

社会問題論と政策形成過程分析

—「社会問題化する」ことの意味の検討—

太田 博章*

目 次

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1. はじめに | 2) 社会問題のカテゴリー |
| 2. 「構築主義アプローチ」以前の社会問題論 | 3) 社会問題をめぐる活動のプロセス |
| 1) 機能による社会問題の定義 | 4) 構築主義アプローチの疑問点・問題点 |
| 2) 規範による社会問題の定義 | 4. 政策形成過程分析への応用—中山間地域問題 |
| 3) 価値葛藤アプローチ | 分析との関連で— |
| 3. 社会問題の「構築主義アプローチ」とは | |
| 1) 研究対象としての「クレイム申し立て」 | |
| の過程 | |

1. はじめに

政策過程は、＜問題発見＞→＜政策課題の設定＞→＜政策案（群）の作成＞→＜政策の決定＞→＜政策の実施＞→＜政策の評価＞→＜問題発見＞…という一連の過程（サイクル）として流れており、最終的には＜政策の終結＞を迎える（註1）。＜問題発見＞から＜政策案（群）の作成＞までのプロセスは政策形成過程と呼ばれる。政策形成過程では＜問題発見＞における「問題」を誰がどのように捉えるかにより、政策課題の設定、およびそれに基づいた政策案の性格が方向づけられる（註2）。しかしながら、従来の政策過程分析では、この「問題」を所与のものとして捉え、加えて政策決定に至る各ステージにおいて登場するアクターの行動を分析する傾向が強かったといえよう（註3）。つまり、政策過程分析では、関係するアクターの分析が主流を占め、それぞれのアクターが政策形成から決定に至るプロセスにおいて影響力を行使し、その妥協の産物として政策が作られ決定される、という傾向が強い。族議員や官僚制などといったキーワードの存在がその好例であろう。

さて、政策形成過程は、政策過程が動き出す前段階の問題群が「社会問題化する」ことによって政策立案当局が察知し、政策で対応するか否かを定める、というように捉え直すことができる。このように考えれば、中央省庁をはじめとする政策立案当局により政策課題として取り上げられる「問題」がどのような形で社会問題化してきたのかが問題の性格を考える上で重要となろう。例えばわが国農政のトピックである中山間地域問題では、この「問題」の意味するところが不明瞭なまま議論されているのである（註4）。

そこで、本稿では政策形成過程が動き出す前段階にある問題群が如何にして「社会問題化する」のかを検討する際の理論的準備作業を行うことを目的とする。加えて、社会問題論を政策形成過程分析に適用することも検討したい。社会問題論における「社会問題化する」ことの意味を政策過程分析から捉え直す試みである。

以下では、はじめに、「社会問題とは何か」を問い続けてきた社会学における社会問題論の展開を概観する（註5）。次いで、社会問題論の新潮流である「構築主義アプローチ」（註

* 東北大学大学院農学研究科資源政策学分野助手

6) について概略を説明する。この「構築主義アプローチ」は近年、社会科学諸分野においてクローズアップされているものであり（註7）、「社会問題化する」ことの意味を考える上で有効である。最後に、政策課題として認識されるまでの過程を分析する視角の提供が本稿の目的であるので、社会問題論、特に構築主義アプローチの視角を用いた政策形成過程分析の枠組みを提示し、中山間地域問題分析への適用を考える。

註：1) 阿部 [1998] は実務面、草野 [1997]，宮川 [2002] は分析を主眼にした説明をしている。

2) 城山・鈴木・細谷編著 [1999] pp. 31～33，および真山 [2001] pp. 68～78 を参照。

3) 中村 [1997] は「アクター論だけに依拠すると、どうしてもアクターの影響力の分析だけに集中し、政策過程の全体像を見失いがちとなる」（p. 15）ことを指摘している。

4) 中山間地域問題の「曖昧さ」を地域性に求めることも可能であり、地域政策的な対応を行うべきだとの見解は多い。ただ、中山間地域問題に対する各論者の問題認識の違いがあり、主張する政策対応の違いが存在するのも事実である。太田 [2002] を参照。

5) 中山間地域問題の文脈でいえば、社会問題の1つである過疎問題研究の社会学における現状について山本 [1996] は、農村社会学や地域社会学、社会病理学での研究蓄積があるはずだが「空白地帯」になっていると指摘し、「今後の過疎・農山村研究は、現代産業社会における地域・福祉・環境社会学的問題をも射程にもちうる生活構造論的研究になる」と指摘している（pp. 13～22）。

6) 「構築主義」は 'constructionism' の訳語であり、「構成主義」とも訳されることもあるが、Spector and Kitsuse [1977] の日本への紹介（村上他訳 [1990]）以降、「構築主義」という訳語が主流となっているので本稿ではこちらを採用した。

