

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第47集（2014年度）2015年3月発行：73-88

専門知と政策形成

— 高等教育研究の反省的考察 —

小 方 直 幸

専門知と政策形成

— 高等教育研究の反省的考察 —

小方直幸*

1. 専門知と政策形成という視点

本稿の目的は、専門知と政策形成という課題を、研究と政策の関係を論じる枠組論として検討し、高等教育研究そのものを反省的に考察することにある。政策の歴史的・批判的な吟味（天野，2006, 2013）、政策過程の解明（橋本，2002；ペンベル，2004）、制度・政策研究のメタ分析（金子，1993, 2006）等、高等教育政策に関わる研究の裾野は広く蓄積も多いが、高等教育研究のあり方とも密接に関わる、専門知の政策形成に対する関わりを正面から論じたものではない。

政策科学との関係で教育社会学を論じた金子（1990）は、教育政策を正面から取り上げた研究の少なさや研究方法の未確立を挙げ、出自から政策科学志向的だった教育社会学への期待を寄せているが、アクチュアルな政策と高等教育研究は乖離状態にあるという（金子，2006，226）。また、「高等教育政策」の研究は、政策課題に研究領域を狭め、前提・制約条件から解放される必要性（濱中，2009）や、高等教育研究は技術知に偏向しており、現実を相対化する反省知の重要性（加野，2013）が、教育社会学者から指摘されているが、学術的に吟味しきれていない。教育政策学会をみても、規範的な教育政策研究を模索しつつも、計量研究が乏しく、実証性の洗練・成熟化を志向すると、教育社会学との合流もあり得るという、学会の独自性や方法論をめぐる議論が中心である（荻原，2010）。これに対し藤田（2010，9-10）は、中教審等の審議会は、政策の具体化が前提となり、委員の多くは政策動向に同調する傾向があり、また諮問事項の専門家ではなく、審議が専門性やエビデンスに基づいて行われていない、政策決定過程で言及・参照される研究成果や言説は、実証性の確かさや理論的・理念的な卓越性ではなく、政策の根拠づけ・正当化という用途に限られる傾向にある、との貴重な報告を行っているが、体験談の域を出るに至っていない。

世界的にもこの領域の研究は未成熟である。Higher Education：Handbook of Theory and Research という、1985年刊行の高等教育研究の基本文献があるが、専門知と政策を扱う論文は、Ness（2010）が最初である。その冒頭は、政策立案者は法制手続きの際に研究成果にどの程度依存するか、政策形成に研究を用いているか、好ましい解を強化するため利用するに過ぎないか、政策唱道者は有用な情報を提供しているか、我々は驚くほど知らないし、The Journal of Higher Education, Research in Higher Education, The Review of Higher Education誌上でも論文が存在しない（Ness，2010，1-2）という。

ここから2点が導かれる。1つは、専門知と政策形成に関する実証研究の蓄積、もう1つは、専門

* 東京大学大学院教育学研究科教授

知と政策形成へのアプローチの規範的な問いの必要性である。本稿は後者に着目する。現在、政策と高等教育研究の乖離論と、政策への学問的な適切な距離論及び政策研究への批判論が並立しているが、そこには専門知と政策形成に対する、研究者の学問・価値観が投影されている。通常この「観」は、論文上で顕在的に表明されない。本来「観」は多様で、様々な研究可能性が開かれていることが望ましいが、「観」自体が硬直的だと、新たな研究の芽を摘むことになる。ただ、論文の前段階とも関わる研究者の「観」を学術的体裁で述べることは、論じ方も確立されておらず難しい。そこで、筆者自身の専門知と政策形成に対する「観」の形成プロセスを素描するという体裁を採用した。

具体的にはまず2節で、政治主導が強まる中、専門知の重要性が高まっていることを示す。3節では、専門知の重要性と連動しているエビデンスに基づく政策論を取り上げ、教育研究という文脈上に位置づけ、4節では、答申という事例考察から、エビデンスに基づく政策の実態を検証する。以上の実態論的アプローチを、専門知と政策という一般論の下で再検討するため、5節では、学問の世界と政治の世界という2つの文化論を踏まえた高等教育研究の方向性を探り、さらに6節で、伝統的な2つの文化論を超えた研究実践の必要性を述べ、高等教育研究の方向性を問う。

政策には政府に加えて機関レベルもあり、政府レベルのみに着目する必然性はない。各大学に高等教育センターが設けられ、そこでの専門知が個別大学の政策に影響を及ぼす中、研究と機関レベルの政策も含めた考察が不可欠である。本稿は前者のみを対象とする限定的なものだが、後者へも一定の示唆が得られると考えている。なお専門知とは、学術研究の成果という意味で用いる。政策形成には、専門知以外の情報も用いられることはいうまでもない。

2. 政治主導と専門知

(1) 強まる政治主導

旧文部省時代の政策形成は、漸進主義・増分主義的¹⁾だった。政策は創発→共鳴→承認というプロセスをたどるが、政策案の多くは局ごとの縦割りで考えられ、現場ニーズの積み上げと必要な修正の付加という調整や継続性をベースとし、審議会等を通じた国民的コンセンサスも必要となるため、創発から承認までに長時間を要していた(前川, 2002)。ところが、族議員と官僚の結びつきを基盤としたボトムアップ型の縦割り行政は、1990年代の政治改革と2001年の省庁再編で、政治一内閣主導へとシフトする。内閣府の合議制機関である経済財政諮問会議等が教育政策に直接影響を及ぼすに至り、内閣府からのトップダウンの政策決定に文科省は対応を迫られ、内閣府参加メンバーを経済官庁(財務省, 総務省, 経産省)が占めることで、文科省の権限は大きく後退する(小川, 2010)。その後の民主党政権下でも、事務次官会議の廃止、政務三役主導の政策決定、政府提出法案に対する党の事前審査廃止、国家戦略室の新設等で政治主導が確立し、中教審は教育関係の利益団体という見方がなされ、新たな教育政策決定の形が模索されていく(小川・勝野, 2012, 41-42)。

