

受付 2022年7月
修士学位(専門職)請求論文
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2022年7月提出 リサーチペーパー

題名 都道府県の特典商取引法に基づく法執行の課題と対策

一埼玉県の事例を手掛かりとして

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 木村 俊介

本人氏名 石川 恵美子

都道府県の特定商取引法に基づく法執行の課題と対策
— 埼玉県の手掛かりとして —

【要旨】

ガバナンス研究科・ガバナンス専攻
2022年9月修了

石川 恵美子

【要旨】

都道府県における特定商取引法に基づく行政処分件数が減少しており、地方消費者行政の法執行力の低下が懸念されている。また、法執行力に都道府県格差があることも問題視されている。これまで執行件数が減少している主な要因について人的・財政的リソース不足等が挙げられてきたが、外的要因の影響については検討されていない。

そこで本稿では、「法執行件数が減少している要因は何か」を研究課題とし、経済社会の変遷に伴う外的要因の影響が大きいのではないかと仮説を立て、定量データを基に考察を行った。その結果、都道府県で主に法執行が行われていた訪問販売が減少し、消費者被害が広域化するなど都道府県での執行が困難な事案が増加していることを確認した。

次に、対策の手がかりとして先導的自治体である埼玉県に質的調査を行った結果、行政を含めた多様な主体との連携・協働、違法被疑情報の検知力を高めていることが明らかとなった。

国は地方消費者行政の法執行力の向上に資するために、経済社会の変化に対応できる新たな枠組みを構築し、体制を強化する必要がある。他方、都道府県は能動的に情報を収集し、外部のリソースを最大限活用した取組みが有効である。

(以上、498文字)

都道府県の特典商取引法に基づく法執行の課題と対策
一埼玉県的事例を手掛かりとして一

ガバナンス研究科・ガバナンス専攻
2022年9月修了

石川 恵美子

目次

第1章 序論	1
1-1. 研究の目的	1
1-2. 研究の背景と問題の所在	1
1-3. 研究設問と仮説.....	2
1-4. 研究の方法	4
1-5. 用語の定義	4
1-6. 本稿の構成	6
第2章 特定商取引法に基づく法執行の背景	6
2-1. 消費者行政の背景と法執行件数の推移	6
2-2. 地方消費者行政における法執行の意義と効果.....	9
2-3. 都道府県における特定商取引法の法執行の課題	11
2-4. 特定商取引法における国と都道府県の役割分担	13
2-5. 都道府県から市町村へ特定商取引法の権限移譲	14
第3章 都道府県における法執行件数が減少している要因	15
3-1. 先行調査による都道府県における執行体制の課題.....	15
3-2. 経済社会構造の変遷とデジタル化の進展による消費者トラブルの変容	17
3-3. インターネット取引の利用拡大に伴う通信販売の増加	18
3-4. 訪問販売取引の減少.....	21
3-5. インターネット広告をきっかけとした訪問販売の増加と取引対象の変化.....	23
3-6. SNS をきっかけとした消費者トラブルの増加による法執行の影響.....	26
3-7. 小括 都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因.....	28
第4章 埼玉県における事業者規制部門の取組み	30
4-1. 埼玉県を先導的都道府県とする事由.....	30
4-1-1. 相談件数に対する行政処分件数	33
4-1-2. 幅広い取引類型に対応した法執行.....	34
4-1-3. 消費生活関係条例・景品表示法に基づく処分や指導との比較	35
4-1-4. 小括 事業者規制の先導的自治体.....	36
4-2. 消費者行政における事業者規制の発展過程と位置づけ	37
4-3. 事例研究 埼玉県の事業者指導担当における体制と取組み.....	38
4-3-1. 事業者規制部門における人員体制の継続的配置.....	38
4-3-2. 行政指導や条例による事業者指導.....	39
4-3-3. 広域で活動する事業者への対応	39
4-3-4. 県や市町村の消費生活センターとの連携や情報共有	40
4-3-5. 通報サイトを利用した消費者からの情報提供	41

4-3-6. 行政を含めた多様な主体との連携.....	41
4-3-7. 大学・高校と連携した調査による違反事業者の是正指導.....	42
4-3-8. 小括 埼玉県の体制と取組み.....	44
第5章 地方消費者行政における法執力の向上に資する取組み.....	45
5-1. 国による地方消費者行政の的確な実態把握と評価.....	45
5-2. 国や都道府県間との連携強化.....	48
5-3. 国における解釈の明確化と積極的かつ迅速な法執行.....	50
5-4. 多様な主体と都道府県の連携.....	51
5-5. 違反被疑通報サイトによる事業者情報の収集.....	53
5-6. 特定商取引法に基づく申出制度の在り方と有効活用.....	54
第6章 結論と提言.....	56
6-1. 全体のまとめ.....	56
6-2. 提言.....	59
6-3. 本研究の限界と課題.....	60
謝辞.....	61
参考文献.....	62
巻末資料.....	65

第1章 序論

1-1. 研究の目的

特定商取引に関する法律（昭和 51 年法第 57 号。以下「特定商取引法」）に基づく都道府県における法執行件数が減少しており、法執行力の低下が懸念されている。本稿の目的はその背景や要因について現状の課題を把握し、事業者規制において先導的都道府県の具体的な取組みを明らかにし、問題解決に向けたアプローチを示唆することにある。

1-2. 研究の背景と問題の所在

地方消費者行政における主な事務は①消費生活相談、②消費者教育・啓発、③事業者指導・法執行、④その他（消費者事故等の情報収集等）である¹。これらの役割がすべて適切に機能することにより、消費者被害の未然防止・拡大防止が実現し、健全な市場の形成へとつながる。

本稿では、地方消費者行政の重要な 4 つの事務のうち、③事業者指導・法執行にあたる特定商取引法に基づく法執行に焦点をあてて研究する。筆者は消費生活相談員であるが、実務の現場においても法執行の影響力は大きく、消費者被害の未然防止・拡大防止だけでなく、潜在化したトラブルを浮き彫りにし、公表による啓発の効果等、その重要性を肌身に感じている。

特定商取引法は消費者トラブルが生じやすい 7 つの取引類型を対象に規制しており、民事ルールだけでなく事業者の不適正な勧誘・取引を取り締まるための行為規制も定めている。消費者関係法の中でも特に重要な法規であり、地方消費者行政の現場である都道府県が自治事務として、適切に特定商取引法に基づき法執行を行い、違法行為を繰り返す悪質事業者を是正・排除していくことが肝要である。

しかし、都道府県の法執行件数は平成 22 年度（2010 年度）を境に減少傾向が続いており、都道府県における法執行力の低下が懸念されている。消費者庁は第 4 期消費者基本計画（令和 2 年 3 月 31 日閣議決定）を踏まえ、「地方消費者行政強化作戦 2020」を定めている。政策目標として「法執行体制の充実（全都道府県）」を新たに追加し、その策定に関する懇談会の取りまとめでは、「地方公共団体には消費者関連法の法執行権限が一部付与されており、適切に法執行がなされることが重要」と述べている²。また、池本（2020）は、都道府県の法執行件数が地域によってばらつきが大きく、過去 5 年間に行政処分が 0 件の都道府県があることを取り上げ、「都道府県の行政処分の効果は当該地域に限られるため、

¹ 出典：消費者庁、第 2 回地方消費者行政強化作戦 2020 策定に関する懇談会「国による地方消費者行政の充実・強化に向けた支援について」（令和元年 6 月 11 日）、p.3.

² 出典：消費者庁「地方消費者行政強化作戦 2020 策定に関する懇談会取りまとめ」（令和元年 9 月）、（4）事業者への法執行、公正な市場の形成に向けた取組等 <役割と課題>、p.9.

悪質事業者が法執行の手薄な地域に移動して活動を継続することが現に発生している」という問題を指摘している。

行政処分件数が減少している課題として消費者委員会（2017）³では、担当職員が複数の業務を兼務しているという執行体制の不安やノウハウの蓄積の問題を挙げている。全国消費者団体連絡会が2019年に都道府県を対象に実施した「法執行を活性化・強化するための課題」のアンケートの結果は上位から「事業者調査の経験蓄積やノウハウ取得」、「担当職員の複数配置」、「専門的知識・経験をもつ非常勤職員の配置」⁴となっている。

このように先行調査では、法執行件数が減少している主な要因について執行体制の人員不足や専門性の向上など人的側面が課題として挙げられてきた。しかし、経済社会の変遷に伴い、消費者トラブルの内容や取引形態が変化したという外的要因の影響については考慮されていない。近年、事業者はインターネットで全国に向けて広告すると共に、交通網の発達により広域で活動することが容易となっている。これまで都道府県の執行件数の多数を占めていた地域性のある訪問販売取引が減少し、広域にわたり活動する事業者が増加したのであれば、今後も都道府県単体での法執行は低調となる可能性は否定できない。

また、特定商取引法に基づく法執行権限は都道府県だけではなく国にもある。そのため都道府県を跨いで広域で活動する事業者に対しては、誰が法執行を行うのか責任の所在と役割の分担関係が不明確となるという問題が生じる。

他方、法執行の都道府県格差の問題も指摘されている。都道府県知事の行政処分の効力は、当該都道府県内のみと限定的であるため、人的・財政的制約を受けて法執行の実績のない、あるいは法執行件数が少ない都道府県は悪質業者から狙われてしまうことになる。そこで法執行の都道府県格差を解消するために、先導的自治体の処分の効力を有効に活かさないだろうかと思料する。

このような問題意識のもと、都道府県における法執行件数が減少している背景や要因を明らかにし、これらの問題に対処するための消費者政策の在り方を考察する。

1-3. 研究設問と仮説

これまで都道府県において法執行件数が減少している主な要因について、財政的制約を受けての人員不足や職員の専門的知識やスキル不足など人的側面が課題として挙げられてきた。しかし、法執行件数が減少傾向となっている2010年度以降、都道府県の消費者行政職員数に大きな減少は見られない（図1-1）。そうであるとすれば、人的側面の問題以外

³ 出典：消費者委員会「消費者行政における執行力の充実に関する提言～地方における特商法の執行力の充実に向けて～」（平成29年8月）、pp.8-10.

⁴ 出典：一般社団法人全国消費者団体連絡会「2019年度 都道府県の消費者行政調査報告書 地方消費者行政の充実・強化を考える」、p.24.

に消費者トラブルを巡る一定の外的要因が影響を与えているのではないかと考えられる。

地方消費者行政の法執行力を向上させるためには、現状の課題を的確に捉えた上で、実態に即した実効性のある新たな枠組みを構築する必要があり、筆者の本稿における問題意識はここに端を発している。

そこで本研究では、都道府県の法執行を取り巻く現状の課題を把握するために、統計資料等を用いた定量調査を行い、消費者相談受付件数の内訳や取引類型の変化について分析する。次に、執行力向上に向けた手掛かりをつかむために特定商取引法に基づく法執行の先導的都道府県である埼玉県にインタビュー調査を行い、事業者指導・規制部門における体制やどのような取組みを行っているか明らかにする。これらを踏まえて、地方消費者行政における法執行力の向上に向けて、今後の在り方や可能性について示唆する。

以上の手順で考察を行うために、以下の3つを課題として設定する。

1. 都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因は何か。
2. 消費者トラブルの変化を踏まえ、法執行において先導的な都道府県ではどのような取組みを行っているか。
3. 地方消費者行政の法執行力を向上させるためにはどのような対策が有効か。

図 1-1



出典：消費者庁サイト「特定商取引法違反に基づく行政処分の推移」、地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」から筆者作成。

※都道府県職員数のうち法執行事務にかかる職員のデータは取得できていない。

※行政処分は平成28年改正により新設された「業務禁止命令」を除いた件数（2018年度～2021年度調整）。

なお、1つ目の課題である都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因については、「経済社会の変遷に伴う外的要因の影響を受けているのではないか。具体的には、これまで都道府県において主に行政処分が行われてきた訪問販売が減少し、広域にわたり活動する事業者が増加するなど、都道府県で対応することが困難な事案が増加しているのではないか」と仮説を立て、統計資料等を用いて検証を行う。

1-4. 研究の方法

本稿では、以下の手順で考察を行うこととする。まず、次章では消費者行政と消費者問題について概観し、消費者行政における事業者規制分野の機能とその意義について確認する。特定商取引法における国と都道府県の役割分担については文献調査にて課題を整理する。次に、第3章で都道府県における法執行件数が減少している外的要因について既存の統計資料（消費者白書、国民生活年報、地方消費者行政の現況調査等）を用いた定量調査を行い、消費者相談受付件数の内訳や取引類型の変化について分析する。

また、第4章では事業者規制における先導的自治体である埼玉県を担当職員にインタビュー調査を行い、法執行体制やどのような取組みを行っているのか明らかにする。

これらを踏まえて、第5章では一連の考察から法執行における課題を把握し、それらに対応するために国と都道府県の役割分担や連携、都道府県における「市場の監視」機能の今後の在り方や可能性について考察する。

なお、利用するデータは2022年4月時点で公表されているものを用いている⁵。

1-5. 用語の定義

(1) 法執行

特定商取引法の行政規制に違反した事業者は刑事罰、行政処分（指示・業務停止命令・業務禁止命令）、行政調査（報告徴収及び立入検査）の対象となる。本稿での法執行とは、行政処分である指示・業務停止命令・業務禁止命令のことを示す。特定商取引法の取引類型における具体的な根拠条文は以下のとおりである（表 1-1）。

⁵ 相談件数については2020年度のデータが最新となる。そのため相談件数と比較して利用する場合、2020年度のデータを採用している。

表 1-1 特定商取引法の行政処分と取引類型毎の根拠条文

販売購入形態	定義	指示	業務禁止命令	業務禁止命令
訪問販売	第2条第1項	第7条	第8条	第8条の2
通信販売	第2条第2項	第14条	第15条	第15条の2
電話勧誘販売	第2条第3項	第22条	第23条	第23条の2
連鎖販売取引	第33条	第38条	第39条	第39条の2
特定継続的役務提供	第41条	第46条	第47条	第47条の2
業務提供誘引販売取引	第51条	第56条	第57条	第57条の2
訪問購入	第58条の4	第58条の12	第58条の13	第58条の13の2

※1「法」を略記

※2 業務禁止命令は平成28年改正にて創設

出典：特定商取引法に基づき筆者作成。特定商取引法は令和4年4月1日時点の内容。

(2) 法執行権限

特定商取引法の行政処分・行政調査は主務大臣が行うこととしている。主務大臣とは、内閣総理大臣、経済産業大臣、並びに商品、特定権利及び物品の流通を所掌する大臣である（法第67条第1項）。その他、所掌に係るものに限り、金融庁長官（法第67条第2項）、消費者庁（法第67条第3項）に委任している。さらに、主務大臣の権限に属する事項は、政令で定めるところにより、地方支分部局の長に行わせることができる（法第69条、政令第20条）。

都道府県が処理する事務として、主務大臣の権限に属する事務のうち、政令第19条で定める事項については、都道府県の事務として行うこととすることができる旨を定めている（法第68条）。

なお、特定商取引法は、地方自治法上の機関委任事務とされていたが、国と地方の対等な協力関係を構築すべく制定された平成11年7月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（以下、地方分権一括法）」により機関委任事務制度は廃止され、存続する事務は自治事務と法定受託事務に再構成されることとなり、特定商取引法に基づく都道府県の事務は自治事務として位置付けられている。地方分権一括法の成立・施行により、地方自治法が改正（平成12年4月1日施行）され、法第252条の17の2（条例による事務処理の特例）が規定された。これにより、都道府県が事務移譲条例を定めた場合には、市町村が特定商取引法の権限を有することになる（詳細は後述2-5.）。

実際の運用としては国の事務の場合には消費者庁長官、地方支分部局である経済産業局長（北海道経済産業局、東北経済産業局、関東経済産業局、中部経済産業局、近畿経済産業局、中国経済産業局、四国経済産業局、九州経済産業局、沖縄総合事務局）が権限を行使し、都道府県知事が行う場合は自治事務となる。

本稿では特定商取引法に基づく法執行権限を国（消費者庁長官、経済産業局長）と都道

府県知事とし、消費者庁長官を「消費者庁」、経済産業局長を「経済産業局」、都道府県知事を「都道府県」と示すこととする⁶。

1-6. 本稿の構成

本稿は以下のとおり第6章で構成される。

第1章では、序論として研究の目的、研究の背景と問題の所在の概略、研究課題と研究方法及び用語の定義について述べた。第2章では、特定商取引法に基づく法執行の背景を概観した上で法執行における課題を整理し、その重要性と国と都道府県の役割分担を確認する。第3章では、都道府県における法執行件数が減少している外的要因について、既存の統計資料をもとに分析する。第4章では事例研究として事業者規制において先導的都道府県である埼玉県にインタビュー調査を実施し、その体制と取組みを明らかにする。

第5章では、第3章、第4章における考察から、法執行における課題を整理し、それらに対応するために国と都道府県の役割分担や連携の在り方、都道府県における法執行力の向上に資する取組みについて横断的な考察を行う。最後に、第6章において研究目的に対する結論と提言、本研究の限界及び今後の研究課題について述べる。付録においては、第4章のインタビュー調査の内容を収録する。

第2章 特定商取引法に基づく法執行の背景

2-1. 消費者行政の背景と法執行件数の推移

消費者行政が新たな政策領域として整備され、消費者庁が消費者委員会と共に2009年9月1日に発足し、特定商取引法も経済情勢等の変化へ対応するために改正が幾度と行われてきた。しかし、消費者トラブルは高齢化、産業や経済の社会的構造が変化すると共に増加し、その内容も多様化・複雑化している。新型コロナ禍の下では非対面化・デジタル化が加速し、SNSの台頭により悪質業者の手口はより巧妙化・潜在化した。

直近の消費者被害・トラブル額の推計（既払額）は2017年が5.3兆円、2018年は6.1兆円、2019年は5.1兆円、2020年は3.8兆円と実質国内総生産（GDP約500兆円）の約1%に近い数字で推移しており、看過できない規模となっている（表2-1）。

表2-1 消費者被害・トラブルの推計

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
契約購入金額	7.4兆円	5.9兆円	6.4兆円	7.2兆円	6.6兆円	5.0兆円
既払額（信用供与を含む）	6.7兆円	5.2兆円	5.3兆円	6.1兆円	5.1兆円	3.8兆円

出典：消費者庁「消費者白書」より筆者作成。

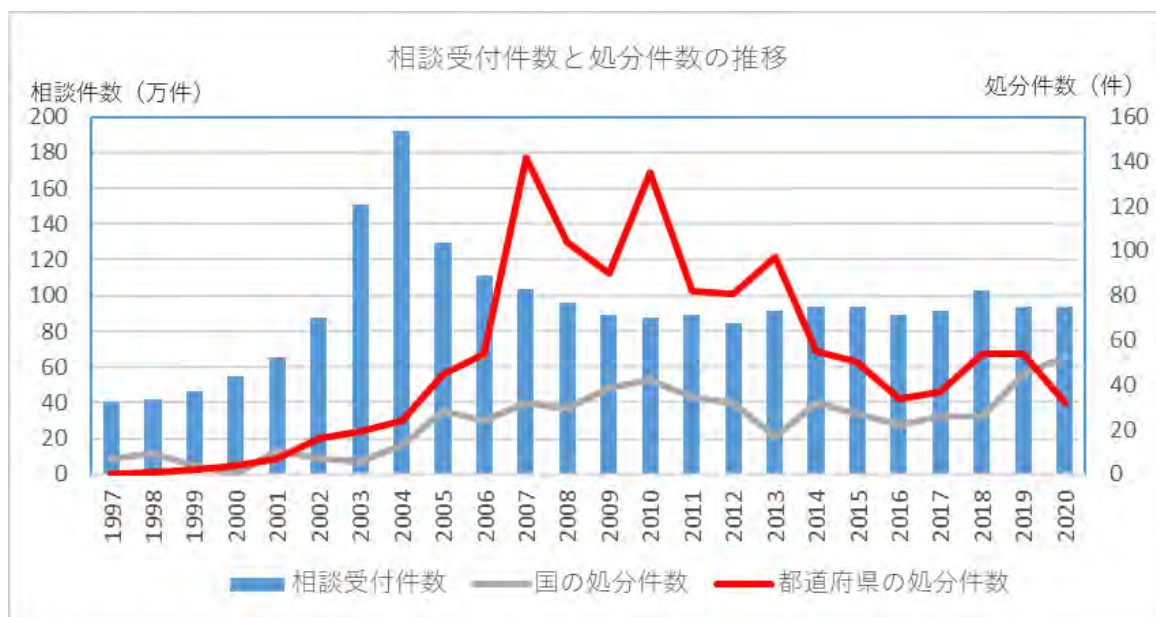
※消費者白書の訂正版（令和3年6月8日公表）の数字を採用。

⁶ ただし、条文の説明などに用いる場合は、消費者庁長官、経済産業局長、都道府県知事と記す。

消費生活相談件数は、2004年にピークを迎えた後に一旦減少に転じている。2004年の増加の要因はワンクリック請求や振り込み詐欺等の「架空請求」に関する相談が急増したためであったが、注意喚起等の対策を講じたことにより、「架空請求」は減少している。しかし、依然として相談件数は100万件前後と高止まり状態が続いている。

他方、特定商取引法に基づく法執行件数は、2010年をピークに減少している。国の処分件数には大幅な増減は見られないが、都道府県の法執行件数は右肩下がりとなっており、2007年度の142件のピーク時と比べ、大幅に減少している（図2-1及び表2-2）。

図2-1



出典：消費者庁サイト「特定商取引法ガイド」特定商取引法違反に基づく行政処分の推移、「消費者白書」をもとに筆者作成。

※平成28年の特定商取引法改正により、新たに「業務禁止命令」が創設されたが、条件を統一するため除いた件数で比較（2018年度～2020年度調整）。

2-2. 地方消費者行政における法執行の意義と効果

消費者トラブルが生じやすい取引類型を規制している特定商取引法は消費者の利益の保護を図ることだけを目的としているのではなく、「国民経済の健全な発展に寄与することを目的（同法第1条）」としている。消費者行政は消費者被害の救済や未然防止・拡大防止などが注目されるが、消費者の利益の保護と共に、適正かつ円滑な商品等の流通及びサービスの提供を達成することが同法の最終的な目的⁷となっており、経済社会全体を良くするための「健全な市場の形成」という重要な役割があるということをおぼろげに忘れてはならない。

消費生活相談件数のうち、特定商取引法に係る相談件数は、PIO-NET⁸に登録されている総件数の約半数を占めている⁹。高齢者については、特定商取引法関係の販売購入形態の相談が全体の7割以上にも及ぶ¹⁰。特定商取引法に関する相談が多いのは、そもそも消費者トラブルが生じやすい取引類型を同法で規制している所以であるが、消費者関連法の中でも特に特定商取引法の整備と同法に基づく執行権限の行使が重要となる。

特定商取引法は悪質事業者の手口に対応する法整備を行った結果¹¹、一定の抑止効果が生じている。また、消費者志向経営を推進し、特定商取引法を遵守させることで消費者は合理的な選択が可能となり、消費者トラブルが低減するという効果も期待されている。しかし、現行法令を守らない一部の悪質事業者に対しては厳正な法執行を行うことにより、悪質・不公正な行為を排除するという、「市場の監視」機能を充実させる施策が求められる。

都道府県における法執行の成果について、各都道府県の執行担当者が執筆した「執行の現場から」¹²の連載から事例を紹介する。群馬県の法執行の現場担当者である山崎（2018）は、相談件数の多いA社（排水桝清掃や床下リフォーム工事業者）に対して、2回の行政指導を実施したが、行政指導では相談件数が減らなかったため、特定商取引法に基づく行政処分（業務停止命令）を行った。A社へ行政処分した後は、同様の営業方法を行っている他の事業者にも抑止力を有している。と述べている。

鳥取県のケースでは、人口規模も最小であり、事案の件数が少ないため2011年度まで執行実績はなかったが、県内の悪質リフォーム業者について県議会で「逮捕され刑事処分

⁷ 特定商取引法立案担当官による逐条解説「平成28年版 特定商取引に関する法律の解説」、第1章総則「趣旨」、p.43。

⁸ PIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム）とは、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活相談情報の収集を行っているシステム。

⁹ 出典：国民生活センター、「PIO-NETにみる2020年度の消費生活相談の概要」（令和3年8月5日）、p.7。

¹⁰ 出典：消費者庁取引対策課、「平成28年改正特定商取引法について」（平成29年11月）、p.6。

¹¹ 特定商取引法は社会経済情勢の変化に起因した消費者トラブルに対応するため、平成24年、平成28年、令和2年、令和3年に改正を行っている。

¹² 現代消費者法、連載「執行の現場から」2012年～2018年、18回の連載。

まで受けた事業者が行政処分されないのは理解できない」と指摘された。これを契機に取り組みを進め、警察との連携会議を設置し、事案が少数であっても悪質性が高いなど必要があれば行政処分等を適切に行うため県独自の判断基準¹³を定めた。その後、鳥取県では2012年に初の行政処分を行って以降、2014年までに4件の指示処分（すべて住宅リフォーム業者）を行ったところ、住宅リフォームの相談件数が目に見えて減少し、「処分の内容が新聞等に公表される抑止効果は予想以上である」（亀山, 2015）。と述べている。

東京都の先進的な事例として、2010年3月にドロップショッピングサービス¹⁴事業者2社に対し、全国で初めて業務停止命令を行った。東京都の担当者は「本事例は、ドロップショッピングサービス事業者に対する特商法適用のリーディングケースとなり、その後、消費者庁や警察においてもドロップショッピングサービスに対する特商法による取締りが行われた」（内藤, 2012）。と述べている。

このように行政処分が公表されることによる社会的影響力は高く、同一の手口で行う悪質業者に対して抑止力となるだけでなく、マスコミなどにも取り上げられることで、同様の被害を未然に防ぐという啓発的な効果も期待される。また、特定商取引法は自治事務であることから、国に先行して都道府県で規制をかけることも可能である。

他方、朝日新聞（2008）¹⁵では「行政処分の積極適用は、被害の拡大防止に効果が大きい」とし、北海道と静岡県 の例を掲載している。北海道は「取り締りが甘い」との道民からの批判が殺到し、2006年度から積極的に執行する方針に転換した。その結果、「北海道は規制が厳しいから撤退したという悪質業者もあると聞く」ようになり、実際に相談件数は2005年度の15,000件から2006年度は11,000件に減少し、中でも訪問販売に関する相談は2,129件から1,150件に半減した（北海道消費問題対策グループリーダー）。

静岡県では「行政処分は地元の産業保護につながることもある」の具体的事例として、多くの苦情が寄せられた家庭用ミシン会社に対して2006年に業務改善指示を出したところ、県民から「ミシンはどこで買えるのか」との問い合わせが相次いだ。悪質業者が集客していたせいで地元のミシン販売業者の多くが店をたたんでしまったようだ。「もう少し早く処分できれば、こつこつ商売をしていた人たちを守れたかもしれない」（静岡県の県民生活室）。との事例を記している。

悪質事業者が幅を利かせると、市場の規範が欠如することになり、優良な事業者が廃業

¹³ 鳥取県消費生活の安定及び向上に関する条例（昭和55年鳥取県条例第5号）に基づく行政指導を含めた県の判断基準。「特定商取引に関する法律に係る行政処分の判断基準」（平成25年2月27日、平成25年7月1日一部改正）。

¹⁴ ドロップショッピングとは、在庫を仕入れることなくネットショップやブログに商品を掲載し、売れたらメーカーや提携する業者から、購入者へ直接商品が発送されるビジネス形態。

¹⁵ 出典：朝日新聞、「悪質商法、業者規制強化されたが… 処分、自治体でなお格差」、行政処分の積極方針で地元保護 北海道・静岡（2008年7月10日）、朝刊 p.27。

に追い込まれるというケースもある。都道府県における厳格な法執行は、地域の健全な産業の発展にも寄与し、適正な市場の形成へと繋がる。

2-3. 都道府県における特定商取引法の法執行の課題

1 つ目の課題として特定商取引法は都道府県知事に権限を付与しているが、その権限は国（消費者庁官、経済産業局長）と並存しており、その事務の線引きが曖昧であるという問題がある。特定商取引法は一般的な行政法の権限分担の方法と異なり、事業者の住所を所管する行政庁ではなく、トラブルを受けた消費者の住所地を所管する都道府県の事務としている。そのため誰が法執行を行うのか責任の所在と役割の分担関係が不明確となってしまうという特徴があり、複数の都道府県を跨いで広域で活動する事業者が増加すると、その傾向はますます強くなる。

法執行の事務の範囲が明確でない点について櫻井（2010,p.6）は、二重行政であり行政区分が混沌している。と批判している。圓山（2018,p.719）は、一般的な行政法の執行方法と同様に、2 つ以上の都道府県で営業活動をしている場合は、執行は国に一元化するべきである。と述べている。斎藤・池本・石戸谷（2019,p.638）は、権限が併存していることによって責任の所在が不明確になる事態はあってはならず、運用面での対応として知事が積極的に主務大臣に権限発動を要請し、その場合、主務大臣は権限行使を行うべきである。と述べている。

確かに、悪質事業者による被害が当該都道府県で多発していても、その事業者が他の都道府県でも同様に活動しているのであれば、責任の所在が曖昧となり、法執行の主体としての当事者意識が薄れるだろう。

さらに地方公共団体においては職員数が減少¹⁶する一方、業務は増加する傾向にある。福祉や保健医療等行政需要の増大が著しい分野に対し、消費者行政の優先順位は必ずしも高くない。限られた行政資源の中では必然的に義務的¹⁷な消費生活相談にかかる消費者支援業務が優先される。法執行に係る事務について責任の所在が不明確であると、人的・財政的制約が厳しい都道府県において法執行は後回しされる結果となる。

2 つ目の課題は都道府県の法執行の権限の及ぶ範囲の問題¹⁸である。都道府県知事におけ

¹⁶ 出典：消費者庁「令和3年地方消費者行政の現況調査」、事務職員は20年前の平成13年（2001年）は10,342人だったのに対し、令和3（2021）年4月1日現在では5,164人と半減。

¹⁷ 消費者基本法第4条に地方公共団体の責務が定められており、さらに消費者基本法第19条及び消費者安全法第8条の規定により都道府県及び市町村は、消費生活相談等の業務を行うこととされている。なお、都道府県は消費者安全法第10条の規定により消費生活センターの設置が義務付けられているが、市町村の設置は努力義務。

¹⁸ 出典：消費者委員会「地方消費者行政の持続的な展開とさらなる充実・強化に向けた支援策についての建議」（平成24年7月24日）、p.8.一つの都道府県で処分された悪質事業者が他の地域で営業をするといった例

る行政処分の効果は特定商取引法政令第 19 条第 1 項に「当該都道府県の区域内における販売業者等の業務にかかるものは、都道府県知事が行うこととする」と規定されているため、都道府県における行政処分の効果は当該都道府県の区域内に限定される。したがって、行政処分を受けた事業者は区域外である他の都道府県で違反行為を継続することが可能となる。

青森県の執行現場を担当している佐々木（2018）は業務停止命令を受けても、他の都道府県に赴き訪問販売を行うことが現行法で可能である。その停止期間終了後にまた戻ってきて活動を再開する。処分の実効性が確保できない。と指摘している。

また、法執行件数に格差が生じており、過去 3 年間（2019 年度から 2021 年度）に行政処分を行っていない都道府県は 28 都道府県にも及び、過去 5 年間（2017 年度から 2021 年度）では 18 都道府県になる。都道府県における行政処分の効果は当該都道府県の区域内に限定されているため、法執行の実績のない、あるいは法執行件数が少ない都道府県は悪質業者から狙われてしまうことになる。

翻って法執行件数が突出している東京都では「消費生活基本計画」の改訂作業を進めている第 26 次東京都消費生活対策審議会（令和 4 年 2 月）において「進化するデジタル技術に対応した調査手法」のために高度な知識・経験を備えた専門家の助言や登用により、多様化・複雑化・グローバル化する取引や決済手段に対応した的確な法執行を進めていくという取組みを掲げている¹⁹。しかし、多くの都道府県では人的・財政的制約があるため、インターネット取引については法執行の射程外である。ましてやグローバル化する取引に対する調査までは念頭に置いていないだろう。特定商取引法は都道府県の自治事務となるが、こうした先進自治体の効果が全国に及ばないというのは非効率である。

この点については、都道府県知事による行政処分の効力を都道府県の区域を越えて全国に及ぼすことの可否についての議論²⁰もある。しかし、圓山（2018p.721）は、ある知事が特異な判断をして業務停止命令を行ったら全国に影響が及ぶと危惧し、「知事の裁量による独自の解釈運用を認めている自治事務である限りは、域外適用論は困難である」と述べている。

仮に、都道府県の法執行の効果を全国に及ぼすことになるよう法で規定するのであれば、訴訟リスクは国も負うことになる。その場合、都道府県の判断に全てを委ねるのではなく、国による縛りや指図を受ける可能性がある。例えば、都道府県が先駆性をもって、執行を

が多発と問題視している。

¹⁹ 出典：「東京都消費生活基本計画の改定について 答申」（令和 4 年 2 月）,第 26 次東京都消費生活対策審議会, pp.38-39.

²⁰ 出典：消費者委員会「特定商取引法の規律の在り方についての答申」（2016 年 1 月 7 日）, p.22.
消費者庁「地方消費者行政強化作戦 2020 策定に関する懇談会第 3 回」（2019 年 6 月 20 日）, pp.26-27.

試みようとしても国から横槍が入るかもしれないが、地域の社会的、経済的状況に応じた施策²¹の展開という自治事務としての独自性が生かせる可能性がある。したがって広域的な事案については都道府県が国と積極的に連携し、案件毎に国と合同で処分することにより、全国に効果を及ぼすという方策を支持したい。

3 つ目の課題は、都道府県の法執行担当部署の業務の煩雑さにある。消費者行政における執行業務は特定商取引法を始めとして、主に消費生活条例の他、不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号 以下「景品表示法」）、消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号）、食品表示法（平成 25 年法律第 70 号）、割賦販売法（昭和 36 年 7 月 1 日法律第 159 号）等様々な法律に基づく執行業務や行政指導を行っている。いずれの業務も重要であるが、担当職員数が減少し、財政的制約もある中で多くの都道府県ではこれらを兼務²²しており、業務量は飽和状態となっている。

国の特定商取引法に係る法執行の担当課は消費者庁においては取引対策課であり、経済産業局は各局の消費経済課となる。国は複数の専門職員がいるが、都道府県の中には法執行担当専任職員を有していないところもあり²³、国と都道府県の法執行体制には格差がある。昨今では、特定商取引法に基づく法執行に対して事業者が訴訟を提起するケースが散見²⁴され、それらに対応するためにも法執行には高度な専門的知識とスキルが必要であるが、都道府県でそのような体制を整備することは難しいという現状がある。

2-4. 特定商取引法における国と都道府県の役割分担

第 1 章（1-5.用語の定義）で述べたとおり、特定商取引法の法執行権限は国と都道府県が有しており、地方支分部局を持たない消費者庁は、特定商取引法を共管している経済産業省の地方支分部局である経済産業局長に委任している（法第 69 条第 3 項）。

²¹ 消費者基本法（昭和 43 年法律第 78 号）では、「地方公共団体の責務」として法第 4 条で次のように定められている。「地方公共団体は、第 2 条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、国の施策に準じて施策を講ずるとともに、当該地域の社会的、経済的状況に応じた消費者政策を推進する責務を有する。」

²² 出典：消費者庁「令和 3 年地方消費者行政の現況調査」、令和 3 年 4 月 1 日現在では消費者行政担当の事務職員（全体）5,164 人のうち 3,808 人（73.7%）が他の行政分野の業務を兼務。都道府県は 22.3%が兼務。

²³ 出典：全国消費者団体連絡会「2019 年度都道府県の消費者行政調査報告書 地方消費者行政の充実・強化を考える」、p.22。法執行担当職員の配置状況専任職員 有 20、無 27。

²⁴ 訪問販売に関する業務停止命令処分に係る損害賠償請求事件（埼玉県）さいたま地方裁判所（第一審）、令和 2 年 9 月 16 日（LEX/DB 文献番号 25590696）。

業務停止命令等取消請求事件東京地方裁判所（第一審）、令和 2 年 7 月 17 日（LEX/DB 文献番号 25585486）。

令和 4 年 2 月 24 日に消費者庁から行政処分を受けた Y 社のサイトには「令和 4 年 2 月 28 日に国を被告・相手方として取消訴訟及び執行停止申立てを東京地方裁判所に提起。裁判所の執行停止決定は令和 4 年 4 月 1 日に確定」とある。<https://www.kagi110qq.co.jp/news/220404.html>、（参照 2022-04-01）。

都道府県知事の事務は7つの取引類型のうち訪問販売・連鎖販売取引・特定継続的役務提供・業務提供誘引販売では当該都道府県の区域内における販売業者等の違反業務に係るもの（政令第19条第1項）とし、通信販売においては、その広告がされた場所、または地域を含む都道府県の区域を所管する都道府県の知事（政令第19条第2項）となる。電話勧誘販売については、当該勧誘を受けた場所を含む都道府県の区域を管轄する都道府県知事（政令第19条第3項）としている。

このように特定商取引法の都道府県の事務とは、基本的にはその区域内で違反行為をしている事業者を対象としているが、通信販売・電話勧誘販売においては、当該都道府県において違反する広告がされたり、勧誘を受けたりしていれば都道府県の事務となる。また、悪質事業者が当該都道府県の区域内で違反行為をしているのであれば、都道府県を跨いで広域に活動している事業者であっても、都道府県の事務とすることができる。斯くして特定商取引法は都道府県に対し多くの法執行の権限を与えている。

しかし、①2以上の都道府県の区域にわたる取引であって、消費者の利益が害されるおそれがあり、特に必要があると認めるとき②都道府県から要請があったときは、主務大臣（国）が自らその事務を行うことを妨げないものとしている（政令第19条第1項から第3項ただし書）。

2-5. 都道府県から市町村へ特定商取引法の権限移譲

県から市町村への権限移譲には、法改正により県から市町村へ権限が移る場合（法定移譲）と、法令で都道府県知事の権限とされている事務を都道府県条例（条例による事務処理の特例：地方自治法第252条の17の2）により、特例的に市町村長の権限とする場合（条例移譲）がある。

特定商取引法においては、岡山県が岡山市と倉敷市に特定商取引法の権限を移譲している（平成18年4月1日）。圓山（2018,p.721）は、岡山県がした業務停止命令の効力は、岡山市と倉敷市の区域内に及ばないので、「この2市では営業活動ができる」と指摘し、内閣府地方消費者行政専門調査会（2010年11月30日）²⁵にて「事業者規制に関しては、行政権限の性質を勘案しつつ、権限移譲を再検討してはどうか」と意見している。権限を移譲すると都道府県に当該権限は残らない。特定商取引法の法執行を基礎自治体ベースで行うのは現実的ではなく、法執行の空白地区を生むだけである。

岡山県の権限移譲について、同県のWebサイト²⁶を閲覧すると「市町村に移譲された事

²⁵ 出典：内閣府「第8回 地方消費者行政専門調査会（2010年11月30日）」、【資料8】地方自治体における法執行のあり方について（圓山委員提出資料）、p.1.
<https://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/008/shiryuu/index.html>,（参照 2022-04-01）。

²⁶ 出典：岡山県サイト「市町村に移譲された事務・権限の一覧」、<https://www.pref.okayama.jp/page/detail->

務・権限の一覧」に特定商取引法も含まれているが、同県の「知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例(平成11年12月21日条例第51号)」を確認すると附則(平成29年条例第45号 施行日平成29年4月1日)にて県知事の事務に返還されていた。この点について岡山市の特定商取引法の担当課²⁷を確認すると、「特定商取引法と景品表示法は特定商取引法の改正のタイミングで平成29(2017)年4月1日をもって県に戻した」とのことであった。

特定商取引法は平成28年(2016)改正(法律第60号)にて行政調査に関する権限強化、業務停止命令期間の伸長、刑事罰の強化など大幅な改正を行ったため、それに併せて権限を県に返還したと思われる。

なお、消費者関連法の一つであるクレジット取引を規制する割賦販売法については、現在も岡山市と倉敷市に権限移譲されたままであるが(同条例別表1(第二条関係)八)、割賦販売法の執行件数²⁸は都道府県においても全国で1件若しくは0件という状況にある。さらに、割賦販売法の法執行について総務省(2014)²⁹は「都道府県の中には法改正による権限付与を承知していない例もあった」と述べている。都道府県においても法執行が困難であれば基礎自治体ではなおさら事務の遂行は難しいだろう。事業者規制にかかる法律の権限については実質的に基礎自治体で移譲事務の処理が可能であるか適否を判断した上で移譲すべきである。

第3章 都道府県における法執行件数が減少している要因

3-1. 先行調査による都道府県における執行体制の課題

本章では、第1の課題である「都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因は何か」について考察する。都道府県における特定商取引法に基づく行政処分件数が減少している課題として、消費者委員会(2017)³⁰では、執行体制の不十分さを挙げており、担当職員が複数の業務を兼務していること、執行体制の不安を抱え、ノウハウの蓄積に苦慮していること、悪質事業者への対応が困難さを増していること、国と都道府県の連携と役割分担の問題などを指摘している。

全国消費者団体連絡会が2019年に実施した「法執行を活性化・強化するための課題」

33285.html, (参照 2022-04-01).

²⁷ 岡山市市民生活局市民生活部生活安全課消費生活センター(2021年12月15日確認)。

²⁸ 出典:消費者庁, 地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」(令和3年10月)。

²⁹ 出典:総務省「消費者取引に関する政策評価書(要旨)平成26年4月」, p.18.

https://www.soumu.go.jp/main_content/000285025.pdf, (参照 2022-04-01).

³⁰ 出典:消費者委員会「消費者行政における執行力の充実に関する提言～地方における特商法の執行力の充実に向けて～」(平成29年8月), pp.8-10.

のアンケート³¹では、都道府県に 8 項目の例示から重要と思われるもの 3 つを選択させている。結果は上位から「事業者調査の経験蓄積やノウハウ取得」、「担当職員の複数配置」、「専門的知識・経験をもつ非常勤職員の配置」、「担当職員の研修充実」、「担当職員の専任配置」、「人員体制増加のための予算獲得」、「外部の専門家との連携契約」、「法執行業務に携わる職員の地位の明確化」の順となっている。また、日本弁護士連合会（2019）³²は、都道府県へのアンケート調査の結果を踏まえ、執行が低調になっている要因の一つが自治体におけるノウハウの不足であると分析し、採るべき措置として「各都道府県は①消費者行政担当職員を増員し、②執行専属部署を設置し、③執行専属部署に所属する消費者行政担当職員を常時複数名配置すべきである」と意見している。これらは都道府県の法執行担当職員の率直な意見を反映したものであり、地方消費者行政において法執行を充実させるためには、法執行担当職員を増員し、その専門性を高めることが重要である。

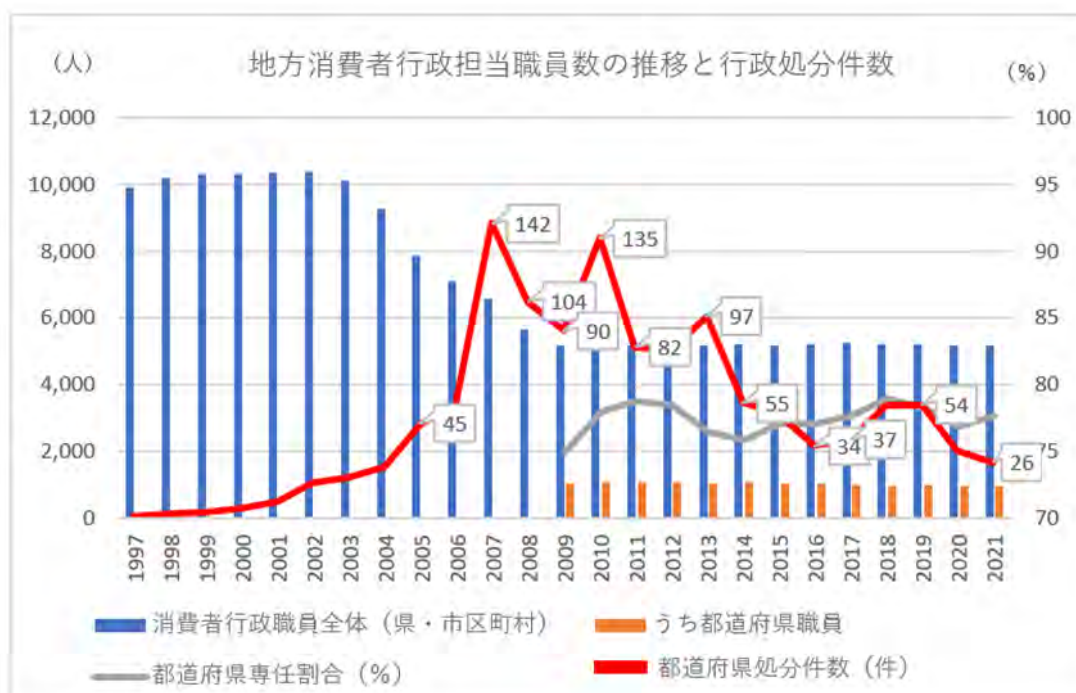
確かに地方消費者行政担当職員（都道府県・政令指定都市・市区町村）の推移を確認すると、2002 年のピーク時の 10,397 人に比べると、2021 年は 5,164 人と半減している。しかし、都道府県の法執行件数が減少傾向になった 2010 年以降は、全国の地方消費者行政担当職員の数は 5,200 人前後とほぼ横ばいとなっている。また、都道府県のみ職員の数（2009 年度以降のデータのみ公表）も 1,000 人前後と横ばいであり、業務の専任割合も大きな変化はない（図 1-1 再掲）。都道府県の消費者行政担当職員のうち、事業者規制を担当する職員のデータは取得できなかったが、地方消費者行政担当職員の数と都道府県における法執行件数の関係性は低いように見え、法執行が減少している要因は都道府県の執行体制の問題だけではなく、外的要因の影響も受けている可能性がある。

したがって、都道府県の現場において法執行を取り巻く環境がどのように変化したのか外的要因について次節以降で考察を行うこととする。

³¹ 出典：一般社団法人全国消費者団体連絡会「2019 年度 都道府県の消費者行政調査報告書 地方消費者行政の充実・強化を考える」, p.24.

³² 出典：日本弁護士連合会「特定商取引法の執行力強化に関する意見書」（2019 年 7 月 19 日）。
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion_190719.pdf, (参照 2022-05-10).

図 1-1 (再掲)



出典：消費者庁サイト「特定商取引法違反に基づく行政処分の推移」,
 消費者庁 地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」から筆者作成。
 ※都道府県職員数のうち法執行事務にかかる職員のデータは取得できなかった。
 ※行政処分は平成28年度改正により新設された「業務禁止命令」を除いた件数
 (2018年度～2021年度調整)。

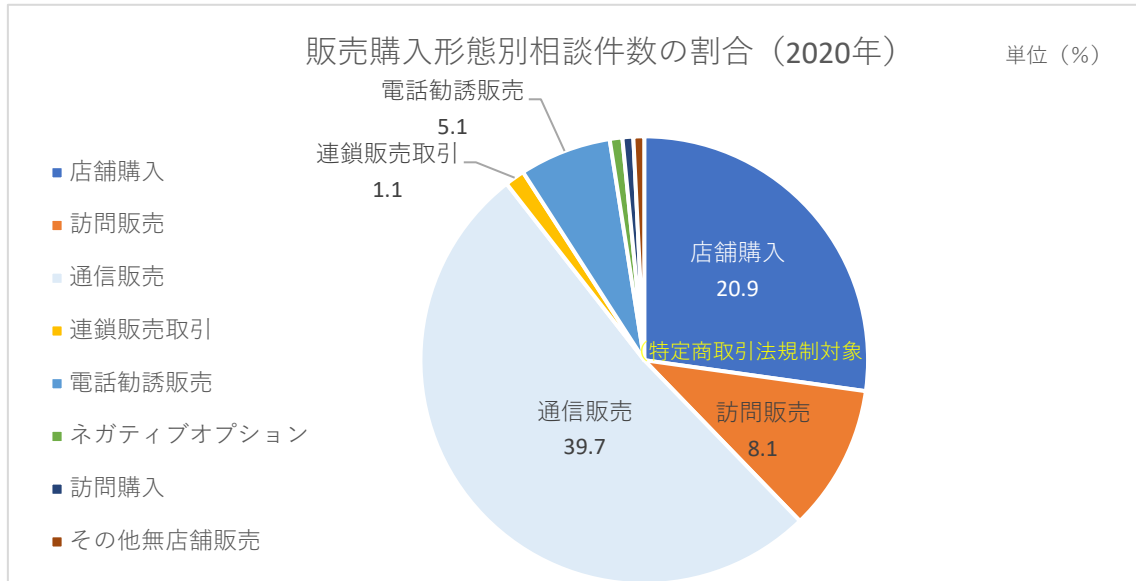
3-2. 経済社会構造の変遷とデジタル化の進展による消費者トラブルの変容

近年、インターネットが普及し、産業や経済の社会的構造も目まぐるしく変化している。それらに伴い消費者相談内容の傾向やトラブルの多い取引類型も変容している。

2020年度にPIO-NETで受け付けた相談件数の割合を販売購入形態別に確認すると、特定商取引法の規制対象外である店舗購入を除き、通信販売と訪問販売の占める割合が多いことが分かる(図3-1)。通信販売は広域で活動する事業者が多いため、都道府県の法執行には馴染まないケースが多い。他方、訪問販売はこれまで都道府県において多数の行政処分が行われてきた取引類型となる。

したがって、都道府県の法執行において影響力が高い通信販売と訪問販売の2つの取引類型の変化に着目し、通信販売が増加したり訪問販売が減少したりする場合には都道府県における法執行件数が減少することになるのではないかと仮定して考察を行う。

図 3-1



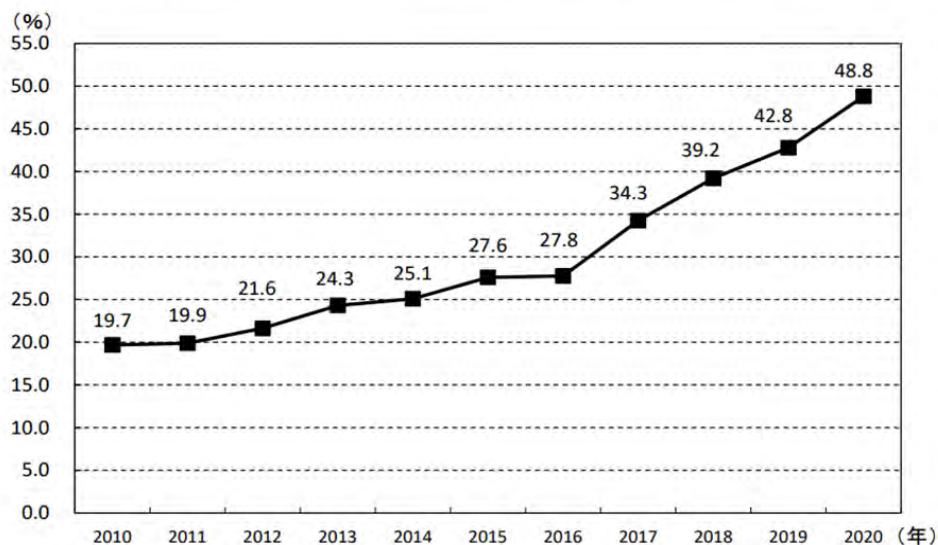
出典：国民生活センター「消費生活年報 2021」（2021年10月）から筆者作成。

※割合は2020年度相談受付件数939,343件を100として算出。

3-3. インターネット取引の利用拡大に伴う通信販売の増加

社会のデジタル化の進展により、インターネット利用状況は増加している。総務省が毎月行っている「家計消費状況調査」の推移によると、インターネットの利用拡大に伴い、インターネットショッピングの利用も年々増加し、その割合は2010年度は19.7%であったが、10年後の2020年度には48.8%となっている（図3-2）。新型コロナウイルスが発生した2020年2月以降、利用割合はさらに増加し、2020年5月には、インターネットショッピングの利用世帯が初めて全体の50%を超え、2021年12月には月次で過去最高の56.0%に達している（図3-3）。

図 3-2 図 I-1 ネットショッピング利用世帯の割合の推移（二人以上の世帯）

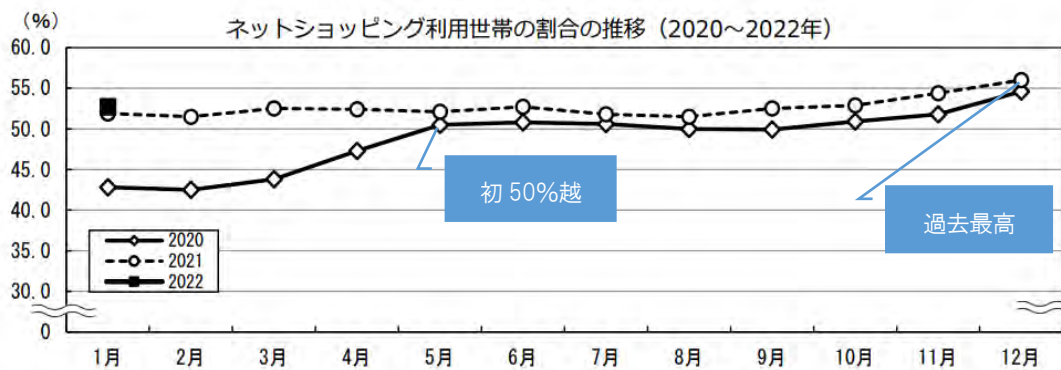


出典：総務省統計局「2020年 家計消費状況調査 結果の概況」（令和3年6月）。

図 3-3

○ 利用世帯の割合 (%)

	2022年 1月	2021年 1月	差 (ポイント)
ネットショッピング利用世帯の割合	52.7	51.9	0.8

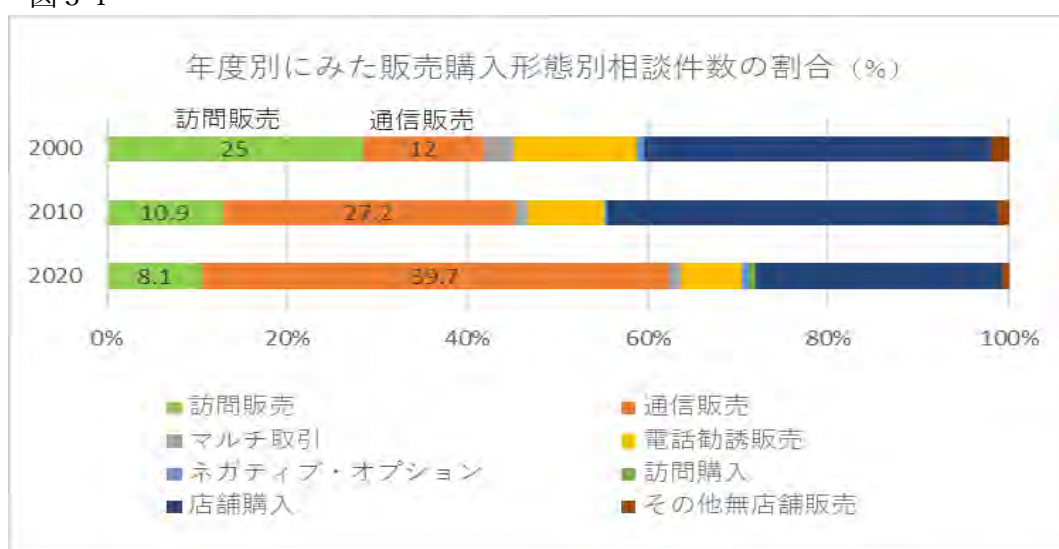


出典：総務省統計局「家計消費状況調査 ネットショッピングの状況について（二人以上の世帯）－2022年（令和4年）1月分結果－」（令和4年3月11日）
 ※筆者にて一部加工（吹き出し部分）。

インターネットショッピングの利用拡大に伴い、インターネット通販に関するトラブルも増加傾向にある。新型コロナウイルスを想定した「新しい生活様式」により消費者相談件数は一段と増加し、2020年度は相談全体の29.5%³³がインターネット通信販売に関するトラブルとなっている。

インターネットショッピング以外の通信販売の取引（新聞や雑誌、テレビ・ラジオショッピングなど）を含めた通信販売に係る相談件数の割合は2000年度では総件数に対し12.0%であったが、20年後の2020年度は39.7%まで上昇し、全相談件数の3分の1以上を占めるようになった（図3-4）。

図3-4



出典：国民生活センター「消費生活年報」各年度版から筆者作成。

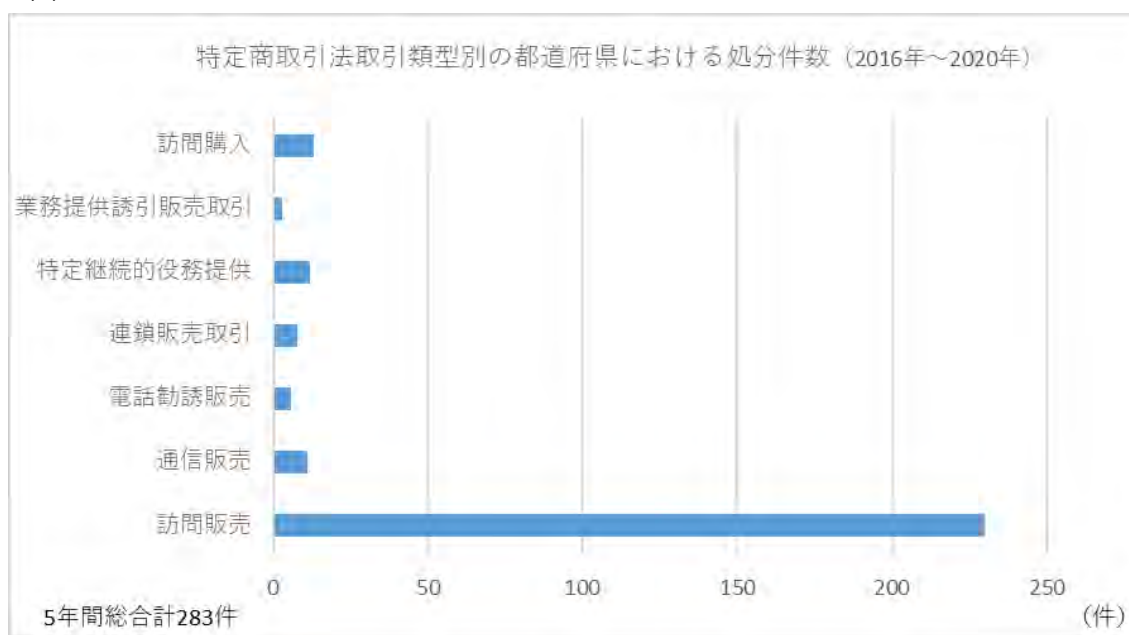
今後も、通信販売取引に係るトラブルは増加の一途を辿るだろう。通信販売業者は1つの都道府県に限定して営業を行うのではなく、様々な媒体で広範囲にわたり広告を行うため、誰が法執行を行うのかという問題が生じる。都道府県による処分の効果は当該都道府県のみには適用されないため、悪質な通信販売業者に対する行政処分は全国に効果が及ぶ国における処分を期待することになる。また、距離を隔てた場所に所在する通信販売事業者に対して、都道府県が事実認定を行うのは困難である。実際に2016年度～2020年度で通信販売業者に対して行政処分を行っている都道府県は東京都と埼玉県のみであった。都道府県の法執行件数が減少しているのは、広域にわたり広告する通信販売取引が増加していることも要因の一つであると考えられる。

³³ 出典：消費者庁「令和3年消費者白書」、図表I-1-3-14「消費生活相談の販売購入形態別割合の変化」。

3-4. 訪問販売取引の減少

特定商取引法に基づく消費者庁、経済産業局及び都道府県の法執行状況は消費者庁のサイトである「特定商取引法ガイド」³⁴にて公表されている。2016年度から2020年度の都道府県が行った行政処分（業務停止命令・指示・業務禁止命令）を集計したところ件数は283件であったが、そのうち訪問販売に係る行政処分件数は230件で全体の81.3%を占めている（図3-5）。

図 3-5



出典：消費者庁サイト「特定商取引法ガイド」執行事例の検索から筆者作成。

※平成28年の特定商取引法改正により新設された「業務禁止命令」の件数を含む。

特定商取引法で規制する7つの取引類型のうち、都道府県の法執行の大部分を訪問販売が占めている。広域にわたっての広告や勧誘となる通信販売や電話勧誘販売等に比べて、訪問販売は比較的事業者の活動範囲が限定されるため、他の取引類型と比して積極的に都道府県にて法執行が行われており、今後もこの傾向は変わらないと考えられる。

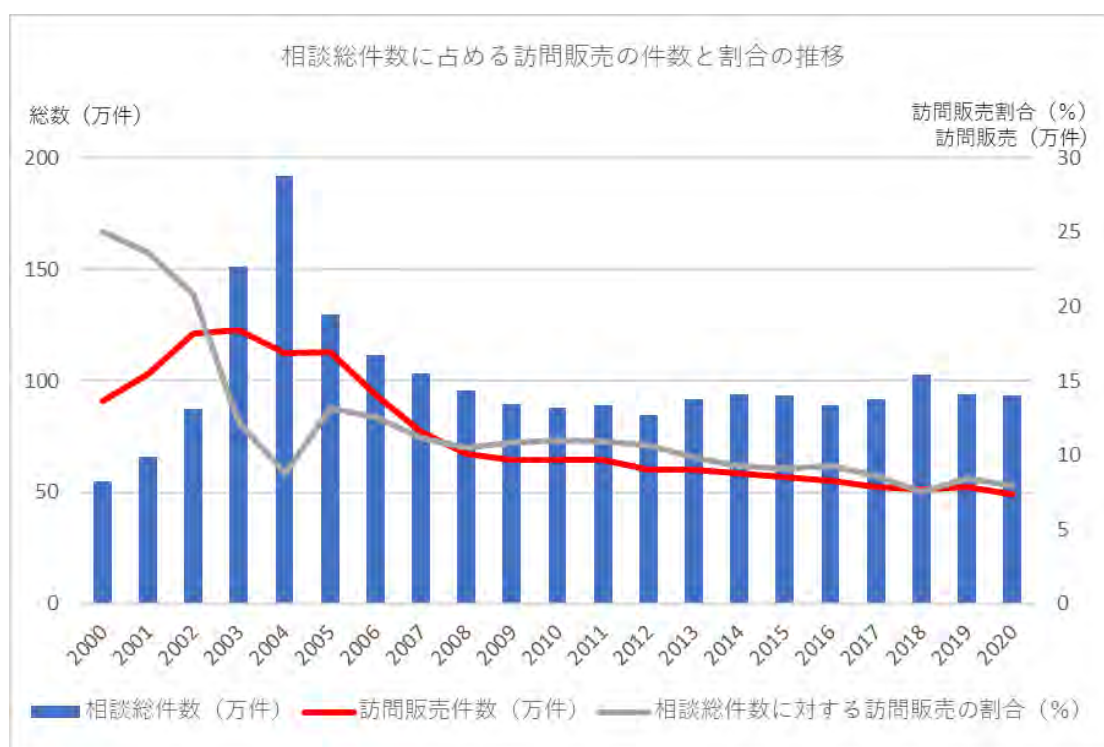
次に、PIO-NETに登録されている相談総件数のうち訪問販売に係る相談件数とその割合の推移を調査した。消費生活相談件数は2004年に振り込め詐欺等の「架空請求」が増加し、192万件とピークを迎えた。その後、一旦減少に転じたものの、高水準で推移し2018年度には101.8万件と11年ぶりに100万件を超えた。

一方、訪問販売に係る相談件数は2003年度の18.4万件（総件数に対する割合は12.2%）がピークであり、その後、一貫して緩やかに減少傾向が続き、2020年度は過去最低の7.5

³⁴ 出典：消費者庁サイト「特定商取引法ガイド」, <https://www.no-trouble.caa.go.jp/>, (参照 2022-04-07)。

万件（8.1%）となっている。年度別総相談件数を100とした場合の割合は、2000年度当時は25%と訪問販売は相談件数の4分の1を占めていた。架空請求が急増した2004年度は母数が増えたため割合は一時的に8.8%と低下したが、その後、9年間は10%台を推移し2013年度に9.6%と初めて10%を切り、それ以降は10%を下回ったまま現在に至っている（図3-6）。

図3-6



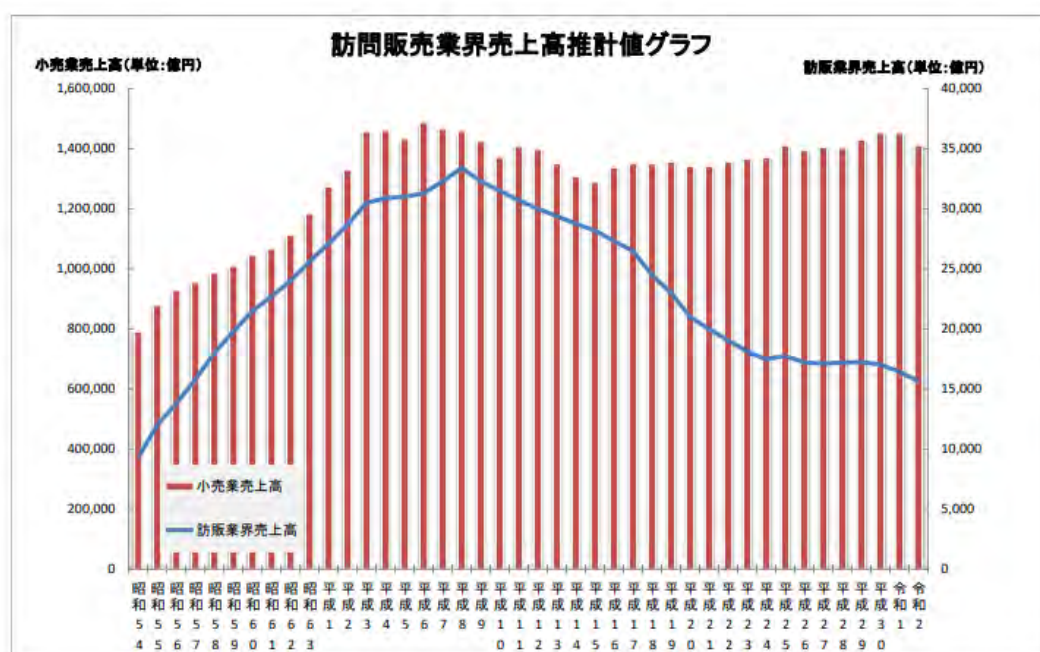
出典：消費者庁「消費者白書」、国民生活センター「消費生活年報」の各年度版から筆者作成。

(注) 参照データにより相談件数に誤差ある場合には「消費生活年報」のデータを採用。

他方、日本訪問販売協会の正会員企業の訪販売上高を基にした推計値³⁵をみると、業界の2020年度の売上高は1兆5,638億円で、1996年度の約3兆3,400億円と比べると半分近くにまで減っている。対して小売業全体の売上高はピーク時からほぼ横ばいであり、訪問販売の市場規模が大幅に縮小していることが分かる(図3-7)。

このように、都道府県の主な法執行対象の取引類型であった訪問販売自体が減少しているのであれば、都道府県での法執行件数の減少は不可避となる。

図3-7



出典：日本訪問販売協会，業界データ「訪問販売業界売上高推計値」。

3-5 インターネット広告をきっかけとした訪問販売の増加と取引対象の変化

前述のように、訪問販売取引は減少の一途を辿っていることが確認できたが、その減少は緩やかであった。そこで、訪問販売取引であっても広域で活動する事業者が増加しているのではないかと仮定し、訪問販売の取引内容の変容に着目して考察を行うこととした。

被害が複数の都道府県にわたるといふ広域的な事案について消費者員会(2017)³⁶は、「都道府県による行政処分の効力が当該都道府県の区域外に及ばない以上、国が積極的に

³⁵ 出典：公益社団法人 日本訪問販売協会「訪問販売業界売上高推計値」(2021年12月15日) ※訪販業界売上高は正会員企業の訪販売上高を基にした推計値。新聞、医薬品、ガス、自動車、生命保険、百貨店外商、インターネット接続回線、放送サービスの訪問販売売上高は含まない。

<http://jdsa.or.jp/wp-content/uploads/2021/12/001uriage-suii21.pdf>, (参照 2022-04-01)。

³⁶ 出典：消費者委員会「消費者行政における 執行力の充実に関する提言～地方における特商法の執行力の充実に向けて～」, p.20.

対処すべき」と述べている。したがって、広域的な事案が増加すると、都道府県における法執行件数は減少することになるだろう。

訪問販売の消費生活相談の上位 3 つの商品・役務を年度別に集計したところ、2009 年度から 2016 年度までは「新聞」が不動の一位で訪問販売に係る相談総数の 1 割強を占めていた（表 3-1）。都道府県における法執行件数が多かった 2010 年度頃までは、「ふとん類」を扱う事業者のトラブルも目立っていたが、その後、順位を下げ 2020 年度では「ふとん類」は 15 位となっている。これら、「新聞」や「ふとん類」を販売する事業者は 1 つの都道府県域内、もしくは近隣の都道府県の範囲内で営業するケースが多いのが特徴である。

一方で「新聞」に置き換わってトラブルが目立ってきたのは、「放送サービス」、「インターネット接続回線」、「電気」、「修理サービス」等である（表 3-1）。「放送サービス」、「インターネット接続回線」、「電気」においては全国規模で営業する事業者となるため、都道府県の事務として扱うのは困難である。2020 年度で一位を占めている「修理サービス」とはトイレ、水漏れ、鍵の開錠など、いわゆる「暮らしのレスキューサービス」と呼ばれるもので、廉価な価格のみが表示されているインターネット広告を見て、事業者を自宅に呼んだところ不当な高額請求を受けるといったトラブルであり、全国的に相談件数が急上昇している。訪問販売であってもインターネット広告をきっかけとした消費者トラブルは広域で活動する事業者との取引となる。

表 3-1

訪問販売取引の上位商品・役務

	1	%	2	%	3	%
2009	新聞	10.7	ふとん類	5.2	リースサービス	4.0
2010	新聞	10.9	放送サービス	5.3	ふとん類	4.3
2011	新聞	11.0	放送サービス	6.2	アクセサリ	4.1
2012	新聞	10.7	放送サービス	6.3	インターネット接続回線	3.9
2013	新聞	11.2	放送サービス	7.4	インターネット接続回線	4.3
2014	新聞	11.3	放送サービス	8.5	インターネット接続回線	5.6
2015	新聞	11.0	放送サービス	9.4	インターネット接続回線	7.2
2016	新聞	10.4	放送サービス	9.8	インターネット接続回線	6.2
2017	放送サービス	10.9	新聞	10.2	インターネット接続回線	5.1
2018	新聞	9.6	放送サービス	9.1	修理サービス	5.7
2019	新聞	7.9	放送サービス	7.6	電気	6.6
2020	修理サービス	9.7	電気	7.6	他の役務サービス	7.4

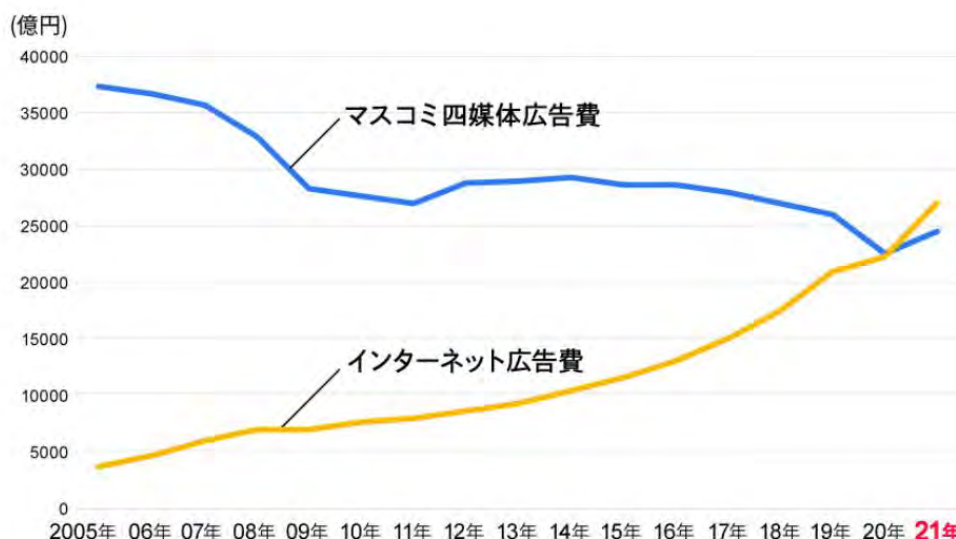
出典：国民生活センター「消費生活年報」の各年度版から筆者作成。

※表中の割合は訪問販売に係る相談総数を 100 として算出。

昔ながらの訪問販売は事業者が突然、自宅のチャイムを鳴らして訪問してくるケースが多く、水道や鍵のトラブルが発生しても、職業別電話帳の「タウンページ」を引っ張り出し、掲載されているその地域の同種の業者の中から事業者を選定していた。電話帳で事業者を探していた時代には、訪問販売業者であってもある程度の地域性が保たれていた。しかし、昨今の訪問販売は消費者が「インターネット広告」を見て、自ら事業者を自宅に呼んでトラブルになるというケースが多くなっている。

電通の「日本の広告費」³⁷によると、例年成長率の高い「インターネット広告費」は、2021年度は2兆7,052億円（前年比121.4%）に達し、「マスコミ四媒体広告費」の総計2兆4,538億円を初めて上回った（図3-8）。

図3-8 マスコミ四媒体広告費とインターネット広告費の推移



出典：電通「2021年 日本の広告費」、ウェブ電通報、解説記事（2022年02月24日）

※マスコミ四媒体広告費とは、「新聞」「雑誌」「ラジオ」「テレビメディア」である。

このようにインターネット広告の成長は著しいが、インターネットで広告する事業者は、電話帳やポスティングチラシなどの媒体と異なり、地域を限定せずに広域で活動することが多いため、都道府県は域内で被害が多発しているにもかかわらず、法執行に消極的となる。

北海道は水回りや開錠、排水管の詰まりなど、いわゆる「暮らしのレスキューサービス」をホームページで広告し、問い合わせしてきた消費者の住居を訪問して特定商取引法に違反する行為を行っていた事業者2社（いずれも北海道に所在）に対して2021年6月と7月に指示や業務停止命令などの行政処分を行っている。北海道は立地上、地続きで隣接する

³⁷ 出典：電通「2021年 日本の広告費」（2022年02月24日）、<https://dentsu-ho.com/articles/8090>、（参照2022-04-01）。

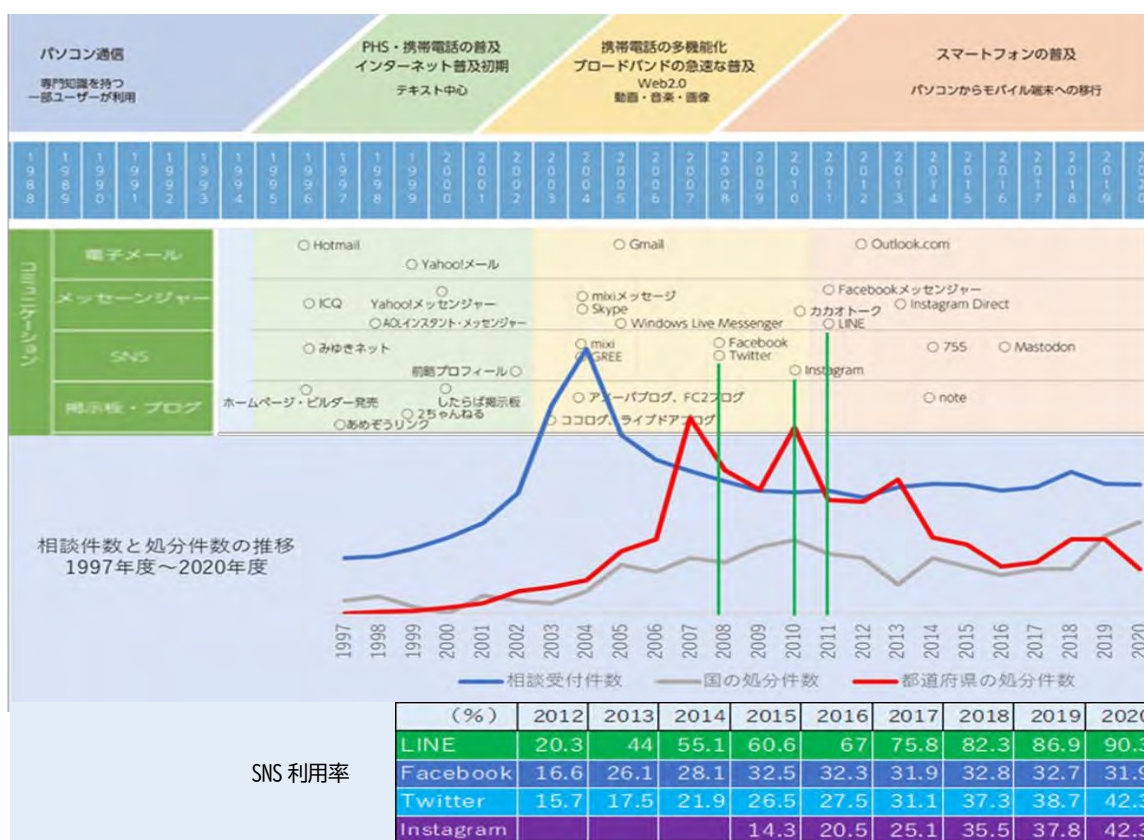
都道府県がないことから、インターネット広告をきっかけとする訪問販売であっても事業者の営業範囲が限定される場合もあろう。しかし、インターネット広告で消費者を誘引する「暮らしのレスキューサービス」は、全国に点在する提携事業者等と連携して広域で営業するため都道府県で法執行を行うのは難しい。また、交通網の発達により移動が容易となっているが、特に悪質事業者の場合、利益率が高いため遠方でも足を運ぶことを惜しまず、営業範囲は広域となる。

また、昨今では、訪問販売であっても役務（サービス）の契約が上位を占めている（前掲表 3-1）。モノがある商品の売買契約と異なり、役務契約は契約内容を把握しにくいという特徴があり、この点も法執行を難しくしている要因の一つと考えられる。

3-6. SNS をきっかけとした消費者トラブルの増加による法執行の影響

スマートフォンが登場し、モバイル機器による SNS の利用が拡大され、2010 年代に SNS は社会インフラ化した（図 3-9）。これらデジタル化の進展に伴い消費者問題は新たな局面を迎えている。

図 3-9 主要なコミュニケーションサービスの開始時期と相談件数・執行件数の推移



出典：総務省「令和元年度白書」、インターネットの登場・普及とコミュニケーションの変化、図表 1-1-1-14 の一部を筆者にて加工。SNS の割合は総務省情報通信政策研究所（令和 3 年 8 月）からデータ取得。

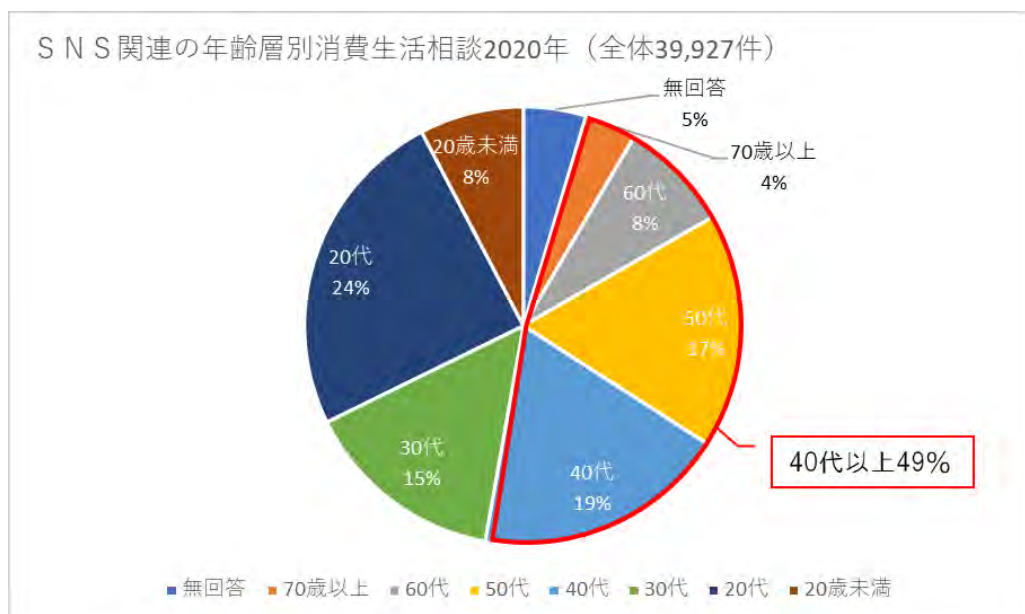
昨今の消費者トラブルの特徴として、SNS をきっかけとして被害に巻き込まれるケースが多い（図 3-10）。SNS をきっかけとしたトラブルは、通信販売に限らず訪問販売等でも発生している。また、10 代・20 代の若年層だけでなく、40 代以上の中高年層で全体の約半数を占めており、年代を問わず問題になっている（図 3-11）。

図 3-10 SNS に関連する相談件数の推移



出典：国民生活センター「SNS をきっかけとした消費者トラブルにご注意！
中高「生」だけじゃなく中高「年」も」（令和2年4月9日）。

図 3-11



出典：消費者庁「令和3年版消費者白書 [概要]」（令和3年6月8日）から筆者作成。

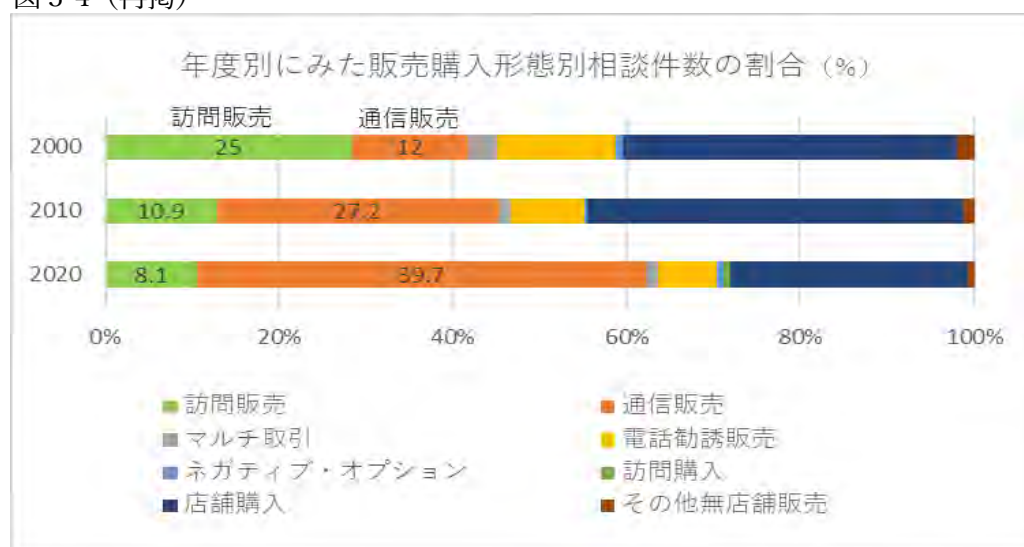
SNS をきっかけとしたトラブルの主な課題を法執行の側面から挙げると、①SNS のやり取りにより内容が覆面化するため実態が掴めず事実認定が困難。②SNS の匿名性により誘引の相手方や事業者の特定が困難。③同様の手口を用いた個人間での誘引が多く、次から次へと続出する幾多の事業者を追うことは困難などがある。これらの事情により SNS をきっかけとした消費者トラブルの違法性を問うことは難しく、「消費者安全法」に基づく注意喚起はなされるものの、国においても特定商取引法に基づく法執行は至難であり、都道府県レベルでの対応は事実上難しいといわざるを得ない。

3-7. 小括 都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因

第3章では、第1の課題である「都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因は何か」について、法執行を取り巻く環境など外的要因の影響について考察を行い、以下3点を確認した。

1点目は、経済社会の変遷とデジタル化の進展により通信販売取引が増加し、訪問販売取引が減少していることが確認できた(図3-4再掲)。都道府県における主な執行対象であった訪問販売自体が減少しているのであれば、都道府県における法執行件数の減少は不可避となる。

図3-4 (再掲)



出典：国民生活センター「消費生活年報」各年度版から筆者作成。

2点目は、消費者トラブルの内容が変化し、きっかけとなる広告媒体や誘引方法もインターネットや電磁的方法が多くなり、訪問販売であっても広域で活動する事業者のトラブルが増加している。また、取引対象もモノがある「商品」から実態の把握しづらい「役務」へとシフトしている。3点目は、SNS の社会インフラ化に伴い、消費者トラブルの局面に大きな変化が生じ、SNS の匿名性などにより法執行の困難さがこれまで以上に増している。

このように近年、消費者の住居をセールスマンが突然訪問し「商品」を販売するという、典型的な訪問販売が減少し、また、デジタル化の進展に伴い、都道府県における法執行へのハードルが高くなっている。

さらに、特定商取引法の法執行権限は都道府県だけではなく国にもある。そのため都道府県を跨いで広域で活動する事業者に対しては、誰が法執行を行うのか責任の所在と役割の分担関係が不明確となるという問題が生じる。

都道府県においては、必然的に義務的な事務が優先されるため、責任の所在と役割分担が曖昧な事務は後回しとなるだろう。加えて、都道府県の処分の効果は限定的であるため、通信販売など広域で営業する事業者に対しては全国に効果が及ぶ国による処分を期待する。実際に、日本弁護士会が全国の都道府県に対して行ったアンケート調査によると回答のあった43都道府県のうち、36都道府県が「通信販売・インターネット被害など広域的な被害は国が積極的に執行する」と回答³⁸している。また、現実問題として、被害が都道府県域内で多発していても、広域で活動する事業者が遠方に所在する場合、当該都道府県における事実確認は困難であろう。つまり、地域性のある訪問販売が減少し、通信販売など広域的な事案が増加すると都道府県における執行件数は減少することになる。

以上により、第1の課題である「都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因」については、都道府県の執行体制の問題というよりも、むしろ経済社会の変遷に伴い、消費者トラブルが広域化・複雑化・巧妙化するなど法執行を取り巻く環境が変化したという外的要因の影響が大きいと考えられる。したがって、仮説として提示した「経済社会の変遷に伴う外的要因の影響を受けているのではないか」は妥当であると推量される。ただし、より実証性を高めるためには、今後、相談件数に対する広域的な事案が占める割合³⁹を算出するなど更なる検証が必要となろう。

このように広域的な事案が増加しているのであれば、それに比例して国が対処すべき事務の割合も増すことになると考えられる。そのため、都道府県における執行件数の推移を単純に比較するのではなく、都道府県の実情と課題を把握した上で、広域化・複雑化・巧妙化している事案に対応できる新たな体制を構築する必要がある。

³⁸ 日本弁護士連合会が、2017年10月に全国の都道府県を対象として行ったアンケート調査によると、36都道府県が執行力強化のために消費者庁及び経済産業局の果たすべき役割として、「通信販売・インターネット被害など広域的な被害は国が積極的に執行する」と回答。

³⁹ 例えば、PIO-NETに登録されている販売購入形態別相談件数の、「通信販売」、「電話勧誘販売」、「連鎖販売取引」、「特定継続的役務」、「業務提供誘引販売」、「ネガティブ・オプション」は広域事案として扱い、「訪問販売」や「訪問購入」については消費者被害の入り口（きっかけとなった広告媒体やSNS）により広域事案か否かを判別し、広域事案の割合を算出することができるのではないかと推察される。

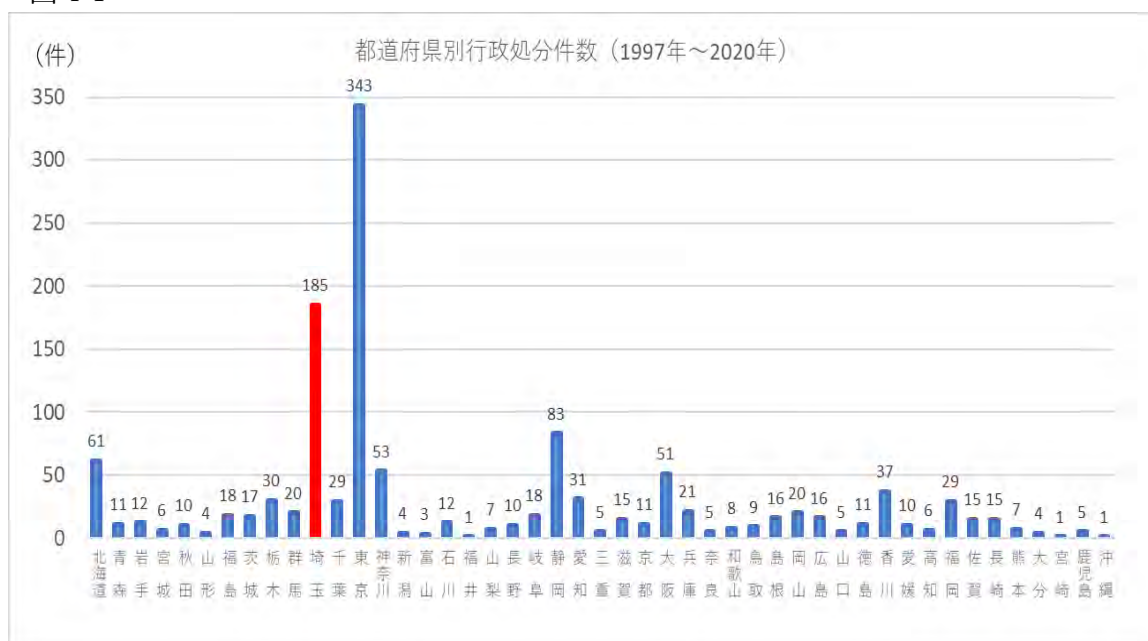
第4章 埼玉県における事業者規制部門の取組み

4-1. 埼玉県を先導的都道府県とする事由

本章では、第2の課題である「消費者トラブルの変化を踏まえ、法執行において先導的な都道府県ではどのような取組みを行っているか」について、埼玉県にインタビュー調査を行いその体制や取組みについて明らかにする。調査にあたり先導的な自治体として埼玉県を選定した理由について、他の都道府県と多面的に比較しながら確認する作業を行った。また、比較することで同時に他の都道府県の課題も捉えることができよう。

まず、特定商取引法に基づく法執行件数について、都道府県別の合計（1997年度から2020年度）を調べると1番目の東京都の343件に次いで埼玉県は185件と2番目に多い。3番目の83件の静岡県とは100件以上の差があり、他の都道府県を大きくかけ離している（図4-1）。

図4-1



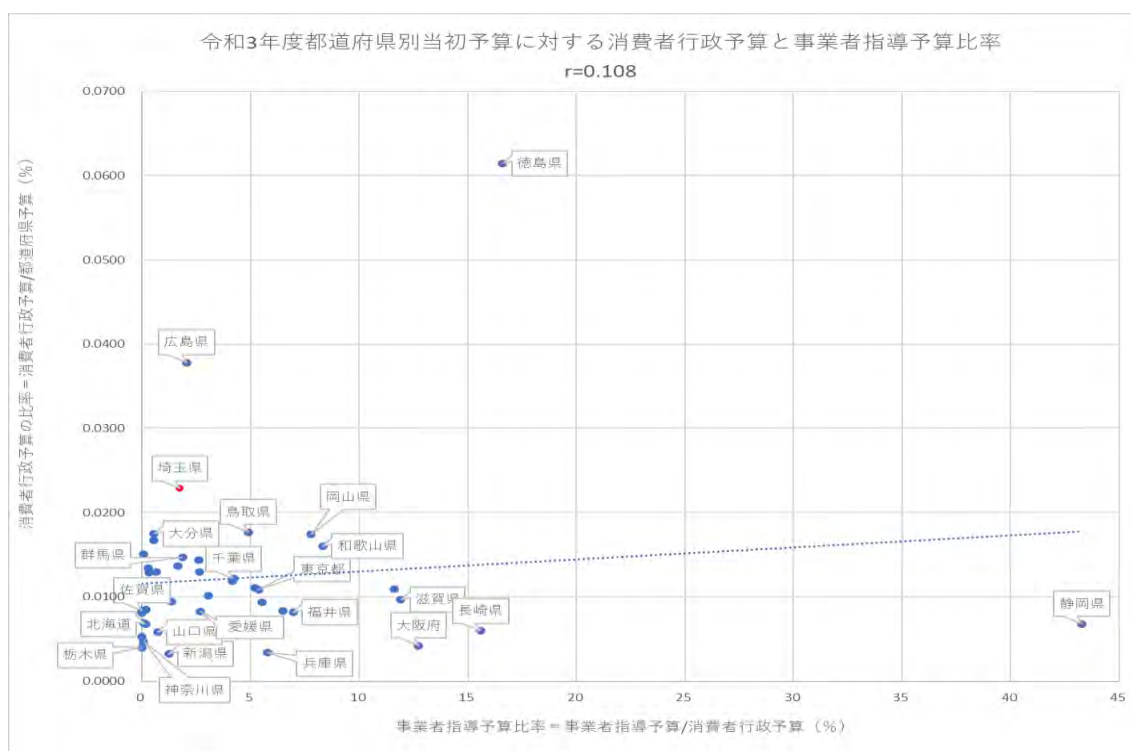
出典：消費者庁「特定商取引法ガイド」執行状況から筆者作成。

しかし、消費者トラブルの少ない都道府県では、法執行件数も少なくなるのは自然なことであり、都道府県の法執行件数を単純に比較することは必ずしも適当ではない。そのため本稿では、消費生活相談件数に対する執行件数や訪問販売以外の取引類型における執行件数、消費生活条例に基づく行政指導等との比較など、統計資料などを用いた資料調査を行い多角的に検証することにした。

なお、都道府県における法執行件数の格差は、財政的な制約に左右される部分があることは否定できない。各都道府県の財政力が格差を生じさせている要因の一つとして推察するが、財政力指数⁴⁰が高くて法執行件数が少ないなど、財政力の理由だけでは説明できない都道府県があり、要因を検討する際には、首長部局の消費者行政の位置付けの高さや事業者指導についての認識にも影響を及ぼしていると考えられる。

令和3（2021）年度の各都道府県の当初予算における消費者行政予算の比率は、徳島県と広島県に次いで埼玉県は全国で3番目に高いが、消費者行政予算に占める事業者指導・法執行の比率は、全国で27番目と決して高くはない（図4-2）。

図4-2

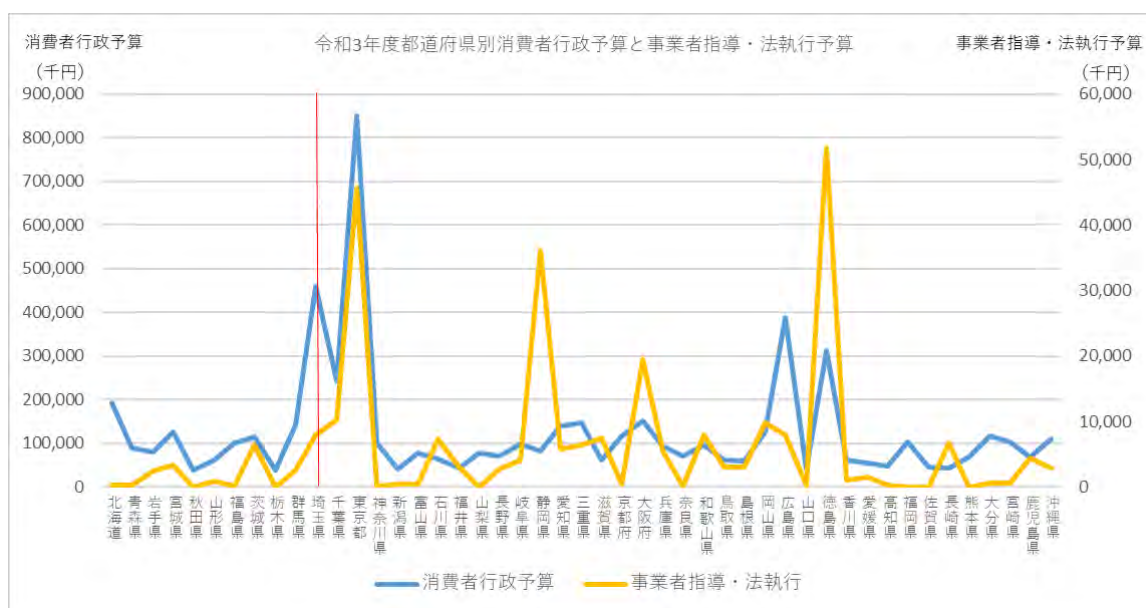


出典：消費者庁，地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」から筆者作成。

⁴⁰ 財政力指数とは地方公共団体の財政力を示す指数。基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。

また、消費者行政の都道府県別事業別予算⁴¹（令和3年度当初予算）の「事業者指導・法執行」に係る予算額を確認すると上位10位は、1位. 徳島県（51,814千円）、2位. 東京都（45,569千円）、3位. 静岡県（36,115千円）、4位. 大阪府（19,389千円）、5位. 千葉県（10,305千円）、6位. 岡山県（9,838千円）、7位. 埼玉県（7,977千円）、8位. 和歌山県（7,966千円）、9位. 広島県（7,959千円）、10位. 滋賀県（7,424千円）となっている。埼玉県は全国で7番目となるが、他の都道府県と比べて「事業者指導・法執行」の予算額自体も特段目立っておらず、事業者指導担当課のパフォーマンスの高さが窺える（図4-3）。

図4-3



出典：消費者庁，地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」から筆者作成。

なお、東京都は法執行件数が傑出しているが、消費者行政予算、事業者指導・法執行予算共に他の都道府県を圧しており、消費者行政担当職員も多く配置されるなど体制が充実していると考えられるため、本研究では調査対象から除くこととした。

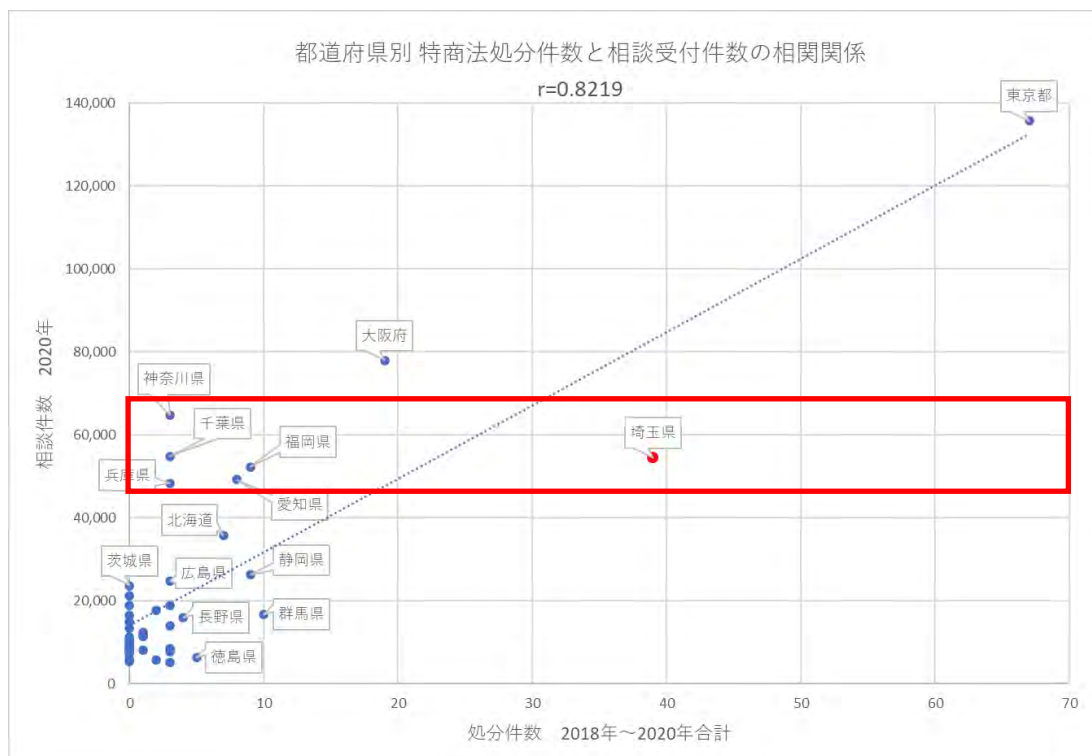
⁴¹ 出典：消費者庁，地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」，都道府県の自主財源。その他、消費者行政の事業別項目には、「連絡調整」、「消費生活相談」、「消費者教育・啓発」、「商品テスト」、「消費者団体支援」、「関連部局の消費者行政予算」などがある。

4-1-1. 相談件数に対する行政処分件数

都道府県における特定商取引法の執行状況について、2018年度から2020年度の3年間で法執行件数が0件の都道府県が22もある。法執行の格差問題については法執行件数に差異があることや行政処分が0件の都道府県があることが取り上げられがちであるが、相談受付件数に対する法執行件数の割合が低い都道府県に着目すべきである（図4-4及び表4-1）。

2020年度に埼玉県が受けた相談件数は54,541件で千葉県との54,701件とほぼ変わらないが、処分件数（2018年度から2020年度合計）は39件と千葉県の3件に比べて格段に多い。相談件数が45,000件から65,000件のレンジ（図4-4赤枠）の中に6都道府県あるが、埼玉県は相談件数に対する執行件数が高くなっている。特定商取引法に基づく行政処分1件当たりの相談件数も、1番目の徳島県（1,272件）に次いで、埼玉県は2番目（1,398件）に少ない（表4-1）。

図4-4



出典：消費者庁「特定商取引法ガイド」執行状況，地方消費者行政の現況，「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」から筆者作成。

表 4-1

特定商取引法に基づく行政処分1件当たりの相談件数

No.	都道府県	処分1件当たりの相談件数	No.	都道府県	処分1件当たりの相談件数	No.	都道府県	処分1件当たりの相談件数
1	徳島県	1,272	16	秋田県	5,910	31	岩手県	10,326
2	埼玉県	1,398	17	愛知県	6,152	32	宮崎県	10,355
3	群馬県	1,675	18	岡山県	6,318	33	三重県	10,948
4	島根県	1,701	19	山梨県	7,393	34	奈良県	11,242
5	東京都	2,024	20	福井県	7,467	35	長崎県	11,513
6	香川県	2,579	21	山形県	7,758	36	山口県	11,536
7	愛媛県	2,848	22	和歌山県	8,198	37	滋賀県	12,340
8	静岡県	2,923	23	佐賀県	8,204	38	福島県	13,417
9	鳥取県	2,932	24	広島県	8,256	39	新潟県	15,051
10	長野県	3,996	25	大分県	8,378	40	岐阜県	15,072
11	大阪府	4,100	26	青森県	8,576	41	兵庫県	16,112
12	鹿児島県	4,694	27	石川県	8,774	42	熊本県	16,633
13	北海道	5,108	28	栃木県	8,828	43	千葉県	18,234
14	高知県	5,312	29	富山県	9,033	44	宮城県	18,981
15	福岡県	5,809	30	沖縄県	9,743	45	京都府	21,169
※処分件数が「0」の都道府県は「1」として算出。背景が黄						46	神奈川県	21,595
※特定商取引法の処分件数は2018年～2020年の合計						47	茨城県	23,623

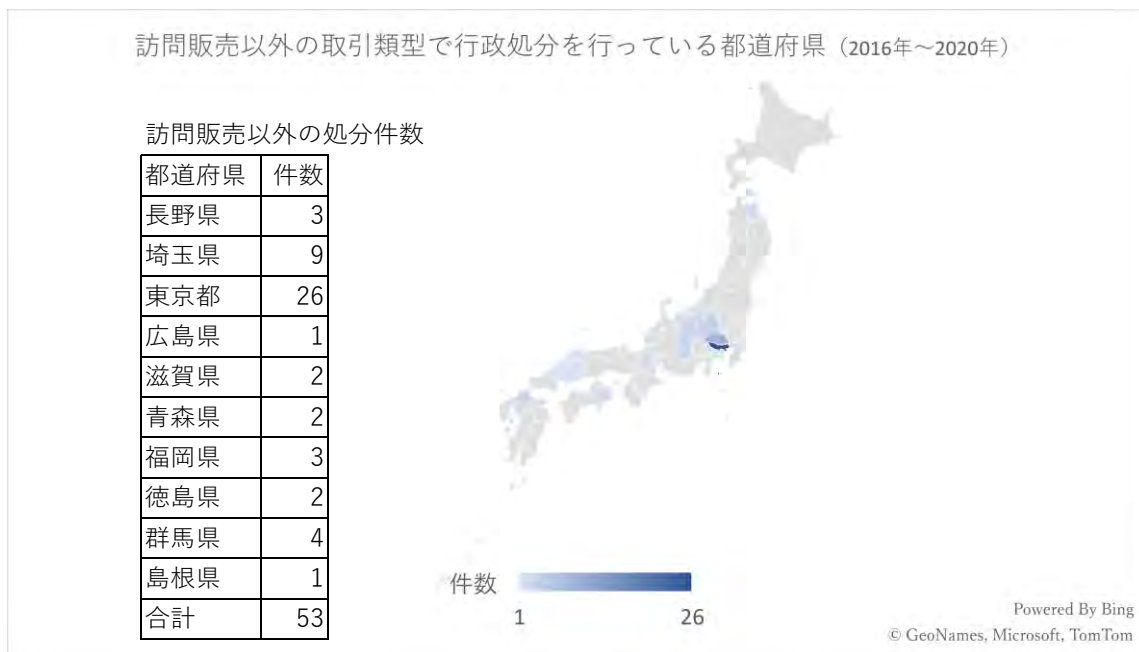
出典：消費者庁「特定商取引法ガイド」執行状況から筆者作成（相談件数は2020年度）。

4-1-2. 幅広い取引類型に対応した法執行

特定商取引法は、訪問販売・通信販売・電話勧誘販売・連鎖販売取引・特定継続的役務提供取引・業務提供誘引販売取引・訪問購入の7つの取引類型を規制しているが、都道府県で行われる法執行の大部分は訪問販売となっている。都道府県の2016年度から2020年度の処分件数283件のうち、230件が訪問販売に係る処分であり、53件が訪問販売以外の取引類型となる。

特定商取引法は取引類型毎に行政規制の内容が異なる。訪問販売であれば、勧誘目的の不明示（法第3条）、迷惑勧誘（法第3条の2）、書面交付（法第4条・第5条）等の違反を問われるケースが多いが、たとえば通信販売の場合には主に広告規制となるため、誇大広告（法第12条）や顧客の意に反して申込みをさせる行為（法第14条）などの違反行為を認定しなければならない。複数の取引類型の法解釈を担当者が熟知するのは至難の業であるが、埼玉県は9件と東京都の26件に次いで訪問販売以外（訪問購入や通信販売）の事業者に対しても法執行を行っている（図4-5）。

図 4-5



出典：消費者庁「特定商取引法ガイド」執行状況から筆者作成。

4-1-3. 消費生活関係条例・景品表示法に基づく処分や指導との比較

特定商取引法の執行件数以外に、都道府県の条例に基づく行政指導等を積極的に行い早期の被害拡大防止を図っている都道府県もある。また、特定商取引法の誇大広告等の禁止は通信販売（法第 12 条）、連鎖販売取引（法第 36 条）、特定継続的役務提供（法第 43 条）、業務提供誘引販売取引（法第 54 条）に規定されているが、景品表示法においても優良誤認・有利誤認などの不当表示を規制している（法第 5 条）。都道府県も景品表示法に基づく権限を有しており、違反行為者に対して措置命令等を行うことができる。過去には特定商取引法と景品表示法が同時適用され、処分されたケースもある⁴²。

景品表示法の措置命令は 2020 年度は埼玉県（4 件）、東京都（2 件）、岐阜県（1 件）の合計 7 件であるが、行政指導は全国で多数行われており 767 件にも及ぶ。業務の重点を法執行ではなく事業者指導等に置き、「市場の監視」機能を高める方法もあろう。

特定商取引法の行政処分件数（2018 年度から 2020 年度の合計）と消費生活関係条例に係る指導・勧告・公表と景品表示法に基づく処分と指導（2020 年度）⁴³を比較したが概ね

⁴² 埼玉県がダイエットサプリ通販の事業者に対し、2020 年 3 月 31 日と 4 月 1 日に景品表示法の措置命令と特定商取引法の業務停止命令を下している。

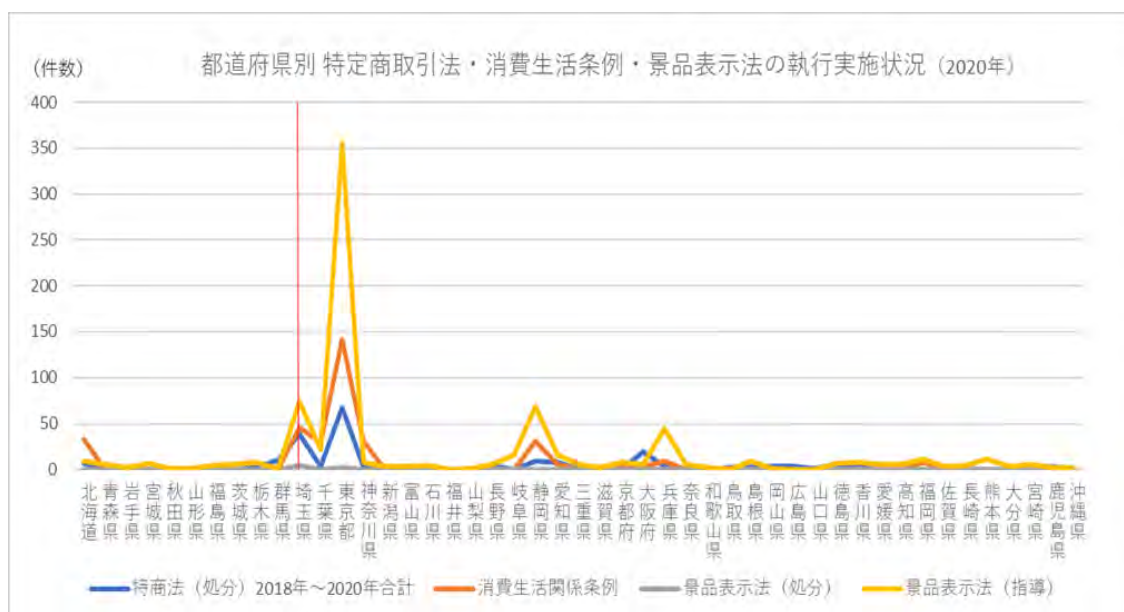
⁴³ 消費者庁「地方消費者行政の現況調査」では景品表示法条例に基づく指導や消費生活関係条例に係る指導等は公表されているが特定商取引法の指導は公表されていないため、これらのデータを利用した。

連動しており、行政処分件数が多い都道府県では、行政指導件数も多くなっていることが分かる（図 4-6）。

しかし、兵庫県のように特定商取引法の処分件数（3 件）は少ないが条例（9 件）や景品表示法に基づく指導（44 件）を積極的に行っている都道府県もあり、地域の実情に応じて事業者規制に力を入れていることが窺える。

なお、ここでも埼玉県は特定商取引法だけでなく、消費生活関係条例や景品表示法など消費者関連法規に係る事業者規制を幅広く行っている（図 4-6）。

図 4-6



出典：消費者庁「特定商取引法ガイド」執行状況と地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」から筆者作成。

※消費生活関係条例は指導・勧告・公表の合計。

※景品表示法の処分件数は合理的根拠の提出要求・措置命令の合計。

4-1-4. 小括 事業者規制の先導的自治体

埼玉県を先導的自治体として選定した根拠を他の都道府県と比較しながら定量的に検証したところ、以下の4点が確認できた。

1 点目は、法執行件数は東京都に次ぎ全国で 2 番目となっているが、他の都道府県と比べ消費者行政予算のうち事業者指導・法執行に係る予算については決して高くはない。2 点目は処分 1 件当たりの相談件数は徳島県に次ぎ 2 番目に少なく、的確に法執行することで被害拡大に対処している。3 点目は、訪問販売以外の取引類型の処分数も東京都に次いで 2 番目に多く、特定商取引法の知見やノウハウの高さが窺える。4 点目は、特定商取引法に基づく行政処分だけでなく、消費者関連条例や景品表示法に基づく指導等を並行して実施

する体制を整備し、網羅的に事業者規制を行っている。

以上を理由として、本稿では埼玉県を先導的自治体として研究対象とすることとした。

4-2. 消費者行政における事業者規制の発展過程と位置づけ

埼玉県においては 2005 年に認知症の高齢者姉妹（80 歳と 78 歳）に対して、十数社が 5,000 万円以上の不要なリフォーム工事を次々と契約させ、最終的に信販会社から自宅を競売にかけられそうになったという「富士見市悪質リフォーム事件」が発生した。この事件は新聞等マスコミでも大きく取り上げられ社会問題へと発展し、これを契機として特定商取引法や割賦販売法が平成 20（2008）年に改正された⁴⁴。

このような経緯があり、埼玉県は消費者委員会（2010）の「先導的な取組み事例集⁴⁵」の中で「担当幹部の熱心な取組みにより、知事のリーダーシップを引き出す」として、「被害をもたらす悪質な事業者に厳正に対処しなければ根本的な解決にはならないことを知事に伝え、理解を得た」、「消費者行政に対する知事の理解を得る中で、全庁的な合意形成を図ることにより、厳しい財政状況の下でも人員増や財源確保が可能となった」と紹介している。

また、埼玉県議会 2015 年 9 月定例会⁴⁶において高齢者を消費者トラブルから守ることについて、当時の知事は、悪質事業者を徹底的に叩く、相談センターを充実させる、消費者への啓発活動という 3 つのアプローチが必要であり、「最初の悪質事業者を絶対許さないという強い姿勢が極めて重要」と述べている。埼玉県が発行している消費生活関連情報広報紙「彩の国くらしレポート（平成 27 年度春号）」⁴⁷にも、知事のメッセージとして『「悪質事業者は絶対に許さない」という強い姿勢の下、全国トップレベルの事業者指導を行っています」とある。この流れは現在も継承されているようであり、同広報紙令和 4（2022）年 3 月発行⁴⁸において「本県は相談体制の強化を図るとともに悪質事業者の厳正な処分及び指導を推進しています」と現知事がメッセージを寄せている。

埼玉県では「埼玉県消費生活基本計画」の第 5 期（平成 24 年度～平成 28 年度）から消費者行政施策の重要な 4 つの柱の 1 つに「徹底した事業者指導の強化」を取り入れ、第 6

⁴⁴ 出典：経済産業省，平成 20 年改正，「特定商取引法及び割賦販売法の一部を改正する法律の概要 資料 4」
https://www.meti.go.jp/shingikai/shokeishin/pdf/h20_001_04_00.pdf，（参照 2022-04-01）。

⁴⁵ 出典：消費者委員会(2010)。「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」第 12 回【別紙】先導的な取組み事例集，https://www.cao.go.jp/consumer/doc/100114_shiryuu2-2.pdf，pp.7-8，（参照 2022-04-01）。

⁴⁶ 出典：埼玉県平成 25 年 9 月定例会 一般質問 質疑質問・答弁全文（水村篤弘議員），A 上田清司知事。

⁴⁷ 出典：「彩の国くらしレポート平成 27 年度春号 Vol.363」，平成 28 年 3 月発行，埼玉県消費生活支援センターから年 4 回発行。

⁴⁸ 出典：「彩の国くらしレポート令和 3 年度春号 Vol.387」，令和 4 年 3 月発行。

<https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/200467/kurarepo387.pdf>，（参照 2022-04-01）。

期（平成 29 年度～平成 33 年度）でも施策の柱 3 に掲げている。2022 年 4 月にスタートした第 7 期（令和 4 年度～令和 8 年度）では、第 5 期・第 6 期の施策の柱 3 の「徹底した事業者指導の強化」を引き継ぎ、施策の柱 2 として「適正取引と事業者指導の強化」を設定している。第 7 期の同計画では、「本県では、『悪質事業者は絶対に許さない』という姿勢の下、特定商取引法に基づく調査だけではなく、不当景品類及び不当表示防止法に基づく調査を並行実施する体制を整備し、処分・指導の実績を積み重ねています」⁴⁹とある。

また、埼玉県の主要計画である「埼玉県 5 か年計画大綱」（令和 4 年度から令和 8 年度）においても、「針路 2 県民の暮らしの安全確保」の中で「消費者被害の防止」として、「消費者被害の未然防止を図るため、事業者の指導や取締りを強化します」と政策目標を掲げている。

これらから消費者行政における事業者指導についての認識の高さが施策の重要な柱として計画に反映され、「市場の監視」機能を高める施策の展開・実施へとつながっているものと推測される。

4-3. 事例研究 埼玉県の事業者指導担当における体制と取組み

埼玉県の事業者規制部門の体制や具体的な取組み内容について、インタビュー調査を行った。インタビューにあたり事前に質問項目をメールで送付し、2022 年 4 月 18 日に、事業者指導を担当している 2 名（特定商取引法担当 1 名・景品表示法担当 1 名）からそれぞれ回答を得る形とした。

なお、埼玉県の事業者指導担当は、県民生活部の中に消費生活課が置かれ、不当な表示や取引行為等を行う事業者の監視や指導、並びに関係法の執行に関する業務を行っている。埼玉県の事業者指導担当は、県の本庁舎内にあり、県の消費生活相談窓口とは異なる場所に所在している。

4-3-1. 事業者規制部門における人員体制の継続的配置

まず、事業者指導担当の職員数や人員体制を確認した。埼玉県の事業者指導担当は正規職員が 9 名⁵⁰（1 名は埼玉県警からの出向）であり、うち 2 名は主に景品表示法を担当している。警察 OB 職員は 3 名（全て会計年度任用職員）在籍している。現在の体制は 4 班体制であるが実際は事案に応じて全体で立入検査等を行っており、1 班だけで動くという小さな案件はないとのことであった。

また、埼玉県の消費生活課では平成 28（2016）年度から 2 年毎に消費者庁取引対策課へ

⁴⁹ 出典：「埼玉県消費生活基本計画」第 7 期（令和 4 年度～令和 8 年度）、本県の消費者行政を取り巻く状況、(2) 事業者指導の現状、p.12.