7) 構築主義に関する他の学問分野への影響についての詳細は千田 [2001] を参照のこと。また、構築主義アプローチの人文社会諸科学への応用を試みたものとして上野編 [2001] を挙げておく。

2. 「構築主義アプローチ」以前の社会問題論

本節では、Spector and Kitsuse [1977]（村上他訳 [1990]）や中河 [1999] などをよりどころにして、従来、社会学、特に社会病理学が取り扱ってきた社会問題論について簡潔に述べていきたい。

スペクターとキツセ（註1）によれば、社会学者が扱ってきた社会問題には大きく2種類の「判定基準」が存在する、という。すなわち、「機能」による定義と「規範」による定義の2種類である（註2）。加えて、規範による定義から派生し、「社会逸脱」研究の流れから出てきた「ラベリング理論」に代表される「価値葛藤アプローチ」がある（註3）。以下ではそれぞれのアプローチについて概観し、社会学者が「社会問題」をどのような基準でもって捉えてきたのか、その特徴と問題点をみていく。

1) 機能による社会問題の定義

「機能による定義」とは、「社会の目標の達成を妨げる、社会のスムーズな機能化を妨げる、あるいは社会を不均衡に陥れる状態や行動を同定」し、それを「社会問題として同定」し、その原因・起源を分析、説明しようとするやり方である（註4）。つまり、社会に共通の目標が

あり、それを妨げるもの・事柄を「問題」として定義する。

コントやスペンサーは「社会を高等生物のからだになぞらえたいわゆる社会有機体説」を唱え、「望ましくない事柄は、そのからだを抱え込んだ病気」＝「社会病理」として捉えた（註5）。これが原点となり、「シカゴ学派の都市社会学の文脈の中で『社会解体』という概念に置きかえられ」、加えて1950～60年代にかけてアメリカ社会学では「機能主義（構造＝機能主義とも呼ばれる）」が主流となるとともに「機能（function）」という概念を使ったことにより“科学的”な装いのものとなった（註6）。

この「機能主義の分析法とその立場に立つ社会問題の理論」を精緻化したのはマートンである。マートンは、社会を「お互いに依存しあう諸部分からなる<システム>」として捉えた。そして、このシステムには共通の「集会的な目標」があり、その構成員は「その目標達成に向けて、地位や役割、組織や制度などを統べる規範を介して互いにつながりあわれ、まとめあわれ」る。これが「社会システムの機能的統合」とよばれるものである（註7）。

さらにマートンは「逸脱行動」と「社会解体」との2つのカテゴリーに分けて社会問題を考え、後者の文脈の中で「機能による定義」に関する議論を展開した。その中で社会解体とは、社会システムの「目標達成にとって逆機能（マイナスの機能）を果たす事柄や事態があり、その機能的な統合がうまくいっていない」ことをいい、そのようになった原因を「機能的なつながりをたどってみつけだすこと」が重要だ、という。どの部分がマイナスなのか、多様な結果の差引勘定（全体としてプラスなのかマイナスなのか）、技術的に改善の余地があるのか、などの手順をとり、それを「客観的な」視点から分析することにより、当該の社会問題の原因や解決が論じられるのである。この場合、社会システムは集会的な目標をもっている、という仮定が存在し、その目標は「社会的な価値、あるいは社会のあるべき姿を示す規範的な基準」であり、社会システムの構成員に共有されている目標である、と考える。つまり、「規範的な性格を帯びた『主観的な』目標をどのように達成するかをめぐる『客観的で技術的』な分析」として機能分析は表現できる（註8）のである。

しかし、問題がないわけではない。実際に問題を分析するにあたって、社会システムの目標が<何>であり、<誰>がそれを定義するのか、その目標達成を判断する<基準>はどのように<客観的に>測定するのか、そこには<判断する者（例えば社会学者）の恣意性>は考慮されないのか、などといった機能分析の方法論上の問題点をスペクターとキツセは指摘するのである（註9）。

2) 規範による社会問題の定義

先に述べたように、機能分析における社会問題の種々の判断を巡る諸問題は、「客観的」な判断という基本的前提を巡る問題でもあると言い換えられよう。規範による定義では、単純に言えば「人びとが社会問題だとみなす事柄が社会問題」であり、期待（こうあってほしい）と規範（こうあるべきだ）といった社会構成員の（共有する）「基準に照らして不都合だとみなす状態や行為、出来事があるとき、そうした事柄を社会問題」として扱う。マートンがいう社会問題の定義が「規範的基準に基づいているので」（註10）「マートンの定式を引きあいに出していうなら」「人びとが共有する社会的な基準と社会生活の現状との間にかなりのくい違いがみられるとき、そのくい違いが社会問題を形作る」ものとして捉えることができる（註11）。

