

# 教育政策分野における知識の政治の研究序説

## —今後の研究に向けての論点整理—

橋野 晶寛

### Introduction to the Research of the Politics of Knowledge in Educational Policy: Issues for Future Research

Akihiro HASHINO

Today, the term “Evidence-based Policy Making” has become a household word in various policy fields, but the conditions for its realization remain poorly discussed and understood, and the education policy field is no exception. This article examines research issues related to the politics and governance of knowledge in the field of education policy, starting from a typology of uses in the public policy field of knowledge use (research use /evaluation use). In particular, we will discuss emerging issues with the focus on evidence via statistical causal inference, and matters to be considered in the context of education policy.

#### 目次

1. 問題の所在
2. 知識（研究・評価）利用の系譜に位置づけたエビデンスをめぐる政治
3. エビデンスに基づく政策立案における技術と政治の接点
  - 3-1. エビデンスに基づく政策立案の受容における不確実性
  - 3-2. 技術的制約によるトレードオフ
  - 3-3. 伝達・翻訳・解釈における不確実性
4. 教育政策という文脈
5. 今後の研究の展開に向けて

#### 1. 問題の所在

今日において、「エビデンスに基づく政策立案」(evidence-based policy making) という語は様々な政策分野において浸透した。しかし、依然としてその具現化のための条件についての議論の内実は乏しく、教育政策分野もその例外ではない。その困難の一端

は統計的因果推論などの政策評価技術の不浸透やデータ整備の遅れにあるが、それだけでなく政策過程面における考察——専門性と民主性の相克、あるいは異なる種類の専門家間の相克に関する考察——の不十分さにも帰せられよう。

エビデンスに基づく政策立案を望ましい政策過程の規範として想定した時に、多くの現実の政策過程は、エビデンスに基づく政策立案が前提とする合理主義的政策過程像からは程遠いものとして認識され、“policy-based evidence making”や“episode-base”などの揶揄の語のようにその逸脱・ギャップの指摘がなされることは珍しくない。しかし、そうした逸脱の指摘や事例記述自体は興味深いものであるが、その逸脱がなぜ生じるのか、そもそもその逸脱が是正可能なのか・是正すべきなのか、どのようにして是正すべきなのか、といった考察に接続・深化されることは稀である<sup>1</sup>。また、この点については、エビデンスに基づく政策立案について批判的な言説も同様の問題を共有している。すなわち、それらが懸念する専門家支配や社会学の悪夢とは程遠い現実があるにもかかわらず、現実の政策過程の分析や現実 に即した課題設定が行われることはない。

エビデンスをめぐる政治の現実を具に分析・考察することは政策過程論から見れば必然的なものと思われるが、一方で、その考察のためには複数分野に跨る知見が必要とされる点でアプローチが難しいことも事実である。具体的に言えば、知・研究、あるいは研究者というアクターを政策過程に位置づける新たな政策過程論の視点・枠組み、政策評価の技術的な議論、その技術論から派生する科学哲学・政治哲学上の議論、個別政策分野の政策史・研究史などの知見の統合が必要とされるであろう。

本稿では、上記の問題意識のもとで、知識利用あるいは評価利用・研究利用の系譜に立って、知識の政治としての教育政策過程研究の展開に向けた論点整理を試みる。米欧においてエビデンスに基づく政策(立案)の政治的側面に焦点化した研究自体は既に少なくない数にのぼるが<sup>2</sup>、日本の教育政策研究や教育学研究において、こうした研究と政策の関係に関する政策過程の理論が研究課題として設定されることは稀である。関連する文献の参照についても限られており、とりわけ知識利用(評価利用・研究利用)に属す文献の参照は非常に限定的である。無論、本稿では知識利用(評価利用・研究利用)に関する文献について包括的な整理をするだけの十分な準備はないが、教育政策分野での研究展望を得るに足る論点提示は果たしうるものと愚考する。

以降の構成は次のとおりである。次節では、公共政策・政策過程論における知識(評価・研究)利用の議論を紹介し、社会科学と政策の関係を俯瞰する視座を得る。3節では、その「知識」としてより限定的に政策評価におけるエビデンスに焦点化し、社会科学方法論に関する科学哲学に関する議論を参照しながら、技術的論点から政治・政策に派生する論点および研究課題を提示する。4節では、教育政策・行財政という政策分野の特徴に着目し、政策分野という文脈がエビデンスをめぐる政策過程や研究-社会間関係をどのように条件づけるのか、追加的に考慮すべき点は何かという点を議論する。5節ではこれらの議論をふまえて教育政策分野における研究活用の研究展望を述べる。

## 2. 知識(評価・研究)利用の系譜に位置づけたエビ

## デンスをめぐる政治

エビデンスに基づく政策立案の政策過程という対象自体は、「エビデンス」という語の意味の今日的な限定性を除けば目新しいものではなく、直接的には知識利用(評価利用・研究利用)に関する研究の系譜に位置づけることができる。知識利用(評価利用・研究利用)の一連の文献が想定している「知識」あるいは「評価」「研究」は必ずしも今日における統計的因果推論によるエビデンスの生産のみを想定しているわけではないが、研究と政策の関係を説明の対象と措定した時に、それがどのような値をとりうるかを想定しておくことは政策過程分析の第一歩となろう。

知識利用(評価利用・研究利用)の形態についてはこれまで様々な研究者によって異なる類型化が試みられてきた。文献間での概念や分類の相違点を網羅的に検討することは避けるが、よく用いられる分類としては、知識・知見の作用経路(道具的/概念的/象徴的)、あるいは、これに結果/過程という利用対象の軸を加えたものが挙げられる。Alkin and King (2016, 2017)は評価利用の研究史を振り返り、評価利用の類型として、知見の利用/過程の利用という区分の中に、それぞれ道具的/概念的/正当化、道具的/概念的/象徴的という類型を設けている。

