

教育行政研究の政策的有用性を求めて

—— research utilization に関する研究成果を基に——

堀 和 郎

教育行政研究の政策的有用性を求めて

— research utilization に関する研究成果を基に —

堀 和 郎

われわれ研究者がどんなに努力しても、研究情報だけで政策が立案され決定されるわけではない。しかし、手を拱いていて何もしないのであれば、代償を支払わなければならない。学校、教育、子どものことに洞察も経験的裏付けもないままに立案・決定される政策を受け入れるという代償を。(L. McDonnell, 1988, p. 96)

1. はじめに

地方分権と規制緩和をキーワードとする教育制度改革の本格的な時代を迎えて、教育制度改革や政策立案への教育行政研究の関わりや貢献のあり方があらためて問われている。教育行政研究の政策的有用性を高めることが課題となっていると言い換えてもよい。研究の有用性の問題は自然科学、社会科学を問わず、学問研究に求められる基本条件のひとつであるが、今日、学問研究の場としての大学に対する社会的要請も大きく変化し、大学が「象牙の塔から社会的制度としての大学」(中教審答申「大学教育の改善について」・1963年)への変容を迫られる中で、学問研究の社会的有用性の問題はますます重要な課題となっている。事実、1992年の学術審議会答申「21世紀を展望した学術研究の総合的推進方策について」も、学術研究推進の方向として、研究者の自主性の尊重と社会的貢献への期待という項目を掲げ、学術研究は研究者の自由な発想と研究意欲があってこそ優れた成果が期待されるが、同時に「研究者は、地球環境問題への対応など学術研究に対する社会的要請にも積極的に応え、その中から本質的な学術的研究課題を見出すなどの努力を通じ、社会的貢献を積極的かつ能動的に果たすことが期待され

ている。」と述べ、学問研究における社会的有用性を強調し、それに対する自覚を大学人に求めている。

教育行政研究もこうした社会的有用性という今日提起されている課題を避けて通ることはできない。教育行政研究の有用性を高めるにはどうすべきか、これが教育行政研究に従事するものにとって取り組むべき重要な課題として存在することはまちがいない。つまり、教育行政研究が今日社会的・政治的イシューと化している教育制度改革や政策立案にどれだけ有用性を発揮しているのか、発揮していないとすれば、なぜか、有用性を発揮するために、いかなる改善の手だてがあるのか、これが問われているのである。制度改革や政策立案に対する教育行政研究の有用性(これを、政策的有用性とよぶことにする)を高めるために、研究のあり方はどうあるべきか。研究を支える条件はどうあるべきか。どんな点を改善すべきか。

しかしながら、その重要性にもかかわらず、教育行政研究をめぐるこうした問題を検討するための材料は手元にほとんどない¹⁾。研究の政策的有用性とは何か、どう考えればいいのか。制度改革や政策立案に対する影響の度合いとして理解するとしても、政策過程の当事者(政策の立案、決定、実施にかかわる公式の権限・責任を持つ地位にいるという意味での政策関係者)に影響を与える場合もあれば、一般市民の意見・態度や要求に影響することを通じて政策過程を動かす場合もある。研究成果が公表されることにより、何らかの「市民・住民運動」の組織化を促す場合である²⁾。また、政策過程への影響といっても、ある研究結果に基づいて政策

が立案されることもあれば、政策立案に直接反映しなくても、政策を選択するに際して、何らかのヒントを与えるといった影響の仕方もある。このように、有用性といってもさまざまな形があるとすれば、研究が有用性を確保するための条件も、また、それを高める戦略も単一ではないであろう。しかも、こうした問題以前に、そもそも、政策過程において、研究の成果（研究情報）は活用されているのか、活用されているとすれば、どのように活用されているのか。このように、研究の政策的有用性をめぐってさまざまな問いが提起される。ところが、こうした基本的な問題に関しても、ほとんどわかっていない。教育行政研究の分野では、こうした問題に関する研究がほとんど行われてこなかったからである。

教育行政研究の政策形成・制度改革に対する有用性をめぐる問題を検討するためには、政策過程において研究情報は一体どのような機能を果たすのか、政策過程に従事する人々にとっていかなる意味を持っているのか、こうしたことをまず解明しなければならない。

本稿は、教育行政研究の政策的有用性の問題を検討するための手がかりを得ようとする基礎的研究である。そのために、まず、この問題に関連性を有する研究蓄積である、いわゆる research utilization に関する研究成果を整理する。アメリカの主たる研究を参照しつつ、政策過程に対する研究の有用性、あるいは、もっと一般的に言えば、研究と政策過程の関係に関してどのようなことが明らかになったのかを整理する¹⁹。そして、それに照らしてみたとき、研究の政策的有用性を高めるといふことにかかわって、わが国の教育行政研究にどのような問題があり、解決すべき課題としていかなる課題が見えてくるか。若干の問題提起を行う。

2. 政策過程において研究の果たす機能（政策的有用性）

アメリカでは、1951年の、Lerner と Lasswell による「政策科学（Policy Sciences）の提言」（Lerner and Lasswell, 1951）以来、政策科学へ

の関心が急速に高まったが、実際に、社会科学の成果による政策改善という政策科学のねらいが現実のものとなったのは、60年代に入ってからであった。人種の偏見、知能テスト、障害児教育等、論争的問題を含む裁判における社会科学の証拠採用、連邦政府による政策分析に基づく合理的計画策定＝予算編成としての PPBS（Planning Programming Budgeting System）の採用、ジョンソン政権の〈偉大な社会〉計画、とりわけ「貧困撲滅戦争（War on Poverty）」をキーワードとする一連の連邦プログラムをきっかけとする政策評価研究の創始などは社会科学研究による政策決定およびその改善に対する期待や希望を高め、いわば、「政策研究の爆発（policy analysis explosion）」ともいうべき現象を生み出した（Dye, 1981, Mitchell, 1984, 宮川, 1994, 堀, 1992）。しかし、その成果は必ずしも期待された通りのものではなかった。そこから、新たな問いが提起された。そもそも、政策過程にとって、研究（成果）はいかなる有用性をもつのか、政策過程にどのような貢献があるのか。そして、どこに限界があるのか。こうした問いの解明を主題とする研究の登場である。70年代の後半より開始された社会科学的研究（成果）と政策決定過程との関連についての実証的研究、いわゆる research utilization に関する研究の展開である²⁰。

研究成果は政策過程に対してどのような貢献をするのか。政策過程にとって、研究のもつ意味はどこにあるのか。つまり、研究の政策的有用性とは何か。

この問いに関してはさまざまな分析が試みられている（Weiss, 1977, 1979, Weiss and Bucuvalas, 1980, Weiss and Vickers, 1992, Rein and White, 1977, Mitchell, 1981, 1985, McDonnell, 1988, Malen, Murphy and Geary, 1988）。この分野で指導的な役割を果たしてきた Weiss のそれに依拠しつつ、整理するとすれば、政策過程において研究の果たす機能は、基本的に、警告、ガイダンス、啓発、支持の動員の4つに整理することができる。（Weiss, 1977, 1979, Weiss and Vickers, 1992）²¹。

まず、「警告」機能がある。研究成果は、社会生活にトラブルが発生していることのシグナルを発信する。たとえば、貧困の中で育つ子どもの数が増加し、しかも、その大部分が片親家庭であるといったデータは、問題への自覚を促し、どんな政策が必要かを示唆する。研究の提供する客観的で正確なデータは、こうした機能を発揮することが多い。つぎは、「ガイダンス」機能である。研究は問題の度合いだけでなく、その問題と結びついている条件を示すことにより、政策の選択肢を検討するときに考慮すべき要因を示唆することによって政策の改善を「ガイド」する（方向づける）ことができる。特に、政策評価研究は、新たな政策設計に不可欠の情報を与えることが多く、ガイダンス機能が大きい。公立学校における人種隔離（人種別学）による教育機会の不平等の実態を明らかにし、学校人種統合政策など新たな機会均等政策のきっかけをつくったコールマン・レポート（1966）は有名である。（因みに、このレポートは政策研究の重要性を提起しその社会的認知に貢献したレポートとしても忘れられない意義を持っている。）