しかし、①問題の基準を共有している「人びと」とは<誰>なのか、②個人が「もつ」とされる<基準>を調べられるのか、といった疑問がスペクターとキツセによって投げかけられた

(註12)．例えば、人びとの意見が100%の一致することはないので、「どれくらいの人がある基準を支持すると答えれば、その基準が『社会的に共有』されている」といえるのか、といった「具体的な調査の手順へと操作化」する際にでてくる「数のゲーム」とスペクターとキツセが呼ぶ問題が提示されたのである(註13)．

スペクターとキツセによれば、規範による定義では、「合意に基づいた社会問題概念を適切で操作可能な定義に翻訳するのは容易」ではなく、先に述べた「数のゲーム」が必要となり、「論理的に首尾一貫した公式を作れない」という(註14)．つまり、「社会問題は、関与する人びとの人数とは無関係に定義されるべき」(註15)であり、「多数派がよく知られていない多くの事柄を、それは『問題』とはいえない」ということがないようにしなければならないのである(註16)．

3) 価値葛藤アプローチ

機能による定義、規範による定義、双方に共通するのは、社会は「価値や規範についてのコンセンサス(合意)の上に成り立つ」という前提条件の認識であった。それに対して「価値葛藤アプローチ」は「社会の中には多種多様な集団があり、そしてその集団はそれぞれに違った価値観をもつという多元主義的な見方」を前提とする。したがって、価値観の異なる、つまり違った規範的基準をもつグループ同士の間に衝突(コンフリクト)が生じ、そのぶつかり合う過程が社会問題ということになる(註17)．価値葛藤アプローチでは社会問題を定義する人びとは、「特定の価値観(そこには問題の「主観的な」定義が含まれる)をもっている社会集団」というように特定され、加えて「必ずしも社会の中で多数派である必要はない」．ということとは「価値をめぐるコンフリクトさえ見つければ」「社会学的研究の対象を同定することができる」のである(註18)．

しかしながら、社会全体からそのサブ・ユニットのレベル、すなわち特定の価値観を有する集団のレベルでは一定の規範的合意が前提とされているため、「数のゲーム」が問題となるし、規範による定義からアプローチするため、個人がもつとされる「基準を調べることが可能か」、といった問題がでてくる。例えば、質問紙を配布することによる規範的意見の収集において、あらゆる解釈の可能性をすべてカバーするような定義の補足説明を行うことは不可能だし、また収集された結果が、人びとの意見の反映というよりは調査者の技術的・経験的な産物なのではないか(調査者と非調査者との意識の相違)、というように疑うこともできるからである(註19)．

ここで「ラベリング理論」について触れておこう。犯罪や逸脱行動の研究で扱われることの多いラベリング理論では「ある行為を、社会のメンバーがそれをどのように認知し取り扱うかとは無関係に、規範や価値を基準にして逸脱として同定すること」はできないとし、「逸脱の説明を、文化的、心理的、経済的、政治的または遺伝学的なもののいずれであるにせよ、個人の特性の問題として概念化することは不可能である」とする。そして、「逸脱の説明は、規則を作りだしてそれを適用する側と、彼らによって逸脱者であるとされる側との相互作用過程の問題として探求されるべき」である、とする(註20)．徳岡[1997]のことは借りれば、「逸脱は、申し立てられた規則侵犯への社会的反作用によって定義されるから、この視点は、ある行動が逸脱だと定義されるに至る過程」、つまり「立法過程、法の運用つまりレッテルが貼られる過程、レッテルを貼られた個人の人格変容過程、それぞれ」に焦点を当てる(註21)のである。しかしながら、スペクターとキツセが指摘するように、「フライヤーとマイヤーズ

が主観的側面と客観的側面との双方を同じ比重で目配りすべきことを主張」し、先の機能主義や規範主義と同様、その「客観的側面の残滓のゆえに批判を招いたラベリング理論の曖昧さ」が克服できなかったのである（註 22）。

このようにスペクターとキツセは従来の社会問題について懐疑的な見解を示し、「構築主義」を提唱した。「人びとがその社会的な営みの中で実際に行う『問題』の定義こそが、研究者が人びとが社会問題だとみなす事柄が社会問題だ」とし、このモットーにそって調査をしようとするときに第一の拠り所とすべきものが「クレイム申し立て活動」であり、それを「新しい」社会問題の定義の基準として提案するに至るのである（註 23）。

