

# 学校における政策教育の基本内容に関する一考察 —Public Policy Analystの分析を通じて

磯崎育男

教育学部

## A Note on the Basic Contents of Policy Education in Schools —Through Analysis of “Public Policy Analyst”

ISOZAKI Ikuo

Faculty of Education

本論は、「公共政策分析者」というインターネット資料についてその内容を紹介しながら、今後のわが国の政策教育の観点から、その意義や問題点について考察することを目的としている。

This article aims to introduce the internet-based document named “Public Policy Analyst” and think about its significance and challenges from the viewpoints of Japanese policy education.

キーワード：政策教育 (policy education) 政策分析 (policy analysis) 政策過程分析 (policy process analysis)  
民主教育 (democratic education)

### 1 はじめに

筆者は、これまで政策中心学習や政策教育に関する授業案などについて考察してきたが、それを普及させるためのひな型に関しても内外の文献等を調査してきた。その中でも、「公共政策分析者」(Public Policy Analyst)は非常に示唆に富んだものであり、わが国への適用可能性もあると考えられることから、ここではそれをわかりやすく紹介し、その意義や問題点を考察することにしたい。

構成としては、まず「公共政策分析者」について、そのインターネット資料<http://www2.maxwell.syr.edu/plegal/ppa/intro.html> (2012年9月1日アクセス) を活用し、その内容を論じる<sup>(1)</sup>。ただし、ここでは大きく3つ、すなわち最良の政策作成、政策過程をより深く知るための政治分析、政策過程を動かすための戦略構築に分け、述べることにする。最後に、このような試みの意義や問題点などについて論じる。

### 2 「公共政策分析者」とは

「公共政策分析者」は、ニューヨークのシラキューズ大学、シチズンシップと公共問題に関するマックスウェル・スクールのプロジェクト、プロジェクト・リーガル (Project Legal) の一部を構成するものである。

このプロジェクトは、ジェームズ・キャロル (James Carroll) が1976年に、アメリカの憲法研究を、アメリカの中等学校 (中学校・高等学校) におけるアメリカ史

の授業に注入するために考案したカリキュラムをベースとしており、1979年には、ニューヨーク州の教育省で認められ、1982、92年、96年に連邦教育省でも承認されているプロジェクトである。このプロジェクトの目的は、学生たちの法関連の問題解決や批判的思考能力を高めることであり、すでに多くの州や海外の学校 (小学校を含む) で実践された実績を有する。

その後1995年に、プロジェクト・リーガルは60以上の主要な憲法判例を含むケース・メソッドに拡張されて、2年後の1997年にはオンラインで活用するためのCompuLegalが実用化された。

その後会社組織となったプロジェクト・リーガルは、7つのプログラム、すなわちProject LEGAL, Project CRITICAL, TIPS, CompuLEGAL, Public Policy Analyst, Ask a Legal EagleおよびProject HISTORYの総体として全世界の生徒・学生たちが継続的な問題解決技術を磨き、民主国家における市民の役割を理解させることなどの課題に挑戦している<sup>(2)</sup>。

ここで扱うのは、7つのプログラムの一つである公共政策分析者 (Public Policy Analyst) (以下、PPAと表記) であるが、W.D. CoplinとM.K. O'Learyのモデルを参照して作成されている。その目的は、学生たちが責任ある市民として政治に参加することを促すことにおかれている。

それでは以下、PPAの内容を3段階に分けて概観する。

### 3 最良の政策作成に向けて<sup>(3)</sup>

まずPPAのベースとなるのが、最良の政策決定を行うことである。

連絡先著者：磯崎育男  
Corresponding author :

そのステップは、以下のとおりである。

- ・社会問題の性質を認定すること
- ・問題の存在を指示する証拠を集めること
- ・問題を引き起こす原因や諸要因を決定すること
- ・現行の政策を評価すること
- ・新たな選択肢を開発すること
- ・問題への最適な決定を行うこと

社会問題は、あるコミュニティにおいて少なくとも複数の人々が望ましくないと考えている状況を意味する。ここでのコミュニティは、学校（学力低下、校内暴力など）、学校区（通学路の安全など）、市町村（ゴミ処理、公害など）から国家レベル、国際社会レベルに広げることとも可能である。

