという昨今の状況を指摘した (荻谷 2007 : 108)。荻谷はこうした現象を、近代社会における社会的再帰性の高まりとの関係で述べている。

ここで、この再帰性について確認しておこう。近代社会における再帰性の意味については A.ギデンズ、U.ベックら、少なくない論者が言及しているが、以下ではギデンズに即して概略を要約しておく。ギデンズによれば、再帰性 *reflexivity* は変化に関する近代社会特有の機能である。伝統的社会においては、伝統は過去の幾世代にも渡る経験を末代にまで伝えるものとして尊重され、一方で変化が肯定されることが少ない側面がある。ただそれは、伝統が変化を嫌うからというより、伝統を重視する社会において変化に何らかの意味をもたらす独立した機能がなかったためである。これに対し近代社会は、その機能を再帰性が担うことになる。「近代の社会生活の有す再帰性は、社会の実際の営みが、まさしくその営みに関して新たに得た情報によって常に吟味、改善され、その結果、その営み自体の特性を本質的に変えていくという事実に見出すことができる」 (Giddens 1990=1993 : 55)。

荻谷が指摘しているのは、教育研究に関するこうした現象である。学術研究は、研究対象となる営み

について得た情報によって常に再吟味されるが、そのことが対象となる営みに影響を与えていく。ギデンズは、社会学について次のように言っている。

「社会学がモダニティの有す再帰性で中軸的位置を占めるのは、社会学が近代の社会生活にたいするもっとも一般化されたかたちの省察となっていることに由来する。自然主義的社会学の『厳格な刃先で』具体例を考察してみたい。たとえば、政府が人口や、結婚と離婚、犯罪と非行等に関して公表する官庁統計は、社会生活を正確に研究する手段となるように見える。デュルケムのような自然主義的社会学の先駆者たちにとって、こうした公的統計は信憑性のあるデータとなり、それによって、近代社会の特定の側面を、これらの数字を欠いた場合に比べ、より正確に分析できるようになった。しかし、公的統計は、社会的活動の分析指標だけでなく、そうした統計の収集対象である社会的世界のなかに、その世界の構成要素としても入り込んでいく。公的統計の比較対照は、当初から国家権力にとって、また他の多くの形態の社会組織にとって重要な要務となっていたのである。近代の行政府が達成した一元化された行政管理は、今日すべての国家が携わっている『公的データ』の日常的モニタリングと、不可分な関係にあるからである」(Giddens1990=1993: 59-60)。

データ化は人々の社会生活を容易に把握可能なものと認識させ、19～20世紀において日常的なモニタリングと結び付いた福祉国家的行政管理を導引した。同じように、学術研究が事象を対象化することはその対象化の方法・対象化可能性を生活世界に提示することを意味し、再帰的に世界を再構成することを促してしまうのである。以上からは、ヘイが現代政治について指摘した事態が、学術研究の再帰性に関する問題であることがわかる。現代の政治状況をある方法によって描写することに成功した、と思っていた政治学的研究が、実は現代政治の実情にフィードバックされ政治イメージの再構成の誘因となった可能性があるということである。

そして、荏谷が指摘したように、類似の現象は教育研究にも当てはまるであろう。荏谷は、教育研究が戦後教育学の生成した理論的磁場によってその後再帰的に派生した状況に飲み込まれ、そこから距離

を保つことができなくなっている現状を「教育研究の失敗」と表現し、次のようなことを述べている。

「社会的再帰性が高まる社会においては、教育研究の成果自体も、その再帰性のサイクルに取り込まれていく。有効な問題設定や解決策を提示できた場合も、さらには、できない場合も含めて、研究の知のあり方自体が、人々の教育問題へのとらえ直しや、問題設定のしかたに影響を及ぼしている。教育の社会科学的研究が混迷を深めていること自体が、社会の反省作用の有り様(=実力?)を指し示しているのである。『教育研究の失敗』がただちに社会の反省作用の低下を意味するわけではないのだろうが、教育研究の立ち遅れという事態を反省的にとらえ直すことが、学問共同体における再帰性の課題として残されているといえるだろう」(荏谷 2007: 109)。

近代における社会的再帰性の高まりは、教育に関する現象を対象として観察しようとする教育研究を、対象の再構成へと否応なく引きこんでしまう。こうした状況にあつては、当初から対象に対する当為的な立場を明示しようとする言論の方が、その対象との間に意図的に築かれる関係性によって不確実な再帰的サイクルに煩わされることが少ない。むしろより不確実性を抱え込むのは、対象をあくまで客体として観察することが可能と考える実証的な叙述の方である。対象から一定の距離をとって観察することに成功したと思っていたところが、自らも対象の再構成に一望むと望まざるとにかかわらず貢献してしまう。こうした状況にあつては、教育政策研究の政治学化が現実の教育政策決定過程にいかなる影響を与えてきたのか、慎重な反省を必要とする側面があるとも考えられる<sup>(1)</sup>。