⁵⁰ 2022 年 4 月 18 日時点。

出向（1名）している。消費者庁に2年間在籍し、その後、埼玉県に戻り事業者指導担当部署で2年間業務に従事するというサイクルを構築しており、2022年4月から4人目の出向者を消費者庁に送り出している。したがって常に消費者庁から戻ってきた者が1名在籍しているという体制を保つことができているので、執行業務や解釈に詳しくない者がいないという事態にはなっていない。さらに、平成21（2009）年度から埼玉県の現役県警職員が出向者として事業者指導担当課に1名在籍しており、警察との情報共有を円滑に進めている。とのことであった。

法執行担当職員の異動があってもノウハウやスキルが途絶えないような体制が必要であるが、引継ぎについて質問すると、「悪質商法の手口は次から次へと変化するので、引き継ぐということも大事ではあるが、新しい手法や手口に柔軟に対応する方法を研究し、実態に即して取組みを変えることも大事である」と述べた。昨今の複雑化・巧妙化する手口に対応するためには、前例踏襲主義ではなく実態に即した実効的な対応が求められよう。

4-3-2. 行政指導や条例による事業者指導

埼玉県では「特定商取引法」や「埼玉県消費生活条例」に違反した疑いのある事業者に対し、2019年度は65件、2020年は85件、2021年度は60件の行政指導を行っており、行政指導の件数も多い。

担当者に確認すると、「行政指導のメリットとしては、一定の抑止効果があり、迅速な対応ができるため活用している。景品表示法の有利誤認・優良誤認表示は特定商取引法第12条の誇大広告に該当するケースがあるため、特定商取引法と景品表示法の抱き合わせで指導を行うこともある。指導後も相談が続いているか監視を行いアフターフォローしている。しかし、事業者が会社名や名義を変えて営業を続けるケースがあり、表面的には止まっているように見えるが、実態は営業を続けている例もある」との課題を述べた。

4-3-3. 広域で活動する事業者への対応

広域で活動する事業者への対応について、都道府県の執行担当者は「執行ネット」⁵¹というデータネットを通じて執行関連の情報を共有しており、合同・協働して行政処分を行うかなど様々な調整を行っている。また、広域案件に対応するために、近隣の都道府県と、「五都県（埼玉・千葉・東京・神奈川・静岡）悪質事業者対策会議」、「北関東四県

⁵¹ 「執行ネット」について、正式名称や仕組みについて公表されているものはないが、消費者委員会事務局「地方自治体による法執行のあり方について」（平成22年11月）にて「執行関連の情報共有については、特商法・割取法執行ネットや国民生活センターによる情報提供などが行われている」との記載がある。また、総務省「消費者取引に関する政策評価書」（平成26年4月）でも、「特定商取引法執行担当部署間における調査情報の共有等を目的とした「特定商取引法執行ネット」（以下「執行ネット」という。）」との記載がある。

（埼玉・茨城・栃木・群馬）悪質事業者対策会議」の二つで広域連携を図り、定例的に会議を開催している。担当者は「これらの会議を持ち回りで開催し、職員同士が面識をもつことによって連携が取りやすくなる。また、行政処分だけではなく案件を共有して合同で指導するということもある。特に広域案件については連携を図っている。一部の都道府県で行うより同時にするのが望ましい」と話した。

埼玉県は群馬県と連携して住宅リフォーム等を行う訪問販売業者に対し2018年7月31日に合同処分を行っているが、それ以降は行われていない。都道府県間の連携調査・同時処分でネックとなるものがあるかと質問したところ、「連携することで発生する事務の負担は特にない。事業者の情報を他県がもっていれば共有するメリットはある。しかし、当該都道府県域内での違反行為については各々の都道府県で認定する必要があるので、他の都道府県の相談事例を援用することはできない」と言った。したがって、それぞれの都道府県である程度の事実認定を集積しないと合同処分は難しくなる。都道府県ベースでは消費者聴取の件数が限られてしまうケースもあろう。都道府県同士の処分はそのハードルを乗り越える必要がある。

他方、埼玉県は通信販売業者に対して、2020年3月31日に単独で行政処分を行っている。広域で活動する事業者の扱いについて確認すると「通信販売など、広域で活動している事業者であっても埼玉県において執行が必要であると判断した場合には行政処分を行う」とのことであった。

4-3-4. 県や市町村の消費生活センターとの連携や情報共有

県の消費生活センターとの連携について質問すると、「問題解決プロジェクトチーム⁵²」という高度で専門的かつ困難な課題や、広域にわたる課題について弁護士の助言を得ながら検討して処理をするという取組みがある。埼玉県消費生活支援センター（川口・熊谷）の主任相談員と相談担当職員が参加している。会議は月に1回開催されているが、消費生活課の事業者指導担当職員もオブザーバーとして会議に参加している。最新の悪質商法の手口やどういった事業者が多いのか等、消費生活センターの相談員や職員と情報共有・意見交換している。と話した。迅速に情報の共有を図るためには県の消費生活センターとの連携を図り、最新の情報やトラブルの傾向を把握することが大事である。

他方、市町村の消費生活センターからの情報提供について確認すると、「各市町村の消費生活センターから簡易・迅速に情報提供を受けられるように、情報提供の手続きについて様式を要領に定め、違反被疑行為をしている事業者の情報提供を適宜受付けている。市町村の消費生活センターも特定商取引法の申出制度の利用は可能だと思うが、市町村からす

⁵² 出典：国民生活センター『国民生活』（2019.7）、特集 より充実した地方消費者行政のために「埼玉県消費生活支援センターの市町村センター支援」に「問題解決プロジェクトチーム」の詳細が掲載されている。

れば申出制度より違反被疑情報提供の方が簡易・迅速にできるのではないか。実際に申出制度よりも多く利用されている」とのことであった。

消費者問題の現場は市町村の相談窓口にあると言っても過言ではない。市町村の相談窓口は最も消費者に近い窓口であり、埼玉県における県と市町村窓口の相談分担率は、平成21（2009）年度は市町村が62.5%であったが、令和2（2020）年度は82.8%まで占めている⁵³。県内で発生している様々な相談や被害は市町村がいち早くキャッチしており、市町村の消費生活センターから違反被疑行為をしている事業者の情報を直接、県の事業者指導担当へ提供するルートがあるのは有効である。

4-3-5. 通報サイトを利用した消費者からの情報提供

消費生活センターに寄せられる相談情報はPIO-NETに登録され、法執行にも活用されている。通報サイトは消費生活相談のように被害の回復や救済を目的とするものではないが、消費者等がインターネットから悪質事業者の情報を直接提供できるというものである。

埼玉県を確認すると、平成27（2015）年3月から「悪質商法通報サイト」という名称で悪質事業者の情報を受け付けるサイトを開設しており、埼玉県内在住、在勤、在学者が利用できるようになっている。「悪質商法通報サイト」は簡易・迅速に悪質事業者の情報を提供できるというメリットがある。特定商取引法の違反行為に限定しておらず、気軽に通報することが可能であり、通報サイトならではのリアルさもある。「悪質商法通報サイト」に寄せられた情報に対して回答はしていないが、悪質事業者の処分・指導、類似被害の防止に活用しており、近年利用者が増加している。とのことであった。

4-3-6. 行政を含めた多様な主体との連携

警察・弁護士・専門家・消費者団体との連携は以下のとおりであった。

警察との連携については、定例的な各種会議を行っており、消費者問題の会議にも警察を交えて参加する機会を設けている。また、埼玉県の現役県警職員が出向者として事業者指導担当課に1名在籍し、情報共有を円滑に進めている。

弁護士との連携については、法執行は適正な手続きを取らなければならないことから「悪質事業者対策専門アドバイザー（弁護士等）」を活用して消費者問題に詳しい弁護士のリーガルチェックを受けている。証拠力があるのか否か、構成要件の該当性や条文の解釈のチェックとその当て嵌め等を事案毎に検証してもらっている。不利益処分をするにあたって、必要な調査義務の一環として行っている。

建築士はリフォーム工事等の建築系にかかる案件について依頼している。本当に直す必要があったのか、不実告知がなかったか等を確認する。このように事案に応じて専門家に

⁵³ 出典：消費者庁「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」（令和3年10月）。

願いする体制はある。例えば、医療系の事案の場合には認証の専門医といったように、その分野の専門家に事実認定をお願いする。専門性の判断が必要な事案が多く専門家に頼っている。

消費者団体との連携については、インターネット監視事業⁵⁴を「特定適格消費者団体埼玉消費者被害をなくす会」に平成 29（2017）年度から委託している。同事業により、インターネット上の不当表示広告の監視を行い、消費者トラブルの防止を図っている。外部の専門的な労働力を活用することによって当該事業が行えている。と話した。

今後も消費者問題は高度化・専門化する一方であるため、多様な主体との連携や各分野の専門家のアドバイスが求められる。また、訴訟を見据えた弁護士との連携については、埼玉県は消費者問題に熱心な弁護士が多く、必要に応じて弁護団を組織結成させている。弁護士との連携については、恵まれた環境にあるといえよう。また、財政基盤が不安定な消費者団体にとっても、連携することで受託事業による行政からの収入が得られるというメリットがあるだろう。

4-3-7. 大学・高校と連携した調査による違反事業者の是正指導

埼玉県での先進的な取組みとして、特筆すべき点は、「大学・高校との連携による不当表示広告調査」である。生徒から提出された調査票を精査し、実際に行政処分や行政指導まで行っている。不当表示の発見に有効であると共に、消費者教育としても実践的な取組みである。当該事業は景品表示法に基づくものであるが、特定商取引法にも誇大広告等の禁止⁵⁵を設けているため、今後、特定商取引法でも活用できる可能性がある。このような取組みについて実施となった背景などを景品表示法の担当者に伺ったところ、以下のとおりであった。

学校との連携が始まったのは大学が 2007 年、高校は 2009 年からである。背景には、SNS などの流行により、若者のインターネット・トラブルが増加したことにある。学校との連携の取組みは大学生・高校生が不当表示等に関する正しい情報を選択する知識を得るという消費者教育⁵⁶も兼ねている。

最初は大学と生協との連携からスタートし、大学との直接的な連携は 2014 年からとなる。将来、広告表示に関わるであろう栄養士や薬剤師を目指す学生に講義を行い、その後

⁵⁴ 「インターネット適正広告推進事業業務」とはインターネット広告における不当表示について、消費者に対し啓発を行うとともに、監視を行いさらに注意喚起をすることにより不当表示をなくしていくことを目的としている。

⁵⁵ 特定商取引法第 12 条（通信販売）、法第 36 条（連鎖販売取引）、法第 43 条（特定継続的役務提供）、法第 54 条（業務提供誘引販売取引）。

⁵⁶ これまで消費者教育は家庭科由来であったが、学習指導要領が改定され公民や現代社会、情報などでも取組みが広がりネット・リテラシーが強化されるようになった。

に不当表示の広告調査を行ってもらっている。このように大学・高校との連携は、講義とセットで実施しており、現在では年間1,300人も生徒が参加している。

埼玉県の景品表示法の担当者は生徒が作成した全ての調査票に目を通し、問題があると思われる表示だけでなく感想までも確認し、結果報告書をまとめている。また、当該調査票を精査し、実際に行政処分や行政指導が行われるケースもある⁵⁷。職権探知だけでなく公平に調査するために若者の消費者目線で不当表示の端緒をつかむという側面もあり、違反広告の発見に有効である。と説明した。

本事業は消費者教育を兼ねているが、受動的な学びとはなっていない。大学生・高校生が能動的に不当な広告を探し出し、調査するというものである。実施校募集チラシ（図4-7）には、「～高校生の力が社会を動かします！～」とあり、同事業の結果報告書の目的にも、「県の是正指導を通じて、大学生、高校生が悪質事業者の是正に貢献し、社会を動かす力を持っていることを実感することも、本調査の目的です」とあることから、消費者教育、不当表示の是正だけではなく、市民参画という3つの側面を持ち合わせている。

図4-7

学校地域WIN-WINプロジェクト No.40 オンライン授業、少人数授業でも実施できます!!

不当表示広告調査のご案内

～高校生の力が社会を動かします！～

広告表示がきっかけのトラブルが増えています

近年、年代・性別を問わず広告表示がきっかけの消費者トラブルが増えています。特に、10代、20代の若年層では、インターネット上の広告表示がきっかけで、消費者トラブルに遭う人が増えています。埼玉県では、高校生と連携して、消費者トラブルにつながるおそれのあるウソや大げさな広告表示の調査を行っています。普段、インターネットやSNSで何気なく目にしてる広告表示を、高校生の皆さんの視点で調査し、調査結果を埼玉県に報告してもらいます。皆さんからいただいた調査結果をもとに、埼玉県で行政指導等を行います。高校生の力で、社会を動かしてみませんか？

ガイダンス

- ・県職員が各高校でガイダンスをします。
- ・どのような表示に気をつければよいか、事例クイズを中心に学習します。

調査・報告

- ・普段目にしてる広告表示の中から、不当表示広告と思われるものを調査します。調査票を作成し、県に報告します。
- ・主体的に取り組むことで、批判的思考力、メディアリテラシーが身に付きます。

処分・指導

- ・県が、皆さんから報告を受けた内容を精査し、行政指導等を実施します。
- ・消費者トラブルの減少等、高校生の力が社会を動かします。

実施方法など、まずはご相談ください!!

消費生活課 事業者指導担当
電話：048-830-2934（直通）
メール：a2930-05@pref.saitama.lg.jp

出典：埼玉県「令和3年度 不当表示広告調査 結果報告書」（令和4年4月）

参考資料「実施校募集チラシ」。

⁵⁷ 出典：埼玉県サイト、令和元年度は1,464件の報告を精査、1事業者に対して行政処分、25事業者に対して文書による行政指導。令和2年度は1,198件の報告を精査、19事業者に対して文書による行政指導。令和3年度は1,353件の報告を精査、20事業者に対して文書による行政指導を行っている。

<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0310/jigyousyasido/keihouhou2.html>、（参照 2022-04-01）。

令和3年度の「不当表示広告調査 結果報告書（令和4年4月）」を確認すると、「1,353件のうち不当表示のおそれがあると思われるものは計854件であった」とあることから、大学生・高校生の視点からの調査報告は概ね的を射ている。このように若者の視点で広告をパトロールしてもらうことで幅広く情報を収集するという取組みは有効である。

4-3-8. 小括 埼玉県体制と取組み

第4章では、第2の課題である「消費者トラブルの変化を踏まえ、法執行において先進的な都道府県ではどのような取組みを行っているか」について、埼玉県にインタビュー調査を行い、事業者指導・規制部門における体制やその取組みについて確認した。その中で、変容する消費者トラブルに対応するために有効であると思われる主な内容について、以下3点を挙げたい。

1点目は、法執行スキルを維持・継続するための人員体制の構築である。担当職員の資質向上のため2年毎に消費者庁に1名出向させ、帰任した者が埼玉県で2年間執務するというサイクルがある。また、現役警察（1名）や警察OB（3名）が在籍しており、より強い連携を図ることで、県警とのコミュニケーションも取りやすくなっている。これらにより、高度な法解釈スキル、消費者聴取や立入検査等の実務上のスキルなど法執行担当者の専門性を高め、高度化する消費者問題に対応している。

2点目は、行政を含めた多様な主体との連携を推進していることである。県・市町村の相談窓口、近隣の都道府県、警察や外部の専門家、消費者団体、大学・高校などと連携することで、都道府県の「市場の監視」機能を高め、多様化・高度化・専門化する消費者トラブルに対応している。

3点目は、消費者からの苦情相談で知り得た情報だけでなく、法執行の端緒となる情報を能動的に収集し、違法行為の検知力を高めていることである。行政機関との連携による情報収集はもちろん、「悪質商法通報サイト」を独自に設置したり、申出制度をサイトで分かりやすく告知したりしている。消費者問題は複雑化・巧妙化しているため、従来の事後的救済には限界があり、被害回復が難しくなっている。消費者被害を未然に防止するためには悪質事業者の情報を速やかに察知することが求められ、幅広く多様な主体から迅速に情報収集することは有効である。

また、インタビュー全体を通して法執行の公正性について言及する場面があり、事業者指導担当者は、「適正な手続きで厳格に事実確認を行っているということに尽きる。法執行は悪い意味での処罰感情などに走ってはいけない。どんなに悪い事をしていても証拠がないと処分できない。適正な手続きが必要である」と話した。このように、高度な法執行スキルにより、厳正かつ適正な処分を行うことで信頼性を高め、取消訴訟等のリスクを低減し、結果として安定的・持続的な法執行へ繋がるのだろう。筆者がインタビューの最後に「その他、特定商取引法の法執行について有効と思われる取組みがあれば伺いたい」と質

問したところ、「変容する消費者トラブルの実態に即して対応し、柔軟性をもって取組みを変える、新たな手法を見つけていくことが大事なのではないか」と話した。消費者行政を取り巻く環境の変化は激しく、法改正など適切な制度設計がなかなか追いつかない分野であるが、前例を踏襲するだけでなく、新規性のある事案であっても柔軟に課題に取り組むという前向きな姿勢が求められる。

他方、課題としては、これまで法執行で健闘してきた埼玉県においても、2021年度は執行件数が2002年以来の0件となっており、法執行の困難さがこれまで以上に増していることが窺える。訪販ニュース⁵⁸の取材に対して、埼玉県は「コロナ禍で業務が今までのようにスムーズには行っていないというのは確かにあった」、消費者聴収についても「特に高齢の方では『対面はちょっと・・・』と。厳しいところがある」と答えている。行政指導件数は例年の水準を維持しているため(2019年度65件、2020年85件、2021年度60件)、やはり消費者聴収が難航したことが影響していると考えられる。消費者問題はコロナ禍や災害時などに便乗して悪質商法等のトラブルが発生する傾向がある。2021年度は全国の都道府県並びに国においても処分件数が減少となっているが、有事の場面においても円滑に業務が遂行できるような体制づくりが求められる。

第5章 地方消費者行政における法執行力の向上に資する取組み

5-1. 国による地方消費者行政の的確な実態把握と評価

本章では、第3の課題である、「地方消費者行政の法執行力を向上させるためにはどのような対策が有効か」について考察する。そのためには、まず、都道府県の取組み状況について実態を的確に把握し、実質的な評価を行う必要がある。

消費者庁が策定した「地方消費者行政強化作戦 2020」では、<政策目標6>として「法執行体制の充実(全都道府県)」が新たに加わり、取組状況の把握・評価については、「法執行担当職員の配置状況、法執行研修への参加状況、警察等の関係機関との連携状況、法執行の状況等を把握することが考えられる⁵⁹」としている。これらも一つの指標になるだろうが、現状の課題を捉えると形式的な評価となり得る可能性がある。

これまでも国は都道府県の法執行体制の充実に向けて積極的な取組みを図っているが、現場である都道府県において取組みが進まなければ絵に描いた餅となる。そこで国は実質的な評価を行い、都道府県に対して地域における法執行の必要性について説得力のある根拠を示しながら、財政面を含めた実効性を伴う働きかけを行う必要がある。そうすることで、都道府県の法執行体制に係る政策の意思形成が変化していくのではないかと。

法執行においては権力の行使となるので件数については数値目標を立てることはそぐ

⁵⁸ 出典：週刊訪販ニュース(2022年4月14日第1742号)、p.1.

⁵⁹ 出典：消費者庁「地方消費者行政強化作戦 2020」(令和2年4月1日)、p.3.

われないし、都道府県毎に状況が異なるため、具体的な達成水準を一義的に示すことは困難である。これまで都道府県により執行件数に差異があることや件数が0件の都道府県があることが問題視されてきた。しかし、消費者トラブルの少ない都道府県では、法執行件数も少なくなるのは自然なことであり、都道府県の法執行件数を単純に比較することは必ずしも適当ではない。また、0件を打開するために被害の規模は小さくても実績ありきで法執行が容易な事業者を見つけ出すことに腐心することのないようにしなければならない。法執行の公正性を保つためには、地域の実情に応じた法執行が重要であり、都道府県における被害の発生状況に対する法執行件数や行政指導件数⁶⁰、被害の規模やその内容など実質面に着目した評価が求められる。

第3章で述べた通り、都道府県の法執行を取り巻く環境の変化についても把握する必要がある。デジタル化の進展やコロナ禍による「新しい“消費”生活様式」などにより、消費者問題は新たな局面を迎えている。通信販売など広域的な事案が増加しているのであれば、それに比例して国が対処すべき事務の割合も増すことになると考えられる。これまでの執行件数の推移を比較して評価を下すのではなく悪質事業者の営業範囲の広域化、トラブルの内容の複雑化・巧妙化、主な取引類型が通信販売へとシフトしているという事情を考慮し、それらに対処するための施策を講じる必要がある。

また、特定商取引法の法執行権限は国と都道府県の両方が有している（法第68条、政令第19条）が、広域的な事案の増加に伴い、権限の分担関係が不明確という問題がより顕著に表れている。広域的な事案に対する法執行の方向づけを明確に示すことが求められよう。

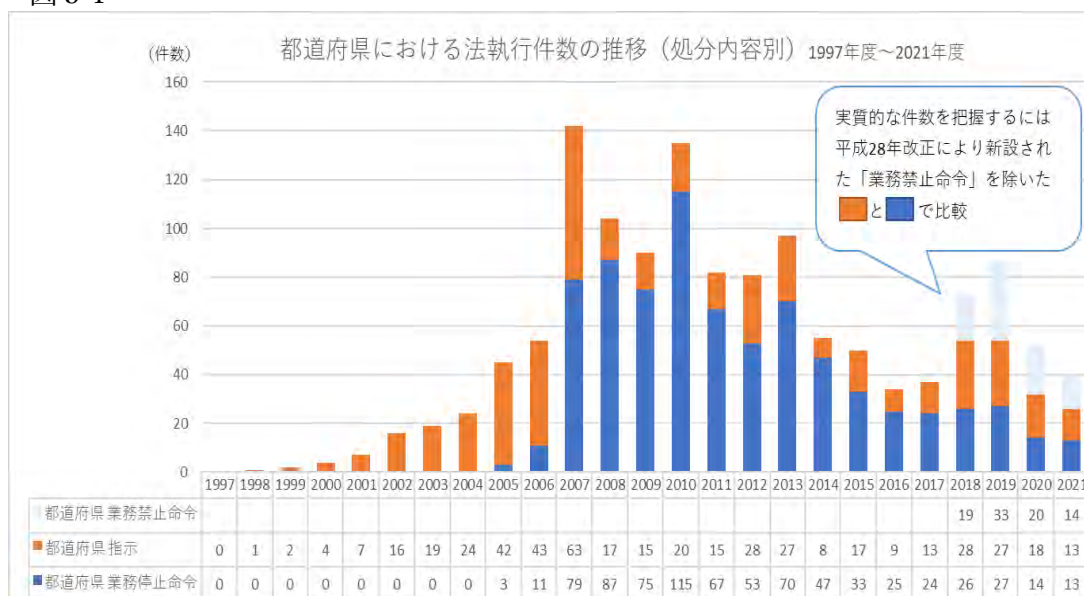
他方、行政処分件数については実態に近い事業者ベースでの処分件数を把握する必要がある。特定商取引法の「業務停止命令」、「指示」、「業務禁止命令」が同時適用された場合には、1つの事業者に対する処分であっても3件としてカウントされる。また、複数の取締役等が「業務禁止命令」を受けたら、その人数分だけ件数が計上される。さらに、同一事業者が行う複数の取引類型毎に処分が行われる場合や、名称は異なるが実体が同一である場合にも、それぞれに対して処分が行われる。例えば、2019年に訪問販売・連鎖販売取引で消費者庁と東京都が行政処分を行ったバイナリーオプション取引事業者については合計24件（消費者庁12件、東京都12件）の処分となっている。このようなカウントで公表されているデータをもって、事業者規制の取組みが可視化されているが、的確に実態を捉えているといえるか疑問である。より実態に近い事業者数の件数も公表すべきだろう。また、「業務禁止命令」は平成28（2016）年改正により新設⁶¹され、平成29（2017）年12

⁶⁰ 消費者庁の「地方消費者行政の現況調査」では特定商取引法の行政処分件数を公表しているが、同法に基づく行政指導件数は公表していない。なお、景品表示法は行政処分件数・行政指導件数共に公表している（本稿4-1-3. 参照）。

⁶¹ 旧法では「業務停止命令」を受けても別法人を設立して活動することができた。その対処のために法人の取締役などの役員等に対して、「業務停止命令」の実効性を確保するために、「業務禁止命令」が新設された。

月 1 日に施行されたが、実際に処分が行われたのは 2018 年度に入ってからである。法改正により新たな規制が設けられた場合、処分件数は伸びる傾向にあるが、短期的に推移を比較して評価する場合には調整が必要となろう（図 5-1）。

図 5-1



出典：消費者庁サイト「特定商取引法ガイド」から筆者作成。

例えば、消費者委員会の「消費者行政における執行力の充実に関する提言－地方における特商法の執行力の充実に向けて－」（2017年8月29日）の提言に対する「主な成果」として、「結果として、地方自治体による 2019 年度の行政処分件数は 87 件と過去 5 年間で最大」と評している⁶²。しかし、2019 年度に都道府県が処分した 87 件のうち、新たに加わった「業務禁止命令」は 33 件にも及ぶ。「業務禁止命令」が規定されていない過去と比較しても参考にはならないだろう。また、東京都が 2019 年度に行った 37 件の処分のうち先に挙げたバイナリーオプションの事業者に対する処分は 12 件も占める。

筆者が実態に近い事業者ベースの件数を把握するために、処分内容を確認しながら集計を行った。すると 2019 年度に行政処分を受けた事業者は 23 事業者となり、2017 年度の 31 事業者、2018 年度の 34 事業者と比べて 2019 年度の実績は劣っていた（表 5-1）。さらに 2019 年度に行政処分を行った全国の都道府県は 11 都道府県に留まり、2017 年度の 14 都道府県、2018 年度の 19 都道府県に比べて減少しており、このような結果をみても 2019 年度の実績をもって、地方における法執行力を下支えしたとはいえない。説得力のある根拠を示すためには処分件数だけでなく、実態に即して複数の物差しで評価する必要がある。

⁶² 出典：内閣府「消費者委員会の建議・提言等の概要と主な成果」, 提言 15, 「消費者行政における執行力の充実に関する提言－地方における特商法の執行力の充実に向けて－」（2017年8月29日）, 主な成果, http://www.cao.go.jp/consumer/about/kengi_teigen_iken.html, (参照 2022-04-01).

なお、その後の2020年度、2021年度においても処分件数、事業者ベースの件数ともに減少が著しく(表5-1)、コロナ禍という事情に鑑みても、2017年8月の同提言によりテコ入れされたとはいえないだろう。

表5-1

都道府県における特定商取引法の法執行件数の実績(2017年～2021年)

都道府県の処分件数	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
業務停止命令	24	26	27	14	13
指示	13	28	27	18	13
業務禁止命令	—	19	33	20	14
特商法に基づく処分件数合計	37	73	87	52	40
行政処分を行った事業者数	31	34	23	18	14
行政処分を行った都道府県数	14	19	11	12	10

出典：消費者庁サイト「特定商取引法ガイド」執行事例の検索から筆者作成。

5-2. 国や都道府県間との連携強化

昨今、消費者の住居をセールスマンが突然訪問するという、典型的な訪問販売手法が減少し、取引の対象物もモノがある商品ではなく、役務の提供など実態が把握しづらい取引が増えている。また、デジタル化の進展により消費者トラブルは新たな局面を迎え、都道府県における法執行のハードルはますます高くなっている。

さらに、厳しい財政状況の中、限られた行政資源の中では必然的に義務的な業務(消費者支援業務)が優先され、責任の所在が曖昧な法執行に係る事務については後回しされることになる。加えて、都道府県知事の行政処分の効果は当該都道府県のみと限定的であることから、広域で活動する事業者に対しては、おのずと国での処分を期待することになる。

県を跨いで広域で活動している事業者は国が一元化して執行するべきとの考えもあるが(2-3、「都道府県における特定商取引法の法執行の課題」参照)、広域で活動することが当然となっている現状においては、広域で活動していることだけをもって都道府県の事務から除外してしまうと、都道府県の「市場の監視」機能が衰えてしまう。あるいは、県域レベルで活動する事業者であっても、明日には他の都道府県で営業するかもしれず、その線引きは難しい。広域であるか否か云々ではなく、都道府県の区域内で被害が多発しているのであれば、当該都道府県の事務として扱うことも検討するべきである。

そのためには各都道府県における法執力の向上に向けた取組みが必要である。しかし、2021年度の実績をみると、これまで都道府県における法執行件数の上位を占めていた⁶³埼

⁶³ 出典：消費者庁「特定商取引法ガイド」、本稿(図4-1.)参照。都道府県別行政処分件数(1997年～2000年)、東京都343件、埼玉県185件、静岡県83件、北海道61件、神奈川県53件、大阪府51件。

玉県、静岡県、大阪府でも執行件数が0件となっている。これら実績がある都道府県においても苦慮しているという現状を鑑みると、各都道府県の努力だけでは対応できなくなっている可能性もあり、新たなスキームの構築が求められる。

法執行に係る専門的な知識とスキルを補うためには、体制が整った国と連携し、相互に協力する体制を強化する必要がある。これまでも国と都道府県の適切な連携・協働が謳われてきたが、実際の行政処分は単県で行われているものが多く、同時処分の件数は全体の12%⁶⁴に留まり、直近では2020年度が2業者、2021年度は1業者と少ない(表5-2)。

表5-2

特定商取引法の連携調査・同時行政処分事例(2016年度～2021年度)

年度	処分日	処分行政庁	取引類型
2016年度	2017年2月21日	群馬県・長野県	訪問販売
	2017年3月15日	広島県・中国経済産業局	訪問販売
	2017年3月28日	青森県・北海道・東北経済産業局	訪問販売
	2017年3月28日	富山県・石川県・中部経済産業局	訪問販売
2017年度	2017年5月31日	埼玉県・東京都	訪問販売
	2017年7月20日	東京都・神奈川県	訪問販売
	2018年3月5日	宮城県・東北経済産業局	訪問販売
	2018年3月13日	東京都・神奈川県	訪問販売
2018年度	2018年7月31日	群馬県・埼玉県	訪問販売
	2019年3月27日	埼玉県・千葉県・消費者庁	訪問販売
2019年度	2020年3月25日	東京都・消費者庁	訪問販売・連鎖販売取引
	2020年3月25日	東京都・消費者庁	訪問販売・連鎖販売取引
	2020年3月25日	東京都・消費者庁	訪問販売・連鎖販売取引
2020年度	2020年7月14日	愛知県・中部経済産業局	訪問販売
	2020年7月30日	群馬県・関東経済産業局	訪問販売
2021年度	2022年3月1日	石川県・中部経済産業局	連鎖販売取引

出典：消費者庁サイト「特定商取引法ガイド」執行事例の検索から筆者作成。

※背景黄色は国(地方支分部局も含む)との同時行政処分。

国の機関と行った同時処分の効果は全国にも及ぶことになるため、積極的に国と協働することによって、都道府県格差も是正される。2以上の都道府県の区域にわたり営業する事業者について、都道府県は特定商取引法政令第19条に基づき、国に法執行を要請するだけでなく、国と連携して調査・同時処分するような運用を推進するべきである。また、

⁶⁴ 2016年度から2021年度の国と都道府県の処分の総件数660件に対する同時処分件数の割合(国と都道府県、都道府県と都道府県両方のパターンを含む)。同時処分は重複カウント。処分数は同一事業者の業務停止命令・指示・業務禁止命令をそれぞれカウント。

連携することで当該都道府県においても執行スキルを蓄積することができよう。

消費者庁は地方支分部局を持たないため、実務面においては都道府県と経済産業局との連携が重要となってくる。広域ではなく、都道府県域レベルの事案であっても、経済産業局がスキルを有した法執行担当職員を派遣するなど全面的に都道府県の執行をサポートし、共同で実施できる体制が望まれる。そのためには特に経済産業局の体制強化が求められよう。都道府県では執行を担う人員の現状維持が精いっぱいであり、増員は容易ではない。処分案件が発生した時に柔軟に対応できる経済産業局の職員を増員の方が経済的かつ効率的である（しかし、都道府県側も連携をとるための担当職員の体制整備は必要）。また、内容によっては適宜同時処分に切り替え、全国に処分の効果を及ぼすこともできる。処分の内容は国と横並びである必要はないし、各都道府県の条例に基づく措置もあるので自治体の独自性を反映させることも可能であろう。

他方、都道府県同士の連携も 2016 年以降は 5 業者と少なく、また、主に関東エリアの都道府県同士の連携となっており、全国的に偏りが生じている（前掲表 5-2）。広域的な事案への対応力を高めるためにも、国による連携を促す働きかけやプラットフォームを構築するなど都道府県間の連携が有効に機能するような対策が求められる。また、都道府県において特定商取引法は自治事務であるが、国が都道府県の法執行の業務手法を標準化するなど合理化・効率化を図ったり、財政支援をしたりするなど、実効性のある具体的な措置を講じるべきである。また、現状では都道府県間の連携は広域的な事案が発生した場合に、その事案毎に連携を行っているが、広域的な事案が増加していることから、地方における体制を強化するために、今後は圏域で事業者規制を行うなど制度的な見直しの検討の余地があるのではないか。

5-3. 国における解釈の明確化と積極的かつ迅速な法執行

複雑化・巧妙化する手口や特定商取引法の適用除外など潜脱行為を行っている事業者については、国が解釈を機動的に公表したり、新規性のある事案については国が先陣を切って、行政処分を行ったりすることが必要である。

消費者トラブルの傾向を見ると、類似の手口⁶⁵が多く相談件数の一定の割合を占めている。これらの手口に対する法律の違法性などについて、国が機動的に解釈を明確化し、適宜サイトなどで公表するべきである。例えば、2021 年 8 月に特定商取引法の適用除外である法第 26 条第 1 項第 1 号関係（営業のための取引）、法第 26 条第 6 項第 1 号関係（いわゆる来訪要請）について、ようやく解釈が明確化されたが、遅きに失したという感は否めない。特定商取引法の規制が適用されないと違反行為を問うことすらできない。相談の現

⁶⁵ 訪問販売の場合「火災保険申請サポート契約」や「暮らしのレスキューサービス」、通信販売の場合「定期購入契約」や「儲け話の情報商材」など。

場では長年にわたり曖昧なまま処理せざるを得ない場面が続いていたが、潜脱的な事業者を特定商取引法の土俵に乗せることができれば、違反行為を問える場面も増えるだろう。

また、消費者庁にて解釈の明確化が図られたとしても、あくまでも国の考え方であるため、やはり都道府県には訴訟リスクが残る。個別の事案ごとの検討にはなるものの、新規性の案件については国が先陣を切って法執行することで、ある程度の予測がつくし、事業者の悪質行為について法律の当て嵌め等が容易となり、都道府県も追随しやすくなるだろう。さらに、被害の拡大が懸念される悪質事業者に対しては執行の迅速性が求められる。法執行には適切な法令解釈及び適用とともに、公正性のある的確な事実認定が不可欠である。それらを充足するためには、具体的な証拠集めや調書作成に慎重を期すため、ある程度の時間がかかるのはやむを得ない。しかし、トラブル発生から数年後に甚大な被害となってから行政処分が行われるケースがある。類似の手口が横行している事案やグレーゾーンの行為について、被害拡大防止のために、国は手続きに要する時間を短縮し、行政処分に踏み切る必要がある。そうすることで特定商取引法適用のリーディングケースとなり、都道府県も同様の手口に対処しやすくなるだろう。

5-4. 多様な主体と都道府県の連携

消費者行政のうち消費生活相談、消費者教育・啓発などの分野については、官民連携は従前から見受けられたが、事業者規制にかかる連携についてはあまり把握されていなかった。埼玉県事例では、行政も含めた多様な主体との連携を取っており、それらが有効に機能していることが明らかとなった（図5-1）。人事交流について警察関係者との連携については多くの都道府県で見られるが、消費者庁に2年間在籍し、その後、埼玉県に戻り2年間業務に従事するという出向サイクルがあることは、執行に要する高度な専門知識や実務経験を蓄積するうえで意義が大きい。全ての都道府県が消費者庁へ出向という訳にはいかないだろうが、実務経験を積むために経済産業局が都道府県の職員を短期的に受け入れることなどは可能ではないか。

他方、悪質事業者の情報については、消費生活相談の中で収集した内容だけでなく、市町村や県の消費生活センターと連携し、違反被疑行為をしている事業者の情報提供を適宜受付ける体制を構築している。また、消費者教育と市民参加という側面もある大学・高校と連携した不当広告の発掘も先進的な取り組みであり、若年者の目線で幅広く情報を収集することができる。当該事業は景品表示法に基づくものであるが、今後は特定商取引法の広告規制においても活用が期待されよう。さらに、公益のために設けられている「通報サイト」や「申出制度」を利用した消費者等からの情報提供も官民の連携の一つといえよう。

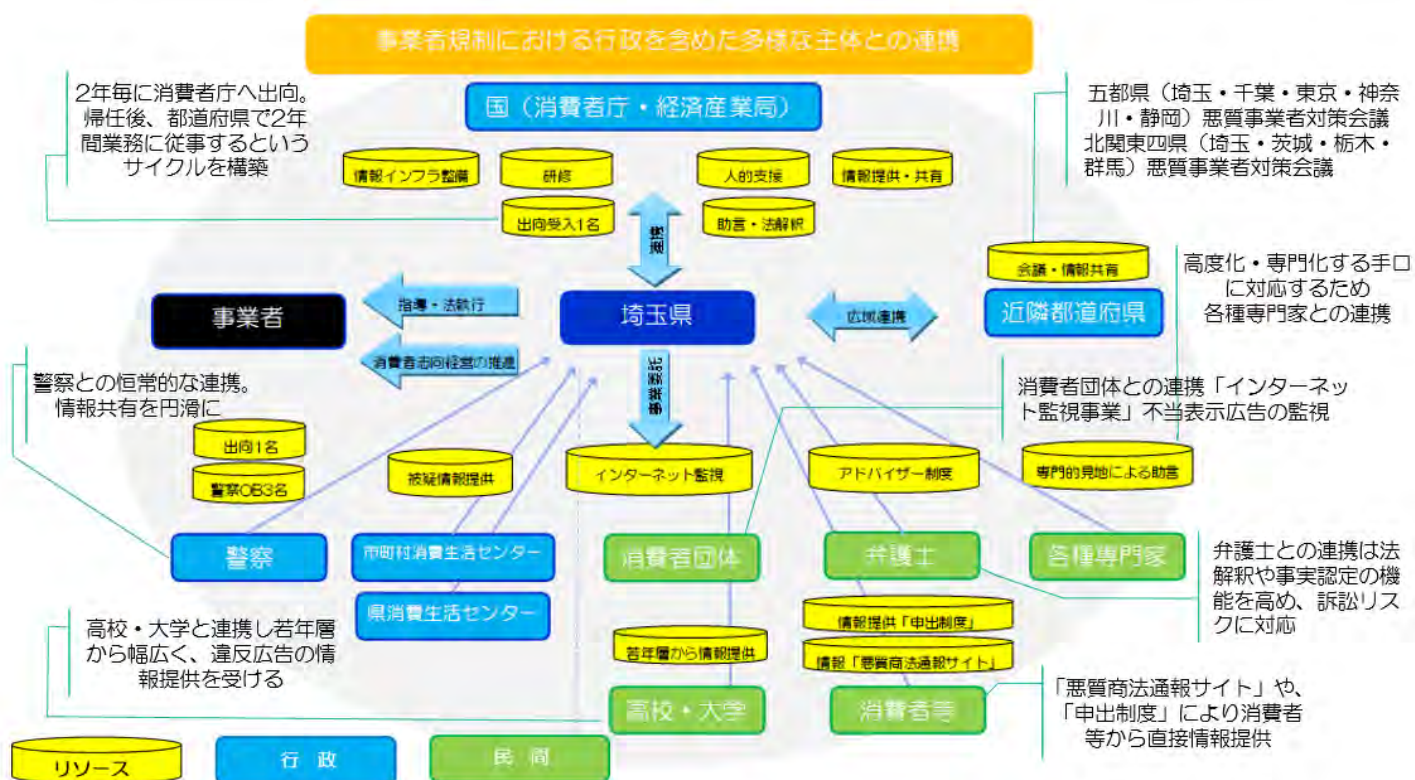
高度化・デジタル化する手口に対応するためには、専門家との連携が欠かせない。埼玉県事例では弁護士、建築家、医療系の専門家との連携があった。弁護士のケースでは悪質事業者対策推進のため、「悪質事業者対策専門アドバイザー」制度を設け、消費者問題に

詳しい弁護士のリーガルチェックを受けている。法解釈や事実認定などの機能を高め、行政処分における訴訟リスクに対応するためにも弁護士との連携は特に重要であり、地域に消費者問題に熱心な弁護士がいるか否かで地方消費者行政の充実度が変わってくるといっても過言ではない。そのためにも地域に根差した消費者問題や関係法令に精通した弁護士と連携を図り、悪質事業者排除に向けて連帯して取組んでいくことが大切である。その他にも高度・専門的な事案については建築士、薬剤師、医師、決済手段やデジタル関係等のエキスパートから助言を仰ぎ、各分野の専門家の知見を活用することが求められる。

このように消費者問題は高度化・専門化しているため行政職員だけでは手に負えなくなってきている。行政のスリム化や財政上の負担削減ということではなく、民間の専門的知見や人的リソースを最大限に活用し、健全な市場の形成に向けて官民連携して悪質事業者を排除していく必要がある。

こうした多様な主体との連携により、行政だけではなかなか目が行き届かない不当な広告など幅広い情報が収集可能となり、悪質事業者の探知力を高めることができる。消費者問題は複雑化・巧妙化しているため、被害回復が難しくなっており、従来の事後的救済には限界が生じている。消費者が悪質商法に巻き込まれないためにも、多様な連携により不適正な広告や行為をいち早くキャッチし、行政指導や処分により是正・排除するという取組みが今後、ますます重要となる。

図 5-1 都道府県の事業者規制における多様な主体との連携



出典：筆者作成。

5-5. 違反被疑通報サイトによる事業者情報の収集

埼玉県では、「悪質商法通報サイト」という悪質事業者情報提供サイトを設けており、近年、利用者数は増加しているとのことだった。法律に根拠がある申出制度とは別に、簡易・迅速に情報を収集するツールとして独自の「通報サイト」を設けることは有効であるが、全国で通報サイトを設けているのは埼玉県の「悪質商法通報サイト」、東京都の「悪質事業者通報サイト」、神奈川県「悪質商法目安箱」、静岡県「不当取引通報 POST24」、京都府の「悪質商法・不当表示通報サイト」の5都道府県⁶⁶のみであった。

埼玉県の実績についてデータを取得できなかったため、「通報サイト」の成果については東京都が公表しているデータを用いることとする。東京都は2013年度に通報サイト⁶⁷を開設し、初年度は146件の情報提供であったが、翌年度の2014年には342件と倍以上に増えた。サイトの認知度が高まるにつれて件数が増加し、2020年度は合計1,590件⁶⁸もの通報を受けている。うち、悪質事業者に対する件数は824件であるが、通信販売に関する通報が50.4%（415件）、訪問販売に関する通報が21.8%（180件）、電話勧誘販売が10.0%（82件）とこの3つの取引類型で82.2%を占めている。「通報サイト」が受付ける情報は特定商取引法に関するトラブルに限定していないものの、同法の規制対象事業者に関する通報が多く、端緒情報として有益である。

なお、2020年の事業者指導・処分等につながった実績は行政指導が33件（悪質事業者）・27件（誇大広告）、行政処分が3件（悪質事業者）、事業者名等の公表が35件（架空請求）であり、「通報サイト」は確実に事業者規制へと寄与している。都道府県において悪質事業者の情報を収集・発掘するために「通報サイト」を活用することは有効である。

また、「通報サイト」の利用拡大状況を踏まえると、被害が救済されなくても「悪質事業者の情報を行政に提供したい」というニーズがあることが窺える。消費者から「消費生活センターに電話するのはハードルが高い」という声を聴くこともあり、池本（2019）は「消費生活センターに寄せられる相談件数はあくまでも氷山の一角に過ぎない」と述べ、潜在的な被害が地域社会に存在していることを指摘している⁶⁹。したがって、消費者側から見ても、「通報サイト」は簡易・迅速に24時間いつでも情報提供できるというメリットがあり、都道府県も埋もれかけた悪質事業者に係る情報を収集・発掘することができる。

「通報サイト」を設けているのは、前述のとおり5都道府県のみと少ないが、住民ニーズに対応するためにも各都道府県は「通報サイト」の設置を検討するべきであろう。

⁶⁶ 全国の都道府県の消費者行政部門のサイトにて確認（2022年4月12日現在）。その他、群馬県は「知事への申出制度」として事業者の情報を受付けている。

⁶⁷ <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2021/06/25/08.html>, (参照 2022-04-01).

⁶⁸ 令和2年度内訳（悪質商法824件、誇大広告170件、架空請求596件）。

⁶⁹ 出典：池本誠司「地方消費者行政の現状と課題」（2019年8月）、消費者政策研究 Vol.01, pp20-21。「消費生活相談件数は、被害・トラブルに遭った経験者の約4%」と指摘している。

5-6. 特定商取引法に基づく申出制度の在り方と有効活用

特定商取引法の法執行の端緒となる重要な制度として、法第 60 条の申出制度⁷⁰があるが、都道府県のサイトで申出制度について情報提供しているのは、埼玉県、北海道、東京都、神奈川県、鳥取県、福岡県の 6 都道府県⁷¹のみであった。消費者などからの有益な情報を取り入れるために、都道府県は申出制度の周知を図るべきである。

申出制度は、特定商取引法の 7 つの取引類型において、取引の公正や消費者の利益が害されるおそれがある場合に、消費者庁長官若しくは経済産業局長又は都道府県知事にその内容を申し出て、事業者等に対して何人⁷²も「適切な措置」を採るよう求めることが出来る制度である。行政手続法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 70 号）第 36 条の 3 においても、「何人」も権限を有する行政機関に対して、その処分や行政指導を行うことを求めることができることとしているが、特定商取引法の申出制度は、個別の法律において消費者等から行政権限の行使が適切に行われるよう、申出機会を確保する仕組みを定めていることに意義がある。

同制度は個別のトラブルの救済を目的としたものではなく、取引の公正の確立及び消費者の利益を守ることを目的としているため、申出人に対するフィードバックはしていない。これは同制度が公益のために設けられている故であるが、申出制度がどのくらい利用されているのか件数等、一切公表されていない。

同様の趣旨で規定されている法律としては、2020 年 6 月 19 日に公布された、「賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律（令和 2 年法律第 60 号）」の申出制度⁷³がある。申出件数について筆者が国土交通省⁷⁴に問い合わせると、2021 年度の申出は 46 件であり、施行後間もないが同法に基づく申出制度は円滑に利用されているようだ。

また、消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号）第 28 条（事故等原因調査等の申出）にも、消費者安全調査委員会への申出が規定されている。同法による申出件数・分野別内訳は消費者庁のサイトにて、年度毎に公表しており、2021 年度は 45 件⁷⁵となっている。

他方、特定商取引法に基づく申出制度の件数を確認するために、情報公開制度の利用を

⁷⁰ 特定商取引法第 60 条の申出制度は消費者と行政が一体となって、取引の公正の確立及び消費者の利益を守ることを目的に、平成 8（1996）年改正時に新設（平成 8 年 5 月 22 日法律第 44 号）された制度である。

⁷¹ 全国の都道府県の消費者行政部門のサイトにて確認（2022 年 4 月 1 日現在）。

⁷² 法第 60 条第 1 項において、「何人も、特定商取引の公正及び購入者等の利益が害されるおそれがあると認めるときは、主務大臣に対し、その旨を申し出て、適当な措置をとるべきことを求めることができる」と定められている。「何人も」とは、直接の利害関係者に限らず、また、個人、法人、団体を問わず、誰でも申出ができる趣旨である（通達 令和 3 年 6 月 29 日付）。

⁷³ サブリース業者による違反行為の端緒を把握することで、業務の適正化を図っていくことを目的とし、国土交通大臣に申出をすることができる（サブリース法第 35 条）。

⁷⁴ 2022 年 5 月 25 日、国土交通省 不動産・建設経済局からメールで回答。

⁷⁵ 出典：消費者庁「申出及び選定事案の件数・分野別内訳」（令和 4 年 3 月 31 日現在）。

目的として、申出制度の件数（国や都道府県別、取引類型毎の件数等）をまとめた行政文書の存在を筆者が消費者庁に問い合わせたが、「文書を保有していない」との回答⁷⁶であった。経済産業局長や都道府県知事を宛名にしたものとはともかく、消費者庁長官を宛名としたものだけでも入手できないかと再度、問い合わせたが、「申出件数についてまとめた文書がないため、開示する文書がございません」⁷⁷とのことであった。

特定商取引法の申出制度について、櫻井（2010、p.7）は、行政調査のあり方や「適当な措置」の中身が詰められていない。制度運用にかかる問題の扱いは殆ど白地であり、申出の帰趨については消費者委員会への報告を義務付けるなどして、権限行使を監視するルートをもっと最低限置くべきである。と指摘している。

特定商取引法の通達では「適当な措置」について「申出の趣旨が、調査の結果事実であった場合には、このような状況を是正するため、事業者に対する指示、業務停止命令の発動、消費者啓発活動の充実等の措置を講ずることとなる」としている。このように「適当な措置」については今後の消費者教育や予算等の措置を講ずるなど幅広い概念となっているため⁷⁸、具体的な内容を法令で定めることは困難である。また、申出制度に基づき行った「適当な措置」の内容を申出人に通知することも法執行に支障が生じる恐れがあるため公表できないだろう。仮に、必要に応じて事業者に対して報告徴収や立入検査を行ったとしても行政処分の調査手法に関わる事項なので公表できない。しかし、特定商取引法に基づく申出制度が有効かつ効果的に活用されているか、その傾向や推移を把握し、評価や施策に生かすためにも、申出件数や取引類型毎の内訳だけでも公表するべきではないか。

櫻井が指摘するように、特定商取引法の重要な仕組みである申出制度がこのような帰結となることは、不透明であり制度への信頼性を損ないかねない。また、帰結が不明確であると、申出制度の運用が疎かになろう。特に都道府県によっては申出制度が形骸化しているのではないかと危惧する。既述のとおり申出制度をサイトにて情報提供しているのは6都道府県のみであるが、申出があった場合には、「適当な措置をとらなければならない（法第60条第2項）」と定められていることから、都道府県にとって負担の大きい事務として嫌煙されているか、あるいは、同制度の理解が進んでいない可能性がある⁷⁹。

⁷⁶ 2021年12月24日に消費者庁サイト「情報公開・個人情報保護 問合せフォーム」から問合せ。2021年12月27日に消費者庁総務課文書・情報公開・個人情報保護担当からメールにて回答。

⁷⁷ 2021年12月27日に消費者庁総務課文書・情報公開・個人情報保護担当からのメールに返信する形で問合せ。2022年1月6日に消費者庁総務課文書・情報公開・個人情報保護担当から回答。

⁷⁸ 特定商取引法立案担当官による逐条解説「平成28年版 特定商取引に関する法律の解説」参照。

⁷⁹ 例えば、東京都のサイトに申出制度の案内はあるが、利用できる取引類型が限定されていたり、都道府県知事に権限が委任となっていたりするなど、内容は現行法に沿ったものとなっていない。

https://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp/torihiki/f_tori/, (参照 2022-04-01)。

特定商取引法第 60 条の申出制度は「印」が廃止⁸⁰されたことにより、これまで書面での提出を原則としていたものが、電子メール（PDF ファイル添付）での提出も可能となり利用しやすくなった。申出制度は法執行の端緒となるべく重要な制度である。同制度が有効に機能するためにも都道府県は申出制度の周知を図り、提出先を分かりやすくすることによって利用拡大を促し、広域で活動する事業者の申出内容については都道府県が国と情報を共有し、法執行に繋げるべきである。また、申出制度は「何人も」となっているため、被害が多発している広域的な事案については都道府県が国に対して適当な措置を求めることも可能である。都道府県は政令第 19 条に基づき国に法執行を要請することもできるが、申出制度は「この法律に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない」としていることから、より実効性が高くなるのではないかと考えられる。

第 6 章 結論と提言

6-1. 全体のまとめ

本稿では、「都道府県の特定商取引法に基づく法執行の課題と対策」をタイトルとして、特定商取引法を公共政策の視点から捉え、地方消費者行政における事業者規制の在り方や可能性について考察を行った。

まず、第 1 の課題として「都道府県における特定商取引法に基づく法執行件数が減少している要因は何か」を設定し、先行調査にて法執行件数が減少している主な要因は、財政的制約を受けての人員不足や職員の専門的知識やスキル不足など人的側面が問題となっていることを確認した。しかし、法執行件数が減少傾向となっている 2010 年以降、都道府県の消費者行政職員数に大きな減少は見られなかった。そこで、法執行件数が減少している要因について「経済社会の変遷に伴う外的要因の影響を受けているのではないかと仮説を立て、第 3 章において統計資料等を用いて定量調査を行い、法執行の現場で何が起きているのか実証的に明らかにすることとした。

その結果、第 1 の課題について次の 3 点を確認した。1 点目は経済社会の変遷とデジタル化の進展により通信販売取引が増加し、訪問販売取引が減少していることが確認できた。都道府県の主な執行対象であった訪問販売自体が減少しているのであれば、都道府県での法執行件数の減少は不可避となる。2 点目は、消費者トラブルの内容が変化し、きっかけとなる広告媒体や誘引方法もインターネットや電磁的方法が多くなり、訪問販売であっても広域で活動する事業者のトラブルが増加した。また、取引対象もモノがある「商品」から実態の把握しづらい「役務」へとシフトしている。3 点目は、SNS の社会インフラ化に伴い、消費者トラブルの局面に大きな変化が生じ、SNS の匿名性などにより法執行の困難

⁸⁰ 特定商取引に関する法律施行規則の一部を改正する命令（令和 2 年内閣府・経済産業省令第 8 号）、公布令和 2 年 12 月 24 日、公布日から施行。

さがこれまで以上に増し、都道府県で対応することが難しくなっている。

さらに、特定商取引法の法執行権限は都道府県だけではなく国にもある。そのため都道府県を跨いで広域で活動する事業者に対しては、誰が法執行を行うのか責任の所在と役割の分担関係が不明確となるという問題が生じる。都道府県においては、必然的に義務的な事務が優先されるため、責任の所在と役割分担が曖昧な事務は後回しとなる。加えて、都道府県の処分の効果は限定的であるため、通信販売など広域で営業する事業者に対しては全国に効果が及ぶ国による処分を期待する⁸¹。つまり、地域性のある訪問販売が減少し、通信販売など広域的な事案が増加すると都道府県における執行件数は減少することになる。

これらから、第1の課題である法執行件数が減少している要因については、都道府県における執行体制の問題というよりも、むしろ経済社会の変遷に伴い、消費者トラブルが広域化・複雑化・巧妙化するなど法執行を取り巻く環境が変化したという外的要因の影響が大きいと考えることができる。したがって、仮説として提示した「経済社会の変遷に伴う外的要因の影響を受けているのではないか」は妥当であると推量される。ただし、より実証性を高めるためには、今後、相談件数に対する広域的な事案の占める割合を算出するなど更なる検証が必要となろう。

次に、第4章において第2の課題である「法執行において先導的な都道府県ではどのような取組みを行っているか」について埼玉県にインタビュー調査を行い、事業者指導・規制部門における体制やその取組みについて確認した。その中で、変容する消費者トラブルに対応するために有効である主な取組みとして次の3点を挙げる。

1点目は、法執行スキルを維持・継続するための人員体制の構築である。担当職員の資質向上のため消費者庁に出向させたり、警察から出向者を受入れたりするサイクルを構築することで、より強い連携が図れると共に、法解釈や消費者聴取、立入検査等の実務上のノウハウを蓄積・共有し、高度化する消費者問題に対応している。

一定の基準にしたがって、安定的に法執行を行うためには、鳥取県の事例（前述2-2.）のように、あらかじめ都道府県独自の判断基準を定めておくことが有効であるが、それと併せて人事のローテーションがあっても、職員の専門性を維持できる体制づくりが求められる。2点目は、行政を含めた多様な主体との連携を推進していることである。県・市町村の相談窓口、近隣の都道府県、警察や外部の専門家、消費者団体、弁護士、大学・高校などと連携することで、都道府県の地域における「市場の監視」機能を高め、多様化・巧妙化・専門化する消費者トラブルに対応している。3点目は、消費者からの苦情相談で知り得た情報だけでなく、法執行の端緒となる情報を多様な主体から能動的に収集し、また、

⁸¹ 日本弁護士連合会が、2017年10月に全国の都道府県を対象として行ったアンケート調査によると（43都道府県から回答）、36都道府県が、「通信販売・インターネット被害など広域的な被害は国が積極的に執行する」と回答。

県独自の「悪質商法通報サイト」を設けるなど違法行為の検知力を高めていることである。

他方、課題としては、これまで法執行で実績を積んできた埼玉県においても、2021年度は執行件数が2002年以来の0件となっており、新たな取組みを展開する余地があると考えられる。

これらを踏まえて、第5章では第3の課題である、「地方消費者行政の法執行力を向上させるためにはどのような対策が有効か」について考察を行った。

まず、国に求める対策であるが、通信販売など広域的な事案が増加しているのであれば、それに比例して法執行に係る事務も国が対処すべき割合が増すことになるだろう。したがって、都道府県における執行件数の推移を単純に比較するのではなく、都道府県の実情と課題を把握した上で、広域化・複雑化・巧妙化している事案に対応できる新たな体制を構築する必要がある。国は都道府県の法執行体制に係る政策の意思形成の変化を図るため、地方消費者行政の的確な実態の把握と実質面に着目した評価を行い、財政面を含めた実効性を伴う働きかけを行う必要がある。また、国と都道府県の両方が法執行権限を有していることについて（法第68条、政令第19条）、広域的な事案に対する法執行の方向づけを明確に示すことが求められる。

現状においても都道府県と国との一定の連携・協力体制はあり、共同処分も行われているが、その実績は十分とはいえない。そこで、経済社会の変化に対応できるスキームを構築し、連携体制を強化する必要がある。広域で活動する事業者が増加したのであれば、国の役割がますます重要となるため、国がデジタル化やグローバル化する消費者問題への強靱性をより一層高め、法令解釈などの専門的知見と執行に要する実務的ノウハウを都道府県と共有する必要がある。また、特定商取引法は自治事務であるが、国が都道府県の法執行の業務手法を標準化するなど合理化・効率化を図ったり、財政支援をしたりするなど、即効性のある具体的な措置を講じる必要がある。

他方、都道府県同士の連携も実績は少なく、地域に偏りが生じている。広域的な事案への対応力を高めるためにも、国による連携を促す働きかけやプラットフォームを構築するなど都道府県間の連携が有効に機能するような対策が求められる。

次に都道府県に求める対策であるが、都道府県は広域的な事案について、特商法に基づく法執行を国に要請（政令第19条）するだけでなく、国と連携して調査・同時処分するような運用を推進すべきである。

消費者行政の官民連携について、消費生活相談、消費者教育・啓発などの分野においては従前から見受けられたが、事業者規制にかかる連携についてはあまり把握されていなかった。埼玉県の事例では、弁護士、各種専門家、消費者団体や学生など多様な主体との連携を取り、それらが有効に機能していた。消費者行政を取り巻く環境はデジタル化やグローバル化など絶え間なく変化するため、法改正など適切な制度設計がなかなか追い付かない。さらに、消費者問題は複雑化・高度化・専門化しているため行政だけで解決するのは

難しくなっている。行政のスリム化や財政上の負担削減ということではなく、民間の専門的知見や多種多様な人的リソースを最大限に活用し、健全な市場の形成に向けて官民連携して悪質事業者を排除する取組みが求められる。また、悪質事業者の情報も消費者からの苦情相談だけでなく、多様な主体から簡易・迅速に情報提供を受付ける手段を講じる他、特定商取引法第 60 条で規定されている申出制度の在り方やその有効活用が求められる。

6-2. 提言

最後に今後の地方消費者行政における事業者規制の在り方について以下、3つの提言を行いたい。

一つ目は、都道府県における広域事案に対する取組みである。経済社会の変遷により、地方消費者行政における法執行の在り方は岐路に立たされている。都道府県においては、引き続き地域性のある訪問販売等の事案をメインに法執行を行っていく道もあろう。しかし、都道府県内において被害が多発しているのであれば、広域的な事案であっても当該都道府県が国や他の都道府県と連携しながら広域化・複雑化・巧妙化した事案に対して法執行を行っていくという姿勢が求められる。それが「地方消費者行政強化作戦 2020⁸²」で掲げている「地方公共団体に付与されている法執行権限の適切な行使」ということになるのではないかと。

二つ目は、都道府県における法執行強化のための財政措置である。地方消費者行政が行う事務のうち消費生活相談（住民の被害救済）や消費者教育・啓発（住民の被害の未然防止）については地方自治そのものである。

他方、事業者規制にかかる事務に関しては、経済社会全体を良くするための、「健全な市場の形成⁸³」という国にも大きな利害を与える事務である。本来的にも法執行に係る事務については国が費用負担すべき側面が強かったが、広域的な事案の増加に伴い、国が果たすべき事務の性質がいつそう強まっているといえる。しかし、悪質事業者は全国津々浦々所在しており、小規模事業者であっても広域で活動するようになっている。そのすべてを国が目を見守ることは不可能であるため、都道府県においても監視・規制していると考えられることもできよう。したがって、都道府県における法執行体制の拡充・強化を図るための財政措置の制度的見直しの検討も必要となっている。地方消費者行政の法執行の充実・強化には一定の期間と予算が必要であり、数年ではなかなか成果が出ないため一時的な支援に留まることのないようにするべきである。

⁸² 出典：消費者庁「地方消費者行政強化作戦 2020」（令和 2 年 4 月 1 日）、（各主体の役割と具体的取組）、【事業者への法執行、事業者との連携等】 p.5.

⁸³ 特定商取引法は「国民経済の健全な発展に寄与することを目的（同法第 1 条）」としている。消費者の利益の保護と共に、適正かつ円滑な商品等の流通及びサービスの提供を達成することが同法の最終的な目的となっている（同法立案担当官による逐条解説（平成 28 年版第 1 章総則「趣旨」 p.43.）。

3つ目は、地域における多種多様な主体の参画や協働を促し、事業者規制においてもガバナンスを展開させることである。埼玉県の実例では、消費者団体・弁護士・各種専門家との連携や消費者教育や市民参画を兼ねて高校・大学生とも連携を取っており、それらが有効に機能していることが明らかとなった。また、公益のために設けられている「通報サイト」や「申出制度」も住民個人とのガバナンスといえるだろう。申出制度（法第60条）の趣旨に「特に消費者保護の分野においては、行政措置の機動的発動には一般消費者と一体となった取組が必要であることから、かかる規定を設けることとした⁸⁴」とあるように、消費者と行政が一体となって、取引の公正を目指していくものとなっている。

このように、消費者問題は複雑化・高度化・専門化しているため、行政だけでは対処できなくなっている。地域における多種多様な主体と連携することにより、人的交流が促進され、消費者問題に対する関心も深まり、消費者行政への社会的機運の醸成が図れるというメリットもある。地域における消費者行政の位置づけの向上のためにも多様な主体を巻き込んでの連携が求められる。筆者は埼玉県内で消費生活相談員をしているが、消費者団体、市民団体、弁護士、消費生活相談員団体などが行政と連携し、それぞれが地域に密着した社会活動を行っている。埼玉県ではすでにそのような土壌が仕上がっており、これらが地域における消費者行政に対する位置づけを高め、「悪質事業者は絶対に許さない（本稿4-2. 参照）」という姿勢が生まれると考えられる。

消費者行政における事業者規制分野については、他の行政事務よりも制約が多いだろうが⁸⁵、高度化・多様化する事案に対応するためにも、今後、ガバナンスを推進すべき分野であろう。事業者を含めた多様な主体が参画・協働することにより、「市場の監視」機能を高め、地域において消費者被害が発生しにくい社会システムを構築していくことが肝要である。

6-3. 本研究の限界と課題

本稿において都道府県の特商法に基づく法執行の課題と対策に関して考察を行ってきたが、その限界と今後の研究課題として以下3点を挙げる。

1点目は、法執行の具体的内容については、今後の行政処分に支障が生じる恐れがあるため、調査にあたり踏み込んだ情報がなかなか得られなかった点にある。法執行力を推し量る材料として現状では、行政処分件数やその推移が用いられ議論されているが、定性的な分析も必要であろう。法執行に係る情報は限られているが、今後の研究においては、法執行の内容や規模、どの程度の被害拡大防止となっているか、その影響力など、独自の指

⁸⁴ 出典：特定商取引法立案担当官による逐条解説（平成28年版）、申出制度（法第60条）の「趣旨」。

⁸⁵ 池本（2007）は、「行政作用の全てを民間に委託できるわけではなく、規制権限等の権力作用を委託することは許されない。」と述べている。

標を定めることができないだろうか。

例えば、2021年度の国の行政処分件数は前年と比べると半減しているが、内容的には特定商取引法の適用除外が問題になっていた「暮らしのレスキューサービス」にメスを入れたり、大手電力会社に処分を下したりするなど大型案件が続き、健闘した。その社会的影響力は大きく、筆者は相談の現場においても抑止力を実感している。また、先駆性があり他のモデルとなりうる処分内容についても評価する必要があるだろう。

2点目は、本稿で提起した取組みについては、主に従来型の運用拡充を目指した内容であり制度的な内容については、これまで議論されてきた国と都道府県の権限の線引き、都道府県の処分の効果を全国に及ぼすことについて、否定的な立場で論じるに留まった。抜本的改革を目指すのであれば制度的見直しを含めた具体的な検討も必要になるだろう。

3点目は、特定商取引法の厳正な法執行に国も注力しているにもかかわらず、2021年度の述べ件数は、国も都道府県も大幅減となっている。長引くコロナ禍の影響により、事務が進まなかった可能性がある。今後は有事の時でも滞りなく事務の遂行が可能となる体制についての研究も必要になると考えられる。

謝辞

本稿の執筆にあたり、大変お忙しい中、快くインタビューに応じていただいた埼玉県の事業者指導のご担当者様に深く感謝申し上げます。また、消費者行政がご専門でないにもかかわらず、指導教員として快くお引き受けくださり、終始ご指導いただいた明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 木村俊介教授に深く感謝の意を表します。

2年間在籍したガバナンス研究科では、消費者政策に係る総合的知識を分野横断的に学べた他、広範にわたり公共政策を学んだことにより、それまで近視眼的な視点で捉えていた消費者政策について俯瞰して見るようになりました。消費生活相談員がこのような学びの機会を得ることができたのは、ひとえに故樋口一清先生が消費者政策推進のための専門人材の育成に向けてご尽力くださった賜物です。ご逝去される1カ月前まで情熱をもってガバナンス研究科にて「消費者政策」をご講義され、国と地方の消費者政策の今後の在り方についてご教授いただきました。そのエッセンスが本稿へと繋がり、何とか執筆を終えることができました。感謝の意を込めて改めて御冥福をお祈りしたいと思います。

本稿の研究テーマがなかなか定まらず、家事と仕事と学業に追われ、何度も焦りや不安が襲ってきましたが、方向性が決まってからは、論文を執筆する機会を与えられていること、貴重な助言と指導が受けられる環境にいることなどに日々感謝しながら、作業を進めて参りました。学び直すことによって得られたこの謙虚さを大切に、今後も邁進していきたいと思います。

最後に、ご指導くださったガバナンス研究科の全ての先生や先輩、同期の皆様など、この2年間でお世話になりました方々にこの場をお借りして感謝申し上げます。

参考文献

- 池本誠司(2007). 自治体における悪質事業者排除への規制強化--消費生活条例等の活用と課題 (特集 自治体における消費者行政の新たな動き). 月刊国民生活, 37(6), pp.7-10.
- 池本誠司(2019). 地方消費者行政の現状と課題. 消費者政策研究 Vol.01.
- 池本誠司(2020). 地方消費者行政の課題と取組の方向性 (特集 地方消費者行政の動向). 生活経済政策(286), pp.11-15.
- 池本誠司・齋藤雅弘・後藤卷則(2021). 『条解 消費者三法 消費者契約法・特定商取引法・割賦販売法 第2版』弘文堂.
- 上柳敏郎・島菌佐紀(2017). 『実務解説 特定商取引法〔第2版〕』商事法務.
- 及川昭伍・田口義明 (2015). 『消費者事件 歴史の証言―消費者主権へのあゆみ―』民事法研究会.
- 亀山慎二(2015). 執行の現場から(10)特定商取引法執行の現場から : 鳥取県の現状と取組み. 現代消費者法(27), pp.119-121.
- 国民生活センター(2010). 「消費生活年報 2010」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2010_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2011). 「消費生活年報 2011」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2011_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2012). 「消費生活年報 2012」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2012_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2013). 「消費生活年報 2013」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2013_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2014). 「消費生活年報 2014」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2014_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2015). 「消費生活年報 2015」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2015_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2016). 「消費生活年報 2016」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2016_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2017). 「消費生活年報 2017」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2017_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2018). 「消費生活年報 2018」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2018_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2019). 「消費生活年報 2019」.
https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2019_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
- 国民生活センター(2020). 「消費生活年報 2020」.

https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2020_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
国民生活センター(2021). 「消費生活年報 2021」.

https://www.kokusen.go.jp/pdf_dl/nenpou/2021_nenpou.pdf, (参照 2022-04-01).
埼玉県(2022). 埼玉県消費生活基本計画(令和4年度～令和8年度).

<https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/6385/01r4hyoushi.pdf>, (参照 2022-04-01).
齋藤雅弘・池本誠司・石戸谷豊編(2019). 『特定商取引法ハンドブック [第6版]』日本評論社.

櫻井敬子(2010). 行政法講座(46)特定商取引法における行政規制. 自治実務セミナー, 49(4), pp.4-7.

佐々木健裕(2017). 執行の現場から(16)特定商取引法執行の現場から: 青森県の現状と取り組み. 現代消費者法(36), pp.140-142.

消費者委員会(2010). 「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」第12回【別紙】先導的な取り組み事例集, pp.7-8. https://www.cao.go.jp/consumer/doc/100114_shiryou2-2.pdf, (参照 2022-05-01).

消費者委員会(2012). 「地方消費者行政の持続的な展開とさらなる充実・強化」消費者委員会. https://www.cao.go.jp/consumer/content/20120725_20120724_kengi.pdf, (参照 2022-04-01).

消費者委員会(2017). 消費者行政における執行力の充実に関する提言～地方における特商法の執行力の充実に向けて～. https://www.cao.go.jp/consumer/content/20171019_20170829_teigen.pdf, (参照 2022-05-01).

消費者庁取引対策課 経済産業省商務・サービスグループ消費経済企画室【編】(2018). 『特定商取引に関する法律の解説平成28年版』商事法務.

消費者庁(2010). 地方消費者行政の充実・強化のためのプラン. <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9779665/www.caa.go.jp/region/pdf/100209plan5.pdf>, (参照 2022-05-01).

消費者庁(2019). 地方消費者行政強化作戦2020策定に関する懇談会. https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/meeting_003/, (参照 2022-05-01).

消費者庁(2020). 地方消費者行政強化作戦2020. https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/pdf/local_cooperation_cms201_200331_02.pdf, (参照 2022-05-01).

消費者庁(2021). 地方消費者行政の現況「令和3年度 地方消費者行政の現況調査」(令和3年10月). https://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/status_investigation/2021/assets/local_cooperation_cms203_220202_02.pdf, (参照 2022-04-01).

- 全国消費者団体連絡会(2019). 2019年度 都道府県の消費者行政調査報告書「地方消費者行政の充実・強化を考える」.
- 総務省(2014). 「消費者取引に関する政策評価書(要旨)」(平成26年4月).
https://www.soumu.go.jp/main_content/000285025.pdf, (参照 2022-05-01).
- 総務省(2019). 「令和元年版 情報通信白書のポイント」.
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r01/html/nd111120.html>, (参照 2022-05-01).
- 総務省(2022). 「家計消費状況調査ネットショッピングの状況について」.
<https://www.stat.go.jp/data/joukyou/index.html>, (参照 2022-05-01).
- 総務省情報通信政策研究所(2020). 「令和2年度情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査(令和3年8月)」.
https://www.soumu.go.jp/main_content/000765258.pdf, (参照 2022-05-01).
- 電通(2022). 「2021年 日本の広告費」. <https://www.dentsu.co.jp/news/item-cms/2022003-0224.pdf>, (参照 2022-05-01).
- 内藤俊宏(2012). 執行の現場から(1)悪質事業者の取締りに係る法執行の現場から : 都の現状と取組み. 現代消費者法(17), pp.116-118.
- 日本弁護士連合会(2019). 特定商取引法の執行力強化に関する意見書.
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion_190719.pdf, (参照 2022-05-10).
- 日本訪問販売協会(2021). 「訪問販売業界売上高推計値」. <http://jdsa.or.jp/wp-content/uploads/2021/12/001uriage-suii21.pdf>, (参照 2022-05-10).
- 樋口一清(2019). 消費経済学入門. (中央経済社).
- 樋口一清・井内正敏(2020). 日本の消費者政策—公正で健全な市場をめざして—. (創成社).
- 圓山茂夫(2018). 『詳解 特定商取引法の理論と実務 [第4版]』民事法研究会.
- 山崎隆之(2018). 執行の現場から(18)特定商取引法執行の現場から : 群馬県の現状と取組み. 現代消費者法(40), pp.112-114.

巻末資料

【質問票記録】

日時：2022年4月18日（月）13時30分～

場所：埼玉県庁第三庁舎

インタビュー対象者：埼玉県 県民生活部 消費生活課 事業者指導

担当者2名（特定商取引法担当1名・景品表示法担当1名）

※→埼玉県のコメント

1. 人員体制について

1.1 現在の特定商取引法等の担当課の職員数について

（正規職員数、非常勤職員数、警察官OBの人数、立入捜査班の体制など）

→2022年4月現在、事業者指導担当は正規職員が9名（うち1名は埼玉県警からの出向。主に景品表示法を担当している職員が2名）

警察OB職員は3名。昨年度は2名だったが、基本は3名体制である。（全て会計年度任用職員）。

体制は4班に分かれているが、実際は事案に応じて全体で立入検査等を行っている。1班だけで動くという小さな案件はない。

2. 人材の育成やノウハウの習得について

2.1 行政処分を行うには高い専門性とスキルが要求されるが、法執行担当職員のローテーションがあっても法解釈の知見や調査のノウハウやスキル等を引き継ぐためにどのような工夫をしているのか。

→悪質商法の手口は次から次へと変化するので、スキルを引き継ぐというよりも、新しい手法や手口に柔軟に対応する方法を研究しなければならない。引き継ぐことも大切ではあるが、新しい事案の実態に即して取組みを変えることも大事だと認識している。

埼玉県の消費生活課では平成28（2016）年度から2年毎に1名が消費者庁取引対策課へ出向している。消費者庁に2年間在籍し、その後、埼玉県に戻り事業者指導担当部署で2年間業務に従事するというサイクルがある。2022年4月から4人目が出向している。

したがって、常に消費者庁から戻ってきた者が1名在籍しているという体制を保つことができているので、執行業務や解釈に詳しくない者がいないという事態にはなっていない。

2.2 公募などで法執行等に意欲のある職員の確保に努めているか。

→県全体の制度として意欲あるものを取り入れるという人事の一般的な制度のもとで消費生活課においても意欲のある職員の確保に努めている。

2.3 消費生活センターでの相談業務の実務経験がある者を事業者指導担当に配置し、特定商取引法に係る相談、被害実態、業者との対応方法など相談実務で蓄積したノウハウを活用し、執行の実務に取り組んでいるか。

→平成 21 年から埼玉県は消費生活課事業者指導と消費者相談窓口とを分けている。事業者指導業務と消費者相談窓口業務は根本的に異なる。相談窓口の経験者が事業者指導に配置されるという流れではない。結果として、相談窓口を経験した者が、事業者指導に配属されるということはあるかもしれない。

3. 国や他府県との事務の分担について

3.1 埼玉県域内だけでなく、他の都道府県でも消費者トラブルが発生している事業者の場合、国や他の都道府県との法執行業務の分担関係はどのようにしているのか。

→執行調整というデータネット（以下、執行ネット）を通じて執行調整をしている。合同で執行するか何処と分担するか等、様々な調整を日々行っている。一般論として国などが既に調査している案件に対し、他の都道府県が不用意に接触して、証拠隠滅が図られたら困る。これを回避する調整も含めて活用されている。国や他の都道府県と調査情報を共有する必要な仕組みである。また、積極的な意味では広域のものを一緒に執行するという場合にも参考になる。

3.2 通信販売業者〇〇〇に対して、令和 2 年 3 月 31 日に埼玉県が単独で行政処分（特商法・景表法）を行っている。通信販売など、広域で活動している事業者であっても埼玉県において消費者トラブルが多発している事案の場合、今後も法執行の対象とするか。

その場合、その行政処分の効力は埼玉県にしか及ばないことになるが、都道府県の効果を全国に及ぼすようなことができるような制度（例えば、都道府県の処分でも国が認定したら全国へ効果が及ぶことになるなど）があった方がよいと思うか。

→単独で執行するか否かは案件ごとに判断している。広域で活動している事業者であっても埼玉県での執行が必要であると判断した場合にはこれからも行う。

執行ネットを通じて執行調整をすることで、他の都道府県の法執行の障害にならないようにしている。消極的かもしれないがこれも一つの連携である。

4. 県や市町村のセンターとの情報共有

4.1 迅速な情報の共有を図るために県の消費生活センターとどのような連携を図っているか。

→埼玉県問題解決プロジェクトチームによる取組みがある。弁護士の先生を交えて消費生活支援センター（川口・熊谷）の主任相談員と職員が参加し、月に 1 回開催されている。消費生活課の事業者指導担当職員もオブザーバーとして会議に参加している。最新の悪質商法の手口やどういった事業者が多いのか等、消費生活センターの相談員や職員と情報共

有、意見交換している。

4.2 市区町村から重大な違反被疑行為をしている悪質事業者の情報をどのようにして受け付けているか（根拠が県の条例にあるのか）。

➡条例上、協力の規定はある。（県生活条例第40条）。

市町村の消費生活センターから問題のある違反被疑行為をしている事業者の情報を受け付けているがその直接の根拠となる個別の条文はない。一般的な情報提供制度として情報提供されている。

市町村からの情報提供の様式は要領に定め、各市町村の消費生活センターに共有している。（様式は公開していない）

特定商取引法の申出制度（第60条）は「何人も」となっているので、各市町村の消費生活センターも申出制度を利用することは可能だと思うが、市町村からすれば違反被疑情報提供の方が簡易・迅速にできるのではないか。こちらの仕組みの方がより利用されている。なお、簡易・迅速な情報提供方法として消費者からの通報サイトである「悪質商法通報サイト」も設けている。（詳細は質問9）

4.3 法執行を念頭に置いた相談対応やPIO-NETの入力を消費生活センターに促しているか。

➡PIO-NETはあくまで相談情報の入力である。その趣旨をベースに、実態に即して詳細で正確な入力をお願いしている。法執行のために入力というのが過度になると、本来の趣旨とは異なってくるおそれもある。

あくまで実態に即して、正確で詳細な情報を入力してほしい。PIO-NETの信頼性にも関わる問題でもある。

勧誘の文言等の詳細を記載すると参考になるが事実即した内容であってほしい。法執行は中立かつ公正に行われなくてはいけない。

行政にとって不利益なことであっても事実をそのまま書いてほしい。

5. 外部の専門家等や警察との連携

5.1 弁護士との連携をどのようにしているか「悪質事業者対策専門アドバイザー」制度？

➡法執行においては適正な手続きを取らなければならないし、必要な調査等もある。そのために「悪質事業者対策専門アドバイザー（弁護士等）」を活用して消費者問題に詳しい弁護士のリーガルチェックを受けている。証拠力があるのか否か、構成要件の該当性や条文の解釈のチェックとその当て嵌め等を事案毎に検証してもらっている。不利益処分をするにあたって、必要な調査義務の一環として行っている。

なお、手続き等においては県庁内の法務相談も利用できる。

5.2 弁護士以外の外部の専門家との連携はあるか（司法書士や建築士等）。

→司法書士との連携はないが、建築士はリフォーム工事等の建築系にかかる案件について依頼している。本当に直す必要があったのか、不実告知であったのか等を確認する。このように事案に応じて専門家をお願いする体制はある。例えば、医療系の事案の場合には認証の専門医といったように、その分野の専門家に事実認定をお願いする。専門性の判断が必要な事実認定が多く専門家に頼っている。

5.3 法執行に関して消費者団体との情報共有や連携があるか。

→インターネット監視事業業務を委託している。平成 29 年度から始まっており、現在は入札の受付期間である。これまで特定適格消費者団体埼玉消費者被害をなくす会（以下、なくす会）が受託している。「インターネット適正広告推進事業業務」は一般消費者向けの景品表示法を中心とした啓発講座の実施、インターネット上の不当表示広告の監視を行い、消費者トラブルの防止を図っているが、当該委託事業に基づき事業者にも申入れをしたが、「改善がないので行政指導・処分してください」等という要望はなくす会から県に入ることはない。また、反対に県が受付けた相談情報を基になくす会に対して「事業者にも申入れをしてほしい」等のお願いもしていない。

委託事業で知り得た情報はその範囲内での利用となる。県が受付けた相談情報も民間団体に渡すことはできない。委託事業として消費者団体であるなくす会と連携はあるが、情報を共有することには課題と制約がある。どうしても慎重に取り扱わなくてはならない。

なお一般的に自治体が委託事業として民間にアウトソーシングするメリットは享受している。外部の専門的な労働力を活用することによって当該事業が行えている。

5.4 警察との連携や会議への参加

→警察とは定例的な各種会議を行っている。また、消費者問題の会議にも警察を交えて参加する機会を設けている。埼玉県の実務警察職員が外向者として事業者指導担当課に 1 名在籍している。少なくとも平成 21 年度からずっと外向を受入れている。警察との情報共有を円滑に進められている。

6. 消費者行政の位置づけの向上

6.1 事業者側が行政訴訟や国家賠償請求訴訟を提起する事案もあるため、法執行について慎重にならざるを得ないケースもあろうが、組織が積極的に法執行することを支持している背景があるか。

→事業者指導担当としては、適正な手続きで厳格に事実認定を行っているということに尽きる。法執行は悪い意味での処罰感情などに走ってはいけない。

どんなに悪い事をしていても証拠がないと処分できない。適正な手続きが必要である。

7. 行政指導・条例

7.1 特定商取引法の適用除外とされる悪質な取引については、条例に基づく指導も積極的に行っているか。

→条例に基づく指導もしている。積極的にかどうかというより、必要に応じて行っている。

7.2 行政指導は迅速に対応できるというメリットがあるが、行政指導で違反行為が是正されるケースは多いか。

→行政指導後のアフターフォローはしている。指導後も相談が続いていれば再びすることはある。しかし、事業者が会社名や名義を変えて営業を続けるケースがある。表面的には止まっているように見えるが、実態は営業を続けている例もある。

行政指導は一定の抑止効果があり、迅速な対応ができるため活用していきたい。

令和3年度は、「特定商取引法」や「埼玉県消費生活条例」に違反した疑いのある事業者に対し60件の行政指導を行っており、その旨は公表している。景品表示法に基づく行政処分は1件であるが、併せて行政指導も行っている。景品表示法の有利誤認・優良誤認表示は特定商取引法第12条の誇大広告に該当するケースがある。その場合は、特定商取引法と景品表示法の抱き合わせで指導を行うこともある。

8. 広域連携

8.1 近隣との都道府県との広域連携について教えてほしい

他の都県の会議への参加実績について公表されているものとして、「五都県（埼玉・千葉・東京・神奈川・静岡）悪質事業者対策会議」、「北関東四県（埼玉・茨城・栃木・群馬）悪質事業者対策会議」などがあるが、その他定期的な連絡会議が開催されているのであれば教えてほしい。

→「五都県（埼玉・千葉・東京・神奈川・静岡）悪質事業者対策会議」、「北関東四県（埼玉・茨城・栃木・群馬）悪質事業者対策会議」の二つで広域連携を図り、定例的に会議を開催している。職員同士が面識をもつことによって連携が取りやすくなる。

8.2 合同処分は群馬県と連携した株式会社〇〇（2018年）以降行われていないが、都道府県間の連携調査・同時処分でネックとなるものがあるか。

→事業者の情報を他県が持っていれば共有するメリットがある。しかし、当該都道府県域内での違反行為については各々の都道府県で認定する必要があるため、他の都道府県の相談事例を援用することはできないし、都道府県の処分の効果はその範囲内となる。別々の行政処分であり、事業者についての情報を共有するに留まる。連携することで発生する事務の負担は特にない。

8.3 国（関東経済産業局）との協働について。

→国とも必要に応じて連携・協働を行っている。

8.4 行政指導でも、他の都道府県と連携を行うことはあるか。

→案件を共有して合同で指導するということはある。特に広域案件については連携を図っている。一部の都道府県で行うより同時にするのが望ましい。基本的には広域連携をしている「五都県悪質事業者対策会議」、「北関東四県悪質事業者対策会議」の都道府県との連携になる。しかし、それぞれの都道府県は別の会議にも参加しており（例えば、静岡県の場合は、愛知や三重などの東海地域とも連携している）、それらの参加都道府県にも情報が共有されることで、数珠繋ぎのようにより広域の連携が図れることもあるかもしれない。

9. 申出制度と悪質商法通報サイト

9.1 埼玉県では特定商取引法第 60 条の申出制度の提出方法を電子メール(PDF ファイル添付)でも認めている（2020 年 12 月 24 日以降）が、電子メールでの提出を可にしたことにより申出制度の利用者は増えたか。

→電子メールでの提出が可能となったが、申出制度の件数自体が少ないため、一定の傾向が見えるほどの変化はない。メールにより提出可能となったことで件数が増えたか判断できない。特定商取引法の申出制度よりも簡易・迅速な通報手段が用意されており、それらで一定の機能を果たしているためだと思われる。

9.2 悪質商法通報サイトは特定商取引法の違反行為に限定していないが、特定商取引法に違反する業者への通報も悪質商法通報サイトの方が多いか。

→「悪質商法通報サイト」は簡易・迅速に情報を提供できるというメリットがある。気軽に通報することができ、通報サイトならではのリアルさもある。

消費生活センターの PIO-NET に入力される相談受付情報は被害救済などを目的としているのでやや場面が違う。PIO-NET 情報も事業者規制の端緒として機能しているが、「悪質商法通報サイト」は悪質事業者の処分・指導、類似被害の防止に活用する。

近年、通報者は増加傾向にある。周知が進んできたのか、コロナ禍によるものなのか要因は不明である。

10. 大学・高校との連携による景品表示法の不当表示広告調査

10.1 令和元年と二年に実地した大学・高校との連携による不当表示広告調査は、報告内容を精査し、実際に処分や行政指導まで行っている。行政処分の発見に有効であると共に、消費者教育として実践的な取組みである。このような先進的な取組みの実施となった背景などを伺いたい。

➡学校との連携が始まったのは大学が平成19年、高校は平成21年からである。背景には、SNSなどの流行により、若者のインターネット・トラブルが増加したことにある。学校との連携の取組みは大学生・高校生が不当表示等に関する正しい情報を選択する知識を得るという消費者教育を兼ねている。これまで消費者教育は家庭科由来であったが、学習指導要領が改定され、公民や現代社会、情報などでも取組みが広がり、ネット・リテラシーが強化されるようになった。家庭科を越えて学校指導要領の位置付けにより、教育現場での取組みが広がってきた。

最初は大学と生協との連携でスタートし、大学との直接的な連携は平成26年からとなる。将来、広告表示に携わる栄養士や薬剤師を目指す学生に講義を行った後に不当表示の広告調査を行ってもらった。このように大学・高校との連携は、講義とセットで実施しており、現在では1,300人もの生徒が参加している。

県の景品表示法の担当者は生徒が作成した全ての調査票に目を通し、問題があると思われる表示だけでなく感想までも確認し、結果報告をまとめている。また、当該調査票を精査し、実際に行政処分や行政指導が行われるケースもある。職権探知だけでなく公平に調査するために若者の消費者目線による端緒という側面もあり、違反広告の発見に有効である。

11. その他

11.1 その他、特定商取引法の法執行について都道府県で有効と思われる取組みがあれば、ご教示いただきたい。

➡変容する消費者トラブルの実態に即して対応し、柔軟性をもって取組みを変える、新たな手法を見つけていくことが大事なのではないか。

以 上

受付 2022年7月
修士学位(専門職)請求論文
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2022年7月提出 リサーチペーパー

題名

リカレント教育推進における

「6割層のエンパワメントに資する政策」について

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 加藤 竜太

本人氏名 石川 直美

リカレント教育推進における「6割層のエンパワメントに資する政策」について

【要旨】

研究科名 ガバナンス研究科

専攻名 ガバナンス専攻

終了年月 2022年9月

氏名 石川 直美

コロナウィルスのもたらした世界的な変容の中で、日本は働き方も、生活様式も変わった。さらに、ビッグ・データや AI の活用など DX が進展し、これまでとは次元の異なる経済価値や社会価値を生み出す社会、Society 5.0 の実現が期待されている。変革時代の潮流に乗るために政府は「人的資本の投資」を政策の柱にし、その一つに生産性を高め、経済価値を生む「リカレント教育」政策を強力に進めていくとしている。これまでも文科省、経産省、厚労省が中心となって進めてきたが、日本のリカレント教育は、世界水準でも最低のレベルにあり課題も山積している。この問題について、先行研究論文では、リカレント教育の意義や、先進諸国との制度設計の違いを指摘しているものが多い。しかし、筆者はリカレント教育を進めるカギは「ターゲットイング」であると仮説を立て、パレートの「2:6:2の法則」を活用し「6割層のエンパワメントに資する政策」は何かを調査研究し明らかにした。まさに、一部の意識が高い層ではなく、6割の眠っている労働力を目覚めさせる政策に着目した。本論文は、こうしたオリジナルの視点で検証し、自治体でも取り組める汎用性の高い政策を立案し述べたものである。

(500文字)

以上

リカレント教育推進における「6割層のエンパワメントに資する政策」について

研究科名 ガバナンス研究科
専攻名 ガバナンス専攻

終了年月 2022年9月
氏名 石川 直美

目次

第1章 研究概要

1-1	研究の背景	1
1-2	研究の目的と意義	2
1-3	研究方法	3
1-4	本研究で明らかになったこと	3
1-5	本論文の構成	4
1-6	用語の定義	5

第2章 リカレント教育を政策として推進する社会背景

2-1	本章について	6
2-2	なぜ、今、リカレント教育なのか	
①	雇用形態の変化	6
②	出生率の低下	11
③	国の成長戦略	14
④	女性の活躍推進	17
2-3	予測不可能な時代（VUCA）におけるキャリア戦略	19
2-4	リカレント教育の経済的価値	25
2-5	小括	26

第3章 先行研究および本論文の研究設問における目的と意義について

3-1	先行事例の検討にあたって	28
3-2	スウェーデンにおけるリカレント教育	28
3-3	日本におけるリカレント教育の現状と課題	33
3-4	パレートの法則「2：6：2」の6割層について	41
3-5	小括	43

第4章 アンケート及びインタビュー調査

4-1	アンケート調査の目的	45
4-2	調査の概要	45
4-3	調査の結果	46
4-4	調査結果の分析	
①	アンケート調査	47
②	インタビュー調査	62

第5章	調査研究のまとめ	
5-1	研究の結論	64
5-2	政策提言	68
5-3	研究の限界	73
5-4	謝辞	
5-5	引用参考文献	75
	インターネットアクセス情報	
	資料	82

第1章 研究の概要

1-1 研究の背景

我が国の人生プラン（生き方）は「学校を卒業し、企業に就職、同じ企業で働き続け、あとは年金暮らし」という「教育」「仕事」「引退」の3ステージが主軸であった。出生率の低下、日本人の平均寿命が男女ともに高齢期が長くなっている。高齢期が長くなるということは、人生設計もこれまでと同じようにはいかない。テクノロジーの開発に伴って、人間が担える仕事領域が大きく変化してくることも想定されている。また知識やスキルは進化を続け、産業の高度化が急激に進んでいる。川口・江島（2021）¹は「こうした日進月歩で進歩していく中、人生100年時代を生き抜くためには、キャリア初期に身につけた専門知識やスキルだけでは歯が立たなくなるかもしれない。一生の間に、何度もキャリアをアップデートしていくマルチ・ステージ人生を考えることも必要である」という。リンダ・グラットン（2016）²らも「従来の教育→仕事→引退という3ステージの生き方が当たり前だった時代は終わりを迎え、ライフステージの選択肢と移行の機会が増えるマルチ・ステージの人生が登場する」と予測している。

こうした時代に呼応するかのごとく、今、「リカレント教育」が、注目されている。リカレントとは「循環する」「再発する」という意味で、学校教育からいったん離れて社会に出た後も、それぞれが必要なタイミングで再び、知識やスキルを学び直すこと、仕事と学びを交互に繰り返していくことである。

つまり、リカレント教育は、結婚、仕事、余暇、定年退職など人生の様々なライフイベントがある中で、生涯にわたって主体的に学びながら、より良く生きるための戦略的アプローチであるといえる。リカレント教育について澤野（2018）³は「教育を修了後、就職して定年まで働き続け、退職後は余暇を楽しむ、というような、従来は変えることができなかった人生の一方向の流れを改め、一度社会に出てからも必要に応じて大学などに戻って学び直し、その後はまた職場にもどることを可能とする制度」と述べている。また、佐々木（2016）⁴は「リカレント教育は、人生プランや人生設計を自ら戦略的にデザインするものでもある」と述べているように、リカレント教育は、その人の生き方に大きく影響し、キャリア形成に関わってくるものである。

1 川口昭彦・江島夏実（2021）

2 リンダグラットンリンダ・グラットン、アンドリュースコット（2016）

3 澤野由紀子（2018）

4 佐々木秀和（2020）政策としての「リカレント教育」の意義と課題

これまで、日本では馴染みがなかった「働きながら学ぶ」ことが、「当たり前」と言われる時代がやってくるのだろうか。令和4年5月10日に提言された国の教育未来創造会議では、「未来を支える人材を育む大学等の機能強化、新たな人材に対応する学びの支援の充実、学び直し（リカレント教育）を促進するための環境整備に、特に焦点をあて、具体的方策を提示する⁵⁾」とある。さらに、「今後、断固たる意志をもって速やかに実行に移す」と意気込みを示しているところからも、リカレント教育の推進は国の最重要施策であり、経済成長の大きな力になるのである。もはや、学べるチャンスがある人を「学び」につなげないのは、社会的損失になるといっても過言ではない。リカレント教育は、日本の経済成長を促す「最後の切り札」かもしれない。

今後、国、自治体が進めるリカレント教育政策はどのように舵が切られるのか。リカレント教育が、コロナ禍で疲弊した経済を再び活性化させ、一人ひとりの生産性を高めるとともに、個人の生き方・自己実現に寄与するキャリア戦略になりうるのか、本論文は検証するものである。

1-2 研究の目的と意義

リカレント教育の歴史といえば、もとはスウェーデンで提唱された概念である。それゆえ、先行文献などを研究すると、とかく日本とスウェーデンのリカレント教育の相違点があげられ、さらに日本のリカレント教育の遅れが指摘されている。そもそもスウェーデンと日本における教育制度には違いがあり、スウェーデンでは基礎学校、高校、大学の授業料が無償で、奨学金などの制度も充実している。日本人の感覚からすると、正直、羨ましいという声をよく聞く。

また日本のように大学卒業後に就職するのではなく、就職後に大学へ入学するというケースも多い。高校や大学に入学する際、入試がないというのも大きな特徴であり、入試がない代わりに学校の成績で合否が決まる、などといった教育スタイルである。こうした教育制度、仕組みについては、本論文第3章に先行研究としてスウェーデンと日本のリカレント教育として述べている。しかし、日本のリカレント教育が進まないのは、本当に教育制度、また社会構造の仕組みといったことが要因なのか。いや、それだけではないと筆者は推測する。筆者は、日本のリカレント教育における推進政策は「ターゲティング」が最大の課題であると仮説を立て、いわゆる「誰を対象に」セグメントしてリカレント教育を推進していくかという点で検証した。

5 教育未来創造会議(2022.5.10)

そこで、パレートの法則「2：6：2の法則⁶」を活用し、「6割層のエンパワメントに資する政策について」を主な研究設問とした。そして、この研究設問に答えるにあたり「リカレント教育を進めていくにはどのような働きかけ・施策が必要か」を調査検証し、リカレント教育が進まない要因を本論文で明らかにし、各自治体でも活用できる政策を提言する。

1-3 研究方法

本研究においては、まずリカレント教育をなぜ今、推進していかなければならないのか、社会背景、リカレント教育の先進地であるスウェーデンと日本の教育形態についての先行研究、関連資料のレビュー、さらには、リカレント教育が経済にどのような影響を与えるか、便益と費用の観点から述べる。現地在住の女性にもオンラインでリカレント教育についてリアルな実体験もきいたので紹介する。

また、本研究は、外的妥当性を探るべく、量的研究としてアンケート調査およびインタビュー調査を実施した。アンケート調査では、リカレント教育をどう進めていくかを前提として「リカレント教育を経験した」「リカレント教育を経験していないが興味はある」「リカレント教育を検討していない、興味もない」という3タイプに分類されることを想定し質問を展開している。(経験者には全23問、検討・興味がある全15問、検討・興味無し全14問) マルチアンサーを軸に質問によってフリーアンサーの回答欄も設けて質問するという定量調査である。アンケート調査の補完として定性調査・デプスインタビューを実施し、対象者のキャリアに関することなど、「生き方」にインサイトすることでリカレント教育につながる、心理・行動についての分析をした。アンケート調査およびインタビュー調査から、リカレント教育を進めていくにはどのような政策があれば良いかの分析を行い、「6割層のエンパワメントに資する政策」における検証課程から、実践的価値を追求すべく新たな政策モデルを立案し、各自治体でも活用できる汎用性の高いモデルとして論じる。

1-4 本研究で明らかになったこと

リカレント教育については、先行研究として様々な論文等を閲読したが、主に「リカレント教育の課題や制度設計について」を述べたものが多かったように見受けられる。そこに打って出て盲点をついたのが、まさに本論文が研究設問にしている「6割層のエンパワメントに資する政策」である。パレートの法則は組織のマネジメントや人間関係において活用される理論であるが、リカレント教育に活用した例は筆者の知るところ、いまだかつて目にしたことがない。

6 パレートの法則：一般的に「2：8」だがビジネス等で2：6：2としても使われる。

本論文のオリジナリティとしてここに研究発表する。そして調査研究によって、3つの課題解決策を見出した。

①リカレント教育の未経験者に効果的な気づきの種を撒く②リカレント教育を受けなくなる環境整備の必要性③人間の心理に基づく「自己実現」「知識欲」がサステイナブルな学びに発展する、という検証結果を得た。さらに、本論文はそこから、3つの政策提言を行っている。一つ目は、誰もがリカレント教育の一步を踏み出しやすい「まなびのクーポン券」の配布。2つ目に、個別最適化による「ひとり親世帯」へのアプローチ。3つ目は筆者考案の「学びのさんかくモデル」という時限的措置政策モデルによって6割層を短期間で効果的な学びへとつなぐ、というものである。本論文は人間の心理学理論の側面からも分析をしているが、リカレント教育の論文において、この分析手法はこれまでになかったと思われる。本論文における政策立案に至るまでの調査分析を述べる。

1-5 本論文の構成

本論文は全5章から構成される。

第1章では、研究概要として研究の背景、目的、意義、研究方法と本論文の全体構成を記す。第2章では、今、リカレント教育を推進していかなければならない社会背景として、雇用形態の変化、出生率の低下、政府の政策、女性の活躍推進という4つの要因をとりあげ考察する。また、これらの社会背景には、人がどのように生きていくか、生きたいかというキャリア観が根底にある。これを踏まえ、時代と共に変遷していくキャリア理論の中で、今、最新と言われている「プロティアン・キャリア」を取り上げ、人生100年時代を生き抜くキャリア形成、経済的価値についても考察する。第3章では、リカレント教育の発祥の地と言われるスウェーデンの教育と日本の教育制度の相違点を検証する。また、本論文のキーワードでもある「6割層」についてパレートの法則「2:6:2」について論説する。第4章は調査研究である。1-3研究方法でも述べたアンケートおよびインタビュー調査をもとに、リカレント教育を進めていくために、「6割層のエンパワメントに資する政策はなにか」を調査分析する。第5章の結論では、アンケート調査およびインタビュー調査で得られた検証結果をまとめ、ここで得られたことをもとに課題点に対する3つの解決策を述べる。さらに、その解決策を世田谷区の政策にあてはめ、自治体がリカレント教育を進める上で「6割層のエンパワメントに資する政策提言」をした。

1-6 用語の定義

①リカレント教育と類似する用語で、日本では「学び直し」「生涯学習」という言葉がある。最近では「リスキリング」という言葉も登場した。このリスキリングは「(re-skilling) 今後の業務で役立つスキルや知識の習得を目的に、必要なスキルを獲得することである⁷。

リスキリングは「企業」が「新しいスキル」を「従業員に対して」身につけてもらうことに主軸に置いている。リカレント教育は職を離れる前提で、大学に入り直すなど、「働く→学ぶ→働く→学ぶ→働く」といったサイクルを回し続けるよう主体的な行動活動のことをいう。本論文では後者の仕事と学びを繰り返すということを定義としたリカレント教育という言葉で統一をする。

②エンパワメント (empowerment)⁸ は「権限付与」「自信を与えること」と訳され、組織に属する人のすべてが、改革や発展に必要な力をつけるという意味である。

1980年代に女性の権利獲得運動で使われたが、現在は教育や看護・介護、企業でも使用される。心理学の面では、「生きる力となる能力を湧き出させる」「内なる力に自ら気づいて引き出すこと」を言う。本論文では、こうした人間が本来持っている能力、眠っている能力を促すことを指して用いる。また、本論文では「エンパワーメント」ではなく「エンパワメント」と記す。

7 経済産業省 (2021)

8 コトバンク

第2章 リカレント教育を推進する社会背景

2-1 本章について

コロナ感染拡大の影響により、働き方が大きく変わった。オンラインでの在宅勤務が可能となり、ビジネスシーンではDX化が加速化している。今後、雇用においてもメンバーシップ型からジョブ型に転換する企業が増えてくるであろう。こうした中で、政府は骨太方針に「リカレント教育推進」を成長戦略の一つとして政策の柱においている。これまでも文科省・経産省・厚労省が中心となって施策を進めているが、今後さらに強力に推進していく。時代の潮流を勘案し日本は、なぜ今、リカレント教育を進めていかなければならないのか。その背景として①雇用形態の変化②出生率の低下③政府の政策④女性の活躍推進という4つのポイントを取り上げる。また、これらの社会背景には、人がどのように生きていくか、生きたいかというキャリア観が根底にある。そこで、4つの社会背景を支える「人の生き方」に焦点をあて、今の時代を取り巻く最新のキャリア形成についても論述する。さらに、こうしたそれぞれのポイントの中で鍵となるのが「人的資本の最大化」である。リカレント教育が人的資本を最大化し経済的価値を生み出すのかについても述べる。本章では、これらの社会変化に適応した自分らしい働き方や生き方をすることで、リカレント教育が成長の果実であり、人生を豊かにするものであることを述べる。

2-2 なぜ、今、リカレント教育なのか

① 雇用形態の変化

このところ「ジョブ型」と呼ばれる欧米流の人事制度が、日本の企業でも広がりつつあるという。これは、「職務の内容をあらかじめ明確にしておき、達成度で評価や賃金に反映させることなどを特色としている。勤続年数や年齢に関係なく、専門性のある高度な働き手を適切に処遇して意欲を引き出し、企業間の激しい国際競争を乗り切る⁹⁾」という狙いがある。

このジョブ型という言葉が連日、新聞等のマスコミで取り上げられるようになった背景には2020年の年初から新型コロナウイルス感染症が世界中で蔓延し、労働市場や働き方にも大きな影響を及ぼしたとされる。コロナ禍でテレワークが広まったため、その関連としてジョブ型という言葉が取り上げられたこともあるが、同年初めに日本経済団体連合会（経団連）が公表した『2020年版 経営労働政策特別委員会報告⁹⁾』がジョブ型雇用について大きく打ち出したことによるものが大きい。

9 日本の人事部 HP

10 日本経済団体連合会・経営労働政策特別委員会報告（2020）

筆者も、日本経済新聞でジョブ型への転換を唱導する記事を見た際には（いよいよジョブ型雇用が定着するのだろうか）と思った。また、その他、紙媒体や電子媒体によるジョブ型雇用についての記事を目にすることも多かったと記憶している。

このようにジョブ型雇用が注目されるに至ったのは、日本のグローバル企業が直面している厳しい経営環境の変化にある。デジタル関連やエレクトロニクス関連業ではグローバル市場が一体化する中で、技術変化の流れの加速化、事業の改編をスピーディーに行うとともに、強固な競争優位を確立していかなければ、生き残れない時代に来ている。そうした中で、終身雇用を維持することが難しくなっているのは事実である。競争優位性の源である人材を年功的な処遇で獲得することはできない。

筆者はキャリアコンサルタントとして職務に就いていたことがあるが、これまでトップクラスの学生は大手企業を第一志望にするのは当たり前であったが、ここ数年で顕著なのは学生時代から自ら起業することを望む傾向にあることや、大きな仕事ができる外資系コンサルティングを選ぶ傾向が強いと感じる。こうした状況を踏まえ、職務内容をあらかじめ決めて採用する欧米流のジョブ型雇用が今の環境変化にフィットしてきていると推察する。

ここで、改めてジョブ型雇用及び日本型雇用システム（以下メンバーシップ型雇用という）とは何かについて触れておく。まず、ジョブ型というのは、企業の中で必要な職務内容に対して、その職務に適したスキルや経験を持った人を採用する雇用方法である。職務、勤務地、時間など条件を明確に決めて雇用形態を結び、雇用された側はその契約の範囲内のみで働く。そのため部署異動や他拠点に移動、転勤などもない。かたや、メンバーシップ型雇用は、これまで、日本の多くの企業で採用されてきた雇用方法である。これについて、濱口（2021）は次のように説明している。

「職務、労働時間、勤務地が原則無限定。新卒一括採用で『入社』、配転可能である限り解雇は正当化されにくい。一方、残業拒否、配転拒否は解雇の正当な理由、実定法規定にかかわらず、労使慣行として発達したものが判例法理として確立¹¹」という。つまり、メンバーシップ型雇用は、職務が特定されていないゆえに、ある職種に必要な人員が減少しても、他の職務に異動させて雇用契約を維持することができる。仕事によっては転勤に次ぐ転勤を重ねている人もいるだろう。また濱口は「日本ではこのスタイルを当たり前だと思う人が多いだろうが、ジョブ型が進んでいる日本以外の国からすると特殊なことである。従って、他の職務への異動可能性がある限り解雇の正当性が低くなる。ここから長期雇用慣行、あるいは終身雇用慣行が導き出された」と述べている。

11 濱口桂一郎（2021）

さらに濱口によると本来、「ジョブ型、メンバーシップ型は、現実に存在する雇用システムを分類するための学術的概念であり、どちらが良いか悪いかといった価値判断とは独立のものである」と解説している。「ジョブ型雇用のほうが、メンバーシップ型よりも後発の「新しい雇用スタイル」と捉えられているが、実は、産業革命以来、先進産業社会における企業組織の基本構造は一貫してジョブ型であり、戦後日本で拡大したメンバーシップ型の方がずっと新しいということである。

この日本的なメンバーシップ型雇用システムについて、濱口の見解からもう少し紐解いてみよう。メンバーシップ型雇用システムは1960年代の高度成長期に確立し1970年代から1980年代に最盛期を迎えたとされている。特に1980年代には、世界的にも、メンバーシップ型こそが日本の圧倒的な経済的競争力の源泉であるともてはやされていた、とある。従業員は、業務ではなく組織への帰属が強く求められた傾向にもあった。

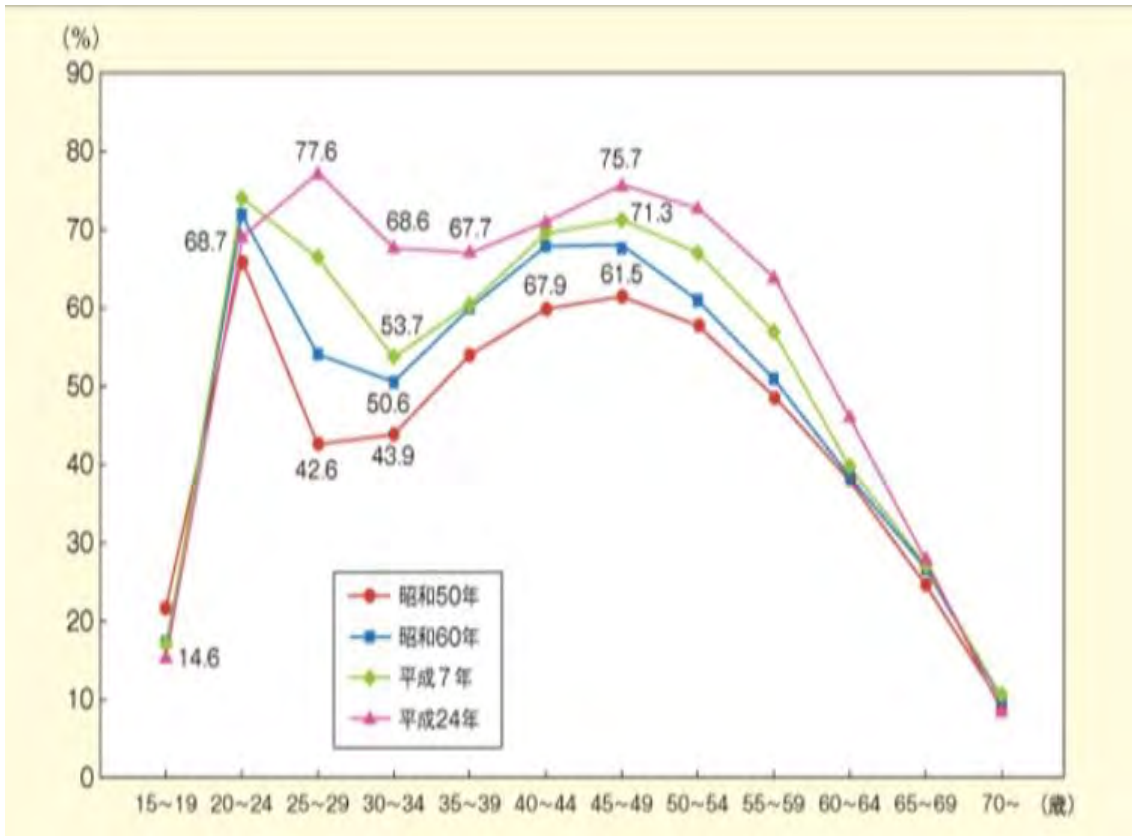
メンバーシップ型雇用の特徴の一つに若者が守られていたことにある。それは、経験がなく仕事の能力が劣っていても高度成長期には「金の卵」とまで呼ばれて引っ張りだこであった。かたや中高年層はいったん職を失うと、技能の経験もありながら、次の採用につながらない。そこで、離職願望があっても年功制を享受しながら働き続ける、ということで転職という発想の意識にはつながりにくい社会構造であった。また、メンバーシップ型雇用において女性は、厳しい状況を強いられていたと言える。

男女雇用機会均等法以前の日本企業においては、男性は新卒採用から定年退職まで長期雇用が一般的であったのに対して、女性は新卒採用から結婚退職までの短期雇用が前提で、仕事内容も男性社員の補助的な業務が主だった。結婚退職した後は、主婦はパート以外に働く場はほとんどなかった。これについては、日本女性の生産年齢人口に対する労働力人口の割合を示す「労働力率」を示したグラフ「M字カーブ」図2-1においても、結婚や出産などのライフイベントにより退職、育児が落ち着く30代後半から再度働き始める現象として日本の女性の働き方を象徴したものからも見て取れる。

その当時の女性の意識として、例えば、社内恋愛で男性と出会い結婚すれば、その男性が正社員として働く限り、会社の準メンバーとして家族まるごと会社が生活を支えてくれる、つまり生活給で面倒を見てもらえるという恩恵があったがゆえに、それを不当と思う意識にまでは至らなかったのではないかと推察する。

(以下次ページ)

図 2 - 1 女性の年齢階級別労働力率の推移



出典 男女共同参画局

(備考) 総務省「労働力調査(基本集計)」により作成

労働力率 15歳以上人口に占める労働力人口(就業者+完全失業者)の割合

こうして、「日本的経営」と言われた、昭和の高度経済成長期を支えた経営手法は、企業内組合、年功序列、終身雇用という3つのキーワードで語られることがある。これをアベグレンの著書では「三種の神器¹²⁾」と表現し日本の経営手法が世界にも紹介された。しかし、このメンバーシップ型雇用は1990年代からは、デメリットの方にも目が向けられてくる。例えば、労働者が企業に長く在籍し続けることにより組織が硬直化すること、業界の閉塞感、つまりこのことにより事業のマンネリ化や競争力の低下にもつながるとされた。さらに年長者の賃金の高コスト化により人件費の負担増が大きな課題にもなってきたと言われる。

12 ジェームス・C・アベグレン(1958)

そこに新たなウェーブとして1995年に日経連が提唱した「新時代の日本的経営」が登場する。これについて、王（2003）は「市場が活性化し、個々人の能力が十分に発揮され、人々が働きがい、生きがいを感じられる、いわゆる人間の顔をした市場経済社会の構築が実現される」と主張した。さらに、王は、この新時代の「日本的経営」の中心的理念として次の2つが主軸になると指摘している。まずは「人間中心（尊重）の経営」そして、2つめが「長期的視野に立った経営」である。一つ目の「人間中心（尊重）の経営」においては、「従業員の個性と創造的能力を引き出し」「集団主義」重視から「個別管理」へのシフトといった企業と個人の見直しであるという。

もう一つの「長期的視野に立った経営」とは、「これまでの長期継続雇用の維持、能力向上、内部昇進による人材の育成、（中略）諸点から一転し、徹底した自由競争原理の貫徹を前提に、個々人のニーズに即した多様な働き方の仕組みにより多様な就労様態と労働環境の整備を通じて、厳しい経営環境に対応できる長期的な企業発展が新しい時代の働き方である」¹³と述べている。

また、90年代から2000年代にかけては「成果主義」が協調され過ぎた結果、日本の企業のお家芸とも言える、「チームワーク」が悪化してきたといわれている。この点について、植田（2022）は、企業として、人件費の削減による収益改善には成功したが、中高年社員のモチベーションの低下を招き付加価値総額の低迷を断ち切ることができなかった¹⁴と指摘している。

このように見てくると雇用形態の在り方は、いつの時代も問われ、様々な議論がされながら日本型雇用形態が確立されてきた。それゆえ、ある種、定着した感のあるメンバーシップ型雇用形態から一足飛びにジョブ型雇用へと移行するかは疑わしいところである。しかし、こうした中で、大きなうねりとなったのが、2020年の新型コロナウイルス感染の拡大である。政府の呼びかけも後押しをして日本企業にリモートワークの波が強力に押し寄せ「ジョブ型雇用元年」とも言われた。リモートワークは、一人ひとりの受け持つ仕事内容が明確に定義されておりジョブ型雇用が適しているという。植田は、そのジョブ型雇用導入の日本企業での先行事例として、著書の中でKDDI、富士通、日立製作所の雇用スタイルを事例にあげて述べている。

それによると、KDDIは若手社員の職業観が、従来型の終身雇用、年功序列といった制度が合わなくなり、より専門性を高め、プロを目指す方向に変化している。業務の多角化により、社外からの人材調達を適材適所で行いたいという目的もあるようだ。ジョブ・ディスクリプション（職務記述書）には、職務内容と要求されるスキルが記述され、上司と部下の1on1ミーティングを2週間に1回は開くように求め、緊密な

