

政策決定過程における「エビデンス」の多義性：初等中等教育行政にみるEBPMの陥穽

荒木, 進太郎 / ARAKI, Shintaro

(発行年 / Year)

2024-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675乙第259号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2024-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030513>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	荒木 進太郎
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 857 号
学位授与の日付	2024 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(2)該当者(乙)
論文審査委員	主査 教授 林 嶺那 副査 教授 土山 希美枝 副査 法政大学名誉教授 武藤 博己

政策決定過程における「エビデンス」の多義性
—初等中等教育行政にみる EBPM の陥穽—

1 本論文の主題と構成

本論文は、タイトルにあるように、学術的にも議論され、また政府においても導入が進められているEBPM (Evidence-based policy making) に関する理論と事例の研究であり、EBPMを導入するにあたり見過ごされる可能性のある陥穽についての丹念な研究である。

ここでは、本論文の構成について、章立てを記述するが、後に詳しい目次も紹介する。

序章 研究の目的及び概要等

第1章 先行研究におけるEBPMとエビデンスについての定義

第2章 課題設定におけるエビデンス

第3章 政策立案・政策決定におけるエビデンスへのバイアス

第4章 事例研究①小学校教員の職場環境と教員採用選考倍率の低下

第5章 事例研究②その1(指導が不適切である教員の排除:一次諮問)

第6章 事例研究②その2(指導が不適切である教員の排除:二次諮問)

第7章 事例研究③少人数学級の導入(予算編成におけるバイアス)

第8章（終章）EBPMの陥穽とエビデンスのパラドックス」
の8章で構成されている。

さて、本論文の詳しい構成(目次)は、次の通りである。

序章 研究の目的及び概要等

1.1 本研究の目的

1.2 本研究の構成

第1章 先行研究における EBPM とエビデンスについての定義

1.1 はじめに

1.2 EBPM

1.2.1 EBPM に対する 2 つの視座

1.2.1.1 第 1 の視座

1.2.1.2 第 2 の視座

1.2.2 エビデンスの取り扱いに対するスタンス (Based or Informed ?)

1.3 エビデンス

1.3.1 エビデンスの質

1.3.2 エビデンスの対象範囲

1.3.2.1 狭義のエビデンスと広義のエビデンス

1.3.2.2 狭義のエビデンスについての論述

1.3.2.3 広義のエビデンスについての論述

1.3.3 エビデンスを定義する視座

1.4 小括

第2章 課題設定におけるエビデンス

2.1 課題設定

2.1.1 政策過程のプロセス

2.1.2 政策の恣理論

2.2 課題設定にかかるエビデンスの影響

2.2.1 政策過程とエビデンス

2.2.2 課題設定におけるエビデンスの影響（問題）

2.2.3 課題設定におけるエビデンスの影響（シンボル）

2.2.4 課題設定におけるエビデンスの影響（政治）

2.3 センスメイキング理論

2.3.1 課題設定におけるセンスメイキング

2.3.2 センスメイキング理論による課題設定についての考察

2.3.3 センスメイキングとエビデンス

2.4 小括

第3章 政策立案・政策決定におけるエビデンスへのバイアス

3.1 政策立案・政策決定に用いられるエビデンス

3.2 財政統制にかかるバイアス（予算査定側におけるバイアス）

3.2.1 マクロ視点とミクロ視点

3.2.2 査定の分業構造及び査定者の構造的優位性

3.2.3 関係者間の力のベクトルとエビデンス

3.3 予算獲得志向にかかるバイアス（予算要求側におけるバイアス）

3.3.1 予算獲得志向のバイアス

3.4 小括

第4章 事例研究①小学校教員の職場環境と教員採用選考倍率の低下

4.1 概要

4.2 事例研究①（現行のカテゴリー設定）

4.2.1 課題設定

4.2.2 問題にかかる指標・エビデンス

4.2.2.1 教員の労働時間

4.2.2.2 教員採用選考倍率

4.2.2.3 関係者のインタビュー

4.2.3 政治にかかる国民の雰囲気

4.2.3.1 メディアのフレーミング

4.2.3.2 政治の認識

4.2.4 カテゴリー設定の結果として投入されている施策

4.2.5 考察

4.3 事例研究①（もう 1 つのカテゴリー設定）

4.3.1 課題設定

4.3.2 問題にかかる指標・エビデンス

4.3.2.1 教員採用選考倍率の構成要素

4.3.2.2 採用数

4.3.2.3 受験者（新卒）

4.3.2.4 受験者（既卒）

4.3.3 政治にかかる国民の雰囲気（メディアのフレーミング）

4.3.4 考察

4.3.4.1 メディアのフレーミングと後続する政策の拘束

4.3.4.2 センスメイキング

4.4 小括

第5章 事例研究②その 1（指導が不適切である教員の排除:一次諮問）

5.1 概要

5.2 事例研究②その 1（指導が不適切である教員の排除:一次諮問）

5.2.1 課題設定

5.2.1.1 一次諮問（2001 年）

5.2.1.2 課題設定

5.2.2 問題にかかる指標・エビデンス

5.2.2.1 教員の懲戒処分者数等

5.2.2.2 指導が不適切である教員

5.2.3 シンボルとしての教員免許更新制

5.2.3.1 一次諮問以前の教員免許更新制というアイデア

5.2.3.2 教育改革国民会議

5.2.3.3 教員免許更新制に対する国民の雰囲気

5.2.3.4 シンボルとしての教員免許更新制

5.2.4 政治にかかる国民の雰囲気

5.2.4.1 国民の雰囲気（1980 年代）

- 5.2.4.2 国民の雰囲気（1990 年代以降
- 5.2.5 考察
 - 5.2.5.1 一次諮問
 - 5.2.5.2 一次答申（2002 年）
 - 5.2.5.3 センスメイキング
- 5.3 小括
- 第6章 事例研究②その 2（指導が不適切である教員の排除:二次諮問）
 - 6.1 概要
 - 6.2 事例研究②その 2（指導が不適切である教員の排除:二次諮問）
 - 6.2.1 課題設定
 - 6.2.1.1 二次諮問（2004）
 - 6.2.1.2 課題設定120
 - 6.2.2 問題にかかる指標・エビデンス
 - 6.2.2.1 一次答申
 - 6.2.2.2 指導が不適切である教員
 - 6.2.3 シンボルとしての教員免許更新制
 - 6.2.4 政治にかかる国民の雰囲気
 - 6.2.4.1 国民の雰囲気（メディア）
 - 6.2.4.2 国民の雰囲気（政治）
 - 6.2.5 考察
 - 6.2.5.1 二次諮問
 - 6.2.5.2 一次答申で示された検証結果（エビデンス）の扱い
 - 6.2.5.3 センスメイキング
 - 6.2.5.4 二次答申（2006 年）以降
 - 6.3 小括
- 第7章 事例研究③少人数学級の導入（予算編成におけるバイアス）
 - 7.1 概要（少人数学級をめぐる予算編成におけるエビデンス）
 - 7.2 事例研究③（少人数学級をめぐる予算編成）
 - 7.2.1 義務教育費国庫負担金

