

## 批判的教育学と批判的政策分析

### Critical Education and Critical Policy Analysis

杉谷 和哉（岩手県立大学総合政策学部）

#### 要旨（アブストラクト）

本論文は批判的政策分析の枠組み及びその意義を、批判的教育学の知見を援用することで明らかにすることを目的とする。批判的政策分析とは、合理的な政策分析に対するカウンターパートとして、批判理論の援用を通じ、公共政策が有する権力性に起因する諸問題を論じるアプローチである。昨今、教育政策をはじめとした、多くの政策分野において「エビデンス志向」が強まり、頑強なエビデンスと、その活用を可能にする政策システムがありさえすればよいとの楽観論が広まる中、政策が掲げる目標や価値といった論点が置き去りにされることも多い。批判的政策分析の目的は、その問題点を多角的に検討することに特徴があると言ってよい。本論文では更に、合理的な政策立案の考えを支配的なものにする要因として、大衆社会的な状況があることを明示した上で、それに対する批判理論の適応が、「社会批評」にならざるを得ない側面があることを指摘した。結論部分では、そのことが惹起する問題を指摘し、その上で批判的政策分析の確立に向けた端緒を開いた。

キーワード：批判的政策研究、エビデンスに基づく政策形成（EBPM）、大衆社会、批判理論、ポスト実証主義

#### 1. はじめに

教育学における、「エビデンス志向」の隆盛が指摘されるようになって久しい。科学的根拠が支持する、効果的な教育プログラムを立案して実施することに、異論を挟む人は多くないだろう。

しかし、このような教育の「エビデンス志向」は、果たして手放しで礼賛してよいものなのだろうか。実のところ、特に教育学においては、こうした傾向に対しては様々な疑念が投げかけられてきた。その内実は論者によって様々なのだが、総じて言えば、教育を他律的な要因によって規定しようとする企てに対する危惧は共有されていると見てよい。

このように、教育や教育政策に関して、批判的なスタンスをもってその内実を吟味する研究分野は、「批判的教育学」として知られている。教育のエビデンス志向を批判する論者たち全てが、この研究に従事している訳ではないのだが、そのアプローチは批判的教育学において用いられるものと重なる部分が多い。したがって、「教育のエビデンス志向」に対して、

それに反対する立場としての「批判的教育学」が存在していると素描することは、単純ではありつつも、あながち実態からかけ離れたものではないと考えられる。

「批判的教育学」の知見は、政策研究に対しても、重要な知見をもたらしている。というのも、このスタンスにおいて培われた知見は、いわゆる「批判的政策分析／批判的政策研究」(Critical Policy Analysis/Critical Policy Analysis)において大いに活用されているのである<sup>i</sup>。残念ながら、日本の政策研究においては、こういった繋がりほとんど指摘されることがないばかりか、そもそも批判的政策分析そのものですら、ほとんど紹介されていないのが現状である。

以上の状況を踏まえ本論文は、「批判的教育学」の内実を明らかにした上で、教育学が開いてきた「エビデンスに基づく教育」に対する批判を概観する。これらの作業を通じて、教育学が培ってきた知見が、EBPM (Evidence-based Policy Making) に対する有効な批判を導出することができることを確認する。

続いて、批判的教育学の見地が、「批判的政策分析」に対しても多大な理論的貢献をなしている点を論じ、社会科学における批判理論の在り方について展望を示すことによって、教育実践と政策研究に対する含意を提示する。

## 2. 「批判的教育学」のパースペクティブ

社会科学における「批判」の位置づけは、数十年の間で大きな変化を遂げてきた。教育学やエスノグラフィーの専門家である、マーティン・ハマーズリーは、その系譜を次のように位置づけている。ハマーズリーによれば、いわゆる「批判理論」(critical theory) が今日と同じような用法で使われるようになったのは、マルクス主義がその端緒である (Hammersley, 2011:76)。その衣鉢を継いだフランクフルト学派が継承し、フェミニズムやポストモダン理論へと至っているというのが、ハマーズリーの見立てである。なお、ハマーズリーは社会科学における批判理論の役割について、やや懐疑的な見解を示している論者だが、その内容については後ほど、検討を加えることとしたい。

「批判的教育学」の知見は上述したフランクフルト学派の影響を受けて、1960年代半ばに誕生したとされる (藤井 2008 : 23)。誕生してしばらくの間の批判的教育学は、「古典的な批判的教育学」とも呼ばれ、ある理想を提示した上で、そこに欠けているものを明らかにするというアプローチがとられてきた (同上 : 30)。それに対して、いわゆる「新しい批判的教育学」は、現実に研究者もまた縛られていることを重視し、そこから「批判的距離」をとることによって、現実の問題を吟味するアプローチがとられる。このことは、「倫理的態度」と呼ばれ、今日の批判的教育学において重要な位置を占めているとされる (同上 : 31)。この変遷には、フランクフルト学派から、ミシェル・フーコーの理論へと参照先が変わったことも関係していることが指摘されている (同上)。

批判的教育学のこういった経緯は、「古典的な批判的教育学」が、自立した近代的な主体の形成を目指すとともに、それそのものが内包する権力性や行為遂行性を吟味する契機を

欠いていたことと重なる部分がある(同上:28)。これに対して「新しい批判的教育学」は、そういった「正しい」とされてきたテーゼそのものへも疑義を投げかけることによって、批判的な視座を確保しつつ、実践に対しても含意を提示できるような方向を向いていると言える。