13 王思慧（2003）

14 植田統（2022）

対話を通じて柔軟な目標設定やタイムリーなフィードバックが実現できるようである。また、日立製作所でも、2021年から日本にいる社員すべてがジョブ型人事制度へと移行したとある。ここで注目すべきは、植田が「職種、階層別にジョブ・ディスクリプションを導入するため、社員のリスキリング教育（再スキル教育）とキャリア意識向上への取り組みを進めている」と述べていることである。

雇用形態に変化が見られ産業構造が転換する中で、企業は社員が新たなスキルや知識を身につけるための人材育成に取り組むことに迫られてきていることがわかる。企業においてもリカレント教育を進めていくことは必須であると言える。

② 出生率の低下

続いて、日本の出生率、人口推移を取り上げる。まず、日本の合計特殊出生率の推移を表2-1にまとめた。¹⁵第二次世界大戦終了直後の1947年には、合計特殊出生率は4.5以上の高い値を示していた。その後、徐々に減少傾向にあり、1973年までは、ほぼ人口置換水準を上回っていたが、1989年には人口置換水準が1.57まで低下、少子化問題が一躍フィーチャーされるようになった。その後も徐々に減少し、2021年は前年より微増の1.37である。

また、日本の総人口は、図2-2でもわかるように2010年の1億2083万人をピークに減少へと向かっている。国立社会保障・人口問題研究所によると、2060年には8,674万人になるという試算が出ており、50年後の日本の人口は半減すると言われている。また生産年齢人口は2030年に6,773万人、2060年には4418万人（45.9%減）にまで減少する¹⁶と見込まれている。

表2-1 日本の合計特殊出生率の推移

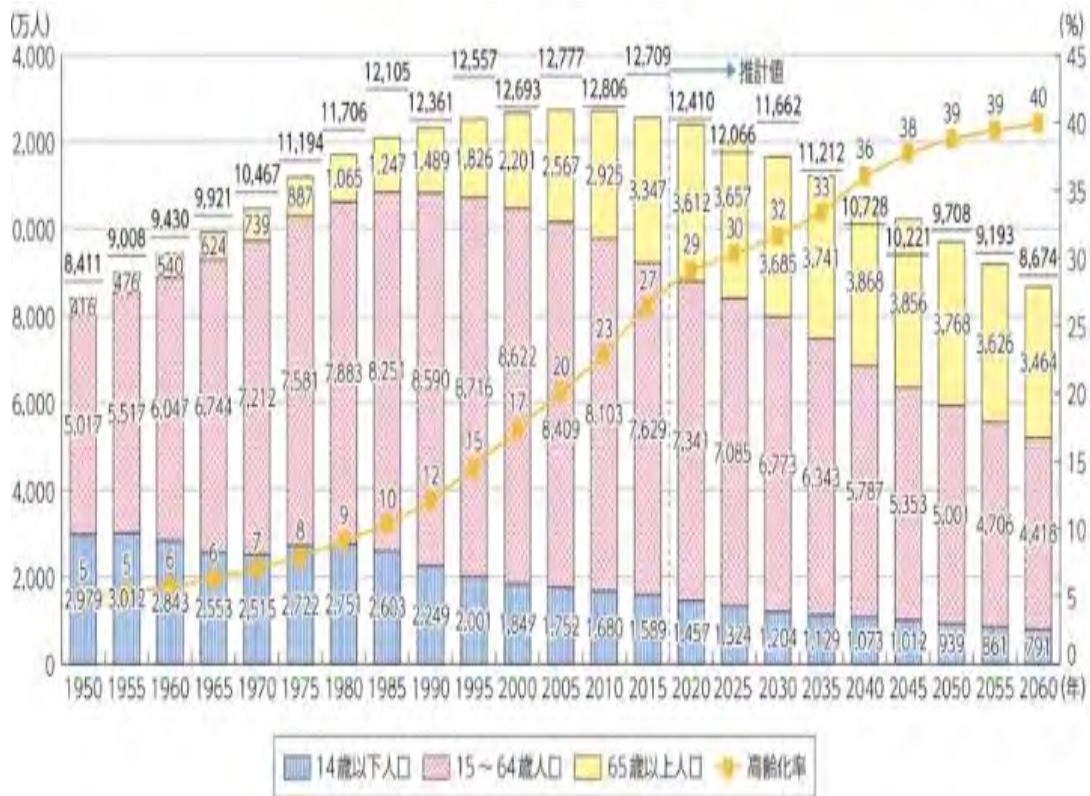
1970年	2.13	2010年	1.39	2018年	1.42
1980年	1.75	2015年	1.45	2019年	1.36
1990年	1.54	2016年	1.44	2020年	1.36
2000年	1.36	2017年	1.43	2021年	1.37

出典 国立社会保障・人口問題研究所特殊出生率推移を参考(筆者作成)

15 厚労省：特殊出生率の推移

16 国立社会保障・人口問題研究所

図 2-2 日本の将来推計人口



出典 2015年までは総務省「国勢調査」2020年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」

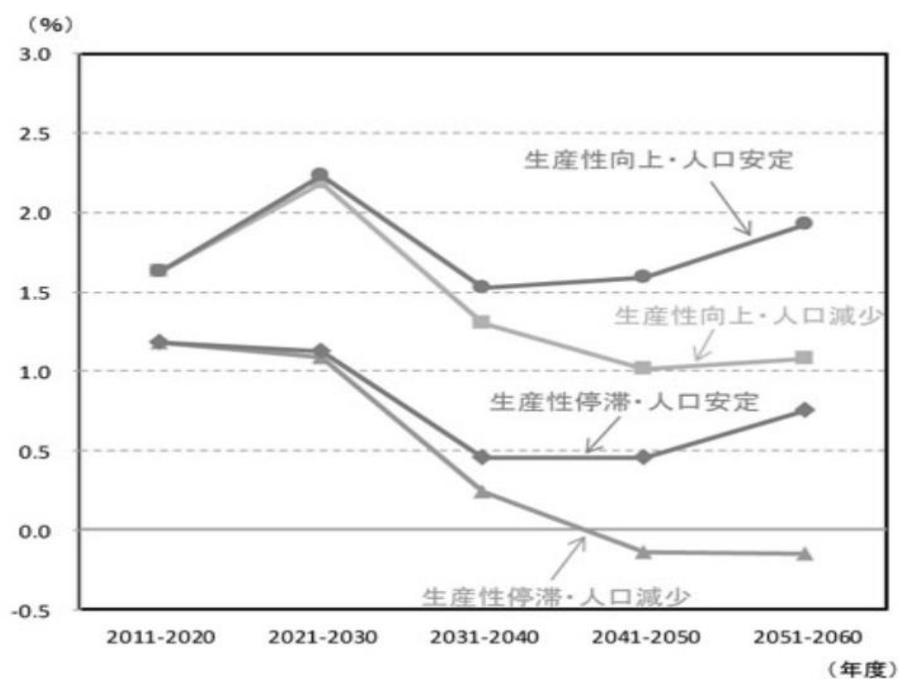
これらの表からもわかるように、少子高齢化やこれに伴う人口の減少は、我が国の経済の供給面と需要面の双方に負の影響を与え、中長期の経済成長率に影響してくる可能性がある。

総務省（2017情報通信白書）でも、人口減少には警鐘を鳴らしており、「経済を持続的に成長させるためには、労働参画の拡大や教育・人材育成の充実による労働の質の向上が必要、ひいては、それがイノベーションの促進と生産性を向上させることが重要である¹⁷と検証している。

17 総務省（2017）

内閣府によると、人口減少が継続し、生産性が停滞した場合には、2040年代以降マイナス成長となると見込んでいる。(図2-3) さらに2010年代に米国の7割程度の水準にある一人当たりの実質GDPは、2050年代には米国の6割程度まで低下するという。¹⁸ こうなると社会保障を支えるための家計の潜在的負担が所得の半分を超すなど厳しい状況になると予測される。一方、人口が安定化し生産性が向上した場合には、実質GDP1.5%以上の成長が見込まれ、生活水準の向上が期待できるという見解である。あわせて、未来にわたって豊かさを維持していくためには、人口急減、超高齢化の流れを止めることや、生産性を大きく改善させることの両方が必要であると述べている。図2-4からもわかるが、仮に何らかの改革が進まない場合には生産性の向上は見込めない。すでに人口減、超高齢化へのシナリオが鮮明になりつつある今、生産性をいかに大きく改善させるかが、これからの日本の経済成長を促すカギとなるだろう。

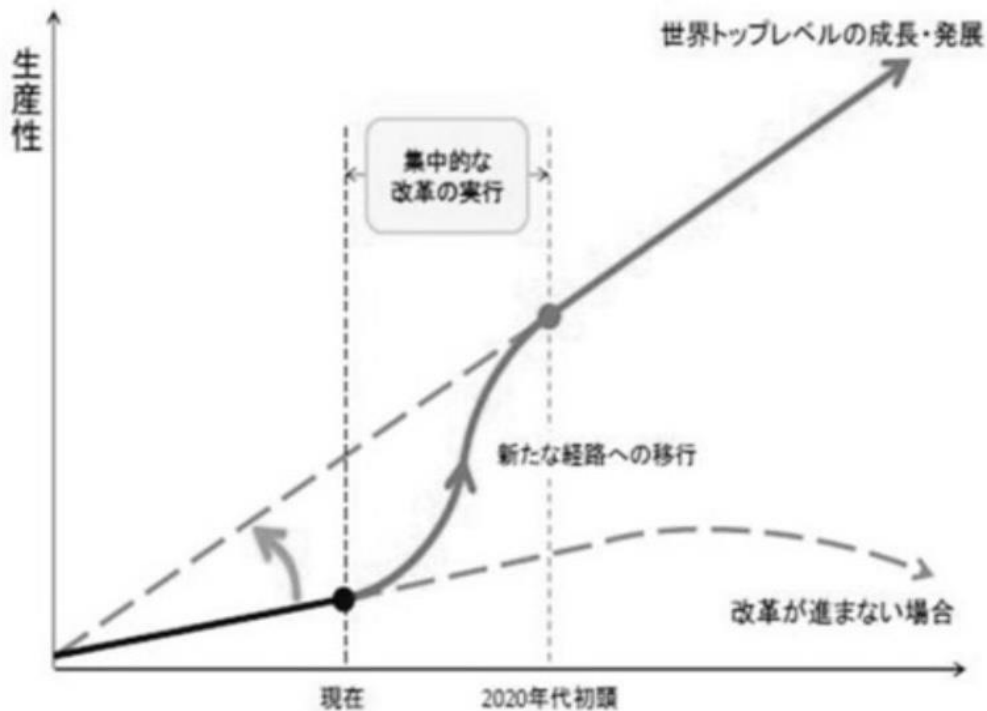
図2-3 実質GDP成長率



出典：「選択する未来」委員会 成長・発展ワーキング・グループ報告書 引用

18 内閣府(2020)

図 2-4 生産性上昇のイメージ



出典：「選択する未来」委員会成長・発展ワーキング・グループ 報告書引用

なお、ここでいう「豊かさ」は経済成長を遂げるだけでなく、個々人が自分の人生をどのように生きていきたいか、というキャリア形成にも関わるものである。この点については、このあと2-3で詳しく述べる。

③ 国の成長戦略

ここでは、経済学のフレームである「人的資本」(ゲーリー・ベッカー1964)の視点から考察する。ベッカーは、教育問題を中心に、人間の個人的能力を高める重要性を研究してきた。彼のいう人的資本への投資とは、まさに、「教育」を指す。

先に述べた、日本の人口減少という社会的課題、いわゆる経済成長の危機的状況にも光明を差す「教育政策」、その一つにリカレント教育の推進が挙げられる。政府は、成長と分配の好循環による新しい資本主義の実現を目指す¹⁹とした。

19 内閣官房(2021)

その好循環を実現するカギについて、岸田総理は、経済的豊かさと力強さをもたらす原動力である「人」であると明言している。モノからコトへと資本の移動が進む時代の付加価値の源泉は、創意工夫や新たなアイデアを生み出す「人的資本」であるものの、わが国の人への投資は、他国の後塵を拝している。今後、官民の人への投資を少なくとも倍増させていく。さらにそのカギとなるのが、スキルの向上、再教育の充実、副業の活用といった人的資本の充実である²⁰とした。こうしたことを受け、人への投資を抜本的に強化するため政府は、3年間で、4000億円の施策パッケージを提供するとしており、まさに、肝いり政策となっている。

そもそも「資本」という概念を説明しておくが、「資本」とは基本的には「投資」の対象になるものである。資本に対して投資を行うことで、将来の価値を増幅できると考えられる。その資本には、土地や建物などの有形財産からなる「有形資本」と従業員の有する特殊な技能や特許権といった無形財産からなる「無形資本」がある。ここでいう、人的資本は無形資本に属する。表2-2からも日本企業が、いかに無形資本に投資をしてこなかったが理解できる。

表2-2 無形資産投資の増減

無形資産投資の増減 (%)				
	IT投資	研究開発投資	人材投資	組織改革投資
日本	1.56	0.89	-0.66	-1.11
米国	6.59	2.60	0.38	3.48
ドイツ	3.92	2.73	1.31	2.25
英国	4.19	1.79	4.66	3.53

(注) 2000年と18年の比較から年率を算出

(出所) 学習院大学の宮川努教授による推計

出典：宮川努教授による推計を引用

ISO30414²¹にはこの「人的資本」の情報開示に関する国際的なガイドラインを示している。これについては、2018年12月にスイスのジュネーブを拠点とする国際標準化機構（ISO）によって発表された。ISO30414には、スキルと能力など人的資本を可視化する11領域49項目が設けられている。

こうした世界的な人的資本開示の機運の高まりをうけ、今般の政府の人的資本への政策には次の2つの転換点があったとされる。まず、2020年9月、経済産業省が『持続的な企業価値の向上と人的資本に関する研究会 報告書～人材版伊藤レポート～²²』を発表していることにある。伊藤のレポートには、人的資本の情報開示のみならず、人的資本の「高め方」に関しても記されている。これからの人材マネジメントの在り方として人的資本の重要性が訴えられていたこともあり、日本企業において人的資本の開示の動きが進むきっかけとなった。

また、2021年6月、コーポレートガバナンス・コード（企業統治指針）が改訂され人的投資も具体的に情報開示すべきだとされた。これまで人的資本投資を削ってきた日本企業は、人材育成の在り方を変えていかなければならないだろう。この人的資本について幸田²³（2022 月刊資本市場 4月号）は、「これまで人的資本投資を削ってきた日本企業はリカレント教育やリスクリングを含めた人材投資を増やす必要がある」と主張している。コストではなく財産としての「人財」戦略を投資家にアピールすることが、企業に求められるようになってきた。ここにもリカレント教育を進めていくことが示唆されている。

（以下次ページ）

21 ISO30414 （参考：ISO30414 『Human resource management - Guidelines for internal and external human capital reporting』

22 経済産業省（2020）

23 幸田博人（2022）

④ 女性の活躍推進

先にも触れたように、生産年齢人口の減少が進む中で日本の強い経済を取り戻すこと、そして、国の「人への投資」という観点から、女性の活躍推進がさらに不可欠となっている。

女性の社会進出は日本の経済成長を高めることに寄与すると言われている。ゴールドマンサックス証券が発表した最新の「ウーマノミクス 5.0」の試算によると男女の雇用格差を解消できれば、日本の就業者数は820万人増加し、GDPの水準は15%押し上げられる効果があるとされる。この女性の力で経済を活性化させようというウーマノミクスの有効性に期待が寄せられている。松井（2020）²⁴は、女性の活躍について、女性は減り続ける生産年齢人口を補うだけではなく、多様な女性ならではの視点やアイデアによって、ビジネスに付加価値をもたらす存在、と言っている。

2016年に制定された「女性活躍推進法」の概要を一部取り上げると、「自らの意思によって職業生活を営み、又は営もうとする女性の個性と能力が十分に発揮されることが一層重要²⁵」とある。しかし、女性の活躍推進は思うように進んでいかない。どうしても女性は、出産・育児と仕事の中でバランスが取りにくいという課題がある。そこで、企業の制度を整えていく必要があり、企業は「ダイバーシティ経営」²⁶が実践されていきている。経済産業省がダイバーシティ経営を、多様な人材を活かし、その能力が最大限発揮できる機会を提供することで、イノベーションを生み出し、価値創造につなげていく経営と定義しているように、女性の働く環境整備は喫緊の課題でもある。

また、ウーマノミクスを進めていく中で、女性の指導的立場を増やしていくことがあげられている。帝国データバンク²⁷の調査によると、女性の管理職の割合は平均8.9%（2021年7月）である。政府は女性管理職の割合を2020年代で30%とする目標を掲げていた。本来は2020年までとしていた目標であったが実現には至っていない。こうした女性活躍が進まない理由は前述した女性の働く環境にもあるが、ジェンダー・バイアスが根強く残っていることも要因の一つである。このジェンダー・バイアスの課題は、女性が管理職を望んでいない、女性はアシスタントという固定概念がいまだに企業サイドにもあり女性活躍を阻害する要因となっている。先に登場した図2-1のM字カーブのグラフにおいては、近年の女性の社会進出が功を奏して、

24 キャシー・松井（2020）

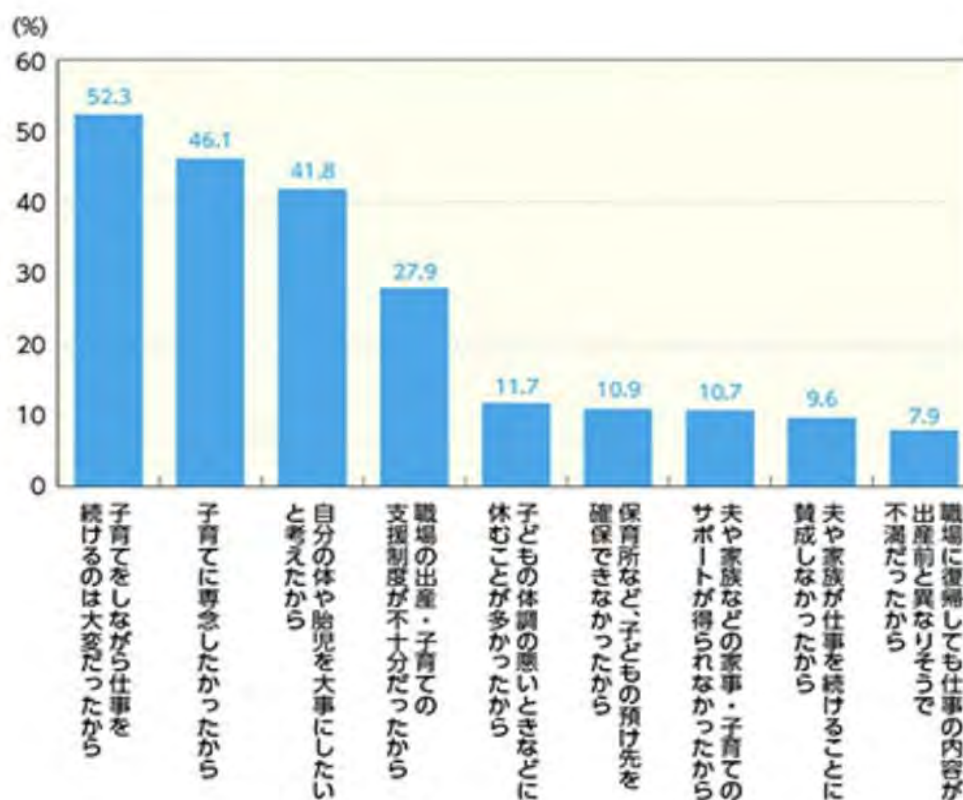
25 女性活躍推進法（2016）

26 経済産業省（2020）

27 帝国データバンク（2021）

カーブが緩やかになってきたというが、女性は育児と仕事の両立の困難さなどを理由に育児期にキャリア離脱してしまうことが多い。それゆえ、女性はライフイベントなど1度退職してブランクが空くと、働くこと自体が不安で再就職に踏み出せない人も多いときく。かくいう、筆者も妊娠を機にパートナーから「仕事を辞めて欲しい」と言われ、連日、懇々と説得をして仕事を続けることに理解をしてもらえたことを記憶している。やはり筆者も、仕事を手放すことによる喪失感やキャリアダウンなどの不安を抱えていたこと、そしてパートナー自身にもジェンダー・バイアスがあったことも否めない。図2-5は第1子の妊娠・出産を機に仕事を辞めた理由として、「子育てをしながら仕事を続けるのは大変だったから」が最も高く過半数となっており、就業継続や両立等の難しさを感じている女性も多いといえる²⁸。

図2-5 第1子の妊娠・出産を機に仕事を辞めた理由
(子どもがいる25歳～44歳の既婚女性)



出典：株式会社明治安田総合研究所（男女共同参画局編集）

28 男女共同参画局「共同参画」2020年9月号

こうした不安を抱える女性に対して、現在、大学でスキルを習得してもらう学びの場の提供も行われるようになってきた。さらに、個別カウンセリングが受けられ、ライフキャリアをデザインし就職までサポートしてもらえる講座が増えている。

2019年には女性向けのリカレント教育課程を運営する6つの大学によって、「女性のためのリカレント教育推進協議会²⁹」が発足し、女性の再就職やステップアップのために、新たな学びの場を提供している。

例えば、日本女子大学リカレント教育課程では、「非正規雇用から正規社員に就職し直したい」「異なる職種に挑戦したい」などキャリアチェンジを目的とした受講者も増えてきている。受講者の内訳を見ると、日本女子大学以外の大学出身者の割合が増えてきており（71.8%）年齢層も20代～50代と幅広く、多様性が広がっているということである。2007年9月から2019年4月までに601名を受け入れてきた実績もある。明治大学でも「女性のためのスマートキャリアプログラム」として、再就職・仕事復帰を支援するプログラムが生まれ、企業と連携し実践力を育成するなど、学び直しから就職までを一体的に支援する講座も増えてきた。女性のためのリカレント教育を推進し、さらなる社会的な活躍を促進する学びの場も登場している。女性のエンパワメントとして、いくつになっても学び直しが可能で、常に新しいチャレンジができる社会を実現するためのリカレント教育の必要性が高まってきたのである。

2-3 予測不可能な時代（VUCA）におけるキャリア戦略

今日のように先を見通すことが難しい状態にある社会をVUCA時代という。VUCAとは、V=Volatility（変動性）、U=Uncertainty、（不確実性）C=Complexity（複雑性）、A=Ambiguity（曖昧性）の4つの単語の頭文字を取った造語で、社会やビジネスにとって未来の予測が難しい状況のことを意味している。

有山³⁰（2022）によると、もともとVUCAという言葉は、1990年代にアメリカで軍事用語として使われていた。冷戦の終結とともに国家間の問題が複雑さを増し、軍事戦略を立てることが難しくなったこと、テロの驚異という新たな戦いが始まったことなど、従来のやり方が通用しなくなった状況を指している。その後、変化が激しく先行きが不透明な社会情勢を表す言葉として、2010年代にビジネス用語としても使われるようになった、という。

29 女性のためのリカレント推進協議会（2019）

30 有山徹著・田中研之輔監修（2022）

有山は、終身雇用が前提のキャリアにおいては、会社の上司や先輩をみていれば、将来の自分の姿を容易に想像できたが、VUCA時代には、そうした画一的なキャリアではなく、いわゆるロールモデルがないという「モデルロス症候群」に陥っている人が多いという³¹。

価値観も働き方も多様化してくる中で、日本人は「こうあるべき」という枠や型に自分をはめることで、安心したいという心理をもっていると筆者は考える。しかし、現代は上記のようにロールモデルがない状況で、枠や型がない状態で何かをするのにイメージができない分、不安な心境に陥ってしまうのかもしれない。時には、人と比較をして、自分に自信が持てず将来への希望を持たない人もいるだろう。こうした状況下を有山は現代の状況を、ロールモデルではなく、自分自身に向かう中で、自分の生き方を自分で決める「自律の時代」に突入したと著書の中でも述べている。

つまり、これまで終身雇用等で組織によって形成されてきたキャリアが個人によって形成される、という従来の伝統的なキャリアとは全く違う捉え方をする新しいプロティアン・キャリアが注目されるようになってきた。

この考えはダグラス・ホール（1976）³²によって提唱された。ダグラス・ホールは著書の中でも「プロティアン・キャリアは、組織の中よりもむしろ個人によって形成されるものであり、時代と共に個人に必要なものを見合うように変更されるものである」と述べている。

ダグラス・ホールの定義をまとめたものが、次の表2-3である。

前述でメンバーシップ雇用について説明したが、改めて述べると1970年代の日本は「働く＝終身雇用」が基本であり、転職は会社への背信行為だという風潮が強かった。そのため、日本で会社の壁を越えて移動しながら個人のキャリアを形成する働き方をする人はいなかった。

その当時は、目の前にある組織の中でいかにキャリアを積んでいくか、いわば、会社の中でのキャリア「組織内キャリア」が主流だったといえる。一方、プロティアン・キャリアの「キャリア」という概念は、組織に預けるものではなく、自ら育て、形成するもの、つまり、組織の中ではなく個人によって形成され、変化に応じて自己意思で変更できるという考え方である。

31 有山徹著・田中研之輔監修（2022）

32 ダグラス・ホール（1976）

表 2-3 伝統的キャリアとプロティアン・キャリアの違い

	伝統的キャリア	プロティアン・キャリア
キャリアの所有者	組織	個人
価値観	昇進・権力	自由・成長
組織内外の移動の程度	低い	高い
成果	地位・給料	心理的成功
姿勢	組織的コミットメント	仕事の満足度 専門的コミットメント
アイデンティティ	組織から尊敬されているか (他人からの尊重) 自分は何をすべきか (組織認識)	自分を尊敬できるか (自尊心) 自分は何がしたいか (自己認識)
アダプタビリティ	組織に関連する柔軟性 (組織内での生き残り)	仕事に関連する柔軟性 現行のコンピテンシー (市場価値)

出典 ダグラス・ホール著 2002

『Careers In and Out of Organization』田中研之輔訳・筆者引用作成
田中³³ (2022) はプロティアン・キャリアを形成する上で、重要な要素となるのが、「アイデンティティ」と「アダプタビリティ」であると著書の中で述べている。アイデンティティとは「自分は何者であるのか」ということ、アダプタビリティとは、「環境や社会への適応力」という。これをビジネスシーンに置き換えると、アイデンティティとは「価値観」「趣味」「自己理解」であり、アダプタビリティとは「組織の変化に対応する力を意味する、とある。

田中は「仕事上での悩みなどは、アイデンティティとアダプタビリティのずれから生じている。アイデンティティ（自分らしさ）を封印して、アダプタビリティ（組織の変化に対応）すると、組織の中でのキャリアアップ、つまり昇進や昇給には繋がるかもしれないが、本当の自分への問いかけとなる「自分のやりたいことはなにか」といった両者が不均衡になり、自問自答することになってしまう」という。³⁴

33 34 田中研之輔 (2021)

プロティアン・キャリアは、このアイデンティティとアダプタビリティの従来の考え方を変化させたものといえる。従来の伝統的キャリアのアイデンティティは、「組織から尊敬されているか」という他人軸の尊重や、その組織の中で「自分は何をすべきか」という組織軸の役割認識であった。これに対して、プロティアン・キャリアは「自分を尊重できるか」という自尊心であり、「自分は何がしたいのか」という自己認識・志である。また、従来の伝統的キャリアのアダプタビリティは「組織の中での柔軟性」という、あくまでも「組織の中」での適応力だったが、プロティアン・キャリアのアダプタビリティは「仕事に関連する柔軟性」であり、「組織」ではなく「仕事」に対しての適応力となる。³⁵

このように、キャリアの概念が変化してきていることを説明したが、続いては、従来のキャリアからプロティアン・キャリアに至るまでに、どのように変遷してきているかについて述べる。そこで、松本（2008）³⁶によるキャリア概念の理論変遷を田中（2022）が的確に解説しているこちらの図2-6を取り上げ述べる。

まず社会構造アプローチの特性は、社会の階層や構造が職業の決定に大きな影響を及ぼすという理解を前提にしている。田中によると、わかりやすい事例でいえば、高い社会階層の人々は専門性を高め、最先端の職種に就くことを希望する一方で、低い社会階層の人々は肉体労働などの職種を選びやすい。こうした実態を把握しようとしたアプローチであると述べている。³⁷

また、田中は次のように解説をしている。この社会構造アプローチを参考にしつつ、職業選択に関する諸々の意思決定プロセスに比重をおいて考えられたのが、1920年代からの個人アプローチである。社会構造アプローチは社会学的な見識に基づくのが主流だったが、個人特性アプローチは、心理学の知見が用いられるようになる。中でも、個人の持つパーソナリティ特性と職務特性とのマッチングに焦点を当てている。

1950年代からは、キャリアステージアプローチの研究がなされてきた。これは、ビジネスパーソンのキャリアを時間軸で把握し、いくつかのステージでキャリア分析する理論である。これらの理論は、あくまでも、働くことが前提としたものを「キャリア」としていた。そこから、働く人の人生そのものという視点で捉え直したのが、1970年代以降のライフサイクルアプローチである³⁸。

35 田中研之輔（2022）

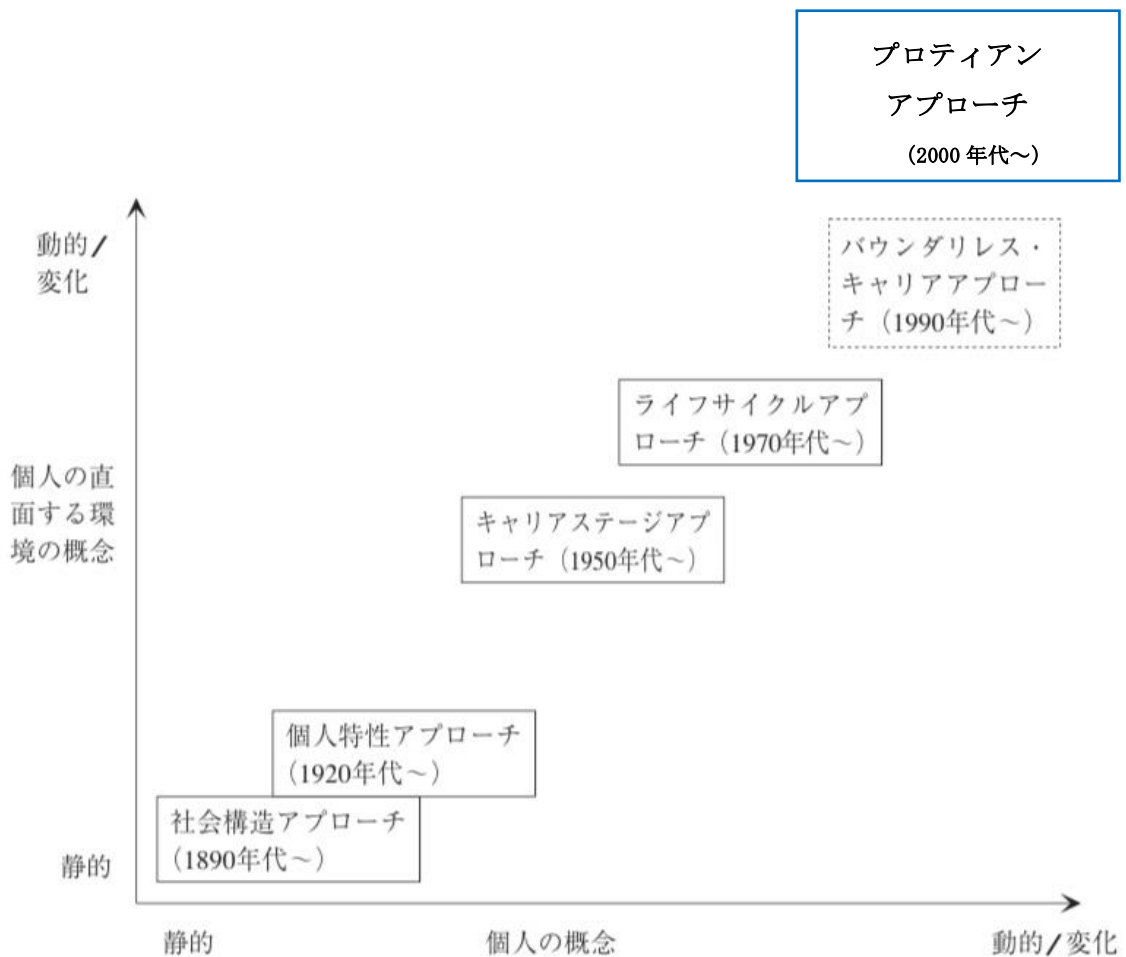
36 松本雄一（2008）

37 田中研之輔（2022）

38 同上

エリク・エリクソンのライフサイクル理論は、それぞれに特定の人生課題＝発達課題がある8つの発達段階（乳児期、幼児期、遊戯期、学童期、青年期、前成人期、成人期、老年期）を質的変化の過程として捉える理論である。そして人生全体の発達段階の中でキャリアを分析している。その後、ドナルド・E・スーパーがキャリア発達理論の14の命題を提唱しているが、この中でもビジネスパーソンのキャリアとは、自己概念を発展的に確立するプロセスであり、諸々の関係者との相互作用によって形成されるものであると捉えられるようになった。

図2-6 キャリア概念の理論変遷



出典：松本雄一著「キャリア理論における能力形成の関連性」を基に田中が作成
筆者加筆

これらの理論は組織内キャリア形成ということが前提だったが、1990年以降には、バウンダリレス（境界）を行き来するキャリアモデルが登場し、一つの組織だけではなく、ほかの企業へ転職、または組織をまたいで副業的に仕事をするモデル分析がなされるようになった。図2-6の、バウンダリレスキャリアやプロティアン・キャリアがそれである。

ところで、最新のキャリア理論であるプロティアン・キャリアの根本には「人的資本を最大化」にし、生産性と競争力を促し、組織内のエンゲージメントを高め、心理的幸福度を高めることを実践的効果としている。プロティアン・キャリアでも「人的資本」ということに着目しているが、まさに、プロティアンの考え方の3つのキャリア資本とは「ビジネス資本」「社会関係資本」「経済資本」と捉え、さらに、環境に適応して変幻する行為や意思決定が一時的なものではなく、個人を軸とした長期的な資本と、客観視することも可能である。リンダ・グラットンが著書の中でお金に換算できない無形資産が重要になってくる³⁹と述べている。著書の中では、生産性資産、活力資産、変身資産と3つのカテゴリーに分類されているが、生産性資産の中にある、「仕事で成功し、所得を増やすのに役立つ要素」として、「スキルと知識」が挙げられている。田中は、生涯学び続けることで蓄積される「資本の総体」として捉えよう、と力説している。そして、人生100年時代は、常に学ぶことである。これまで日本人は日本流の教育や文化の中で、大学を卒業すると、人は学びを終えたという固定概念がある。プロティアン理論では、自身のキャリアを戦略的に捉え、どのタイミングでどの種類のスキルや知識を資産化するかが生産性資本を蓄えるカギとなるという。

上記のように、田中、有山のプロティアン・キャリア、リンダ・グラットンの考え方からも共通している人的資本は「学び」の中から蓄積されるといっても過言ではない。筆者は田中のプロティアン講座を実際に受講しプロティアン・キャリアについて学んだ。田中は講座の中でも「この先10年は他の理論は構築されないであろう」と言っている。つまり時代の変遷の中でキャリア観も変化しているが、これからのキャリアはプロティアン・キャリアの考え方が主流になるだろう。それゆえ自身の「資本」を棚卸して変幻自在に生きることが今後求められてくると推察する。その資本を作る行動こそがリカレント教育ではないだろうか。

39 リンダ・グラットン（2016）

2-4 リカレント教育における経済的価値

本論文ではリカレント教育を生涯教育や自己啓発とは違う観点で述べている。それは、リカレント教育によって、個々人の生産性を高め、経済的価値を生み出すことに焦点を当てているという点である。経済学の文脈でリカレント教育の影響を分析する際の視点は、次の2つの観点から考えられるといえる。その一つが労働者の雇用および所得に与える影響、そして2つ目にこれまで述べてきた労働者の蓄積した人的資本が生産活動を通じて経済成長に与える影響である。これについて、田中⁴⁰（2020）は、「第一の視点について、労働者がリカレント教育を通じて、時代に合わせた知識やスキルを習得し能力を高めることで、個人の条件に合った雇用機会を得られる確率が高まる」と述べている。時代に合った、常に必要とされる人材であり続けることができるというわけである。そして、雇用というチャンスも増えてくるであろう。さらに、賃金は、理論上、労働生産性と等しくなるため、上昇した労働生産性に見合った賃金・所得を得られるようになるとしている。実際、内閣府³⁷の経済財政白書でも、リカレント教育により労働者の生産性が高まることで、賃金が上昇する効果や、非就業者の就業確立が上昇する効果等が考えられると述べている。田中は、個人の生産性、イノベーション、雇用機会に強いプラスの影響を与え、リカレント教育を受けた個人がより高い所得を得るという見解である。

さらに、田中の第二の視点として、「一国あるいは世界全体の経済成長への影響」という視点について、次のように述べている。「生産活動は、労働、資本、技術という3つの生産要素を用いて行われ、物的資本の増加による経済成長には限界があるが、一人当たり経済成長率の長期的な上昇には、人的資本の蓄積と技術の向上が鍵となる。リカレント教育を通じて労働者の人的資本が増加し、経済全体の人的資本を十分に蓄積できれば、長期的な経済成長に結びつくことになる。また、蓄積された人的資本によっては、イノベーションを通じてさらに経済成長を促進し得る」⁴¹と述べている。

次ページ図2-10は、内閣府の経済白書⁴²のリカレント教育を経験した人と、していない人の動向を数年間にわたって追跡調査をした結果である。リカレント教育を経験した人は、そうでない人と比べて年収が10万円～16万円近く上昇する効果が見られる。また、職業に就いていない人がリカレント教育を経験した場合には、そうでない人とくらべて就業する確率が10%～14%程度上昇する効果が見られるという。

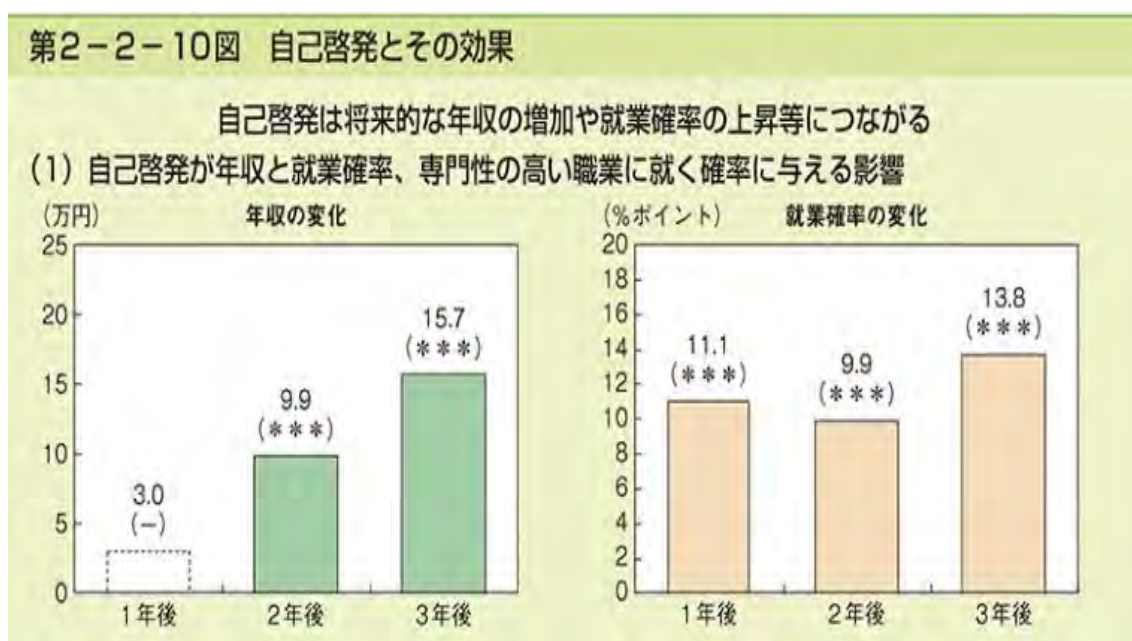
40 田中茉莉子（2020）

41 同上

42 内閣府（2021）

この調査は興味深いところでもあるが、果たして本当にそのような効果があらわれるのであろうか。リカレント教育が今日の課題ともなっている、低賃金からの脱却の一助になるといえるか、本論文では、その点にも着目して4章で分析をしている。

図2-7 自己啓発とその効果



出典：内閣府経済白書（自己啓発とその効果）

小括

本章では、リカレント教育、いわゆる「学び」続けることがなぜ必要になってきたかの背景について、社会構造の変化として、雇用形態の変化、出生率の低下、政府の政策、女性の活躍推進、またこうした時代背景に寄り添うキャリア形成の変遷、さらには、リカレント教育の軸となる「生産性の向上」「経済的価値」という視点から述べてきた。冒頭でも触れたように、人的資本を最大化するためには、リカレント教育を通してのスキルアップが必要である。また、今後、イノベーションを生み出すために、新しいアイデアを出すことができる、個人の能力を高めることも必要となっていてい

る。これまで、労務コストとしてみなされてきた、人材に対する教育訓練などの支出を将来、より大きなリターンを生み出す人的資本への投資と捉え直すという、発想の転換も起きている。今後、企業の情報開示の在り方などが議論されるところではあるが、働き方の変化に伴い、人材の能力を引き出し、動機付けを行い、チームワークを高める組織づくりを行うかが、人的資本を高める上で重要となる。

これからの企業は、自社を主語にして会社という箱の中でいかに運営していくかという発想ではなく、人を中心・主語にして考え、その人的資本が活躍し、価値を生み出すための場を提供するという考え方が求められてくる。人材を、より活躍させ、相乗効果を生み出せるようマッチングさせる場として捉えることで、結果として業績をあげ、企業・組織価値を高めることができるのである。

働き方に大きな転換期がやってきている。コロナ感染拡大によって、オンラインでの働き方が進み、出社しなくとも就業できる世の中になった。人的資本への投資によって生産性が向上され、便益と費用という点からも会社にも従業員にもメリットが生まれる。こうした点も含め、リカレント教育の推進は大きな役割を果たすと言える。

第3章 先行研究および本論文の研究設問における目的と意義について

3-1 先行事例の検討にあたって

この章では、まずリカレント教育最初の提唱国であるスウェーデンの事例をとりあげ、リカレント教育が制度化された経緯を概観する。次に、日本でのリカレント教育をめぐる状況を述べ、リカレント教育が進まない課題を探るべく先行研究の事例をあげ、あらゆる角度から考察する。さらに本論文における研究設問であるパレートの法則における6割層にアプローチする目的、本研究が持つ意義について述べる。

3-2 スウェーデンにおけるリカレント教育

「リカレント教育」はスウェーデンの経済学者ゴスタ・レーンによって提唱された概念である。国を挙げて推進してきたスウェーデンでは、1969年にベルサイユで開催された欧州教育大臣会議において、スウェーデン教育大臣のオルフ・パルメ（のちに首相）が言及したことで注目された。その後、OECDによる1969年の『平等な教育機会』とそれに続く1973年のリカレント教育の最も基本的な文献とされる「リカレント教育—生涯学習のための戦略」という2つの文書によって、リカレント教育は用語として定着をした。但し、中嶋（1994）⁴³によれば「リカレント教育」の用語を最初に使用したのは、トールステン・フセーンであるということが最近明らかにされている。この流れについて、出相⁴⁴（2021）は次のように説明している。『平等な教育機会』では、教育は社会における平等を実現する重要な手段であるが、1950年代、60年代の急激な教育機会の拡大では平等の達成という点で限界があることが明白となってきた。そこで就学前教育や初等教育段階における補償教育などが実施されてきたが、十分な効果は得られなかった。一方で人生経験を積み、パーソナリティが成熟したり、自分が何をしたいのかを明確に知ったりすることによって、学習に動機づけられることもあるため、人生の中で学習に動機づけられた際に教育機会に戻れるようにすることが平等の問題の解決に対しては好ましいと考えられ、リカレント教育こそがその教育機会の均等化を目指すうえでいっそう有望な方策の1つである⁴⁵と述べている。

筆者は、この「人生の中で学習に動機づけられた際に教育機会に戻れるようにすることが平等の問題の解決」という言葉こそ、リカレント教育の真髄であると受け止めている。

43 中嶋博（1994）

44 出相泰裕（2021）

45 同上

ここで、就学前から大学までの概要を説明する。前提として、スウェーデンは、基礎学校、高校、大学の授業料が無償である。奨学金制度など学生を支援する制度が充実しており、高校卒業後に就職してから大学で学び直す学生も少なくない。また、高校に入学するための試験もなく、倍率が高い場合は、基礎学校の成績によって合否が決定される。⁴⁶まず、就学前教育（0歳～5歳）は「子どもの発達と学習を刺激する環境の提供、子どもの親に就労と学習の機会を与えること」とされている。就学前教育の定義に「親の学習の機会」を促す目的があるということは日本からすると画期的な施策と言える。スウェーデン国内には、10000もの就学前教育施設があり、1歳から5歳の子ども83%が参加しているとされる。6歳は初等教育を受ける準備期間として位置づけられており、ほとんどの子どもが1年間、この就学前学級で教育を受ける。

初等教育から前期中等教育（7歳～16歳）は、日本でいう小学校・中学校に該当し、この9年間は義務教育である。義務教育修了者の97.7%が3年制の総合制高等学校へ進む。後期中等教育（16歳～20歳）は日本での高等学校に相当する。入学試験は無く、入学条件はプログラムによって異なるが、最終学年において、スウェーデン語、英語、および数学の成績を取得していることが必須とされている。日本の高等学校と違って、いずれのコースもなんらかの専門性を持っている。⁴⁷

澤野（2018）⁴⁸によると、18歳以上から就学できる大学は次のように区分される。Basic level（3年間・日本の学部に対応）Advanced level（1～2年間・日本の修士課程相当）Research level（2～4年間・日本の博士課程相当）。スウェーデンには37の大学が設置され、そのうち私立は3校である。大学教育にかかる個人費用負担が無いゆえ、日本のような国立、私立という区分はあまりなく、入学試験も無い。学生の平均年齢は学士課程が27.8歳、修士課程が29.3歳、30歳以上の学生が学士課程22.7%、修士課程26.3%となっている。

教育制度が直線的なルートだけでなく、労働市場、成人教育との行き来が可能なりカレント教育制度が整っているのが特徴である。なお、高等教育法（1977年）では、25：4ルールと呼ばれる25歳以上で4年以上の就労経験があれば大学入学を認める制度も設けられている。⁴⁹これは、学習と就業活動の相互交換が行われるよう、リカレント教育を推進する手段を広く採用することが必要として導入されたものである。（のちに成人志願者が若い学生よりも優遇されているとされ、枠が縮小された）

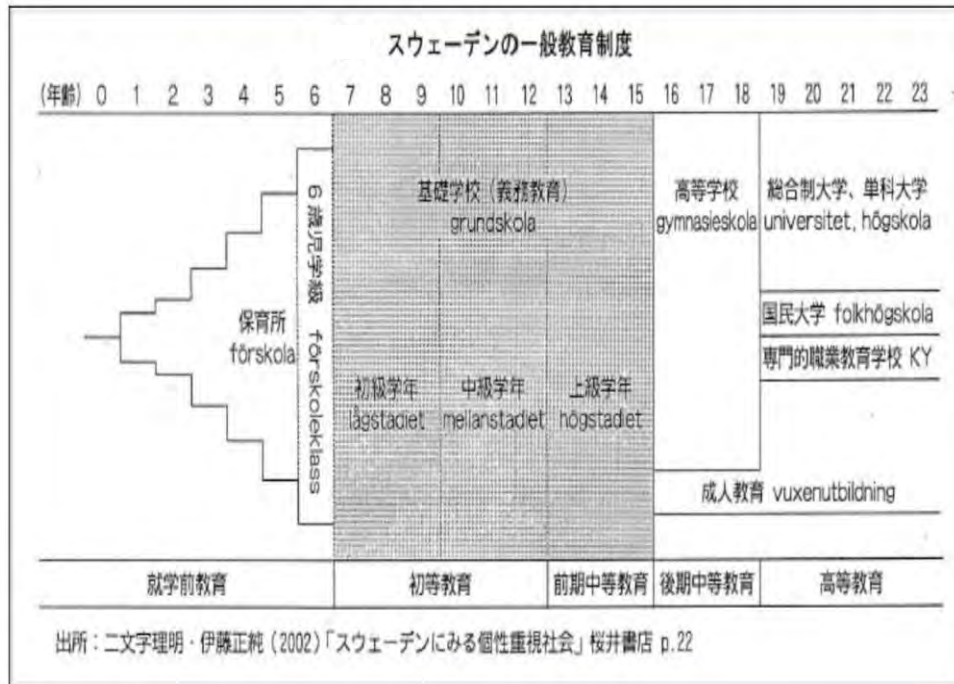
46 文部科学省（2022）

47 中兼優介（2017）

48 澤野由紀子（2018）

49 生涯学習研究 e 辞典

図 3-1 スウェーデンの教育制度



出典 『スウェーデンにみる個性重視社会』(桜井書店)より抜粋

また、中兼⁵⁰によると、スウェーデンでは、成人教育機関・制度も整っており、①成人のための公教育制度(スウェーデン語を母国語としない人のための教育制度や、コンヴックス(Komvux)と呼ばれる一般成人教育制度があり20歳以上の自国者であれば無償で授業が受けられ、条件を満たせば高校卒業と同等の資格が得られる)②民衆教育(学習サークル等)③高度職業教育(大学や自治体、民間の職業訓練企業などによって運営され、高等教育修了レベルの職業人養成を目指す)に大別されるとしている。このように、スウェーデンでは、リカレント教育・生涯学習・成人教育を実現した背景には、これらを進める法制度が整えられてきたことが大きいという。

50 中兼優介(2017)

そこで、現在のリカレント教育・生涯学習、成人教育制度に至るまでに導入された法案や制度を取り上げる。中兼がスウェーデンにおける法整備を述べたものを筆者も表にまとめてみたのが表3-1である。これによると、1968年～2001年の間で6つのターニングポイントがあるということがわかった。中兼⁵¹によると、まず、1968年において、先にも触れたが教育審議会において「リカレント教育」のアイデアが登場し、「経済上の利益を生み、労働市場に恩恵をもたらし、平等を増加し、学生の探求心を刺激するもの」と正当化された。1974年に在職者に対して教育訓練のための休暇を保障するため、2年以上の労働者の就学休暇と仕事復帰が保障された。1975年には、成人教育義務資金法が制定され、労働市場訓練手当、学習資金、成人学生手当など、民衆成人教育への国の支援が施された。1991年には従前よりあった民衆大学への財政支援措置、学習サークルへの財政支援措置がなされ、両民衆教育への財政面での充実がなされる。1992年には高等学校教育の実質的義務教育化、2001年には、成人の学習と成人教育の発展が政府議案として出され国会で承認された。「すべての成人は、人格の成長、民主主義と平等の実現、経済成長、雇用、正当な再配分を促進するという目的で、知識を広げ能力を発展させる可能性を与えられるべきである」ことが示された。

表3-1 リカレント教育・生涯学習・成人教育に関わる制度

	法案・制度
1968年	教育審議会答申
1974年	教育休暇法
1975年	成人教育義務資金法
1991年	民衆教育への国庫補助に関する法律
1992年	高等学校教育の実質的義務教育化
2001年	政府議案「成人の学習と成人教育の発展」を国会承認
2003年	学習成果認定に関する法律採択

筆者作成

51 中兼優介（2017）

2003年には「学習成果認定に関する法律」が採択された。澤野⁵²によると、この学習成果認定とは「個人が習得した知識とコンピテンスを、それらがどのように習得されたかにかかわらず、体系的査定、評価、文書化と認定を行うプロセス」と定義されるという。2009年からスウェーデン高等職業教育庁が、学習成果認定に関する広報活動を始め、のちに同庁は学習成果認定のポータル・サイトを設けている。さらに2010年～11年にかけて認定の基準や方法の開発に取り組み、多様な学習成果認定のための国の基準と質保証のためのガイドライン、並びに認定書の様式を定めている、とある。なお、個人の学習成果認定は次の3つの法律でも定められている。第一に「高等教育法第6～8条」第二に、「高等職業教育カレッジ法第12条」、第三は、「新教育法第20～22条」（2012年改正）である。これらの法律整備により、成人教育機関の受講者は学習成果認定を受けることができるようになった。こうして、学習者そのものの受講意識の高まりや、また雇用者においても仕事におけるスキル等のニーズの合致など、両者にとってメリットは大きいと筆者は推測する。

ここまで取り上げたように、スウェーデンにおいては各制度が整えられていることがわかる。澤野⁵³は著書でEUの調査をとりあげているが、それによると、スウェーデンの25歳～64歳の成人のうち4週間以内に教育もしくは職業訓練を受けたことのある人の割合が2016年は29.6%で、EU加盟諸国の中で第1位ということである。また、2009年のEU調査では、4歳から65歳までの生涯学習参加率においても、スウェーデンはEU諸国の中で第1位であった。EUは教育理念の一つに「ライフロング・ラーニング（生涯学習）」を掲げているように、幼児から社会人に至るまで、一生を通して受けられる教育の環境づくりを目指している。さらに、これを補完する理念が「モビリティ（移動性）」であり、あらゆる社会階層の人々がライフサイクルの中で知識や技能の習得に参加できる流動性があるといえる。こうしたライフロング・ラーニングとモビリティの促進によって、時代とともに変化する労働市場のニーズに応える多様な人材を育成していける土壌が欧州にはあり、スウェーデンはその最たる国といえるのではないか。

こうした根拠をとるべく、筆者はスウェーデンに40年以上在住している女性にオンラインによるインタビュー調査を試みた。この女性は20代から単身でスウェーデンに移り住み、やがて結婚、出産も経験し、現在は大学で教鞭をとっている。職業として初等教育の経験から現在の大学での指導に至るまで、途中、スキルアップのため

52 澤野由紀子

53 同上

に離職、語学学校や大学院等にも通ってきた。博士課程に籍を置きながら、母国語教師を始め、その教員資格を取得するためのコースにも通う。リカレント教育として、国際交流基金の主催コースに2回参加。EU企画の研修などにも参加しており、彼女の周りには常に学びが当たり前のようにあった。

この女性の言葉で印象的だったのは、「この国には仕事を休んでいる間に他の仕事にチャレンジできる、今度は何をしたいか、生きたいように生きる選択肢がある」という言葉であった。そして、「学びは続けるもの」と述べていたことが本論文の根幹につながるスパイスとして心に響いた。

3-3 日本におけるリカレント教育の現状と課題

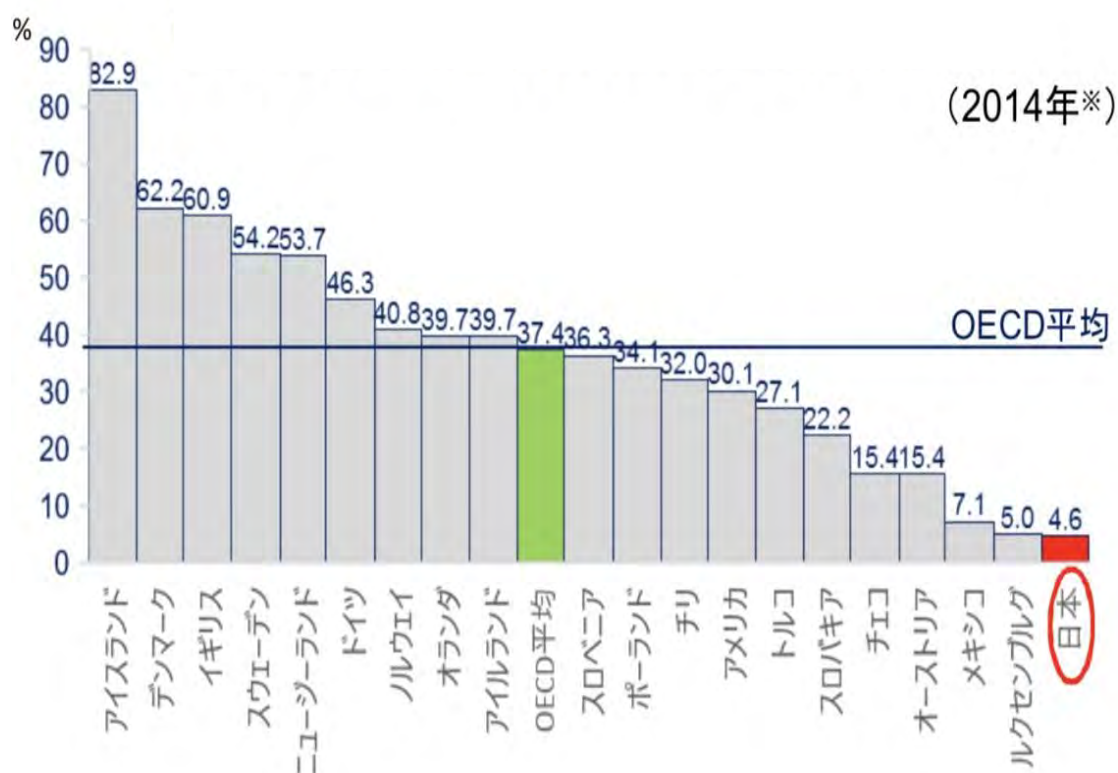
これまで、スウェーデンのリカレント教育を見てきたが、ここからは日本のリカレント教育について検証していく。図3-2から、日本においてリカレント教育は、OECD諸国において低水準である。

図3-2 日本における「学び直し」



文部科学省「高等教育の将来構想に関する参考資料」（2018）

図 3-3 25歳以上の短期高等教育機関への入学者の割合



出典：文部科学省

また、図 3-3 より 25 歳以上の短期高等教育機関への入学者割合の国際比較でも日本は OECD 諸国の中で最低レベルにあることがわかる。

先行研究で本田(2020)⁵⁴ は日本においてフォーマルな成人教育・訓練すなわち教育機関における学びの時間がきわめて少ないことが特徴であるとしている。本田は大学の学部・大学院の入学者に占める社会人学生の比率を 2016 年度・2019 年度の 2 カ年について調べているが、表 3-2 によると、一般の大学学部および修士課程における社会人学生の比率は非常に小さく、通信制の学部・大学院に集中している。一般の博士課程および専門職学位課程では半数前後を社会人学生が占めるようになっているが、これらの課程はそもそも入学者の規模が人口に比してきわめて少ないと分析している。さらに、本田は⁵⁵ 経済産業省産業構造課が 2018 年 1 月に 30 ~ 50 代の高卒以上の有職者 1 万 800 人を対象として実施した「リカレント教育に関する実態調査」データを用いて、過去 3 年間における 11 項目の「仕事に役立てるための学習経験」をたずねた結果を、性別・雇用形態別に示したデータをあげている(図 3-4)

54 本田由紀(2020)

55 同上

表 3 - 2 大学等の入学者数と社会人

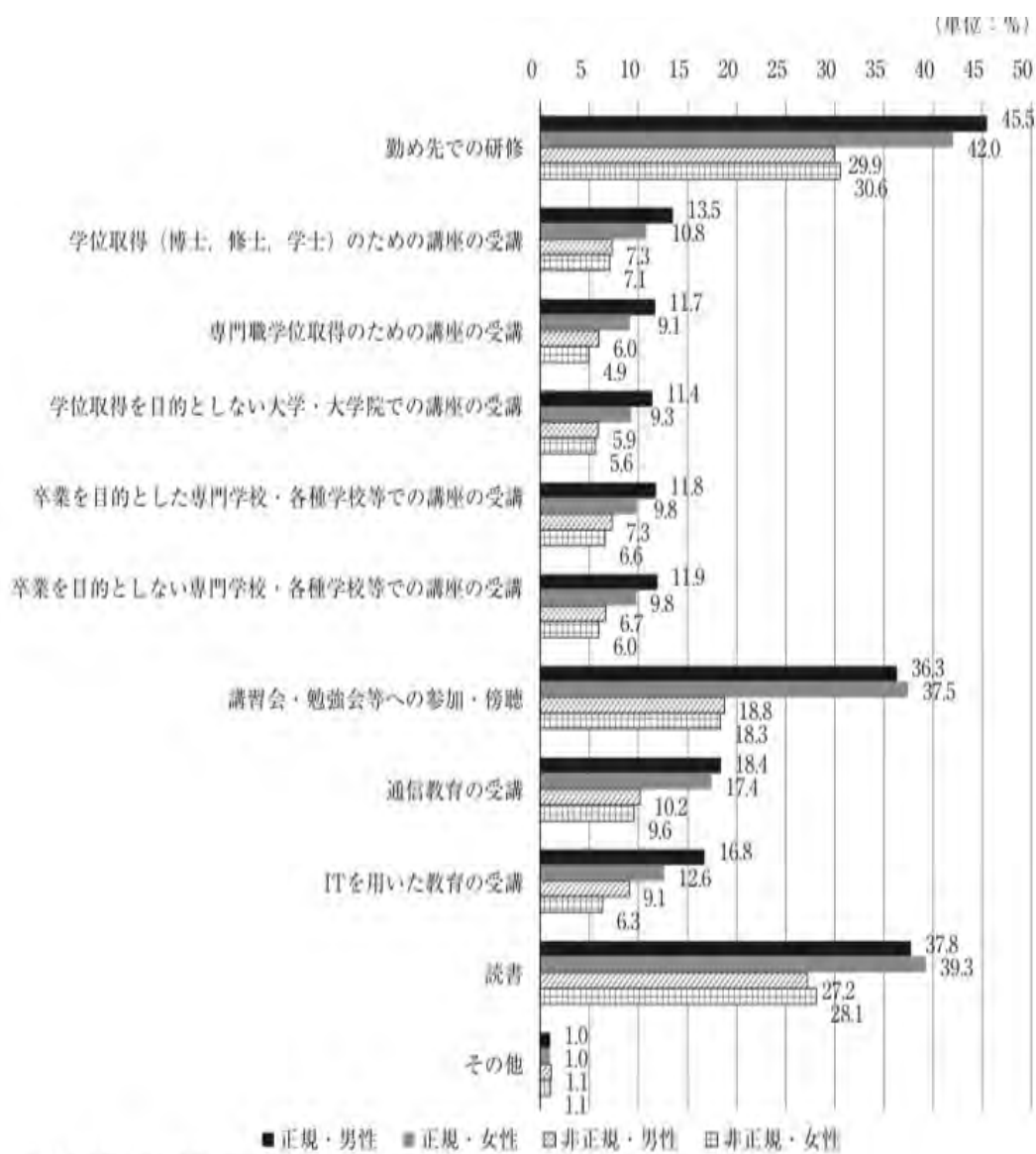
	2016 年度		2019 年度		
	入学者数	25 歳以上 (%)	入学者数	25 歳以上 (%)	
学部昼間部	613,904	0.6	627,288	0.5	
同 夜間部	4,519	6	3,985	4	
短大昼間部	57,515	2	50,623	3	
同 夜間部	710	7	683	2	
		30 歳以上 (%)		30 歳以上 (%)	「社会人」
修士課程	72,380	9	72,574	8	10
博士課程	14,972	43	14,976	43	42
専門職学位課程	6,867	45	7,722	46	52
	学生数	25/30 歳以上 (%)	学生数	25/30 歳以上 (%)	
通信制大学	163,354	86	162,547	83	
同 修士	3,081	94	2,923	98	
同 博士	215	98	233	98	

注) 本田由紀「学校基本調査」本人集計を引用

本田の検証によると⁵⁶、相対的に経験率が高いのは、「勤め先での研修」「講習会・勉強会への参加・傍聴」「読書」であり、大学・大学院および専門学校・各種学校の講座の受講は総じて少ない。経験率が比較的高い上記 3 項目についても、雇用形態間の差は大きい。11 項目のうちで経験した項目数の平均は、正規男性 2.16、正規女性 1.99、非正規男性 1.30、非正規女性 1.24 であり、正規と非正規の間だけでなく、正規男性と正規女性の間にも統計的に有意な差が認められる。経験した項目数が「0」の比率は正規男女では 37%、非正規男性 53%、非正規女性 52%と、雇用形態による差が明確である

56 本田由紀 (2020)

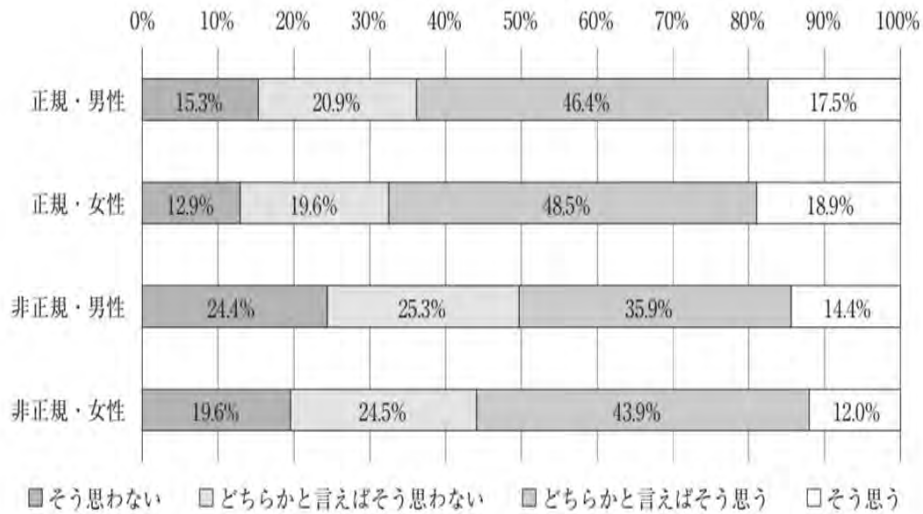
図3-4 仕事に役立てるための学習経験



本田由紀「世界の変容の中での日本の学び直しの課題」引用

本田由紀「世界の変容の中での日本の学び直しの課題」

図 3-5 性別・雇用形態別 自発的な学び直しの意欲



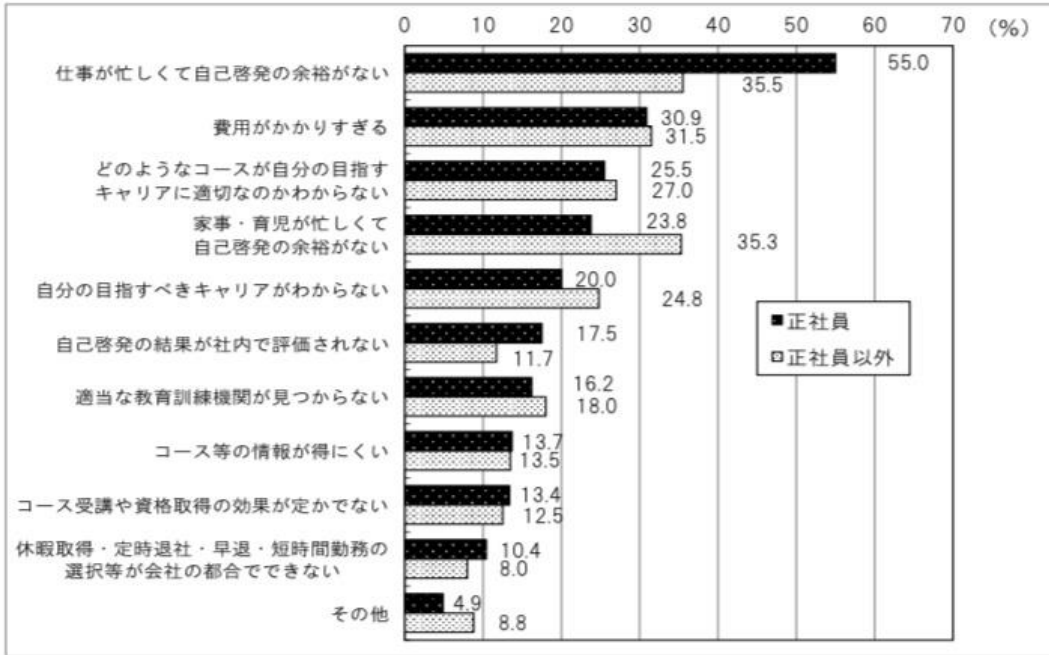
本田由紀「世界の変容の中での日本の学び直しの課題」

また、本田は⁵⁷ 図 3-5 で今後の学び直しの意欲についてはどうかを問うてまとめている。「現在の仕事、もしくは今後就く可能性がある仕事に関連する知識・スキル・経験を蓄積・向上するために、もっと学びたいと思うか。(業務命令によるものはここでは除き、自発的な学びを対象とする)」と質問した結果によれば、正社員の中では約 3 分の 2 が学び直しの意欲をもつのに対し、非正規では半数前後にとどまっているとしている。非正規社員においては、これまでの教育・研修経験が不十分であるだけでなく、今後の意欲についても正社員と比べて低調であることがわかる。雇用形態によっても学びにつながる意欲の増減が違っている。こうした学び直しの意欲についての検証結果は、本田のレポートだけでなく、文部科学省のものや民間のサイト等いくつかのデータがあり確認したが、かなりの割合の就業者が学び直しに意欲をもっているにもかかわらず、それが実現しにくいという結果というのは同様であった。では、何が学び直しへの意欲を削ぐ要因になっているのか。これには厚労省⁵⁸の「能力開発基本調査 2020」図 3-6 におけるデータをもとに検証すると、大きくわけて、「時間」「費用」「個人キャリア」「社内評価・制度」「情報」の順に課題点が浮きぼりになっていた。

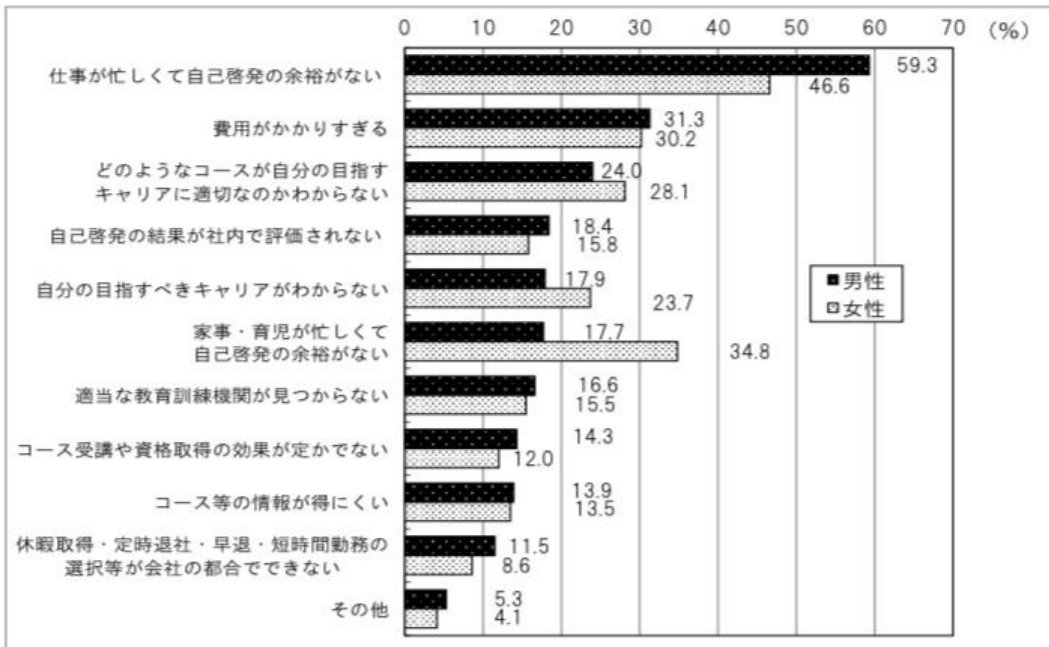
57 本田由紀 (2020)

58 厚労省 (2020)

図3-6 自己啓発を行う上での問題点



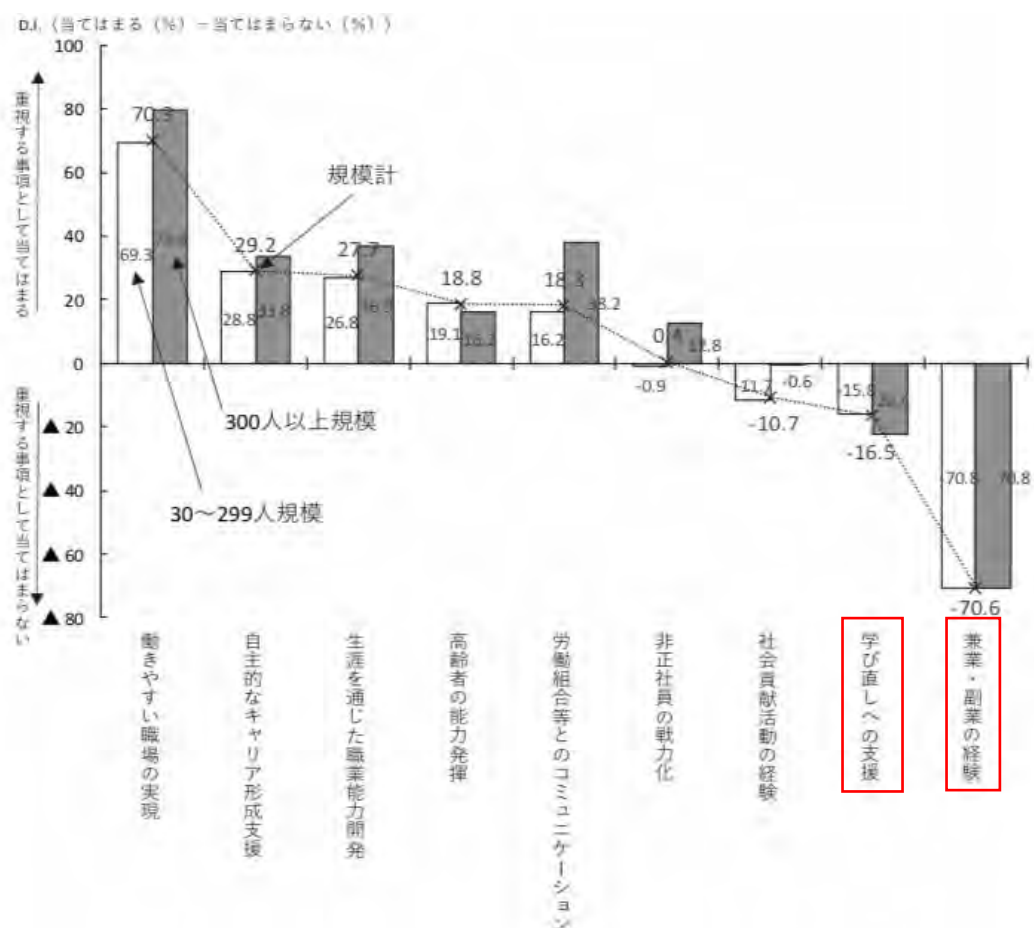
(正社員)



出典：厚労省「能力開発基本調査2020」

さらに、前述の図3-6では、学習者がリカレント教育において感じる課題の中に、「自己啓発が社内で評価されない」という質問に対して「当てはまる」と回答している人が正社員で17.5%、正社員以外で11.7%の結果となり、リカレント教育を体験しても会社の評価につながらないと感じている人が一定程度いる。これを裏付けるように、図3-7では、企業が従業員のキャリア形成に関し重視する事項として、従業員に対する「学び直しへの支援」や「兼業・副業の経験」への支援や理解が消極的であるということがわかる。

図3-7 従業員の活用やキャリア形成にあたって企業が重視する事項

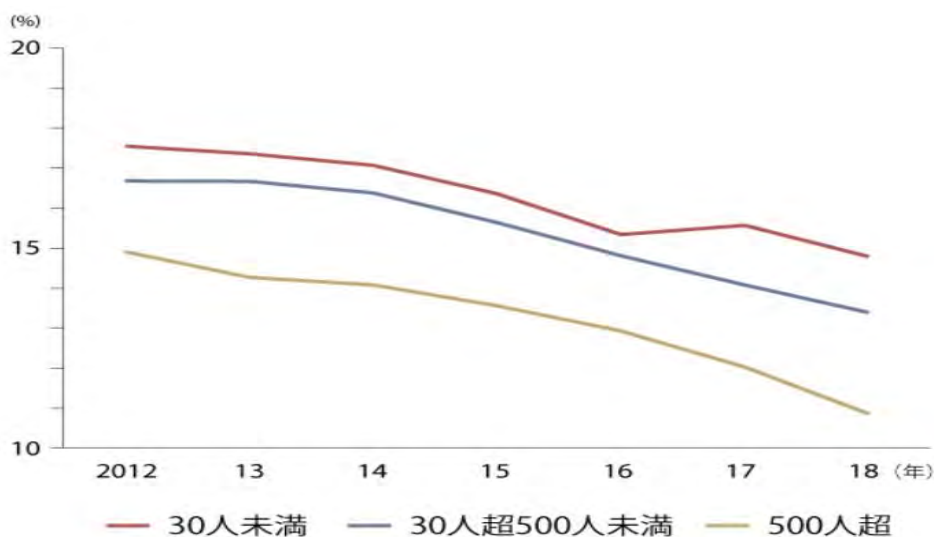


出典：「人生100年時代のキャリア形成と雇用管理の課題に関する調査」
令和2年5月（独立行政法人労働政策・研修機構）筆者加筆作成

これまで述べてきたように、日本のリカレント教育は各国に比べても進んでいない状況、および課題点も見えてきた。特に日本の産業構造にも課題があり、せつかくリカレント教育で学んでも評価につながらないのでは学習者のモチベーション、意欲にもつながっていかない。中央教育審議会答申⁵⁹「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」は、リカレント教育の重要性を強調しつつ、従来のリカレント教育に対しては次のような厳しい指摘をしている。

「従来行われてきたリカレント教育は、必ずしも学修者の視点にたっておらず、リカレント・プログラムの内容や供給数、実践的な教育を行える人材の確保、受講しやすい環境の整備などが課題である」としている。OECD 日本教育政策レビュー⁶⁰でも、我が国の生涯学習への参加率の低さの要因は、成人の時間および経済的な制限、教育内容が労働市場との関連性に欠ける点、関心または動機の欠如と分析している、と述べている。

図3-8 長時間労働の減少



注) 男性雇用のうち、週の労働時間が35時間以上の人に占める60時間以上の長時間労働者の割合

出典:「労働力調査」(総務省統計局) 黒田祥子経済産業研究所作成を引用

59 文部科学省中央教育審議会 (2018)

60 文部科学省生涯学習政策局 (2017)

一方、働き方改革として、時間外労働の罰則付き上限規制が導入され、多くの企業が労働時間の削減を行ってきた（図3-8）しかし、黒田⁶¹が調査したところ「労働時間の短縮により増えた余暇時間を使って労働者が自ら、仕事に役立てる勉強等、1年間に何らかの自己研鑽を行ったか」という質問に、回答したフルタイム労働者の割合は41.3%（2006年）から34.5%（2016年）という結果になり、この10年間で自己研鑽にあてる時間が大幅に減少していることがわかった。中でも、40歳未満の若年層は自己研鑽に時間を増やしていないという結果も明らかになった。働き方改革によって浮いた余暇の時間を教育訓練投資に振り向いているのは、相対的に年齢が高い40歳以上の層のみで、40歳未満の若年層は自己研鑽に時間を使っていないことも示唆されている。若年層は時間的に余裕が無いだけでなく、経済的な観点からも奨学金等での支援の必要性があるだろう。

これまでのデータでもみてきたように、日本ではまだまだリカレント教育が進んでいない。学ぶ意欲があるにも関わらず学びに繋がっていない人、若年層に向けた学びのきっかけづくり、など個々人のポテンシャルが表出されず「見える化」されていないということ、またその受け皿となる企業においてもリカレント教育への理解を進めていかなくてはならない。

3-4 パレートの法則「2：6：2」の6割層について

ここまで、第2章ではリカレント教育政策を進めていく社会背景、本章では、スウェーデンの教育制度、日本のリカレント教育における課題等を述べてきた。日本のリカレント教育政策を進めていくには何が必要か見えてきたが、多くの論文等では分析や検証の角度が類似しているように見受けられた。本研究では第1章で述べた、パレートの法則を活用し、これまで各論文等の先行研究にはない視点で検証を進めている。

筆者は、リカレント教育を政策として進めていく上で重要なことは「ターゲティング」であり、どのように「セグメント分け」するか、と考える。本論文におけるターゲティングおよびセグメントは「パレートの法則」から導き出されたものである。

改めて述べるが、本論文の研究設問は「6割層のエンパワメントに資する政策」は何かである。その「6割層」はパレートの法則の「2：6：2」がベースになっている。ここで、組織でよく取り上げられる「2：6：2の法則」を説明する。この法則は、イタリアの経済学者ビルフレッド・パレート（1848～1923）が提唱した理論「8：2」「80：20」などがもとになっており、このいわゆる「パレートの法則」は「集団の上位の2割が、全体の8割を生み出す」という傾向のことを指す。集団の中の報酬の評価は、一部の構成員によって生み出されているという経験則である。

61 黒田祥子（2019）

ビジネスにおいては「売上の8割は、全顧客の2割によって生み出されている」「仕事の成果の8割は、費やした全時間の内の2割の時間の中で生み出されている」「故障の8割は、部品の2割に原因がある」などの事例に例えられる法則である。

この法則を組織に置き換えて拡大解釈すると、一般的に、意欲的に働く上位20%、普通に働く中位60%、下位層20%に分かれる傾向が高い、というように例えられている。特に有名な事例として、長谷川⁶²はこの法則を「働きアリの集団」でも見られるとする研究を発表している。働きアリの中で、積極的に食料を集めるために働くのは全体の2割のみで、6割は普通に働き、残りの2割はさぼっている。この積極的に働く上位2割が、全体の8割の食料を集めているという。さらに興味深いのは、怠け者の下位20%を駆除したとしても、残された80%のうち20%がまたサボり始め、逆によく働いていた上位20%を間引いたとしても、残された80%のうちの20%が積極的に働くようになるという。仮に集団の構成員が変わったとしても、「2：6：2の法則」の構造は生まれ続ける。

これを組織に当てはめて考えれば、組織のエンゲージメントの構成は、エンゲージメントが高い人が2割、普通の人6割、低い人が2割となる。

「2：6：2の法則」の上位2割に入る人たちは、外部からのアプローチがなくても実績を上げ、自分で問題解決をし、積極的にスキルアップに努める傾向にあるとも言われ起業や独立して事業展開を行っている傾向がある。⁶³つまり、この原理を用いてリカレント教育を行った人に当てはめて考えてみると、意識する2割（もしくは意識的に情報を得ている人）はもともとモチベーションが高い状態にあるゆえ、この層にアプローチや支援を特段しなくても自ら学ぼうという意欲が高いといえる。むしろ6割層の中間層や下層2割にある、いわゆるリカレント教育に意識が向いていない人とギャップの広がりが出てきてしまうゆえ、この6割層にしっかりと支援する必要があるのではないだろうか。

リカレント教育を施策として進めていくには、中間層や、まだ意識もしていない、眠っている人材を目覚めさせ、いかにアプローチができるか、ということが求められるのではないかと。令和元年の全国女性の非労働力人口は2670万人、男性が1526万人⁶⁴である。この非労働力人口の内訳を分析していく必要があるが、少なくとも、この中には就労意欲はあっても就労できない人もいるであろう。リカレント教育を進めていくためには、こうした6割層の人にどのようにアプローチをしていくかが問われていると言える。

62 長谷川英佑その他

63 人事ポータル・サイト HR

64 総務省統計局（2018）

小括

リカレント教育の先進国と日本を比較して述べる論文もたくさん目にしてきた。総じて、これまで述べてきたように、スウェーデンと日本では状況が異なり純粋な比較をするのは適切ではないかもしれない。例えば、スウェーデンは教育にかかる費用の個人負担が少ないことや、成人教育機関や制度が発達し、生涯学習が充実している仕組みが日本に比べて整っている。またスウェーデンは、フルタイムの職を離れて数年を学生として生活することが可能な仕組みも整っている。だからといって、この状況の違いを羨望のまなざしで、遠目に眺めてはいけぬ。

そもそも、リカレント教育の必要性は今に始まった施策ではない。日本は、かつて2015年のアベノミクス成長戦略として「人材の活躍強化」が重要な柱として位置付けられ、リカレント教育の推進策が講じられてきた。その中では「女性・若者・高齢者等、それぞれの人材がさらに活躍できる環境を作り出すこと」そして企業は「変革を先回りし、来る時代の新たな波に合わせて能力やスキルを柔軟に鍛え直していくこと」が必要となると言われてきた。7年前からも重点項目としてあがっていたリカレント教育施策がなぜ、進んでいかないのか。

日本は学びの支援をしていないか、といえばそうではない。現在、国では厚労省管轄⁶⁵の学びへの支援として、教育訓練給付金、高等職業訓練促進給付金、キャリアコンサルティング、ハローワークトレーニング、人材開発支援助成金、生産性向上支援訓練、企業内キャリアコンサルティング(セルフ・キャリアドック)、経済産業省では、巣ごもりDXステップ講座情報ナビ、情報処理技術者試験、情報処理安全確保支援士試験、第四次産業革命スキル習得講座認定制度、文部科学省では、マナパスといった、厚労省、経済産業省、文部科学省が連携してキャリア相談や学びにかかる費用の支援をしている。最新の情報では、「人への投資」を加速化するために、厚労省では「人への投資促進コース」としてデジタル分野などの社員教育の人材開発支援助成金も開設している。このように助成メニューも時代のニーズに合わせてアップデートされていかなければならない。

筆者は、本研究において、ターゲティングが課題であるということを仮定して、本論文では研究を進めている。これまでも、国、自治体の多くの施策においては、パレートの法則でいう、変化が起きやすい上位2割層へのアプローチが多いと見ている。例えば、女性管理職、女性議員、女性起業家等、比較的指導的立場やリーダー的存在の育成に力を入れてきた。むしろ、その方が全体からみてボトムアップを図りやすいということもあるだろう。

65 厚生労働省(2022)

しかし、リカレント教育においては、2割層の一部ではなく、6割層の人達にいか
にコミットするか、「社会を変える、変革を起こすのは中間層の6割」であり、「社会全
体の意識を変えていく覚悟」でリカレント教育を進めていくことが必須である。個人
の生産性の向上と経済の持続的な成長を促進するリカレント教育をいかに進めるか、
6割層にどのようにアプローチするかにかかっている。

第4章 アンケート及びインタビュー調査

4-1 調査の目的

リカレント教育についての調査を進めるにあたり、転職サイト等を見てみると、先行でアンケート調査を実施しているものがいくつかある。その結果によると、おおむね回答者はリカレント教育について「関心がある」ことを示しているが、これまで、なぜリカレント教育が施策として進まなかったのか、その実態を検証するために先行アンケートの回答そのものを検証した上で筆者が質問を作成、新たな視点からのアンケート調査（定量調査）を実施する。

また、研究設問としている「6割層のエンパワメントに資する政策」について、を導くために、リカレント経験者はどのような心理的変化があったのか、心理的幸福度、自己効力感についても検証していく。

これまでの章でも述べてきたように、リカレント教育は「単なる学習」の積み重ねではなく、「個人のキャリア戦略」にも影響することである。それゆえ、本レポートでは、アンケート調査からは読み取れない感情や価値観に由来する心理的な構造を知る、いわゆるノンバーバルな部分をリサーチするため、アンケート調査の補完としてデプスインタビューの調査を行い考察する。

4-2 調査の概要

① アンケート調査及び調査参加者に関する情報の概要は、以下の通りである。

参加者数：354名

参加者抽出の方法：定量調査（グーグルフォームを作成し、SNSを活用しての調査）

マルチアンサー及びフリーアンサーの項目を設ける。

対象者の回答によって、アンケート内で回答項目が分かれる。

参加者の属性：20代～70代以上 男性 52.4% 女性 47.3%

アンケート注意点：なるべくバイアスを排除した設問を心がける。

リカレント経験者、未経験者、無関心など幅広く調査する

アンケートの質問項目は、別添「資料」第2章の「実施したアンケートの内容」のとおりである。本研究は、量的研究としてアンケート調査およびインタビュー調査を実施した。質問内容については、「リカレント教育を経験した」「リカレント教育を経験していないが興味はある」「リカレント教育を検討していない、興味もない」という3

タイプに分類されることを想定し、それぞれのタイプによって質問がわかれて回答できるようにしている。マルチアンサーを軸に質問によってフリーアンサーの回答欄も設けて質問した。

4-3 調査結果

アンケート調査では、「リカレント教育経験者」「リカレント教育の経験はないが、興味がある」「リカレント教育を検討していない、興味もない」という回答の категорияから回答を得ている。ここでは第3章で触れた、パレートの法則に則って、リカレント経験者を2割の層とし、「リカレント教育の経験はないが、興味はある」および「興味がある、もしくは検討していない、興味もない」という回答者を6割の中間層という位置づけで考察した（注1）

回答によると、リカレント教育経験者は収入面のアップを前提とするよりも「仕事の幅を広げること」や「心理的幸福感を得るため」に価値を置いていることが大変興味深かった。また、経験者は自ら学ぶゆえに、行政などから提供される情報を見なくとも自身で民間等のサイトを活用し受講のきっかけを得ている。

一方、「リカレント教育を経験していない、興味がある」「検討していない、興味がない層」に対しては、いかにリカレント教育を実施してもらうかが、本政策の肝になるところである。そもそもリカレント教育ということ「初めて聞いた、もしくは内容も知らない」という回答者が多かった。つまりこの実態を謙虚に受け止めて施策として何をすべきか、のヒントがここにあると言える。

国がこのほど発表した「経済財政運営と改革の基本方針2022」（2022.6.7）⁶⁶にも「社会全体で学び直し（リカレント教育）を促進するための環境整備をする」と明記している。

（注1）「リカレント教育を検討していない、興味もない」という部類に属する回答者は、そもそも「リカレント教育という言葉すら知らない」という回答をしているが、リカレント教育に対して認知度があれば「興味を持つ」ことにつながる可能性もあることから、本研究では、「リカレント教育を検討していない、興味もない」と回答した人については、6割層に入れている

66 教育未来創造会議（2022.5）

こうした背景がある一方、本調査では、一般論としてリカレント教育という内容もわからない層が多いという結果から、リカレント教育による便益について（仕事のキャリアアップ、人的ネットワークの広がり、豊かな人生など）リカレント教育を経験することによって得られる充足感や魅力を顕在化し伝える仕組みを作っていかなければならないことがわかった。さらには、リカレント教育を受講すれば転職に有利になることを望んでいる回答が多かったことから、収入アップという物質的向上につながらない場合であっても、転職市場での価値向上など「目に見える」結果が出やすくすること、さらには雇用する側へのインセンティブ等を導入するなどの対策が必要であることが検証できた。

4-4 アンケート調査結果の分析

この項では、以上の調査結果について、全回答から「リカレント教育経験者」「リカレント教育を経験していないが、興味がある」「リカレント教育を検討していない・興味がない」という3つのカテゴリーに分類し分析を行う。さらに、回答の中から、政策につながる主だった回答、そこから見えてくるポイントを取り上げる。

なお、属性として、年齢、戸籍上の性別、最終学歴、現在の職業、転職経験の有無については、回答者の傾向を知る基本情報であり本項の補足データとして前述しておく。

(年齢)

20代 5.3%、30代 12%、40代 25.2%、50代 44.8%、60代 8.7%
70代とそれ以上

(戸籍上の性別)

男性 52.4% 女性 47.3%

(最終学歴)

中卒・高卒 14%、高専・短大卒 22.1%、大学学部卒（国内）47.3%、
大学院卒（国内）14.6%、大学学部卒（海外）大学院卒（海外）少数

(現在の職業)総務省、厚労省の分類による

管理職（公務員管理職、会社役員等）30.8%

専門的・技術的職業（研究者、技術者、医療従事者、士業等）13.2%

事務 14.3% 販売 30.8%

サービス業 14.8%

保安 0%（警察、消防、自衛官等）

農林漁業 0.6% 生産工程 5.3%

輸送・機械運転 14.8%

建設・採掘 0.8%

(一般的な職業分類)

会社員、公務員、パート、自営業、会社役員、議員（区議会、市議会）団体職員、コンサルタント、経営者、営業、主婦、教員、無職、学生、コールセンター、客室乗務員、看護師、事業主、医師、セラピスト、国会議員公設秘書、ホテル勤務、NPO 管理職、生命保険営業、大学事務職、着付け師、ホテル運営、図書館司書、SE、学童支援員、児童支援員、飲食店パート、大学生、介護士、劇団員、福祉施設職員、航空会社職員、運転手、主婦（直近まで保育士）、保育士、エステ、人相占い、講師、用務員、家業手伝い、庭師、プロデューサー、アーティスト、歌手、理容師、勤務医、イベント企画プロデューサー、国家公務員（非常勤）、相談員、印刷業、農家、一般社団法人理事、不動産自営業、筆跡診断士、行政書士、国際協力、専門学校非常勤講師、テレビ局員、自治体職員、販売、マーケティング、クリニック経理、情報システム、ヒーラー、カフェオーナー、自衛官、その他（53個）

(転職経験あり、なし)

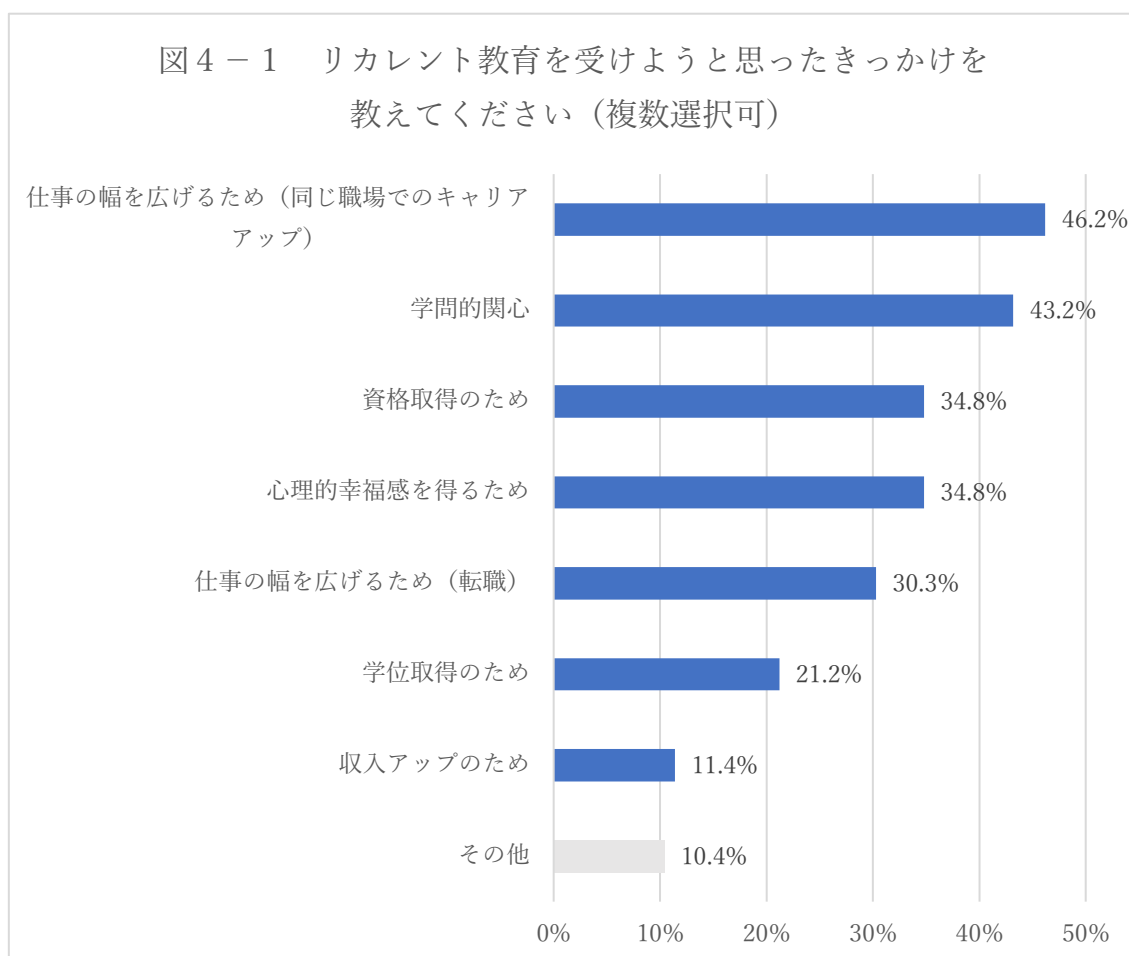
はい 63.3% (異業種への転職含む)

はい 6.2% (同業他社のみ)

いいえ 29.7%

(1) 「リカレント教育経験者」の回答より

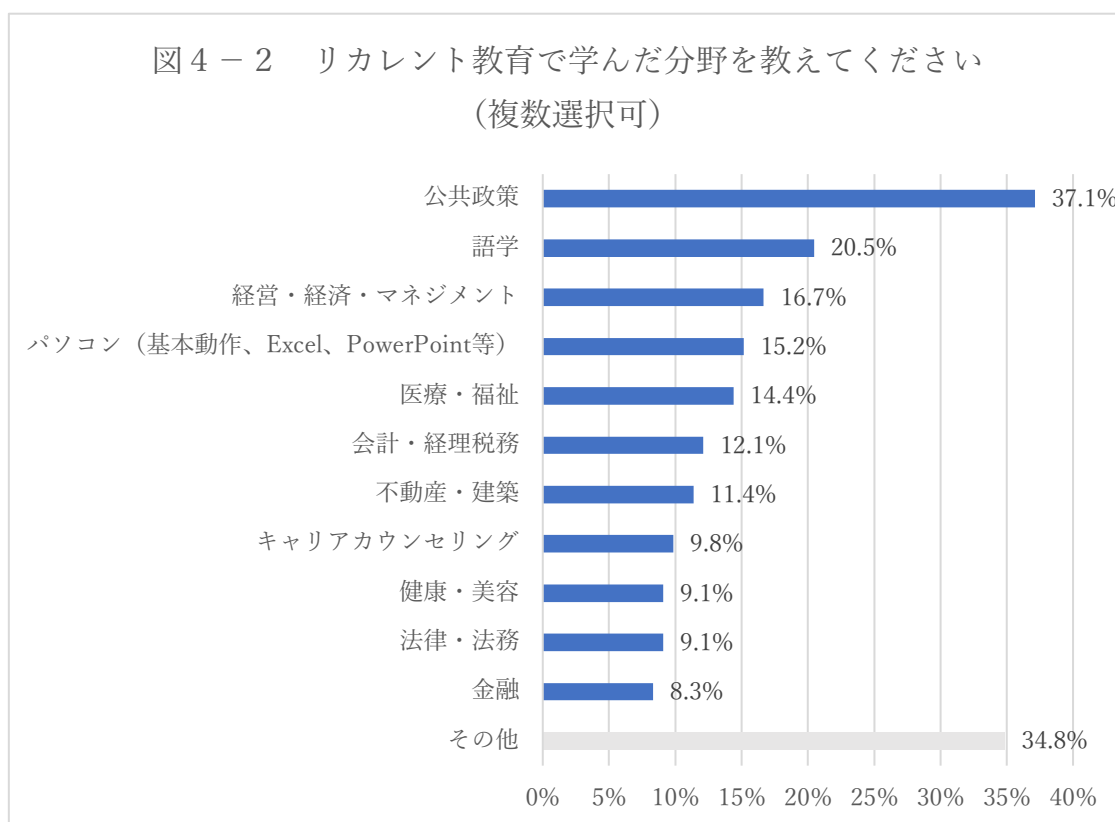
○リカレント教育を受けようと思ったきっかけについて



リカレント教育を受けるきっかけについては、回答しやすいことやイメージのしやすさを考慮してあえて「仕事の幅を広げるため」「資格取得のため」「収入アップのため」「心理的幸福を得るため」など選択肢を設けて質問した。調査する前は、「収入面のアップ」という回答が多いのでは、という仮説も立てたが、調査結果は、「仕事の幅を広げるため」「学問的関心」「心理的幸福を得るため」という回答が「収入増」についての回答を大幅に上回っていることが興味深い。また「資格取得のため」という回答者が多いという結果については、資格を取得して就職、転職において有利に働かせようということが伺える。また、「学問的関心」についての回答も多いというのは、リカレント教育は、これまで身に着けた知見を深めたい、もしくは新たな知識を身につけたい、という知的欲求からくるものであり、学びによっての充足感を期待しているということが推察できる。

リカレント教育の促進の際には、金銭的な便益よりも、仕事の幅が広がることや心理的幸福等「目に見えない価値」を見せていくことも必要である。

○学んだ分野について

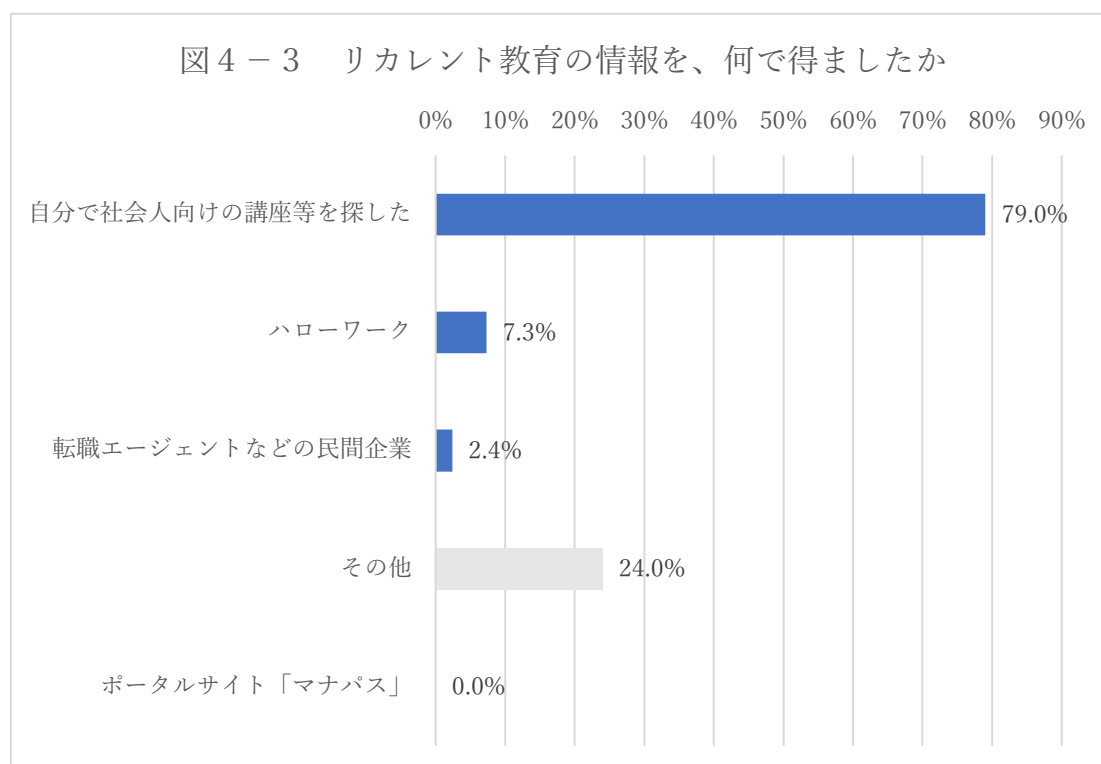


今回、ガバナンス研究科の在校生、卒業生にも協力をしてもらい、アンケートを実施したこともあり、学んだ分野での質問においては「公共政策」と回答した人が4割近くになっている。しかし、その点を除いた分析では、外国語（英語）、経済・経営・マネジメント、パソコンが上位の回答として続いている。今回のアンケートが40代、50代が多かったということもあるが、経営やマネジメント、独立起業に関心の高い年齢層の結果とも受け取れる。

さらに、リカレント教育として語学を受講している人が多いということについては、2つの理由があると推察した。まず、一つは社会的情勢から鑑みて、語学が必要不可欠の職業に就いている、もしくは、先の「リカレント教育を受けようと思ったきっかけ」の質問において「仕事の幅を広げるため」という回答が多かったことから、語学を学び直すことで仕事の幅を広げグローバルに活躍することを期待するということがあるのではないだろうか。

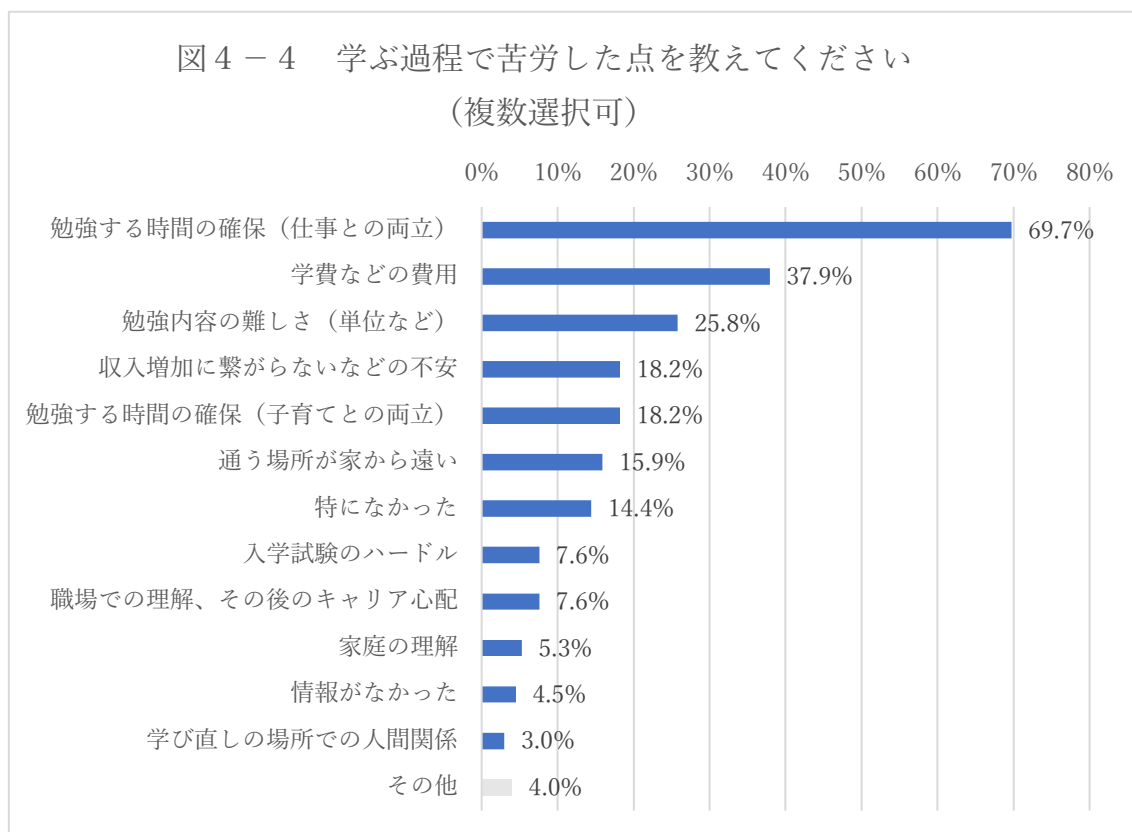
そしてもう一つの要因としては、学び直すことの本質にもなるが、学んだ事が未完成であるがゆえに、中学、高校で学んだ（現在は初等教育から導入されているが）英語等の基礎的スキルをアップさせたいということがあるのではないだろうか。つまり、若年層から触れた学びについては、体が記憶しているように自然に「学びたい」という意欲につながるのではないかと推察する。リカレント教育は、「大人の学び」というイメージがあるが、リカレント教育の促進においては、若年層からすでに始まっていると筆者は考える。初等教育からも様々な学びの場を与えて（STEM教育等）若年層から職業の選択肢を広げることが大事である。それによって大人になってからも潜在的に学ぶ意欲、きっかけにつながるのではないか。また、語学を受講した人が多かった背景から、専門的なスキルの講座に偏るのではなく、英語等の基礎的スキルについてもリカレント教育の対象として強化しても良いのではないか。

○リカレント教育の情報を何で得たかについて



この質問は、リカレント教育を推進していく上で、どのような広報宣伝が効果的かを確認する意味で筆者は質問項目に入れ問うたものである。リカレント経験者は圧倒的に自ら情報を検索して主体的に動いていることがわかった。さらに、情報を入手するツールとして行政、民間企業が発信するサイトなどをあえて選択肢に入れて質問を試みた。結果、行政が運営する社会人の学びを応援するサイト「マナパス」⁶⁷について、回答者は全く利用していないことがわかった。マナパスのサイトによると、「いつでも・どこでも・誰でも学べる社会に向けて、社会人の学びの情報をお届けします」と謳っている割には、利用者に届いていないという課題が浮き彫りになった。今後は、行政運営のサイトの機能拡充、もしくは広報における工夫が必要であることが検証できた。なお、この質問は自由記述欄を設けて複数の回答を求めた。その中には、友人知人の紹介、口コミ等の回答もあり、人を介して得られ情報入手が一定程度あることも重要なポイントであるといえる。

○学ぶ上での苦勞について



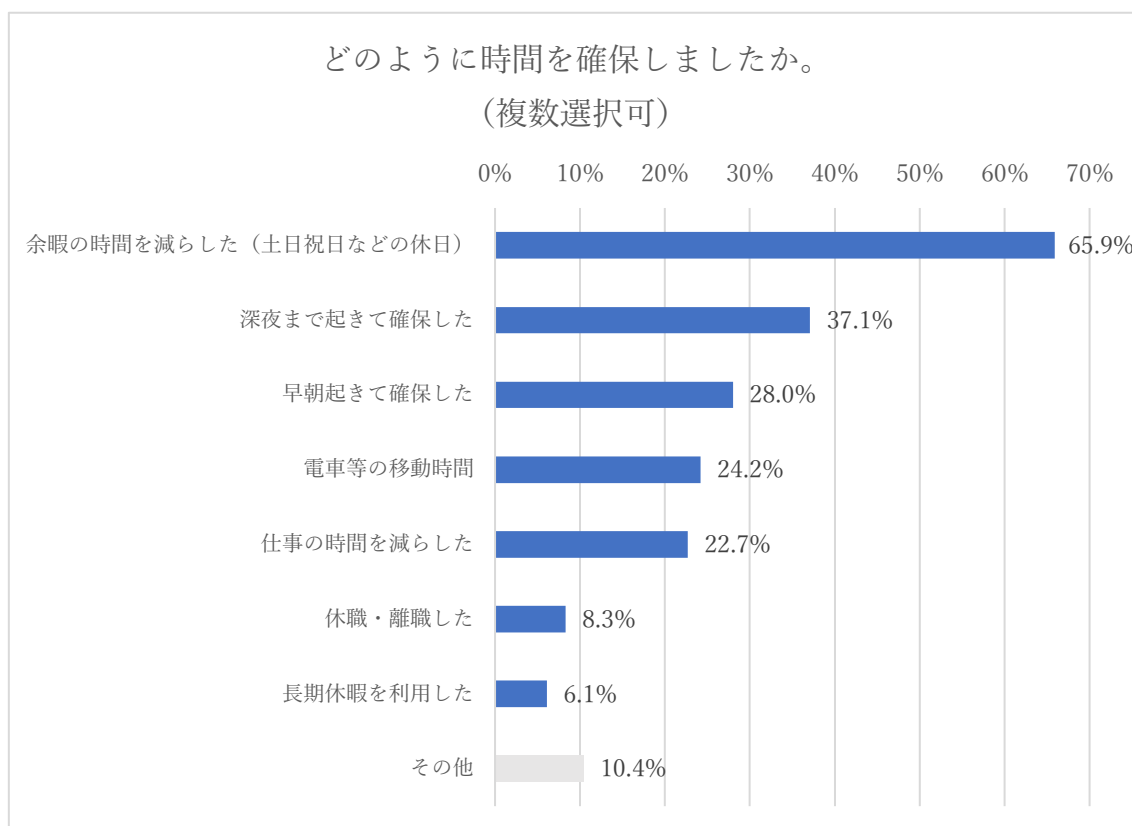
67 マナパス : <https://manapass.jp/>

この設問は先行研究された回答からも回答をある程度想定し「時間」「費用」「職場での理解」等を質問項目に入れて問うている。この結果からもわかるが「時間の確保（仕事の両立）」が「学費などの費用」に比べて大きいのが特徴である。

今回、40代、50代の年齢層が回答者に多かったということもあるが、仕事と学びの両立の難しさをリカレント経験者はあげている。これは、先行研究のデータでも同様であるが、そのことを裏付ける結果として検証できた。

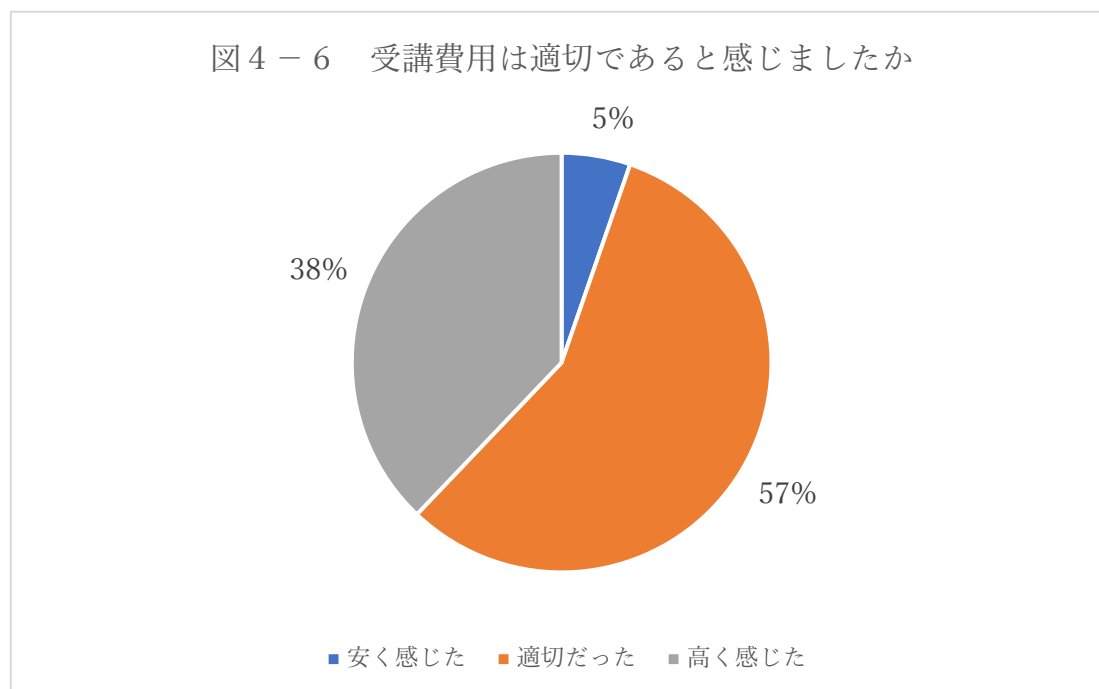
また、学びながら「収入につながらない」「キャリアアップにつながらない」という不安を抱えていたとしても、「学ぶ」ということを選択してチャレンジしているということも伺える。なお、子育て世代で特に、子どもが幼いという年齢層（この場合は30代か）は、子育てとの両立の難しさを抱えながらリカレント教育を経験していることも読み取れる。