- 7.2.1.1 義務教育費国庫負担金の仕組み
- 7.2.1.2 学級編制の標準の引き下げ（少人数学級）
- 7.2.2 2011 年度予算編成（少人数学級）におけるエビデンス
 - 7.2.2.1 予算要求側が用いたエビデンス
 - 7.2.2.2 予算査定側が用いたエビデンス
 - 7.2.2.3 予算調整の結果
- 7.3 小括
- 第8章（終章） EBPM の陥穽とエビデンスのパラドックス
 - 8.1 政策決定過程とエビデンス
 - 8.1.1 課題設定におけるエビデンス
 - 8.1.2 問題とエビデンス
 - 8.1.3 シンボルとエビデンス
 - 8.1.4 政治とエビデンス
 - 8.1.5 センスメイキングとエビデンス155
 - 8.2 政策立案・政策決定におけるエビデンス156
 - 8.3 EBPM の陥穽とエビデンスのパラドックス
 - 8.4 残された課題
 - 8.5 おわりに
- 参考文献

なお、本論文は、A4版で179ページ、文字数で約16万字となっている。

2 本論文の要旨

ここでは本論文の要旨を各章の節に相当する項目ごとにその概要を記述していきたい。

序章 研究の目的及び概要等

序章「研究の目的及び概要等」では、「1.1 本研究の目的」、「1.2 本研究の構成」が述べられている。

「1.1 本研究の目的」では、EBPMに関する研究の現状について「制度論が中心となっている」ことを指摘し、「公共政策学の視点から」あるいは「政策過程の視点から論ずることで、エビデンスの持つ多義性がEBPMにおいてどのように作用するのかを明らかにするとともに、EBPMによる政策が失敗に陥る構造を示す」ことであるという。

また、著者は「エビデンスを活用し、政策の精度を高めていくことを推奨するべきとの見解に立っており、それ故に、本稿は、この陥穽を示すことで、いわばエビデンス疲れに行政の現場が陥ることを避けるとともに、国民のより適切な政策選択に資することを目的とする」と述べられている。

「1.2 本研究の構成」では、第1章から第8章までの概要が示されている。以下に詳しく述べるので、ここでは、概略を述べておく。第1章から第3章までは理論編であり、第4章から第7章が事例研究であり、第8章はまとめとなる。第1章では、EBPMとエビデンスの概念が検討され、第2章・第3章では、事例研究を行うための理論枠組が考察される。第4章から第6章の事例研究では、課題設定段階におけるエビデンスの影響にかかる考察として、第4章が「小学校教員の職場環境と教員採用選考倍率の低下」、第5章が「指導が不適切である教員の排除(一次諮問)」、第6章が「指導が不適切である教員の排除(二次諮問)」が研究対象とされている。第7章では、事例研究の3つ目として「少人数学級の導入(予算編成におけるバイアス)」が考察されている。最後の第8章では「EBPMの陥穽とエビデンスのパラドックス」と題してまとめの考察が行われている。

第1章 先行研究におけるEBPMとエビデンスについての定義

第1章は、「1.1 はじめに」、「1.2 EBPM」、「1.3 エビデンス」、「1.4 小括」で構成されている。

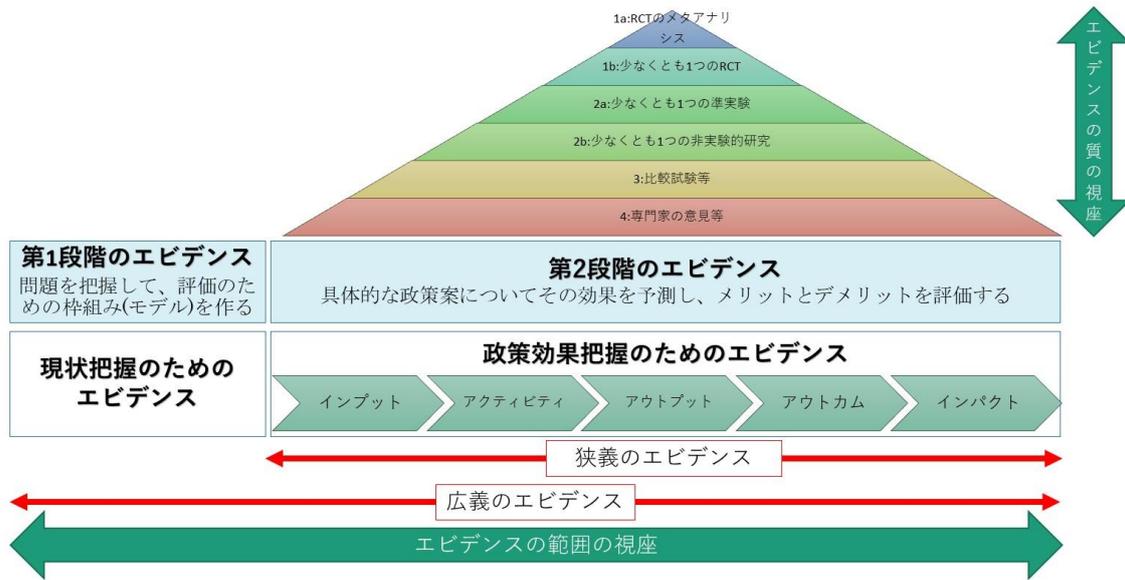
「1.1 はじめに」では、「EBPMにかかる認識は、学術の面においても、また、実務の面においてもその捉え方は様々である」と述べられ、昨今の研究から「3つの要素から構成されていると考えることができる。第1に、政策分析の視点、すなわち「inの知識」

