

国立教育政策研究所 令和元～3年度プロジェクト研究 「客観的根拠を重視した教育政策の推進に関する基礎的研究」 報告書の概要について

本報告書は、国立教育政策研究所プロジェクト研究「客観的根拠を重視した教育政策の推進に関する基礎的研究」による研究成果を取りまとめたものです。

客観的根拠を重視した教育施策の推進に資する示唆を得ることを目的として、イギリスにおけるエビデンス活用や教育委員会における施策等の評価、学校から得られるエビデンスをめぐる現状をまとめ、今後の展望について示唆を得ました。また、大学等の入学定員厳格化政策や「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」といった具体的な政策を取り上げ、どのような変容・成果が見えてきているのかを分析しました。

1. 調査研究の目的・概要

(1) 調査研究の目的

政府全体で証拠に基づく政策立案、すなわちEBPM (Evidence-Based Policy Making) が求められており、本研究所には「客観的な根拠に基づく政策に資する研究を進める体制整備」の推進が求められている。

教育政策のEBPM を推進する際には、現実的な観点から、例えば、成果が出るまでの時間の長さや、政策と成果との因果関係特定の困難さ、そして成果を数値化することやデータ収集の困難さのような様々な課題が挙げられる。これらの課題がある中で、客観的根拠を重視した教育政策の推進に資する示唆を得ることが本研究の目的である。

(2) 調査研究の概要

上記の目的を踏まえた次の5点のテーマを設定して、文献調査や既存統計の再分析、質問紙調査や聞き取り調査のような様々な手法を組み合わせながら研究を進めた。

- ①イギリスの教育政策におけるエビデンスの活用
- ②市区町村教育委員会における施策評価の現状と今後の展望
- ③学校から得られるエビデンスをめぐる現状に関する考察
- ④大学等の入学定員厳格化政策と進学行動の変容
- ⑤「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」の取組と成果

本報告書では上記のテーマ別に5部構成としてそれぞれの研究成果を示している。次項で各テーマの主要な研究内容と研究成果を紹介する。

【研究期間：令和元～3年度、研究代表者：渡邊恵子（教育政策・評価研究部長）】

2. 研究成果の概要

第1部 イギリスの教育政策におけるエビデンスの活用

第1部では、イギリスの教育政策におけるエビデンスに基づく政策形成（EBPM）の状況について明らかにすることを目的としている。

まずはじめに、イギリスにおいてどのような背景と経緯でEBPMが行政活動において制度化され、教育分野にも普及してきたのかについて先行研究を基に整理した。制度化の背景としては、医療及び就学前教育におけるエビデンスに基づく政策形成の成果、政権の政策方針、エビデンスに基づく教育実践の提唱にまとめることができる。制度の特色としては、What Works Centre（WWC）に代表されるようなエビデンスに基づく行政活動の推進体制の整備、エビデンスの形成の枠組みと評価の枠組み、データベースの整備、人材育成に整理することができる。

次に、教育分野においてEBPMが具体的にどのように行われているのかについて解明するために、Pupil Premium及びTeaching and Learning Innovation Fundを事例として取り上げた。それぞれの事業においてどのようなエビデンスに基づいてどのような検証が行われ、どのような政策形成が行われたのかについて整理した。

次に、EBPMに関わるアクターについて、資金やエビデンス、データや研究の流れ、助言や支援等の活動の視点から全体像を整理した。そしてアクターの特徴を、データの収集と研究を実施する機関（監査・統計機関、シンクタンク・研究機関）、研究成果を統合しエビデンスを創造する機関、中間支援をする機関の視点から整理した。

最後に、エビデンスをめぐる問題の一つとして指摘されているエビデンスの「政治的・レトリック的な効果」という視点からエビデンスと政治の問題について検討した。イギリスにおいては、エビデンスを創造し、伝達し、活用する機能を持ったWWCがEBPMにおいて重要な役割を果たしているが、その機関が政治的な中立性を持っていること、そして“Arm’s Length”として政府や省庁と一定の距離を取りながらも、政策形成において無視することができないような影響力を持つ位置付けに置かれていることがEBPMを推進する上で重要な意味を有していることを指摘した。

このようなイギリスのEBPMの特徴を整理すると、第1に、ランダム化比較試験等の実証的な手法を社会政策分野にも幅広く適用したエビデンスに基づく政策立案を国家的に推進してきたことである。第2に、当事者が自らの判断をする際のエビデンスとして活用することを重視し、その活動を支える仕組みを整備していることである。第3に、データベースを構築していることである。第4に、多様なデータを用いて、多様なアクターが研究等に携わる仕組みを整備するとともに、そこから生み出される研究成果を統合し、検証してエビデンスとしての質を評価していることである。