政策過程の中で研究の果たす機能の中で、特に重要な意味を持つ機能として Weiss が注目し、かつ強調しているのが、研究の持つ「啓蒙」（enlightenment）機能である（Weiss, 1977）。Weiss は、政策関係者は研究から新しい着想を得て、これらの着想により、問題を再構成し、政策決定に際しての（あからさまな大きな変更というのではないが）さまざまな小さな調整を行っている指摘し、また、つぎのようにも述べている。「研究が政策過程に対して直接的にあるいは即時的に影響を与えることは少ないが、長期的で、間接的な影響を持つことが明らかになっている。つまり、研究成果というものは、人々が政策についてあれこれ考えをめぐらすその方法をかたちづくる概念や着想という背景情報を提供する。……研究というものは、政策論議の諸前提に影響を与えることができる。研究は、概念、感度（sensitivities）、モデル、パラダイム、理論……を提供することができる。研究は、政策課題（agenda）としてどの争点を取

り上げるか、どの選択肢を検討するかに影響を与えることができる。政策決定者の優先順位への志向、問題の立て方、解決策の範囲、選択の基準の中に入っていくことができる。」（Weiss and Vickers, 1992, p. 1093）。つまり。これは、研究成果は政策過程に直接的あるいは直線的に活用されるというよりは、政策過程に従事する人々の問題関心や、問題に対するスタンス、見方、あるいは問題を考察する枠組みなどの変更に影響することを通じて寄与する場合のあることを意味する。実際、既存の政策に批判的な研究でも、政策関係者に受け入れられる研究もある。それは、研究が争点について新しい考え方や新しい解釈（意味づけ）のモデルを提示する場合であって、それは研究成果が政策としてただちに実施されるというような影響の仕方ではないが、時間の経過とともに問題に対する考え方を変更させたり、政策選択肢の幅を広げたりする形で影響する。つまり、既存の政策を支配していた「常識」＝既成概念が、それにより、打ち破られる。研究によって、政策をめぐる現実が新しく「再構成」されるのである。そうしたことが進むと、政策決定が行われる「意味空間」が決定的に変わっていくのである。

Kennedy も、政策過程はある明確に定義された問題を解決するために明確に定義された選択肢の中からもっと有効適切な選択肢を選ぶプロセスである—というように理解されているけれども、それはまれにしか起こらないことであり—というより、そもそも問題が何なのかを決め、多様かつ相矛盾する目標を擦り合わせ、既存の政策との調整を行いつつ妥協点を見出さなければならないことが多いことから、研究が政策過程において直接的な効用を発揮することはめったにないと述べ、研究成果は採用されるべき政策の是非を決定する「道具」としてよりは、政策関係者が政策問題を見直し、政策的調整を行う際の判断の手がかりを与えるものとして「概念的」に活用されると指摘している（Kennedy, 1998, p. 56-57）。

Malen が、研究の有用性に関して、直接的なものとするものと将来的なものとの区別すべきだと述べ、

当面の政策過程において政策案に反映したりすることはなくても、政策過程がひとまず収束をみた後で、政策問題自体を新たな角度から再考するのを促したり、新たな問題を提起して新たな解決策の展望を切り開き、政策関係者の注意とエネルギーを新たな標的に向けさせたりする、このような形で政策過程に影響を及ぼすこともあるとしている (Malen, et al., 1988, p. 120) のも、研究の「啓発」機能を示唆していると見ることができよう。

最後は、「支持動員」機能である。研究は、しばしば、政策案に対する支持を動員するのに活用される。政治的説得の道具としての機能である。つまり、政策立案者の確信を強め、協力者の支持をより堅固なものにし、態度を決めかねている人々を説得すると同時に、反対者の信念をぐらつかせるのに役立つ。これに関連して、Malen は、次のような指摘を行っている (Malen, et al., 1988, p. 122)。「これまでの先行研究によれば、政策関係者は自己の立場を裏づける情報を捕まえて、その立場を実現するためにそれを活用する傾向がある。この考え方からすれば、研究情報が活用されるか否かは、その研究情報がそうした性格を持つか否かによる。つまり、政策関係者の経験や信念と一致する情報は注目され、取り上げられ、採用されることになる」。Mitchell が、社会科学の貢献は、政策案のメリットあるいはデメリットを議論するための論拠を確立し、ある政策案を正当化したり、あるいは異議を唱えたりしたりする際に決定的な役割を発揮するが、同時に、政策関係者の多くが特に注目する研究データは自己の立場を支持する研究データであると述べている (Mitchell, 1981, p. 114) のも、研究のもつ「支持動員」機能を示唆したものといえよう。

3. 政策過程における研究の機能（政策的有用性）を制約する諸条件

このように政策過程における研究の機能は多様である。すなわち、研究の政策的有用性もさまざまな形があることが明らかになった。事実、幾多の政策研究が政策過程に多大なる影響を与

えてきた。たとえば、教育政策の分野での代表的な成功例として、補償教育政策に関する研究や、Rand Corporation による変革の担い手 (change agent) に焦点を置いた教育革新の研究 (change agent study) が報告されている (Boyd, 1988)。しかし、research utilization に関する研究は、同時に、政策過程に対する研究成果の限界、つまり、研究成果の有用性を制約する条件に関しても明らかにしている。研究成果はいつでもどこでも有用性を発揮することができるとは限らない。政策過程はいうまでもなく政治の一部であって、本来、知識ではなく価値判断やイデオロギーの支配する世界である。とすれば、研究情報は政策過程においてどれだけの比重を持つのか。研究情報は、たしかに政策過程における政策情報として、政策関係者の思考・判断・行動のリソースとして重要な役割を果たしている。しかしながら、無条件にそうであるわけではない。政策過程の現実、とりわけその政治的現実が解明されるにつれ、そこにおける研究情報の政策的有用性を制約する条件が明らかになってきたのである。

これに関連してアメリカの先行研究は、つぎの三つの点について明らかにしている。

- 1) 研究成果は政策過程において働く重要な情報であるが、その情報のひとつに過ぎない。
- 2) 政策過程における研究情報の活用とその有用性は、そのコンテキストである政策過程の性質により、さまざまな制約を受ける。
- 3) 研究情報自体に、政策過程での活用を制約してしまうさまざまな欠陥がある。

まず、研究情報は政策過程で活用される情報のひとつに過ぎないことに関してであるが、Mitchell は、州議会の教育政策過程における研究成果の活用に関する研究の中で、つぎのような結論を導いている。政策決定に関与する要因として、研究情報はたしかにそのひとつとして作用しているが、政策過程には、価値観、法的権限、对人的影響力、専門知識など、さまざまな要因が働いており、研究成果は専門知識

(expertise)の一部を構成するものとして作用しているにすぎない。すなわち、政策過程に従事する人々が駆使する専門知識には、法制的専門知識、政治的専門知識、技術的専門知識があって、科学的専門知識はそれらと並ぶもののひとつである。そして、政策過程において「社会科学の研究成果は明らかに価値の問題に比して付随的なものであり、政策決定者の手元において活用できるいくつかの情報ソースのひとつに過ぎない。」(Mitchell, 1981, pp. 114-115, p. 123)。McDonnell (1988, p. 94)も同じく、研究情報は政策過程におけるキーリソースのひとつであるが、政策は決して研究の生み出した理論の適用ではなく、政治的環境の中で競合する利害のバランスをとるなかから生まれるものであるから、研究情報は、それが仮にどんなに妥当かつ有無を言わせぬたしかさがあっても、政策過程に従事する人々の受け取る情報、政策情報のひとつに過ぎず、彼らの必要とする情報の一部を提供できるだけである、と述べている。Weissもまた、つぎのような指摘をして、研究情報が政策情報の一部に過ぎないとしている(Weiss and Vickers, 1992, p. 1095)。すなわち、研究は、それがどんなに客観的で経験的実証に裏づけられた知識としての優位性を誇っても、つまり、他では得られない科学のカノンにしたがって収集され分析された体系的証拠を提供する政策情報であるという点に特徴があるといっても、政策過程に従事する人々の求める情報がすべて含まれているわけではない、と。