に基づくもの。第2に、政策研究の視点、「ofの知識」に基づくもの。第3に、政府内及び政府外から政策改善を求める運動である」という。本研究では、このうち「第1及び第2について論ずる」とされている。「エビデンス」については、「EBPMで利用することが想定されている根拠としての統計等のデータや検証結果と捉える」とされている。そして第1章では、「本研究の目指す視座を示すための基礎的な取り組みとして、先行研究におけるEBPM及びエビデンスの定義・考え方について確認する」とされている。

「1.2 EBPM」では、まず2つの視座があることが指摘され、第1の視座は「政策分析の系統」であり、「政策立案活動を合理化しようとする」視座であり、「政策決定にどのような知識を投入するののかについての視座」（「inの知識」）である。第2の視座は、「政策研究の系統」であり、「政策形成過程に働く力学を解明しよう」とする視座であり、「政策がどのように決定、実施されているかという視座」（「ofの知識」）であるという。また、「第1の視座はあくまで規範的な制度論」であり、「目指すべく理想の制度を示すものと捉えることができる」とされている。第2の視座は、「政策には客観性・科学性手法の適用だけでは十分でなく、政策過程の政治的側面や民主制の特性を踏まえることが必要であるという視座」であったと指摘される。

「1.3 エビデンス」では、「EBPMの根幹たるエビデンスについては、現時点のところ確固たる定義がなく、それゆえに論者により志向するものが異なっている」と指摘されるが、ここでも2つの視座が示されている。第1の視座は、「エビデンスの質にかかるものであり、例えて言えばタテの視座」であり、「第2段階のエビデンス」（具体的な政策案についてその効果を予測し、メリットとデメリットを評価する）、「狭義のエビデンスにかかるもの」である。第2の視座は、「エビデンスの範囲にかかるものであり、同じく例えればヨコの視座」であり、「広義と狭義のエビデンスのどちらを採用するのか」の視座である。広義のエビデンスには、「第1段階のエビデンス」（問題を把握して、評価のための枠組（モデル）を作る）が含まれ、「現状把握のためのエビデンス」でもある。また、「純粹な科学主義に基づく視座からは狭義のエビデンスを志向し、実務や公共政策学の視点からは広義のエビデンスを志向する」とされている。図表4を参照するとわかりやすい。

図表 1 エビデンスを定義する視座の概念図



図表 5 エビデンスとエビデンスの取り扱いの整理

		エビデンスの範囲	
		狭義(因果関係のみ)	広義(データ等も含む)
エビデンスの扱い	基づく(EBPM)	A	B
	考慮した(EIPM)	C	D

「第1の視座からの論述は、主に図表 5のAにあたり、海外事例の紹介などとともに行われていたが、昨今は、主に公共政策学の視点からの批判とともにDを志向する論述が多くなっている。また、実際に現在の政府の取組もDを志向している」と説明されている。

「1.4 小括」では、上に紹介したように、第1章で述べられたEBPMとエビデンスの概念がまとめとして整理されている。最後に、「本稿における論述は、実際の政府の活動において寄与することを志向することから、広義のエビデンスの視点に立つものとする」と括られている。

第2章 課題設定におけるエビデンス

第2章は、「2.1 課題設定」、「2.2 課題設定にかかるエビデンスの影響」、「2.3 センズメイキング理論」、「2.4 小括」で構成され、事例研究の枠組として、課題設定段階

のエビデンスを考察する前提としての「政策過程のプロセス」や「政策の窓理論」、「エビデンスの影響」について「問題」・「シンボル」・「政治」という観点からの考察、「センスメイキングの理論」が扱われている。

「2.1 課題設定」では、まず「政策過程のプロセス」が確認される。先行研究から「①課題設定 (agenda setting)、②政策立案 (policy making)、③政策決定 (policy decision)、④政策実施 (policy implementation)、⑤政策評価 (policy evaluation) の5つ」の段階が示されており、①課題設定はキングダンのいう「アジェンダ・セッティング」と捉え、「3つの流れ、すなわち問題、政策案、政治を提示し、この3つが合流した時に「政策の窓が開く」として政策が決定される確率が劇的に高まる」という考え方に従い、次の節でこれらが検討されている。

「2.2 課題設定にかかるエビデンスの影響」では、第1章で用いられた第1段階のエビデンス、すなわち「問題を把握し、評価のための枠組みを作る」が政策過程のどの部分のエビデンスに相当するのか、また第2段階のエビデンス、具体的な政策案についてその効果を予測し、メリットとデメリットを評価するエビデンスがどの段階のエビデンスかが図表によって示されている。続いて、政策の窓理論から、エビデンスと問題・シンボル(ここでは政策案ではなく、シンボルとされている)・政治が考察される。

まず「問題」については、キングダンを引用して、その問題の「解釈に影響するものとして」、「第1に価値」、「第2に問題は比較を伴うこと」、「第3に、設定されたカテゴリー」の3つがあげられており、「価値と比較については」、「数値を解釈する者の置かれた立場や所属する組織、集団がもつイデオロギーにより形成され、それぞれが異なる」ことが指摘される。「カテゴリー」については、「政策のロジックの方向性を決めること」になると指摘される。次にシンボルについては、「エビデンスと結びつきやすいこと」、たとえば「ゆとり教育」は「PISAショック」というシンボルによって、「ゆとり教育の見直し」が課題設定されることとなった」と指摘されている。3つ目の政治については、政治やメディアによる「フレーミング効果」によって課題設定が影響を受けることが指摘されている。

「2.3 センスメイキング理論」では、「ワイクのいうセンスメイキングとは、人々が進行中の何らかの状況に対して、もっともらしい意味を回顧的に持たせ、その進行中の状況に秩序を与えようとすることである」と説明され、注目すべき点として、「第1に、センスメイキングにおいては、正確性よりももっともらしさが求められる点」、「第2に、センスメイ

キングは直進的になされるのではなく、繰り返し循環するプロセスをとりながら収斂していくことが指摘されている。そして「センスメイキング理論を使うことで課題設定段階において、問題の定義が形成されていくプロセスを説明することができる」とされ、たとえば「ゆとり教育」については、「学力低下が生じているのであるという「意味付け」が行われ、それが一意のものとして収斂され、(それが真実であるかどうかに関わらず)物語を形成していく」ことになり、さらに「PISAの順位低下は、やはり学力低下を示しているのだ」として、物語はより強固になり、「ゆとり教育」の見直しという政策の課題設定のロジックの位置づけを持つに至ったと考えることができる」と指摘されている。本節の最後では、「センスメイキングとエビデンス」の関係として、問題の「感知の段階では、使用されるエビデンスが第1段階のエビデンスとなり、「この後に続く意味付けによって大きく方向性が変わる構造となっている」という。そして、この「意味付けにおいては、正確性よりも、もっともらしさが求められること」が確認できたという。また、「センスメイキングの「本質をよくとらえた日本語がある」とする。それは、「腹落ち」という言葉である」とされ、「因果関係を持たないエビデンスが、もっともらしい物語を構成する素材としてはめ込まれる可能性がある」と指摘されている。