本稿の目的は、教育政策をめぐる力学の変容を捉えることではない。だが、教育政策に関する経験と知が蓄積されやすい官僚主導の政治から政治主導の政治への転換は、シヨツパ(2005)のいう、政権与党と文科省を中心とする教育業界内部での現状維持的な政策決定を打破し、ダイナミックな

改革を生み出す契機となるかもしれない。だからこそ、従来に増して政策形成に対する専門知の役割も高まっている。政治主導型の政策形成が、実証的な検証作業を棚上げして多数決の横暴に陥らないために、力強い政治主導の決定には、それと同等以上のボトムアップによる情報と専門性に裏付けられた課題把握の努力が必要（小川・勝野，2012，42-43）だからである。

(2) 官僚制度で異なる専門知・専門家の活かされ方

教育政策分野ではないが、日英の経済政策形成と専門性の役割を考察した内山（2012）によれば、英国には官僚機構における専門職に政府エコノミストの一群があり、各省で政策決定に関わる経済分析を担当するが、日本の国家公務員制度では、そうした集団が存在せず、2000年以前に政府外のエコノミストが政策形成に大きな影響を持つこともなく、官僚作成の政策案に権威や正当性を与える、審議会や私的諮問委員会レベルの参加でしかなかった。

米国における政治と知識人の関係を論じた久保（2011）も、党が大学教授を中心としたインテリを政権に登用する歴史がある一方で、政策課題に対応できるシンクタンクや財団の設立、党派のメッセージを伝えるメディアとの関係の強化、党の影響力を浸透させるための寄付講座やスクールの設立が行われ、局長以上の官僚は大統領が直接任命するため、大統領交代に伴い全員が失職するという、日本とは異なる官僚システムの在り方が、高級官僚予備軍としてのシンクタンクの機能を支えていると指摘する²⁾。

内山（前掲書）は、専門家活用の条件に、政党や行政府という政治的組織の高い凝集性を挙げ、日本での凝集性の低さが、日英の専門家活用の相違を生み出したとするが、小川も指摘した、党権限の党首への集中や内閣機能の強化が、自民党と行政府の凝集性を高め、小泉政権後は経済専門家の役割が高まったと捉えている³⁾。政治主導の流れが、専門家の直接的な政治への参画にも道を開くという点を考慮すれば、トップへの情報提供という意味での、ボトムアップ的な専門知の重要性和、トップになり得る専門家自身の専門知の重要性、という二重の意味で、専門知と政策形成の関係を問うことの意義は高まっている。

3. エビデンスに基づく政策と専門知

(1) エビデンス重視の教育政策

専門知との関わりでいえば、政治体制の変容に加え、エビデンスに基づく教育政策⁴⁾への関心も高まっている。その関心は、経済成長に対する教育・知識の重要性、教育費支出へのアカウントビリティ、教育研究の質や有効性への懸念を背景に1990年代も存在したが、2000年代に入り、学力への関心の高まりや、テストや評価に基づく研究の蓄積等の背景が加わり（バーンズ&シューラー，2009，38-39）、加速化している。同時に、政策に寄与する頑強な研究成果を得るための方法論の議論も盛んとなり、元々は医学分野で展開したランダム化比較試験（RCT）⁵⁾の教育分野への導入が推奨されている。

さらに、研究者、政策立案者、教育者間の溝を埋めるため、入手可能なエビデンスの質を評価し、

政策と研究の間の橋渡しを行う、仲介機関の役割が注目されている。米国のWWCは、RCTを特に重視し、教育における介入効果のエビデンス、特に因果関係のあるエビデンスをレビューし要約する作業を行っている。2004-2006年に実施されたレビュー対象は、早期教育、初期読解力、小学校の算数、中退防止策、英語教材、人格教育、ミドルスクールの数学である（ボルーチ&ハーマン、2009）。英国のEPPIも、特定課題に対して研究の検索・選別、研究の記述、研究の質の評価、研究結果の統合、研究結果の普及という研究成果の系統的レビューを組織的に行っている。

(2) エビデンス重視の教育研究の限界

ただし、医学分野で発展した効果研究が、教育でどこまで可能かは疑問も呈されている。津谷（2012）は、医師は研究者として被験者を用いて研究し、治癒という目的が明確なために臨床の意義認識が容易だが、教育現場では、研究者として生徒を用いる研究は困難で、実験の単位も個人よりクラスや学校となるが、了解を得ることは難しいとしている。

Hammersley（2002）も、教育研究はエンジニアモデルよりは啓蒙モデルであり、その背景には教育目的の多様性と測定困難性があり、また教育は技術的よりも実践的、ルールに従うより判断ベースで、研究知だけでない経験、知恵、現場知を伴うとして、1996年のハーグリーブスの教員養成局（TTA）での講演を契機に展開したエビデンス重視の教育研究のあり方に異を唱えている。さらに、医学も研究成果の直接利用や合理モデルだけにに基づいているわけではなく、教育学の課題を重視しすぎるあまり、医学と実践の関係の実情を見落としてはならないと警鐘を鳴らしている⁶⁾。