つぎに、第二の点について。政策過程における研究情報は政策情報のひとつであるが、その活用と有用性は、そのコンテキストである政策過程の性質によって大きく左右される。一例を上げれば、政策が利害の調整に終始し、合理的な議論に基づいて決定される伝統がないところでは、研究情報は政策情報としての意味をほとんど持たない。つまり、研究情報がどれだけ活用されるかは、政策過程がどのような性質を持つかに左右されるのである。このことを理論的に敷衍しよう。政策過程の性質を把握する枠組みはいろいろある。政策過程の特徴をそれを構

成する要素間の関係(構造)として把握する見方はそのひとつであるが、その見方からすれば、研究情報がどれだけ重要な働きをするかは、政策過程を構成する要素である、政策主体、政策内容、政策コスト、政策の「開発度」(すなわち、既存の政策のレパートリーにないものを創造しなければならない場合、「開発度」が高いという)、政策の緊急度等々の条件によって生み出される構造に規定される、ということになる。たとえば、政策内容により、経済政策と福祉政策では、研究情報の比重は異なる。また、政策過程の性質を把握する別の概念枠組みとして、「合理モデル」(政策決定は政策関係者の個々の利害を超えてもっとも合理的とされる目標の達成をめざして行われるとする枠組み)、「組織過程モデル」(政策決定は、政策関係者の置かれている組織機構に埋め込まれたルーティン、利害、価値、慣行などの相互作用の結果として生ずるとする枠組み)、「交渉モデル」(政策決定は政策関係者の多元的利益の間の交渉・調整の結果として生ずるとする枠組み)の3類型はよく知られている(たとえば、Peterson, 1976を参照)。このモデルに準拠して言えば、政策過程の現実が「合理モデル」に近似するほど、政策過程は理論の政策的応用という形をとるから、研究情報の比重は大きくなる。「政治モデル」で描かれるような政策過程の場合、イデオロギー、利害関心、慣行、コスト等々が作用し、政治的な妥協の所産として政策は生まれるので、研究情報は、それがどんなに客観的で経験的な証拠に裏打ちされた知識としての優位性を誇っても、政策過程の中では、「お飾りの存在」と化す。研究と政策過程の関係について、一方の極に、「研究決定論」があると同時に、他方の極に、「政治的利害決定論」があるのは、前提となる政策過程の認識モデルが異なるためである。

Johnsonは、政策過程における研究情報の活用に関して、研究情報が政策過程においてどのように活用されるかは、研究情報自体の性質よりも、政策過程の性質、とりわけ、政策過程が政治の一環であるというその政治的特質によって決まるという論を展開している(Johnson,

1999, pp. 20-24)。これは、「政治的利害決定論」に近い議論であり、それを敷衍したものといえる。政策過程は、多様な利害を背負った多様なアクター（政策主体）が競合するアリーナであり、対立する利害の調整・妥協により、政策決定がなされるのであるが、Johnsonによれば、アクターを動かすものは、第一に、政策議題（policy agenda）である。アクターはそれぞれに政策議題を抱えていて、研究情報を選択し、解釈し意味づけ、それに基づく行動をとるのであるが、その際の準拠枠となるのが、自ら抱える政策議題である。政策議題が異なれば、研究情報の解釈が異なる。強制バス通学政策の学校統合に対する効果の解釈が学校統合に対する賛否の立場によって、まったく異なる結論が導かれるのは、ただ単に、研究の信頼性が欠けるためというよりは、このためである。そして、アクターの行動を駆り立てる第二のものは、政治的生存の確保と影響力の維持・拡大という態度志向である。何が政治的利益となり何が政治的損失をもたらすのか、何が有権者（選挙民）に対して自己の正統性を高めることができるのか、こうしたことの判断が行動選択の誘因として働いている。そのため、研究情報の信頼性や妥当性というよりは、それが「生存」や「正統性」のニーズにどれだけ応えてくれるのかといった判断がいつ、どこで、どのような研究情報を活用するかを決める。それが、情報の適否を判断する枠組みあるいはフィルターとなって、ある研究情報に注目したり（あるいは、それを無視したり）、歪曲したりすることを引き起こす。だから同じ研究情報が対立する陣営によって、相異なる政策議題を正当化する証拠として用いられることもある。たとえば、学業成績の低下を示すデータが、ある場合には、教師の職務遂行や専門的力量的低下を批判する根拠として利用されるかと思えば、同じデータが、教育財政の貧困、子どもの社会経済的地位レベル、前年の学業成績に照らしてみれば、教師が悪条件の中で奮闘していることの証拠として、教師を賞賛するためのデータに用いられることもある。こうして、政策過程は相異なる政策議題を持つ

アクター間の相互作用であり、そこでは、政策問題や目的・手段の合意を前提として行われる客観的データに基づく合理的計算というよりは論証とレトリックが支配する。つまり、アクターは、第三に、つねに対立する立場にある者に対して自己の立場を正当化し、説得するための議論を展開するように動機づけられるのである。ここでも、競合する政策議題や政治的誘因が優先し、研究成果とアクターの行動との結びつきは強くない。つまり、専門技術的分析結果といえども、とるべき政策の基準を提供するとは限らない。たとえば、肺ガンと喫煙の関係ははっきりしていても、タバコの販売規制を政府の政策として推進することが簡単ではないのは、その例である。このように、Johnsonは政策過程の政治的性質との関連において、研究情報の政策的有用性に限界があることを明らかにしているのである。

しかしながら、研究情報の政策的インパクトを規定するのは、政策過程の構造だけでない。研究情報自体の性質も関連している。研究情報の活用を制約する条件に関連して明らかにされた、三点目の問題はこれである。すなわち、研究情報それ自体に対して、その活用にかかわる欠陥が指摘されており、それらは、研究情報の質・量、および研究情報の伝達にかかわるものなのである。たとえば、Hetrickらは、15州の教育政策担当者を対象とした調査において、研究情報に対する政策担当者のフラストレーションを次のように整理している。（Hetrick and Van Horn, 1988, p. 107）。

1. 政策に関連性のない情報が、吸収し切れないほど「過剰に」供給されている。
2. 伝達されるタイミングが悪く、ほとんどの場合、遅すぎて役に立たない。
3. 経験的証拠で裏づけられていない理論が多い。
4. 実施上の実際的・政治的諸問題に無頓着な政策案がほとんどである。
5. 財政事情を無視している。
6. 偏見・先入観があり、正確さに欠け、確認できない情報が少なくない。

これは研究情報と政策実務のニーズとの間にギャップのあることを示唆している。つまり、研究情報の多くは、政策過程に従事する人々の求めるニーズに応えるものになっていない。政策関係者は、時機に適い、先入観に捕らわれずに簡潔にまとめられていて、しかもただちに手に入れることのできる正確な研究情報を求めているが、彼らにとって、「社会科学は、政策決定の道標としては、扱いにくく、あてにならないソース」(Mitchell, 1981, p. 119)であり、「政策過程に従事する人々で、研究者を信頼できる継続的な情報源とみなすものはほとんどいない。狭く限定された研究の成果に関しては研究者のほうを向くかもしれないが、研究者というものは、政策循環の要求する時間制限に応ずることができないし、その研究も理論的すぎるとみなしている」(McDonnell, 1988, p. 95)のである。しかも、政策関係者が必要とするときに利用できる研究がいつもあるとは限らないというタイミングの問題もある。Porterも政策研究の多くが、そのクライアントを念頭に置いていないこと、タイミングを無視していること、そして、政治的・行政的実行可能性の問題への配慮がないことに、研究成果が政策過程において有用性を持ちえない要因を求めている(Porter, 1999, p. 33)。要するに、研究成果が政策情報として活用されるような意味ある情報になっていないし、しかも、必要なときに手に入れることができないという問題があるのである。これを要するに、研究が政策的有用性を発揮できるかどうかは、研究情報が政策過程に従事する人々のニーズに応えるだけの質と量を備えているか、という研究情報それ自体の持つ性格に依存し、また、研究情報が活用されるべく、政策過程に従事する人々に伝達されているかどうかによって依存するということである。これらは、研究情報の政策情報への変換にかかわる条件であるといえることができる。

結局、research utilization に関する実証的研究によれば、政策過程に働く一要因としての研究情報にはさまざまな制約条件が存在する。逆にいえば、研究情報は、ある条件の下で政策情

