

# 市町村レベルにおける EBPM の推進を妨げる要因

## — 小中学校における健康診断情報の可視化に関する政策決定要因の分析 —

祐 野 恵

### 0. はじめに

2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015（骨太の方針）」<sup>1)</sup>において、エビデンスに基づくPDCAサイクルの徹底が掲げられ以降、日本では中央政府の方針により、エビデンスに基づく政策形成（以下、EBPM）が推進されている。くわえて、EBPMに欠かせないデータベースの構築については、2017年に設置された「統計改革推進会議」により統計システムの整備等に関して検討が行われ、2018年の「世界最先端デジタル国家創造宣言」により様々な計画が実施されている。これらの動向は中央政府の政策形成にとどまらず、都道府県レベルにおいては「官民データ活用推進計画」の策定が義務付けられ、市町村レベルにおいても同計画の策定が努力義務として課されるなど、地方政府においてもデータベースの構築及びEBPMの推進が求められている<sup>2)</sup>。本稿は、日本の市町村レベルの地方政府に焦点を当て、EBPMを推進するうえでの障壁を政治との関わりから量的手法を用いて分析する。

EBPMとは、短期的な政治的圧力ではなく、客観的で良質なエビデンスに基づいて政策案の立案と決定を行う取り組みである（伊藤2019：24）。伊藤によれば、こうした取り組みは、政策形成に関与する科学者がその専門性を遺憾なく発揮し、客観的証拠に基づいて政策案の立案と検討を行うことで、政治的圧力に屈することなく政策論議の質を高め、その健全性の確保を目的とする。また、OECDが掲げる「オープンで包摂的な政策形成」（OECD 2011）には、政府の信頼向上に関してエビデンスベースの構築が課題とされている。さらに、田中（2019：62）は、政策形成過程のガバナンスに着目し、より良い成果を生み出すための政策形成過程の特徴や要件には、専門性に基づく分析、エビデンスに基づく評価が挙げられるとする。

1990年代から進展した地方分権に伴い、自治体が自主的に政策に取り組むとともに、自らの権限において実施できる仕事の範囲が拡大しており（牛山2018）、地方政府による独自の政策を進める場合に、従来から用いられてきた相互参照（伊藤2002）による政策形成だけでなく、政策法務（磯崎2007）の視点やEBPMは必須といえる。しかし、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが2017年に実施した『自治体経営改革に関する実態調査報告』<sup>3)</sup>によると、EBPMへの取り組み状況に関して、政令指定都市の28.6%が「推進している」と回答したのに対し、同じ回答を寄せた一般市はわずか3.4%に留まり、65.9%の一般市が「関心はあるが具体的な検討に至っていない」と回答している。

日本の地方政府においてEBPMの推進を妨げる要因として考えられるのが、規模の小さな地方政府におけるEBPMを担う人材の不足である。中村(2018)は、中央政府で進められているEBPMの現状と地方を比較し、中央省庁では絶対的な職員数が多いため、厳密な政策効果測定を実施するための統計学等の能力を有する職員を相対的に確保しやすい状況にあるとする。くわえて、政令市では統計課や統計係が独立して置かれているが、それ以外の基礎自治体においては兼務での配置がせいぜいのところで、統計部門の組織が置かれていても、その部署は国の統計作成の実査機能を任っており、エビデンスの利活用という目的意識をもって統計やデータの整備を行うことはなかなか難しい状況(菊池2018)という指摘もある。さらに、こうした統計に関する知識を有する人材不足の結果、砂原(2017)は、自治体が独自に実施する意識調査・世論調査について、単に自治体としてあらかじめ望ましいと考える結果を数値として恣意的に示す以上のものではなく、公共政策策定のための「証拠」として使えるものではないとする。また、統計に関する知識を有する人材不足の他にも、EBPMが公開情報だけでなく、機微情報を含むクローズドデータを活用すると想定されるため、プライバシーやセキュリティの保護に関する適切なコミュニケーションの必要性も説かれている<sup>4)</sup>。これらは、地方政府における官僚制組織が抱える課題といえるだろう。

官僚制組織において抱えるEBPMの障壁については、先進的にEBPMを推進している英国やオーストラリア、ニュージーランドの官僚を対象としたサーヴェイ調査も存在する(Stoker and Evans 2016: 16)。Stoker and Evansによると、短期的で急を要する職務とEBPMには緊張関係が存在するという回答がいずれの国でも80%を超える。そして、既存の政策にエビデンスを適用するのに費やしている時間に関する設問において、最も低い値で73%(イギリスにおける男性官僚の回答の平均値)、最も高い値で83%(ニュージーランドにおける女性官僚の回答の平均値)に上る一方、合理的な学習の過程を通じた新たな政策の展開に費やす時間に関する設問では、最も低い値で17%(ニュージーランドにおける女性官僚の回答の平均値)、最も高い値で27%(イギリスにおける男性官僚の回答の平均値)にとどまっている。そして、サーヴェイ調査の結果から、日本と同様の職員の能力不足といったEBPMを進めるうえでのリソース不足の他に、次の4つの障壁があるとされる(Stoker and Evans 2016: 18)。1つ目は、予算や計画の期間が短期である、EBPMを行うインセンティブが無いといったシステムにおける障壁である。2つ目は、政策担当者の明確な役割や責任の欠如といった制度的な障壁、3つ目は早期の問題解決を国民が望むといった外的な環境における障壁、4つ目はリスクを嫌う文化といった解釈における障壁である。

そのほかに、EBPMの推進を阻害する要因については、官僚制組織が抱える課題にくわえて、政治との関わりからアメリカにおけるトランプ大統領及び共和党の方針に関する小林(2018)の分析もある。小林は、科学的手法に関して親和的とはいえない党派イデオロギーを持つ共和党が主導する、科学界の論理や弱点を狙った攻撃により、政治に対する科学界の影響力を弱めようという動きを指摘し、イデオロギー対立に問題の本質があるとする。

