

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>

法政大学審査学位論文の要約

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

本研究の目的

本研究は、昨今、学術的にも盛んに取り上げられ、また、政府においても導入が進められている EBPM (Evidence-based policy making) に関し、制度論が中心となっている現在の議論に対して、公共政策学の視点から具体的な運用に関する論点を提示し、実務において EBPM が適切に利用されることに寄与することを目的とする。さらに言えば、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し、政策が失敗に陥る構造を示すものである。EBPM についての現在の議論を俯瞰するに制度論の範疇にとどまっているとすることができる。これらの認識に立てば、我が国における現実の政策決定において EBPM がどのように運用されるのか、また、エビデンスがどう作用するのかについて、現実の政策を踏まえた研究が求められているが、現時点で筆者の知る限りそのような論述は見られない。

そこで、本稿は、EBPM の運用にあたってのエビデンスの作用を現実の政策を用いて提示する。具体には、キングダムの政策の窓モデル他を活用し、昨今注目を集めている政策決定事例を取り上げ、そこで用いられたエビデンスに着目して分析し、今後、EBPM を展開する際に留意すべき陥穽を示すものである。

本研究の構成

第 1 章から第 3 章までは先行研究及び分析にあたっての枠組みを整理した理論編である。続く第 4 章から第 7 章が事例研究、第 8 章はまとめとなっており、本稿の主な構成は次のとおりである。

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

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 章では、先行研究として EBPM 及びエビデンスの定義を確認した。ここでは、主に経済学の背景から EBPM を合理的意思決定として捉える論述とそれに対して公共政策学の視点からの修正を試みる論述を確認した。また、エビデンスの質及びエビデンスにおける狭義と広義の考え方を確認した。

まず、EBPMについては、確たる定義はいまだなく、論者によって様々に述べられているものの、概ね2つの視座から論じられていることを示した。第1に、EBPMについて合理的意思決定論を志向する視座からエビデンス取得の手法等を主に論ずるものであった。また、これについては現実的な使用を踏まえた際には、限界があることが指摘された。第2の視座は、この第1の視座への批判として政策過程全体を踏まえるべきとのものであった。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。また、昨今、政策過程の視座から見た場合、エビデンスの取り扱いは、「B(Based)依拠した」ではなく、「I(Informed)情報を勘案した」とし、EBPMの理念は、むしろEIPM(Evidence-Informed Policy Making)という捉え方をすべきという考えが示されていた。

次に、エビデンスを定義する視座を2つ示した。第1の視座は、エビデンスの質にかかるものであり、狭義のエビデンスにかかるものとなる。この視座は科学主義にその思想的根拠を持つものでありその高度な質を志向することになる。第2の視座は、エビデンスの範囲にかかるものであり、広義と狭義のエビデンスのどちらを採用するのかということである。純粋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ことになる。

第2章 課題設定におけるエビデンス

第2章では、政策過程のプロセスに着目し、キングダンの政策の窓理論及びワイクのセンスメイキング理論を用いて、政策過程とエビデンスの関係について考察した。

まず、政策過程について、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つを確認し、課題設定において活用されるエビデンスが第1段階のエビデンスであることを示した。この第1段階のエビデンスは、問題を把握し、評価のための枠組みを作るエビデンスであり、因果関係を示すものではない。また、政策立案以降において活用されるエビデンスが、「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」とされる第2段階のエビデンスであることを示した。

そのうえでキングダンの政策の窓理論をもちいて課題設定にかかるエビデンスの影響について考察した。キングダンは、課題設定段階における政策決定に影響する流れとして「問題」「政治」の2つを挙げている。

問題の定義にあたっては、指標として投入される第1段階のエビデンスをどのように解釈するかが重要であり、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。その解釈には、価値、比較、カテゴリーという3点が影響する。