これらの疑問や批判は、教育政策におけるエビデンスの意義の否定というよりは、効果に関わるエビデンスを抽出することのハードルや、効果の客観的把握と政策・実践への活用を重んじることのみが突出することへの懸念を示したものと見える。エビデンスに基づく教育政策という際のエビデンスは、その抽出方法を含めて限界も少なくない点には留意が要る。

4. 答申にみるエビデンスと専門知

ここでは、教育政策においてエビデンス重視の要求が高まる一方、エビデンス重視の教育研究には限界もあることを念頭に置きつつ、2つの高等教育政策を事例に、エビデンスを一般的なエビデンスと専門知に基づくエビデンスに分類しつつ、その政策における活用状況を考察する。昨今の答申は、量的には本文と同等ないし凌駕する参考資料が付されるものも少なくない。議事録を見れば明らかなように、審議プロセスで専門家の意見やデータ提供が参照されることもあり、答申本文のみに依拠した分析には課題もあるが、エビデンスに基づく高等教育政策を重視する動きと、そこへの高等教育研究の関わりを理解する契機にはなり得る。

(1) 2005年答申「新時代の大学院教育」

課程制大学院制度の趣旨に則った大学院教育の実質化に向け、教育課程の組織的展開の強化を重視し、大学院課程の目的の明確化と、体系的教育プログラムの編成・実施、円滑な博士学位の授与

の促進を謳った答申で、答申本文の後に9領域合計60番までの参考資料が付く。1番号1資料と複数資料掲載の場合とがあるが、この番号を基準（分母）に、答申の意図と資料の対応を検討した⁷⁾。

最も引用が多いのは学校基本調査の13件、次いで全国大学一覧の7件で、これらで全体の3分の1（20/60）を占める。背景情報としての制度変遷や過去の答申紹介も17件（28%）ある。国際比較も重視し、「教育指標の国際比較」等を用いた海外大学院との比較が8件、外国発調査の引用4件を加えて全体の20%に上る。そして、大学院の改革状況や個別大学院の事例等、文科省実施の各種調査が19件、文科省以外の経済団体等の調査も含むと、全体の39%と多い。だが、制度や改革状況の実態を説明するもので、教育課程の組織的展開の不備や、組織的展開が達成された後に見込まれる効果等を直接扱ってはいない。文科省等の委託調査には研究者の関与も少なくないため留意は必要だが、専門知としての学術研究が、政策のエビデンスとして使用された形跡はなく、答申の狙いを直接裏付ける客観的資料の提示も少ない。

例えば17「博士学位授与数の推移と授与率」は、学位授与率の低さを示す資料だが、円滑な学位授与促進に必要な方策に関わるエビデンス提示はない。大学院の規模の資料（24-30）は、量的拡大をしつつも博士課程の定員未充足等を示すものだが、量的規模に関して答申は、国の調整は行わない姿勢を貫いている。答申のコアともいえる、大学院課程の目的の明確化と4機能の例示、そして実質化を促す体系的プログラムの編成・実践に関わる数少ない資料に、37「日米の博士号取得者の活動実態の比較」があるが、4機能の根拠資料としては説得的でなく⁸⁾、59「大学院教育に関する民間企業等のアンケート」も、大学院教育への需要の質や量を判断できる材料ではない。

参考資料から答申の軸となる内容を導出することは困難だが、その役割を担ったものは存在する。分野別のワーキング・グループ報告書である。本文中に度々引用され、引用と答申内容の整合性も高く、逆に答申内容まずありきという印象さえ与えるものだが、そこには量的な分析結果や因果に関わる客観的考察は見当たらず、学術研究の成果としての専門知が使われたとは判断し難い。

(2) 2012年答申「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて」

関係者との双方向の意見交換や客観データの重視を審議の基本的視点とすること（5頁）を謳い、先の大学院答申とは体裁を異とする。答申は、成熟社会の下ではいわゆる学士力の涵養が必要で、そのため学士課程教育を質的に転換し、主体的な学修を促すことが重要だが、学生の学修時間自体が短いため、組織的・体系的な教育課程を組み、教育の質的転換の始点として学修時間の確保・増加を求めている。考察対象は63点の付属資料だが、学長・学部長に対する「学士課程教育の現状と課題に関するアンケート調査」の概要、大学教育改革地域フォーラム、パブリックコメント意見も掲載され、本文中での言及は限定的だが、エビデンスの一部として利用されている。

まず、高等教育修了者やグローバル人材の必要性に対し、進学率や社会人入学者、留学生の伸び悩みを指摘する事実資料を21点掲げている。ここでも背景情報の比率が33%と大きい。続いて、答申のコアとして、今後社会で必要となる能力の涵養には、従来型の教育を転換し能動的学修が必要となるが、事前・授業・事後を通じた主体的学修には、総学修時間の確保が不可欠と指摘する。そして、学修時間の増加・確保への着目理由を述べ、学修時間の短さが、東大調査と米国調査の対比