## II. 構成主義的政策過程論の分類

上記のような問題意識を踏まえ、本稿は以下で、近年台頭してきた構成主義的アプローチによる政治研究・政策過程論と教育政策研究の関係について検討していく。昨今、構成主義的アプローチを用いた教育政策研究、特に「アイディアの政治」と言われる方法論を採用した研究が徐々に行われてきている(徳久 2008; 合田 2009; 雪丸 2010; 2011; 2012)。



言うまでもなく、日本の教育研究は教育政策の示す規範・意味内容に対して長年に渡り継続的に関心をもってきた。その点、合理的選択論やアクター間の力学に着目するアプローチに加え、政策の示す規範や意味内容に関する分析を行う構成主義的な教育政策研究は、今後増加していく可能性が高いと思われる。以下ではこうした研究状況に対し、研究方法と再帰性に関する先の論点から課題を抽出したいと考えている。

さて、昨今台頭してきた構成主義的アプローチによる政治研究・政策過程論だが、これはさらにいくつかの方法に区分される。とはいえ、論者によって構成主義的アプローチを何通りに分類できるかについても複数の見方が可能であるように見えるし、またその分類の仕方自体に、分類を行う論者自身の方法論的な問題意識が現れているケースも少なくない。構成主義的アプローチによる政策過程論については、国内でもすでに理論的・経験的研究を集めた論文集（小野編著 2009）や、優れたレビュー論文（西岡 2011）が存在する。また本稿が特に強い関心をもっているのは、主に「アイディアの政治」をはじめとする分析主義的なアプローチに限られている。よってここでは構成主義的政策過程論全体の整理を、本稿にとって重要なアプローチを浮き立たせる区分の仕方によって行っていくことにしたい。

構成主義的アプローチによる政治研究・政策過程論とは、文字通り社会構成主義の視点を政策過程研究に導入したものである。それは、政治的権力や政治アクターの行動を規定する利害などの「実在」を前提とする研究方法に対して、政治に関するアイディアや言説、規範などの要素が社会的に構成される側面を重視するアプローチであると言える（西岡 2011 : 99）。また、構成主義は構造に規定された状況によってではなく、アクターによる現実の構成の結果として政治の変化が生まれることを説明しようとするのであり、構造主義理論の克服を意図した動態論としての性格をもっているとされる（近藤 2006 : 42 ; 西岡 2011 : 99）。

ところで、すでに述べたように構成主義的な政策過程論と認められている複数の方法は、その特徴によって幾通りかの分類が可能になる。教育政策研究

にとって興味深い区分の仕方として、ここでは二種類のものを示すことにしたい。

まず第一は、「政治的（公共政策的）次元」と「社会的次元」の区別である。政治的決定の過程を研究する政策過程論にとって、公共政策に影響を及ぼす政治家や官僚、政治に関心をもつ利益団体の活動が政治的決定にかかわる直接的な局面（「政治的次元」）は、言うまでもなく中心的な関心であった。それは構成主義的なアプローチにおいても変わらない。こうした「政治的次元」への関心は、構成主義的政策過程論において特に「アイディアの政治」と呼ばれるアプローチに強く見られる。「政策の窓」モデルを提示した J.キングダム（Kingdon 1984）や、「唱道連合モデル」を提示した P.サバティア（Sabatier and Jenkins-Smith 1993）、20 世紀の経済的転換期の研究を行った M.ブライス（Blyth 2002）らは、政治的意思決定におけるアイディアの影響力を重視している。こうした諸研究から発展した「アイディアの政治」は、政権担当者や官僚・行政担当者、オピニオン・リーダーらが、一定の政治的アイディアに基づく政策転換およびレジーム転換を政治的目標に据え、その政治的アイディアを政策化・制度化によって実現するために、既得権益をもつアクターとの対比や世論形成を通じ正統性を獲得していく行為が、政治過程・政策過程に極めて大きい影響を与える政治状況を意味する（新田 2008 : 34）。

「アイディアの政治」アプローチでは、アイディアを人々の選好や認識を変化させる権力資源として理解する（Hall 1989）という側面があるが、「アイディアの政治」が構成主義的性格をもつと言える理由について、近藤康史はこれが他のアクターの認知構造を変化させ、一定の政治的結果を構成するためであるということを述べている（近藤 2006）。「アイディアの政治」には、一方では政治アクターが利用可能な資源が物質化・固定化されたものではなく間主観的に構成されたものであると見る側面が確かにあるが、むしろそうしたアイディア自体の被構成性によってではなく、他の政治アクターへの影響過程を経ての政治的帰結の構成こそがアプローチ自体の特徴を形成しているというわけである。