彼はワークシートや事例を挙げながら理解を深めていく方法を採用するが、社会問題、原因分析、対策の提示について証拠を重視し、それらを明らかにする方法論について、知識を保有している人へのヒアリング、質問紙法、事例研究、統計的データ、専門論文の検証、インターネット資料の収集などについて、説明のスペースを大きくとって紹介しており、主張の背後にある証拠、データの重要性を十分理解させようとしている。

なお、ワークシートの作成においてはグループ学習を基本としており、個人ベースのものではないことを断っておかなければならない。

ワークシート1では、グループが研究しようとする社会問題は何か、を1つもしくは2つの文で示すことが要求され、コミュニティのどの地域で起こっているかを特定化させる。これは、教育委員会が所管しているのか、市議会が所管しているのか、などの権限と関わるといってよい。そしてこの問題からどのような望ましくない状況が生じるのか。少なくとも3つ述べさせ、最後に問題を集約化させている。

ここでの事例(Example)は、10代の飲酒運転(Teenage drunk driving)であり、それがもたらす社会的に望ましくない状況とは、人命が失われること、傷害を負うもしくは与えることや器物などが破損されることとされる。

次いでワークシート2では、問題を特定化したうえで、問題を示す証拠を提示し、そのデータや根拠を述べさせる。事例においては、2004年の飲酒関連事故数に関し、2004年の飲酒運転統計、1997年に出された『若者の交通安全事情』、『責任ある飲酒を教育する若者たち』(インターネット資料)などに書かれている事実を集め、問題を認識した根拠を確認させている。

さらに問題を引き起こしている原因や諸要因を決定するためにワークシート3を活用し、どのような理由からそのような問題が生じているかを記述させている。

事例では、以下の理由が挙げられている。

- ・アルコール飲料へのアクセスのしやすさ
- ・アルコール飲料の広告
- ・若者の無謀運転の多さ
- ・友人の圧力
- ・運動競技者やミュージシャンによるドラッグの使用
- ・若者たちの自尊感情の低さ

ワークシート4では、社会問題を扱う現行政策につい

て叙述させ、この政策の効果性、コスト、実施可能性、大衆の受け入れ状況などに関する利点と欠点を述べさせる。最後に両者をあわせ総合的に評価させている。

次にワークシート5を使い、他の政策代替案について提案させている。事例では、(1)国の規制値を.10から.08へ低下させる(国レベル)。(2)MADD<sup>(4)</sup>を活用しながら学校での飲酒運転の危険性に関する教育を強化する(学校区レベル)。(3)免許取得年齢を18歳に引き上げる(国レベル)。以上のような代替案を考案させている。

引き続き、ワークシート6で最適な政策を出すために、例えば実行可能性と効果性という基準を設定し、問題への最適な決定を行うことを迫っている。事例においては3つの対策に関して実行可能性を縦軸として、効果を横軸に、低一中一高にそれぞれ区分できるマトリックスを作成し、それぞれの政策を位置づけ、評価させ、国の規制値を変える政策が最も優れているものと結論付けている。

その後、さらに検証する形で利益について(ワークシート7)、コストについて(ワークシート8)、利益とコストの集約化について(ワークシート9)考察し、最良の政策を提案させている。

利益に関しては量的に規定できるものとそうでないものがあり、前者は、例えば納税者に百万ドルの恩恵となる、自動車事故の20%が削減される、などと規定される。後者は、行為そのもの、意図した政策の効果や意図しない効果が含まれる。総合化する場合は、数量化になじむものとそうでないものがあるので、幾分主観的になる部分もあるが、政策に伴う利益とコストの全体評価から最良の政策を提案させている。

#### 4 政策過程をより深く知るための政治分析

ここでの分析枠組みをキャロルは、N・マキャベリの『君主論』からとってプリンス・システム(Prince System)(以下、PSと表記)と名付けている。

PSは、以下の要素からなる。

- (1) 決定に直接的もしくは間接的に影響を与えそうなプレーヤー(players)を確定する。
- (2) それぞれのプレーヤーが決定に対して、支持するののか、反対するののか、中立的かといったイシュー・ポジション(issue position)を決定する。
- (3) それぞれのプレーヤーが、決定を妨害したり、促進したり、決定の実施に影響を与えたりすることにどれだけ影響するか、に関する権力(power)を測定する。
- (4) それぞれのプレーヤーにとって決定がどれだけ重要かを決めるプライオリティ(priority)を見る。
- (5) 政策の実施可能性を計測する。

