近代日本における「教育界」
—イシュー・アクター・ネットワーク—

1. 政策過程分析におけるアプローチ

本研究は、「教育界」を教育に関わる問題群と参加者群から構成される政治的領域として捉え、「教育時論（内外総論）」に依拠したその構造分析から、近代化以前の教育政策過程に関する包括的な分析を試みるものである。

さて、ある問題群（Problems）がイシュー（Issue）として認識・統合され、さらにアクション（Agenda）に設定され政策・法案へと形成・決定されていく際、それはどのようなプロセスで結果なのか、またそこにはどのような参加者・アクターが関与・介入し、いかなる政治的メカニズムが働いているのか、こうした政策過程の分析は、これまでにも数多くの研究者からなされ、まいいくつものモデルが示出されている。ただこれらの分析は、2つのアプローチに大別できるよう。イシュー・政策そのものに焦点を絞るか、あるいはそれに関わるドミナントなアクター群に着目するかである。前者はイシュー・アプローチ、後者はサーベイ・アプローチとも言われるが、前者は特定のイシューを取り上げ、それがアクション・政策へと形成・決定されていくプロセスを詳細に分析して、そこに関与・介入する多種多様のアクター、政策内容、さらにそれらを取り巻く政治的構造（権力、イデオロギー、制度など）を考察する手法である。一方、サーベイ・アプローチは、一定の政策領域に関わる影響力を持つ政治的アクター群を限定した上で、その属性、リソース、行動、役割分析などを通して、そうしたアクターから生成されるイシュー・政策のプロセスの特質を考察するといった方法を採る。簡略化して言えば、前者は点から面へ、後者は面から点へ、といった志向性を持っているとも言えよう。

こうした2つのアプローチは、それぞれ長短を持っている。前者の場合には、特定のイシュー・政策が明確である（と考えられる）場合には特に効果を発揮する。逆に言えば、すぐに政策を決定・結実しているイシューを事後的に追跡することになるため、イシュー化・アクショナリズムには至らない。説明的にイシュー化する可能性を秘めているような問題群は把握できない。つまり様々な問題群の中からどのようなものがイシューとして認知・統合されるのか（あるいは他のものがイシュー化されない）といったメカニズムはブラックボックスのように残される。一方後者の場合、政治的アクター群がリジェクションを担う可能性もある（とされる場合）と、それによってイデオロギー対立の領域（議論コミュニティなど）において有効であり、そうしたアクター群に起因する問題群をつぶさに追い、どのような問題がイシュー・アクションに至らないかを検証することが可能である。しかし影響力のあるアクターだけに目が奪われ、潜在的に重要であるが周辺的な参加者やその役割については見過ごされがちである。

2. 参加者と問題群から成る「界」

したがって政策（過程）を幅広く捉え上げるとする場合、これら両者の視点を併せ持つことによって、イシュー化される以前の「問題群」ならびにアクターとして影響力が顕在化していない「参加者」にまで視野を広げることが可能となる。

ところで、この「問題群」と「参加者集団」の両者は、一つの政治的領域を形成していると考えられる。本研究では、それを「界」として理解したい。すなわち、関係域と参加者集団を様々な問題群の両者から構成され、ある特定の選択をめぐって関係が織り広げられる政治的構造（領域）である。たとえば「教育界」とは、教育に関与する多様な参加者（例えば文部関連議員、文部官僚、学者、教育ジャーナリストなど）が様々な問題群（カリキュラムや教科書といったミクロから制度設計などマクロに至る諸問題）の中からある選択肢をめぐって葛藤、調整、妥協を展開する政治的領域であると考えることができる。

さて、このように界を定義すると、各界を構成する問題群と参加者群、またそれぞれ内部ならびに相互の関係を包括的に把握することができる、政策（過程）分析の第一步として位置づけられることになるよう。さらに様々な界は、比較的長期にわたって生成・発展・変容を遂げてきたものであり、制度的な経路依存性を有していることは想像に難くない。したがって、わが国の各界を扱う場合、それが既存・形成されてきた戦前期から解き起こす必要がある。

3. 戦前期における教育界の分析

上記のような前提と方法論に立ち、本研究では近
現代化を伴う「[高等教育]教育界」の構造分析から、わが国の[高等教育]政策過程に関する具体的な分析を行った。

教育界における問題群と参加者群の把握するための史資料として、本研究が依拠したのは、明治期から昭和戦前期にかけて教育関係者間で評価が高くまた幅広く流通していた『教育時論』(毎月月刊)であり、その後に収載された教育全般に関する報道記事「内外雑稿」である。「教育時論」は明治18年の創刊から昭和9年まで1762号にわたって発刊され、戦前期の重要時期をカバーしており、また内、外雑稿は初等教育から高等教育の各段階、ならびに教育関連全般にわたる国内外の動向を、中央一地方、内、外双方のレベルで集約しており、各時代の教育関連の問題群とそれに関わる参加者群を幅広く把握することができる。

分析に当たっては、次のように作成したデータセットを用いて、参加者間、および問題群と参加者のネットワーク分析を行った。まず「内外雑稿」に含まれる報道記事を、同一の問題について言及している文脈ごとに分割し、それぞれを1サンプルとして抽出した。次に、記事の内容に即して各サンプルを問題カテゴリーごとに分類し、記録された人物名、中間団体名などについて、出现数、地位・官職名などが上に入力した。

4. 分析結果（一部：大正4年）
上記データセットを利用した大正4年について（全問題群661サンプル、全参加者540名）、高等教育のカテゴリーに帰属した結果が表1～3である。問題群のうち4割近くが大学関係（旧大学令問題群）であり、この当時、大正2年に出された教育調査案においては問題短縮を企図した学制（特に大学制度）の改編・改正が大きな問題となっていたことを反映している。ただし1割が大学における博士学位授与問題など、続いて学徒、法令、教授関係を含むも、様々な問題群が散在していたこともわかる（表1）。また菊池大蔵が参加者全体のネットワークの中心に位置していたことがわかる。これは上記教育調査案でその学会大学案などが大きく取り上げられていたことを反映したものと言えるが、意外な人物も顕著なことを示している（表2）。さらに、こうした問題群と参加者群との関連をみてみると（中心人物6名に限る）、一木晩伝、福原長次郎は高等教育全般の問題群で最も強くつながっており（文部省内問題群）、高松も一木と同じ文部省の立場から多くの問題群を介して関連があるが、同時に菊池とも強くつながっている（表3）。文書の関係上、文献・脚注は省略した。また明治期～大正期の時年変化などの分析結果は発表時に報告する。