こうした「アイディアの政治」アプローチは、政

策を形成するための政治活動の次元に焦点を当てており、その意味で純粋な「政治的次元」に注目しようとするものであるということが出来る。これに対し、そもそもアイディア自体がどのような経緯で成立してくるのか、という上記のもう一つの次元がある。これはある事象が人々の間主観的な相互作用においてどのように形成されるのかという社会的レベル、「社会的次元」であると言える。この次元についての研究は、そもそもの社会構成主義（もしくは社会構築主義）が行ってきている（Hacking1999；Burr1995 など）。ここで確認しておくべきことは、構成主義的政策過程論の議論においては、この次元の研究を「アイディアの政治」と区別することが可能であるという指摘があることだ（近藤 2009）。社会構成主義は「社会的次元」において人々の間で形成された望ましい規範・価値を示すことができ、「アイディアの政治」はアイディアが政策として実現されるアクター間の戦略や競合プロセスといった「政治的次元」を描くことができる、というように区分することができるというわけである。近藤はこうした両者の性格を区分した上で、それらの関係性について、社会構成主義における動態的描写の欠如を「アイディアの政治」の方法論が補い、一方で後者が構成的役割を果たし得るための背景的部分を前者が補う、という研究上の工夫の必要があると述べている（近藤 2009：185-186）<sup>(2)</sup>。

以上、構成主義的政策過程論の第一の区別の視点として、方法・対象の選定において「政治的次元」と「社会的次元」を区別することが可能であることを述べてきた。区別に関する第二の視点は、研究の志向性の違いによる区別として西岡晋が提示しているものである。それは研究が政策過程の動態を説明する分析的志向をもつものであるか、それとも政策内容や決定過程に対する一定の批判的・解釈的傾向をもつものであるか、という区別をするものであり、前者が「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」、後者が「ハードな構成主義（批判的構成主義）」と名付けられている（西岡 2011）。

「ソフトな構成主義」とは、政策変化の要因探求を主たる目的とし、観念的要素をその政策変化の要因として捉えているものである。研究哲学としては

因果的説明を志向する実証主義を基盤とする。存在論的には観念的要素と利益や制度などの物質的要素を峻別し、同時にその実在性をある程度想定している。認識論的にはそれらの要素を客観的に把握できるものと捉える。それが「分析的構成主義」とも呼びうるのは、このアプローチが分析枠組み上の優位性において構成主義を採用しようとする研究群だからである。言い換えれば、説明力の高さという利点を重視していると言ってもよいだろう。

これに対し「ハードな構成主義」は、政策変化に至る政治過程に見られる利益やアクターのアイデンティティの形成も含めた「現実の社会的構成」を理解・解釈することを主な目的とするもの、とされている。研究哲学的にはポスト実証主義を基盤とし、そのため理論的一般化や因果法則の発見よりも個別事例の深い理解を重視する。そして、物質的要素と観念的要素の峻別そのものを批判して言説を通じた社会的構成の視点を徹底させようとする。また客観主義的な把握ではなく、主観的認識の解明に力点を置く点も特徴であるとされる。これらの性格から、「ハードな構成主義」は説明理論としての性格よりも批判理論として構成主義的視角を用いるものであり、その点から「批判的構成主義」と言うことが可能であると説明されている（西岡 2011：103-104、以下表1）。もともと、「ハードな構成主義（批判的構成主義）」の批判的・解釈的性格は、ポスト構造主義や反基礎付け主義などの哲学的バックグラウンドにおける考察を貫徹した場合その先に発生せざるを得ないものであり、「ハードな構成主義」がはじめてから

表1 西岡晋による構成主義の二類型（西岡 2011：103 の図）

	ソフトな構成主義	ハードな構成主義
研究哲学	実証主義 ・説明志向	ポスト実証主義 ・解釈志向
存在論	実証主義	反実在主義
観念性と物質性	観念主義と物質主義	観念主義
認識論	客観主義	主観主義
分析焦点	政策変化の要因	政策変化の社会的構成

批判的・解釈的であることを志向しているというより、「ハード」に構成主義を採択することが批判的・解釈的研究に繋がっているとも言える。

西岡の分類では、「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」の代表的アプローチが「アイディアの政治」である。「アイディアの政治」は、合理的選択論のようにアクターの利益に着目した従来の方法では説明が不十分な点をアイディアにより説明しようとする志向をもっており（西岡 2011 : 106）、そのことがこのアプローチの分析主義的側面をよく示しているというわけである。またすでに引用した、「アイディアの政治」が言及不可能な社会的次元を社会構成主義により補完しようとする近藤康史のアプローチも、説明の充実を志向しているという点においては、西岡の分類中の「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」に入るだろう。このほかには、「アイディアの政治」が十分に言及していない部分として、アイディアを一般国民に向けて伝達しその必要性等について説得しようとする側面を重視する V. シュミットの言説的制度論<sup>3)</sup>なども、ここに分けられる（西岡 2011 : 107-110）。