この一連の流れは、主としてドイツにおけるものであるが、これに対してアメリカにおいてはその流れはやや異なったものであると言う(藤井 2017:148)。アメリカにおける批判的教育学の先導者の一人が、マイケル・アップルである。

アップルによれば、教育が生徒に教える知識や文化といったものは、権力と無関係ではありえない(同上:150)。教育の背後に常に存在する権力を強調するアップルのアプローチは畢竟、それらを見抜くリテラシーの涵養に着目することになる。これは、上述した「古典的な批判的教育学」に近いものと言え、その限界もまた似通っている。すなわち、批判的教育学の枠組みそのものが内包する権力性の問題や、既存の知識の普遍性の軽視、更には批判的教育学が志向する「解放」のプロジェクトが有する、「解放する者」(教師/研究者)と「解放される者」(生徒/市民)の非対称性といったことが問題となる(同上:151-152)。

もともと、米国における批判的教育学におけるプロジェクトの一つが、宗教右派との政治的闘争にあったことも、ここでは考慮しておく必要がある(アップルほか 2017)。米国では、教育に宗教右派が介入することが多く、学校のカリキュラムはまさにその戦場となってきた。アップルが掲げる批判的教育学の目的の一つは、「決して眠らない右派」とのヘゲモニー闘争に勝利することに他ならない(Apple,2019:284)。

また、上述したような批判理論の行き詰まりに対して、アップルが全くの無関心であるかと言えば、もちろんそうではない。彼は近年、自らの議論をやや修正した上で、批判的教育学のパースペクティブが、「批判的政策分析」へと繋がると論じている。この議論は後に検討を加えることとして、次節からは、エビデンスに基づく教育の内実とそれに対する教育学の批判を概観し、その論理が批判的教育学と似通っていることを指摘する。

### 3. 「エビデンスに基づく教育」の内実と批判

エビデンスに基づく教育は、英国における「エビデンスに基づく医療」から派生したものだと言明されることが多い(石井 2015:30)。ここにおいては、RCT(Randomized Control Trial、ランダム化比較試験)及び、大量のそれらを解析した結果によって、介入の効果を緻密に検証することが目指されている。この取組みを、医療以外の分野にも波及させようとした企ての一環が、エビデンスに基づく教育に他ならない(惣脇 2019:19-20)。

エビデンスに基づく教育に対しては、教育学の立場から批判的な検討が加えられてきた。ここでは重要な論点をいくつか取り上げ、それを概説する。

第一に指摘されるのが、実践とエビデンスの対立である。教育の実践を担うのは現場の教師であり、そこには大幅な裁量が存在する。これに対してエビデンスに基づく教育は、教師の裁量を制限する方向に舵をきる。なぜなら、ある特定の介入の効果を検証し、有効性の高

い介入を推奨するエビデンスに基づく教育にとって、介入の内容に「ブレ」が生じるような裁量は好ましいものではないからである。このような教育実践の軽視はしばしば、「応答責任」と「説明責任」の対比などを通じて論じられる（今井 2015）。この場合、職業倫理のような数値化に馴染まない論理によって貫徹されるのが「応答責任」であり、いわゆる「エビデンス」の活用によって果たされるのが「説明責任」である。エビデンスに基づく教育においては、この緊張関係は、後者が前者を侵食するというかたちで議論される（杉谷 2022 : 218-223）。

もっとも、こうした見立ては、両者の対立を単純にしすぎている。EBPM に関する議論において、実践から得られた知識や教訓をエビデンスとして正当に取り扱わないとする立場は、確かに一部には見られるが、それに対する批判も存在している。たとえば、英国における EBPM 推進の中心的な立場を占めてきた、イアン・サンダーソンは、政策実施によって得られた教訓をエビデンスに反映させることを強調してきた論者として知られている（杉谷 2021）。とは言え、こうした立場は EBPM の中で主流を占めているわけでもなく、そのような論点が惹起されるのにも無理からぬところがある。

第二に指摘されるのが、ある特定の研究手法の権威化である。教育実践を吟味するためのアプローチは元来、多様なものであり、必ずしも数値を用いたものだけではないはずである。しかし、エビデンスに基づく教育の隆盛は、RCT をはじめとした一部の研究手法を過剰に特権的に扱う傾向をもたらす。このことにより、ある特定の手法によってその効果を把握できるような教育手法が不当に専制的になる可能性がある（Hammersley, 2013:53-55）。このことは、教育実践の豊かさを掘り崩すことに繋がるだけでなく、教育の目的を狭めることになる。すなわち、エビデンスに基づく教育でしばしば掲げられる、「学力の向上」や、「非行防止」といった目的が有する価値に関して、EBPM はそれらを内在的に吟味する契機が存在しないのである（Pabst, 2021:89-90）。本来であれば、どういったエビデンスを我々が必要とするのか、その判断には価値や規範が不可欠なのにもかかわらず、である（佐野 2021 : 20-22）。

第三に指摘できるのが、エビデンスの曲解や誤読である。EBPM でしばしば問題となるのが、「エビデンスの選り好み」（Cherry-Picking）と呼ばれるもので、非難回避などのために、エビデンスを恣意的に利活用する事態である。こうした事態は、意図的にせよ意図せずせよ、エビデンスによって教育を改善しようとする試みの妥当性を損ねるものであり、極めて重要な問題であろう。エビデンスの「誤読」によって政策が決定されると、間違った根拠に基づいた政策が行われることになり、教育政策においてもこの問題は論じられてきた（内田 2015 : 281）。