- 註： 1) 邦訳ではファースト・オーサーがキツセで、セカンド・オーサーがスペクターとなっているが、原著では順序が逆になっており、訳者のひとりである中河英俊氏もその間違いを認めている（中河 [1999] p. 55）が、以下、本稿で邦訳文献を引用する場合、キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] と記すことにする。
- 2) 中河 [1999] p. 4. なお、キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] 第2章では「機能的（原因論）アプローチ」と「規範的アプローチ」の2つに分類し、その問題点を明らかにしている。
- 3) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] 第3章では「価値葛藤学派」と表現されているが、本節では中河 [1999] p. 14 の説明に従い「価値葛藤アプローチ」を採用した。
- 4) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] p. 38.
- 5) 中河 [1999] pp. 4.
- 6) 中河 [1999] pp. 4～5.
- 7) 中河 [1999] pp. 5～7.
- 8) 中河 [1999] p. 8.
- 9) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] pp. 41～48, 中河 [1999] pp. 8～11. なお、機能主義的な定義はよい印象を与えるための一種の「儀式」であり、マートンの手順に従って分析を試みたものはいない、との指摘もある（キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] pp. 44～46, 中河 [1999] p. 10）。
- 10) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] p. 49.
- 11) 中河 [1999] p. 11. 先述した「逸脱行動」と同様な定義となる。
- 12) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] pp. 50～59, 中河 [1999] pp. 12～13.
- 13) 中河 [1999] p. 12. なお、キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] p. 61 では「人数ゲーム」と訳されているが、中河 [1999] p. 12 は「数のゲーム」と表現している。
- 14) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] p. 61.
- 15) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] p. 61.
- 16) 中河 [1999] p. 13.
- 17) 中河 [1999] p. 14.
- 18) 中河 [1999] p. 15.
- 19) 中河 [1999] pp. 16～21.
- 20) キツセ・スペクター（村上他訳） [1990] p. 95.

- 21) 徳岡 [1997] p. 51.
- 22) 徳岡 [1997] pp. 51～52. なお、キツセ・スペクター（村上他訳）[1990] 第4章も参照のこと.
- 23) 中河 [1999] pp. 20～21.

3. 社会問題の「構築主義アプローチ」とは

以上概観してきたように、従来の社会問題への各アプローチには種々の難点があり、社会問題の状態たる〈基準〉を如何に同定すべきか、が大きな障害となる。そこでスペクターとキツセは、従来のように「問題とされる状態」を社会問題研究の対象とするのではなく、「問題をめぐる活動」へとその対象をシフトしようと提案した。これが「構築主義アプローチ」（註1）である。本節では、スペクターとキツセが行った提案、およびそれ以降の社会問題の「構築主義アプローチ」の展開について概説していこう。

1) 研究対象としての「クレイム申し立て」の過程

スペクターとキツセのいう「問題をめぐる活動」とは何か。彼らは「社会問題とは、ある状態が存在すると主張し、それが問題であると定義する人びとによる活動である」（註2）と簡潔に述べたあと、「問題」をめぐる人びとの活動の特性について、「クレイム申し立て活動（claims-making activity）」という専門用語を提起し、それを定義し、精緻化する。すなわち、「社会問題は、なんらかの想定された状態について苦情を述べ、クレイムを申し立てる個人やグループの活動である」と定義され、「社会問題の理論の中心課題は、クレイム申し立て活動とそれに反応する活動の発生や性質、持続について説明することである」とする。このとき「申し立てられたクレイムの真偽は問われない」（註3）、つまり「申し立てをした人の数や属性、その申し立ての内容の如何にかかわらず、そうした申し立てを含むあらゆる活動を『社会問題』』とするのである（註4）。したがって、「人びとが社会問題についてクレイムを申し立て、それに対して他の人びとがさまざまなリアクション（反応）をする」、「そうした人びとのやりとりに目を向ける」ことが「社会問題」を観察することになる（註5）。そして、「クレイムやそれをめぐる問題が定義され、再定義され、ある参加者のグループから他の参加者へと引き継がれて、展開してゆく過程」（註6）を注視していくことが必要なのである。

2) 社会問題のカテゴリー（註7）

このように、構築主義アプローチでは、人びとが行う「クレイム申し立て活動」を通じて「社会問題」を明らかにするが、クレイム申し立てをする人びと、主張されるクレイムはさまざまであり、それに対する反論や同調がなされることになる。ここで注意しなければならないのは、構築主義の研究プログラムでは「困った社会の状態」が実在するかどうかの判断はなされないが、「研究対象となる社会問題のクレイムの中では、『困った社会の状態』は基本的には実在する（あるいはそれに準じる）もの」として取り扱われなければならないことである（註8）。

そこで、「社会問題のカテゴリー」を「問題とされる『状態』を表現することば」として使用する。例えば、「少年犯罪」、「いじめ」、「環境破壊」などであり、これによってクレイムを申し立てたメンバーが「特定の社会の『状態』についての定義、いいかえればイメージや想定や理論（原因論や責任帰属）を伝え、クレイムの中身を記述するための便利な道具」として使用し、「『事実』を指し示すことばであると同時に道徳的な価値判断を示すことば」とし