で示され、答申では直接触れないが、参考データとして東大調査による分野別、学年別、選抜性別データが、日本学生支援機構の規模・設置者別データ、文科省調査のシラバスでの学修時間意識の希薄さと合わせ6点挙げられる。さらに学修時間の不十分さを強調するために、学長・学部長調査の結果も抜粋している。このように、学習時間の不十分さの箇所は、学術研究の成果が専門知として利用されている。ただ肝心の、能動的学修と総学修時間の関係を繋ぐロジックについては、具体的説明はなく、両者の関係を説得的に提示するための関連データの提示も行われていない。またその後、計4点の東大調査、朝日の世論調査、経団連の調査を掲載し、大学が十分な能力を備えた人材の育成をし得ていない証左としているが、学修時間との因果関係はやはり不明である。

因果関係への言及が乏しいのは、学修時間の問題を、質保証の観点から論じているためである。学修時間の着目理由は、単位制、全大学に該当、国際的信頼指標の3つだとし、世界の質保証の動向と学習時間以外の情報も加えたベネッセ高校生調査のデータを6点掲載している。そして、組織的・体系的教育との一体的運用が重要（2点事例紹介）で、学修時間の増加・確保は始点、つまり手段に過ぎないと述べている。この後、学修時間の増加・確保以外の課題として、プログラムとしての学士課程教育概念の未定着、学習支援環境の整備の遅れ、初中等教育との接続性の未担保、就活時期や就業経験等の社会との接続問題を挙げ、具体的な改革方策を提示して終わる。上で言及しなかった残りの資料24点は、この結びの部分と間接的に関わるものもあるが、引用データとの具体的な関連の提示はなく、掲載資料が答申本文の説得力を増す目的で選択されたものか疑問が残る。

(3) エビデンスの多層性と2つの省察

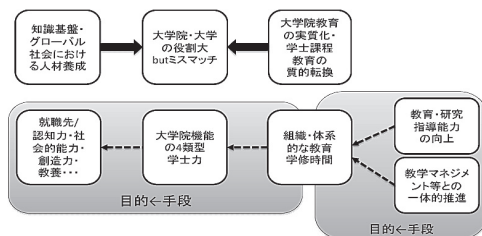


図1 答申のエビデンス構造

2つの答申からは、一般のエビデンスも専門知に基づくエビデンスも、説得的に活用されているように見えない。答申のエビデンスには①背景認識、②課題設定、③課題の解決方策、という複数の層がある。①はマクロ統計や改革状況調査等の事実情報・資料で対応可能、②は答申の主題となるもので、量的提示が容易なものとそうでないものがあるが、専門知の関与可能性が増し、③は設定された課題の解決手段、つまり②との因果関係を構成するもので、専門知の関与が最も期待されるが困難性も高い部分といえる。2つの答申の考察結果を改めて図1に示した。

エビデンスは3段階の多層性を持つだけではない。答申の主題つまり課題設定=目的は、大学院教育の組織・体系的な実践や学修時間の確保・増加である。であるならば、そのための施策としての教員の教育・研究指導能力の向上や教学マネジメント等との一体的推進が課題の解決方策=手段となる。この因果関係の提示が不明瞭なため点線の矢印としている。だが、背景認識にも食い込む大学院の4機能達成や学士力の涵養が課題設定=目的という側面もある。そう読めば、大学院教育の組織・体系的な実践や学修時間の確保・増加は、課題解決のための手段的な位置づけとなる。この因果関係も明示的でなく、点線の矢印を用いているが、このように答申は、課題の設定と解決方

策が二重に盛り込まれた入れ子状態となっている。そのせいか、課題設定部分の突出、つまり問題提起型の作り込みとなり、因果の行方は、答申を受けた大学の責任に委ねられている。

なぜこうした構造をとるのか、それが高等教育政策故のことなのか、他の答申の構造との比較等を通じた考察が待たれるが、本稿でむしろ着目したいのは、エビデンスに基づく政策重視の動向と答申内容、そして高等教育研究との関係性である。それは次の2点に集約される。

第1は、エビデンスに基づく政策論の限界である。エビデンスは、因果関係に止まらない多層性に加え、学位授与率や学修時間のように量的提示が可能なものもあれば、学士力や教育の組織・体系的実践のように、質的認識に依拠せざるを得ないものもある。一方エビデンスに基づく政策が依拠するのは、取り組みに対する効果の客観的検証が容易な領域である。そのエビデンスは、方法論的に精査され判断根拠として有力なものだが、カバーできる範囲は限定的なものである。

しかし第2に、エビデンスが高等教育研究に省察を迫るものであることもまた見落としてはならない。今回の2つの答申では、因果関係を容易に実証できるものはむしろ少ないとさえいえる。だが課題設定と解決方策の関係を想定する以上、方法論の吟味も含め学術的に検証する余地や必要性は残されている。コースワークの充実と学位授与率の向上の背反可能性や、学修時間と能動的学修や学士力の向上との関係性の検証等がそうで、答申に対する専門知の役割が限定的である背景には、高等教育研究自体の立ち後れもある。証拠に基づく政策の成立には、専門研究者集団による技術開発と、検証研究を促進する組織作りが不可欠で、これらはアカデミック・コミュニティに課せられた課題かつ責任（潮木，2009，185）という指摘の持つ意味は重い。

5. 2つの文化・コミュニティ

これまで、現実の政策に着目することで、専門知を含むエビデンスに対する需要の高まりと、その限定的な活用の実態をみてきた。本節では、専門知が政策形成になぜ活かされにくいのか、あるいは課題提示やその因果をめぐって、政策と関わる高等教育研究がなぜ立ち後れがちなのかを、専門知と政策の関係に関する一般論に立ち返って確認し、それを踏まえた研究アプローチを議論する。