このようにEBPMの推進を阻害する要因については様々な視角から知見の蓄積がなされてい

る。しかし、日本における EBPM の推進を阻害する要因を政治との関わりに焦点を当て、量的手法により明らかにしようとする試みは、管見の限り、存在しない。官僚制組織が抱える課題の他に、政治との関わりにより生じる障壁を明らかにすることは、政策形成の質の向上を目指す EBPM の推進には不可欠といえる。そこで本稿は、地方政府が外部の専門的機関との連携により EBPM を進める取組の採否の規定要因に焦点を当てる。具体的には、大学の研究者が中心となって設立した、小中学校における児童生徒等の健康診断情報の可視化に取組む、一般社団法人健康・医療・教育情報評価推進機構（以下、HCEI）を事例に、EBPM に資する政策が専門的な機関から地方政府に提案された際、その実施の採否を決定する要因は何かという問いの下、合理的選択制度論の視座から分析する。

結果を先取りすると、日本の EBPM の推進は2つの要因が関係する。まず、左派イデオロギーの合意の有無である。これはデータを用いた分析に重きを置く EBPM においてデータベースの構築は必須であり、匿名加工情報を含めた個人情報の扱いをめぐる論点が浮上するためだ。したがって、左派イデオロギーの合意を調達できる場合には EBPM が進むと考えられる。次に、部局横断的な EBPM の取り組みに対する理解の有無である。本稿の分析は、地方政府における教育の政策共同体における EBPM の推進を外部から統制する難しさを示している。EBPM は、公衆衛生や疫学等の医療分野にくわえ、有効性の高い教育プログラムを提供する手法として用いられており（岩崎 2010、惣脇 2011）、教育の専門性を有する政策共同体にも受容されている政策形成手法と考える。しかし、教育の政策共同体は、教育とは異なる専門性に資するエビデンスの構築について積極的とはいえない。これは、部局を越えた取り組みに消極的という官僚制組織が抱える課題を浮き彫りにしているだろう。これらの分析は、政策形成の質の向上に資する EBPM の推進に関して示唆を与えるとともに、日本の市町村レベルの地方政府において、政策形成にどのようなアクターが影響力を持つのかという知見の蓄積に貢献する。

以下の構成は、第1節で HCEI の取り組みについて紹介するとともに、本稿の分析において HCEI に焦点を当てる理由を述べる。続いて、第2節において本稿の理論枠組と仮説について取り上げ、第3節では分析手法及びデータについて説明する。第4節において、計量分析の結果を述べ、さいごに若干の考察をくわえる。

## 1. 小中学校における健康診断情報の可視化に関する取り組み

最初に、HCEI が取り組んでいる小中学校における健康診断の概要及び医学研究におけるライフコースデータの重要性について述べる。わが国では、1958年から学校保健安全法に基づき、義務教育期間の児童・生徒を対象に学校健康診断（以下、学校健診）が実施されている。地方政府における学校健診は、小学校1年生から中学校3年生までの全ての児童・生徒を対象に実施されており、その健診結果は、公立の場合は全国統一様式の健康診断票に手書きで記入され、9年間の情報が1枚に収められる。健康診断票の保管については各地方政府の教育委員会が所管して

おり、生徒の卒業後5年が経過すると破棄されるのが一般的である。また、文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課監修の『児童生徒等の健康診断マニュアル』<sup>5)</sup>により、健康診断票の学外持ち出しは禁止されている。そのため、地方政府によっては中学校の卒業時に健康診断票が生徒に渡されることはまれにあるものの、そのほとんどが診断を受けた本人の成人後の疾病の治療や病気の予防に活用されることなく廃棄されてきた。しかし、近年、こうした学校健診を含めた人間が生まれてから終末期を迎えるまでに受けた健康診断及び治療に関する情報はライフコースデータと称され、そのデータベースを用いた分析アプローチに注目が集まっている (Kuh and Ben-Shlo 1997, Ooki and Asaka 2006、大木・彦 2012、大木 2012)。医学研究の進展により、乳幼児期に置かれた環境や疾病の状況により、成人以降の病気の予測が一定程度可能となり、ライフコースデータ構築に対する期待は大きい (祐野・川上 2016)。

つづいて、HCEIの概要及び取り組みの概要を取り上げる<sup>6)</sup>。HCEIは、2015年1月に大学の研究者が中心になって設立した非営利法人である。医療機関や介護施設、教育機関等における情報の適切な保護及びその利活用を目的としており、取り組んでいる事業の一つに地方政府が保有する学校健診情報を用いたデータベースの構築が挙げられる。2015年より事業を開始し、2018年度末現在で120を超える地方政府と連携しており、連携に至らなかったものも含めると約270の地方政府と協議を行った。連携に向けた手順は、HCEI所属の研究者等の個人のネットワークを介して紹介<sup>7)</sup>を受けた地方政府に特定の担当者<sup>8)</sup>が赴き、教育部門及び個人情報保護に関する担当部門等の関係部局職員同席のもと、部局横断的な事業導入の調整力を有する首長や役職者に対して概要を説明する。その後、庁内において既存の個人情報保護条例による制約の有無が確認され、担当部局での検討により連携の方針が決定されると、教育部局の実務者との合意形成に向けて校長会、養護教諭部会での説明がなされる。校長会や養護教諭部会での説明は、HCEIから提供されるDVDが用いられることが多く、寄せられた質問については、後日、HCEIから回答する形式を採用している。連携に向けた合意が形成され協約の締結に至ると、主に夏休み以降に、HCEIの職員が中学校を訪問し、養護教諭の立ち合いのもとで中学校3年生の健康診断票を対象にスキヤニングを行う。読み取ったデータは個人情報削除された形式となっており、クリーニング及び解析へと移る (祐野・川上 2019)。こうしたデータベースの構築においては、2つの段階で個人情報へ配慮された仕組みとなっている。1つ目は、データベースの構築に関する生徒の保護者に対する告知の段階である。生徒の保護者に対して、定型の文書を用いて、データベースの構築に関する取り組みの公開がなされ、生徒のデータ提供について拒否の機会 (オプトアウト方式) が用意<sup>9)</sup>されている。2つ目は、スキヤニングを行う段階である。HCEIの担当者が各中学校でスキヤニングを終えて持ち帰る健康診断情報には個人情報が含まれないよう、技術的配慮<sup>10)</sup>がなされている。これは、2017年施行の改正個人情報保護法が求める個人情報に関する取り扱いの要件より厳しい運用となっており、個人が特定されるデータの流出を予防する取り組みといえる。