でも使用できることにもなる（註9）。

しかし、カテゴリーは不変なものではなく、変更可能なものである。すなわち、社会問題のカテゴリーは、①「クレーム申し立ての材料としてそれ一つだけで自足しているわけではなく、」「ほかのさまざまなカテゴリーと結びつきを通じて織りなされる『信念の網の目』の中で、その一般的な定義やイメージを成立させる」ものであり、②「新しいカテゴリーが登場し、カテゴリーの置きかえが行われ、」「カテゴリーをめぐる推論やイメージが時とともに移り変わるといったことがひんぱんに起こり、③そのカテゴリーが「実際に使われること、つまり、人びとの具体的なやりとりの中でのクレーム申し立ての実践を通じて成り立ち、伝えられ、維持される」のである（註10）。つまり、社会問題のカテゴリーは社会の文脈の中で変化するものとして考えられるのである。

3) 社会問題をめぐる活動のプロセス

先に述べたように、社会問題をめぐる活動の中で「問題」とされるもの自体の定義あるいはカテゴリーが社会的な文脈の中で変化していく。こうしたプロセスをスペクターとキツセは「社会問題の一続きの糸」（註11）と呼んでいるが、クレーム申し立て（告発、抗議等）、支持の表明、反論、再反論、調査の要求、解決策の提案やその採択などのさまざまな社会問題の「指し手（move）の連鎖」の中で、「だれが、どこで、どんな文脈の中で、だれに対して、どんなやり方でそのクレームを持ち出すかが大切」であり、よって、社会問題をめぐる活動のプロセスは「その指し手が実践される数多くの場面の集積」と捉えられる（註12）。

つまり、活動のプロセスとは、社会問題をめぐる「ことばの解釈に依拠して営まれる人びとのやりとり（相互行為）」であり、「クレームを申し立てているのは何者か、それはどんなクレームなのか（そもそもそれはクレームとして了解可能か）、その場がどんな場面なのか」といった「基礎的ユニットの輪郭」が一連のプロセスのなかで描かれ、「社会問題の指し手」、 「それを行う『主体』のアイデンティティ」、 「それが行われる社会的場面の定義」の3者はお互いに支えあい「『明らかに』しあう関係」にあると構築主義では考える（註13）。 「複数のクレームや言説が行き交う、解釈をめぐる入り組んだせめぎあい（コンフリクト）の過程」が社会問題のプロセスなのである（註14）（註15）。

4) 構築主義アプローチの疑問点・問題点

以上説明してきた「構築主義アプローチ」は種々の論争を巻き起こした。「構築主義論争」と呼ばれるのがそれである（註16）。詳細は省略するが、ここでは中河[1999]の論考を中心に、構築主義アプローチに対して出された疑問点・問題点について触れていきたい。

（1）社会問題の「実態」の捉え方に関して（註17）

構築主義アプローチでは「社会問題をクレーム申し立てによって同定する」が、これは社会問題として＜実際に＞起きている出来事や事柄について、その「『実態』とその原因の探求を放棄している」と従来の社会問題研究者たちは批判する。

これは、実証主義＝「客観主義」、構築主義＝「主観主義」という位置付けであり、構築主義では「『客観的な社会の状態』があるとは考えず、」「社会問題の定義活動の過程」は「問題とされる事柄の『実態』と一体であり、両者を別々に扱うことはできない」、中河の言葉を借りれば「『登校拒否』というカテゴリーとその定義が人びとに知られ、使われるようになるまで、『長期欠席』や『怠学』はあっても『登校拒否』というものはなかった」と考えるのである。

(2) クレームがない場合 (註 18)

次に問題とされるのは「クレームが出ていない問題を取り扱うことができないのではないか」ということである。

構築主義では「定義過程と『問題』とを別別のものだと考えない」ので「構築主義の模範解答」としては問題は存在しないことになる。「語られない社会問題」があると仮定した場合、どういった方法で社会問題が「ある」と「知る」ことができるのだろうか」という疑問が逆に出てくる。

(3) 価値判断について

クレーム申し立て活動を研究することは「人びとの言説実践をそのままデータとして受け入れる」という意味である。構築主義では「クレームの内容に対して無関心な立場を維持」し、「問題とされる事柄の『事実性』の判断やその『事実』についての価値的な判断をその分析から取り除く」が、ここから「一切の価値判断を排した記述や分析などそもそも不可能ではないか」という疑問が出てくる。