報として有用性を発揮するのであって、常にそうだというわけではないということになる。つまり、政策過程における研究情報の比重、そのインパクトの相対的強さは、さまざまな制約条件によって影響を受ける。その制約条件は、大別すると、①研究情報が用いられる政策過程の性質、②研究情報それ自体の質、③政策関係者への研究情報の伝達の程度、の三つに分けられることになる。

4. 政策過程における研究の機能(政策的有用性)を高めるための諸条件

このように、研究成果は政策情報として政策過程においてさまざまな機能を果たすリソースのひとつであると同時に、その活用とインパクトを制約する条件も明らかになった。問題は、どうすれば、研究情報が政策過程に対して大きなインパクトを与えることができるかである。つまり、研究情報の活用をめぐるさまざまな制約条件にかかわらず、その機能、可能性としての政策的有用性を現実のものとするには、いかなる手だてがあるのか。換言すれば、研究情報は政策的インパクトを発揮するには、いかなる条件が満たされなければならないのか。これを明らかにするためには、少なくとも、二つのことが解明される必要がある。ひとつは、研究情報の政策的活用に関連する政策過程の構造を認識することである。つまり、研究情報が活用され有用性を発揮するのは、政策過程がどのような構造を持つときなのかを解明することである。それが解明されるならば、いつ、どんなときに、どこで、研究成果が政策過程で活用されるか、あるいは、逆に、研究情報の活用のために政策過程をどのように改善すればよいかを示唆されることになる。もうひとつは、研究情報が意味のある政策情報に変換される条件を認識することである。政策関係者にとって意味ある情報とはどのような性格を持つ情報なのか。これには、研究方法論も含めた政策研究それ自体のあり方とその成果を効果的に政策関係者に伝達するシステムが関連する。

それでは、こうした問いに関して、アメリカ

の research utilization に関する先行研究は何を明らかにしているのだろうか。

1) 研究の活用とそのインパクトに関連する政策過程の性質

これに関して、つぎのような諸点が明らかにされている。たとえば、政策関係者の間に価値のコンセンサスが成立しているときは、研究情報のインパクトは大きい。(わが国の教育行政の政策研究の政策的有用性がなかったのは、教育政策の立案・決定において価値のコンセンサスが見出されずに政策過程がイデオロギーの対決で彩られていたことも無関係ではない。)そして、これまで未経験の課題が発生しそれに対処するために新しく政策を準備しなければならない場合や外部からの批判的評価が予想される場合、研究成果が活用される頻度は高くなり、研究情報の比重は大きくなる (McDonnell, 1988, p. 95)。つまり、研究開発的な政策対応を迫られている場合、行政機関はしばしば、シンクタンクや調査機関などに委託する形で研究情報を集め政策立案に取り組むのである。また、政治家主導よりも官僚主導の政策過程の場合、研究情報の比重は大きくなる。さらに、政策過程が立案段階、決定段階、実施段階というように分化しないと、研究情報が政策情報として入り込む余地は少ない。分化しているとき、政策過程の段階により異なる。政策決定の段階よりも、課題設定の後の政策立案の段階において、研究の比重が大きい。政策過程の初期の段階が研究情報の活用にとって決定的である。特に、原案を準備するときがそうである (Mitchell, 1981, p. 123)。しかし、このことは、その準備された原案(政策選択肢)が、そのまま政策として採用されることを意味するものではない。研究が提示した政策案が政策になるとは限らない。なぜかといえば、政策決定、政策の最終的採用は、価値の選択であって、科学的な真理性が判断基準となることは全くないとはいえないが、少ないからである。

2) 政策情報に変換される条件としての研究情報の性質

研究情報が政策情報に変換される条件として、

まず、政策研究のあり方、その理論的焦点や方法のあり方が関係する。McDonnell (1988, p. 93) は、政策研究が意味のある政策情報になるためにはどんな情報を含んでいなければならないかについて、つぎのように述べている。これは政策研究の理論的焦点を示唆するものである。

- a. 政策決定者の利用しうる政策メカニズムのもとで、どのような政策介入が有効かに関する情報。つまり、これは、政策決定者によって操作可能な条件・要因を取り上げているか、あるいは、政策決定者に選択可能な行動を勧告しているかどうかである。これに関連して、Mitchell が政策関係者に利用可能な政策手法という policy instrument という概念の重要性を提起し、注目を促している。(Mitchell and Encarnation, 1984)
- b. それぞれの政策選択によって、誰が利益を得、誰が損失を被るかに関する情報。
- c. 政策案の政治的存続可能性、すなわち、政策案に対する支持と反対がどうなっているのかに関する情報。
- d. 政策案の実行可能性、すなわち、政策のコスト、政策を実施する上でどんな力量や専門知識が必要であるかに関する仮定、および現在の組織的・財政的事情の下でのこれらの仮定の現実的可能性についての情報。

したがって、たとえば、子どもの学力を高める要因について明らかにした研究成果も、それほど厳密な検証を経ていようとも、それが政治的・行政的にみて実行可能な政策案につながるような要因に着目して解明していなければ、政策情報としての意味はほとんどない。また、ある政策案が、現在の組織的・財政的制約の下で、うまく機能するかどうか、また、政策案に対して誰が賛成し誰が反対しているかといった問いの解明こそ、そうした要因の分析こそが研究情報を意味のある政策情報に変換するのである。

政策研究がその有用性を高めるために定めるべき研究焦点として、採用された政策の有効性がある。いったん選択された政策の有効性ある

いは無効性を経験的に証拠づける研究情報は政策関係者へのインパクトが大きい。つまり、政策評価研究は政策的有用性が大きい。というのは、政策の実施過程のどこに問題があったのかについては、政策立案者にとっては切実な関心事であって、経験的証拠は注目されるからである。事実、政策研究を政策過程のこうした局面、すなわち、実施過程や政策効果のあらわれる局面の研究に限定すべきという提言もある。Rhodes は、政策研究は処方箋の提供を回避して政策のどこに誤りがあったのかを発見するために、政策の帰結、とりわけ意図せざる帰結に焦点を当てるべきであるとしている (Rhodes, 1979, p. 29)。つまり、これまで、政策研究がとってきた研究戦略、つまり、政府の政策を批判し、代替案を提示する戦略は、必ずしも得策ではない。少なくとも、政策研究の中心をここに置くことは、政策研究の有用性を最大化するための戦略として、研究エネルギーの配分から見て、必ずしも効率的ではない。つまり、研究は選択肢を提示する点で政策過程にとって意味があるが、すでに見たように、政策過程が合理的でない限り、採用される選択肢の決定に対してはあまりインパクトを持たないのである。それに比べると、イデオロギーや利害とは関係なく、政策実施研究や政策評価研究は確実に政策関係者にとって有用な情報を提供し、政策改善につながる貢献を行う可能性が高い。処方箋主義は見直されるべきことになる。この点に関連していえば、社会変化の趨勢に基づく将来予測の下に、これからどのような問題が政策的な対応を迫られることになるかという形で、データに基づいて予想しうる政策課題を提示するアプローチの方が、すでに提示された政策への代替案の提示より、政策関係者の注意を向けさせる効果が高いことになるであろう。

つぎに、有用性を高めるための政策研究の方法論にかかわって、Mitchell (1984) は、科学的思考の論理にこだわるのが政策問題の適切な把握を妨げ、結果的に、研究の有用性を弱めてしまうと指摘している。つまり、政策研究の「科学化」を強調するあまり、方法論的に過度に

単純化を施す、妥当性や信頼性を配慮するあまり新奇な変数を無視する、調査範囲を狭く限定する、比較研究や時系列分析をしないといった方略が研究成果から有意な政策情報を奪うことが少なくないのである。また、政策研究には、学際性が要求され、他の分野との協力も不可欠である。これらは政策研究が有用であるための方法論的課題を示唆するものである。

