

# 日本評価研究

## Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 23, No. 1, May 2023

### 巻頭言

評価はSDGs達成に貢献できるか

石田 洋子

### 総説

政策評価における行政学理論の交錯 – 再検討にむけて –

山谷 清志

### 研究論文

ミャンマー連邦共和国の言語補助教員配置政策の評価研究

牟田 博光

### 活動報告

アジア太平洋評価学会（APEA）の活動報告

西野 桂子

第23回全国大会開催報告

第24回全国大会のご案内

『日本評価研究』編集委員会  
Editorial Board

編集委員長  
Editor-in-chief

米原 あき (東洋大学)  
Aki YONEHARA

編集副委員長  
Deputy Editor-in-chief

村上 裕一 (北海道大学)  
Yuichi MURAKAMI

編集委員  
Editors

大島 巖 (東北福祉大学)  
Iwao OSHIMA

窪田 好男 (京都府立大学)  
Yoshio KUBOTA

佐々木 亮 (国際開発センター)  
Ryo SASAKI

新藤 健太 (日本社会事業大学)  
Kenta SHINDO

西野 桂子 (関西学院大学)  
Keiko NISHINO

橋本 昭彦 (日本女子大学)  
Akihiko HASHIMOTO

牟田 博光 (東京工業大学)  
Hiromitsu MUTA

山谷 清志 (同志社大学)  
Kiyoshi YAMAYA

特定非営利活動法人日本評価学会  
編集委員会事務局  
E-mail: [journal@evaluationjp.org](mailto:journal@evaluationjp.org)

# 日本評価研究

第23巻 第1号 2023年5月

## 目次

### 巻頭言

石田 洋子

評価はSDGs達成に貢献できるか ..... 1

### 総説

山谷 清志

政策評価における行政学理論の交錯－再検討にむけて－ ..... 3

### 研究論文

牟田 博光

ミャンマー連邦共和国の言語補助教員配置政策の評価研究 ..... 15

### 活動報告

西野 桂子

アジア太平洋評価学会（APEA）の活動報告 ..... 31

### 第23回全国大会開催報告

開催の報告とお礼 ..... 35

プログラム詳細 ..... 37

シンポジウム報告 ..... 40

共通論題セッション報告 ..... 41

自由論題セッション報告 ..... 46

ラウンドテーブル報告 ..... 49

第24回全国大会のご案内 ..... 51



## 【巻頭言】

## 評価は SDGs 達成に貢献できるか

石田 洋子

日本評価学会会長／広島大学副学長（ダイバーシティ担当）

2022年12月の日本評価学会総会で会長に就任いたしました石田洋子です。この度は、新会長として巻頭言を書かせていただくこととなりました。日本評価研究は、日本評価学会が2000年9月に設立した約半年後の2001年7月に第1巻第1号を出版して以来、23年間に亘って継続的に刊行されてきました。毎号、評価に関する国内外の動向や課題をタイムリーに取り扱ってきたこの学会誌は、本学会会員にとっての貴重な財産です。編集委員会をはじめ、関係者の皆様のご尽力に心よりお礼申し上げます。

さて、今年は持続可能な開発目標（SDGs）の中間年に当たります。このため、日本でもSDGsのこれまでの取組を見直し、これからの取組をどう強化していくかについて広く議論されることと思います。2023年5月にはG7広島サミットがあり、9月には国連SDGサミットが開催されることから、これらでの進捗報告も目指して様々な立場や視点からの評価が行われることでしょう。評価の研究者であり、実務者でもある私には、ロバート・ステーク博士の“How Far Dare an Evaluator Go Toward Saving the World?（評価はどこまで世界を救えるか）”という論文タイトルが思い浮かびました。

日本におけるSDGsの取組は、中央政府や地方自治体、民間企業や教育機関にも広がり、SDGsの認知度は世論調査でも8割程度まで高まっています。例えば、私が勤務する広島大学では、教職員と学生が協働し、広島県や広島市、東広島市などの地方自治体とも協力して様々なSDGsへの取組を展開しています。

しかし、持続可能な開発ソリューション・ネットワーク（SDSN）等によるSDGs達成度の世界ランキングでは、2022年には日本の取組は前年より1つ順位が下がって19位となりました。国際的視点からは、日本では技術革新や環境に重点が置かれる一方で、貧困や人権、ジェンダーなどへの認識が弱いという評価となります。また、ここ数年、新型コロナウイルス感染症感染拡大に加えて、ロシアによるウクライナ侵攻などにより、SDGs達成への歩みは大きく後退しています。中でも脆弱な立場の人々は、深刻な影響を受けており、国内外において格差は拡大傾向にあります。「だれ一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある社会を実現することはますます難しくなっています。

今回の巻頭言のタイトルは、「評価はSDGs達成に貢献できるか」としました。研究者としてはSDGs達成度をどのようなアプローチで評価することでより厳密に成果を測定できるのかを追究し、実務者としては評価からの学びを反映して現在の取組をどう改善していくべきかをファシリテートする。評価専門家として、こうした2つの役割を通して、どのようにSDGs達成に貢献できるのか。私自身は、研究者と実務者という両方の役割をうまくつなぐことで、取組の改善に少しでも役立つ評価ができないかと思案しているところです。

日本評価学会では、SDGsが国連サミットで採択された2015年の年末に開催された全国大会で、早々にラウンドテーブル「サステナビリティをどう評価するか」を開催し、翌2016年には研究部会を中心に国内外でのSDGsの評価に対する多面的な検討を行いました。2021年9月発行の「日本評価研究」第21巻第2

号では特集「持続可能開発目標の評価（SDGs）」を組んでいます。

そして、今回の学会誌に掲載された全国大会結果報告にも示されているように、2022年12月に開催された全国大会では、SDGsの評価も念頭に、評価における価値判断のあり方、地域・社会福祉に関する評価、社会的インパクト評価、科学技術評価、発展的評価や協働評価など、評価の様々なアプローチに関する動向や課題についてセッションが持たれ、活発な議論が展開されました。コロナ禍で対面による大会開催はできませんでしたが、オンラインにより全国の皆様に参加していただけたことで大きな成果を生み出すことができました。

日本評価学会には、大学、研究機関等の研究者と、中央政府や地方自治体、学校や民間企業等の実務者が、ほぼ同数、会員としてご参加いただいています。学会員は、研究者と実務者、ほぼ半分ずつで構成されています。会員の皆様には、それぞれの立場、それぞれの視点でSDGsの評価をはじめ、政策評価やプログラム評価、事業評価などに関わっていかれることと思います。全国大会における情報共有や議論に加えて、学会誌にも、研究者だけでなく実務者の投稿が増え、研究者と実務者の議論が深められることによって理論と実践の融合が実現し、「役立つ評価」につながるものと期待されます。

なお、「日本評価研究」編集委員会では、メーリングリスト等でもお知らせしているとおり、広く会員の皆様から日本評価研究の特集テーマを募っております。本学会誌を会員の皆様にとってより有益な情報源とし、研究者と実務者の知見・経験の交換の場とするために、皆様からの積極的な提案をお待ちしております。

最後になりましたが、学会執行部として、会員の皆様のご意見を聞きながら、学会活動の活性化を図りたいと考えておりますので、今後ともご支援ご鞭撻のほどよろしく申し上げます。

## 【総説】

# 政策評価における行政学理論の交錯 —再検討にむけて—

山谷 清志

同志社大学 政策学部

kyamaya@mail.doshisha.ac.jp

## 要 約

1990年代末に日本で導入された政策評価は、総務省「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2001年)によれば、国民に対する行政の説明責任を徹底する、国民本位の効率的で質の高い行政を実現する、国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図る、この3つの目的を持つ。行政学はこの目的を持つ政策評価の安定的運用を考えるために行政責任論、行政管理論、NPM理論から政策評価を解釈しようとした。ただ、いずれの解釈にも難がある。ここではその行政学の取り組みの歴史を振り返り、なぜ2021年から政策評価は再検討されるようになったのか、その意味を考察したい。政策評価の再検討が実務で成功する条件を探るのが、本稿のねらいである。

## キーワード

行政学、行政責任論、行政管理論、NPM理論

### 1. はじめに

本稿が論じようとするのは、これまでの四半世紀にわたる政策評価と行政学の関係である。行政学は、政府活動の諸課題に対する処方箋を考える使命を持ち、さまざまな場面で行政学者は意見を述べてきた。もちろん、政府改革の一環で採用された政策評価についても、行政学者たちが関わってきた。

行政学と政策評価の関係を短く総括すれば、以下ようになる。公共事業とそれにまつわる不祥事・汚職、行政の無駄と無責任の批判から注目された政策評価を、行政学は当初は行政統制論と行政責任論の文脈で議論した。この議論は、制度化された事業評価方式と総合評価方式

に近い。次いで政府のパフォーマンス情報の不備を指摘して行政管理論に向かい、ここから実績評価方式としての導入を展望した。それが国際的な改革運動、新公共経営論(New Public Management: NPM)への接近につながる。こうした一連の議論が政策評価に適切に関連したのかを再確認するのが本稿の第1の目的である。

この目的の結論はある程度明らかになっている。行政統制論・行政責任論は、そのアカウントビリティの議論を通じて評価理論とうまく接合できた。しかし行政の現場はアカウントビリティを誤解し、生産現場でのジャーゴンだったPlan Do Check Act (PDCA)のバズワードが行政文書に出始めると、正統な評価理論との乖離がはじまった。PDCAを無批判に受け入れた行政管

理は、政策評価を実践する指針（評価ポリシー）を導く学として不適切ではないかとの疑義が生まれた。

そこで当時流行したNPMに行政管理型政策評価の実践は接近するが、ここにも問題があった。このNPMが評価手法として注目したパフォーマンス測定（政策評価方式では実績評価）は‘evaluation’ではない。評価理論からいえば、実績評価の導入には「木に竹を接ぐ」ような違和感があった。こうした評価と測定の混同は、日本の評価実践の宿痾になる。

こうして、さまざまな課題を評価理論から指摘できるのが日本の政策評価のミニストーリーである。本稿は、この理論と実践との不適切な乖離に至る経緯を指摘する。これが第2の目的である。

最後に、評価の見直しである。2021年からはじまった見直しには実は既視感が強い。常識的な見直しは、「役に立たない評価」、「評価疲れ」を克服するには、どのような条件が必要か、それをおわりに指摘したい。

## 2. 行政責任論とその限界

### (1) アカウンタビリティへの注目

ここではアカウンタビリティに注目した政策評価論に限界があることを明らかにしたい。

政策評価をアカウンタビリティ確保のツールだと考えたのは、アメリカやイギリスの行政学の影響である（山谷1997：70-72）。この時注目したのは、アメリカ連邦議会補佐機関の会計検査院（GAO、2004年まではGeneral Accounting Office、それ以後はGovernment Accountability Office）、イギリス政府の会計検査院（NAO：National Audit Office）の存在である。行政学での評価の議論はまず、行政の外部から立法府が統制する制度的なアカウンタビリティ議論に向かった（Mosher 1979; Dewar and Funnell 2017）。当時はアカウンタビリティ改革が国際的な潮流であったので、日本の政策評価もアカウンタビリティ概念と共に採用がすすめられた（行政改革会議「最終報告書」平成9年12月3日の随所に文

言がある）。ただ、アカウンタビリティをどのように使ったらよいか、具体的計画がなかった（行政改革会議事務局OB会1998）。

そもそも、アカウンタビリティの議論が国際的に注目されたのは1970年代である。欧米で行政統制論や行政責任論が注目された時期で、背景には伝統的な行政統制によるアカウンタビリティ統制の限界があり、そのため政策活動内容の実際をふまえた責任、‘program accountability’が注目され、その手段としてプログラム評価が登場した（Smith 1971：29-30）。背景には、アカウンタビリティの要求にあわせて確保方法が進化し、法的統制や手続的統制から政策内容に対する統制へと関心が移っていた事情がある。もちろんプログラム評価が難しい時、次善の策としてプロセスをモニターするプロセス評価を行うアイデアも、同時に登場していた。これが後年、評価のロジック・モデルへと発展したことは記憶されるべきである。

しかし、そもそも日本社会でアカウンタビリティ概念は政治制度的にも、それを運用する政治文化的にも大きな限界があり、「社会的には認知されているものの法律上の責任や義務としては認識されていない」（山本清2013：2）。アカウンタビリティ概念に正確に対応する言葉が日本になかったこともこの背景にある。研究者は弁明責任、会計責任、予算責任、法的責任と状況に応じてアカウンタビリティ概念を使い分けた。また、実務では「説明する責務（obligations to account and explanation）」、「答える責任（answerability）」と解釈し、行政職員たちは「説明する努力（effort to explain）」と矮小化した。アカウンタビリティは自己努力の美辞麗句になり、仮にアカウンタビリティが存在していなくても制裁は無い。そのため日本では独特なアカウンタビリティ解釈になり、ここには4つの課題が生まれ、それらが日本の政策評価に影響した。

### (2) 日本のアカウンタビリティ論の課題

第1の課題は、アカウンタビリティ概念の日本における理解にあった。アカウンタビリティとは「市民が納得する説明をする能力（ability）を政府は持つかどうか」を、上位者（市民や議会）



が問うことを意味する英語である。もちろん、もし問いに答えられないときには予算削減や組織廃止などの制裁がある。それを説明責任と簡単な言葉にしたので「説明すればよい責任」になり、行政に対する統制力が弱まった。なお、日本の国会では衆議院の決算行政監視委員会、参議院の行政監視委員会が政策評価関連の仕事をするようになっていたが（安藤 2017）、活動実態は特定のトピックを取り上げて精査する方法、あるいは評価の制度面についての国会決議に導く活動が多く、またGAOのような議会補佐機関が行政のアカウントビリティを追及する実態はない。アカウントビリティ概念を活かす制度自体がなかったのである。

第2の課題はコントロールの概念にある。日常生活で私たちはコントロールを2つの意味で使っている。ブレーキをかけて止める統制（stop）の意味と、アクセルを踏む制御（acceleration）の意味である。1990年代には両者をうまく操作する方法が模索され、新しいマネジメント理論に注目が集まった。それがReinventing Governmentの‘steering’能力である（Osborne and Gaebler 1993 : 34）。このステアリングの舵取り操作に必要な手法として注目されたのが評価（evaluation）だった。収集した情報をどのように選ぶか、使い方の必要に応じて選択するが、その選択規準は会計検査・行政監察の場合がlegality、regularity、compliance、economyであり、評価の場合はefficiency、effectivenessである。コントロールでの評価活用が実践課題になった。

第3の課題は、コントロールの対象を確認する場面にある。行政学理論ではコントロール対象は2つある。行政活動の手続きと形式に関わる‘procedure’や‘process’を見るコントロールと、政策活動の内容‘substance’を見るコントロールである（Gruber 1987 : 13）。かつてGilbert がresponsibilityを構成する12の価値の1つ‘Due process’を説明した言葉‘distinguishing between procedural and substantive values’で注意喚起したことでもある（Gilbert 1959 : 377）。Procedureの統制・制御は形式や手続きのプロセスを見て合法性、合規性、due process、コンプライアンスなどを確認する。これは監査が行う活動である。先のプロセス・モ

ニターもこれに近い。他方、政策substanceの統制・制御はアウトカムの有無を判断するeffectivenessを規準に評価する。プログラム評価はこれである。日本の実務では両者を混同したため、役に立たない評価が出てきた。

ここから、第4の課題になる。行政機関のアカウントビリティを判断する規準が、複数存在したことも混乱を招いた。アカウントビリティを問う側が、どのアカウントビリティを問いたいのか事前に宣言しなければ、問われる現場は混乱する。

- ・ political accountability 正統性
- ・ fiscal accountability 合規性
- ・ administrative accountability 能率
- ・ procedural accountability 準拠性
- ・ managerial accountability 効率
- ・ program accountability 有効性
- ・ professional accountability 専門性

どの価値を実現すればアカウントビリティになるのか、それぞれを確保する方法は何か。この議論は専門分野ごとに分かれるが、行政学はこの場面での仕分けに関わることになる。これもまた、行政学の研究テーマになってきた（行政責任論）。しかし、行政実務がアカウントビリティを説明責任に一元化したところで、行政責任論は政策評価において後退した。統制者がいない自己責任論で、アカウントビリティがレスポンシビリティ化したのである。

### (3) 行政責任論から行政管理論へ

2011年から総務省は政策評価を「目標管理型の評価」で標準化し、実績評価で行う方向に舵を切った（総務省行政評価局「政策評価ポータルサイト」）。事後評価で有効性を見てアカウントビリティを追及するのではなく、活動プロセスを確認する管理業務になったので、政策評価の研究方向は行政管理論にむかう。

あらためて振り返れば、政策評価実務を行政管理から注目すべきと考える状況証拠は多い。たとえば政策評価制度を所管する総務省（旧行政管理庁）である。政策評価導入を検討した1998年当時の総務庁には行政監察局（行政評価局の前身）と行政管理局があり、行政監察局と行政

管理局のスタッフはこの両者間で頻繁に人事異動していた。また、後述する行政管理研究会(1984)『行政管理』の執筆者たちが、1998年の総務庁行政監察局で政策評価導入に関わった事実は記憶されるべきである。

各府省で政策評価を所管する組織は大臣官房に置かれる。行政学が官房学にルーツを持ち、政策評価を所管する大臣官房が人事管理・財務管理・会計管理を所掌する府省の組織管理中枢であることを想起すると、政策評価を議論するマインドとしては、行政責任論よりも行政管理論がなじみやすい。

つまり、日本の政策評価自体が、制度的な外部統制に基本を置くアカウンタビリティ論よりも、政府内部での行政管理になじみやすい状況で導入されたのである。行政統制論、行政責任論ではなく、行政管理論の文脈で政策評価理論を再構成する必要はここにある。

そもそも行政管理論は、行政学の教科書では行政責任論と並ぶメインテーマであった。加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男『行政学入門』(1966;第2版1985)のように、行政責任論と行政管理論を並べて論じた教科書があり、また足立忠夫『行政学』(1971)のように前半でアメリカ行政学の行政管理理論の学説史を紹介し、その後半で行政責任論を展開する教科書もある。

その中で1970年代において忘れてはならないのは村松岐夫・編著『行政学講義』(1979)で、この第7章「行政の事業評価」(水口憲人執筆)は、プログラム評価について記述している。これは、日本行政学の教科書ではじめてのプログラム評価の紹介である(縣・稲継 2020:230)。ただし、この教科書はプログラム評価を行政管理論、行政責任論、いずれにも分類しないところに、妙味がある。

なお、プログラム評価に言及している研究としては、西尾勝「効率と能率」(1976:178)がある。こちらは研究者を中心とした当時の最先端の理論的専門書『行政学講座』シリーズでの紹介であり、初学者には難解で、行政学理論に無関心な実務家には縁遠い内容である。なお、この西尾勝はテキストの『行政学(新版)』(2001)

において「行政統制と行政責任」という正統派のアプローチから行政責任論と行政統制論の関連を詳細に述べ、行政責任論と評価の関係について整理し、さらに政策評価の新しい潮流を紹介している(西尾 2001:360-361)。それは行政学が政策学に発展する中での潮流である。

他方、村松岐夫は政策評価と行政責任の関係について『行政学教科書』(1999年)で、行政責任追及方法として政策評価の可能性を論じた。なお、村松は総務庁時代の「政策評価の手法等に関する研究会」(1999年8月~2000年12月)の座長を務め、また政策評価を所管する総務省に置かれた政策評価・独立行政法人評価委員会の初代座長でもあった(2001年1月)。黎明期の政策評価制度に関わった研究者の代表である。

なお、行政学会の動きは鈍い。行政学会の年報行政研究33『行政と責任』(1998)は、行政責任論を正面から捉えた特集であったが、その内容は古典的であった。すなわち行政責任の位相を論じ、行政改革会議に見る情報公開、行政関与の在り方規準、規制緩和、薬害エイズ事件に代表される行政の失敗や機能不全と行政責任論との在り方に関わる議論が展開されただけである。行政学にとっては、アカウンタビリティと政策評価をかさねた議論は重すぎるテーマだったのかもしれない。