価値と比較はイデオロギー的な影響を受けやすい視座であり、そこでは状況把握のためのエビデンスは機能しえない可能性を指摘した。カテゴリーは単にその生じている状況を放置せざるものと認識して何らかの対応に取り掛かることを決定するのみではなく、ある程度の政策の方向性を規定するものになり、この段階に投入される第1段階のエビデンスが、その後の政策の方向性、ロジックの大枠を決定してしまうこと、つまりは、課題設定段階で因果関係とは関係なく政策の方向性が規定されてしまう構造を明らかにした。

また、問題が特に注目を集めるための一押しとなるシンボルについても考察を行った。キングダムによれば、シンボルは通常、それ単体でアジェンダ・セッティングの原動力となることはないが、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には強い影響を持つことになる。この点を踏まえ、シンボルはエビデンスと結びつきやすいことを指摘した。

次に政治におけるエビデンスの影響について考察した。

ここでは、メディアが視聴率至上主義という資本主義的競争の結果として、エピソードやインパクトのある映像等を求める傾向が、メディアの持つフレーミング効果と結びつき、国民の雰囲気に影響を与える可能性があることを述べた。ここに結びつくのは第1段階のエビデンスであり、問題を把握し、評価のための枠組みを作るエビデンスが、エピソードの構築の素材としてはめ込まれ、エピソード・ベースの課題設定がなされる構造があることを示した。

さらに、センスメイキングと課題設定との関係について考察し、問題の定義が形成されていくプロセスを説明した。その際に、注目すべき点として2点をあげた。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であり、第2に、センスメイキングは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である。ここでは、何らかの行動が中断されたとき、それらにかかる指標などもととして違和感を覚えることになる。その際に投入される指標は、第1段階のエビデンスであり、その事件や指標についての解釈が一意に収斂されていくが、この際は、正確性よりももっともらしい物語に収斂されていく。

これらにより、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、スタート地点である課題設定段階においてエビデンスが機能しない可能性を指摘した。

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章では、政策過程における政策立案・政策決定の段階において、実際の行政活動の中で実務者が特に重視して関わることになる予算編成に着目し、エビデンスがどう機能するのかその影響を考察した。なお、ここでは、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た。

まず、予算編成には、2つの側面があることを指摘した。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。そのうえで、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ことを指摘した。そのうえで、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を指摘した。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、どう評価するかの視点については、担当者、査定者の考え方に大きく依拠することを指摘した。

次に、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をおこなった。この点からは、予算の獲得、少しでも減らされない、新規事業を成立させる、といったことが評価されるような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ふ、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を指摘した。

以上のことから、この政策立案・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を指摘した。

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

これまでの理論構成に基づき、第 4 章、第 5 章、第 6 章では、課題設定段階におけるエビデンスの影響にかかる事例研究を、問題（第 5 章及び第 6 章ではシンボルについても含む）、政治、センスメイキングの観点から指標・エビデンスが課題設定にどのように影響しているのかを分析した。また、続く第 7 章では、予算編成過程において予算要求側と予算査定側が用いたエビデンスを確認し、それが政策決定にどのように影響しているのかについて研究を行った。

第 4 章では、「小学校教員の職場環境と教員採用選考倍率の低下」について考察した。昨今、小学校の教員採用選考倍率が低下していることに対して小学校教員という職の魅力が低下しているとの報道、寄稿等が多くみられる。これらは、教員採用選考倍率の低下の原因を小学校教員の労働時間が長時間化している等の職場環境の悪化であるとし、小学校教員という職の魅力を高め、多くの者に教員を目指してもらおう(=教員採用選考倍率を上昇させる)ために教員の処遇改善を進めるべきとしており、これらの主張は現実の政策課題となっていた。

これにかかる問題の定義に関し、指標・エビデンスとして、教員の労働時間のほか、教員採用選考倍率（教員採用選考倍率の推移）や関係者のインタビュー等を示した。次に、政治にかかる国民の雰囲気を検討し、メディア等による「フレーミング」が影響していることを指摘した。これにより、本課題における根源たる原因(=取り組むべき方向)を教員の労働環境とするカテゴリー設定が行われ、その結果、具体の政策として文部科学省の「働き方改革関連施策」が打ち出されていることを示した。