(1) 政策に対する専門知の役割

まず、専門知は政策形成の1要因に過ぎない（Locke，2009，123-124）という点を確認しておきたい。これまで、エビデンスに基づく（Evidence-based）という表現を用いてきたが、エビデンスが政策形成に合理的な影響を及ぼす印象を与えるとして、エビデンス情報に照らした（Evidence-informed）という言い方が推奨されている（バーンズ&シューラー前掲書，37）はそのためである。

Weiss（1979）は、社会科学の政策との関わり方を7点挙げている。第1は知識主導型。自然科学に典型的で、基礎研究→応用研究→開発→適用という一連の流れをたどる。第2は問題解決型。既知の課題に研究成果を直接応用するもので、研究先行の場合と研究委託の場合とがある。第3は相互作用型。研究者情報だけでなく、他のアクター情報にも依拠しながら政策決定が進められる。第4は政治型。規定の政策決定を擁護・強化するために研究成果が使われる。第5は戦略型。研究成果

の内実とは関係がなく、研究の存在の有無自体が、政策課題の重要性や政策の遅延を正当化する。第6は啓蒙型。最も一般的で政策への直接的な影響より、研究の生み出す概念や理論的視点が、政策形成過程に浸透する場合をいう。第7は知的冒険型。知的な社会探究の一貫として、課題の再概念化といった抽象的だが広範に関わる場合である。Weissの議論は、4節の考察が主に第2～第4のモデルに着目していたこと、エビデンスとしては無関係に見えるデータ群に、第5のモデル的な役割があったのではないかと、解釈上の反省を要求するものである。加えて、4節の考察は静的アプローチで、専門知の政策形成への関わりを理解するには、政策形成過程の特徴という動的アプローチも必要なことを認識させる。この点は次節で改めて取り上げる。

Locke（前掲書）は、政策に連なる研究が存在する一方、データや方法論上の課題の存在や、確たる証拠の未確立にも関わらず、高等教育の量的拡大の正当化や、エリート大学は高質の教育を提供し高授業料が必須という根拠、あるいは高質の教育に必ずしも研究を要しないという議論の基盤に、研究成果が歪んだ形で用いられてきたことを明らかにしている。Weissは社会科学と政策との関わりを論じたが、社会科学の中でも高等教育研究は学際的性格が強い。Valimaa & Westerheijden（1995）は、学際性は単一の科学者コミュニティを想定しにくく、政策に対しディシプリンの影響を保つことが困難で、加えて他の社会科学よりも政府出資の委託研究が生じやすいと指摘する。そして、委託研究でいかに科学性を担保しながら政策に応えるかを論じ、研究者の役割は、道具的な政府の意思決定支援ではなく、高等教育の機能に関する概念・視点の提供にあると提唱する。

(2) 政治の文化と学問の文化

2つの文化論を展開したのはスノー（2011）だが、学問と政治の世界の相違を指摘したのが Caplan（1979）である。Caplanは、なぜ社会科学が政策にインパクトを持ち得ないのかと問い、その理由を社会学者と政策立案者が異なる世界の住人である点に求めた。前者は純粋科学や深遠な課題に関心を持ち、後者は行動志向・実践的で、明瞭かつ目の前の課題に関心を持つ。Caplanはこの両者のギャップを、意義あるものとする。研究成果の道具的活用は、ミクロレベルの既存政策の妥当性検証を目的とした狭隘なもので、本質的な公共政策に向かわないからである。これに対置される概念的活用は、研究に限らない多様な情報が利用されるが、国全体のメタレベルに関わり重要だとし、正しい価値や政策選択の望ましさの基準提供ではなく、政策立案者のニーズに対し、どのような社会科学的知見が存在しアクセスすべきか、的確に判断し指南できる役割を社会学者に求めている。

政治と学問の文化の相違を提示したLevin（1978）も、なぜ教育研究が政策課題の解決に有用でないのかと問う。教育の政策立案者は研究に対し、①直面する特定課題を扱い、②意思決定のタイミングに遅れないよう、③素人にもわかる結果提示を、④置かれた政治的制約を逸脱しない範囲で提供することを要求する。これに対し教育の研究は、①本質的・長期的な研究課題を扱い、②研究の開始から終了までに加え、成果の認知までを含めると何年も要し、③研究成果は他の研究者に向けて書かれ、④課題や方法の選択や結論の点で制約を受けない、ことを特徴とする。そして両者の文化の違いは、克服されるべき課題というより、本来的に備わるものとして理解すべきだという。

近年の議論も古典的議論を踏襲しており、例えばHenig（2009）は、政策思考と研究思考の間の

緊張関係を5点挙げている。第1は時間。優れた研究は時間をかけた研究だが、政策は短期志向である。第2は知への態度。研究はエビデンスの累積を志向するのに対し、政策はキラータン的な成果を要求する。第3は因果に対する考え方。研究は複雑さを認識するが故に慎重だが、政策は迅速に判断しようとする。第4は抽象化。研究は一般化を目指すが、政策は特異性を強調する。第5は単純化。研究は複雑な事象を抽象概念で説明するが、政策は単純なポイント提示を求め、と指摘する。