○どのように「学び」の時間を確保したか



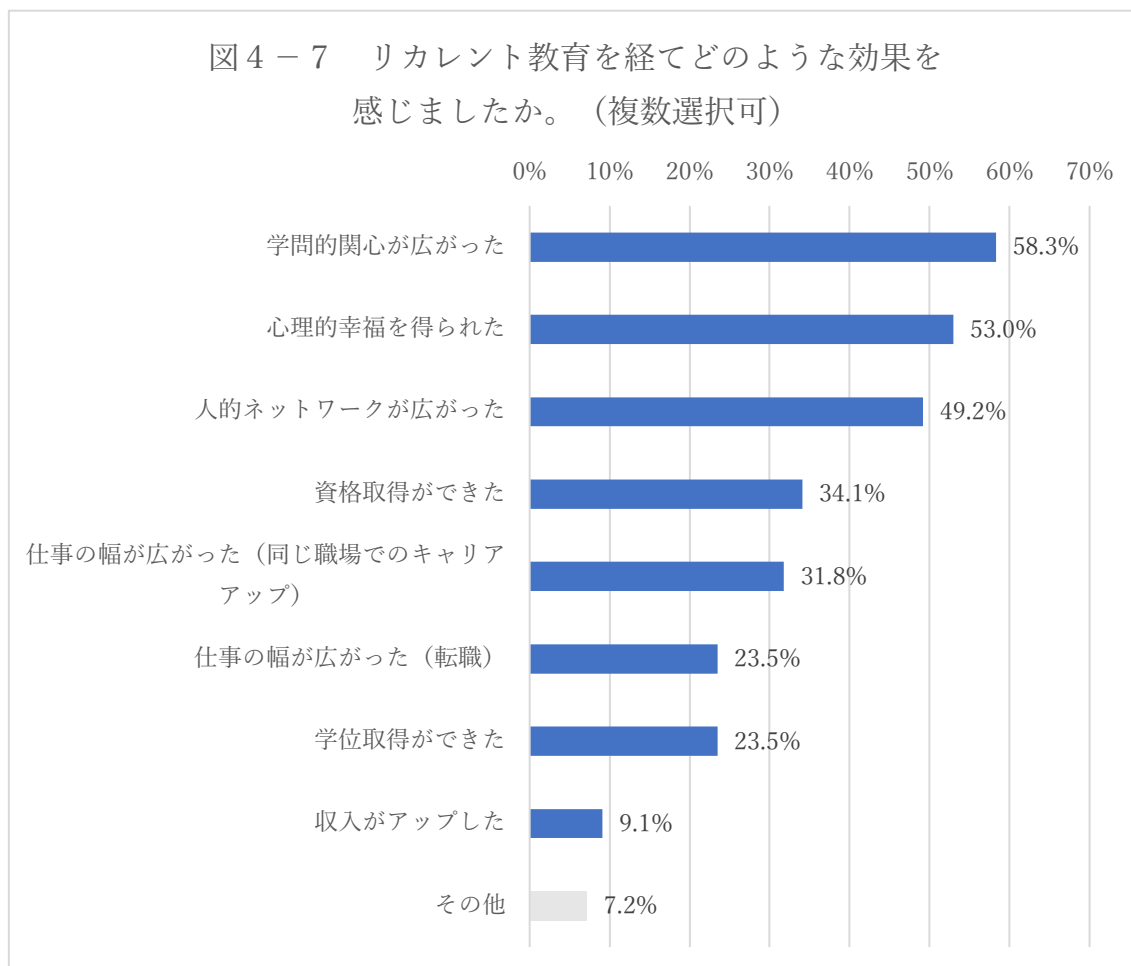
前述の質問を受けて、学習の時間をどのように捻出したかについて質問した結果では「余暇の時間を減らした」「深夜まで起きた」等で学習の時間を作っていることがわかる。電車の移動時間という回答からも都心部の回答者が多かったということも推察される。この結果からもわかるように、リカレント教育を推進する上では、企業側の理解を促進することが必要である。社会人の余暇や睡眠時間を圧迫されずに学習できる時間を確保することができる環境整備が必要であるといえる。なお、休職、離職したという回答者が少数ではあるが存在することも留意する点である。休職、離職しても安心して学べる制度を設けるなど、リカレント教育の本質である、仕事と学びを循環させる仕組みが必要ではないか。

○受講費用について



「適切だった」と感じる回答が「高かった」と感じる回答者を上回っているのが特徴。とはいえ「高かった」と感じる回答者が4割近くいる。受講内容、期間等にもよるが、受講費へのフォローは何かしら必要である。また、受講者の多くは、自費で賄っていることもあり、この層は、経済的な支援をしなくとも学ぶことが普通になっていることにおいても言及しておく。

○リカレント教育を経てどのような効果が出たかについて

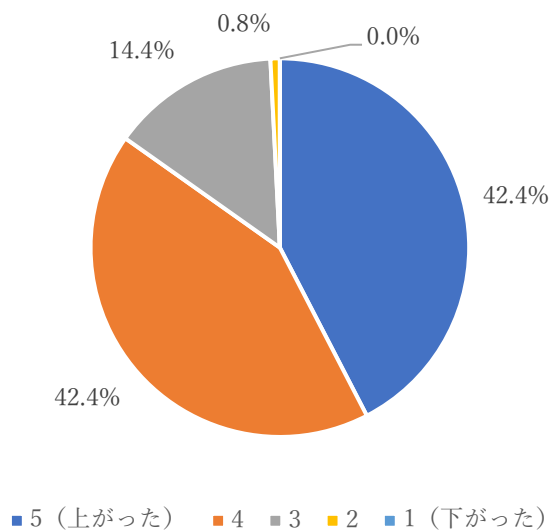


ここでは、「リカレント教育を受けようと思ったきっかけ」に対応する結果が出ており、今回のアンケートで筆者は重点質問として注視している。

結果として、「仕事の幅や人的ネットワークの広がり」「学問的関心が得られること」「心理的幸福が得られた」と回答した人が多かった。現代社会人として、やりがい、生きがいなどの精神的な豊かさを求める傾向が見て取れる。特に心理的幸福度の高まりにおいては、次の図4-8でも読めるが、リカレント教育を経験することによっても効用は学問的知識を得ることだけではなく、内面的な豊かさを得ることにつながると言える。

リカレント教育をしたことで、心理的幸福度がどれくらい上がったかについても、9割近くの人が、高い幸福感を得ており、学ぶことによる内面的な充足感を得ていることがわかる。一方、収入の変化において7割近くの回答者が「全くなかった」としている点でも収入面もさることながら、学びを通して精神面での満足度を高められていることが分析できた。

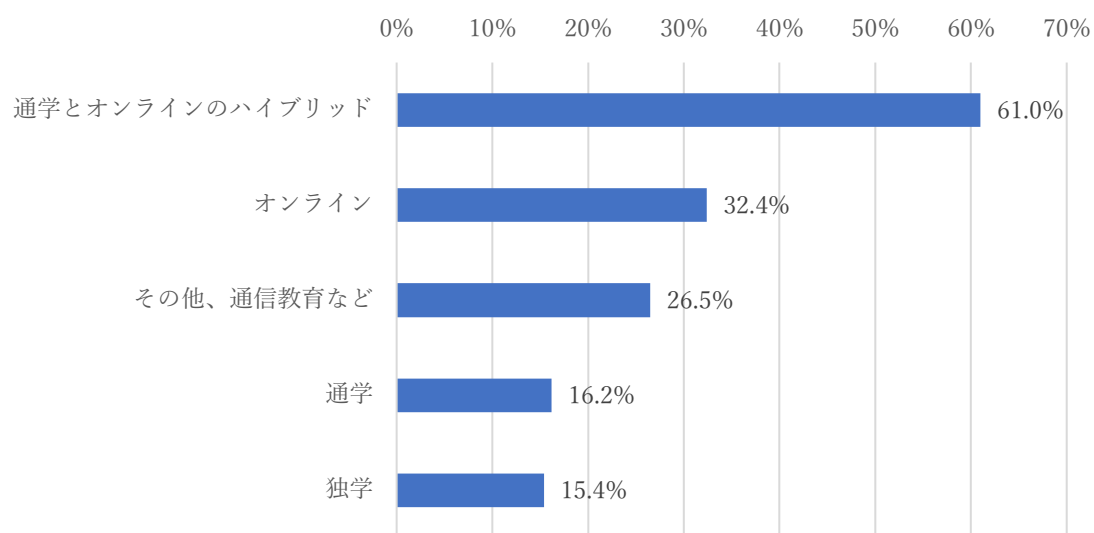
図4-8 リカレント教育をしたことで、心理的幸福度がどれくらい上がったか教えてください（5段階評価）



(2) 「リカレント教育経験がない、しかし興味がある」という回答より

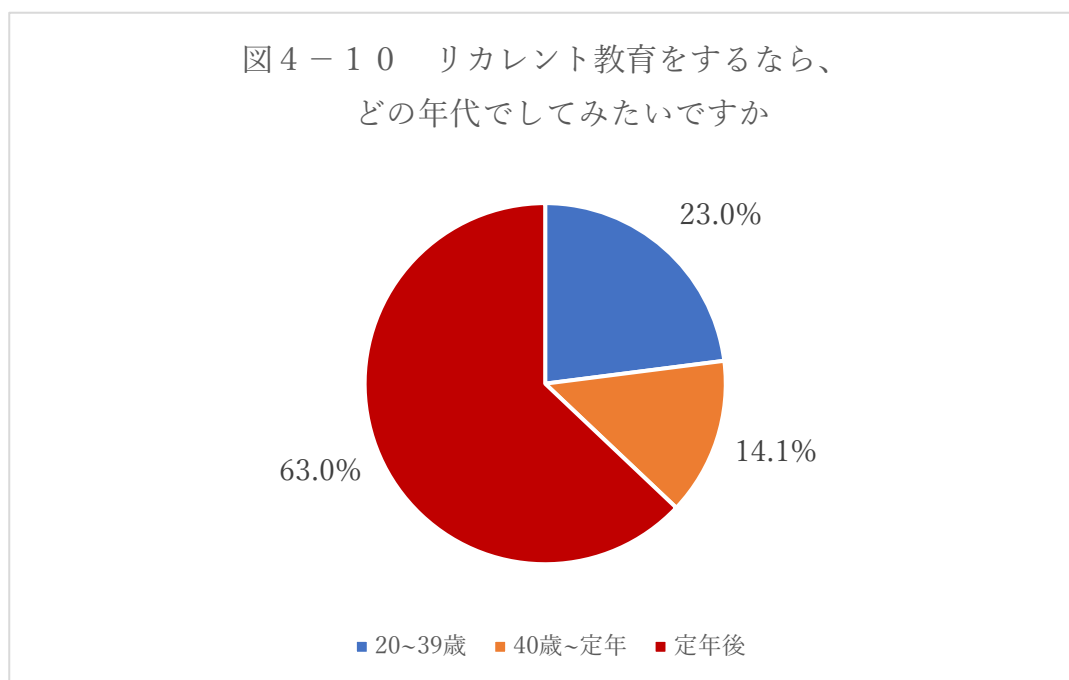
○ リカレント教育を受ける方法について

図4-9 どのような方法でリカレント教育を受けたいと考えていますか
資格の学校、大学等を問いません（複数選択可）



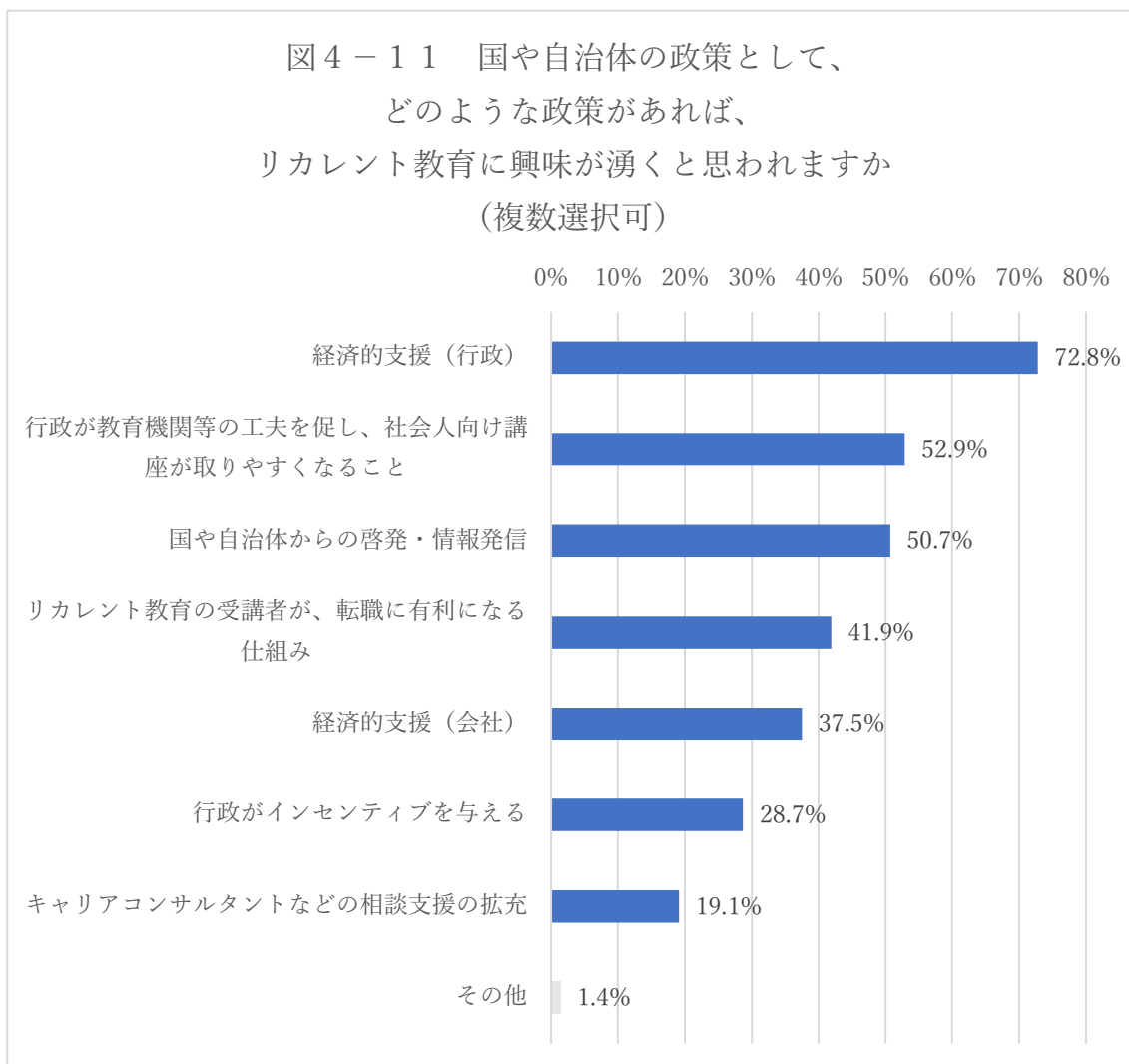
これまでリカレント教育を受けたことが無い層において、リカレント教育を受けるならどのような方法で受講したいか、を質問した。これは、今後、政策を進める上において「学びやすい環境整備」という観点から問うたものである。結果からもわかるが、コロナ禍によってオンラインでの受講が容易となったこともあり、通学とオンラインのハイブリッドを希望する回答がかなり多かった。むしろ、コロナによって、オンライン受講が一気に加速したこともあり、今後はハイブリッドがスタンダードになると考察する。

○ 受講してみたい年代について



40歳以上が8割を超えている。今回、アンケートの回答者全体の年齢層で、40代以上が7割近いということも影響してか、自分のキャリアを見直し、定年後のキャリアについて考え、準備するタイミングに重なっていることが考えられる。しかし、リカレント教育という本質の「仕事、学び」の繰り返しということ見ていくと、定年後という「自身のキャリアが落ち着いた頃に」という意識改革していかなければならないと言える。常に学びがある、という環境整備が必要であり、初等教育の中のキャリア教育からも職業と学びがワンセットであることを根付かせていく必要があるのではないかと言える。

○ 行政の役割について（どのような施策が必要か）



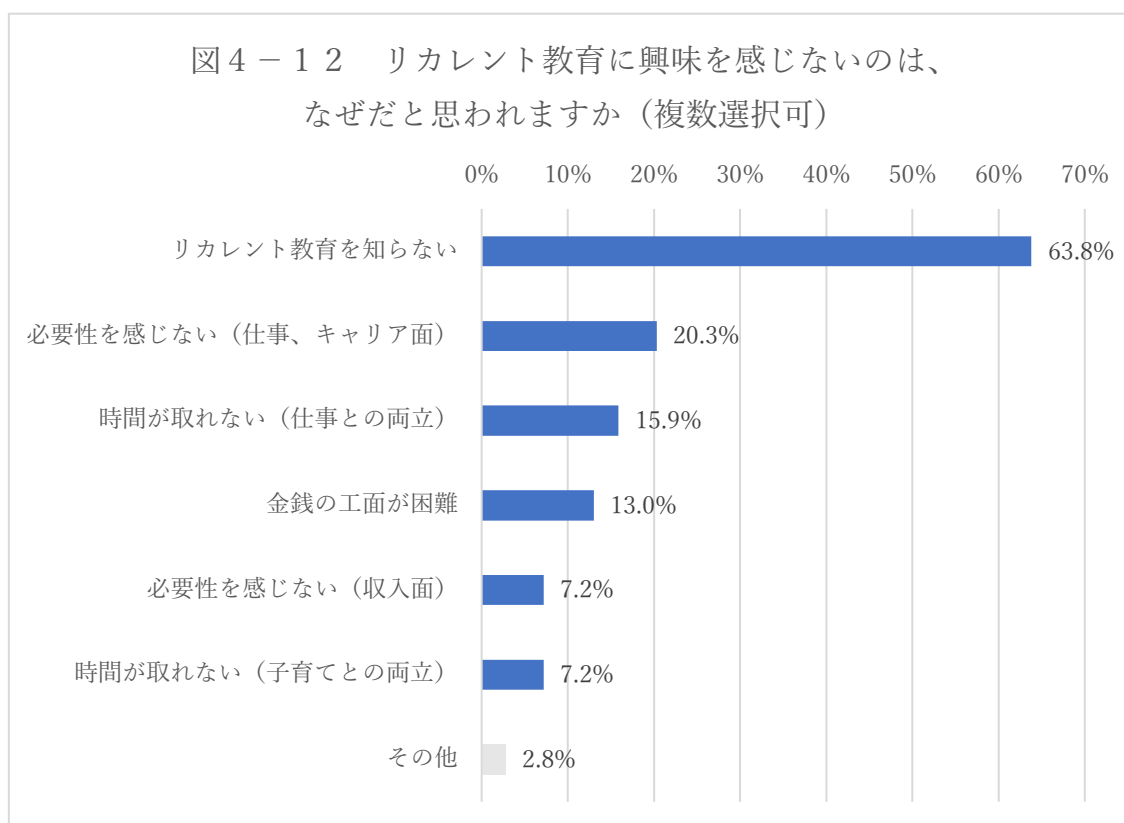
行政から経済的支援を期待する情報発信、及び学びやすい環境整備を求める回答が多いのが特徴的である。受講を検討しているが、受講するに至らない、いわゆる行動変容できていない要因として「費用負担」が大きいといえる。

上記でも紹介したが、リカレント教育の経験者にも同様の質問をしたところ、リカレント経験者よりも未経験者層が、経済的支援を求めていることがわかった。

また、キャリアコンサルタントなどの相談支援の拡充をあげている人も一定程度いる。学びが人生においてどのように影響するのか、何を学ばば良いのか、仕事と学び、学びと子育て（家庭）の両立を図ることのコツなど客観的なアドバイスを求める人がいることも含めて人生を戦略的にサポートしてくれる人的支援が重要であることがわかる。さらに、リカレント教育が転職に有利に働くことなども求めていることから、行政が企業側との橋渡しとなって、学習者と企業、キャリアコンサルタント等の3者を結びつける政策も必要であることが検証できた。

(3) 「リカレント教育を検討していない、興味がない」という回答より

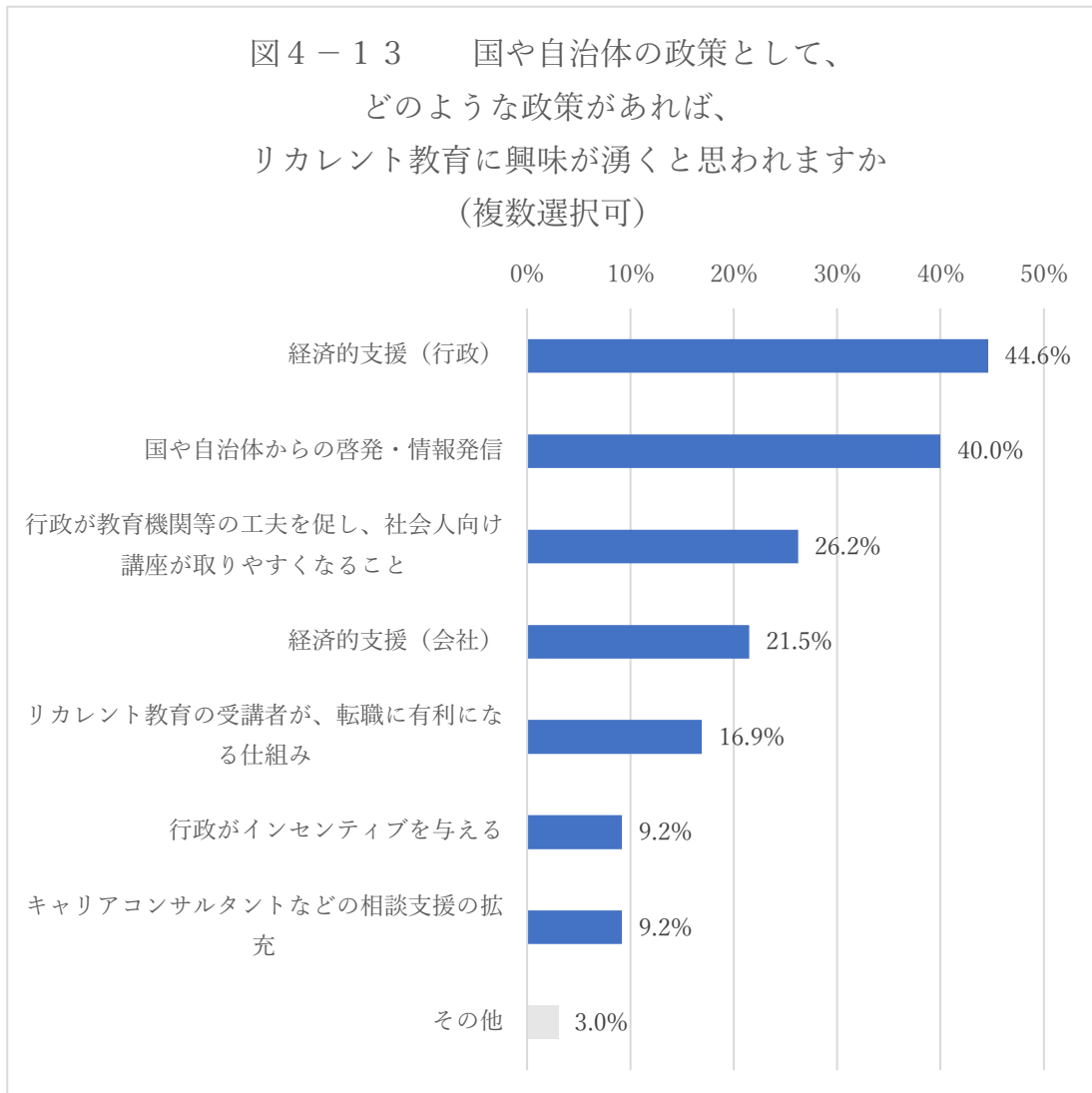
○リカレント教育に興味がないのはなぜか



リカレント教育に興味がない、とする理由として「リカレント教育を知らないから」とする回答が最も多いのが特徴である。リカレント教育という言葉が浸透していないということ、また内容も知らないということにおいては、今日のリカレント政策が進んでいかないということに警鐘を鳴らす課題点である。リカレント経験者は自主的に情報収集していたが、この層の回答者には、情報提供を工夫する必要がある。例えば、プッシュ型の情報提供、自治体の行事などを通してリカレント教育を認知できることなど行政からの本格的な情報発信及び啓発が必要と考察した。

あわせて、必要性を感じないことについても検討しなくてはならない。仕事、キャリア面、収入面で必要性を感じないと回答した人が一定程度いるが、リカレント教育をしても自身のキャリアの充足や仕事のスキルアップにつながるものと捉えていないと言える。リカレント経験者が「仕事の幅が広がった」「人的ネットワークが広がった」「心理的幸福度があがった」などリカレント教育の効用からもリカレント教育のメリットを的確に伝えていく必要がある。

○ どのような政策があればよいかについて



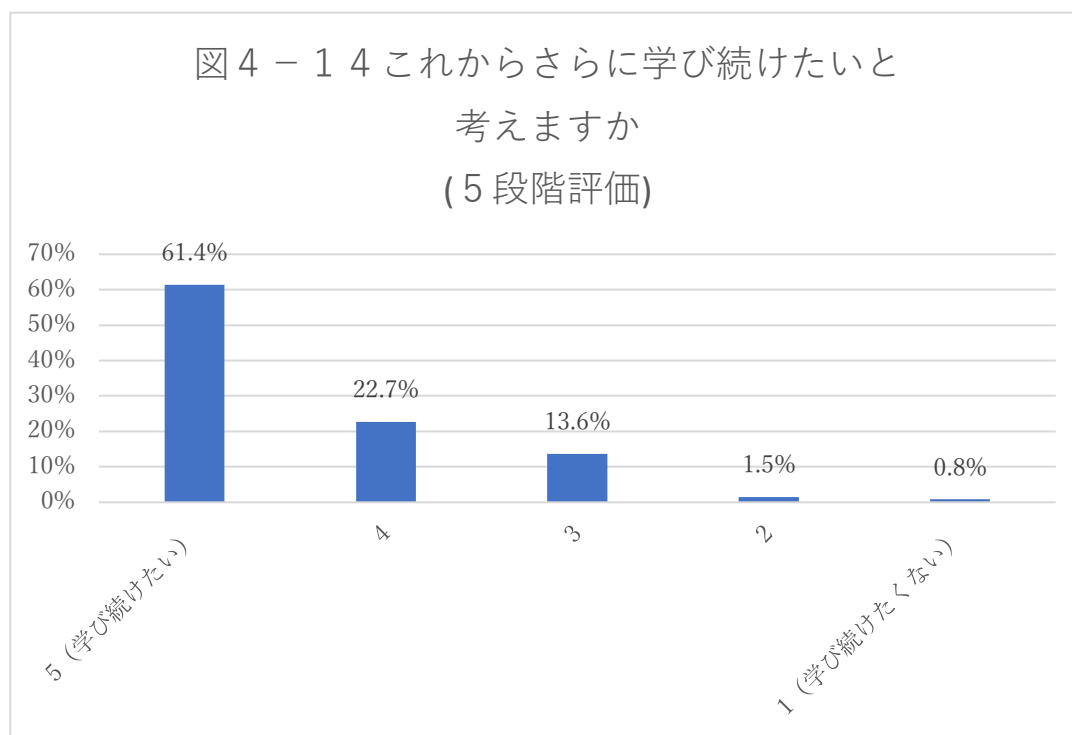
リカレント教育に促す政策として、行政からの情報発信、経済的支援、さらには上記してきたリカレント経験者、経験はないが興味がある層と同様、「リカレント教育の受講者が有利になる仕組み」を挙げる回答も比較的多いことから、採用企業側へのインセンティブ等、転職市場での価値向上を図り、「目に見える」結果が出やすくすることも効果的と言える。

また、この層も学習者と企業をつなぐための要となるキャリアコンサルタントなどを求める回答結果が出ており、キャリアコンサルタントが、オンラインでの1on1などで潜在的ニーズにリーチをして、意識下に無い6割層に「学びたい」と感じられる意識改革をしていくことも重要である。

以上、「リカレント教育経験者」「経験はないが、興味がある」「検討していない、興味

もない」という3つのタイプ（大きくわけて2つのタイプ）に分類して検証しそれぞれ述べてきた。最後に、リカレント教育の最大の本質に迫る「これからも学び続けたいか」ということを「リカレント経験者」に質問したデータを紹介する。

○これからも学び続けたいかについて



5段階評価において、4以上の「学び続けたい」と回答した人が8割を超えている。これは、学ぶことによって得られる効用、経済的な価値を感じている人もいるだろうが、この「学び続けたい」と感じるポイントは何であるか。その回答を探るべく、次にあげるデプスインタビュー調査で検証していく。

② インタビュー調査及び調査参加者に関する情報の概要は、以下の通りである。

この項では、アンケート調査の補完としてインタビューを実施し、その回答を取り上げる。インタビュー対象の人数が少ないため、あくまでもアンケート調査の補完として行ったものである。

まずはじめに、インタビューの概要を紹介する。

参加者の数：6名

参加者の平均年齢：45歳～55歳

リカレント教育有無：有4名、無2名

インタビュー時間：一人あたり約30分～60分

手法：半構造化インタビュー

所要時間5分程度の事前アンケートを対面およびオンラインで実施。主にその回答についてインタビュー調査を行った。

なお、インタビュー対象者はインタビューをした日付順で取り上げる。

○Aさん（50代男性）現在フリーランス

リカレント経験有（6ヵ月通学で経営マネジメント受講）。かつては大手企業に在籍していたが、現在は、営業フリーランス。講座受講は会社の命令ではあったが、転職の際には役に立ったと感じている。元来、勉強は苦手意識があり、学びに関しては消極的であったということだが、社会の変化に合わせて学び続けることが重要であると転職してからも実感するということ。

○Bさん（30代女性）復職直後

リカレント経験無し。1人目の子育て中。復職（鉄道会社事務）をしたばかりで、子育てと仕事の両立の難しさを感じている。2人目のお子さんも考えているゆえ、今は学びの時間を取る心の余裕がない。しかし、学びたいという意欲はある。経済的支援とキャリアコンサルタントの支援が欲しい。先行してリカレント教育を経験している実例が知りたい。

○Cさん（40代女性）自営業

リカレント教育経験無し。リカレント教育という言葉を目にしたこともない。個人事業主として仕事をフリーランスにしている。この女性は自己啓発で積極的に社会貢献活動をしており、ご自身の学ぶ目的が明確になり、行政からの経済的支援があればリカレント教育を受講してみたい。

○Dさん（40代女性）休職中

リカレント教育経験有り。現在、専業主婦（2人のお子さんと向き合う時間を確保したいため）。これまでの仕事が管理栄養士ということもあり、常に講座等を受講してスキルアップを図ってきた。学びについては仕事の精度を上げるのには当たり前のものである、ということで、自費で学んできたが、「自分でお金を出して学ぶからこそ覚悟が決まる」という。つまり、スキルアップの学びは自分で出した方が継続できる（他者からお金が出ると怠ける）という信念。教育によって心理的満足度が得られると笑顔で強調した。行政からの支援は必要であるが、学習者本人よりも、受け入れる企業側に補助を出して、雇用を円滑にするべきという意見である。

○Eさん（50代男性）フリーランスから再度、社員雇用

リカレント経験有り。30年間の職業人生の中で、転職回数10回。自身の可能性を広げたいと各種講座を受講。語学関係を強化した。転職の際に転職サイトを利用したが、実際に、企業側が求めているスキルの習得をしていて（ミスマッチ）時間がもったいないと感じた時がある。在職中には勉強に取り組む時間の確保が難しかった。リカレント教育を受けた人へのインセンティブが明確になることも必要だが、受け入れる会社側に対しての支援が必要ではないかという見解であった。

○Fさん（50代女性）

リカレント経験有り。高校卒業してすぐに職に就き、様々な職種を経験している。自身がかつて、人命救助にも携わったことをきっかけとして民間資格を取得する。その資格を活かして社会貢献活動していく中で（被災地支援など）、現場レベルのエビデンスが足りないということを感じていた。そこからしっかりと学びたいという意識が芽生える。活動を通してある人と出会い「大学で学びたい」ということを相談する。その縁で専門職大学院があることを知り大学院で学んだ。家庭と学びの両立で大変であったが家族の理解が大きかったという。学んだことで、行政とのつながりなど、人との関りを持てたことが大きなメリットであり、年収の変化は無かったが「お金では買えないものが得られた」ということである。これからも学び続けるかという質問には「学びは当たり前。学ばないと人生もったいない」とかなり意欲的な回答を得ることができた。

第5章 研究の結論

5-1 結論

リカレント教育を進めていく上で、「6割層のエンパワメントに資する政策は何か」を主な研究設問とした。そして、この研究設問に答えるために、「リカレント教育を進めていくためにはどのような働きかけが必要か」を副研究設問として調査研究を進めてきた。そこから、結論として大きく3つのことをポイントにする。

まず、一つ目は調査によって得られた6割層への最初のアプローチは、リカレント教育を知ってもらい関心をもってもらふ必要があるということ。つまり、気づきの種をまくことからである。実際に、アンケート調査でも「リカレント教育に興味を感じないのはなぜか」という質問に「リカレント教育を知らない」と6割以上の方が回答していることからまずは、関心を持ってもらうこと。このようなことは当たり前のことだと思われるかもしれないが、意識下でない対象者をいかに動かすかが大きな一歩になるのである。ここで、「行動変容ステージモデル」⁶⁸（厚労省）を参考に引き上げる。

図5-1 行動変容ステージモデル



出典：厚労省

「行動変容」⁶⁸はもともと医療分野で用いられていたもので、医療者が働きかけることによって生じる患者の行動変化の意味で使われている。自発的な行動の変化を促すことから、現在では幅広い分野で応用可能な概念として使用されている。人が行動を変える場合は「無関心期」→「関心期」→「準備期」→「実行期」→「維持期」の5つのステージを通ると考えられている。行動変容のステージをひとつでも先に進むには、その人が今、どのステージにいるかを把握し、それぞれのステージに合わせた働きかけが必要である。無関心期は、行動を変容することに興味を持たず、行動を変えることにデメリットも認識していない。また、過去に行動を変えようとして失敗し、あきらめてしまった場合もこの状態である。関心期には行動を変容させることに関心があるが、実行する意思はない段階であり、何をすべきかわからない状態でもある。

68 厚労省

準備期は実際に行動をしたいと考え、課題も明確になっている状態である。実行期は、行動を起こす段階で、そして維持期は行動を実際に起こし、行動変容が継続している状態である⁶⁹ということである。

これをリカレント教育未経験の6割層の対象者に当てはめてみると、無関心期に行政がリカレント教育のメリットや魅力をSNSや口コミ、あらゆる手段で広報や啓発をして、リカレント教育のことを知ってもらうことに徹する。最初は興味や関心が無くても「やってみようか」と意識が向き始める可能性がある。6割層にコミットすることは、潜在的な能力を持っている人にもチャンスを与え、その能力が引き出されることによって経済学という外部性の母数が上がり、全体に影響を与えることができる。筆者は考える。最終的に行動変容が継続すれば、あとは自発的に動き、行動することで起きた良い変化を実感でき自信を持つこともできる。自己肯定感や自己効力感を感じることにつながる。

ちなみに、今回、筆者がアンケート調査を実施した際に、数人からの回答者にアンケートについての感想をもらったが、その中に「何かやってみたいと思っていたのでアンケートを通して自分自身をふり返り気づきになった」「リカレント教育を知らなかったが関心を持った」というコメントを数名からももらった。筆者のアンケートが「気づきの種」になり、自分自身を内観することにつながったことは喜ばしいことである。

きっかけは何でも良いのである。対象者の学びの種をどのように植えていけるか、学びの喜びを気づかせていくかがポイントになる。さらに、ジョハリの窓⁷⁰でいう、①自分も他人も知っている自分の性質（開放）②自分は気付いていないが他人は知っている性質（盲点）③他人は知らないが自分は知っている性質（秘密）④自分も他人も知らない性質（未知）の観点から行動変容させ、自分が何に興味があり、学びを通してどのように人生を開いていくかなどキャリアコンサルタントが介入し、本人が気づいていない関心や能力を客観的に引き出してもらうことも必要であろう。学びを通じて自身がどのように生きたいかのキャリアを戦略的に考えることが期待できる。コロナ禍では人は「働き方」より「生き方」を考えるようになった。もしかすると、新しい自分の在り方や居場所を探すためにリカレント教育という手段を使って、つながりを求める人にも「学び」は効果的かもしれない。

2つ目に、学ぶ上で苦労したことに、「時間」「費用」が回答として多かったことから、時間については、企業側に社会人が余暇や睡眠時間を確保できる環境整備をすること、また、学びのために休職しても経済支援が担保されるなどの措置が図られること。さらに、行政は、経済的な支援をどのような制度設計で行うかが重要である。

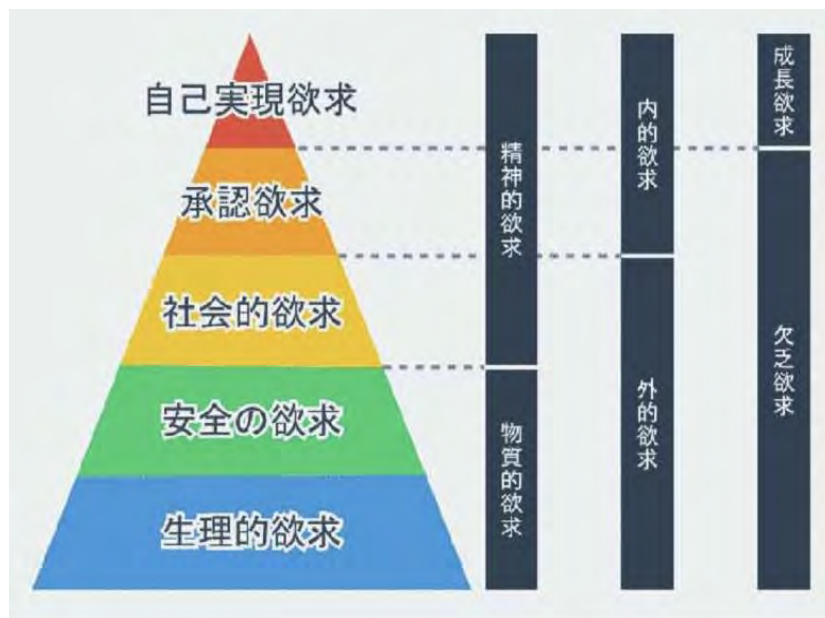
69 schoo「行動変容を促す働きかけのコツ」

70 ジョハリの窓

奨学金の拡充も検討すべきである。また、リカレント教育をした学習者に「学びの支援」としてインセンティブの付与、および行政はリカレント教育を推進している企業にもインセンティブを付与する。リカレント教育経験者は就職活動において有利に働くポイント制など学習者にも企業側にもメリットが生じるような仕組みを整えていく必要がある。

3つ目として、多くのリカレント経験者がリカレント教育を経験して感じた効果として、「心理的幸福が得られたこと」「人的ネットワークが広がったこと」という回答が多かったように、リカレント教育の推進のカギは、この副次的効果が大きいのではないかと言える。スキルと人との縁（結びつき）の両方があるとリカレント教育の相乗効果が期待できる。マズローの「欲求5段階説」⁷¹に依拠すると、人間は自己実現に向かって絶えず成長する生き物であるという考えが根底にあるように、「成長し続けたい」という思いを誰しも持っており、4つの欲求とともに5つめの自己実現を目指していくものである。

図5-2 マズロー欲求5段階説



出典：<https://studyhacker.net/maslow-hierarchy>

71 アブラハム・H・マズロー（1943）

あわせて、マズローは著書『人間性の心理学』⁷²の中で5つの基本的欲求に加えて、認知の欲求（知りたい、理解したいといった欲求） 審美的欲求（調和、秩序、美を求めること）という2つの欲求があるということに触れている。また、マズローによると、人間が一定して持つ基本的欲求から生まれる欲望は決して悪ではなく、欲求を抑えるよりも、引き出して満たした方が、より健康になり、より生産的になり、より幸福になることができる、とある。

筆者はこの認知欲求を「知識欲」という用語に換えて述べるが、人間の本質はこうした知識欲が根底にあり、常に自己実現に向けて「学びたい」という欲求があるのではないかと理解した。そして、マズローが言うように、欲求を引き出して満たされることで、人間は生産的になり、より幸福になれるということ、つまりここはアンケート調査をした結果とも合致し、学ぶことの意義を裏付けることができる。

混沌とした社会の中で、生きる希望すら失う人もいる。コロナ禍においては、それが顕著に表れた。その状況から抜け出す一つ的手段として「学び」があることで、明るい未来が切り開かれるかもしれない。どん底から救われる人もいるかもしれない。学びから社会とつながり、人との縁によって人生が大きく変わる人もいるかもしれない。だからこそ、今こそ、「知識欲」にフォーカスし、こうした人間の欲求からも「学び続ける」仕組み、リカレント教育政策を進めるべきではないか。学びは経済に好循環をもたらすだけでなく、豊かに生きる切符を手に入れることだと言える。

72 アブラハム・H・マズロー（1987）

5-2 政策提言

上記、結論として述べてきたように、リカレント教育が進まないことのみならず、6割層の学びの可能性がある人たちにどのように働きかけ、仕組みを作っていくかを述べてきた。ここでは、世田谷区の事例をあげ、どの自治体でも活用できる政策提言を行う。

まず、なぜ、世田谷区なのか、といえは筆者が世田谷区議会議員ということもあるが、世田谷区は人口917,752人(2022.5、世田谷区人口推計)約92万人という人口、世帯数ともに東京23区内で一番の自治体であること。他の自治体のモデルケースになりうる政策を先行的に進める事例がこれまでもあること、などから世田谷区の場合に当てはめて、本政策提言が実践的価値あるものとして述べる。

世田谷区は、これまで、「就職マッチングプログラム」「三茶おしごとカフェでの職業紹介」「障がい者就労促進～せたJOB応援プロジェクト～」など求職者と企業・団体とをつなぐ就労支援、マッチング事業を展開している。これに、加えて令和4年度より新規事業として初めて「ITリスクリング事業(注1)」が予算計上され現在、実施の準備を進めている(2022.6現在)。これは、「世田谷ITカレッジ」と銘打って世田谷区が民間の運営事業者へ委託をして行うもので、IT系職種で就業を目指す若者の正社員就職をサポートしようという取り組みとしてスタートし、すでに募集(休職中もしくは非正規雇用で就業の30歳未満の方などの条件有)7月からの開講となっている。最終的には就職活動までフォローするというものである。すでに職業訓練や東京都の中小企業の社員を対象にした「DX人材リスクリング支援事業」(注1)などがあるが、23区内、自治体独自でリスクリング事業として進めていくのは初めてである。

また、今後、世田谷区では旧池尻中学校跡地(世田谷区池尻2-4-5)を活用した新たな産業活性化拠点において「産業と連携した学びの支援」として若い世代の学びの支援に加え、専門スキルを有する事業者やソーシャルビジネス事業者等との協業により、区内事業者等がSDGsの実現に必要な技能や、DXの推進に向けたICTスキル、マーケティングの手法など、新たなスキルを「学び直す」場として施設内に一部設置する予定である。

区の担当である経済産業部工業・ものづくり・雇用促進課の課長にヒアリングをしたが、「これまで区は仕事と求職者を結ぶマッチングという観点と定着支援というところに特化してきているが、もっと入り口の学びの場の支援の必要性を感じている」という現場の声をきくことができた。今般、取り組もうとしている旧池尻中学校跡地活用施設もその一環である。

(注1) 第1章で定義したように、リスクリングもここではリカレント教育の一つとして取り上げる

さらに、課長から、「当区は、今後、業種や職種が変わっても強みとして発揮でき持ち運び可能な能力（ポータブルスキル）の向上のためにリスキリング（リカレント教育）を促し、世田谷区地域経済の持続可能な発展条例に資する地域経済の発展を進めるべく人材の確保と多様な働き方を進めていく」ということを主張している。しかし、この政策において、懸念点がある。それは、やはりリカレント教育が一部の区民を対象にしてはいやしないか。この政策でどのように、6割層につながっていくのが疑問である。ちなみに、令和元年度のデータによる数値では、東京都の15歳以上の人口12,343,000人、非労働力人口3,994,000人、内15～64歳1,729,000人となっており、これを今年4月の世田谷区の人口にあてはめると15歳以上の人口（実数）810,000人、非労働力人口（推計）262,000人、内15～64歳（推計）113,000人ということで、約11万人余りの潜在的労働力が眠っている可能性がある。⁷³つまり、この6割層の労働力を引き出すためにもリカレント教育を効果的に進めていく政策が世田谷区にも必要である。そこで、その課題を解決すべく3つの政策提言をする。

（1）学びのクーポン券配布

まず、上記で述べてきた課題点として、どのように宣伝及び啓発するのか。もちろん区報やSNSを活用することもあるだろう。そこで、筆者はリカレント教育の情報発信の一つとして、「学びのクーポン」を政策提案する。「学びのクーポン券」（初回体験授業は無料）と共に、リカレント教育の案内、学習できる機関等の情報を伝える仕組みを構築する。この「学びのクーポン」を①成人式で若者に配布する。クーポンを利用した若者が感想等をSNSで発信して広くリカレント教育が浸透されるかもしれない。（世田谷区新成人約7,700人・2022年）②「学びのクーポン」を母と子の健康バッグに入れる。子育て中で離職の際に、復職までの学びにつながるかもしれない。（世田谷区出生数6,752人・2022年）⁷⁴③商店街等のイベントにおいて宣材用品として配布する。（世田谷区内128商店街・2022年）この「学びのクーポン」はこの他、様々なシチュエーションで配布する。「学び×○○」で学びと何かを掛け合わせることで新たな化学反応を起こし「学びに」つながる機会になることを期待したい。

73 「東京都の労働力」：東京都HP

74 「母と子の健康バッグ」：世田谷区が妊検診などの助成金の案内や妊娠、子育て期に必要な様々なアイテムや役立つ情報が封入されているバッグ

(2) 個別最適化によるアプローチ

行政はとかく面でサービスを提供することが多いことも課題である。面で捉えると全体最適かもしれないが、個に対しては本当に必要な支援が届きにくいという事例が多々ある（高齢者や障がい者施策にも散見される）これまで、リカレント教育を経験した人は、自ら情報をキャッチしているように、行政の情報は残念ながら素通りしている。パレートの法則に置き換えると、6割の層にも情報提供につながっていない可能性がある。ここで、筆者の知人である研修コンサルタントの女性から次のようなコメントをもらったので紹介をする。「行政は国民、区民というように抽象的な支援ゆえに本質に届いていかない、これが行政の支援の実態ではないか。個に対する支援が必要である」と。この言葉を受けて、ではどのように支援をするのか考察する。

よく、仕事のクオリティをあげる例えとして、「点から線へ、そして面で捉えると仕事の精度があがる」と言われるが、リカレント教育の支援はその逆で、「面から点へ」マクロからミクロの流れにしていくべきではないか。

6割層の中でも、ひとり親家庭への個別アプローチが効果的ではないかと推測する。厚労省のデータ表5-1を見ると、母子のみにより構成される母子世帯数は約75万世帯、父子のみにより構成される父子世帯数は約8万世帯となっている。女性の母子世帯数が多いということ、また、平均年間就労収入は父子世帯より、母子世帯が、半ほどであり母子世帯が経済的困窮に陥りやすい傾向にある。

表5-1 母子家庭・父子家庭の現状

	母子世帯	父子世帯
1 世帯数（推計値）	123.2万世帯	18.7万世帯
2 ひとり親世帯になった理由	離婚 79.5% 死別 8.0% 未婚 8.7%	離婚 75.6% 死別 19.0% 未婚 0.5%
3 就業状況	81.8%	85.4%
うち 正規の職員・従業員	44.2%	68.2%
うち 自営業	3.4%	18.2%
うち パート・アルバイト等	43.8%	6.4%
4 平均年間収入（母又は父自身の収入）	243万円	420万円
5 平均年間就労収入（母又は父自身の就労収入）	200万円	398万円
6 平均年間収入（同居親族を含む世帯全員の収入）	348万円	573万円

資料：厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査」

※ 上記は、母子又は父子以外の同居者がいる世帯を含めた全体の母子世帯、父子世帯の数。

※ 母子のみにより構成される母子世帯数は約75万世帯、父子のみにより構成される父子世帯数は約8万世帯。（平成27年国勢調査）

※ 「平均年間収入」及び「平均年間就労収入」は、平成27年の1年間の収入。

出典 厚生労働省

世田谷区では母子世帯 2755 世帯、父子世帯 281 世帯（平成 27 年国勢調査）であるが⁷⁵、すでにひとり親世帯の就労支援の一環としてパソコン講座を開催し、就労に結び付いた件数もあるという。今後、ひとり親世帯を中心に個別面談等で点での個別支援、きめ細やかなアドバイス等でまずは「学び」の門を叩ききっかけにつなげることが大事ではないだろうか。縦割りの行政ではなく、部署を超え、例えば、当区で言えば、子ども家庭支援センター、経済産業部雇用促進課、教育委員会等の連携で、ひとり親世帯の保護者に寄り添った支援で対象者の学びのサイクルがまわりはじめるかもしれない。

（3）6 割層を対象にした「学びのさんかく支援モデル」

これまで述べてきたように、リカレント教育を進めていく上では、「情報」「時間」「費用」「心理的幸福度」等がカギとなっていることがわかった。今回の調査で得られた知見を仮説としてモデル化したものが図 5-3 である。

特に、世田谷区は区内（隣接を含む）に 17 にも上る大学（学部）がある。今や、産学で取り組むのは当たり前になりつつある中で、当区においては、リカレント教育の推進として産官学連携を使わない手はない。これまでも区内にある大学とボランティア協定などを結び連携事業が行われているが、リカレント教育における連携はまだ図られていない。だからこそ強く提案するものである。

そして、この 6 割層を対象にした「学びのさんかく支援モデル」の特徴は、学習者を真ん中に置き、学びと仕事の両立支援を促し、学習者自身が自らキャリアを戦略的に考えていけるサポートをするという、時限的措置政策モデルである。なぜ、6 割層を対象にした「時限的措置」か、を述べると再度パレートの「2:6:2」の法則を取り上げるが、6 割層のみを対象にした場合、効果的に学習ができれば、この中から積極的に学習する新たな 2 割が誕生する。つまり、筆者の研究分析が実証していたように「学び」による心理的幸福度や達成感が得られれば、人は自ら「学び」のサイクルを回し始めるのである。ゆえに、時限的措置として実施することに意味があるのだ。行政からの支援を永遠に求めなくても自ら学ぼうとする「知識欲」が働きはじめ、自ら学ぼうとするスイッチが入るのである。そうなれば行政の支援は不要である。

この状態に至るまでに、キャリアコンサルタント等が両立支援コーディネーターとなって大学と企業の連携の中核となり、学習者に寄り添いながら継続的に相談支援を行いつつ、個々の学習者ごとの学習と仕事の両立に向けたプランの作成などを担う。また、両立支援コーディネーターには、キャリア戦略に関する知識を持ち、企業と大学のコミュニケーションのハブとしての機能が充実するような仕組みを構築する。

75 世田谷区（2022）

行政は、企業側および学習者へのインセンティブ支援、大学との連携協定等にも携わり広報などの支援をする。

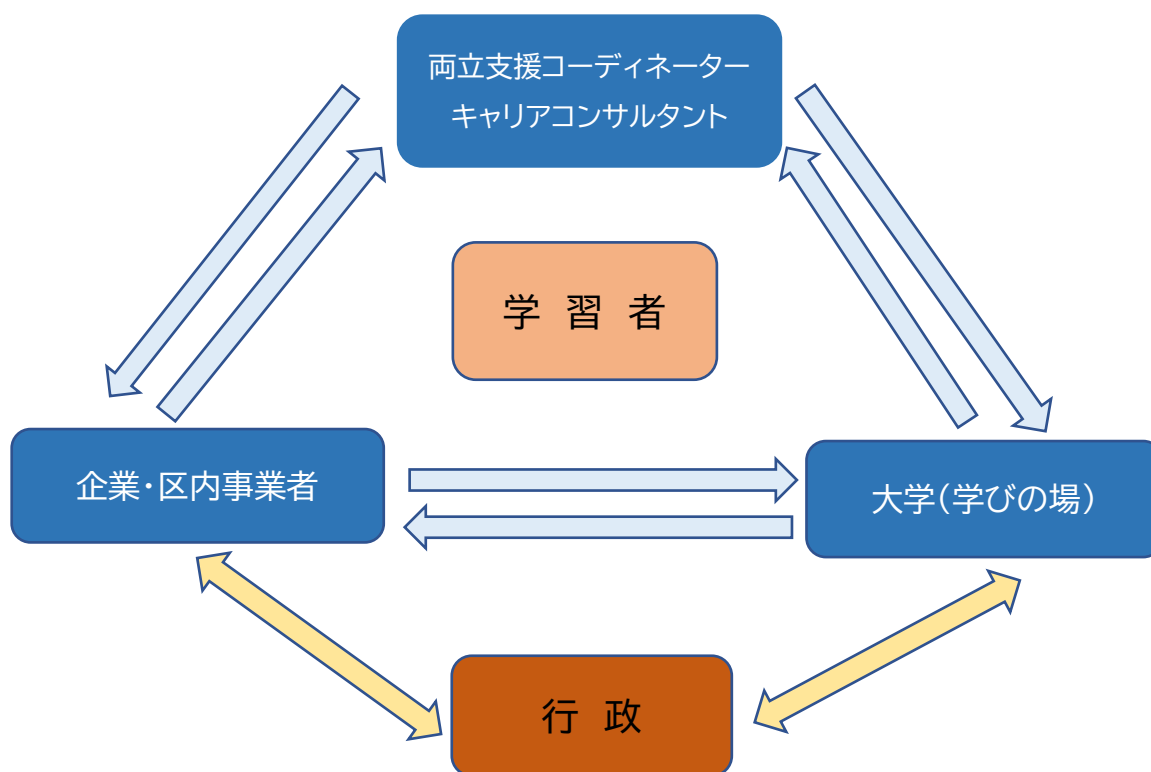
この支援体制で、リカレント教育の学びの場と職場の情報共有を促し、つながり続ける力が弱かった学習者（労働者）を有用な支援につなぎフォローアップするといった支援が補強される。大学においては、リカレント教育としてのカリキュラムの充実を図り、学習者のニーズに合った学びの支援をして企業につなぐ。また、企業はリカレント教育をしている学習者を優先的に採用し、採用後も研修等でスキルアップが図れるよう支援する。キャリアコンサルタントは学習者のキャリア戦術に関わり、学びが一時的なものではなく生涯に渡って絶えず学び続けていくものであるという意識が持続できる支援をする。

先にも触れたが、筆者のアンケート調査結果からもわかったことだが、リカレント経験者は「これからも学び続けるか」という問いに8割以上の回答者が「はい」という意欲的な回答を示していることを踏まえ、人は、一度学びの心理的幸福を体験し、仕事でのやりがいや生きがい、自己肯定感が高まると、「再度学びたい」という好循環になるという結果も得られている。それゆえ、この「学びのさんかく支援モデル」は、リカレント教育の経験がない6割層にマッチした時限的措置モデルであるといえる。

なお、「学びのさんかく支援モデル」図5-3は、医療と企業と患者をつなげるトライアングル支援（厚労省）をヒントに筆者がリカレント教育を推進していくために考案したオリジナルモデルである。ネーミングについては学習者が主体的に学習に参画するという「さんかく」と、自分の人生は会社や組織につくられるものではなく、自分自身のものであり、自身で道を切り開いて欲しい、まさに自分の人生への「さんかく」という意味を込めている。あわせて、両立支援コーディネーター、企業、大学のトライアングル(三角)の連携による支援ということから、「学びのさんかく支援モデル」と名付けた。

(次ページ)

図5-3 学びのさんかく支援モデル



筆者作成

5-3 研究の限界

最後に、本研究においては、下記の通り限界があることを述べる。

第一に、本研究ではアンケート調査を実施したが、地域性に偏りがあるという点がある。SNSを通じて回答してもらい、またその回答者の友人知人を通して協力してもらったが、主に首都圏在住の人が多かったと推察している（住んでいる地域までは回答を得ていないが概ね首都圏ではないか）。もちろん、首都圏以外として、愛媛県や富山県、高知県などの知人にも回答してもらっているが全体から見ると若干名である。リカレント教育を推進していく上では地域性も考慮する必要があるだろう。交通事情や学ぶ環境が整っているかどうか等も推進するポイントになるからである。ただし、オンライン学習が浸透してきたことにより、学習の格差は確実に解消されている。それゆえ地方であっても、首都圏であっても学びやすい環境、学習の質は担保されているといえる。今後、引き続き調査をするならば、首都圏以外の地域などにもアンケートを実施し地域間の違いを探る必要性がある。

第二に、リカレント教育の定義づけである。アンケートに回答をしてもらうために、アンケートの冒頭にリカレント教育とは、という補足説明をつけておいたが、言葉の概念を全ての回答者が共通認識として回答できていないのではないかと推察する。日本では「学び直し」という言葉が台頭していること、「リスクリング」という言葉も登場したこと、さらに「生涯学習」はリカレント教育になるのか、仕事に繋がらなくても自己啓発で受講した研修等はリカレント教育というか、といったそれぞれの価値観や解釈によって、リカレント教育の定義づけが曖昧なまま回答している人もいたのではないか。結果、リカレント教育という言葉は初めて聞いた、という回答により、いかにリカレント教育が身近なものではない、広報宣伝に力を入れるべき、という課題点を見出すことができたが、言葉の定義において、筆者は課題認識を持っている。

第三に、アンケートの質問内容について、もう少し一般的な選択肢を設ける必要がある。今回、アンケート調査では、筆者がある程度、回答を想定し選択肢として作成している点で調査結果には、想定していた回答と合致するところがあり手ごたえを感じている。しかし、回答者の中には必ずしも選択肢の中に自身の回答があるわけではない、という人もいただろう。発散しやすい回答については自由記述欄を設けたが、今後も調査をするならばその自由記述の結果も含めて、今回のアンケートの質問を軸にして精度をあげていく必要があるといえる。

このような限界を自身でも認識しており、本研究においてはアンケートを中心としてインタビューを実施することにより反証可能性の確立も目指してきた。

以上の3点を踏まえて、当区をはじめとする特別区、各自治体が本研究の成果を活用してリカレント教育を推進してはどうか。筆者も国会、都議会、また関係各機関にヒアリングなどの調査検証を継続して実施していく。今回、調査したことにより、リカレント教育は国家プロジェクトとしてだけではなく、自治体でも進めていける政策であり、むしろ自治体が主体的に取り組むことであると実感した。それは、個人がリカレント教育を通して、単なる学びや生産性を得るだけでなく、人とのつながりやコミュニティの広がりという副次的効果を得ることによって、個人のコミュニティ能力が地域コミュニティに寄与し地域の発展にも期待できるからである。

5-4 謝辞

本論文の作成にあたっては、多くの方々のお力添えをいただき完成に至ることができました。ここにお世話になった方々へ謝辞を記します。

アンケート調査では350名を超える皆様にご協力をいただきました。回答して下さったお一人おひとりが友人知人にも協力して下さるよう声をかけて下さり、そのご厚情に何度も胸が熱くなりました。アンケート結果の分析をしていく中で、回答者の生き方に触れさせていただき（もちろん無記名ですのでどなたの回答かはわからないのですが）感謝の気持ちはもちろんのこと、大切な回答を得て本論文を作成しているという重責、必ず政策実現をするというゆるぎない信念を持つことができました。

論文作成においては、加藤竜太先生から経済学の観点、小林清先生から行政視点やオリジナリティを追求していくことなど、様々なエッセンスをちりばめて作成していくポイントをご指導いただきました。両ゼミの皆様とも切磋琢磨しガバナンス研究科だからこそ共に学べる意義を実感いたしました。ご多用にも関わらず、インタビューのご協力をいただきました皆様にも感謝の気持ちでいっぱいです。

また、一般社団法人プロティアン・キャリア協会代表の有山徹様には講座でのご指導や個別アドバイスをいただき、プロティアン・キャリアの視点を加えることで、論文内での政策提言に深みと厚みことができました。スウェーデン在住の高宇洋子様にはスウェーデンとオンラインでつなぎスウェーデンのリカレント教育事情など貴重なお話をインタビューさせていただきました。当区、教育長、経済産業部課長にもヒアリングをさせていただき、世田谷区の実情踏まえ実践的価値の創出を意識しながら論文作成に臨めました。この他、青山社中の伊藤聡様にもデータに関する客観的アドバイスをいただきました。

こうして、多くの方々に、ご協力をいただき、リカレント教育推進の有用性、学びが人生を豊かにするという論証を導くことができました。引き続き、政策実現に向けて研究と実践を重ねてまいりますことを決意し、ここに謝辞とさせていただきます。

5-5 引用・参考文献

ISO30414 『Human resource management - Guidelines for internal and external human capital reporting』)

有山徹・田中研之輔（監修）（2022）『新しいキャリアのを見つけ方～自律の時代を生きるプロティアン・キャリア戦略～』アスコム

伊藤正純・二文字理明『スウェーデンにみる個性重視社会』（2004年）桜井書店

王思慧氏（2003）「新時代の日本的経営」～日本的労務管理の新展開～

（一橋論叢・第129巻・第6号、2003）

奥津真里（2010）『専業主婦のキャリア再開～もう一度仕事に戻るには～』
風間書房

植田統（2022）『2040年「仕事とキャリア」年表』三笠書房

岡沢憲芙（1994）『おんなたちのスウェーデン』NHK ブックス

笹井宏益（2021）「日本におけるリカレント教育の構造と機能の分析-学び直し論との関連と踏まえて-

川上淳之『副業』の研究（2021）慶應義塾大学出版会

川口昭彦・江島夏実著（2021）「リカレント教育とその質保証」ぎょうせい

月刊先端教育3月号（2022）「リスキルとリカレント」先端教育機構出版部

教育未来創造会議「経済財政運営と改革の基本方針2022」（2022.6）

黒田祥子（2019）「長時間労働は正と人的資本投資との関係」独立行政法人経済産業研究所
経済産業研究所

黒田祥子（2019）労働時間がもたらした「副作用」との向き合い方 Wedge Vol31
No. 10. pp1

ゲーリー・ベッカー（1998）『経済学ではこう考える』東洋経済

経済産業省（2021）リスキリングとは—DX時代の人材戦略と世界の潮流—

経済産業省（2020）「持続的な企業価値の向上と人的資本に関する研究会報告書～伊藤レポート～2020」

幸田博人（2022）『月間資本市場2022年4月』公益財団法人資本市場研究会
厚労省「特殊出生率の推移」

澤野由紀子（2018）『みんなの教育スウェーデンの「人を育てる」国家戦略』（共著）川崎一彦、鈴木賢志、西浦和樹、アールベリエル松井久子）ミツイパブリッシング

佐々木秀和（2020）『「政策としての「リカレント教育」の意義と課題』教育を受け直す権利」を足がかりとした制度設計に向けて」（日本労働研究雑誌）

総務省「我が国の人口推移」

ジェームス・C・アベグレン、山岡 洋一（2004）

- 『日本の経営 [新訳版]』日本経済新聞社
 女性のためのリカレント推進協議会（２０１９）
 田中研之輔（２０１９）『プロティアン』日経BP
 田中研之輔（２０２２）『今すぐ転職を考えていない人のためのキャリア戦略』ディス
 カバー・トゥエンティワン
 田中茉莉子（２０２０）「リカレント教育の経済への影響」論文
 出相泰裕（２０２１）「OECDのリカレント教育の理念と今日の日本におけるリカレント
 教育の意味」UE ジャーナル36号
 男女共同参画会議基本問題－影響調査専門調査会報告書（２０１２）
 瀧端, 真理子（１９９４）「〈研究ノート〉スウェーデンにおけるリカレント教育提唱の
 背景と目的」京都大学学術情報リポジトリ紅
 田中茉莉子（２０２０）「リカレント教育の経済への影響」日本労働経済雑誌
 中野明（２０１５）『マズロー心理学』（アルテ）
 内閣府 「人口・経済・地域社会の将来像～経済成長とイノベーション」
 内閣府 男女共同参画局「女性の年齢階級別労働力率の推移」
 中嶋博（１９９４）『学習社会スウェーデンの道標』近代文藝社
 中兼優介（２０１７）「スウェーデンにおけるリカレント教育の取り組み」論文
 野崎 俊一（１９９９）「スウェーデンの学習サークルと受講生の意識調査」
 『教育研究所紀要第8号』文教大学附属教育研究所
 長谷川英佑（２０１６）「働かないワーカーは社会性昆虫のコロニーの長期的存続に必
 須である」北海道大学研究論文
 濱口桂一郎（２０１３）産業競争力会議雇用・人材分科会ヒアリング用資料「今後の
 労働法制の在り方」
 濱口桂一郎（２０２１）『ジョブ型雇用社会とは何かー正社員体制の矛盾と転機ー』
 岩波新書
 本田由紀(2020)「世界の変容の中での日本の学び直しの課題」日本労働研究雑誌
 A. H. マズロー（著）小口 忠彦（翻訳）（１９８７）『人間性の心理学ーモチベーション
 とパーソナリティ』産業能率大学出版部
 松本雄一（２０１５）「キャリアデザインと能力形成」通信ソサエティマガジン
 三瓶恵子（２０１７）『女も男もいきやすい国、スウェーデン』岩波ジュニア新書
 宮川務（２０１８）「生産性向上と日本経済」論文
 二文字理明・伊藤正純（２００２）『スウェーデンにみる個性重視社会』桜井書店
 日本経済新聞（２０２２）
 ロバート・フェルドマン/加藤晃（２０２１）『２０３０年大失業時代に備える
 学び直し』の新常識盾と矛』幻冬舎

リンダ・グラットン（2016）『LIFE SHIFT～100年時代の人生戦略』東洋経済

〈インターネットアクセス〉

ISO30414 『Human resource management - Guidelines for internal and external human capital reporting』 <https://www.iso.org/standard/69338.html> （2022年6月3日アクセス）

伊東住彦（2019）『働きアリの法則』

<https://thesis.ceri.go.jp/db/files/18698964725c5a7d6acf2b2.pdf>

（2022年6月5日アクセス）

HRプロ「262の法則」 https://www.hrpro.co.jp/series_detail.php?t_no=2728

「エンパワメント」 https://www.hrpro.co.jp/glossary_detail.php?id=170

（2022年5月25日アクセス）

太田美幸「スウェーデンにおける成人教育の歴史と制度」

<http://geolog.mydns.jp/www.geocities.jp/hokuofc/kenkyukai040724a.pdf>

（2022年5月31日アクセス）

キャシー松井「ウーマノミクス5.0」

（<https://www.goldmansachs.com/japan/insights/pages/womenomics5.0.html>

2022年5月24日アクセス）

王思慧氏（2003）「新時代の日本的経営」～日本的労務管理の新展開～

<https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/10167/ronso1290600720.pdf>

（2022年5月5日アクセス）

沖原豊（広島大学）『経済発展における教育の役割』

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jces1975/1981/7/1981_7_55/_pd（2022

年5月22日アクセス）

柿沼 英樹（2020）『組織モデルによる「2:6:2の法則」の検討』（kke.co.jp）（20

22年5月29日アクセス）

黒田祥子（2012）『日本人の余暇時間—長期的な視点から』

<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2012/08/pdf/032-044.pdf>

（2022年5月5日アクセス）

経済産業省「ダイバーシティ」

<https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/diversity/index.html>

（2022年5月25日アクセス）

経済産業省（2020）『持続的な企業価値の向上と人的資本に関する研究会報告書～

伊藤レポート～2020』（2022年5月5日アクセス）

https://www.meti.go.jp/shingikai/economy/kigyo_kachi_kojo/pdf/20200930_1.pdf

経済産業省「イノベーション創出のためのリカレント教育」
https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/kenkyu_innovation/pdf/021_02_00.pdf (2022年5月5日アクセス)

経済産業省「リスクリングとは」
https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_jinzai/pdf/002_02_02.pdf (2022年5月15日アクセス)

国立社会保障・人口問題研究所 <https://www.ipss.go.jp/> (2022年5月25日アクセス)

厚労省「リカレント教育」
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_18817.html

厚労省「特殊出生率の推移」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html>
(2022年6月1日アクセス)

厚労省「能力開発基本調査」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/104-1.htm> (2022年6月4日アクセス))

厚生労働省「女性活躍推進法」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000091025.html>
2022年5月25日アクセス)

厚生労働省「労働者の方へ」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shokugyounouryoku/for_worker/index.html (2022年6月18日アクセス)

厚労省：特殊出生率の推移 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html>
(2022年6月1日アクセス)

厚労省「行動変容モデル」(2022年6月5日アクセス)
<https://www.e-healthnet.mhlw.go.jp/information/exercise/s-07-001.html>

笹井宏益(2020)「日本におけるリカレント教育の構造と機能の分析—学び直し論との関連を踏まえて—」file:///C:/Users/Owner/Desktop/11_2020_17-32.pdf (2022年6月13日アクセス)

佐藤 厚(2020)「日本ではなぜリカレント教育が普及しないのか?—日本とスウェーデンの比較から—」
<http://cdgakkai.ws.hosei.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2021/05/gb202003.pdf>
(2022年5月17日アクセス)

シナジーマーケティングサイト「パレートの法則 2 : 8」<https://www.synergy-marketing.co.jp/glossary/pareto/> (2022年5月25日アクセス)

ジョハリの窓 <https://keiei-shinri.or.jp/word/> (2022年5月25日アクセス)

首相官邸「第二百八回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」
https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html
(2022年3月3日アクセス)

女性のためのリカレント推進協議会
(<https://www5.jwu.ac.jp/gp/kyogikai/> 2022年5月9日アクセス)
「世界幸福度ランキング」<http://riomh.umin.jp/happy.html>
世田谷総合若者支援センター (2022年5月19日アクセス)
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/006/005/d00134402.html>
総務省「労働力調査」
<https://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm> (2022年6月15日アクセス)
総務省 (2017情報通信白書)
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/pdf/index.html>
(2022年5月25日アクセス)

帝国データバンク2021「女性管理職の割合」
<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p210805.html>
(2022年5月25日アクセス)

男女共同参画局 「第一子出産 仕事辞めた理由」
(https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r02/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-00-36.html (2022年5月28日アクセス))

ダグラス・ホール「プロティアン・キャリア協会」
<https://protean-career.or.jp/about> (2022年2月6日アクセス)

独立行政法人労働政策・研修機構 (2020)
<https://www.jil.go.jp/> (2022年6月12日アクセス)

内閣府男女共同参画局「女性の年齢階級別労働力率の推移」
https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h25/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-02-01.html (2022年6月1日アクセス)

内閣府「経済白書」<https://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/index.html>
(2022年6月1日アクセス)

内閣府「国民経済計算 (GDP 統計)」
<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html> (2022年6月3日アクセス)

内閣官房「新しい資本主義実現会議」2022年6月3日アクセス)
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/index.html
日本の人事部「ジョブ型について」<https://jinjibu.jp/keyword/det1/615/>
(2022年4月22日アクセス)

日本経済団体連合会（2022年版 経営労働政策特別委員会報告）
<https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/007.html>（2022年5月3日アクセス）

野崎 俊一（1999）「スウェーデンの学習サークルと受講生の意識調査」
『教育研究所紀要第8号』文教大学附属教育研究所 1999年発行
http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/kyouken/old_web/bull/Bull18/nozaki.html
（2022年6月5日アクセス）

長谷川英佑その他（北海道大学生物学者・准教授）北海道大学研究論文）
https://www.hokudai.ac.jp/news/160217_agr_pr.pdf 2022年6月5日アクセス）

マナパス（2022）<https://manapass.jp/>（2022年6月15日アクセス）

松下博宣ウェブサイト「第18講：日本的経営あるいはジェームズ・アベグレン博士との対話（2016）」https://hironobu-matsushita.com/column_itpro18/
（2022年5月5日アクセス）

松本雄一 「キャリアデザインと能力形成」（2022年5月22日アクセス）
https://www.jstage.jst.go.jp/article/bplus/8/4/8_227/_pdf

文科省・エデュケーションキャリア「スウェーデンの教育の特徴」
<https://education-career.jp/magazine/data-report/2019/sweden-edu/>
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/041/siryu/attach/1417507.htm（2022年5月10日アクセス）

文部科学省「高等教育の将来構想に関する参考資料」（2018）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/042/siryu/_icsFiles/afielldfile/2018/02/23/1401754_07.pdf（2022年5月18日アクセス）

文部科学省中央教育審議会（2018）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/index.htm
（2022年5月29日アクセス）

文部科学省生涯学習政策局（2017）OECD教育政策レビューについて
（中間レポート概要）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo14/shiryu/_icsFiles/afielldfile/2017/07/25/1388513_01_1.pdf（2022年6月5日閲覧アクセス）

資 料

【目次】

1. アンケート調査内容 (ペーパー及び Google フォームは SNS 等を活用) …83
2. アンケート結果 ……………95
3. インタビュー調依頼書、同意書 ……………118
4. スウェーデン在住高宇様インタビュー依頼書・質問事項……………127

【備考】

- ・アンケート調査は主に SNS を活用して調査をしている
本論文での見やすさを優先し、質問については、ペーパー用で協力いただいたアンケートフォームを優先して掲載する
- ・全回答については、グーグルフォームでの回答のみを参考として添付する
- ・調査依頼書(見本)同意書(見本)協力いただいた7名分(実物)を参考として添付する
- ・スウェーデン在住高宇様へのインタビュー内容はこの限りではない

リカレント教育に関するアンケート調査

2022年5月24日

世田谷区議会議員 石川ナオミ

世田谷区議会議員の石川ナオミと申します。

この度は、私自身が通う公共政策大学院に提出するリサーチペーパー執筆のため、リカレント教育に関する意識についてアンケートをお願いしたいと存じます。

全て匿名で、所要時間は5分程度です。(締切は6/1(水))

何卒ご協力をよろしくお願いいたします。

※アンケート結果は、リサーチペーパー執筆のためだけに使用させていただきます。

リカレント教育とは、「社会人による、教育機関や社会人講座などでの学び直し」を意味します。仕事を休職して学び直す場合や、仕事を継続しながら学び直す場合があります。(「リスキリング」なども含みます)

問1 ご年齢をお教えてください。

20代・30代・40代・50代・60代・70代とそれ以上

問2 戸籍状の性別を教えてください。

- ① 女
- ② 男
- ③ 答えない

問3 最終学歴を教えてください。

- ① 中卒・高卒
- ② 高専・短大
- ③ 大学学部卒（国内）
- ④ 大学院卒（国内）
- ⑤ 大学学部卒（海外）
- ⑥ 大学院卒（海外）

問4 現在のご職業を教えてください。

（下記は総務省、厚労省の分類です。下記に当てはまらないと思われる場合は、問5に記載をお願い致します。）

- ① 管理職（公務員管理職、会社役員等）
- ② 専門的・技術的職業（研究者、技術者、医療従事者、士業等）
- ③ 事務
- ④ 販売
- ⑤ サービス職業
- ⑥ 保安（警察、消防、自衛官等）
- ⑦ 農林漁業
- ⑧ 生産工程
- ⑨ 輸送・機械運転
- ⑩ 建設・採掘
- ⑪ 運搬・清掃・包装等
- ⑫ その他（自由記述： _____）

問5 差し支えない範囲で、現在の具体的なご職業を教えてください。（会社員、公務員、議員、パート、営業、医師、弁護士など）

（自由記述： _____）

問6 転職経験はありますか。

- ① はい(異業種への転職含む)
- ② はい(同業他社のみ)
- ③ いいえ

問7 差し支えない範囲で、保持する資格(期限の切れたものでも可)を教えてください。

(自由記述:)

問8 これまでに「リカレント教育」という言葉を耳にしたことはありますか

- ① はい
- ② いいえ

ここからは問8で「はい」と答えた方のみ回答してください。

問9 どこで耳にしたか、記憶している範囲でお教えてください。(複数選択可)

- ① 政府や地方公共団体の広報
- ② メディアで
- ③ 家族・友人・知人から
- ④ その他(自由記述:)

問10 「リカレント教育」の内容について知っていますか。

- ① 知らなかった
- ② 少し知っていた
- ③ 知っていた

ここからは全員回答してください。

問11 自身でリカレント教育をこれまでに経験しましたか。

- ① はい (4ページへ)
- ② いいえ (7ページへ)

ここからは問 11 で「はい」と答えた方のみ回答してください。

問 12 リカレント教育の情報を、何で得ましたか。(複数選択可)

- ① 自分で社会人向けの講座等を探した(個別のホームページ検索)
- ② ハローワーク
- ③ ポータルサイト「マナパス」
- ④ 転職エージェントなどの民間企業
- ⑤ その他(自由記述:)

問 13 リカレント教育を受けようと思ったきっかけを教えてください。(複数選択可)

- ① 仕事の幅を広げるため(同じ職場でのキャリアアップ)
- ② 仕事の幅を広げるため(転職)
- ③ 資格取得のため
- ④ 学位取得のため
- ⑤ 収入アップのため
- ⑥ 学問的関心
- ⑦ 心理的幸福を得るため(趣味による学び直しや、精神的に豊かになった、物事を見る視野が広がった、周囲からの評価が上がった等も含む)
- ⑧ その他(自由記述)

問 14 どのような方法でリカレント教育を受けましたか。資格の学校・大学等は問いません。(複数選択可)

- ① 独学
- ② 通学
- ③ オンライン
- ④ 通学とオンラインのハイブリッド
- ⑤ その他、通信教育など(自由記述)

問 15 どんな分野を学びましたか。(複数選択可)

- ① パソコン(基本動作、Excel、PowerPoint 等)
- ② 医療・福祉
- ③ 語学
- ④ 会計・経理・税務

- ⑤ 金融
- ⑥ 経済・経営・マネジメント
- ⑦ プログラミング
- ⑧ 法律・法務
- ⑨ 公共政策
- ⑩ 不動産・建築
- ⑪ 健康・美容
- ⑫ Web デザイン・グラフィックデザイン
- ⑬ キャリアカウンセリング
- ⑭ AI などの先端技術
- ⑮ その他（自由記述）

問 16 リカレント教育で資格を得た場合、どのような資格を得ましたか。（自由記述）

（自由記述：）

問 17 学ぶ過程で苦労した（している）点を教えてください。（複数選択可）

- ① 苦労した点は特になかった
- ② 情報がなかった
- ③ 学費などの費用
- ④ 勉強する時間の確保（仕事との両立の難しさ）
- ⑤ 勉強する時間の確保（子育てとの両立の難しさ）
- ⑥ 通う場所が家から遠い
- ⑦ 家庭の理解
- ⑧ 職場での理解、その後のキャリア（転職先など）への心配
- ⑨ 収入増加に繋がらないなどの不安
- ⑩ 勉強内容の難しさ（単位など）
- ⑪ 学び直しの場所での人間関係
- ⑫ 知人・友人・家族などの周囲の目
- ⑬ 入学試験のハードル
- ⑭ その他（自由記述）

問 18 どのように勉強の時間を確保しましたか。（複数選択可）

- ① 休職・離職をした

- ② 長期休暇を利用した
- ③ 仕事の時間を減らした
- ④ 余暇の時間を減らした（土日祝日などの休日）
- ⑤ 早朝起きて確保した
- ⑥ 深夜起きて確保した
- ⑦ 電車等の移動時間
- ⑧ その他（自由記述）

問 19 受講費用は適切だと感じましたか。

- ① 高く感じた
- ② 普通だった
- ③ 安く感じた

問 20 学ぶために、どのように費用を工面しましたか。（複数選択可）

- ① 貯金など、自費で賄った
- ② 国からの補助金を受けた
- ③ ローンを組んだ
- ④ 会社から一部負担
- ⑤ その他（自由記述：）

問 21 リカレント教育を経てどのような効果を感じましたか。（複数選択可）

- ① 仕事の幅を広げた（同じ職場でのキャリアアップ）
- ② 仕事の幅を広げた（転職）
- ③ 資格取得できた
- ④ 学位取得できた
- ⑤ 収入がアップした
- ⑥ 人的ネットワークが広がった
- ⑦ 学問的関心が広がった
- ⑧ 心理的幸福を得られた（趣味による学び直しや、精神的に豊かになった、物事を見る視野が広がった、周囲からの評価が上がった等も含む）
- ⑨ その他（自由記述）

問 22 リカレント教育を受けたことで、心理的幸福度がどれくらい上がったかを教えてください。

- ① 下がった
- ② 少し下がった
- ③ 変わらない
- ④ 少し上がった
- ⑤ 上がった

問 23 収入に関してお伺いします。リカレント教育で年収に変化はありましたか。

- ① 全く変わらなかった
- ② 減少した
- ③ 10 万円以上増加した
- ④ 50 万円以上増加した
- ⑤ 100 万円以上増加した

問 24 これからさらに学び続けたいと考えますか。

- ① 全くそう思わない
- ② あまりそう思わない
- ③ 変わらない
- ④ 少しそう思う
- ⑤ とてもそう思う

問 25 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育が促されると思われますか。(複数選択可)

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること
- ③ 経済的支援（行政からの補助金）
- ④ 経済的支援（会社からの補助を、行政が促す）
- ⑤ 行政が、リカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面）
- ⑥ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み
- ⑦ キャリアコンサルタントなどの相談支援の拡充
- ⑧ その他（自由記述）

アンケートは終了です。ご協力誠にありがとうございました。

ここから、問 11 で「いいえ」と答えた方のみ回答してください。

問 26 ご自身のリカレント教育を考えていますか？

- ① 真剣に検討している (7 ページへ)
- ② 真剣に検討していないが、興味はある (8 ページへ)
- ③ 特に検討していないし、興味もない (9 ページへ)

ここから、問 26 で「真剣に検討している」と回答された方のみ回答してください。

問 27 リカレント教育の情報はどこで得ようと思いますか。(複数選択可)

- ① 自分で社会人向けの講座等を探す (個別のホームページ検索)
- ② ハローワーク
- ③ 厚労省が運営する「マナパス」
- ④ 転職エージェントなどの民間企業
- ⑤ その他 (自由記述)

問 28 リカレント教育を検討するに至ったきっかけを教えてください。(複数選択可)

- ① 仕事の幅を広げるため (同じ職場でのキャリアアップ)
- ② 仕事の幅を広げるため (転職)
- ③ 資格取得のため
- ④ 学位取得のため
- ⑤ 収入アップのため
- ⑥ 学問的関心
- ⑦ 心理的幸福を得るため (趣味による学び直しや、精神的に豊かになった、物事を見る視野が広がった、周囲からの評価が上がった等も含む)
- ⑧ その他 (自由記述)

問 29 どのような方法でリカレント教育を受けたいと考えていますか。資格の学校、大学等を問いません。(複数選択可)

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること
- ③ 経済的支援（行政からの補助金）
- ④ 経済的支援（会社からの補助を、行政が促す）
- ⑤ 行政が、リカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面）
- ⑥ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み
- ⑦ キャリアコンサルタントなどの相談支援の拡充
- ⑧ その他（自由記述 _____）

アンケートは終了です。ご協力誠にありがとうございました。

ここからは、問 26 で「真剣に検討していないが、興味はある」と回答された方のみ回答してください。

問 34 もしリカレント教育をするなら、どの年代でしてみたいですか。

20～39 歳・40 歳～定年まで・定年後

問 35 もしリカレント教育を受けるとしたら、どのような方法で勉強したいですか。（複数選択可）

- ① 独学
- ② 通学
- ③ オンライン
- ④ 通学とオンラインのハイブリッド
- ⑤ その他、通信教育など（自由記述： _____）

問 36 リカレント教育で資格を得ようと思う場合、どのような資格に興味がありますか。

（自由記述： _____）

問 37 リカレント教育を検討する上での懸念点を教えてください。

（複数選択可）

- ① 懸念点は特にない
- ② 情報がない
- ③ 学費などの費用が賄えるか不安
- ④ 勉強する時間の確保（仕事と両立の難しさ）
- ⑤ 勉強する時間の確保（子育てと両立の難しさ）
- ⑥ 通う場所が家から遠い
- ⑦ 家庭の理解
- ⑧ 職場での理解、その後のキャリア（転職先など）
- ⑨ 収入増加につながらないのではないかと心配
- ⑩ 勉強内容が難しい（単位など）
- ⑪ 学び直しの場所での人間関係
- ⑫ 知人・友人・家族などの周囲の目
- ⑬ 入学試験のハードル
- ⑭ その他（自由記述： _____）

問 38 もしリカレント教育を受けるとしたら、どのように受講費用を賄うことを希望しますか。（複数選択可）

- ① 貯金など、自費で賄う
- ② 国からの補助金を受ける
- ③ ローンを組む
- ④ 会社から一部負担
- ⑤ その他（自由記述 _____）

問 39 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育に興味が増くと思われますか。（複数選択可）

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること
- ③ 経済的支援（行政からの補助金）
- ④ 経済的支援（会社からの補助を、行政が促す）
- ⑤ 行政が、リカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面）
- ⑥ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み
- ⑦ キャリアコンサルタントなどの相談支援の拡充

- ⑧ その他（自由記述）

アンケートは終了です。ご協力誠にありがとうございました。

ここからは、問 26 で「特に検討していなし、興味もない」と回答された方のみ回答してください。

問 40 リカレント教育に興味を感じないのは、なぜだと思われますか。（複数選択可）

- ① そもそもリカレント教育を知らない
- ② 必要性を感じない（仕事、キャリア面で）
- ③ 必要性を感じない（収入面で）
- ④ 時間が取れない（仕事との両立が難しい）
- ⑤ 時間が取れない（子育てなど生活面との両立が難しい）
- ⑥ リカレント教育のためのお金の工面が困難
- ⑦ その他（自由記述）

問 41 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育に興味が増くと思われますか。（複数選択可）

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること
- ③ 経済的支援（行政からの補助金）
- ④ 経済的支援（会社からの補助を、行政が促す）
- ⑤ 行政がリカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面）
- ⑥ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み
- ⑦ キャリアコンサルタントなどの相談支援の拡充
- ⑧ その他（自由記述）

アンケートは終了です。ご協力を誠にありがとうございました。

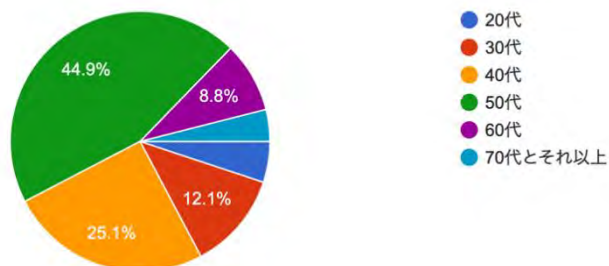
アンケート結果

問1 ご年齢を教えてください。

- ① 20代 5.1%
- ② 30代 12.1%
- ③ 40代 25.1%
- ④ 50代 44.9%
- ⑤ 60代 8.8%
- ⑥ 70代とそれ以上 4%

ご年齢を教えてください。

354件の回答

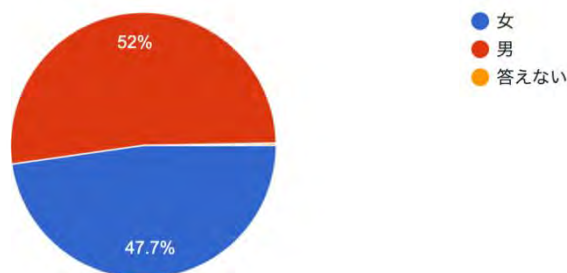


問2 戸籍上の性別を教えてください。

- ① 男性 52%
- ② 女性 47.7%
- ③ 答えない 0.3%

戸籍上の性別を教えてください。

354件の回答



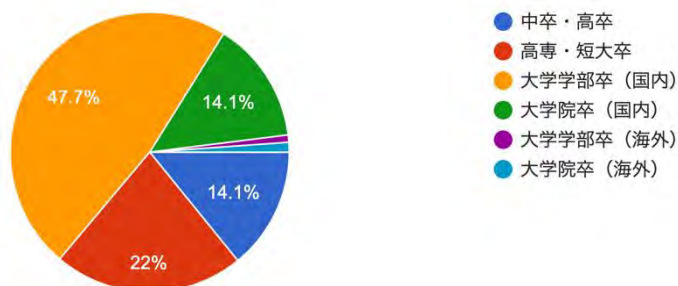
問3 最終学歴を教えてください。

- ① 中卒・高卒 14.1%
- ② 高専・短大卒 22%

- ③ 大学学部卒（国内） 47.7%
- ④ 大学院卒（国内） 14.1%
- ⑤ 大学学部卒（海外）、大学院卒（海外） 少数

最終学歴を教えてください。

354 件の回答



問4 現在のご職業を教えてください。（下記は総務省、厚労省の分類です。下記に当てはまらないと思われる場合は、問5に記載をお願い致します。）

- ① 管理職（公務員管理職、会社役員等） 18.1%
- ② 専門的・技術的職業（研究者、技術者、医療従事者、士業等） 13.3%
- ③ 事務 14.4%
- ④ 販売 5.4%
- ⑤ サービス業 15%
- ⑥ 保安（警察、消防、自衛官等） 0.3%
- ⑦ 農林漁業 0.6%
- ⑧ 生産工程 0.3%
- ⑨ 輸送・機械運転 0.6%
- ⑩ 建設・採掘 0.8%
- ⑪ 運搬・清掃・包装等 0.6%
- ⑫ その他 30.8%

現在のご職業を教えてください。（下記は総務省...われる場合は、問5に記載をお願い致します。）

354 件の回答



問5 差し支えない範囲で、現在の具体的なご職業を教えてください。（会社員、公務員、議員、パート、営業、医師、弁護士など）

会社員、公務員、パート、自営業、会社役員、議員（区議会、市議会）団体職員、コンサルタント、経営者、営業、主婦、教員、無職、学生、コールセンター、客室乗務員、看護師、事業主、医師、セラピスト、国会議員公設秘書、ホテル勤務、NPO管理職、生命保険営業、大学事務職、着付け師、ホテル運営、図書館司書、SE、学童支援員、児童支援員、飲食店パート、大学生、介護士、劇団員、福祉施設職員、航空会社職員、運転手、主婦（直近まで保育士）、保育士、エステ、人相占い、講師、用務員、家業手伝い、庭師、プロデューサー、アーティスト、歌手、理容師、勤務医、イベント企画プロデューサー、国家公務員（非常勤）、相談員、印刷業、農家、一般社団法人理事、不動産自営業、筆跡診断士、行政書士、国際協力、専門学校非常勤講師、テレビ局員、自治体職員、販売、マーケティング、クリニック経理、情報システム、ヒーラー、カフェオーナー、自衛官、その他（53個）

問6 職種にまたがる転職経験はありますか。

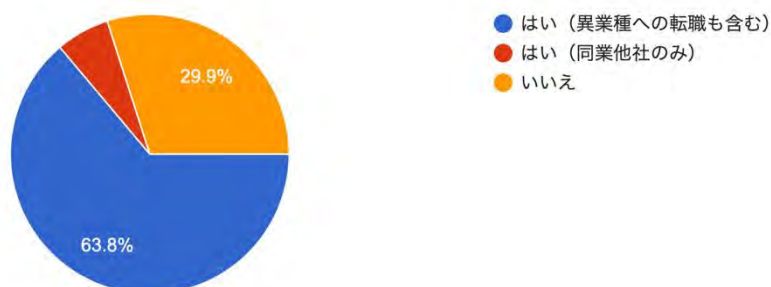
はい(異業種への転職含む) 63.8%

はい(同業他社のみ) 6.2%

いいえ 29.9%

職種にまたがる転職経験はありますか。

354 件の回答



問7 差し支えない範囲で、保持する資格（期限の切れたものでも可）を教えてください。（243 件の回答）

看護師、普通自動車運転免許、教員、宅地建物取引主任者、古物商、図書館司書、介護福祉士、測量士、調理師、行政書士、日本語教師、小型船舶、放課後支援員、政策担当秘書、通訳案内士、TOEIC 830点、証券アナリスト、英検、介護ヘルパー簿記、FP、栄養士、キャリアコンサルタント技能士2級、医療事務、トリマー、薬剤師、ソムリエ、デジタル1種工事担当者、世界遺産検定、詩吟師範、詩舞師範、整備士、保健士、幼稚園教諭、土木技工管理士、パラグライダーパイロット、販売士
その他（125 回答）

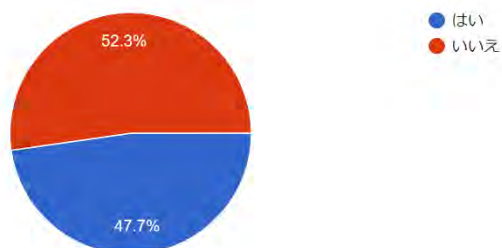
問8 これまでに「リカレント教育」という言葉を耳にしたことはありますか。

はい 47.7%

いいえ 52.3%

これまでに「リカレント教育」という言葉を耳にしたことはありますか。

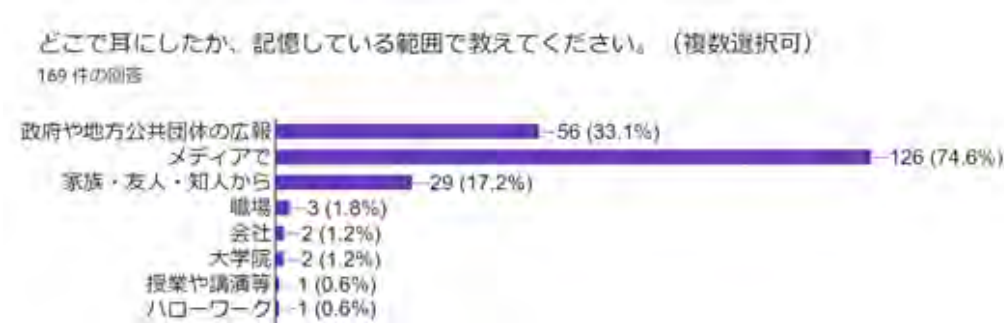
354 件の回答



ここからは問8で「はい」と答えた方のみ回答してください。

問9 どこで耳にしたか、記憶している範囲で教えてください。(複数選択可)

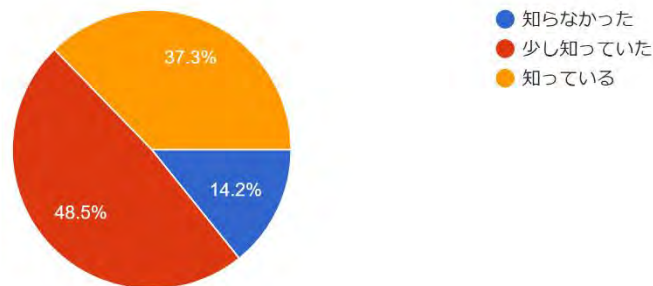
- ① 政府や地方公共団体の広報 33.1%(56)
- ② メディア 74.6% (126)
- ③ 家族・友人 17.2% (29)
- ④ その他自由記述(職場、大学院、会社、ハローワーク、等)



問10 「リカレント教育」の内容について知っていましたか。

- ① 知らなかった 14.2%
- ② 少し知っていた 48.5%
- ③ 知っている 37.3%

「リカレント教育」の内容について知っていましたか。
169件の回答



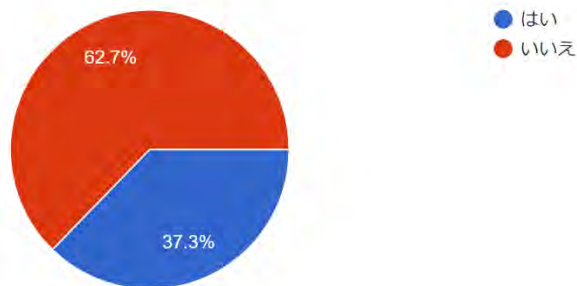
ここからは全員回答してください。

問11 ご自身でリカレント教育(「学び直し」)をこれまでに経験しましたか。

- ① はい 37.3%
- ② いいえ 62.7%

ご自身でリカレント教育（「学び直し」）をこれまでに経験しましたか。

354 件の回答



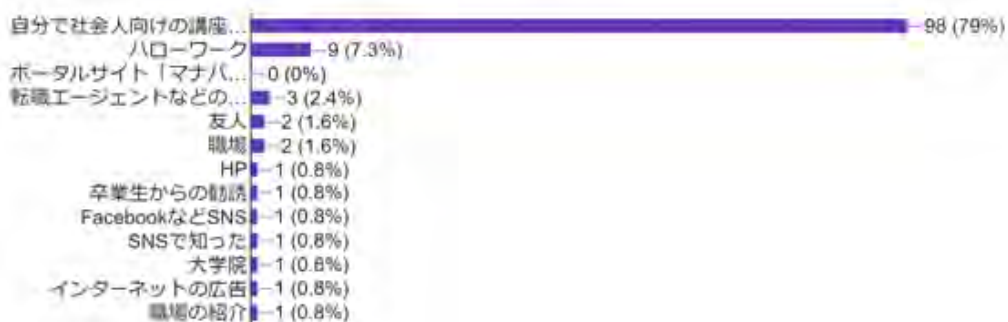
問 11 で「はい」と答えた方に伺います。

問 12 リカレント教育の情報を、何で得ましたか。（複数選択可）

- ① 自分で会社人向けの講座等を探した 79%
- ② ハローワーク 7.3%
- ③ ポータルサイト「マナパス」 0%
- ④ 転職エージェントなどの民間企業 2.4%
- ⑤ その他 自由記述（友人、職場、WEB、スマホアプリ、SNSなどで）

リカレント教育の情報を、何で得ましたか。（複数選択可）

124 件の回答



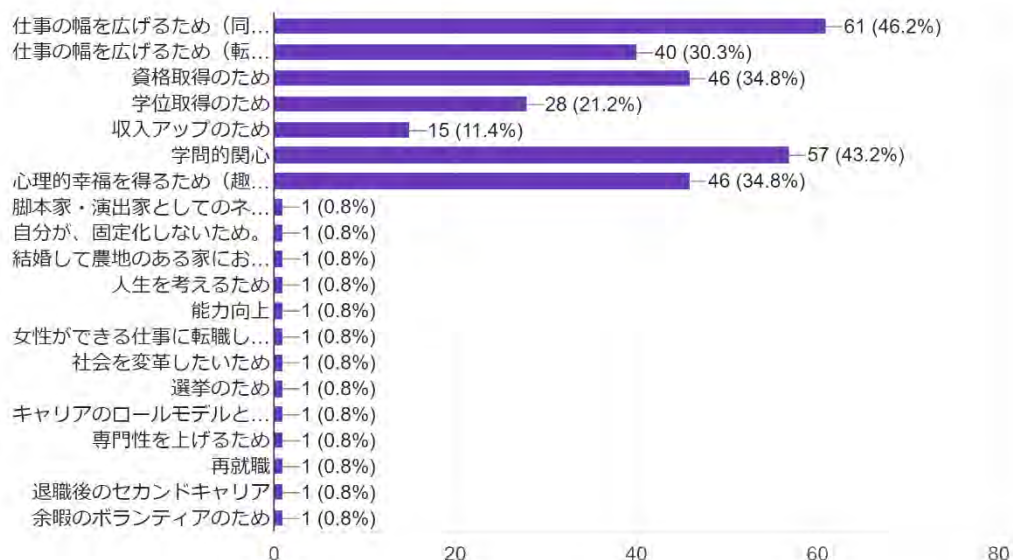
問 13 リカレント教育を受けようと思ったきっかけを教えてください。（複数選択可）

- ① 仕事の幅を広げるため（同じ職場でのキャリアアップ） 46.2%
- ② 仕事の幅を広げるため（転職） 30.3%
- ③ 資格取得のため 34.8%
- ④ 学位取得のため 21.2%
- ⑤ 収入アップのため 11.4%
- ⑥ 学問的関心 43.2%

- ⑦ 心理的幸福を得るため 34.8%
- ⑧ その他（定年後を見据えて、社会を変革したい、選挙のため、人生を考える、余暇のボランティア、再就職、専門性をあげるため）

リカレント教育を受けようと思ったきっかけを教えてください。（複数選択可）

132件の回答

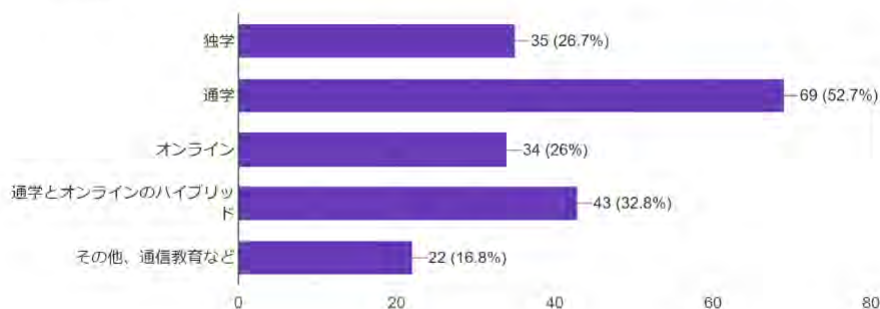


問14 どのような方法でリカレント教育を受けましたか。資格の学校・大学は問いません。

- ① 独学 26.7%
- ② 通学 52.3%
- ③ オンライン 25.8%
- ④ 通学とオンライン 33.3%
- ⑤ その他、通信教育等 16.7%

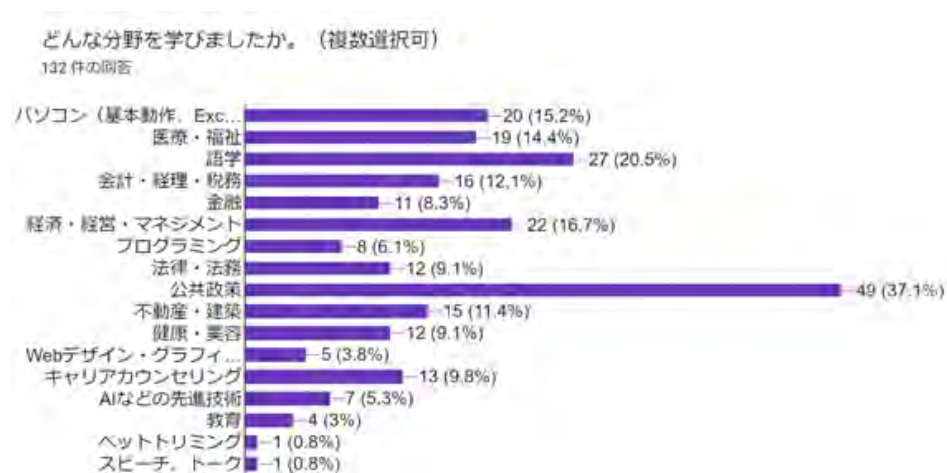
どのような方法でリカレント教育を受けましたか。資格の学校・大学は問いません。

131件の回答



問 15 どんな分野を学びましたか。(複数選択可)

- ① パソコン (基本動作、Excel、PowerPoint 等) 15%
- ② 医療・福祉 14.3%
- ③ 語学 20.3%
- ④ 会計・経理・税務 12%
- ⑤ 金融 8.3%
- ⑥ 経済・経営・マネジメント 16.5%
- ⑦ プログラミング 6%
- ⑧ 法律・法務 9%
- ⑨ 不動産・建築 11.3%
- ⑩ 健康・美容 9%
- ⑪ Web デザイン・グラフィックデザイン 3.8%
- ⑫ キャリアカウンセリング 9.8%
- ⑬ AI などの先進技術 5.3%
- ⑭ 自由記述 ペットトリマー、農業関係、政治学、着付け、心理学、等

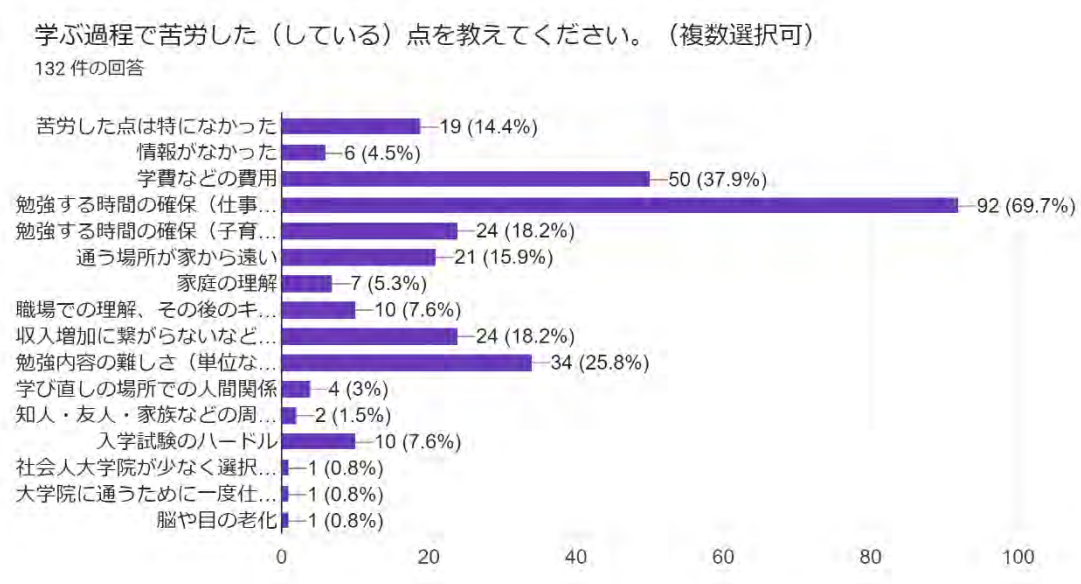


問 16 リカレント教育で資格を得た場合、どのような資格を得ましたか。(自由記述)

キャリアコンサルタント、学位、TOEIC,上級師範、英検、簿記、教員、宅地建物取引士、カラーコーディネーター、FP,司書、労務管理、語学関連、建築士、訪問介護、心理士、公共政策修士、社会福祉士、経営管理修士、社会保険労務士、精神保健福祉士、ネイリスト、防災士、司会スキル、救命士

問 17 学ぶ過程で苦労した（している）点を教えてください。（複数選択可）

- ① 苦労した点は特になかった 14.4%
- ② 情報がなかった 4.5%
- ③ 学費などの費用 37.9%
- ④ 勉強する時間の確保（仕事との両立の難しさ） 69.7%
- ⑤ 勉強する時間の確保（子育てとの両立の難しさ） 18.2%
- ⑥ 通う場所が家から遠い 15.9%
- ⑦ 家庭の理解 5.3%
- ⑧ 職場での理解、その後のキャリア（転職先など）への心配 7.6%
- ⑨ 収入増加に繋がらないなどの不安 18%
- ⑩ 勉強内容の難しさ（単位など） 25.6%
- ⑪ 学び直しの場所での人間関係 3%
- ⑫ 知人・友人・家族などの周囲の目 1.5%
- ⑬ 入学試験のハードル 7.6%
- ⑭ その他（自由記述 老化現象、等）



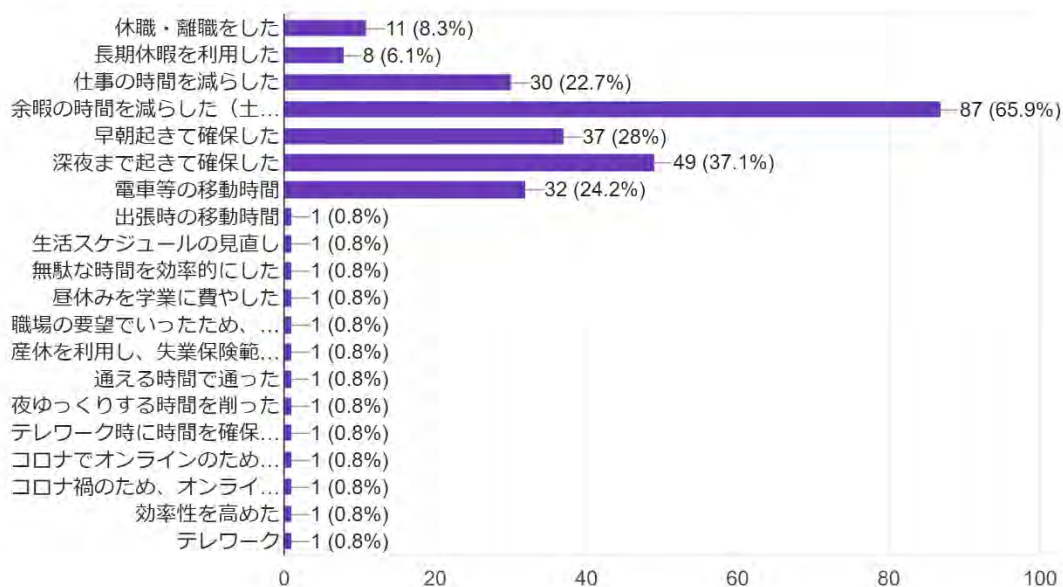
問 18 どのように勉強の時間を確保しましたか。（複数選択可）

- ① 休職・離職をした 8.3%
- ② 長期休暇を利用した 6.1%
- ③ 仕事の時間を減らした 22.7%
- ④ 余暇の時間を減らした（土日祝日） 65.9%
- ⑤ 早朝起きて確保した 28%

- ⑥ 深夜まで起きて確保した 37.1%
- ⑦ 電車等の移動時間 24.2%
- ⑧ その他（自由記述）通勤時間、テレワーク、産休利用、コロナ禍で時間余裕、職場の要望、隙間時間、出張移動 等

どのように時間を確保しましたか。（複数選択可）

132 件の回答

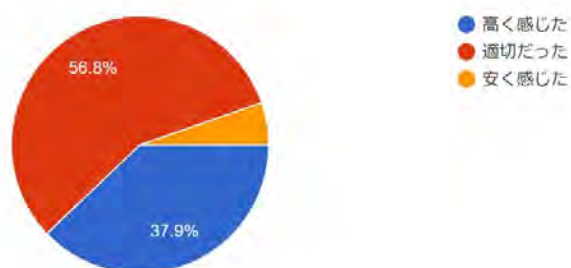


問 19 受講費用は適切だと感じましたか。

- ① 高く感じた 37.9%
- ② 適切だった 56.8%
- ③ 安く感じた 5.3%

受講費用は適切だと感じましたか。

132 件の回答



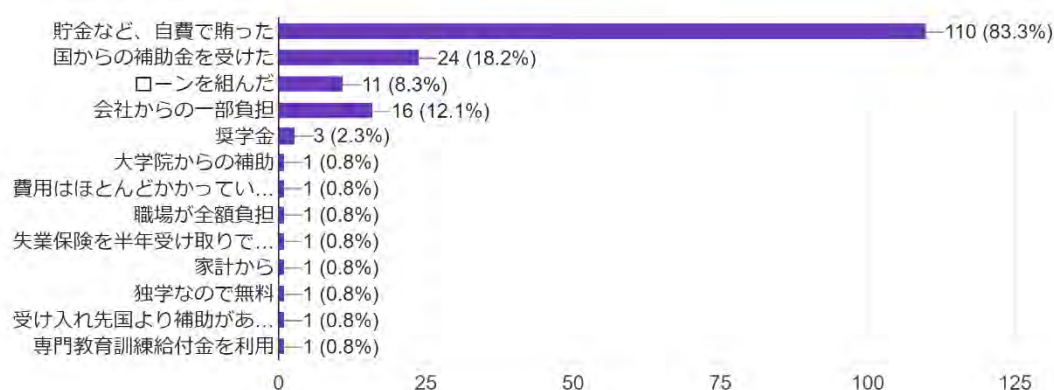
問 20 学ぶために、どのように費用を工面しましたか。(複数選択可)

- ① 貯金など、自費で賄った 83.3%
- ② 国からの補助金を受けた 18.2%
- ③ ローンを組んだ 8.3%
- ④ 会社から一部負担 12.1%
- ⑤ 奨学金 2.3%
- ⑥ その他(自由記述)

奨学金、家計、失業保険、大学院からの補助、独学無料、教育訓練給付等

学ぶために、どのように費用を工面しましたか。(複数選択可)

132件の回答

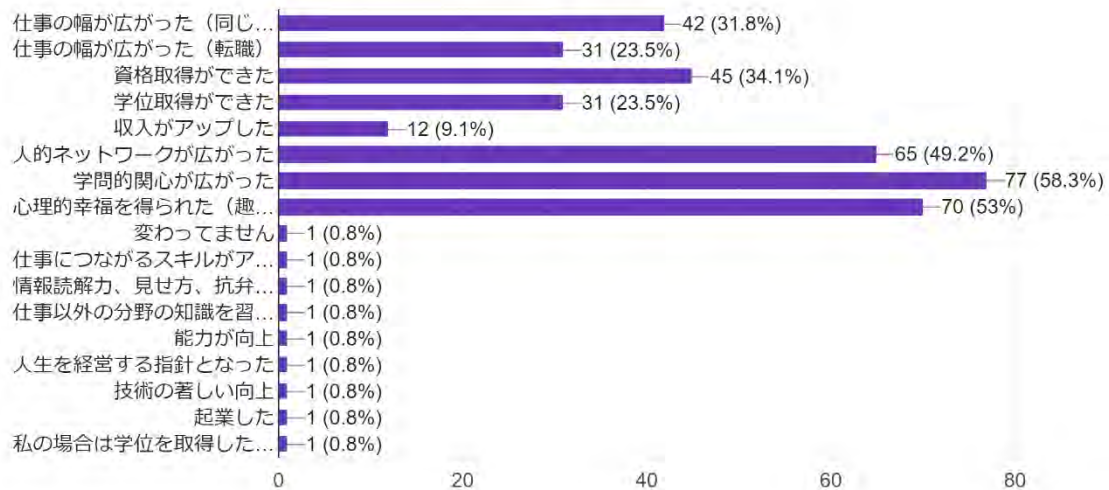


問 21 リカレント教育を経てどのような効果を感じましたか?(複数選択可)

- ① 仕事の幅を広げた(同じ職場でのキャリアアップ) 31.8%
- ② 仕事の幅を広げた(転職) 23.5%
- ③ 資格取得できた 34.1%
- ④ 学位取得できた 23.5%
- ⑤ 収入アップできた 9.1%
- ⑥ 人的ネットワークが広がった 49.2%
- ⑦ 学問的関心が広がった 58.3%
- ⑧ 心理的幸福を得るため 53%
- ⑨ その他(起業した、仕事以外の分野が広がる、情報読解力、変化なし など)

リカレント教育を経てどのような効果を感じましたか。（複数選択可）

132件の回答

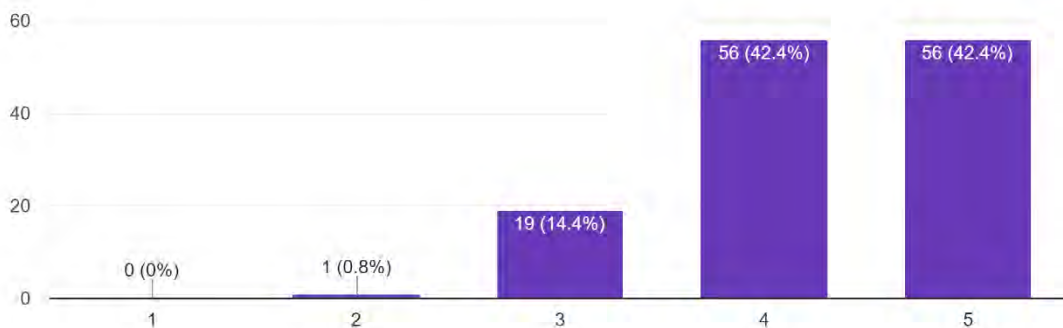


問 22 リカレント教育をしたことで、心理的幸福度がどれくらい上がったか教えてください。（数値化で回答 1が最小、5が最大）

- ① 1 0%
- ② 2 0.8%
- ③ 3 14.4%
- ④ 4 42.4%
- ⑤ 5 42.4%

リカレント教育をしたことで、心理的幸福度がどれくらい上がったか教えてください。

132件の回答

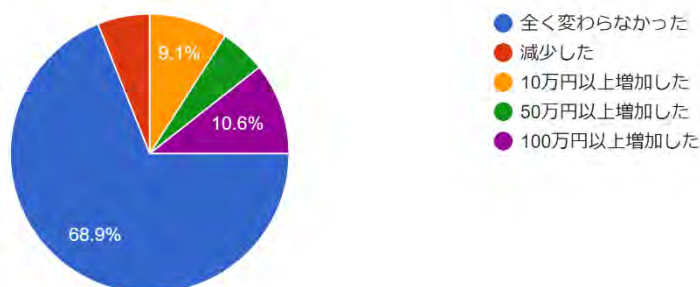


問 23 収入に関してお伺いします。リカレント教育を通して年収に変化はありましたか。

- ① 全く変わらない 68.9%

- ② 減少した 6.1%
- ③ 10万円以上増加した 9.1%
- ④ 50万円以上増加した 5.3%
- ⑤ 100万円以上増加した 10.6%

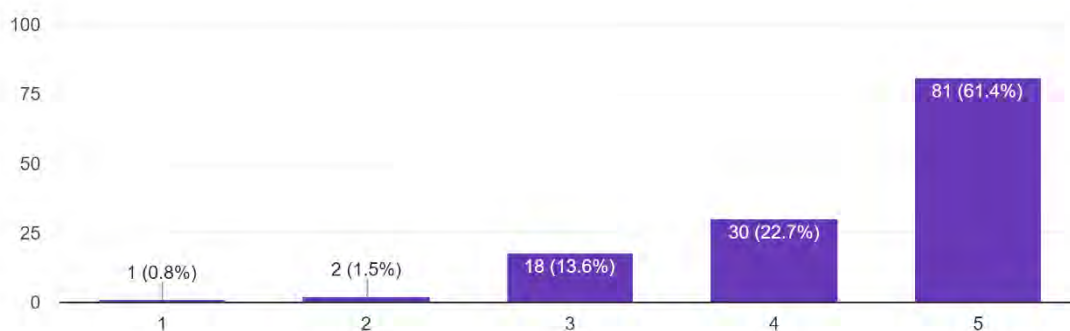
収入に関して伺います。リカレント教育を通して年収に変化はありましたか。
132件の回答



問 24 これからさらに学び続けたいと考えますか。

- ① 全くそう思わない 0.8%
- ② あまりそう思わない 1.5%
- ③ 変わらない 13.6%
- ④ 少しそう思う 22.7%
- ⑤ とてもそう思う 61.4%