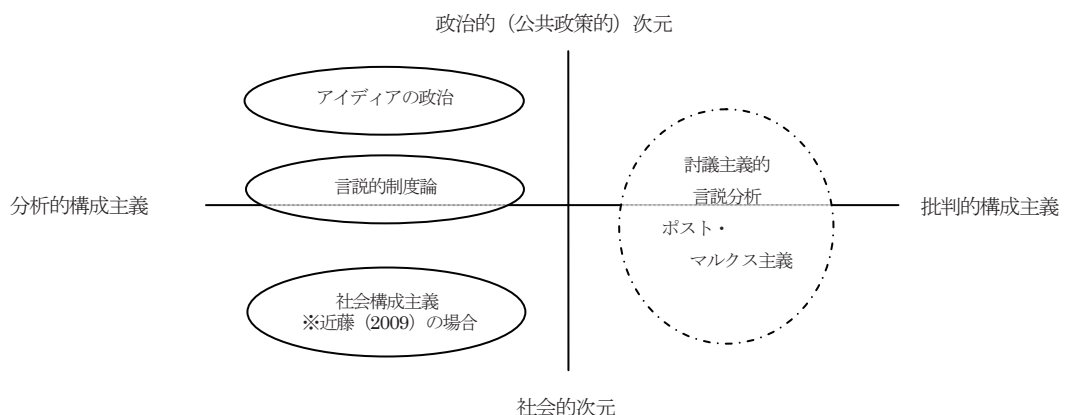
一方の「ハードな構成主義（批判的構成主義）」に分類されるのは、ポスト構造主義的言説理論や批判的言説分析などである。西岡がこの分類に属するものとして主に取り上げる例は、討議主義的言説分析である（Majone 1989 ; Hajer 1995 ; Fischer 2003）。討議主義的言説分析は、公共政策とはそもそも言葉

から作られているという前提から、政治的な討論を枠づける言葉、レトリカルな討議、ストーリーの持つ決定的役割と、熟議的文脈の構造化をも問題化しようとする。さらに、この討議主義的言説分析の延長にあるものとしての熟議政策分析（Hajer and Wagenaar 2003）にも言及している（西岡 2011 : 117-118）。またこうした批判的言説理論の台頭の契機となった理論の革新として、E. ラクラウと C. ムフによるポスト・マルクス主義的な政治分析の問題提起（Laclau and Mouffe 1985）があったことも指摘しておくべき点と言える。

以上が、構成主義的政策過程論に関して本稿に大きく関係がある二通りの区分の視点である。教育政策研究にとっても、〈政治的（公共政策的）次元－社会的次元〉や、〈ソフトな構成主義（分析的構成主義）－ハードな構成主義（批判的構成主義）〉という区別・相違は、分析の意味に大きな違いをもたらすことになるのは間違いない。ただ、すでに述べたようにこれらの区分は各論者がそれぞれ提案したものにはすぎず、こうした区分方法同士の関係性はいまいち判然としない。よってここで、この二つの区別の視点を交差させて四つの象限に分け、各アプローチの性格を図示してみることにしたい（図 1）。

図では、これまで紹介してきた構成主義的政策過程論のいくつかの代表的なアプローチが、上記の二つの区分の視点から明らかになっていると思う。例えばすでに紹介したように、「アイディアの政治」は

図 1 構成主義的政策過程論の対象・方法による分類



分析主義的・説明主義的な理論であり、かつ「政治的次元」でのアクターのアイディアの利用やアイディアの影響力に関心をもっているため、第Ⅱ象限に位置付く。また近藤（2009）の指摘を紹介したが、構成主義的政策過程論において社会構成主義は「アイディアの政治」が扱いきれないアイディアの社会的発生のレベルを観察するものとされるため、これについては第Ⅲ象限に置くことができるだろう。

シュミットの言説的制度論も「分析的」であるが、政策アイディアの必要性に関し国民への伝達の側面にも着目する方法論であるため、「政治的」・「社会的次元」の双方にまたがる要素がある位置取りとした。ただ、若干政治的次元に関わる比重が高いと言えようか。

これらに対し「ハードな構成主義（批判的構成主義）」の方は、分析対象としては「政治的次元」から「社会的次元」の言説までを広く扱う可能性をもっている。もっとも、両次元の意味合いについては「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」と「ハードな構成主義（批判的構成主義）」とでは若干異なっている。前者の場合、「政治的次元」と「社会的次元」の区別は対象選択であると同時に分析に便宜的な効果をもたらすものでもある。一方で、反実在主義的でポスト構造主義的性格をもつ後者の方は、対象的な意味では両者を区別して眺めることが仮にありえても、便宜的な区分が生み出す問題も観察できなければならない。その研究哲学の性質からすれば、すでに政治的領域、社会的領域に配分されている多様な言説のうち、どれが政治的問題とされ一方で何が社会的常識として処理されてきたか—もしくは、何が公的問題であり、何が私的・個人的問題であるとされてきたか—という問題構成自体を問題化しようとするのが、「ハードな構成主義（批判的構成主義）」の「ハード」たるゆえんだからである。〈政治的—社会的〉の区分は、「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」にとっては対象の画定と方法の選定にとって、研究を成立させる便宜上の重要な意味をもっている。しかし「ハードな構成主義」からすれば、対象について区別しようとするこうした線引き自体が「何を政治問題とするか／しないか」という取捨選択として問題ですらあり得る。この意味で、図においては「ハ