最後に、地方政府が連携を進める意義についてまとめておきたい。まず、HCEIから提供され



る自治体向け集計レポートの活用である。集計レポートには、当該地方政府内の中学校区ごとの健康情報が掲載されており、域内における健康格差や経年変化を捉えられる。他の自治体や地域との健康状態の比較等も掲載されているため、エビデンスに基づく健康政策の立案を可能にする。実際に連携した地方政府においては、フッ素洗口の実施による齲歯発生率の低下といった事業の効果の確認、給食による朝食提供の検討資料等に用いられている。次に、HCEI から提供される一人ひとりの生徒に還元される健康レポート<sup>11)</sup>である。生徒向けのレポートには、9年間の身長や体重、BMIといった成長の記録、齲歯の状況をはじめとする健康の状態が記載され、くわえて付随するQRコードをスマートフォン等の端末に読み込むことで将来にわたり健診記録を本人が保存、閲覧できるようになっている。これらの自治体レポート及び生徒への還元レポートについては無償提供となっており、地方政府の財政的負担については発生しない。

2015年より始まったHCEIの取り組みは、2018年度末現在で121の自治体と連携し、278の地方政府と協議を実施している。これは、1718に及ぶ市町村数の16.18%に留まっており、全体を捉えるには十分とはいえない。しかし、次の2つの点から地方政府のHCEIとの取り組みの採否を分析の対象とする有効性は高いと考える。1つ目は、HCEIとの連携を見送った地方政府が明らかな点である。EBPMに取り組む地方政府を捉える方法は、RESASの活用実績等から把握することも可能である。一方で、地方政府における検討の結果として実施が見送られた事業について、観察データから捉えることは困難である。長期に渡って全体を追跡した場合、ある時点における実施の有無は確認できるものの、検討のうえで未実施であるか、そもそも未検討であるかという区別は出来ない。量的手法を用いた本稿の分析は有益である。

2つ目は、分析の対象としている学校健診情報に関するデータベースの構築について、今後は地方政府間の横並び競争が生じると推測されるためである。伊藤(2002, 2007)は、地方政府の政策形成について動的相互依存モデルを提唱する。動的相互依存モデルは、地方政府の行動に関する、内生条件への対応、相互参照、横並び競争という3つのメカニズムから構成され、地方政府が政策決定に際して直面する不確実性の度合いによって、これらのメカニズムが単独に又は組み合わされて作動し、地方における政策過程のあり方を決定づけるとされる。そして、ここでの不確実性の度合いを決定するのは、国の動向及び政策の性質であり、内生条件には当該地方政府が管轄する領域の社会的、経済的、政治的条件が含まれる。HCEIから地方政府に対して小中学校における健康診断情報の可視化に関して提案された際、それぞれの地方政府は、連携によって得られる効果や関係するアクターがどのような反応を示すのかという不確実性に対処するため、他の地方政府から情報を集めようと試みる。だが、HCEIが連携している地方政府に関する情報は公開されていない。そのため、一般的に参照の対象と考えられる規模等が類似する地方政府の先行事例を参考に連携の採否に関する決定は出来ず、政策決定要因は内生条件への対応により規定されている。しかし、2019年5月に文部科学省より、小中学校における健康診断情報の電子化推進が方針<sup>12)</sup>として示された。電子化を進めるにはHCEIとの連携に限らず、統合型校務支援システム等の活用等でも可能でありいずれの電子化の手法を採用するにしても、中央政府による

お墨付きを得たことで、「バスに乗り遅れるな」といわんばかりに、多くの地方政府が採用を決める（曾我 2019：185）横並び競争が生じると予想される。したがって、内生条件への各地方政府の対応を観察するには、2015年から2018年の期間における地方政府の決定を分析するのが妥当である。このように、HCEIの取り組みは、どのような社会的、経済的、政治的条件がEBPMを推進する専門的機関との連携の採否を規定するのか分析するのに適した事例といえる。くわえて、今後進められる統合型校務支援システムの活用において課題となる要因を明らかにし、EBPMの推進に関して示唆を得られる事例である。

## 2. 理論枠組と仮説の導出

合理的選択制度論とは、目的合理的なアクター（行為者）を措定したうえで、アクターの行動を促し、あるいは制約するゲームのルールとして制度をとらえ、そのうえで制度がアクターの行動、あるいは行動の集積としての政治的帰結に及ぼす影響、すなわち制度と結果との因果関係を明らかにしようとする理論的立場（建林 2004）とされる。本節では、合理的選択制度論の視角から先行研究を概観し、仮説を導出する。