中河 [1999] はこの問いに対して、社会心理学者ポッターの表現を借り、「建築工事の現場のようなもの」とのたとえが構築主義的な見方だといい、別の言葉では、「科学社会学者にならって」「科学的データでさえもが、科学の理論や研究の手順をその参照枠に使った科学者たちの営みによって作りあげられた一種の建造物だとみる」見方だという。そして、「『社会問題の解決』という実践的な関心に基づく事実判断や価値判断」ではなく、「『社会問題』をめぐる活動を記述し分析する」という「別の実践的な関心にそって、事実の判断や価値判断を行う」のである (註 19)。徳岡 [1997] は「社会問題は価値を基準にして判断されるのだとする常識を逆転させ、ある現象が社会問題であると人びとに納得させるための根拠として持ち出されるのが価値だ、というのがキツセらの主張」であると表現している (註 20)。

以上、社会問題の構築主義アプローチについて概観してきた。従来の社会問題論とは一線を画し、「問題とされる状態」から「問題をめぐる活動」への分析対象のシフトは誤解を恐れずにいえば「社会問題化する」過程の分析であるといえよう。したがって、政策形成過程の初めのステージである＜問題発見＞の「問題」を政策当局がどのように認識し、それをどのように定義するのか、という政策形成プロセスに入る前の分析には有効であると考えられる。

次節では、社会問題の構築主義アプローチの視角を適用することで社会問題論を政策過程分析から捉え直す枠組みを提示してみようと思う。

註：1) 「構築主義パースペクティブ」(徳岡 [1997] など) とも呼ばれる。

2) キツセ・スペクター (村上他訳) [1990] p. 117.

3) キツセ・スペクター (村上他訳) [1990] p. 118～120.

4) 中河 [1999] p. 24.

5) 中河 [1999] p. 23.

6) キツセ・スペクター (村上他訳) [1990] p. 197.

7) イバラとキツセ「道徳的ディスコースの日常言語的な構成要素」(中河伸俊訳, 平・中河編 [2000] pp. 46～104) では「状態のカテゴリー」と表現している。

8) 中河 [1999] p. 28.

- 9) 中河 [1999] p. 28.
- 10) 中河 [1999] pp. 29~31.
- 11) キツセ・スペクター (村上他訳) [1990] p. 197.
- 12) 中河 [1999] pp. 33~35.
- 13) 中河 [1999] pp. 35~36.
- 14) 中河 [1999] p. 38.
- 15) 構築主義アプローチの分析対象の範囲と調査法についてここで触れておく。中河 [1999] は「対象の範囲（つまりはタイムスパンをどう絞るかによって，（１）一続きのくここーいま>の切片（スライス）の中での問題をめぐる語りを会話分析や言説分析の手法にならって解析する，（２）問題に関わる特定の制度的場面をエスノグラフィー（民族誌）の方法で調査する，（３）特定の問題とその解決をめぐる複数の場面を横断する問題過程をスペクターとキツセ流のやり方で追跡する，（４）社会問題をめぐる集合表象の歴史を言説史のアプローチに依拠して調べる，という，少なくとも四つの経験的探求の水準が設定できる」（p. 40）としている。この四つの水準は「タイムスパンの小さいものから大きいもの」（p. 42）に並べたものだが，研究対象へのアプローチは互いに重複する場合もあり，明確に分けられるものではない（p. 42）。
- 16) 平・中河編 [2000] では，構築主義論争の端緒となった論文ウールガーとポーラッチ「オントロジカル・ゲリマンダリング（Ontological Gerrymandering；存在論における恣意的な境界設定）」，それに対するイバラとキツセ「道徳的ディスコースの日常言語的な構成要素」，およびホルスタインとミラー「構築主義プログラムの再構成」などの反論などが取り上げられている。オントロジカル・ゲリマンダリングとは，構築主義者たちが「相対主義のポリシー」掲げているにもかかわらず，「社会問題の構築主義的な説明を成り立たせるという自分たちの都合にあわせて，存在論上の境界線，つまり，何が『あり』，何が構築物なのかという区分を操作してきた」のではないか，「『状態』についての一定の想定が暗黙のうちに導入されている」のではないか，ということである（中河 [1999] pp. 271~272）。
- 17) 中河 [1999] pp. 46~48.
- 18) 中河 [1999] pp. 48~50.
- 19) 中河 [1999] pp. 51~53.
- 20) 徳岡 [1997] p. 63.