これに関連して、Boyd (1978) も、政策研究の経験科学としての信頼性の獲得が重要であるということはいうまでもないが、かといって、政策研究の有用性と科学的な厳密性とは必ずしも相関しないことを提起している。政策研究として意味があるためには、科学的に厳密で、どこからも苦情のでない研究でなければいけないということはない。政策研究の場合、有用性を高めるという観点からは、広く受容されている概念や理論を使う研究よりも、議論の余地が少しくらいあっても、政策課題を新しい角度から検討するのを助けるような概念や理論を積極的に導入することのほうが重要であると述べている。Boydによれば、それは、研究成果のインパクトは、個々の研究成果が直接的に個々の政策決定に影響するというよりも、政策関係者の思考の枠組み (frame of reference) を変えることによる影響のほうが大きいからである。たしかに、研究成果が政策過程において有用性を持つためには、とりわけ、ガイダンス機能を発揮するためには、ある概念や理論が広範に検証され一般原理 (general principle) として広く合意されるほどに相当の研究蓄積が必要であって、たとえば、アメリカでは、子どもの発達に関する理論的仮説の展開・受容による合意の成立が、子どもに関する政策の開発・展開に多大の貢献をしたと評価されている (Zigler and Kagan, 1982)。その意味では、厳密な検証に耐え、広く受容されうる研究知見を提供する政策研究が重要であることはいうまでもない。しかし、Boyd はいう。新しい概念や理論を含むことで、その妥当性についてさまざまな論議を呼び起こした政策研究に意味がないわけではない。というのは、そうした論議を引き起こすことで、そ

の政策研究は次のような機能を果たすからである。すなわち、「問題状況の複雑さを明るみにだし、なぜこういう状況が生まれたのかに関するあり得べきいくつかの説明理論を展開し、政策的介入の意図した結果と意図せざる結果に自覚を喚起し、そして、当該問題に対してわれわれが抱いてきた先入観がどれだけ不適切であったかの反省を促す」からである (Boyd, 1978, p. 255)。

実際、政策研究は、特定の政策決定に貢献するというよりも、その政策の根底にある仮定や信念の見直しを促すことにより影響を与えることが少なくない。Cohen が指摘するように、「政策研究の機能は、政策の効果を予測することと同じく政策の前提やねらいを明らかにし論議することにある。この意味で、応用研究 (政策研究) は社会的現実に対するひとつの問いかけ (discourse) であって、社会問題とその解決策に関する議論の提起 (debate) である。知的討論や議論と同じく、応用研究は必ずしも意見の不一致を少なくするのではない。そうではなく、相対立する立場があることに注意を喚起したり、時に、それをもっと詳細に展開したり、あるいは、新しい争点を提起したりするのである。」 (Cohen and Garet, 1975, p. 42) つまり、研究情報は、その情報を政策化するというような形で政策過程に影響するというよりも、政策関係者にも研究者にもそれとして認識されない形で影響することもあるのである。問題自体の解決に貢献できなくても、政策研究は、科学的な厳密さにおいて議論があるものであっても、それがこれまで看過されてきた政策の側面に注意を促すというような新しい視角を提供することによって、そもそも何が政策問題なのか、何をどう検討すべきかを政策関係者が決めることを助けることにより、政策へのインパクトを発揮することができるのである。

3) 政策情報への変換の条件としての研究情報の効果的な伝達

これに関しては、いわゆるデータ・ベースの整備、データ普及システム (dissemination system) の構築にとどまらず、研究者と政策関

係者との不断の接触と交流、パートナーシップの必要性が強調されている。それは、研究が利用可能なことがただちに有用性につながるわけではなく、研究情報が政策過程においてより大きなインパクトを持つためには、それが政策関係者の知識構造を構成する要素として入り込む必要があることが認識されてきたからである。というのは、どれほど優れた内容の研究であっても、個々の研究結果がそれとして政策関係者の判断や選択に影響することはあまりない。研究成果が政策関係者の経験的知識や個人的価値観や信念と統合されて初めてその思考様式や問題を枠づける方法として浸透し、研究が政策過程の中で生き、影響を与える。Kennedy (1999, p. 58) は、研究情報は政策関係者の working knowledge として統合されなければ、有用性を発揮しないと述べている。すなわち、研究情報が政策過程の中で生きて働くためには、政策過程に従事する個々人の知識および政策コミュニティの知識を構成する「観念と認識の複合体 (the composite of ideas and knowledge)」と統合されなければならない。つまり、経験的知識や価値観や共通の信念とブレンドされることにより、研究情報は他の知識ソースに照らして意味づけられ、ひとまとまりの working knowledge の一部となり、政策関係者の思考・判断・行動の基盤として働く。そして、この統合の過程は、研究者と政策関係者が政策コミュニティの参加者として新しい研究情報と出会ったり、新しい経験をしたりするときに生ずると同時に、お互いの会話を通じて自分の idea を不断に修正することを通じて生ずる。だから、そのためには、少なくとも、研究者が政策コミュニティの一員として参加し、政策関係者と不断に接触し交流することが不可欠となる。

事実、アメリカでは、研究情報の効果的な伝達=政策情報への変換にかかわって、政策関係者のためのデータ・ベースの整備にとどまらず、政策アドバイザー、政策研究センター、研究情報普及システム、政策イシュー・ネットワークなど、さまざまなチャンネルを活用することが試みられ、研究者と政策関係者との距離を近

づける努力がなされている。Wong は、研究の世界と政策実践の世界とのギャップを埋める働きとして、教育政策の分野でも民間のコンサルタント会社が政策問題に関する基礎データの組織的収集を精力的に開始したこと、政府機関と大学の間には「回転ドア (revolving door)」が動き出し、政策実務の経験者が大学のポストにつくという両者間で人的な交流が始まったこと、有力大学が州、大学の壁を越え、共同のシンクタンクを形成し、州や学区のトップの重要視する政策課題にそった政策研究を展開していることを指摘している (Wong, 1998)。

また、伝達システムにかかわることであるが、Sundquist の academic intermediary and research broker という概念、つまり、学問研究の成果を政策実践の世界に仲介する役割を担う存在をさす概念が注目される (McDonnell, 1988, p. 95)。これは、研究者と政策関係者はそれぞれに異なる世界に住んでいるという「二つの世界」仮説ともいべきものに立って、両者には越え難い溝があり、これが研究成果の政策的活用を妨げるネックとなっていることを自覚し認識した上で、二つの世界をつなげていこうということから発想されたものである。研究の世界にも詳しく、政策の世界のニーズ・言語 (専門用語) も分かる人物に「二つの世界」をつなぐ役割を制度化しようとするものである。政策研究の生み出したさまざまな概念や理論を政策実践の世界、つまり、政策過程に従事する人々の住んでいる世界の言語に置き換える＝「解釈する」ことが研究の政策的有用性を高める上で、重要であるというわけである。

5. わが国の教育行政研究の現状と有用性を高めるための課題

さて、アメリカにおけるこうした先行研究の成果に照らすとき、政策的有用性を高めるためにどのような課題がわれわれの教育行政研究に対して示唆されるであろうか。しかし、その前に、研究の政策的有用性との関わりにおいて、わが国の教育行政の政策研究の現状に触れなければならない。

1) その有用性との関連から見たわが国の教育行政＝政策研究の現状

教育行政の政策研究は、教育行政研究の中で中心的な領域を占めながら、政策過程に対するインパクトという側面に関して言えば、マイナーな役割しか果たしてこなかったといってもいい過ぎではない。それは、わが国の政策研究が「イデオロギー性」「党派的性格」を帯びてきたこと、その結果、経験科学としての政策研究の蓄積が十分に行われてこなかったことと無関係ではない。たとえば、市川昭午は、教育行政研究最大の問題点のひとつとして「政治的偏向」「政治的な影響力によって研究が左右されすぎたこと」をあげ (1998, pp. 265-266)、教育政策研究について「従来行われてきた研究の多くは、政治的イデオロギー対立と教育政策に対するゼロ・サム・アプローチのために、適切な政策形成に役立つことが少なかった。」(市川, 1994, p. 20) と述べている。潮木守一 (1985, p. 265) も、教育政策分析の手法としての「教育計画論の摂取」をめぐる不毛な光景の中に、わが国の教育行政学を含む「教育諸科学の党派性」の帰結を見ている。彼によれば、わが国では「教育計画論者という名はネガティブなレッテルとして利用され」「教育計画論の中に含まれたポジティブな側面を学びとろうとする方向性は生じることはなく、「教育政策批判という活動に対して、強力な武器を提供しうることを見抜くことはできなかった。」その結果「教育計画に対して、何らかの形でポジティブな立場をとる人々は、結局のところ、海外動向の紹介のレベルで終わってしまい、教育計画に対して批判的な立場をとる人々は、その内容的摂取を怠り、批判的教育計画を主張する側は、終始抽象的なスローガンのレベルで終わってしまった」。