(3) 証憑アプローチと紐帯アプローチ

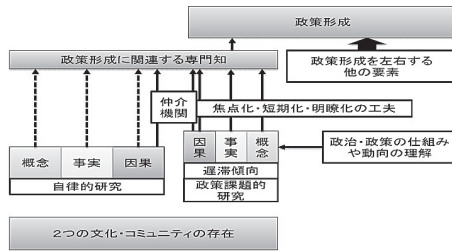


図2 紐帯アプローチの高等教育研究

上記の専門知と政策の議論を、現実の高等教育研究に位置づけるため、証憑アプローチと紐帯アプローチ2つを操作的に定義した。証憑アプローチは、2つの文化論を事象検証の枠組みに用いる。政策に研究が活かされない理由の導出や、学問の本質性の擁護が目的となる。政策場面で

の研究の歪められた活用や、研究の本来の遂行を妨げる要因を分析対象とし、全体・概念・長期的で啓蒙・批判的な研究の重要性を説き、研究の政策に対する道具的活用を批判的に解釈する。そこでは、専門知が活用されるケースや、専門知のみでは対応できない(学術研究で解が出せない)政策課題は、考察対象に選ばれにくい⁹⁾。証憑アプローチの思考経路は、通常の学問観とも親和的で、研究者コミュニティの間で受容されやすい。これに対し紐帯アプローチは、2つの文化論を所与としつつ、政策形成への可能性を問う(図2)。高等教育研究は実践性を帯びているとはいえ、真に政策課題に直結した研究は必ずしも多くない。政策課題に通じる研究者が少ないからで、政策研究に見えて、実際は自律的研究にカテゴライズされるものが多い。それは健全でもあり、弱い紐帯アプローチといえる。だが、自律的研究のみでは政策課題をカバーできない。自律的研究と政策課題との間に距離があると、政策形成に関わる研究に空白が生じる。また政策形成に関わる機会を持つ研究者は限られるため、政策形成後の評価研究や批判研究の方が成立しやすい。その意義は大きい。政策の社会・大学に及ぼす影響が大きい場合、政策形成段階に研究に関わる重要性が増し、強い紐帯アプローチもまた必要となる。

この空白は、委託研究等を通して埋められるが、政策形成と同時的な研究遂行を余儀なくされ、政治的文脈で研究成果を求める傾向に拍車をかける。研究本来のあり方から遠ざかるのである。その回避には、政治・政策の仕組みや動向の理解者を一定数、研究者集団の中に確保しておく必要がある。この集団は、御用学者と揶揄されやすい。だが、自律的研究=概念・批判的、政策課題の研究=道具的という区分は、現実を単純化し過ぎている。何れのタイプの研究にも、概念や思想、事実、そして因果関係に関わるものを想定し得るし、政策擁護的なものと批判的なものが存在し得る。確かに、自律的研究に基づく専門知と政策の関係は間接的であろう。だがそこから、政策形成に関わる専門知は吸収されるし、研究成果を組織的にレビューする仲介組織が育てば、直接吸い上げられる可能性も増す。他方で政策課題的研究は、政策という文脈にコミットするため、2つの文化論のより深い認識とそれを踏まえた行動が求められる。また、課題の焦点化、結果提出の短期

化、結果提示の簡明化等の工夫も可能な範囲で意図的に行う必要がある。

6. まとめにかえて

(1) 高等教育研究の自己反省装置としての強い紐帯アプローチ

高等教育政策の形成に対し、健全な専門知を担保しつつ専門知の役割を果たすには、信憑アプローチに加えて、紐帯アプローチが必要となるが、政治主導が強まる中、政策決定が大学という現場や社会に深刻な影響を及ぼす場合、意識的に強い紐帯アプローチを採用することも重要となる。ただ強い紐帯アプローチは、2つの文化論を踏まえれば、学問的視点から批判が寄せられやすいし、エビデンスに基づく政策や答申の実態分析からは、教育研究が政策形成に寄与し得る領域も限定的であるため、その基盤は脆弱である。が、そうであるからこそ、またわが国の官僚制度を踏まえると、高等教育研究のコミュニティ内部に、小規模かもしれないが常に一定の集団として抱えておく必要がある。強い紐帯アプローチを志向する学問・価値観は、意図的に対応し育てることなくしては、信憑アプローチや弱い紐帯アプローチに比して、その維持や発展自体も困難である。

また強い紐帯アプローチは、学問の王道とも目されがちな信憑アプローチや弱い紐帯アプローチに対し、その依って立つ基盤を常に自己反省する契機を提供するという意味からも重要である。フラーは、自身の自然主義的立場を、科学の容赦のない批判的態度を科学自体にも適用するという意味で「反省的 (reflexive)」であり、2つのモード論は、アカデミズムの学者が専門分野に閉じこもるか非アカデミックな関心に開かれるかの何れかの選択を前提にしているとして反対の立場を採り、大学の持つ歴史的な強みは、専門分野の基礎および大学外の社会が自己了解に用いる用語の両方に挑戦する能力にあった (フラー, 2000, 6-9) としている。

1節で述べたように、高等教育における専門知と政策形成の関係をめぐる研究は、未成熟であり、この事実は、信憑アプローチの蓄積も強く要請するものである。高等教育の政策形成において、専門知がどのような形で関与し活用されている (あるいはいない) か、個々の政策の事例検証が早急に待たれる。この点に対して、2つの文化論の枠組は極めて有効と考えられる。が、その重要性を認識しつつも、本稿で敢えて信憑アプローチの必要性を強調してこなかったのは、専門知と政策形成の議論をめぐって、2つの文化論を軸とした伝統的な学問・価値観へと、研究者の「観」を誘導し縛りかねないからである。