政策評価の議論を行政責任論よりも、行政管理論として意識したのは必然だった。

### 3. 行政管理型政策評価

#### (1) 日本の行政管理論再考

政策評価の目的が行政管理の支援であるならば、それは2001年に法制度化された政策評価の歴史そのものだと言うべきかもしれない。ただ、行政管理の実務と理論の関係は、日本でわかりやすく説明するのは困難である。行政管理論は実務経験がないと説明が難しいからである。かつて刊行された教科書を見ると、行政管理論の概略が垣間見える。

岡部史郎(1967)『行政管理』

三宅太郎(1974)『行政学と行政管理』

増島俊之 (1981) 『行政管理の視点』  
行政管理研究会 (1984) 『行政管理』  
阿部孝夫 (1999) 『実践的行政管理論』

この5つの教科書に共通する内容は、中央省庁の編成と改革、官の制度、公会計制度、予算と決算、人事制度など、制度の解説がまず目に付く。いわゆる制度論で、これならば素人でもなんとか理解できるはずである。次にこれらの制度の運用に関わる説明が出てくる。すなわち行政計画と政策、稟議制、基準と裁量、能率と効率、情報管理、研修、スタッフとライン、スペシャリストとゼネラリストなどが重要トピックとして取り上げられる。しかし、行政機関の外部にいる素人研究者がこれらの運用実態をふまえて学生に講義するのは難しい。行政管理論の研究が進まない背景には、こうした事情があった。

そこで多くの研究者は、行政管理論誕生の国、アメリカの行政学説史を紹介することに注力した(辻清明 1966:吉富重夫 1974)。そのため、初期の行政管理テキストの多くはアメリカ連邦政府の大統領委員会the President's Committee on Administrative Management (1937)、いわゆるブラウンロー委員会の紹介が多かった。この委員会の名称にならって日本でも行政管理を 'Administrative management' と訳してきており、また実務においても総務省行政管理局の英語表記は 'Administrative Management Bureau' としている。

この行政のアドミニストレーションとは何であるのかを説明する場面では、ブラウンロー委員会メンバーのL.ギューリックの造語、行政の実際の諸活動の頭文字をとって作った 'POSDCoRB' が使われる。Planning (企画)、Organizing (組織)、Staffing (人事)、Directing (指示)、Co-Ordinating (調整)、Reporting (報告)、Budgeting (予算) が行政管理の実践を意味する言葉として使われる。POSDCoRBは便利なので現在の日本行政学でも言及される。そうであれば、行政管理型政策評価はアドミニストレーション、マネジメントのいずれの機能に関わるのか考える必要がある。公共事業や政府開発援助(ODA)事業でよく使われるプロジェクト・マネジメントのプロジェクト評価ではないと推測さ

れるからである。

その必要を意識した時に有益なのは、加藤・他 (1985) の教科書だった。ここでは行政管理論を科学的管理論、人間関係論の学説史ではじめ、各論として指導 (リーダーシップ)、計画と調整、行政組織、財務行政、人事行政と展開した上で、政策評価と管理評価について言及した。ここに留意すべき3点がある。

第1点は行政管理論と行政責任論の接近である。この教科書では、政府会計制度の説明で、ペーパー・フローを伴う予算過程は行政過程の経済的側面だと定義し、予算と会計に関わるペーパー・フローを確定し、維持し、各フローを連結する制度が政府会計制度なので、この会計制度自体が広義の行政責任制度なのだという。そして、「民間企業会計制度が精密であるという技術的能率性の理由だけによって政府会計制度として採用すべきであるということになれば、責任を追及する目的と、その手段である政府会計制度との間で価値転倒が生ずることになる」と指摘する(同書の加藤芳太郎執筆部分: 136-137)。安易な民間のまねは行政責任放棄で、行政管理論も行政責任論を無視しては存在できないことを指摘していた。

それが留意すべき2点目になる。この教科書では行政管理総論の節において政策評価の一方法としてのプログラム評価に言及しており、他方で現場のライン業務を効率化する方向を目指す「目標管理」Management by Objectives (MbO) やイギリスの管理評価 (Management Review) を紹介する。後年実績評価方式として行政責任追及を目ざす政策評価制度に取り入れられた方式のプロトタイプがこのMbOとマネジメント・レビューであることを思い起こすと、行政管理論の中に政策評価を位置づけるのは正しい。

なお、昭和39 (1964) 年の第一次臨時行政調査会が検討した業績評価制度 (業務管理) にも言及している。業務管理とコスト管理を重ねることで有効な行政管理が可能になると著者たちは考えた。ただし、日本の行政では業務管理とコスト管理には不備があり、有効な行政管理はできなかったとの結論は、後年の実績評価方式の限界を予言したと考えて良いだろう (加藤他

1985 : 68)。

## (2) 行政管理論からの視点

ここで第3の留意すべき点を示したい。それは、伝統的な行政学や行政管理論では英語の *efficiency* を「能率」と訳していたのに、政策評価導入時は「効率」と訳し、両者の区別を考えなかった点である。能率は国家公務員法(1947年)第1条、地方自治法(1947年)第1条に民主主義と併置しているように、半世紀以上にわたって日本の行政が目ざすべき価値規準となってきた。しかし政策評価において能率と効率をどのように使い分けるのか、2001年段階で議論していない。能率は企業やコンサルタントの社名にまでなつて一種の精神論になっているので、行政実務の政策評価にふさわしくないかもしれない。

あるいは効率も能率も、行政のどのレベルでの議論なのかを考える必要もある。行政とひと言で言っても、その内部構造が1つではなく3層構造の体系(行政体系)になっているからである。すなわち、①執政(execution)が上部にあり、②この執政の下に行政(administration)があり、ここでは執政をたすけて権限・財源・人員・情報などの行政資源の調達・配分の調整機能と、部下の業務を指揮監督する機能の2つを担う。③は業務(operation)の現業作業である(西尾1990 : 9;伊藤他2016 : 19)。

効率とは③の活動をふまえた②での検討事項(評価対象)であり、③だけに評価を限定するのであれば規準は生産性(productivity)がなじむであろう。もちろんプロジェクト評価とプロジェクト・マネジメント手法が開発されている。この行政体系の3層レベルの活動を確認しないと、上下のミスマッチが発生し、評価とその規準は混乱する。3層レベルの分類は、この点で有益だったはずである。

②レベルの行政管理の概説書が少ない中で、たとえば森田朗『現代の行政 新版第2版』(2022年)は、現場レベルの人事管理と財務管理を中心に人事システムを論じ、また予算要求から予算執行、決算に至るプロセスを財務管理として論じている。

また、会計から予算を論じた研究も②レベル

の行政管理論には重要だが(加藤芳太郎1999 : 173-175)、複雑な予算過程に政策評価結果を反映するという要求は無理で、また予算の単位と政策評価の単位とが不整合であることは実務的に知られており、政策評価を予算に反映させる議論は「木に竹を接ぐ」話になる(山谷2012a : 150-153)。

同じく行政管理論の柱の人事管理についても、理論と実践との不整合が見られ、人事管理を評価から見るのは難しい。行政学者がよく知る職階制の挫折がその象徴である。この職階制とは、「能率的」で科学的な評価を人事行政に反映する手段として職階法(国家公務員の職階制に関する法律1950年)によって導入された。しかし導入しても機能せず、その役割を果たすこともなく、国家公務員法等の一部を改正する法律(2007年)で廃止された。また幹部公務員の人事は内閣人事局が政治主導の別評価で行うようになった。

行政管理の柱、科学的人事行政・人事管理を前提とする人事の評価も難しい。

## (3) 行政管理から政策管理へ

難しいと言う意味は、別の説明が必要である。すなわち、民間企業の人事管理論で議論されるような方法が公行政で可能なのである。職務分析と職務明細書、人事考課(能力評定・勤務評定・実績評定)、賃金管理、労働時間管理、モラル管理などは行政学の教科書では見られない。日本の行政学において行政管理論は、マクロの部分では行政改革、府省庁・委員会・局・課室などの組織編成の解説、ミクロではキャリア・システムの記述、官僚的行動様式の批判的紹介(たとえば稟議制・セクショナリズム・天下り)、官僚制組織運用の逸話の紹介、汚職の原因解説にとどまり、Administrative Managementの研究は実務経験者の議論に委ねる他はなかった。

ところで、政策評価が登場する前、行政学が行政管理論を補強するために採用した研究が2つある。第1は政策実施過程研究である。行政活動とは政策の実施活動だと再定義して、行政機関が行う政策実施プロセスを見る方法である。この方法が有利なのは、免許や規制など市民生活

に直接関わる政策実施の失敗は、行政外部にいても容易に観察できるからである。政策実施研究は初学者にとってわかりやすいこともあり（森田 1996）、行政管理論が直面した隘路を克服する役割を演じた。

第2はイギリスのC.Hoodの研究（Hood1986）を参考に、行政サービスを実施するプロセスを直接観察する方法である。治安維持行政、公共規制行政、資金交付行政、サービス行政（廃棄物の収集運搬）、建設管理行政（道路）、施設運営行政（老人ホーム）、公企業行政などである（西尾2000）。この方法は、後の政策学が展開した政策デザイン論、すなわち政策目標とその達成手段との関係をデザインする理論に貢献した。

こうして、政策評価の行政管理論的理解を助ける政策管理のアプローチを日本の行政学は手に入れた。ところが、これとは別の潮流が政治の世界から出て、大きな影響を及ぼした。「新公共経営」（NPM）であった。

#### 4. NPM型評価が目ざしたもの

NPMは、なぜ日本の公共部門研究で急速に拡散したのであろうか。

まず、国際的な新自由主義改革の潮流と日本の行政改革（橋本行革）の趣旨が合致したことがあげられる。20世紀型の旧いガバナンスの改革をねらっていた潮流に乗ったからでもある。NPM改革は改革イメージが伴っていたので国民からも歓迎され、時流にのったが、実は行政管理の考えとは違う新しい政治的運動だった。

たとえば、中央府省の研究では、伝統的な行政管理とNPMは同列に論じていない。すなわち、新たな行政マネージメント研究会『新たな行政マネージメントの実現に向けて』（総務省行政管理局行政改革担当、2002年5月13日）、大住莊四郎『NPMによる北欧型マネージメント・モデル』（2003年10月、国土交通政策研究所）、国土交通省国土交通政策研究所『英米におけるNPM最新事情』（2003年12月）、建設省建設政策研究センター『建設政策における政策評価に関する研究－政策評価用語集－』（2000年6月）である。こ

れらは21世紀の新しい行政管理方法としてNPMに注目した研究の成果であり、伝統的な行政管理とは区別していた。

また、中央政府と同時に進んでいた地方自治体の行政改革で注目された諸評価も、このNPMの普及に貢献している。1996年から2000年にかけて、日本各地の地方自治体改革は「改革派」知事たちの活躍もあって注目されていたが、この中心には評価があった。評価を導入する業者を選定する入札では、多くのコンサルタントが「行政評価」「事務事業評価」を提案し、それらはNPM型が重視するパフォーマンス測定手法だった（山谷 2006：164）。また、コンサルタントが調査した視察先ではNPM型改革が実施されていた（山谷 2012a：238）。このNPM改革のパフォーマンス測定は、やがて中央府省の政策評価でも目標管理型実績評価として主流になる（「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」2013年12月）。

この新しさを標榜する改革の時期、政策評価のプロトタイプとイメージされている手法（プログラム評価）とは別に、さまざまな評価が導入された。規制の事前評価（2007年）、租税特別措置の評価（2010年）、事務事業レベルでの目標管理型評価と事前分析表の導入（2011年）、行政事業レビュー（2013年）である。同時に、プログラム評価理論で発達してきたロジック・モデルの導入も進められた。それはまさに、百家争鳴の「異種混交状態」（山谷 1997：36）だった。

ところでNPM型改革の国際比較を行っているPollittとBouckaertは既に、2000年段階でNPM改革には概念の相反とトレードオフ、パラドックスが混在すると指摘していた（Pollitt & Bouckaert 2000）。しかもこの2017年版ではページ数を増やして同じ論調を強めている（Pollitt & Bouckaert 2017）。他のNPM批判（Osborne and McLaughlin 2002; Vigoda 2008）とあわせて振り返れば、NPM型改革をすすめた日本の宿題を4点確認できる。

第1に、政策活動と行政活動を区別しないので、政策評価と行政評価の区別が付かず、組織の内部管理事務までも評価対象にした（山谷 2012a：24-25）。その結果、用途が違う政策評価とパフォーマンス測定が交雑した。

第2に、NPM手法導入国では発生主義会計や複式簿記が会計や予算の基本にあった。これらは日本でも必要だったが、導入は難しく、宿題は解決せずに四半世紀後も残った。

第3の宿題は、成果主義にある。NPM型評価が‘results-based management’だとは言うものの、実際には成果が出る前に業績を測定させていた。予算や会計の時間と、政策の寿命は一致しないが、それをどうするのか試行錯誤が続いた。

第4に、日本の行政は日本官僚制の手続重視癖を残したまま政策内容のアウトカム測定を実施したので、成果指標づくりの作業手続が増え、職員の肉体疲労と精神的負荷になった。

このように政策評価にはさまざまな手法が、整理されないまま導入されたので、評価活動は複雑に重層化した。こうして行政の現場の担当者たちは‘overload accountability’状態になり、「評価疲れ」と呼ぶ状態を招いた。「評価疲れ」の理由は明白である。先に示した7つのアカウントビリティ群の未分離、それぞれに対応した手法群の未整理、関連する評価リテラシーを持つスタッフ不足である。

NPM型改革は、旧い行政理論が不足した部分を補う手法として注目された。しかし、NPMは現場で誰もが簡単に使用できるほど‘operationalize’（山谷 1997：201）されていなかった。

そもそも、NPMのパフォーマンス測定が日本に入ってきた当初、行政学者はプログラム評価との違いを認めていたが（山谷 2006：95）、その認識には同時に3つの警戒感が存在した。その第1は、NPMが、客観的な数字を標榜するにもかかわらず、背景にあるサッチャリズムが‘efficiency’、そして‘Value for Money’に拘泥した政治運動であったことである（山谷 1989）。強力な政治主導で業績測定を、上から強制する。これに対する警戒である。

第2の警戒感、その改革手法である。中央が目標を決めてその達成度を測定する手法は、旧社会主義国家の計画経済のノルマに似て危うさを感じた（山谷 1990：128）。しかも管理会計（managerial accounting）を重視した「責任管理（Accountable Management）」と呼ぶ、1970年代に

流行した旧い方法で進めたことに違和感があり、それが警戒を招く（山谷 1990：131；Garret 1972：185-212）。

第3に「小さな政府」を目指したサッチャーの改革は、ネオ・リベラリズムと言うものの実は古い考えであり、またその政治手法は社会政策や福祉政策に効率化と節約の数字を押しつける圧力を伴った。「公」行政の公的規範や政府の倫理的責任（responsibility）に抵触する不安が積みまとう。一面的な評価にもとづく政策判断を、政治力で強制することへの警戒感も見られた。

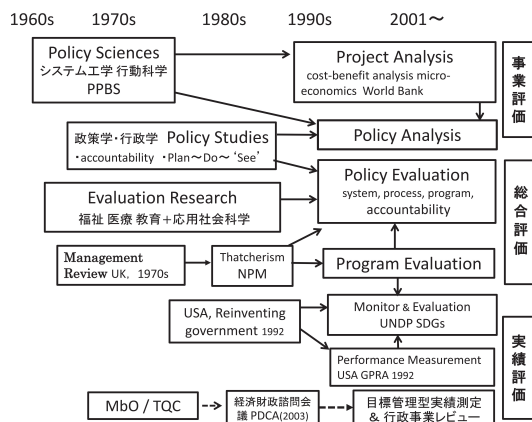
英語のefficiencyを効率と訳す新自由主義の経済学思想に対面したとき、日本の行政学者は伝統の「能率」概念の精査を留保した。行政管理に代えてNPM型業績測定を使う改革は、この留保の際に入り込んだ。ただし、NPMはその政治的性格のため、行政の実務では机上の空論になりがちで、実際には矮小化して使用された。

## 5. おわりに—政策評価の再検討

これまでの四半世紀の経験を経て、政策評価システム全体を所管する総務省の政策評価審議会は、改善策を公表した（政策評価審議会2021年3月）。概要は3点ある。(1)役に立つ評価：作業の重複を排し、政策改善に役立つ評価プロセス、(2)しなやかな評価：政策の特性や改善目的に応じて、最適な評価方法を柔軟に選択、(3)納得できる評価：EBPMの推進、データの重視、研究者等との連携を進め、評価の質を向上する、である。

さらに2022年12月、政策評価審議会は具体的な政策評価制度の見直しを指示する答申を出した（「デジタル時代にふさわしい具体的方策について」）。見直しのポイントは、①必要性・効率性だけでなく有効性の観点も重視、②政策の特性に応じて効果検証が可能となる評価枠組みの導入、である。後者については画一的・統一的な評価方法ではなく、政策の個性・多様性を重視し、そのために効果検証手法の開発と必要な支援の提供、データ分析等を担う人材育成を求めている。

図1 日本の評価の系譜



(出所) 筆者作成

さて、このデジャヴ感あふれる見直しは何を意味するのであろうか。それを考えるためにはまず歴史的なレビューが必要になる。四半世紀前に戻って政策評価時からの経験をレビューするこの作業は、実はさらに半世紀前に遡る歴史の探訪になる。

図1にあるように、半世紀以上前の行動科学やPPBS (Planning Programming Budgeting System) で開発された政策分析の記憶は、今も行政学に残っている。それは組織を対象にする行政管理論ではなく、政策を管理する科学的アプローチであり (政策科学)、実践の実態としては工学のエンジニアリング、政策工学で、2016年頃から流行したEvidence Based Evaluation 志向のルーツでもある。これは政策評価の事業評価方式として知られる。事業評価に限定した終了方法は、理論では政策終了論の一部で (岡本 1996; 山谷 2012b)、政策評価制度の未着手・未了案件の評価に採用されている。

他方、1970年代のアメリカ連邦政府は、福祉行政、医療行政、教育行政の分野でプログラムを調査対象にするプログラム評価に着手し、日本の行政学もこの方法を紹介した。その中で政策終了に関心を持つ行政実務家が、このプログラム評価を使ったサンセット法を紹介している (増島 1981)。これは大きな意味では行政管理だが、政策学の政策終了論に関わってくる。その意味では政策管理であろう。

これらとは系統を異にするパフォーマンス測定を使うマネジメント手法は、欧米では組織管理の方法として知られ、ルーツは20世紀中葉まで遡る。目標管理やTotal Quality Controlを応用した民間経営手法が公共部門にも使われ、ここでは経営と行政との近似性が強調されていた。サッチャー改革が登場したのはこの文脈で、注目した当時の総務庁が1980年代末に研究を委託した (行政管理研究センター 1990)。この世界でパフォーマンス測定は中央省庁改革に登場し、実績評価方式になった。

このように実践背景も学問的なルーツも違う3方式が、政策評価の枠組みに置かれ、同時進行したことは、既に行政学で研究されてきたことである。ただ、それぞれの限界を明らかにしないまま、事業評価、総合評価、実績評価の3方式を迎え、揺れてきた。揺れた原因は3方式に関わる行政責任論、行政管理論、NPM理論の相互の関係性やそれぞれの限界を、行政学者が明確にしなかったことにある。

多くの行政学関係者は研究者と実務家の顔を併せ持ち、評価実践の現場に参加しつつ観察し、課題に処方箋を提示する役割に就いている。行政官経験者も多いので、空理空論にならない。その中での政策評価研究である。

ただし、政策評価研究には難がある。現実の行政機関には社会や政治からさまざまな要請、要求があるので、これらに誠実に応えようとする。その結果、さまざまな要求への対応が繰り返され、行政学者もこの繰り返される要求に妥協し、振り回されることになる。その結果が、政策評価のデジャヴ感あふれる見直し指示 (2022年12月) になった。妥協に振り回され、時間の無駄に終わった実例が政策評価の見直しにある。

今一度、本稿のねらいを思い起こしたい。それは、政策評価の再検討が実務で成功する条件を探ることであった。そしてその条件とは、行政学理論が抱えたさまざまな課題、留意すべき点、警戒感として指摘したところにある。

翻って、これらを実務学はどのように考えるのであろうか。評価学の特徴が鍵になる。すなわち学際性、国内・国際の両方での実践経験、国際会議を通じたグローバルな最新動向の理解、