事実、55年体制の下でのイデオロギー対立の中で、わが国の教育行政の政策研究の多くは、「反体制」的立場から、〈政策〉対〈運動〉の発想に基づき、政府の教育政策批判を展開することに重点が置かれると同時に、運動論的思考の下で「理論」は「実践」の中で検証されるとする政治的実践主義が支配的であったため、さら

にまた、法解釈学的思惟様式の強い伝統のために、政策研究に経験科学的思考が浸透することは困難であり、その経験科学的ソフィステイクーションを遅らせることになった。

このような教育行政・政策研究における「政治的偏向」と経験科学的研究の立ち遅れゆえに、経験科学的政策研究は、教育社会学によって担われてきた。金子元久は、つぎのように述べている。

「……当時の教育政策をめぐる政治状況の中では、教育科学研究会に象徴された志向が、教育行政学に象徴的に見られたように、「反動的な教育政策・教育行政を批判し、それに抵抗し、それと理論闘争する仕事」を、民間教育研究運動への積極的参加を媒介として行う、という方向に発展し、著しく政治的な色彩を帯びざるを得なかった。これに対して、そのような研究の政治的、運動論的性格に包括しえない教育学的課題を教育社会学は引き受けることになる。このような流れの中で、教育政策の研究は教育社会学の研究活動の射程に入るようになったのである。」「教育社会学の外の教育学の分野の業績を見れば、政策科学としての要件を満たすに足る研究は数少ないことも事実である。教育社会学は、さまざまな分野での研究に対してのその固有の凝集力あるいは抱擁性によって、政策科学の研究に実質的に大きな役割を果たしてきたことは確かである。少なくとも近い将来において、教育学研究の領域に関して抜本的な改革がない限り、教育社会学は教育の政策科学に中心的な役割を果たさざるをえないのではないであろうか。」(金子、1990, p. 23, p. 32)

教育行政の政策研究のこのような「政治的偏向」の帰結は、政策研究の学問的ソフィステイクーションを困難にしただけではなかった。政策関係者との discommunication を教育行政研究にもたらした。〈政策〉と〈運動〉を対置する二元論的発想の政策研究、いわゆる「カウンター教育行政学」は、教育行政研究への不信感を醸成し、研究者と政策過程に従事する政府機関関係者との間に discommunication を生み出した。この間の事情について、潮木守一はつぎの

ように述べている。

「当時、我が国では、教育科学一般に対する根強い不信感が充満していた。多くの教育学者が立てる論は、あまりにもイデオロギー過剰であり、あまりにも党派的であり、あまりにも一面的であるとする感情が、かなり多くの人々のあいだにみなぎっていた。特に、こうした感情を抱いていたのは、政府関係者であったことはいうまでもない。彼等の目からすれば、すでに主張すべき主義、主張は決まっており、それを補強するために、都合のよい断片的事実だけを集めてくる、そうした論の立て方に対して、根強い不信感、もしくは不満感が潜在していた。ところがそれに対して、教育社会学者の研究スタイル、発言スタイルは、一応それなりの「実証研究」に依拠しようとする志向性を持っていただけに、それまでの教育科学のあり方に疑問もしくは不満を抱いていた人々の間では歓迎された。イデオロギーから出発するのではなく、手堅い（あるいはそうらしく見える）実証研究に基づく現状分析に根ざした教育社会学者の発言は、その意味において歓迎された。その結果、教育社会学者は、政府を初め地方自治体、もろもろの調査研究機関の審議会、委員会の席に名を連ね、政策策定、計画作成に参画するという、新たな活動分野を発見することとなった。」(潮木、1985, pp. 258-259)

こうして、研究の質の問題以前に、研究成果が政策的インパクトを確保するためのルートが閉ざされた。アクセスが保証されなかった。教育行政研究者のすべてとはいわないまでも、その多くが政策コミュニティから排除されることになった。教育行政研究の成果が政策決定のリソースとして、注目されることはなかったといってもよい。ある意味では、こうした現実が政策研究の学問的確立への教育行政研究者の動機づけと誘因を奪ってきた面がないとは言えない。その隙間を、前述したように、政策課題志向、問題提起志向を持っていた教育社会学がその脱イデオロギー性と実証科学性を武器にして、埋めることとなった。

2) 教育行政=政策研究の有用性を高めるために

(1)教育行政研究の政策的有用性を高めるために、まず、こうした discommunication 状況を改善する必要がある。このような関係を見直し、研究情報の「生産地」と「消費地」をつなぐ努力が求められる。関係の改善を行い、不断の交流と接触が保証されなければ、政策実務との接点もなく、政策関係者の情報ニーズを知ることもなく、あるいはまた、共同の課題設定もできないままに、政策研究を進めるほかない。このような状況では、研究が政策的有用性を発揮することは、警告、ガイダンス、啓発、支持動員のいずれの有用性も、困難である。この discommunication は、研究の政策的有用性、特に、研究の啓発機能、政策関係者の認識と思考の枠組みの形成への影響を念頭に置くと、重大な意味を持っている。研究の啓発機能は研究(者)が政策過程(に従事する人々)にどれだけアクセスできているかに依存するので、アクセスが閉ざされた状況ではそうした機能が発揮される条件がないことになる。

この状況は、政策関係者からみれば、研究情報を利用しようにも、研究情報が手近にない、あるいはどこにあるか探索する手がかりが少ないということでもある。研究情報を必要とするときに参照できない。時機にかなったデータという研究情報のタイミングの問題は、政府関係者にとって重要な要素であり、研究の政策的有用性の問題を考えるとき無視できない。政策関係者にとって有用な情報は必ずしも完璧に信頼できるデータである必要はない。むしろ、必要ときに参照できて、政策決定に際して「不確定要因」を少しでも取り除く手助けになる情報が重要であって、データの信頼性よりも必要なデータがいつでも手元にあることのほうが重要である場合が少なくないのである(Mitchell, 1981, p. 135)。この問題は、データ・ベースの整備の問題として何らかの組織的・継続的な対応が必要である。

(2)しかし、データ・ベースが整備されて仮に利用可能になったとしても、問題は解決しない。

それは、データ・ベース上に組織化される研究情報の質の問題があるからである。つまり、形式的にデータ・ベースが整備されても、政策研究の経験科学としての質が向上し、信頼のおける研究情報が確保されなければ、政策情報を求めて、政策関係者が積極的に教育行政研究の方を向くことはない。つまり、研究成果が手もとにある(available)ことと、それを受け入れて活用する(acceptable)ことは別々のことである。その意味では、政策研究自体を質的にも量的にも充実させるしかない。重要な政策課題を取り上げ、政策関係者のニーズに積極的に応える努力が必要であろう。社会変化の予測も含めて、今後どのような課題が政策課題として浮上するかの将来的な予測の下に、政策課題を先取りするほどのことも時には必要である。これに関連して、カルダーは次のように述べている。「『政策のウインドウ』、つまり世界が突如として様変わりする重大な短い期間があるという概念があります。……危機が訪れ、それがきっかけとなって、政策立案者は異例なほど、めったにないような形で、新しいアイデアを受け入れるようになることがあります。……もし、このようなタイム・ウインドウがあるとすれば、新しい政策のパラダイムをあらかじめ準備しておく必要があります。突如としてそれが要求されたとき、必要な新しい政策を打ち出すという点で、政策研究の重要性が出てきます。」(カルダー、1998, pp. 10-11)

もちろん、政策課題を取り上げれば、それがそのまま政策情報としての意味ある研究になるわけではない。意味のある政策情報につながる研究であるために満たすべき条件をここであらためて想起すべきであろう。政策課題を取り上げても単なる実態記述的研究では政策情報としての価値は少ない。有用であるためには、政策課題をめぐる要因・条件を分析する(因果関係の解明を含む)説明的研究が必要である。しかし、要因・条件を解明したからといって、それがただちに意味ある政策情報を提供するわけではない。これは往々にして看過されている点である。