(2) 科学的合理性と社会的合理性 — 2つの文化論を超えて

さらにいえば以上の議論は何れも、2つの文化論という伝統的な枠組に則った考察であり、自らの学問への反省を徹底するという意味では、不十分である。強い紐帯アプローチもまた、2つの文化論の課題を乗り越えようとするあまり、2つの文化論が提示する世界に逆説的だが強く拘束されているからである。では、2つの文化論を超えて強い紐帯アプローチを考察するとは何なのか。強い紐帯アプローチがとりわけ陥りがちなのは、政策形成における専門知の役割に対する素朴な信奉や過大評価であろう。

高等教育政策を論じたものではないため、さらなる検討が必要ではあるが、藤垣は、公共的意思決定に関わる学者を体制側＝御用学者と呼称するが、それは体制－反対制図式下で成立するもので、公共空間論（行政に集中する権威を、市民を含む利害関係者の手に委譲）では、権威と結び付く科学だけでなく中立の科学も問うこととなり、御用学者という呼称自体が矛盾を呈すると述べ、意思決定への専門家の関与は、よりよい社会構築に必要な一方、専門家も利害関係者の一人で、行政側の価値と同化するとは限らず、行政、専門家、市民の利害の調整が求められると指摘する（藤垣、2003、94-95）¹⁰⁾。

これに従えば、5節の議論は専門家と政策立案者の2者関係しか見てなかったことになる。第三者の媒介も前提とする藤垣は、専門主義の源泉は閉鎖的ジャーナル共同体だが、公共空間での問題解決は不確定要素を含み、科学者が答えられない問題の社会的合意を求める。公共空間は、ジャーナル共同体のように一元的・排他的帰属を求めない公開性を持ち、知識は状況依存的で現場経験に裏付けられたローカル・ノレッジも必要となるとし、専門家→市民という欠如&受容＝啓蒙モデルから、双方向理解モデルへの転換を提唱している¹¹⁾。

エビデンスに基づく政策は、藤垣の用語でいえば、科学的合理性＝社会的合理性と仮定した場合に成立する。勿論、社会的合理性を目指す科学的合理性の営みの継続は、科学研究の重要な使命だろう。だが、答申の考察からも明らかのように、エビデンスに基づく政策の成立領域は限定的である。だからエビデンスの精選と、より一般的なエビデンスの追求の双方が必要となるし、後者のエビデンスは、どこでも必ず成り立つ頑強なエビデンスとは性質を異にしている可能性が高い。さらにそのエビデンスも、ローカル・ノレッジとの双方向理解を介して政策や実践に向かうこととなる。

科学的合理性と社会的合理性の議論は、2つの文化論が想定する地場やアリーナとは異なる方向で、強い紐帯アプローチに自己反省を迫るものであり、常にそうした批判に開かれて研究を実践することが、専門知と政策形成の健全な関係や寄与にとって不可欠といえる。

【注】

- 1) 公共政策は過去の政策の延長で、修正は付加的・増分的なものにとどまるという考え方（宮川、1994、158）。
- 2) 久保は、米国のシステムの方が政治的な意図が働きやすく、政権ポストに就くために、自身の就職の可能性に政策研究を合わせる傾向にある点も指摘している。
- 3) 内山は具体例として、大学人等の外部専門家の、内閣官房や内閣府への任用の展開を挙げている。
- 4) エビデンスに基づく教育政策とは、政策オプションから政策決定し選択する際に、現在最も有益なエビデンスの誠意ある明確な活用（バーンズ&シューラー、2009、37）と定義される。
- 5) 患者の中から無作為に一定数を選び出し、そのサンプルを均等な2群に分け、1群をコントロール群として従来の治療法を、2群に新たな治療法を用いて、その結果を統計的・医学的に解釈し、もとの患者全体に使うという手法のことを指す（津谷、2012、188）。
- 6) 津谷（前掲書）も、医学ではエビデンスだけでなく、現場の知識・環境や患者の価値観を踏ま

えた意思決定が重視されている点を紹介している。

- 7) 1つの番号に同じ出典の資料が複数掲載の場合も1とカウントしている。
- 8) 国大協も当時、4機能の根拠情報の提示を求めている(国大協(2005)『中央教育審議会「新時代の大学院教育—国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて—」(中間報告)に対する意見』)。また天野も大学院の機能として答申とほぼ同様の4つを挙げているが、4つ目は「高度教養人養成?」と?付きで仮に提示するにとどまる(天野, 2013, 175)。
- 9) 久米編(2009)は、利害関係者の力がないと専門知が影響力を持たない場合、専門知識の確立度が低いと政府内の各部門が政策正当化のために情報を活用する場合、専門知を持つアクター以外からの制度改革が受容される場合、専門知と現場知の対立や融合の場合など、2つの文化論に収斂しない多様なケースを、丹念に実証している。
- 10) リンドブロム&ウッドハウス(2004, 181,197)は、政策専門家の任務は、利害を離れた包括的な解決策の提示ではないとし、責任ある個別利益の追及を目的とした意見の競合の強化にその役割を求めている。
- 11) 公開性の議論にも課題はある。大桃は、公共性を公開性との関わりで捉える動きがある一方で、学問共同体の特質は非公開性と非親密性にあったと述べ、国家と学問研究の公共性の二項対立から、多様な公共性が交差する場へと移行しているが、大学の自治の下で保護されてきた多様性や異質性を制約する契機もあると警鐘を鳴らしている(大桃, 2002, 192-195)。