PSを確定する前提として、このために政策が単なる願望表現ではなく、実施すべき政策として明確化する作業が必要になる。例えば、「失業を減らすこと」は目標であり、政策ではない。「職業訓練プログラムを行うために1億ドルを拠出すること」が政策である、とする。

政策は政府のどのレベルで実施されるのか、政策を実現するには新たな法律が必要なのかどうか、どのような行政機関が責任を有し、どの程度の資金が必要とされる

のか、裁判所の解釈が政策に影響する可能性があるのか、についても十分な情報が必要とされる。ワークシート10では、実施されるべき政策について記述することを求め、どのような政策の実施が求められ、どのレベルの政府がかかわるかを最初に確定している。

ここから扱う事例は、10代の飲酒運転ではなく、10代による裁判所の設置に関してである。この裁判所は、ドラッグの売買、使用に対して違反した18歳以下の若者に、裁定を下す10代の若者による裁判所であるが、この裁定パターンは、リハビリ、コミュニティ・サービスへの参加と同裁判所への貢献となっている。なお、このプログラムは、郡青年局(County Youth Bureau)によって管轄されるものとしている。立法要件としては、このケースでは特に考慮する必要がなく、行政的・財政的要件としては、新人スタッフへの給与等3万6千ドルを必要とし、司法的要件においては、公的な司法活動は要請されないものの、地区判事、町判事の合意を得るものとしている。

以上の事例にあわせ、再度PSを説明する。

- (1) 決定に直接的もしくは間接的に影響しそうなプレーヤーを特定する。

プレーヤーは、政策の立法・行政・司法的要件、財政的要件を考慮することによって抽出される。また、プレーヤーは一部グループ化してとらえることも可能である。

事例では、J.F. (地区判事)、J.Z. (郡青年局長)、K.W. (青年部の地域奉仕活動部門の副ディレクター)、J.M. (リヴァーデール警察署長)、J.H. (町判事) の5人が抽出され、その理由についても記述が求められている(ワークシート11)。

- (2) 5人のプレーヤーが、決定に対して支持したり、反対したり、態度を鮮明にしていなかったりするイシュー・ポジションを決定する。
- (3) 5人のプレーヤーが決定を妨害したり、推進したり、あるいは決定の実施に影響する際に、どの程度効果的か、に関するパワーの特定化を行う。
- (4) 5人のプレーヤーにとってその決定の重要度に関わるプライオリティを決定する。

これらの(2)、(3)、(4)に関してワークシート12を用いてプレーヤーごとの見積りを出させている。事例では、以下のような結果が示され、そのように判定した理由についても記述させている(表1、参照)。

表1 プレーヤーの属性

	イシュー・ポジション	権力	プライオリティ
J.F.	+ 1	5	1
J.Z.	+ 4	5	3
K.W.	- 2	5	1
J.M.	- 4	3	3
J.H.	0	5	3

・イシュー・ポジションの範囲 - 5から+ 5  
 ・権力の範囲 1から5  
 ・プライオリティの範囲 1から3

出典: Example: Estimating Issue Position, Power, and Priority for Each Playerのページより作成

- (5) 政策が実行される可能性を計算する。

次いで、ワークシート13は、見積もられたイシュー・ポジション、パワー、プライオリティのそれぞれの得点(Prince Score)をかけて、政策が実行される可能性を算出している。事例においては、上記表1の、3つの列を掛け合わせ、J.F.は+ 5、J.Z.は+60、K.W.は-10、J.M.は-36、J.H.は(15)と集約している<sup>(5)</sup>。その結果から、賛成側の得点の比率を出して、支持される可能性を約58%としている。

## 5 政策過程を動かすための戦略構築

最後に、PSから得られた情報をもとに政治的支持、反対がある出来事の発生、社会経済状況の変化や選挙結果によっても変わることを前提にした戦略を立てる段階に入る。以下のステップが設定されている。