それは、政策関係者にとって政治的・行政的に操作可能な要因 (manageable variables) に着目していなければ、因果関係を政策的に意味のある目的・手段の關係に轉換することはできないからである。松下圭一 (1995) も、政策型思考と科学型思考の區別を強調している。科学型思考と政策型思考は互いに対称的な思考であって、問題解説に対する問題解決、因果論理に対する手段論理、発見的・分析的・実証的に対する発見的・構想的・規範的、条件純化に対する条件複合といった歴然とした差異があり、政策研究は政策型思考の具体化であり、単なる政策課題や政策過程に関する科学的分析とは異なることを自覚した取り組みが求められる。政策研究が有用な情報を生み出すためには、政策型思考の論理に基づく研究スタイルの確立が求められる。教育行政の政策研究において、多様な視点、方法があるにせよ、また、価値的な前提は異なるにせよ、そうした研究スタイルを共有することにより、総体として有機的な分業を行う条件を成立させることは課題のひとつであるといえよう。

③政策情報として意味ある研究情報の生産ということに関連していえば、政策型思考の具体化としての政策研究の質が高いということと、それが政策関係者にとって活用可能であることは同じではない。つまり、質の問題としてもうひとつ問題がある。データ・ベースが整備され、研究情報が政策関係者に利用されるようになったとしても、すぐに活用できる形に加工されていない可能性が高い。研究情報はしばしば、難解な専門用語にあふれていて、理論枠組みも複雑で、理解は容易でない場合が多い。研究情報がすぐに活用できるように実践的なフレームで組み立てられていないのである。そのため、せっかく利用しようとしてもあまり役に立たない。苦勞する割には役立つ情報が得られない。その結果、研究情報をじっくりと時間をかけて読解する余裕のほとんどない政策関係者にとって、研究情報を獲得し評価することはコストの高くつく作業となり、データ・ベースを利用しようという誘因が生まれにくい。情報の活用可能な

形への加工ということも課題である。

とはいえ、もともと、政策関係者と研究者は、思考の枠組みが異なるため、この加工の問題を解決することは簡単ではないのも事実である。そこで、研究の世界と政策の世界を橋渡しする人物が必要になる。いわゆる research broker の役割を果たす人物である。研究情報を読みやすく、分かりやすく「翻訳」する役割である。その重要性について、カルダーは、つぎのように述べている (カルダー, 1998, p. 12)。「これまでの政策決定におけるいろいろな研究を見てみると、やはり、学識経験者が研究を通して政策の変更にあつては影響力は非常に大きいことがわかっています。ここで鍵となるのは、「解釈」のプロセスです。この解釈のプロセスというのは、いろいろな政策研究から出てくる考え方というものを、実際の世界、実際の言葉、つまり政策決定者たちが住んでいる世界の言葉に分かるように置き換えてやるということです。……研究を解釈し現実にも有効利用されるような形に変えていくことが非常に重要です。……アメリカの場合には、政策研究者を政策決定過程に実際に関与させるのです」。これに続けて、彼は、研究の世界と政策実務の世界を架橋する役割を担うものとして、特定の研究者と政策決定者をつなぐポリシー・ネットワークの形成や、政策に関する基礎的なアイデアというものを「簡潔な形で普及させ、そしてそれを行動に結びつける」(カルダー, 1998, p. 14) シンクタンクの形成をあげている。

政策研究と政策実務をつなぐこのような媒体がわが国にはほとんどない。大学を基盤に置く教育政策研究センターが研究の拠点となっているアメリカとの差異は歴然としている。生涯学習研究センターや教育実践研究指導センターが数多く設置されているのに比べて、教育政策研究センターがないことがわが国における教育政策研究の貧困を象徴しているともいえよう。国立教育研究所を改組・再編して、教育政策研究所が設置されることになったが、それに期待するとともに、大学における教育政策研究のための条件整備が求められる。

(4)こうしてみると、教育行政研究の政策的有用性を高めることにとって、もっとも重要なことは、教育行政研究と教育政策の実務との広い意味での discommunication 状況を克服し、お互いにオープンな関係をどれだけ築くことができるかにかかっていると見えるのではないか。こうした断絶状態が、政策実務の側での教育行政の政策研究への注目と研究情報の積極的収集を妨げると同時に、研究者の側での意味のある政策研究への動機づけを奪い、その量的拡大も質的充実も妨げ、それがまた、両者の関係を疎遠にするといった悪循環の現実があったと思われるからである。教育行政の政策研究と政策実務との間にオープンな関係が形成され、連携・共同が推進されることで、政策関係者の情報ニーズに応える研究も可能になり、また、共同で課題設定を行うこともできるようになり、政策過程で生きて働く研究成果が生産され活用されるようになるであろう。

そのほか、これまで、教育行政の政策研究で支配的であった「処方箋主義」の見直しも必要であろう。政府の教育政策批判は重要であるが、研究エネルギーの効率的配分という観点に立てば、採用されることの少ない代替政策案を提示するよりは、既存の政策の帰結を経験的な証拠に基づいて問題点を指摘することは、政策関係者にとっては政策改善の上で切実な情報であり、政策設計にフィードバック情報として生かされる可能性が高いので、政策実施研究や政策評価研究を優先することは教育行政研究の問題解決への貢献を際立たせるための戦略のひとつとして検討に値するのではないか。価値の合意のないところでは、すぐれた研究成果といえども、政策立案や決定へのインパクトは少なく、「理論の政策化」は期待できないからである。さらに、政府による課題設定に基づく委託研究にも積極的に取り組み、政策課題をめぐる諸問題の理論的・実証的分析を蓄積することで、政策改善につながる教育行政の政策研究としての実績を作り上げるべきであろう。

以上、教育行政の政策研究がその有用性を高めるための若干の課題を述べてきたが、本稿を

McDonnell のつぎの言葉で締めくくりたい。「研究情報を発信したり、政策関係者と接触するだけでは十分でないのであって、相当のエネルギーを一貫して政策研究に捧げ、その成果を広く普及させる努力をするもののみが、研究の世界に対する政策関係者の不信感を払拭するに必要な信頼を築くことができる。」(McDonnell, 1988, p. 95) けだし、この信頼こそ、研究の政策的有用性を高めていくための基本的前提となるものであろう。

注

- (1) こうした現実を踏まえ、日本教育行政学会は、1999年の34回大会（東京工業大学）において、課題研究のテーマとして、教育行政研究の有用性の現状と課題を取り上げた。本稿は、その時に課題提起者の一人として発表したものをベースにしている。
- (2) 研究の政策過程への貢献という場合、研究成果そのもの（理論や調査結果）を通じての有用性と、研究者個人（政策審議会の委員、政策コンサルタントなどを引き受けることによる）を通じての有用性がある。これも区別する必要がある。ただし、研究の政策的有用性という場合、ここでは、前者に限定することにする。というのは、研究者が審議会委員として政策過程に参加して何らかの貢献をする場合、それは研究者個人の思想や信念の反映であることが多いこと、また、その審議の中で、その研究者がその属する学問分野の研究知見をどれだけ用いたかは明らかでないことなどから、ある学問分野の研究者が個人レベルで政策過程に頻繁に参加したからといって、その学問の有用性に関する象徴的意義はあっても、それによってその学問分野の政策的有用性を評価することは適切ではないと考えられるからである。
- (3) とはいえ、研究と政策過程の関係に関する研究蓄積には相当のものがあつて、その全貌を解明し整理することは筆者の能力を超える。ここでは、わが国の教育行政研究の有用性の問題を検討する手がかりを得るために、その一端を明らかにしようとするものであることを断らなければ

ばならない。その意味で、これはあくまで基礎的な研究である。

(4) ただし、research utilization にかかわる先駆的な研究として、大戦後すぐに、知識社会学の観点から、Merton が応用社会科学の可能性をさぐる論稿 (Merton, R. K., The role of applied social science in the formation of policy: a research memorandum, *Philosophy of Science* 16: 161-81) を発表し、社会科学的研究成果の活用を促進あるいは妨げる要因に関する研究の必要性を提起し、研究者の認識枠組みと政策関係者の認識枠組みの乖離にも注目しており、応用社会科学が活用されるための文化的、組織的、状況的、認知的な文脈とその意味連関についての実証的分析を要請している、という。Weiss and Bucuvalus, 1980, p. 302 を参照。