また知識利用の文献で言及される機会の多い Weiss (1979)の類型論では、公共政策領域における社会科学の活用イメージについて以下の7の類型を挙げる<sup>3</sup>。第1は知識主導モデルであり、基礎研究→応用研究→開発→応用といった過程を経て政策が実現する。これは研究が政策イシュー自体を生み出す点で研究が政策を強く主導することを想定したリニアモデルであるが、社会科学分野において該当する例を見出すことは難しい。第2は問題解決モデルであり、既存の政策課題に対して、研究がその解決策を与えるというものである。すなわち、政策的課題の定義→必要とされる知見の特定→研究の進展による応答→政策選択という過程を経るものであり、研究利用として一般的にイメージされるものであり、Alkin and King (2016)における知見の道具的利用に対応する。第3は対話型モデルであり、社会科学的研究は政策決定上の様々な情報源の1つをなすにすぎず、

研究が政策選択を主導することはできないとするものである。第4は政治モデルであり、政策課題に対する政策的選択肢が利害関係者によって既に決まっている状況において、選択の権威付け、反対派の無力化の目的で研究が活用されるというものである。これは Alkin and King (2016)の知見の正当化利用に対応する。第5は戦術モデルであり、研究という行為によって政府機関の正当性を補強するというものである。政治モデルと異なるのは、研究による知見が利用されるのではなく、研究が行われている（「調査中」という事実が政府の解決姿勢の演出に活用されるのである。これは Alkin and King (2016)のプロセスの象徴的利用に対応する。第6は啓蒙モデルであり、研究の知見が間接的に政策過程に影響するというものである。すなわち、社会科学による議論が、特定の政策的選択肢の導出・提示や正当化といった直接的経路を通じてではなく、問題の顕在化・潜在化など、一般市民を含む広範な範囲のアクターの価値観や思考パターンに浸透する間接的経路を通じて影響する。これは Alkin and King (2016)の知見の概念的利用に対応する。こうした「啓蒙」はあくまでも中立的な概念であり、社会科学的研究というフィルターが単純化・歪曲をもたらすこともありうる。第7は社会的事業モデルであり、社会科学的研究を社会の知的追求を担うものとするものである。

これらのうち、理念的なエビデンスに基づく政策立案は第2の問題解決モデル（知見の道具的利用）を想定したものであり、その反例としての“policy-based evidence making”は第4の政治モデル（知見の正当化利用）に対応する。興味深いことに Weiss (1979:428)は問題解決モデルに沿う形で研究が政策に直接的に影響を与える状況は非常に限られており、複数の条件が必要であると述べる。すなわち、意思決定状況が明確である、解決策が情報に依存する、明確で曖昧さのない研究の知見がある、意思決定者が知見について理解・納得できる、政治的利害に強く抵触しない、といった条件が満たされた時のみである。

上記の議論はプリミティブな類型論の域を出るものではないが、問題解決モデル（リニアモデル）の非現実性、研究と政策の関係という従属変数の値域を与える独立変数の探索の必要性を示唆した点では少

なからぬ意義があると言えよう。そして、こうした知識・評価利用の類型論をふまえ、エビデンスをめぐる政策過程に関する考察のための枠組みに展開させるには、以下の2点において更なる検討を要する。

1つは、知識・知見＝今日的な意味でのエビデンスとして限定した際に新たに考慮すべき特質である。Weiss の議論の対象は社会科学分野における評価を念頭においたものだが、必ずしも今日的なエビデンスに限定されない。エビデンスの政策過程においては、統計的因果推論に基づく知見が政策・社会に何を提示しうるか、何を考慮していないのか、といった点の技術的側面が政策過程の現状分析および規範的議論にも反映される。あるいは、エビデンスに基づく政策立案が規範として受容されるならば、何をエビデンスとみなすかという点自体が大きな政治的イシューとなろう(Hammersley 2005, 2013; Newman 2017)。既にエビデンスに基づく政策立案に関する文献では、「エビデンス・ピラミッド」をめぐる賛否や伝統的な量一質的研究の方法論的論争を背景とした議論が数多くなされているが、これら自体も研究の啓蒙的作用を有しているならば研究者内部の議論としてだけでなく、現実の政策過程に波及することも考えうる。

もう1つは、エビデンスをめぐる政策過程を規定する条件である。そうした条件の重要な要素の1つは政策分野の特質であり、特定の政策分野の政策過程を論じるならば、他の分野と比較した当該分野の特質の考慮が必要となろう。例えば、専門知識の政治利用を扱い、政策知識の道具的利用を前提とした知識観<sup>4</sup>の相対化を企図した Boswell (2009)は、ヨーロッパの移民政策の事例研究をふまえて政策知識の機能が現出する政策タイプの類型化を試みている。Boswell (2009)は、政策知識が道具的に利用されるか政治的正当化に用いられるかという点に関して、技術的な複雑性だけでなく、政策立案者・組織がどのような形で外部環境から支持を得ているかが重要である点、政策立案に関わるアクター・組織の支持は政策の可視性と帰属性に依存する点を指摘する。すなわち、政策の成果が観測可能である、政治的に着目を浴び、評価のサイクルが選挙サイクルの時間枠内に収まるような政策分野では政策のアウトプットおよびその責任の所在が重視され、専門知識の道具的利用

が促される。一方で成果が拡散し、観測が容易でない、政治的関心を集めない政策領域では専門知識には正当化機能が要請される、というのである<sup>5</sup>。可視性と帰属性という要素は政策領域を特徴づける一部の要素に過ぎないが、政策タイプを政策過程に関連付けた点では貴重な試みである。こうした視点の下で教育政策分野の特質について、従来の政策過程アクターである政官業間の関係のみならず、研究領域の特質や政官業-学間関係から抽出していくことが必要となろう。