「2.4 小括」では、上に説明してきたことが記述され、最後に「EBPMは、本来「エピソード・ベース」から「エビデンス・ベース」へと政策立案を変えていくことを目標とするが、EBPMのスタート地点の課題設定段階において、エビデンスが機能しない構造となっている可能性を指摘できるのである」と括られている。

第3章 政策立案・政策決定におけるエビデンスへのバイアス

第3章は、「3.1 政策立案・政策決定に用いられるエビデンス」、「3.2 財政統制にかかるバイアス(予算査定側におけるバイアス)」、「3.3 予算獲得志向にかかるバイアス(予算要求側におけるバイアス)」、「3.4 小括」で構成されている。

「3.1 政策立案・政策決定に用いられるエビデンス」では、政策立案と政策決定の両者に大きくかかわる予算編成について、そこでのエビデンスの活用が期待されていることを確認した後、エビデンスがどのように機能するのかについて、以降の節で考察されると述べられている。その際には、政策立案と政策決定の境界は非常に曖昧であるということ、また、この段階で用いられるエビデンスは、第2段階のエビデンスであり、第1段階のそれよりも科学的な検証がなされたものとなるという前提に立ち論じているとい

う。

「3.2 財政統制にかかるバイアス(予算査定側におけるバイアス)」では、予算編成には、2つの側面があることを指摘され、「1つは、歳出予算の規模の大枠を決め、歳入予算をこれに合わせて編成するマクロの編成であり、もう1つは、予算要求の事項について厳密に査定し細目まで定めるミクロの編成という側面」であるという。査定側である「財政当局はマクロの編成を最大の関心事としており、おのずと財政統制のバイアスが働く可能性がある」と指摘されている。また、「予算査定の観点から留意すべきことは、評価結果をどう捉えるかについての視点が査定担当者の資質・能力に依存する構造となっている点」が指摘されている。そもそも「予算編成における意思決定は複数の人々によって分業される構造であり、一つ一つの事項についての意思決定が事実上それぞれの査定担当者の判断に委ねられているため、ここで投入されるエビデンスは第2段階のエビデンスであるが、そのエビデンスをどう捉え、どう評価するかについては、担当者、査定者の考え方に大きく依拠すること」が指摘されている。

「3.3 予算獲得志向にかかるバイアス(予算要求側におけるバイアス)」では、「予算要求側、事業を所管する側のバイアスに視点を当てて考察」がおこなわれている。予算を要求する側は、「役所内部の独自の予算獲得至上主義的な考えが背景となって、時によって予算要求側がエビデンスの都合の良いところのみを切り出してしまう、すなわちエビデンスに対してバイアスをかけてしまう可能性」があることを指摘している。

「3.4 小括」では、上に述べたことをまとめとして整理した上で、「政策立案・政策決定の段階で投入されるのは第2段階のエビデンスとなるが、予算を査定する側及び予算を要求する側の双方の要因から、ここでもエビデンスが機能しない構造」が生まれることが指摘されている。

第4章 事例研究①小学校教員の職場環境と教員採用選考倍率の低下

第4章は、「4.1 概要」、「4.2 事例研究①(現行のカテゴリー設定)」、「4.3 事例研究①(もう1つのカテゴリー設定)」、「4.4 小括」で構成されている。

「4.1 概要」では、事例研究①として、「課題設定段階においてエビデンスがどのように機能するのかを検証する」ことを目的として、「小学校教員の職場環境と採用倍率の低下」を事例として考察することが述べられている。ここでは、この事例として取り上げられているエビデンスについての考察が行われる。

「4.2 事例研究①(現行のカテゴリー設定)」では、まずこの事例の課題設定が、中教審の諮問で「これからの時代に応じた教師の在り方や教育環境の整備等について」審議することとされ、これが課題設定であるという。また同様に、「政治の側においても課題設定がなされている」という。ここでのロジックは、「教員の勤務時間の長時間化→職の魅力低下→教員志願者減少→教員採用選考倍率低下→教員の質の低下→教育の質の低下」と解説される。この「解決策」としてのロジックは、「教員の勤務時間の改善→職の魅力の向上→教員志願者増加→教員採用選考倍率上昇→教員の質の向上→教育の質の向上」となるという。

これらのロジックに関連して、「第1のエビデンスは、教員の労働時間」であり、国際比較データや文科省の「教員の1日当たりの学内勤務時間」、「1週間当たりの学内総勤務時間数の分布(小学校教諭等)」、同(中学校教諭等)などが図表で示されている。また、「第2のエビデンス」は「教員採用選考倍率」であり、「小学校 受験者数・採用者数・競争率(教員採用選考倍率)の推移」や「小学校・中学校・高校 競争率(教員採用選考倍率)の推移」が示されている。さらに、「第3のエビデンス」として、「関係者のインタビュー等」が示されている。

次に、「政治にかかる国民の雰囲気」が検討され、メディア等による「フレーミング」が確認されている。たとえば、「倍率が3倍を切ると教員の資質の低下が起きる」という教育の質の低下の原因として、教員採用選考の倍率低下を指摘する言説・記事が紹介されている。

その後、「具体の政策」が確認されている。すなわち、文科省は「本課題に関わる対応として2019年度予算において働き方改革関連施策を打ち出し」、その内容は「教職員定数を1,456人分改善(増員)」やそのための予算として「総額1兆5,200億円を計上した」という。

この節の考察では、3点が指摘されている。「第1に、問題の定義について」、「教員採用選考倍率の低下と教育の質の低下との因果関係を前提としている」が、「両者をつなぐエビデンスが示されておらず、第1段階のエビデンスがエピソードの素材として取り込まれて問題の定義がなされていることが確認できる」という。「第2に、カテゴリー設定がエピソード・ベースでなされていた点であり、「教員の労働時間が長時間化」が「採用選考応募者数の減少」の間に「明確な因果関係が示されているわけではない」と