これら、教育学によるエビデンス批判のパースペクティブは、上述した批判的教育学の視座と似通っている。特に、二番目に挙げた、教育の目的そのものを吟味する視座という点は、批判的教育学の企てとも合致するところがあるだろう。

ところで、教育学からのエビデンス批判は盛んに展開されているにもかかわらず、教育におけるエビデンス志向の隆盛は一向に衰える兆しを見せていない。教育学からの批判は、な

ぜ影響力を持っていないのだろうか？

この点について、教育学者の松下良平が極めて重要な指摘をしている。松下によれば、これらの批判は、現実の社会に生きる人々が置かれた過酷な状況を勘案したものではないことに問題がある。苛烈化するメリトクラシー、競争の激化などによって、大人も子供も、生き残るための能力を開発することに駆り立てられている。そうした状況下において駆動する民主主義の在り方そのものが、エビデンスの支持する、有効だとされる政策の立案と実施を求めているのだとすれば、もはやエビデンス志向に対する批判の出る幕はないだろう（松下2015：19）。また、経済成長が鈍化し格差が拡大する今日において、政府は議論を呼ぶような教育 이슈は避け、政策立案の側もそれを批判する側も、ますますエビデンスに頼るようになることも併せて指摘されている（同上：20）。

では、教育学はどのようにしてエビデンス志向と対峙すればよいのだろうか。松下は、教育の三つの類型を示すことで、議論に見通しを与えている。「教育I」は、ある特定のスキルを習得することを目指して行われるものではなく、師弟の深いかわりあいなどを通じて、全体的な人間性を学び取っていくプロセスであるとされる（同上）。これに対して「教育II」は、到達すべき将来像を設定した上で、そこにたどり着くための様々なプログラムが講じられるものである。

これら二つは正反対のものであり、対立するかのようにも映るが、むしろ相補的なものとして教育をかたどってきたと見るべきであろう。言うなれば、教育Iの在り方に支えられて教育IIは展開してきた。こういった状況に対して、教育IIを教育Iから自立させようとする動きが出てくる。それこそがエビデンスに基づく教育⇨「教育III」であり、そこにおいては説明責任を測定可能な情報によって遂行することが称揚され、「エビデンス」が示すことのできるものだけが教育の成果として捉えられるという事態に陥る（同上：22-24）。

こうした歴史的経緯を踏まえた時、教育学、あるいはエビデンス志向への批判はどのようにして可能なのだろうか。松下は、様々に様相を変えてリバイバルするであろう、教育IIIの執拗さに警鐘を鳴らしつつ、教育Iの重要性を再認識する必要性を訴える（同上：26）。そこにおいては、メタレベルの解釈学的なアプローチこそが重要とされており、教育の意義を根本から問い直す営為が重要視されている。教育IIは、全人格的な人と人との付き合いを重視する分、近代的な教育の営為とは異なった側面があり、それを研究するアプローチもまた、フォーマルな形式とは異なったものになるだろう。この点は、後に論じるように、社会科学における批判理論が批評的なものにならざるを得ない点と、軌を一にしている。同時に、「教育I」は、大衆社会的な状況が全面化する今日において、極めて困難なものとなってしまっているということも、後の議論に繋げる上でも併せて指摘しておく必要がある。

以上、エビデンスに基づく教育に対する、教育学のスタンスを概観した。いずれの指摘も、重要なものであると言え、政策研究に対しても重要な含意を持つと考えられる。特に、教育学が今日のエビデンス志向に対して、限定的な役割しか果たせていないとする松下の指摘は、政策分析の在り方を考察する上でも示唆的である。次節では、批判的政策分析の内実に

ついて検討を加え、その到達点と課題を明らかにする。

#### 4. 批判的政策分析（批判的政策研究）とは何か

批判的政策分析／批判的政策研究（Critical Policy Analysis/Critical Policy Studies）は、上述した社会科学における批判理論の歴史に当てはめれば、フランクフルト学派の影響を受けたパースペクティブであり、その点では批判的教育学と軌を一にしている。

また、政策研究における「批判的」な視座の根源は、その開祖たるハロルド・ラスウェルに求めることもできる（Torgerson,2015）。政治学の科学化を志向したことでも知られるラスウェルは、それと同時に、「民主主義の政策科学」（Policy Science of Democracy）を掲げたことでも有名であり、この観点が批判的政策分析の基礎をかたどっていると言ってよい（Dryzek,2008:192-193）。このテーゼは、実証的で問題解決に役立つ、今日で言うところの「エビデンス志向」を重視しつつ、民主主義の価値を充実させることをも視野に入れたものである。

政策分析や政策研究は、手法を厳密化させ、合理的なアプローチを洗練させることを重視してきた。これに対して、そういったアプローチだけでは見落としてしまう、価値や規範といった側面を重視するのが、「ポスト実証主義」（Post Positivism）と呼ばれる立場である（杉谷 2021a : 129-133）。その先陣をきったのが、フランクフルト学派の衣鉢を継ぐ政策学者、フランク・フィッシャーと、ジョン・フォレスターらによる *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* である（Fischer and Forester,1993）。

この編著において創始された、ポスト実証主義の政策学は、主として社会構造主義の立場に依拠することで、政策を解釈学的に考察することに重きをおく。そこにおいては、政策の正当化に用いられるレトリックや、規範などが分析の対象となり、政策をめぐる議論やコミュニケーションの在り方などが取り扱われることとなる（Dryzek,2008:195-197）。