一方で、同じ指標・エビデンスを使い、別にもう 1 つのカテゴリー設定ができることを示している。ここでは、小学校教員の養成数が少ないなかで、大量退職に伴う大量採用が生じたため、多くの受験者(新卒)が合格して受験者(既卒)が減少し、教員採用選考倍率が低下したという考え方を示した。これに関する指標・エビデンスが検討され、教員採用選考倍率算出の考え方については、「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、また、「受験者」についても新卒と既卒に分けてその推移を検証した。

また、政治の観点からは、メディアが志向した教員の職場環境の悪化という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を指摘した。

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、第 6 章では、「指導が不適切である教員の排除」（教員免許更新制）についての事例研

究を行った。ここでは、教員免許更新制の導入にかかる政策議論の推移について検証し、課題設定段階におけるエビデンスの扱いを明らかにした。

教員免許更新制とは、一度取得すれば一生涯有効であった免許状に有効期限を付し、更新時までに教員に研修を義務付けるものである。当初は、学校現場で問題となっているような指導が不適切である教員に対して、更新の際に適格性を判断し、適格性が無いと判断される者については教員免許を更新させないという仕組みを構想していた。教員免許が更新されないということは、教員としての身分を失う、ということの意味する。

第5章では、主に2001年の中央教育審議会諮問から、導入を見送りとした2002年の同審議会答申までを主な対象として論じた。この政策にかかるロジックは、「問題な人（教員）は教壇に立ってもらっては困る」ことから「教員としての適格性の確保」又は「専門性の向上」のために教員免許更新制を導入するというものである。指導が不適切な個々の教員への対応ではなく、教員免許制度により全ての教員へ対応すべきこととして課題設定していた。

この課題設定について分析するにあたり、まず、この政策決定にかかる指標・エビデンスを確認した。ここでは、教員の懲戒処分者数や病気休職者数等の推移、不適切な事例についてとり上げた。

次に、シンボルについての考察を行った。ここでは、教員免許更新制という政策アイデアが提起されてきた経緯を確認し、当初の「採用」を想定していたものが「免職」のイメージに変容し、政策案としての切り札であるかのように捉えられていたことを示した。

政治については、メディアや政治家の発言などから、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フレーミングがなされていることを示した。

最後に、センスメイキングの視点から指導が不適切である教員の排除について論じている。ここでは、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が、正確性としての人事上の措置ではなく、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ことを指摘した。

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章では、教員免許更新制の導入を再度諮問した2004年の中央教育審議会諮問から制度の導入を答申した2006年の同審議会答申までを主な対象として、課題設定におけるエビデンスの扱いについて論じた。

まず、課題設定について2004年の諮問内容を確認し、認識された問題は「指導が不適切である教員」であり、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）こと及び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）ことから、教員免許更新制の導入がもとめられるというロジックが構成されていることを示した。

次に、政策決定にかかる指標・エビデンスを確認した。2002年に見送りを決めた答申で指摘されていた2点の問題をエビデンスととらえるとともに、2000年以降の「指導力不足教員に対する認定、措置等の状況」を確認した。

次に、シンボルについての考察を行っている。ここでは、2002年の答申で教員免許更新制が導

入見送りとされたにもかかわらず、2003年の自民党政権公約や河村建夫文部科学大臣が発表した「義務教育の改革案」にも記述がされており、教員免許更新制がシンボルとなっていたことを示した。

政治については、教員免許更新制の見送りを答申した際のメディアの報道から、制度導入見送り及び代替措置としての人事管理や研修制度を強く非難していることを確認した。また、政治家の発言からも、すなわち指導が不適切である教員の排除のイメージとして、再度の課題設定を意図していることを確認した。