これからさらに学び続けたいと考えますか。
132件の回答



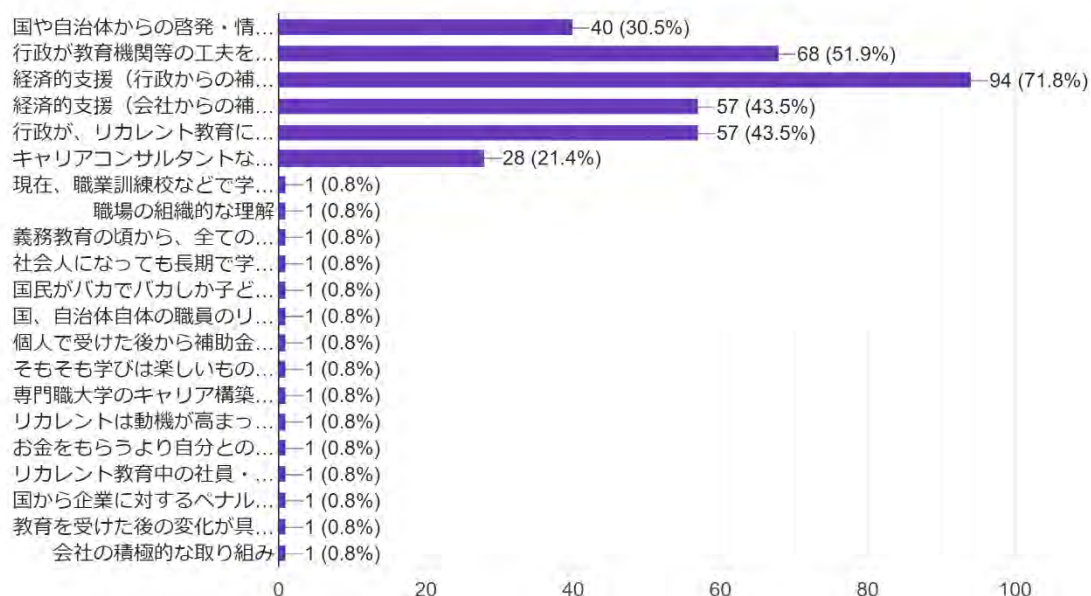
問 25 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育が促されるとおもわれますか。(複数選択可)

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信 30.5%
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること 51.9%

- ③ 経済的支援（行政からの補助金） 71.8%
- ④ 経済的支援（会社からの補助） 43.5%
- ⑤ 行政がリカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面） 43.5%
- ⑥ キャリアコンサルタントなどの相談支援 21.4%
- ⑦ その他（職場での組織的な理解 など）

国や自治体の政策として、どのような政策があれば...教育が促されると思われますか。（複数選択可）

131件の回答



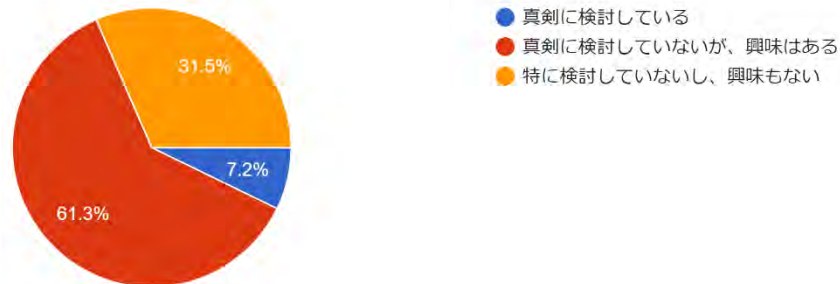
ここから、問 11 で「いいえ」と答えた方のみ回答してください。
 （ご自身でリカレント教育（「学び直し」）を経験していない方）

問 26 ご自身のリカレント教育を考えていますか？

- ① 真剣に検討している 7.2%
- ② 真剣に検討していないが、興味はある 61.3%
- ③ 特に検討していないし、興味もない 31.5%

ご自身のリカレント教育を考えていますか？

222 件の回答



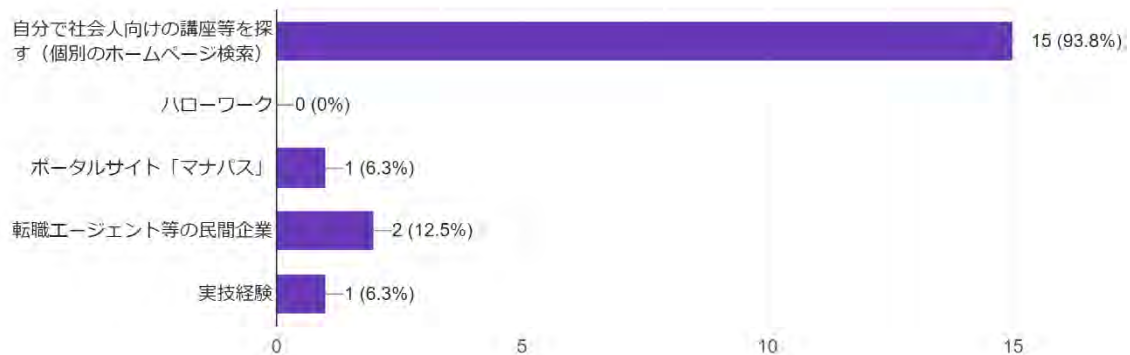
ここから、問 26 で「真剣に検討している」と回答された方のみ回答してください。

問 27 リカレント教育の情報はどこで得ようと思いますか。(複数選択可)

- ① 自分で社会人向けの講座等を探す 93.8%
- ② ハローワーク 0%
- ③ 厚労省が運営する「マナパス」 6.3%
- ④ 転職エージェントなどの民間企業 12.5%
- ⑤ その他（実技経験）

リカレント教育の情報はどこで得ようと思いますか。(複数選択可)

16 件の回答



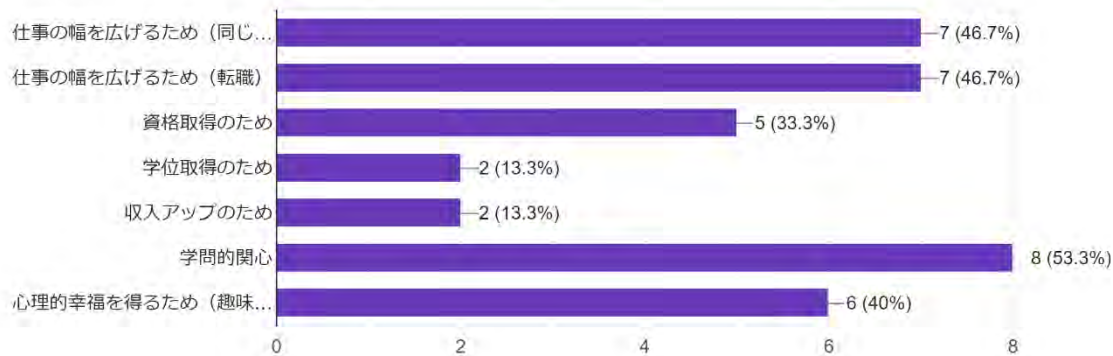
問 28 リカレント教育を検討するに至ったきっかけを教えてください。(複数選択可)

- ① 仕事の幅を広げるため（同じ職場でのキャリアアップ） 46.7%
- ② 仕事の幅を広げるため（転職） 46.7%
- ③ 資格取得のため 33.3%
- ④ 学位取得のため 13.3%
- ⑤ 収入アップのため 13.3%

- ⑥ 学問的関心 53.3%
- ⑦ 心理的幸福を得るため（趣味による学び直しや、生活が精神的に豊かになった、物事を見る視野が広がった等も含む） 40%
- ⑧ その他 0%

リカレント教育を検討するに至ったきっかけを教えてください。（複数選択可）

15件の回答

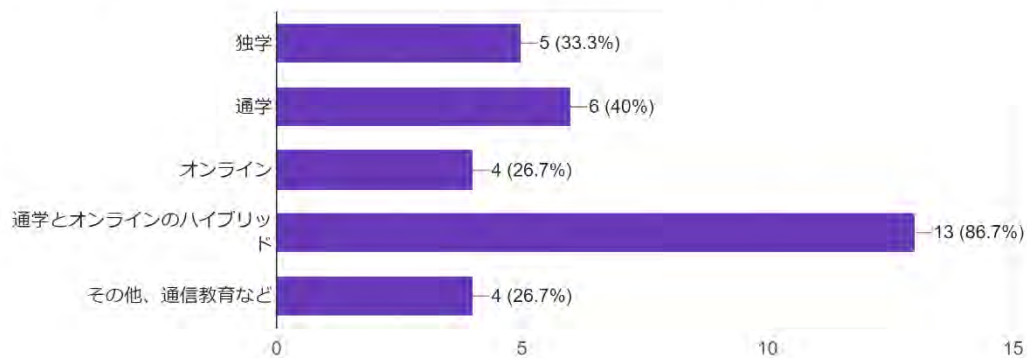


問 29 どのような方法でリカレント教育を受けようと考えていますか。資格の学校・大学等は問いません。（複数選択可）

- ① 独学 33.3%
- ② 通学 40%
- ③ オンライン 26.7%
- ④ 通学とオンラインのハイブリッド 86.7%
- ⑤ その他、通信教育など 26.7%

どのような方法でリカレント教育を受けようかと...格の学校・大学等は問いません。（複数選択可）

15件の回答



問30 リカレント教育で資格を得ようと思う場合、どんな資格を得たいですか。(自由記述)

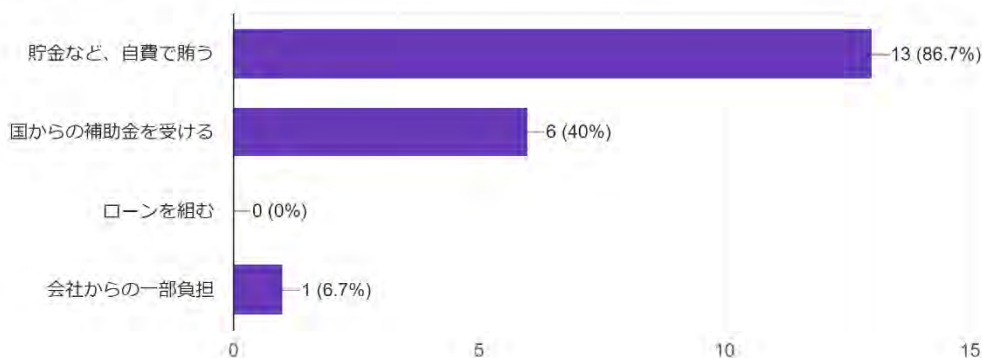
語学力に関する資格(英検・TOEIC など)、人の心理や脳の働きなど、建設土木関連、宅地建物取引士、税理士、中小企業診断士、学芸員、医療、管理栄養士、キャリアコンサルタント

問31 金銭面でどのように受講費用を賄うことを考えていますか。(複数選択可)

- ① 貯金など、自費で賄う 86.7%
- ② 国からの補助金を受ける 40%
- ③ ローンを組む 0%
- ④ 会社からの一部負担 6.7%
- ⑤ その他 0%

金銭面でどのように受講費用を賄うことを考えていますか。(複数選択可)

15件の回答



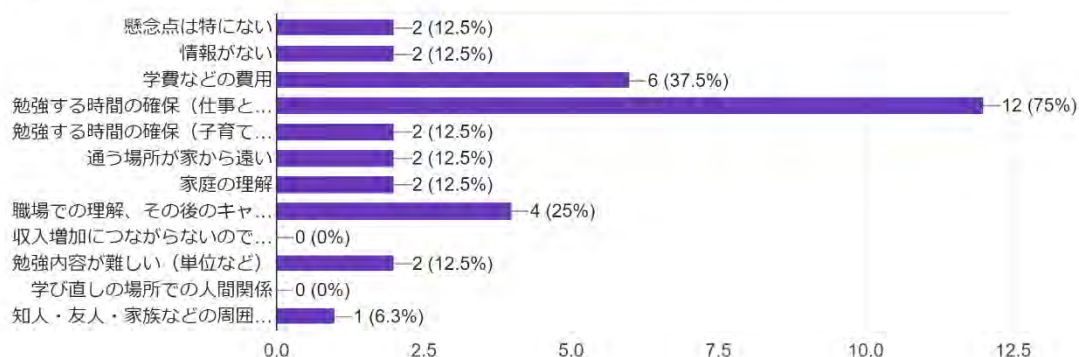
問32 リカレント教育についての懸念点を教えてください。(複数選択可)

- ① 懸念点は特にない 12.5%
- ② 情報が無い 12.5%
- ③ 学費などの費用 37.5%
- ④ 勉強する時間の確保(仕事との両立の難しさ) 75%
- ⑤ 勉強する時間の確保(子育てとの両立の難しさ) 12.5%
- ⑥ 通う場所が家から遠い 12.5%
- ⑦ 家庭の理解 12.5%
- ⑧ 職場での理解、その後のキャリア(転職先など) 25%
- ⑨ 収入増加につながらないのではないかと心配 0%
- ⑩ 勉強内容が難しい(単位など) 12.5%

- ⑪ 学び直しの場所での人間関係 0%
- ⑫ 知人・友人・家族などの周囲の目 6.3%
- ⑬ その他 0%

リカレント教育についての懸念点を教えてください。（複数選択可）

16件の回答

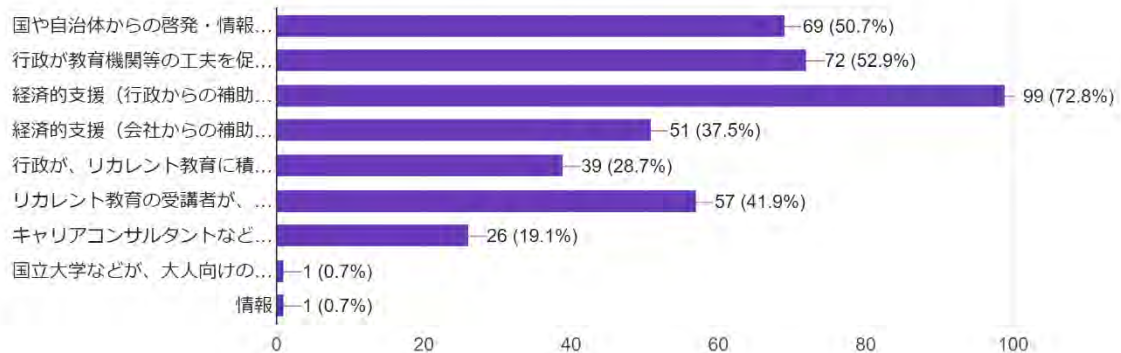


問 33 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育に興味が湧くと思われますか。（複数選択可）

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信 30.5%
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること 51.9%
- ③ 経済的支援（行政からの補助金） 71.8%
- ④ 経済的支援（会社からの補助） 43.5%
- ⑧ 行政がリカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面） 43.5%
- ⑨ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み
- ⑩ キャリアコンサルタントなどの相談支援 21.4%
- ⑪ その他（職場での組織的な理解 など）

国や自治体の政策として、どのような政策があれば...育に興味が湧くと思われますか。(複数選択可)

136 件の回答



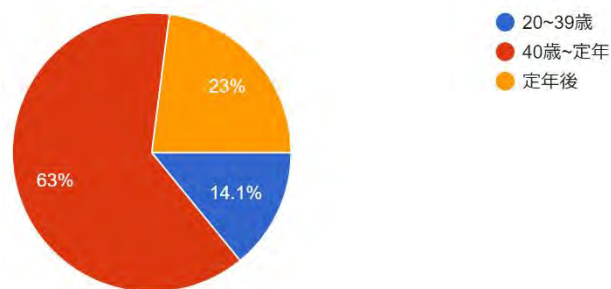
ここからは、問 26 で「真剣に検討していないが、興味はある」と回答された方のみ回答してください。

問 34 「学び直し」をするなら、どの年代でしてみたいですか。

- ① 20～39 歳 14.1%
- ② 40 歳～定年まで 63%
- ③ 定年後 23%

リカレント教育をするなら、どの年代でしてみたいですか。

135 件の回答



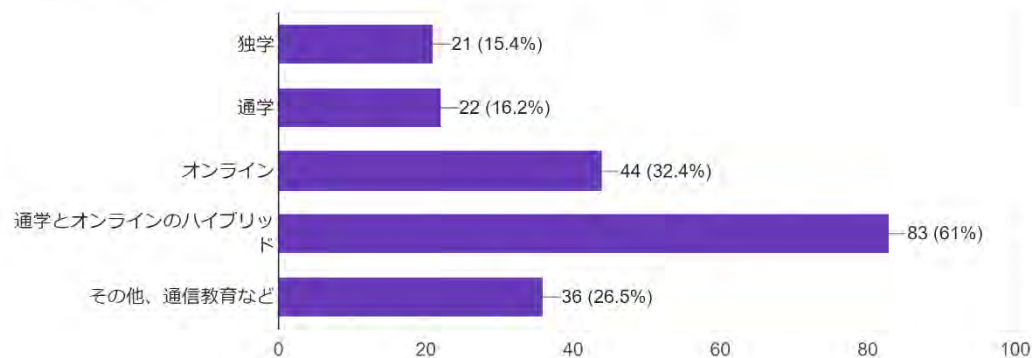
問 35 もしリカレント教育を受けるとしたら、どのような方法で勉強したいですか。

(複数選択可)

- ① 独学 15.4%
- ② 通学 16.2%
- ③ オンライン 32.4%
- ④ 通学とオンラインのハイブリッド 61%
- ⑤ その他、通信教育など 26.5%

もしリカレント教育を受けるとしたら、どのような方法で勉強したいですか。(複数選択可)

136件の回答



問36 リカレント教育で資格を得ようと思う場合、どのような資格に興味がありますか。(自由記述)

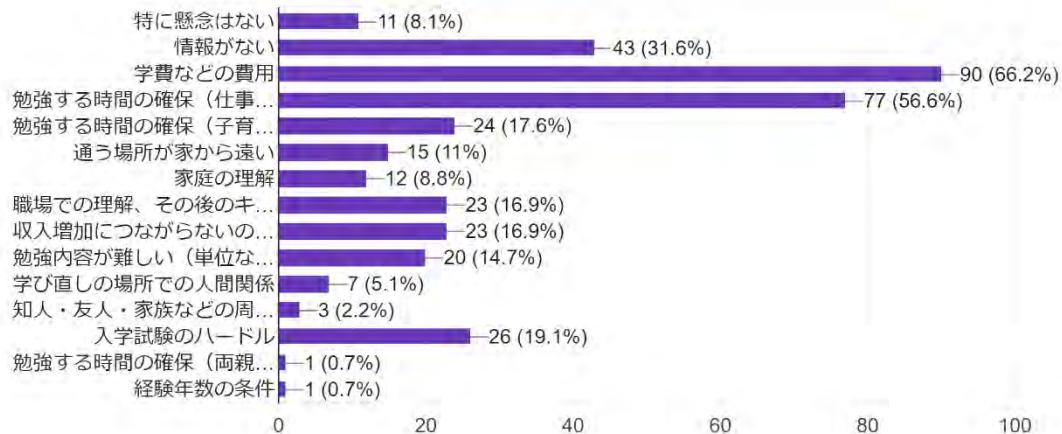
社会福祉士、保育士、臨床心理学士、簿記一級、MOS、基本情報技術者試験、キャリアコンサルタント、心理学、語学関係、児童福祉に関する資格、中国語、英語、社会福祉、宇宙工学、心理学、占術、ストリングアート、食に関する資格、その他56件

問37 リカレント教育を検討する上での懸念点を教えてください。(複数選択可)

- ① 懸念点は特にない 8.1%
- ② 情報がない 31.6%
- ③ 学費などの費用が賄えるか不安 66.2%
- ④ 勉強する時間の確保(仕事と両立の難しさ) 56.6%
- ⑤ 勉強する時間の確保(子育てと両立の難しさ) 17.6%
- ⑥ 通う場所が家から遠い 11%
- ⑦ 家庭の理解 8.8%
- ⑧ 職場での理解、その後のキャリア(転職先など) 16.9%
- ⑨ 収入増加につながらないのではないかと心配 16.9%
- ⑩ 勉強内容が難しい(単位など) 14.7%
- ⑪ 学び直しの場所での人間関係 5.1%
- ⑫ 知人・友人・家族などの周囲の目 2.2%
- ⑬ 入学試験のハードル 19.1%
- ⑭ その他(勉強する時間の確保、経験年数の条件)

リカレント教育を検討する上での懸念点を教えてください。（複数選択可）

136件の回答

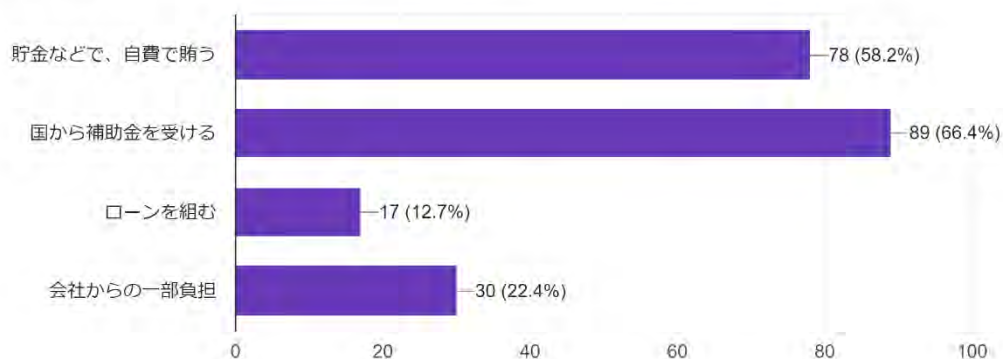


問 38 もしリカレント教育をするとしたら、どのように受講費用を負担することを希望しますか。（複数選択可）

- ① 貯金など、自費で賄う 58.2%
- ② 国からの補助金を受ける 66.4%
- ③ ローンを組む 12.7%
- ④ 会社から一部負担 2.4%
- ⑤ その他 0%

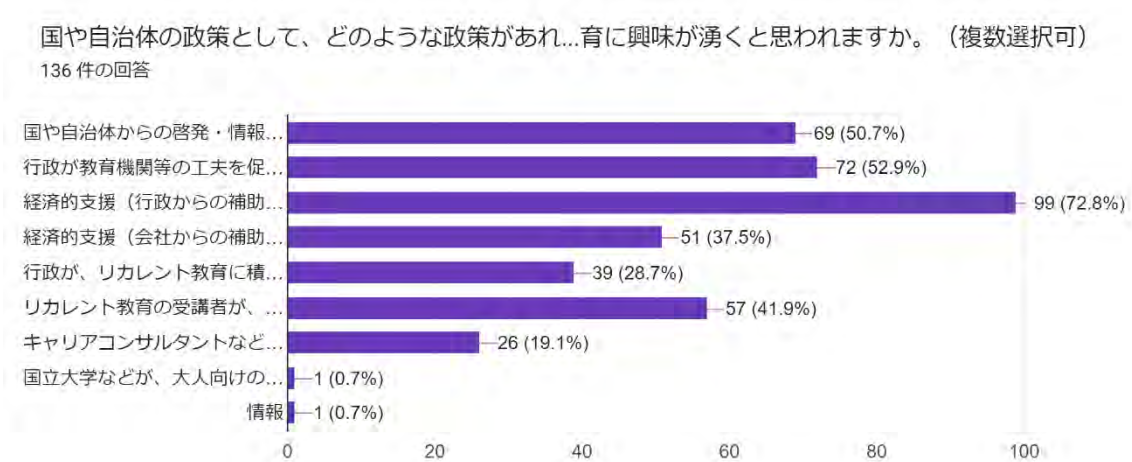
もしリカレント教育をするとしたら、どのように...を負担することを希望しますか。（複数選択可）

134件の回答



問 39 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育に興味が高くなると思われますか。(複数選択可)

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信 50.7%
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること 52.9%
- ③ 経済的支援（行政からの補助金）72.8%
- ④ 経済的支援（会社からの補助）37.5%
- ⑤ 行政がリカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面） 28.7%
- ⑥ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み 41.9%
- ⑦ キャリアコンサルタントなどの相談支援 19.1%
- ⑧ その他（国立大学などが大人向けの講義や講座を低料金でたくさん開催、情報など）



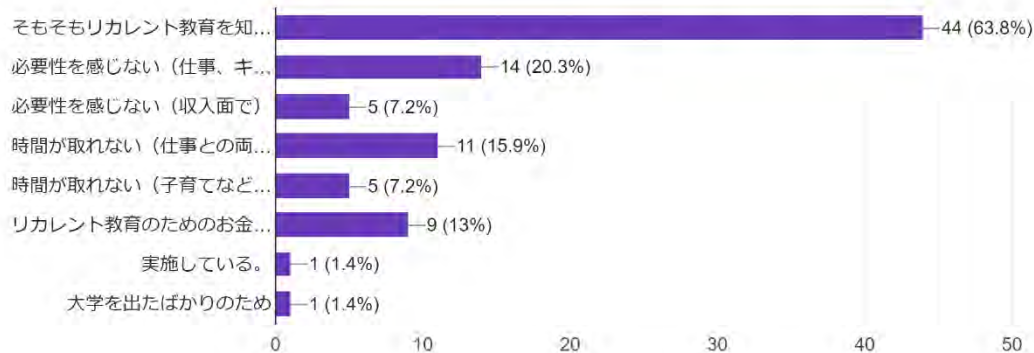
ここからは、問 26 で「特に検討していなし、興味もない」と回答された方のみ回答してください。

問 40 リカレント教育に興味を感じないのは、なぜだと思われますか。(複数選択可)

- ① そもそもリカレント教育を知らない 63.8%
- ② 必要性を感じない（仕事、キャリア面で） 20.3%
- ③ 必要性を感じない（収入面で） 7.2%
- ④ 時間が取れない（仕事との両立が難しい） 15.9%
- ⑤ 時間が取れない（子育てなど生活面との両立が難しい） 7.2%
- ⑥ リカレント教育のためのお金の工面が困難 13%
- ⑦ その他（大学を出たばかりのため など）

リカレント教育に興味を感じないのは、なぜだと思われますか。（複数選択可）

69件の回答

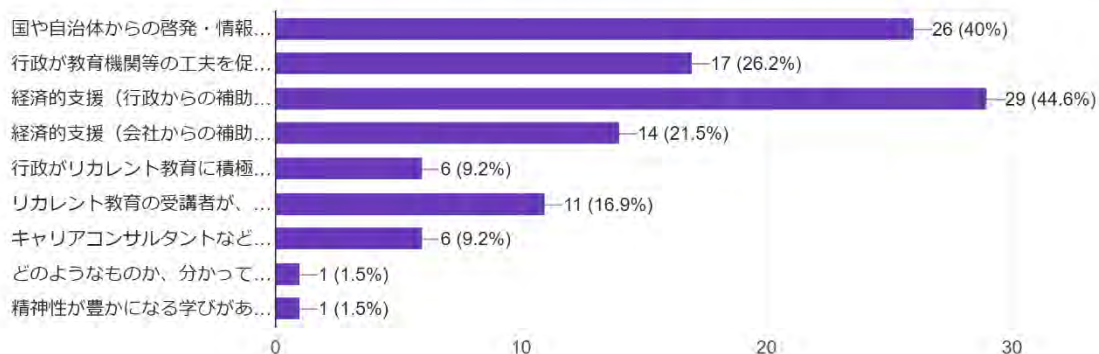


問 41 国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育に興味が増え、湧くと思われますか。（複数選択可）

- ① 国や自治体からの啓発・情報発信 40%
- ② 行政が教育機関等の工夫を促し、社会人向け講座が取りやすくなること 26.2%
- ③ 経済的支援（行政からの補助金）44.6%
- ④ 経済的支援（会社からの補助）21.5%
- ⑤ 行政がリカレント教育に積極的な会社を評価し、インセンティブを与える（人事評価、昇進面、収入面） 9.2%
- ⑥ リカレント教育の受講者が、転職に有利になる仕組み 16.9%
- ⑦ キャリアコンサルタントなどの相談支援 9.2%
- ⑧ その他（どのようなものか分かっていない、精神性が豊かになる学びがあるなら、など）

国や自治体の政策として、どのような政策があれば、リカレント教育に興味が増え、湧くと思われますか。（複数選択可）

65件の回答



アンケートは終了です。ご協力を誠にありがとうございます

2022年5月24日

様

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

2年 石川直美

修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力をお願い

日頃よりお世話になっておりましてありがとうございます。

私は現在、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科に在籍し、修士論文の作成に取り組んでおります世田谷区議会議員 石川直美と申します。

テーマを「日本のリカレント教育の課題について(仮)」として、就業と学びを政策面でいかに支援できるか、また教育による「経済の循環」という観点や「お金ではない心の豊かさ」とは何か、「一人ひとりが自分らしく生きる」キャリア観を考察し、日本におけるリカレント教育をどのように進めていくべきかを政策提言していきたいと考えております。

つきましては、研究を進めるにあたり、リカレント教育の状況について個別インタビューさせていただきたいと存じます。

ご多忙の中、恐縮でございますが、調査へのご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

【調査担当者】

氏名 : 石川 直美
所属 : 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科
連絡先 : n.ishikawa@commu-try.com

【指導教員】

氏名 : 加藤 竜太(明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授)
所属 : 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

【調査実施所要時間】

1時間程度を目安にしています
(Zoomによるインタビュー・筆記と録音をします)

依頼書の概要

1. 研究の概要

(1) 研究テーマ

日本のリカレント教育施策における課題

(2) 研究の背景・目的

リカレント教育はスウェーデンの経済学者であるレーンにより提唱されました。コロナ禍での働き方改革によりジョブ雇用が進むであろうと予測される中、リカレント教育がさらに注目されていますが、日本でリカレント教育を進めていくには様々な課題があります。リカレント教育の先進国、スウェーデンでは社会でこれを容易にしている要因に、有給教育訓練制度など充実した保障制度があります。日本でのリカレント教育は学びの場を提供するだけでなく、学習者の「生き方」にも寄り添った政策が必要であると推察します。本研究では、日本のリカレント教育を進めていくためにはどのような政策が必要かを考察し人々が「より良く生きる」ための政策提言をする予定です。

2. 調査の実施時期

2022年6月中

3. 調査の所要時間

1時間程度を目安にしています。

4. 調査内容：インタビュー調査

〈質問事項〉

- ① バックグラウンド（年齢、最終学歴、職業、転職経験、
- ② リカレント教育について知っている、知らない
- ③ 学び直しをしようと思ったきっかけ
- ④ 学ぶ上での障壁、メリット等どのような効果があるか
- ⑤ 今後どのような支援が必要と感じるか その他

5. 調査方法

- (1) 新型コロナウイルス対策にも考慮しながら対面を中心にインタビューをいたします（ご希望によりオンラインも可）
- (2) 本調査の結果は修士論文として公表予定ですが、公表に際しては、調査にご協力いただいた個人情報等は十分に配慮いたします。

6. その他、ご不明な点につきましては、調査担当者にお問合せ下さい

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策における課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：加藤 竜太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

年 月 日

調査協力者（署名） _____

調査担当者（署名） _____

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策についての課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）
指導教員：加藤 竜太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。
これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2022年 6月 12日

調査協力者（署名）

調査担当者（署名）

石川直美

インタビューBさん

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策についての課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：加藤 肇太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2022年 6月 12日

調査協力者（署名）



調査担当者（署名）

石川直美

インタビューCさん

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策についての課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：加藤 竜太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2022 年 5 月 29 日

調査協力者（署名）



調査担当者（署名）

石川直美

インタビューDさん

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策についての課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：加藤 竜太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2022年 5月 23日

調査協力者（署名）



調査担当者（署名）

石川直美

インタビューEさん

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策における課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：加藤 竜太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2022年 5月 23日

調査協力者（署名） 

調査担当者（署名） 石川直美

インタビューFさん

同意書

○研究テーマ：日本のリカレント教育施策についての課題

調査担当者：石川 直美（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科）

指導教員：加藤 竜太（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）

私は、表記の研究テーマに関するインタビュー調査の実施にかかる以下の事項について、調査担当者から説明を受けました。

これらの事項について理解した上で、調査に協力することを同意します。

1. 研究目的・意義について
2. インタビュー調査の実施方法について
3. 個人情報等の守秘について

2022年 6月 20日

調査協力者（署名）

調査担当者（署名）

石川 直美

2022年5月21日

様

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科

2年 石川直美

修士論文作成に係るインタビュー調査へのご協力依頼

日頃よりお世話になっておりましてありがとうございます。

私は現在、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科に在籍し、修士論文の作成に取り組んでおります世田谷区議会議員 石川直美と申します。

テーマを「日本のリカレント教育の課題について(仮)」として、就業と学びを政策面でいかに支援できるか、また教育による「経済の循環」という観点や「お金ではない心の豊かさ」とは何か、「一人ひとりが自分らしく生きる」キャリア観を考察し、日本におけるリカレント教育をどのように進めていくべきかを政策提言していきたいと考えております。

つきましては、研究を進めるにあたり、リカレント教育の先進国であるスウェーデンの実態をオンラインインタビューさせていただきたいと存じます。

ご多忙の中、恐縮でございますが、調査へのご協力、ご承諾を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

【調査担当者】

氏名 : 石川 直美
所属 : 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科
連絡先

【指導教員】

氏名 : 加藤 竜太教授 小林 清 専任教授
所属 : 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科

【調査実施所要時間】

1時間程度を目安にしています

(Zoomによるインタビュー・筆記と録音をします)

【インタビュー質問事項】

- ① スウェーデンでは大学まで無償化。スウェーデンの人は「学ぶ」ことをどのように捉えていますか。
- ② スウェーデンには「ライフパズル」という言葉があるようですが（日本ではワークライフバランス）就労と余暇等の時間の使い方はどのようにしているのでしょうか。（子育て、介護等も含めて）
- ③ スウェーデンは50%以上の税金を徴収されており、社会保障制度の充実や高齢福祉国家と言われています。教育への支援は妥当だと思いますか。（政府の政策について課題を含む）
- ④ 高いレベルの福祉を実現するために、生涯に渡って「働く」ことをどのように捉えているのでしょうか。
- ⑤ スウェーデンの企業はリカレント教育についてどのようなサポートをしているのでしょうか。（特徴ある企業をご紹介下さい）
- ⑥ スウェーデンのリカレント教育に満足していますか。課題があるとすれば何かあるのでしょうか。（メリット・デメリット）
- ⑦ スウェーデンから見た、日本のリカレント教育のイメージは？（課題は何と考えるのでしょうか。必要なことは何でしょうか）
- ⑧ 「自分らしく生きる」ことを実現するために、リカレント教育は必須だと思いますか。

以上、何卒よろしく願いいたします。

受付 2022年7月
修士学位(専門職)請求論文
専門職大学院事務室

明治大学 専門職大学院

2022年7月提出 リサーチペーパー

題名 障害者との芸術創造活動の社会的価値に関する考察

—文化施設運営者と健常者の意識変容プロセスに焦点をあてて—

ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

指導教員名 源 由理子

本人氏名 菅生 由美子

障害者との芸術創造活動の社会的価値に関する考察
ー文化施設運営者と健常者の意識変容プロセスに焦点をあててー

【要旨】

研究科・専攻：ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

修了年月：2022年9月終了

氏名：菅生 由美子

要旨

共生社会の実現に向け、劇場、ホール、文化会館などの公立の文化施設は、社会包摂機能を持つ施設と位置づけられたが、その機能を十分に果たしているとは言い難い。障害者を対象とした事業では、施設の設置自治体と運営者の間で事業の価値について共通認識が得られていないこと、職員の障害者に対する偏見などの課題から実施が促され難いという構図が見られた。

本稿では、劇場等の文化施設で実施している障害者と健常者が参加する芸術創造活動を事例に、健常者に与える意識の変容のプロセスと取組の価値について調査し、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、共生社会の実現に向け果たせる役割の検討を行った。

その結果、取組を通し健常者には、障害者に対するネガティブなカテゴリーイメージから個人を尊重する意識に変化し、共生社会に対する意識も生まれていた。意識の変容を促すには、オルポートの述べる知悉可能性を高めることが重要であり、芸術創造活動による自己開示や他者理解を促す機能が知悉可能性を高めることに寄与していると考えられる。もたらされた意識の変化が取組の価値であり、劇場等の文化施設が社会課題の解決の場として機能することが示唆された。

障害者との芸術創造活動の社会的価値に関する考察
ー文化施設運営者と健常者の意識変容プロセスに焦点をあててー

研究科・専攻：ガバナンス研究科 ガバナンス専攻

修了年月：2022年9月終了

氏名：菅生 由美子

目次

第1章	はじめに	1
1-1	研究の背景	1
1-2	研究設問	2
1-3	研究方法	3
1-4	本稿の構成	3
1-5	用語の定義	3
第2章	共生社会の実現に向けた劇場等の文化施設の取組状況と課題	5
2-1	共生社会の実現と文化政策の関係性	5
2-2	劇場等の文化施設における社会包摂機能の課題	6
(1)	公立の劇場等の文化施設に対する法的位置づけ	6
(2)	劇場法が求める劇場等の社会包摂の概念	7
(3)	「公文協 障害者文化芸術活動状況調査」から見る劇場等の課題	10
2-3	障害者に対する偏見と健常者に求められる意識の変容	14
(1)	障害者に対する健常者の偏見	14
(2)	障害者のエンパワメントと健常者に求められる意識の変容	14
2-4	小括	15
第3章	研究のフレームワーク	17
3-1	偏見や差別が生まれるプロセス	17
3-2	芸術創造活動による意識の変容	18
(1)	実演芸術を通じた意識と関係性の変化	18
(2)	障害者を対象とした芸術文化の取組：障害者のエンパワメント	20
3-3	接触による効果と接触仮説	21
(1)	接触による効果	21
(2)	接触仮説の4つの条件	22
3-4	フレームワーク	24
(1)	概念の整理	24
(2)	分析モデル	25
第4章	事例研究	27
4-1	研究方法	27
(1)	調査・分析方法	27
(2)	調査内容	27
4-2	事例概要	28
(1)	事例選定理由	28

(2) 調査対象	29
(3) 事例の概要	29
第5章 調査結果と分析	31
5-1 じゆう劇場 調査の結果	31
(1) インタビュー内容の要約	31
(2) 分析	32
5-2 はぐくみのダンス 調査の結果	38
(1) インタビュー内容の要約	38
(2) 分析	39
5-3 考察	45
(1) 意識の変容がもたらされたプロセスと要因	45
(2) 芸術創造活動の特徴と影響	48
(3) 事業の価値	50
第6章 結論	52
6-1 結論	52
6-2 本研究の意義と提言	53
6-3 本研究の限界	53
参考文献	54
謝辞	58
添付資料 インタビュー結果の主題分析結果	59
(1) じゆう劇場	59
(2) はぐくみのダンス	67

図表目次

図 2-1：劇場等の文化施設で求められている社会包摂機能の概念	9
図 2-2：社会包摂事業の実施に向けた政策体系と課題の関係	13
図 3-1：芸術創造活動を活用した共生社会実現に至る概念図	25
図 3-2：分析モデル	26
図 5-1：芸術創造活動事業のアウトカムと劇場等で求められている社会包摂の関係 ..	51
表 2-1：全国の文化条例・地域文化振興の指針等の制定状況（2020年10月現在） ..	11
表 3-1：演劇共同事業における変容	19
表 4-1：障害者に対する意識の変容に対するインタビュー項目	28
表 5-1：じゆう劇場の取組でみられた意識の変容	38
表 5-2：はぐくみのダンスの取組でみられた意識の変容	45

第1章 はじめに

1-1 研究の背景

地域住民の最も身近な芸術創造活動の拠点として、全国に1,827の公立の文化会館、文化センター、劇場、コンサートホールといった施設（以下、「公立の劇場等の文化施設」とする）が設置されている¹。これらの施設は、2013年「劇場・音楽堂等の活性化に関する法律」（以下「劇場法」とする）が制定され、社会包摂機能を持つ施設と位置づけられ、具体的な取組が推進されることとなった。そもそも公立の劇場等の文化施設は、その地域の全ての住民に対しサービスを提供するという基本的な義務があり、社会包摂機能を持つということは、当然のことであるとも言える。

しかし、劇場等の文化施設では、現在、社会包摂機能が発揮されているとは言い難い。筆者は、2020年度に文化庁委託事業として、障害者に対する芸術創造活動の実施状況や課題を明らかにすることを目的に、公立の劇場等の文化施設を対象に「障害者文化芸術活動推進に向けた劇場・音楽堂等取組状況調査」（以下、「公文協 障害者文化芸術取組状況調査」とする）を行った²。その結果、およそ9割の施設が「障害者を対象とした事業を実施することは、意義がある」と回答しながらも、障害者を対象とした取組の実施率は13.5%と低く、実施に至れない複数の課題が提示された。課題を整理すると、設置者である自治体の文化政策の枠組みの中で劇場等の文化施設の役割が不明確であること、事業の経済性・合理性が図れない、事業の価値が示しにくいなどが上げられた（公益社団法人全国公立文化施設協会，2021）。

加えて、劇場等の文化施設の職員の中で実施を「ためらう」精神的な「壁」があり、「障害者」というカテゴリーに対する偏見が見られた（公益社団法人全国公立文化施設協会，2021）。芸術創造活動は、人々の気持ちを変容させ、多様な価値を提示し、社会的課題の解決の方法の一つとなり得るもの（中村，2021）であるが、芸術創造活動の担い手である文化施設の職員が、実施をためらうということは、本来あってはならないことであると考ええる。

このような障害者に対する偏見は、劇場等の職員だけでなく、社会全体の課題である。政府は、共生社会の実現に対し、物理的バリア、制度的なバリア、文化・情報面でのバリアに加え、障害者に対する偏見や差別、無関心など、障害のある人を受け入れない「意

¹ 文部科学省 調査「社会教育調査 平成30年度 統計表 劇場、音楽堂調査」
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00400004&tstat=000001017254&cycle=0&tclass1=00001138486&tclass2=000001138488&tclass3=000001138500&tclass4val=0>（閲覧 2022.4.2）

² 当該調査は、文化庁委託事業「令和2年度障害者による文化芸術活動推進事業（文化芸術による共生社会の推進を含む）」『障害者による文化芸術活動の推進に向けた文化施設等（劇場・音楽堂等）における取組状況等の実態把握』として行った調査である。
https://www.bunka.go.jp/seisaku/geijutsubunka/shogaisha_bunkageijutsu/kyosei/index.html（閲覧 2022.6.19）

識上のバリア」があることを課題とし、障害に対する理解と心のバリアフリーを推進している³。

中村（2021）も、共生社会の実現には、マイノリティのエンパワメントに加え、マジョリティの意識の変容が必要であると指摘している。マイノリティがエンパワメントされたとしても、マジョリティが変わらなければ偏見や差別は再生産され続け、根本的な課題解決には至らない。そのため、健常者のもつ障害者に対するカテゴリー意識の変容をいかに促すかが肝要であり、劇場等の文化施設が行う社会包摂を目的とした事業でも、障害者本人に与える影響だけでなく、健常者の意識の変化も重要な視点となると考える。この変容によってもたらされる共生社会は、障害者だけでなく健常者にとっても生きやすい社会と考えられる。

また、芸術創造活動は、個人の娯楽、教養という楽しみだけでなく、自己肯定感が生まれる（古賀，2011）、他者理解、仲間意識、信頼関係が生まれる（中野，2018）といった他者との関係性に影響を与えるという先行研究がなされている。この機能を用い、障害者が演劇ワークショップやダンスの取組に参加し、エンパワメントに繋がったという報告もある。（財団法人地域創造，2010；長津，2018 ほか）。この視点はいずれも芸術創造活動のプロセスから生じた変化に着目した価値の評価であり、社会包摂を目的とした事業ではこのプロセスを評価することが重要であると考えられる。

そこで本稿では、劇場等の文化施設の社会包摂機能が発揮されていないという現状を踏まえ、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、共生社会の実現に向け果たせる役割を明らかにすることを目的に、障害者と健常者が参加する芸術創造活動を事例に、健常者の意識の変容に焦点を充て、意識の変容の要因とプロセス、もたらされた価値の可視化を試みる。

1-2 研究設問

本稿は、劇場等の文化施設が社会包摂の機能を持つ施設とされながら、実施が十分に なされていないという課題を踏まえ、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、共生社会の実現に向け果たせる役割を明らかにする。

具体的には、劇場等の文化施設が実施する文化創造活動を事例に、健常者の意識の変容のプロセスに焦点をあて、取組の価値の可視化を行う。研究設問として①障害者と健常者が参加する芸術創造活動において、健常者にどのような意識の変化が生じるか。また、変化が生じた要因は何か。②共生社会の実現に向け、取組からどのような社会的価値が生まれたかの2項目とする。

³ 内閣府大臣官房政府広報室「政府広報オンライン 知っていますか？街の中のバリアフリーと「心のバリアフリー」」<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201812/1.html>（閲覧 2022.6.12）

1-3 研究方法

本稿では、事例研究の手法を使い考察を行う。まず、劇場等の文化施設に求められる社会包摂機能、公立の劇場等の文化施設と自治体文化政策の関係性について課題を整理する。次に G. W. オルポートの接触仮説をもとに、健常者が持つ障害者に対する偏見が軽減される条件を検討し、事例の分析モデルを作成する。

事例は、障害者と健常者が一緒に行う演劇創造活動とダンスワークショップを取り上げ、参加者と事業運営者にインタビューを行う。分析モデルをもとに、もたらされた意識の変容のプロセスと要因、取組の価値を検討し、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、共生社会の実現に向け果たせる役割を検討する。

1-4 本稿の構成

本稿は6章から成る。第2章では、①劇場等の文化施設が求められている社会包摂機能、②自治体文化政策と劇場等の文化施設の関係性と事業の価値、③障害者に対し健常者が持つ偏見の3点について課題を整理する。第3章では、先行研究に基づき、偏見が生じる要因を整理し、障害者と健常者が一緒に行う芸術創造活動をとおり、障害者に対する健常者の意識の変容の可能性について考察を行い、意識が変容される概念と分析モデルを提示する。第4章では研究方法と事例選定理由、事例の概要を述べる。第5章ではインタビュー内容から分析モデルをもとに分析し、意識の変容がもたらされたプロセスと要因、事業の価値について考察する。第6章では結論と本稿の意義、限界について述べる。

1-5 用語の定義

本稿で用いる主要な言葉の定義は以下のとおりである。

【芸術文化】

舞台芸術や音楽などを総称し「文化芸術」「芸術文化」という言葉が用いられているが、それぞれ明確な定義はなく、併用されている。「文化芸術基本法」「劇場法」では、「文化芸術」が用いられているが、明確な定義はされていない（上原，2009）。文化庁では「芸術文化」の項目で「音楽，演劇，舞踊，映画，アニメーション，マンガ等の芸術文化は、人々に感動や生きる喜びをもたらして人生を豊かにするものである（後略）」⁴と具体的なジャンルについて説明をしていることから、「文化芸術」は「芸術文化」の上位概念として捉え、本稿においては「芸術文化」を用い、具体的な活動については「芸術創造活動」を用いる。

⁴ 文化庁「芸術文化」 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/geijutsubunka/index.html>（閲覧 2022.6.8）

【劇場等の文化施設】

劇場等の文化施設とは、「劇場法」第二条（定義）で定められている劇場、音楽堂等の定義である「文化芸術に関する活動を行うための施設及びその施設の運営に係る人的体制により構成されるもののうち、その有する創意と知見をもって実演芸術の公演を企画し、又は行うこと等により、これを一般公衆に鑑賞させることを目的とするもの」と定義されている。本稿では、この定義に基づき、芸術劇場、市民会館、文化センター、ホールなどと称され、実演芸術の上演を目的とし、上演機能を持つ施設とする。ただし独立行政法人（国）、地方公共団体（一部事務組合、広域事務組合も含む）が設置した劇場等の文化施設は「公立の劇場等の文化施設」を用いる。

【障害者】

障害者の定義は、法律により異なる。障害者に関する基本法である「障害者基本法」第2条（定義）では、「障害者 身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」と定義されている。

この障害者の定義は、障害者が日常生活または社会生活において受ける制限が、身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）、その他の心身の機能の障害（難病に起因する障害を含む。）といった障害者個人の心身の属性に起因するものではなく、社会との関係で無能力化されていると捉える障害者観であり、2006年国際連合で採択された「障害者権利条約」において示された「障害の社会モデル」の考えを踏まえている。本稿では、障害者基本法の定義を用い、表記方法については、法令および内閣府、厚生労働省等で用いている「障害者」を用いる。

【健常者】

本稿で定めた「障害者」に該当する者以外の者を示す用語として便宜的に用いる。

【偏見】

オルポート（1961b）は、偏見について、「ある集団に属しているある人が、たんにその集団に所属しているからとか、それゆえにまた、その集団のもっている嫌な特質をもっていると思われるとかという理由だけで、その人に対して向けられる嫌悪の態度、ないしは敵意ある態度」（p215）と定義し、特にパーソナリティの態度構造を問題としている。好意的な偏見もみられるが、悪感情、敵意や差別的行動を示す用語として捉えられている（池上，2014；ブラウン，1999）。本稿でもオルポートの述べる概念を用いる。

第2章 共生社会の実現に向けた劇場等の文化施設の取組状況と課題

共生社会の実現に向け、芸術文化の機能の活用が求められている。芸術文化の提供者である劇場等の文化施設は、実施者として役割を課せられたが、その役割を果たしているとは言い難い状況である。

本章では、劇場等の文化施設が共生社会の実現に向けた社会包摂機関として求められている役割と取組の状況、課題について、障害者に対する取組を中心に整理をする。

2-1 共生社会の実現と文化政策の関係性

内閣総理大臣を本部長とした障害者施策推進本部を中心に、障害者に対する共生社会の実現へ向けた取組が全庁的に実施されている。文化政策では、2011年2月に閣議決定された「文化芸術の振興に関する基本的な方針（第3次基本方針）」において、文化芸術は「社会的便益（外部性）を有する公共財」であり「子ども・若者や、高齢者、障害者、失業者、在留外国人等にも社会参加の機会をひらく社会的基盤となり得るものであり、昨今、そのような社会包摂の機能も注目されつつある」（文化庁、2011）と、初めて社会包摂と芸術文化の関係性が示された。

文化政策の文脈で障害者に向けた芸術文化活動が取り上げられるようになった一因として、経済成長の鈍化と財政悪化により福祉費の削減が求められていることがあげられる。中村（2018）は、厚生労働省では芸術創造活動の持つ可能性が議論されず、政策の規模が縮小しつつあるのに対し、文化庁をはじめとする文化政策では、後手となっていた個人の承認やエンパワメントといった、芸術文化の力の活用が議論され始めたことを要因として指摘している。

このような芸術文化の社会的、福祉的な活用は、1960年代 W. J. ボーモル、W. G. ボウエンが芸術の公共財としての側面と外部性を提示したこと（後藤、2005）や、D. スロスビー（2002）による文化芸術のもつ社会的価値の提唱などにより、文化芸術には消費財という側面に加え、享受する側の視点にたった社会的価値を生み出すものとして認識されるようになったことがあげられる（後藤、2003）。加えてフランスやイギリスのブレア政権下で行われた経済対策に対する文化政策やカルチュラル・スタディーズ⁵

⁵ 「カルチュラル・スタディーズ」とは、「1960年代にイギリスで起こり、やがてアメリカをはじめ世界各地に広がっていった多面的かつ批判的な視点からの文化研究の総称。1964年に設立されたイギリスのバーミンガム大学『現代文化研究センター』Centre for Contemporary Cultural Studies（略称CCCS）を中心として、労働者文化や若者文化についての一連の研究が生み出され、そこからこの名称がつけられた。スタディーズ studies と複数形になっているように、ここには、単一の方法論による単一の学科ではなく、さまざまな文化領域や文化実践を対象とし、多様な方法論による、学際的かつ学科を超えた研究が含まれている。」「日本大百科全書(ニッポニカ)」久米博 2015年10月20日 <https://kotobank.jp/word/%E3%82%AB%E3%83%AB%E3%83%81%E3%83%A5%E3%83%A9%E3%83%AB%E3%83%BB%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%83%87%E3%82%A3%E3%83%BC%E3%82%BA-826630>（閲覧 2022.4.3）

の発展などの影響が指摘されている（後藤，2005）。

しかし、芸術文化のもつ社会包摂機能に対する認識は、日本では広まっているとはいえない。文化庁による世論調査（文化庁，2021a）では「文化芸術活動が、障害者や高齢者など社会的に孤立しがちな人との交流を深め、コミュニティを強くしようという考えがある」ことを「知っている」は18.7%に過ぎず、「まだ、文化芸術活動を通じた共生社会づくりの認知度は高くない」（p36）と分析されている。

同様に芸術創造活動の主体である実演家（俳優、演奏家、ダンサーなど）の活動状況調査でも、実演家の6割近くが何らかの教える仕事（ワークショップ・体験指導も含む）に従事しているが、学校や養成機関、弟子の養成、民間教室などでの指導が主であり、社会包摂に関わる活動については、報告書の全体をともし言及がされておらず（公益社団法人日本芸能実演家団体協議会，2020）、社会包摂活動に対する意識は薄く、実施もあまりなされていないと推察される。劇場等の文化施設を対象とした「公文協 障害者文化芸術取組状況調査」でも、主に障害者を対象とした事業を実施している施設は、13.5%にすぎない（公益社団法人全国公立文化施設協会，2021）。

このように、芸術創造活動における社会包摂の活用が期待されている一方で、実演芸術の分野では、実演家、劇場等の文化施設とともに芸術創造活動を用いた社会包摂に対し、実施が促されず、価値も見出されていない様子が見えてくる。公立の劇場等の文化施設は、地域の芸術文化の担い手として、実演家をはじめ多様なアクターと社会をつなぎ、マネジメントするという役割がある。

次節では、劇場法という枠組ができたにも関わらず、社会包摂を目的とした事業が実施されていない要因について検討をする。

2-2 劇場等の文化施設における社会包摂機能の課題

（1）公立の劇場等の文化施設に対する法的位置づけ

2012年劇場法の制定以前は、公立の劇場等の文化施設は地方自治法第244条第1項により「公の施設」として位置づけられているのみであり、ハコモノ行政の典型として批判されてきた⁶。

専門知識のない行政職員による貸館中心の運営は、アートマネジメントの視点が欠如しており、施設の機能を十分に発揮できていないという課題が実演家団体を中心に2000年頃から提起され、劇場等の文化施設の有効活用と法的位置づけを求める動きが起こった。2003年には劇場等の文化施設にも指定管理制度が導入され、短期契約による運営の不安定化や事業費の削減などの弊害も懸念されたことなどから、劇場等の文化

⁶ 小林（2018）は、中小自治体の設置した劇場等は、経済的に成り立ち得ないものではあるが1970年代の「地方の時代」「文化の時代」の流れの中で、地方にいなながらも文化を享受し、発信し、まちを文化的に変容させようという自治体文化行政の理念もあった、と指摘しているように、都市部だけではなく地方においても文化振興が行われ、地域住民が芸術文化に触れる拠点として一定の役割は果たしていたと考えられる。

施設の位置づけと活性化を目的に、2013年に劇場法が成立した。

この法律により前文で、劇場等の文化施設は「人々が共に生きる絆を形成するための地域の文化拠点」であり、「全ての国民が、潤いと誇りを感じることでできる心豊かな生活を実現するための場として機能しなくてはならない」⁷と定められ、劇場等の文化施設の社会的な機能が盛り込まれた。また、同法指針「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針」では、この理念に更に踏み込み、劇場等は「社会参加の機会を開く社会包摂の機能を有する基盤」⁸と明示され、社会包摂の機能を有する施設としての役割が課せられることとなった。

(2) 劇場法が求める劇場等の社会包摂の概念

劇場等の文化施設に対し「社会包摂機能を持つ」という概念は、第8次文化審議会および同舞台芸術ワーキンググループ、劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会などの議論において認識されたものである（根本・佐藤，2013）。検討会の成果として「狭い意味での文化芸術の振興ということではなくて、広く地域活性化とか、社会的包摂機能等も含めた大きな社会的機能というものをこの劇場・音楽堂等が担っているということも確認できた」⁹と委員が述べているように、検討会の議論をとおし劇場等の文化施設に対し社会包摂機能が付加され、2012年1月「劇場、音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ」（文化庁，2012）として集約された。これが劇場法の基礎となっている。

しかし、この劇場法における「社会包摂」の概念は、一般的な社会包摂の概念と同様に定まっていない。中山（2018）は「劇場法」における社会包摂の概念のあいまいさについて、劇場法の制定過程において議論しつくされていないことを要因としてあげている。加えて、当時、内閣官房参与であった平田オリザと可児市創造文化センターala館長（当時）衛紀生の影響を指摘し、2つの視点があると述べている。一つは文化施設に誰もがアクセスできるアクセシビリティという視点であり、もう一つは、社会参加のプ

⁷「劇場法」前文において「文化芸術を継承し、創造し、及び発信する場であり、人々が集い、人々に感動と希望をもたらし、人々の創造性を育み、人々が共に生きる絆を形成するための地域の文化拠点である。（略）個人の年齢若しくは性別又は個人を取り巻く社会的状況等にかかわらず、全ての国民が、潤いと誇りを感じることでできる心豊かな生活を実現するための場として機能しなくてはならない」と定められている。

⁸「劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針（平成25年文部科学省告示第60号）」前文において「劇場、音楽堂等は、文化芸術を継承し、創造し、及び発信する場であり、また、人々が集い、人々に感動と希望をもたらし、人々の創造性を育み、人々が共に生きる絆を形成するための地域の文化拠点である。また、個人の年齢若しくは性別又は個人を取り巻く社会的状況等にかかわらず、全ての国民が、潤いと誇りを感じることでできる心豊かな生活を実現するための場として、また、社会参加の機会を開く社会包摂の機能を有する基盤として、常に活力ある社会を構築するための大きな役割を担っている。」と定められている。

⁹文化庁「劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会（第11回）議事録」2012年1月13日 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/engeki/11/gijiroku.html>（閲覧2022.4.10）

プロセスを手助けするという視点である。

平田（2013）は、劇場等の文化施設を「新しい広場」と定義し、社会的弱者が劇場等の文化施設に来て芸術文化に触れ、癒しや活力を得て社会との関係性を取り戻す、社会との接点の場として機能することを劇場等の文化施設の社会包摂機能ととらえている。一方、衛は、劇場等の文化施設を「社会的処方箋活動の拠点施設」と位置づけ、全市民を対象に社会に参加するためのプロセスを与え、課題解決を重視した社会包摂型劇場の経営を実践した。

この2つの社会包摂に対する概念の違いは、平田と衛の立場の違い（実演家と劇場等の施設運営者）の影響も考えられる。そもそも劇場法は劇場等の文化施設の設置基準や活動を規定する法ではなく、施設を拠点として芸術文化の振興を目指すことが最終的なねらい（根本・佐藤，2013）である。そのため法の中で、「実演家」と「劇場等の文化施設」に対し求めるものが混在しており、その結果、劇場等の文化施設に対し求めている社会包摂の概念が、あいまいなまま課題として残されている。

このあいまいさに対し、中山（2018）は、劇場法の成立過程でなされた議論から、劇場法が想定している劇場等の文化施設に求められる社会包摂機能として次の6項目に整理をしている（p62）（〔 〕は筆者加筆）。

- ①障害の有無に関わらず誰もが利用可能な状態〔誰もが利用可能〕
- ②あらゆる対象に開かれている状態〔開かれた施設〕
- ③「弱者」が孤立しないような社会との接点として機能している状態〔社会との接点〕
- ④社会参加のプロセスを支えるもの〔社会参加〕
- ⑤「弱者」が社会とのつながりを主体的に取り戻すプロセスを与えるもの〔主体的なつながり〕
- ⑥社会の中にある様々な差や違いを豊かさへと変容させ、社会的な課題を解決するもの〔豊かさへの変容〕

この分類から、劇場法で求められている6つの社会包摂機能を3つに大別することができる。一つは劇場等の文化施設に対しアクセシビリティの確保を目指すものであり、二つ目は現在の社会を前提とし、弱者と社会の関係性を包摂するもの、三つ目は、課題が解決される望ましい社会を目指すものである。

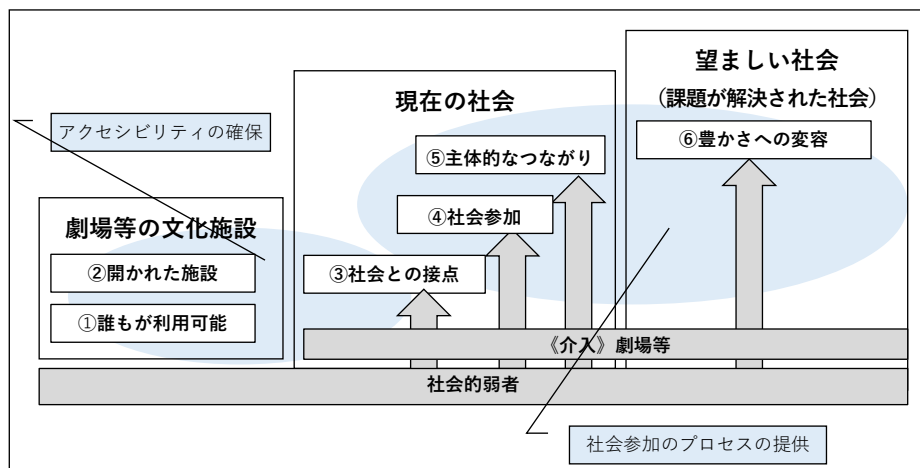
〔①誰もが利用可能〕、〔②開かれた状態〕は、一つ目のアクセシビリティの確保であり、劇場等の文化施設側の変化が求められている。施設のバリアフリー化、鑑賞サポートサービスなど物理的な面と、精神的な受け入れ体制も問われることとなる。

〔③社会との接点〕から〔⑥豊かさへの変容〕の4つのアプローチは、ともに劇場等の文化施設が介入をし、社会的弱者に変革を促すためのプロセスを与えるものである。〔③社会との接点〕、〔④社会参加〕〔⑤社会とのつながりを取り戻す〕の3つのアプロ

一チは、社会と接点を持つことから主体的な参加を導くものと、段階の違いと捉えることができる。また、[③社会との接点]は、社会とつながる「場」の提供であり、アクセシビリティの確保の側面とプロセスの側面の両方を持つと考えられる。[⑥豊かさへの変容]は本人の包摂だけでなく、望ましい社会の実現に向けた変革を促す機能と位置付けられる。

劇場等の文化施設で求められている社会包摂機能の概念について図 2-1 にまとめる。

図 2-1：劇場等の文化施設で求められている社会包摂機能の概念



出典：中山（2013）をもとに筆者加筆、作成

このように、劇場等の文化施設に求められている社会包摂は複数の概念が存在し、各施設、実施者の判断に委ねられている状況である。[①開かれた施設]と[②誰もが利用可能]は、違った概念であるが、障害者を対象とした場合、ともに狭義のアクセシビリティのみを検討材料として捉え、施設のハードが対応できないことを理由に「障害者を排除する仕方がない理由」(合理的な配慮が難しい)とされている側面がある¹⁰。また、中村（2021）が、社会包摂を単純に社会参加と読み替えただけの取り組みも少なくなく、マジョリティの活動にマイノリティが加わることで、目的が達成されたと勘違いすることもあるようだ、と指摘しているように、これらの課題はアクセシビリティのみを社会包摂の概念と捉えていることから生じていると思われる。

アクセシビリティの確保は共生社会の前提条件であり、社会参加のプロセスが提供されて初めて、「誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会」¹¹という共生社会の理念に近づくと考える。そして、

¹⁰ 全国公立文化施設協会（2021）「障害者による文化芸術活動調査」では、実施に至れない理由として自由記述で「施設のバリアフリー化がされていないこと」「エレベーター、設備が対応している施設ではない（物理的障壁が大きい）」などハードに対する課題が複数あげられている。

¹¹ 文部科学省「特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告1」平成24年7月13日 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1325884.htm（閲覧 2022.6.8）

社会の抱える課題と、望ましいと思われる社会との「差」を埋めてゆく活動が同時になされることが重要であり、そのためにも、共通概念としての劇場等の文化施設における社会包摂機能の定義が必要であると考ええる。

(3) 「公文協 障害者文化芸術活動状況調査」から見る劇場等の課題

次に、劇場等の文化施設において、社会包摂事業の実施が成されない要因について、「公文協 障害者文化芸術取組状況調査」の結果をもとに検討をする。

筆者は業務として「公文協 障害者文化芸術取組状況調査」を担当し、報告書を取りまとめた。当該調査は、「障害者による文化芸術活動の推進に関する法律」（以下、「障害者による文化芸術推進法」という）に基づき、公立の劇場等の文化施設における障害者を対象とした事業の取組状況と課題の把握を目的におこなったものである。

その結果、障害者を対象とした事業の取組状況は13.5%と低く¹²、実施が進まない理由として、①自治体の文化政策が不明確であり、②障害者を対象とした事業は、経済性、効率性に欠け、事業の価値が認められにくく、③事業の評価がなされないため、施設運営事業者または職員が実施をためらう状況がみられるとともに④「障害者」に対する偏見から事業の実施をためらう、という4つの課題が相互に関係している様子がうかがえた（公益社団法人全国公立文化施設協会，2021）。以下、各項目の詳細を検討する。

①自治体文化政策の課題

まず、自治体の文化政策が不明確であることが課題としてあげられる。調査では、「障害者を対象とした事業を実施することに対して、設置者の位置づけ、方針、指針がない」が37.6%と約4割にのぼり、自由記述でも、「設置者が（障害者を対象とした）事業を実施することに否定的」、「設置者の同意が得られない、そのため予算が捻出できない」といった記述が複数みられた。

日本の文化政策は、戦時下における芸術のプロパガンダ利用などの反省から、戦後は国の関与や規制はあまりなされず、自治体による自由な地域文化振興が行われてきた（小林，2018 ほか）。そのため、自治体によっては施設の明確な目的、ミッションが提示されないまま運用されている施設は少なくない。「劇場、音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ」でも、課題として「文化施設の大半は地方公共団体の設置するものであるが（中略）施設の文化政策上の役割が不明であるために、施設が有している機能を十分に発揮できていない」（文化庁，2012）と指摘されている。

2001年「文化芸術振興基本法」（現「文化芸術基本法」）が制定され、第七条の二にお

¹² （一社）地域創造（2020）「2019年度 地域の公立文化施設実態調査」でも事業の対象別事業実施率は、「小学生」（54.9%）、「中学生」（43.7%）、「未就学児童」（42.0%）、「高校生」（33.8%）であるのに対し、「聴覚障害者」（4.8%）、「肢体不自由者」（4.3%）、「知的障害者」（4.1%）、「視覚障害者」（4.1%）といずれも低い。

いて、自治体に対し「地方文化芸術推進基本計画」（文化条例、地域文化振興の指針等）を定めるよう求めているが、努力目標でしかなく、令和元年度時点での市区町村の策定率は2割程度である（表2-1）。

このような状況は、施設に求められる役割が不明となり、施設運営者および市民に対し、施設が実施する事業の意義、引いては施設の存在意義そのものも疑問が呈されることとなる。

表2-1：全国の文化条例・地域文化振興の指針等の制定状況（2020年10月現在）

設置主体別	自治体数	文化条例		地域文化振興の指針等	
		制定数	比率(%)	制定数	比率(%)
都道府県	47	34	72.3	38	80.9
政令指定都市	20	7	35.0	18	90.0
中核市	48	22	45.8	46	95.8
市区町村（除政令指定都市・中核市）	1,661	102	6.1	229	13.8
合計	1,776	165	9.3	331	18.6

出典：文化庁「地方における文化行政の状況について」（令和元年度版）（文化庁，2021b）より筆者作成

②障害者を対象とした事業に対する経済性、効率性と事業の価値に対する課題

障害者を対象とした事業は、対象となる人数が少なく、採算性が低い傾向にある。「一定の入場者数が見込めなければ事業として実施は難しい」「利益が見込めない」という経済性と、「職員に対する負担感が大きい」といった、人的負担に対する意見である。このような意見は合理的な配慮の「過度な負担」に該当し、実施が難しいという文脈に繋がりがやすい。

吉本（2005）は、公立文化施設には、市場原理や経済原理だけでは成立しない文化的事業や芸術的価値を支える意義と、経営効率や市場性を無視できないという異なる二つのベクトルがあり、総合的に評価することの難しさを指摘している。一方、中川（2006）は、福祉施設や文化など市民社会の開発を目的とする公共政策目標をもつ施設では、経済性だけでなく、上位の経営政策上の目標に沿った価値観にもとづく社会的変化の達成によって政策の有効性が問われるべきであると説いている。このように、劇場等の文化施設に対する経済性・効率性の課題は①であげた、自治体による文化政策に対する位置づけの欠如と密接に関わっている。

自治体財政のさらなる悪化が予想され、指定管理者による運営が60%を超えている（公益社団法人全国公立文化施設協会，2020）現状では、効率性や市場性、利益を優先

する傾向が今後も強くなると推察される¹³。施設がどのような価値を生んでいるのか、市民に対する説明責任の視点からも、設置者、運営者の中で経済性を含めた施設の評価基準の共有が早急になされるべきと考える。

③事業の評価に対する施設運営事業者、職員の意識に対する課題

事業に対する評価がなされないため、施設運営事業者や職員が事業の実施をためらうという様子が見られた。障害者に対する事業の実施率が13.5%と低い数字であるのに対し、およそ9割の施設では「障害者を対象とした事業を実施する事は”意義がある”」と回答をしている。このような差が生じている原因として、①、②であげた設置自治体との関係に加え、意義は感じているが、設置自治体や所属組織内部の評価が得られないため、実施には至れない、というジレンマが述べられていた。

④劇場等の文化施設の職員が持つ障害者に対する偏見

もう一つの課題として、障害者に対し劇場等の文化施設の職員が「障害者」とカテゴライズされた偏見を持ち、事業を行うことにためらいを感じている様子がうかがえた。「事業を実施するための知識のある人材がない」(40.1%)、「具体的にどういう事業を実施したらいいかわからない」(41.7%)と、障害者に対して「わからない」がキーワードとなっている。

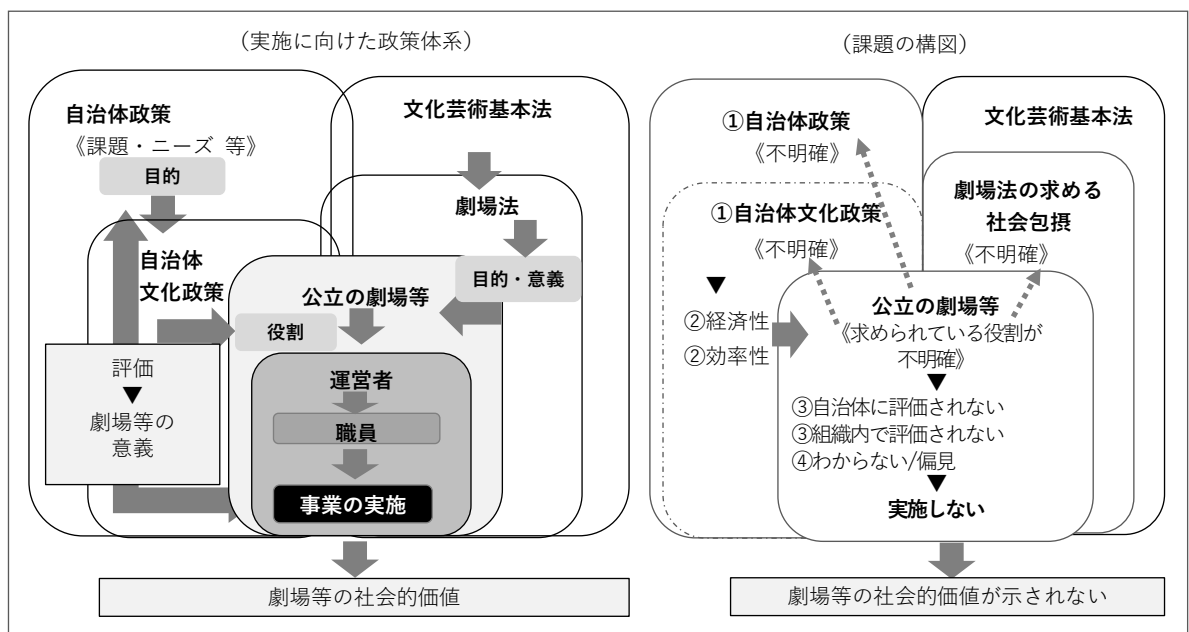
ブラウン(1999)は、社会に容認され行動「すべき」とされていることと、偏見等から自分が行動「したい」(したくない)という気持ちにズレがある場合、回避的行動に至ると述べている。中村(2011)も同様に、人は「障害」に対する知見、関わりの少なさから障害が理解できず、理解できない現象を「障害」と理解し対等な自己と他者というかわりができにくくなる、と述べている。このような負担感や不安感から生じる精神的壁が、実施に踏み出せない要因となっていると考えられる。

併せて、「障害者の芸術活動」とカテゴライズをすること自体に対する疑問も呈されている。「必要なサービスを提供し、区別せず一緒に楽しめる空間を提供するため、区分する必要はない」といった合理的配慮を含めたサービス提供の考えがある一方で、「障害のある方も区別せず参加(来場)していただいている(排除していない)」といった平等性を述べた意見が見られた。この「障害者として区別をしないことが平等である」という理論も一つの精神的「壁」と考えられる。

¹³ 令和4年6月7日閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針 2022 新しい資本主義へ～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～」では、「スタジアム・アリーナ、文化施設、交通ターミナル等へのコンセッション導入、指標連動方式35も活用した道路等のインフラの維持管理・更新での案件形成等活用対象の拡大を図る」(p11)という方針が示されている。
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf (閲覧2022.6.25)

以上の4つの課題と、先に述べた劇場法が求める社会包摂の概念は、劇場等の価値や存在意義に関わる根本的な問題である。これらの課題を整理すると、劇場等の文化施設に求められる社会包摂機能が不明確であり、かつ自治体文化政策が不明確であることから、劇場等の文化施設の役割も不明確となる。運営者は、設置自治体と事業に対する価値を共有できていないことから、経済性、効率性に欠ける事業は実施が難しくなる。加えて、職員も実施に対するインセンティブが無く実施をためらい、劇場等の文化施設の社会的な価値が示しえないという構図が推測される（図2-2）。

図2-2：社会包摂事業の実施に向けた政策体系と課題の関係



出典：筆者作成

これらの課題を踏まえ、劇場等の文化施設による社会包摂事業を推進するには、事業の評価について、劇場等の文化施設の設置者、施設の運営者、職員が共通の認識を持ち、社会包摂事業の価値を共有することが重要であると考えます。

芸術創造活動の価値について考える上で、中村（2019）は、芸術には、作品というモノとしての価値と創造活動などを通して人と関わっていくプロセスを重視するコトとしての価値の二つがあると述べている。社会包摂を目的とした事業では、表現された作品そのものではなく、その取組に関わった人達とその関係性の中でどう変化し、その結果何がもたらされたかというプロセスが価値となる。

障害者を対象とした事業の評価では、障害者自身に与えた変化はもとより、関わった人達、健常者に対し与えた影響についても、着目をする必要があると考える。後述するとおり、障害者が包摂されるには、健常者の障害者に対する意識の変容がなくてはなされ

るものであり、その変容のプロセスと要因を明らかにすることは、事業の価値を示すうえで必要なことである。

以上を踏まえ、次節では障害者と健常者の関係性について検討するにあたり、健常者が持つ障害者に対する偏見について整理をする。

2-3 障害者に対する偏見と健常者に求められる意識の変容

(1) 障害者に対する健常者の偏見

障害者への差別や偏見は古代社会から存在しており、宗教や国家による政治的なイデオロギーによって意図的に差別をされてきたと言われている。その解消に向け、1980年「国際障害者年」を契機に障害者の社会参加や差別、偏見解消の啓蒙活動など具体的な政策がすすめられるようになった(八幡, 2006)。1993年「障害者基本法」が施行され、1995年重点施策実施計画「障害者プラン・ノーマライゼーション7カ年戦略」が策定される。その中で障害者に対する差別、偏見に対し「心のバリアを取り除くために」として、障害者との交流機会の拡大、メディアなどを活用した広報、啓発など、国民の理解を深める政策が掲げられた。

2008年「障害者の権利に関する条約」を受け、2013年「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(以下「障害者差別解消法」とする)が制定された。障害を理由とする差別の解消と、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現を目指すとしてされており、合理的配慮とあわせ、心のバリアフリーが推進されている。

持続可能な開発目標(SDGs)の浸透や、2020(2021)年東京2020パラリンピック競技大会などをおしパラアスリートをはじめ障害者の社会参加は広がっているように見えるが、依然として障害者に対する差別、偏見は根強いものがある。内閣府「平成29年度障害者に関する世論調査」¹⁴では、障害を理由とする差別や偏見があると思うか、という問いに対し、「あると思う」(50.8%)、「ある程度はあると思う」(33.1%)と8割以上の方が差別、偏見があると認識している。

(2) 障害者のエンパワメントと健常者に求められる意識の変容

障害者を対象とする共生社会の実現には、主に労働や貧困、シティズンシップに対する課題として捉えられてきたが、宍戸(2009)は、社会包摂には排除された人のエンパワメントの視点が重要であると述べている。中村(2021)は、障害者に対する社会包摂の概念として「障害のある人を無理に一般の基準にあてはめるのではなく、違いのある

¹⁴ 内閣府「平成29年 障害者に関する世論調査」

<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-shougai/index.html> (閲覧 2022.3.4)

人たちを、違いを尊重したまま受け入れる社会を目指そうという考え方」(p20)¹⁵と定義している。宍戸と中村が言及している「エンパワメント」とは、社会開発の分野で定義されている「人間を尊重し、すべての人間の潜在能力を信じ、その潜在能力の発揮を可能にするような平等で公平な社会を実現する活動」(安梅, 2017, p1)と捉えることができよう。

加えてマイノリティがエンパワメントされたとしても、大多数(マジョリティ)が変わらなければ社会は変わらず、マジョリティのマイノリティに対する理解、どのように感じているか、どうして同じ人間なのにマジョリティとマイノリティに分かれていのか、という視点が重要であると中村(2021)は述べている。

このように障害者をめぐる課題は、障害者ではなく健常者の問題と捉える「障害の社会モデル」の考えが広まっており、障害者と健常者の中にある偏見や差別意識の変革が必要であると考えられる。オルポート(1961b)も、偏見は生まれながらにして持っているものではなく、社会構造の文脈において取得されるものであり、社会文化的規範が膨大な役割を果たすと論じている。

「誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会」という共生社会の理念がある一方で、現在でも障害者に対する偏見が社会的規範などによって生み出されている部分も見られる¹⁶。このような状況からも、中村(2021)が述べるように、障害者のエンパワメントと健常者の意識の変容は不可分であり、双方が達成されることで共生社会が実現すると考える。

2-4 小括

地域の公立の劇場等の文化施設が果たすべき役割は、本来、自治体政策の文脈において示されるべきものであり、それに沿い事業の計画、実施がなされ、その結果として事業や施設の価値が図られるものである。しかし、現状を鑑みると、劇場法の課題、自治体文化政策の課題、現場の課題とそれぞれが関係しあい、劇場等の文化施設の社会包摂機能が発揮できていない、という構図が見られる。

特に障害者を対象とした事業では、劇場等の職員が障害者に対する精神的な壁を持ち、実施に至れない様子もうかがえた。劇場等の文化施設は、劇場法の前文で定められているように多様な人々が共生し、地域住民の心豊かな生活に資するものであり、新たな価値を社会に発信する役割がある。その職員が精神的な壁を理由に実施をためらうということは、本来あってはならないことであると考えられる。

芸術文化事業は評価が難しいと言われており(古賀, 2011 ほか)、劇場等の文化施設

¹⁵ この概念は障害者だけでなく、貧困、移民、外国人、高齢者、LGBT、災害時の被災者などさまざまなマイノリティの人たちを含むとしている。

¹⁶ 例えば障害者の学校教育で行われているインクルーシブ教育について、障害者を類型化することで学校や社会秩序の維持に利用され、障害がなお固定的なものとするといった課題が上げられている(原田ほか, 2020)

から社会包摂機能に対する価値の発信をしている事例は少ない¹⁷。取組のプロセスを重視する社会包摂を目的とした芸術創造活動に対し、説得力をもつエビデンスとして表現する研究は、まだ、緒に就いたばかりと言える。

社会包摂を目的とした事業では、その事業に関わった人達が、その関係性の中でどう変化し、その結果何がもたらされたかというプロセスがその事業の価値となる。障害者を対象とした事業では、障害当事者だけでなく健常者に与える影響を見ていくことが重要であると考ええる。

そこで本稿では、劇場等の文化施設で行われている障害者と健常者が参加する芸術創造活動を事例に調査を行い、取組による健常者の意識の変容に着目し、意識の変容がもたらされたプロセスと要因、取組の価値の可視化を試みる。そして共生社会の実現に向け、取組がどのように寄与できるかを考察することで、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、果たせる役割を明らかにする。具体的な研究設問として次の2つをあげる。

- ① 障害者と健常者が参加する芸術創造活動において、健常者にどのような意識の変化が生じるか。また、変化が生じた要因は何か。
- ② 共生社会の実現に向け、取組からどのような価値が生まれたか

これらの研究設問をもとに、次章では先行研究を整理し、分析のフレームワークを検討する。

¹⁷ 事例として可見市文化創造センターalaによるSORI評価や東京文化会館による独自の評価方法の開発などがある。参照 文化庁×九州大学 共同研究チーム (2021)『文化事業の評価ハンドブックー新たな価値観を社会にひらくー』、水曜社

第3章 研究のフレームワーク

第2章では、劇場等の文化施設は、社会包摂機能を持つと法的に位置づけられながら、その役割が果たしているとは言い難い理由および課題について整理を行った。加えて、共生社会の実現に向け、障害者に対する偏見と健常者の意識の変容の必要性について述べた。

本章では、本研究の枠組みを検討するにあたり、まず偏見や差別が生じるプロセスと芸術創造活動を通じた意識の変容などの機能について、先行研究をもとに整理をする。次に、健常者の意識の変容を促す条件についてオルポートの接触仮説を踏まえ考察し、本稿の分析の枠組みを提示する。

3-1 偏見や差別が生まれるプロセス

偏見や差別の生成要因について、浅井暢子は（加賀美，2012，pp82～83）、人間の情報処理能力には限界があり、特定の特徴に着目して他者をまとめる「カテゴリー化」によって迅速な他者把握と対処を実現し、その「カテゴリー」の基準から自分の内集団か、外集団かを区別した上で、アイデンティティの形成と肯定的自己観を形成・維持しようという動機が存在し、自己が属する内集団の方が優れているという錯覚を起こさせる、というプロセスから偏見が形成されると述べている。このような他者を範疇化（カテゴライズ）する行為は、認知的な負担を下げる一方で、対象に対する単純化と一般化を引き起こし、集団ステレオタイプの形成につながるとされる（池上，2014）。

また、オルポート（1961a）は、カテゴリーと言語の関係性に着目し、カテゴリーは名詞として表現されるが、それは具体的な現実の一面でしかないにも関わらず、例えば盲人（原文ママ）のようなある特定の強いシンボル（「一次的効能をもつレットル」（p157））が作用し、一次的効能をもつレットルが貼られることで、一つの属性が誇張され他の大切な諸属性は見落とされると述べている。

このように偏見は人が生きていく上で、環境に適応するための機能のひとつであり、偏見の形成自体を妨げることは困難であると考えられている。重要なことは偏見を低減するという視点であり（加賀美，2012）、池上（2014）もステレオタイプの知識や感情の喚起を強制的に抑制しようとするにはおのずと限界があり、人間の心性に寄り添う形でごく自然に問題となる反応を変容させる試みは、有効なアプローチではないか、と述べている。

このアプローチの一つとして、芸術創造活動をとおした変容の可能性が考えられる。アーティストのJ. ジャックが「アートは何かを変化させるというより、変化を促すものである」（ジャック，2018，p131）と述べているように、芸術文化には、人の気持ちを変容させる効果があり、そのプロセスや要因等について研究がなされている（天野，2015；中野，2018ほか）。特に実演芸術は複数の人が直接関わり、創造し、自らが表現

者として提示されるものであり、意識の変容にもたらす効果があると推測できる。次節以降、先行研究から、健常者がもつ障害者に対する偏見の軽減の可能性について見ていく。

3-2 芸術創造活動による意識の変容

(1) 実演芸術を通じた意識と関係性の変化

中村(2019)は、芸術の持つ社会的機能を2つに分類している。一つは芸術の技を用い、工夫して何かを生み出し、世界の見え方や関係性に变化を及ぼす仕掛けであり、もう一つは文化というリソースを用いながらこれまで健在化されてこなかった価値を人々に問いかけ、普段見過ごされがちな価値や自分の持つ価値を他人と共有するという機能、と述べている。このような新たな価値の創造と共有が芸術の社会的機能であり、芸術が存在する意義の一つであると考えられる。

ジャンルごとに特性を見ていくと、まず演劇には、虚構性という特性がある。虚構であることで自由な表現や気持ちの投影が可能となる、また、他者を演じることで、他者理解が進む(平田, 2013)など、人の気持ちに直接的、間接的に語り掛ける機能である。

このような機能を踏まえ、古賀(2011)は、「子どものための演劇による表現活動」の参加者を対象に、子ども時代の演劇体験が与えた影響を分析した。その結果、演劇活動を通して自己発見、他者理解や自己肯定感が生まれ、多様な価値と社会的な存在としての在り方を学び、進路の選択や生き方にも影響が見られたと述べている。また、仲野(2016)は、少年院で行われているオペレッタ(物語)創作活動の事例を分析し、虚構性の中に自己を投影し、自身の新しい物語とそれを共有する共同体が生まれるなど更生教育に対する有効性を述べている。この2つの事例はともに演劇の虚構性を活用した変容と、加えて他の出演者やスタッフと共同制作を行う中で、意見の交換や自己開示がなされ自己肯定感が進む、という共通したプロセスが見られる。

演劇を活用したワークショップでも、自己理解や他者理解、日常とは異なるコミュニケーション能力の形成など、同様の効果が確認されている(澁谷, 2017; 財団法人地域創造, 2010)。

加えて、中野(2018)は、演劇を用いた異文化コミュニケーションと人的ネットワーク形成の可能性について、公募による一般市民の演劇創作事業に自らが参加し、検討をしている。オルポートの接触仮説(詳細については後述)による4つの要因、①制度的な支援によって是認されている場合(A市とK大学による制度的枠組みの提供)②対等な地位(参加者は全員出演者)、③共通の目的を追求する多数集団と少数集団の接触(良い演劇作品の上演)、④共通の人間性などについての知覚を呼び起こしている場合(活動を通して強力が必要であり、その中でお互いを知る)が、人的ネットワークが形成された要因として見られたと述べている。

そのうえで、関係性が生まれた要因を「演劇共同事業の環境」と「演劇創作プロセス」

の二つの大カテゴリーに分け、「演劇共同事業の環境」では「ルール」「場所」「時間」が共有されたことにより自己の必要性、居場所感などが喚起されたと述べている。「演劇創作のプロセス」では、演出家、参加者それぞれの間でフラットな関係性を持てるよう調整が行われたうえで、「それぞれの人生を語る」というワークショップを行い、参加者の人生・思い出が共有され、他者理解と新たな発見によって、他者の人生と人格を尊重するというプロセスと要因が見られたとしている。加えて、上演という「共通目的」では、上演当日の一体感、責任感などの感情から相互理解が進み、上演後も、分かち合ったという感情が生まれ、信頼関係が深まり、その後のネットワークが構築されたとしている（表 3-1）。

このように演劇活動では、虚構の世界で演じることから生じる意識の変容と、共同作業から生じる意識の変容の双方から他者理解、自己肯定感が生じていると言える。

表 3-1：演劇共同事業における変容

カテゴリー	プロセス	要因	意識の変容
演劇共同事業の環境	ルールの共有	呼び名〈フラットな関係〉 役割分担	「役割があることでこの集団は自分が必要だ」⇒帰属意識
	場所の共有	稽古場、連絡網、LINE、Twitter、ブログ〈情報交換〉	
	時間の共有	自主稽古、帰り道、飲み会、下見、小道具づくり、買い出し	
演劇創作プロセス	演出家による調整	一人一人への声掛け、フラットな関係への調整、課外活動の促進	居場所感
	メンバー間の調整	一人一人の声掛け、経験者の謙虚な態度	
	人生の共有	演劇ワークショップを通じた思い出の共有〈自己開示〉	「あーそんな人生を送っていたんやーってそこで初めてしたり」「その人の価値っていうのが現れる」⇒互いに尊敬する
	本番前の感情	本番に向かう一体感、普段は見せることのない素の様子	一体感、責任感・覚悟、高揚感、緊張感、必死感⇒相互理解
	上演後の関係	共通の関心、信頼関係	「楽しいこともつらいことも分かち合った、理解しあった」「自分を知らせてもらった」⇒信頼関係

出典：中野（2018）Figure2「演劇共創事業におけるネットワーク構築要因図」（p65）を元に筆者加筆、作成

音楽のジャンルでは、中村（2010）はそもそも音楽には、共通する知覚と認識が前提としてあり、アイデンティティの形成と密接に関わっている、と述べている。また、民族音楽等に代表されるように、音楽には同一性や一体感、つながりといった役割があり、参与している人々の間を結び付ける力があるとされている（石橋，2021）。

具体的には、太下（2016）は、高齢者施設における入所者と作曲家のワークショップ、石橋（2021）は子どもを対象とした音楽ワークショップを事例に、音楽が立ち現れる過程を報告している。2つの事例とも、参加者が会場に集まった時点では、何をすべきか

指示がなく、楽器や音の出るモノが置いてあるだけであるが、ワークショップリーダーの発する音楽に、言語による促しがなくとも参加者が自由に楽器を手にし、演奏に加わり新たな音楽が生まれるという様子が観察された。石橋（2021）は、この流れを個人の差異の中から、他者と自己が共有する部分的な文脈をつなぎ合わせ、同一性へ至る過程と、述べている。

天野（2015）は、音楽活動を媒介とした若者の就労支援への活用の可能性について、オーケストラとNPO法人が実施した事例をもとに検討をしている。求職支援を必要とする20～30歳代の若者が、作曲家、オーケストラ団員と一緒に、自らの思いをのせた曲を創作するワークショップを行い、公衆の前で発表をするプログラムである。今まで接点のなかった音楽創作活動をとおして、作曲や合奏という一定の様式の中で、「協調性、自発性、連帯感、利他意識」などが認められるとともに、自己内省などの変化が観察された。このプログラムは、就労活動に対しては間接的な影響が主であるが、「生きる力や働くことを考える、生きる質を高めるための生涯学習であると認識している」（p92）と天野は評価している。

このように音楽には、共通の認識をベースに繋がりや共感、同一性を生むものであり、非言語のコミュニケーションの手段としても有効性が確認できる。

いずれの事例も、「演劇」や「音楽」を楽しむといった行為が主たる目的で在り、他者理解、自己肯定感の醸成などの感情は芸術創造活動を媒介として副次的に立ち現れてきたものと考えられる。可児市文化創造センター前館長の衛紀生も、音楽や演劇やダンスに社会包摂機能はあるが、それ自体が社会課題を解決するものではなく、フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションが繰り返されることによって、「自己肯定感の回復の機会」と、他者と共生する「コミュニティ形成の機会」が生まれる。そのような場を「プラットフォーム」と呼び、「プラットフォーム」を用意できる社会包摂機能が文化芸術の社会的効用のひとつであり、その「プラットフォーム」に乗って課題解決をするのは、課題を抱えている彼ら自身である¹⁸、と述べている。

このように、社会包摂を目的とした芸術創造事業は、直接の目的を媒介として活動の中から意識の変容をいかに引き出せるかが重要である。この変容を促す場として機能することが、劇場等の文化施設の社会包摂機能ということができるとはならないだろうか。

（2）障害者を対象とした芸術文化の取組：障害者のエンパワメント

障害者のみを対象とした事業については、ダンスを活用した事例の報告を複数見ることができる。長津（2018）は、福岡県ももち文化センターが実施した障害者によるダンス創作活動を事例に検討し、障害者が表現方法を学び意志や感情を発信ようになる、

¹⁸ 可児市文化創造センターala館長エッセイ 第169回 『『社会包摂は流行り言葉』という不見識。』2015年2月28日 <https://www.kpac.or.jp/ala/essaylist/eiessey169/>（閲覧 2022.4.22）

他者とのコミュニケーションから居場所感や安心感を持つ、自己肯定感を感じる、社会とのつながりを持つといった効果が報告されている。

さいたま芸術劇場が実施した近藤良平による障害者のためのダンスワークショップでは、障害者の表現に対する多様性、ポテンシャルの高さに対するコメントに加え、「参加者の目に見えた明らかな変化だけではなく、仲間や家族など周りの人たちをも含めた変化があったのではないか」（財団法人地域創造，2010，p66）と当事者以外の変化についても言及されている。

また、伊藤（2014）は、知的障害者とその母親、弟妹をメンバーとするダンスグループの活動について、母親にインタビューを行い、障害当事者と母親に与えた影響を検討している。母親には、グループ運営を通じたメンバー同士の強い繋がりや、公演や発表会などをおし日常では体験することができないコミュニケーションの機会が広がることで、母親自身にも自己実現や社会性などの変化が見られ、レジリエンス¹⁹の促進がなされたとしている。

このように、芸術創造活動によって参加者の意識の変容がもたらされること、また、障害者を対象とした事業では、障害者自身がエンパワメントされることが確認できた。しかし、障害者に対する健常者の意識の変容については、ほとんど検討がなされていない。

中村（2021）は、マイノリティが排除される原因は、マジョリティがマイノリティを直接知らないことであり、1つの体験を共有することによって両者の関係性が変わると述べている。また、中川幾郎も障害者に対する劇場等の文化施設の職員の精神的な壁について「障害者というとみんな、ひるんでしまう。その壁を乗り越えるには経験をしないかと思っている（中略）。知らないことで怖がっているところはあると思う」（公益社団法人全国公立文化施設協会，2021，p91）と述べ、障害者を知ることと経験の必要性を述べている。

次に、障害者と健常者が一緒に芸術創造活動をすることで、健常者の障害者に対する意識の変容を促すことが可能か、先行文献をもとに検討する。

3-3 接触による効果と接触仮説

（1）接触による効果

障害者と健常者の接触と意識の変容に関する先行研究では、障害者に対する健常者の意識について「ポジティブな変容が見られた」とする研究と「変容は見られなかった」とする研究とに分かれている。

¹⁹ レジリエンスの定義は研究者間で微妙に異なり一致した一つの定義はない。「回復力」や「しなやかさ」などに訳されるが、大きく分けると「リスクによる負の影響を打ち消す個人の能力」という捉え方と「逆境に対して適応するプロセス」という捉え方の2つの方向がある（平野，2016）。

山内(1984)は、小学校と盲学校の生徒の直接の接触体験が与える影響について、高頻度接触者と低頻度接触者、低学年と高学年に分け、2年間にわたる接触体験を行い、イメージの変容について分析を行った。その結果、高頻度接触・低学年層が最もポジティブに変容させる効果が見られたとしている。また、変容の差はあるが、どの群でもポジティブな意識への変容がみられ、教育的な配慮のもとに行われることで対人関係はポジティブに変容することが示唆できる、と結論づけている。

一方、青戸・平岩(2014)は、大学生の特別支援学校での実習体験、通常の学級の児童と障害のある児童生徒との交流活動の2つをとおし、健常者の障害者観への変容を調査した結果、いずれも変容が示されず、自主性や積極性がないなど質を伴わない形式的交流は、むしろ逆効果であると述べている。

このように、接触の機会を用いたとしても、必ずしもポジティブな変容が認められるとは限らず、安易な体験は差別や偏見を助長する、いわゆる感動ポルノともなりやすい、ということが示されている。中山(2018)も劇場等の文化施設で社会包摂を問う中で、個々の意識が排除を生み出す社会倫理によって変容することで、社会は変容されず排除を再生産することにもなりかねず慎重に問う必要がある、と述べているように、芸術活動は感情に訴えるものがあることから、取組の企画には慎重を期す必要がある。

オルポート(1961b)は、接触による偏見意識の変容の違いについて、異文化コミュニケーションの視点から分析を行った結果、接触があっても必ずしも偏見が低減されるとはかぎらず、明確な客観的目標のない接触はむしろ有害であると述べている。そのうえで、良好な関係性に導くための4つの条件を示している。次に接触仮説の4つの条件について見ていく。

(2) 接触仮説の4つの条件

オルポート(1961b)は、人々が尊敬しあえるようになるかは、「接触の性質」に関係し、①制度的な支援によって是認されている接触、②対等な地位による接触、③共通の目的を追求する多数集団と少数集団の接触、④共通の人間性などについての知覚を呼び起こしている接触の4つの条件をあげている(接触仮説)。これらの条件がそろった接触によって差別や偏見が軽減される、と結論づけているが、詳しい条件については言及されていない。

ブラウン(1999)はオルポートの述べる条件について、検討を行い、補足している。ブラウンの理論をもとに条件を整理する。なお各項目の[]は、ブラウンによる分類である。

①制度的な支援によって是認されている接触 [社会的及び制度的支持]

第一の条件として、接触の促進を企図した諸方策について社会的及び制度的に支持をする枠組みがあることがあげられている。学校長や新しい法律を制定する政治家、その

運用を監視する判事といった権威者たちが、総合政策の目標を指示することが重要であるとしている。こうした支持が必要な理由の一つとして、権威者がこの制度に合意をしており、望ましい目標達成を妨害する行為に制裁を加える、または報酬を与えるという権限を持つことで、制度的な合意のある政策に従おうとすることがある。二つ目として、制度として強制化されることにより、人々が自分の行動態度として内在化させることが期待できる。三つ目として、寛容な規範を生み出させるような新たな社会風土の創出に役立つことをあげている。

つまり権威者が社会的、制度的な支持や強制をすることにより、社会の規範水準が変わり、偏見や差別を持つことに対し個人の意識、態度の変容が促されると考えられる。

②対等な地位による接触 [対等な地位]

2つ目の条件として、できる限り対等な地位の当事者間で行われることがあげられている。その理由として、外集団に対する多くの偏見的なステレオタイプは、さまざまな課題を遂行する外集団の構成員と自分が属する内集団の能力の差(外集団は劣っている)という信念から成り立っており、不平等な関係性での接触はむしろ既存のステレオタイプを強化しがちになる。対等な立場で両集団を接触させることで、外集団の課題遂行能力を日常的に経験していく中で、偏見的信念を維持し続けることが難しくなるだろう、と述べている。

③共通の目的を追求する多数集団と少数集団の接触 [協同 (共通の目的)]

別々の集団の成員がどちらにも望ましい何らかの目標の達成のために依存しあい、互いに友好的な関係を発達させる必要性を説いている。ここで定められる共通目的は、共同で課題を達成できる具体的で小規模なものである。目的の達成のために、両集団は競争ではなく友好性が高められることにより、内集団のバイアスを低めることにつながる。その反面、協同の努力が上手く結果として現れなかった場合には、友好関係が低下するというウォーチェルらの実験結果(Worchel et al., 1977)を引用し、注意を促している。

④共通の人間性などについての知覚を呼び起こしている接触 [知悉可能性]

最後に、接触が当該構成員の間で意味のある関係性を発達させるために、十分な頻度や期間(量)、密度の濃さ(質)などを有しているかを問い、2つの集団メンバー間の共通の利害や共通の人間性などについての知覚を呼び起こすことが必要とされる。この条件が必要とされる理由については、研究者間でも一致していない。密度の濃い対人関係の発達には、正の報酬をもたらす、内集団、外集団の類似性の発見、害集団に対する正しい知識から好意的方向に導かれるとする理論と、ネガティブ・ステレオタイプに新しい情報が提供されることによって、ステレオタイプ信念の修正が導かれるという2つの方向がある。

このような4つの条件が整った接触体験によって、オルポート（ブラウン）は偏見が軽減されると述べている。この枠組みを用い、芸術創造活動にあてはめることで、健常者の障害者に対する意識の変容を促すことが期待できると考える。

3-4 フレームワーク

(1) 概念の整理

先行研究をもとに、芸術創造活動を通じた健常者の意識の変容と障害者のエンパワメント、共生社会の実現に至る概念を整理する。

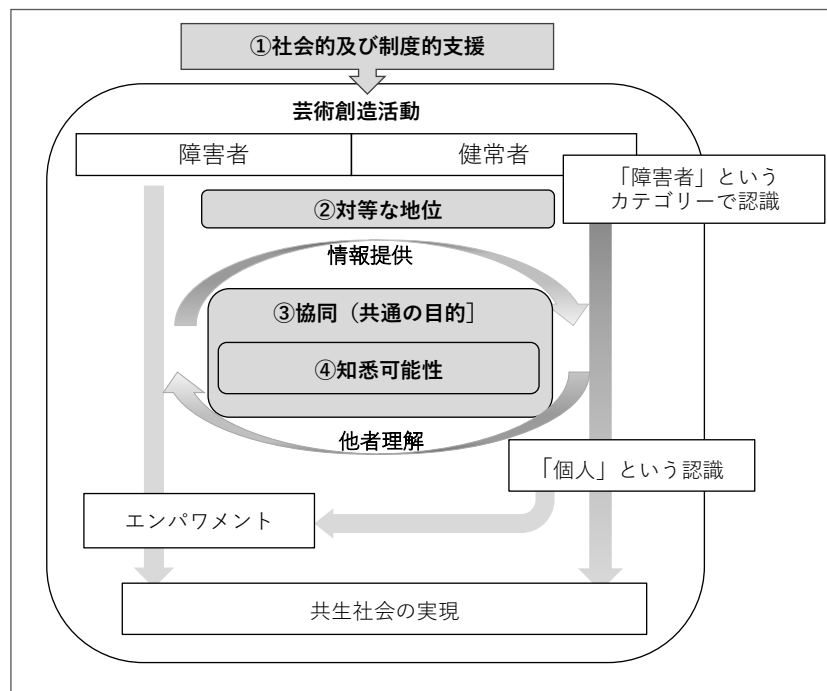
まず、健常者は障害者に対し「障害者」というカテゴリーで障害者を捉え、一定の偏見が存在しており、そのカテゴリーを軽減する、または無くしていく事で障害者のエンパワメントが図られることにより、共生社会の実現に寄与するものと考ええる。加えて、健常者にもたらされた意識の変容そのものも、共生社会の実現に資する効果が期待される。そのためには、障害者の意識の変容を促す好ましい接触をすることが有効であり、先に述べた通り、接触仮説のフレームを用いることが効果的であると考ええる。

接触仮説の4つの要素のうち、「社会的及び制度的支援」を得ている事業という枠組みが背景となる。そして、その裏付けを持った事業に障害者および健常者が、「平等な立場」で参加し、芸術創造という「協同（共通の目的）」を持って活動をする中で「知悉可能性」が高まり、健常者が障害者に対し自らの共通点や個人の差異を知るなどの知識を得ることで、これまで持っていたカテゴリー感が弱まり、個人（〇〇さん）という認識に変容すると考える。

「知悉可能性」を高める要素として、芸術創造活動が持つ機能が有効に作用すると思われる。芸術創造活動には、帰属意識、仲間意識といった関係性を育み、表現を通じた自己開示（情報提供）がなされ、他の参加者は他者に対する理解が進むという機能があり、この循環により健常者の意識の変容が進むものと考ええる。

加えて芸術創造活動を通じた創作の中から、障害者自身にも達成感や自己肯定感が生まれ、健常者の意識の変容により対等な関係性を持つことでエンパワメントされ、共生社会の実現につながるものと考ええる（図3-1）。

図 3-1：芸術創造活動を活用した共生社会実現に至る概念図



出典：筆者作成

(2) 分析モデル

本稿は、劇場等の文化施設が社会包摂の機能を持つ施設とされながら、実施がなされていないという課題を踏まえ、劇場等の文化施設が実施する文化創造活動を事例に、健常者の意識の変容に焦点をあて、変容がなされたプロセスと要因、取組の価値の可視化を試みる。そして、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、共生社会の実現に向け果たせる役割を考察するものである。

前述したとおり、障害者のエンパワメントには健常者の意識の変容が求められること（中村，2021）、劇場等の施設職員の意識も課題であること、障害者は多様であり、障害当事者からの意思の言語化や確認が困難な場合も想定されることなどの理由から、本研究では健常者の意識の変容を中心に検討をする。具体的には、障害者と健常者が参加する芸術創造活動を事例に、取組に参加する健常者と、劇場等の施設で取組の運営を担う職員を対象とする。

検討の視点として概念で示したとおり、接触仮説による4つの条件①社会的及び制度的支援、②対等な立場、③協同（共通の目的）、④知悉可能性の枠組み（要因）と、文化創造活動の中で知悉を促すプロセスを見ていく。

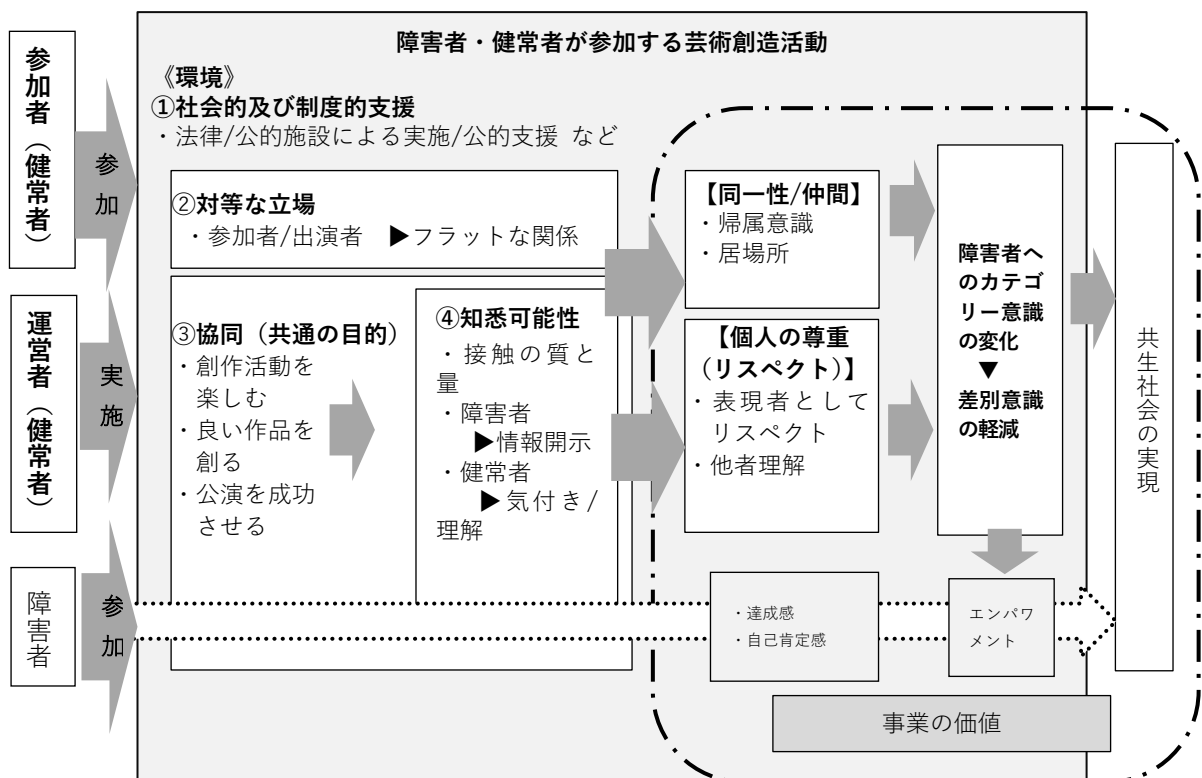
「①社会的及び制度的支援」は、「文化芸術基本法」「障害者による文化芸術推進法」などの法律が定められており、実施には公的施設の主催、公的支援（助成）による事業、著名なアーティストが指導をするなどの要因が考えられる。「②平等な立場」は、障害

者、健常者がともに参加者という対等な立場で参加し、活動の中でもフラットな関係が生じているか、が検討材料となる。

「③協同（共通の目的）」は当該事業に対し、参加者の目的が対象となる。またこの目的が参加者間で共有（例、公演の成功など）され、交流や依存が行われていることで効果は高まると考えられる。「④知悉可能性」は、接触の量、質によって影響を受ける。芸術創造活動は、先行研究から人の心に寄り添うという機能があることが明らかとなっており、接触の「質」に対し影響を与えると推測する。障害者は自らの情報を開示し、健常者は障害者に対する気づき、発見をし、障害者に対する理解が深まることで、自己との同一性や仲間意識、帰属意識等が生じ、もう一方では一人一人の「表現」の違いが、ポジティブな差異として認識をされる。これにより健常者のもつカテゴリー意識が変化し、差別意識の軽減と障害者のエンパワメントがなされ、共生社会の実現へとつながると考える。

取組によってもたらされる意識の変容や、共生社会の実現に向けたアウトカムを「事業の価値」として捉えることができると考える。

図 3-2：分析モデル



出典：筆者作成

第4章 事例研究

第3章では、先行研究をもとに、偏見の生成要因と芸術創造活動が持つ機能、接触仮説を用いた偏見の軽減に必要な条件を整理した。また、障害者と健常者が参加する芸術創造活動から、障害者に対する健常者のもつ偏見の軽減と共生社会の実現に至る概念と枠組みについて、接触仮説をもとに仮説を提示した。

本章では、本稿がとる研究方法および調査対象事例について述べる。

4-1 研究方法

(1) 調査・分析方法

本研究は、事例調査を行う。調査は、エピソードなど自由に語ってもらうためにグループインタビューを行った。対象は、事業に参加をしている健常者および、当該取組の事業の運営など直接事業と関わる劇場等の文化施設の職員（以下「運営者」という）とした。

インタビュー協力者は各取組の事業担当者を選出をしてもらい、協力者を紹介してもらった。インタビュー協力者には、事前にインタビューの目的、情報の取り扱い方法、質問内容を説明し同意を得た上で行った。記録はインタビュー協力者の同意を得た上でICレコーダーに記録するとともに、筆記によるメモを作成した。

分析はインタビュー内容について主題分析法を用いた。主題分析とは、収集したデータをもとに何について語られたものであるかに着目し、コード化をし、分析する方法である。インタビューをもとに事例ごとに主題によるコード化と定義づけを行った（添付資料参照）。

(2) 調査内容

質問内容は、取組をとおした意識の変容に焦点をあて、対象とする取組に参加する以前と現在の障害者に対するイメージを聞き取り、この間で意識の変容が見られた場合は、変容を与えたと思われる具体的なエピソードを中心に調査を行った。加えて、本研究では、劇場等の文化施設における社会包摂を目的とした取組の価値についても検討することから、運営者のみ劇場等の文化施設として当該取組を実施する意義について追加質問を行った（表4-1）。

表 4-1：障害者に対する意識の変容に対するインタビュー項目

項目	質問	分析モデルとの関連性
動機・きっかけ	①この取組に参加をしようと思ったきっかけ・動機	協同（共通の目的）
	②この取組に参加して（関わって）いる期間	知悉可能性（接触の量・質）
障害者に対するイメージ （カテゴリー像）	③当該取組に参加する以前に持っていた障害者に対するイメージ	介入前のカテゴリー意識
	④現在の障害者に対する一般的なイメージ	介入後のカテゴリー意識/ カテゴリー意識の変化
	⑤取組に参加されている障害者に対するイメージ	平等な関係/仲間/同一性
変容の要因	⑥障害者に対するイメージが変わっている場合、 変化した具体的なエピソード	知悉可能性（接触の質・量）/ 情報提供と理解/
	⑦取組の中でみられる障害者の表現に対する感想	同一性・違い/表現者としての リスペクト
健常者の具体的変化	⑧この取組以外の場で障害者に対する考え方や 接し方などの変化があったか、また、その内容	取組の価値/共生社会
【スタッフのみ追加質問】		
事業の価値	⑨この取組の劇場等の文化施設にとっての意義、 価値	取組の価値/施設の価値

出典：筆者作成

4-2 事例概要

調査事例として、特定非営利活動法人鳥の劇場による演劇活動「じゅう劇場」の取組と、都城市文化振興財団・MAST 共同事業体（都城市総合文化ホール）が実施しているダンスワークショップ「はぐくみのダンス」の取組を取り上げる。

（1）事例選定理由

これら二つの取組は、分析モデルで示した4つの条件を満たしており、適切な事例であると考えられる。

社会的及び制度的支援については、公的機関（特定非営利活動法人/公益財団法人）が主催をし、文化庁文化芸術創造拠点形成事業など公的資金が用いられており、公的な裏付けがされている取組である。加えてじゅう劇場は、2017年にフランス、2018年にはタイでも上演されるなど高い評価を得ている。

参加者は複数年に渡り参加している者が多いが、毎年公募を行い健常者、障害者ともに参加者という平等な立場で実施がされている。取組の目的は、演劇創作、ダンスワークショップという枠組みがある。また、複数年に渡り実施されている事業であり、知悉可能性が高いと推測される。以上のことから、この事例を取り上げることとした。

(2) 調査対象

事業の参加者と運営者をインタビュー対象とした。

参加者は主催者の公募により参加した者であり、原則、希望する者が参加している。運営者とは当該事業の主催団体に所属をし、事業の運営スタッフとして事業に関るとともに、俳優・ダンサーとして参加をし、参加者を指導、ファシリテートする立場でもある（I氏は除く）。

インタビュー協力者およびインタビューの実施日時は以下のとおりである。

① じゆう劇場

協力者	参加年数	事業の関り	日時・場所
A氏 参加者	3年	参加者	2022年5月11日 14:00～14:45 鳥の劇場 スタジオ
B氏 参加者	2年	参加者	
C氏 運営者	9年	運営/俳優/演出	2022年5月11日 13:00～13:45 鳥の劇場 スタジオ
D氏 運営者	9年	運営/俳優	
E氏 運営者	9年	運営/俳優	

② はぐくみのダンス

協力者	参加年数	事業の関り	日時・場所
F氏 参加者	4年	参加者	2022年5月1日 14:00～15:15 都城市総合文化ホール 会議室1
G氏 参加者	4年	参加者	
H氏 運営者	4年	運営/ファシリテーター	
I氏 運営者	1年	技術スタッフ	

(3) 事例の概要

① じゆう劇場

特定非営利活動法人鳥の劇場が主催する事業である。2006年代表 中島諒人が鳥取県鳥取市鹿野町において、廃校となった幼稚園、小学校校舎を拠点に「鳥の劇場」の活動を始める。2014年「第14回全国障がい者芸術・文化祭鳥取大会」の開催にあわせ、障害者との創作活動を行ったことから、2013年8月、障害の有無を問わず参加が可能な「じゆう劇場」プロジェクトを開始した。2020年度は計14名（鳥の劇場俳優は除く）が参加している。事業の目的は「障がいのある人、ない人がいっしょに舞台を作り、日常生活では隠れがちなそれぞれの豊かさを発見し、その素晴らしさを観客と分かち合うことを目指す」としている²⁰。

²⁰ じゆう劇場ホームページ「概要・沿革」

<https://www.birdtheatre.org/freedom/about/overview>（閲覧 2022.5.25）

②はぐくみのダンス

都城市文化振興財団・MAST 共同事業体（都城市総合文化ホール）が実施する「障害のある人もない人も参加できるダンスワークショップ」である。2016年、17年、ダンサーの森田かずよを講師に迎え、障害者と健常者が参加し、ダンスの創作および公演を行った。その後、参加者から継続を希望する声があがり、都城市文化振興財団職員（当時）でダンスの経験がある職員が引き継ぎ、「はぐくみのダンス」として継続実施されている。障害の有無に関わらず体を動かし、ダンスを楽しむことをとおし、多様な人々がつどい、地域に対する文化芸術の関わり方を見出すこと、新たな表現や価値観を生み出すことなどを目的に、年間約10回のワークショップを実施している（都城市総合文化ホール，2022）。参加者は年度毎に公募（登録制）を行っている。回によって変動するが、平均10名程度（内障害者、健常者それぞれ半数程度）が参加している。

第5章 調査結果と分析

インタビュー調査で得られた内容について、意識の変化に対する言葉に着目をし、分類を行った。次に、3-4 フレームワークで述べた分析モデル（図3-2）をもとにそれぞれの取組の分析を行い、意識の変容がもたらされたプロセスと要因、芸術活動が意識の変容に与えた影響について考察する。なお、本調査のインタビュー内容の主題分析結果を巻末に添付した（添付資料参照）。

5-1 じゆう劇場 調査の結果

(1) インタビュー内容の要約

① 参加者、運営者に共通する変化

じゆう劇場の取組に参加する以前に持っていた障害者に対するイメージは、大きく2つがあげられた。一つはこれまで障害者と関わりがあった人も含め、自分とは「別の存在、関りを持ちたくない」という対象であり、二つ目は、「社会的弱者」というイメージである。生活など大変そうであり、支援を必要とする人達というイメージである。

じゆう劇場の取組に参加した目的は、「演劇をしてみたい、演劇を使って自己表現をしたい」という感情が主であり、障害者と一緒に行くこと自体に対する特段の意識は見られなかった。

活動を通し、障害者の行動や普段の様子を観察する、交流するなどの体験を通し、個人の情報を知ることによって、これまで持っていた障害者に対する「既成概念の修正」がされるとともに、人間性に触れ、「親和性」を感じるといった変化が見られた。

②主に参加者に見られた変化

主に参加者に見られた変化として、取組の中で得た情報から、当初持っていた「別の存在」というイメージから、障害があってもなくても「同じ人間」と思うようになった、という変化が語られている。どこまでが「障害者」と区別されるのか、「自らも障害者である部分があるのではないか」という疑問も述べられている。そして、参加者間で障害の有無に関わらず「仲間」という意識が生まれ、互いに助け合うフラットな関係性が築かれている。加えて、参加者の間には、障害者と関わることで障害者から「得たもの」があり、自身の変化として「心が広くなった」こと、「生活が豊かになった」と述べている。