いずれも教育政策におけるエビデンスの政策過程を分析する上で不可欠の要素だが、実証研究を行う上での視点・理論・仮説の洗練の余地が大きく残されている。以下ではこれらを掘り下げるべく、若干の考察・論点整理を行う。

### 3. エビデンスに基づく政策立案における技術と政治の接点

上に見た知識利用・評価利用・研究利用の議論は一般性の高いものであるが、エビデンスに基づく政策立案の政策過程を考察するならば、知識としてのエビデンスに焦点化し、それを生み出す技術と政治の具体的な接点に着目する必要がある。とりわけ、以下の点におけるエビデンスの不確実性から派生する政治的局面的検討は不可欠であると思われる。

#### 3-1. エビデンスに基づく政策立案の受容における不確実性

肯定の文脈にせよ、否定の文脈にせよ、これまでエビデンスに基づく政策立案という言葉が浸透する過程において、エビデンスの指す内容が拡散した感は否めない。当然そこでは「エビデンスとは何である(べき)か」という点についての問題意識・議論が喚起されるが、そうした概念の曖昧さやそれに伴う解釈の幅がエビデンスの政治利用の契機を有している点にも目を向ける必要がある。

既存文献において、エビデンスという語の解釈の多様性を指摘するものは少なくない(酒井 2020, 松村 2020)。研究者間では、エビデンスの信頼性のレベルの階層に関する「エビデンス・ピラミッド」が議論

となることもあるが<sup>6</sup>、政策過程を念頭に置いたときに問題となるのは、よりプリミティブなレベルでのエビデンスの捉え方である。例えば、田辺(2018)は、統計改革推進会議や総務省のEBPMに関する有識者との意見交換会などの文書における用例から、データ(統計数値、政策関連のファクト)、研究(有効性に限らない政策関連の各種研究)、評価(プログラム評価、行政測定)、施策の有効性に関する評価・研究、といった多様なエビデンスのイメージが日本のEBPMの議論で用いられていることを指摘する。また小林(2020)は、EBPMを1)社会課題の分析、2)アウトカムの設定、3)ロジックモデルの作成、4)エビデンスの参照、5)効果検証の必要性・可能性の検討、6)効果検証の実行、の6段階に分け、日本型EBPMの理解は1)~3)までの段階にとどまっており、実務レベルでは一部の府省の取り組みを除いて事業のロジックモデル作成が中心をなしていると述べる。これらの指摘は、研究者に比較して官庁の政策実務者の方が「エビデンスに基づく政策形成」を意識・実行しているという認識があるという森川(2017)の調査結果とも整合的である<sup>7</sup>。

こうした研究者間、研究者-実務家間におけるエビデンスに基づく政策立案の同床異夢(酒井 2020: 7章)は、統計的因果推論の理解の有無に帰せられる部分もあるが、仮にそうした障壁が除かれたとしても(実際にはそれは困難だが)、こうしたエビデンスの捉え方の幅は社会アクターによって、場合によっては研究者によっても、作想的に利用されることで維持され続ける可能性を孕んでいる。というのも、単なる業績指標・集計データ整備、ロジックモデル作成と統計的因果推論に基づく政策評価の間には、実施コスト・リスクの面で大きな隔りがあるからである。そうしたコストとリスクから逆算してメリットを感じない社会アクターは、エビデンス=データ、エビデンス=ロジックモデルという認識を意図的に選択し、低コストでエビデンスに基づく政策立案という規範の受容・具現を対外的に示すという行動をとることが予想される。つまり、「エビデンスに基づく」ことを象徴的に利用するのであり、この局面自体が政治の一部分をなす。知識利用・評価利用の延長としてエビデンスがどのように利用されるのかという局面に



着目する以前に、エビデンスという概念自体の受容の局面こそ政策過程分析の対象として据える必要がある<sup>8</sup>。

### 3-2. 技術的制約によるトレードオフ

エビデンスの内容を統計的因果推論による知見に焦点化した時に、その生産における不確実性ゆえに技術と政治の接点が生じる。

一般的に、同一のデータから異なる分析結果は生じうる。この点は統計的因果推論に限らずあらゆる計量分析の知見に該当するが、特に直接的に確かめることのできない仮定——差分の差分法における平行トレンドの仮定、パネル固定効果モデルにおける強外生性、操作変数法における除外制約など——に強く依存する統計的因果推論の手法においてはこの点は重要であり、分析結果の正当化には手法の機械的適用ではない説得の要素を多分に含んでいる。このことは、たとえ同一のデータに直面しても、そのデータが使われるかを含めて、得られる結果に幅が生じること、そしてエビデンスのユーザーの側から見れば、利害に沿ってエビデンスを選択できる余地があることを意味している。

より重要な点として、政策的にレリヴァントなエビデンスを得るうえで認知的次元と規範的次元の間でトレードオフが起こりうるという点がある。しばしば、統計的因果推論によってもたらされるエビデンスに関して、因果効果の異質性および外的妥当性・外挿の問題が指摘される。この異質性および外的妥当性・外挿の問題については、具体的事例として教育政策分野に言及されることも少なくない (Brighouse *et al.* 2018; Cartwright and Hardie 2012)。例えば、大学教育の経済的リターンは異質性があるのか/全ての者において正のリターンがあるのか、ある地域での少人数学級の効果に関する RCT による知見は他の地域・状況においても同様の効果が得られることを含意しているか等である。しかし、こうした論点は批判者の指摘をまつまでもなく早くから実証研究者の間で認識されていたものであり、批判者が言うように等閑視してきたわけでない (むしろ誰もが思い至る論点であると言ってよい)。