フィードバックと‘learning’の強調、さまざまな組織での実務経験、人材育成への強い意志などである。これらの特徴がそのまま政策評価の動向に影響するとは思えないが、改善の条件を考えるヒントになるだろう。

## 参考文献

- 縣公一郎・稲継裕昭・編 (2020)『オーラルヒストリー 日本行政学』、勁草書房
- 足立忠夫 (1971)『行政学』、日本評論社
- 阿部孝夫 (1999)『実践的行政管理論』、成文堂
- 安藤範行 (2017)「参議院行政監視委員会 20年間の活動—参議院の行政監視機能の充実・強化に向けた取組—」、『立法と調査』No.395
- 伊藤正次・出雲晃子・手塚洋輔 (2016)『はじめての行政学』、有斐閣
- 岡部史郎 (1967)『行政管理』、有斐閣
- 岡本哲和 (1996)「政策終了理論に関する考察」、関西大学総合情報学部紀要『情報研究』、第5号
- 加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男 (1966)『行政学入門』、有斐閣。同、第2版、1985年
- 加藤芳太郎 (1999)『予算論研究の歩み 加藤芳太郎氏に聞く』、聞き手・納富一郎、自治総研ブックレット65、財団法人・地方自治総合研究所
- 行政改革会議事務局OB会 (1998)『21世紀日本の行政—行政改革会議活動記録—』、行政管理研究センター
- 行政管理研究会 (1984)『行政管理』、高辻正己・辻清明・編集顧問「現代行政全集3」、ぎょうせい
- 行政管理研究センター (1990)『サッチャーの行政改革』、総務庁昭和63年度委託研究報告書
- 渋谷和久 (2001)「国土交通省における政策評価の展開」、『日本評価研究』、1(2)
- 辻清明 (1966)『行政学概論 上巻』、東京大学出版会
- 西尾勝 (1976)「効率と能率」、辻清明・編集代表『行政学講座3 行政の過程』、第5章、東京大学出版会
- 西尾勝 (1990)『行政学の基礎概念』、東京大学出版会
- 西尾勝 (1992)『行政の活動』(放送大学教材)、大蔵省印刷局
- 西尾勝 (2000)『行政の活動』、有斐閣
- 西尾勝 (2001)『行政学 (新版)』、有斐閣
- 日本行政学会・編 (1998)『行政と責任』(年報行政研究33)、ぎょうせい
- 増島俊之 (1981)『行政管理の視点』、良書普及会
- 水口憲人 (1979)「行政事業の評価」、村松岐夫編著『行政学講義』、青林書院新社
- 三宅太郎 (1974)『行政学と行政管理』、酒井書店
- 三好皓一「評価とは何か」、三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社、第1章
- 村松岐夫 (1999)『行政学教科書 現代行政の政治分析』、有斐閣
- 森田朗 (1996)『現代の行政』(放送大学教材)、日本放送出版協会
- 森田朗 (2022)『現代の行政』(新版第2版)、第一法規
- 山本清 (2013)『アカウントビリティを考える どうして「説明責任」になったのか』、NTT出版
- 山谷清志 (1989)「能率の政治—行政管理におけるサッチャリズム」、総務庁長官官房企画課『英国における行政管理の改善に関する調査研究報告書』、1989年12月
- 山谷清志 (1990)「行政管理におけるサッチャーの『革命』—『エージェンシー』と業績評価—」、國學院大學紀要、第28巻
- 山谷清志 (2012a)『政策評価』、ミネルヴァ書房
- 山谷清志 (2012b)「政策終了と政策評価制度」、日本公共政策学会『公共政策研究』、第12号
- 吉富重夫 (1974)『現代の行政管理』、勁草書房
- Dewar, D. and Funnell, W. (2107). *A History of British National Audit : the Pursuit of Accountability*, Oxford.
- Garrett, J (1972). *The Management of Government*, Pelican Library of Business and Management, Penguin books.
- Gilbert, C.E. (1959). The Framework of Administrative Responsibility, *The Journal of Politics*, 21 (3), 373-407.
- Gruber, J. E. (1987). *Controlling Bureaucracies : Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press.
- Hood, C. (1986). *Administrative Analysis : An Introduction to Rules, Enforcement and Organization*, Wheatsheaf Books. (森田朗・訳 (2000)『行政活動の理論』、岩波書店)
- Mosher, F. (1979). *The GAO : the Quest for Accountability in American Government*, Westview Press.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book.
- Osborne, S. P. and McLaughlin, K. (2002). Introduction :



- From Public administration to public governance, in Osborne, S. P. ed., *Public Management : Critical Perspective*, Routledge.
- Pillitt, C. and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford.
- Pillitt, C. and Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform : A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*, Oxford. (縣公一郎・稲継裕昭・監訳 (2022) 『行政改革の国際比較 NPMを超えて』、ミネルヴァ書房)
- Smith, B. L. R. (1971). 'Accountability and Independence in the Contact State,' in Smith,B.L.R.and Hague D.C.. (Eds.), *The Dilemma of Accountability in Modern Government*, Macmillan,3-69.
- Vigoda, E. (2008). New Public Management, in Berman, E. M. (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Volume 2, Taylor & Francis Group, 1321-1325.

(2023.3.27 受理)

## **Intersection of Public Administration Theories in Policy Evaluation – Towards reconsideration –**

Kiyoshi Yamaya

Doshisha University  
kyamaya@mail.doshisha.ac.jp

### **Abstract**

Policy evaluation was introduced in Japan in the late 1990s. According to the guidelines of the Ministry of Internal Affairs and Communications (2001), policy evaluation has three purposes. (1) To make public administration accountable to the people, (2) to realize efficient and high-quality administration and (3) to shift to results-oriented administration. In order to consider the stable operation of policy evaluation with these purposes, the study of public administration tried to interpret policy evaluation from the perspectives of administrative responsibility theory, administrative management theory, and NPM theory. However, interpretations are difficult. Here, I would like to look back on the history of the efforts of public administration and consider why policy evaluation has been reexamined from 2021. The purpose of this paper is to explore the conditions for successful reexamination of policy evaluation in practice.

### **Keywords**

The study of Public Administration, Accountability, Administrative Management, NPM

## 【研究論文】

ミャンマー連邦共和国の言語補助教員配置政策  
の評価研究

牟田 博光

国際開発センター／大妻女子大学

muta.h@idcj.or.jp

## 要 約

ミャンマー連邦共和国教育省ではミャンマー語を家庭言語としない少数民族の学力向上のため、TA (Teaching Assistant) と呼ばれる言語補助教員を臨時採用教員として、全国の必要な学校に配置した。TA は特定の教科を担当するわけではないが、特に小学校課程低学年を中心に各種の言語的学習支援を行っている。このTA配置政策の有効性を評価し、今後政策を効果的に継続していく上での留意点を考察するために、2018年度のデータを用いて学力や推移率を2018年度のTAの数を含む様々な要因に回帰した。その結果、児童総数に対するTAの数が小学校課程5年生の年度末試験結果を有意に説明出来る事を示した。さらに、TAの数が相対的に多いほど、小学校課程の学年間推移率も高い事を明らかにした。これらの事から、TA配置政策の効果が高い事を示すと共に、今後の政策展開に対する有用な示唆を得た。

## キーワード

言語補助教員、基礎教育、教授言語、家庭言語

## 1. 問題

多民族国家の教育上の大きな問題は教授言語を何にするかである。アジアやアフリカなどでは第二次世界大戦後に旧植民地が多民族を包含して数多く独立した。植民地時代には教育もあまり普及しておらず、宗主国の言語で教育する学校がある一方で、各民族の言語で教育する公式、非公式の学校もあったが、独立後、近代国家を形成する過程で、全国的に教育制度を整備し、義務教育制度を制定する中で、公式な教授言語も定まってきた。

UNESCOは2016年のGlobal Education Monitoring Reportの中で、家庭言語を主とした多言語教育が

無視され続けていることが、教育成果の格差の大きな原因となっていると警鐘を鳴らしている (UNESCO 2016a)。世界中で最大40%の児童が自分が理解できる言語で教育を受けていないという研究もある (Walter, S.L. & Benson, C. 2012)。家庭言語をカリキュラム全体の読み書きと学習に使用することで、基礎教育や継続教育、さらに他の言語への技能や知識の伝達のための確かな基礎となることは多くの研究で証明されている (Benson, C. 2016)。家庭言語を教授言語として用いる期間について、1-3年間だけで主要言語に移行する国が多いが、言語理論によれば家庭言語で言語体系を完成させた方がその他言語の獲得に有利であり (Benson, C. 2019; Cummins, J.

2021)、最低6年、できれば8年が望ましいという研究もある (Ouane, A. & Glanz, C. 2011)。多民族社会で、主要な言語だけで教育することは社会的文化的な不平等を拡大するが言語の多様性は教員採用、カリキュラム開発、教材提供にも影響する (UNESCO 2016b)。

教育学者は学問的見地から、家庭言語による基礎教育を主張する。しかし、政治的、経済的見地からは別の見方も出来る。基礎教育、特に義務教育で、教授言語を公用語に定めるのは国家の統一のためでもある。また流動化が激しく、子どもが親元から離れて活動するようになれば、主要民族や国際的通用性の高い言葉を習得することは将来の役に立つ。

一般国民にとっては家庭言語による言語で学ぶことによって得られる社会的、経済的メリットがなければ、教育学者や知識人による家庭言語による教育の重要性の主張は説得力がない (鹿嶋 2005)。ガーナにおいて、アフリカ諸言語で行われていた小学校低学年を含めたすべての教育課程において、英語で授業を行うとした2002年の教授言語方針に対し、教育学者と知識人から反対があったのに対し、庶民は歓迎した。「小学校低学年では家庭言語で教育し徐々に英語に切り替えていくのが教育的に最も効果的である」という教育学的・言語学的な議論に対し、英語教育に象徴される、教科書、教材、教授を含めた質の良い教育を求める庶民の対立があったという (横関 2004)。

どのような理由によって教授言語政策が決められるかは様々である (Hamid, M. et al. 2014)。政治家には国家の統一という希望がある。義務教育における教授言語は国民一体感の涵養、アイデンティティの源泉である。国際化への対応もある。マレーシアではマレー人優遇政策の下、1976年には初等教育、1982年には中等教育、1983年には高等教育がマレー語化された (田崎 2021)。しかし、国の発展のため、2003年から初等教育学校1年生、及び前期中等教育学校1年生から段階的に科学と数学は英語を教授言語とし、2008年に完成させ、理数科教授言語の英語化を図ったが、児童生徒達の興味と学力は向上せず、2012年から段階的に教授言語をマレー語に戻した (北

川 2014)。

東ティモールでは多数民族言語のテトゥン語と旧宗主国の言語であるポルトガル語が教授言語であるが、2015年のカリキュラムに関する教育政策で、第2学年までは読み書きにおいてテトゥン語を第一言語として使い、ポルトガル語は口頭によってのみ使うが、3年生以上は段階的に教授言語としてポルトガル語の頻度を上げていくよう設定され、併せて、必要に応じて家庭言語を採用することを認めた (須藤 2021)。

もし家庭言語で教育する場合、誰がどこまで支援するかを決めなければならない。教科書、教材、教員などを各民族語で揃えられるか、国と地方政府のどちらが負担するか、どの民族語までを公的に支援するか、などは極めて政治的、経済的問題であり、教育学や心理学だけでは決められない。

民族間の教育格差を少しでも解消していくためには、教室内に少数民族の児童生徒の家庭言語を理解してくれる教師が存在したり、教師が児童生徒の多様な背景を考慮に入れながら授業を行うプロセスが必要である (乾 2001)。ミャンマー連邦共和国 (以下ミャンマー) ではこのような問題を解決する現実的な政策として、TA (言語補助教員) の仕組みを導入した。

## 2. 研究の目的

ミャンマーには公式に認められた民族が135種あり、最大の民族はビルマ族で全人口の約70%を占める。公用語はミャンマー語 (ビルマ語) であることが憲法で定められている。ミャンマーで話される諸民族の言語は40を超えるが、大きく6系統に分けられ、系統によって大きく異なるが、民族と言語は必ずしも一対一対応関係にはない (加藤 2016)。教授言語については、国家教育法第43条に規定がある (Republic of the Union of Myanmar 2014) <sup>1</sup>。

- (a) 教授言語はミャンマー語あるいは英語とする。またミャンマー語及び英語の両方を用いても良い。
- (b) 基礎教育段階においては、教授言語をミ

ヤンマー語に加えて、少数民族言語の使用を許される。

教授言語は基本的にはミャンマー語であるが、高校の理数科は英語である。また、大学の教授言語はすべて英語である。英語は旧宗主国の言語であるだけでなく、国際的通用性も高いところから重視されており、小学校1年生から必修科目である。

少数民族言語で授業するためには教員が少数民族言語を理解できなければならない。政府は教員養成校を各地に作り、少数民族出身の教員を養成する努力をしてきたものの、その数はまだ十分ではなく、ミャンマー語しか理解できない教員は多い。教科書はミャンマー語、または英語で書かれ、少数民族の言語で書かれた教材もほとんどなく、少数民族の、特に低学年児童にとって授業の内容を理解するのは容易ではない。家庭言語がミャンマー語でない児童は、小学校1年の時から外国語であるミャンマー語と英語を学び、その他の科目もミャンマー語で授業を受ける。当然、内容の理解が難しく、それが留年や退学の要因となる（田中 2017）。

さらに面倒なのは、民族の混住・混在である。一つの学級の児童生徒が同じ少数民族だけで構成されていれば、その少数民族の言語で授業すれば良い。しかし、様々な民族の児童生徒が混在していれば、ミャンマー語で授業するのが自然であろう。少数民族の多くはそれぞれの州内の地域に居住しているとはいえ、ヤンゴン管区などビルマ族が多数を占める管区にも少数民族が多く住むコミュニティは存在し、ミャンマー語を家庭言語としない者も多くいることから、教授言語問題は全国的な問題となっている。

ミャンマー語を家庭言語としない子どもにとって、ミャンマー語で書かれた教科書を使ってミャンマー語で授業が行われれば、外国語で授業を受けている様なものであり、特に言語教科に関して、学力に負の影響があるだろう事は容易に想像できる。2019年に実施されたASEAN6カ国小学5年生の学力調査（SEA-PLM 2019）によれば、調査対象となった全国サンプル202校の内、ミャンマー語以外が教授言語だった学校は7校（3.5%）のみである。児童に焦点を合わせれば、

家庭言語も教授言語もミャンマー語：77.8%、家庭言語がミャンマー語で教授言語が非ミャンマー語：0.2%、家庭言語も教授言語も非ミャンマー語：2.0%、家庭言語が非ミャンマー語で教授言語がミャンマー語：20.0%、となっている（牟田 2021）。

家庭言語と教授言語が同じ場合と違う場合と比較した場合、一般的に同じ場合の方が学力が高い。SEA-PLM2019で、ミャンマーはベトナム、ラオス、カンボジア同様、Reading, Writing, Mathematicsで大きな学力格差が見られた（UNICEF & SEAMEO 2020, Figure 3.9）。ミャンマーの詳細分析結果からは、教授言語であるミャンマー語と家庭言語の乖離がある場合、特に書き方で、次いで読解力、更には言語には関係ない算数の学力に対しても大きな負の影響を与えていることが明らかになった（牟田 2021）。

2016年度からの5カ年計画であるNESP（National Education Strategic Plan）（MOE 2016）では教授言語は公用語（Nationalities' language）とし、また、地方分権的教育を目指すとは書かれているが、教授言語と家庭言語との関連は明示されていない。地方政府が地方言語で書かれた副教材を作ることは禁止されている訳ではないが、中央政府がそのような教材を作る事は無かった。ミャンマー語を家庭言語としない児童生徒に対する指導については大きな政策課題となり、Inclusive education, No one left behind政策の下、順次新たにTAをDaily-wage（日給計算）の臨時採用教員として必要な学校に配置する事が始められた。NESPの中間評価報告書では、「ミャンマー語を第二言語とする児童生徒は学校で2つの新しい言語（ミャンマー語、英語）を取得しなければならないが、教員は地方言語が理解できない者も多く、児童は多くの困難に面しており、これに対する明確な戦略は教育省にはないものの、一つの方法としてTAの配置が実施されている。」と記載されている（MOE 2019）。しかしその効果の程については触れられていない。

教科書をすべての民族言語でそれぞれに作るのは現実的ではない。では人口の多い民族語だけでも作るとしても、線引きは難しい。各地方で地方言語が理解できる教員をできるだけ採用

することは行われているが、現実には様々な民族の混住も普通に見られ、どのように工夫したとしても、教員の話す言葉が理解できない子供が少なからず出てくるのは避けられない。ミャンマー語が公用語である事を考えれば、教員はミャンマー語で教育し、TAがそれをサポートするというのは現実的な政策であると考えられる。そこで、このTA配置政策の有効性を評価し、今後政策を効果的に継続していく上での課題を考察するのが本稿の目的である。

### 3. 方法

#### (1) 分析に用いるデータとその範囲

ミャンマーの基礎教育（高校以下）制度は2016年度から改革が行われ、従来の5（小学校課程）-4（中学校課程）-2（高校課程）年制からKG（幼稚園課程）+5-4-3年制へ移行途中である。新型コロナウイルス感染症の影響で2020年度の学校教育が実施されなかったことから完成年度が遅れ、2023年度に新制度が完成する予定である。

TA配置による教育的効果として考えられるのは、教育内容の理解が容易になる事による特に低学年での退学率の減少や学力の向上などである。しかし、TAの全国配置は極めて最近のことであるところから、各種データの時系列的変容から、因果関係を推定する事はできない。取得可能なTAデータは2018年度が最初であることから、2018年度のTA配置が2018年度末の退学や学力に影響を及ぼしたかどうかをクロスセクショナルなデータ分析によって検証する。分析対象となるデータの単位が小さいほど計算に用いるデータ数が大きくなることから、取得可能なデータの中では単位が最も小さい個別学校データを用いる。

TAは主に小学校課程での言語補助活動を行う事が予期されているが、中学校課程で活動することも無い訳ではない。そこで、以下では小学校課程を中心としながら、中学校課程も分析の対象とする。2018年度末の退学状況（次年度への進級状況）や学力に関するデータは2019年度の個別学校データ上に現れる。従って、2018年

度と2019年度の全公立学校個別統計を各学校を単位としてマージすることが必要であり、両年のデータが記載されている学校のみが実際の分析の対象となる。2018、2019年度データとも、9/10月時点の状況を表している。

#### ①推移率

個別学校データは在籍者数のデータであり、退学者数は明示的に記載されている訳ではない。しかし、推移率（グロスな進級率）は計算できる。もし在籍者に占める留年者の割合が分かっていたら退学率の計算も可能であるが、2018、2019年度個別学校データにはそのような情報は無い。近年、特に小学校課程では現実的に自動進級が普通で、留年者は激減しているところから、推移率（ある学年の児童生徒数と次の年度の一つ上の学年の児童生徒数の比）の情報で退学率を代替（ $1 - \text{推移率}$ ）しても大きな間違いは無い（Muta 2020a）。

小学校課程の学年別推移率は、各学校について計算可能であり、2018年度の各学年（KG、Grade-1、Grade-2、Grade-4（学制改革の途中であるため、2018年度にはGrade-3は存在しない））の児童数と2019年度のGrade-1、Grade-2、Grade-3、Grade-5の児童数とを比較することによって求められる。ただ、KGの就学は義務化から外れたため、KGを経験せずにGrade-1に入学する子どももいることから、Grade-1→Grade-2、Grade-2→Grade-3、Grade-4→Grade-5のみを考慮する。

2018年度のGrade-5児童は2019年度には中学校課程Grade-6に進学することが予期されるが、小学校課程しかない学校が多いため、計算に含めない。この3学年間の推移率の幾何平均を当該小学校課程全体の推移率と考える。この推移率は進級、退学、留年の他、転入、転出などの複合的要因によって決まり、その値が1.0を超えることもあるが、全般的には、1年間で平均どのくらいの児童を保持できているかを示す総合的指標となっている。

#### ②学力と説明変数

学力に関する変数としては、Grade-5、Grade-9の年度末に行われる小学校課程、中学校課程の修了試験結果が学校別に得られる。これらの結果は学校毎にA-Dの成績分布として示されてい