地方政府が新たな政策を形成する場合に、その内容はいかなる要因に規定されるのか明らかにしようとする試みは数多く存在する。伊藤（2002）の分類に従うと、国との関係から自治体の政策過程を捉えたもの（村松 1988、Reed 1986 = 1990 など）と地方独自の政策過程を捉えて自治体が新たな政策を生み出すメカニズムに焦点を当てたものに大別される。さらに、後者に関しては、前節で述べた動的相互依存モデルのように政策が全国に広がるダイナミズムを総体として捉える研究と個々の地方政府の政策決定要因を特定する研究に分けられる。本稿が扱う事例は、中央政府から補助を受けた機関によって地方政府へ新たな取り組みの提案がなされており、地方政府における取り組みの採否は中央地方関係によって規定される内容ではない。したがって、後者の地方独自の政策過程を捉えたメカニズムに関して、個々の自治体の政策決定要因を特定する研究を中心に検討し、仮説を導出する。

HCEIとの連携の採否を規定する要因については、2つの政策領域における先行研究を概観する必要がある。地方政府における個人情報保護に関する取り組みに焦点を当てた分析及び首長・局と教育委員会との部門間関係を扱う分析である。最初に、個人情報保護に関する各地方政府の態度を規定する要因を確認する。

個人情報保護条例を対象とした分析は、条例の実態を記述する先行研究（春日市個人情報保護研究会編 1985、阿辻 1999）、個人情報保護法との比較により代表的な条例の解釈を取り上げる研究（夏井・新保 2007、宇賀 2016）、条例の問題点を指摘する内容（板倉 2013、加藤 2015）等について関心が寄せられてきた。くわえて、それぞれの地方政府における個人情報保護条例の内容の差異（湯浅 2007、鈴木 2011、西郡・湯浅 2016、加藤 2018）やその差異をもたらす要因（伊藤・上原 2014、西郡・湯浅 2017、羅 2019）に関する知見が蓄積されている。本稿に関係すると考え

られる個人情報保護条例の差異の有無及びその要因について論じたものを次に詳細に取り上げる。

はじめに、個人情報保護条例はある程度の類似点が存在するものの、提唱当時の都道府県及び市町村のおおよその総数である 1800 に由来して、個人情報保護法制 1800 問題（鈴木 2011）と評されるように、条例の規程はそれぞれの地方政府で異なっている（伊藤・上原 2014）。全国の都道府県及び市町村の個人情報保護条例を収集し、データベースを作成した西郡・湯浅（2016：790）によると、個人情報の定義や死者の個人情報を生存者の個人情報の中にも含めるかという点等において多様な解釈が存在している。

では、地方政府ごとの個人情報保護条例の差異を説明するのはどのような要因だろうか。西郡・湯浅（2017）は、地域差が影響するのか、それとも自治体の規模等が影響するのかを制定年、要配慮情報の収集制限の項目数、要配慮情報の収集制限に関して地理的分布により比較し、都府県の境界にある市町村は、都府県が異なっても近隣の自治体で同じような規制となっているように見え、都道府県の規定よりも近隣の自治体の規定の影響の方が大きいとする。

また、条例が制定された時期の違いや各議会における議論の差異などが反映された結果という見方もある（湯浅 2007、鈴木 2011）。歴史的記述から差異を説明しようとする場合、従来の行政学における研究は、情報公開条例と個人情報保護条例をあわせて情報の管理・提供に関するもの（磯崎 2007）とし、情報公開条例の制定過程を確認することで一括りに検討を行ってきた（羅 2019：61）。行政法学の視座においても同様に、個人情報保護条例の内容を情報公開条例の制定に求めている。例えば、加藤（2018）は、個人情報一般を保護する条例を全国に先駆けて制定した福岡県春日市、大阪府島本町、神奈川県川崎市を含む 7 つの自治体における個人情報保護条例について分析を行い、地方政府において国に先駆けて今日的な総合的個人情報保護条例が導入された背景として、当時の国際的な動向に加えて、自治体における情報公開が制度化され進み中で、公開される情報に含まれる個人情報の保護やプライバシーの保護が問題視されるようになり、電子計算組織の処理に限定した個人データ保護の仕組みから総合的な個人データ保護の仕組みへと転換がはかられたとする。

一方で、1970 年代におけるコンピュータの登場とそれに対する地方政府の対応に焦点を当てた羅（2019：57-94）は、情報公開条例の制定過程による説明やプライバシーを重視するという「日本人の国民性」によりプライバシー保護に関わる制度の成立が促進されたという見方を否定し、政治的側面から分析を行うことで個人情報保護整備の要因を説明する。羅（2019）は、日本において国民番号制度の導入が進まない理由を明らかにする過程で、プライバシー保護の論理を用いて国民番号制度の導入に反対してきた多様な政治主体に焦点を当てる。国民番号制度の導入は本稿の関心とは異なるが、地方政府における個人情報保護整備に限定して羅の分析を取り上げたい。まず、革新自治体が隆盛を極めた 1960 年代から 1970 年代にかけて中央政府はコンピュータ利用の拡大を通じた行政事務の合理化を掲げていた。労働組合の立場からすれば、合理化の孕む最大の問題は失業と労働条件の悪化であり、全国電気通信従業員組合、全通信労働組合、全日本自治団体労働組合（自治労）、日本教職員組合（日教組）をはじめとする様々な労働組合にお

いて激しい反合理化闘争が展開されるとともに、自治労においては反合理化闘争を含む自らの活動を革新首長の支持につなげる方針を固めた。この場合、首長に対する一般市民の支持を考慮すると、単にコンピュータの導入に反対するよりも、プライバシー保護のような主張を展開する方が多くの支持者を獲得できるのは自明であった。羅は、このことを意識していたことが自治労の活動方針から見て取れるとする。そして、プライバシー保護という考え方は、1960年代に反合理化闘争の一環としてコンピュータの導入に反対していた労働組合によって政治的に使われ始め、その後も、1980年代に大蔵省と対立関係にあった自民党政治家、1990年代の政治改革で浮上した改革派政治家などによって戦略的に利用されてきたとしている。