実質的な問題は、技術的制約によってトレードオ

フを伴う点である (Khosrowi 2018, 2019, 2021; Khosrowi and Reiss 2019)。当該の政策から得られる恩恵には個人間・状況間で違いがあるか、どのような個人がより恩恵を受けるのか、といった分布・配分の帰結に関する問題意識は多くの政策において不可欠である。サンプル全体における平均的な政策効果が正であっても、一部の層においては負の効果が見られるならば、そのことによって当該の政策の採用を望ましくないと判断することもありうる。

しかし、異質な処置効果を求めることには代償を伴う。処置効果が観測可能な共変量に依存するならば、直観的には、異質性をもたらさうる共変量でサンプルを分割する、処置変数と共変量の交互作用項を含むモデルを用いることで共変量に条件付けた平均処置効果を求める方法が考えられる<sup>9</sup>。また実際の実証研究でもこのような処理を目にする機会は多い。こうした処理によって、サンプル全体の平均処置効果よりも多くの情報を得ることができるが、一方で、推定値の精度が小さくなる (標準誤差が大きくなる)、共変量が観測されない要因と相関することで新たなバイアスがもたらさうるという代償を伴う<sup>10</sup>。

こうした点を認知的価値と倫理的価値 (道徳的・政治的価値) のトレードオフと表現した Khosrowi and Reiss (2019)は、非認知的動機が認知的次元の根拠を伴って政治的決定に忍び込む、あるいは、エビデンスに基づく政策が暗黙に理想とする価値中立に反する状況が生じる可能性を指摘する。より具体的に言えば、エビデンスとして瑕疵があることを表向きの理由として分配的価値に関わる政策を退けることが政治的動機をもつアクターによって選択的に行われうる。Khosrowi and Reiss (2019)の懸念は、政策決定に関わるアクターのエビデンスに関わる理解力を過大に想定していると感じられなくもないが、それは現実的な局面ではエビデンスの媒介者による情報の伝達・翻訳とそれに伴う不確実性が存在する点で、不確実性およびトレードオフがもたらすエビデンスの政治化がより重要となることを示唆している。

### 3-3. 伝達・翻訳・解釈における不確実性

エビデンスの政治化の源泉としての不確実性は、伝達・翻訳の局面においても生じうる。政策過程がエ

ビデンスに基づくならば、エビデンスの利用側にも統計学をはじめとするデータサイエンスについての一定程度の知識が必要とされる。もしそうした知識が利用側に乏しいのならば、エビデンスの発信者・翻訳者による情報の取捨選択・解釈の介在が伴うことになる。

エビデンスの生産に関わる統計的因果推論についていえば、「因果」「因果関係」という深遠な概念自体がミスコミュニケーションの源泉となりうる。社会科学の因果推論において広く受容されている反実仮想に基づく潜在的結果変数 (potential outcome) の枠組みは、それ自体は了解しやすい因果の考え方であるものの、多義的な因果の意味の一部を表現しているにすぎない。時に、それは日常的な用法での因果が指示する内容や他の統計学的手法が前提とする因果概念とは異なり、また、他の意味における因果概念との異同・整合性の所在は、因果推論に特段の関心を持たない非専門家にとっては、多くの場合、把握し難いものとなる。Reiss (2009)は、因果関係に関する説明として、反事実、規則性、相関関係、メカニズム<sup>11</sup>という複数の要素を見出しつつ因果概念の多元主義を主張する。こうした因果概念の多元主義において重要な点は、多様な意味の因果に整合性・統一性がない——ある因果に関する意味・説明が必ずしも論理的に他のものを含意しない——という点である。

こうした因果概念の関する科学哲学上の議論を政策過程におけるアクターが熟知していることは想定し難いが、整合性を欠く多義的な因果概念の共有状況の認識に関するアクター間の非対称性は言説政治の誘因となりうる。すなわち、一部のアクターは認識の非対称性の存在を意識することなくその状況を利用する一方で、別のアクター（主に発信・媒介に関わるアクター）は、そうした認識の非対称性の存在を意識した上で作動的に状況を利用しうる。

また、統計学的分析を用いた知見の伝達において常に問題とされてきたものとして、統計的検定（その手続き、有意確率・有意水準、信頼区間などの概念）の誤解・誤用がある。統計的因果推論を用いたエビデンスの政策的レリヴァンスが高まるほどに知見の生産者と消費者とを結ぶコミュニケーションが問題となる。そもそも有意性検定／仮説検定自体は、特定の

問題状況を背景に実質科学の専門家－非専門家間のコミュニケーションの手段として構想されたものだが（芝村 2004）、その専門家による誤用と非専門家による誤解の余地が科学のコミュニケーションを阻害してきた点は否めない。有意性検定／仮説検定の問題は、その発生源から言えばエビデンスを生み出す側の誤用の問題であり、研究者養成の問題に帰せられる。

しかし、仮に誤用がなくなったとしても、その問題は、研究者共同体の外の場所に持ち越される。今後広くデータサイエンス教育の充実が図られる可能性があるとは言え、エビデンスの消費者・利用者側の正確な理解を期待することは非現実的であるように思われる。有意性検定・仮説検定の結果を含む言明（特に「統計的に有意」という文言を含む言明）を市井の人々がどのように解釈するのかという問題はあまり問われてこなかったが、統計的な有意性と実質的な重要性を混同する事態は十分に考えられる。既に米欧では行政データを用いた政策研究が近年顕著に増加しているが、こうした大規模データにおいては当然ながら推定値の分散は小さくなり、統計的に有意かつ些細な効果に関する記述を誤解する可能性は高くなる。そして、そうした情報提供・受容が特定の政策の支持を左右する可能性が高いならば、政策に利害を持つ政治・非政治アクターによって意図的に統計的有意性の有無が強調される可能性が生じる<sup>12</sup>。