指摘する。「第3にカテゴリー設定が以降のロジックを拘束していた」こと、すなわちその後の政策が「働き方改革」とされたことを指摘している。

「4.3 事例研究①(もう1つのカテゴリー設定)」では、「同じエビデンスを使いもう1つのカテゴリー設定ができること」が論じられている。ここでのロジックは、「小学校教員の養成数が少ない→大量退職に伴う大量採用→多くの受験者が合格し受験者(既卒)が減少→教員採用選考倍率低下」となる。このロジックに関する指標・エビデンスが検討される。「教員採用選考倍率算出の考え方」は、「教員採用選考倍率=採用数/受験者数」であり、「採用数」の推移や変動の原因、「受験者(新卒)」と同(既卒)の推移等が検討されている。ここでの「政治にかかる国民の雰囲気」について、「メディアが志向したフレーミングに合わない指標・エビデンスが無視されて国民の雰囲気が形成された可能性がある」と指摘されている。すなわち、文科省も「小学校における受験者数の減少傾向は、……学生からの教職の人気の下がっているためとは現時点では必ずしも言えない結果となっている」と認識しているにもかかわらず、メディアは「ブラック職場」等を見出しに用いて、フレーミングを行っているという。

そこで「もう1つのカテゴリー」として、「小学校教員の養成数が少ない→大量退職に伴う大量採用→多くの受験者が合格し受験者(既卒)が減少→教員採用選考倍率低下」というロジックが考えられるという。ただ、このロジックは「あくまでも可能性の話であり、これを立証することはそれなりの時間の経過」等が必要となることも述べられている。

ここでの事例を「センスメイキング論の視点」から考えると、「小学校の教員採用選考倍率低下という指標が示す状況では、何が起きているのか、という問いが発せられることになり、「正確性よりももっともらしいものに収斂していく」という傾向から、「当時は、民間企業においても「ブラック職場」といった言葉が流行しており、教員についても長時間労働等の職場環境が問題となっていた時期であり、「ブラック教員」というラベリング」がなされ、「もっともらしい物語が構築された」と指摘されている。

「4.4 小括」では、第2章の「小括」を踏まえ、箇条書きで4点に整理されている。「第1に、課題設定段階において投入されるのは第1段階のエビデンスとなることについて」、「第2の問題の把握において指標の解釈の仕方によっては全く違う結論に至ることもありえることについて」、第3は扱われなかったシンボルについては第5章で扱うこと、「第4の政治においてメディアのフレーミングについて」、「第5のセンスメイキング

の視点からの課題設定のプロセスについて」が概略的に記述されている。

第5章 事例研究②その1(指導が不適切である教員の排除:一次諮問)

第5章は、「5.1 概要」、「5.2 事例研究②その1(指導が不適切である教員の排除:一次諮問)」、「5.3 小括」で構成されている。

「5.1 概要」では、事例として「指導が不適切である教員の排除」が扱われることが述べられている。ここでは、不適切教員の事例が紹介され、それが「教員免許更新制の導入」につながり、いったんは断念されたが、中教審に再諮問されたという経緯と、そこでのエビデンスが論じられる。「これは、課題設定段階において、……シンボルとして結びついた「わかりやすさ」が優先された事例である」という。

「5.2 事例研究②その1(指導が不適切である教員の排除:一次諮問)」では、「教育改革国民会議の提言」を受け、2001年に文科相から中教審に「教員免許更新制」の導入が諮問され、その意義として、「適格性の確保、又は専門性の向上という2点」であったという。ここでの導入(一次諮問)のロジックは、「(教員の意欲や努力が報われ評価される体制を作る。:教育改革国民会議)→問題な人(教員)は教壇に立つては困る→①教員としての適格性の確保OR②専門性の向上→教員免許更新制の導入【教員免許の問題と課題設定した。】」というものである。

この後、「教員の懲戒処分者数等」、「病気休職者数等の推移」や事例が紹介され、「指導が不適切である教員の認定者数等にかかる推移」や事例が検討され、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律を改正し、不適格とみなされた教師の他職種への配置換えを可能とする法改正」が行われたという。

次に、「シンボルとしての教員免許更新制」が論じられる。まず、「教育改革国民会議前までの教員免許更新制についてのアイデアがどのように提起されていたか」が検討され、教育改革国民会議の審議事項や提案が検討され、そこでは、「「採用」の議論であった」という。

それに対し、「教員免許更新制というアイデアについて国民の雰囲気」は、報道やアンケートなどが検討された後に、「国民は教員免許更新制に対して、先の教員としての適格性の確保、さらに「免職」の仕組みとしてのイメージを持っていることがわかる」と考察されている。

次に「教員免許更新制」がシンボルとして機能したことが論じられる。著者が注目するのは「第1に、シンボルが強い影響を持つのは、人々の中に漠然とした形でおぼろげに感じていた何らかの現実を、シンボルが端的に象徴した時である」こと、「第2に、このシンボルは、問題だけではなく、政治的出来事や政策提案に対しても存在しうる」ことであるという。第1の点については、「古くから浮かんでは消え、消えては浮かんでいった教員免許更新制というアイデアは「人事制度による排除は難しい」という雰囲気にとりまるとはまるものであった」という。第2の点については、「諮問事項としては、「今後の教員免許制度の在り方について」と、あくまで、在り方の議論という形式をとりつつも具体的な諮問内容では「免許更新制を導入することの可能性について検討することが必要である。」と特定のアイデア、特定の政策案の検討を諮問するものとなっており、具体的な政策案としてシンボルは登場していた」と指摘している。

「政治にかかる国民の雰囲気」については、「メディア及び政治は、教員の懲戒処分数の増加という指標を、第1段階のエビデンスとして、指導が不適格な教員と併せて論じ、その排除については、公務員の身分保障の点から人事制度では難しいという認識」を国民に抱かせることになったと指摘されている。こうした論述から、「教員免許更新制はシンボルと化していた」と結論づけられている。

結果として一次答申では、教員免許「更新制を導入することは、なお慎重にならざるを得ないと考える」とされ、見送られることが示されている。その理由として、「適格性の確保」について、「免許状授与の際に人物等教員としての適格性を全体として判断していないことから、更新時に教員としての適格性を判断するという仕組みは制度上とり得えない」こと、「学術的な検査などで教員の適格性を計るのは実際には難しい」ことが指摘されている。