ポスト実証主義の政策学の底流には、上述したラスウェルの「民主主義のための政策科学」のパースペクティブがある（菊池 2011 : 72-74）。民主主義の涵養という、ラスウェルの問題関心を引き継いでいるポスト実証主義の政策学は、公共政策研究における価値や規範の役割を強調することによって、連帯や社会的紐帯といった、実証主義的な観点においては軽視されがちな要素に注意を促すことにより、市民社会をよりよいものにすることを目指すのである。

では、具体的にはどういった営為が、批判的政策分析にあたると言えるのだろうか。実のところ、この問いに答えるのは簡単なことではない。なぜなら、批判的政策分析は、その展開の中で多様な理論を摂取し、議論の射程を広げてきたからである。後述するように、その中にはフェミニズムや現代思想など、従来の政策分析では扱われてこなかった枠組も含まれる。したがって、そのアプローチは多種多様な形態をとることになる。

たとえば、EBPM の研究者としても有名なドイツの政策学者、ホルガー・ストラスハイムは、批判的政策分析と科学技術社会論の強い結びつきを強調する（Strassheim,2015:324）。STS

は、科学的な見解が価値中立的で、純粋に技術的なものであるといった単純な想定を否定し、それが社会的に埋め込まれたものであり、関連するアクターの影響を受けていることに注意を促す。こういった見解を経由すれば、政策分析や政策研究そのものが内包する政治性を指摘することが可能となる。この視点は、政策分析者の役割を問い直す研究に繋がりうるものである（Cairney,2021:117-121）。

このようにして、批判的政策分析の視座は、専門性を問い直し、政策分析そのものが有する政治性にも光を当てることを可能とする。新型コロナウイルス感染症によるパンデミックに見舞われた我々は、専門性と政治の関係は極めて重要なものであり、なおかつ、専門家の位置づけと役割が決して政治的な意図から自由なものではないことも了解できるはずである（平川 2020）。この点は、批判的教育学が、「解放する者」と「解放される者」の非対称性に対する内省を提起したと重なっている。政策分析者は決して価値中立的な存在ではなく、政治性や権力性に埋め込まれた中で、自身の営為を遂行する存在に他ならない。

ところで、批判的政策分析と似通った方向性を有する政策研究のプロジェクトに、「規範的政策分析」がある。両者の違いは、国内外問わず、あまり指摘されてこなかったが、批判的政策分析の内実を浮き彫りにするためにも、その違いについて簡単に触れておきたい。

規範的政策分析とは、ある政策が依拠している価値や規範を整理して問い直し、政策を論じる上での議論の道筋を整えることを目的の一つとして行われる営為である（佐野 2021b : 179-180）。では、ここで想定されている価値や規範とはどういったものなのであろうか。それはたとえば、「最大多数の最大幸福」という功利主義が有するテーゼかもしれないし、人々の自由を最大限に尊重すべきという自由主義かもしれない（佐野 2010）。これらの考えは、簡単に優劣をつけられるものではなく、規範的政策分析の目的もまた、完璧な価値基準を見つけることではない。そうではなく、民主的な政策論争を活発にし、なおかつそれが適切な枠組みで行われるように手助けするのが規範的政策分析の役割なのである（佐野 2013 : 70-72）。

こういった目的を掲げる規範的政策分析は、政府政策の批判を必ずしも前提としていない。もちろん、政府政策の背景にある規範の体系を明らかにし、その問題点や論点を提示することも、規範的政策分析の重要な役割の一つである（大澤 2021）。しかし、この目的はあくまでも複数ある内の一つであり、批判的政策分析が掲げるほど、絶対的なものではない。また、規範的政策分析は、政府が有する権力性に対しても高い関心をもっているわけではないことも重要である。翻って、批判的政策分析は、政策分析そのものが政治的な行為であることを強調し、分析者自身をも批判の射程に入れる点に特徴がある。これは批判的教育学のパースペクティブと共通したものだと言えるだろう。

ただし、規範的政策分析においても、批判的政策分析同様に、熟議や民主主義は重視されているなど、共通点を見出すことも難しくない。両者の基本的な問題設定と解決策には、通底するテーゼがあると考えてよい。いずれにせよ、批判的政策分析の場合には、とりわけ政策にかかわる政治や権力が大きな問題として取り上げられているという点を、さしあたり

確認しておきたい。

このような問題意識のもとで展開されている批判的政策分析にとって、エビデンスに基づく政策は、批判されるべき対象以外の何物でもない。批判的政策分析と極めて近い立場をとり、「フェミニスト政策分析」とも称されるアプローチを用いる論者であるキャロル・バッキは、EBPM について次のように指摘する。

・・・エビデンスに基づく政策においては、権力や論争とは無関係に、客観的な「問題」が既に存在しているとされ、「何が役に立つのか」に関するエビデンスが待望されているだけなのである。このようにして、「問題」が政治過程の外にあるとされ、「関係のある」「エビデンス」によって問題の「解決」が待たれている限り、「問題」の表出をめぐる政治的な論争は等閑視され、無視され続けることになる (Bacchi,2009:253)。