イギリスの取組からの示唆としては、エビデンスをアカウンタビリティのためだけのものとするのではなく、改善にどう有効なのかという意味でのエビデンスとして捉えることの重要性が挙げられる。そしてそのような捉え方をするためにも、政策立案者や実践者という当事者が、エビデンスを理解し、有効に活用して有益な政策を立案し、その政策を効果的に運

用していくことを支える、データの蓄積、研究基盤の整備、人材育成体制の整備、仲介者としての中間支援組織の整備という制度設計が重要であることが指摘できる。

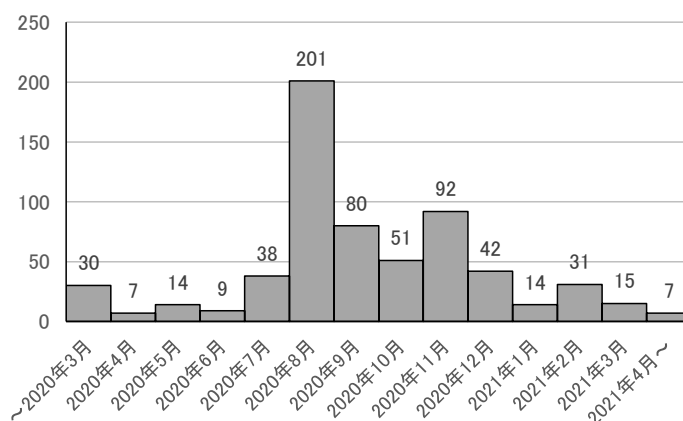
第2部 市区町村教育委員会における施策評価の現状と今後の展望

第2部では、市区町村教育委員会による2018年度の実施内容に関する「点検・評価報告書」を収集・分析した。さらに、全市区町村教育委員会を対象とした質問紙調査（以下、「全国調査」）を2021年2～3月に実施・分析した。この調査では、教育委員会が実施する点検・評価の現状（実施状況やスケジュール、取組の見直し状況等）に加えて、①小中連携・一貫教育、②コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）、③地域学校協働活動の3施策を分析対象として施策評価の現状（実施状況や評価時に用いる指標内容等）を尋ねた。

全国調査の様々な結果の中から、ここでは主要な2点を紹介することにした。

まず、2019年度事業を対象とした「点検・評価報告書」の完成時期を図1に示した。最も多いのが2020年8月となっており、2019年度決算がまとまる時期と合わせて報告書がまとめられていた。また、相対的に5・8・11・2月にまとめられることが多くなっており、翌月の定例議会に報告がなされやすい傾向も見えてきた。

図1 2020年度事業対象の「点検・評価報告書」の完成時期



出典：全国調査の結果を基に筆者作成

さらに、今回の分析対象とした3施策の評価指標について比較したものを表1に示した。

表1 研究対象3施策の評価指標の比較

		小中連携・ 一貫教育	コミュニティ・ スクール	地域学校 協働活動
段階	活動指標のみ	28.3%	39.6%	64.0%
	成果指標のみ	36.4%	21.5%	7.1%
	活動指標+成果指標	13.2%	14.2%	11.6%
視点	児童生徒	43.9%	17.7%	33.1%
	教職員・学校	31.5%	30.0%	40.5%
	保護者・地域	8.9%	30.4%	47.4%
	教委・施策	23.5%	46.5%	42.6%
指標なし・無回答等		22.1%	24.6%	17.2%
回答数(施策評価あり)		371	260	378

出典：全国調査の結果を基に筆者作成

注：施策評価を実施している市区町村での状況について集計している。

この表から見える大まかな傾向をまとめると、学校教育に関する側面を持つ施策では比較的アウトカムに相当するような成果指標が多く用いられやすく、児童生徒や教職員・学校の

視点から評価がなされやすくなっていた。一方で、社会教育に関する側面を持つ施策では比較的過程やアウトプットに相当する活動指標が多く用いられやすく、保護者・地域視点や教委・施策視点を中心に幅広い視点から評価がなされやすくなっていた。このように、施策の特性に応じて評価で用いられる指標には違いが見られることが明らかになった。

第3部 学校から得られるエビデンスをめぐる現状に関する考察

第3部では、学校で得られるデータや情報について、教育政策における客観的根拠としての活用の現状を明らかにするとともに、それらを教育政策における「エビデンス」として活用するに際しての示唆について考察した。主に参照した資料源の種別に即した2章構成とし、第1章では都道府県・指定都市において独自に行われる学力や学習状況等の調査の結果データ、そして第2章では学校評価その他の学校発の情報、をそれぞれ主な題材とした分析と考察を行った。以下、第3部で立てた二つのリサーチ・クエスチョン（問い）に即して、分析と考察の概要を紹介したい。