以上、エビデンスの政治化について、エビデンスの源泉である因果推論の技術的側面から派生しうる認識における不確実性、価値判断の生起の局面を挙げたが、知識利用（評価利用・研究利用）の枠組みを進展させつつ、これらの考察を事例分析・規範的議論に反映してゆくことが望まれる。

#### 4. 教育政策という文脈

一般性の高い知識利用（評価利用・研究利用）の類型論や枠組みは、個別事例の位置づけを与える上で有用であるが、一方で教育政策分野における議論をする上では、当然ながら政策分野の文脈をふまえた研究戦略が必要となる。

## 教育政策分野における知識の政治の研究序説

知識利用の形態を規定する要因の分析に際しては、前述の Boswell (2009)では新制度主義組織論を枠組みとして組織の置かれた環境に焦点が置かれており、組織環境として政策領域の特性が考慮されている。また、政策学習・政治学習の計量的実証研究である Bundi and Trein (2022)も同様に、政策分野の特性として注目度 (issue salience) と技術的な複雑性を仮説化し、評価利用の分析を行っている。このように政策分野の特性を知識利用の説明要因として考慮することは既に実証分析において試みられているが、政策分野の特性として具体的に何に焦点化するかは更なる検討が必要である。現時点で筆者に網羅的な議論を展開する準備があるわけではないが、エビデンスの政治化に関連する既存研究を鑑みるに、政策自体の特性だけでなく、対応する教育政策研究や研究—政策の関係も視野に入れることが求められる。とりわけ、政策・研究分野としての教育分野の特性としては以下の3点が重要であると思われる<sup>13</sup>。

第1は、政策・研究分野の開放性である。教育あるいは教育政策という対象自体は自己完結性が低く、福祉、労働、医療、開発といった分野と多くの接点をもつ。呼応して学問分野の特性として、他の学問分野を親学問とする様々な下位分野からなる学際的集合体を成しており、教育学自体に共通の基盤といえるものはない。教育政策に関わる分野を見ても、政治学、経済学、経営学・組織論、社会学、心理学など様々な分野からの影響を受けており、下位分野間よりも親学問—教育学下位分野間の距離の方が小さいとさえいえることができるかもしれない<sup>14</sup>。無論こうした性格は教育学固有のものではなく、今日では他の社会科学分野でも様々な対象とディシプリンの組み合わせの下位分野が存在するようになっているが、早くから学際的性格の強い分野として存在してきたことは教育学の顕著な特徴をなしている。

こうした政策・研究分野の特質に加え、近年の社会科学における実証研究重視の潮流、とりわけデザインベースの統計的因果推論の浸透は、様々なバックグラウンドの研究者の教育分野の参入を加速させてきた。デザインベースの因果推論の手法は研究領域に関する理論・知識と切り離されているため、一連の頻出の手法にさえ通じていれば、同じ手法を用いた

他分野の研究内容を理解することは比較的容易である。またリサーチクエスションを限定すれば、領域に関する識見がなくともエビデンスを生産することは可能な場合もあり、教育分野はそうした分野の典型といえるだろう。すなわち、誰しもが学校教育を当事者として経験しているため、対象・問題に関して学術的訓練なしに一定の理解を得やすいように見え<sup>15</sup>、領域の理解自体に高度な専門性が要求されるマクロ経済、医療分野などとは対照をなす。

このような研究分野としての学際性、参入障壁の低さがエビデンスの生産にどのように作用するかは両面的な解釈がありうる。すなわち、参入者の多様性がエビデンスに幅をもたらすという推測が成り立つ一方、分野を超えた手法の共有がチェック機能に反映され、エビデンスの収斂をもたらすことも考えうる。

第2は、研究の格付け機能の弱さである。Henig (2008)はこの点に関して教育学分野での専門ジャーナルからなるヒエラルキーの弱さを指摘する。ジャーナルによる研究の格付け機能が確立されている分野では、旗艦ジャーナルを頂点としたヒエラルキーが存在し、その上位にあるジャーナルが専門領域としての議論・意見交換の場となっており、また対外的には最新かつ最善のエビデンスを知らしめる権威的媒体となっている。こうした性格は、公共政策にかかわる分野でいえば医学や経済学に典型的であるが、教育学には共有されたジャーナルのヒエラルキーもヒエラルキーの頂点に立つ旗艦的ジャーナルも見出し難い。また、教育政策を対象とした質の高いエビデンスが必ずしも教育学のジャーナルに掲載されるとは限らない。前述の教育分野の学際性の強さは研究発表の場として他の分野として競合することを意味し、業績競争の下にある研究者からすれば厳格な格付けがない分野においてインパクトのある高質の研究を出版するインセンティブを欠くことになる。そして、ジャーナルの権威の弱さゆえ、質の高いエビデンスと研究機関外から発せられるレポート・意見との相違は対外的には識別されにくくなる。

Henig (2008)はその点に党派性の混入、エビデンスの政治化の余地を見出すが、こうした教育分野のジャーナルの権威の弱さが政策過程にどう働かかは断



定し難い。というのも教育政策形成・決定に関わる実務家や政治アクターが、エビデンスを参照する際に、領域的適合性を重視して教育学関連のジャーナルの知見を参照するのか、学術的権威を重視して他分野に掲載された研究の知見を参照するのかは不明であるからである。