バッキのアプローチは、「問題化」に着目した政策分析である。EBPM をはじめとした、いわゆる主流派の政策分析においては、「問題解決」が重視される。しかし、これはあまりにも事態を単純化しすぎたものだ、とバッキは主張する。彼女によれば、どういった問題が解決されるべき問題であるかといった点こそが重要である。なぜなら、そこにおいてこそ「政治」が存在し、多数派に有利な問題設定がなされる可能性が高いからである。したがって、批判的政策分析が目を向けるのは、EBPM が標榜する「役に立つ」解決策の内実にとどまらない。EBPM が「解決すべき」と定める問題の内容や、アジェンダ設定の在り方にまでも射程を広げ、その是非を吟味するのが批判的政策分析の視座なのである。

このパースペクティブを共有する行政学者のデアドラ・ダフィは、ジル・ドゥルーズの議論を援用して 21 世紀の政策評価や行政改革を論じ、そこにおいて隠蔽されてきたイデオロギーを剔抉している (Duffy,2017)。ダフィによれば、2016 年はトランプに代表されるように、政治における感情が理性的な議論を凌いだ、「ポスト事実」(Post-Fact) の時代であった (Ibid:144)。こうした現実に直面した我々は、ますます EBPM を希求するかもしれない。

このような立場は大いに首肯できる面があるが、ダフィはそういった傾向が有する政治性に警鐘を鳴らす点で、多くの論者とは一線を画している。ダフィは、政治において「真実」が求められることそのものの危険性を指摘し、新しい知識の創出を統御すること(政策に「役立つ」研究の支援)がもたらす権力性に注意を促すのである (Ibid:146-147)。

バッキやダフィのパースペクティブは、批判的政策分析の一環であり、今日の政策論議にも極めて重要な示唆をもたらすものであると考えられる。しかし、上述した批判的教育学が抱える限界についての指摘を鑑みた時、批判的政策分析にもまた、それらの多くが当てはまることに、我々は気付かざるを得ない。数々の的を射た批判を前にしてもなお、EBPM の勢いは衰えておらず、数値による評価メカニズムの導入が官民ともに盛んな現状を、我々はどう捉えればよいのだろうか？

次節では、批判的教育学と批判的政策分析の架橋を企てるアップルの議論を参照しつつ、

批判的政策分析がより有力なものとなるための方途について、若干の検討を加えることとする。

## 5. 社会科学における批判理論の在り方をめぐって

### 5.1 批判的政策分析の課題

上述した、アメリカにおける批判的教育学の中心的人物の一人である、マイケル・アップルは、学術誌 *Educational Policy* の、批判的教育学特集に「あとがき」を寄せている。その中で彼は、批判的教育学と批判的政策分析を明確に結びつけ、批判的教育学のアプローチが、他の政策分野にも適応できることを示唆している (Apple,2019)。

アップルはその文章の中で、教育が直面している、過剰な競争主義や公立学校への援助の削減などを掲げる「改革」のレトリックを批判し、教育政策が政治的闘争の場となっていることを強調する (Ibid:277)。こういった政策によって、一体だれが利益を得ているのか、どういったイデオロギーが支配的な地位を占めているのかを明らかにするのを分析の対象とするのが、批判的政策分析の役割なのである。

アップルは更に、現在の批判的教育学があまりにもレトリックの分析に偏っていることに警鐘を鳴らす (Ibid:279)。こうした傾向は、現実をどのように変革するかという方向性を弱め、既存の権力構造を変えるための戦略について考える方途について考察する契機を失わせることに繋がる。これを踏まえアップルは、批判的教育学ならびに批判的政策分析にとって重要な二つの原則を提示する。

第一に、私たちは関係的 (relationally) に考え、行動しなければならない。要するに、我々の全ての制度や社会関係—私たちのアイデンティティすら—は、社会を構成する不平等や、それを解消しようとする運動と密接に関係していると見なす必要がある。第二に、より大きな社会との複雑な繋がりの中で教育を理解して行動するために、位置付けなおし (repositioning) のプロセスに取り組まなければならない。困難なことではあるのだが、我々は常に奪われた者たち (dispossessed) の目を通じて世界を見ようとし、抑圧的な状況を再生産するイデオロギー的・制度的なプロセス及び形態 (forms) に対して、行動を起こさなければならないのである (Ibid:279-280)。

この行動指針に従ってアップルは、アメリカにおいては人種差別や宗教の問題を注意深く扱う必要があると論じている (Ibid:282-283)。彼があわせて強調しているのは、ある特定のイデオロギーを奉じる諸機関のネットワークが、どのようにして政策決定に影響を及ぼしているのかといったことを明らかにできる歴史に着目することである (Ibid:285)。このことを通じて、批判的政策分析が、より現実を的確に捉えた議論を展開することが可能になるとアップルは期待しているようである。そして、批判的政策分析 (及び批判的教育学) のプロジェクトは、複雑な権力関係の理解を助けることだけでなく、不平等を生み出し、再生産

する支配的な社会の在り方に対しての異議申し立てなども含まれると論じられる (Ibid)。アップルは、「批判的」がしばしば、否定的 (negative) で脱構築的な営為と同じ意味合いで用いられてきたことに警鐘を鳴らし、そうではなく、民主的な規範を強化し、その価値を体現する肯定的な側面もあると指摘している (Ibid:285-286)。

この指摘からは、これまでの批判理論があまりにもレトリックにこだわりすぎ、概念の解体に注力しすぎたあまり、批判性をかえって失っていることへの危機感を看取できる。このパースペクティブは、上で見た松下良平の議論と似通ったものだと言え、批判的政策分析を実施するにあたって、極めて有益な示唆となっている。