最後に、センスメイキングの視点から論じられている。結論としては、「懲戒免職処分者数や指導が不適切である教員の事例などから生じた違和感は、正確性としての人事上の措置ではなく、もっともらしさを象徴する教員免許更新制というシンボルに結びつき物語が形成され、課題設定におけるロジックが構築されていた」と指摘されている。

「5.3 小括」では、前章の「小括」と同様に、それにシンボルが加えられ、5点が箇条書きで整理されている。

第6章 事例研究②その2(指導が不適切である教員の排除:二次諮問)

第6章は、「6.1 概要」、「6.2 事例研究②その2(指導が不適切である教員の排除:二次諮問)」、「6.3 小括」で構成されている。

「6.1 概要」では、「指導が不適切である教員の排除」について、「一次答申からわずか2年後の2004年に行われている。既に一度慎重な検討を行い結論付けたにもかかわらず、である」と述べられ、本章では「この二次諮問についての課題設定におけるエビデンスの扱い」が論じられる。

「6.2 事例研究②その2(指導が不適切である教員の排除:二次諮問)」では、まず二次諮問の内容が紹介され、「二次諮問では「教員免許制度の改革、とりわけ教員免許更新制の導入について」とされており、「導入について」という文言から、「導入を前提としたかのような表現になっていることが指摘されている。

「教員免許更新制の導入のロジック」としては、「「指導が不適切である教員」の認定者数等が増加→①必要な資質能力を確実に保証することが求められる(適格性の確保) AND ②教員一人一人が一層研鑽を積むことが求められる(専門性の向上)→教員免許更新制の導入【教員免許制度のカテゴリーとして課題設定】」となる。

一次答申では、2点の問題点が指摘されていた。1点目は、「現行の教員免許制度が免許状授与の際に人物等教員としての適格性を全体として判断していないことから、更新時に教員としての適格性を判断するという仕組みは制度上とり得えないこと、その理由は「立法による不利益を過去に遡及させてはならないという立法上の基本原則があるからである。2点目は、「更新時の教員の適格性の判断基準が分限制度と類似となること」、また「学力テストのようなものではふるいにかけていけないこと」が指摘されていた。

「指導が不適切である教員についての統計的数値が把握できるようになったのは2000年の調査から」であり、「二次諮問が2004年10月であったことに鑑みると、把握できていたデータは、2002年度又は2003年度」であるから、十分なデータが得られていない段階であった。「『免許更新制』という言葉が持つ『思い切った改革』感は、政治家にとっては魅力だった」という前川元次官の言葉も引用されて、「教員免許更新制がシンボルとなっていたことを端的に示すもの」と考察されている。

だが、国民の雰囲気は、「朝日新聞アンケート調査」によれば、「教員免許の更新制

は必要？」という問いに対し、「Yes!75%」「No!25%」(回答総数7048)という状況であり、また「国民の雰囲気(政治)」でも、文科相が「もう一回やってもらわないといけない。指導力不足の教員を外すためには、ただ研修だけではだめだという声がある」と答えているように、教員免許更新制については導入意見が強かったと指摘されている。

結果として、2006年7月に二次答申がまとめられた。「ここでは、更新制を導入することを答申しているが、導入にあたっての基本的な考え方として、指導が不適切である教員の排除とはしていない」、「直接的に「免職」の仕組みとはしていない点が注目すべき点」だという。ただ追加的に「今回の更新制は、基本的には教員としての専門性の向上に資する政策であるが、更新の要件を満たさない場合には、教員免許状が失効するという更新制の性格上、教員としての適格性の確保に関連する側面も有している」として、「副次的に……不適切である教員の排除にも効果がある」としている。そして「メディアによりフレーミングされ、国民の雰囲気が物語を形成していたため、二次答申後も引き続き、指導が不適切である教員の排除のための策として教員免許更新制を活用しようという政治からの意向が示されることになる」とまとめられている。

「6.3 小括」では、第2章で述べた点が5点で確認されている。第1に、「課題設定段階において投入されるのはここでも第1段階のエビデンスであり、「本事例では、一次答申で得られた……重要なエビデンスがあったにもかかわらず、二次諮問にあたっては無視されていたことは、もう1つの特筆すべきことである」こと、第2に、「指標の解釈」や「カテゴリー設定」について、「事例では、当該指標は、氷山の一角として解釈され、人事制度では不足と解釈されていたことになる。その結果、問題の定義にあたり教員免許制度の問題としてカテゴリー設定を行っており、すべての教員を対象とする政策の方向性」が打ち出されたこと、第3に、「一次諮問以上に教員免許更新制はシンボル化していたこと」、第4に、「一次諮問による教員免許更新制の見送り以降もそのフレーミングは変わっていなかったこと」、第5に、「センスメイキングの視点からの課題設定」について、「一次諮問の際にセンスメイキングにより紡がれた物語」が「より強固なものとなり」、「センスメイキングは正確性よりももっともらしさと結びつくという性質についても確認できた」と指摘されている。

第7章 事例研究③少人数学級の導入(予算編成におけるバイアス)

第7章は、「7.1 概要(少人数学級をめぐる予算編成におけるエビデンス)」、「7.2 事例研究③(少人数学級をめぐる予算編成)」、「7.3 小括」で構成されている。

「7.1 概要(少人数学級をめぐる予算編成におけるエビデンス)」では、第3章で「特に予算編成におけるエビデンス」が考察されたが、第7章では「文部科学省の重点予算の1つである義務教育費国庫負担制度、その中でも特に大きな課題である少人数学級をめぐる議論から予算要求においてどのようなエビデンスが使われ、その取扱い、評価が査定にどのように影響したのかについて」考察されることが述べられている。

「7.2 事例研究③(少人数学級をめぐる予算編成)」では、まず「義務教育費国庫負担金の仕組み」が解説され、つぎに「学級編製の標準の引き下げ(少人数学級)」の経緯が述べられている。「1958年の標準法の制定以降、数次にわたり学級編製の標準の引き下げを行ってきた。標準法が制定された1958年当時の各県の学級あたりの児童・生徒数は60人程度であったとされ、第1次定数改善計画(1959～1963年)で50人、第2次から第4次定数改善計画(1964～1978年)で45人、第5次定数改善計画(1980～1991年)で40人学級が達成され」、また「結果的に2011年度予算において小学校第1学年の35人学級が実現した」という。さらに、「2021年度以降に段階的に小学校第6学年までの全ての学年の学級編製の標準を35人とすることが決定した」ことも述べられている。本章では、「2011年度予算の編成において……エビデンスがどのように扱われたのかを考察する」とされている。