③主に運営者に見られた変化

運営者には「素直・独自の表現の気づき」「障害を個々のアイデンティティとして認識」「関係性の変化（対等な関係へ）」という流れがみられた。運営者は、障害者（参加者）に対し、それぞれの表現の違いと能力を評価し、障害を「個々の特性、アイデンテ

イティ」として捉えている。そして、事業の開始当時は、運営者側が障害者のケアをしながら事業を行う、という関係性であったが、障害者を含む参加者もできることは一緒にやる、できないことを前提ではなくできないことができてからケアをする、というように関係性が変化している。

④共生社会に対する視点と事業の価値

参加者、運営者ともに共生社会へ向けた変化として「社会に対する課題の気づきと行動」がカタラれた。これまで気づけなかったことに気づく、他の課題に対し目線が行くようになるなどの変化が見られた。

最後に当該事業の価値については、劇場が多様な人が関わることで、活性化される、多様性を持った場となることと述べている。

(2) 分析

このように、当該事業では障害者と健常者の接触（演劇創作活動）により健常者の障害者に対する意識の変容を見ることができた。その要因とプロセスについて分析モデルを用い、検討をする。なお、インタビュー内容は、協力者の回答をそのまま引用し、意味が分かりにくい箇所は（ ）内に筆者補足を記している。

①「社会的及び制度的支援」

「社会的及び制度的支援」は、まず「文化芸術基本法」「障害者による文化芸術推進法」などの法律や、それに伴う補助金などの施策がなされており、国として推進が是認されている。また、当該事業は特定非営利活動法人が主催し、かつ、文化庁文化芸術創造拠点形成事業の支援、鳥取県の協力など公的な背景をもっており、「社会的及び制度的支援」が活動の環境として整っていると言える。

②「対等な立場」

参加者は毎年募集を行っており、年度毎に変動している。母体となる鳥の劇場のプロデュースのもとに、障害者、健常者ともに「参加者」というフラットな立場で集い、演劇公演を目標に練習、創造を行う。実態としては、継続参加者が多数を占めているが、基本的には長期参加者のヒエラルキーを排除するよう努めているとのことである。

一方、運営者は、事業の企画、制作を行い、障害者をはじめ参加者全体に対し、演劇の指導（補助）や事業の運営、雑務などを行う立場であり、指導する側、指導される側、支援する側、支援される側という関係となる。一緒に公演の舞台に立った時は同じ「俳優」という対等な立場になるが、主たる関係性は平等とは言い難い。

このような立場の違いにより、参加者は「仲間意識」という対等な意識が生まれ、運営者は「対等でない関係」から活動を通して「対等な立場へ移行しつつある」という関

係性の違いが見られた。この違いは、立場の違いによる「知悉可能性」の接触の「量」と「質」による影響が考えられる。この違いについては後述する。

③「協同（共通の目的）」

「協同（共通の目的）」は、前述したとおり、「別々の集団の成員がどちらにも望ましい何らかの目標の達成のために依存しあい、互いに友好的な関係を発達させる必要がある」とされている。

この事業は「障がいのある人、ない人がいっしょに舞台を作り、日常生活では隠れがちなそれぞれの豊かさを発見し、その素晴らしさを観客と分かち合うことを目指す」という目的がある。障害者個人の目的は不明であるが、「演劇作品を創り、上演する」ことが当該事業の実施内容であることから、この内容に同意をした上で参加していることは推測できる。参加者は「演劇を楽しみたい」という演劇を「する」ことを参加の動機として語っており、まずは自身の楽しみが目的であった。

“お芝居みたいなこと・・・そんなことが出来たら気持ちいいだろうなって。軽い気持ち。あんまり深刻な気持ちじゃなくて、ちょっとやってみよーかー、みたいな、感じでした。”

その後、演劇作品の創造の中で、依存しあい友好的な関係が生まれ、活動の目的も単に楽しむことから、「皆でがんばってやっていこう」という共通目的に変化していることが分かる。

“いろんな方も弱音はしてるし。ウチらより下の学生さんもいるけど・・・無理とか言うんだけど、頑張れ！とか言いながら。お互いみんなで励ましたりとかしてるのがすごい楽しい。・・・最初の年考えたら、周りのことをフォローできるようになった自分がちょっとはいるのかな、って思って。もう、精一杯なんです、セリフ覚えるのが苦手やし、だけど周りの子が困っとったら助けてあげたい、って気持ちが芽生えたので、最初の時よりはちょっと成長していると思います。”

そして、「上演をする（公演を成功させる）」という共通の目的を達成することで、関係性はさらに深まっていると考えられる。

“（本番の舞台では）何かとトラブルがつきものでして、本番って。誰かが何かを失敗したりしても、なんか周りがフォローしたりとか、（中略）メンバーの終わった後の、メンバーの笑顔とかを見るのがめっちゃ好き。それが一番、なんだろう・・・毎回うれしい。体験すると。”

このように、目的は変化し、友好的関係性が育まれていることが分かる。友好関係が生じるための「相互依存」は、それぞれが「役」を持ち、助け合いながら演じることで成立をする演劇の共同性が要因と考えられる。

④「知悉可能性」

「知悉」とは「知り尽くすこと、詳しく知ること、精通」²¹することである。接触仮説では、知悉にいたる条件として、十分な頻度や期間、密度の濃さなどを有しているか、2つの集団メンバー間の共通の利害や共通の人間性などについての知覚を呼び起こすことが必要である、とされている。

まず、変容の前提と成る事業による介入以前の健全者の障害者に対するイメージについて述べる。

● 事業介入以前の障害者に対するイメージ

この取組に参加する以前の参加者、運営者の障害者に対するイメージは、「わからない人たち」「別の人間みたい」「距離を置く」「怖い」であり、また「困っている人」「いろいろ大変な人」「生活するのが大変な人」「助けなきゃいけない人」と語っている。「障害者」に対し漠然としたマイナスイメージでカテゴライズされており、精神的にも分断されていることが伺える。関係性は支援者、被支援者という関係性と言える。

“やっぱり、障害者の人達としゃべったこともないし、外見だけ見てましたんで。(中略)だから、どう接したらいいのかっていう、ちょっと戸惑いはありましたね。”

“教えるとか、助ける対象であって、一緒に作る、とかいう対象では全然なかったですね。・・・なんだろう・・・困っている人達、だと思っていたので。助けたり、何かを教えたりする相手、という感じでしたね。”

なお、参加者のA氏はじゆう劇場に参加する以前に障害者と接する機会があり、「よくわからない人たち」という言葉はあったが、一部の限定的な状況についてのイメージであり、話の断片から障害者に対するネガティブイメージはそれほど見られないという印象を受けた。

● 接触の「質」と「量」の違いとカテゴリーの軽減

知悉可能性に与える接触の「質」と「量」の違いが与える影響について検討をする。

²¹ 三省堂(1986)『国語辞典(第三版)』

当事業は2013年に始まり、活動の日数、上演回数は年度によって異なる。2020年度は年間40日の活動、4回の上演が行われている²²。参加者、運営者の双方とも障害者に対するカテゴリーの軽減が成されているが、変容の過程および意識の違いが見られた。

参加者は、先に述べた通り、平等な立場で障害者に対し「同一性・仲間」という意識が生まれている。対等な地位で接触することで、体験（楽しさ、苦労）を共感し、分かち合い励ましあいから、通じあっている、という思いへつながっていると思われる。

“なんか心で繋がっている人が多いかな、って、すごい思いますね。だから言葉は、うまくみんなお互い話せんけど、なんか、行動しぐさとか、それだけで、すごい伝わってくるものがある。 (中略) 歳も関係ないな、と思うし。障害も関係ないし、っていうふうにいつも思っています。”

ここにおける障害者に対するイメージは「障害があってもなくても (中略) 人間としては同じ人間」「障害者の方って言っても、一緒におると障害者じゃないようになっちゃう」という言葉に表されているように、「障害者」というカテゴリーそのものが低減され、同一性の中に障害者が組み込まれており、津田(2000)が述べている「障害」と「健常」を一つの普遍的な価値に収斂させる方向による共生といえる。

加えて、参加者は「(障害者から)何かを得た」と語っており、障害者との接触により、健常者も「自己に対して」の影響(変容)を語っている。「何かをしてあげたい」「やさしくなった」といった感情の変化であり、仲間にやさしくしたい、という感情が他者にも拡大したとも見える。この感情は共生社会の実現に向けた課題にも通じていると考えられる。

“(障害者) その方から得るもの、具体的になにを得たっていうのが言えないけど、なんか・・・(中略)・・・たくさん、多くのことを得ることができたな、って思いますし、私もできることがあれば、あの、誰かに・・・得るものがあるような人になりたいな、とか・・・そういうふうに思いました。”

一方運営者は参加者と立場が違い、参加者に対し教え、導き、事業を成功させる、加えてケアをするという立場である。障害者に対する既成概念の修正から、関係性の変化の過程について、具体的なエピソードが複数語られた。

“車椅子だから足が悪い、ってこっちはほんと思ってるから。この頃、彼、足を組んだりとか、車椅子の上で、足を使った芝居を結構するんですよ、地団駄踏んでみた

²² 特定非営利活動法人鳥の劇場「2020年度活動報告書」
<https://www.birdtheatre.org/birdtheatre/about/public> (閲覧 2022.5.25)

りとか。なんか、その、悪い部分を使って、あ、使えないって勝手にこっちが思ってる。立って歩くことができないだけで、動かないわけではないので。(中略) あと、知的障害のある人が、お芝居慣れてくるから、お芝居の考え方とか、今これがどういうシーンだとかいうのが細やかに考えられていて、知的障害だからもう成長しない、って私が変に思っている。(中略)・・・障害があっても成長もするし、なんかそれが使えないわけじゃない、っていうのをすごい思った時に・・・こっちが単に決めつけてるだけなんだな、ってすごく思いました。”

“やさしさにすごい気づかされた、時があって。一人の子がこう、倒れた時とかに、大丈夫・・・ってさって駆け寄ったときがあったんですよ、皆が。その時にすごく自然に、なんか、物が落ちたから自然にそれ拾うぐらいの感覚でみんなが大丈夫、って3、4人がさわさわさわって寄ってたんです、そこに。それが自然で・・・それを見た時に、あの・・・この人たちは僕たちと違って、自分と他人との境っていうのが薄いんだな、っていうか。良くも悪くも。”

このように障害者に対する細かい目線が行き届いている。それには「俳優」という職業から来るそれぞれの「表現の違い」に対する見識も作用していると考えられる。加えて、練習や舞台上だけではなく、運営に伴うケアや参加者の送迎、他の施設での公演など、多様な接触をしており、自ずと接触は参加者よりも質、量ともに高い接触となったと考えられる。その結果、運営者は、障害者に対し多くの知識、経験から個人の表現や行動の違いに対する視点を中心に持つようになり、障害を「その人の特性」「アイデンティティ」として捉えられたと考えられる。

“障害って何なんだろう、って思うようになった、ってことだよね。やっぱり目に見える障害、足が動かないとか耳が聞こえない、眼が見えない、っていうのを障害って思ってたけど・・・そういう事じゃなくて、特性だって考えると、特性イコール障害っていう、変な言い方ですけど、そういう風に見れるようになったっていうことなのかな。”

“一番変わったなって思うのは、障害のある人に対して、まず、障害を見てしまうんですけど、そうじゃなくなった。なんだろう・・・性格とか、特性とか、の、方に行っただと思います、私は。まず、この人は車椅子だ、っていうよりは、まずこの人どんな人かな、っていう人としての方に興味がいくようになったかな。”

これらの発言は、それぞれの違いを認めた上で、それぞれ個人の個性と人として尊重する、多様性による包括という方向であり、中村(2021)が述べている社会包摂の考え

と同じと言えよう。

そして、関係性においても変化が促されている。これまでは参加者（障害者、健常者）は運営にはあまり関わってこなかったが、「できることはやってもらう」という考えに変化し、参加者（障害者、健常者）も可能な範囲で運営にも携るようになってきているという。部分的ではあるが、支援者、被支援者の関係から、同じ「じゅう劇場の団員」というフラットな関係に少しずつ移行している。この動きは障害者のエンパワメントにもつながっていると考えられる。

⑤共生社会に対する課題の気付き

この取組から、共生社会に対する課題について気付きや行動が生じていた。参加者は、社会の問題に対し敏感になった、と語っている。そしてこの取組以外でも、共生社会に関する活動を始めていた。運営者は、障害者と行動を共にする中で、バリアフリーに関する気付きや活動に対する課題などが語られた。

これらの気付きも障害者を知ること、新たに惹起されたものであり、共生社会へとつながるものである。

“今、このことには全然関係ないですけど、世界情勢のことで戦争のことがずっとテレビで流れているじゃないですか。そういうものにもすごく敏感になって来てる自分があったり、なんかできることがないかな、って思う気持ちで、ちょっと新聞見てたら、（中略）目の、視覚障害の人のためのボランティアみたいなので・・・テープに吹き込んで、情報を聞いてもらう、っていう、そういうのがあって、その研修に参加してみようかな、っていう気持ちがあって、ちょっと申し込んだじゃいました。

⑥事業（取組）の価値

このように、この取組では、参加者、運営者それぞれに変容が見られ、共生社会の実現に対する課題の気づきや行動がもたらされていた。障害者の変容については、調査対象外であるが、運営者との関係性の変化や参加者との仲間意識という点をとおし、障害者自身もエンパワメントされていることが推察される。

これらは当該事業をとおし得たものだけとは言い切れないが、意識変容の要因として当該事業の価値と評価できるだろう。共生社会に対する気付きは、活動の内部だけでなく、広く社会に対して価値を生み出したと言える。

以上の分析について表 5-1 にまとめる。

表 5-1：じゅう劇場の取組でみられた意識の変容
 (太字は分類名、「」内は代表的な意見)

	参加者の変化	運営者の変化
《参加以前》	別の存在/関りを持ちたくない ：「わからない人たち」「別の人間みたい」	社会的弱者 ：「困っている人達」「大変そう」「助ける対象」
《参加=介入》 対等な立場	同じ参加者	指導をする側⇔指導を受ける側 サポートする側⇔サポートされる側 ▼ 障害者に対する理解=フラットな方向へ変化
協同 (共通の目的)	目的：演劇を楽しむ ▼ 演劇の共同性 《演劇作品の創作/上演の成功》 個人の目的から共通の目的に変化	目的：演劇創作による各自の豊かさの発見とその素晴らしさを観客と分かち合うこと
知悉可能性	活動の中で見せる障害者の動き・変化などを見る・感じる「歩く」「説明ができる」 ▼ 情報による既成概念の修正 「歩けないと勝手に思っていた」「成長しないと勝手に思っていた」 人間性に触れる：「やさしさに気づかされた」「明るくて前向き」 ▼ 親和性の醸成	
事業の価値	同一性： ・ 障害者カテゴリーの境界が低減 ・ 同じ人間 ：「障害があってもなくても人間としては同じ人間」 ・ 仲間 ：「仲間」「繋がっている人が多い」	多様な表現に対する気付き ▼ 個々のアイデンティティとして認識 （違い・多様性）「特性イコール障害」「そういう特性を持った人」 ▼ 平等な関係性へ移行 ：「できることはやってもらう」
	自己の変容 ：「(障害者から) 多くのことを得ることができた」「心が広がった」	
	共生社会に対する課題の気づきと行動 ：「ボランティアへの参加」	共生社会に対する課題の気付き ：「バリアフリー」「活動を届ける」

出典：インタビューをもとに筆者作成

5-2 はぐくみのダンス 調査の結果

(1) インタビュー内容の要約

取組に関わる以前の障害者に対するイメージは、「無関心」と「社会的弱者」の2つが見られた。「無関心」は「関りが無い・知らない」といった障害者に対するイメージそのものを持たない状態である。もう一つは「じゅう劇場」と同じく「大変そう」「不便」「苦勞していそう」「かわいそう」というネガティブなイメージと、「助けてあげなきゃいけない人達」など、社会的に弱者であり、支援される側というイメージである。

また、この取組に参加した目的は「ダンスが好きで、ダンスがしたい」と、(障害者である)子どもに体験として、ダンスという経験をさせたい、取組に参加することで社会とのつながりを持つ、ということであった。

取組をとおして見られた変化として、障害者についてダンスの表現方法や会話、日常の生活等を知ることにより、気づきが生まれた。それには2つの方向性があり、一つは

「同一性」である。活動の内、外の様子を見ていく中で、自分達と同じ行動パターンを発見し、「自分達と同じ」という気付きがあり、助けてあげるという対象ではなく、フラットな関係という視点が語られている。もう一つは「表現に対するリスペクト」である。ダンスの振り付けの中で、その人でしかできない表現や動きに気づき、表現方法に対して尊敬を払っている。

そこから、障害者が、自身の体の特性を知ったうえでできる動き、表現をしていることに対し、それに至るまでにあったであろう葛藤や困難さを慮り、人として「障害者へのリスペクト」が生じている。そして、障害者に対するポジティブな感情が生まれ、これまであった「抵抗感の軽減」が成され、なんでも話せる、一緒に活動する「仲間・友人」というフラットな関係性が生まれている。

じゆう劇場の取組と同様に、「自己に対する変容」が語られている。自分自身について既成概念が変わり「世界が広がった」と述べている。また、参加者、運営者ともに、共生社会に対する意見が述べられ、「心のバリアフリーが大切」「障害者が住みやすいだけでなく、他の人にも住みやすい社会であり、豊かな社会と言えるのではないか」といった考えが述べられた。

事業の価値については、運営者は「いろいろな人が関わる場の提供」に意味があると述べている。参加者からも「障害者を知る」という場が提供されたことに意義を感じていた。

(2) 分析

当該事業は、ダンスのワークショップを通した障害者と健常者の接触である。じゆう劇場の取組と同様に、健常者の障害者に対する意識の変容を見ることができた。要因とプロセスについて分析モデルを用い、検討をする。

①「社会的及び制度的支援」

この取組も「社会的及び制度的支援」は法律、制度を背景に、市立の文化施設が主催者となり、福祉協議会が後援をしている。加えて、令和3年度は文化庁の委託事業として実施されるなど、社会的及び制度的支援の環境が整っていると言える。

②「対等な立場」

参加者は毎年募集を行っており、年度毎に変動している。登録制度をとっており、年間10回のプログラムのうち、いつ参加してもよいという緩やかな枠組みとなっているのが特徴である。この取組も継続参加者が多いが、回ごとに参加者も変わり、参加者は平等な関係となっている。

運営者は事業の企画、運営と活動時のファシリテーターの役割を担っている。運営者と参加者の関係は、サポートする、サポートされる、ダンスの指導をする、指導を受け

る、という不平等な関係性である。しかし、インタビューでの会話の様子や、他の参加者が「ただ近くに来たからって、会いに来てくれる人がいる」というように、親しい関係ができており、不平等の差は小さく対等に近い関係性が見られる。

③「協同（共通の目的）」

取組に参加した理由について、1名はダンスが好きで「ダンスをすること」を目的としてあげている。もう1名は子が障害当事者であることから「子に多様な体験をさせたい、子の社会参加」をあげ、多様な人々が集う場に参加することを目的としていた。

当該事業は、発表や舞台公演などを目的にせず、「集まり、おどって、話して、笑って、楽しんで、帰る」ダンスワークショップであり、互いに違いを見つけ確認しながら動くこと、共に表現することで生まれるものを見つけるということを目的としている。加えて、障害者の文化活動の機会を広げ、多様な人々が集う「場」を作ること、芸術文化による新たな価値観の創造など、地域共生社会への貢献も目的としている（都城市総合文化ホール，2022）。

活動は参加者に対し、この場でダンスを楽しむこと以外に、何らかの成果を求めるものはない。そのため、参加者は、「みんなと楽しむ」という緩い環境が、友好的な関係を発達させる要因となったと考えられる。目的に対する相互依存性については、特段見られなかった。

④「知悉可能性」

まず、事業による介入以前の健常者の障害者に対するイメージについて述べる。

● 事業介入以前の障害者に対するイメージ

事業に参加する前の障害者に対するイメージは「無関心」と「社会的弱者」があげられる。「無関心」は「障害者と関わりがない」「知らない」など障害者との関りを持たない状態である。社会的弱者は、じゆう劇場の取組と同様に「大変そう、不便そう」といったネガティブなイメージであり、「助けてあげる」対象と捉えている。ここでも障害者に対し漠然としたイメージで語られている。

“正直なところ、自分と関わることがないだろうなって、思っていたところはあるとおもいますね。（中略）まあ大変なんだろうな、とはもちろん思っているんですけど。自分とそこで関わりができるとは思っていなかったというところはありません。”

“大変そうだな、不便そうだなとか、今まですごい苦勞されてるんじゃないかなとか・・・そういうイメージ、は、ありましたね・・・やっぱりなんかね、こう、こ

“*ういう言い方するとなんだけど、かわいそうみたいなイメージが、あったんですね。*”

後段を語ったF氏は、仕事等で障害者と接する機会を持っていたが、一定のカテゴリー感が見られ、その接触が支援をする人、支援される人という関係性が影響を与えていたと考えられる。

また、参加者のうち1名は、子が障害当事者であり、障害者そのものに対する意識の変容はほとんど見られなかった。参加の目的が、子の楽しみ、社会参加を主たる目的としていること、既に障害者に対する知悉がなされており、取組を通じた新たな情報はそれほど得られていないことが要因と考えられる。

取組参加後の現在の障害者に対するイメージは、参加者、運営者ともに「自分達と同じ」という視点を持ち、かつ、人としてリスペクトしつつ、「仲間・友達」というポジティブな関係性に変化している。変化がもたらされた要因について検討する。

● 接触の「量」

この取組は、2018年から実施されている。知悉可能性を高める「量」について、インタビュー協力者のうち、3名は事業が始まった時から関わっており、1名（運営者・I氏）は、他の事業で障害者と関わりを持ったことはあるが、当該事業では1年と短く、関わりも配信のための技術スタッフであり、直接一緒に活動をする、という機会は限られていた。抵抗感の軽減と、同一性を述べているが、トーンの違いが見られた。

“恐怖感ではないんですけど、抵抗みたいなものは相当減りました。（中略）普通の人、普通の人って言い方もへんなんですけど。あの、当然障害を持ってらっしゃるんで、自由に動けなかったりっていうのはもちろんあるんですけど、別にまあそれがあるだけであって何も変わらないっていう、っていう感じにはなりました。今、全くそういう抵抗が全くなくなったかって言われたら そんなことはないんですけどおそらく。でもまあ、全然減りました、と言うか。”

● 接触の「質」

ダンスは身体を使って行うものであり、身体的な違いが特に可視化されるという特徴がある。それぞれの動きを見ることで、参加者が一人一人の「違いを知る」場として機能し、その違いをポジティブに受け入れている様子が見えてきた。特に、障害によりできない動きに対し、自ら考え対応している様子について、複数のエピソードと感想が語られていた。このような違いの可視化が、既存の障害者観の修正を促したと考えられる。

“（動きを指示した後）腕は出せない人とかは、出せる、動く手の方でこれやって

いるというのとか。自分で動くところを知ってらっしゃるから・・・変換するんですよ、すぐ。やれない人はこうしてくださって言わなくても、なんか自分で変換するんですよ、それが凄いなあと思って。”

“（可動域が狭いために）動かすことについて、凄い集中されてて、（中略）エネルギーを込めてると言うか、だから表現だから・・・すごいパワーをもって表現、伝えようとする、やっぱり受け取る側にも伝わるなあ、っていうのをいつも感じます。”

加えて、障害があるからできないではなく、それぞれの形でダンスを踊る、表現の方法について、その表現に至るまでの過程を慮り、肯定的な意味で「自分を知っている」人達であり、自分よりも「強い人達」と評価をしている。この感情は、ダンスの場面だけでなく、日常生活などその人の生活を含めた人としてのリスペクトにつながっている。

“でもそれ（障害）を受け入れた上で、でも私はこういうことができるし、こういう風を楽しむっていうのを考えて動いているんじゃないですか。それはすごいなって、思いますね。普通の、健常者でも自分を受け入れるってなかなか難しいですよ。”

“（駅とかで）助けを求めるって、私だったらこう迷惑かけないかなって、どう思われるかなって、ずっと考えて、声かけられなかったんだけど。声かけるんですね。で、今までも嫌な思いをしたこともあると思うんですね、声をかけるってやっぱり勇気があるじゃないですか。人間を信用していないとできない、っていうか、相手を信用していないとできない。すごい強いなーって思って。”

このように「自分にはできない」という違いを感じ、自分よりも人として優れた面があることを知り、リスペクトをする一方で、「自分と同じ」という「同一性」も生まれている。これはダンスをするという場面だけでなく、「ダンスの中でもサボる」「車椅子と靴は一緒」といった人間性や日常生活の部分であり、障害者に対し「親和性」を感じ、「自分と違うって最初は思ってたけど、全然同じだった」という印象へ変化したと思われる。

“（障害者のダンスの動きは）健常者との動きとは全く違うんですが、全然違うものにはもちろんなっちゃうんですけど、結局表現するという事に関して言えば、別に何の違いもないところはありますし、その表現の仕方が違うっていうだけで。”

“そうか、靴を脱ぐと同じで車椅子を拭くっていうことは確かに外を歩いて来た訳だから、そういうことだよなって思うと。そこから知らなかったの。でもそこが

分かるともう全く変わらないと言うか。”

“全然、なんかこう・・・助けるなんていうのはすごく、本当に失礼だったって言うか、だったな、って。それを一番思うところかな。”

これらの自分と同じという「同一性」の発見と、障害者に対するリスペクトが「仲間・友人」という関係性のベースになっていると思われる。この関係性は取組の場面だけでなく、日常生活でもつながりとなっており、ソーシャルキャピタルとして機能し続けることが期待されている。

“私の中では今は友人って言うか、友人であって、もう仲間って言うか。そう・・・会ったらほっとするような、ああ久しぶり、そんな感じで、イメージもガラッと変わりましたね。”

“(子に障害があるので) 私達も初めての時は緊張して、頼めないけれど、顔見知り、何十回も来るうちにスタッフの方の顔とか覚えてきて、声をかけてくれるし、手伝いとかしてもらったり。信頼関係ですよ、そこでね・・・将来は私がいなくても、(子が) ヘルパーさんと一緒にコンサートに行くようにしたいんですよ。”

●自己の変容

障害者との接触体験から、自己に対する変容も語られている。「枠を外してもらった」、「世界が広がった」、「楽しむことを教えてもらった」などの言葉があげられている。障害者と接することで、生きていくとはどういう事なのかを各々が考えるきっかけとなったと考えられる。

“活動の中で世界が広がったと言うのがあって・・・枠を外してもらった。(中略) 自立って何もかも自分で抱え込んでそれで自立じゃなくって、いろんな人のサポートがあって回っていけばそれでいいんだなって、すごい楽になったんですよね。今は楽しんでるから。ああ、いいや、楽しめばいいや、きつければみんなに助けを求めて、それでいいや、みんな助けてくれる。”

⑤共生社会に対する課題意識の醸成

最後に共生社会に関する考えが述べられた。心のバリアフリーや障害者に対する意識の啓発の課題、望ましい社会像などが語られた。じゅう劇場の調査と同じように、障害者を知ることによって視線が障害者とそろう、気づきが生まれている。この視点は、障害者だけでなく、自分達も生きやすい社会と捉えている。

“もっともっとね、いろんなバリアフリー化も進むし。住みやすくなるのかなって。
結局そうしたことによって、老人とかも助かるわけでしょ、私たちも助かるし。結局ね、足を怪我したりしてもね、そういう人も助かるから。”

⑥事業（取組）の価値

このようにこの取組も、多様な人が関わることにより、健常者にも自己の変化や共生社会に対する意識が生み出されている。ここで生み出された関係性はソーシャルキャピタルとして機能し続ける可能性がある。

参加者からは障害者と接する機会を与えてもらったことに対する感謝が述べられていた。また、子が障害者である参加者からも、参加の目的としていた子の楽しみが増えたこと、他の人と接する機会が増え、社会との関係性が築かれたことに感謝をしている。運営者も、この取組をとoshiポジティブな変化があることを実感しており、「多様な人とかかわる場の提供」がこの事業の価値と考えている。

以上の分析について表 5-2 にまとめる。

表 5-2：はぐくみのダンスの取組でみられた意識の変容
(太字は分類名、「」内は代表的な意見)

	参加者の変化	運営者の変化
《参加以前》		無関心 ：「関りのない人達」「知らない」
	社会的弱者 ：「大変そう」「不便」「助けてあげる人」	
	▼	▼
《参加=介入》 対等な立場	同じ参加者	サポートする側⇔サポートされる側
協働 (共通の目的)	目的：「ダンスを楽しむ」「子どもの経験、社会参加」	目的：「集まり、おどって、話して、笑って、楽しんで、帰る」「文化芸術を活用した新たな価値の創造」
	皆で楽しむ場に変化	
知悉可能性	活動の中で見せる障害者の動き・反応などを見る・感じる：「サボる」「(動かない箇所など)できないとすぐ変換をして踊ってくれる」	
	情報による既存概念の修正	
	障害者の生活、人間性に触れる：「毎日の生活を楽しんでいる」「楽しむ人達」	
	▼	▼
事業の価値		抵抗感の低減 ：「抵抗みたくないものは相当減りました」
	同一性 ：「全然、同じだった」「助けるなんていうのはすごく、本当に失礼だった」 障害者カテゴリーの境界が低減 (同一性)	
	表現に対するリスペクト ：「エネルギーをもった表現」「できない表現もする」	
	障害者へのリスペクト (違い) ：「自分を知っている」「強い人」「すごい」	
	▼	
	仲間・友人 ：「仲間、友人」「信頼関係」	
	自己の変容 ：「枠を外してもらった」「楽しむことを教えてもらった」	
	▼	▼
	住みやすい社会 ：「心のバリアフリー」「(バリアフリーは) 私たちも助かる」「安心して社会に任せられる (社会)」「ソーシャルキャピタル」	

出典：インタビューをもとに筆者作成

5-3 考察

事例では、健常者は障害者に対し、漠然としたネガティブなカテゴリーイメージを持っていたが、取組をとおしかテゴリーに対する意識が軽減され、共生社会に対する課題意識が生まれる、という変容を共通して確認することができた。変容がなされたプロセスと要因、その中で芸術文化が果たした役割、事業の価値について考察する。

(1) 意識の変容がもたらされたプロセスと要因

①取組の環境

2件の事例とも先に述べたとおり「社会的及び制度的支援」は整っている。調査では、参加者は、法律等の制度的な要因に対し、直接的な影響は見られなかったが、当該事業

に参加する以前に事業実施者の別の取組に参加をする、公演を見るなどの関りを持っており、実施主体に対して一定の信頼感を持っていたと考えられる。

この他に、2つの環境に関する要因が考えられる。一つは参加者の動機付けである。参加者は、障害者に対しネガティブなイメージを持ちつつも、「演劇がしたい」「ダンスがしたい」という積極的な動機を持ち、「障害者と一緒に行く」ということに対しては特段ネガティブな意見は聞かれなかった。参加に対する積極的な動機付けは、「協同（共通の目的）」であるとともに、取組の環境として影響を与えていると考えられる。

もう一つは、障害者がマイノリティではない環境であったことが要因として考えられる。じゆう劇場の参加者は障害者が多数をしめ、マイノリティは健常者である。はぐくみのダンスも年度により異なるが、参加者の半数が障害者である。加えて、両方の取組ともに障害者の障害の種類や程度も様々である。このような環境から、障害のある参加者を障害者の代表事例として捉えるのではなく、障害者の個々の違いに目が向けられ、それぞれの個性や多様性に対する気付きが生まれ、変容が促される要因となったと考えられる。

②カテゴリー軽減のプロセスと要因

障害者に対するカテゴリーの軽減のプロセスは、障害者と接し自分との同一性を見つけ、同じ人間として捉えることで障害者というカテゴリーが軽減されるという流れと、障害をアイデンティティとして捉え、多様性を認めることで、従来のステレオタイプなカテゴリー感が軽減されるという2つの流れが共通して見られた。

この2つの流れは、参加者と運営者によって違っている。じゆう劇場の取組では、参加者は同一性に着目し、運営者はアイデンティティとして捉えている。はぐくみのダンスの取組もじゆう劇場の取組ほど明確ではないが、同じような傾向がみられた。参加者と運営者の流れの違いは、意識の変容に必要とされた条件「平等な立場」「協同（共通の目的）」「知悉可能性」の中の差により生じたものと考えられる。

「平等な立場」と「知悉可能性」に着目すると、参加者は毎年公募され、参加希望者はほぼ参加ができるという平等な立場である。じゆう劇場の活動は、一般が参加する劇団（半アマチュアの劇団）ではあるが、海外でも公演を行うなど、参加者も一定の演劇の質を求められている。「みんなで励まし合いながらやっている」という言葉が述べられたように、参加者同士の横のつながりが強く見られる。作品創造の過程で課題が生まれ、乗り越えていくという時間と場所、目的を共有することで、「共感」や「自己との同一化」が生じ、依存しあう友好的な関係性が生まれ、「仲間」という関係性に集約されていると考えられる。

はぐくみのダンスは、「それぞれがダンスを楽しむ」ことが目的であり、その場ではどんな動きをしても許される、安心して表現ができる場となっている。「何をしてもいい」という信頼感が「仲間・友達」という意識を生じさせ、ソーシャルキャピタルとし

でも機能している要因と考えられる。

このような同じ立場での時間、場所、体験の共有があり、言葉としては語られなかったが、共感や信頼感等を生み、「仲間・友達」という同一性への意識へつながっていったと思われる。

一方、運営者は平等な立場ではない。接触仮説では、平等な立場が意識変容の必要条件とされているが、運営者はインタビューで障害者の個人個人に対する細かい気付きや具体的なエピソードが多く語られており、参加者と比べると取組を通して得た障害者に対する情報の量は多く、知悉可能性が高かったと判断できる。

運営者は、当該取組をうまく運営する役割がある。参加者一人一人の状況を検知し、スムーズに進むようケアをするなど、常に参加者に目配りをし、対応をしている。活動に付随する生活の部分も含めた関りが、知悉可能性を高めている要因と考えられる。また、前述したとおり運営者でもある俳優、ファシリテーターは表現のプロであり、芸術表現の差異を検知する能力に長けており、一人一人の「表現の違い」を認識し、個人の「アイデンティティ」として捉えることが比較的容易であったと思われる。

また、障害者に対する理解が進むことで、平等な関係性へ移行している様子がうかがえた。じゆう劇場の取組では「出来ないことを前提にケアするのではなく、できないことができてからケアをするようになった」という言葉が語られた。障害者イコール支援が必要な人、というカテゴリー感が減少し、支援のあり方が変わっていくことで、平等な関係性になっていくと考えられる。この関係性は障害者のエンパワメントに直結していくと考えられる。

このように、平等な立場と知悉可能性だけを見ると、それぞれの立場による「知る」ことの視点の違いがあり、一概に「平等な立場」であることがカテゴリーの軽減に寄与する、とは言い難い。平等な立場でなくとも、知悉可能性を高めることで軽減はなされると推察できる。

③「同一性」と「違い・多様性」をもととしたカテゴリー軽減の違い

前述したとおり、障害者のカテゴリー軽減に至るプロセスは、「同一性」の視点から軽減に至るプロセスと、「違い・多様性」の視点による軽減の2つのタイプが見られた。

「同一性」の中でもさらに軽減に至る意識として、2つのパターンが見られた。一つは、自分との共通点を発見し、「障害者」というカテゴリーよりも「同じ人間」というカテゴリーが前に出てくることで、障害者というカテゴリーが軽減されるプロセスである。もう一つは「同じ人間」「自分と変わらない人達」という意識から「障害(者)」と「障害でない(者)」の「壁」がどこにあるのか、自分も障害者なのではないかという「障害」というカテゴリーそのものに疑問を持ち、軽減されるプロセスである。

「違い・多様性」をもとにした軽減は、障害者でも一人一人が違い、多様な人がいるということをポジティブに受け入れ「その人の個性」「アイデンティティ」として捉え、多様性を認め合うことで、障害者というカテゴリーが軽減されるプロセスである。

この「同一性」と「違い・多様性」による軽減のプロセスについて、先行研究においていくつか議論がなされている。ブラウン（1999）はこのような包摂の方向を「同化」と「多元主義」とし、「同化」による包摂は「同じである」、つまり「区別しない」ことが強調される結果、劣等集団が排除し続けられることに繋がる可能性があるという警告している。この思考は、前述した劇場等の職員がもつ「障害のある方も区別せず参加（来場）していただいている（排除していない）」という意見に繋がると考えられ、「同一性」のみを強調した包摂には、課題が残る。

それに対し、「違い・多様性」をもととした包摂の意義について、見田（1997）は障害者といった人間のカテゴリー化は、カテゴリーの内部的な差異、究極として個としての差異や独自性と比べれば、せいぜい背景の全体の一つを構成する要素に過ぎず、多様性をもととした共生は「正しいだけでなく、ずっとすてきな世界のイメージを開いてくれる」（pp29～30）と述べている。これは前述した中村（2021）が述べる社会包摂の概念「違いのある人たちを、違いを尊重したまま受け入れる社会を目指そうという考え方」（p20）と同じ方向である。

津田（2000）は、障害者も健常者も同じ人間だという言説は、「同じ人間であっても違いはある」という概念と共存しえると述べている。はぐくみのダンスの事例では、同一性と多様性の双方について語られており、津田の述べる違いを含めた上での同一性ととれる。また、同一性の中には、自己と同じという親和性や共感といった意識が見られた。

この事例では、「同一性」は、障害者を知り「自分と同じ」という親和性や共感の感情が生まれることで、障害者の多様性をポジティブに受け入れる要因として作用したとも考えられ、多様性による包摂に至るプロセスの一つとして位置づけることができるのではないだろうか。

（2）芸術創造活動の特徴と影響

健常者の意識の変容過程で、芸術創造活動が果たした役割について検討する。

先行研究により、芸術創造活動は、活動をとおり自己の内省や自己肯定感の醸成といった自己が変化する機能や、他者理解、相互理解、仲間意識の醸成など他者との関係性やコミュニティを形成する機能などが認められている（天野, 2015; 古賀, 2011; 中野, 2018 ほか）。これらの機能を用い、「何かを変化させるというより、変化を促すもの」（ジャック, 2018, p131）というように、変化を促す知悉可能性の「質」を高める要因として影響を与えたと思われる。

具体的には三つの要因が考えられる。一つめの要因として、芸術創造活動の非日常性である。芸術創造活動は、非日常空間で在り、自己を表現することが求められる。表現には正解、不正解もなく、オリジナリティが評価の対象となる。事例でも、障害当事者もそれぞれの表現を模索し、例えば車椅子ユーザーが車椅子から降りて動くなど日常とは違った表現を見せていたことが語られている。健常者は、これまで障害者に対し持っていた漠然としたカテゴリーイメージとは違った動きをする障害者を見るという、ステレオタイプではない接触がよい影響を与えたと考えられる。

二つ目として、「待つ時間」という要因があげられる。いずれの事例でも、内容について理解するまで待つ、身体的に声を出すことが困難な人が発言をするまで待つ、といった「待つ時間」について語られていた。

《じゅう劇場》

“時間がかかるんですね、みんなが理解するのに。でも、監督の方も何回もゆっくりとか、丁寧とか・・・いろんな方法で伝えていくんですけど、その間みなさん、じっと待つんですね。静かに、見守ってる、やさしい目でみんなが・・・”

《はぐくみのダンス》

“待つということがすごくできるようになったかな、と。やっぱり言葉が出たりとかってというのが、少し時間のかかる方がいらっしゃたりするので、そこで、待つ、出るまで待つ。出ないなら出ないで待つ、そういうこともワークショップを組み立てるって中で考えると、そういう時間もちゃんと大切に言うか”

この「待つ」という時間は、一人一人にフォーカスがあたり、見守ることで、「その人」に対する理解が深まると考えられる。加えて、この待つ時間について「自分も言われていると自分に置き換えている」という発言があった。これは他人事ではなく、自らと置き換える、同じ視点で理解をしようという姿勢である。この「待つ時間」の意義は中野（2018）でも「時間の共有」の中で、「待つ時間」という非効率性と無駄な時間が相互理解を促進する要因の一つとしてあげられており、類似点がみられる。

三つ目の要因として、障害者について「わからない」が「理解しよう」という気持ちを促すという効果である。これは「協同（共通の目的）」に通じる部分であるが、じゅう劇場では、演劇として成立させるために、障害者がどのような動きをしているのかを観察し、意見を交わし、一緒に合わせるにはどうしたらいいか、模索しながら作品を創造している様子が語られた。はぐくみのダンスでもそれぞれがとる行動に対し、「よくわからないんだよね」と言いながらも、その行動を注視し、その人の特性として理解をしている様子がうかがえた。

このような意識の促しは、計画的に行われたものではなく、芸術創造活動が持つ特性

として自然になされ、知悉可能性の「質」に影響を与え、結果として良好な関係性が築かれた要因として働いたと考えられる。

(3) 事業の価値

芸術文化には、先行研究で示した通り、世の中に新しい価値を問い、他人と共有することで、普段見過ごされがちな価値や自分の持つ価値を他人と共有するという機能（中村、2021）がある。言い換えると、この機能を活用しどのような新しい価値を生み出したのか、その価値を社会と共有できたのかという視点が、取組の目的と併せ価値を計る指標となる。事例で見られたアウトカムとして、次の6項目が考えられる。

- i 芸術創造活動を経験し、楽しみが増えた。
- ii 障害者に対し、健常者の理解がなされ、ネガティブなカテゴリー意識から障害者個人を尊重した関係性に变化した。
- iii 障害者がエンパワメントされた。
- iv 健常者が自身の生き方や考え方に対し新たな価値観を得た。
- v 共生社会に対する課題意識が生まれた。
- vi 共生社会に向けた他の活動が促された。

この他、調査で得られた項目以外にも演劇、ダンスの技術の向上やソーシャルキャピタルの構築、じゆう劇場の取組では観客に対する影響、劇場等の文化施設の社会的評価の向上などもアウトカムとして上げることができるであろう。

これらのアウトカムと、第2章で課題としてあげた、劇場等の文化施設に求められる社会包摂との関係性について整理をし、取組の価値について検討をする。

まず、「i 芸術創造活動を経験し、楽しみが増えた」は参加者に与える直接の影響であり、1次的な価値とする。ii 障害者に対する意識の変化、iii 障害者のエンパワメント、iv 健常者の新たな価値観の了得は、取組の中で起きた変容であり、2次的な価値とし、v、viに見られる共生社会に対する意識や行動は、2次的変化を受け、個人から社会に対する動きであり、3次的な価値と考える。

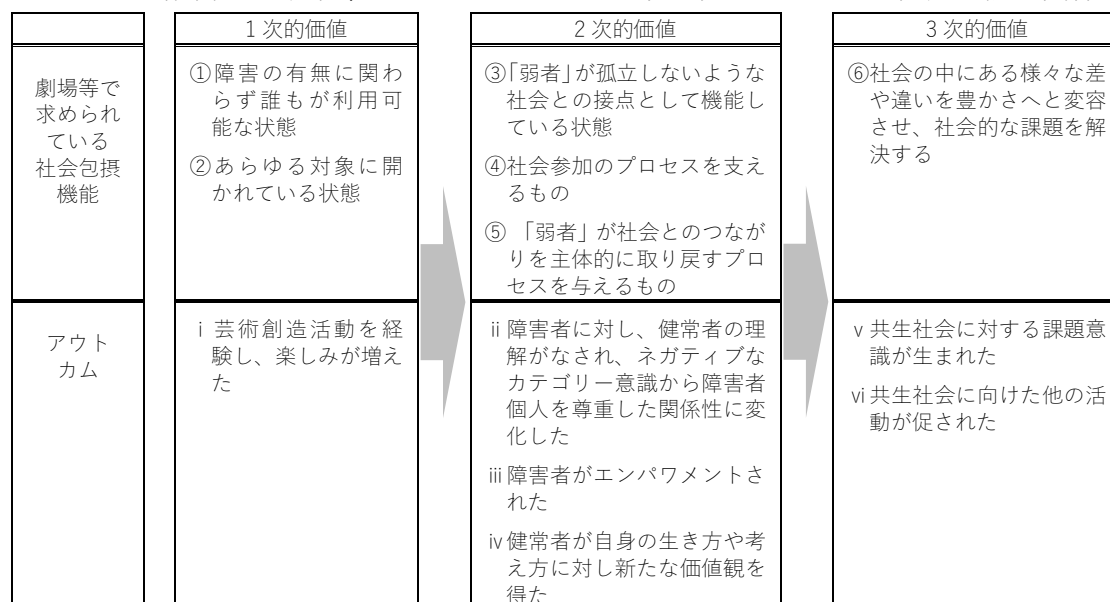
「i 芸術創造活動を経験し、楽しみが増えた」という1次的価値は、参加者が目的としてあげていた事項であり、芸術創造活動の柱である。そのためには、前提として、劇場等の文化施設が「誰もが劇場を利用し、参加できる場」となっていなければならない。それには、アクセシビリティの確保も必要であるが、迎える劇場等の職員の心のバリアフリーが必要と述べられていた。劇場等の文化施設での障害者に対する事業の実施率が13.5%ということを見ると、劇場等の文化施設において「誰もが楽しめる場」となっているということ自体だけでも価値があると言える。

2 次的な価値としてあげた、「ii 障害者に対する意識の変化」「iii 障害者のエンパワメント」「iv 健常者の新たな価値観の取得」は、参加者や運営者等の人々の関わりの中で生じた価値である。この価値が生み出された要因として、運営者はそれぞれこの取組の意義について、「いろんな人が出入りできる場所になりたい」「多様な人とかかわる場の提供」と述べていた。劇場等の文化施設という「場」を用い、多様な人が集い、多様な価値観が表出され、共有され、それぞれの変化を促すという、個々のウェルビーイングに繋がるプロセスを与える場として機能していたと言える。

最後に 3 次的な価値として、v、vi の共生社会に対する意識や行動を上げる。このような意識は、障害者と関わることで同じ目線で社会を捉えるようになり、気づきや課題意識が生まれたと考えられる。D 氏は障害者の送迎をとおし障害者の眼となって歩くことで、多くの課題を発見していた。また、A 氏 B 氏は、他の社会課題に対しても目が行くようになったと話している。はぐくみのダンスのインタビューでは、共生社会の必要性や心のバリアフリーなどの課題が提示されていた。課題が解決することは、障害者だけでなく自分たちにとっても暮らしやすい豊かな社会と捉えられている。これは、劇場等の文化施設が目指すべき社会包摂機能としてあげた、社会の中にある様々な差や違いを豊かさへと変容させ、社会的な課題を解決するという機能と捉えることができる。

このように生み出された価値は、劇場等の文化施設に求められている社会包摂機能と相応する。これらの関係を図 5-1 にまとめる。

図 5-1：芸術創造活動事業のアウトカムと劇場等で求められている社会包摂の関係



出典：筆者作成

第6章 結論

6-1 結論

劇場等の文化施設は、社会包摂の機能を持つ施設と位置づけられているが、その役割が果たされているとは言い難い。施設の設置自治体と施設運営者の間で、社会包摂を目的とした事業に対する価値の共通認識が得られていないこと、加えて劇場等の職員の障害者に対する偏見が、劇場等の文化施設において社会包摂を目的とした取組が促進されない要因であることが分かった。

また、劇場等の文化施設の職員だけでなく、共生社会の実現には、障害者に対する健常者の意識の変容が必要であるが、いまだに偏見が存在し、課題となっている。

これらの課題を踏まえ、劇場等の文化施設が社会包摂機能を発揮するには、施設設置者、運営者、職員の間で事業の価値に対する共通認識が肝要であると考えられる。芸術創造活動には、結果としてあらわされる作品の価値だけではなく、事業の中でどのような変化が生まれたか、そのプロセスに価値があるとされる（中村，2021）。芸術創造活動を用い、障害者に対する健常者の意識の変容の有無とプロセス、要因に着目することは、劇場等の文化施設に課せられた社会包摂機能の価値を計る上で重要な視点である。

そこで本研究では、劇場等の文化施設が実施する文化創造活動を事例に、健常者の意識の変容に焦点をあて、取組の価値の可視化をし、劇場等の文化施設が社会包摂機関として、共生社会の実現に向け果たせる役割を検討した。

障害者に対する健常者の意識に変容をもたらされた要因について、オルポートの接触仮説をもとに分析を行った。まず、関係性の変化に至るプロセスは2つ見られた。一つは、活動をとおり障害者と自身の同一性に着目し、同じ人間であるという認識から仲間、友達として障害者が包摂されるというプロセスである。もう一つは障害者の個々の違いを発見し、障害を個人のアイデンティティとし捉え包摂されるプロセスである。この違いは立場と知悉可能性の影響が考えられる。その中で、芸術創造活動という活動の意義は、知悉可能性を高める接触の「質」に影響を与え、有効に作用したと考えられる。

取組によって障害者がエンパワメントされるだけでなく、健常者自身にも自己に対する新しい価値がもたらされたことも確認できた。加えて、障害者と目線がそろうことでこれまで気づかなかった共生社会に対する課題意識が生まれ、共生社会の実現に向けた動きもなされている。この共生社会に対する意識は、障害者との共生だけでなく、自分達も含めた広い視点での共生社会であり、豊かな社会への変化が期待されている。

芸術創造事業に参加し、活動を楽しむこと、もたらされた意識の変容、共生社会に対する課題意識の醸成などがこの取組の価値といえる。これらの生み出された価値から、劇場等の文化施設が社会の中にある様々な差や違いを豊かさへと変容させ、社会的な課題を解決する場として役割を果たせることが示唆された。

6-2 本研究の意義と提言

劇場等の文化施設が実施する障害者と健常者が参加する取組について、これまで健常者に与える影響についてはあまり検討がなされていない。本研究により健常者に複数の価値が生み出され、共生社会の実現につながる変容が確認できたことは、今後の文化政策の社会包摂の概念に対し、検討材料の一つとして提示することができたと思われる。

劇場等の文化施設は、劇場法前文に示されているとおり、全ての人に対して開かれ、人生をより豊かにする場であると同時に、社会の課題を解決する場として機能することが存在の意義と考えている。特に公立の劇場等の文化施設は、地域住民と向き合い、住民のために何ができるかを自ら問うていく姿勢が、厳しい経済状況の中でますます必要となってくるであろう。

本研究では取り組みをとおり、事業の運営者が障害者に対し、複数の気づきを得ていることが確認できた。事業評価では見落とされがちな価値であるが、この気づきは劇場等の文化施設そのもののエンパワメントにも繋がると考えられる。

「社会的な課題解決を目的とした事業」というと、難しいテーマと捉えられられると思うが、この2つの事例はともに、直接の働きかけは障害者と健常者に対し「芸術創造活動を楽しむ場の提供」という、劇場等の文化施設が通常行っている事業である。特別な何かをするということではなく、従来の事業の目的を明確化し環境を整えることで、社会課題に対する意識を引きだし、豊かな社会の実現につなげていくことが可能ではないかと考える。

6-3 本研究の限界

本研究の限界として、調査を行った事例は2事業と少なく、また、インタビュー協力者は長期間当該取組に参加していることから、事業に対し肯定的な意識を持っているなどバイアスが存在する可能性を考慮しなければならない。そのため、意識変容の枠組みとして一般化するには、事例数、インタビューの数ともに不足しており、量的調査を含めた更なる調査、分析が必要であると考えられる。

また、共生社会の実現に対するアプローチは、芸術文化の活用以外にも複数の方法がある。その中で、芸術文化を用いたアプローチの有意性について経済性、合理性を含めた検討も必要であり、今後の課題としたい。

参考文献

- 青戸泰子・平岩恵 (2014) 「障がい者観の変容に関する一研究:障がいのある児童生徒との交流活動を通して」、『岐阜女子大学紀要』43、pp77～86
- 天野敏昭 (2015) 「文化活動を媒介とする就労支援:事例考察の分析枠組みの検討」、『神戸大学国際文化学研究推進センター研究報告書』2015年度、pp80～96
- 安梅勅江 (2017) 「エンパワメント科学:だれもが主人公、新しい共生のかたち」、『認知神経科学』Vol19、pp1～6
- 池上知子 (2014) 「差別・偏見研究の変遷と新たな展開—悲観論から楽観論へ—」、『教育心理学年報』53巻、pp33～146
- 石橋鼓太郎 (2021) 「差異が駆動する音楽実践—音楽ワークショップにおける導入部分の相互行為分析から—」、『共創学』3巻1号、pp1～13
- 一般財団法人地域創造 (2020) 「『2019年度 地域の公立文化施設実態調査』報告書」、地域創造
- 伊藤美智子 (2014) 「知的障害者とその家族をメンバーとするダンスグループの活動に関する質的研究」、『日本女子体育連盟学術研究』30巻、pp29～41
- 上原有紀子 (2009) 「芸術文化活動への財政支援のあり方」、『調査と情報-Issue Brief-』第628号、pp1～11
- 太下義之 (2016) 「Creative Aging のための文化政策」、『季刊政策・経営研究』vol.4、pp85～128
- オルポート.G.W (1961a) (原谷達夫・野村昭訳) 『偏見の心理』(上) 培風館 (原題: The nature of prejudice, 1954)
- オルポート.G.W (1961b) (原谷達夫・野村昭訳) 『偏見の心理』(下) 培風館 (原題: The nature of prejudice, 1954)
- 加賀美常美代 (2012) 「偏見の形成メカニズムと低減のための教育—誰一人切り捨てられない社会の構築に向けて—」、『異文化間教育』36巻、pp71～88
- 公益社団法人全国公立文化施設協会 (2020) 「令和元年度 劇場、音楽堂等の活動状況に関する調査研究報告書」、全国公立文化施設協会
- 公益社団法人全国公立文化施設協会 (2021) 「令和2年度 障害者文化芸術活動推進に向けた劇場・音楽堂等取組状況調査報告書」、全国公立文化施設協会
- 公益社団法人日本芸能実演家団体協議会 (2020) 「10回芸能実演家・スタッフの活動と生活実態調査」、日本芸能実演家団体協議会
- 古賀弥生 (2011) 「演劇を通じた表現活動における参加者の変容プロセスに関する研究」、『活水論文集文学部編』第54集、pp108～130
- 後藤和子 (2003) 「創造的都市論への理論的アプローチ—文化政策学、文化経済学、経済地理学の視点から、場と関係性の概念を中心として—」、『文化経済学』3巻4号、pp1～17

- 後藤和子 (2005) 『文化と都市の公共政策 創造的産業と新しい都市政策の構想』、有斐閣
- 小林真理 (2006) 『指定管理者制度文化的公共性を支えるのは誰か』、時事通信社
- 小林真理 (2018) 「指定管理者制度時代の文化振興財団の課題と展望」、『文化政策の現在 2 拡張する文化政策』(小林真理編)、東京大学出版会
- ジャック.J (2018) (中村美亜訳) 「分かち合いは可能か? ~共同性に関するアーティストの省察」(原題: Is Sharing Possible?, 2018)、『ソーシャルアートラボ地域と社会をひらく』(九州大学ソーシャルアートラボ編)、水曜社
- 宍戸明美 (2009) 「ソーシャルワークにおける「社会的排除」の課題」、『名古屋学院大学論集社会科学篇』第 45 巻第 4 号、pp77~101
- 澁谷寛子 (2017) 「人間関係に焦点を当てた演劇的方法に関する研究の概観:対人援助職に対する心理教育的アプローチの実践に向けて」、『立教大学臨床心理学研究』vol11、pp37~52
- 財団法人地域創造 (2010) 「新[アウトリーチのすすめ]~文化・芸術が地域に活力をもたらすために~資料編 2[国内事例調査]」、『文化・芸術による地域政策に関する調査研究報告書』、地域創造
- 津田英二 (2000) 『『障害文化』概念の意義と課題~共生の社会教育のための理論構築に向けて~』、『神戸大学発達科学部紀要』第 7 巻第 2 号、pp87~100
- スロスビー.D (2002) (中谷武雄・後藤和子 監訳) 『文化経済学入門創造性の探求から都市再生まで』、日本経済新聞社 (原題: Economics and culture)
- 中川幾郎 (2006) 「地方自治体における指定管理者制度導入の論点:ニューパブリック・マネジメント型思考を超えて」、『国際公共政策研究』第 11 巻 1 号、pp39~49
- 長津結一郎 (2018) 「演劇ワークショップの社会包摂的側面への期待とその実際:特別支援学級における演劇ワークショップを事例に」、『芸術工学研究』Vol.29、pp21~31
- 仲野由佳理 (2016) 「少年院における演劇を通じた物語化ー創作オペレッタにみる〈教育的行為としての物語化〉の技法ー」、『教育社会学研究』第 99 集、pp27~46
- 中野遼子 (2018) 「演劇創作プロセスにおける人的ネットワーク構築に関する考察ーネットワーク構築要因を中心にー」、『多文化関係学』15 巻、pp51~67
- 中村美亜 (2010) 「<音楽する>とはどういうことか?:多文化社会における音楽文化の意義を考えるための予備的考察」、『東京藝術大学音楽学部紀要』第 36 集、pp161~178
- 中村美亜 (2019) 「芸術活動における共創の再考ー創造とエンパワメントのつながりを探る」『共創学』1、pp31~38
- 中村美亜 (2021) 「1-1 社会包摂につながる芸術活動とは」、『文化事業の評価ハンドブックー新たな価値観を社会にひらくー』(文化庁×九州大学共同研究チーム編)、水曜社

- 中村美帆 (2018) 「文化政策とソーシャル・インクルージョン」、『文化政策の現在 2 拡張する文化政策』(小林真理編)、東京大学出版会
- 中村義行 (2011) 「障害理解の視点: 「知見」と「かかわり」から」、『佛教大学教育学部学会紀要』10 号、pp1~10
- 中山博晶 (2018) 「文化施設における社会包摂の機能に関する考察: 「劇場法」成立過程に着目しながら」、『九州教育学会研究紀要』46 巻、pp57~64
- 根本昭・佐藤良子 (2013) 『公共ホールと劇場・音楽堂法文化政策の法的基盤 II』、水曜社
- 原田琢也ほか (2020) 「日本型インクルーシブ教育への挑戦 — 大阪の「原学級保障」と特別支援教育の間で生じる葛藤とその超克 —」、『金城学院大学論集. 社会科学編』16 巻 2 号、pp24~48
- 平田オリザ (2013) 『新しい広場をつくるー市民芸術概論要綱』、岩波書店
- 平野真理 (2016) 「レジリエンス~多様な回復を尊重する視点~」、『広島大学大学院心理臨床教育研究センター紀要』第 15 巻、pp27~30
- ブラウン.R (1999) 『偏見の社会心理学』、北大路書房 (原題: Prejudice: its social psychology, 1995)
- 文化庁 (2011) 「文化芸術の振興に関する基本的な方針 (第三次基本計画) (平成 23 年 2 月 8 日閣議決定)
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/kihon_hoshin_3ji/pdf/kihon_housin_3ji.pdf (閲覧 2022.6.8)
- 文化庁 (2012) 「劇場、音楽堂等の制度的な在り方に関するまとめ」(劇場・音楽堂等の制度的な在り方に関する検討会)
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/engeki/pdf/matome.pdf> (閲覧 2022.6.9)
- 文化庁 (2021a) 「文化に関する世論調査報告書 (令和 2 年度調査)」令和 3 年 3 月
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/pdf/93040901_01.pdf (閲覧 2022.6.9)
- 文化庁 (2021b) 「地方における文化行政の状況について」(令和元年度版) 令和 3 年 7 月
https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/chiho_bunkagyosei/pdf/93475801_01.pdf (閲覧 2022.6.9)
- 見田宗介(1997)「差別の銀河へ共生の想像力」、『講座差別の社会学第 4 巻共生の法へ』、弘文堂
- 都城市総合文化ホール (2022) 「~障害のあるひともない人も共におどろう~ 「はぐくみのダンス」報告書」、都城市総合文化振興財団・MAST 共同事業体
- 山内隆久 (1984) 「視覚障害児に対する態度の変容におよぼす対人的接触の効果」、『教

育心理学研究』32 卷 3 号、pp233～237

八幡ゆかり（2006）「障害児教育における実践課題と歴史的背景」、『鳴門教育大学研究
紀要』第 21 卷、pp112～120

吉本光宏（2005）「文化施設・文化政策の評価を考える-創造的評価に向けて-」、『ニッ
セイ基礎研 report』通号 99 号

謝辞

本研究を進めるにあたり、終始熱心にご指導いただきました明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科 源由理子先生に心から御礼を申し上げます。先生の適切な指導と温かい励ましのおかげで、書き上げることができました。ありがとうございました。

また、執筆にあたり、ガバナンス研究科の2年間でご教授いただきました諸先生方の多くの教えが糧となりました。岡部卓先生をはじめ、教員の皆様に深く感謝申し上げます。

ゼミにおいて一緒に学び、貴重な意見をいただきました皆様にも感謝申し上げます。心の支えとなりました。

最後に、お忙しい折にもかかわらずインタビュー調査にご協力いただきました、徳永氏、鳥の劇場 中島氏、安田氏をはじめご協力いただきました皆様に心より御礼を申し上げます。

添付資料 インタビュー結果の主題分析結果

インタビュー調査により得られたデータを、分析モデルをもとにテーマごとに分類し、分類名と定義づけを行った。

(1) じゆう劇場

		回答 (要約)
コード 1		「別の存在/関りを持ちたくない」
定義		この取組に参加する以前の障害者に対するイメージ。障害者は自分達とは別の存在であり、わからない人達、怖い人達であり、関りを持ちたくないという意識。
内容	参加者	この活動に参加する前は、福祉関係の仕事についているので、あの・・・障害者の方と接する機会はありました。(中略)今は。最初はヘルパーもやっていたので、障害者の研修とかも受けて、同行支援なり・・・障害者と接する機会はかなりありました。 わからん人、昔はわけのわからん人たちだ、とか。病院があつて、そこに鉄格子があつて、あの・・・大きい声で叫んでいたりとかいうようなイメージが・・・施設の仕事をするまではそういうふうに思っていました。 全くなくて。昔からそういう方は見てたんですけど、(中略)独身の時はなんか変な人があるな、言い方悪いけど。あの人ちょっとおかしいかなみたいな、病気かな、っていう感じで。で、出会ったらじろじろ見ちゃったりとかして。で・・・子どもが生まれても、子どもって純粋に見るじゃないですか。その時はうちは見ちゃいけん、って言って。そんなじろじろ見るもんじゃない、みたいな。ことを密かに伝えてみたりして。なんか近寄せないように、子どもも私もその人達には寄らないように遠くから見ている、みたいな感じで。すごい距離を置いてた、っていうのはありましたね。違う人みたいな。別の人間、みたいな感じ、です、正直言ったら。
	運営者	ぶっちゃけ、僕は、怖かったですね。はい・・・やっぱり、障害者の人達としゃべったこともないし、外見だけ見てましたんで。(中略)だから、どう接したらいいのかっていう、ちょっと戸惑いはありましたね。 怖いっていうのも分かります。ちょっとしゃべりかけるのは、話しかけるのは、ちょっと抵抗があるというか。 そうですね。別に避けてはいないですけど、難聴の子たちは難聴の子たちで、グループで固まって、お昼休みとか、集まって手話使って話したり、口パクでしゃべったりとかしてて。入っていきづらいついていうか。
コード 2		「社会的弱者」
定義		事業に参加する以前の障害者に対するイメージは「困っている人達、大変そう、助ける対象」であり、社会的に弱者という認識。一緒に何かをするという対等な関係性はない。
内容	運営者	障害のある方とか親戚にいたりして・・・ま、出会ってはいたんですけど、教えるとか、助ける対象であつて、一緒に作る、とかいう対象では全然なかったですね。困っている人達、だと思っていたので。助けたり、何かを教えたりする相手、という感じでしたね。 大変・・・僕が大変なんじゃなくて、彼らがいろいろ困難・・・動く、動きづらい、動けないとか。喋れないとか。そういうんでいろいろ大変な人、生活するのが大変な人、助けなきゃいけない人っていうんですかね。そういうイメージがあつたかな。(中略)僕、あの、小学校の時とかに、難聴の子とか知的障害の子とかがウチのクラスにわりといたので、僕の時代。混ざってたんで。(中略)学年に4人くらい、1クラスに1人くらい難聴の子がいて・・・あんな

		り接点はなくはないんだけど、いざ、こう、一緒に何かをする、っていう対象ではなくて、ちょっと別に何か支えが必要で、この人は、っていう感じのイメージは若干ありましたね。
コード 3	「参加の目的」	
定義	当事業に参加をした目的は、演劇をしてみたい、演劇が好きという気持ち	
内容	参加者	<p>どういう事がしたい、っていうか。演劇をやってみたいなって気持ちはありました。</p> <p>割と内向的な性格で。外にあんまり発信することが無い性格なので、あの・・・演劇で・・・お芝居みたいなこと・・・そんなことが出来たら気持ちいいだろうなって(笑)。軽い気持ち。あんまり深刻な気持ちじゃなくて、ちょっとやってみよーかー、みたいな、感じでした。</p> <p>もともと演劇事体が好きで、遣りたいっていう気持ちは昔からあって。高校の時に演劇部だったんですけど、(中略)3年・・・前に、ふと、ネットで調べていたらじゆう劇場というのを知ったんですよ。で、鳥の劇場というのとはもともと知ってて、1回だけは観たことがあったんですけど、その中のじゆう劇場っていうのは全く知らなくて。たまたま一般のやつで探していたら、鳥の劇場の中のじゆう劇場っていうのを知って、で、応募しようと思ったんですけど(演劇を)遣りたいですね。はい・・・その気持ちだけで(笑)。たまたま見つけてラッキーって思ってた。</p>
コード 4	「情報による既成概念の修正」	
定義	取組を通して、障害者の情報を得る。それによってこれまで思い込んでいた障害者に対する決めつけに気づき、カテゴリーの修正がされる。	
内容	参加者	<p>そうなんですよね、時間がかかるんですよね、みんなが理解するのに。でも、監督の方も何回もゆっくりとか、丁寧とか・・・いろんな方法で伝えていくんだけど、その間みなさん、じっと待つんですよね。静かに、見守ってる、やさしい目でみんなが(中略)理解するまでみんながじっと待ってる。不思議な空気感がありました。</p> <p>みんなよく耐えとる、っていうか(笑)。なんかよう分からんけど・・・その人の言われていることも、自分が言われていることだっていうふう置き換えて、私は聞くようにしているので、咀嚼しているっていうか・・・そうせざる得ないところありますよね、演劇って。</p>
	運営者	<p>芝居、芝居のロミオとジュリエットの時に、Y君が車椅子から降りて、歩いてシーン作ったんですけど、あれ見た時にすごい不思議な感じ。当たり前なんだけど、すごい車椅子乗ってるから、こいつ車椅子でないと動けないと思っていたんだけど、膝立ちでけっこうがしがしがしが動き出して。すごい、なんかこう・・・変な言い方、異様感というか。異様感と言っちゃうと悪い印象なんだけど・・・あ、そうか、この人普段、こうやって車椅子ないとき、こうやって動いているんだ、って、そうだよな、って思ってた。変わったとか。</p> <p>私は、さっきの、Iさんとかも、ま、車椅子だから足が悪い、ってこっちはほんと思ってるから。この頃彼、足を組んだりとか、車椅子の上で、足を使った芝居を結構するんですよ、地団駄踏んでみたりとか。なんか、その、悪い部分を使って、あ、使えないって勝手にこっちが思ってる、立って歩くことができないだけで、動かないわけではないので。そう勝手に思い込んでるな、と思った時と。あと、知的障害のある人が、お芝居慣れてくるから、お芝居の考え方とか、今これがどういうシーンだとかいうのが細やかに考えられていて、なんか成長している時に、知的障害だからもう成長しない、って私が変に思っていて。だから何って言うんでしよう・・・障害があっても成長もするし、なんかそれが使えないわけじゃない、っていうのをすごい思った時に(中略)こっちが単に決めつけてるだけなんだな、ってすごく思いました。</p> <p>Mちゃん、これはどういう事ですか、って、他の人に説明をしてあげてくださいって言うと、ちゃんと説明してくれるんですよ。分かりやすく。それはすごいな、って思いましたね。</p> <p>ぜんぜん外れてない。むしろ予想していた回答よりももう一段考えてた。(中略)深い。すいません、なめて・・・みたいなことになる(笑)</p>

コード 5	「親和性の醸成」	
定義	障害者と活動を共にし、障害者の人間性や生活に触れ、人として親和性を持つようになる。	
内容	参加者	<p>障害があってもすごく明るくふるまわれてた方(中略)おられて、すごく明るくて、明るいし、前向きだし、すごいなあ・っていう感じがありました。</p> <p>本番(中略)私毎回感動で泣いちゃって、あの、お客様の拍手で。その時に毎回、ハグをしてくれるんですよ、その子が。もうそれだけで癒されて。すごい愛をくれる子で。</p>
	運営者	<p>反応はすごい素直にしてくれるんで、皆。構えないので。こっちが言って、目の前にあることに反応するしかできないっていうのもあるんですけど、そこすごい素直にやってくれるので。・・・なので、なんとなくここ全体をこうまとめたって言うところ決めて、あとはその場で適当にやろう・でも、遣り出すとすごい不安がって、次、ちゃんと台本ないんですか、みたいな。セリフ決めましょう、みたいなことを言うんですけど、きめちゃうとでもね、途端にこう・覚えるのが大変になるからって、ジレンマがはじめの頃はありましたけど。でもそのカラオケの回は結構・・・ブレイクスルーになった気がしますね。</p> <p>あと、あの、やさしさにすごい気づかされた、時があって。一人の子がこう、倒れた時とかに、大丈夫・ってさって駆け寄ったときがあったんですよ、皆が。その時にすごく自然に、なんか、物が落ちたから自然にそれ拾うぐらいの感覚でみんなが大丈夫、って3、4人がさわさわわって寄ってたんです、そこに。それが自然で。</p>
コード 6	「障害者カテゴリーの境界が低減」	
定義	障害者というカテゴリーの境界線があいまいとなり、自らも障害者である部分があるのではないかと、何で区分されるのか、という疑問を持つ。	
内容	参加者	<p>障害者の方って言っても、一緒におると障害者じゃないようになっちゃう・・・なんかね。(中略)どこが障害だ。</p> <p>こっちの方が、中身障害だし・・・自分も障害者だしころの中は、って思うことがあります自分は頭悪いんですけど、どちらかというと(笑)、でも、相手の方が、障害持っている方が、体不自由でもすごい頭がいいんですよ。頭の回転がすごく早くて。だからその時に感じたのが、自分に持っていないものを相手が持っていて、相手の持っていないものを私は持っているんだな、ただ、それだけの違いなのかな、っていうのはすごい、感じた、感じましたね・・・ただ、違うだけ。その人は何々が不得意、だけど私は得意、だけど自分の不得意なことは相手はすごい得意って、ちょっとなんだろう・・・説明が悪いけど・・・なんかそんな感じ。なんや変わらんやんみたいな、感じました。素直に。</p> <p>その人本人が決めることなのかなと思って、障害の種類は・・・思わなかったら障害じゃないし。その人がそれを障害だと思ったら障害だし、って思うかもしれません。不思議なんだけど・・・気にするから、意識するからそこが強くなりすぎて、拒否反応を起こす、相手に対して。一歩引いちゃうっていうか。気にしちゃう、この人障害者なんだ・・・って、一瞬にして思ってしまうと仲良くなれないかもしれない</p>
	運営者	<p>あの、一人、小学校6年生から次、高校生になったんですけど来てる子がいて、ま、彼女子供だっというのもあるんだと思うんですけど、だから成長もすごくするっていうのもあるんだと思うんですけど、知的障害がある子で、今、じゆう劇場は一般の方もおられて、芝居に慣れていないから、お芝居の動機を考えたりとか、今これがどういうシーンだっって考えるのがまだ慣れてないから、彼女が説明するんですね・・・で、彼女、ぜんぜん、しかも自分で考えた言葉で説明ができるので、芝居に関しては一体どこに知的障害があるんだろう、っていう感じがしますね。</p> <p>普段気づかなかったこと・・・あ、俺もしかしたら障害者じゃないかな、って。</p>
コード 7	「同じ人間」	

定義	活動を通して、障害者も健常者も同じ「人間」であるという認識に変化している。	
内容	参加者	<p>障害があってもなくても、あの・・・人間としては同じ人間だし・・・できない、助けることがあれば、できることがあればしたい、っていう気持ちが、純粹にわいてくるようになりました。</p> <p>この前、店で（障害者を）見ました。っていうか、ちょこちょこ見ますけど、ああ・・・この人はこういう事が苦手なんだろう、とか、冷静に見れる自分がいる。いてますね・・・なんか、昔は遠ざからないけん、逃げないかん、近くに寄りたくないっていう考えがあったけど、なんか一緒に子どもと買い物にいったって、お店の中に（障害者が）いたとして、さらっと流せるようになったというか。</p>
コード 8	「多様な表現に対する気付き」	
定義	障害者は演技をする際、他人の目線などを気にせず素直に独自の表現をする。また、そのための努力をしていることもすごいと感じる。	
内容	参加者	<p>すごい正直言うと練習の時とか、ま、私もどちらかと言うと、監督の言う意味が分からない時が多いんですけど（笑）、難しくて（笑）、何をいってるんじやろ（笑）、って感じなんですけど、他の障害を持っている方でほんとにわかっていない方が結構いて。それをどういうふうに相手に伝えて、お互いがやっていかんといけんのだろうって、最初、慣れるまですごい戸惑っちゃって。みんな、個々の障害が私が理解してなくて、障害の方なんだろうな、ぐらいのレベルなんで、監督の言ったことを客観的に見ると、理解してないな、ぼわんとしてるな、って・・・それが毎回気になっちゃって。すごく・・・でも、やり遂げていく姿を見て、すごいなって。なんであんなに最初分かってない感じやったのに。どうしたらこんなにできるんだろう・・・って、いうふうな魅力に引き込まれたというか。</p>
	運営者	<p>僕らの芝居はエネルギーが重視、って言うか、重要なポイントがありまして。で・・・Y君なんかは、あの・・・言葉を発するのにすごく、エネルギーがいるんですよ。なので普通に話す人よりも、すごくエネルギーのこもったセリフとして、あの、聞こえるんですよ。すごい、聞きやすくなりました、はじめY君の話す言葉、肢体不自由だから「あー」って感じでしゃべっちゃってたのを、聞こえないからとにかく丁寧にしゃべれってことをNさんとすごい言ってやって。ものすごい力が乗るようになったし、言葉に。</p> <p>全身使って言葉を発するんで、すごく言葉に力があって。感動することが結構あるんですよ。全身で言うからほんとにね。ものすごい汗かいてますよね・・・車椅子座っているだけなんですけどね。すごい汗かいてますよ。</p> <p>体を動かしてみ、って言う時に、あんまり恥ずかしがらないで、がばっと見せてくれる。</p> <p>演劇をやっている人だったら、俳優とかだったら一緒についてきてくれるんですけどね、想像して体を動かす、みたいなね。5mの足のつもりで歩いてみてくれ、とかってやるんですけど。けっこう、はじめから止まらないで遊んでましたよ、楽しみに。基本素直なので、想像して、5mのつもり、っていったら、よたよたやりましたよ、自分なりの感覚で。</p> <p>演劇とかって、矛盾すること結構やって。俳優とかの指示とか。笑いながら怒れ、みたいなことを結構言われるじゃないですか、ご経験あると思うんですけど、そういう事を話して。ま、止まることあるじゃないですか、普通に考えると。俳優とかでもよくわからん、つって。よくわかんないまま遣るんですよ。彼女たち、彼女、彼ら。分かってない、ちょっと難しい、これ変なこと言ったかな、と思って、わかる？って言っても、やってみます、って言って。で、割とそのまま、僕が期待していたようなことをやってくれるんですよ、混ざった変な動きっていうか、矛盾したものが混在した状態でやるんですよ。それは、すごいというか、聞いたままそのまま受け入れてやってくれる、って。すごい素直だな、って。思いますね。</p> <p>私たちだったら、ちょっと人がやっているのを見て、真似したりとかするんですけど、自分の、自分でやる。逆に、人と合わせるとか、人を見ながら動くっていうところが、ちょっと後から</p>

		ついてくるので。芝居の中でそういう所が必要だったりするので、そういうのは何て言うか・・・ちょっと無いのかな、少なくって、一緒に培っていかないとそこは。ただ、自分の表現を外に出してのびのびやってっていうのは、いわゆる健常の人よりもなんか恥ずかしがらずにやってくれるし、人と違うことをやっても、なんか、私人と違うっていうようなことを思っていないんだろうってことは思います。
コード 9	「個々のアイデンティティとして認識」	
定義	障害者の一人一人の違いを知ることにより、それぞれの障害がその人のアイデンティティとして認識され、受け入れる（包摂される）。	
内容	運営者	<p>僕はそういう特性を持った人、というふうに印象が変わりましたね。パーソナリティとして・・・完全にではないけれど、ずいぶん無くなったような気はします。でも、初めて会ったら、話しかけられるか、って言ったら、もともと僕人見知りで、今、べらべらしゃべりますけど、初めて会った人とはちょっと構えちゃうんで。そういう意味では変わらないんですけど、普通の人と。あんまり、その・・・例えばY君という車椅子の、肢体不自由の子がいるんですけど、Y君っていう。なんか、彼とかも割と、彼のそのことをダイレクトに話せるようになったっていうか。今、これ（質問用紙）貰って内容考えた時に、触れちゃいけないって思ってたけど、まあ、別に、車椅子だもんな、ってことを平気で言えるようになったっていうか。だから、特性として、別にこうなんて言うんでしょう・・・（中略）大変なのは事実なんですけど、なんか、どっか自分の中で勝手にこの人はそうだからできないことが多い、っていうふうに思ってたのが、ちょっと外れたんじゃないかなと思いますね。</p> <p>一番変わったなって思うのは、障害のある人に対して、まず、障害を見てしまうんですけど、そうじゃなくなった。なんだろ・・・性格とか、特性とか、の、方に行っただと思います。私は。まず、この人は車椅子だ、っていうよりは、まずこの人どんな人かな、っていう人としての方に興味がいくようになったかな。その後、車椅子だね、っていう。極端に言うと、身長が低い、高いレベルまで。身体障害的などは。知的障害、ま、大変なこともあってももちろん助けなきゃいけない、っていうのもあることには変わりはないんですけど、まず、そこじゃなくなった。</p> <p>結局、障害って何なんだろう、って思うようになった、ってことだよ。やっぱり目に見える障害、足が動かないとか耳が聞こえない、眼が見えない、っていうのを障害って思ってたけど・・・そういう事じゃなくて、特性だって考えると、特性イコール障害っていう、変な言い方ですけど、そういう風に見えるようになったっていうことなのかな。自分の中で結局、そういうところあるな、って思うようになったっていうか。</p> <p>構えみたいなのは無くなった気がしますね。限定された場でしかないですが、養護学校とかワークショップにも行ったりするんですが、あまり構えずにいられるかな・・・じゆう劇場以外でも、じゆう劇場の枠とちょっと違ったところでも行ったりするので、呼ばれて。呼ばれて行って・・・で、はい、って感じで。普通の・・・あの、何でしょう。体動けないっていう、そういう人だな、って思ってやりますし。前だとちょっと構えた気がするんですけどね。あんまりそういうのは無くなったかな。</p>
コード 10	「障害者へのリスペクト」	
定義	概念 8 で気づいた表現の仕方やしきから、障害者の障害に対する向き合い方や生き方に対しリスペクトする。	
内容	運営者	素直に自分のことを知ってもらいたいっていう、本当に素直なんですよね。なんかこう・・・知ってもらいたいから遣ります、みたいな。ダイレクトに来るんですよ。そこにこう・・・僕たちだとそうはいってもそれ、こうで・・・とか、大人の事情を考えちゃったりするんだけど、その大人の事情が外れるので。とりあえず（笑）。遣りたい、って思いがあると、それだけ一っ

		と突き進むので、素直に。それはすごいな、って思いますよ、ほんとに。
コード 11	「仲間」	
定義	障害の有無に関わらず、参加者全員が仲間という意識を持つ。	
内容	参加者	<p>本番って、誰かが何かを失敗したりしても、なんか周りがフォローしたりとか、結局は、結末は、私の体験では無事に終わっているんで、その時のほっとの安堵と、あの、お客様の貰ってうれしい拍手とか。あと、メンバーの終わった後の、メンバーの笑顔とか、を見るのがめっちゃ好き。それが一番なんだろう・・・毎回うれしい。体験すると。</p> <p>遣りたい気持ちがたぶん強いんでしょうね。すごいみなさん真面目なんですよ、そこが。強い・・・で、作り上げていく、最終的に出来上がった作品めっちゃ感動する。みんなで作り上げた感はずい大きいですね。</p> <p>なんか心で繋がっている人が多いかな、って、すごい思いますね。だから言葉は、うまくみんなお互い話せんけど、なんか、行動しぐさとか、それだけで、すごい伝わってくるものがあるって・・・そう、毎回感動します。うれしいなと思って。歳も関係ないなと思うし。障害も関係ないし、っていう、ふうにいつも思っています。</p> <p>めっちゃ仲間で、ですね。仲間です、ほんとに仲間。家族の次に大事やと思ってます、私は。それぐらい好き・・・仲間のほかになんかあるかな(笑)・・・家族って言ったらちょっと違うんだよな。仲間でもありふれとるしな(笑)・・・なんなんでしょうね。仲のいい他のメンバーの子といつもじゆう劇場ってほんとにいい仲間だなんていつもわいわい話とって・・・いつもそのこと二人きりになるとそういう話ばかりしてるんですけど、やっぱり一緒にじゆう劇場入って、一緒に体験してみないとその感動とか、ああいう気持ちって多分分からないと思います。難しい、言葉にするの。</p> <p>途中で逃げ出したいくないんですよ。ここまで来たんだ、みんなでやらないけん、みたいな。結構、いろんな方も弱音はしてるし。ウチらより下の学生さんもいるけど・・・無理とか(笑)言うんだけど、頑張れ!とか言いながら(笑)。お互いみんなで励ましたりとかしてるのがすごい楽しい。</p>
コード 12	「平等な関係性へ移行」	
概念	当初は、自分達が引っ張る、してあげるという関係だったが、活動を通し障害者の能力を知り、彼らも演劇だけでなく運営にも参加する、平等な関係性へと変化している。	
内容	運営者	<p>1回目で割と、うまくいったとは正直思っていなかったんですよ・・・あの、割と、こちらでこういう風にやって欲しいっていうのが、押し付ける・・・こう、押し付ける形になってしまって・・・それで、思うとおりにやれないもどかしさ、向こうも向こうで出来ないもどかしさを共に抱えながら、・・・がんばるぞ、ってやった感じがあって。なんか、このままこの形で終わるのは、終わっちゃいけないな、なんか新しい形っていうのはなんか、思ってたんで。あの・・・1回で・・・2回目やれってときは、積極的にやろうって気持ちはありましたね。</p> <p>(カラオケを遣って)それで、あ、そうか、なんかその、得意なことを引き出してやるっていうのは、何かこの人たちのブレイクスルーになるかもしれないなあ、っていうのをその時思ってた・・・僕はそれで割と結構・・・開けたっていうか。方向性がちょっと・・・こういうやり方があるんだっていうのを思ったんですよ。</p> <p>ネガティブな話で言うとあれですね・・・あの、オレたち、少しは自分でやれよ、って思うようになったこと。</p> <p>そこまでできるんだから、もうちょっとあんた達、自分でやんなさい、っていうのがありますね。</p> <p>舞台のばらしとかも、もう全然やってもらおうし。もう、単に、障害のある人が舞台上では輝いているよ、っていうだけじゃなくて、ほんとに劇団員としての活動は一緒にやってるので、話</p>

	<p>ししながら。</p> <p>あなたたちも一緒にお掃除しなさい、って。</p> <p>チラシ撒きとかも、できることはやってもらってますので・・・そうそう、できることに気づいたら言って！とまでもう言っているので（笑）。</p> <p>舞台の発表の後とかも、ちょっと発表会、皆で衣装来て写真を撮ってわっとしている中、私たちが片付けてるような感じだったんですけど、今、完全に舞台終わったら、皆さんでばらすかみたいなの。その・・・なんだろう・・・お客さんのこともすごく、みんな、意識しだした。来てくれる人、に、見せているんだっていう。私がやってるのを見てもらう、お客さんのために・・・ホワイエ飾ってみたりとか、芝居をもっと分かるようにちょっとあらすじを・・・ここに飾りたいな・・・とか。本人たちから去年出たのは、その障害がある人が遣っている劇団っていうのじゃなくて、あの・・・もっと一人一人、障害があるっていうと障害があるでまとめられるから、もっと自分を見て欲しいっていうので、何の役をやっている誰だっていうのを顔写真飾って・・・そういうふうに行きたいという話を聞いたりして・・・こっちがこういう劇団にしたい、とか、こういう活動をしたとかじゃなく、本当に話し合いながらやっている、っていう感じですね。</p> <p>（参加者に対して、最初の頃は、参加していただいている、という感じがあった？）いただいている・・・でも・・・ちょっとお客さん扱いしているところ、っていう意味ではあった。いただいている、までは無いんですけど、ちょっと丁寧に扱わなきゃな、っていう意識はどっかあったかもしれないですね。</p> <p>できないことがあるだろう、っていう前提では動かなくなりましたね。はじめの頃は、この人はできないことがある人だっていう、前提でケアも行ってたと思うんですけど。できないことが出てからケアする・・・みたいなの。先回りしすぎない、って感じには変わりました。コミュニケーションが聞きづらいたけど聞いてみる、嫌だったら答えなくていいんだけど、障害のこととか聞くとときも普通に、なんか変にはじめっからこれは聞いちゃいけないことなんだ、みたいなことをしないで、普通の人のコミュニケーションということ。聞くという中で、ですね。</p>
コード 13	「自己の変容」
概念	障害者との関りの中から健常者が受けた影響と変化。
内容	<p>参加者</p> <p>その方は大先輩で。女優としての大先輩で。ほんとに、その方から、全然年も違うんですよ、あの・・・母と娘だし、だけどその方から得るもの、具体的になにを得たっていうのが言えないけど、なんか・・・</p> <p>たくさん、多くのことを得ることができたな、って思いますし、私もできることがあれば、あの、誰かに・・・得るものがあるような人になりたいな、とか・・・そういうふうに思いました。</p> <p>最初の年考えたら、周りのことをフォローできるようになった自分がちょっとはいるのかな、って思って。もう、精一杯なんですよ、セリフ覚えるのが苦手やし、だけど周りの子が困ったら助けてあげたい、って気持ちが芽生えたので、最初の時よりはちょっと成長していると思います。</p> <p>入って思ったのが、一番は心が広がった、と。すごい、結構思ってる。（中略）脳みそが柔らかくなったというか。人に対して、やさしくなれた自分がいて。</p> <p>いろいろ変わることによって自分が変わるによって、生活が豊かになってきて。すごい今とっても幸せなんですけど（笑）・・・生活、人生から変わっていった。大袈裟すぎるかもしれないけど。そんな風にちょっと豊かになって。イライラもせんし、人生がすごい楽しめてる感じ。考え方変わったら、こんなにか変わるんじゃないかみたいな。人にやさしくするってこういう事なんだみたいな（笑）。自分に返ってくるってほんまなんだな、って。思っています。</p> <p>私も今、あの・・・じゆう劇場はない時期なんですけど、今・・・それで、普通に生活をして</p>

		<p>いるんですけど、周りの友達がやっぱり、じゆう劇場がないと、鳥劇がないと元気ないね、って言われてて。(中略)。確かに張り合っているか、心の張り合いたいなものは、あの・・・じゆう劇場の練習が始まったり、皆に会える、会うことによって生き生きしてくるっていうのが、みんな周りの人もそう言ってくれる。これやっていると生き生きしてるね、って。言われますね。</p> <p>じゆう劇場しとったら仕事頑張れるっていったもんな(中略)他のメンバーの人もここは私の居場所なんだって言う人が何人もいて。うわ、その言葉大きいわ、って思って。そう、そんな風に思って聞いてたことがありましたね。みんながほんと、必要としているんだなと思って、って。うん・・・メンバーの女の人から聞いたんですけど、すごい落ちつくらしいです、皆と一緒にここにおれたら。</p>
コード 14	「共生社会等に対する課題の気づき・共生社会等に対する課題の気づきと行動」	
定義	障害者を知ったことで、これまで気づけなかった事柄(共生社会など)に対し気付きや課題意識を持つ。その解決のための新たな活動を始める。	
内容	参加者	<p>今、このことには全然関係ないですけど、世界情勢のことで戦争のことがずっとテレビで流れているじゃないですか。そういうものにもすごく敏感になって来てる自分があったり、なんかできることがないかな、って思う気持ちで、ちょっと新聞見てたら、(中略)目の、視覚障害の人のためのボランティアみたいなので・・・テープに吹き込んで、情報を聞いてもらう、っていう、そういうのがあって、その研修に参加してみようかな、っていう気持ちがあって、ちょっと申し込んだじゃいました。</p> <p>今年思ったのが、髪の毛、寄付をしようと思って。伸ばそうと思って。髪の毛の無い方のための、髪の毛寄付するやつをたまたまネットで見て。</p>
	運営者	<p>あと、僕、公共施設について、ちょっと考えるようになりましたね。バリアフリーとか。そう・・・公共の劇場でもスロープが無いところって結構あるんですよ。行って見て、車椅子登れねえじゃん、とかね。舞台なのに、とかね。</p> <p>あとトイレですね。多目的トイレが少ないこと。ウチら今、多目的(トイレ)付けるようにしたんですけど、その前は・・・そこに公共施設があって、そこまで・・・100m、200mぐらい離れたところまで車椅子で行かなきゃいけなかったんで。</p> <p>道路のどこぼことか。段差とか・・・ひっで一なー、これ、とか。普段そんなこと思わなかったですよ。(中略)一緒に歩いてて、うわっ、これひっで一なーと。何やってんだ、市は、とかね(笑)思っちゃいますよね。で、JR なんかもすっごい段差があるんですよ。これ、眼の不自由な人昇れないだろう、って。降りれないだろう、とかね、思いましたね。そういうのを考えるようになりましたね。</p> <p>これに参加して下さっている方っていうのは、割とまだ環境に恵まれている、っていうか。それを知って、ここに来て、遣ろうってことができる人であって。ほんとに多分この活動を、芸術活動だったり表現を必要としている人達に、認知できていないんじゃないかな、っていうのをすごく思っているところがあって。そこにどうやって、その人達に届けていって、伝えていって、一緒に何ができるかなっていうことを、悩んではいます。</p> <p>なかなか、福祉・・・福祉の面から攻め過ぎても面白くないですし、芸術から行っても固くなっちゃうし、そのうまい・・・あれがあるといいんですね。福祉の方は福祉の方で、たぶん一回体験すると、あ、これは、って思われるんでしょうけど。日常業務でたぶん相当疲れてらっしゃるから、新しい仕事ってどうしても捉えられてしまうと、そこに割く労力っていうのが大変だと思うんだよね。分かるんですけど。だからあんまり僕たちもこう、うまく入っていけないというか。うまく届けられないというか。</p>
コード 15	「事業の価値、劇場の活性化」	

定義	多様な人が参加をする場所。多くの人が関わって劇場が活性化される。	
内容	運営者	<p>僕が思っているのは、あの・・・とにかく、いろんな人が出入りできる場所になりたいという思いがあるんです、この場所が今まで以上に。で・・・いろんな人が関わられることを遣りたい、ってことを思ってますし、そういうことに気づかされたことがあります。そういうことで、あの劇場って場が活性化していくということっていうのを。私たちだけが使っているだけじゃない輝きってのがこの場に出てくるっていうのをすごい感じますよね。それに気づかされた、っていうのが大きいかな。その可能性とその方向性を感じた、っていうのが大きいですかね。劇場にとっても。</p> <p>だから、じゆう劇場の活動っていうのが単にお芝居が楽しいだけじゃない、っていうのが、皆、すごいわかるし、なんか、私たちもその姿を見ていて・・・より・・・何だろう・・・その・・・気持ちを忘れずに前に進む・・・増やしたいっていうのはありますね。</p>

(2) はぐくみのダンス

回答 (要約)		
コード 1	「無関心」	
定義	事業に参加する以前の障害者に対するイメージ「関りのない人達・知らない」など障害者に対する関心、知識がない	
内容	運営者	<p>正直なところ、自分と関わることがないだろうなって、思っていたところはあると思いますね。こっちから当然いかない限りは、関わることはないんですけど・・・まあ大変なんだろうな、とはもちろん思っているんですけど。自分とそこで関わりができるとは思っていませんでした。</p> <p>一番最初はだから、タイヤをお部屋に上がる時に、拭くってということさえ知らなかった。言われて初めて、雑巾ありますか、って言われて。雑巾ですか？って言って。拭かないと上がれないからって、靴脱いで上がるでしょって言われて。あーそうかって、そこからですよ、だから全然何か、ほら、ケアはしなきゃいけない、劇場としてね、やるに当たって。何か助け、ケアをしたいり、必要なことがあったらしはきゃいけない、準備をしなきゃいけないって思っているんですけど、何をしたいのかさっぱりわかってなかったっていうね。</p>
	参加者	<p>大変そうだな、不便そうだなとか、今まですごい苦勞されてるんじゃないかなとか・・・そういうイメージ、は、ありましたね・・・やっぱりなんかね、こう、こういう言い方するとんだけど、かわいそうみたいなイメージが、あったんですね。</p>
コード 2	「社会的弱者」	
定義	事業に参加する以前の障害者に対するイメージは「大変そう、不便、苦勞していそう、かわいそう、助けてあげなきゃいけない人達」など、社会的に弱者という認識。	
内容	運営者	<p>そうですね・・・助けてあげなきゃ、なきゃってこともないけど、助けてあげる人みたいな言葉があれだと思うけど、そういうイメージは子供の頃からそういう風に、何ていうか、習うと言うか、そういう風に何か言われていたのがずっと残っていたり・・・困っている、困っている人がいたら助けなさいって言われているから、困っている人、そういうんじゃないんだけど、蓋開けてみたらね(笑)、なんかそういう風なやっぱりちょっと・・・弱いって言ったら語弊があると思うんだけど、そういう方だっというイメージはあるって感じですね。</p>
	参加者	
分離 3	「楽しむ/経験ための参加」	

定義	当事業に参加をした目的は、ダンスを楽しむこと。障害のある子は参加をすることで、楽しみが増えること。	
内容	参加者	<p>ダンスに興味があって、ただダンスがしくて参加させていただきました。</p> <p>私にとってどんなジャンルでもダンス、イコールワクワクなので、ダンス名のつくものはどんなジャンルでも参加させていただきたいと思って、どういうジャンルのダンスとか、障害のある方とかそういうの全然関係なく、ダンスだから参加したって感じです。</p> <p>私の場合は子供が障害なので、チラシか何かで見て、それで障害のある人もない人もって、そういうダンスって初めて見たので、で、行ってみて一回。面白くなければやめればいいやって思って（笑）。やっぱり合う合わないっていうのがあるんで。ダンスって私たちが思っているイメージっていうのは、なんかちゃんとした・・なんていうかな、ふわっあ、というのではなくて、ピシッとした決まりごとがあって、うちの子にもできるのかなとか、やっぱりそういうのがあるから、合わなかったら。一回行ってみて、本人が行きたくないって言えばそこでやめればいから、って。でもこういう事業って初めて目にしたので、何でも挑戦させてあげたいなっていうのがあって、始めました。</p> <p>自宅と施設の往復しかもうしないじゃないですか、学校卒業すると。やっぱり何かをさせてあげたい、楽しみを作ってあげたいというのがあったので。</p>
コード 4	「情報による既成概念の修正」	
定義	取組を通して、障害者の情報を得る。それによってこれまで思い込んでいた障害者に対する決めつけに気づき、カテゴリーの修正がされる。	
内容	運営者	<p>Mさんとかもね、足がね。自分の意思では動かさないんですけど。よくいろんなストレッチとかを、今、自分が伸ばしたいところとかをそれぞれ一個ずつ出してもらって、それをみんなでやるっていうのやってるんですけど。だいたい（Mさん）足動かすんですよね（笑）。ごめんなさいね、もうだいぶ長いから言うんですけど、足動かないのに足って言うんですよ（笑）。自分足動かないじゃんと思うんだけどだけど、行っちゃうけど（笑）。思いながらも、でも足を、って言うので、それなんだろうなって・・</p> <p>割とワークショップでは、皆さんがちっちゃいピースのファシリテーターになれるように、そういう投げかけをするときもあって。待つということがすごくできるようになったかな、と。やっぱり言葉が出たりとかっていうのが、少し時間のかかる方がいらっしゃるので、そこで、待つ、出るまで待つ。出ないなら出ないで待つ、そういうこともワークショップを組み立てるって中で考えると、そういう時間もちゃんと大切に言うって言うか。みんなも待ってるし。</p>
コード 5	「親和性の醸成」	
定義	障害者と活動を共にし、障害者の人間性や生活に触れ、人として親和性を持つようになる。	
内容	参加者	（●さん親子は）すごい積極的にあっちこっち行かれていて、毎日の生活を楽しんで、アクティブに楽しんでらっしゃる方だから、すごいなんか前まで失礼なこと考えていたなって、全然かわいそうでもないし、すごいもう自立もされていて。
コード 6	「抵抗感の低減」	
定義	障害者を知ったことで、何も変わらないんだ、という意識を持ち、抵抗感が低減される。	
内容	運営者	接することに対するなんて言うんすかね、恐怖感ではないんですけど、抵抗みみたいなものは相減りました。（中略）普通の人、普通の人って言い方もへんなんですけど。あの、当然障害を持ってらっしゃるんで、自由に動けなかったりっていうのはもちろんあるんですけど、別にまあそれがあるだけであって何も変わらないっていう、っていう感じにはなりました。今全くそういう抵抗が全くなくなったかって言われたらそんなことはないんですけどおそらく。でもまあ、全然減りましたと言うか。

コード 7	「同一性」	
定義	障害者の行動等から、自分達と同じ行動であり、同じ人なんだという気付きを得る。	
内容	参加者	自分と違うって最初は思ってたけど、全然同じだった。・・・凄いなって思います。すごい助けられることもたくさんあって。勉強させて頂く事もいっぱいあって。それってやっぱりこれに参加しなかったら分からなかったことだなんて思って。
	運営者	はぐくみのダンスはそういう形。ただたくさんの方が国文祭（国民文化祭）と、重なって参加してくださっているの。そこで言えば近藤良平さんと話したときに、「サボるんだよね、あの人たちは」って言った時があって（中略）サボってるって言うか。なるほどなー、って。そういう見方をするのもって。面白いな、ってと思ったんですけど。やっぱり、腕ひとつあげるって言うことだけでも、もちろん私たちもサボって（笑）。そういう意味でも一緒だね、やっぱり、っていう（笑）。
		まあ当然ね、健常者との動きとは全く違うんですが、全然違うものにはもちろんなっちゃうんですけど、結局表現するという事に関して言えば、別に何の違もないところはありますし、その表現の仕方が違うっていうだけで。表現の仕方とそのできる、できないの違いはありますので。できるところでやっているだけなので、特にその違いはないんだろうな。
		助けてあげなきゃっていう人ではなくて、なんか同じ・同じ生きてる人だなんていうふうにとっても。
		そうか、靴を脱ぐと同じで車椅子を拭くっていうことは確かに外を歩いて来た訳だから、そういうことだよなって思うと。そこから知らなかったの。でもそこが分かるともう全く変わらないと言うか。
		全然、なんかこう・助けるなんていうのはすごく、本当に失礼だったって言うか、だったな、って。それを一番思うところかな。
コード 8	「表現に対するリスペクト」	
定義	障害者の独特の表現に対する新鮮味や感動、リスペクト	
内容	参加者	例えばこう、手を上げてとか言う時に、私は10%ぐらいの力を使ってあげるとするじゃないですか。でも障害のある方は、可動域がやっぱり狭くなるんですけど、ここの全集中なんですよ、なんだろう・・・動かすことについて、凄い集中されてて、すごいこうなんだろうな・・・エネルギーを込めてると言うか、だから表現だから・・・すごいパワーをもって表現、伝えようとする、やっぱり受け取る側にも伝わるなあ、っていうのをいつも感じます。
		普段、えっ？って。周りから見れば絶対危ないやろって、思う。上にぐーって（車いすを上げる動作）（中略）あえてしたい、っていうかさ（笑）。こういうこともできるんだよって言う。結局、体を動かせない分、車椅子全体で表現ができれば、すごくいいかなと。
		リハビリでここまで上げてごらん、って言われてもなかなか上がらないですよ。でも自然に、ダンスでって言われると、自然と上がるのよ。
	運営者	ダンス、踊りと言ったら、なんかこういう風に、例えばこういう振り付け、（手を）グーパーグーパーとかで手を延ばす。そういう振り付があるとする、と。動かない、腕は出せない人とかは、出せる、動く手の方でこれをしていると言う、のとか。自分で動くところを知ってらっしゃるから・・・変換するんですよ、すぐ。やれない人はこうしてくださって言わなくても、なんか自分で変換するんですよ、それが凄いなあと思って。
	振り付けから見ると、多分振付家とか踊る人はできない、10回まわられて言われてもできない（笑）、けどだね、それをやっちゃうっていうか（笑）。それやっていて衝撃的な・・・なんだろうこれ・・・面白いです。	

		振り付け、っていうか、振り付けで布をかけてやったことがあるんですよ、薄い農業用の不織布。それをかけて、そこからちょっと殻を破って生まれるみたいな感じの表現をしたことがあって（中略）その時に、本当にウチで1番重度な方が、いらっしゃって、ちょっと指先がうごくんですよね。この動きを、この動きをここで見ればみえるんですけどね、ちょっと離れたらあの人は何をしてるのか全然わからないってなっちゃう時に、この動きをどうやったら見せられるのかなってって考えた時に、その不織布をかけて、そしたらこうもぞもぞ動かしてくれるんですよ。（中略）お母さんが、あの動きがあんな風になるとは思わなかった、今でも衝撃だったっていう、おっしゃってくださった時に、ああ、踊ってこういうことなのかな、って・・・見せるということは。
コード 9	「障害を個々のアイデンティティとして認識」	
定義	障害者の一人一人の違いを知ることにより、それぞれの障害がその人のアイデンティティとして認識され、受け入れる（包摂される）。	
内容	運営者	車椅子全体がもうその人、だから、車椅子は移動手段のなんか道具ではなくて、車椅子全体がもうその人（Mさん）っておっしゃるんだけど。Mさん、車椅子の所から全部がMさん、みたいな、なんかちょっとそういう感覚で踊ると。例えばその人、触れていなくても、車椅子に触れて踊るとこの人と触れて踊っているっていう、そういうなんか・・・なんていうか・・・そういう意識の変化みたいなありましたね。車椅子だったり義足もそうですけど、杖だったりもするし・・・そういうところがなんか・・・それも含めてそういう人だっただけに見えるっていうことが、生活の中でもその部分を含めてその人だっただけというふうに、思うと、例えば、別に車椅子に座ってる人って言う、だけのことみたいな感じ。目の悪い人とか、そういうことと同じかなって。
コード 10	「障害者へのリスペクト」	
定義	概念8で気づいた表現の仕方や生きから、障害者の障害に対する向き合い方や生き方に対しリスペクトする。	
内容	参加者	障害があって、一人暮らしをしていて、それでいろんなサポートをしてくれる人がいて、駅とかでほら、電車に通っていたよね・・・それで助けを求めるって、私だったらこう迷惑かけないかなって、どう思われるかなって、ずっと考えて、声がかけれなかったんだけど。声かけるんですね。で、今までも嫌な思いをしたこともあると思うんですね、声をかけるってやっぱり勇気があるじゃないですか。人間を信用していないとできない、っていうか、相手を信用していないとできない。すごい強いなーって思っただけです。すごいなって思っただけです。色んな意味で本当に。 本当にすごいよ。受け入れるってすごいよね。抵抗とか葛藤とかあってあるのにさ。
	運営者	障害がある方っていういろんな方が当然いらっしゃって。何が、動けることと、動けないことと、色々違うので、いろんな人がいるんですけど（中略）自分、自分のことを分かっているだ、っていうのがすごい思います。分かっているってのは、例えば自分は足が動かない、っていうのを受け入れてないと、できない・・・なんて言うかな、変な話、まあそういう所に集まってくる人達って・・・そういうのを受け入れた上で、じゃあ何か楽しいことがしたいっていう風になってる人達なんだろうな・・・多分そうじゃない人もいっぱいいると思うんですけど、そういう意味では本当に強い人たち。 よく自分をご理解してらっしゃる。ご理解してない人がたまにやると怪我しちゃったりとか。本当は速く走れないのに、走ると怪我しちゃうとかあるけど。すぐ自分をわかってらっしゃって。すぐ、変換・・・やれないってするんじゃないって、すぐ変換をして踊ってくださった、動いたりとか、っていうのもあるし。

		(障害を)受け入れた上で、でも私はこういうことができるし、こういう風を楽しむっていうのを考えて動いているんじゃないですか。それはすごいなって、思いますね。普通の、健常者でも自分を受け入れるってなかなか難しいですよね。
コード 11	「仲間・友人」	
定義	参加者それぞれに対し一緒に楽しむ「仲間」「友達」と感じる。障害というセンシティブなことについても、オープンに話ができる関係性。	
内容	参加者	線がなくなった、っていうか(中略)私の中では今は友人っていうか、友人であって、もう仲間っていうか。そう・・・会ったらほっとするような、ああ久しぶり、そんな感じで、イメージもガラッと変わりましたね。
		私達も初めての時は緊張して、頼めないけれど、顔見知り、何十回も来るうちにスタッフの方の顔とか覚えてきて、声をかけてくれるし、手伝いとかしてもらったり。信頼関係ですよそこですね。・・・将来は私がいなくても、ヘルパーさんと一緒にコンサートに行くようにしたいんですよ、分かります?もし私が早く亡くなった時・・・あのコンサートに行きたいなって思った時に、そこにヘルパーさんとスタッフがうちMちゃんのことをよく知っていたら、すんなり見に行けるから。全く知らなかったら、行くのもあれだし・・・ヘルパーさんもスタッフがいたら、ヘルパーさんも安心して連れて行けるみたいなの。
	運営者	そうですね、同じ生きている人。パーキンソンの男性の方、60代の方・・・ちょっとおかしいぐらい動くんですよ。もう何十回も本当にパーキンソンですかって、すごい失礼なことを聞けるようになったぐらい・・・なんか。ちょっとおかしいぐらいに動いちゃったりとかして。と、思ったら急に止まって、疲れたとか言ったりするので。 ただ、会いに来る人いますからね。近くを通ったから、って。徳永さん、お客さんが・・・って言われ、別に用事はないんですけど。でも、でもそれってすごく大事なことって言うか。顔見知りの人。あの人を知っているってなると、ちょっとすいませんって、言いやすい。
コード 12	「自己の変容」	
定義	活動を通し障害者から学び自分の中で、既成概念の変化、世界観が広がる。	
内容	参加者	活動の中で世界が広がったと言うのがあって・・・枠を外してもらった。私、普段仕事をする中で、自分の仕事っていうのは、自分で頑張ってるやりきらなきゃ、どんなに大変でも自分でやろう、すごい抱え込んでアップアップしているタイプで、余裕がなかったんですけど。障害のある方って自分はここまでできる、ここはできないからここ手伝ってって、普通にこう・・・何て言うかな・・・声かけて、自分で分かっている。自分のことが分かっている。これできないからして、って。ああ、これが困っているんだ、じゃあ手伝うね、って自然に、自分と周りの人のサポートがあって、こう成り立っているのが普通っていうのが分かって。ああ、じゃあ助けを求めているんだって思って。それが分かって、仕事でも困った時に、声をかけると、ああそれで困ってたんだ、なんで言わないの、みたいな感じで、助けてくれるし。自立って何もかも自分で抱え込んでそれで自立じゃなくって、いろんな人のサポートがあって回っていけばそれでいいんだなって、すごい楽になったんですよ。今は楽しんでるから。
	運営者	そうやって自分のことをちゃんと見つめて、本当に何かこう・・・謳歌しているっていうか、楽しんでいらっしゃる、楽しむ人達って言う、楽しむことをすごい教えてもらったな、っていうのはあります。
		目線が揃ったって言うか、ああ、なんか生きてるってこういうことなのかもなって、すごく思うようになりました。
コード 13	「住みやすい社会」	
定義	心のバリアフリーがなされた社会は、障害者が住みやすいだけでなく、他の人にも住みやすい社会である。それが豊かな社会。(共生社会)	

内容	参加者	<p>もっともつとね、いろんなバリアフリー化も進むし。住みやすくなるのかなって。結局そうしたことによって、老人とかも助かるわけでしょ、私たちが助かるし。結局ね、足を怪我したりしてもね、そういう人も助かるから。</p> <p>段差がある所とかちょっとお手伝いお願い、そこで初めて車椅子触る人もいるわけだか、どうやって車椅子を持てばいいかわからない人たちもいるから。お手伝いできますよ、っていう文句でもあればね。</p> <p>安心して社会に任せられるようになったら・・・そういう前提が、優しいあれになるといいなって、今、確かに思った。</p>
	運営者	<p>全然知らない人でもちょっと手伝いますか、何かありますかって声かけられるようなことに発展していく・・・こういう取り組みの価値があるのかなって思います。劇場ってあれで言えば、やっぱり技術の方とか舞台のこと、車椅子がここ通るのが危ないからもう一個、ちょっと付け足して作りましょうとか、作ってくれたり。どうやったら安全なのかとか、通れるのかとか。そこで関わるから考えたり、関わらなかつたら考えないから・・・通れません、入れませんじゃなくて、なんかもう一步踏み込んだ形で、気遣いできる。</p> <p>劇場のやること全部なんですけど、言わなくても障害者席がある、車椅子席があります、とか書かなくたって、普通に車椅子の人も来る、障害のある人も来る、なんでも来るっていうのが一番理想というか、そうなりたいなっていうので。そこになるまでは、しつこく付けて行こうっていうのが。やっぱり障害のある方は、同じだって一緒に関わればわかるんですけど、でもやっぱり障害のある方も・・・健常者って言われる、渡す立と関わらない限り、やっぱり障害があるから行ってもいいのかなって、逆にそういうのもあるって言う話も前にされたことがあって。書いてあると行っていいんだって、逆に思ってもらえる、メッセージになる。思えるってふうに言われた時に、ああ、私は取っ払うってことばかりを考えていたんですけども、書くことによって呼んでる、どうぞウェルカムですよっていう風なアナウンスになるんだって思ったら、まだまだ書き続けていかないと、なのかな、っていうところですよ。もちろん取っ払うのが一番、最終的にはそうしたいんですけど。まずはまだ、どうぞ一緒にやりましょうっていう風に、なんか関わると、何の変わりはないんだっていうのは分かるんですけど、関わるまで、の、が、まだまだ、そこにまだ大きな壁があるし、そこまでのアクセスが、まだちょっと険しいなってのは凄く感じますね。</p> <p>バリアフリーの話。当然あって。当然整えて行かないといけないところではあるんですけど、正直、その前に、障害のある方たちも、たとえば、何の用もなくホールに、遊びに来てもらえる場所だよ、って認識にならないと駄目なのかなと言うか・・・言い方が難しいんですけど・・・心のバリアフリーみたいなところ、そういう人たちを受け入れられる、職員がいる場所っていうふうにはまずならないと、当然そういう人たち来ないですし・・・お金のかかるバリアフリー化をやる前に、まずそれをやっちゃえば、変な話、段差があるけれど、バリアフリーの人達だったらそこを手伝ってくれるわけじゃないですか。そっちらから先にやってかないとだめなんだろうなってのは、ちょっと思いますね。</p>
	コード 14	「事業の価値「場」の提供」
定義	当該事業の価値とは、障害者と関わる「場」の提供。それにより、参加者がそれぞれ自己や共生社会について考える。関係性が生まれる。	
内容	参加者	<p>(障害者も自分たち) 一緒、一緒だから、っていうことがわかったし。すごい世界は広めてもらったから。もっとたくさんの方、もっと外に出て行ってほしいし、そういう人と接する機会を持つ人が、もっとたくさん出てきて、いろんな人が、世界が広がるといいかなって思います。</p>

運 営 者	<p>さっき、私、最初に聞いた時に、すごい衝撃だったんですけど（障害者は）学校出ると社会とのつながりがなくなるっていう、私たちは逆じゃないですか。学校出て、出ると、急に社会とつながるみたいなどころがあるけれど。逆だーって。やっぱりそういう時に、こういう場があると、まったく施設でもない家族でもない、っていう人たちと接する、っていうのはご本人にとっても、もちろん家族にとっても。</p> <p>やっぱり人と関わる、いろんな人と関わるができること、ですかね。関わってみれば、まあ、一緒だったっていうことが分かる、っていうことがあるし。関わる「場がある」っていう事が、一つの大きな価値、だと思うんですね、劇場という、公共ホール。公共っていう場に、文化芸術に携わりながら、こういう場が開いているっていうのが、一番大事にしたいところだし、こういう事業のやっぱり価値で。人と関わりが生まれるっていう事ですかね。</p>
-------------	---

Thesis Presented for Master's Degree

Date of Submission: July 01, 2022

Masters Degree: Master of Public Policy

Office of the Professional Graduate School

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,
Meiji University, Japan
2022

Title of Thesis:

An Analysis of the Factors Affecting the Adherence to

Corporate Governance Standards of the Philippines' GOCCs

Governance Program,
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor:

HIDEAKI TANAKA

Name of Author:

CYRIL MARIE LIM BENEDICTO

G.S. Format 2

ABSTRACT

State-Owned Enterprises (SOEs) play an important role in every country, as they provide critical services, and contribute directly to economic growth and poverty reduction. In the Philippines, Government-Owned or Controlled Corporations (GOCCs), play a unique role as significant tools to growth and economic development. SOEs are institutions that presuppose a mix of “public” and “enterprise” dimensions as they perform business functions but at the same time are entrusted with socio-economic development goals; hence, they face “distinct governance challenges.”

Worldwide, SOEs are marred by weak corporate governance and this is true for GOCCs in the Philippines. GOCCs face issues of poor governance such as weak board governance, lack of transparency and accountability, and incoherent disclosure practices. Weak corporate governance is evidenced by the low scores in the corporate governance scorecard (CGS). Based on the annual results of CGS assessment, majority of the GOCCs continue to score low with no significant improvement in the last five years.

The research analyzes the factors that hindered the adherence of GOCCs to the internationally agreed standards and best practices of SOE corporate governance. Using a qualitative research design, in-depth and focused group interviews as well as survey were conducted with the GOCCs and corporate governance analysts. Analysis and findings show the major factors that hinder GOCCs from adhering to the standards are the insufficiencies on the part of the regulator such as lack of alignment and harmony with other regulatory bodies, inconsistency in assessment, and inapplicability of policy standards.