る。一方で、学校別データ・セットからは児童生徒数、免許・種類別教員数、施設設備の状況、学校が所在する地域に関する情報などが得られる。これらを組み合わせて、学力が高い学校はどのような教育環境であるかを分析した結果がある（牟田 2019）。本稿では分析結果の妥当性を検討するために、分析に用いる説明変数は基本的に牟田（2019）と同じとし、結果を比較し、そこで用いた説明変数にTA情報を付加する事によってTA配置の効果を明らかにする。

全ての基礎教育学校を分析の対象とするが、データ上、2018年度にGrade-5、Grade-9の児童生徒数が0の学校、該当する学校段階の政府雇用教員数がデータ上0の学校はデータ取得時にコンフリクト地帯にある、一時的に学校が閉鎖された、などの特別な事情があるものと思われるが、一般的な傾向を見る分析には実際上使えない。また学力データがない学校も使えない。

従って、Grade-5の分析にはブランチ小学校、小学校、ポスト小学校、ブランチ中学校、中学校、ブランチ高校、高校<sup>2</sup>、Grade-9の分析にはブランチ中学校、中学校、ブランチ高校、高校で分析に必要なデータのそろった学校だけを用いる。さらに、以下で利用する変数については最小値、最大値、平均、標準偏差、メディアンなどを計算して値の妥当性をチェックし、異常値については単なる誤認によるエラーの場合は必要な修正を行った。例えば、修了試験の結果がA-Dの4段階の割合で記載されている場合、合計値は100（%）になるはずであるが、合計値が1になる場合は元の数値が%値ではなく比率で記載されていると推定できるので、%値に変更するなどの措置をとった。誤謬が明確ではない異常値については、分析結果が異常値に引きずられる事を避けるため、データ・セットから排除する措置をとった。いずれにしろ、その数は極めて少なく、これら異常値を示す学校を排除する事によって分析結果に大きな歪みは生じない。

## (2) 小学校課程

小学校課程についてはGrade-5に関して、小学校課程修了試験結果が2019年度データに記載されている。修了試験結果については、A（80点以

上）、B（80点未満60点まで）、C（60点未満40点まで）、D（40点未満、不合格）で成績を示し、学校別にはそれぞれの割合が記されている。修了試験は教育省 Department of Myanmar Examinationsのマニュアルに基づき、複数のTownship教育事務所を所管するDistrict教育事務所が作成し、District内部でテストの難易度の標準化を図っている。しかし、実際にはDはほとんど0%である。修了試験の結果が悪かった場合、学期末、単元末試験を参照し、あるいは、出席率を考慮して、各学校がC判定に訂正する事が許されているからである。従って、A、B、Cを足し合わせて合格率を計算しても、ほとんど100%になり、学校間に差は出ない。そこで、以下のように学校単位に総合学力得点を定義し、計算する。

総合学力得点：(Aの割合×80) + (Bの割合×60) + (Cの割合×40) + (Dの割合×20)

試験問題がDistrict教育事務所毎に異なる事についてはDistrictをダミー変数化する事により処理する。学力に寄与するのではないかと考えられ、かつデータが得られる要因として、以下を採り上げる。

### ①学校規模

学校規模が大きくなれば、施設設備が充実し、教員の専門性も含め、多様な教育環境が準備できると考えられる（牟田 2019）。しかし同時に、学校運営は困難になるとも考えられる。半分以上の学校が全校児童生徒100名以下であると同時に、6,000名を越す学校が存在するなど（Muta 2020b）、児童生徒総数が小さい値に極端に偏る分布を考慮して、その自然対数の値とする。また教員数との関係も議論するところから、これらの学校の児童生徒総数としてはKGから第11学年までの児童生徒のみを勘定し、5歳未満の幼児学級に在籍する幼児は勘定に入れない。

### ②教員一人当たりの児童数、一クラス当たりの児童数

授業を担当している教員として考えるのは政府雇用の教員だけで、通常の授業を担当するDaily-wage教員を含む。また、ミャンマーでの定義に従い、小学校課程では校長を含む。現実の教育現場ではコミュニティ負担の無資格教員が授業を担当している場合もあるが統計はなく、

ここでは考慮しない。学年毎の教員数は得られないので、小学校課程全体として、教員と児童数の割合がどうなっているかを計算して利用する。Grade-5の修了試験は小学校課程教育の集大成の成果を見ていると考えれば、小学校課程全体の数値であっても十分意味はある。

一方で、Grade-5に限って、一クラスに何人児童がいるかもまた重要である。現実の授業がどのくらいの大きさで行われているかを示すもので、教員一人当たり児童数とはまた違った情報が得られると考えられる。いずれの場合も、極端な値が分析結果に影響を与えるのを防ぐため、いずれかの値が計算上100を超える場合は、データの誤りも含め、特別な理由があると考え、以下の分析に含めないことにする。

#### ③仕切りのあるクラスの割合

ミャンマーでは講堂や長屋のような大きな部屋の中で、児童がクラス別にグループを作って授業を受ける形態の授業もまだ珍しくない。隣のクラスが見え、声が聞こえるので児童は自分の授業に集中できず、授業環境としては好ましくないと考えられる。そのため、学習環境を表す変数の一つとして、Grade-5のクラス数の中で仕切りのあるクラスの割合を計算する。

#### ④教員の資質（資格、訓練）

小学校で教えている政府雇用教員（Teaching staff）には様々なレベルの教員が含まれている。小学校課程全体で計算された、高資格教員（校長+中学校以上の教員資格を持つ教員）の割合をその学校における教員の資質指標の一つとして考える。また、これとは別の分類として、教員としての様々な長期訓練を受けた教員の数もわかっているところから、教員に占める長期訓練を受けた教員の割合も、その学校における教員の資質を表す指標の一つとして利用する。

#### ⑤学校の位置変数

親は学校を選べるとは言え、基本的には近隣の学校を選ぶ場合が多いと思われる。従って、学校が存立している地域によって、そこに通学する児童生徒の親のSES（社会経済状況）に一定の傾向があると考えるのは自然である。児童の学力に親のSESが高く寄与するという研究結果は半世紀以上も前から数多い（例えばColeman et al.

1966）。学校の位置変数はSESの代理変数となる。最も一般的な地域区分は都市／農村分類であるが、ミャンマーでの一般的な定義に基づき、学校の所在地がWardかVillageかで区分する<sup>3</sup>。

他の区分の仕方として、Township教育事務所からのおおよその距離をAからEまでの5段階で示す方法もある。しかし、同じような区分であっても、移動時間など、その具体的な意味合いは地勢によっても異なる。全国のデータを俯瞰して分析する立場から、あまり細かな分類は用いず、AまたはB、とそれ以外、という2分類の指標を用いる。

#### ⑥学校設立／昇格年

学校がいつ設立されたか、あるいは昇格したかはわかっている。学校が設立／昇格するには児童生徒数など一定の基準をクリアしなければならない。設立／昇格すれば学校種別に応じて児童生徒数に見合った教員が配置される。しかし、現実には、就学機会の拡大を優先させるため、学校設立／昇格基準は近年かなり甘くなってきており、また、設立／昇格したとしても必要な教員数がすぐに配置されるわけではない（牟田 2016; 2017）。必要教員数が配置されるには、設立／昇格してしばらくしなければならないのが現状である。そうであれば、学校設立／昇格してどのくらい経っているかは学力に影響を及ぼしているのではないかと考えられる。

#### ⑦学校種類

ブランチ小学校でも、高校でも、小学校課程では同じ教育が行われているはずである。クラスサイズや教員数、地域などは異なっているかも知れないが、それらをコントロールすれば、学力の達成度は同じであると期待される。一方で、小学校課程の他に、中学校課程、高校課程を併置している学校は、小学校課程からの進学に便利であり、学校としての社会的評価も高いと考えられるところから、学習意欲、能力の高い児童が集まることによって、達成度が高い事が期待される。これは他の変数をコントロールしても影響は消えないと思われる。このように、学校種類の独特の影響があるかもしれない。

#### ⑧District（県）変数

試験問題はDistrict教育事務所で作成しており、



Districtによって問題の難易度が異なる。また、Districtによってそこに住む住民のSESが異なっているであろう事が予期されることから、District変数をダミー変数として取り入れて分析する。

#### ⑨該当する児童数による重み付け分析

個別データの単位は学校であるが、Grade-5の児童の全体的傾向を見るために、Grade-5の児童数で重みをつけて分析する。

### (3) 中学校課程

基本的な考え方、変数は小学校課程と同様である。ただデータの制約上、④教員の資格変数についてはある程度の分散がある指標を構成することができないので、中学校課程では用いない。また、修了試験問題は州・管区教育事務所（サブ州・管区を含んで18カ所）で作成されるため、District変数に代えて、州・管区の違いをダミー変数として投入する。また、Grade-9の児童の全体的傾向を見るために、Grade-9の生徒数で重みをつけて分析する。

## 4. 分析結果

### (1) TA配置状況

表1は州、管区別のTA配置状況を示している。計算に使用している学校総数は46,585校であるがそのうち3,351校にTAは配置され、TAの合計数は4,893名である。データ・セットに記入がある小学校課程の常勤教員総数（校長＋一般教員＋TA以外のDaily-wage教員）は245,566名であるので、100名の教員当たり1.99名のTA教員が配置されている計算になる。少数民族が多く住む「州」とビルマ族が多く住む「管区」に分けてみると、TAが配置されている学校の48.3%は管区内にあり、必ずしも州にだけTAが配置されている訳ではない。州では10.92%の学校に、管区では5.27%の学校にTAが配置されているように、相対的には、州の学校に多くのTAが配置されている。細かく見れば、Rakhine州、Shan州などでは配置率が低く、必ずしも必要な学校すべてにTAが配置されている訳ではない。

表2はTAの配置を学校種類別に見たものであ

る。特に学校種類による大きな偏りはないが、TAが配置されている学校あたりのTA数では、高校など格の高い学校の方がランチ小学校などの格が低い学校に比べて数が多く配置されている傾向が見られるが、学校規模の違いが表れているものと思われる。なお、表2中の高校のうち1校は小学校課程のない学校であることから、TAは小学校課程を中心に活動するものの、必ずしも小学校課程に活動を限るものではないことは明らかである。

本稿の目的に照らせば、推移率や学力を被説明変数とし、学校要因やTA要因を説明変数として回帰分析を行い、TA変数の回帰係数が有意に大きいかを調べれば良い事になる。しかし一つ問題がある。TAは少数民族が多い学校に配置されているはずである。少数民族が多い学校は学力が低い事が予想される（牟田 2021）。時系列データを用いて、TAが配置される前後の学力の変化を見ることができればこの問題は解決できるが、そのためには学力が標準化され、時系列データが得られなければならないが、そのようなデータは存在しない。

現状で可能な方法として、次のように考える。まずTAの配置状況から変数を二つ作り出す。一つはTAが配置されているかどうかを1、0のダミー変数で表す。TAが配置されている事によるプラスの効果より少数民族が多い事によるマイナスの効果が高いのではないかと予測される。二つ目は、児童生徒数に対するTAの数を変数とするものである。少数民族が多いことによるマイナス効果を含むものの、TAの配置による学力向上の効果情報を多く含むと考える。すなわち、TA配置のダミー変数は少数民族が多いことを、TAの相対的な数はTA配置の効果をそれぞれ表していると解釈するのである。当然、この二つの変数には相関がある。しかしその大きさは小学校課程児童数で重み付けした相関係数で0.70であり、マルチコリニアリティの問題を引き起こすほど大きい訳ではない。

別の方法として、TAが配置されている学校のみを分析対象として、児童生徒数に対するTAの数を説明変数にする事が考えられる。分析対象となるデータ数は小さくなるが、少数民族が多

表1 州、管区別TAの配置状況 (2018年度)

State/Region	Number of schools			% with TAs	Number of TAs	Average # of TAs
	TA=0	TA>0	Total			
1 Kachin	1,368	140	1,508	9.28	169	1.21
2 Kayah	398	49	447	10.96	57	1.16
3 Kayin	1,342	424	1,766	24.01	528	1.25
4 Chin	1,143	326	1,469	22.19	482	1.48
5 Sagain	5,256	142	5,398	2.63	181	1.27
6 Tanintharyi	1,226	101	1,327	7.61	146	1.45
7 Bago (E)	2,241	170	2,411	7.05	317	1.86
8 Bago (W)	2,421	69	2,490	2.77	81	1.17
9 Magway	4,144	217	4,361	4.98	325	1.50
10 Mandalay	4,180	30	4,210	0.71	69	2.30
11 Mon	1,191	295	1,486	19.85	447	1.52
12 Rakhine	3,063	97	3,160	3.07	148	1.53
13 Yangon	2,615	125	2,740	4.56	165	1.32
14 Shan (S)	2,671	217	2,888	7.51	308	1.42
15 Shan (N)	2,186	181	2,367	7.65	244	1.35
16 Shan (E)	782	5	787	0.64	5	1.00
17 Ayeyawady	6,270	759	7,029	10.80	1,216	1.60
18 NaiPyiTaw	737	4	741	0.54	5	1.25
States	14,144	1,734	15,878	10.92	2,388	1.38
Regions	29,090	1,617	30,707	5.27	2,505	1.55
Total	43,234	3,351	46,585	7.19	4,893	1.46

(注) The schools with no student were excluded.

(出所) 筆者作成

表2 学校種類別TAの配置状況 (2018年度)

School category	Number of schools			% with TAs	Number of TAs	Average # of TAs
	TA=0	TA>0	Total			
High	2,418	178	2,596	6.86	343	1.93
High_branch	1,833	158	1,991	7.94	301	1.91
Middle	3,349	267	3,616	7.38	433	1.62
Middle_branch	3,817	397	4,214	9.42	645	1.62
Post-primary	6,961	635	7,596	8.36	948	1.49
Primary	22,547	1,621	24,168	6.71	2,110	1.30
Primary_branch	2,309	95	2,404	3.95	113	1.19
Total	43,234	3,351	46,585	7.19	4,893	1.46

(注) The schools with no student were excluded.

(出所) 筆者作成

い学校かどうかで成績が変わるという問題はある程度避けられる。

## (2) 学力を説明する要因

### ① 小学校過程

表3は小学校課程について分析した結果である。District変数に関しては、修了試験問題の難易度、地域SESの代理変数となっており、その $t$ 値や $\beta$ 値の変動の大きさから見ても、最も寄与の大きな変数の一つとなっているが、その細かい解釈は意味が無い。

学校種類については、格付けの一番低いブランチ小学校を基準とした場合、他の学校カテゴリーの回帰係数はすべて正值であるが、有意なのは高校、ポスト小学校、ブランチ高校であり、

必ずしも学校カテゴリーの格付け順になっている訳ではない。

学校の位置変数に関しては、26.41%のGrade-5の児童が都市部の学校に通っているが、農村部と比較して、都市部の学校は有意に学力が高い。Township教育事務所からの距離分類では、AまたはB分類の学校に在籍しているGrade-5の児童は48.23%に上るが、それ以外の児童と比較して有意に学力が高い。都市部、Township教育事務所近く(A,B分類地域)の学校に住む者のSESは高いであろうと考えられるところから、納得できる結果である。

学校設立/昇格年については、設立/昇格年数が古いほどプラス方向に有意に学力に寄与していることが明白である。教員など設立/昇格に伴って配置されるはずの数が十分ではなく、十分な条件整備に一定の年数を要し、設立/昇格年が古い方が充足率が高いことが明らかになっている(牟田2018)。

学校規模については、規模の小さな学校ほど学力が高い傾向が見られる。教員一人当たり児童数の全国平均は27.31名であるが、学力にマイナスの有意性を示しており、教員一人当たりの児童数が小さい方が学力が全般的に高い。1学年一クラスの学校が多い事から、クラス当たりの児童数の平均は29.09名と教員一人当たり児童数とほとんど同じであるが、クラスサイズが小さいほど学力が高い。これらはこれまでの研究でも確認されてきた(牟田2016; 2019)。仕切りのある教室の割合は85.39%とある程度大きい、学力にプラスに作用している。

表3の中でDistrict変数に次いで $t$ 値や $\beta$ 値が高いのは、教員の資質で、教員の資質が高いほど、学力が高い。訓練を受けた教員の割合も同様で、訓練を受けた教員の割合が高いほど学力が高い。

表3ではTAの配置変数の回帰係数は有意に負の値を示し、TAの数変数は正の有意な値を示す。TAが0の場合、TAの配置変数、数変数に回帰係数をかけても、その値はいずれも0である。

しかし、TAが配置されても、TA数が相対的に小さい数の場合、児童総数33名以上((59.9609/33-1.8816) < 0)の小学校課程にTAが1名配置された場合、TAの配置変数、数変数に回帰係数をかけ

表3 Grade-5の学力を説明する回帰分析結果

Variables		Coef.	SE	t	P> t	Beta	Mean	SD	
Explained variable		Grade 5 Achievement					55.8622	10.4871	
Independent variables									
District (73)	Max	20.3036		39.6971		0.2395			
	Min	-15.1675		-5.3585		-0.0320			
School category	High	3.0027	0.5583	5.3778	0.000	0.1042	0.1537	0.3607	
	High_Branch	1.0748	0.5418	1.9837	0.047	0.0304	0.0952	0.2935	
	Middle	0.0657	0.5241	0.1253	0.900	0.0020	0.1175	0.3220	
	Middle_Branch	0.1475	0.5175	0.2851	0.776	0.0046	0.1189	0.3236	
	Post Primary	1.5548	0.5026	3.0937	0.002	0.0561	0.1744	0.3795	
	Primary	0.9061	0.4946	1.8321	0.067	0.0405	0.3304	0.4704	
	Primary_Branch	0.0000				0.0000	0.0099	0.0990	
Location	Urban (=1)	2.3663	0.1309	18.0809	0.000	0.0995	0.2641	0.4409	
Ranking	A or B (=1)	0.6709	0.1034	6.4913	0.000	0.0320	0.4823	0.4997	
Year established/ promoted	- 1980	0.0000				0.0000	0.1853	0.3885	
	1981 - 1990	-1.1045	0.1611	-6.8576	0.000	-0.0328	0.1096	0.3124	
	1991 - 2000	-1.4733	0.2001	-7.3617	0.000	-0.0326	0.0574	0.2327	
	2001 - 2010	-2.5489	0.2090	-12.1929	0.000	-0.0633	0.0742	0.2621	
	2011 - 2015	-3.0329	0.1657	-18.3067	0.000	-0.1307	0.2836	0.4507	
	2016 - 2018	-3.2512	0.1790	-18.1639	0.000	-0.1410	0.2899	0.4537	
ln (Number of all students)		-1.1061	0.1035	-10.6839	0.000	-0.1235	5.5498	1.1739	
Primary students / Teachers		-0.0445	0.0032	-13.8160	0.000	-0.0761	28.3114	18.6334	
Grade 5 students / Classes		-0.0390	0.0035	-11.1338	0.000	-0.0764	29.0856	20.5485	
Ratio of separated classes		0.9108	0.2059	4.4227	0.000	0.0207	0.8639	0.2376	
Ratio of qualified teachers		5.8980	0.2286	25.8044	0.000	0.1510	0.3974	0.2679	
Ratio of trained teachers		1.8532	0.2145	8.6408	0.000	0.0478	0.6615	0.2595	
TA allocation	Allocated (=1)	-1.8616	0.2324	-8.0094	0.000	-0.0472	0.0767	0.2662	
TA / Primary students		59.9609	13.3750	4.4831	0.000	0.0258	0.0010	0.0047	
Constant		53.2271	0.7568	70.3331	0.000				

(注)  
 Number of obs. 42,150  
 R-squared 0.3566  
 F (93, 42056) 250.61  
 Adj R-squared 0.3552  
 (出所) 筆者作成

た値の合計値は負値になる。児童総数が小さい場合、TA数が増えた場合に正值となる。TAの配置はマイノリティが多くいるということを意味し、学力にはマイナスに働く。しかし、TAの配置数が多くなれば、TA配置のプラスの効果が大きくなり、児童32名あたり1名以上の配置を超えれば、TA配置効果がマイノリティの存在のマイナス効果を上回る。

ただ、このロジックはいくらか複雑である。そこで、計算に用いる学校をTAが配置されている学校だけに限って分析した結果が表4である。計算対象となる学校数は減少するが、結果は明確となり、TAの相対的配置数が学力を有意に説明する。サンプル数が元の7.3%にまで減少しているため、TA以外の説明要因の係数に関しては、表3と全く同じになる事にはならないが、概ね同じような関係性が維持されている。