その上で、こういった問題提起は、更なる課題を我々に示していると言わなければならない。それはすなわち、社会科学における批判理論の在り方と、その前提となる大衆社会をめぐるものである。次節では、この点について検討を加える。

## 5.2 「大衆社会」における批判理論の意義と困難

批判的政策分析が抱える根本的なジレンマとして、それが民主主義の充実と発展を掲げているにもかかわらず、批判対象の公共政策が民主的に支持されているというものがある。EBPM が民主的に熱烈に支持されているとするなら、批判的政策分析は民主主義の名の下にそれを批判することはできないのではないだろうか？

こういった課題を論じるためには、我々が生きている社会が抱える課題を明らかにする必要がある。そのためにとられるアプローチはいきおい、社会批評的なものにならざるを得ないだろう。

その興味深い実例として、政治学者の阿部齊が、自身が務めていた筑波大学における学部改変にあたって記した論文を紹介しておきたい (阿部 1983)。阿部は其中で、当時の筑波大学執行部が、「国際関係学」を社会工学や政策科学のアプローチによって統合することを企てていると論じた (同上:76)。阿部は、米国における行動科学の発展をレビューした上で、合理的な問題解決を志向する政策科学の背景に、「政治におけるイデオロギー的要素を抹殺しようとする」企てを見て取る (同上:82)。そして、そのプロジェクトを可能にするのは、大衆社会における画一性であるとアーレントを援用して指摘するのである (同上:84-85)。

大衆社会とは、人々が「平等」になり、価値観の相克が深刻化せず、人々のあいだの紐帯が弱まっている社会のことを言う。ただし、ここで言う「平等」が、政治理念としての平等とはニュアンスが異なっていることに注意が必要である。むしろここで問題となっているのは「同質化」と言った方が適切であろう。これは、人々が没个性的になり、政治や社会に対して無関心になっていき、均質的な存在になっていくことを指している。阿部はこの状態を指して、人々は自由であるにもかかわらず、周囲の動向に付和雷同する「他人指向型」の傾向が強まっていると喝破する (同上:87-88)。そうした状況下で人々の関心は、政治における価値をめぐる相克ではなく、生活の安定に集中することになる。したがって、価値にか

かわる問題には触れずに、与えられた課題に合理的な回答を与える政策科学の要請が高まっていくのである。

人々の生活への不安に応えることが政治の役割であることに疑いはない。しかし、政策の目的の妥当性を吟味することを社会科学が放棄することは適切ではないし、問題解決に役立てられるテクノロジーそのものが引き起こす問題に対処するには別の視点が必要となる。阿部はこの認識のもと、「批判の学としての社会科学」の活性化もまた、民主主義社会にとって重要だと強調するのである（同上：89-90）。

「分断」の象徴になったとも言える、今日の米国政治の在り方や、実証的な研究の今日の発展を見るにつけ、阿部の指摘が全て妥当なものであるとは言えない。しかし、その見解が全く無意味となっているかと言えば、決してそうではないはずである。特に、当時の「政策科学」をめぐる阿部の立場は、批判的教育学や批判的政策分析が、EBPMを批判する筆勢と驚くほど重なっていることに、我々は気づく。阿部の関心を敷衍すればそれは、ポスト実証主義の政策学に行き着くものであろう。

社会の同質性（均質性）を前提とし、望ましい価値を問うことを学問の役割としない立場が強まれば、EBPM的な発想は多くの社会科学において支配的なものとなる。そこから導出されるのは次のようなテーゼである。すなわち、社会科学が奉仕すべきなのは、科学的手続きによって検証可能な、合理的な問題解決に他ならない、というものである。その背景には、もはやイデオロギー対立は終焉したという「イデオロギー」の広まりを見出すことができる（清水 2020：137-142）。

阿部がやってみせたような、大衆社会論の援用を通じた、現代社会を批評的に論じるアプローチの鮮やかさは確かに魅力的であり、批判理論にとってもかなりの程度、有益であると考えられるが、その濫用には注意が必要である。上にも挙げたマーティン・ハマーズリーは、社会科学における批判理論が重要であることを一定程度は認めつつも、それを手放しに賞賛することはしない。

彼は、社会科学において「批判」の意味内容やあり方があまりに多様化するあまり、本来の機能を失っていると論じる。上述した、マルクス主義からポストモダニズムに至る過程の中で、知的批判と政治社会への批判、更には経験的研究と哲学的批判の境界が曖昧になってきたとハマーズリーは指摘する（Hammersley,2011:87）。

・・・肥大化した批判の概念が研究者に及ぼす影響として、健全な知性を一貫性をもって創出するのに必要な議論が損なわれることが挙げられる。その間、政治的な領域における制約のない批判—研究者だけでなく、政治家や圧力団体、そしてメディアも従事する—が、「透明性」を伴ったアカウンタビリティの要求や、シニシズムの醸成において、主要なファクターとなる。このことにより、賢明な政策決定及びその実践は、不可能とは言わないまでも、困難なものとなる。皮肉なことに、このことは、研究者が社会批評家として活動する範囲を広げることになり、結果として、（研究と社会批評という）二

つの役割が混同される可能性を高めているのである (Ibid:88) <sup>ii</sup>。

ハマーズリーの立場は、社会科学における批判理論の役割を限定的なものに規定すべきというものである。彼は、批判理論があまりにも射程を広げたことにより、レトリックにこだわりすぎるがあまり、本来の目的が達成できなくなってしまう行き詰まりを抱えていることを指摘したものである。その上で彼は、批判理論に従事する社会学者たちが、社会批評家のような仕事に手を染めることに極めて否定的な見解を示すのである。