【引用文献】

- 天野郁夫(2006)『大学改革の社会学』玉川大学出版部。
- 天野郁夫(2013)『大学改革を問い直す』慶應義塾大学出版会。
- 潮木守一(2009)「証拠に基づく政策」はいかにして可能か?—教員需要推計の事後検証をもととして」『高等教育研究』第12集, 169-187頁。
- 内山融(2012)「日英の経済政策形成と専門性の役割—政府エコノミストを中心として」内山融・伊藤武・岡山裕編著『専門性の政治学』ミネルヴァ書房, 55-94頁。
- 大桃敏行(2002)「大学改革と多様な公共性の交差」藤田英典・黒崎勲・片桐芳雄・佐藤学編『大学改革』教育学年報9, 世織書房, 181-202頁。
- 小川正人(2010)『教育改革のゆくえ—国から地方へ』筑摩書房。
- 小川正人・勝野正章(2012)『教育行政と学校経営』放送大学教育振興会。
- 荻原克男(2010)「教育政策研究の諸モデル—規範性と実証性の関係再構築に向けて」『日本教育政策学会年報』第17号, 18-32頁。
- 金子元久(1990)「政策科学としての教育社会学」『教育社会学研究』第47集, 21-36頁。
- 金子元久(1993)「高等教育制度・政策の研究」『大学論集』第22集, 187-208頁。
- 金子元久(2006)「政策と制度に関する研究の展開」『大学論集』第36集, 221-235頁。
- 加野芳正(2013)「教育社会学における高等教育研究」『高等教育研究』第16集, 27-43頁。

- 久保文明（2011）「米国における政策知識人 —そのあり方をめぐって」筒井清忠編著『政治的リーダーと文化』千倉書房，201-231頁。
- 久米郁男編（2009）『専門知と政治』早稲田大学出版部。
- シヨッパ（小川正人監訳）（2005）『日本の教育政策過程』三省堂。
- スノー（松井卷之助訳）（2011）『2つの文化と科学革命』みすず書房。
- 津谷喜一郎（2012）「日本のエビデンスに基づく医療（EBM）の動きからのレッスン」国立教育政策研究所編『教育研究とエビデンス』明石書店，185-203頁。
- 橋本鉦市（2002）「福祉国家形成期における高等教育政策の過程分析 —1970年代の医師養成拡充政策をめぐって—」『高等教育研究』第5集，111-132頁。
- 濱中淳子（2009）「〈高等教育政策〉の研究と〈高等教育〉の政策研究」『大学論集』第40集，145-161頁。
- バーンズ&シューラー（岩崎久美子訳）（2009）「エビデンスとして検討すべき課題」OECD教育研究革新センター編著『教育とエビデンス』明石書店，35-62頁。
- 藤垣裕子（2003）『専門知と公共性』東京大学出版会。
- 藤田英典（2010）「教育政策研究の視座と課題」『日本教育政策学会年報』第17号，8-17頁。
- フラー（小林傳司他訳）（2000）『科学が問われている』産業図書株式会社。
- ペンベル（橋本鉦市訳）（2004）『日本の高等教育政策—決定のメカニズム』玉川大学出版部。
- ボルーチ&ハーマン（豊浩子訳）（2009）「WWC情報センター（米国）」OECD教育研究革新センター編著『教育とエビデンス』明石書店，91-104頁。
- 前川喜平（2002）「文部省の政策形成過程」城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部，167-208頁。
- 宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社。
- リンドブロム&ウッドハウス（藪野祐三・案浦明子訳）（2004）『政策形成の過程』東京大学出版部。
- Caplan, N. (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *The American Behavioral Scientist*, 22(3), 459-472.
- Hammersley, M. (2002). *Educational Research Policy Making and Practice*. London: Paul Chapman Publishing.
- Henig, J.R. (2009). Politicization of Evidence: Lessons for an Informed Democracy. *Educational Policy*, 23(1), 137-160.
- Levin, H.M. (1978). Why isn't Educational Research More Useful? *Prospects*, 8(2), 157-166.
- Locke, W. (2009). Reconnecting the Research-Policy-Practice nexus in Higher Education: 'Evidence-Based Policy' in Practice in National and International contexts. *Higher Education Policy*, 22, 119-140.
- Ness, E.C. (2010). The Role of Information in the Policy Process. In J.C. Smart, (Ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research* 25 (pp. 1-51). Dordrecht: Springer.
- Välimaa, J. & Westerheijden, D.F. (1995). Two Discourses: Researchers and Policy-making in Higher Education. *Higher Education*, 29, 385-403.
- Weiss, C.H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39, 426-431.

Expert Knowledge and Policy-making: Reflections on Higher Education Research

Naoyuki OGATA*

This article studies higher education research reflexively based on the analysis of a framework for viewing the relationship between expert knowledge and policy-making. The role of expert knowledge on policy-making becomes essential in the process of increasing initiative by politicians and evidence-based policy. However, expert knowledge is not fully utilized in policy reports. One of the reasons is that the characteristics of reports make establishing a casual relationship difficult. The other and main reason is the issue of two clear-cut communities or cultures between scientists and policy makers. An important approach is to seek the possible role of expert knowledge on the presumption of existence of these different communities or cultures, and we need to secure a given number of researchers who are well-versed in policy trend or mechanics of government in the research group. Furthermore, it is necessary to fully look at policy-making beyond the didactic interaction between researchers and policy makers that includes citizens or local-knowledge. Expert knowledge and policy-making is a fertile theme for persistent reflection and thinking about higher education research.

*Professor, Graduate School of Education, The University of Tokyo