第3は、研究者—実務家間の共有知識基盤やコミュニケーションの弱さである。エビデンスの利用者として期待されているのは領域的に強い関心・利害をもつ政策形成・決定・執行に関わるアクターであるが、教育政策分野ではこれらのアクターと研究者との間で共有されている知識は限定的である。厳密に確認することは難しいが、共有されているのは法制度の知識および政策動向といった類のものに限定されよう。これらのアクターは共に「専門家」であるが、前者の持つ専門知識の源泉は実務や政治経験によるものであり、社会科学の学術的訓練によるものではない。こうした「現場知」としての専門知識とエビデンスの解釈に必要な「学知」の間のギャップの濃淡は政策分野の違いを反映していると考えられる。学術分野における領域的知識と方法論的知識は独立性の高いものであり、前者が豊富であっても後者に乏しいといった事態も考えられるが、少なくとも前者に関する学術的訓練の機会は後者の訓練を経ていることが必須条件となっている。そうした訓練を与えるものは、エビデンスの生産に関わる手法だけでなく、エビデンス利用に対する態度を含めた文化的なものであり、こうした知識・文化の共有の度合いが、上記の第1、第2の要素と関連して政策過程の影響を与えることが考えられる<sup>16</sup>。

ここに挙げた政策・研究分野としての教育分野の特質は仮説的な域を出るものではなく、他の重要なものを見過ごしている可能性もあるが、いずれにせよ、研究との関連において政策分野の特質を考えることの重要性については、今後の政策過程分析に際して改めて強調しておきたい。

## 5. 今後の研究の展開に向けて

他の政策分野と同様に、教育政策分野においてもエビデンスに基づく政策立案という語が浸透して久

しいが、その具現化の方策を含む議論・考察は未だ乏しい。統計的因果推論などの技術の進展・普及が不可欠であることは間違いないが、それは必要条件の1つであるにすぎない。政策評価の手法の開発・適用についての膨大な知的労力の投入に比較して、その政策過程面に着目した学術的考察はいまだ不十分な状況にある。本稿はそうした政策過程としての教育政策分野におけるエビデンスに基づく政策立案を分析するための予備的考察を与えるものである。

知識利用（評価利用・研究利用）に関する研究が早くから言及してきたように、知識・研究の政治利用は想定可能な現象であり（Weiss 1970, 1991, 1993, 1995, 1998），“policy-based evidence making”といったラベルをもってそれに新味を加えることに学術的意義があるわけではない。政策過程分析としてまず問題となるのは、どのような研究—政策間関係がありうるかという従属変数の記述や値域の特定である。この点については知識利用における類型論がある程度の基盤を提供してきたと言えよう。本稿もそうした知識利用研究の議論を参照することを出発点としているが、そこから従属変数の規定要因の探索という段階に進むには、1)の知識をエビデンスに限定した時に新たに何を考慮する必要があるのか、そして2)政策分野を教育政策分野に焦点化した時にその特性をどのように理解するのか、という視点が必要となる。こうした考察を行う上で、公共政策の政策過程論の参照のみならず、統計的因果推論の技術的側面とその政治への派生、あるいは教育政策の特性の考察を並行的に行うことが求められる。

1)は既存研究において不十分な点である。政策過程分析としてのエビデンスに基づく政策立案への接近は、問題意識としては既にアメリカの教育政治学の関連研究に確認できる。また、散発的に興味深い事例記述も見出すことはできるものの、体系的考察に向けた進展は乏しい。とりわけ、「利用」(use)、「活用」(utilization)というキーワードの下に、データ利用・活用、研究利用・活用、エビデンス利用・活用といった語が混然一体となっている感は否めない<sup>17</sup>。近年の科学哲学における社会科学方法論、あるいは、統計学・統計的因果推論を対象とした研究は、その政治的・倫理的接点への考察にも及んでおり、こうした分野の



知見には大きな可能性を見出せるように思われる。2) については、教育学(あるいは筆者の専攻である教育政策論・教育行政学)における研究と社会・政策との関係を言語化・体系化するという点で自己反省的な試みを伴うものであり、研究史に位置づけた考察が必要となる。

また、こうした知識の政治の実証的分析の上に、エビデンスの政治利用を見越した建設的な研究—社会関係の構築に関する考察の進展が望まれる。エビデンスに基づく政策立案の政策過程に関する文献において、それが想定する問題解決・道具的モデルの非現実性を指摘するものは多いが(Cassola *et al.* 2022; Newman 2017; Oliver 2022; Parkhurst 2017)、今日においてもそれ以上の考察がなされることは稀である。仮に現実のエビデンスの利用の形態が象徴的な政治利用であったとして、それが民主主義政治にどのような影響を与えるのか、より具体的には、政策の理解が歪曲されるのか、あるいは、想定に反して政策理解・政策改善が進む余地があるのか、といった点は実証的な考察がほとんどなされていない<sup>18</sup>。また、現実の政治利用を超えて研究と政治を架橋し、協働するしくみとはどのようなものがありうるのか、といった知識の統治の構想も重要である<sup>19</sup>。

以上のように本稿は教育政策分野におけるエビデンスをめぐる政策過程分析についての論点や仮説のラフな素描にとどまる。これらをふまえた、知識の政治についての更なる理論的な精緻化・体系化、具体的な教育政策の政策過程を対象とした実証研究の展開については他日を期すこととしたい。

## 註

<sup>1</sup> この問題は、単に、実務家、あるいは政治家や市民の人々に対してデータサイエンス教育が不十分であることに帰着するものではない。

<sup>2</sup> 関連する専門誌としては *Evidence and Policy* など。行政学や個別政策分野のジャーナルの特集などにおいても扱いがある。

<sup>3</sup> Weiss やその他の知識利用・評価利用・研究利用の種類の紹介としては、Nutley *et al.* (2007=2015)、吉澤

(2008)なども参照。

<sup>4</sup> 道具的利用が Weiss (1979)における問題解決モデルに対応することは明らかであるが、Boswell (2009)は、啓蒙モデルについても、知識を政策に影響を与える手段として想定している点で弱い形での道具的利用として想定している。