ードな構成主義（批判的構成主義）」の諸理論について破線で囲み、〈政治的—社会的〉の区分どちらに比重があるかを限定しない描写にした。繰り返しになるが、それは「ハードな構成主義（批判的構成主義）」が、「政治的次元」「社会的次元」にすでに配分されている諸言説を政治的に再問題化していこうとするアプローチだからである。

### Ⅲ. 説明力重視と純政治性

そして、こうした対象に対するアプローチの仕方の相違こそが、再帰性に向き合う姿勢の違いを示しているということができる。上記区分における「ハードな構成主義」は、政策や政治に対する解釈的・批判的傾向にその特徴があると西岡は述べていた。このことは、学術研究が対象にアプローチしようとする際の再帰性に対する一つの立場を示していると理解できる。政治課題に繋がる諸言説がそもそも生まれた「社会的次元」も含めた構成様式を広く問題とする「ハードな構成主義」は、政治に関する区別—〈政治的—非政治的〉のような—を持ちこもうとする全ての言説を研究対象とする可能性を有している。そこでは、政治家や官僚もしくは市民・メディアの言説が研究対象となるのはもちろん、学術研究が生み出す言説も観察される必要がある。学術研究が再帰的状況において現実の政治状況に影響を及ぼすということは「ハードな構成主義」にとってはある程度自明のことであり、同時にこの立場による研究自身もその状況へ参入していくことをある程度想定している。というより、参入せざるを得ないことをある程度覚悟しているというべきかもしれない。「ハードな構成主義」が批判的・解釈的でありまた同時に主観主義的であるとされるのは、そうした理由による<sup>(4)</sup>。

これに対し、社会的再帰性が働く状況下においてその影響がより不透明なのは、「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」の方である。すでに述べたように、ヘイが指摘した合理的選択論がもたらした状況はその問題を体現していた一つの事例ということになる。客観主義的な分析志向の研究は、ある現象を対象化する作業のみを担うものとして自己を特徴づ



ける。それが客観主義の前提だからである。しかし再帰的狀況を経て後に別の研究が分析する対象は、そのもとの研究が生み出した現実社会への影響そのものであるかもしれない。通常、客観化された説明変数や被説明変数を設定しようとする作業は、その作業自体が何らかの説明変数として現実に対して機能してしまう側面を記述しないため、こうした再帰性は見えにくいものになる。

本稿が関心をもっているのは、この再帰的狀況を記述の中心におかない分析主義的・説明主義的なアプローチを教育政策研究に導入した際の、そのこと自体の再帰的影響である。「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」に分類される方法は、説明力の高さ、分析上の優位性・合理性というものを規準に選択されるアプローチであり、認識論的には客観主義を志向しているとある程度は言うことができる。しかしすでに述べたように、そのことをもってこの方法論が再帰的文脈をも客体化しえているわけではない。そしてそもそも説明力の高さを方法論選択の規準とする場合、学問が置かれたいかなる状況においてその方法論を選択しようとしているのかという点において方法論の選択行為は必ずなんらかの志向性を具備しており、その意味では客観主義的な研究方法論も一定の研究上のバイアスをもつことになる。場合によっては、それは具体的な政治的文脈への無自覚的な再帰性への志向と言えるかもしれない。

分析主義的な志向をもつ方法の一つである言説的制度論の代表的論者 V.シュミットの記述からは、こうした傾向が部分的に読み取れる。シュミットはアイディアや自身が言う所の言説の影響力を説明しながら、「言説的制度論は政治における最も重要な問いのいくらかを扱い、また、政治学者 (political scientist) が長い間軽視してきた政治行為に関する知見をもたらす」と言い、その最も重要な問いとして「政治的行為を構成する上でのアイディアの役割、政治的論議における説得の力、民主的正統性にとっての熟議の重要性、政治的利益や価値の構築および再構築」などの政治哲学的課題を挙げている (シュミット 2009 : 78)。つまり、シュミットにとってアイディアや言説などの政治の構成的側面へ着目することは、現象を高度な精密さでもって解析し説明することを