「予算要求側が用いたエビデンス」としては、秋田県や山形県における少人数学級編製の事例やそこにおける効果(学力の向上や不登校生徒の出現率など)、また研究者による「欧米先進諸国の多くの国では、日本よりも小さな学級編製の基準を採用している」という発言や少人数学級のメリットをあげ、論じられている。

「予算査定側が用いたエビデンス」としては、財務省主計官の「学級規模を縮小しても、学力の向上や学校が抱えるいじめや不登校といった諸問題が減少するとは限らず、また教員1人あたりの児童生徒数も加配教員等がいることを踏まえれば、実質的に先進諸国並みであること」、また研究者の発言から「他国においては寧ろ大規模クラスで成績が良い傾向にある」ことや「子供の学力は、総じて制度要因、資源要因に比べ、本人・家庭要因に大きく左右されるということが明らかとなった」ことなどをあげ、対比さ

れている。

「予算調整」では、両省の主張を比較して、「同じ数字や事実に対する解釈、視点の相違になってしまっていて、寄って立つスタンスが単に違うだけであるのでいわば水掛け論になってしまう構造」であると指摘されている。

結果として、「2011年度予算においては、小学校第1学年について35人学級を実現するための定数が措置されることとなり、併せて標準法が改正されることとなった。だが、ここで「文部科学省の主張が妥当であると認められた」のではなく、財務省は「小1プロブレム」という新たな視点を持ち出し、35人学級を認めた。ただし、「小1プロブレム」と「35人学級との効果、因果関係は示されていない」とも指摘されている。

「7.3 小括」では、本章の議論を整理した後、2点が指摘されている。第1点は、「議論はすれ違うことである」とされ、「指標をどう捉え、また算出方法をどうするかということ、また、分析方法どころか、同じ数値をどう捉えるか、単純な認識の違いになってしまっていた」と指摘され、事実の解釈が組織のイデオロギー的な対立となっているならば、「より精緻な「エビデンス」と言われるものによる議論になったとしても構造は変わらないのではないか」と重要な指摘が行われている。

第2点は、「予算査定側の視点が常に優位に働くことである」と指摘され、「要求側は査定側とは決定的なものに分かれはできず、ただひたすら査定側の理解を要請するほかない」状況においては、「予算編成においてエビデンスを使うこと自体にそもそも無理があると考えられる」と論じられている。言い換えれば、「第2段階のエビデンス、EBPMという考え方が関係者の主張に結論を下す、あるべき方向性を示しそれに関係者を納得させ、合意を得ることが期待されるわけであるが、政策立案、政策決定の段階において最も重要となる予算編成の事例をみる限り、そのような役割をエビデンスが果たす未来を楽観はできないと言えるだろう」と結ばれている。

第8章(終章) EBPMの陥穽とエビデンスのパラドックス

第8章は、「8.1 政策決定過程とエビデンス」、「8.2 政策立案・政策決定におけるエビデンス」、「8.3 EBPMの陥穽とエビデンスのパラドックス」、「8.4 残された課題」、「8.5 おわりに」で構成されている。

「8.1 政策決定過程とエビデンス」では、本稿全体を振り返ってのまとめが記述され

ている。まずは第2章に扱われた第1段階のエビデンスと第2段階のエビデンスが説明されている。すなわち、「問題を把握して、評価のための枠組み(モデル)を作る第1段階」と「具体的な政策案についてその効果を予測し、メリットとデメリットを評価する第2段階とがある」、またその使われ方として、「第1段階のエビデンスが課題設定で利用されること、第2段階のエビデンスが政策立案以降の政策過程で利用されること」が再確認されている。

つづく「問題とエビデンス」では、「問題の定義とエビデンスとの関係」が論点となるが、第4章の事例を通じて、「2点が明らかになる」という。すなわち、「第1は、課題設定に投入される第1段階のエビデンスについての解釈が多義的であることである。第2は、その多義的な中で設定されたカテゴリーは、その状況を生じさせている原因を概ね決めてしまうことのみならず、ひいては解決策をどの政策分野や組織で取り組むか、という後続する政策手段の大枠を拘束することである」と論じられ、留意すべき点であるとされている。

「シンボルとエビデンス」では、問題に注目を集めさせるシンボルの機能が再確認された後、第5章・第6章の事例では「教員免許更新制」がシンボルとして機能したことが示されていた。「一度導入が断念された理由、すなわち広い意味でのエビデンスを無視して課題として再浮上していた」ことから、「第1段階のエビデンスがフレーミングされ、課題設定のみならず、政策手段に対しても影響することがある。そして一度シンボルとなった政策手段は強力にその実現が求められ、エビデンスを無視してしまう可能性もある」ことが指摘されている。

「政治とエビデンス」では、「政治の政策への影響を考察するにあたり、特にメディアの影響に注目した」と述べられ、「フレーミング効果」の説明の後、本稿の事例である教員採用倍率の低下と教員免許更新制ともに、メディアのフレーミングに大きく影響を受けたことが再確認されている。そこで、「第1段階のエビデンスがメディア等のフレーミングにより必ずしも因果関係のないロジックを課題設定段階で生み出してしまう可能性」があること、また「このフレーミングにより問題のカテゴリー設定がなされ、その後の政策の方向性が決まってしまうことにも留意すべき」と論じられている。

この節の最後「センスメイキングとエビデンス」では、「課題設定段階の問題の定義について、2点の指摘」が行われ、「第1に、センスメイキングの感知の段階では、……解

積の仕方によっては全く違う結論に至ることもありえる」、「第2に、センスメイキングの意味付けにおいては、正確性よりも、もっともらしさが求められること」が再確認されている。事例においても、「もっともらしさの物語が求められることになるため、エビデンスが機能しない可能性がある」と指摘されている。

「8.2 政策立案・政策決定におけるエビデンス」では、予算査定段階でのエビデンスについて論じられており、「エビデンスをどう捉えるか、どう評価するか」の視点については、1人の担当者の考え方に大きく依拠する構造であること等を示されたことが再確認されている。また、「政策はつねに、力のベクトルの合成のように、関係者間の妥協の産物として形成されたものにすぎない」という西尾勝の引用も示されている。そして第7章の事例から明らかになったことが示される。この部分は、第7章の小括とほぼ同じであるため、割愛する。