ここに我々は、社会科学における批判理論が直面する深刻なアポリアを認識せざるを得ない。すなわち、批判理論が直面する現代社会の構造そのものを論じる必要性、それを論じる上ではある程度、「批評的」にならざるを得ないこと、その行使が批判理論をかえって無力なものにしかねないという問題である。これは、批判的教育学と批判的政策分析の双方が直面している、共通の課題と見ることができよう。

ただし、留保しておかなければならないのは、批判的政策分析がおしなべて批評的なものになるわけでもないということである。たとえば、談話分析をはじめ、社会の価値やイデオロギーを批判的に吟味する手法も存在することを踏まえれば、批判的政策分析がこの困難なプロジェクトを遂行する道が見えてくるだろう (清水 2017: 189-215)。いずれにせよ、批判的政策分析を行うにあたっては、このような困難が待ち受けていることを、認識しておく必要があると言える。

## 6. 結論—批判的政策分析の確立に向けて—

以上を踏まえた時、批判的政策分析が今後、採用しうる方策として、大きく言って次の三つの方向があると考えられる。

第一に、批判的教育学が取り組んできたように、政策を規定する様々なネットワークを分析し、それらが伝播せんと企てるイデオロギーの内実を暴露し、その問題を剔抉することである。政策分析におけるネットワーク論は、組織間の繋がりを、利害関係やイデオロギー、談話といった要素を踏まえることで説明する (清水 2017: 127-145)。同じようにアクター間のネットワークを重視する論者によっても、どういった要素に着目するかで議論の内容は変わるが、こういった繋がりを明らかにすることは、批判的政策分析の役割の一つと考えられる。

ただし、この方途は、ある言説の背景にある繋がりを過大視するあまり、言説そのものの妥当性ではなく、その人物の人間関係などに関心が終始してしまう危険性をも備えていることを、指摘しておく必要がある。確かに、ある特定の言説や主張は、当然その人物や組織が有する様々な関係性とは、決して切り離すことはできない。しかし、それを過度に強調することは、言論空間の荒廃と猜疑心の蔓延という新たな問題を惹起しかねないということには、注意を払っておかなければならない。

第二に挙げられるのが、バックキが提示したような、「問題化」アプローチである。これは、

上述したネットワーク論とも関係しているが、ある特定の問題が、特定の枠組みに当てはめられて解決されるべきものとしてパッケージ化されている背景には、イデオロギーや権力が関係していることがままある。EBPMのようなアプローチが見過ごし、問題化そのものの妥当性を問う視座を提供するという点で、批判的政策分析の意義は大きいと言えるだろう<sup>iii</sup>。

第三に指摘できるのが、現代社会をマクロに批評するアプローチである。批判的教育学の文脈で指摘されていたように、ある「間違っ」た公共政策が実施され、なおかつそれが支持されている背景には、現代社会の歪みがある。批判的政策分析は、批判的教育学と同様に民主主義の確立と充実を標榜するが、民主主義が EBPM を支持していた時、その批判は失効してしまう。もちろん、ある政策的な知識の背景にあるイデオロギーを暴露すれば、潮目は変わるかもしれない。そういった営為が無意味だとは言えないが、民主主義を金科玉条にしているだけでは、批判の内実に限界があることも確かであろう。本論文ではこれに類するアプローチの一つとして、批評的な形式があり得ることを示した。

同時に、ハマーズリーが警鐘を鳴らしたように、それが有する限界についても考慮しておかなければならない。批判理論の過剰な適用は、政策分析そのものの意義すらも掘り崩すことに繋がりがかねない。これは、社会科学における批判理論の在り方という、重大な問題に行き着く論点である。

以上、本論文では、不十分ながらも批判的政策分析がどういったものであるかについて、深い繋がりをもつ批判的教育学の議論を手がかりにしつつ論じた。このことにより、その大まかな枠組みを素描できたように思われる。もっとも、それをいかに実際の政策過程に実装していくのかといったことや、実際の政策への応用など、未着手の論点も多岐にわたる。これらはいずれも今後の課題である。

加えて、批判的政策分析は学際的なアプローチであることも最後に指摘しておきたい。紹介したように、批判的政策分析の視座には、教育学やフェミニズムといった、多様な諸領域の研究が活用されている。これらの研究に従事する先達たちとの協働を通じて、批判的政策分析の内実を更に豊かにしていくことが、我々に課せられたもう一つの課題である。

## 謝辞

本論文に目を通していただき、適切なコメントをくださった、京都大学大学院の香月悠希さんに深謝する。

## 【参考文献】

(日本語)

- アップル、マイケルほか (2017) 「批判的教育学の全体像」マイケル・アップルほか編『批判的教育学事典』(長尾彰夫・澤田稔監修、安達忠彦ほか監訳) 明石書店。
- 石井英道 (2015) 「教育実践の倫理から『エビデンスに基づく教育』を問い直す」『教育学研究』第 82 巻 2