### (1) 政策を実施する意向の確認

政策過程への参加者の、政策についてのポジションを決め、PSにおけるプレーヤーの一人として戦略を練ることを要求する。

ここでは強いイシュー・ポジションと優先順位を持つプレーヤーを選ぶ。それらが低いと戦略を積極的に練りそうにもないという理由が挙げられている。また、パワーについても多くのパワーを持っているプレーヤーを選ぶことを要請する。多くの戦略が発動可能であるためである、という。

ワークシート14では、名前を挙げ、選択の理由を記述することが求められる。事例では、J.Z.を選択したとして議論を進める。J.Z.は権力、イシュー・ポジション、プライオリティも相対的に高いからである、とされる。

### (2) 政治地図(Prince Political Map)の作成

垂直軸にイシュー・ポジションにおいて、支持プラス5、プラス4、プラス3、プラス2、プラス1、ゼロ(中立)、マイナス1、マイナス2、マイナス3、マイナス4、マイナス5(反対)に分け、横軸に〈権力×プライオリティ〉として0から26まで目盛り、そのマトリックスの中に各プレーヤーを位置づける(ワークシート15)。

### (3) 戦略の決定

ここでは、目標設定としてプレーヤーを自分の方向に好ましい形で動かすことを考える。

その場合、以下のことを配慮し、戦略を具体的に立てることになる。

- 1) 新しい支持者の獲得、反対者の消失があるかどうか。
- 2) 他のプレーヤーのイシュー・ポジションの変更が行われたかどうか。

〈変更させるための技術〉

- ・支持を表明した代わりにの約束(ログローリング、票の貸し借りなど)
- ・反対しているプレーヤーの利害を調整するための政策の再定義
- ・価値剥奪の示唆・行動(コストが大きい)

・事実や感情への訴えを含む議論，説得  
 3) あなた自身及び他のプレーヤーのパワーが変更されたかどうか。

パワーの源泉には，法的権限，富，組織の大きさや凝集性，名声，友や敵の数とその重みなどが関わる。

4) プレーヤーの優先順位が変更したかどうか。  
 ・問題についての公表，宣伝を行うなどして，問題の優先順位を上げる。  
 ・スポットライトを浴びている他の 이슈を鎮静化させる。  
 ・提案された政策を再定義することで，プライオリティを上げたり下げたりする。

ワークシート16では誰に対してどのような戦略をとるか，そのインパクトの評価についても記述させている。

事例においてJ.Z.は，J.F.に対して妥協の戦術で反対を減らそうとする。後者の懸念は，10代では成熟した決定ができないということにあらうと考え，その決定を評価する諮問委員会をつくることを提案する。

次いでそれぞれパワー，プライオリティ，イシュー・ポジションがどうなるかも予測させる(ワークシート17)。事例では，計算の結果賛成側の得点比率が75%となり，実現可能性が高まったことが指摘されている(表2，参照)。

## 6 結びに代えて

最後に，PPAの意義と問題点などに触れ，本論を締めくくろう。

まずその意義としては，政策の立案に限定せず，それを実現するために政治分析を行い，ある立場に立って戦略を発動することまでを視野に入れている。まさに政治・政策過程の実証研究を一定程度取り込める内容になっているといえる。また，問題解決能力や批判的思考能力の育成にとっても成果が期待されるとともに，政策を一人ひとりのものにするという点で，民主主義教育の不可欠の部分となっているといえよう。

さらに，トライ・アンド・エラーの観点からもこのような枠組みは一定の有効性を持つ。「政策の合理性」と「政策過程の合理性」は異なるとともに，技術的知識と実践的知識には乖離があるのであり，その実践性の強調は国民の政治への習熟にとって重要である。まさに政治戦略の構築と実践は政治家が置かれた状況のより深い理解のみならず，個々の変化に対応できる個人の能力の育成にも関わっているといえる。

しかし，一定の限界も指摘しておかなければならない。このスキームは，アメリカで考案されたものであり，その歴史や民主主義的価値の定着度合いなどを考えなければならぬ。筆者は，小学校における政策教育で，公園づくりに挑んだが，これはまさに，キャロルの第一段階にとどまっているものにすぎないと批判されよう。しかし，日本の教育の実情を直視すれば，最良の政策づくりに関わるリテラシーすら十分でないことも事実であり，一定の拘束性を理解したうえで，段階的に発展させる必要があるだろう。