意味すると同時に、政治における熟議や政治的価値の構築、政治的論議における説得などの意義を再考することなのである。興味深いのは、これらが因果関係的であるというより、並列的に記述されているように見えることである。政治の構成的側面の解析によって (原因)、忘れられた政治哲学的課題の再考が果たされる (結果) と主張されるわけではなく、その反対に、ある政治哲学的課題が探求されることで (原因)、政治の構成的側面が分析可能になる (結果) と語られているわけでもない。〈政治の構成的側面の分析〉がすなわち〈ある政治哲学的課題の再考〉なのであり、その関係性は無条件的に生起するかのようである。これは、アイディア等を用いた政治の構成的側面の分析が、そもそも政治にとって高度に根源的・本質的なものであると認識されているためであろう。

別の例を見てみよう。教育政策研究において「アイディアの政治」のアプローチを用いた代表的研究に、徳久恭子の研究 (徳久 2008) がある。占領期教育改革を分析した徳久は、旧来の「保革イデオロギー対立を所与とする先行研究」では、戦後のある特定の時期の特定の政策を説明できても戦後教育政策を通時的に説明することができないと言い、これに対し自身の提示する『「教権」というアイディアに注目すれば戦後の教育政策を一貫して説明することができる」としている (徳久 2008 : 39)。この説明だけを取り出すと、あるアイディアの存在こそが政策を規定していたように見える。ただ「アイディアの政治」アプローチは、アイディアのみによる政策の被規定性を説明するものではない。シュミットやキャンベル (Cambell 2004) らといった「ソフトな構成主義」を参照する徳久の分析では、アイディアは政策を形作るアクターも規定するが、何よりアクターこそが「政治的問題の解決に向けた選択を積極的に行い、それを正統化するために、既存の有用な価値を発見し解釈しながら支持の動員を図る主体的存在」 (徳久 2008 : 72) と見られているようである。

このように、アクターが説明の客体でありうるという点を認めながら同時に主体にもなるという点は、「アイディアの政治」において理論的には最も不徹底な部分の一つでありながら、一般的な見方として

定着しているようである。なぜこうした理論的に不徹底な見方が主要な分析方法として認められるのだろうか。その答えは、やはりシュミットの場合同様、「アイディアの政治」の再帰的文脈にあるように思われる。

すでに述べたように、「アイディアの政治」はアクターの利益に着目した合理的選択論等の方法では説明が不十分な点を、アイディアにより説明しようとする志向をもっている(西岡 2011: 106)。それは明らかに政治というものの捉え方の再考であり、説明力・分析力を重視するアプローチでありながら政治というものを解釈する一つの立場を示していると理解することができる。さらに近藤康史が「アイディアの政治」と社会構成主義を区分したことに明らかなように、〈政治的次元—社会的次元〉の区別においては、「アイディアの政治」のアプローチはアクターを規定するアイディアが発生する局面をある程度において「社会的次元」を対象とする研究群に放逐し、自らを「政治的次元」専管の分析ツールであると意味づけることで方法論を確立している。これは、研究の再帰的効果を意識した方法の選定に他ならないだろう。つまりアイディアとアクターの間にある、どちらがどちらにも影響を与えうるという規定関係の曖昧さという問題が存在する状況にあって、アクターがアイディアを利用し積極的に政治的課題の解決を図る主体的存在であるという「アイディアの政治」の方法論上の仮定は、説明力を高めるといふ理由から研究上の便宜的な前提を提供するものであると同時に、再帰的に政治のポジティブな役割を意味づける帰結でもあるように見えるのである。

こうした意味において、「アイディアの政治」は強い「純政治性」をもつ方法論であると言えることができると思われる。なにより方法論的な前提が、政治学の政治学たるゆえんを主張可能にするからである<sup>(5)</sup>。だとすると、こうしたアプローチを教育政策研究へ導入することは何を意味するのだろうか。ヘイが指摘したように、合理的選択論や公共選択論は政治という営みを利益に還元するという点で、その経済学的思考様式が公共善を探求することを義務とする政治学本来の任務と背反する側面があったと言えるのかもしれない。教育政策研究についても、例え

ば選挙における再選といった政治アクターの利益によって教育政策の決定の全ての局面が左右されているという帰結は、リアリスティックかつニヒリスティックに過ぎる見方として批判される可能性はある。ただし、政策科学一般における用語法をやや離れて「利益を重視する」という考え方自体について言うなら、そうした思考様式は決して教育にとって縁遠いものというわけでもない。仮に「子どもの最善の利益」や「教員集団の利益」が政策決定において大きな役割を果たすことがあったなら、それが教育学者から痛烈な批判にさらされる状況というものほどの程度想定されうのだろうか。この意味で、利益を重視するアプローチがもたらす再帰的状况は、教育研究にとって絶対的に受け入れがたいものというわけではないかもしれない。