An Analysis of the Factors Affecting the Adherence to
Corporate Governance Standards of the Philippines' GOCCs

Graduate School of Governance Studies
Meiji University

Author: Cyril Marie Lim Benedicto
Supervisor: Professor Hideaki Tanaka

July 2022

Table of Contents

<i>List of Tables and Figures</i>	3
Tables	3
Figures	3
<i>CHAPTER 1. INTRODUCTION</i>	5
1.1 Background of Study	5
1.2 Problem Statement	6
1.3 Research Objective and Questions	7
1.4 Methodology	7
1.5 Conclusion	7
1.6 Organization of Study	8
<i>CHAPTER 2: BACKGROUND</i>	9
2.1 Introduction	9
2.2 State-owned Enterprises (SOEs)	9
2.3 Definition and Rationale of Government-owned or Controlled Corporations (GOCCs) in the Philippines	12
2.4 Legal and Regulatory Framework	18
2.5 Corporate Governance	21
2.6 Corporate Governance in SOEs	23
2.7 OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs	24
2.8 Corporate Governance Scorecard	25
2.9 Corporate Governance Scorecard (CGS) for GOCCs	27
2.10 Issues and Challenges	29
<i>CHAPTER 3: REVIEW OF RELATED LITERATURE</i>	34
3.1 Introduction	34
3.2 Review of Related Studies	34
3.3 Agency Theory	37
3.4 Importance of Corporate Governance in SOEs	39
3.5 Summary	40
<i>CHAPTER 4: RESEARCH APPROACH AND METHODOLOGY</i>	42
4.1 Introduction	42
4.2 Research Framework	42

4.3 Methodology	43
4.3.1 Data Collection Methods	44
4.3.2 Method of Data Analysis	47
<i>CHAPTER 5: DATA ANALYSIS and FINDINGS</i>	50
5.1 Introduction	50
5.2 Profile of Respondents	50
5.3 Data Presentation, Analysis and Findings.....	52
5.3.1 Drivers of Adherence to Corporate Governance Standards – Data Presentation and Analysis	53
5.3.2 Drivers of Adherence to Corporate Governance Standards – Findings	56
5.3.3 Obstacles to Adherence to Corporate Governance Standards – Data Presentation and Analysis	59
5.3.4 Obstacles to Adherence to Corporate Governance Standards – Findings	67
<i>CHAPTER 6: CONCLUSION</i>	72
6.1 Introduction	72
6.2 Summary of Findings	72
6.3 Policy Recommendations	73
6.4 Contribution of the Study	74
6.5 Limitations	74
6.6 Suggestions future work.....	75
<i>REFERENCES</i>	76
<i>APPENDICES</i>	80
Appendix A. List of GOCCs in the Philippines	80
Appendix B. Corporate Governance Scorecard for GOCCs.....	84
Appendix C. GOCC Survey Questionnaire.....	88
Annex D. Steps in Survey Questionnaire Development	99
Appendix E. Steps in Survey Questionnaire Development.....	106

List of Tables and Figures

Tables

Table 1. Comparison of Definitions of SOEs among other countries and the Philippines.....	16
Table 2. Summary of Definitions of SOE.....	17
Table 3. Corporate Governance Scorecard	28
Table 4. Data Collection Methods in Qualitative Research	44
Table 5. In-depth Interview with ICD Corporate Governance Analysts on "Drivers".....	53
Table 6. Focus Group Interview with top GOCCs on "Drivers".....	53
Table 7. Survey with all GOCCs on "Drivers"	54
Table 8. In-depth Interview Transcript and Codes.....	55
Table 9. Focus Group Interview Transcript and Codes	56
Table 10. Themes.....	56
Table 11. In-depth Interview with ICD Corporate Governance Analysts on "Obstacles"	60
Table 12. Focus Group Interview with top GOCCs on "Obstacles"	60
Table 13. GOCC Survey Responses on "Obstacles".....	61
Table 14. In-depth Interview Transcript and Codes.....	62
Table 15. Focus Group Interview Transcript and Codes	63
Table 16. GOCCs' Response in the Survey.....	72

Figures

Figure 1. GOCCs by Sector	13
Figure 2. GOCC Total Net Worth.....	14
Figure 3. Key Stakeholders in Corporate Governance.....	22
Figure 4. Average CGS Results of GOCCs	29
Figure 5. Score Distribution of GOCCs in 2015.....	29
Figure 6. Score Distribution of GOCCs in 2015 vs. 2019	30
Figure 7. GOCCs' Adherence to the Stakeholder Relationship Section of the CGS 2019.....	31
Figure 8. GOCCs' Adherence to the Disclosure & Transparency Section of the CGS 2019	31
Figure 9. GOCCs' Adherence to the Responsibilities of the Board Section of the CGS 2019.....	33
Figure 10. Research Framework.....	42
Figure 11. Method Triangulation.....	45
Figure 12. Thematic Map of Codes from Transcripts of Focus Group Interview with GOCCs	48
Figure 13. Respondents Distribution by No. of Years in the GOCC	50
Figure 14. Respondents Distribution by Designation/Position	51

Figure 15. Respondents Distribution by Department/Unit.....	52
Figure 16. Thematic Map for In-depth Interview Coded Data.....	57
Figure 17. Thematic Map for Focus Group Interview	57
Figure 18. Thematic Map for Survey Coded Data	54
Figure 19. Color-coded Thematic Map.....	55
Figure 20. Assessment of Board of Directors' Level of Knowledge & Understanding	58
Figure 21. Assessment of Board of Directors' Level of Receptiveness	58
Figure 22. Thematic Map for In-Depth Interview Coded Data.....	64
Figure 23. Thematic Map for Focus Group Interview Coded Data	64
Figure 24. Thematic Map for Survey Coded Data	65
Figure 25. Color-coded Thematic Map for Obstacles.....	66
Figure 26. Assessment of Organization's Level of Receptiveness and Willingness	70

CHAPTER 1. INTRODUCTION

1.1 Background of Study

State-Owned Enterprises (SOEs) play an important role in the economy of every country. SOEs are prominent in sectors of the economy that provide critical services for business and consumers, and that contribute directly to economic growth and poverty reduction. They provide a wide range of services such as power, water, oil, gas, telecommunications, banking and transport that are vital to the commerce and livelihood of communities. In many countries, SOEs in strategic industries are increasingly viewed as tools for accelerated development and global expansion. Moreover, they create opportunities for investments and in turn enhance income earning opportunities, thereby, fostering more inclusive growth (World Bank Group, 2014).

In the Philippines, Government-Owned or Controlled Corporations (GOCCs), as state-owned enterprises play a unique role as significant tools to inclusive growth and economic development. For developing countries like the Philippines, SOEs were originally established for specific purposes, such as to provide goods or services that would not otherwise be available, or to provide them at lower costs than the private sector (Kennedy & Jones, 2003). The Philippine government widely use GOCCs for economic and social development. GOCCs were created to provide infrastructure, public utilities, and consumer price stabilization services. The several purposes that the government assigns to the GOCCs signify the importance and even the pioneering role that the GOCC sector play in the growth and progress of developing economies.

The Philippines has over ninety (90) GOCCs across different sectors: financial, agriculture, industrial and area development, trading and promotional, educational, social, cultural, scientific, civic and research. Governance of the public corporate sector is critical to ensure the positive contribution to a country's overall economic efficiency and competitiveness (Bantug, 2013). Benefits of corporate governance can boost the efficiency of SOEs and, in turn, that of the economy as a whole (World Bank Group, 2014). Understanding governance challenges and addressing them is essential in boosting economy-wide productivity and growth (Asian Development Bank, 2020).

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) recognizes that SOEs face “distinct governance challenges” such as undue political interference and dilution of accountability-challenges that private corporations do not necessarily encounter (Senate Economic Planning Office, 2006). SOEs are institutions that presuppose a mix of

“public” and “enterprise” dimensions which seek to place within the same organization the character of a business organization and that of a national policy (Fernandes & Sicherl, 1981). They are bastardized organs of the State which unfortunately can neither optimize self-interest nor fully serve the public interest (Sherwood, n.d.) because they perform business functions but at the same time are entrusted with certain socially-relevant goals (Tabbada & Baylon, 1991).

1.2 Problem Statement

Several SOEs worldwide are marred by weak corporate governance and this is true for public corporations or GOCCs in the Philippines. For the past years, GOCCs were seen to have issues of poor governance such as weak board governance, lack of transparency and accountability, and incoherent disclosure practices.

In 2015, more than half or 88% of the 85 GOCCs fell below average in the first assessment of their adherence to corporate governance standards conducted by the Governance Commission for GOCCs (GCG) that gauged their practices and policies in 1) Stakeholder Relationships, 2) Disclosure and Transparency and 3) Board Responsibilities. Based on the annual results of the CGS assessment, GOCCs continue to score low with now significant improvement in the last five years. In 2019, 75% of the GOCCs still scored below 80.00% where majority of the GOCCs scored between 40.01%-50.00%

Included in the lowest scorers were transport GOCCs, namely, Manila International Airport Authority (40%), Mactan-Cebu International Airport Authority (42%), Philippine National Railways (41%), Cebu Port Authority (39.5%), Light Rail Transit Authority (38%) and Civil Aviation Authority of the Philippines (16.63%). Utility GOCCs such as Power Sector Assets and Liabilities Management Corporation (38.5%), Metropolitan Waterworks and Sewerage System (38.5%) and Local Water Utilities Administration (34%) also fell below average. State media firms, Philippine Television Network Inc. (25%) and International Broadcast Corporation (0%) scored low as well. Also falling behind were the United Coconut Planters Bank (42.33%) and state-run financial institution Philippine Health Insurance Corporation with (36%). At the bottom of the list were Nayong Filipino Foundation Inc. and PEA Tollway Corporation which both scored (-2%) (Magtulis, 2016).

In the results of the CGS assessment, most GOCCs scored low in the area of Stakeholder Relationships as they lack policies and activities on employees' health and safety, employees' training and development, customer welfare, environment and community interaction. GOCCs likewise scored low in the area of Disclosure and Transparency,

particularly in the publication and timely release of their annual report and audited financial statements. While in the area of Board Responsibilities, GOCCs scored low in board protocols, functional board audit committees, and adequate internal and risk controls.

For the past 5 years since the assessment has started, GOCCs continue to score low and several GOCCs have not improved their score at all. While there are a few GOCCs that are able to adhere to the corporate governance standards, many GOCCs continue to struggle in adopting corporate governance policies, practices and initiatives.

1.3 Research Objective and Questions

The research to analyze the factors that facilitated and hindered the adherence of GOCCs to the internationally agreed standards and best practices of SOE corporate governance.

The study seeks to answer the question: What factors hindered the adherence of GOCCs to corporate governance standards?

1.4 Methodology

The research is an explanatory study that will use a qualitative research design to describe the factors affecting the adherence of GOCCs to corporate governance standards. It will explain the problem in detail by describing the factors of why GOCCs have difficulty in adhering to the corporate governance standards.

Data collection methods are in-depth interview, focused group interview and survey. A non-probability sampling method, purposive sampling will be used. For the study, the participants in the focus group interview and survey are the corporate secretaries, compliance officers and corporate planning officers of the GOCCs, as they are the main individuals involved in working on the corporate governance scorecard of their GOCCs. While the participants in the in-depth interview are subject matter experts, the ICD corporate governance analysts. A thematic analysis is conducted in analyzing the data collected.

1.5 Conclusion

Factors that hindered the adherence of GOCCs to corporate governance standards fall under 5 categories, In Relation to the Regulator, Organizational Structure, Leadership, Knowing and Understanding, and Resources. The following are the identified factors: In terms of In Relation to the Regulator, there are 4 factors namely, a) the inapplicability of some standards in the corporate governance scorecard (CGS) to GOCCs, b) the inconsistent assessment of GCG on the compliance of the GOCCs, c) the lack of alignment and harmony with other policies of other regulatory bodies, and d) inadequate administrative support to GOCCs. In terms of

Organizational Structure, no functional Compliance Unit and competent key personnel; in terms of Leadership, the lack of appreciation and understanding of some board members; in terms of Knowledge and Understanding, the lack of training, considering the task is undertaken by several units in the organization, the coordination is difficult when other units are unfamiliar with the standards; and in terms of Resources, the limited budget to hire personnel, procure systems/tools, and training for corporate governance initiatives.

1.6 Organization of Study

The research is composed of 6 chapters. The first chapter is an overview of the study which includes a brief background, the problem statement, research objectives and question, the methodology and a short conclusion. The second chapter is the introduction which provides a context and more detailed background of SOEs and GOCCs in the Philippines, the concept of SOE corporate governance, the OECD guidelines, the CGS and the governance issues and challenges faced by GOCs. The third chapter presents a review of related literature. The fourth chapter details the research framework, research design and methodology, and details of data collection and analysis. The fifth chapter presents the data results and discusses the analysis and findings. The sixth chapter provides the conclusion of the research and recommendations.

CHAPTER 2: BACKGROUND

2.1 Introduction

This chapter provides a more detailed background and context of SOEs and the GOCCs in the Philippines. It discusses the concept of corporate governance and further explains corporate governance in SOEs. It proceeds to discussing the OECD guidelines for SOE corporate governance and further describes the Corporate Governance Scorecard (CGS) for GOCCs in the Philippines, as benchmarked against the OECD guidelines. Finally, it presents the data on CGS assessment for 2015-2019 and discusses the weak corporate governance in GOCCs.

2.2 State-owned Enterprises (SOEs)

Globally, SOEs account for 20% of investment, 5% of employment, and up to 40% of domestic output in countries around the world (World Bank Group, 2014). The SOE sector is broadly defined across every country. SOEs are named differently in every country – government corporations, government business enterprises, government-linked companies, parastatals, public enterprises, public sector units or enterprises and so on.

Definitions vary across countries due to the wide range of legal forms of SOEs and depending on several factors such as the level of government that owns the enterprise, the way in which enterprise was founded, the position in the public administration hierarchy, the purpose of the SOE, or the status of SOE if it is in the process of being privatized (PwC, 2015, p.8). Regarding the variations of SOEs in terms of government ownership, the state may: wholly own SOEs, have a majority ownership, or is a minority shareholder in other SOEs. The OECD defines SOEs as “enterprises where the state has significant control through full, majority, or significant minority ownership” (OECD, 2005, p.6). Likewise, the International Finance Corporation (IFC) defined SOE as “a legal entity that is majority owned or controlled by a national or local government whether directly or indirectly” (International Finance Corporation, 2015, p.3). SOEs include, but is not limited to, “any entity recognized by the borrower’s national law as an enterprise in which the state or government exercises direct or indirect (whole or partial) ownership or control” (Asian Development Bank, 2018, p.3). With this definition, SOEs are owned by the central or federal government as well as by regional and local governments. For example, in China, the central government is responsible for 17,000 SOEs, the number of SOEs under local governments exceed 150,000 (Mako & Zhang, 2004). China’s central State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) oversees about 165 large SOEs, with about 19,000 business units. At the end of 2003, local

SASACs (e.g., at the city or provincial level) oversaw another 127,000 nonfinancial SOEs. In Singapore, SOEs are owned by Temasek, the national holding company, which in turn is 100% owned by the Ministry of Finance (temasek.com.sg). In Indonesia, the Ministry of State-Owned Enterprises exercises the states ownership rights in SOEs (Babcock, 2002). State-ownership in emerging market economies remain in lower-income countries; in Africa, SOEs produce around 15% of GDP, in Asia 8%, and in Latin America 6% (The World Bank & David, 2006). While in Central and Eastern Europe, the state sector remains significant, accounting for 20 to 40% of output (Chong & Lopez-de-Silanes, 2003).

Another difference in SOEs is whether an SOE is listed or not listed on the stock exchange. In several countries, the state has retained significant ownership in the largest listed SOEs, while in transition economies the state may have many minority shareholders in not listed SOEs (The World Bank & David, 2006). In Singapore, there are 12 government-linked companies listed on the Singapore Stock Exchange which represent about 20% of market capitalization and produce 12% of GDP (temasek.com.sg). In China, almost all listed companies on the Shanghai and Shenzhen Stock Exchanges are directly or indirectly state-owned, while in the Hongkong Stock Exchange, SOEs make up 35% of market capitalization (Mako & Zhang, 2004).

Other differences in SOEs are in terms of government shareholdings through vehicles such as government pension funds, asset management funds or restructuring, or whether state-enabled that have been granted exclusive rights by the state as opposed to state-owned (PwC, 2015, p.8).

SOEs deliver services in key economic sectors, including infrastructure and public services such as utilities, energy, transportation, finance and exploration of natural resources. In many countries, enterprises in large-scale manufacturing and services remain in state hands (World Bank Group, 2014, p.5). While in some developed and emerging market economies, SOEs are global players as some countries establish new SOEs to develop strategic industries and compete in an increasingly globalized economy (OECD, Policy Brief on Corporate Governance of State-owned Enterprises in Asia, 2010). State-owned sectors in high-income countries, in major emerging market economies, and in many low- and middle-income countries have continued, and even expanded (World Bank Group, 2014).

Governments deliver basic goods and services to the public or engage in the business of public utilities, financing services and other profit-oriented undertakings through SOEs. SOEs are government-owned or controlled that generate revenues from delivering goods and services on a commercial basis and most are required to pursue a specific policy goal or service

objective. Public enterprises were initially established to address market failure and capital shortfalls, boost economic development, provide public services, and/or ensure the control of government over the overall direction of the economy by infusing capital and technology into strategic areas or in areas that lack private sector capacity or interest (Chang, 2007). SOEs reflect and are intertwined with the institutions, political history and ideology, commercial landscape, and technological trajectory of a country. For transition economies where the government has a dominant role such as in China, the SOE sector's symbiotic relationship with the government shows why the sector has remained usually large. Outside of transition economies, many countries have a large SOE sector due to the following reasons: distrust of markets and capitalism (in India), nationalization of assets owned by companies under the former colonial power (in Indonesia), or concerns that indigenous capitalists are unable to undertake large-scale investments (in Singapore). While in some cases, regional (subnational) development objectives also provided the impetus for SOE projects (in China and Indonesia) (Asian Development Bank, 2020). In many advanced economies especially in continental Europe, the state generally owned not only major utilities (power, telecommunications, transport) but also banks, airlines, and industrial conglomerates (World Bank Group, 2018). Further, in developing countries, state ownership is the vehicle through which the state plays an active role in economic development. For instance, in several emerging markets, governments have helped build physical infrastructure and bring about stability in times of crisis and across supply chains, thereby promoting social welfare. In addition, development banks, sovereign wealth funds, public holding companies, and other vehicles of government capital have helped achieved developmental objectives.

In Korea, SOEs became the means through which the government implemented its economic policies wherein the Republic of Korea became an industrialized economy in a short time. With the state intervening in the market to establish large corporations with economies of scale (Cho, 2002). The government owned or operated either directly or indirectly, corporations other than those established for a special purpose during industrialization. The SOEs have played a critical role in the economic growth where these were put in charge of investment and production to control the flow of capital in domestic market. The intervention of the state had effects on the finance, taxes, labor policies, price control, trade and customs (Yoon, 1986). In addition, SOEs operated most financial industries, serving as key windows for financing economic development.

In Indonesia, an SOE is a business enterprise that is fully owned or majority-owned and controlled by the government through the Ministry of Finance (Wicaksono, 2008, p.146). The

constitution mandates the role of the state in key sectors and in natural resources. The SOEs have long been major providers of infrastructure and public services (Breuer, Guajardo, & Kinda, 2018). The government formed SOEs as part of an import substitution strategy for fertilizer, steel, and basic chemicals, and to pioneer development off toll road and telecommunication. In addition, SOEs were used to move beyond hard budget constraint and to protect or further indigenous interests. Overall, the purpose and objectives for creating SOEs were to contribute to the development of the national economy, pursue profit, provide the public with high-quality goods and/or services, pioneer business activities which are not undertaken by the private sector and cooperatives, and to assist entrepreneurs of economically weak cooperative and community groups (Kim, 2018).

Similarly, in China, the government used SOEs to promote economic development and to achieve goals to develop high-end manufacturing industries. SOEs were a significant source of employment, particularly industries where they provide new sources of energy, telecommunication and information technology, automation, transport equipment, space technology, construction materials, and infrastructure development (Zhang, 2019). SOEs have played a significant role in the economic development of China since the 1980s. The unprecedented and rapid economic growth has altered the structure of its output and employment, turning China into a global economic powerhouse (Hsieh & Song, 2015).

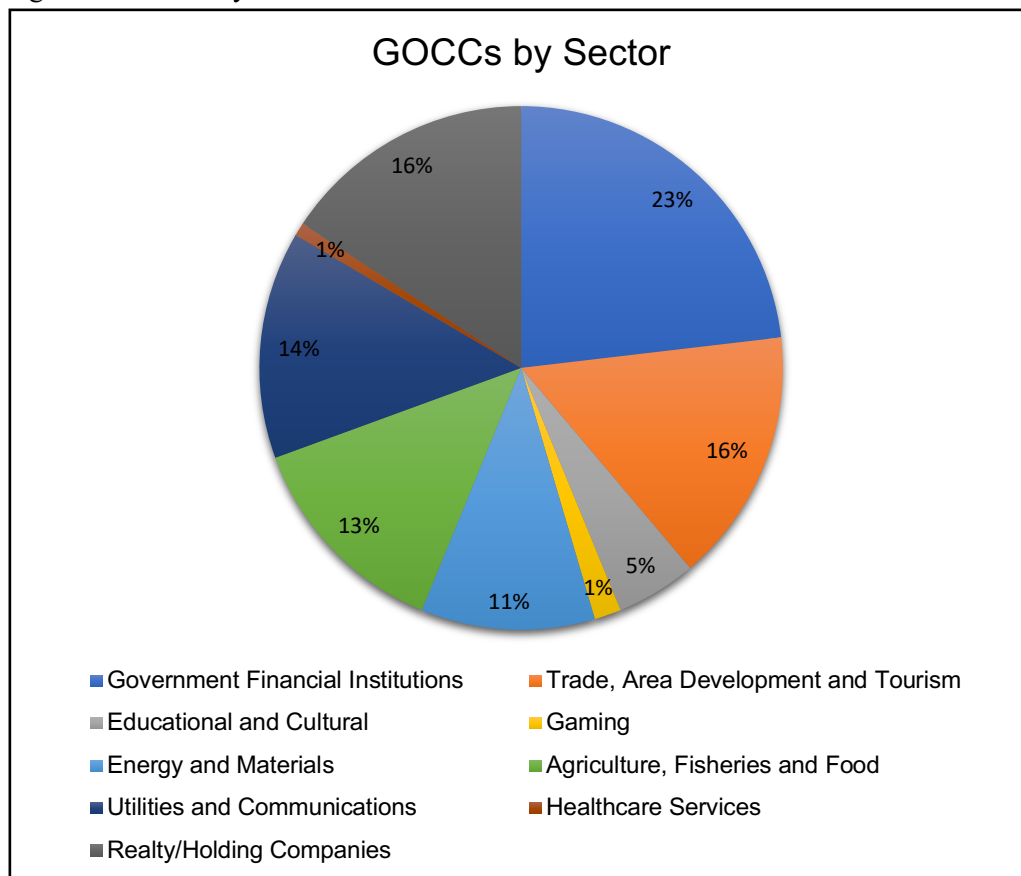
The government of Vietnam has consistently viewed SOEs as the primary focus of production. Under the planned economy instituted after reunification in 1975, SOEs proliferated across the country with more than 12,000 SOEs in existence by 1986 (Ministry of Finance, 2018). The role of SOEs has changed over time; from local and national companies acting as the foundation for industrial and economic development, to being the means for necessary foreign currency supporting Vietnam's regional and international expansion; and, in some cases, being global players with multiple international investments. Having access to foreign investment, international market, and the international development community, Vietnam transitioned from a primarily agricultural economy to a more dynamic and productive manufacturing and service economy (World Bank, 2012).

2.3 Definition and Rationale of Government-owned or Controlled Corporations (GOCCs) in the Philippines

SOEs in the Philippines are called Government-owned or Controlled Corporations (GOCCs). As defined in the Presidential Decree (P.D.) No. 2029 (s. 1986), a GOCC is “a stock or non-stock corporation, whether performing governmental or proprietary functions, directly

chartered by special law or, if organized under the general corporation law, is owned or controlled by the government directly or indirectly through a parent corporation or subsidiary corporation, the extent of at least a majority of its outstanding capital stock or of its outstanding voting capital stock.” The government widely used GOCCs for economic and social development.

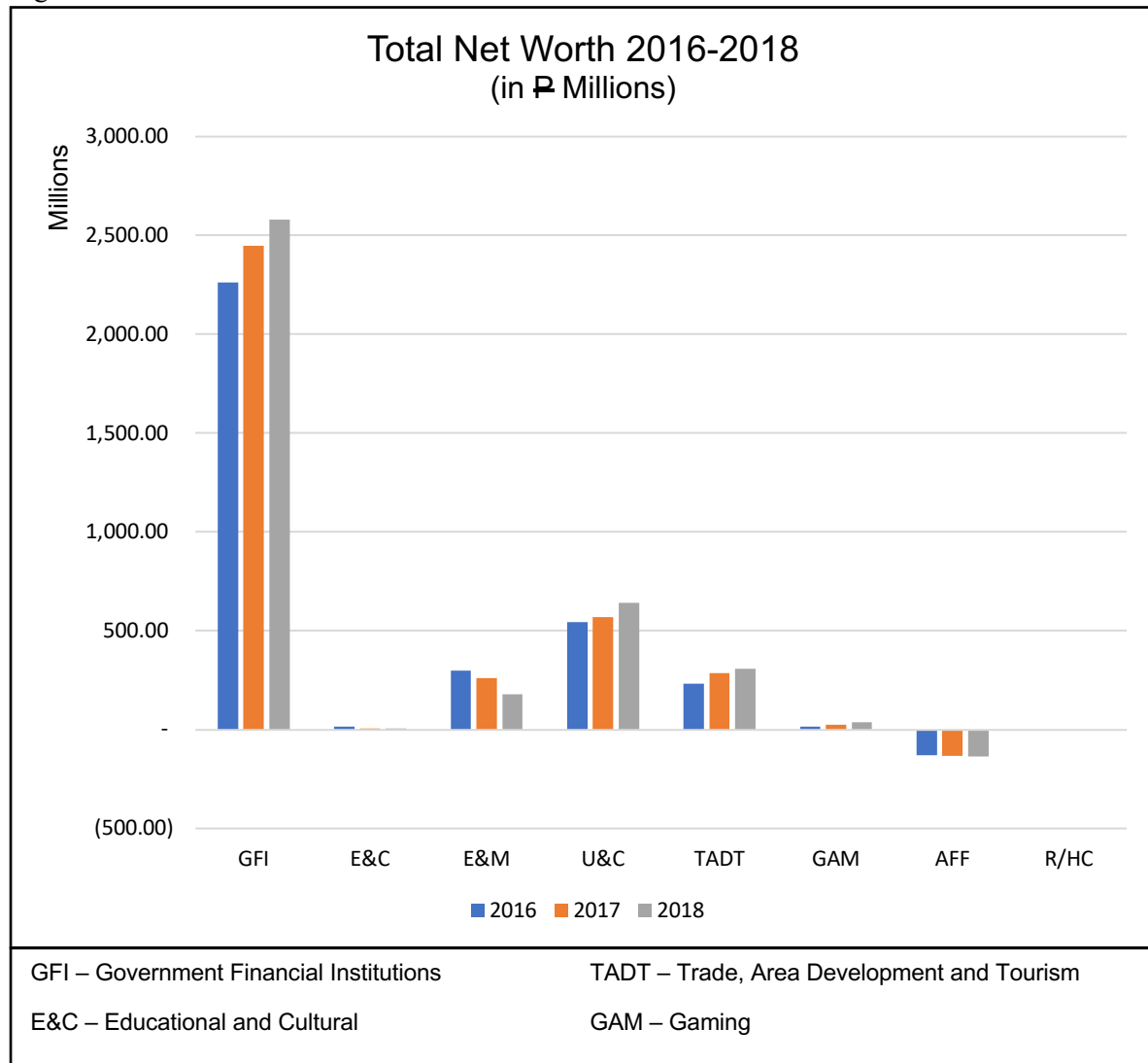
Figure 1. GOCCs by Sector



Source: <https://icrs.gcg.gov.ph/gocc-classification/>

Currently, the Philippines has over 120 GOCCs (See Appendix A) across different sectors: government financial institutions, trade, area development & tourism, educational & cultural, gaming, energy & materials, agriculture, fisheries & food, utilities & commutations, healthcare services, and realty/holding companies. The largest sector are the government financial institutions with 28 GOCCs, followed by trade, area development & tourism with 19 GOCCs, realty/holding companies with 19 GOCCs, utilities & communications with 17 GOCCs, agriculture, fisheries & food with 16 GOCCs, and energy & materials with 13 GOCCs. On the other hand, there is 1 GOCC in the health services sector, 2 GOCCs in the gaming sector, and 6 GOCCs in the educational & cultural sector.

Figure 2. GOCC Total Net Worth



Source: <https://icrs.gcg.gov.ph/financial-overview/>

The size of the GOCC is shown through a financial overview. The total assets of the GOCCs registered an amount of ₱135.04 billion in 2017. In the report by the Governance Commission, the gaming sector registered the highest increase in terms of the absolute amount at 62% while the GOCCs in the government financial institutions sector registered a ₱451.34 billion increase. Meanwhile, the GOCCs under the agriculture, fisheries and food sector registered an 89% decrease, equivalent to ₱309.26 billion (Governance Commission for GOCCs, 2018). The government financial institutions sector accounts for 67% of the total assets of the GOCC sector. On the other hand, liabilities totaled to ₱ 4.29 trillion in 2018, similar with that of 2017. As shown in Figure 2, the total net worth of the entire GOCC sector increased by ₱134.28 billion or 3.84% from 2017. It is the gaming sector that registered the largest growth at 77%

equivalent to ₱17.75 billion. The net worth of GOCCs in the government financial sector constitutes 71% of the total net worth of the GOCC sector.

In the pre-war period, the role of the GOCCs were limited to a few sectors, namely, financing, public utilities and agricultural development. During the American colonial period, GOCCs created were engaged in public transportation, the Manila Railroad Company (MRC) and financing, the Philippine National Bank (PNB). There were profitable returns from the GOCCs with the exception of the MRC, which suffered losses in the tradition of railway companies (Hartendorp, 1953). On the other hand, the PNB played an important role in the mobilization of capital for agricultural activities, particularly sugar. Agriculture dominated the economic activity, hence, more GOCCs were created specifically for agriculture and training, such as the National Rice and Corn Corporation in 1936, the National Abaca and Other Fibers Corporation in 1938, the National Coconut Corporation in 1940, and the National Trading Corporation in 1940. However, a single financial institution was found insufficient as PNB was mainly catering to the sugar industry. The Agricultural and Industrial Bank which was later absorbed by the Rehabilitation Finance Corporation (RFC), now the Development Bank of the Philippines (DBP), was thus created in 1938 (Hartendorp, 1953). The period after the World War II was described as the reconstruction period. The growth of the GOCC sector spurred during the post-World War II years as the government took an active role in the rehabilitation of the economy. There were about 30 GOCCs created from 1945 to 1950 (Briones, 1985). The impact and participation of the GOCC sector in the economy increased due to the significant increase in their actual number, size and resources, but their role did not change significantly. When the government reorganized in 1950, a reorganization committee was created specifically for GOCCs. The committee recommended reduction of the GOCCs from 30 to 13, with several GOCCs having duplication of purpose and activities. However, with the evident advantages of the corporation structure of carrying out governmental functions, the GOCC sector continued to expand (Abelardo, 1967).

In 1965, when former President Ferdinand Marcos assumed office, there were only 37 GOCCs that existed (Manasan, 1995). The growth of GOCCs rapidly increased due to the government's desire to play a strategic role in accelerating the country's economic development. The number of GOCCs tripled, reaching 120 in 1975 and increased even more to 303 in 1984. During this period, the policy was to establish GOCCs for economic development, enhancement and protection of the national interest, and institutional response to specific problems, the corporate vehicle was used for other reasons, most notably to transfer public wealth to a few private individuals (Briones, 1985). GOCCs were formed in response to

long-established strategic needs such as 1) rehabilitation and restructuring after the war, 2) those requiring large scale indivisible investments, 3) a basic industry that provides high forward linkages, 4) to keep the industry free from foreign control due to its impact in the economy, and 5) the private sector is unwilling or unable to put up the capital to establish the industry (Alvendia, 1991) (Tabbada & Baylon, 1991).

Moreover, in Article XII (National Economy and Patrimony) Section 18 of the 1987 Philippine Constitution, it provides that: “The State may, in the interest of national welfare or defense, establish and operate vital industries and, upon payment of just compensation, transfer to public ownership utilities and other private enterprises to be operated by the Government.” It provides that the “government-owned or controlled corporations may be created or established by special charters in the interest of the common good and subject to the test of economic viability” (Senate Economic Planning Office, 2006). GOCCs were created as solutions to market imperfections. Accordingly, the conditions where GOCCs are expected to operate are in cases where private sector is unwilling to provide goods and services vital to society, when there is a need to create a bias in favor of disadvantaged sector of society in a free market operation, to spur the development of strategic activities with wide-ranging economic impact, and natural monopolies which government wants to control and to protect the consumers (Briones, 1985).

Table 1. Comparison of Definitions of SOEs among other countries and the Philippines

Factor as basis of definition	Types/Form	Country Example	Philippines
government ownership	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wholly owned ▪ majority ownership ▪ government is a minority shareholder 	<p>China: SOEs are owned by the central government- State-owned Assets and Administration Commission (SASAC) and local governments</p> <p>Singapore: SOEs are owned by Temasek, the national holding company, which is 100% owned by the Ministry of Finance</p> <p>Indonesia: SOEs fully owned or majority-owned and controlled by the government</p> <p>Korea: government-owned or operated either directly or indirectly corporations</p>	<p>GOCCs are directly chartered by special law or organized under the general corporation law, owned or controlled by the government directly or indirectly through its oversight body- Governance Commission for GOCCs</p>

Role/Purpose of SOE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Economic development ▪ Market failure 	<p>Korea: implementation of economic policies</p> <p>Indonesia: development of national economy, provide infrastructure & public services, pioneer business activities which are not undertaken by the private sector</p> <p>China: promote economic development and develop high-end manufacturing industries</p> <p>Vietnam: foundation for industrial and economic development</p>	economic and social development, solutions to market imperfections where private sector is unwilling to provide
---------------------	--	---	---

Table 1 highlights the differences and similarities in the definition of SOE of some countries and of the Philippines. Definitions of SOEs vary mainly due to the level of government ownership. For most countries in Asia such as China, Indonesia and Korea, the government is a majority owner or wholly own the corporations. Likewise, the government in these countries operate corporations directly and indirectly. Similarly, in the Philippines, GOCCs are wholly owned by the government and are directly or indirectly controlled. A slight difference in the definition across countries is, for some countries like Singapore, there is a national holding company, Temasek that is wholly owned by the Ministry of Finance. On the other hand, other countries do not have a holding company, but have a central oversight body, such as State-owned Assets and Administration Commission (SASAC) in China and the Governance Commission for GOCCs (GCG) in the Philippines. Overall, the rationale for the creation of SOEs in countries is for economic development and delivery of social services and goods. The difference across countries is the key sectors and industries that country built on for its economic growth. For instance, China and Indonesia focused on infrastructure and telecommunications industries, while Vietnam and Philippines primarily built on their agriculture sectors. A prominent similarity on the role of SOEs across countries is the state’s intervention to address market imperfections, wherein certain goods and services vital to society are not provided by the private sector, hence, SOEs are created.

Table 2. Summary of Definitions of SOE

No	Author	Definition
1	OECD	enterprises where the state has significant control through full, majority, or significant minority ownership

2	ADB	SOEs include, but is not limited to, “any entity recognized by the borrower’s national law as an enterprise in which the state or government exercises direct or indirect (whole or partial) ownership or control
3	IFC	a legal entity that is majority owned or controlled by a national or local government whether directly or indirectly
4	Philippine Decree No. 2029 (s. 1986)	a stock or non-stock corporation, whether performing governmental or proprietary functions, directly chartered by special law or, if organized under the general corporation law, is owned or controlled by the government directly or indirectly through a parent corporation or subsidiary corporation, the extent of at least a majority of its outstanding capital stock or of its outstanding voting capital stock.

Moreover, Table 2 shows a summary of the definitions of SOEs. The definition of a GOCC in the Philippines is similar to the definitions of SOE by international organizations. All definitions include state ownership and control.

2.4 Legal and Regulatory Framework

The legal basis of the creation of GOCCs in the Philippines is set forth in the 1973 Constitution:

The state may, in the interest of national welfare or defense, establish and operate industries and means of transportation and communication, and, upon payment of just compensation, transfer to public ownership utilities and other private enterprises to be operated by the government (Constitution of the Republic of the Philippines, 1973, Article XIV, Section 6).

The creation of an SOE is established by law, and the SOE’s competence and power are further circumscribed by it. A legal and political framework for SOE management determines the nature of the relationship that exists between various public authorities and the conditions that will enable the SOEs to achieve their goals with efficiency (Marcou, 1995). The government administers the financial, regulatory and coordination frameworks to facilitate efficient management of SOEs. It is the role of the government to establish effective and appropriate legal and regulatory frameworks to lay down the legal structures for SOEs’ operations, indicate obligations, protect the rights of stakeholders, as well as create standards and procedures for effective internal and external audit, transparent and accurate accounting, and public financial disclosure (OECD, 2004). The legal and regulatory framework guiding SOEs vary from nation to nation, according to the prevailing socio-economic circumstances and evolution of their respective political process (United Nations, 2008).

Ownership function refers to an “an entity that exercises the power, responsibility, or steering ability to appoint board of directors, set and monitor objectives, and vote company share on behalf of the government” (OECD, 2021, p.13). There is no two state ownership models of SOEs that are exactly the same, and no one country generally applies one single ownership model without exceptions to certain organizational structures or legal requirements. Part of the duties and responsibilities of the state as owner is to use its ownership policy to clarify the reasons why it should own any given enterprise and assess the rationale for continued state ownership. The overall objectives for state ownership are to support economic and strategic interests, to ensure continued national ownership of enterprises, to provide specific public goods and services, and to perform business operations in a “natural” monopoly situation (OECD, 2021).

The framework of GOCCs in the Philippines is characterized by a formal system of centralized and coordination ownership. The supervision and control is through a coordinating agency/department. The government sets forth explicit state ownership policy defining the general objectives of state ownership. State ownership policies are set out in specific legislation. Specialized government units perform the role of coordinating agencies “operating in an advisory capacity to other shareholding ministries on technical and operational issues” (OECD, 2021, p. 15). The most important mandate of these coordinating agencies is to monitor SOE performance.

In 1984, the Government Corporate Monitoring and Coordinating Committee (GCMCC) was created as the oversight body for monitoring and evaluation of GOCCs. It was then reconstituted in 1986. One of the its main functions were to balance the accountability and adequate operational flexibility of GOCCs (Villamejor-Mendoza, 2007). It was also tasked to establish an effective performance monitoring and coordination system. The aim was not to curtail the operational flexibility of GOCCs but to encourage them to perform their mandate and without undue interference from the national government. Further, the Commission on Audit (COA) was tasked to carry out performance and financial audit of all GOCCs and their subsidiaries. While the task of monitoring and supervision of the financial performance of all GOCCs is given to the Department of Finance.

The coordinating agency model is further explained by the ministry concept, where the SOE performing similar functions are attached to ministries (now called departments) are placed under the supervision and control of a minister (now called a cabinet secretary). Examples of GOCCs attached to the ministry/department are the National Power Corporation and National Electrification Administration are attached to the Department of Energy, the

National Food Authority and National Irrigation Administration are attached to the Department of Agriculture, and the Philippine National Railways and Light Rail Transit Authority are attached to the Department of Transportation. In this structure, the cabinet secretaries of the departments to which the GOCCs are attached are deemed *ex officio* chairpersons of the GOCCs' Board of Directors. As GOCCs are attached to a department, the department is responsible for ensuring that the policies and programs, budget and operations, as well as production, financial and corporate targets of the attached GOCCs are consistent with the sectoral policies and programs. The departments with attached GOCCs enforces oversight through examination, review and concurrence of operating and capital budgets and ensure compliance of GOCCs with performance targets.

The GCMCC as an oversight body was dissolved and its functions were transferred to the Department of Finance (DOF) in 1987 and then to the Office of the President-Presidential Management Staff in 1993 and back to DOF before 2011 (Bantug, 2013). The Congress of the Philippines passed the Republic Act 10149, otherwise known as GOCC Governance Act of 2011, an act "to promote financial viability and fiscal discipline in GOCCs and to strengthen the role of the state in its governance and management to make them more responsive to the needs of public interest and for other purposes" (Congress of the Philippines, 2011, p.1). The GOCC Governance Act of 2011 contains the following salient features: "1) exercise by the national government of certain rights consistent with its right as the owner of GOCCs, 2) creation of a centralized advisory, monitoring and oversight body called the Governance Commission for GOCCs (GCG), 3) require GOCCs strict disclosure of their financial performance and audit mechanisms by the Commission on Audit, 4) provision of one year terms of members of Board of Directors of all GOCCs, 5) require appointment to board membership by the President of the Philippines from candidates shortlisted by the GCG, 6) provision of standards and limitations on the compensation, allowances, per diems, and incentives of the Board of Directors fixed by the GCG, and 7) express provision of fiduciary duty of Board of Directors and officers towards GOCCs" (Bantug, 2013, p.23).

Moreover, the Governance Commission for GOCCs (GCG) is mandated "to oversee the selection and nomination of the members of the GOCCs' Board of Directors, institutionalize transparency, accountability, financial viability and responsiveness in corporate performance by monitoring and evaluating the GOCCs' performance, rationalize the GOCC sector through streamlining, reorganization, merger as well as recommending to the President of the Philippines the privatization or abolition of a GOCC, and establish compensation standards" (Governance Commission for GOCCs, 2011). In addition, the GCG is tasked to adopt an

ownership and operations manual as well as the government corporate standards governing the GOCCs, establish the performance evaluation systems, coordinate and monitor the operations of GOCCs, review the functions of each GOCC and determine whether there is conflict between their regulatory and commercial functions, and provide technical advice and assistance to the government agencies to which the GOCCs are attached in setting performance objectives and targets of the GOCCs (Governance Commission for GOCCs, 2011).

The GCG carries out its functions in coordination with other government agencies such as the Office of the Ombudsman on the qualifications of Board Directors, the Commission on Audit on GOCCs' financial audit, the National Economic and Development Authority on the alignment of development programs and plans of the GOCCs, the Department of Budget and Management on the budget matters of GOCCs, and the Civil Service Commission on matters concerning the employees and officers of the GOCCs.

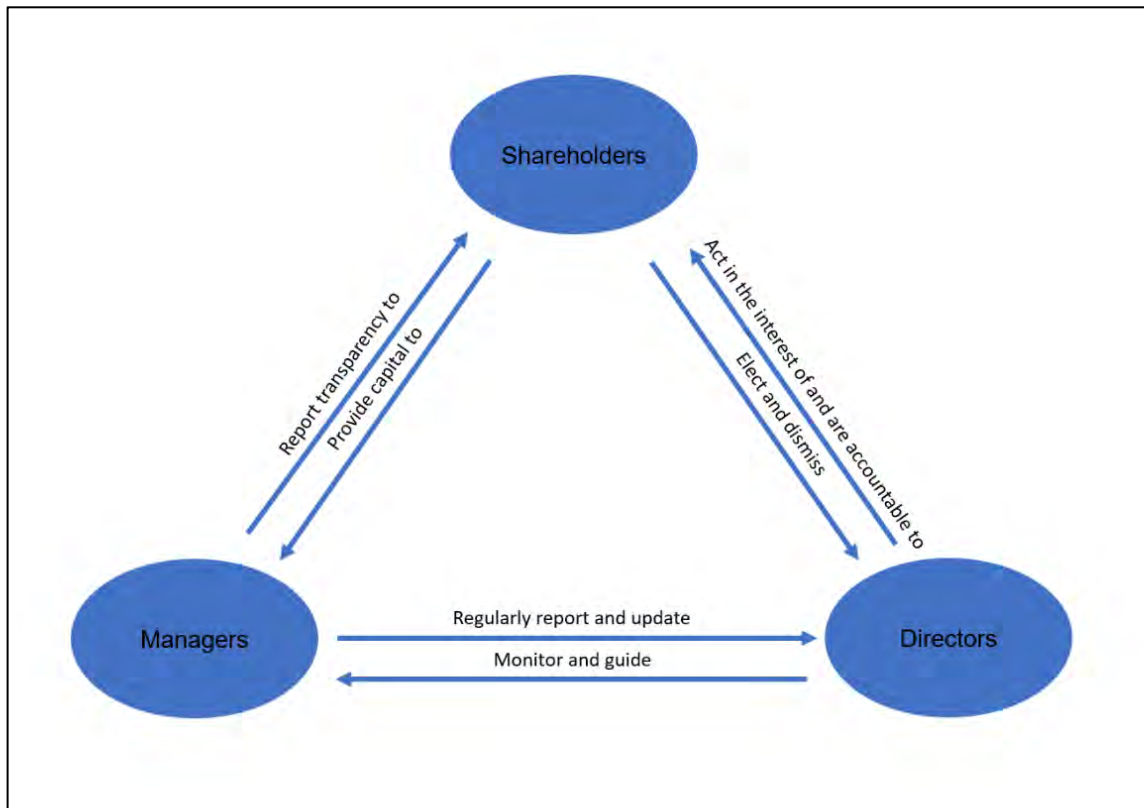
2.5 Corporate Governance

The OECD defines corporate governance as "the system by which business corporations are directed and controlled" (OECD, 1999, p.8). The corporate governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants in the corporation, such as, the board, managers, shareholders and other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. By doing this, it also provides the structure through which the company objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance. The term includes private and public institutions that refers to laws, regulations and business practices which governs the relationship between the corporate managers and the stakeholders.

Corporate governance is the broad term which describes the processes, customs, policies, laws and institutions that directs the organizations and corporations in the way they act, administer and control their operations (Khan, 2011). Corporate governance is the allocation of ownership, capital structure, managerial incentive schemes, takeovers, board of directors, pressure from institutional investors, product market competition, labor market competition, organizational structure, etc., which can all be thought of as institutions that affect the process through which quasi-rents are distributed (Berle & Means, 1932, p. 4). It does not only deal with managing the relationship among the stakeholders, namely, the board of directors and the shareholders, but also with the accountability of the individuals to achieve the goal of the organization.

Furthermore, it identifies the distribution of rights and responsibilities among the company's stakeholders, this includes shareholders, board directors, and managers (World Bank Group, 2014).

Figure 3. Key Stakeholders in Corporate Governance



Source: International Finance Corporation (IFC), World Bank Group, 2008.

Figure 3 shows the key stakeholders in corporate governance and the respective responsibilities of each to one another. The shareholders elect and dismiss the board of directors, and provide the capital to the management. The managers or members of the management report transparency to the shareholders and regularly report to and update the board of directors. The board of directors act in the interest of and are accountable to the shareholders, and monitor and guide the managers of the company.

Corporate governance ensures that companies put a balance between the interests of shareholders with stakeholders at all levels of organization. In the private sector, to have good corporate governance is an essential standard for establishing the striking investment environment as it is needed by competitive companies to gain strong position in efficient financial markets. In addition, good corporate governance is fundamental to the economies with extensive business background and it likewise facilitates the success for entrepreneurship (Khan, 2011).

A key element of corporate governance is to be able to put balance between the ownership and control and also among the interests of stakeholders of the firm. Ownership and control in private corporations is different from SOEs, since for SOEs, it is in the state's hand or in the government. There are a number of key differences between state and private ownerships in terms of objectives, financing, liquidation, management, and compensation (Yavas, 2017). For instance, the main objective of private ownership is to maximize profits for the capitalists who own the corporation. On the other hand, the ultimate goal for SOEs is to balance the interests of the stakeholders; for instance, having to consider protecting jobs and preventing social unrests.

2.6 Corporate Governance in SOEs

Corporate governance in SOEs is distinguished due to the significant management constructs and diversity of organizational objectives. For instance, the goals set for state-owned companies are different from those for commercial companies, wherein commercial companies are mainly focused on generating profit for their shareholders, whereas, SOEs fulfill economic goals and other specific objectives. Corporate governance of SOEs is an area in which “corporate” and “public governance” intersects as SOEs are business organizations within the public sector. Corporate governance is the set of institutional mechanisms and arrangements for steering and overseeing SOEs toward achieving their purpose, that is, public value creation (Zahra'a, 2021). It refers to the proper structure, mechanisms, values, and procedures through which an SOE is managed and controlled to fulfil its mandate effectively. Governance of the public corporate sector is critical to ensure the positive contribution to a country's overall economic efficiency and competitiveness (Bantug, 2013).

Corporate governance consists of the procedures and processes according to which an organization is directed and controlled. It provides the structure for defining, implementing, and monitoring an SOE's goals and objectives and for ensuring accountability to appropriate stakeholders (World Bank Group, 2018). It is a mechanism for monitoring the actions, policies and decisions of corporations. It involves the alignment of interest among the stakeholders. It also includes the network of formal and informal relationships involving the corporate sector and the consequences of these relationships on society in general (Kiranmai & Mishra, 2019).

Ownership and control in SOEs is different from private corporations, hence, corporate governance is distinct. SOEs are owned by the state on behalf of the general public. As the owner of SOEs, the state establishes the policies, procedures, and organizational structures that guide the SOE operations in order to achieve social development and economic objectives. The

government controls SOEs either by the state being the ultimate beneficiary owner of the majority of voting shares or otherwise exercising an equivalent degree of control. Corporate governance ensures that SOEs are effectively controlled through established institutions of governance such as shareholding policies, regulations, and shareholding entities (Zahra'a, 2021). Apart from serving as owner, the state also serves as the regulator and coordinator. As regulator, the state lays down the legal and regulatory framework to facilitate an effective and appropriate environment for economic activities. As a coordinator, the state mediates among other government agencies and related organizations that affect or interact with SOE activity and provide appropriate measures for transparent economic activities (Keened & Jones, 2003).

In SOE corporate governance, the functional, structural, and institutional considerations of a public enterprise is necessary in order to lay down the appropriate mechanisms for management and administrative efficiency. Corporate governance in SOEs includes structures and procedures that ensure the enterprise operates efficiently, effectively, accountably, and responsibly in the public interest and contributes to the national development (United Nations, 2008).

2.7 OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs

The OECD published guidelines on how to improve corporate governance of SOEs. Established in 2005, the OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs have become the internationally agreed standards in the area of SOE corporate governance policies and practices and have been used as the benchmark in the formulation of reforms in both member and non-member economies. The guidelines provide a framework for assessing and improving the governance practices of SOEs. These are recommendations on how to ensure that SOEs operate efficiently, transparently and in an accountable manner. It provides advice to governments on how to ensure SOEs are as accountable to the general public as listed companies should be to shareholders. It is a set of standards that help governments on how to exercise the state ownership function and avoid risks of both passive ownership and excessive state intervention (OECD, 2015). In addition, the guidelines provide recommendations on the governance of individual SOEs as well as state ownership practices, and regulatory and legal environment in which SOEs operate.

The guidelines cover six main areas: the rationales for state ownership, the role of the state as owner, equitable treatment of shareholders, relations with stakeholders, disclosure and transparency, and the responsibilities of SOE boards.

2.8 Corporate Governance Scorecard

In the early 1990s, countries have adopted codes of corporate governance to boost development of capital markets, help companies perform better, and make these companies better members of the society (International Finance Corporation, 2004). As many countries drafted codes, the understanding of governance and its impact on companies, markets and societies grew significantly across regions all over the world. However, the mere existence of corporate governance codes did not directly translate into better governance practices. The challenge to make governance practices a reality needed tools to encourage best practices and change corporate behavior. The use of scorecard was found to be an answer to address this challenge. The experience of the private sector investors of using scorecards in assessing compliance with national codes led regulators and stock exchanges to use scorecards in establishing governance reforms. Scorecards were not only used by companies for mere compliance and observance of codes but to measure corporate governance which helped them know where they stand and more importantly were used in decision making, for better strategy, as well as in risk management and control.

A scorecard is “a quantitative tool to measure the level of observance of a code and/or a standard of corporate governance” (International Finance Corporation, 2004, p. 3). Scorecards compare governance practices to a benchmark, where the benchmark is a national or international code of corporate governance and/or a standard. Scorecards are tools to assess corporate governance as it generates information on the quality of governance practices. For instance, they depict whether companies disregard or follow code recommendations. Likewise, scorecards are used to compare practices between companies and even between countries. Scorecards provide concrete and useful information as these are able to quantify governance practices, indicating when and where companies fall short. They assess the governance practices of a company and illustrate progress over time.

The German Financial Analysis and Asset Management Association (DVFA) was one of the first to develop scorecards. The purpose of the DVFA scorecard was to provide financial analysts and investors a practical tool to evaluate the governance of listed German companies (DVFA, 2000). The scorecard served as a tool to measure the level of compliance of listed companies with the German Corporate Governance Code (The Deutscher Corporate Governance Kodex). In Asia, the ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) regional scorecard was developed and implemented by the ASEAN Capital Markets Forum (ACMF) based on the OECD Principles and other international standards of corporate governance. Six countries, namely Thailand, the Philippines, Malaysia, Singapore, Indonesia and Vietnam were

involved in the development of the ASEAN scorecard. The objective was to raise corporate governance standards and practices of ASEAN companies (ASEAN Capital Markets Forum, 2012). The scorecard initiative also intended to establish common measures in the implementation of corporate governance by publicly listed companies among the six member countries.

With the purpose of measuring the observance of a code of corporate governance, an appropriate benchmark is necessary when developing a scorecard. In most countries, a code of corporate governance serves as a benchmark. In the national level, codes are commonly aimed at listed companies, however, there are a few codes of corporate governance that have been established for banks, family firms and SOEs. When there is no local code of governance, scorecards being developed use an international code of corporate governance as the benchmark. An example of an international benchmark for listed companies is the OECD Principles of Corporate Governance. A number of countries, namely, Azerbaijan, Kazakhstan, the Philippines, Trinidad and Tobago and Vietnam draw on the OECD Principles in developing their scorecards. The Guidelines on the Governance of State-owned Enterprises was published by the OECD which serves as a benchmark for SOEs. On the other hand, the European Confederation of Directors' Associations (ecoDa) produced the ecoDa Guidance which served as a regional guidance for unlisted companies such as small and family enterprises (ecoDa, 2010).

There is a wide range of users of scorecards with each having different goals. Users of scorecards include companies, regulators, government institutions, stock exchanges, member organizations (institutes of directors, chambers of commerce, or business associations), and development finance institutions (DFIs). Companies use scorecard to concretely address day-to-day issues they encounter in their governance. Regulators and regulatory government institutions use scorecards to know implications and effectiveness of the regulatory framework and oversight. In addition, regulators intend to refine regulations and codes as well as develop techniques to enhance companies' compliance. For stock exchanges, it is to measure code compliance, encourage companies to adhere to standards and improve governance as ultimately, their goal is to show investors their high-quality venue for share trading. Chambers of commerce, industry associations and institutes of directors have a mandate to provide value-adding services to their members, hence, the information on governance practices that can be gathered from the scorecards are useful for their members. For DFIs, the purpose of the scorecard is to encourage market-level change in corporate governance practices and transfer knowledge to local counterparts (International Finance Corporation, 2004).

2.9 Corporate Governance Scorecard (CGS) for GOCCs

In 2006, the Corporate Governance Scorecard for GOCCs was initially developed by the Institute of Corporate Directors (ICD) in collaboration with the Department of Finance (DOF) and the Office of the President of the Philippines. The ICD was sought as the subject matter expert to take the lead in the creation of the Corporate Governance Scorecard (CGS) for GOCCs as they were the ones who co-developed the ASEAN Corporate Governance Scorecard for publicly-listed companies. The DOF and Office of the President are the oversight government bodies supervising and regulating the GOCCs. The goal was to raise awareness on corporate governance issues among GOCCs, to identify areas for improvement, and to raise the standards of GOCC corporate governance practices in the Philippines. In creating the CGS for GOCCs, the 2005 OECD Guidelines on Corporate Governance for State-Owned Enterprises as well as the standards and recommended best practices in the ASEAN Corporate Governance Scorecard for publicly-listed companies were used as benchmark.

About 30 GOCC were assessed on their corporate governance practices using the scorecard wherein, the benchmarking initially fell under two sections: Board Responsibilities and Disclosure & Transparency. The benchmarking relied on self-rating by GOCCs, which compared their practices with the scorecard. ICD Assessors conducted a validation of the self-ratings, using documents submitted by the GOCCs to substantiate them. The results were then tabulated and analyzed (Moreno, 2006). GOCCs scored significantly lower than their private sector counterparts in the two areas rated. The gaps in corporate governance practices revealed by the benchmarking exercise helped identify weak areas as opportunities for improvement in the GOCCs. Likewise, the benchmarking was widely considered a useful tool for encouraging GOCCs to evaluate and improve their governance practices.

Furthermore, with the creation of the Governance Commission for GOCCs (GCG) as the centralized oversight and regulatory body of GOCCs in 2011, is tasked to adopt an ownership and operations manual as well as a corporate governance code governing the GOCCs. In adherence to the highest standards of corporate governance, the GCG reformulated the CGS for the GOCCs in 2015. The CGS is a quantitatively-driven evaluation tool derived from existing and globally accepted standards and practices. With the similar purpose and objectives, the CGS is an instrument to assess the corporate governance initiatives and practices of GOCCs using a methodology benchmarked against the OECD Principles of Corporate Governance for SOEs and ASEAN Corporate Governance Scorecard for publicly-listed companies.

Table 3. Corporate Governance Scorecard

	Sections	Number of Items	Weight
I	Stakeholder Relationships	14	15%
II	Disclosure & Transparency	11	35%
III	Responsibilities of the Board	37	50%
	Bonus	2	
	Penalty	2	
	TOTAL	66	100%

The reformulated CGS (See Appendix B) assesses each GOCC's governance practices on the following areas: i) Stakeholder Relationships, ii) Disclosure and Transparency, and iii) Responsibilities of the Board. Table 1 shows the parts of the CGS for GOCCs. Stakeholder Relationship consists of 14 items with a weight of 15%, Disclosure & Transparency consists of 11 items with a weight of 35%, and the Responsibilities of the Board consists of 37 items with a weight of 50%. There are 2 items each for Bonus and Penalty. In total, the scorecard consists of sixty-six (66) items across the three mentioned areas, with a total weight of 100.00%. The Stakeholder Relationships refers to policies and activities to respect, defend, and promote the rights of stakeholders are laid out, articulated and undertaken by the GOCC. Stakeholders include the customers/clients, employees, environment and community of the GOCC. Disclosure & Transparency looks into the accurate and timely disclosure of important documents and information by the GOCC to its stakeholders and the public. Responsibilities of the Board refers to the fulfillment of the GOCC's Board of Directors of its key functions in terms of strategy, policy, monitoring and accountability. The section assesses whether the Board of Directors adhere to standards and practices on board committees and board reporting, board meeting protocols, functional internal control and risk management systems, board performance evaluation and codes of business conduct/ethics.

The CGS assessment is conducted by the ICD assessors, where initial assessment is further validated by the Governance Commission. The results of the assessment are released to the GOCCs through a conduct of an exit conference session. The CGS assessment is done annually, covering 85 GOCCs of different sector industries, such as government financial institutions, agriculture, educational & cultural, energy & materials, gaming, trade & area development, tourism, utilities, and healthcare services.

2.10 Issues and Challenges

Results of the CGS assessment show a low average score of GOCCs and no significant improvement for the past 5 years. Figure 4 shows the CGS average score of GOCCs: 50.79% in 2015, 53.39% in 2016, 52.06% in 2017, 52.45% in 2018 and 55.92% in 2019.

Figure 4. Average CGS Results of GOCCs

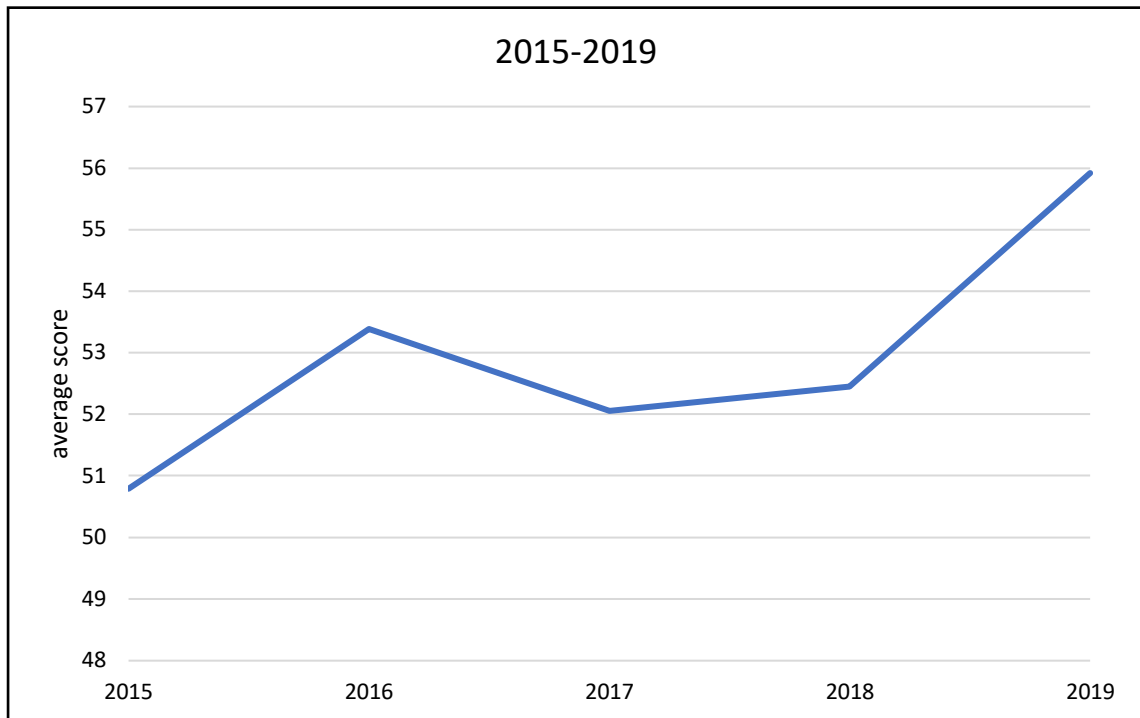
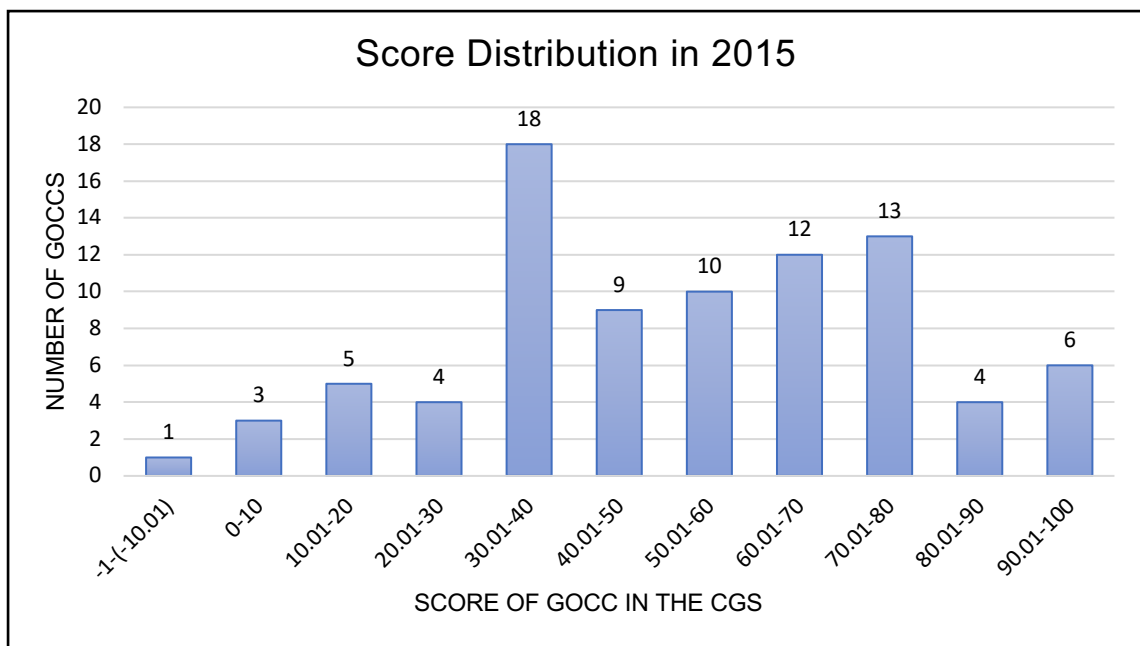
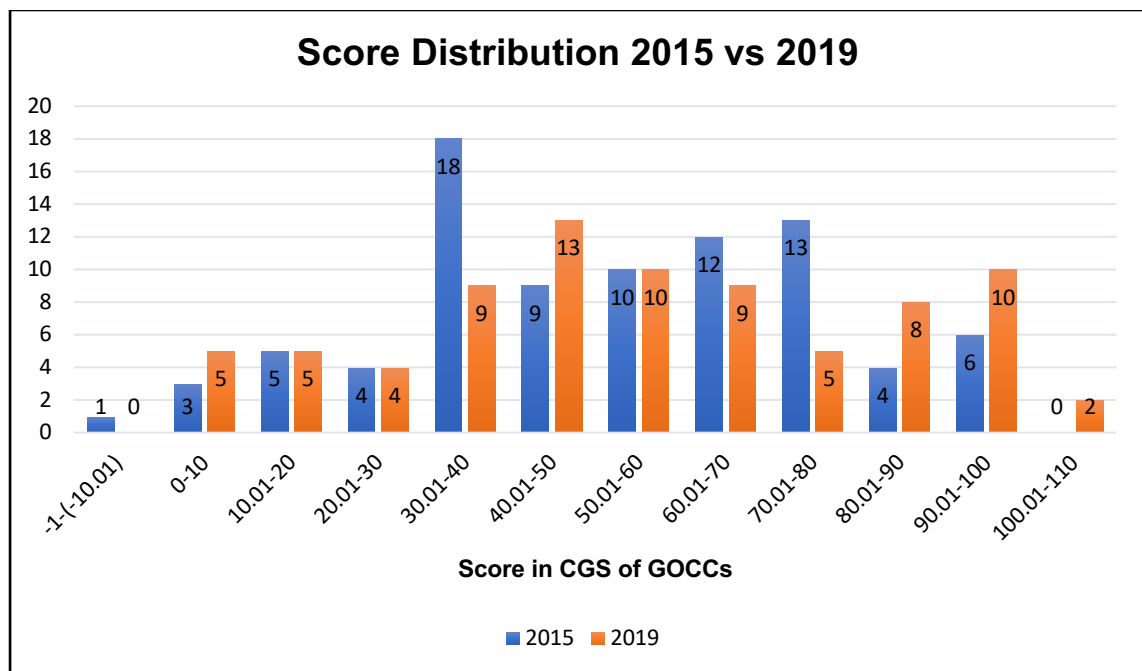


Figure 5. Score Distribution of GOCCs in 2015



Majority of the GOCCs scored between 30%- 80% only. Figure 5 shows the score distribution of GOCCs in the 2015. While there are 3 GOCCs that scored between 0-10%, there are 6 GOCCs that scored above 90%. Out of the 85 GOCCs assessed, 18 GOCCs scored 30.01-40%. There are about 39 GOCCs that scored above 50%, specifically, 10 GOCCs scored 50.01-60%, 12 GOCCs scored between 60.01-70%, 13 GOCCs scored 70.01-80% and 4 GOCCs scored 80.01-90%.

Figure 6. Score Distribution of GOCCs in 2015 vs. 2019



In 2019, more GOCCs improved their score where there is an increase in the number of GOCCs that scored above 50%, with 2 GOCCs scoring 100%. However, the majority of the GOCCs still scored between 40.01-50% as shown in Figure 6.

In terms of the 3 sections of the CGS (Stakeholder Relationships, Disclosure & Transparency, Responsibilities of the Board), the levels of compliance of GOCCs significantly vary. In Figure 7, the compliance of GOCCs to the Stakeholder Relationship section of the CGS is shown. Although majority of the GOCCs are able to adhere to the policy standards, there are still a number of GOCCs who fail to fulfill the recommended activities needed to substantiate and operationalize these policies.

Figure 7. GOCCs' Adherence to the Stakeholder Relationship Section of the CGS 2019

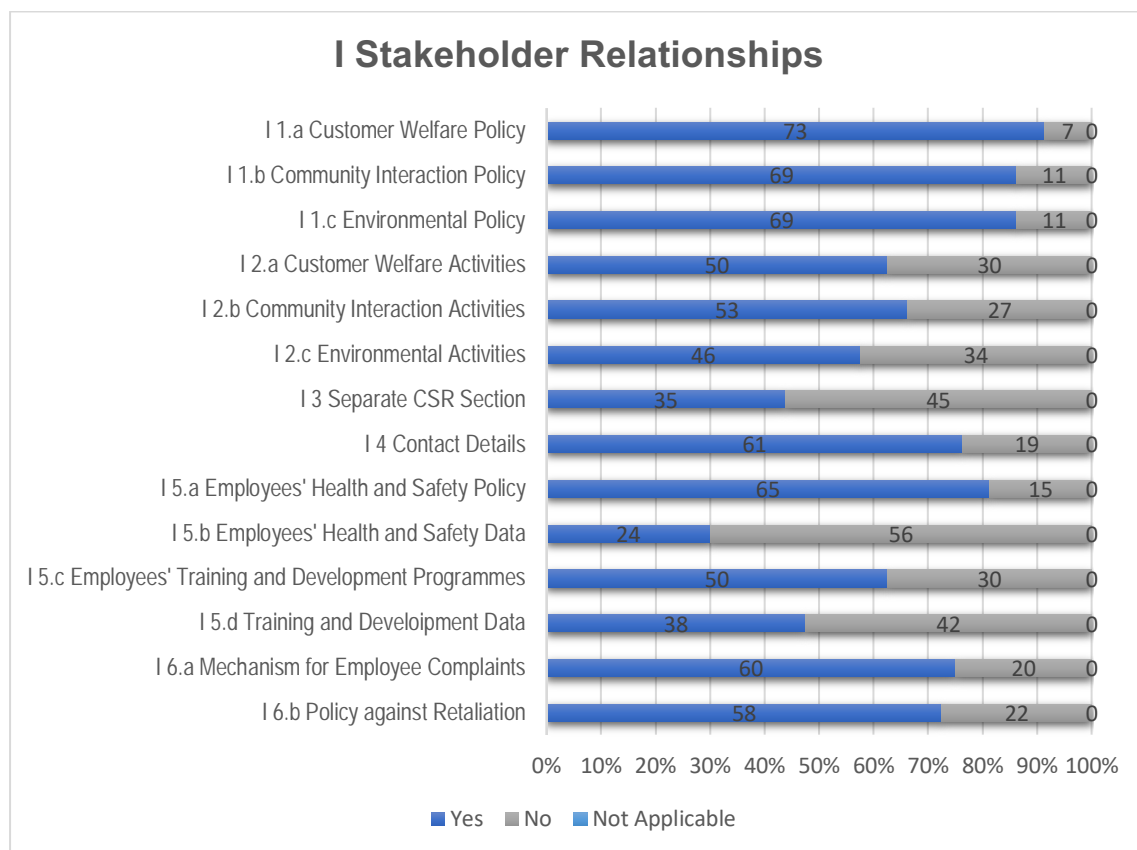


Figure 8. GOCCs' Adherence to the Disclosure & Transparency Section of the CGS 2019

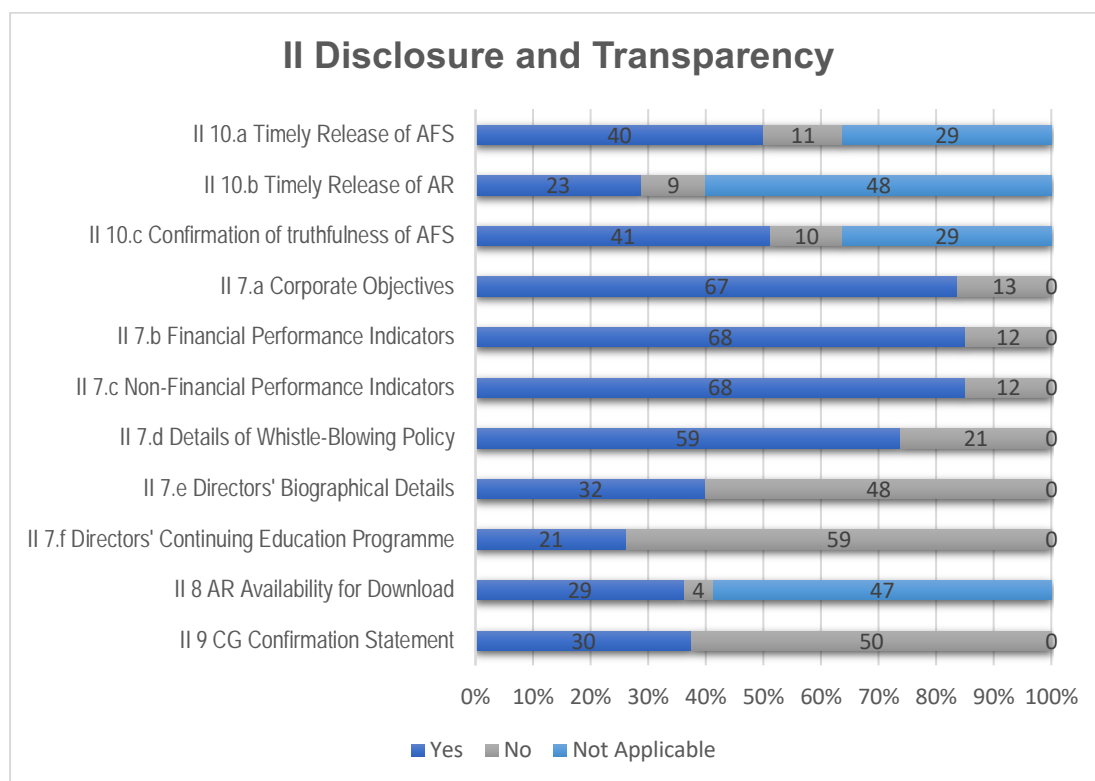
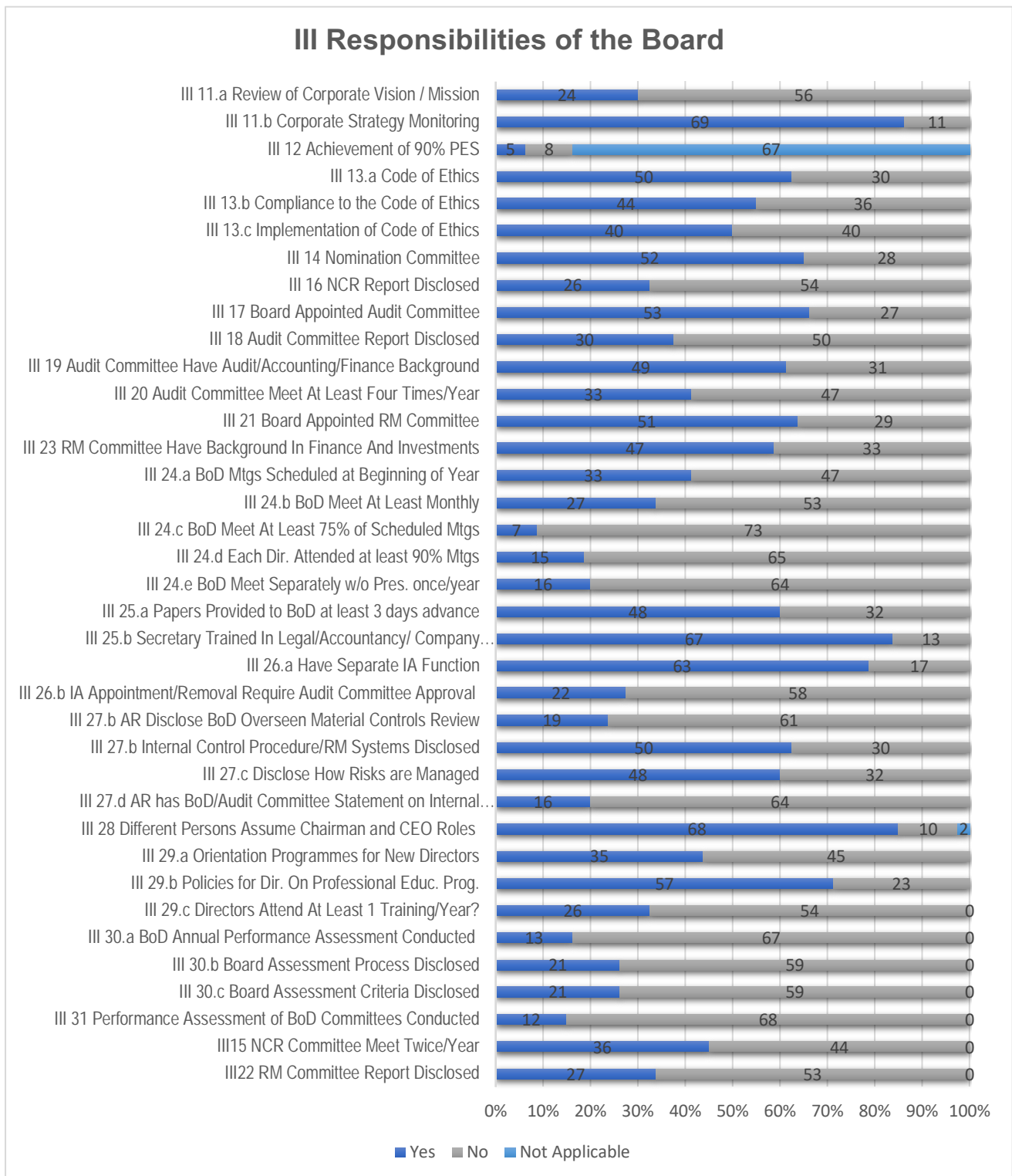


Figure 8 shows the compliance of GOCCs to the Disclosure & Transparency section of the CGS in 2019. Most GOCCs are able to adhere to the items of this section. The satisfactory level of adherence may be attributed to the other existing regulations and policies of the government requiring all public offices and agencies of disclosures. As seen in the figure, majority are able to comply with disclosures on corporate objectives, financial and non-financial performance indicators. However, GOCCs have the most difficulty in the timely release of their annual reports and audited financial statements.

Most GOCCs have the lowest compliance in the Responsibilities of the Board section. As shown in Figure 9, several GOCCs have difficulty in adhering to the standards on board protocols as well as practices and functions of the board. In 2015, there are still GOCCs that do not have the recommend board committees. There are also a number of GOCCs that were found to have constituted board committees, but such committees are not functional. Only 30% of the GOCCs have Board of Directors who review the corporate vision. Only 8.75% are able to conduct board meetings as scheduled. Several GOCC boards were unable to conduct meetings regularly, as prescribed by the governance code. In addition, there is low compliance on recommended practices on trainings and assessment of the board. Only 32% of GOCCs have Board of Directors who have attended director trainings, 15% of GOCCs have established board assessment procedures and 20% have put in place and reviewed internal controls.

Figure 9. GOCCs' Adherence to the Responsibilities of the Board Section of the CGS 2019



Overall, the results of the CGS assessment show inadequate stakeholder relationship policies and activities, insufficient transparency and incoherent disclosure practices, as well as weak board governance and accountability mechanisms.

CHAPTER 3: REVIEW OF RELATED LITERATURE

3.1 Introduction

This chapter provides a review of studies and research gaps on corporate governance in SOEs. It discusses the relevant theory, agency theory and further explains the importance of corporate governance in SOEs based on previous research works conducted.

3.2 Review of Related Studies

Corporate governance in SOEs has become an emerging concern and interest of governments, policymakers, economists, scholars, stakeholders and shareholders as brought about by the crucial role of SOEs in the society. There has been a growing interest in SOE corporate governance.

Studies that have associated corporate governance with stakeholder relationship has shown results of improved organization performance. Omukubi, Egessa and Kwendo conducted a study on sugar manufacturing SOEs in Western Kenya, where they investigated the linkage between stakeholder relationship and performance of the firm. The findings of the study show that stakeholder relationship as a component of corporate governance leads to increased firm performance (Omukubi, Egessa, & Kwendo, 2018). With this conclusion, the study recommended that management of the state-owned sugar firms should invest much of its resources in improving their stakeholder relationship, through regular stakeholder's communication of board and management changes, communication distribution to stakeholders in line with Corporation Act and Listing rules, and having roles/responsibilities clearly articulated in a memorandum of understanding. Another study by Vorster and Marais assessed the stakeholder management outcomes in Eskom, a state-owned utility generating electricity in South Africa. It was found that stakeholder management is an important component of ensuring a stakeholder-inclusive approach to corporate governance and achieving transparency and accountability. In the case of Eskom, it integrated stakeholder management with its transactional business practices and used integrated report as a key tool to communicate with the company's stakeholders (Vorster & Marais, 2014).

In a study by Ernst on methods for resolving problems of responsibility and transparency in SOE activities in market economies, he looked into the basic challenges and response options in developing good or adequate corporate governance structures for SOEs. By reviewing some examples of specific countries, he assessed lessons for the Ukrainian case (Ernst, 2004). One of the country examples was New Zealand, where at the core of its corporate governance structure is an intensive reporting program and schedule, including annual outlook

reports, business plans, Statements of Corporate Intent (SCI), as well as monthly, quarterly and annual financial reports. The SCI is a key document that sets the scope of business for the SOE and identifies broad goals and performance targets. In Greece, the operations of the SOEs are supervised by a board of directors, where the chairman of the board and the managing director sign a contract with the respective ministry which sets the annual targets for the implementation of an agreed-upon business plan. Similarly, SOEs must publish quarterly and annual financial statements, and submit strategic plans to the parliament. In South Africa, the government sees appropriate corporate governance structures for SOEs as means of protecting consumers. Many SOEs have established codes of conduct. In the South African approach to corporate governance rely on SOEs' "self-regulation" as the board and management are expected to uphold appropriate standards of ethics and probity which the government approves and monitors compliance. Corporate governance in Sweden is characterized by an explicit emphasis on the SOEs' ability to create value. A key element of which is a comprehensive system for external reporting that constitutes the most important source of information for assessing the SOE's capacity for creating value such as future cash flow with regard to the degree to which it has met its specific objectives. In Ukraine, serious approaches to improving corporate governance for SOEs stress disclosure and transparency, wherein efforts go beyond detailed reporting to insist on public disclosure. Publication of financial and operational reports facilitates the task of monitoring and strengthening performance by expanding the group of monitors and analysts to all interested parties (Ernst, 2004).

Most research conducted are empirical studies that have looked into the relationship between corporate governance and SOE performance, analyzing the effects of corporate governance on performance. A study by Heo, investigated whether good governance led to better SOE performance, and further looked into the specific aspects of corporate governance that have significant relationship with SOE performance. Heo identified the important dimensions of corporate governance explaining firm performance as: ownership structure, CEO duality board independence, board size, board committee, remuneration, performance monitoring, transparency and disclosure (Heo, 2018). Research on SOEs has shown a positive relationship between corporate governance and performance of SOEs.

Table 3.1. Prior Research on The Impacts of Corporate Governance in terms of the Board

Dimension of Corporate Governance (Board of Directors)	Relationship	Performance	Samples	References
Board composition (politically connected CEOs)	-	Stock price Earnings growth Sales growth	Partially Privatized SOEs in China	Fan, Wong, and Zhang (2007)
Board composition (Politically connected directors)	-	(+) Employment (-) Performance	Local public utilities in Italy	Menziozi, Gutiérrez Urriaga, and Vannoni (2011)
Board composition (board quality)	+	Efficiency	Commercial SOEs in Lithuania	Curi, Gedvilas, and Lozano-Vivas (2016)
Board independence	+	ROE	SOEs in Lithuanian	Jurkonis and Petrusauskaitė (2014)
Board size and composition	+	Firm performance	SOEs in Kenya	Miring'u and Muoria (2011)

Source: Effects of Corporate Governance on the Performance of State-Owned Enterprises (Heo,2018)

In gathering data from previous research work conducted, it was found that the characteristics of the board of directors are significant in predicting SOE performance. In the study of Fan, Wong and Zhang on the relationship between board composition and financial performance of newly partially privatized SOEs in China, the politically connected CEOs negatively affected the financial performance of SOEs (Fan, Wong, & Zhang, 2007). Similarly, in the study of Menozzi, Gutierrez Urriaga, and Vannoni on the effects of board composition in 114 Italian local public utilities on employment and performance, results showed that politically connected directors significantly increased employment but decreased performance (Menozzi, Gutiérrez Urriaga, & Vannoni, Board Composition, Political Connections, and Performance in State-owned Enterprises, 2011). Curi, Gedvilas, and Lozano-Vivas investigated on the impacts of corporate governance on the efficiency of commercial SOEs in Lithuania and found that board quality and strategic planning enhanced firm efficiency (Curi, Gedvilas, & Lozano-Vivas, 2016). In a study by Jurkonis and Petrusauskaite on Lithuanian SOEs, results showed that improved corporate governance practices, specifically board independence led to better financial performance (Jurkonis & Petrusauskaitė, 2014). Miring and Muoria investigated on SOEs in Kenya and found that larger board size and a higher ratio of nonexecutive directors on the board led to positive impacts on financial performance (Miring'u & Muoria, 2011).

Sari, Kuncoro and Sarjono investigated on the impacts of board structure to the roles of the board of directors in implementing good corporate governance in Indonesian SOEs. The empirical study indicated that existing board structure of Indonesian SOEs did not highly impact the performance of the board of directors (Sari, Kuncoro, & Sarjono, 2010). For instance, board size does not have an impact to the dynamics of the board, instead, knowledge, ability, experience and independency give more significant impact. In terms of composition, independent commissioners give advantage to the SOE in monitoring and controlling functions as well as formulating strategies. The study also showed that diversity in education and experience background of the members of the board enhance the performance of the board of directors. Likewise, according to OECD, “the boards of state-owned enterprises should have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their function of strategic guidance and monitoring of management” (OECD, 2006).

Board of directors has been a central focus in SOE corporate governance literature for years. As a dimension of corporate governance, it has been a central institution in internal governance of a company as it provides a key monitoring function for aligning the interests of agents and shareholders (O'Regan, O'Donnell, Kennedy, Bobtis, & Cleary, 2005). Many studies have recognized the effects of the board of directors and the impacts of its characteristics (board composition and board leadership, and board size) on firm performance (Kesner & Dalton, 1985, (Thomas, 1994, Peng, Buck, & Filatotchev, 2003). Khongmalai, Tang and Siengthai conducted a study on corporate governance in Thai SOEs to develop a multi-attribute pattern of corporate governance and assess the relative importance of the different corporate governance practices. From a theoretical perspective, the study illustrated the multi-attribute nature of corporate governance model filling a gap in the corporate governance literature as most have tended to focus on a single practice or dimension of corporate governance. In the study, board of directors ranked as the third most important corporate governance practice in the case of Thai state-owned enterprises. The most important corporate governance practice was strategic human resource management and considered to be the most critical issue of corporate governance restructuring of Thai SOEs (Khongmalai, Tang, & Siengthai, 2010).

3.3 Agency Theory

The foremost and widely used theory is agency theory which posits that there are several relationships such as employer and employee, shareholder and management, and may more, that take the form of a principal-agent relationship (Berle & Means, 1932; Jensen &

Meckling, 1976; Ross, 1973; Watts, Watts, & Zimmerman, 1978). Agency theory views the firm as a nexus of contracts between principals (such as owners) and agents (such as managers and employees). Since agents do not completely share the owners' goals and because agents tend to have better information about the tasks, agents may have both motivation and opportunity to behave in a way that maximizes agents' own utility at the expense of principals (Jensen & Meckling, 1976). Agency theory argues that firms led by self-interested managers may grow to a point with diminishing returns to owners unless there are proper corporate governance mechanisms to rein in the managers.

Traditionally, the focus has been on shareholders and managers relationship, hence the "principal-agent problem" arising from the separation of ownership (shareholders/principal) and management of resources (managers/agent). In the principal-agent problem, the theory argues that when the principal and agent are different, their interests and objectives can differ, resulting in potential miscommunications in performance and expectations. The principal-agent problem causes information asymmetry, goal conflicts, and opportunistic behavior on the part of the contracting parties, especially the agent (Eisenhardt, 1989; Fama & Guthrie, 1983; Jensen & Meckling, 1976; Noreen, 1988). According to the theory, a potential governance problem is built into corporate system because of the separation of ownership from control. Agency problems emerge when the manager, who is a hired agent with the responsibility of representing the owners' best interests, pursues self-interest instead of the owners' best interests.

SOES are likely to suffer more severe agency problems than other firms. First, they undergo a "double agency" problem because an agent, who will usually be a politician with his own agenda, will represent the state's interests in the company. Second, they also suffer a "common agency" problem, because they are overseen by several levels of government, or by both the state and minority shareholders with potentially conflicting interests, which may be inconsistent with profit maximization. Even worse, they usually operate in non-competitive industries and therefore they do not benefit from the discipline of market pressure in case of underperformance. Managing multiple and potentially conflicting objectives is one of the central challenges in the governance of SOEs. All of these problems imply that good corporate governance can make a great difference for these firms (Menozzi, Gutiérrez Urriaga, & Vannoni, 2011).

SOEs have the core problem in terms of separation of control and ownership—the owners in this case being the citizens of a country—but they also face additional challenges that can severely undermine their efficiency (Berle & Means, 1932; Jensen & Meckling, 1976).

Although an SOE has very diffused owners, it generally has a higher body or bodies that oversee it. This can be one or more ministries, an ownership entity specifically created to oversee SOEs, the parliament, or frequently some sort of combination. This complex agency chain through and across various levels of the government may bring difficulties that are not present in the more straightforward relationship between a company's board and managers on the one hand and its shareholders on the other (Estrin, 1998; OECD, 2005).

The challenge is to align the conflicting objectives and instill rules and processes to enhance the flow of information and performance monitoring. One of the arrangements for monitoring the activities of managers and providing them with the needed incentive to align their interest to that of owners is corporate governance. There is a need for incentives to encourage agents to act in unison with the principal's interest. Through corporate governance, rules under which the agent operates can be changed and the principal's interests can be restored. The role of corporate governance is to identify clear reporting rules and objectives for agents, performance criteria against which they will be evaluated, and incentives (or consequences) that flow from the evaluation results. Solutions to agency problems include establishing contracts between the owners and management of the company, setting clear legal frameworks, and improving the composition and independence of the board of directors.

3.4 Importance of Corporate Governance in SOEs

Recent studies on transition and developing economies have given attention to such corporate governance issues wherein the fundamental problems in the governance of SOEs explain much of the poor performance of SOEs (The World Bank, 2006). Studies show that a good corporate governance system in general is associated with a number of benefits for all companies, private or state owned. As documented by Claessens and Yurtoglu, good corporate governance leads to a number of positive outcomes such as better access to external finance, lower costs of capital and higher firm valuation, improved strategic decision-making and operational performance, reduced risk of corporate crises and scandals, and better relationships with stakeholders (Claessens & Yurtoglu, 2012). In addition, benefits also include better allocation of resources and more efficient management. Not all, but many of these benefits apply to SOEs. Moreover, corporate governance is intended to drive better decision making, resulting in efficiency gains and more outputs (Heo, 2018).

Taken together, the benefits can boost the efficiency of SOEs and, in turn, that of the economy as a whole. For instance, transactions among companies are more competitive and transparent and there is more efficient allocation of resources. These result to reduced fiscal

burden and risk of SOEs and lead to greater public and private investment in critical sectors such as infrastructure. Overall, these contribute to competitiveness and growth; reduce vulnerabilities and promote financial sector development more broadly. The underperformance and high opportunity costs of SOEs are symptomatic of a number of underlying problems. Exogenous factors, such as shifts in commodity prices, may play a role, as do sector-specific factors such as public service obligations and regulated prices. However, there is increasing recognition that poor corporate governance of SOEs is at the center of the matter. Understanding the governance challenges and addressing them in SOEs that play significant roles in an economy are thus a central concern for economic growth and financial sector development.

The OECD and the World Bank emphasize corporate governance as a means to enhance operational efficiency and effectiveness of SOEs (OECD, 2005; World Bank, 2014). Rising stakeholder expectations have forced governments in many countries to reform the corporate governance systems of state-owned enterprises, with expectations of improving their operations to reduce deficits and to make them strategic tools in gaining national competitiveness (Parker, 1999; Dockery and Herbert, 2000). Corporate governance consists of having well-defined stakeholder relationships and rights, strong board practices and commitment, effective internal controls, and complete transparency and disclosure.

3.5 Summary

In reviewing the related literature, it can be observed that there are only a few empirical studies conducted on the impacts of corporate governance on SOEs as most are on private firms. In addition, such studies on SOEs have been limited to a few countries. The main constraint to conducting research is the limited data available. Furthermore, one of challenges is the complexity of measuring the performance of SOEs. With SOEs having both financial performance and social objectives, it is difficult to comprehensively measure their performance.

Empirical research on SOE governance is a growing field. Most studies on SOE corporate governance investigated on the relationship between corporate governance and performance. Several were empirical studies that used quantitative methods showing which dimension or attribute of corporate governance impacts performance. Moreover, majority of the studies investigated on the board of directors and very few on other aspects of corporate governance such as transparency and disclosure as well as stakeholder relationships.

It is evident that there are very few studies on the assessment of corporate governance of SOEs. Likewise, there is very limited data of on corporate governance of SOEs of most countries. There is challenge in examining the relationship of corporate governance and performance, when there is inadequate data and analysis of SOE corporate governance. Sufficient data on corporate governance of SOEs of a country is needed and useful in producing more valuable analysis when relating corporate governance to performance. The lack of qualitative empirical research and the immense focus on regressions analyses should consider different methods and more sources of data. Hence, to address the mentioned gaps, this study intends to contribute relevant data and analysis on SOE corporate governance.

CHAPTER 4: RESEARCH APPROACH AND METHODOLOGY

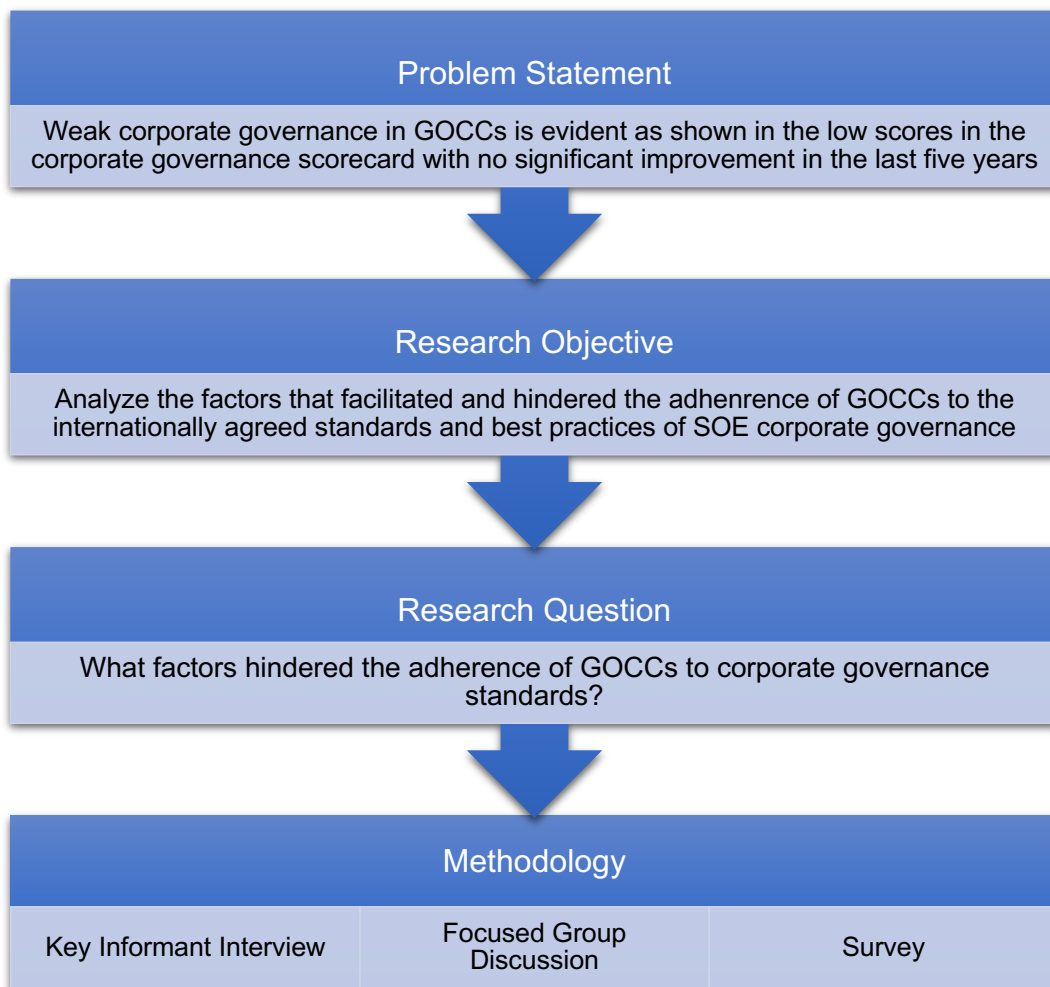
4.1 Introduction

This chapter discusses the research approach and methods the author conducted to attain the research objective. It outlines the process and steps on how data were gathered and analyzed.

4.2 Research Framework

With the context and background discussed as well as related literature reviewed in the previous chapters, figure 10 below outlines the process of the research to attain the identified objective.

Figure 10. Research Framework



Discussed in previous chapters are the background on GOCCs in the Philippines and the governance challenges and issues they face. Weak corporate governance in GOCCs is evidenced by the low scores in the corporate governance scorecard (CGS). The CGS consists of internationally agreed standards and best practices. It is the tool being used to assess the governance practices of GOCCs annually. Based on the annual results of CGS assessment, majority of the GOCCs continue to score low with no significant improvement in the last five years. In 2015, 88% of the GOCCs scored below 80.00% and in 2019, 75% of the GOCCs still scored below 80.00%. The objective of this research is to analyze the factors that hindered the adherence of GOCCs to the internationally agreed standards and best practices of SOE corporate governance. The study will answer the research question “What factors hindered the adherence of GOCCs to corporate governance standards?”

4.3 Methodology

The research is an explanatory study that uses qualitative research method to describe the factors that facilitated and hindered the adherence of GOCCs to corporate governance standards. An explanatory study answers “what” and “why” questions leading to an improved understanding of an undefined problem. This method is widely used in social research to investigate a phenomenon and distinguish its causes and factors why certain phenomena arise. The purpose of an explanatory study is to develop a deeper understanding of the cause of the occurrence or problem (Holden & Linch, 2004). It investigates an occurrence or problem that had not been studied before or had not been previously explained (Kothari & Sullivan, 2004). There are no studies on Philippines’ GOCCs’ corporate governance practices that have been conducted as most studies focused on the performance of GOCCs.

A qualitative research method is geared towards creating a complete and detailed description of observations; it provides a contextualization and interpretation of data gathered (Macdonald & Headlam, 2008). Accordingly, this study uses qualitative research method in order to contextualize the case of Philippines’ GOCCs and provide a detailed description of their experience and observations in adhering to corporate governance standards. As qualitative research is intended to generate knowledge grounded on experience (Sandelowski, 2004), this study gathers in-depth insights to understand the experiences of the GOCCs.

4.3.1 Data Collection Methods

Depending on the research question, qualitative research uses a variety of data collection methods such as in-depth interviews, focus groups, and observations (Mills & Birks, 2014).

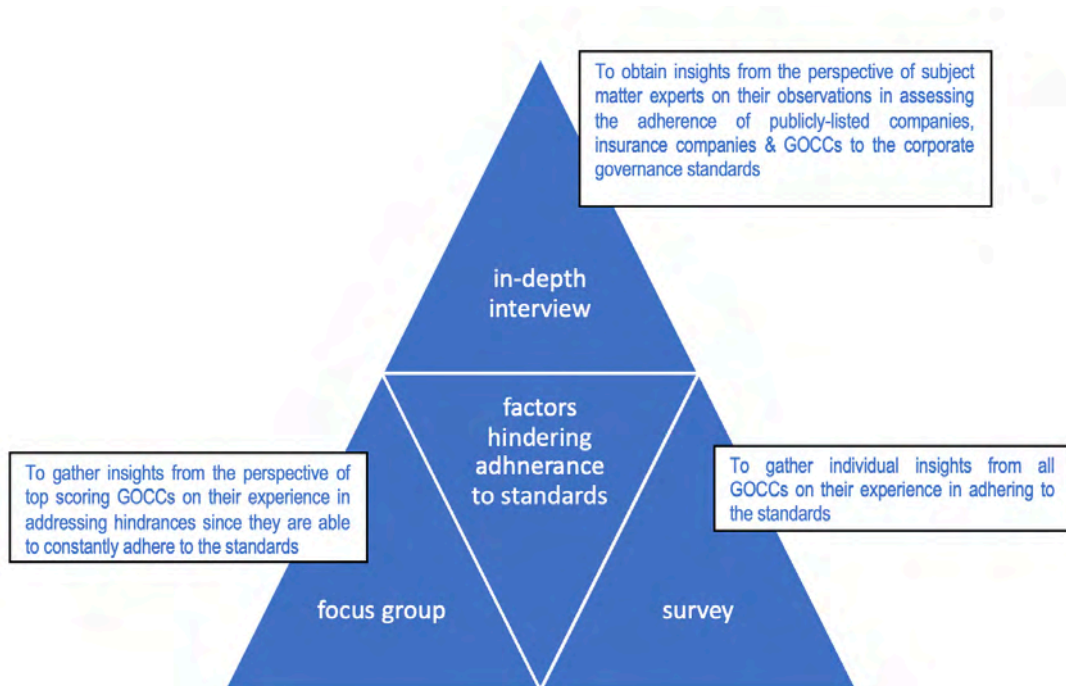
Table 4. Data Collection Methods in Qualitative Research

METHOD	DESCRIPTION
IN-DEPTH INTERVIEWS	collecting data of personal histories, perspectives, and experiences, particularly when specific topics are being explored from an individual knowledgeable on the topic or with experiences relating to the topic
FOCUS GROUPS	is eliciting data through group interview involving a group or a small number of people who have common experiences or traits to generate overviews of an issue or concern
OBSERVATIONS	watching of behavioral patterns of people in certain situations to obtain information about the phenomenon; to collect data on naturally occurring behaviors in their usual context

Source: Qualitative Methodology: A Practical Guide (Mills & Birks, 2014)

Since the research question asks for factors that hinder the adherence of GOCCs, it seeks to gather data on the experience, perspective or overview of individuals or group of individuals. The in-depth interview and focus groups are the appropriate methods in gathering data on the experience and perspective of GOCCs. In lieu of individual interviews with 83 GOCCs, a survey will be conducted to elicit data from all GOCCs. The author applies a triangulation which refers to “the use of multiple methods or data sources in qualitative research to develop a comprehensive understanding of phenomena” (Carter, Bryant-Lukosius, Dicenso, Blythe, & Neville, 2014, p.546). Triangulation is mainly used in qualitative research to enhance the validity and credibility of findings, by convergence of information from different sources. Types of triangulation are method triangulation, investigator triangulation, theory triangulation and data source triangulation (Denzin, 1978; Patton, 1999). Method triangulation involves the use of multiple methods of data collection about the same phenomenon (Polit & Beck, 2012). The author uses three methods namely, in-depth interview, focus group and survey in collecting data as seen in the Figure 11 below:

Figure 11. Method Triangulation



4.3.1.1 In-depth Interview

An in-depth interview is conducted to obtain insights from the point of view of subject matter experts on their observations for the years they have assessed the adherence of publicly-listed companies, insurance companies and GOCCs to the corporate governance standards. The participants of the in-depth interview are subject matter experts in the field of corporate governance, the corporate governance analysts of the Institute of Corporate Directors (ICD). A subject matter expert “has specialist skills, knowledge, and experience in particular field” (Hopkins & Unger, 2017, p.228). Their skills, knowledge and experience are acquired over many years and are demonstrable. In addition, their expertise are recognized by their industry and peers (Hopkins & Unger, 2017). The ICD is a non-stock, not-for-profit organization working on professionalizing corporate directorship and raising the corporate governance standards of the Philippines. The ICD has several years of experience in corporate governance work, continuously collaborating with organizations and institutions such as OECD, ADB, IFC and institutes of directors of several countries. ICD was a pioneer in the development of the ASEAN corporate governance scorecard. It has also been working with the Securities and Exchange Commission (SEC) and Insurance Commission in assessing the corporate governance practices of publicly-listed companies and insurance companies in the Philippines. The ICD also took part in developing the corporate governance scorecard for GOCCs and in

the initial years of the scorecard assessment. The 2 corporate governance analysts of ICD were selected for their knowledge and years of practice. The interview consisted of open ended questions. The corporate governance analysts discussed their observations from their annual scorecard assessment of publicly-listed companies, insurance companies and GOCCs. ICD corporate governance analysts also shared the feedbacks of these companies on their experience in adhering to the standards.

4.3.1.2 Focus Group Interview with top ranking GOCCs

A focus group interview is carried out to gather insights from the perspective of top scoring GOCCs on their experience in constantly being able to adhere to most of the corporate governance standards. The participants are GOCCs who have been consistently scoring 80.00% and above in the CGS for the past 5 years. Top ranking GOCCs were selected to elicit best practices as well as gather their observations and experience in addressing hindrances to adhering to the standards. 12 GOCCs attended whose participants were corporate secretaries, compliance officers and corporate planners who have been working on the CGS of their GOCCs for several years. These participants have been in their GOCC since the Governance Commission for GOCCs started the scorecard initiative. The focus group interview consisted of open ended questions to gather insights from the point of view of GOCCs. Through the open-ended questions, the participants discussed their experiences in their GOCCs for the years they have worked on adhering to the standards.

4.3.1.3 Survey

The survey is composed of open-ended questions and semi-structured questions. The semi-structured questions also provided an additional comments section for participants to elaborate their answers. The semi-structured questions of the survey were formulated based on i) the responses from the in-depth interview with corporate governance analysts and focus group interview with GOCCs and ii) review of relevant survey questionnaires used by institutions and organizations on assessing compliance function and audit in banks. Appendix C shows the survey questionnaire and Appendix D shows the steps how the survey questionnaire was developed.

For validity and reliability of the survey questionnaire, the set of questions were reviewed by the ICD corporate governance analysts. A pilot testing to GCG officers and assessors was then conducted. After minor adjustments from the review and pilot testing, the refined survey questionnaire was distributed to the GOCC participants through Google Forms

online. For the sampling, all 83 GOCCs being assessed against the corporate governance scorecard annually were selected. As a purposive sampling, the targeted participants are the corporate secretaries, compliance officer and other corporate governance focal persons of each GOCC.

4.3.2 Method of Data Analysis

A method widely used in qualitative data analysis is Thematic analysis which involves systematically identifying, organizing, and offering insight into patterns of meaning (themes) across a data set (Braun & Clarke, 2012). Thematic analysis is an appropriate method of analysis for seeking to understand experiences, thoughts, or behaviors across a data set. Accordingly, this method of data analysis is used to understand the experiences and thoughts of the GOCCs. Thematic analysis is a method used in analyzing large qualitative data sets (Nowell, Norris, White, & Moules, 2017). Using a thematic analysis, data gathered are examined to identify repeated ideas and establish sets of codes and draw overarching themes.

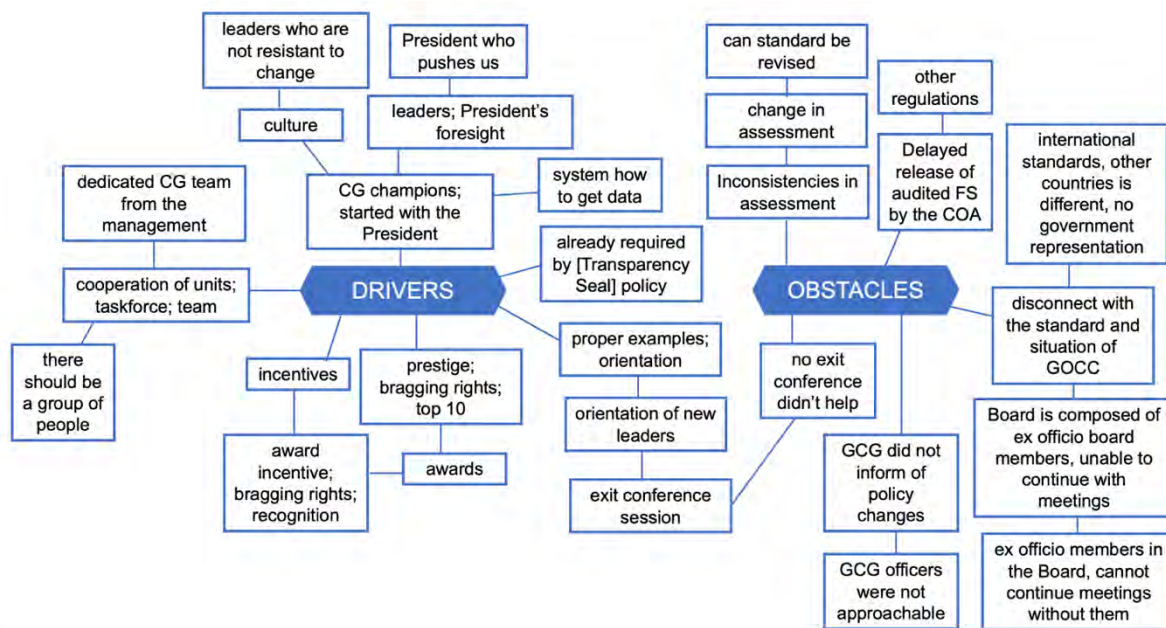
The framework for conducting thematic analysis involves a six-step process (Kiger & Varpio, 2020):

- 1) familiarizing with the data
- 2) generating initial codes
- 3) searching for themes
- 4) reviewing themes
- 5) defining and naming themes
- 6) producing the report

First step is *familiarizing with the data* which entails repeated and active reading through of the data (Braun & Clarke, 2006). The author reads through the transcripts of the in-depth interview with the corporate governance specialists and of the focus group interview with GOCCs as well as the data collected from the survey. The second step is *generating initial codes*, where a code is defined as “the most basic segment, or element, of the raw data or information that can be assessed in a meaningful way regarding the phenomenon” (Boyatzis, 1998, p.63). Coding can be inductive or deductive. Inductive is reflective of pertinent issues raised by the data alone while deductive is guided by specific theories or theoretical frameworks (Attride-Stirling, 2001). The author used inductive approach in coding as codes were generated from the data set itself, the responses of the participants. Appendix E show the coding of the transcripts from the in-depth and focus group interviews as well as responses from the survey. The third step is *searching for themes*, which consists of examination of the

coded data extracts and to look for potential themes of broader significance (Braun & Clarke, 2006). Themes are actively constructed patterns (or meanings) derived from a data set that answer a research questions (Kiger & Varpio, 2020). In inductive approach, the themes are derived from the coded data where the theme identified is reflective of the entire data set. While in the deductive approach, theories or theoretical framework determines the theme development (Braun & Clarke, 2006). As the author used inductive approach in coding, consequently, inductive approach is used to theme development. When creating and organizing themes, thematic maps are used to visually demonstrate cross-connections between concepts and among main themes and sub-themes (Braun & Clarke, 2006). The author mapped out the codes into a thematic map, where similar concepts were cross-connected. Figure 12 below is the thematic map for the codes created from the transcripts of the focus group interview with GOCCs.

Figure 12. Thematic Map of Codes from Transcripts of Focus Group Interview with GOCCs



In the thematic map, similar codes were put together and connected. In step 4, *reviewing themes*, relevant codes and data extracts under each theme are reviewed whether coded data are coherent in supporting such the themes. Coded data within each theme should have adequate commonality and coherence in supporting their respective themes. Themes are likewise reviewed if these interrelate or are able to represent the question or construct of interest (Braun & Clarke, 2006). Step 5 is *defining and naming themes*, each definition and narrative description of each theme is created (Braun & Clarke, 2006). It is being checked which aspects

of the data set is covered by each theme. Lastly, step 6 is *producing the report*, which involves writing the final analysis and findings (Braun & Clarke, 2012).

CHAPTER 5: DATA ANALYSIS and FINDINGS

5.1 Introduction

This chapter presents the data collected, analysis and findings. It begins with presenting profile of respondents to the survey. It proceeds to presenting data collected (from the in-depth interview, focus group interview and survey) and data analysis of the drivers of adherence to corporate governance. Then, it presents data collected and data analysis of the obstacles to adherence to corporate governance.

5.2 Profile of Respondents

There were 74 respondents out of the 83 invited to participate in the survey. The respondents of the survey are the personnel who are the focal persons for corporate governance matters of their GOCC. Their designation and office unit were inquired as well as the number of years they have been an employee of their GOCC.

Figure 13. Respondents Distribution by No. of Years in the GOCC

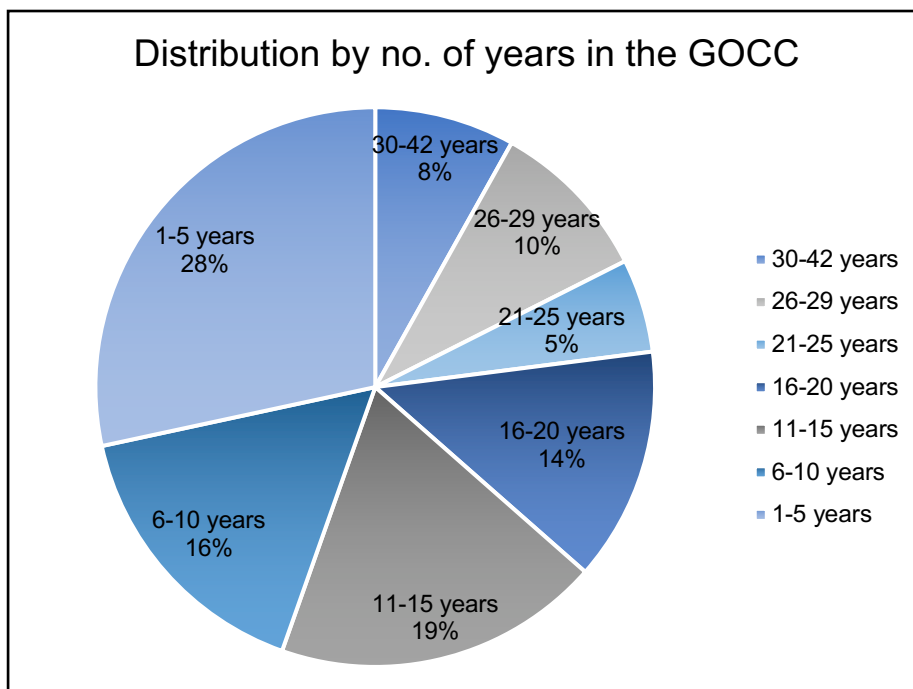


Figure 13 shows the distribution of the respondents by the number of years they have been in the GOCC. This attribute was asked since the author associates the number of years being in the GOCC with the familiarity and knowledge of the respondent of his/her GOCC. The length of years of an employee is associated with his/her institutional knowledge; of how much he/she knows of his/her GOCC as an organization. Having institutional knowledge and familiarity of

the organization gives the respondent an adequate basis to answer the survey and provide insights on his/her observations and experiences in the GOCC.

Data shows 28% of the respondents have been in his/her GOCC for 1-5 years, 19% for 11-15 years, 16% for 6-10 years, and 14% for 16-20 years. On the other hand, 8% have been an employee of his/her GOCC for 30-42 years, 10% for 26-29 years, and 5% for 21-25 years. Overall, 72% of the respondents have been in their GOCC for at least 6 years, this length of period as an employee implies they have familiarity of their organization and sufficient institutional knowledge.

The designation or position of the respondents is considered important information as this is also a basis of the respondent's adequate capacity and knowledge to answer the survey. The figures (Figure 14 and 15) below shows the distribution of the designation/ position of the respondents and their departments.

Figure 14. Respondents Distribution by Designation/Position

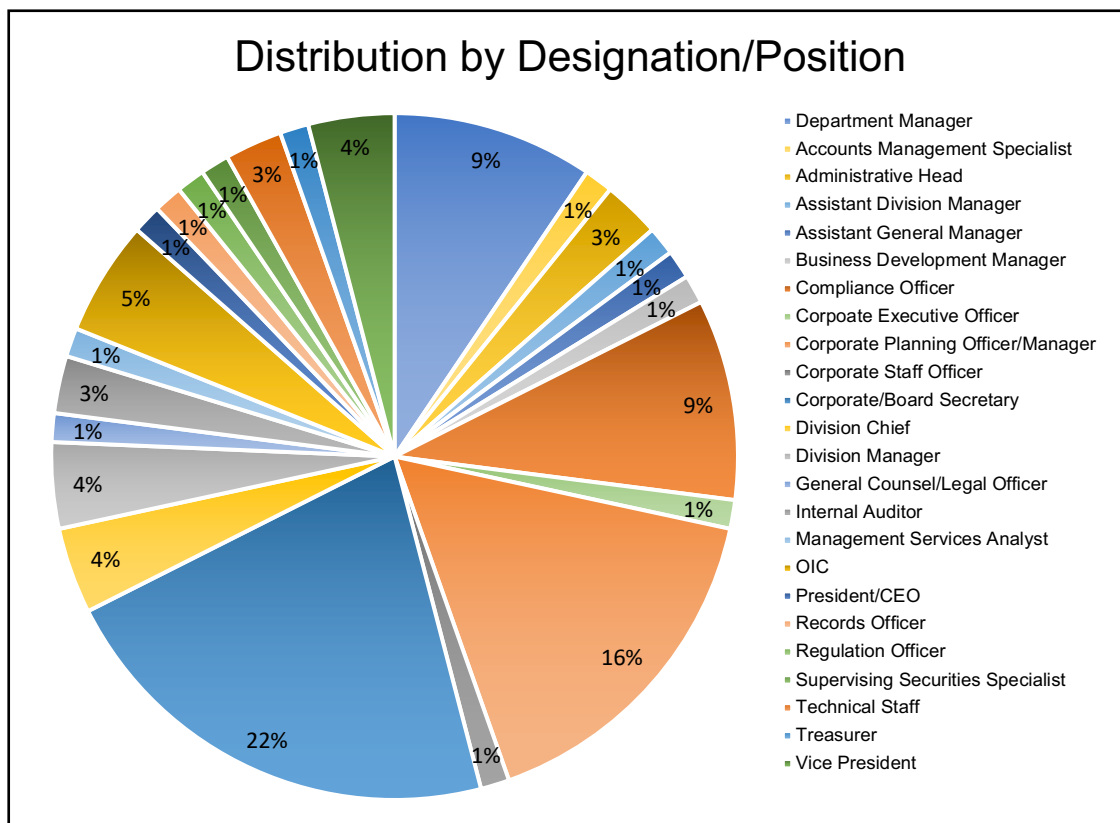
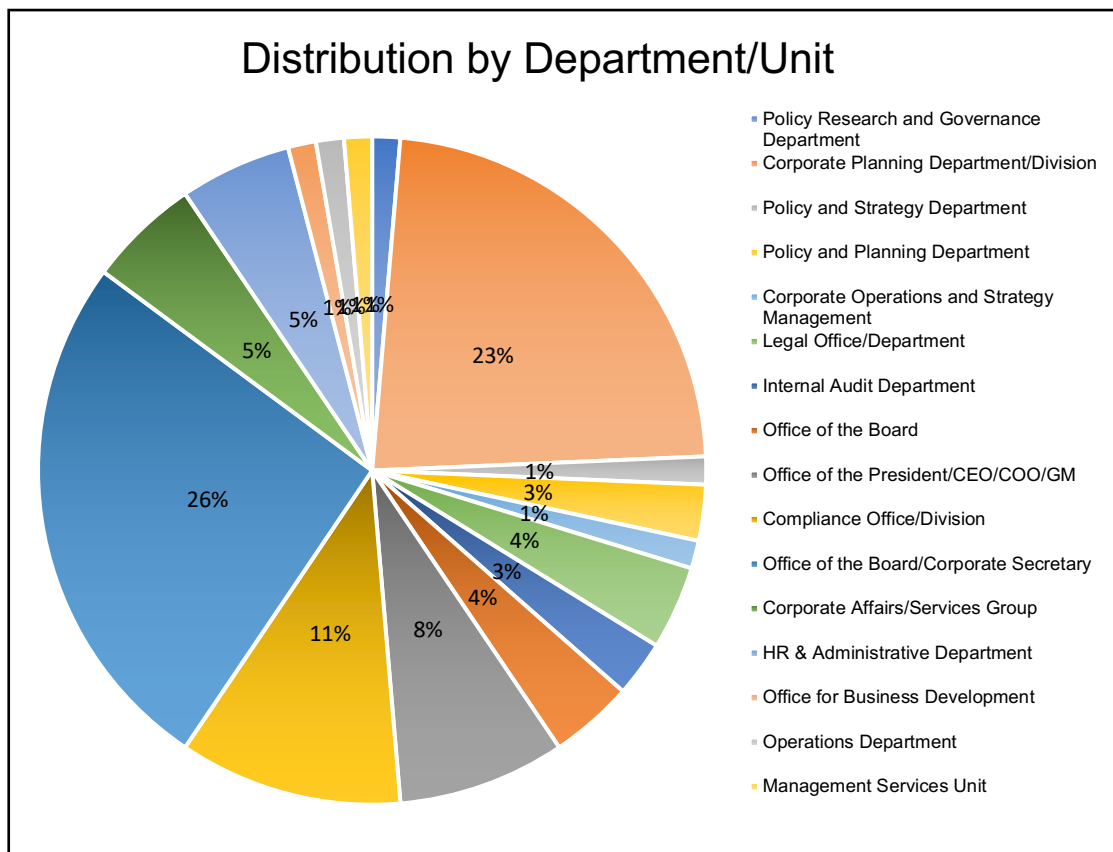


Figure 15. Respondents Distribution by Department/Unit



Most of the respondents, 22%, are Corporate/Board Secretaries, which is commonly the personnel in the most GOCCs assigned to corporate governance and compliance functions. Second is the Corporate Planning Officers, 16% of the respondents, followed by Compliance Officers and Department Managers, both 7% of the respondents. The rest of the respondents are Officers-in-Charge, Division Managers and Division Chiefs, and the Vice Presidents. Unique to other GOCCs, respondents were the President/CEO, General Counsel/Legal Officer, Internal Auditor, Technical Staff, Administrative Staff, Regulation Officer, Records Officer, Treasurer, Supervising Securities Specialist and Management Services Analyst.