表4の分析結果はすべてのデータに関する全体的な傾向を示している。一般的に言えば、TAの

配置は学力向上に効果があることは明らかであるとしても、どのような場合もそうであるかまでは分析できていない。そこで、表4で用いた回帰式を使って、学力の程度毎に分位点回帰を行ってみる。ここでの一番の関心はTAの配置はどのような学力の子どもに最も効果的であるかということである。

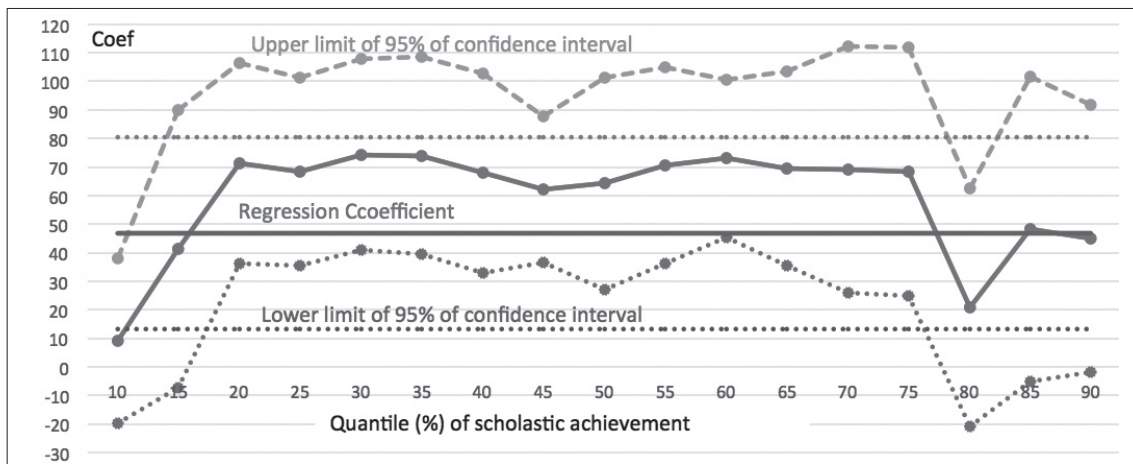
図1にその分析結果を示す。表4よりTA配置に関する回帰係数は46.77であるが、その標準誤差は17.11であるので、図1の直線で示すように、95%信頼区間の上限は80.31、下限は13.23となる。図1の折れ線はGrade-5の学力が10%ポイントから90%ポイントに至るまでの5%ポイント毎の分位点に関わる回帰係数、及びその各分位点回帰係数の95%信頼区間を示している。図1から、分位点回帰係数は10%ポイントを除き、もともとの回帰係数の信頼区間内に入っているが、分位点回帰係数毎に信頼区間を求めてみれば、20%ポイント未満、及び80%ポイント以上で、信頼区間

表4 Grade-5の学力を説明する回帰分析結果 (TAが配置されている学校のみ)

Variables		Coef.	SE	t	P> t	Beta	Mean	SD
Explained variable		Grade 5 Achievement					52.4388	9.5164
Independent variables								
District (52)	Max	26.0329		15.7655		0.2607		
	Min	-14.5981		-1.9154		-0.0335		
School category	High	3.4294	2.2404	1.5307	0.126	0.1237	0.1370	0.3439
	High_Branch	3.6642	2.1679	1.6902	0.091	0.1126	0.0924	0.2897
	Middle	2.4411	2.1145	1.1545	0.248	0.0814	0.1088	0.3115
	Middle_Branch	3.3968	2.0788	1.6340	0.102	0.1274	0.1494	0.3566
	Post Primary	4.0877	2.0355	2.0082	0.045	0.1695	0.1919	0.3938
	Primary	4.7331	2.0120	2.3525	0.019	0.2311	0.3145	0.4644
	Primary_Branch	0.0000				0.0000	0.0060	0.0770
Location	Urban (=1)	2.4996	0.4539	5.5067	0.000	0.0946	0.1554	0.3624
Ranking	A or B (=1)	0.9886	0.3478	2.8424	0.005	0.0496	0.3438	0.4750
Year established/promoted	- 1980	0.0000				0.0000	0.1405	0.3476
	1981 - 1990	-1.1459	0.5484	-2.0894	0.037	-0.0381	0.1120	0.3155
	1991 - 2000	-0.8681	0.7050	-1.2315	0.218	-0.0209	0.0555	0.2289
	2001 - 2010	-2.5735	0.6899	-3.7304	0.000	-0.0770	0.0929	0.2903
	2011 - 2015	-1.9399	0.5883	-3.2977	0.001	-0.0923	0.2825	0.4503
	2016 - 2018	-1.9261	0.6380	-3.0190	0.003	-0.0945	0.3166	0.4652
In (Number of all students)		-1.1066	0.4521	-2.4478	0.014	-0.1154	5.5044	1.0003
Primary students / Teachers		-0.0575	0.0146	-3.9506	0.000	-0.0832	28.4746	14.5197
Grade 5 students / Classes		-0.0257	0.0125	-2.0643	0.039	-0.0518	29.1316	19.1779
Ratio of separated classes		0.4745	0.6191	0.7665	0.443	0.0126	0.8633	0.2520
Ratio of qualified teachers		6.1144	0.8483	7.2080	0.000	0.1438	0.3252	0.2218
Ratio of trained teachers		2.8738	0.7544	3.8091	0.000	0.0922	0.6290	0.2945
TA / Primary students		46.7687	17.1105	2.7333	0.006	0.0560	0.0125	0.0119
Constant		46.1784	3.0426	15.1772	0.000			

(注)  
 Number of obs. 3,064  
 R-squared 0.4022  
 F ( 71, 2992) 28.35  
 Adj R-squared 0.3880  
 (出所) 筆者作成

図1 TAの寄与と学力の関係



(出所) 筆者作成

に0値を含み、危険率5%で有意ではない。20%ポイント以上80%ポイント未満では、各分位点回帰係数は全体としての回帰係数を上回る値を示している。

学力がかなり低い層では、TAとは関係ない様々な要因によって、学力が低く抑えられ、学力が中位の層でTAの配置が学力向上に効果的であるが、学力がかなり高くなれば、TAの配置の効果

表5 Grade-9の学力を説明する回帰分析結果

Variables		Coef.	SE	t	P> t	Beta	Mean	SD
Explained variable		Grade 9 Achievement					50.0486	8.1995
Independent variables								
State/ Region	Kachin	0.4373	0.5346	0.8181	0.413	0.0109	0.0418	0.2001
	Kayah	6.4109	0.8414	7.6198	0.000	0.0718	0.0087	0.0928
	Kayin	-2.1207	0.5737	-3.6968	0.000	-0.0452	0.0305	0.1718
	Chin	1.5017	0.7715	1.9464	0.052	0.0194	0.0125	0.1113
	Sagain	3.1788	0.4734	6.7141	0.000	0.1281	0.1213	0.3265
	Tanintharyi	-1.9038	0.5617	-3.3891	0.001	-0.0419	0.0328	0.1781
	Bago (E)	4.9243	0.5018	9.8139	0.000	0.1533	0.0685	0.2526
	Bago (W)	-0.7536	0.5595	-1.3469	0.178	-0.0170	0.0354	0.1849
	Magway	1.9279	0.4894	3.9397	0.000	0.0680	0.0890	0.2848
	Mandalay	10.6037	0.4729	22.4206	0.000	0.4088	0.1170	0.3214
	Mon	1.1018	0.5571	1.9778	0.048	0.0251	0.0413	0.1989
	Rakihine	-1.4043	0.5311	-2.6440	0.008	-0.0364	0.0496	0.2171
	Yangon	5.3964	0.4702	11.4774	0.000	0.2225	0.1306	0.3370
	Shan (S)	0.4536	0.5429	0.8355	0.403	0.0109	0.0415	0.1995
	Shan (N)	-3.1267	0.5985	-5.2242	0.000	-0.0603	0.0248	0.1555
	Shan (E)	6.5687	0.9624	6.8254	0.000	0.0617	0.0069	0.0828
Ayeyawady	-1.4725	0.4725	-3.1166	0.002	-0.0588	0.1218	0.3271	
NaiPyiTaw	0.0000				0.0000	0.0259	0.1588	
School category	High	-0.3735	0.3260	-1.1457	0.252	-0.0226	0.5454	0.4980
	High_Branch	-0.9312	0.2974	-3.1312	0.002	-0.0434	0.1750	0.3800
	Middle	-0.8597	0.2814	-3.0555	0.002	-0.0380	0.1601	0.3667
	Middle_Branch	0.0000				0.0000	0.1195	0.3243
Location	Urban (=1)	0.6243	0.1962	3.1815	0.001	0.0372	0.3888	0.4875
Ranking	A or B (=1)	0.6814	0.1735	3.9270	0.000	0.0402	0.6165	0.4862
Year established/ promoted	- 1980	0.0000				0.0000	0.2000	0.4000
	1981 - 1990	-2.0765	0.3259	-6.3712	0.000	-0.0577	0.0538	0.2257
	1991 - 2000	-2.3531	0.3269	-7.1980	0.000	-0.0656	0.0536	0.2253
	2001 - 2010	-1.8124	0.3331	-5.4414	0.000	-0.0528	0.0605	0.2384
	2011 - 2015	-2.2446	0.2279	-9.8506	0.000	-0.1269	0.3115	0.4631
	2016 - 2018	-2.4359	0.2576	-9.4574	0.000	-0.1372	0.3205	0.4667
In (Number of all students)		-0.1298	0.1664	-0.7801	0.435	-0.0139	6.6744	0.8865
Middle students / Teachers		-0.0566	0.0051	-11.0472	0.000	-0.1327	34.0781	19.2225
Grade 9 students / Classes		-0.0177	0.0045	-3.9755	0.000	-0.0455	46.6298	21.0682
Ratio of separated classes		0.1991	0.5080	0.3920	0.695	0.0035	0.9546	0.1460
Ratio of trained teachers		1.6349	0.1591	10.2755	0.000	0.1147	0.9481	0.1457
TA allocation	Allocated (=1)	-0.5746	0.2815	-2.0413	0.041	-0.0172	0.0648	0.2461
Constant		50.7640	1.1844	42.8619	0.000			

(注)

Number of obs. 10,973

R-squared 0.2810

F ( 33, 10939) 129.53

Adj R-squared 0.2788

(出所) 筆者作成

は相対的に限られたものになってくる、と解釈できる。

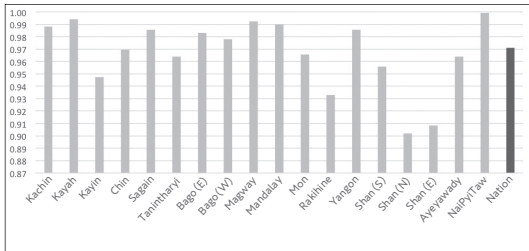
## ②中学校課程

表5はGrade-9の学力を説明する回帰分析結果を示している。小学校課程同様、Grade-9の生徒数で重みをつけて計算してある。修了試験問題は州・管区で異なることから、州・管区をダミー変数で表してコントロールしている。州・管区によってテスト問題が異なることから州・管区間の係数の比較は意味がない。ポスト小学校にはGrade-9は存在しないので、ランチ中学校

以上が分析対象となる。学校種類別変数の回帰係数はランチ中学校が最も値が高く、ランチ高校、中学校はそれより有意に低い。他の変数をコントロールしないで平均値を計算すれば、学校種類別Grade-9の学力は、高校、ランチ高校、中学校、ランチ中学校の順に50.43、49.27、49.44、50.24となる。ランチ高校、中学校は高校、ランチ中学校と比較して優位に値が低く、多くの変数をコントロールした回帰分析結果と類似の結果を示している。

学校の位置変数に関しては、都市部にある

図2 州・管区別小学校課程平均推移率



(出所) 筆者作成

Grade-9の生徒の内、都市部の中学校課程に通っている生徒の割合は38.88%である。これは表2のGrade-5の場合よりも値が高い。Grade-9を持つ学校の方がGrade-5を持つ学校に比べ、都市部に多く存在するためである。都市部に存在するGrade-9の生徒の方が有意に学力が高い。またTownship教育事務所から近いほど学力が高い傾向があるのも、Grade-5と同じである。

多少のぶれはあるが、設立／昇格年による影響も小学校課程と同様に見られる。1980年以前と比較して、それ以降に設立／昇格した学校は有意に学力が低く、その傾向は最近になるほど大きい。一般に歴史のある学校の方が有意に学力が高い。

学校規模に関しては、2017年度データの分析結果(牟田 2019)とは異なり、学力に有意な影響を与えていない。

教員一人当たり生徒数の平均は34.08名であるが、その数が小さい方が学力が明確に高い。一クラス当たり生徒数は46.63名と教員一人当たり生徒数よりかなり多く、40名を超えている。メデアンは47.33であるので、生徒の半分以上は一クラス47名以上のクラスで授業を受けているということである。生徒数規模が大きくなれば、原則として生徒数40名当たり教員1名の割合で教員が追加配置されているとは言え、中学校課程では一般にクラス数以上の教員が教科担任として配置されており、S/T比は見かけ上小さくとも実際の授業の現場では一クラスの規模が大きくなっているのである。クラス間の仕切りの有無については、学力に関して有意ではない。

訓練の効果については、訓練を受けた教員の割合が高いほど、学力が高い。

TAの配置に関しては、TAが配置されている学校の学力が有意に低いあまり大きな値ではない。教授言語が家庭言語と違っていている事による不利益は残っているものの、小学校課程ほど大きい訳ではないようである。

### (3) 小学校課程の推移率を説明する要因

本項では児童の学年間推移率の違いがTAの配置の違いによってどのように説明出来るかを分析する。分析の枠組みは表4を基本にする。学力とは異なり、被説明変数である推移率はDistrictによって測定基準が異なるということはない。

図2は学校毎に計算した平均推移率に小学校課程の児童数で重みを付け、州・管区毎に平均値を求めたものである。州・管区によって推移率の大きさが大きく異なっているところから、州・管区のダミー変数は加える。全国平均値は0.9709であるが、最も高いのはネピドー管区、最も低いのはシャン州(北)で、その差は0.0971ポイントある。ここで計算された推移率はその定義上、退学率の多寡だけではなく、転入、転出の多寡情報も含んでいる。首都圏であるネピドー管区には他州・管区から様々な年齢層の流入が続いていると考えられる。

表6はTAが配置されている学校について、小学校課程の平均推移率を関連する説明変数で回帰した結果である。表6の分析結果からは、モデル全体の説明力はそれほど大きなものではないが、TAの数が相対的に多いほど、推移率が有意に高くなることは明らかである。都市部であること、学校の所在地がTownship教育事務所に近いこと、教員当たりの児童数が少ないこと、などの要因が推移率を高めることは表4の学力の場合と同じである。

壁や仕切りによる独立したクラスの割合が低いほど推移率が高いことは表4の場合とは異なる。州・管区や学校の設立・昇格時期による違いが全く見られない事も表4とは異なる。

表6 小学校課程の平均推移率を説明する要因  
(TAが配置されている学校のみ)

Variables		Coef.	SE	t	P> t	Beta
State/ Region	Kachin	0.0095	0.0437	0.2169	0.828	0.0192
	Kayah	0.0106	0.0460	0.2306	0.818	0.0110
	Kayin	-0.0091	0.0439	-0.2068	0.836	-0.0290
	Chin	-0.0204	0.0439	-0.4643	0.642	-0.0384
	Sagayn	0.0074	0.0437	0.1683	0.866	0.0142
	Tanintharyi	-0.0057	0.0442	-0.1282	0.898	-0.0090
	Bago (E)	0.0066	0.0435	0.1505	0.880	0.0149
	Bago (W)	-0.0076	0.0459	-0.1657	0.868	-0.0082
	Magway	-0.0127	0.0441	-0.2876	0.774	-0.0225
	Mandalay	-0.0119	0.0451	-0.2633	0.792	-0.0146
	Mon	-0.0211	0.0431	-0.4890	0.625	-0.0672
	Rakihine	-0.0032	0.0447	-0.0713	0.943	-0.0045
	Yangon	0.0183	0.0440	0.4163	0.677	0.0322
	Shan (S)	-0.0385	0.0436	-0.8831	0.377	-0.0920
	Shan (N)	-0.0489	0.0438	-1.1157	0.265	-0.1000
	Shan (E)	-0.0286	0.0666	-0.4300	0.667	-0.0096
Ayeyawady	0.0022	0.0431	0.0503	0.960	0.0085	
NaiPyiTaw	0.0000				0.0000	
School category	High	0.0435	0.0282	1.5414	0.123	0.1350
	High_Branch	0.0604	0.0272	2.2176	0.027	0.1578
	Middle	0.0459	0.0265	1.7318	0.083	0.1319
	Middle_Branch	0.0280	0.0260	1.0762	0.282	0.0939
	Post Primary	0.0175	0.0254	0.6886	0.491	0.0652
	Primary	-0.0011	0.0252	-0.0433	0.965	-0.0047
Primary_Branch	0.0000				0.0000	
Location	Urban (=1)	0.0185	0.0060	3.0727	0.002	0.0613
Ranking	A or B (=1)	0.0179	0.0046	3.8721	0.000	0.0786
Year established/ promoted	- 1980	0.0000				0.0000
	1981 - 1990	0.0063	0.0075	0.8466	0.397	0.0185
	1991 - 2000	0.0014	0.0094	0.1508	0.880	0.0031
	2001 - 2010	-0.0130	0.0091	-1.4203	0.156	-0.0348
	2011 - 2015	-0.0069	0.0079	-0.8779	0.380	-0.0291
	2016 - 2018	-0.0107	0.0085	-1.2649	0.206	-0.0466
In (Number of all students)		0.0025	0.0058	0.4409	0.659	0.0231
Primary students / Teachers		-0.0011	0.0002	-6.4736	0.000	-0.1550
Primary students / Classes		0.0002	0.0001	2.1949	0.028	0.0613
Ratio of separated classes		-0.0097	0.0039	-2.4608	0.014	-0.0572
Ratio of qualified teachers		0.0372	0.0117	3.1768	0.002	0.0758
Ratio of trained teachers		0.0224	0.0114	1.9727	0.049	0.0615
TA / Primary students		0.7810	0.2381	3.2801	0.001	0.0800
Constant		0.9262	0.0576	16.0713	0.000	

(注) Number of obs. 3,158 R-squared 0.1004  
F (37, 3120) 9.41 Adj R-squared 0.0897

(出所) 筆者作成

## 5. 結論と政策的含意

### (1) まとめと結論

2018、2019年度個別学校データに基づき、TA配置政策の評価を行った。基礎教育学校の学力の達成度を、小学校課程最後のGrade-5の修了試験、中学校課程最後のGrade-9の修了試験と考え、

これら学力の学校別成績分布を元に、TA配置の有無、その児童数に対する割合、及び学力に一般的に關係する諸要因の寄与の程度を分析した。

Grade-5の修了試験は基本的にはDistrict教育事務所単位で作成される試験問題の成績で判定される。ただ、過度な成績競争を抑止するため、得点ではなく、80点以上はA、60点以上80点まではB、40点以上60点まではC、それ未満はDと判定されるが、そのA、B、C、Dの割合に、それぞれ80、60、40、20の得点を当てはめれば、総合得点が計算できる。この数値をその学校の児童の平均学力得点と見なし、学校に関する要因に回帰する事で、どのような学校要因が成績に寄与しているかを分析できる。試験問題がDistrict教育事務所毎に異なる事についてはDistrictをダミー変数化する事により処理する。Grade-9については州・管区教育事務所単位に試験問題が作成され、Grade-5と同様な処理がされることから、州・管区をダミー変数化して、全国単位で分析した。

Grade-5の学力に対しては、TAの配置変数の回帰係数は有意に負の値を示し、TAの数変数は正の有意な値を示す。TAが配置されるということは、マイノリティが多くいるということの意味し、学力にはマイナスに働く。しかし、TAの配置数が多くなれば、TA配置のプラスの効果が大きくなる。データ操作の作為性をなくすため、計算に用いるデータをTAが配置されている学校だけに限って分析した結果でも、TAの相対的配置数が学力を有意に説明している。TAの配置は、学力が中程度に高い学校で特に効果的である。また、小学校課程全体の平均推移率に対しては、TAの数が相対的に多いほど、推移率が有意に高くなっている。このように、小学校課程ではTA配置の教育的効果は大きい。