## 原著論文 批判的教育学と批判的政策分析

号、30-42 頁。

今井康雄 (2015) 「教育にとってエビデンスとは何か：エビデンス批判をこえて」『教育学研究』第 82 巻 2 号、188-201 頁。

内田良 (2015) 「教育実践におけるエビデンスの功と罪」『教育学研究』第 82 巻 2 号、91-100 頁。

大澤津 (2021) 「規範の役割」佐野亘・山谷清志監修『政策と規範』ミネルヴァ書房、137-154 頁。

菊池理夫 (2011) 『共通善の政治学：コミュニティをめぐる政治思想』勁草書房。

佐野亘 (2013) 「規範的政策分析の確立に向けて」『公共政策研究』第 13 巻、65-80 頁。

佐野亘 (2021a) 「なぜ公共政策規範か」佐野亘・山谷清志監修『政策と規範』ミネルヴァ書房、15-34 頁。

佐野亘 (2021b) 「規範的政策分析」佐野亘・山谷清志監修『政策と規範』ミネルヴァ書房、179-200 頁。

清水習 (2017) 『構造と主体：政策の可能性と不可能性』晃洋書房。

清水習 (2020) 「現代経済学のイデオロギー・クリティーク」佐伯啓思監修『ひらく』第 3 号、A&F、135-144 頁。

清水習 (2021) 「新自由主義のイデオロギー研究I：思想としての新自由主義の系譜学」『宮崎公立大学人文学部紀要』第 29 巻 1 号、67-92 頁。

杉谷和哉 (2021a) 「共生社会に資する政策研究についての考察：ポスト実証主義の政策学を中心に」『共生社会システム研究』第 14 巻 1 号、128-143 頁。

杉谷和哉 (2021b) 「イアン・サンダーソンの EBPM 論：その特徴及び意義についての考察」『政策情報学会誌』第 15 巻 1 号、5-12 頁。

杉谷和哉 (2022) 『政策にエビデンスは必要なのか：EBPM と政治のあいだ』ミネルヴァ書房。

惣脇宏 (2019) 「エビデンスに基づく教育：歴史・現状・課題」『教育行財政研究』第 46 巻、19-24 頁。

平川秀幸 (2020) 「コロナをめぐる科学と政治」『アステイオン』第 93 号、CCC メディアハウス、152-179 頁。

藤井佳世 (2008) 「新しい批判的教育学の課題と方法」『鎌倉女子大学紀要』第 15 号、23-33 頁。

藤井佳世 (2017) 「批判的教育学の批判」『横浜国立大学教育人間学部紀要』第 19 号、145-162 頁。

松下良平 (2015) 「エビデンスに基づく教育の逆説：教育の失調から教育学の廃棄へ」『教育学研究』第 82 巻 2 号、16-29 頁。

(英語)

Apple, M.W. (2019) "On Doing Critical Policy Analysis", *Educational Policy*. Vol.33, No.1, pp.276-287.

Bacchi, C. (2009) *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?*, Pearson.

Cairney, P. (2021) *The Politics of Policy Analysis*, Palgrave Macmillan.

Dryzek, J. (2008) "Policy Analysis as Critique", Goodin, et al edit, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, pp.191-204.

Duffy, D.N. (2017) *Evaluation and Governing in the 21st Century: Disciplinary Measures, Transformative Possibilities*, Palgrave Macmillan.

Fischer, F and Forester, J edit (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press.

Fischer, F and Torgerson, D and Durnová, A and Orisini, M (2015)“Introduction to Critical Policy Studies”, Fischer, F et al edit, *Handbook of Critical Policy Studies*, Edward Elgar, pp.1-24.

Hammersley, M (2011) *Methodology: Who Needs It?*, SAGE Press.

Hammersley, M (2013) *The Myth of Research-Based Policy & Practice*, SAGE Press.

Pabst,A(2021)“Rethinking Evidence-Based Policy”, *National Institute Economic Review*, Vol.255,No.1,pp.85-91.

Strassheim,H (2015)“Politics and Policy Expertise: Towards a Political Epistemology”, Fischer, F et al edit, *Handbook of Critical Policy Studies*, Edward Elgar, pp.319-340.

Torgerson,D(2015)“Harold D. Lasswell and Critical Policy Studies: The Threats and Temptations of Power”, Fischer, F et al, edit, *Handbook of Critical Policy Studies*, SAGE Press, pp.27-46

---

ii 批判的政策分析と批判的政策研究というタームの違いについて、本論文においては、ほとんど同じものとして扱う。ただし、政策の内実を様々な科学的手法を主として用いることで、その代替案を探るニュアンスの強い前者に対して、後者はどちらかと言えば、アジェンダ設定から政策実施までの過程をその対象とする点にその違いがあると言うこともできる (Fischer, et al 2015)。しかしながら、両者とも批判理論を旺盛に取り込むことによって、公共政策を新たな視座から論じる視座を提供する点においては共通している。本論文ではこの点を重視し、両者を区別することなく用いることで、議論の煩雑化を避けることとする。

ii ( )内は杉谷による補足。

iii 上記二つの方策に共通して言えることだが、重要なのは、ある特定のタームをレッテル貼りのように用いるのではなく、その思想的な起源及び変遷を踏まえる、系譜学的なアプローチを視野に入れておくことである。たとえば、批判的教育学でもよく議論的になる「新自由主義」というタームは、政敵を批判する目的で多くの論者によって用いられている。しかし、それがいかなる意味合いを持ったものなのか、どういった系譜を有するものなのかといったことについて、十分な理解や吟味がないままに用いられている事例が少なくない。思想の系譜を軽視ないしは無視した批判は、本来の目的を達成することはできないだろう。なお、新自由主義に関する系譜学的なアプローチをとってその内実を分析する例外的な研究として、清水習 (2021) を挙げることができる。