<sup>5</sup> 可視性と帰属性のそれぞれの次元について高低で政策分野を分けたときに、以下のような対応関係となる。1)高い可視性×高い帰属性を持つ政策分野(インフラ、医療)を扱う組織では成果志向の下で専門知識の道具主義的利用が促される。2)高い可視性×低い帰属性の政策分野(マクロ経済)を扱う組織では部分的に専門知識の道具主義的利用が促される。3)低い可視性×高い帰属性の政策分野(治安・移民管理)では、政府は問題への対処の姿勢を対外的に示すことを望み、専門知識は正当化機能を果たす。そして可視性と帰属性がともに低い分野ではそもそも政府はアクションをとらない。Boswell (2009)では教育政策がどのタイプに位置づくかは言及がない。

<sup>6</sup> ただし、エビデンスに基づく政策立案に肯定的な社会科学研究者は、RCT(の知見のメタアナリシスによる統合)を頂点とする「エビデンス・ピラミッド」、あるいは、RCTを *gold standard* と考えることを必ずしも是認していないものと思われる。しばしば、エビデンスに基づく政策立案に対する批判の矛先は「エビデンス・ピラミッド」に向けられるが、議論がすれ違いとなっている印象は否めない。

<sup>7</sup> この結果は複数の解釈を許すものだが、研究者と実務家間でのエビデンスの捉え方の差を反映していると考えるのが自然であろう。

<sup>8</sup> また、エビデンス観の選択的受容に際して、社会科学方法論の議論(例えば、因果効果に対して因果メカニズムの解明の重要性を提起する主張)が選択的に参照される可能性があり、知識を通じた研究と社会との相互関係の分析の射程を広くとる必要がある。

<sup>9</sup> 近年では潜在クラスモデルや機械学習を取り入れた手法が考案されるなど、異質な処置効果の推定は重要な研究トピックとなっている。尚、異質な処置効果を想定したフレームワーク自体は早くから考案されてきた。例えば、計量経済学において古くから用いられてきたスイッチング回帰モデルは明示的に処置

効果の異質性を前提としている。特に Heckman *et al.* (2006)は当事者が分析者から観測できない異質性を含む潜在アウトカムの差分に基づいて処置の選択を行うという自己選択モデルを本質的な異質性に関するモデルと呼んでいる。

<sup>10</sup> Khosrowi and Reiss (2019)が想定している処置効果の異質性は、観測される共変量に伴う異質性のみに限られている。処置効果の分布の情報を得るには、潜在アウトカムの差分  $\Delta=Y_T-Y_C$  の結合分布（潜在アウトカムについて共変量に依存する部分  $\mu(x)$  と誤差項  $\varepsilon$  の加法モデルを想定するならば、 $\varepsilon_T$  と  $\varepsilon_C$  の結合分布）が必要であり、またその結合分布を得るには追加的な仮定が必要となる。例えば 2 つの誤差項が多変量正規分布に従うモデルでは、その共分散はデータだけから識別することはできない。

<sup>11</sup> 社会科学における因果推論の議論において、しばしば、因果効果／因果メカニズムという区別が用いられる。こうした区分を持ち出すこと自体、統計的因果推論による因果効果の解明だけでは社会科学的研究として不十分であるという主張を含意するが、その点については検討を要する。社会科学において因果メカニズムの解明が必要か否かという点に関する議論については Reiss (2007)等を参照。

<sup>12</sup> あるいは、意図的に「統計的に」を省き、単に「有意な効果・影響」「有意である」と述べるかもしれない。またこの点については研究者が加担する可能性もなくはない。というのも、研究論文において自身の取り組んでいる研究対象・知見の重要性を訴求する際に係数の符号や統計的有意性を過大に強調するからである (Wooldridge 2004)。

<sup>13</sup> 以前、筆者は橋野(2014)においてこの点に関して議論したことがある。ここでの記述はその議論を引き継ぎ、展開したものである。

<sup>14</sup> この点について、日本の教育行政学、教育経営学は例外的ともいえる。すなわち、政治学・行政学、経営学・組織論といった分野との交流は限定的である。

<sup>15</sup> 例えば、少人数学級の効果検証といった研究課題は、教育学や教育政策の知識がなくとも、手法に関する知識があれば、取り組むことが可能である。教育経済学を冠したジャーナルを見れば、元来教育分野を専門としていない研究者によって行われる「教育経

済学」の研究を数多く目にするができる。

<sup>16</sup> Fusarelli (2008)はアメリカの教育政策における研究と実務の間のコミュニケーション不全とエビデンスの不使用を指摘したが、そうした不全の背景にはデータサイエンスについての知識の有無だけでなく、研究の側のエビデンスにおけるレリヴァンスの欠如も含んでいる。

<sup>17</sup> 3節で述べたように、こうしたことはエビデンス概念の輪郭が曖昧であることに由来しており、そのこと自体もエビデンスをめぐる政治の産物である。

<sup>18</sup> Schlauffer *et al.* (2018)はエビデンスが政治的利用されたとしても、政策評価や実証的政策研究が民主主義的な議論の形成に貢献していることを示しており、貴重な研究である。

<sup>19</sup> Cassola *et al.* (2022)は、既存研究を基に公衆衛生分野における科学と政治の緊張関係を埋めるメカニズムについて整理し、1)エビデンスの共同生産、2)エビデンスに関する公共的熟議、3)知識動員（エビデンスの生産者と利用者の仲介）、4)専門家による諮問機関、5)政策実験について検討を行っている。

## 文献

### <和文>

小林庸平 (2020)「日本におけるエビデンスに基づく政策形成 (EBPM) の現状と課題—Evidence-Based が先行する分野から何を学び何を乗り越える必要があるのか—」『日本評価研究』20(2), 33-48.

酒井正 (2020)『日本のセーフティーネット格差—労働市場の変容と社会保険』慶応義塾大学出版会.