Grade-9の学力に関しては、TAが配置されている学校の学力が有意に低いあまり大きな値ではない。教授言語が家庭言語と違っている事による不利益は残っているものの、小学校課程ほど大きい訳ではないようである。小学校課程では明確であった教授言語と家庭言語の乖離の学力に与える影響が中学校課程で薄まるのは、ミャンマー語の継続的習得によってハンディキャ

ップではなくなった、学習に困難を感じる子どもは次第に学校から離れてしまっている、など様々な原因が考えられる。

## (2) 政策的含意

牟田 (2019) ではTAに関する情報を含まない類似の分析結果から以下のような政策的含意を導出した。

- 1) 教員一人当たり児童生徒数、クラス当たり児童生徒数の適正水準の確保
- 2) 教員の資質向上の努力の継続
- 3) すべての児童生徒に同一の教育環境を
- 4) 教員の勤務実態の把握

これらの提言は今回の分析結果からも維持できるが、それに加え、以下の政策も今後必要である。

- 5) 必要な学校へのTA配置を充実する

TA配置の効果は明らかであり、必要な学校へのTA配置に関して重点的に取り組む必要がある。管区に比して、少数民族が多く居住する州に対するTA配置がまだ不十分ではないかと思われる。TAの採用基準、その仕事内容の明確化も併せて必要である。

- 6) TAの効果的な活用について事例を集め、研修に活用する

TA配置政策は新しい試みであることもあり、TAのどのような活用が効果的かについては十分な知見がまだ乏しい。統計的な分析やTownship教育事務所の経験から、効果的にTAを活用している学校を特定することはある程度可能であると考えられるところから、成功事例を選び出して事例集を作り、教員研修などに活用することによって、その知見を全国に普及させる試みがあると良い。

## 謝辞

本研究は国際協力機構「ミャンマー国教育政策アドバイザー業務」の一環として行った業務成果を基礎に、科学研究費補助金（基盤研究（C）（一般）課題番号21K02299）の助成を受けて研究

のとりまとめを行ったものである。見解はすべて著者の責任であり、国際協力機構やミャンマー連邦共和国政府の意見を示すものではない。

## 注記

- 1 国家教育法はクーデターによって実権を握った国家行政評議会によって、2022年に改正された。第43条 (b) は「基礎教育段階の教授言語はミャンマー語とする」に改正され、少数民族言語は選択科目としては残ったが、教授言語から外された。(Republic of the Union of Myanmar, State Administration Council, Law Amending the National Education Law, Section 43, Sub-section (b) , 29, October, 2022)
- 2 ミャンマーの基礎教育学校の種類は、小学校、中学校（小学校課程を含む）、高校（一般に小学校課程、中学校課程を含む。小学校課程は含まない場合もある）であるが、それぞれに児童生徒数に関する設置基準があり、設置基準に満たない小規模学校はそれぞれランチ小学校、ランチ中学校、ランチ高校と称される。その他、小学校課程が主で中学校課程の一部を含むがGrade-9は含まないポスト小学校がある。
- 3 ミャンマーの地方行政組織は上位から順にState（州：少数民族が主）/Region（管区：ビルマ族が主）/Union Territory（連邦領：首都域、本稿では管区に含め計算）、District（県）、Township（郡）、Ward（区）/Village（村）から構成され、Township以上の地方行政組織に教育省の地方事務所が置かれている。

## 参考文献

- 乾美紀 (2001) 「教室で生み出される民族間の教育格差－ラオスの小学校におけるフィールド調査を通して－」、『国際協力論集』、4 (2) : 25-37
- 鹿嶋夕紀 (2005) 「サブサハラ・アフリカの言語政策の取り組みと今後の課題－教授言語を中心とする政策課題－」、『国際協力論集』、8 (2) : 97-109
- 加藤昌彦 (2016) 「ミャンマーの諸民族と諸言語」、『ICD NEWS』、69 : 8-26
- 北川雅直 (2014) 「マレーシアの初等、中等学校科学における教授言語に関する調査」、『日本科学教育学



- 会研究報告』、28 (7) : 83-87
- 須藤玲 (2021) 「東ティモールにおける教授言語政策の歴史の変遷」、『東京大学大学院教育学研究科紀要』、61 : 459-466
- 田崎亜希子 (2021) 『マレーシアの国家統合に向けた言語政策の展開と課題、マレーシアの国民形成における華人の統合に関する研究－その様態の考察とコミュニケーション政策の役割の検討を中心に－』、博士論文、武蔵野学院大学 : 86-100
- 田中義隆 (2017) 『ミャンマーの教育』、明石書店
- 牟田博光 (2016) 『2016年度の就学、留年と学校昇格問題に関する研究』、調査報告書 RP20161107J
- 牟田博光 (2017) 『学校昇格問題に関する詳細分析』、調査報告書RP20170210J
- 牟田博光 (2018) 『2017年度統計に見る児童生徒数と教員数の変化－NESPのインパクトと今後必要な教員配置』、調査報告書RP20180323J
- 牟田博光 (2019) 「ミャンマー連邦共和国の学力達成度に影響を及ぼす諸要因に関する研究」、『人間生活文化研究』、29 : 774-790
- 牟田博光 (2021) 『ミャンマー連邦共和国小学校5年生の学力に影響を与える諸要因に関する研究－SEA-PLM 2019の二次分析－』、調査報告書RP20210414
- 横関祐見子 (2004) 「ガーナ初等教育における教授言語－2002年の新教育言語方針とその意味－」、『国際協力論集』、7 (2) : 15-24
- Benson, C. (2016). *Addressing Languages of Instruction Issues in Education: Recommendations for Documenting Progress*, Background Paper Prepared for the 2016 Global Education Monitoring Report.
- Benson, C. (2019). L1-basec Multilingual Education in the Asia and Pacific Region and Beyond, *The Routledge International Handbook of Language Education Policy in Asia*, Routledge.
- Coleman, J. S. et al. (1966). *Equality of Educational Opportunities*, U.S. Department of Health, Education and Welfare.
- Cummins, J. (2021). *Rethinking the Education of Multilingual Learners: A Critical Analysis of Theoretical Concepts*, Multilingual Matters Ltd.
- Hamid, M.O., Nguyen, H.T.M., Baldauf, R.B. (2014). *Language Planning for Medium of Instruction in Asia*, Routledge.
- MOE: Ministry of Education (2016). *National Education Strategic Plan 2016-2021*.
- MOE: Ministry of Education (2019). *Mid Term Review of the National Education Strategic Plan 2016-2021*.
- Muta, H. (2020a). Structural analysis of dropouts and repeaters in basic education schools in the Republic of the Union of Myanmar, *International Journal of Human Culture Studies*, 30, 40-59.
- Muta, H. (2020b). Present status of school facilities and its prospects in future in the Republic of the Union of Myanmar, *International Journal of Human Culture Studies*, 30, 169-193.
- Ouane, A. & Glanz, C. Eds. (2011). *Optimising Learning, Education and Publishing in Africa: The Language Factor -A Review and Analysis of Theory and Practice in Mother-Tongue and Bilingual Education in Sub-Saharan Africa*, UIL/ADEA.
- Republic of the Union of Myanmar (2014). *National Education Law*, Section 43, Sub-section (a), (b), 30 September 2014, Amended 25 June 2015.
- UNESCO (2016a). *Global Education Monitoring Report*.
- UNESCO (2016b). *If you Don't Understand, How Can You Learn?* Policy Paper 24.
- UNICEF & SEAMEO (2020). *SEA-PLM2019 Main Regional Report, Children's Learning in 6 South East Asian Countries*.
- Walter, S. L. and Benson, C. (2012). *Language Policy and Medium of Instruction in Formal Education*, Cambridge University Press.

(2023.2.18 受理)

## **Effects of Language Assistant Teacher Placement Policy on Scholastic Achievements and Transition Rates**

Hiromitsu Muta

International Development Center of Japan / Otsuma Women's University  
muta.h@idcj.or.jp

### **Abstract**

The Ministry of Education of the Republic of the Union of Myanmar has begun to deploy language assistants, so called TAs (Teaching Assistants), as temporary teachers in schools throughout the country in order to improve the scholastic achievements of ethnic minorities whose home language is not the Myanmar language. TAs are not in charge of teaching specific subjects, but they provide various kinds of linguistic learning support, especially in the lower grades of primary school courses.

In order to examine whether this TA placement policy was effective, several analyses were conducted. It was shown that the number of TAs relative to the total number of students could significantly explain the completion examination results of the fifth-grade in the primary school courses by regressing the completion examination results to various factors including the relative number of TAs in the 2018 school year. Furthermore, it was found that the higher the relative number of TAs, the higher the inter-grade transition rates of the primary school courses, which indicated that the TA placement policy was effective.

### **Keywords**

Language Assistant Teacher, Basic Education, Language of Instruction, Language at Home

## 【活動報告】

## アジア太平洋評価学会（APEA）の活動報告

西野 桂子

APEA副会長

## 1. アジア太平洋評価学会（APEA）の設立と日本評価学会（JES）

アジア太平洋評価学会（APEA）は、2012年9月にアジア太平洋地域において評価を推進するために設立された任意団体（Voluntary Organization for Professional Evaluation, VOPE）である。日本評価学会（JES）の他、フィリピン、マレーシア、スリランカ、インドネシア、パキスタンなどを代表する評価関係者が設立に尽力し、廣野良吉 JES顧問が初代会長に就任した（2013年～2014年）。以降、湊直信会員が副会長（2015年～2017年）、佐藤由利子会員が理事（2018年～2019年）、筆者が副会長（2020年1月～2023年12月）を務めている。

1国1会員を原則とし、現在の会員数は15（アフガニスタン、インド、インドネシア、日本、ミャンマー、ネパール、パキスタン、フィリピン、スリランカ、ベトナム、ブータン、カンボジア、モンゴル、韓国、VSO International）である。役員は2年ごとに立候補式選挙で選ばれ、2022年1月～2023年12月の2年間は、スリランカが会長、アフガニスタンと日本が副会長、ネパールが事務局長、フィリピンが会計、ブータン、インド、モンゴル、インドネシアの代表が理事を務めている。2023年3月現在、フィリピン、マニラに事務局を置き、3人の事務局スタッフがバーチャルを含め、ほぼフルタイムで勤務している。

## 2. 2020年以降の活動報告

## 1) 評価戦略の策定

現会長（Dr. Asela Kalgamupitiya）と共にAPEAの活動を開始した矢先、COVID-19が全世界に蔓延し始めた。最初はSkypeで、最近ではZoomやWhatsAppなどのツールを使いながら、役員と事務局間でコミュニケーションをとりあった。理事会は毎月1回オンラインで開催され、情報共有と意思決定がなされている。コロナ禍で身動きがとれず、評価活動もできなかった2020年であったが、最大の成果はアジア太平洋地域の評価戦略を策定できたことである。2020年11月に開催された日本評価学会全国大会のラウンドテーブルで報告したとおり、評価戦略（Asia Pacific Regional Evaluation Strategies）は、以下8つの分野（テーマ）で構成されている。

- ① Professionalization of evaluation
- ② Developing partnership for evaluation capacity
- ③ Strengthening community ownership in evaluation
- ④ Promoting young and emerging evaluators
- ⑤ Strengthening VOPEs
- ⑥ Engaging parliamentarians for demand and use of evaluation
- ⑦ Promoting national evaluation policies and systems
- ⑧ Using evaluation to report on SDGs

また、この戦略を策定するにあたり、2020年6月以降数回にわたりRegional Consultationをオンラインで開催し、参加型での策定に努めた。戦略策定後は、各理事がそれぞれのテーマの担当となり、行動計画に沿って活動を行った。ちな

みに、筆者は①のProfessionalization of Evaluationを担当し、2022年度からは②のDeveloping partnership for evaluation capacityのサブ活動 (Consortium Group) にも関わることとなった。2023年現在、JESから、宮口貴彰会員に②のグループで活動していただいている。戦略の詳細と分野ごとの活動内容は、APEAのホームページ (HP : <https://asiapacificeval.org/programs/regional-evaluation-strategy/>) を参照されたい。

## 2) ウェビナー・ワークショップ・会議

コロナ禍により、Zoom等のオンラインツールが発達したのはAPEAにとって追い風となった。分野ごとにウェビナーやオンラインワークショップを企画したため、ほぼ毎月のようにウェビナーが実施された。例えば、①のProfessionalization of evaluation分野は2022年度にブラウンバックシリーズと題したウェビナーを開催し、各国の評価学会の活動を共有すると共に評価の専門性と認知度を高めることの重要性をアピールした。JESは第2回を担当し、石田洋子会員と筆者が発表した。また、Asia Pacific Communication Hub (APC Hub) と共同で“Virtual Summit on Professionalization of Evaluation”をこれまでに3回開催し、EvalYouth AsiaとVOPE代表が参加して、各国の評価活動や課題を共有した。ちなみに、EvalYouth Asiaは2019年に設立された若者を中心とするネットワークで、評価人材の裾野を広げ、Young and Emerging Evaluators (YEEs) が最初の一步を踏み出せるように、情報交換や以下に述べる研修等の活動を続けている。

2つ目の例として、④のPromoting young and emerging evaluators分野のWinter Schoolが挙げられる。この事業はEvalYouth Asiaが主体となり、APEAが協力して実施したもので、評価に興味を持つ若手を対象とした研修プログラムである。評価の専門家にはどのようなキャリアと仕事があるのか、また、何が求められているのかなどのテーマを若手が若手を導く形で実施している。JESからは、米原あき会員に第3回のWinter School (2022年12月) で講義をしていただいている。現在、各国でEvalYouth Chaptersが設立されており、日本にも作れないか検討中である。

すべてのウェビナーや会議を紹介することはできないが、3つ目の例として⑦のPromoting national evaluation policies and systems 分野が主導する Asia Pacific Regional Dialogue on National Evaluation Policies and Systems の会合では、宮口貴彰会員に日本の現状を発表していただいている。最後に、今田克司会員には、スリランカ評価学会主催 (APEA共催) のウェビナーに登壇していただいている。また、APEAホームページ (HP) に分野ごとの活動ページがあり、“Completed”の箇所をクリックすると、その分野のウェビナー等が紹介されている。

## 3) 報告書

Regional Strategiesを実施に移すため、分野ごとにアジア太平洋地域の現状把握の調査を実施した。APEAのHPより以下の報告書がダウンロード可能である。なお、APEA publicationsのタブではなく、分野ごとのProductsの箇所に格納されているので注意されたい。

- ①Asia Pacific Regional Evaluation Strategy
- ②Status of Professionalization of Evaluation in Asia Pacific Region
- ③Need Assessment for Academic Courses in Monitoring & Evaluation
- ④Need Assessment for VOPEs in Asia Pacific Region
- ⑤A Study on the Status of National Evaluation Policies and Systems in the Asia Pacific Region-2022
- ⑥A Guide Use of Evaluation for SDGs Monitoring and Reporting

## 4) APEAジャーナル

JESの会員にはニュースレターで報告済であるが、APEAの学会誌 (Asia Pacific Journal of Evaluation: APJE) の第1号を2023年1月に発刊した。APJEの発刊にあたり、米原あき会員が編集委員として、また、筆者がアドバイザー委員として協力を行った。『日本評価研究』では、英文の学会誌の発刊を控えているので、JES会員の積極的な投稿を期待している。

### 3. 大会

APEAはこれまでに3回大会を実施してきた。第1回大会は2016年11月（ベトナム・ハノイ）、第2回大会は2019年2月（フィリピン・マニラ）、第3回大会は2022年2月にEvaluation Community of India (ECOI) と共同でオンライン開催となった。第4回大会は、2023年12月4日～7日にフィリピン・マニラでの対面開催を目指して計画中である。筆者は第1回大会から参加しているが、APEA大会が成功裏に開催できたのは、日本の外務省や国際協力機構、およびJESの協力の賜物であり、今後の大会においても、引き続き協力をお願いしたい。

### 4. 財務状況

APEAは任意団体であるが、これまで述べてきたような活動を行うには会費だけでは賄えない。年会費は各国の経済状況により100ドルから500ドルまで細かく設定されているが、ほとんどの参加国は発展途上国用の100ドルである。問題は銀行送金手数料で、会費より高額になりがちな手数料を回避するため、Paypalを含め、あらゆる方法で納める工夫がなされている。収入の大部分は研修への講師派遣やコンサルタント契約である。直近の例を挙げると、ドイツのCentre for Evaluation (CEval) と契約した“IPDET Global Outreach activity: Follow-on event Better policy making through evaluations”研修のマネジメントとファシリテーションで、約28,000ドルの収入を見込んでいる。

APEAの事務局には2023年2月現在3名のスタッフが勤務している。APEAの支出の中で大きな割合を占めているのは人件費で毎月2,000ドル近くが支出されている。その他の固定費はHP管理費とZoom契約で約120ドル/月である。変動費は事業の実施状況によって異なり、研修講師費やコンサルタント費の支出が多い。2022年12月31日時点のフィリピン・マニラの銀行預金残高は、62,750.78 USD および11,517.53 PHP（フィリピンペソ）であった。ここまで財政が安定し、活動を広げられたのは、ひとえに現会長の尽力とネットワークによると言っても過言ではない。

### 5. APEAと日本

以上は2020年1月の副会長就任以降の報告であるが、廣野JES顧問をはじめ、多くの会員や関係者の尽力により、APEAは発展することができた。APEAにおける日本は特別な存在であり、Founding memberとして頼られる存在である。これまで、日本はアジア太平洋地域に評価を根付かせるため、長い間積極的に貢献してきた。2023年現在、アジア各国に評価学会が設立され、活動できているのは、これまでの日本の協力の成果である。外務省のODA評価ワークショップ（17回・18回）を共同開催させていただいたことを、APEAは最大の名誉と受け取っている。JESとして今後もアジア太平洋地域の評価の促進のために、積極的に協力を続けていきたいと願っている。



---

**日本評価学会第23回全国大会**  
**「活用される評価に向けて～ Towards Utilization of Evaluation ～」**  
**開催の報告とお礼**

---

2022年12月10日（土）、11日（日）開催（オンラインでの開催）の日本評価学会第23回全国大会には、276名の方々にご出席いただきました。誠にありがとうございました。会員各位の日頃の研究や実践活動の報告をもとに、評価研究者、実務者の間の経験、情報、知識を共有化する場として、皆様にとって有益な機会となりましたら幸甚に存じます。多くの方のご尽力により本大会を開催することができましたこと、心より感謝申し上げます。今後とも当学会の活動にご高配賜りますようお願い申し上げます。

企画委員長 齊藤貴浩（大阪大学）  
 第23回全国大会実行委員長 贅川信幸（日本社会事業大学）

**第1日目 2022年12月10日（土）**

※カッコ内は座長名

	ルーム①	ルーム②	ルーム③
9:30～10:00	受付	受付	受付
午前の部 10:00～12:00	自由 1 「行政」 (南島和久)	共通 1 「価値判断のあり方」 (佐々木亮)	自由 2 「地域・社会福祉」 (小島卓弥)
12:00～13:00			
午後の部Ⅰ 13:00～15:00		共通 2 「国際協力機構(JICA)の事業評価 の最新の取組について」 (佐藤真司)	共通 3 「社会的インパクト評価の 概念と実践」 (今田克司)
午後の部Ⅱ 15:30～17:30	共通 4 「科学技術評価の これまでとこれから」 (白川展之)		共通 5 「発展的評価の可能性と価値共創 主体としての評価者の役割」 (千葉直紀)

## 第2日目 2022年12月11日（日）

※カッコ内は座長名

	ルーム①	ルーム②	ルーム③
8:30～9:00	受付	受付	受付
午前の部 9:00～11:00	シンポジウム 「社会的課題解決のイノベーション に有効な形成的評価のあり方」  (贅川信幸)		
11:10～12:00	理事会		
12:15～13:15	総会		
午後の部Ⅰ 13:30～15:30	共通 6 「政策形成・評価の在り方に 関する改革の動向」  (渡部貴徳)	ラウンドテーブル 1 「学校評価を問い直す」  (佐々木保孝)	自由 3 「評価手法」  (米原あき)
午後の部Ⅱ 16:00～18:00	共通 7 「自治体評価における 評価の活用」  (窪田好男)	自由 4 「教育・国際」  (佐々木保孝)	ラウンドテーブル 2 「評価倫理ガイドラインの利用及び 改定に関する会員意見交換会」  (小林信行)