また，政治分析の適用においても粗さが目立つ。キャロル自身が法関連教育をベースとしており，人間の意思決定に精通しているとは必ずしも言えない。歴史的拘束性，感情がかかわる消極的選択，面子やタイミングの重要性などが捨象されている。あわせて，社会問題のとらえ方が，人によってかなり異なる場合もあることは，「政策の合理性」を考える場合でも重要である。また戦略の構築においても民主主義的価値からの拘束を受けるのであり，そのような理解を学生たちにどの段階で教えるかなど，まだまだ考察すべきことは多い。

さらに，データ，論拠の重要性を主張するが，プライオリティや実質的権力をどうとらえるか，など，事例の分析においても課題は多い。一定の主観性，資料が得られないことがあるとともに，有力者間のネットワークなどについても考察が欠落している<sup>(6)</sup>。

最後に，ここでの戦略構築は，政策過程の特定のプレーヤーとしての行動を想定するが，一市民の立場からどのように働きかけるかを考える視点も重要となろう。

表2 戦略発動後のプレーヤーの位置

プレーヤー	最初の位置	新たな位置	理 由
J.F.	ポジション +1 パワー 5 プライオリティ 1	+3 S S	その懸念は，10代の決定は責任あるものにならないというものであったので，大人による評価委員会を立ち上げれば，賛成が強まると考えた。
K.W.	ポジション -2 パワー 5 プライオリティ 1	S S S	妥協によって意見を変えることはできない。これまでの裁判システムに依然として思い入れがある。
J.M.	ポジション -4 パワー 3 プライオリティ 3	-2 S S	10代による裁判所は，彼らの禁固刑を免れる手段とみられることを懸念し，評価委員会の設定にもやや疑問を保持している。
J.H.	ポジション 0 パワー 5 プライオリティ 3	+1 S 2	委員会設定は，罰則の実効性を担保させるものとしてやや支持に移り，プライオリティ自体は，否定的影響の懸念が薄らいだことで減少した。

Sは，戦略発動前と同一の値を示す。

出典：Example (Worksheet17) を簡略化して示した。

また、手段が限定されているとはいえ、操作性が強いという批判が出る可能性もあり、そのような批判への理論武装も必要である。

(Stakeholder Analysis) や社会ネットワーク分析 (Social Network Analysis) などの知見も取り入れていくべきであろう。

### 註

- (1) 最初のページにおいて、8つのバージョンを設定しているが、扱われている内容はほぼ同じである。それぞれのバージョンのなかには、グラフィックス版、ニューカマー版を設定し、利用のしやすさを工夫している。
- (2) これまでの記述は、以下の資料を基に要約したものである。  
<http://www2.maxwell.syr.edu/plegal/index.html> (2012年9月1日アクセス)。
- (3) この部分の議論は、政策審議モデルや合理的意思決定の内容とほぼ同じである。
- (4) MADDとは、Mothers Against Drunk Driving (飲酒運転反対母親の会) であり、1999年にそのミッションとして未成年者の飲酒禁止をうたうようになった。  
<http://www.madd.org/> (2012年9月19日アクセス)
- (5) キャロルは、J.H.のスコアを(15)とし、中立のスコアの半分以上を賛成側に足しあげて計算しているが、私はイシュー・ポジションが0であるので、掛け合わせでも0としたほうがよいと考える。
- (6) もう少し精緻化するには、たとえば利害関係者分析

### 参考文献

- 磯崎育男「小学校における政策教育」『千葉大学教育学部研究紀要』60巻, 413~418頁, 2012年3月  
「政策中心学習の可能性」同上, 55巻, 271~276頁, 2007年2月
- Coplin, W.D. and M.K. O'Leary (1974) Educational, Research and Policy-making Activities of the Prince Project, *Policy Studies Journal*, vol. 2, Issue 4, pp. 311-316.
- Hogwood, B.W. and L.A. Gunn (1984) *Policy Analysis for the Real World*, New York: Oxford University Press.
- Howlett, M. and M. Ramesh (2003) *Studying Public Policy*, New York: Oxford University Press.
- Parker, W.C. and W. Zumeta (1999) Toward an Aristocracy of Everyone: Policy Study in the High School Curriculum, *Theory & Research in Social Education*, vol. 27, no. 1, pp. 9-44.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy*, Aldershot: Edward Elgar.