ここで HCEI の事業を確認すると、地方政府において生じている問題に対する喫緊の課題というより、既存の事業における評価の精緻化または将来における新たな事業のエビデンスの蓄積、生徒に還元される健康レポートによる子育て支援という性質である。個人情報の取り扱いについては、個人情報保護法の遵守にこわえ技術的な配慮もなされている。他方で、過去に個人情報保護のあり方を巡って、福島県矢祭町や東京都分寺市をはじめとする地方政府が住基ネットから離脱したように、中央政府により制定された法の規程により地方政府の対応は必ずしも限定されない。したがって、個人情報保護の観点から HCEI との連携により首長の自らの再選戦略に負の影響を持つ場合には、連携を見送る可能性が高くなると考えられる。以上より、次の仮説を導出する。

#### 仮説 1 左派からの支持の調達を再選戦略に要する首長は連携を見送る

つづいて、首長部局と教育部局の関係に着目した先行研究を概観する。HCEI と地方政府の連携については、首長の政策選好や首長部局における検討の結果だけでなく、健康診断データの可視化事業に対応する中学校の教職員を含む教育部局の対応によっても規定される。そこで、市町村レベルの教育委部局における政策の決定要因について検討する。

はじめに、先行研究を概観するうえで重要となる制度改正について触れておきたい。2014年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部が改正され、2015年4月に新たな教育委員会制度が施行された。従来、教育委員会において互選によりに選出されていた教育長が、教育行政における責任体制の明確化を目的に首長による任命となり、教育委員長の職務は教育長に一本化された。くわえて、首長が招集する総合教育会議が全ての地方政府に設置され、首長と教育委員会の教育行政に関する協議・調整の場が設けられた。さらに、地方政府としての教育政策の方向性を明確にするため、教育行政の基本的方針である大綱について首長が策定する権限を有することになった。HCEI と自治体との連携は2015年に始まっており、新教育委員会制度の施行後の取組みであり、本来は新教育委員会制度下における先行研究を検討すべきである。しかし、新教育委員会制度の施行から約3年を迎える本稿執筆時点において、移行後の運用に関する研究にはさほどの関心が寄せられていない(青木2018)。そこで、法改正以前の教育委員会制度における教育委員会の自律性に焦点を当てた先行研究を取り上げる。



従来、教育行政は他の行政領域に比べて縦割り性の強い行政領域であるという印象を持って語られてきた（小川 2000：21）。くわえて、文部科学省－都道府県教育委員会－市町村教育委員会の「タテ系列」が強固で一般行政分野からの独立性が強いため、民主的正当性を備えた首長などの関わりが阻害されているという見方が通説的な見解（村上 2011）であった。

しかし、近年、教育政策についても地方政府の首長による政治的統制が可能であったことが示されている（村松 2000、村上 2011、青木 2013、阿内 2014、2015a、2015b）。例えば、村上（2011：11）は首長や議会の影響力を実証し、首長から独立した教育委員会制度が存在しているからと言って、教育行政の縦割り性が他の行政領域に比べて強くなっているとは限らないとする。阿内も市町村独自の教員任用を実施している長野県小海町（阿内 2015a）、茨城県旧総和町（阿内 2014）、大阪府箕面市（阿内 2015b）の事例分析により、いずれにおいても、首長や議会などの政治的権力を持ったアクターによって後ろ盾を得ていることを明らかにした。そして、首長や議会の反応によって教育政策の成否が大きく左右するとする。青木（2013）は、地方分権改革以降において、地方政府の諸アクターのうち首長が教育行政改革の主体となった可能性が非常に高いとする。そして、既存の教育行政構造の変革を求める首長は、教育行政関係者との軋轢を避けるのではなく、そのリスクを負ってでも、それ以上のリターンを期待するために、教育への介入を企図したと 1990 年代以降の少人数学級編製の改革を政策共同体論の視座から分析した。

これらの研究は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部が改正される以前の地方政府における教育委員会を対象としている。教育委員会制度改革の結果、首長の権限はこれまでよりも強まり、教育委員会の独立性は弱まったとされ（村上 2019）、HCEI が連携について地方政府に提案した時点では、さらに首長の権限が強まった状況であった。したがって、教育の政策共同体から遮断されている首長であっても、再選、政策実現、昇進戦略の誘因を持つ場合には、連携を強力に推進すると考えられる。だが、HCEI との連携は集合的利益の追求という首長の選好（曾我・待鳥 2007、砂原 2011）とは一致するものの、地方政府において既に発生している問題を解決する内容ではない。したがって、連携に関して教育行政関係者との軋轢が生じる場合には連携を見送ると考えられる。以上より、次の仮説を導出する。

仮説 2 教育部局の説得コストが大きい場合に首長は HCEI との連携を見送る

### 3. データと分析手法

今回、従属変数となる地方政府における連携の採否に関しては、HCEI よりデータの提供を受けた。連携の採否に関する状況について表 1 に示す。独立変数である、仮説 1 における左派からの支持については、民主党、民進党、国民民主党、立憲民主党、社民党、共産党の議会における議席率<sup>13)</sup>を用いるモデル 1 にくわえ、首長選挙におけるこれらの政党のいずれかによる推薦または支持<sup>14)</sup>を 1 とするダミー変数を用いるモデル 2、左派政党の議席率及び首長選挙における左派