(5) Weiss のこの分類は、もともと、彼女自身が研究情報を活用することのさまざまな意味を、知識駆動モデル (knowledge-driven model)、問題解決モデル (problem-solving model)、相互作用モデル (interactive model)、政治モデル (political model)、戦術モデル (tactical model)、啓発モデル (enlighten model) の6つのモデルに整理分類した (Weiss, 1979) ものを再整理したものである。政策過程における研究情報の機能について、Mitchell は、知的機能と社会的機能があるとしている (Mitchell, 1981)。知的機能とは、研究情報が政策関係者の思考や認識を変えてしまうことを意味し、社会的機能とは、研究情報が導入されることによって政策関係者の社会的相互作用や社会関係が変わる (たとえば、それまで目立たなかった人が研究情報によってリーダーシップを発揮するようになり、逆に、それまでキーパーソンと目された人物が研究情報に疎いために陰の薄い存在になってしまうというような) ことを意味する。政策過程において研究情報が有用性を発揮する場合、両方の機能が不可分の形で働いていると考えられるので、これは、研究の機能の二つの側面として理解すべきであろう。

文献

- Boyd, W. L. The Study of educational policy and politics: Much ado about nothing?, *Teachers College Record*, 80-2, 1978, pp. 249-271.
- Boyd, W. L. Policy analysis, educational policy, and management: through a glass darkly?, in N. J. Boyan, ed., *Handbook of research on educational administration*, Longman, pp. 501-522.
- Cohen, D. and Garet, M. Reforming educational policy with applied social research, *Harvard Educational Review*, 45-1, 1975, pp. 17-43.
- Dye, T. R. *Understanding public policy*, 4th ed., Prentice-Hall, 1981.
- Hetrick, B. and Van Horn, C. Educational research information: Meeting the needs of state policy-makers, in *Theory into Practice*, 27-2, 1988, pp. 106-110.
- Johnson, B. L. The politics of research-information use in the education policy arena, in B. S. Cooper and E. V. Randall, eds., *Accuracy or advocacy: The Politics of research in education*, 1999, Corwin, pp. 17-29.
- Kennedy, M. Infusing educational decision making with research, in G. Cizek, ed., *Handbook of Educational Policy*, Academic Press, 1998, pp. 53-79.
- Lerner, D. L. and Lasswell, H. ed., *Policy, sciences*, Stanford U. P., 1951.
- Malen, B., Murphy, M. J. and Geary, S. The Role of evaluation information in legislative decision making, in *Theory into Practice*, 27-2, 1988, pp. 111-125.
- McDonnell, L. Can education research speak to state policy? in *Theory into Practice*, 27-2, 1988, pp. 91-97.
- Mitchell, D. *Shaping legislative decisions: Education policy and the social sciences*, D. C. Heath, 1981.
- Mitchell, D. Educational policy analysis: the state of the art. in *Educational Administration Quarterly*, 20-3, 1984, pp. 129-160.
- Mitchell, D. and Encarnation, D. *Alternative state*

- policy mechanisms for controlling school performance, *Educational Researcher*, 1984 (May), pp. 4-11.
- Mitchell, D. and Boyd, W. L. Knowledge utilization in educational policy and politics, *Educational Administration Quarterly*, 34-1, 1998, pp. 126-140.
- Rein, M. and White, S. Policy research: Belief and doubt, in *Policy Analysis*, 3-2, 1977 (Spring), pp. 239-272.
- Rhodes, R. *Public administration and policy analysis*, Saxon House, 1979.
- Peterson, P. E. *School politics: Chicago style*, Univ. of Chicago Press, 1976.
- Porter, R. W. with I. Hicks, Knowledge utilization and the process of policy formation: towards a framework for action, in D. W. Chapman and L. O. Smulders, eds., *From planning to action: government initiatives for improving school-level practice*, Pergamon, 1999, pp. 32-67.
- Weiss, C. Research for policy's sake: The enlightenment function of social research, in *Policy Analysis*, 3-4, 1977 (Fall), pp. 531-546.
- Weiss, C. The many meanings of research utilization, in *Public Administration Review*, 39-5, 1979, pp. 426-431.
- Weiss, C. and Bucuvalas, M. Truth tests and utility tests: Decision-makers' frames of reference for social science research, in *American Sociological Review*, 45 (April), 1980, pp. 302-313.
- Weiss, C. and Vickers, M. Research, impact on educational policy, in M. Alkin, ed., *Encyclopedia of Educational Research*, 6th. edition, Mcmillan, 1992.
- Wong, K. Laying the groundwork for a new generation of policy research, in *Educational Administration Quarterly*, 34-1, 1998, pp. 141-146.
- Zigler, E. and Kagan, S. Child development knowledge and educational practice, in A. Lieberman and M. W. McLaughlin, eds., *Policy making in education*, 81st Yearbook of National Society for the Study of Education, Univ. of Chicago Press, pp. 80-104.
- ケント・カルダー「政策研究の意義」, 政策研究院編『政策とオーラルヒストリー』, 中央公論社, 1998, pp. 3-16.
- 松下圭一「現代政治の基礎理論」, 東京大学出版会, 1995.
- 市川昭午「教育政策研究の課題」, 『日本教育政策学会年報第1号』, 1994, pp. 8-22.
- 市川昭午「45年の歩み(私の教育行政学論)」『日本教育行政学会年報第24号』, 1998, pp. 265-276.
- 金子元久「政策科学としての教育社会学」, 『教育社会学研究第47集』, 1990, pp. 21-36.
- 潮木守一「教育科学の目指すもの」, 潮木守一他編『教育改革は可能か』有信堂, 1985, pp. 253-269.
- 堀 和郎「アメリカ教育政治学の新しい動向」, 中島直忠編『教育行政学の課題』教育開発研究所, 1992, pp. 371-413.
- 宮川公男「政策科学の基礎」東洋経済新報社, 1994.

The Search for Policy Relevance of Research on Educational Administration

— based on studies of research utilization —

Kazuo HORI

This paper tries to get some clues as to how we can improve the quality of research on educational administration in our country in terms of policy relevance.

Thus, we draw on American studies of research utilization and make clear some major empirical findings about the use of research information in the policy process and about the relation between research and policy process. In the light of these findings, some tasks are suggested that we should address in order for research on educational administration to be policy-relevant.

The content of this paper is as follows;

(1) The function of research information in the policy process.

In this section, it is pointed out that research, as a matter of policy information, provides a signal of impending trouble, gives guidance and direction for improving policies, offers policy-makers a new way of thinking about issues and new models for making sense of policy activities and outcomes, and functions as a basis to mobilize support for policy proposals.

(2) Constraints imposed on the use of research information in the policy process.

This section suggests some constraints that influence and define how research information functions as policy information: structural features of the policy process, quality of research, and policy-makers' access to research.

(3) Conditions for policy relevance of research information.

In this part of the paper, it is pointed out, first, that research makes a big impact on the policy process when the policy process proceeds rationally, while research can contribute little to policy process where value conflicts prevail. Second, it is suggested that, in order for policy studies to be relevant, they should include such information as the following: information about which policy interventions are likely to be effective, given the levers available to policy-makers; information about which constituents would win or lose under different policy options; and information about the political viability and administrative feasibility of policy proposals. Third, it is made clear that even if research information with policy relevance is produced, it has no impact unless there are channels through which research findings reach policy-makers and the policy arena.

(4) Some tasks to be addressed in the search for policy relevance of research on educational administration in Japan.

In this section, it is indicated, first that the field of educational policy studies has not matured yet as a empirical-scientific enterprise of policy analysis, which is able to produce reliable and relevant policy information to government officials engaged in making, deciding, and implementing educational policies.

Second, it is pointed out that this has resulted in discommunication between researchers and policy-makers, which has deprived the field of the opportunity to mature as a scientific enterprise of policy analysis. Third, it is explained that there are many shortcomings in the field — for example, the lack of researchers who specialize in policy studies, the lack of data-base, the lack of a system for the dissemination of research information, the lack of a university-based or public-supported educational policy research center, and so on. Fourth, it is emphasized that there are many methodological and theoretical issues for the advancement of effective and relevant policy studies in education: for example, to distinguish the logic of policy-oriented, problem-centered thinking from that of science-oriented thinking, to make the field open to policy-makers, and to produce research information relevant to policy-making processes through frequent communication and cooperation with policy makers.