第1の問いは、学校現場では教育活動の「検証」や「根拠」をどのような意味で捉えているか、というものである。第1章においては、インターネットで公表されている学力調査等の各種の報告書類を参照したが、全体的に「検証」という言葉が多く使われる中で、正答率等の調査結果が、教科別・問題別・質問別・学校別・自治体別などの各種の平均値の形や、それらのクロス集計の形で、成果や課題の検証のために活用されている。その使われ方を見ると、多くの場合、データや集計結果やそれらの比較によって、現状を説明したり対応策を提示したりするが、その際に仮説や命題を立ててそれを立証する「客観的根拠」として調査データ等を活用していることが明らかである事例は多くない。また、「根拠」という言葉が使われる場合も、何かの判断や考えを立証するためのロジックや多様な根拠のうちに位置付けられるというよりは、数値で示された客観的なデータという意味での使われ方が目だっていた。そのことは、第2章で扱った学校管理職団体の集会や自治体の総合教育会議等の議事録からも顕著であって、「根拠」と並んで「エビデンス」という言葉も、ともすればデータや集計結果のことを指すような使われ方が一般には見られることが明らかになった。

第2の問いは、学校で得られるデータや情報は教育政策・施策における客観的根拠としてはどのように活用されているか、というものである。各章で取り上げた学力調査等の結果及び学校評価等の結果は、学校における取組の改善のみならず、教育委員会における施策のために参照することもできるものであるが、実際には学校現場における授業や各種の指導や取組の評価や改善のために活用することが主となっている。少なくない自治体で学力調査等の結果を教育委員会の施策に関わらせているが、多くは学力調査等の結果を活用して取組の改善を図ろうとする学校への支援である。そのような中で、本稿では学力（正答率）や学習態度に影響を与える因子についての慎重かつ詳細な分析をする事例を紹介し、教育委員会の人事・研修施策や自治体全域に及ぶ学力向上施策などの施策に関連付ける事例を紹介することができた。

第1、第2の両方の問いに関わって、学校から得られるデータや情報が、どのように教育政策・施策の形成や評価におけるエビデンスとして活用されているかという考察を行った。

客観的根拠という考え方は、国の政策課題としてのEBPMの流れが出てくる前から見られるが、EBPMの議論を受けて、何らかの仮説や命題を立証する根拠としての堅固なエビデンスを産出する自治体が増えてきたことを紹介することができた。エビデンスの教育施策における活用の形については、効果を上げた取組のエビデンスを学校現場での教育改善に生かすという施策（エビデンスについての施策）の有力な事例を見ることができた。さらには、自治体における施策の形成・評価の過程でエビデンスを活用しようとする施策（エビデンスに基づく施策）を展望する自治体も複数登場していることをも見ることもできた。

第4部 大学等の入学定員厳格化政策と進学行動の変容

文部科学省は、大学進学に伴う大都市圏への学生集中を抑制するために、2016年度より段階的に、学校の収容定員の規模を基準にした入学定員の厳格化を求める措置を実施した。その後の日本私立学校振興・共済事業団の『私立大学・短期大学等 入学志願動向』（2018）の調べでは、2016年度の実施以降に、三大都市圏では入学定員充足率の低下が見られ、逆にその他の地域では充足率の上昇が見られたことが報告された。しかしながら、大学等への入学定員の厳格化措置がそれぞれの地域の高校生の進学行動に対して、どのような影響をもたらしたのかの全体像に加えて、その背景にあった詳細なメカニズム-----進学期の若年層に、どのような地域移動が生じ、どのような志望選択の変化があったのか-----については、依然として明らかになっていない。そこで第4部では、この期間に生じた高校生の大学進学行動の変容を文部科学省『学校基本調査』の集計データ・個票データを用いて定量的に確認しながら、入学定員の厳格化措置が大学進学行動に与えた影響について探ることを目的とした。

分析の結果、確認できたことは以下の2点にまとめられる。第一に、大学進学層の地域移動からは、厳格化措置以降の期間においては、過半の地域で、地元の大学に進学する割合が高くなったこと、また、大学進学のために三大都市圏へ移動する割合が低下したことが示された。このことは、若年層の大都市圏への移動を抑制するという厳格化措置の目的に沿った傾向となっている。ただし、従来からある大学収容率の地域差によって、この間の地域の進学率の動向が左右された可能性が地方圏で見られた点には留意が必要である。