表 1. 地方政府による連携の採否

	連携自治体	連携拒否自治体	計
市	96	126	222
町村	27	29	56
計	123	155	278

政党の推薦・支持の両方を用いるモデル3を用意する。仮説2における、説得コストについては、連携した場合に業務が発生する中学校の教員数を対数変換して用いる。

これらの従属変数、独立変数の他に次の統制変数を用意する。まず首長の任期を用いる。伊藤(1998)は、首長が教育委員の任命権限を活用して、教育委員会の政策選好を徐々に自らの政策選好と一致させる過程を描いており、首長の任期が長くなるに従い、首長と同じ選好を持つ教育委員及び教育長が任命されると考えられる。そのため、正に有意になると考えられる。くわえて、革新自治体ダミーを用いる。個人情報保護条例について、西郡・湯淺(2016)は規定の内容より解釈の違いを指摘する。条例の解釈については、制定時の影響を受けていると推察されるため、1960年代から70年代にかけて革新自治体であった場合<sup>15)</sup>を1とする。なお、革新自治体に関するデータについては、市レベルの記録にとどまっており、モデル1から町村を除いたデータセットをモデル4として分析する。その他に、社会経済要因として、住民基本台帳及び市町村決算カード<sup>16)</sup>より確認した、人口規模、財政力指数、65歳以上人口比率、国政調査より用意したDID人口比率を用いる。人口規模が小さく、財政力指数の低い地方政府ほど独自にEBPMを進めることが難しく、外部との連携を進めると考えられる。また、社会経済要因において逼迫している場合やコミュニティの変化に直面している地方政府ほど新たな取り組みに積極的になると考

表 2. 独立変数の記述統計

変数名	観察数	平均	標準誤差	最小	最大
左派議席比率	278	0.150	3.398	0	0.412
左派支持・推薦ダミー	278	0.158	0.365	0	1
中学校教員数	278	242.817	334.473	11	2,815
首長当選回数	278	2.410	1.201	1	6
革新自治体ダミー	222	0.227	0.419	0	1
人口	278	139,366	224,641	2,887	1,952,348
財政力指数	278	0.612	0.249	0.120	1.440
昼夜間人口比	278	0.986	12.477	73.235	240.102
65歳以上人口比率	278	0.268	0.061	0.160	0.493
町村ダミー	278	0.201	0.401	0	1

えられるため、65歳以上人口比率は正に有意と予測する。従属変数及び独立変数の記述統計を表2に示す。以上の変数を用いて二項ロジスティック回帰分析を実施した。

#### 4. 結果の要約

地方政府による HCEI との連携の採否の決定要因に関する分析の結果を表3に示す。仮説1及び仮説2のいずれも概ね支持される結果となった。左派からの支持を再選戦略に要する首長は連携を見送るという仮説1については、左派議席率を代替変数とするモデルにおいて支持された。他方で、首長選挙における左派政党の支持または推薦をダミーとするモデルにおいて、仮説は支持されなかった。その理由として、政党からの支持または推薦を得ずに選挙を戦う首長が多い状況や政党相乗り推薦の状況が影響したと考えられる。仮説2についてはいずれのモデルにおいても1%水準で有意となり、教育局の説得コストが大きい場合には連携を見送るという仮説を支持する結果を得られた。

つづいて、コントロール変数について確認する。首長の任期については、モデル2において、任期が長くなるほど連携を実施するという結果が得られたものの、他のモデルにおいては有意ではなかった。革新自治体においても、係数の符号は負となっているものの有意ではない。また、

表3. 地方政府による連携の採否の決定要因分析

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.
左派議席率	-4.7684*	2.0018			-4.9108*	2.0083	-3.6688	2.2392
左派支持・推薦ダミー			0.2295	0.3695	0.3165	0.3763		
中学校教員数(対数)	-2.3278**	0.6920	-2.0798**	0.6854	-2.3205**	0.6939	-2.1588**	0.8310
人口(対数)	1.5473*	0.6339	1.1338†	0.6144	1.5161*	0.6372	1.3195†	0.7621
首長選挙当選回数	0.1686	0.1090	0.1900†	0.1080	0.1702	0.1092	0.0511	0.1246
革新自治体ダミー							-0.2822	0.3570
財政力指数	-0.2326	0.8175	-0.2135	0.8166	-0.2412	0.8201	0.1403	0.9158
65歳以上人口比率	-2.2839	3.4922	-2.4290	3.4849	-2.3228	3.4978	-3.2338	4.2136
町村ダミー	-0.8746†	0.4660	-1.0265*	0.4574	-0.8747†	0.4663		
昼夜間人口比 (定数項)	0.0082	0.0119	0.0090	0.0125	0.0084	0.1185	0.0103	0.0149
	-5.5447	4.4237	-2.9041	4.3558	-5.2706	4.4463	-3.7814	5.2211
Number of obs	277		277		277		221	
LR chi2	(8) =35.30		(8) =29.71		(9) =36.01		(8) =27.53	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.0929		0.0782		0.0947		0.0912	

† p<0.1 \*p<0.05 \*\*p<0.01 \*\*\*p<0.001

地方政府の人口規模に関しては、予想に反して、規模の小さい地方政府は連携を見送っている結果となった。くわえて、町村を1とするダミー変数において負に有意な結果となっている。小規模な地方政府に関しては、政策形成の精緻化にむけたエビデンスを構築する人材が不足しているというより、新たな事業に取り組む人手自体が不足しているのではないだろうか。そのほか、財政力指数及び65以上人口比率については、社会経済要因において逼迫しているほど新たな事業に取り組むという予想に沿う結果となったが、有意水準には届かなかった。

## 5. おわりに

本稿は、EBPMに資する政策が専門的な機関から地方政府に提案された際、その実施の採否を決定する要因は何かという問いの下、合理的選択制度論の視座から導出した仮説にしたがって分析を行った。二項ロジスティック分析の結果、左派イデオロギーによる支持の調達を自らの再選戦略に要する首長は連携を見送り、連携の担い手となる教育コミュニティの説得コストが高いほど連携には至らないことが明らかになった。これは、匿名加工情報も含めたデータベースの構築を要する領域においてEBPMの推進が困難であることを意味する。くわえて、部局横断的なデータベースを構築する難しさも浮き彫りになり、データドリブンな分析に重きを置くEBPMによる政策形成の質の向上の障壁を示す。また、地方政府における政策形成において、議会の議決を要する政策決定に限らず、左派イデオロギーに配慮した意思決定がなされている状況や首長による教育部局の統制が強化されている現在でも、教育の政策共同体が一定の自律性を維持していることが示唆された。