それに対して、「アイディアの政治」のもつ「純政治性」が教育政策研究にもたらす再帰的状况は、より不透明である。「アイディアの政治」が切り出そうとする政治の局面と教育が取り持つ関係性とは、いったいどのようなものなのか。あらゆる教育理念は、政策アイディアとして政治アクターに動員されるものと見てよいのか。仮にそうだとすると、それは教育問題が政治家によって政治争点化されることを促進するという再帰的状况を導くのか。もしくは、教育問題解決に政治資源を動員しながら主体的に躍動する政治家像を描くことで、教育政策をどういったものとして再構成しようとするのか。あるいは、教育理念が政治と深い関係をもちうるといふことは、教育という営み自体がそもそも政治的営為としての側面をもつということを意味しうるのか。それは、例えば主権者教育論のような学説とどういった関係を築くことになるのか。これらの事柄は、全て教育政策研究に高度に政治性の強いアプローチが導入されることでもたらされうる再帰的状况である。しかし仮にこうした帰結がもたらされたとして、教育政策研究の側がその状況に対し十分な用意ができていたとは思われない。

法的レベルでの議論を含め、戦後長らく区分されるべきと論じられてきた教育と政治という二つの営みの原理的關係性についての再考は、小玉重夫の研究(2011)など一部を除いて大きな進展を見せてい

るとは言えない。こうした状況下で、高度に「純政治的」な政治学的方法論を導入する場合、同時に教育と政治の関係性についてのより根源的な関係の解明という課題が再帰的に生みだされることを放置するのは好ましくない。

教育政策研究は、政治学のアプローチを採用することで教育政策の生成に関する説明力を高めるといふ成果を得てきた。だが、もしそのことが教育政策の生成を一般的な政治と同様に見る傾向を促進したのなら、教育政策研究の側も成果を得た代わりに生み出された政治学的な再帰的状况に応答する責務を負うのではないだろうか。

## 終わりに

本稿は学術研究の再帰性について述べてきたが、多くの優れた研究は言うまでもなくその再帰的影響を考慮したうえで展開されてきたと思われる。ただ教育政策研究、教育行政研究の領域の場合、昨今の研究方法の多様化が生み出す再帰的状况を学術集団としてどのように処理しようとしているのかは、必ずしも明確ではない。再帰性が支配する社会においては、もしある研究が特定の方法論の採択によって自らがもたらした再帰的状况に対応できないのなら、そうした研究が十分な思考を踏まえていないものとして批判を受けることは避けられない。学術的探求が再帰的 reflexive 状況に対応するには、相応の反省的な reflective 思考を尽くすしかない。教育政策研究が単純に政治学になろうとしているのならともかく、教育に関する分析としてのなんらかの特殊な性格を保とうとするなら、政治学的方法論の採択が再帰的に教育政策へどういった影響を及ぼしうのか、より盛んな議論が行われてもよいのではないだろうか<sup>(6)</sup>。

また本稿では、「ソフトな構成主義（分析的構成主義）」のもつ「純政治性」が、教育政策や教育そのもののどのような理解を促進するか不明瞭であると述べた。こうした指摘の延長線上には、例えば「アイディアの政治」がその分析から一定程度排除してしまっている「社会的次元」の問題を教育政策研究がどう考えるのか、という問題が存在している。「教育

を受ける権利」が社会権的性格をもつものと理解されるように、教育の公的管理は 19 世紀以降の市民生活における「社会的なもの the social」と言われる位相の台頭と同じ時期に始まった。もしこうした事態と教育行政・教育政策が関係付けられるのであれば、果たして教育政策研究においては「アイディアの政治」が行っているように「社会的次元」をその対象から除くことが妥当であるのか、十分な検討がなされなければならない。言い換えると、「社会的次元」に関する考察は教育政策研究にとってクリティカルな意味をもってくるのではないか、ということである。「社会的次元」を分析対象として排除してきたのは、「アイディアの政治」のみではなく政治学的方法による教育政策研究のほとんど全てのものであるが、この点は再考が必要であるように思われる。上記の教育政策研究と「社会的なもの」もしくは「社会的次元」との関係については本稿で言及できなかったため、本稿の続編として機会を改め論じたい。

## 注

- (1) 本稿はヘイの政治学への省察を引用したが、政治において合理的選択論が持ち得た再帰の意味を参照することによって、必ずしも教育政策研究における同方法の意義を全面的に批判しようとしているわけではない。合理的選択論がもつ利益重視のスタンスは、政治学と教育政策研究とでは再帰的影響も異なってくるはずである。こうした利益の意味については、本稿終盤で再び言及する。
- (2) 近藤は、社会構成主義をマクロ・レベル、「アイディアの政治」をメゾ・レベルと位置づけたのに続き、「フレーミング」論をミクロ・レベルとして説明している（近藤 2009）。
- (3) シュミットの言説的制度論は、「ハードな構成主義（批判的構成主義）」に分類される言説分析とは方法論的に全く異なる。シュミットのいう言説はハーバーマスのそれであり、「ハードな構成主義」における言説はポスト構造主義のそれである。主要な相違については、表 1 の通りである。
- (4) 西岡は、こうした傾向を規範理論的であると特徴付けている（西岡 2011 : 119）。
- (5) ここでいう「純政治性」は、例えば H.アレントが擁護する古代ギリシャにおける政治や、J.ハーバーマスが市民的公共性における討論の性格として論じた