# 日本評価学会第23回全国大会 「活用される評価に向けて～Towards Utilization of Evaluation～」 プログラム詳細

○印は発表者または主発表者

## 1日目 (2022年12月10日 (土))

### 10:00～12:00 午前の部

#### ルーム①

##### 自由論題1：行政

座長・討論者：南島和久（龍谷大学）

- ・村上裕一（北海道大学）「原子力行政機関の独立性を評価する」
- ・飯田洋市（公立諏訪東京理科大学）「地方自治体における異なる施策下の事業の相対評価手法の研究」
- ・山谷清志（同志社大学）「行政統制と評価の再検討ー比較政策評価論から」
- ・野呂高樹（公益財団法人未来工学研究所）「欧州連合（EU）における Horizon Europe のモニタリングに関する一考察ー「Key Impact Pathways」に着目してー」

#### ルーム②

##### 共通論題1：価値判断のあり方 -No value, no evaluation-

座長・司会：佐々木亮（国際開発センター）

討論者：津崎たから（ウェスタンミシガン大学大学院）、大関智史（旭川医科大学）

- ・Jane Davidson (Real Evaluation) “The critical role of values and evaluative reasoning in actionable evaluation”
- ・Takara Tsuzaki (Western Michigan University) “Value Judgment in Changing Time: from value judgment to development”
- ・大関智史（旭川医科大学）「評価の実践における評価論理に関する考察～米国評価学会員へのアンケート調査分析から～」
- ・Ryo Sasaki (International Development Center of Japan) “Short history of “Value” Trunk at Alkin’s Evaluation Tree”

#### ルーム③

##### 自由論題2：地域・社会福祉

座長：小島卓弥（NTTデータ経営研究所）

討論者：源由理子（明治大学）

- ・○白井博隆（麗澤大学大学院）、加藤郁夫（あしがら地域振興協会）、竹内正興（国際開発センター）「企業活動が及ぼす地域振興への影響の評価ー北海道乙部町における株式会社アドバンスの事例ー」
- ・○小野田由実子（法政大学大学院）、新藤健太（日本社会事業大学）、磯谷悠子（東北医科薬科大学病院）、大島巖（東北福祉大学）「社会課題解決のための変革プログラムに取り組む実施主体の効果的組織発展に資する評価情報提供のあり方：CD-TEP法を用いた事業評価の経験から」
- ・○新藤健太（日本社会事業大学）、西岡正次（A' ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター））、小田川華子、池本修悟（ユニバーサル志縁センター）、小野田由実子（法政大学大学院）、大山早紀子（川崎医療福祉大学）、大島巖（東北福祉大学）「生活困窮者等の効果的な就労支援のための効果モデルの検討ープログラム理論の組織計画に注目して～」

### 13:00～15:00 午後の部 I

#### ルーム②

##### 共通論題2：国際協力機構（JICA）の事業評価の最新の取組について

座長・司会：佐藤真司（JICA）

討論者：正木朋也（JICA）

- ・古田成樹（JICA）「JICAの事業評価の概要ー最近の評価制度改善の取組とデータ活用状況ー」
- ・田村愛弥（JICA）「世銀SWIFTを活用した高頻度家計調査による事業モニタリング・評価ーマラウイ国における実践紹介」
- ・佐藤功一（JICA）「JICA事後評価における衛星データの活用」

#### ルーム③

##### 共通論題3：社会的インパクト評価の概念と実践

座長・司会：今田克司（CSOネットワーク／ブルーマーブルジャパン）

討論者：津富宏（静岡県立大学）

- ・今田克司（CSOネットワーク／ブルーマーブルジャパン）「趣旨説明：社会的インパクト評価の概念整理」
- ・平田みずほ（新生銀行）「インパクト投資におけるインパクト測定・マネジメント（IMM）の進化と現在地」
- ・小笠原由佳（社会変革推進財団）「休眠預金等活用事業における社会的インパクト評価の実践と課題」
- ・○大澤望（インパクト・マネジメント・ラボ）、新藤健太（日本社会事業大学）「社会的インパクト・マネジメントにおける社会的インパクト評価の機能」

## 15:30 ~ 17:30 午後の部 II

## ルーム①

共通論題 4：科学技術評価のこれまでとこれから：日本の評価学への期待

座長・司会：白川展之（新潟大学）

討論者：南島和久（龍谷大学）

- ・塩満典子（山口東京理科大学）「科学技術と評価～体験的研究評価論～」
- ・黒河昭雄（神奈川県立保健福祉大学）「科学技術イノベーション政策と EBPM」
- ・齊藤貴浩（大阪大学）「大学評価と研究評価：日本の大学の対応」
- ・白川展之（新潟大学）「日本評価学会科学技術評価分科会が目指すもの」

## ルーム③

共通論題 5：発展的評価の可能性と価値共創主体としての評価者の役割

座長・司会：千葉直紀（ブルーマーブルジャパン）

討論者：米原あき（東洋大学）

- ・中谷美南子（評価コンサルタント）「発展的評価（DE）から見た評価者の役割と実践（概論）」
- ・小澤伊久美（国際基督教大学）「発展的評価から見た評価者の役割と実践（教育分野において）」
- ・清水潤子（武蔵野大学）「発展的評価とコレクティブ・インパクト-共通基盤と課題整理の試み-」
- ・○今田克司（CSOネットワーク）、○松村幸裕子（共奏学舎）「価値共創主体としての評価者に求められる役割～『A Developmental Evaluation Companion』から～」

## 2 日目（2022 年 12 月 11 日（日））

## 9:00 ~ 11:00 午前の部

## ルーム①

シンポジウム：社会的課題解決のイノベーションに有効な形式的評価のあり方～活用される評価へのアプローチ

座長：賛川信幸（日本社会事業大学）

討論者：北大路信郷（明治大学）

- ・大島巖（東北福祉大学）「社会課題解決に資する有効なEBP等効果モデルの形式的評価～実践家参画型評価を用いたアプローチの可能性～」
- ・今田克司（CSOネットワーク）「実用重視評価の到達点～発展的評価によるイノベーター伴走と社会課題解決～」
- ・源由理子（明治大学）「参加型評価における形式的評価の役割～組織における評価文化醸成への期待～」

## 11:10 ~ 12:00 理事会

## 12:15 ~ 13:15 総会

## 13:30 ~ 15:30 午後の部 I

## ルーム①

共通論題 6：政策形成・評価の在り方に関する改革の動向～「役に立つ」評価を目指して～

座長・司会：渡部貴徳（総務省）

討論者：南島和久（龍谷大学）

- ・辻寛起（総務省）「政府における政策形成・評価をめぐる議論の最新動向」
- ・菊池明宏（総務省）「政府における EBPM 推進の取組～EBPM の実証的共同研究を中心に」

## ルーム②

ラウンドテーブル 1：学校評価を問い直すー多様な支援者からみた学校づくりの実際をふまえてー

座長：佐々木保孝（天理大学）

司会・討論者：小澤伊久美（国際基督教大学）

- ・菊池由利（奈良市教育委員会）、高橋雅代（生駒市立あすか野小学校）、新谷明美（奈良市富雄中学校区地域教育協議会）、佐々木保孝（天理大学）「現場で感じる「評価」の潜在的可能性ー奈良県内の「地域とともにある学校づくり」の取り組みよりー」
- ・石田健一、橋本昭彦（日本女子大学）「学校支援活動にみられる当事者の「学び」ー学びのサイクルを駆動させる評価のポイント」

## ルーム③

自由論題 3：評価手法

座長：米原あき（東洋大学）

討論者：青柳恵太郎（メトリクスワークコンサルタンツ）

- ・○竹丸草子（長岡造形大学大学院）、新藤健太（日本社会事業大学）「福祉事業所でのアーティストワークショップにおける MSC 手法の試み」
- ・本田正美（関東学院大学）「特定個人情報保護評価における「評価」とは」
- ・田中博（参加型評価センター）「参加型・質的評価手法 MSC（モスト・シグニフィカント・チェンジ）による演劇ワークショップ評価の試み」
- ・赤澤直樹（広島大学大学院）「インパクト理論における Equivocality の考察」

## 16:00～18:00 午後の部Ⅱ

## ルーム①

共通論題 7：自治体評価における評価の活用－評価の活用における制度の重要性－

座長・司会：窪田好男（京都府立大学）

討論者：池田葉月（京都府立大学）

- ・田中啓（静岡文化芸術大学）「評価の利用につながる制度化のあり方：自治体の評価制度をめぐる論点の整理」
- ・小野達也（鳥取大学）「業績測定による評価における活用－測定結果は活用するに足りるのか－」
- ・佐藤徹（高崎経済大学）「地方自治体における政策評価とEBPMの一体的推進に関する考察」
- ・小島卓弥（NTTデータ経営研究所）「地方自治体における行政評価制度の現状とこれから」

## ルーム②

自由論題 4：教育・国際

座長：佐々木保孝（天理大学）

討論者：西村邦雄（東洋学園大学非常勤講師）

- ・○牟田博光、橋本和明、山田祐美子、結城貴子（国際開発センター）「「教育協力政策の評価」の評価手法」
- ・橋本昭彦（日本女子大学）「公立小中学校における学校評価の実施環境と評価ニーズの調査とその結果～学校評価のカスタマイズ手法の開発（2）」
- ・石田健一「インフラ開発事業の環境社会配慮モニタリングにおける可能性－地域の人たちによる学習を見据えて」
- ・高橋眞美（元早稲田大学大学院）「持続性の評価の研究」

## ルーム③

ラウンドテーブル 2：日本評価学会「評価倫理ガイドライン」の利用及び改定に関する会員意見交換会

座長：小林信行（OPMAC）

司会：中谷美南子（評価コンサルタント）

討論者：佐々木亮（国際開発センター）、石田洋子（広島大学）

- ・小林信行（OPMAC）、田中博（参加型評価センター）「「評価倫理ガイドライン」の利用及び改定に関する論点－アンケート調査結果を中心に－」

## 日本評価学会第23回全国大会セッション報告

### シンポジウム

#### シンポジウム「社会的課題解決のイノベーションに有効な形成的評価のあり方 ～活用される評価へのアプローチ～」

座長・司会	贅川 信幸	(日本社会事業大学)
シンポジスト	大島 巖	(東北福祉大学)
	今田 克司	(CSOネットワーク)
	源 由理子	(明治大学)
討論者	北大路 信郷	(明治大学)

今大会テーマ「活用される評価に向けて」を受けてシンポジウムでは、社会課題解決のために、既存の取り組みや新たな取り組み（イノベーション）をより有効なものに改善・発展させることを目的とする形成的評価のあり方に焦点を当てた。

大島巖会員（東北福祉大学）は、まず、社会プログラムの効果性を高め、実装・普及へと発展させる過程に、実践家・当事者が主体的に参画することの必要性和その意義を説明した。そして、その方法論を可視化し、「評価の場」を介して利害関係者と協働して取り組むモデルとしてのCD-TEP（Circular Dialogue between Theory, Evidence, and Practice）法の有用性を論じた。

今田克司会員（CSOネットワーク）は、まず、実用重視評価としての発展的評価（DE: Developmental Evaluation）を取り上げて概説した。そして、必要な場面で必要な評価情報を出すことや、事業実施の成果だけではなく、プロセスや関係者の価値観等に注目するDEの特徴が、イノベーションを促進し、社会課題解決にDEが活用され、効果的に作用しうると整理した。

源由理子会員（明治大学）は、参加型評価による形成的評価が、事業実施者・関係者の行動や組織風土の変容、組織内の評価文化の醸成につながるために、暗黙知の言語化と公共的な討議の場における知識創造、関係性の変化などのコミュニケーションのあり方、および評価者が評価対象を参加者の視点で捉える姿勢の必要性について論じた。

北大路信郷会員（明治大学）より、米国に比してプロフェッションとしての評価専門家に対するニーズが低いと思われる文脈において、現場に評価マインドをもつ者を増やしていく（評価能力形成）ことに力を入れることが日本には向いている可能性、および評価を導入することで活動がイノベティブになっていく可能性の発言をいただいた。これらを踏まえて全体討議した。

## 共通論題セッション

### 共通論題1 「価値判断のあり方 -No value, no evaluation-」

座長・司会・討論者 佐々木 亮 （国際開発センター）  
 討論者 津崎 たから （ウェスタンミシガン大学大学院）  
 大関 智史 （旭川医科大学）

『評価は物事の価値を明らかにすること』と定義される。また評価＝事実特定＋価値判断とも表現されることもある。一方で、客観的な価値判断はあり得るのか？誰の価値を用いるのか？価値観で合意できるのか？といった問いかけもなされる。このセッションでは価値判断に関する評価学の議論を紹介して議論した。

4本の研究発表が行われた。Jane Davidson（Real Evaluation）から、“The critical role of values and evaluative reasoning in actionable evaluation”、津崎たから会員（ウェスタンミシガン大学大学院）から、『時代変容の中の価値判断：Value judgementからvalue developmentへの挑戦』、大関智史会員（旭川医科大学）から、『評価の実践における評価論理に関する考察～米国評価学会員へのアンケート調査分析から～』、佐々木亮会員（国際開発センター）から、『アルキンの「評価学の樹」における「価値」の基幹の略史』と題して発表があった。

討論者からは、価値判断の実務上の難しさが指摘される一方、価値判断なくして評価なし、そして価値判断から価値創造への提案に対して賛同するコメントが出された。また、今回の研究成果を踏まえた日本の評価学コミュニティへの提言や示唆の提示が求められ、各発表者は提言や示唆を述べた。

### 共通論題2 「国際協力機構（JICA）の事業評価の最新の取組について」

座長・司会 佐藤 真司（国際協力機構）  
 討論者 正木 朋也（国際協力機構／北里大学大学院）

本セッションは、JICAの事業評価における最新の取り組み及び検討状況について紹介し、セッション参加者との議論と得られる示唆に基づき、今後のJICA事業評価のより良い運用・改善につなげることを目的に開催した。

まず、報告1では、最新のJICA事業評価の改善の取り組みとデータ利活用について概観した。次に、報告2では、技術協力「マラウイ国市場志向型小規模園芸農業推進プロジェクト（MA SHEP）」において活用が進む世界銀行開発のモニタリングツールSWIFTについて、安価かつ簡便な高頻度家計調査による事業評価・モニタリングの実践につき進捗を共有した。最後に、報告3では、JICAが実施する事後評価における地理情報システム（GIS）と衛星データ情報の活用状況や更なる活用に向けた取り組みについて技術協力

や資金協力など様々な事例を紹介し話題提供を行った。

その後、討論者からの論点提示として、全ての報告を概観した上で、JICA事業評価における「場」の設定とToCの活用の重要性に関する指摘があり、これを踏まえて各々の報告につき参加者からの質問をもとに活発な総合議論が行われた。報告1では、2億円以上のプロジェクト全件を対象としてこれまで実施してきたJICA事後評価制度に対して、クラスター評価の導入がどのように影響すると想定されるかとの質問や、新評価基準におけるLNOB（Leave No One Behind）やHWB（Human Well-Being）という視点の実際の活用方法に関する質問があった。報告2では家計調査における男女別の調査実施に参加者から賛意が示され、あわせて世帯主等対象者の属性も考慮する必要があるのではないかと指摘があった。報告3では衛星データ活用に際して当該データを適切に扱える人材は十分か、また衛星データ分析の帰属性の取扱いに関する質問があるなど、有意義な意見交換が行われた。

### 共通論題3「社会的インパクト評価の概念と実践」

座長・司会 今田 克司（CSOネットワーク／ブルーマーブージャパン）  
 討論者 津富 宏（静岡県立大学）

社会的インパクト評価に関する興味・関心が高まっている。インパクト投融資や休眠預金等活用事業などにおける評価として知られるようになってきているが、評価学・評価研究との接合はまだ緒についたばかりである。本セッションは、社会的インパクト評価の概念整理を試み、社会課題解決に向けた様々なセクターにおける取り組みの成果の可視化のための評価として進行している社会的インパクト評価の実情と課題を議論の対象とし、日本評価学会として、こういった動きを評価学・評価研究の流れにいか位置付けていくことができるかを検討する一助として企画された。

冒頭、座長より、議論を建設的なものとするための共通の土台設定のために、社会的インパクト評価についての概念整理の試みがなされた。続けて、平田みずほ会員（新生銀行）は、報告1「インパクト投融資におけるインパクト測定・マネジメント（IMM）の進化と現在地」において、金融セクター、特に環境や社会へのポジティブなインパクトを生み出すことを意図するインパクト投融資におけるインパクトへの注目と、インパクト創出のための一連のプロセスであるインパクト測定・マネジメント（IMM）の実践が進んでいることが紹介された。

小笠原由佳会員（社会変革推進財団）は、報告2「休眠預金等活用事業における社会的インパクト評価の実際と課題」において、2019年度に開始された休眠預金等活用制度で実施が義務づけられている社会的インパクト評価の概要と実際そして課題について、資金分配団体である社会変革推進財団の事例を交えながら紹介された。

大澤望会員（インパクト・マネジメント・ラボ）と新藤健太会員（日本社会事業大学）は、報告3「社会的インパクト・マネジメントにおける社会的インパクト評価の機能」において、社会的インパクト・マネジメント・イニシアチブ（SIMI）が作成した「社会的インパクト・マネジメント・ガイドライン Ver. 2」をもとに、社会課題解決等への取り組みが生み出す社会的インパクトを重視し、その向上を目指していく

ためのフレームワークであるとしての社会的インパクト・マネジメントと、そこに組み込まれる評価の諸作業の総称である社会的インパクト評価について解説した。

3つの報告を受けて、討論者の津富宏会員（静岡県立大学）からは、そもそも社会活動自体がネガティブインパクトを持っている中で、社会的インパクト評価は社会に対して少しでも責任を取ろうという試みと位置付けられるのではないかという問題提起がなされ、報告者ならびに参加者との議論につながった。

今後、学会内に設置された社会的インパクト評価分科会を中心に、社会的インパクト評価に関する研究や実践の批判的検証が進んでいくことが期待される。

#### 共通論題4「科学技術評価のこれまでとこれから：日本の評価学への期待」

座長・司会 白川 展之（新潟大学）  
討論者 南島 和久（龍谷大学）

本共通論題は、科学技術・イノベーション政策にかかる政策評価・独立行政法人評価および研究開発評価等を対象とし、その全体像をわかりやすく体系化し現場の当事者に還元することなどを目的に本年設置された科学技術評価分科会の設立記念セッションとして開催された。

最初に、科学技術の評価の発展を振り返り現状を会員と共有する趣旨で、科学技術行政に旧科学技術庁女性キャリア官僚第一号として長年従事した塩満典子会員（山口東京理科大学）から、「科学技術と評価～体験的研究評価論～」と題し、科学技術イノベーション政策の全体構造及び研究評価の発展が包括的にレビューされた。

続く、黒河昭雄氏（神奈川県立保健福祉大学）からは、「科学技術イノベーション政策とEBPM」と題し、研究資金助成機関科学技術振興機構社会技術研究センターにおける「科学技術イノベーション政策のための科学研究開発プログラム」の運営経験から評価以前の政策企画段階での課題の存在など科学技術の評価をめぐる特徴的な政策過程における問題に関する課題提起及びその構造に関する考察が示された。

さらに、齊藤貴浩会員（大阪大学）から、「大学評価と研究評価：日本の大学の対応」と題し、科学技術を担うアクターとして大きな存在・セクターである高等教育と科学技術の関係について、研究評価や大学の機関評価など複数の評価制度が存在する中、評価や新政策に翻弄される大学の現状に対して当事者としての課題意識が共有された。

最後に、座長を兼ねる白川展之会員（新潟大学）から、「日本評価学会科学技術評価分科会が目指すもの」と題し、科学技術を対象とした評価のこれからの学際共創研究としての評価学の可能性と分科会の発展を見据えた活動構想の発表があった。