分析によって明らかになったEBPMの推進を阻害する要因を取り除くのは難しいように思える。しかし、国民番号制度の導入に関して分析を行った羅(2019:189-199)は、番号制度を始めとする住民管理制度の中に潜む問題を見極め、漸進的な変化を促すことで、制度は少しずつ望ましい方向に変化していくであろうとする。EBPMに不可欠なデータベースの構築についても同様と考えられる。HCEIが連携している地方政府の1つである山口県防府市の保護者を対象に実施したサーヴェイ調査(井出・吉田・尾板・川上2017:345)によると、84.2%の保護者が「健康データを統合して、病気の予防などのために活用すべしである」とし、データの利活用について理解を示している。データベース構築の有用性に関する民意の広がりとともに状況は変化するだろう。また、地方政府が保有する健康情報ははじめとする様々なデータは、当該地方政府の政策形成に止まらず、中央政府の政策形成にも寄与する。したがって、国によるデータベース構築の方向性を明確に示すことも必要であろう。

さいごに、分析に残された課題を論じて本稿を閉じたい。まず、他の政策領域における政治とEBPMの関わりに焦点を当てた知見の蓄積である。Breunig(2018:65-66)は、エビデンスの役割を、政策が何を達成すべきかという問いに対して答えるものではなく、効率的で有効性の高いアウトカムの達成を助けるとする。そして、実際に政策選択におけるイデオロギーの激しい衝突



がエビデンスにより引き起こされているとする。したがって、日本において政策形成の質の向上を目指すうえで、EBPM がどのような場合に有効な手法として機能するのか検討する必要がある。他の領域における政治との関わりを示すことは必須である。次に、本稿の分析は特定の時期における地方政府の姿を描いており、時間の経過による変化を捉えられていない点も課題である。今後の中央政府における EBPM の取り組みの状況や社会経済要因に変化が生じた場合、地方政府の取組みに生じる変化を分析に組み込むことが重要である。そして、これから EBPM がいずれかの政策領域において大きく発展した場合に、政策形成に対するアクターの影響力行使における変化の有無を捉える必要があるだろう。

## 註

- 1) 内閣府ホームページ  
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/decision0630.html> [最終検索日：2019/08/24]
- 2) 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年 6 月 30 日閣議決定）
- 3) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングホームページ  
[https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2018/06/seiken\\_180606.pdf](https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2018/06/seiken_180606.pdf) [最終検索日：2019/07/23]
- 4) 新たな ICT を活用したエビデンス・ベースの政策運営  
<https://www.nttdata-strategy.com/monthly/2017/0711/index.html> [最終検索日：2019/08/30]
- 5) 学校保健ホームページ <https://www.gakkohoken.jp/books/archives/187> [最終検索日：2019/8/2]
- 6) 2018 年 7 月 24 日に HCEI の事務所にてインタビュー調査を実施。その後、疑問点等についてメールにて確認した
- 7) HCEI に所属する研究者の知人、大学の研究室において共同研究を進める企業等の紹介
- 8) 全ての地方政府における説明を HCEI に所属する一人の理事が担当した
- 9) 保護者へ配布する文書の雛形及び情報提供の拒否の窓口は HCEI 内に用意されている
- 10) 学校健診の帳票をスキャンする際に個人情報記載された画像は除かれ、個人を特定できない健康情報に関する画像だけを HCEI の担当者が持ち帰り、データベースを構築
- 11) レポートの内容はデータにより地方政府に提供される。スキャンの際、自治体に提供されている電子鍵により各生徒に還元されるレポートが完成する
- 12) <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/committee/20190528/shiryoku2.pdf> [最終検索日：2019/08/25]
- 13) 地方自治総合研究所「全国首長名簿」（2017 年版 2017 年 4 月 30 日現在）  
<http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/124/> [最終検索日：2019/08/18]  
選挙ドットコム <https://go2senkyo.com/> [最終検索日：2019/08/18]
- 14) 一般社団法人地方行政調査会. 2018. 『全国知事・市町村長ファイル 2018-2019』
- 15) 「資料・革新自治体」刊行委員会. 1990. 『資料・革新自治体』日本評論社
- 16) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card-18.html> [最終検索日：2019/08/04]

## 参考文献

青木栄一（2018）「新教育委員会の運用実態——敗者なき制度改革」『教育ネットワークセンター年報』

18：1-8頁。

青木栄一（2013）『地方分権と教育行政——少人数学級編制の政策過程』勁草書房。

阿辻茂夫（1999）『大阪市の個人情報保護：調査・研究から条例化まで』関西大学。

阿内春生（2014）「市町村教育政策形成における議会の影響力——茨城県旧総和町を事例として——」『日本教育行政学会年報』40：38-54頁。

阿内春生（2015a）「市町村独自の教育政策導入をめぐる政治アクターの動向に関する研究——長野県小海町の少人数学級編制を事例として」『早稲田教育評論』29：67-83頁。

阿内春生（2015b）「市町村議会における教育政策の修正とエビデンス——箕面市における生徒指導専任教員配置政策を事例として——」『教育学研究』82（2）：67-78頁。

板倉陽一郎（2013）「個人情報保護条例上の「個人情報」概念をめぐる問題提起」自治体法務 NAVI56：11-16頁。

磯崎初仁（2007）「第Ⅲ部：政策論」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』北樹出版：103頁。

井出和希・吉田都美・尾板靖子・川上浩司. 2017. 『学校健診データの利活用に対する認識と理解：保護者を対象としたアンケート調査』『学校保健研究』59：341-346頁。

伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会。

伊藤修一郎（2007）『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』木鐸社。

伊藤新・上原哲太郎（2014）「各都道府県および政令指定都市の個人情報保護条例の比較」『情報技報』114（118）：213-220頁。

伊藤正次（1998）『公立高等学校入学者選抜政策の比較分析：高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として』東京大学都市行政研究会研究叢書。

伊藤正次（2019）「合議制行政組織における政策論議の健全性——国家戦略特別区域諮問会議と原子力規制委員会の事例から——」『年報行政研究』54：21-40頁。

岩崎久美子（2010）「教育におけるエビデンスに基づく政策——新たな進展と課題」『行政評価研究』10（1）：17-29頁。

宇賀克也（2016）「グローバル化と個人情報保護」宇賀克也・交告尚史編『現代行政法の構造と展開：小早川光郎先生古希記念』有斐閣。

牛山久仁彦（2018）「国と自治体の役割分担——それぞれが担う行政と政治」幸田雅治編『地方自治論：変化と未来』法律文化社：19頁。

大木秀一・彦清美（2012）「ライフコース疫学研究の興隆と展望」『石川看護雑誌』9：1-11頁。

大木秀一（2012）「双生児家系縦断データに基づくライフコース遺伝疫学研究の展望」『日本衛生学雑誌』66（1）：31-38頁。

小川正人（2000）「教育行政改革の経緯と課題」小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい。

春日市個人情報保護研究会編（1985）『個人情報保護への新時代：福岡県「春日市個人情報保護条例」の制定と運用』第一法規。

加藤聖文（2015）「市民社会における「個人情報」保護のあり方——公開の理念とアーキビストの役割——」『国文学研究資料館紀要』46：1-14頁

加藤尚徳（2018）「日本の個人データ保護法制における保護対象の歴史的変容——自治体における個人情報保護のための条例制定経緯の整理と分析——」『情報法制研究』3：77-86頁。

菊池進（2018）「EBPM サイクルを活用した自治体経営と市民参加」『広視みたか』6頁。

小林信一（2018）「ポスト真実（Post-Truth）時代の科学と政治——科学の危機、証拠に基づく政策立案、日本の動向」『研究 技術 計画』33（1）：39-59頁。

- 鈴木正朝 (2011) 「個人情報保護法制における番号法案と医療情報保護法案の課題」第 31 回医療情報学連  
合大会共同企画 7。
- 砂原庸介 (2017) 「公共政策と統計 — 証拠に基づく政策をめぐって」御厨貴編『公共政策』放送大学教  
育振興会：196 頁。
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義：財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。
- 曾我謙悟 (2019) 『日本の地方政府：1700 自治体の実態と課題』中央新書。
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治：二元代表政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 惣脇宏 (2011) 「教育研究と政策 — RCT とメタアナリシスの発展 (特集教育研究におけるエビデン  
ス)」『国立教育政策研究所紀要』140：55-70 頁。
- 建林正彦 (2004) 『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』有斐閣：16 頁。
- 田中秀明 (2019) 「第 2 次安倍政権における政策形成過程のガバナンス — コンテスタビリティの視点か  
ら —」『年報行政研究』54：57-82 頁。
- 中村圭 (2018) 「基礎自治体での EBPM の推進にむけて — データ取扱時の基礎的留意点」『地方財務』  
ぎょうせい：203 頁。
- 夏井高人・新保史生編 (2007) 『個人情報保護条例と自治体の責務』ぎょうせい。
- 西郡裕子・湯浅壘道 (2016) 「個人情報保護条例の分析」『コンピュータセキュリティシンポジウム 2016  
論文集』2016 (2)：784-791 頁。
- 西郡裕子・湯浅壘道 (2017) 「個人情報保護条例の分析 — 要配慮情報の収集制限項目の地理的観点を中  
心に —」『研究報告電子化知的財産・社会基盤』：1-8 頁。
- 村上祐介 (2019) 「地方自治体の教育行政組織」青木栄一・川上康彦『教育の行政・政治・経営』放送大  
学教育振興会：26-40 頁。
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学 — 教育委員会制度の変革と実態に関する実証的研究 —』木鐸社。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』東京大学出版会。
- 村松岐夫 (2000) 「教育行政と分権改革」小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい。
- 湯浅壘道 (2007) 「福岡県内の市町村における個人情報の保護に関する条例の現状と課題」『九州国際大学  
法学論』13 (3)：131-180 頁。
- 祐野恵・川上浩司 (2019) 「自治体が保有する健康情報の活用と政策立案」『国際文化研修』102：50-54 頁。
- 祐野恵・川上浩司 (2016) 「自治体と連携、健康や研究に生かす (地域論壇)」『日経グローバル』305：  
54-57 頁。
- 羅芝賢 (2019) 『番号を創る権力：日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会。

## 外国語文献

- Breunig, Robert. 2018. Why Do We Need Evidence-Based Public Policy? In: M. Fabian and R. Breunig (eds)  
*HYBRID PUBLIC POLICY INNOVATIONS*. New York: Taylor & Francis, pp.65-82.
- OECD. 2011. The Call for Innovation and Open Government: An Overview of Country Initiatives.
- Ooki, Syuichi and Akio Asaka. 2006. Twin database of the secondary school attached to the faculty of  
education of the university of Tokyo. *Twin Research and Human Genetics* 9(6), pp.827-831.
- Kuh, Diana and Yoav Ben-Shlome. 1997. A life course approach to chronic disease epidemiology: conceptual  
models, empirical challenges and interdisciplinary perspectives: Oxford University Press.
- Reed, Steven R. 1986. *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburgh University Press. (森田朗他訳 1990  
『日本の政府間関係 — 都道府県の政策決定』木鐸社)。

Stoker, G. and Evans, M.(eds). 2016. *Evidence-based policy making in the social sciences-Methods that matter*.  
Bristol: Policy Press.