芝村良 (2004)『R.A.フィッシャーの統計理論—推測統計学の形成とその社会的背景』九州大学出版会.

田辺智子 (2018)「EBPM の系譜と本質」日本評価学会第 19 回全国大会.

橋野晶寛(2014)「実証的学知と教育政策の関係についての試論的考察」『北海道教育大学紀要. 教育科学編』65(1), 33-44.

松村一志 (2020)「「エビデンス」の奇妙な増殖」『現代思想』2020年9月号, 94-103.

森川正之 (2017)「「エビデンスに基づく政策形成」に関するエビデンス」『RIETI Policy Discussion Paper

- Series』 17-P-008, 1-25.
- 吉澤剛 (2008) 「評価の利用における 6 つのモード」  
『日本評価研究』 8(1), 125-138.
- <英文>
- Alkin, M. C., and J. A. King. (2016) “The Historical Development of Evaluation Use,” *American Journal of Evaluation*. 37(4), 568-579.
- , and King, J. A. (2017) “Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use,” *American Journal of Evaluation*. 38(3), 434-450.
- Boswell, C. (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge Immigration Policy and Social Research*. Cambridge, University Press.
- Brighouse, H., H. F. Ladd, S. Loeb, and A. Swift. (2018) *Educational Goods: Values, Evidence, and Decision Making*. Chicago, University of Chicago Press.
- Bundi, P., and P. Trein. (2022) “Evaluation Use and Learning in Public Policy,” *Policy Sciences*. 55(2), 283-309.
- Cartwright, N., and Hardie, J. (2012) *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. New York, Oxford University Press.
- Cassola, A., P. Fafard, M. Palkovits, and S. J. Hoffman. (2022) “Mechanisms to Bridge the Gap Between Science and Politics in Evidence-Informed Policymaking: Mapping the Landscape,” in P. Fafard, A. Cassola, and E. de Leeuw eds., *Integrating Science and Politics for Public Health*. London, Palgrave Macmillan.
- Fusarelli, L. D., 2008, “Flying (Partially) Blind: School Leaders’ Use of Research in Decisionmaking,” in Frederick M. Hess ed., *When Research Matters*. Cambridge, Harvard Education Press.
- Hammersley, M. (2005) “The Myth of Research-based Practice: The Critical Case of Educational Inquiry,” *International Journal of Social Research Methodology*. 8(4), 317-330.
- (2013) *The Myth of Research-Based Policy and Practice*. Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Heckman, J. J., S. Urzua, and E. Vytlačil. (2006) “Understanding Instrumental Variables in Models with Essential Heterogeneity,” *The Review of Economics and Statistics*. 88(3), 389-432.
- Henig, J. R. (2008) “The Evolving Relationship between Researchers and Public Policy,” in Frederick M. Hess ed., *When Research Matters*. Cambridge, Harvard Education Press.
- Khosrowi, D. (2018) “Trade-Offs between Epistemic and Moral Values in Evidence-Based Policy,” *Economics and Philosophy*. 35(1), 49-78.
- (2019) “Extrapolation of Causal Effects – Hopes, Assumptions, and the Extrapolator’s Circle,” *Journal of Economic Methodology*. 26(1), 45-58.
- (2021) “What’s (successful) Extrapolation?” *Journal of Economic Methodology*. 29(2), 140-152.
- , and Reiss, J. (2019) “Evidence-Based Policy: The Tension Between the Epistemic and the Normative,” *Critical Review*. 31(2), 179-197.
- Newman, J. (2017) “Deconstructing the Debate over Evidence-Based Policy,” *Critical Policy Studies*. 11(2), 211-226.
- Nutley, S. M., I. Walter, and H. T. O. Davies. (2007) *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol, Policy Press. (惣脇宏・豊浩子・靱井圭子・岩崎久美子・大槻達也訳, 2015, 『研究活用の政策学—社会研究とエビデンス』 明石書店.)
- Oliver, K. (2022) “How Policy Appetites Shape, and Are Shaped by Evidence Production and Use,” in P. Fafard, A. Cassola, and E. de Leeuw eds., *Integrating Science and Politics for Public Health*. London, Palgrave Macmillan.
- Parkhurst, J. (2017) *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. London, Routledge.
- Reiss, J. (2007) “Do We Need Mechanisms in the Social Science?” *Philosophy of the Social Science*. 37(2), 163-184.
- (2009) “Causation in the Social Sciences Evidence, Inference, and Purpose,” *Philosophy of the Social Science*. 39(1), 20-40.
- Schlauffer, C., I. Stucki, and F. Sager. (2018) “The Political Use of Evidence and Its Contribution to Democratic



- Discourse,” *Public Administration Review*. 78(4), 645-649.
- Weiss, C. H. (1970) “The Politicization of Evaluation Research,” *Journal of Social Issues*. 26(4), 57-68.
- (1979) “The Many Meanings of Research Utilization,” *Public Administration Review*. 39(5), 426-431.
- (1988) “Evaluation for Decisions: Is anybody there? Does Anybody Care?” *Evaluation Practice*. 9(1), 5-19.
- (1991) “Policy Research as Advocacy: Pro and Con,” *Knowledge and Policy*. 4(1), 37-55.
- (1993) “Where Politics and Evaluation Research Meet,” *Evaluation Practice*. 14(1), 93-106.
- (1995) “The Haphazard Connection: Social Science and Public Policy,” *International Journal of Educational Research*. 23(2), 137-150.
- (1998) “Have We Learned Anything New about the Use of Evaluation?” *The American Journal of Evaluation*. 19(1), 21-33.
- Wooldridge, J. M. (2004) “Statistical Significance Is Okay, Too: Comment on “Size Matters”,” *The Journal of Socio-Economics*. 33(5), 577-579.