「8.3 EBPMの陥穽とエビデンスのパラドックス」では、「EBPMによる政策が失敗に陥る可能性」が本論文では研究されているが、「EBPMが声高に叫ばれる現在において、エビデンスを使うにあたって特に留意しなくてはならない」という注意喚起が述べられている。「EBPMは、政策の企画立案過程の変革である。……エピソードベースから……エビデンスベースへと転換することである」(内閣官房資料)と言われるものの、そのロジックについて「正確性よりもっともらしさの物語からロジックが形成されていく、エピソード・ベースで作られていく可能性があるという矛盾した状況、パラドックスがある」と論じられている。したがって、「EBPM の導入に当たっては、課題設定段階や政策立案・政策決定段階における陥穽、パラドックスを行政職員はしっかりと認識し、そのうえで「エビデンスをその限界故に見縊るのではなく、都合のよいエビデンスを恣意的に用いるのではなく、エビデンスの理解と活用に努めることで、政策形成の合理性 (rationality) を高める」(山田 2018:6) ために真摯に向き合うことが必要だろう」と結論づけている。

「8.4 残された課題」では、2点が指摘されている。第1点目は、本論文では扱われなかった「政策評価段階におけるエビデンスの影響の検証」であり、「第2点目は、今後の新たな政策の動きにおけるエビデンスの影響の検証である」という。この第2点目については、本論文では教員免許更新制が導入されたところまでが扱われているが、2022年7月に「発展的に解消され」たことから、本論文で使われたエビデンスがどのよ

うに扱われたのか、興味深い。

「8.5 おわりに」では、本論文の「執筆にあたって特に留意したのは、政策の実務者が感じている暗黙知を形式知にすること、これを定義し認識することで日々の業務に活用されるようにすることである」と述べられ、実務におけるエビデンスの活用を推奨していることが述べられている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、政策過程におけるエビデンスの利用について、その理論面と事例研究を扱った精緻な研究である。

評価できる点として第1に、EBPMに関する先行研究が制度論に偏っているのに対し、政策過程という視点からEBPMを研究し、しかも理論面と事例研究によって、EBPMには陥穽があることを指摘したすぐれた論文である。もちろん、先行研究としては、こうした論考は見当たらない。その意味でも、本論文の学術研究としての評価は高く、新しい要素を当該研究分野に付け加えたことが認められる。

第2に、日本におけるEBPMをめぐる議論では、経済学的アプローチから、あるいは行政を中心とした政策形成過程での活用というアプローチから、多様な言説が展開されているが、本研究は先行研究の検討を通じて「狭義」「広義」、また政策過程上でのエビデンスの利用の実態をふまえて「第1段階」「第2段階」と整理し、EBPMのエビデンスがもつ機能を明確にし、議論における厳密性を高めている。

第3に、センスメイキング理論を応用し、状況に対してなされる意味付けにおいて正確性よりも「もっともらしさ」が求められ、その傾向がメディアのプロフェッショナリズムによって強化されることにより、EBPMの陥穽が生じるという枠組みを示している点で、本論文のオリジナリティは高い。EBPMの有する政治性はこれまでも指摘されてきたが、経験からの意味の構築が、特に政策課題の設定における客観性や科学性を本質的に難しくしているという指摘は、理論的にも実践的にも示唆に富む。

さらに加えるならば、実務家研究者としても高く評価できよう。課長職としての激務をこなしながらの研究作業であり、また査読論文も本論文と平行しつつ完成させ、博士

論文を完成させた努力は社会人を主たる対象とした当公共政策研究科の趣旨とも合致しており、模範的な実務家研究者として評価できよう。

以上のように評価できる特長をもった論文ではあるが、本研究には著者自ら課題として記述している点に加えていくつかの検討を要する問題を指摘することができる。

まず第1に、実証の厳密さの問題である。例えば、EBPMの陥穽が典型的に表れていると本論文がみなす小学校の教員採用選考倍率の低下という問題について、その原因は、採用数の増加と養成数の不足であると結論付けているが、それは本当であろうか。本論文では、受験者数と採用者数に着目し、小学校教員養成課程認定大学の増加に伴って受験しうる有資格者数全体が増大したことについて十分な注意を払っているわけではない。本論文の主張は論争的であるだけに、政府やメディアの主張が「客観性」を欠くこと、そして自らの主張が正しいことの証明には、より慎重な態度が期待される。

第2に、事例と「EBPMの陥穽」との関係である。事例で用いられる「エビデンス」は「第1段階の」もので、それをを用いた側による政策課題の設定(センスメイキング/フレーミング)における錯誤が指摘されているが、事例が「EBPM」による政策形成の典型事例といえるかどうか、またその錯誤が「EBPM」によってもたらされたものなのかはなお精緻な説明が必要な点といえる。EBPMという言葉がムーブメントとしての様相をもつなか、本論文が問題とする「陥穽」の指摘は重要であるがゆえに、それがどの段階で、なぜ発生するか、EBPMの主体はだれかという点とともに、事例と理論のあいだをもう一步精緻にすることが期待される。

第3に、本論文は、政策過程におけるエビデンスの効果・機能を考察した論文であるが、そのまとめとして「図表 44 政策過程とエビデンスのパラドックス(概念図)」が掲げられている。この図では、課題設定段階ではエビデンスの効力が低く、政策立案、政策決定、政策実施と政策が流れて行く過程で、エビデンスの効力が高まるという内容が図示されている。だが、第7章の予算編成は政策決定段階に相当するであろうから、そこでのエビデンスの効力が高かったという判断は困難であろう。この図表はさらに工夫の余地があると考えられる。

さらに、細かなミスもいくつか指摘することができる。ここでは細かく指摘しないが、本

論文が公刊される際には、丁寧に見直して修正されることを期待する。

本論文が、EBPMを政策過程に即して考えるという意味において、政策過程におけるエビデンスの使い方・使われ方について、シンボルやフレーミングによる変質、政治の介入、国民の雰囲気(世論)等を幅広く考察しながら、エビデンスの意味について重要な指摘を行っており、政策過程におけるEBPMのあり方を理論面と事例の両方面から、丁寧かつ緻密に考察を行い、政策過程の研究に新しい学術的側面を加えた博士論文にふさわしい学術的成果であったといつてよい。

以上のように、本論文の特徴や課題を総合的に判断すると、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士(公共政策学)の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2023年11月4日に荒木進太郎氏の公開審査会(口頭試問)を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を有していると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、荒木進太郎氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士(公共政策学)の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上