ような事柄と関係があると思われる。それは大衆化した19世紀後半以降の民主政治状況において、大衆の利益に規定され展開した現実の政治とは別のものとして提起される、高度に純政治的な理念である(Arendt1958=1994; Habermas1990=1994)。アレントやハーバーマスが、大衆の利益に規定された大衆民主主義の実情から離れて政治固有の次元を考察しようとしたことは、「アイディアの政治」が利益重視のアプローチに対抗して提示された方法論であることと類似の対称的関係を構成している。

(6) 荻谷の再帰性に関する指摘は『日本教育行政学会年報』誌上で行われたものだが、その後これをきっかけとしてこうした議論が教育行政研究領域で活発になったわけではない。

## 参考文献

- 青木栄一(2004)『教育行政の政府間関係』多賀出版
- Arendt, Hannah (1958) *The Human Condition*, University of Chicago Press. (=1994 志水速雄訳『人間の条件』筑摩書房)
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Changes in Twentieth Century*, Cambridge University Press.
- Burr, Vivien (1995) *An Introduction of Social Constructionism*, Routledge. (=1997 田中一彦訳『社会的構築主義への招待一言説分析とは何か』)
- Cambell, John L. (2004) *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press.
- Fischer, Frank (2003) *Reforming Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press.
- 合田哲雄(2009)「文部科学省の政策形成過程に関する一考察—『アイディア』と『知識』に着目して」『日本教育行政学会年報』35号 日本教育行政学会 pp. 2-21.
- Habermas, Jürgen (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp. (=1994 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探求』未来社)
- Hacking, Ian (1999) *The Social Construction of What?* Harvard University Press. (=2006 出口康夫・久米暁訳『何が社会的に構成されるのか』岩波書店)
- Hall, Peter A. eds. (1989) *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press.
- Hay, Colin (2002) *Political Analysis: A Critical Introduction*, Palgrave.
- Hajer, Maarten (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press.
- Hajer, Maarten, and Hendrik Wagenaar (2003) 'Introduction', Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, pp. 1-30.
- 加治佐哲也(1998)『教育委員会の政策過程に関する研究』多賀出版
- 荻谷剛彦(2007)「教育の社会科学的研究の〈失敗〉」『日本教育行政学会年報』33号 日本教育行政学会 pp. 100-110
- Kingdon, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown.
- 小玉重夫(2011)「教育政治学の方ヘーアルチュセール以後のイデオロギー論に着目して」『日本教育政策学会年報』18号 日本教育政策学会 pp. 8-17.
- 近藤康史(2006)「比較政治学における『アイディアの政治』—政治変化と構成主義」日本政治学会『年報政治学2006 II 政治学の新潮流—21世紀の政治学へ向けて』木鐸社 pp.36-59.
- (2009)「構成主義的政治理論の三層モデル—イギリス労働党のEU政策を事例とした試論」小野耕二編著『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房
- Laclau, Ernest and Chantal Mouffe (1985) *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, Verso. (=1992 山崎カヲル・石澤武訳『ポスト・マルクス主義と政治—



根源的民主主義のために』大村書店)

Majone, Giandomenico (1989) *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press. (=1998 今村都南雄訳『政策過程の視座－政策分析と議論』三嶺書房)

宗像誠也 (1954) 『教育行政学序説』有斐閣

村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学－教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社

西岡晋 (2011) 「政策過程論の『構成主義的転回』」『金沢法学』53 卷 2 号 pp. 97-140.

新田和宏 (2008) 「『新しい政治』としてのアイディアの政治－政治は何によって決定されるのか？」『近畿大学生物理工学部紀要』21 号 p. 33-46.

荻原克男 (1996) 『戦後日本の教育行政構造－その形成過程』勁草書房

小野耕二編著 (2009) 『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房

Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press.

雪丸武彦 (2010) 「戦後日本の障害児就学をめぐる政策過程(1)公立養護学校整備特別措置法制定までの専門性の組織化」『教育経営学研究紀要』13 号 九州大学大学院教育経営・法制研究室 pp. 11-20.

— (2011) 「戦後日本の障害児就学をめぐる政策過程(2) 障害児教育をめぐる文部省、民間団体の思想の検討」『教育経営学研究紀要』13 号 九州大学大学院教育経営・法制研究室 pp. 5-13.

— (2012) 「戦後日本の障害児就学をめぐる政策過程(3) 公立養護学校整備特別措置法の立法過程」『教育経営学研究紀要』13 号 九州大学大学院教育経営・法制研究室 pp. 7-14.