4. 政策形成過程分析への応用—中山間地域問題分析との関連で—

前節まで述べた社会問題論，すなわち構築主義アプローチを政策形成過程分析に応用することが本稿の目的であるので，本節では結語としてまとめてみたい。

政策過程分析においては，①政策過程への参加者，②その参加者の行動パターン，③参加者が議論を行ったアリーナ（場），の三点が分析対象であると要約できる（註1）。従来，政策過程論においては，「官僚制」や「族議員」などといった政策決定過程における各アクターの相互作用やその影響力を分析する研究が主流を占めていた（註2）。しかし，中村 [1997] が指摘するように，官僚や族議員などの「アクター論からのアプローチだけでは分析できない側面が残るのであり，日本の政策過程の全体像を捉えるには，政策論的アプローチによって補完

される必要」がある。政策論的アプローチとは「政策の性質、特徴、類型に応じて政策過程のパターン—つまり、政策形成に関与するアクターの種類や行動様式—が決まる」というものである（註3）。そのため、さまざまなモデルが登場するのであるが、ここでは深くは立ち入らない（註4）。ただ、本稿の問題意識と関連させるならば、政策課題の設定から政策形成過程が具体的に回りはじめると考えると、「誰がどのようにイニシアティブをもって新たな 이슈をまとめ、政治化し、応援部隊を動員しようとするのか」といった問題は非常に重要となる。すなわち「潜在的なニーズへの組織的な『感度』と『ビジョン提示能力』が問題になっている」のである（註5）。中山間地域問題を例にすれば、それを政策課題として提示することによって、中山間地域関連政策の形成過程が動き出すことを示している。

ここで、社会問題論を政策形成過程分析に適用するということは、具体的に政策形成過程が動き出す前の段階を分析することであるといえよう。スペクターとキツセが掲げた構築主義アプローチのスローガンは「問題とされる状態」から「問題をめぐる活動」への分析対象のシフトであることは前に述べた。いいかえるならば、「社会問題化する」過程における諸アクターの言動の分析を行うことに主眼を置くことである。これを中山間地域問題に当てはめるならば、中山間地域で起こっている状況が「問題とされる状態」か否かということ我问うのではなく、中山間地域で起こっている状況が「問題である」と誰が＜主張＞し（＝「社会問題化」）、それに対する反論や再反論といった「動き」に注目するということである。小田切〔1994〕が「80年代後半以降急速に展開した農政の中山間地帯問題認識は、…（中略）…、課題の重心を移しつつ、かつ重層的に認識されてきた」と捉え、「農政にとっての中山間地帯の位置は、『活性化』政策の対象とされる『特定地域』から、現下の農業構造問題を集中的に表現する『典型地域』へとその重心をシフトさせ、それゆえに中山間地帯問題は農政の中心的な課題として一挙に祭りあげられることになった」と指摘するように、「農政当局からの問題提起を起点とし、それにリードされて展開」してきた（註6）。つまり、構築主義アプローチでいう「クレイム申し立て活動」の主体として農政当局＝農林水産省を捉えることができよう。ただ先にも述べたように、従来の研究では中山間地域問題を「所与」の問題として捉え分析する傾向が強く、担い手問題や地域活性化論などといった従来から指摘されている諸問題群の「延長」として、あるいはその問題群が現出している「典型地域」の問題として中山間地域問題を捉え、その上で政策提言なり、改善策なりを提示しているのが現状であった。したがって、一政策用語（対象）であった中山間地帯（地域）（註7）が、社会問題として中山間地域問題が取り扱われ、再び政策課題としての「中山間地域問題」が登場してきた背景を十分に研究されてこなかったのではないかと筆者は感じている。そのためには、代表的な政治的アクターである農水官僚の言動、そこから推察される官僚の思考を分析する必要がある。つまりは農政当局の「活動」を分析し、その「活動」を通して「社会問題のカテゴリー」として同定され認知された「中山間地域問題」、加えてその「問題」をめぐる「政策課題」をどのように設定してきたか、すなわち政策形成過程をめぐる政治過程を分析することを通じて中山間地域問題の性格が明らかになろう。また、農水官僚が「中山間地域問題」への対処法として1980年代から考えてきた直接所得補償制度が、90年代初頭の段階では「国民のコンセンサスを得られない」との理由で却下され、およそ十年後の2000年度に「中山間地域等直接支払制度」として施行されたわけだが、その十年間で「国民のコンセンサス」を得るという大義名分をどのようにして獲得したのか、どのようにして認知できたのか、という分析がなされていないのも事実である。

政策課題の形成をめぐる諸アクターの分析，特に政策を作る側である官僚とそれを審議する審議会の言説の分析が必要になろう．筆者が農政当局，およびその政策過程に着目する理由はここにある（註8）．

従来の政策過程分析において＜問題＞あるいは＜政策課題＞の多くが「所与のもの」（あるいはそれに近いもの）として扱われてきたことは先に述べた．特に農業政策の分野においては，政策課題の設定までのプロセスに関する研究はあまりなされることはなかったといつてよい．そこで，政策課題の設定（までの過程）に焦点を当て，政策を策定する側と政策を施すことで恩恵を受ける側とが折衝・妥協する過程を分析することにより一構築主義アプローチのことで敷衍すれば「クレイム申し立て活動」の分析をすることを通じて一，当該の「問題」の性格を明らかにできるものとする（註9）．つまり，農業政策の政治学的，行政学的分析である．中山間地域問題のような「問題」あるいは解決すべき「政策課題」を，「社会問題」あるいは「政策課題」として形成していく過程を分析することを通じて，いいかえれば，政策過程分析における＜政策課題の設定＞までのプロセスを構築主義アプローチの分析視角で「問題」を巡る各アクターの活動を分析することにより，内在する「問題」の性格が明らかになるものとするのである．さらに付け加えるならば，当該の政策課題の性格が明らかになれば，政策過程サイクルにおける政策評価の段階において，より厳密な評価を与えることができ，それを政策課題設定に活用できることが期待されよう．