第二に、大学進学の志望傾向の推移について見ると、三大都市圏の大学では、大学の規模を問わず難化しており、特に、中規模大学での難化幅が大きかった。一方で、その他の地方圏の大学への進学については、大規模大学では難化傾向が見られたものの、小・中規模の大学では、それほど大きな変化がなかったことも指摘できる。また、大学進学者のうち三大都市圏出身者の比率は、小規模大学では現状維持又は減少、中規模・大規模大学ではわずかながら上昇する傾向にあったことが分かった。加えて、中規模・大規模大学での三大都市圏出身比率の上昇幅は、三大都市圏よりもその他の地方圏で大きくなる傾向が見られた。

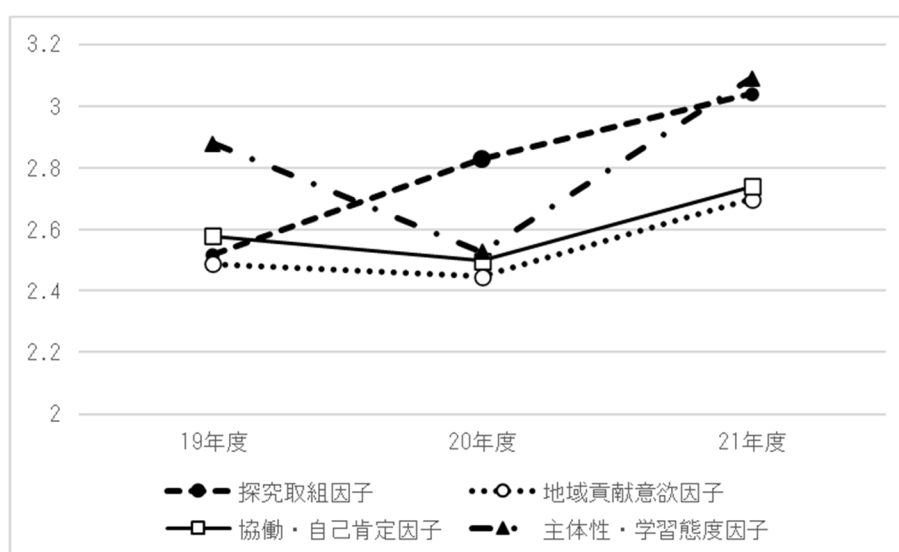
第5部 「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」の取組と成果

EBPMでは、ある政策を立案する際にその効果に関するエビデンスを基に検討することが重要と考えられている。日本の現状では、そのようなエビデンスがあらかじめ用意されてい

ることはまれであり、まずはある政策を実施した際の効果を分析し、その分析結果を当該政策の対象範囲の拡大や改善、新たな政策立案に生かすことが現実的であろう。そのため、第5部では、文部科学省の「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」を対象とし、生徒の意識や行動の変化を捉える指標を分析するとともに、高校における取組の内容や実績、所与の条件とも言える地域の状況などについて事例分析を行った。

生徒の意識や行動の変化を捉える指標の分析からは、地域と協働した探究学習によって生徒が身に付ける意識や態度、能力について、地域貢献意欲や協働性・自己肯定感、主体性・学習態度と捉えられることが示唆された。また、それらの意識や態度、能力に関する生徒の自己認識は、3年次には高まるものの、1年次から3年次まで順調に高まるのではないことも明らかになった。

図2 各因子の尺度得点の推移（生野高校）



さらに、探究学習のテーマが生徒にとって身近に思えるほど生徒の認識や態度が向上すること、模試の成績が中間層の生徒ほど探究学習を通じて伸びを実感していることも示唆された。

今回収集可能だったデータの範囲では、統計的に頑健な結果を導くことはできなかったが、これらの示唆からは、ある一時点の指標が下がったとしても探究学習の効果が上がっていないわけではないこと、生徒にとって身近に思える探究テーマに取り組ませることが生徒の成長にとって鍵になり得ること、学力中間層の学ぶ意欲の向上に探究学習が効果を持ち得ることなどを知見として得ることができた。

一方で、より頑健な検証結果を得るためには、例えば、対照群を置いて事業の効果を検証することも検討に値すると思われる。また、サンプル数の確保や教職員のエフォートの軽減といった観点から、教育のデジタル化の進展に期待する面も大きい。

高校における取組の内容や実績、所与の条件とも言える地域の状況などの分析からは、高校の教職員の尽力だけでなく、高校が立地する自治体やコンソーシアム構成員等の支援の在りようが明らかにされている。ここで示されたような取組が生徒の意識や行動の変化にどのようなつながっているのかの因果関係を統計的に示すのは困難であるが、第5部全体を通じて、そのつながりの確からしさが推察できる。