討論では、討論者の南島和久会員（龍谷大学）の各発表者への問題提起を受け、研究公正に関する最新のトピック、政策の企画立案をめぐるプリンシパルエージェント関係の実効性、専門評価人材育成など、分科会設置準備過程における昨年、一昨年の共通論題に引き続き、多様な評価論上の論点が示された。

## 共通論題5 「発展的評価の可能性と価値共創主体としての評価者の役割」

座長・司会 千葉 直紀（ブルーマーブルジャパン）  
 討論者 米原 あき（東洋大学）

発展的評価（DE: Developmental Evaluation）は、複雑でダイナミックな環境下で営まれる社会イノベーションや適応的な事業発展プロセスを評価するために編み出された評価アプローチである。不確実性の高い時代において評価者に求められる役割は拡張しているという理解から、本セッションでは、『A Developmental Evaluation Companion』（Jamie Gamble, Kate McKegg and Mark Cabaj 共著、2021年、The McConnell Foundation）日本語版の発刊を記念し、事業実施主体に伴走する価値共創主体としての評価者の役割を考えるために企画された。

冒頭、座長より、DEが生まれた背景、DEの定義、8原則、そして評価者の立ち位置の話がなされた。

続けて、今田克司会員（CSOネットワーク）と松村幸裕子会員（共奏学舎）による報告1「価値共創主体としての評価者に求められる役割～『A Developmental Evaluation Companion』から～」において、本書の概要の紹介がなされた。

中谷美南子会員（評価コンサルタント）は、報告2「発展的評価（DE）から見た評価者の役割と実践（概論）」において、従来型評価と比較してのDE評価者の役割、DEならではの評価者の役割などについて、実践経験も交えて紹介された。

小澤伊久美会員（国際基督教大学）は、報告3「発展的評価から見た評価者の役割と実践（教育分野において）」にて、大学の日本語教育プログラムにおけるDEの実践例からDE評価者に求められること等を紹介した。

清水潤子会員（武蔵野大学）は、報告4「発展的評価とコレクティブ・インパクトー共通基盤と課題整理の試みー」にて、コレクティブ・インパクトの概説や、コレクティブ・インパクトと評価の共通点や課題について紹介した。

4つの報告を受けて、討論者の米原あき会員（東洋大学）からは、「DE評価者の役割 …VUCA時代の評価を担う人材像とは」という視点で、各発表のキーワードを拾い、評価者の役割拡大、DE評価者の育成等についてのコメントがなされ、報告者との議論につながった。

今後、学会内に設置された発展的評価分科会を中心に、議論が進んでいくことが期待される。

## 共通論題6 「政策形成・評価の在り方に関する改革の動向～「役に立つ」評価を目指して～」

座長・司会 渡部 貴徳（総務省）  
 討論者 南島 和久（龍谷大学）

本セッションでは、辻寛起会員（総務省）より「政府における政策形成・評価をめぐる議論の最新動向」について、菊池明宏会員（総務省）より「政府におけるEBPM推進の取組～EBPMの実証的共同研究を中



心に」について報告が行われた。

辻会員からは、令和3年及び4年の政策評価審議会提言など政策評価制度の見直しの経緯に触れつつ、政策評価制度は、導入から20年余りを経て各府省の現場で取組は定着している一方、政策の見直し・改善に活かされるという点で課題があることから、評価と企画立案は一体のものと観念すること、政策の特性等に応じた柔軟な評価を行うこと、政策の効果検証の取組を重視すること、評価関連作業の重複を排除し、負担を軽減することを目指すべきである旨が報告された。

菊池会員からは、令和3年度に実施した総務省と各府省の「実証的共同研究」2事例（農山漁村振興交付金、在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果）の検証結果や政策効果を高めるための具体的な方策が報告された。また、効果検証方法の事前設計の必要性や、現場の担当者との連携の重要性などEBPMを進める上での示唆が示された上で、各府省への一層の支援や、整理した情報や知見の各府省との共有など総務省の今後の取組の方向性が報告された。

討論者の南島和久会員（龍谷大学）からは、辻報告に対しては、政策評価制度始まって以来の大きな制度改革であり、日本版GPRAMA改革といえる重要な意義がある旨の指摘の後、改革の制約要因や必要な人材像について質問が行われた。菊池報告に対しては、実証的共同研究が政府のEBPM実践を牽引するものであり、今後のEBPMの「面」的な支援やEBPM実践の加速化が期待される旨の指摘の後、総務省の支援の内容、各府省の反応の受止め、EBPM推進に必要な知見についての質問が行われた。その上で、新しい方向性は「政策評価の標準化」から「政策評価の重点化」へと舵を切るとの指摘があった。

## 共通論題7「自治体評価における評価の活用－評価の活用における制度の重要性－」

座長・司会 窪田 好男（京都府立大学）  
討論者 池田 葉月（京都府立大学）

本セッションでは自治体評価の制度にあらためて注目した。優れた評価手法であるからといって必ずしも採用されるわけではなく、優れた手法を用いれば自動的に評価が活用されるわけではないからである。本セッションでは、自治体評価を例として、活用される評価を実現するために制度の設計や運用においてどのような工夫があるか、その現状と可能性を検討した。具体的な論点として本セッションでは、①評価の活用において制度が果たす役割、②活用につながる制度の設計と運用における工夫、③地方自治体における今後の評価制度のあり方、の3つを設定した。

まず初めに、田中啓会員（静岡文化芸術大学）が「評価の利用につながる制度化のあり方：自治体の評価制度をめぐる論点の整理」と題して研究発表を行った。あらためて制度の目的を明確にし、目的に適合した制度の設計の重要性が論じられた。

ついで、小野達也会員（鳥取大学）が「業績測定による評価における活用－測定結果は活用するに足りるのか－」と題して研究発表をおこなった。業績測定においてもやはり測定結果の信頼性が重要であることが論じられた。

ついで、佐藤徹会員（高崎経済大学）が「地方自治体における政策評価とEBPMの一体的推進に関する

考察」と題して研究発表をおこなった。国に比べて遅れているとされる地方自治体のEBPMであるが、研修機会も増えるなど進展が見られることが論じられた。

最後に、小島卓弥会員（NTTデータ経営研究所）が「地方自治体における行政評価の現状－課題と新たな取組の萌芽－」と題して研究発表をおこなった。全体的な停滞状況の中にも注目すべき事例が見られることが論じられた。

これらを受け、池田葉月会員（京都府立大学）が討論者として全体をまとめるコメントと質問を行った。

## 自由論題セッション

### 自由論題1「行政」

座長・司会・討論者 南島 和久（龍谷大学）

本セッションは自由論題セッションであり、応募者4名がそれぞれに報告を行い、各報告についての討論が行われた。各報告時間は20分、討論時間は10分であった。討論においては、会場からも複数の質問が寄せられ、関心の高さがうかがえた。

第1報告は村上裕一会員（北海道大学）であり、報告は「原子力行政機関の独立性を評価する」であった。本報告は原子力規制機関がその独立性と透明性を確保すべき場合には対外的に一定の距離があることおよび対内的に多様なメンバーを擁することが規制を歪ませないために有効であるというものであった。

第2報告は飯田洋市会員（公立諏訪東京理科大学）であり、報告は「地方自治体における異なる施策下の事業の相対評価手法の研究」であった。本報告はORをベースとし、自治体における施策や事業の相対評価の方法を、一対評価を基本とする階層分析法をベースとして提案するというものであった。

第3報告は山谷清志会員（同志社大学）であり、報告は「行政統制と評価の再検討－比較政策評価論から」であった。本報告は日本の評価において、いったい何が未解決の課題であったのかを学説を振り返りつつ浮き彫りにしようとするものであった。

第4報告は野呂高樹会員（未来工学研究所）であり、報告は「欧州連合（EU）におけるHorizon Europeのモニタリングに関する一考察－「Key Impact Pathways」に着目して－」であった。本報告はEUの研究とイノベーションの主要プログラム（Horizon Europe）の最新動向として、Key Impact Pathwaysの指標の方法論（科学的、社会的、技術的／経済的インパクトに向けて類型化）を紹介するものであった。

## 自由論題2「地域・社会福祉」

座長 小島 卓弥 (NTTデータ経営研究所)  
 討論者 源 由理子 (明治大学)

本セッションでは、「地域・社会福祉」と題し、地域振興や福祉分野における研究及び実践について3組の報告があった。

白井博隆会員 (麗澤大学大学院)、加藤郁夫会員 (あしがら地域振興協会)、竹内正興会員 (国際開発センター) から「企業活動が及ぼす地域振興への影響の評価ー北海道乙部町における株式会社アドバンスの事例ー」と題し、地域振興におけるバランス・スコアカード (BSC) による評価について報告があった。討論者からは事例分析の枠組みとしてBSCを採用した理由、企業単体でBSCを設定する場合と自治体と連携してBSCを設定することの差異などについて質問があった。

小野田由実子会員 (法政大学大学院)、新藤健太会員 (日本社会事業大学)、磯谷悠子氏 (東北医科薬科大学病院)、大島巖会員 (東北福祉大学) から「社会課題解決のための変革プログラムに取り組む実施主体の効果的組織発展に資する評価情報提供のあり方: CD-TEP法を用いた事業評価の経験から」と題し助成団体の継続的な発展に資する評価情報の提供方法の在り方について報告があった。討論者からは組織計画とロジックモデルとの関係性、地域特性の違いが大きい中でのフィデリティ尺度活用の弊害・是非などについて質問があった。

新藤健太会員 (日本社会事業大学)、西岡正次氏 (A' ワーク創造館 (大阪地域職業訓練センター))、小田川華子氏、池本修悟氏 (ユニバーサル志縁センター)、小野田由実子会員 (法政大学大学院)、大山早紀子会員 (川崎医療福祉大学)、大島巖会員 (東北福祉大学) から「生活困窮者等の効果的な就労支援のための効果モデルの検討ープログラム理論の組織計画に注目してー」と題し、生活困窮者自立支援制度を効果的な発展に資するプログラム評価と組織計画について報告があった。討論者からは組織計画に対する評価の活用について、緩く形成される協働組織における評価などについて質問があった。また、本モデルの展開の方向性に関する質問があった。

本セッションにおいては、いずれも現場での実践に基づく発表であり、日本評価学会の「理論と実践」という特性が生かされた発表だった。また、これらの発表の取り組みが今後どのように発展していくのかについて、継続的に報告があることが望まれる。

## 自由論題3「評価手法」

座長 米原 あき (東洋大学/インド工科大学)  
 討論者 青柳 恵太郎 (メトリクスワークコンサルタンツ)

本セッションでは、一見「事前に目標が設定し難い」と思われるケースや「評価指標が定量化し難い」と思われるケースを対象とした評価の手法について、実践的・理論的な考察に基づく4つの研究が報告さ

れた。

第1報告では、竹丸草子会員（長岡造形大学大学院）、新藤健太会員（日本社会事業大学）より「福祉事業所でのアーティストワークショップにおけるMSC手法の試み」と題し、福祉事業所におけるワークショップの評価にMSC（Most Significant Change）を適用した実践事例が報告された。

第2報告では、本田正美会員（関東学院大学）より「特定個人情報保護評価における「評価」とは」と題し、特定個人情報保護評価が定める「評価」の実態を明らかにする報告が行われた。

第3報告では、田中博会員（参加型評価センター）より「参加型・質的評価手法MSC（モスト・シグニフィカント・チェンジ）による演劇ワークショップ評価の試み」と題し、演劇ワークショップの評価にMSCを適用した実践事例が報告された。

第4報告では、赤澤直樹会員（広島大学大学院）より「インパクト理論におけるEquivocalityの考察」と題し、構成主義的組織論における多義性（Equivocality）概念を用いて、インパクト理論に内在する多義性がいかに削減され得るかを示す理論モデルが示された。

これらの報告ののち、討論者・青柳恵太郎会員（メトリクスワークコンサルタンツ）からそれぞれの発表に対して、①数あるGoal-free evaluationのなかでMSCの優位性がどこにあるのか、②実態把握の先に見えてくるものは何か、③社会課題ではなく芸術分野にMSCを適用することの特殊性とは何か、④構成主義的組織論における概念をそのまま評価論におけるインパクト理論に転用できるのかといった、本質に迫る質問が投げかけられた。討論者に対するレスポンスを経て、フロア討論では、社会構築主義的なアプローチに基づく評価手法の問題性と可能性について興味深い議論が展開された。

#### 自由論題4「教育・国際」

座長 佐々木 保孝（天理大学）  
討論者 西村 邦雄（東洋学園大学非常勤講師）

本セッションの最初は、牟田博光会員・橋本和明氏・山田祐美子氏・結城貴子氏（国際開発センター）の「教育協力政策の評価」の評価手法」である。2015年に定められた「平和と成長のための学びの戦略」という日本の教育協力に関する51件の評価報告書について複数の評定者で二次（メタ）評価をおこなった際の考察について報告された。評価結果の信頼性を高めるために、統計手法や評価デザインの問題、評価結果の相互理解と相場観の共有等の工夫について具体的な発表がなされた。

次いで、橋本昭彦会員（日本女子大学）「公立小中学校における学校評価の実施環境と評価ニーズの調査とその結果～学校評価のカスタマイズ手法の開発（2）」である。発表者が実施した「小中学校校長学校評価ニーズ調査」では、学校評価が「学校改善に役立つ」という回答傾向が予想以上であったと報告された。ただし、校長が評価の際のアンケートに触れることで関係者の声に対応できることを重視しており、プログラム評価的な要素はあまり見られないとの考察がなされた。

第3発表は、石田健一会員の「インフラ開発事業の環境社会配慮モニタリングにおける可能性－地域の人たちによる学習を見据えて」である。発表では、インフラ開発事業の際の環境社会配慮の分野において、

特に、地域の人びとによる生態系のモニタリングをアセスメント体系に組み込んでいく可能性が提起された。このように地域の人びとの主導性が高まっていく過程には、自然保護等に関する学びがベースにある。

最後は、高橋真美会員（元早稲田大学大学院）の「持続性の評価の研究」である。国際協力の分野における持続性（sustainability）の評価に関する状況を整理したうえで、持続性の評価を持続性の計画や持続可能な開発のプログラミングに活用していく視点が示された。評価の手法には課題が残るものの、SDGs下の国際協力において評価が価値を加える可能性が指摘された。

## ラウンドテーブル

### ラウンドテーブル1 「学校評価を問い直すー多様な支援者からみた学校づくりの実際をふまえてー」

座長 佐々木 保孝（天理大学）  
司会・討論者 小澤 伊久美（国際基督教大学）

本ラウンドテーブルを主催した学校評価分科会では、近年、現行の実施枠組みによる学校評価のあり方がややもすれば学校運営におけるルーチン化した業務になりつつある傾向に問題意識をもって活動してきた。2022年度は、8月に分科会主催の公開セミナーを実施して海外の学校評価の実際とそこから学べることを議論したが、根底に同じ問題意識を持ちながら12月の学会大会に向けて国内の状況に目を向ける企画を検討した。現在、「地域学校協働」とよばれる地域社会との連携をベースに、地域住民も委員となる「学校運営協議会」を設置して、いわゆるコミュニティ・スクールとして運営されている学校が急増している。そこで、こうした学校運営のあり方をふまえた新たな「学校評価」の方向性を探ることを本セッションの目的とした。

発表者のなかで、奈良の菊池由利氏（奈良市教育委員会）、新谷明美氏（奈良市富雄中学校区地域教育協議会）、高橋雅代氏（生駒市立あすか野小学校）は非会員であるが、8月のセミナーにも参加されていて、今回、地域と連携する学校を支える「多様な支援者」としてそれぞれの立場から現場の実際を語ってもらった。橋本昭彦会員（日本女子大学）からは、学校関係者評価が学校運営協議会で実施されている事例が増えていることが報告され、石田健一会員からは、この問題に対する関心の度合いによって地域を含む様々なステークホルダーのタイプ化を図る枠組みが示され、活動が学びのサイクルとなるために、実はサイクルが切れている可能性に着目することが提言された。小澤伊久美会員（国際基督教大学）の司会によってフロアからも意見が出され、高校段階の教育課程で特に特別支援に関わって生徒を「とりこぼさない」工夫に評価がいかに貢献できるのかという問題提起もなされた。

本ラウンドテーブルの時間内に議論が収まりきれなかったが、「学校評価」をより実効性のあるツールとしていくうえでの柔軟な発想が示されたことが、今後につながるという意味で成果であったと思われる。

## ラウンドテーブル2「日本評価学会『評価倫理ガイドライン』の利用及び改定に関する 会員意見交換会」

座長 小林 信行 (OPMAC)  
司会 中谷 美南子 (評価コンサルタント)  
討論者 佐々木 亮 (国際開発センター)  
石田 洋子 (広島大学)

日本評価学会による「評価倫理ガイドライン」の採択から十年が経過し、評価を取り巻く環境変化に伴って、新たな倫理上の課題も生じている。ガイドラインの利用や改定に係る提言の方向性を定める一助として、評価倫理・スタンダード分科会は会員の意見交換の場となる本セッションを企画した。

セッションでは、小林信行会員 (OPMAC) と田中博会員 (参加型評価センター) が、①「評価倫理ガイドライン」の利用と改定に関する質問紙調査、②環境変化を踏まえた評価倫理に関する実務者や有識者との意見交換、について発表を行った。発表では、①ガイドラインは広く知られ読まれるが使用している回答者は少ないこと、②評価委託者に対するガイドラインの広報が期待されていること、③重要な環境変化としてIT技術の利用が挙げられ、評価協力者の負荷やリスクが高まっていること、④参加型アプローチの普及に伴い評価に関与する層が広がってきていること等が報告された。

討論者の佐々木亮会員 (国際開発センター) からは、参加型アプローチの増加を考慮して再考している基本原則「独立性」に関して、①独立性はその本意を損なわないまま発展する方向性にあり、②客観性に関する議論では評価は価値中立的ではなく、社会改善に重点が置かれるべき点等につき意見が述べられた。討論者の石田洋子会員 (広島大学) からは、①倫理的問題は独立性に関する回答が多く、問題と経験年数や評価分野との関連性につき一層の分析を期待すること、②ITを利用する情報収集は制約が伴い、評価による学びのためにITと対面の組み合わせが適切である等の指摘があった。

その後のフロアとの意見交換では、普及に関しては①公共の利益が浸透していない組織では、自己評価で組織の問題点を指摘しても許容されない点、②評価に触れる機会が増えている一般の人たちにガイドラインをどう浸透させるか、との課題が提示された。また、改定に関しては研究倫理の近年の進展を考慮すべき点が指摘された。

## 日本評価学会 第24回全国大会のご案内

企画委員長 南島 和久(龍谷大学)  
第24回全国大会実行委員長 齊藤 貴浩(大阪大学)

2023年12月16日(土)、17日(日)に、日本評価学会第24回全国大会を対面にて開催いたします。詳細は学会メーリングリストおよびホームページにてご案内いたします。奮ってご参加ください。

### 記

1. 日程：2023年12月16日(土)、12月17日(日)
2. 場所：大阪大学コンベンションセンター(吹田キャンパス)  
(〒565-0871 大阪府吹田市山田丘1-1)

以上





～投稿案内～

日本評価学会では、「日本評価研究」掲載のための投稿原稿を募集しております。投稿の締め切りは9月末日（翌年3月刊行）及び3月末日（9月刊行）です。

ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領・査読要領、並びに原稿見本をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。<http://evaluationjp.org/activity/journal.html>

投稿先：特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会事務局  
E-mail：journal@evaluationjp.org

『日本評価研究』第23巻第1号  
2023年5月31日

編集・発行 特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会  
〒113-0034 東京都文京区湯島3-31-1  
中川ビル5階  
一般財団法人行政管理研究センター内

印 刷 株式会社 研恒社

©日本評価学会

本誌に掲載されたすべての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

# Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 23, No. 1, May 2023

## CONTENTS

### Preface

How far dare an evaluator contribute to the SDGs achievement? Yoko Ishida

### Review

Intersection of Public Administration Theories in Policy Evaluation  
-Towards reconsideration- Kiyoshi Yamaya

### Article

Effects of Language Assistant Teacher Placement Policy on Scholastic Achievements  
and Transition Rates Hiromitsu Muta

### Activity Report

Latest activities of the Asia Pacific Evaluation Association Keiko Nishino

### Report of the 23<sup>rd</sup> Annual Conference

### Announcement for the 24<sup>th</sup> Annual Conference