最後に，このように考えていくと，「中山間地域問題」の性格規定が不明瞭であると指摘されるのは，この「問題」を「社会問題化する」過程での「社会問題（Social Problem）」として捉えるのか，あるいは政策形成過程における「政策課題（Political Issue）」と捉えるのか，という＜問題＞を混同して議論していることに原因があるのではないかと，ということを指摘して結びたい．

註：1）草野 [1997]，中村 [1997]，宮川 [2002] などの叙述をまとめた．

2）橋本 [1987]，大嶽 [1990]，中野 [1992]，中村 [1997] などを参照．

3）中村 [1997] pp. 15～16．なお，大嶽 [1990] 所収の「結びにかえて」も参照のこと．

4）欧米の政策過程モデルについては大嶽 [1990]，日本の政策過程モデルに関しては中村 [1997] を参照のこと．

5）城山・鈴木・細谷編著 [1999] pp. 32～33．詳細は，Kingdon [1995] を参照のこと．

6）小田切 [1994] pp. 9～14．なお，小田切は「中山間地帯問題」と表現しており，そのまま引用した．

7）小田切 [1994] pp. 1～4．

8）官僚の政策指向の変容過程については「農業白書」の分析を，審議会の政策形成における役割並びに影響についてはその議事録の分析を，それぞれ別稿を準備している．

9）大嶽 [1990] は，政策課題設定は「政策決定過程の枠の外にある段階であり，政治システムと社会との接点」であるとし，「問題の発生の過程は，まさに客観的事実が政策エリートの主観に転化するプロセスを扱うのであり，政策執行の過程は，政策エリートの意志が客観的状況にインパクトを与えるプロセスを分析の対象とする」（p. 208）と表現している．

【引用・参考文献】

- [1] 阿部孝夫, 『政策形成と地域経営』学陽書房, 1998 年
- [2] 猪口孝・岩井奉信, 『「族議員」の研究 自民政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社, 1987 年
- [3] Kingdon, John. W, “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” second edition, Longman Classics in Political Science, 1995
- [4] 草野厚, 『政策過程分析入門』東京大学出版会, 1997 年
- [5] 真山達志, 『政策形成の本質 現代自治体の政策形成能力』成文堂, 2001 年
- [6] 宮川公男, 『政策科学入門 第2版』東洋経済, 2002 年
- [7] 中河伸俊, 『社会問題の社会学—構築主義アプローチの新展開』世界思想社, 1999 年
- [8] 中村昭雄, 『日本政治の政策過程 (RFP 叢書4)』芦書房, 1997 年
- [9] 中野実, 『現代日本の政策過程』東京大学出版会, 1992 年
- [10] 太田博章, 「中山間地域問題の諸論点と政策過程 (サイクル)」, 東北大学大学院農学研究科資源環境経済学専攻, 『農業経済研究報告』第34号, 2002年10月, pp. 51~65
- [11] 大嶽秀夫, 『政策過程 (現代政治学叢書11)』東京大学出版会, 1990 年
- [12] 大嶽秀夫, 『日本型ポピュリズム 政治への期待と幻滅』中公新書, 2003 年
- [13] 小田切徳美, 『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会, 1994 年
- [14] 千田有紀, 「構築主義の系譜学」, 上野千鶴子編, 『構築主義とは何か』勁草書房, 2001 年, pp. 1~41
- [15] 城山英明・鈴木寛・細野助博編著, 『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部, 1999 年
- [16] Spector, M. and Kitsuse, J.I. “*Constructing Social Problems*”, Cummings Publishing Company, 1977 (邦訳: J. I. キツセ/M. B. スペクター, 村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太訳, 『社会問題の構築—ラベリング理論をこえて』マルジュ社, 1992 年)
- [17] 平英美・中河伸俊編, 『構築主義の社会学—論争と議論のエスノグラフィー』世界思想社, 2000 年
- [18] 徳岡秀雄, 『社会病理を考える』世界思想社, 1997 年
- [19] 上野千鶴子編, 『構築主義とは何か』勁草書房, 2001 年
- [20] 山本努, 『現代過疎問題の研究』, 恒星社厚生閣, 1996 年