最後に、センスメイキングの視点からの課題設定を確認した。指導が不適切である教員に対して国民は、2002年の答申に「腹落ち」せず、この物語に関するセンスメイキングはより強固なものとなり、2004年の諮問において、再度、課題として登場していた。その際に、2002年答申で示された検証結果等に対する対応などもなく二次諮問されており、センスメイキングの特徴である正確性よりももっともらしさと結びついていたことが確認された。

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章では、予算編成過程におけるエビデンスの影響として、「少人数学級の導入」についての考察を行った。ここでは2011年度予算を題材とし、文部科学省の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確認した。

予算要求側（文部科学省）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の効果、また、1学級あたりの児童生徒数や教員1人あたりの児童生徒数の国際比較により欧米先進諸国の多くの国が日本よりも小さな学級編制としていることを示していた。さらに、海外における少人数学級に関する研究（米国テネシー州のSTAR計画）等が取り上げられていた。

予算査定側（財務省）が用いたエビデンスとしては、「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ない」とする見解のほか、また、児童生徒数の国際比較について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との見解を示していた。さらに、「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」などの研究を提示していた。

この結果、予算調整においては、同じ数字や事実に対しての解釈、視点の相違になっており、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となる構造であることを示した。また、実証研究結果、すなわちエビデンスに基づく主張についても結局のところ一方は効果がない、もう一方は効果があると述べる構造となっており、解釈の問題とともに、それぞれの立場を補完する研究データを拠り所にして示された。

このことから、あるべき方向性を示しそれに両者を納得させ、合意を得ることがエビデンスに期待されるわけであるが、結局、議論はすれ違い双方が背負う組織のイデオロギー的な視点の対立が起きていることが明らかとなり、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この構造は変わらない可能性が示唆された。

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（終章）では、本稿での理論及び実証を取りまとめたうえで政策研究の視座からのエビデンスの機能、有効性についての考察を行った。ここでは、次のようなことを明らかにした。

まず、課題設定におけるエビデンスの影響についてである。多くの人のイメージとは違い、政策立案・政策決定の政策過程のみならず、その前段階である課題設定の段階においてエビデンスが活用されていた。具体には、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ていた。

次に、問題とエビデンスについての関係である。ここでは2点を明らかにした。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。

シンボルとエビデンスの関係については、次のことを明らかにした。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、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である。

政治とエビデンスについては、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す可能性を示した。さらに、センスメイキングとエビデンスについて考察した。課題設定段階においては、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。第1段階のエビデンスがもっともらしい物語に都合よくはめ込まれ、それらが政策のロジックを構成するに至る可能性が指摘された。

最後に、政策立案・政策決定段階におけるエビデンスの影響、特に財政統制、すなわち予算査定側のバイアスと予算要求側の予算獲得志向のバイアスについて考察した。ここでは、2点を明らかにした。第1に、結局、議論はすれ違うことである。キングダムがアジェンダ・セッティング段階における指標の解釈に影響するものとして挙げた、価値、比較といったイデオロギー的な対立がここでも起きていた。第2に、予算査定側の視点が常に優位に働くことであった。

これらのことをまとめれば、政策過程の段階によりエビデンスの多義性が変化するために、その効力に違いが生じるということが本稿の結論となる。政策過程の当初の段階、課題設定では、投入されるエビデンスは、指標などの第1段階のエビデンスとなり。多様な解釈ができるものである。また、関与するアクターの数も多いため、その指標についての解釈も多様となる。また、センスメイキングの観点からも正確性よりももっともらしさに結びつくことから、エビデンスはもっともらしい素材としてはめ込まれていく。これらによって、エビデンスは期待される機能が果たせなくなるのである。

このように考えたとき政策過程とエビデンスの効力について、いわば陥穽ともいえる状況を指摘できる。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を行政職員が認識することが重要であろう。