Accordingly, 26% are from the Office of the Board/Corporate Secretary, 23% from the Corporate Planning Office, and 11% from the Compliance Office/Division of their GOCC.

5.3 Data Presentation, Analysis and Findings

As discussed in the previous chapter, a thematic analysis is used in the data collected from the in-depth and focus group interviews and survey.

5.3.1 Drivers of Adherence to Corporate Governance Standards – Data Presentation and Analysis

The open-ended question asked “What are the major drivers that facilitate adherence to the corporate governance standards? This question was asked in the in-depth interview with ICD corporate governance analysts, in the focus group interview with top GOCCs and in survey with all GOCCs. Below are highlights of the responses:

Table 5. In-depth Interview with ICD Corporate Governance Analysts on "Drivers"

Responses of ICD corporate governance analysts
<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Board of directors’ perspective and acceptance on findings and recommendations” ▪ “for those who score well, most of them have CG champions in their board, the approach is from top to bottom” ▪ “in some dedicated CG team, the approach is from management to board (bottom-up), it would depend if they get the trust of the board” ▪ “either way, collaborative effort is the secret of companies to have a good CG performance” ▪ “it is easier for banks, so for GFIs to comply because of BSP; in other countries, SOEs are listed. If GOCCs will be listed, they will be pushed more to comply”

Table 6. Focus Group Interview with top GOCCs on "Drivers"

Responses of top GOCCs
<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Incentives for directors, that is one driver that make the organization follow or comply” ▪ “cooperation of units, in PNOC-EC, the approach is decentralized but with the compliance officer as the lead, it’s like a task force that works with their respective contribution per unit, that’s why we get to comply on time. It’s a joint team since the data come from different units such as the HR, planning, finance and office of corporate secretary, there are point persons per unit” ▪ “for us it’s the culture in Land Bank, as a bank, we are already used to these kinds of requirements especially because of BSP [<i>Bangko Sentral ng Pilipinas</i>]; it is not new to us, we just need to consolidate information from different units. It’s really our culture” ▪ “in National Power Corporation (NPC), it is really the CG champions, in our case, it started with our President, she wanted to professionalize the conduct of board meetings, etc. Eventually she became a fellow of ICD. The ICD and GCG has been working on this right?” ▪ “another driver for us is the prestige, as there is no really monetary incentives, we really just wanted to be part of the top 10, as it’s always just the government financial institutions as expected; it is bragging rights for us, that maybe we will be the top for the energy sector. We always review where did we fail? Maybe next year, we try to improve on our practices” ▪ “it has become a culture for us, we have imbibed it, it is not just because we want to comply” ▪ “in PCIC, leaders is a big factor, our president’s foresight, at the start she asks us to prepare our annual report and fix our ISO certification, so when the GCG implemented the CGS, we are already with all our documents” ▪ “there should really be people or a group, but it is really the leader, the president who pushes us to comply” ▪ “for GSIS, it’s the award incentive, the bragging rights to be part of the top 10. For us in the institution, it being given recognition” ▪ “during the inception of the CGS, during the orientation, our leaders were still very open and receptive. The CGS has new items that we do not really do in terms of reporting, board assessment and schedule of meeting. The new leaders were not resistant to change” ▪ “there are already reportorial requirements being asked by the Transparency Seal” ▪ “we were able to establish a system on how to get data”

- “benchmark of actual practices from international SOEs and proper examples during the orientation
- “exit conference session really helps for us to be more clarified of the assessment results”

Table 7. Survey with all GOCCs on "Drivers"

Responses of GOCCs in the Survey
Performance evaluation
PBB entitlement
Government regulation, policy issuances
Organized preparation of documents for easy reference and submission
Adherence to existing laws and the guidelines thereof
Management and Board of Directors
Management Support in the attainment of Performance Targets.
Guidance from regulators
Compliance with regulatory requirements such as BSP, GCG, AMLA, SEC and other regulatory bodies
Online submission of compliance reports
Cooperation of the units concerned
leadership of the Executive Committee, pursuit of excellence embodied in vision-mission and quality objectives
Proactive management
Employee cooperation
Management directives and in pursuit of the principle of good governance
complete orientation of all requirements from GCG and annual exit conference meeting
(1) Doing things right - complying with the best corporate practices; (2) giving recognition to the good work of PNOEC's personnel by getting a high rating in the CGS
It is a GCG requirement for compliance
Consistent monitoring and supervision
Agency Strategic Plan, directives of oversight agencies, mandate
Quality of Service / Quality Management System
For Compliance to GCG Requirements
value adding impact to the organization
strict monitoring of compliance to regulatory requirements
Compliance with the principle of transparency in the government service
And ofcourse the persistent follow-ups of Corporate Governance Officers of GCG
Close coordination and cooperation among functional groups/teams
Supportive board and senior management
The major driver that facilitates CG compliance is the Corporation's adherence with the law
Compliance to GCG policies and guidelines; desire to increase productivity and competence of the Authority
GOCC's adherence to corporate governance standards helps to identify the GOCC's' strengths and weaknesses compared to existing corporate governance provisions and their adherence to best practices and international standards, thereby ensuring the improvement in the transparency of GOCCs on corporate governance initiatives and practices
Board and Management support and commitment to good governance
Compliance with good corporate governance as condition precedent to PBB and PBI
Management instructions
and based on the expected contributions from a given unit or department
willingness of leaders; commitment to service excellence
Good leadership

The system is already in place
Board policies in place that supports and directs the agency's compliance with corporate governance practices
Corporate governance is important because it determines how SHFC operates, taking into account the interest of all its stakeholders. Good corporate governance leads to ethical business practices, which leads to financial viability
Head of Agency's drive to comply
cooperative and competent members of Technical Working Group for the NFA-CGS
organizational culture
leadership of top management
Strict observance and adherence to the corporate governance rules and principles provided in the Code of Corporate Governance for GOCCs
reports re submitted through emails and GCG reminds us always of the schedule of submission
From a low score and ranking in the 2016 Corporate Governance Scorecard (58.50%), SB Corporation has improved its scores (79.50% in 2017, 93.00% in 2018, 97.27% in 2019 and 96.88% in 2020). The GCG Corporate Governance Scorecard (CGS) Orientation conducted last May 16, 2019 with detailed explanation and examples has contributed to a better understanding of the disclosure requirements of the CGS. Most of the disclosure requirements were found to be already in place while some needed improvement
The Office of the Chief Compliance Officer (now Office of the Board Secretary and Chief Compliance Officer) has coordinated with the concerned units and consolidated all disclosure requirements. The same office has also coordinated with the GCG Corporate Standards Office in clarifying the CGS requirements to ensure that the same are met
Transparency from Governing Board to the lowest rank in the organization
To be able to comply with the directives of GCG and to become a better and organised GOCC
Inquiries with the Person in Charge in GCG
strict monitoring by the GCG
If I may answer on behalf of our organization and based on the CG compliance, the underlying drive comes from the concept of good governance and one way of establishing that is to control and/or mitigate risk, maximize opportunities and ensure accountability, transparency, and integrity across the organization.
commitment of employees

From the transcripts and responses, initial codes were generated. Tables below show transcripts/responses and corresponding codes for each.

Table 8. In-depth Interview Transcript and Codes

interview with corporate governance analysts	code
"Board of directors' perspective and acceptance on findings and recommendations"	board of directors' perspective
"for those who score well, most of them have CG champions in their board, the approach is from top to bottom"	CG champions in the board of directors
"in some dedicated CG team, the approach is from management to board (bottom-up), it would depend if they get the trust of the board"	dedicated CG team from the management
"either way, collaborative effort is the secret of companies to have a good CG performance"	collaborative effort

Table 9. Focus Group Interview Transcript and Codes

interview with GOCCs	code
“incentives for directors, that is one driver that make the organization follow or comply”	incentives
“cooperation of units, in PNOC-EC, the approach is decentralized but with the compliance officer as the lead, it’s like a task force that works with their respective contribution per unit, that’s why we get to comply on time. It’s a joint team since the data come from different units such as the HR, planning, finance and office of corporate secretary, there are point persons per unit”	cooperation of units; taskforce; team
“for us it’s the culture in Land Bank, as a bank, we are already used to these kinds of requirements especially because of BSP [<i>Bangko Sentral ng Pilipinas</i>]; it is not new to us, we just need to consolidate information from different units. It’s really our culture”	dedicated CG team from the management
“in National Power Corporation (NPC), it is really the CG champions, in our case, it started with our President, she wanted to professionalize the conduct of board meetings, etc. Eventually she became a fellow of ICD. The ICD and GCG has been working on this right?”	CG Champions; started with President
“another driver for us is the prestige, as there is no really monetary incentives, we really just wanted to be part of the top 10, as it’s always just the government financial institutions as expected; it is bragging rights for us, that maybe we will be the top for the energy sector. We always review where did we fail? Maybe next year, we try to improve on our practices”	prestige, bragging rights, top 10
it has become a culture for us, we have imbibed it, it is not just because we want to comply”	culture
“in PCIC, leaders is a big factor, our president’s foresight, at the start she asks us to prepare our annual report and fix our ISO certification, so when the GCG implemented the CGS, we are already with all our documents”	leaders; president’s foresight
“there should really be people or a group, but it is really the leader, the president who pushes us to comply”	there should be people or group president who pushes us
“for GSIS, it’s the award incentive, the bragging rights to be part of the top 10. For us in the institution, it being given recognition”	award incentive; bragging rights; recognition
“during the inception of the CGS, during the orientation, our leaders were still very open and receptive. The CGS has new items that we do not really do in terms of reporting, board assessment and schedule of meeting. The new leaders were not resistant to change”	leaders were not resistant to change
“there are already reportorial requirements being asked by the Transparency Seal”	already required by [Transparency Seal] policy
“we were able to establish a system on how to get data”	system how to get data
“benchmark of actual practices from international SOEs and proper examples during the orientation”	proper examples; orientation
“exit conference session really helps for us to be more clarified of the assessment results”	exit conference session

The coding for the survey responses from GOCCs is found in Appendix F. From generating initial codes, coded data were mapped out in order to search and formulate themes. Below are the thematic maps for each set of coded data

Figure 16. Thematic Map for In-depth Interview Coded Data

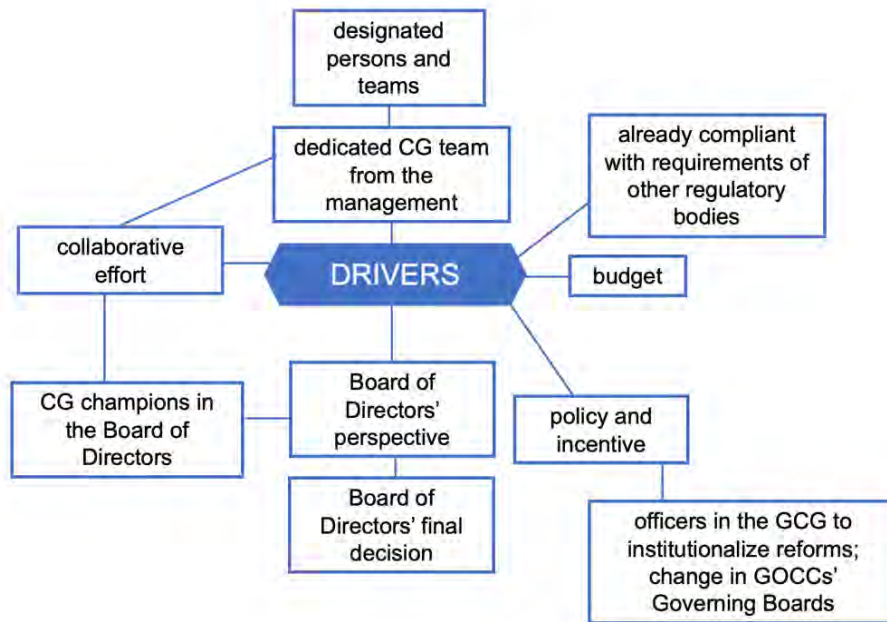


Figure 17. Thematic Map for Focus Group Interview

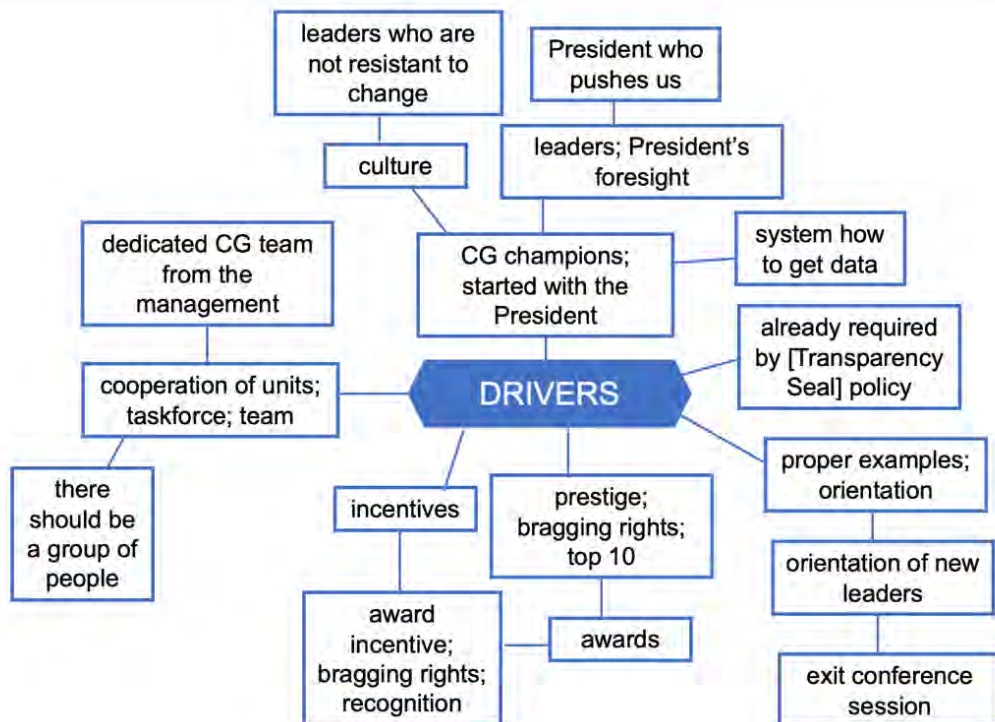
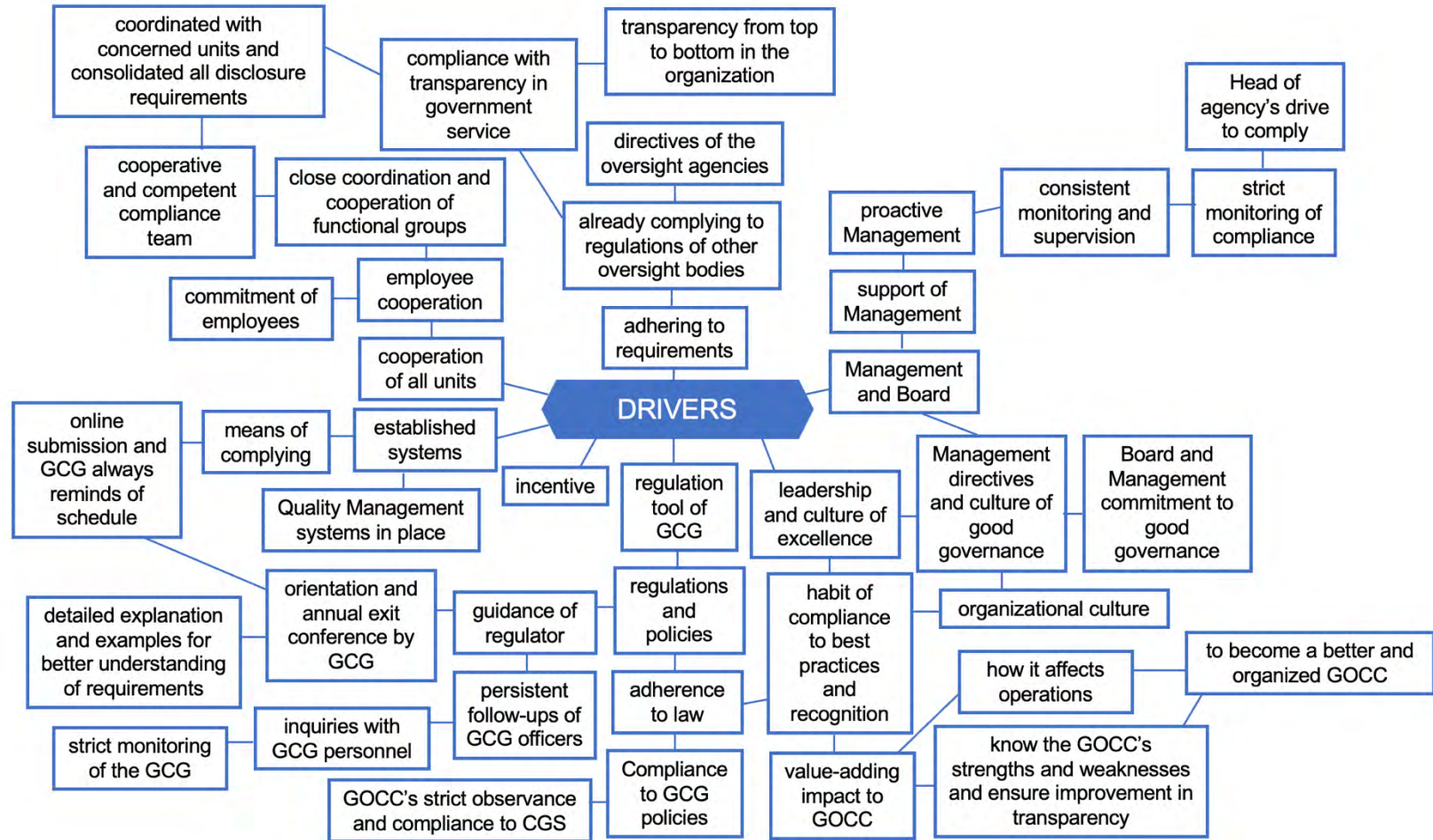
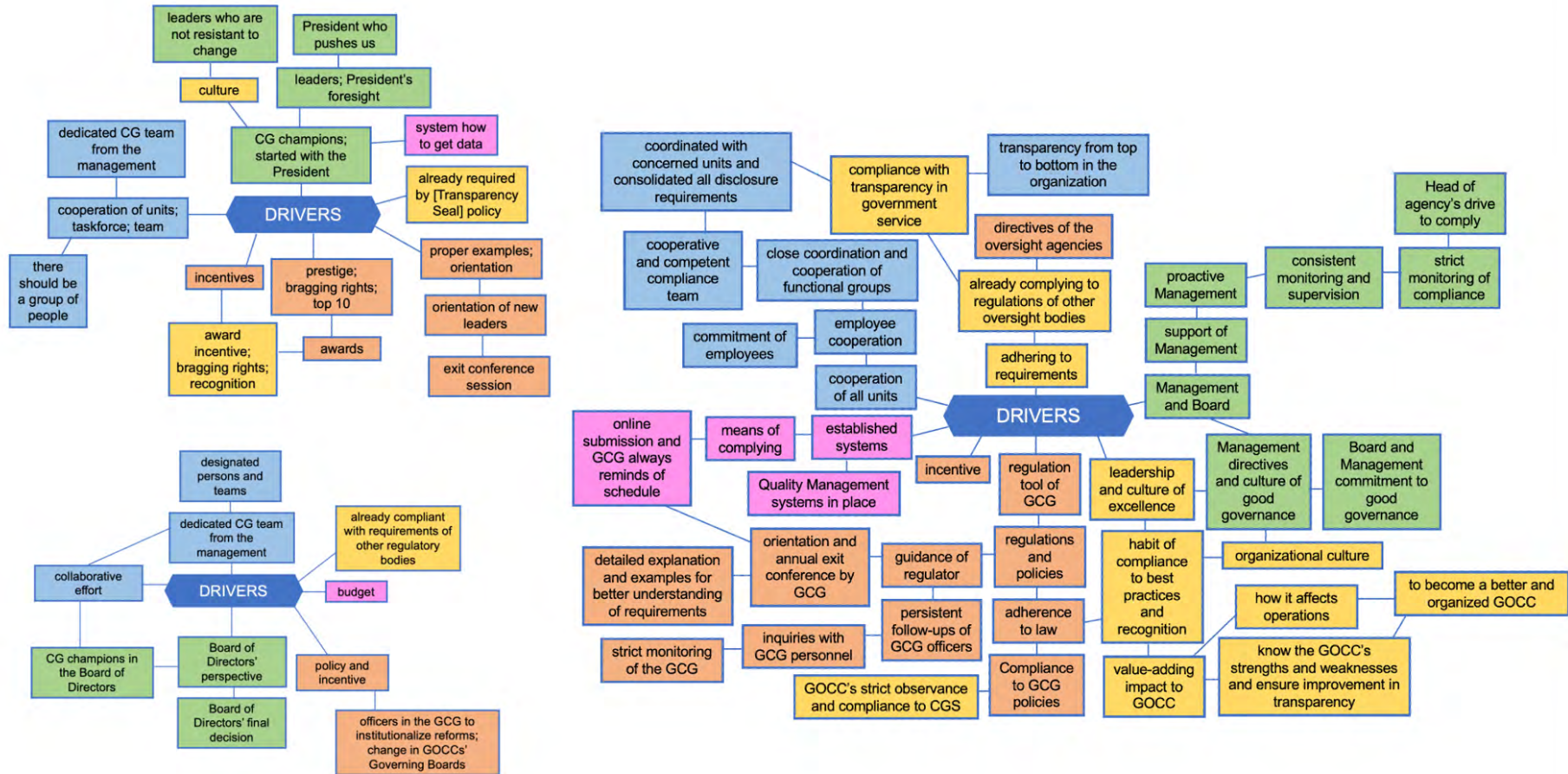


Figure 18. Thematic Map for Survey Coded Data



The thematic maps showed codes of similar and connected content. Codes of similar content are in the same color. From the commonality across the codes, overarching themes emerged. This is shown in the Figure 19 below:

Figure 19. Color-coded Thematic Map



Below are the themes that emerged, and descriptions are created by the author.

Table 10. Themes

Theme	Description
Leadership	Factors that include the actions, traits and attributes referring to the individuals who lead the organization namely, the Board of Directors and Management team
In Relation to the Regulator	Factors related to the regulatory function and mandate of the GCG; includes regulations, policies, governance tools and mechanisms used by the GCG in carrying out its function; other matters concerning regulations and policies in the government as well as those of other regulatory bodies will be considered in this theme
Organizational Structure	Factors concerning the office units/ departments of the organization, such as relationship, positions and structure, and attributes that outline how activities/ process flow or are directed in the organization
Knowing and Understanding	Factors related to the awareness, knowledge and understanding of the members of the GOCC of the compliance and standards; also includes the culture, environment, perception and how these are translated into actions/ activities
Resources	Factors include budget, tools, systems and staff in implementing and operationalizing CG mechanisms; also consists of the description of the situation brought about by the identified factors or the status of the factors

Source: Author

5.3.2 Drivers of Adherence to Corporate Governance Standards – Findings

In Relation to the Regulator

38.75% of the responses in the survey were found to be factors under the *In Relation to the Regulator*. These are factors in relation to the Governance Commission for GOCCs (GCG) as the regulatory body, its regulations and policies as well as its manner of exercising its functions. It was mentioned that the existing policies and governance tools of the GCG in terms of incentives such as the Performance Based-Bonus, Performance-based Incentives as well as in terms of evaluation such Performance Evaluation System and the Corporate Governance Scorecard Awards (Top GOCC Scorers) are what drives them to adhere to the standards. The National Power Corporation shared it is the “prestige” as they really strive to be part of the top 10 among all GOCCs, since it is expected for GOCCs in the government financial institutions sector to be part, for them it is a “bragging right” to be part of the top from the energy sector.

The survey asked whether CG-related policies are aligned and consistent with other government policies, 85.1% responded Yes. The existing policies of the national government such as the Transparency Seal are also drivers, as these have already been requiring transparency and disclosures to government offices, hence, such policies have already instilled in the GOCCs the practice of complying with reportorial requirements. GOCCs under the government financial institutions sector such as the Land Bank of the Philippines mentioned they have already been adhering to existing laws and guidelines of other regulatory bodies such as the *Bangko Sentral ng Pilipinas* (Central Bank of the Philippines), thus, they are used to complying to disclosure standards. On the manner of exercising its regulatory function, GCG's strict monitoring, reminders of schedule of submission/deadlines and open communication with GCG persons-in-charge drive the GOCCs to comply with the CG standards. It was also mentioned that GCG's conduct of orientation with detailed explanations and examples have contributed to the understanding of the requirements of the corporate governance scorecard.

Knowledge and Understanding

27.5% of the responses are factors under *Knowledge and Understanding*, an awareness of existing governance policies and an understanding of how the standards impacts their GOCC is a driver. GOCCs stated value-adding impact of adhering to the standards and how it affects their operations push them to commit to compliance. In pursuing to be a better and organized GOCC, and to know his/her GOCC's strengths and weakness drive them to comply with the standards. Having had the habit to comply with requirements of other regulations of oversight bodies also facilitates their adherence to the standards.

Leadership

17.5% of responses are factors under the *Leadership*, which refer to matters involving the GOCC board of directors and management. Having "corporate governance champions" in the board of directors and in the management is a major driver as they set the culture in the GOCC pushing the employees to adhere to the standards. Shared by the National Power Corporation (NPC) in the discussion, it is their President/CEO who is the "corporate governance champion." NPC shared that the push of their President created a culture in the organization of not only mere complying with the standards, but also imbibing the practices in their daily activities. The drive to comply of agency's head, the support of the board of directors and proactive management are identified drivers. These are translated into board policies and management directives put in place to support and direct the GOCCs to comply. The Philippine

Crop Insurance Corporation shared that their President’s foresight was the key as she made their GOCC an ISO-certified (International Organization for Standardization) organization, where the employees are used to the practice of preparing documentary requirements and complying to ISO standards. From the in-depth interview with ICD corporate governance analysts, a collaborative effort from corporate governance champions in the board and in the compliance team is the key in most companies.

Moreover, respondents were asked of their assessment of the Board of Directors level of knowledge and understanding. 63.5% assessed High, 31.1% Medium and only 5.4% assessed Low. On the Board of Directors’ level of receptiveness, 66.2% assessed High 31.1% Medium and 2.7% Low.

Figure 20. Assessment of Board of Directors' Level of Knowledge & Understanding

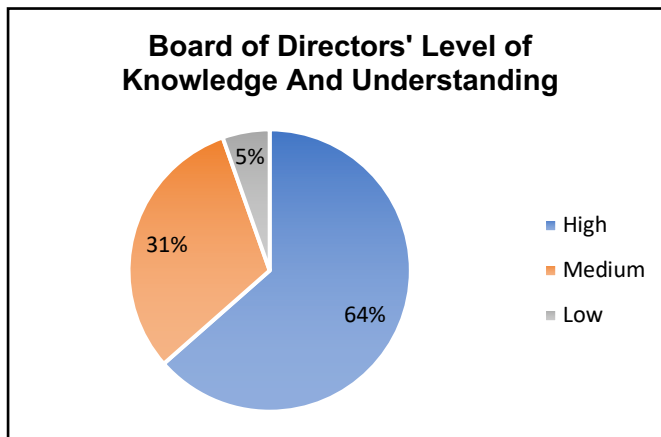
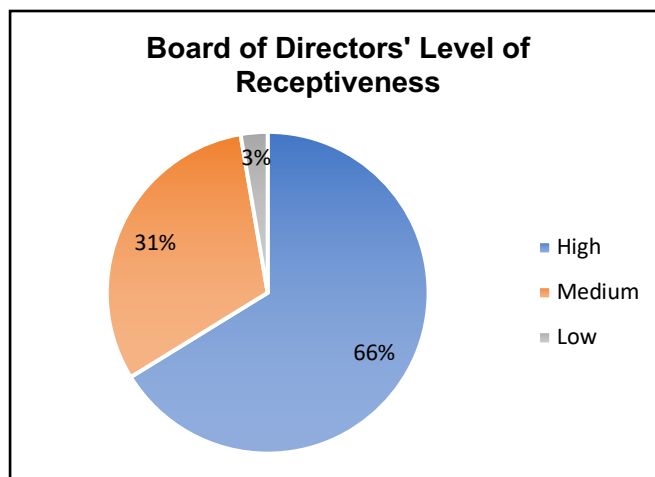


Figure 21. Assessment of Board of Directors' Level of Receptiveness



A respondent stated that the level of knowledge and understanding may differ per individual director, but there is a good number of directors with high level of knowledge and understanding.

On whether the Board Directors prioritize CG principles and give importance to complying with standards and instilling practices in the GOCC, 97.3% stated Yes. Regarding the management, it was asked whether there are members of the management who take the lead and work closely with the compliance team, 93.2% stated Yes. There are usually set-ups where i) specific members of the management take the lead such as the President & CEO, Assistant General Manager, Vice President for Legal and General Counsel Group, Vice President for Corporate Affairs, or, ii) all the Heads of departments or all Managers of business units take the lead.

Organizational Structure

10% of the responses are factors under *Organizational Structure*, where respondents identified the cooperation of units in the GOCC is what facilitates compliance. The close coordination among functional groups in the GOCC where each department/unit contributes, and commitment of employees are drivers. From the focus group interview, the Philippine National Oil Company Exploration Corporation (PNOC-EC), their approach is decentralized where a “taskforce” or technical working group is composed of competent members (from the Planning Unit, Human Resource, Finance and Office of the Corporate Secretary) and are led by the Compliance Officer.

Resources

6.25% of the responses pertained to factors under *Resources*. Having systems of collecting data such as having an established system of preparing documents facilitates adherence. In addition, to have systems in place such as the Quality Management System is a driver as having complied to its standards have already organized the data of each unit in the organization.

GOCCs were asked if there is budget allotted to support tools, technology, staff and activities to carry out corporate governance compliance, to which 70.3% responded Yes. Most of the GOCCs in the government financial institutions sector stated that they provide budget to ensure the corporate governance culture is implemented in the bank.

5.3.3 Obstacles to Adherence to Corporate Governance Standards – Data Presentation and Analysis

The open-ended question asked “What are the obstacles or challenges that hinder adherence to the corporate governance standards? This question was likewise asked in the in-

depth interview with ICD corporate governance analysts as well as focus group interview and survey with GOCCs. In familiarizing with the data, below are highlights of the responses:

Table 11. In-depth Interview with ICD Corporate Governance Analysts on "Obstacles"

Responses of ICD corporate governance analysts
<ul style="list-style-type: none"> ▪ “we still face the same challenges in publicly listed companies and insurance companies, as ICD, we are thinking of some initiatives, but it’s not easy since the final decisions is still the board’s” ▪ “Some companies do not have designated persons and teams that work on their CG disclosures” ▪ “Other say they do not have the budget” ▪ “Sometimes, some companies do not have transitions in their CG/compliance team, so the new members are not familiar with the scorecard” ▪ “comparing the situation of PLCs and GOCCs, for the GOCCs, the policy needs to have more teeth, maybe link it with other policies on incentives”

Table 12. Focus Group Interview with top GOCCs on "Obstacles"

Responses of top GOCCs
<ul style="list-style-type: none"> ▪ “in the past 2 years, there is no more awarding ceremony. In our institution, the awards are basis for monetary incentives for us employees who contributed” ▪ “inconsistencies, we observed that the assessment of the compliance was different from the previous year, in the previous year, it was assessed that we were able to comply, but suddenly this year we are not compliant or did not meet the requirement” ▪ “it didn’t help that recently there was no exit conference held where we can discuss considerations and clarifications” ▪ “there seems to be a disconnect with the standard itself and the current situation of the GOCC, it is unfair when we are assessed to be non-compliant on the standard on ‘scheduled meetings’, when our board really wants to meet” ▪ “we felt a change in the assessment, the validation from previous year is different” ▪ “we have difficulty on meeting the standard on meetings, since our board is composed of <i>ex officio</i> board members, they have many assignments or meetings from their department, and that is not the fault of our GOCC. The department we are attached to is higher than us, so they really need to attend to meeting called by the department secretary” ▪ “it is based on international standards, in other countries they are independent, there is not much state control, the government does not really have a representation but here we have in our GOCCs” ▪ “there was a change in our board composition, we also felt the same challenge, we used to not have <i>ex officio</i> board members, but with the change in the administration, we now have department secretaries and undersecretaries who cannot attend the board meetings. We can’t continue with the meeting without them, so we have problems with complying with that standard” ▪ “we have problems with the Commission on Audit (COA), they are not able to release on time our audited financial statements” ▪ “an obstacle for us is duplicate requirements from other regulations” ▪ “similar for Land Bank, can the standard be revised? Is it really about the scheduling ort the actual meetings held? I think the rescheduling does not matter, but more of the held meeting. If the BSP accepts this but the GCG does not?” ▪ “changes in the policy, we were not informed by the GCG, like on the schedule of assessment, we were not advised” ▪ “there were GCG officers who were not approachable, communication is important to us who we can talk to”

- “we need to keep orientating our new leaders, like this administration, we had 3 changes of chairman”

Table 13. GOCC Survey Responses on "Obstacles"

Responses of GOCCs in the Survey
Passive Employees
The members of the Board of Directors have shorter terms overlapping duties and functions of different offices
Lack of funds to properly implement all necessary reforms. Salary cap that hinders the procurement of key personnel to jumpstart workforce.
Difficult procedural rules
Lack of manpower, implementation and familiarity with the different requirements of the GOCC since we are in the transition stage of being a GFI
Reportorial generation from concerned offices in the corporation
Inconsistent assessment, lack of an exit conference during the pandemic which would have been done virtually, some standards need review such as the 90% attendance of all Board members
Schedule conflicts, Prioritization of Programs & Projects
variance or difference in the appreciation of metrics (measure)/standards relative to accomplishments
DAP as a unique GOCC has difficulty complying the requirements for the Board of Trustees
For PNOEC, the transition from a non-ex officio chairperson to an ex officio chairperson was challenging, as the schedule and focus of the Board became dependent on the very busy schedule of the ex officio chairperson and his alternate (secretary and usec).
The repetitiveness and redundancy sometimes is too taxing to PNOEC's personnel who are already spread too thin, as it is.
The information being requested to be furnished comes from different divisions and departments, sometimes it is difficult to get the data within the prescribed period.
Diverse and amount of compliance requirements
Limited Manpower
Lack of information, late submission of documents and inputs
appointment of directors that are not entirely an essentially qualified or does not even know the business of the corporation
voluminous work load with limited personnel to do the work
Lack of training on how to comply with the compliance
Lack of information regarding the schedule of compliance
Deadlines and limited manpower
low corporate cultural inertia and internal arrangements
I would say that there are not much challenges except for the timely release of the GOCC's financial and annual reports. Being a GOCC with the given mandates nationwide, it is not quite easy to consolidate and prepare the financials.
COA AOM restricting training of Appointive Directors
Conflicting schedules of the ex-officio members of the Board;
difficulty/lack of understanding on how to use GRI standard of reporting
Timelines/period of required CG submission and/or posting which is earlier than the period/timeline of the GOCC (e.g. receipt of COA Audited Financial Statements - Preparation of Annual Report of the company); Improvement of Website
Need to improve the SHFC inter-department collaboration in terms of database management
Final and concrete table of organization
Slow management intervention on issues affecting timely completion of targets
adjustments in policy guidelines; dealing with difficult leaders
added work load, setting different standard every now and then (it depends on the perception of the auditor)

The constant changes in the regulation
Insufficient circumstantial models of the best practices in corporate governance in the Philippine setting
Meeting with the deadline
There are some items in the governance scorecard that were not complied with due to the pandemic and movement restrictions. There is also a need to discuss the compliance within the organization.
Workload and under staff
Maybe some resistance of some units in the beginning
Lack of briefing / training, our basis being the Memorandum Circular only, as well as additional research to understand the components of the CGS. Capacity-building is indeed important not only for the CGS-TWG members involved in our Agency, but also in regard to the concerned offices.
gray area on appropriate person/office in regard to the responsibilities for the board
Short turn-around time provided by CSO-GCG to the GOCC and its Board for the CGS Assessment i.e. formal notice/letter from GCG re CGS Assessment was not transmitted/forwarded to the GOCC immediately but weeks be after its issue date.
Lack of Compliance Personnel
We only have a Compliance Officer but no Compliance Office
some offices need constant follow-ups
Operations and System improvements were the focus and CG could not be the priority.
The CGS items 24.c and 24.d have been a challenge for compliance. For 24.c (Did the Board of Directors meet on at least 75% on their scheduled meetings?), blocking the scheduled monthly board meeting is not always possible because of the other commitments of the directors. For 24.d (Has each of the directors/commissioners attended at least 90% of all the board meetings held during the year?), just one (1) absence will result to below 90% if the director had less than 12 applicable meetings for the year (e.g., exempted, newly appointed).
We have no Compliance Department to do such tasks
Change in National administrations and in the appointments to the Governing Board
Basically the change in leadership, additional time used and data gathering
delayed issuance/incomplete content of annual report
lack of appreciation/deep understanding by the BOT
Change in policies/ change in composition of Board

Similarly, initial codes were generated for each of the responses. Tables below show transcripts/responses and corresponding codes for each.

Table 14. In-depth Interview Transcript and Codes

interview with corporate governance analysts	code
“we still face the same challenges in publicly listed companies and insurance companies, as ICD, we are thinking of some initiatives, but it’s not easy since the final decisions is still the board’s”	board of directors’ final decision
“Some companies do not have designated persons and teams that work on their CG disclosures”	designated persons and team
“Other say they do not have the budget”	budget
“Sometimes, some companies do not have transitions in their CG/compliance team, so the new members are not familiar with the scorecard”	no transition, new members are not familiar
“it is easier for banks, so for GFIs to comply because of BSP; in other countries, SOEs are listed. If GOCCs will be listed, they will be pushed more to comply”	already compliant with requirements of other regulatory bodies
“comparing the situation of PLCs and GOCCs, for the GOCCs, the policy needs to have more ‘teeth’, maybe link it with other policies on incentives”	policy and incentive

“Officers in the GCG are the ones left to institutionalize reforms, change in administration would have change in the Governing Boards of GOCCs”	officers in the GCG to institutionalize reforms; change in GOCCs’ Governing Boards
--	--

Table 15. Focus Group Interview Transcript and Codes

interview with GOCCs	code
	awards
“inconsistencies, we observed that the assessment of the compliance was different from the previous year, in the previous year, it was assessed that we were able to comply, but suddenly this year we are not compliant or did not meet the requirement”	inconsistencies in assessment
“it didn’t help that recently there was no exit conference held where we can discuss considerations and clarifications”	no exit conference didn’t help
“there seems to be a disconnect with the standard itself and the current situation of the GOCC, it is unfair when we are assessed to be non-compliant on the standard on ‘scheduled meetings’, when our board really wants to meet”	disconnect with the standard and situation of GOCC
“we felt a change in the assessment, the validation from previous year is different”	change in assessment
“we have difficulty on meeting the standard on meetings, since our board is composed of <i>ex officio</i> board members, they have many assignments or meetings from their department, and that is not the fault of our GOCC. The department we are attached to is higher than us, so they really need to attend to meeting called by the department secretary”	board is composed of <i>ex officio</i> board members, unable to continue with meetings
“it is based on international standards, in other countries they are independent, there is not much state control, the government does not really have a representation but here we have in our GOCCs”	international standards, other countries is different, no government representation
“there was a change in our board composition, we also felt the same challenge, we used to not have <i>ex officio</i> board members, but with the change in the administration, we now have department secretaries and undersecretaries who cannot attend the board meetings. We can’t continue with the meeting without them, so we have problems with complying with that standard”	<i>ex officio</i> members in the board, cannot continue with meetings without them
“we have problems with the Commission on Audit (COA), they are not able to release on time our audited financial statements”	delayed release of audited financial statements by the COA
“an obstacle for us is duplicate requirements from other regulations”	other regulations
“similar for Land Bank, can the standard be revised? Is it really about the scheduling or the actual meetings held? I think the rescheduling does not matter, but more of the held meeting. If the BSP accepts this but the GCG does not?”	can standard be revised
“changes in the policy, we were not informed by the GCG, like on the schedule of assessment, we were not advised”	GCG did not inform of policy changes
“there were GCG officers who were not approachable, communication is important to us who we can talk to”	GCG officer were not approachable
“we need to keep orientating our new leaders, like this administration, we had 3 changes of chairman”	orientation of new leaders

The coding for the survey responses is found in Appendix G. From generating initial codes, coded data were then mapped out. Below are the thematic maps for each set of coded data

Figure 22. Thematic Map for In-Depth Interview Coded Data

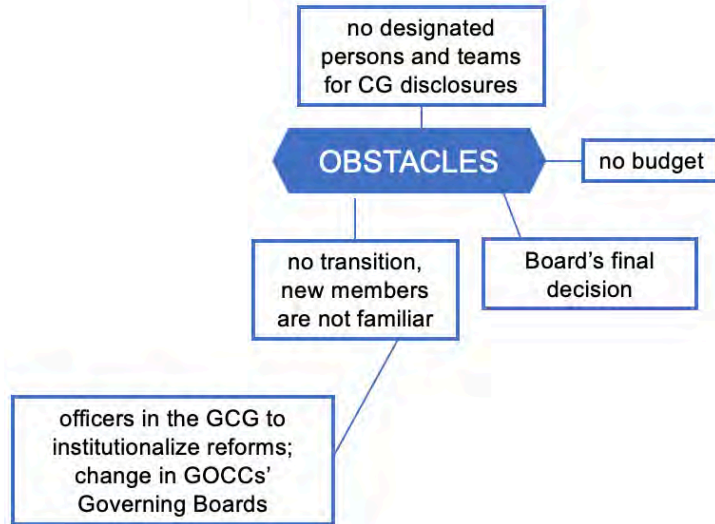


Figure 23. Thematic Map for Focus Group Interview Coded Data



Figure 24. Thematic Map for Survey Coded Data

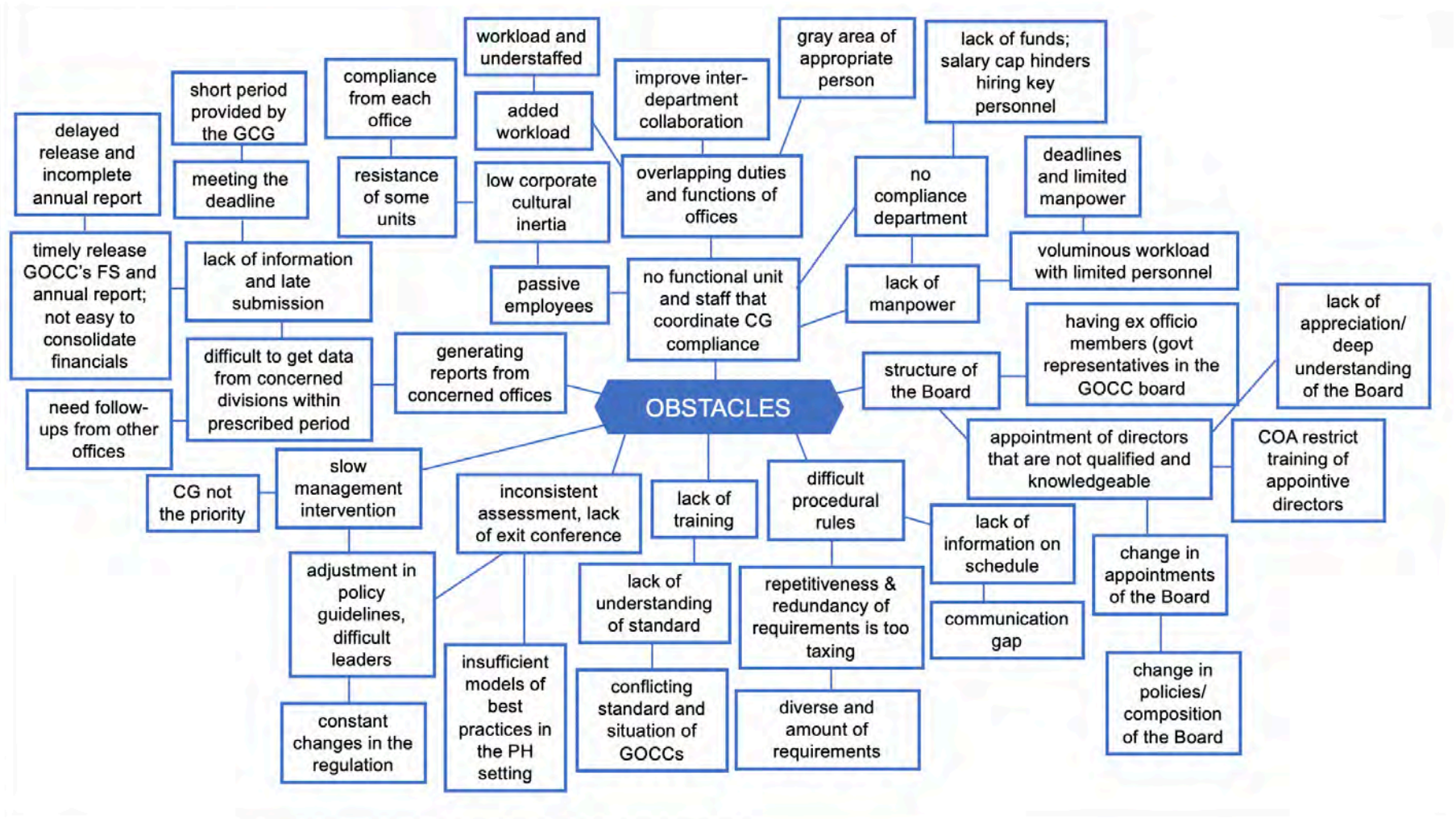
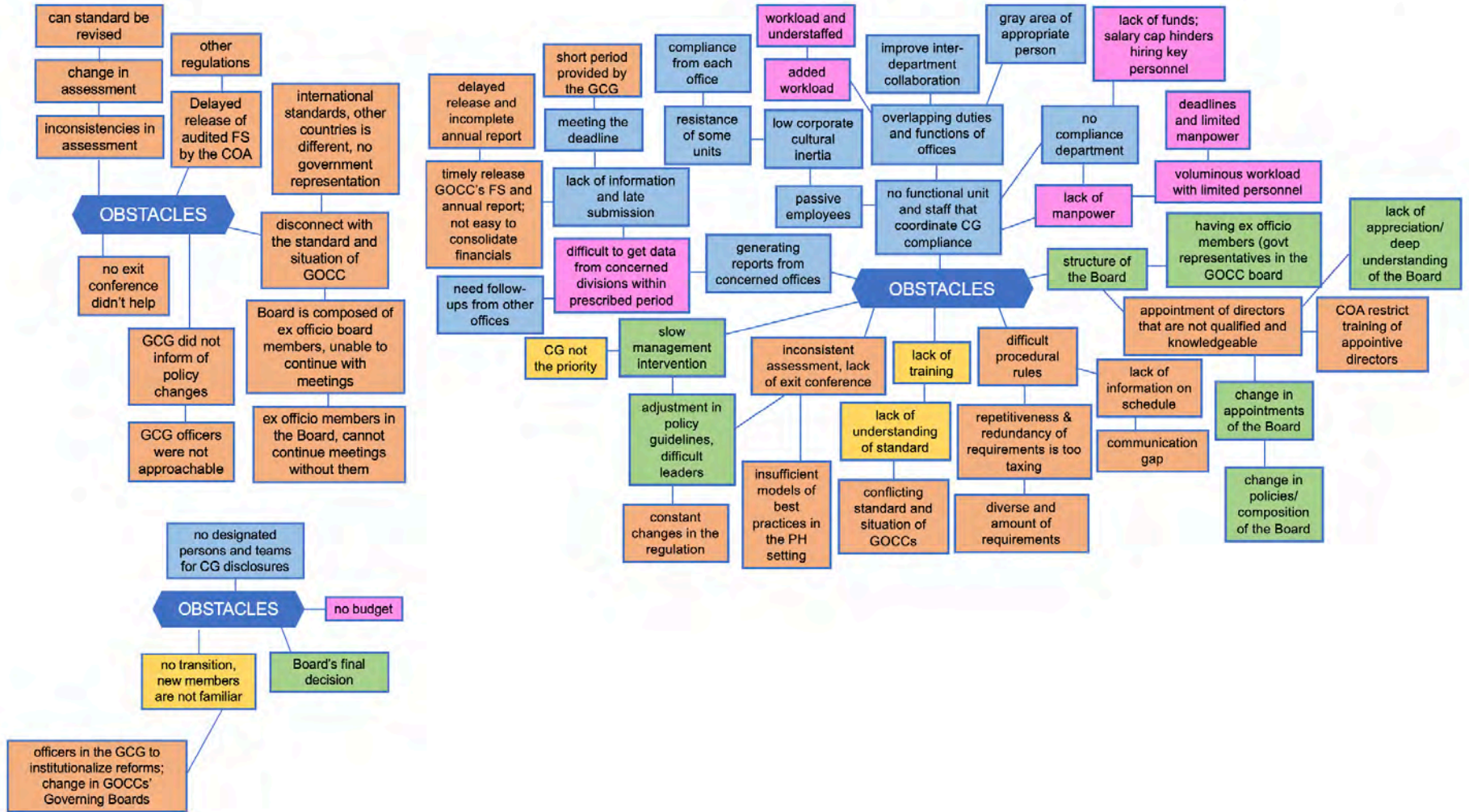


Figure 25. Color-coded Thematic Map for Obstacles



5.3.4 Obstacles to Adherence to Corporate Governance Standards – Findings

In Relation to the Regulator

On the obstacles that hinder adherence, 40.58% of the responses in the survey referred to factors under *In Relation to the Regulator*. One of the factors that hinders compliance are the applicability of standards that the corporate governance scorecard requires. On the same matter, the survey asked if there parts of the policy and tools that need to be revisited, to which 59.5% responded, Yes. Specific standards in the corporate governance scorecard were mentioned that must be revisited such as those relating to a) board meetings, considering the board being composed of *ex officio* board members, b) continuing professional training of all board members and c) need for board evaluation. GOCCs shared experiences of standards difficult to meet. The Philippine Deposit Insurance Corporation (PDIC) cited standards on board meeting protocols, pointing out that the case and situation of Philippines' GOCCs may be different from SOEs in other countries. PDIC shared that their board of directors have *ex officio* members who are government representatives such as department (ministry) secretaries and undersecretaries. Being secretaries and undersecretaries, their conflict in schedule affects the conduct of board meetings; the board is unable to conduct regular board meetings or is constantly changing schedule of meetings. This is a huge challenge since the GOCC is penalized for failing to meet the standard on the conduct of board meetings in the corporate governance standard. Another standard in the scorecard that is difficult to meet is the professional education/training of board of directors, wherein, with GOCCs having a stringent budget allocation, they are usually flagged by the Commission on Audit if they exceed the allotted training budget. The said standard is misaligned with the rules of the Commission of Audit on budget allocated for trainings. Further mentioned are hindrances caused by GCG regulations and policies in relation to the board of directors are the short term of the board directors and appointment of board directors who are not essentially qualified or knowledgeable of the GOCC's business.

Another obstacle is the inconsistent assessment of the GCG on the compliance of the GOCC and the everchanging results of assessment whether the GOCC met the standard or not. Compliance to the standards in the corporate governance scorecard are assessed by GCG assessors annually. GOCCs like the Philippine National Oil Company Exploration Corporation (PNOC-EC) and Land Bank of the Philippines (LBP) shared in the focused group interview these similar challenges they encountered. They stated that assessments are inconsistent, for instance, they are compliant or have met a particular standard this year but the following year,

they are found to be non-compliant even if they disclosed the same item for both years. This is a challenge to adherence as it causes confusion on the part of the GOCC on what should be the standard or how should the requirement be met. Moreover, the regular review, updating, and testing of tools (scorecard) are suggested to ensure these are still attuned to the changes in regulation and policy and applicable to the case/situation of GOCCs.

Another obstacle is the timelines of other regulatory bodies are in not congruent with the timelines of the corporate governance scorecard required by the GCG. For instance, a standard in the corporate governance scorecard is the “timely release of the annual reports.” GOCCs have difficulty releasing their annual reports on time due to the delayed release by Commission on Audit of their audited financial statements. This finding was mentioned in the focus group interview and in the survey. GOCCs mentioned that GCG consider revising the deadlines and timelines to be in congruent with other policies. Responses in the survey pointed out the need to review and harmonize with the reportorial requirements of other regulations and policies since some requirements are redundant and becomes too taxing on the GOCCs.

Lastly, on the factors under *In Relation to the Regulator*, are on the administrative concerns of the corporate governance scorecard such as the communication gap on the changes on the submission deadline. GOCCs cited they are not informed ahead by the GCG and so they have difficulty complying with the deadline. In the survey, GOCCs were asked if the GCG clarifies and explains the CG-related policies, to which, 75.7% responded Yes. GOCCs stated that although policies are issued, there are no regular meetings or training conducted on the issuances, rather, the policies are only explained through memorandum circulars and guidelines. The PDIC also stated it was more difficult when there was no longer exit conference session held. The exit conference session is held annually after the assessment of corporate governance scorecard to discuss with the GOCCs the results and findings. In the past 2 years, there were no longer exit conference sessions conducted. PDIC shared they sent written communication in lieu of the exit conference to seek clarifications from the GCG. GOCCs expressed this is an obstacle as they are unable to seek for clarifications on their compliance and unable to consult on how to meet the standard. It was likewise mentioned that the Corporate Governance Scorecard Awards not being held in the past 3 years has become a hindrance, the Government Service Insurance System (GSIS) pointed out that the awards are a form of incentive or motivation for them to work on improving their scores.

Organizational Structure

35.59% of the responses are factor under *Organizational Structure*. Majority of the GOCCs shared that having no functional unit with competent staff is an obstacle, as there are overlapping duties/functions and undefined area of responsibilities when it comes to corporate governance matters. The lack of manpower is prevalent as the assigned personnel are overloaded with work.

Challenges arise more due to the weak inter-department coordination when some units in the organization have resistance and are not cooperative.

82.7% answered in the survey that there is an office unit/division in the GOCC designated to perform CG-related tasks and functions. However, 81.3% stated that it is a concurrent unit, while 12% said is a stand-alone unit and 6.7% said no applicable. In a concurrent unit set-up, an ad-hoc group or task force is created composed of members from different units in the GOCC. Typically, the Corporate Planning Office is assigned as the compliance team with the Corporate Secretary or Compliance Officer taking the lead. The 12% of GOCCs who have a stand-alone unit are GOCCs from the Government Financial Sector, where they have a bank compliance division or a corporate governance unit. Further, when asked if the staff of the unit has been increased in number, 85.1% of the respondents stated No. GOCCs answered the office/unit of the Corporate Secretary or Compliance Officer does not have staff, and the Corporate Secretary or Compliance Officer does not have a team under him/her.

In terms of the reporting lines to the President/CEO and the Board of Directors, 90.5% stated the Corporate Secretary or Compliance Officer reports directly to the Board than the President/CEO. In particular, he/she reports directly to the Corporate Governance Committee of the Board and other relevant Committees (Audit and Risk). This indicates the huge responsibility and numerous duties of the office/unit, yet, majority of the GOCCs do not have a stand-alone functional Compliance Unit with competent personnel.

Leadership

10.17% responded factors under *Leadership*. An obstacle is the lack of appreciation and understanding of some board of directors, hence, assigned personnel have difficulty dealing with such leaders. Besides understanding is the board of directors' lack of prioritization of corporate governance matters. It was pointed out that although the Board of Directors have substantial knowledge of the corporate governance principles and standards, the more

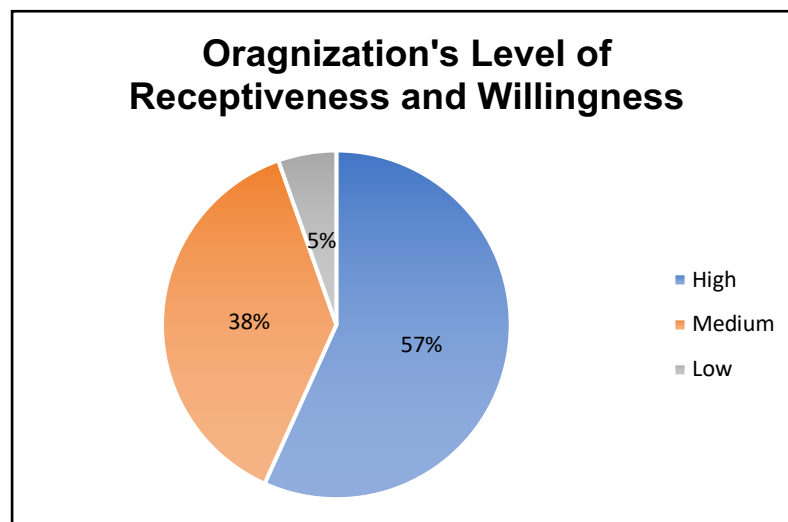
important concern is the dedication, commitment and involvement in directing and guiding the GOCC of adopting and demonstrating the principles and standards.

Knowledge and Understanding

8.47% of the responses mentioned factors under the *Knowledge and Understanding*. The lack of training on corporate governance compliance is an obstacle. The lack of training of not only the assigned compliance team, but also of the concerned offices in the GOCC. Coordination across other units become difficult due to the lack of knowledge on the corporate governance. Further, for new members or newly assigned compliance team, there is no proper transition, hence, leaving new members unfamiliar of the standards.

In the survey, GOCCs were asked to assess the organization's level of receptiveness and willingness to instill CG principles and standards, 56.8% responded High, 37.8% responded Medium and 5.4% responded Low.

Figure 26. Assessment of Organization's Level of Receptiveness and Willingness



GOCCs expressed their willingness to learn and be fully compliant. A GOCC who answered High, mentioned that their management is very open minded and not resistant to change. On whether there are activities in the GOCC that ensure employees know and understand the corporate governance standards, 54.1% responded Yes there are. However, the activities are limited to management committee meetings as well as cascading and corporate planning.

In terms of proper transition or knowledge transfer when there are changes in the staffing or compliance unit, 77% responded Yes there is. Beyond turn-over of functions and tasks, it is ensured that the new members of the compliance team understand. However, a respondent who answered Low mentioned that he/she was not properly trained; there was no

formal transfer of knowledge, and he/she was unable to attend orientation/trainings about the corporate governance policies and scorecard.

Resources

5.08% of the responses stated factors under *Resources*. Commonly mentioned is the limited manpower. Another obstacle is the limited budget or lack of funds to properly implement changes, such as procurement of systems and tools. The limited budget also makes hiring of competent key personnel difficult.

In the survey, GOCCs mentioned there is budget but allocation for corporate governance initiatives is limited. Trainings for corporate governance were found to be expensive and not considered an urgent need.

In terms of consulting CG experts, 48.6% responded they consult CG experts. However, these are not paid consultants as they usually consult CG experts of the Governance Commission for GOCCs (GCG). Very few GOCCs mentioned consulting the Securities and Exchange Commission (SEC) and the Institute of Corporate Directors (ICD); it was not however specified if it they consulted for a fee.

CHAPTER 6: CONCLUSION

6.1 Introduction

As a recapitulation, the research problem the study investigates is the weak corporate governance in GOCCs as evidenced by the low scores in the corporate governance scorecard (CGS). Based on the annual results of the CGS assessment, GOCCs continue to score low with no significant improvement in the past five years. In 2015, 88% of GOCCs scored below 80.00%, and by 2018 still 75% of the GOCCs scored below 80.00%. Out of the 80 GOCCs assessed, 55 scored between 10.01-80.00% and even 5 GOCCs scored 0-10.00%. To analyze the factors that facilitated or hindered the adherence of the GOCCs to the CGS (internationally agreed standards and best practices), the author carried out a qualitative research, using in-depth & focus group interviews as well as survey to gather data from the GOCCs and CG experts. The thematic analysis (developed by Braun and Clarke), was used in analyzing the data.

This chapter presents the summary of key findings of the study. Based on the findings, it also discusses policy recommendations and what could be done to improve corporate governance adherence in GOCCs. It further presents contributions of the study, its limitations and suggestions for further research work.

6.2 Summary of Findings

The study sought to answer the question “What factors hindered the adherence of GOCCs to corporate governance standards?”

Table 16. GOCCs' Response in the Survey

Theme/Category	% of respondents who answered about these factors
In Relation to the Regulator	40.68%
Organizational Structure	35.59%
Leadership	10.17%
Knowledge & Understanding	8.47%
Resources	5.08%

Factors under *In Relation to the Regulator* were the most frequent answers to the question “what factors hinder GOCCs from adhering to the standards?” both in the focus group interview and in survey with the GOCCs. In the survey, 38% of the responses were in relation to the regulator. These factors are, a) the inapplicability of some standards in the corporate governance scorecard (CGS) to GOCCs, b) the inconsistent assessment of GCG on the

compliance of the GOCCs, c) the lack of alignment and harmony with other policies of other regulatory bodies, and d) inadequate administrative support to GOCCs.

- a) On the inapplicability of some standards, the CGS contains internationally agreed standards and best practices; these are standards being practiced by SOEs globally. Although the CGS was created tailored to the attributes of GOCCs in the Philippines, (its differences as an SOE from other countries' SOEs were considered), there are still standards that seem to be not applicable, hence, difficult to meet.
- b) The inconsistent assessment of GCG assessors cause confusion on the part of the GOCC - whether they are compliant or non-compliant; it becomes unclear for the GOCC on how the requirement should be met.
- c) CGS as a policy and governance tool contains standards not aligned with other policies of other regulatory bodies (Commission on Audit); in addition, the lack of harmony is evident in the duplication of requirements being asked for by the CGS and requirements of other government policies such as the Transparency Seal.
- d) Inadequate administrative support pertains to the failure of the GCG to conduct exit conference sessions after the annual CGS assessment and to communicate to the GOCCs the updates/changes in the CGS guidelines.

In terms of *Organizational Structure*, no functional Compliance Unit and competent key personnel; in terms of *Leadership*, the lack of appreciation and understanding of some board members; in terms of *Knowledge and Understanding*, the lack of training, considering the task is undertaken by several units in the organization, the coordination is difficult when other units are unfamiliar with the standards; and in terms of *Resources*, the limited budget to hire personnel, procure systems/tools, and training for corporate governance initiatives.

6.3 Policy Recommendations

Firstly, it is recommended for the GCG, as the oversight and regulatory body of GOCCs to regularly review the Corporate Governance Scorecard (CGS). Revisiting the policy and recalibrating its tools to ensure that it is attuned to other regulations and updated with related policy changes. More importantly, reviewing of the policy investigates whether the regulator achieves the objectives of the policy and evaluates if the policy still serves the purpose of why it was created.

Secondly, capability building and training of GCG officers is important to carry out their functions more efficiently. If GOCCs consults the GCG officers, it is appropriate that the regulator has competent personnel in guiding and handholding the GOCCs. GCG officers may seek other countries' regulatory bodies of similar mandate, this allows sharing of best practices and exchanges of knowledge and experience on governing SOEs.

Thirdly, the constant consultation with the stakeholders, namely the GOCCs and other regulatory bodies is important in improving its regulation and policies. This ensures that the policies being implemented are able to address the issues of GOCCs and facilitate their development. Consulting the stakeholders make policies more responsive to the needs and concerns of the GOCCs. Coordination with other regulatory bodies co-governing GOCCs such as the Commission on Audit, Civil Service Commission, Department of Budget and Management and the Office of the President of the Philippines, make regulation more seamless and harmonized.

Finally, collaboration with the private sector, namely, GOCCs' counterpart corporations, the academe, civil society organizations and non-government agencies will make governance work more comprehensive and relevant. Ultimately, the goal of governance is to make GOCCs more efficient and effective corporations in delivering service to citizens and the society. Tapping the private sector in sharing their expertise and experience will enhance the quality of governance of GOCCs. Likewise, working with the academe, civil society organizations and non-government agencies provide feedback and suggestions on how GOCCs can be more responsive to the needs of the people and have a better impact to the society.

6.4 Contribution of the Study

The study contributes a new literature on assessment of corporate governance practices, this provides the case of the Philippines' GOCCs. The study gives an account of factors that facilitate and hinder compliance to corporate governance standards. This study can be used as reference by other researchers and policymakers on SOE corporate governance.

6.5 Limitations

The study is only a rapid assessment or a broad view of the experiences of all GOCCs. It failed to look closer on the individual case per GOCC. There may be more factors that could be identified if a more focused and comprehensive data gathering method was used for each GOCC, for instance, one-on-one interview or case study per GOCC. The details and in-depth analysis of each GOCC experience is not provided by the study.

6.6 Suggestions future work

GOCCs in the Philippines differ in nature due to the different industries, this indicates differences in several aspects of each GOCC as an organization. As mentioned in the limitations, to understand the experience of the GOCCs, it may be worthy to consider replicating the investigation on a per-GOCC level. It may be valuable to have a closer and deeper analysis of the case of each GOCC.

REFERENCES

- Abelardo, S. (1967). Sale and Disposal of Government Corporation. In J. Abueva (ed.), *Perspectives in Government Reorganization* (p. 343). Manila: UP College of Public Administration.
- Alvandia, A. M. (1991). The Role of Government Corporations in National Development: Extent and Boundaries of Strategic Industries. In *Government Corporate Sector Rationalization Program Policy Studies 1989-1990* (pp. 387-415). Manila: Department of Budget and Management. Sponsored by the United Nations Development Programme.
- ASEAN Capital Markets Forum. (2012). *ASEAN Corporate Governance Scorecard*. Retrieved from Singapore. ACMF: http://www.theacmf.org/ACMF/upload/asean_cg_scorecard.pdf
- Asian Development Bank. (2018). *State-owned Enterprises Guidance Note on Procurement*. Mandaluyong: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. (2020). *Reforms, Opportunities, and Challenges for State-owned Enterprises*. Mandaluyong: Asian Development Bank.
- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic Networks: An Analytic tool for Qualitative Research. *Qual Res 1*(3), 385-405.
- Babcock, L. H. (2002). *A Survey of Issues Relevant to an Organisational Change and Its Strategy at the Indonesian Ministry of State-Owned Enterprises*. Jakarta.
- Bantug, J. D. (2013). *A Critique of Recent Governance Reforms of State-owned Enterprises in the Philippines and Their Proposed Improvements*. Ohio: Ohio Northern University Calude W. Pettit College of Law.
- Berle, A., & Means, G. (1932). *The Modern Corporate and Private Property*. New York: Macmillan.
- Chong, A., & Lopez-de-Silanes, F. (2003). *The Truth About Privatisation in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology 3*, 77-101.
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic Analysis. In H. Cooper, *APA Handbook of Research Methods in Psychology: Vol. 2 Research Designs* (pp. 57-71). American Psychological Association.
- Breuer, L., Guajardo, J., & Kinda, T. (2018). *Realizing Indonesia's Economic Potential*. Washington, D.C.: IMF.
- Briones, L. M. (1985, July-August). *Philippine Public Enterprise in the 80s: Problems and Issues*. Retrieved from Philippine Institute for Development Studies, Development Research News no. 4: <http://publication.pids.gov.ph/details.php?pid=1086>
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., Dicenso, A., Blythe, J., & Neville, A. J. (2014). The Use of Triangulation in Qualitative Research. *Oncol Nurs Forum 41*(5), 545-547.

- Chang, H. J. (2007). *State-owned Enterprise Reform*. Retrieved from National Development Strategies Policy Notes. United Nations: Department for Economic and Social Affairs: https://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf
- Cho, S. B. (2002). Reform of State-Owned Enterprises Quasi-Governmental Institutions. *Korea Economic Research Institute*, pp. 85-136.
- Congress of the Philippines. (2011). Retrieved from Official Gazette: <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2011/06jun/20110606-RA-10149-BSA.pdf>
- Constitution of the Republic of the Philippines. (1973). Article XIV, Section 6.
- Denzin, N. K. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.
- DVFA. (2000). *Scorecard for German Corporate Governance*. Dreieich, Germany: German Society of Financial Analysts (Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management).
- ecoDa, E. (2010). *Corporate Governance Guidance and Principles for Unlisted Companies in Europe*. Retrieved from Guidance Paper. Brussels, Belgium: <http://www.ecoda.org/Publications.html>
- Financial Conduct Authority. (2017). *The Compliance Function in Wholesale Banks*.
- Governance Commission for GOCCs. (2011). *Governance Commission for GOCCs - About Us*. Retrieved from <https://gcg.gov.ph/about-us/>
- Governance Commission for GOCCs. (2018). *Financial Overview*. Retrieved from Integrated Corporate Reporting System (ICRS): <https://icrs.gcg.gov.ph/financial-overview/#size-of-the-sector>
- Hartendorp, A. V. (1953). *A Short History of Industry and Trade in the Philippines*. Manila: American Chamber of Commerce of the Philippines, Inc.
- Holden, M. T., & Linch, P. (2004). Choosing The Appropriate Methodology: Understanding Research Philosophy. *The Marketing Review* 4 (4), 2-18.
- Hopkins, P., & Unger, M. (2017). What is a Subject Matter Expert? *Journal of Pipeline Engineering* 16, 227-230.
- Hsieh, C. T., & Song, Z. (2015). Grasp the Large, Let Go for the Small: The Transformation of the State Sector in China. In *Brookings Paper on Economic Activity*. Washington, D.C.
- International Finance Corporation, W. (2004). *Corporate Governance Scorecards Assessing and Promoting the Implementation of Codes of Corporate Governance*. Washington DC: World Bank.
- International Finance Corporation. (2015). *Investments in State-Owned Enterprises (Catalogue: IO259)*. IFC.

- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305-360.
- Keened, R. M., & Jones, L. P. (2003). *Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, Especially for the Least Developed Countries*. Vienna, Austria: United Nations Industrial Development Organization, Working Paper No. 11.
- Khan, H. (2011). A Literature Review of Corporate Governance. In *2011 International Conference on E-business, Management and Economics IPEDR Vol. 25*. Singapore: IACSIT Press.
- Kiger, M. E., & Varpio, L. (2020). Thematic Analysis of Qualitative Data. *Medical Teacher*, 2-9.
- Kim, K. (2018). Matchmaking: Establishment of State-Owned Holding Companies in Indonesia. *Asia & the Pacific Policy Studies*. 5, 313-330.
- Kiranmai, J., & Mishra, R. K. (2019). Corporate Governance Practices in Listed State-owned Enterprises in India: An Empirical Research. *Indian Journal of Corporate Governance*, 94-121.
- Kothari, G., & Sullivan, P. A. (2004). *Research Methodology: Methods and Techniques*. New Delhi, India: New Age International.
- Macdonald, S., & Headlam, N. (2008). *Research Methods Handbook: Introductory Guide to Research Methods for Social Research*. Manchester, Londo: CLES.
- Mako, W. P., & Zhang, C. (2004). State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experience. *Paper presented at the Policy Dialogue on Corporate Governance in China*. Shanghai.
- Marcou, G. (1995). *The Legal and Regulatory Framework of Public Administration*.
- Manasan, R. G. (1995). Public Enterprise Reform: The Case of the Philippines 1986-1987. *Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series*, Discussion Paper Series No. 95-01.
- Mills, J., & Birks, M. (2014). *Qualitative Methodology: A Practical Guide*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Ministry of Finance (MOF). (2018). *Report on Reorganization and Restructuring of SOEs and Enterprise Development in 2017*. Hanoi.
- Ministry of State-Owned Enterprises (MSOE). (2017). *Profile of State-Owned Enterprises in Indonesia*. Jakarta: 2017 Edition.
- Moreno, J. J. (2006). The Corporate Governance Scorecard for GOCCs/GFIs. *Presentation at the "Asian Roundtable on Corporate Governance"*, (pp. May 15-16). Singapore.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods Vol 16:1-13*.

- OECD. (1999). Corporate Governance and National Development. *OECD Development Center Experts Workshop*. CIPE.
- OECD. (2004). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD. (2005). *OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2010). *Policy Brief on Corporate Governance of State-owned Enterprises in Asia*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the Quality and Credibility of Qualitative Analysis. *Health Services Research* 34:5 Part II, 1189-1208.
- Polit, D. F., & Beck, C. T. (2012). *Nursing Research: Generating and Assessing Evidence for Nursing Practice*. Philadelphia: PA: Lippincott Williams and Wilkins.
- PricewaterhouseCoopers Assurance. (2016). *Banking Compliance Survey Results 2016*.
- PwC. (2015). *State-owned Enterprises Catalysts for Public Value Creation*. PricewaterhouseCoopers Publication.
- Rondinelli, D. A. (2005). *Can Public Enterprises Contribute to Development?*
- Sandelowski, M. (2004). Using Qualitative Research. *Qualitative Health Research* 14 , 1366-1386.
- Senate Economic Planning Office. (2006). *A Profile of Selected Philippine Government-Owned and Controlled Corporations*. United Nations Development Programme.
- Tabbada, J. P., & Baylon, M. S. (1991). Organizational Arrangements for Monitoring, Coordinating and Supervising GOCCs. In *Government Corporate Sector Rationalization Program Policy Studies 1989-1990* (pp. 1-35). Manila: Department of Budget and Management. Sponsored by the United Nations Development Programme.
- temasek.com.sg*. (n.d.). Retrieved from www.temasekholdings.com.sg
- United Nations. (2008). *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their Management*. New York: United Nations Depart.
- Villamejor-Mendoza, M. (2007). Enhancing Performance in Philippine Public Enterprises: A Revisit of Recent Reforms and Transformations. *Philippine Journal of Public Administration*, January-October Volume Nos. 1-4.
- Wicaksono, A. (2008). Indonesian State-Owned Enterprises: The Challenge of Reform. *Southeast Asian Affairs*, 146-156.

- World Bank. (2012). *Vietnam Development Report 2012: Market Economy for a Middle-Income Vietnam*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank Group. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises A Toolkit*. Washington D.C.: International Bank of Reconstruction and Development, The World Bank.
- World Bank, & David, R. (2006). Held by the Visible Hand The Challenge of State-owned Enterprise Corporate Governance of Emerging Markets. *Global Corporate Governance Forum in cooperation with Corporate Affairs Division of the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*. The World Bank Corporate Governance Department.
- World Bank Group. (2014). *Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit*. Washington, D.C.: International Bank of Reconstruction and Development, The World Bank.
- World Bank Group. (2018). *Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Washington, DC: International Finance Corporation World Bank Group.
- Yavas, S. (2017). Corporate Governance of State-Owned Enterprises: THE Trukish Case. *European Journal of Business and Management*, Vol. 9 No. 27.
- Yoon, S. C. (1986). *State and Capital Relations in View of Public Enterprise: Focusing on South Korea in 1962-1979*. Seoul National University.
- Zhang, C. (2019). *The World Bank in China's State-owned Enterprise Reforms Since the 1980s*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zahra'a, a.-A. (2021). *Corporate Governance of State-owned Enterprises, A Theoretical Perspective*. Queen's University Belfast.

APPENDICES

Appendix A. List of GOCCs in the Philippines



Office of the President of the Philippines
GOVERNANCE COMMISSION
 FOR GOVERNMENT-OWNED OR CONTROLLED CORPORATIONS
 3/F BGC Towers Pasig, B741 Pasig, De Roxas, Makati City, Philippines 1226

22 July 2021

CLASSIFICATION OF GOCCs BY SECTORS

I. GOVERNMENT FINANCIAL INSTITUTIONS SECTOR

Banking Institutions

1. Al-Amanah Islamic Investment Bank of the Philippines	AIIBP	
2. Development Bank of the Philippines	DBP	
3. ***DBP Data Center, Inc.	DCI	
4. Land Bank of the Philippines	LANDBANK	
5. ***Land Bank Countryside Dev't Foundation, Inc.	LCDFI	
6. ***LBP Resources and Development Corporation	LBRDC	
7. Overseas Filipino Bank (formerly PostBank)	OFB	E.O. No. 44, s. 2017
8. United Coconut Planters Bank (PCGG)	UCPB	
9. UCPB Savings Bank	UCPB-SB	

Non-Banking Institutions

10. Credit Information Corporation	CIC	
11. DBP Leasing Corporation	DBP-LC	
12. LBP Insurance Brokerage, Inc.	LIBI	
13. LBP Leasing and Finance Corporation	LLFC	
14. National Development Company	NDC	
15. National Home Mortgage Finance Corporation	NHMFC	
16. Philippine Crop Insurance Corporation	PCIC	
17. Philippine Deposit Insurance Corporation	PDIC	
18. Small Business Corporation	SBC	
19. Social Housing Finance Corporation	SHFC	
20. Philippine Guarantee Corporation	PHILGUARANTEE	E.O. No. 58, s. 2018
21. UCPB Leasing and Finance Corporation	UCPB Leasing	
22. UCPB Securities, Inc.	UCPB-SI	

Social Security Institutions

23. Employees Compensation Commission	ECC	
24. Government Service Insurance System	GSIS	
25. Home Development Mutual Fund	Pag-IBIG Fund	
26. Philippine Health Insurance Corporation	PHILHEALTH	
27. Social Security System	SSS	
28. Veterans Federation of the Philippines	VFP	

II. TRADE, AREA DEVELOPMENT AND TOURISM SECTOR

Trade

29. Center for International Trade Expositions and Missions	CITEM	
30. Duty Free Philippines Corporation	DFPC	
31. Philippine International Trading Corporation	PITC	
32. Philippine Pharma Procurement, Inc.	PPPI	

Area Development

33. Bases Conversion Development Authority	BCDA	
34. Clark Development Corporation	CDC	
35. John Hay Management Corporation	JHMC	
36. Laguna Lake Development Authority	LLDA	
37. National Housing Authority	NHA	
38. Palacio Del Gobernador Condominium Corporation	PDGCC	
39. Philippine Reclamation Authority	PRA	
40. Poro Point Management Corporation	PPMC	
41. Quezon City Development Authority	QCDA	
42. Southern Philippines Development Authority	SPDA	
43. Tourism Infrastructure & Enterprise Zone Authority	TIEZA	



CLASSIFICATION OF GOCCs BY SECTORS

Tourism

44. Corregidor Foundation, Inc.	CFI
45. Marawi Resort Hotel, Inc.	MRHI
46. Philippine Retirement Authority	PRetA
47. Tourism Promotions Board	TPB

III. EDUCATIONAL AND CULTURAL SECTOR

Educational

48. Boy Scouts of the Philippines	BSP	GCG M.O. No. 2013-42
49. Development Academy of the Philippines	DAP	
50. Girl Scouts of the Philippines	GSP	GCG M.O. No. 2013-42
51. Philippine Tax Academy	PTA	R.A. No. 10143

Cultural

52. Cultural Center of the Philippines	CCP
53. Nayong Pilipino Foundation, Inc.	NPF

IV. GAMING SECTOR

54. Philippine Amusement and Gaming Corporation	PAGCOR
55. Philippine Charity Sweepstakes Office	PCSO

V. ENERGY AND MATERIALS SECTOR

Energy

56. National Electrification Administration	NEA
57. National Power Corporation	NPC
58. National Transmission Corporation	TRANSCO
59. Philippine National Oil Company	PNOC
60. Power Sector Assets and Liabilities Management Corporation	PSALM
61. PNOC Exploration Corporation	PNOC-EC
62. PNOC Renewables Corporation	PNOC-RC
63. Philippine Electricity Market Corporation	PEMC

Materials

64. Batong Buhay Gold Mines, Inc.	BBGMI
65. Bukidnon Forest, Inc.	BFI
66. Natural Resources Development Corporation	NRDC
67. North Davao Mining Corporation	NDMC
68. Philippine Mining Development Corporation (formerly NRMDC)	PMDC

VI. AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD SECTOR

Agriculture and Fisheries

69. National Dairy Authority	NDA
70. National Food Authority	NFA
71. National Tobacco Administration	NTA
72. Philippine Coconut Authority	PCA
73. Philippine Fisheries Development Authority	PFDA
74. PHIVIDEC Panay Agro-Industrial Corp. (PMO)	PPAC
75. Sugar Regulatory Administration	SRA



CLASSIFICATION OF GOCCs BY SECTORS

Food

76. Food Terminal, Inc. (PMO)	FTI
77. National Sugar Development Company (PMO)	NASUDECO
78. Northern Foods Corporation (PMO)	NFC
79. Legaspi Oil Company, Inc.	
80. Granexport Manufacturing Corporation	
81. San Pablo Manufacturing Corporation	
82. Cagayan De Oro Oil Company, Inc.	
83. Southern Luzon Coconut Oil Mill, Inc.	
84. Iligan Coconut Industries, Inc.	

VII. UTILITIES AND COMMUNICATIONS SECTOR

Utilities

85. Cebu Port Authority	CPA
86. Civil Aviation Authority of the Philippines	CAAP
87. Clark International Airport Corporation	CIAC
88. Light Rail Transit Authority	LRTA
89. Local Water Utilities Administration	LWUA
90. Mactan-Cebu International Airport Authority	MCIAA
91. Manila International Airport Authority	MIAA
92. Metropolitan Waterworks and Sewerage System-Corporate Office	MWSS-CO
Metropolitan Waterworks and Sewerage System-Regulatory Office	MWSS-RO
93. National Irrigation Administration	NIA
94. PEA Tollway Corporation	PEA-TC
95. Philippine Aerospace Development Corporation	PADC
96. Philippine National Construction Corporation (PMO)	PNCC
97. Philippine National Railways	PNR
98. Philippine Ports Authority	PPA

Communications

99. APO Production Unit, Inc.	APU-PTU
100. People's Television Network, Inc.	PTNI
101. Philippine Postal Corporation	PHLPOST

VIII. HEALTHCARE SERVICES SECTOR

102. La Union Medical Center	LUMC
------------------------------	------

IX. REALTY / HOLDING COMPANIES

103. Batangas Land Company, Inc.	BLCI
104. First Cavite Industrial Estate, Inc.	FCIEI
105. G.Y. Real Estate, Inc.	GYREI
106. Kamayan Realty Corporation	KRC
107. Pinagkaisa Realty Corporation	PIRC
108. ASC Investors, Inc.	
109. ARC Investors, Inc.	
110. AP Holdings, Inc.	
111. Anglo Ventures, Corp.	
112. Fernandez Holdings, Inc.	
113. First Meridian Development, Inc.	
114. Randy Allied Ventures, Inc.	
115. Rock Steel Resources, Inc.	



CLASSIFICATION OF GOCCs BY SECTORS

- 116. Roxas Shares, Inc.
- 117. San Miguel Officers Corp. Inc.
- 118. Te Deum Resources, Inc.
- 119. Toda Holdings, Inc.
- 120. Soriano Shares, Inc.
- 121. Valhalla Properties, Inc.

Appendix B. Corporate Governance Scorecard for GOCCs

ANNEX A: CORPORATE GOVERNANCE SCORECARD FOR GOCCS QUESTIONNAIRE			
#	Question	Guiding Reference	Y/N
I. Stakeholder Relationships			
1	Does the GOCC disclose a policy that:		
a.	Stipulates the existence and scope of its effort to address customer's welfare?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 35, Sec. 37	
b.	Elaborates its efforts to interact with the communities in which they operate?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 34	
c.	Ensure that its value chain is environmentally friendly or is consistent with promoting sustainable development?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 40	
2	Does the GOCC disclose the activities that it has undertaken to implement the abovementioned policies?		
a.	Customer health and safety	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 35, Sec. 37	OECD Principle IV (A) & Global Reporting Initiative
b.	Interaction with the communities	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 34	
c.	Environmentally-friendly value chain	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 40	
3	Does the GOCC have a separate corporate social responsibility (CSR) report/section or sustainability report/section?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VIII Sec. 41, Sec. 43.4.e	
4	Where stakeholder interests are protected by law, stakeholders should have the opportunity to obtain effective redress for violation of their rights.		
	Does the GOCC provide contact details via the company's website or Annual Report which stakeholders (e.g. customers, suppliers, general public, etc.) can use to voice their concerns and/or complaints for possible violation of their rights?		OECD Principle IV (B)
5	Performance-enhancing mechanisms for employee participation should be permitted to develop.		
a.	Does the GOCC explicitly mention the health, safety and welfare policy for its employees?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 39	OECD Principle IV (C) Global Reporting Initiative: Sustainability Report
b.	Does the GOCC publish data relating to health, safety and welfare of its employees?		
c.	Does the GOCC have training and development programmes for its employees?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VII Sec. 38	
d.	Does the GOCC publish data on training and development programs for its employees?		
6	Stakeholders including individual employee and their representative bodies, should be able to freely communicate their concerns about illegal or unethical practices to the board and their rights should not be compromised for doing this.		
a.	Does the GOCC have procedures for complaints by employees concerning illegal (including corruption) and unethical behavior?	GCG MC No. 2014-04	OECD Principle IV (E)
b.	Does the GOCC have procedures to protect an employee/person who reveals illegal/unethical behavior from retaliation?		OECD Principle IV (E)

II. Disclosure and Transparency			
7	Does the GOCC's website disclose the following items:	R.A. No. 10149 Chapter V Sec. 25, GCG MC No. 2012-07 Chapter VIII Sec. 41	OECD Principle V (A) OECD Principle V (E) ICGN 2.4 Composition and structure of the board ICGN 2.4.1 Skills and experience ICGN 2.4.3 Independence ICGN 5.0 Remuneration
a.	Corporate objectives		
b.	Financial performance indicators		
c.	Non-financial performance indicators		
d.	Details of whistle-blowing policy		
e.	Biographical details (at least age, qualifications, date of first appointment, relevant experience, and any other directorships of listed companies) of directors/commissioners		
f.	Training and/or continuing education programme attended by each director/commissioner		
8	Are the Annual Reports downloadable from the GOCC's website?		
9	Corporate Governance Confirmation Statement		
	Does the GOCC's website contain a statement confirming the company's full compliance with the code of corporate governance and where there is non-compliance, identify and explain reasons for each such issue?		OECD PRINCIPLE V (A) (8)
10	Timely filing/release of annual/financial reports		
a.	Are the audited annual financial report/statement uploaded on the website within 60 days upon receipt from COA?		OECD Principle V, Transparency and Disclosure, A. OECD Principle II, The State Acting as an Owner, F. (3)
b.	Is the annual report released within 90 days from release of audited financial report?		
c.	Is the true and fairness/fair representation of the annual financial statement/reports affirmed by the board of directors/commissioners and/or the relevant officers of the company?	GCG MC No. 2012-07 Chapter VIII Sec. 42 (d)	OECD Principle V (C) OECD Principle V (E) OECD Principle V-(A) ICGN 7.2 Timely disclosure ICGN 7.3 Affirmation of financial statements
III. Responsibilities of the Board			
11	Corporate Vision/Mission		
a.	Has the Board of Directors reviewed the vision and mission/ strategy in the last financial year?	GCG MC No. 2012-06 Chapter III Sec. 27.1 (a)	OECD PRINCIPLE 6 (P58) ICGN:3.2 Integrity
b.	Does the Board of Directors monitor/oversee the implementation of the corporate strategy?	GCG MC No. 2012-06 Chapter III Sec. 27.1 (b)	
12	Did the GOCC achieve 90% in the PES?		
13	Code of ethics or conduct	GCG MC No. 2012-07 Chapter VIII Sec. 41	OECD PRINCIPLE VI
a.	Are the details of the code of ethics or conduct disclosed?		
b.	Does the GOCC disclose that all Directors/Commissioners, senior management and employees are required to comply with the code?		
c.	Does the company disclose how it implements and monitors compliance with the code of ethics or conduct?		
14	Does the Board appoint a <u>Nomination and Compensation / Remuneration Committee</u> ?	GCG MC No. 2012-07 Chapter III Sec. 16.2.4. RA No. 10149 Chapter IV Sec.23 GCG MC No. 2012-07 Chapter VIII, Sec. 41	OECD Principle II, The State Acting as an Owner, F. (2) ICGN Global Corporate Principles 5.0 Remuneration & 5.4 Transparency 2013 ASEAN Corporate Governance Scorecard E.2.10 & E.2.16 SEC MC No. 2. s. 2002 Sec. 9 (B)(b)
15	Did the Nomination and Compensation/Remuneration Committee meet at least twice during the year?		
16	If yes, is the report of the Nomination and Compensation/Remuneration Committee publicly disclosed?		

17	Does the Board appoint an Audit Committee ?	GCG MC No. 2012-07 Sec. 8 (j) GCG MC No. 2012-07 Chapter III Sec. 16.2.2 GCG MC No. 2012-07 Chapter VIII. Sec. 41	OECD Principle V. Transparency and Disclosure, B. 2013 ASEAN Corporate Governance Scorecard E.2.22 SEC MC NO.2 s. 2002 Sec. 9 (A)	
18	If yes, is the report of the Audit Committee publicly disclosed?			
19	Does at least one member of the Audit Committee have an audit, accounting or finance background (qualification or experience)?			
20	Did the Audit Committee meet at least four times during the year?			
21	Does the Board appoint a Risk Management Committee ?	GCG MC No. 2012-07 Chapter III Sec. 16.2.5. GCG MC No. 2012-07 Chapter III Sec. 8 (b), (h)	OECD Principle VI D (6)	
22	If yes, is the report on Risk Management Committee publicly disclosed?			
23	Does at least one member of the Risk Management Committee have a background in finance and investments?	GCG MC No. 2012-07 Chapter III Sec. 16.2.5.		
24	Board meetings and attendance			
a.	Are the Board of Directors meetings scheduled at the beginning of the year? (end of Q1)			
b.	Does the Board of Directors meet at least monthly?	GCG MC No. 2012-07 Sec. 8 (a)		
c.	Did the Board of Directors meet on at least 75% on their scheduled meetings?		INDO SCORECARD	
d.	Has each of the directors/commissioners attended at least 90% of all the board meetings held during the year?		OECD PRINCIPLE VI (E)	
e.	Did the Board of Directors meet separately at least once during the year without the President/CEO present?		WORLDBANK PRINCIPLE 6	
25	Access to Information			
a.	Does the GOCC have a policy that stipulates board papers for Board of Directors/Commissioners meetings be provided to the Board at least three (3) working days in advance of the board meeting?			
b.	Is the Board Secretary trained in legal, accountancy or company secretarial practices?			
26	Internal Audit			
a.	Does the company have a separate internal audit function?	GCG MC No. 2012-07 Chapter III Sec. 16.1, 16.2.2. (a) & (d)	OECD PRINCIPLE VI (D)	
b.	Does the appointment and removal of the internal auditor require the recommendation of the Audit Committee?		OECD PRINCIPLE VI (D) (7) WORLDBANK PRINCIPLE 6 ASX Principles on CG	
27	Risk Oversight			
a.	Does the company disclose the internal control procedures/risk management systems it has in place?		OECD PRINCIPLE 6 (VI) (D) (7)	
b.	Does the Annual Report disclose that the Board of Directors/Commissioners has overseen a review of the company's material controls (including operational, financial and compliance controls) and risk management systems?		UK CODE (JUNE 2010)	
c.	Does the company disclose how key risks are managed?		OECD PRINCIPLE V (A)	
d.	Does the Annual Report contain a statement from the Board of Directors or Audit Committee commenting on the adequacy of the GOCC's internal controls/risk management systems?			

28	Board Chairman			
	Do different persons assume the roles of Chairman and CEO?		OECD PRINCIPLE VI ICGN: 2.5 Role of the Chair	
29	Board of Directors Development			
a.	Does the GOCC have orientation programmes for new Directors?			
b.	Does the GOCC have a policy that encourages Directors/Commissioners to attend on-going or continuous professional education programmes?	R.A. No. 10149 Sec. 16, GCG MC No. 2012-05 Art. 5 (f)	OECD PRINCIPLE VI (E)	
c.	Did all Appointive Directors attend at least 1 training for the calendar year?			
30	Board Appraisal		OECD PRINCIPLE VI (D) (2)	
a.	Is an annual performance assessment conducted of the Board of Directors?	GCG MC No. 2012-07 Chapter III	OECD Principle VI. The Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises, F. 2013 ASEAN Corporate Governance Scorecard E.5.5 & E.5.5	
b.	Does the GOCC disclose the process followed in conducting the Board assessment?			
c.	Does the GOCC disclose the criteria used in the Board assessment?			
31	Committee Appraisal		UK CODE (JUNE 2010)	
	Is an annual performance assessment conducted of the Board of Directors Committees?			
BONUS				
Stakeholder Relationships				
1	Does the GOCC practice Global Reporting Index (GRI) on its annual reports?		International <IR> Framework - DRAFT ,IIRC Council Item 3a Meeting of 5	
Disclosure and Transparency				
2	Quality of Annual Report			
	Are the audited annual financial report/statement released within 30 days upon the receipt from COA?		OECD Principle V (C) OECD Principle V (E) ICGN 7.2 Timely disclosure ICGN 7.3 Affirmation of	
PENALTY				
Responsibilities of the Board				
1	Are there members of the Board of Directors who hold more than five (5) positions in GOCCs and PLCs?			
2	Is there non-compliance with Good Governance Conditions?			

Appendix C. GOCC Survey Questionnaire

Survey on GOCCs' Adherence to Corporate Governance Standards

Good day!

I am Cyril Marie Benedicto, a student of the Master of Public Policy Program of Meiji University in Tokyo, Japan. For my thesis, I am conducting a study on the corporate governance (CG) practices, policies and initiatives of GOCCs. The study aims to identify the factors that facilitated and hindered the adherence of GOCCs to the internationally agreed standards and best practices of State-Owned Enterprise (SOE) corporate governance. Results of the survey will be used as inputs in the analysis of the adherence of GOCCs to CG standards and will further contribute to SOE governance studies.

In compliance with Republic Act No. 10173, also known as the Data Privacy Act of 2012, all personal data obtained from this survey will be handled and treated with utmost confidentiality. All collected data will be used solely for the research study and will be kept secure and confidential.

Completing the survey will take about 10-15 minutes. Your time and participation is very much appreciated.

For any questions or concerns, please contact me at:
cyril.benedicto@gmail.com
+639178290449 / +818025780439 (viber or telegram)

* Required

Email *

Your identity and other personal information will be kept confidential. Only the researcher will have access to your responses.

Name (Optional)

Employee Number *

Designation/ Position *

Office/Unit/Division *

GOCC *

Number of Years in the GOCC *

A. What are the major drivers that facilitated CG compliance in your GOCC? *

B. What are the obstacles or challenges that hindered CG compliance in your GOCC? *

Leadership

1. How would you assess the Board Directors' level of knowledge and understanding of the CG principles, standards and practices? *

Mark only one oval.

- High
 Medium
 Low

Additional Comments:

2. How would you assess the Board Directors' level of receptiveness of the CG principles, standards and practices? *

Mark only one oval.

- High
 Medium
 Low

Additional Comments:

3. Do the Board Directors prioritize CG principles and give importance to complying with standards and instilling practices in the GOCC? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

4. Are there members in the management who take the lead and work closely with the office unit in implementing the CG standards and practices in the GOCC? *

Mark only one oval.

Yes

None

If yes, please indicate designation/position in the management. (If none, put N/A): *

Additional Comments:

Organizational Structure

5. Is there an office unit/division in the GOCC designated to perform CG-related tasks and functions? *

Mark only one oval.

- Yes
- None

Additional Comments:

5.1. Is the office unit/division a stand-alone function or is it concurrent with other functions? *

Mark only one oval.

- Stand-alone
- Concurrent
- Not Applicable

Additional Comments:

5.2. Has the number of staff in the office unit/division increased for CG-related functions and responsibilities? *

Mark only one oval.

- Yes
- No

Additional Comments:

6. Does the compliance officer report directly to the CEO/President? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

7. Does the compliance officer report directly to the Board Directors and CG-specific board committees? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

In relation to the Regulator (Governance Commission for GOCCs)

8. Does the regulator clarify and explain the policies (as well as changes, if there are any) related to CG principles, standards and practices? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

8.1. Are there parts of the policy (memorandum circular), tools (scorecard questionnaire) and mechanisms (manner of assessment, presentation/release of results, exit conference, awarding, etc.) that need to be revisited by the regulator? *

Mark only one oval.

Yes

None

If yes, please mention part of policy/the tool/the mechanisms and explain the specific aspect that need to be revisited. (If none, put N/A) *

8.2. Are there changes/modifications that the regulator should consider in any part of the policy (memorandum circular), tools (scorecard questionnaire) and mechanisms (manner of assessment, presentation/release of results, exit conference, awarding, etc.)? *

Mark only one oval.

Yes

None

If yes, please indicate and explain the changes/modifications in the policy/the tool/the mechanisms that the regulator should consider. (If none, put N/A) *

9. Are CG-related policies aligned and consistent with other government policies and regulations? *

Mark only one oval.

Yes

No

If no, please mention and explain the policies/regulations not aligned and are inconsistent with CG-related policies. (If yes, put N/A) *

Knowledge and Understanding

10. How would you assess your organization's level of knowledge and understanding of the CG principles, standards and practices? *

Mark only one oval.

- High
 Medium
 Low

Additional Comments:

11. How would you assess your organization's level of receptiveness and willingness to instill the CG principles, standards and practices in the GOCC? *

Mark only one oval.

- High
 Medium
 Low

Additional Comments:

12. Are there activities in the GOCC that ensure employees know and understand the CG principles, standards and practices?

Mark only one oval.

Yes

None

If yes, please mention the activities. (If none, put N/A) *

Additional Comments:

13. Is there proper transition or knowledge transfer when there are changes in the staffing or office unit/division? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

Resources

14. Does the organization allot budget to support tools, technology, staff and activities for the implementation of CG principles, standards and practices in the GOCC? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

15. Does the GOCC consult CG experts outside of the organization? *

Mark only one oval.

Yes

No

Additional Comments:

This content is neither created nor endorsed by Google.

Google Forms

Annex D. Steps in Survey Questionnaire Development

The following are the steps in developing the survey questionnaire:

1. Coding of transcript from in-depth and focus group interview
2. Mapping of codes, searching for patterns (similar codes are put together/connected)
3. Similar codes are (color coded) put together to search for themes
4. Themes were generated
5. Questions were formulated based on the themes. Research on related survey questionnaires was conducted as another basis/guide in formulating questions
6. Survey Questionnaire was reviewed by ICD CG analysts
7. Pilot testing of survey to GCG personnael and assesors
8. Revisions based on feedback from review and pilot testing
9. Distribution of Survey to participants online

1. Coding of transcript from in-depth and focus group interview:

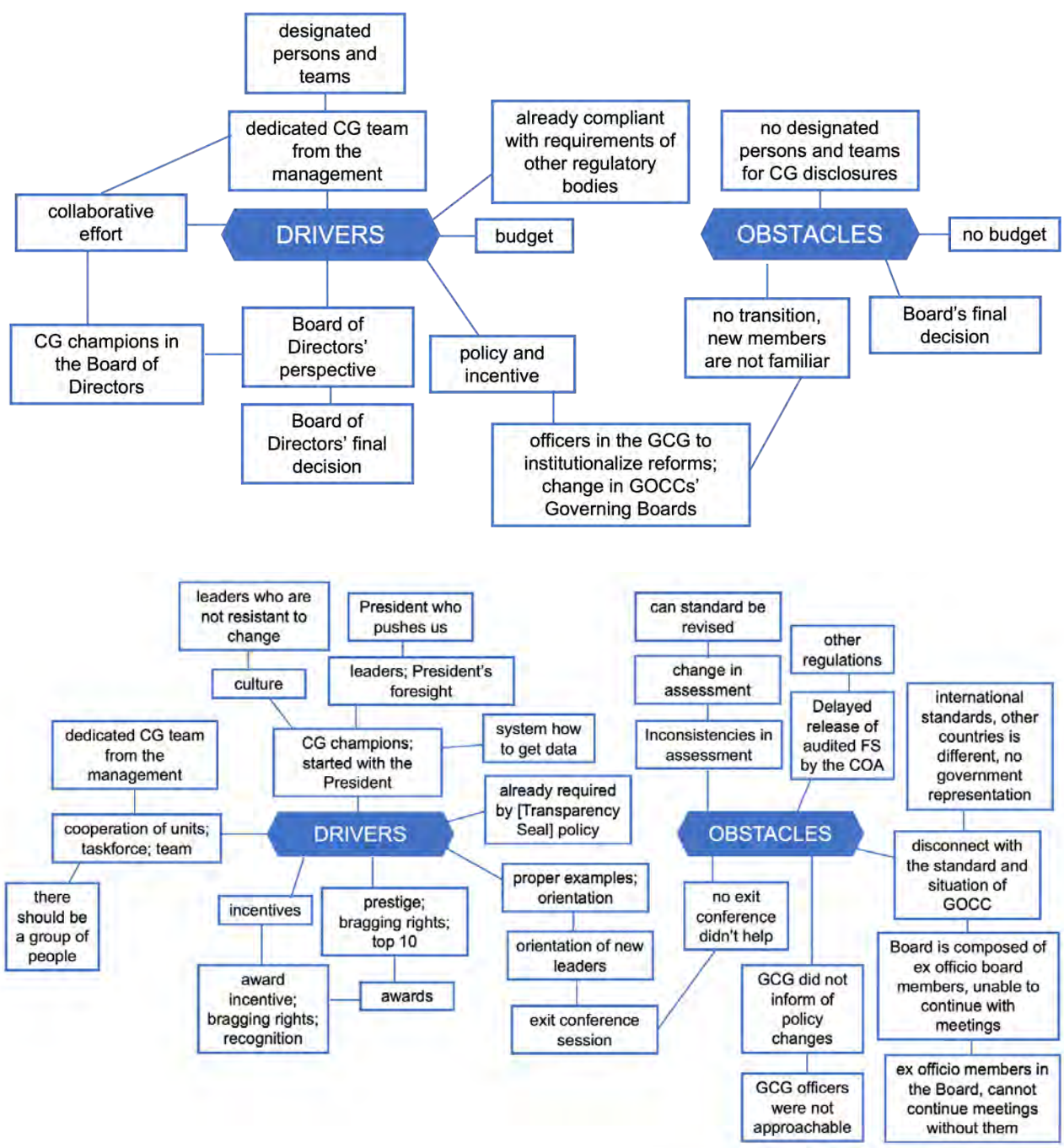
interview with corporate governance analysts	code
"Board of directors' perspective and acceptance on findings and recommendations"	board of directors' perspective
"for those who score well, most of them have CG champions in their board, the approach is from top to bottom"	CG champions in the board of directors
"in some dedicated CG team, the approach is from management to board (bottom-up), it would depend if they get the trust of the board"	dedicated CG team from the management
"either way, collaborative effort is the secret of companies to have a good CG performance"	collaborative effort
"we still face the same challenges in publicly listed companies and insurance companies, as ICD, we are thinking of some initiatives, but it's not easy since the final decisions is still the board's"	board of directors' final decision
"Some companies do not have designated persons and teams that work on their CG disclosures"	designated persons and team
"Other say they do not have the budget"	budget
"Sometimes, some companies do not have transitions in their CG/compliance team, so the new members are not familiar with the scorecard"	no transition, new members are not familiar
"it is easier for banks, so for GFIs to comply because of BSP; in other countries, SOEs are listed. If GOCCs will be listed, they will be pushed more to comply"	already compliant with requirements of other regulatory bodies
"comparing the situation of PLCs and GOCCs, for the GOCCs, the policy needs to have more 'teeth', maybe link it with other policies on incentives"	policy and incentive

“Officers in the GCG are the ones left to institutionalize reforms, change in administration would have change in the Governing Boards of GOCCs”	officer in the GCG to institutionalize reforms; change in GOCCs’ Governing Boards
--	---

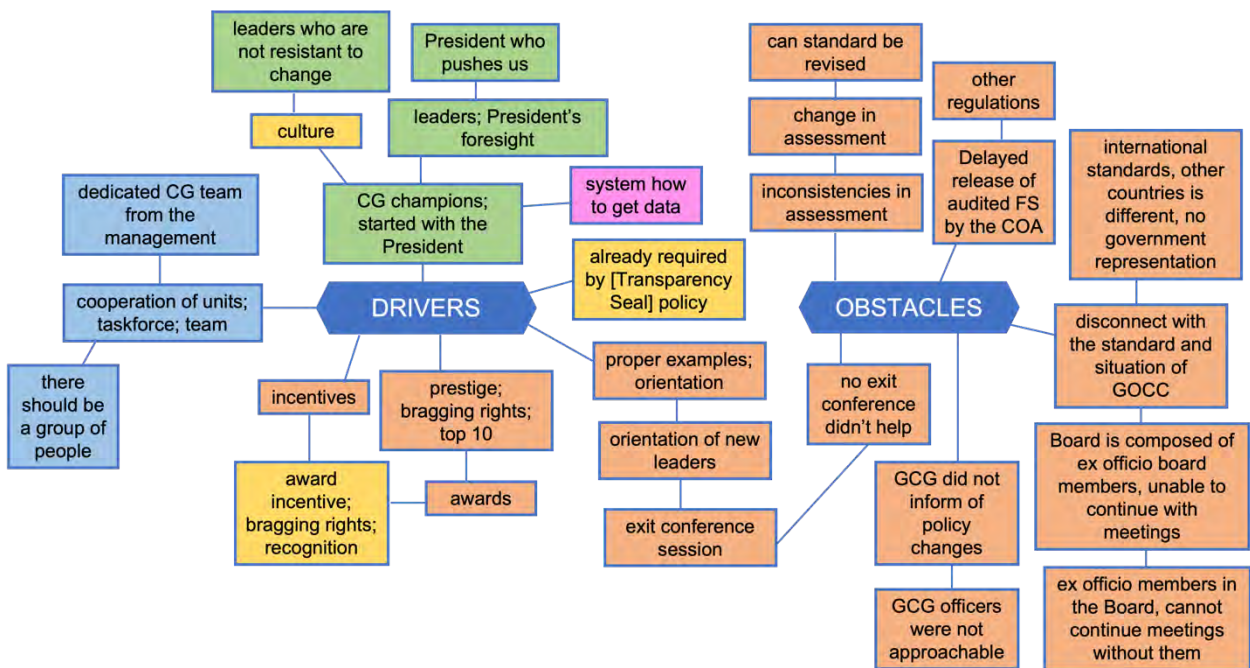
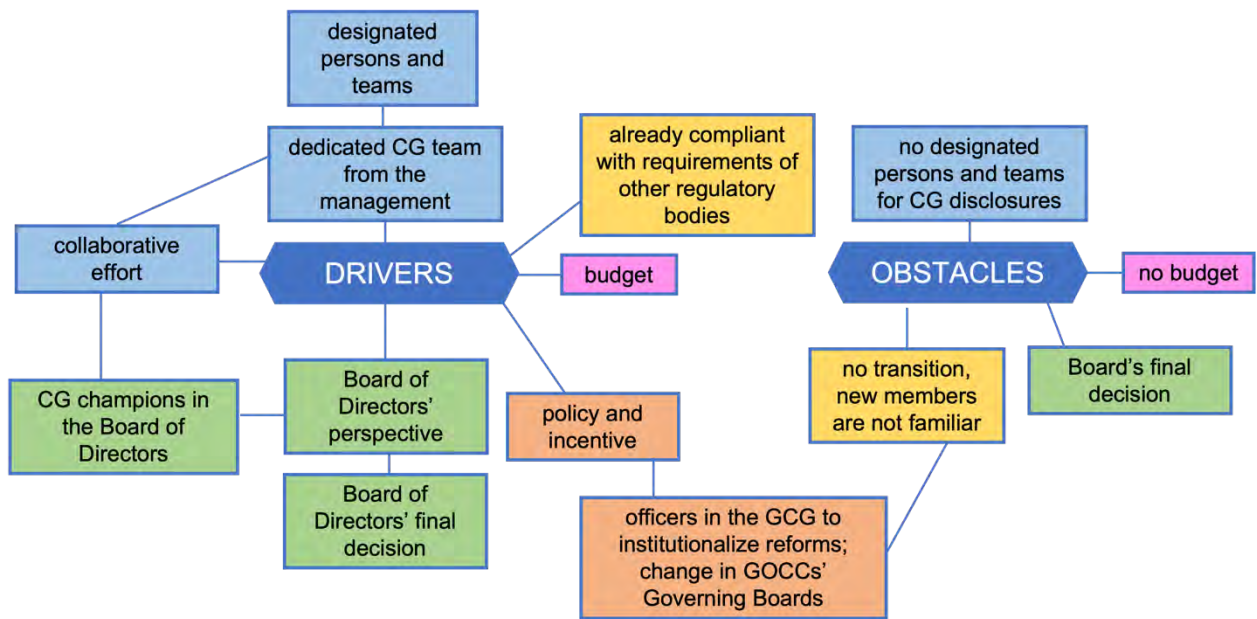
interview with GOCCs	code
“incentives for directors, that is one driver that make the organization follow or comply”	incentives
“cooperation of units, in PNOC-EC, the approach is decentralized but with the compliance officer as the lead, it’s like a task force that works with their respective contribution per unit, that’s why we get to comply on time. It’s a joint team since the data come from different units such as the HR, planning, finance and office of corporate secretary, there are point persons per unit”	cooperation of units; taskforce; team
“for us it’s the culture in Land Bank, as a bank, we are already used to these kinds of requirements especially because of BSP [<i>Bangko Sentral ng Pilipinas</i>]; it is not new to us, we just need to consolidate information from different units. It’s really our culture”	dedicated CG team from the management
“in National Power Corporation (NPC), it is really the CG champions, in our case, it started with our President, she wanted to professionalize the conduct of board meetings, etc. Eventually she became a fellow of ICD. The ICD and GCG has been working on this right?”	CG Champions; started with President
“another driver for us is the prestige, as there is no really monetary incentives, we really just wanted to be part of the top 10, as it’s always just the government financial institutions as expected; it is bragging rights for us, that maybe we will be the top for the energy sector. We always review where did we fail? Maybe next year, we try to improve on our practices”	prestige, bragging rights, top 10
it has become a culture for us, we have imbibed it, it is not just because we want to comply”	culture
“in PCIC, leaders is a big factor, our president’s foresight, at the start she asks us to prepare our annual report and fix our ISO certification, so when the GCG implemented the CGS, we are already with all our documents”	leaders; president’s foresight
“there should really be people or a group, but it is really the leader, the president who pushes us to comply”	there should be people or group president who pushes us
“for GSIS, it’s the award incentive, the bragging rights to be part of the top 10. For us in the institution, it being given recognition”	award incentive; bragging rights; recognition
“during the inception of the CGS, during the orientation, our leaders were still very open and receptive. The CGS has new items that we do not really do in terms of reporting, board assessment and schedule of meeting. The new leaders were not resistant to change”	leaders were not resistant to change
“there are already reportorial requirements being asked by the Transparency Seal”	already required by [Transparency Seal] policy
“we were able to establish a system on how to get data”	system how to get data
“benchmark of actual practices from international SOEs and proper examples during the orientation”	proper examples; orientation

“exit conference session really helps for us to be more clarified of the assessment results”	exit conference session
“in the past 2 years, there is no more awarding ceremony. In our institution, the awards are basis for monetary incentives for us employees who contributed”	awards
“inconsistencies, we observed that the assessment of the compliance was different from the previous year, in the previous year, it was assessed that we were able to comply, but suddenly this year we are not compliant or did not meet the requirement”	inconsistencies in assessment
“it didn’t help that recently there was no exit conference held where we can discuss considerations and clarifications”	no exit conference didn’t help
“there seems to be a disconnect with the standard itself and the current situation of the GOCC, it is unfair when we are assessed to be non-compliant on the standard on ‘scheduled meetings’, when our board really wants to meet”	disconnect with the standard and situation of GOCC
“we felt a change in the assessment, the validation from previous year is different”	change in assessment
“we have difficulty on meeting the standard on meetings, since our board is composed of <i>ex officio</i> board members, they have many assignments or meetings from their department, and that is not the fault of our GOCC. The department we are attached to is higher than us, so they really need to attend to meeting called by the department secretary”	board is composes of <i>ex officio</i> board members, unable to continue with meetings
“it is based on international standards, in other countries they are independent, there is not much state control, the government does not really have a representation but here we have in our GOCCs”	international standards, other countries is different, no government representation
“there was a change in our board composition, we also felt the same challenge, we used to not have <i>ex officio</i> board members, but with the change in the administration, we now have department secretaries and undersecretaries who cannot attend the board meetings. We can’t continue with the meeting without them, so we have problems with complying with that standard”	<i>ex officio</i> members in the board, cannot continue with meetings without them
“we have problems with the Commission on Audit (COA), they are not able to release on time our audited financial statements”	delayed release of audited financial statements by the COA
“an obstacle for us is duplicate requirements from other regulations”	other regulations
“similar for Land Bank, can the standard be revised? Is it really about the scheduling ort the actual meetings held? I think the rescheduling does not matter, but more of the held meeting. If the BSP accepts this but the GCG does not?”	can standard be revised
“changes in the policy, we were not informed by the GCG, like on the schedule of assessment, we were not advised”	GCG did not inform of policy changes
“there were GCG officers who were not approachable, communication is important to us who we can talk to”	GCG officer were not approachable
“we need to keep orientating our new leaders, like this administration, we had 3 changes of chairman”	orientation of new leaders

2. Mapping of codes, searching for patterns (similar codes are put together/connected):



3. Similar codes are (color coded) put together to search for themes



4. Themes were generated

Theme	Description
Leadership	Factors that include the actions, traits and attributes referring to the individuals who lead the organization namely, the Board of Directors and Management team
In Relation to the Regulator	Factors related to the regulatory function and mandate of the GCG; includes regulations, policies, governance tools and mechanisms used by the GCG in carrying out its function; other matters concerning regulations and policies in the government as well as those of other regulatory bodies will be considered in this theme
Organizational Structure	Factors concerning the office units/ departments of the organization, such as relationship, positions and structure, and attributes that outline how activities/ process flow or are directed in the organization
Knowing and Understanding	Factors related to the awareness, knowledge and understanding of the members of the GOCC of the compliance and standards; also includes the culture, environment, perception and how these are translated into actions/ activities
Resources	Factors include budget, tools, systems and staff in implementing and operationalizing CG mechanisms; also consists of the description of the situation brought about by the identified factors or the status of the factors

5. Questions were formulated based on the themes. Research on related survey questionnaires was conducted as another basis/guide in formulating questions

Categories	
Survey Questionnaire on Wholesale Banks	Survey Questionnaire on Banks
Role and structure Strategy and planning Compliance monitoring Technology Support and challenge Personnel	Activities Governance Resources
Sample Questions	
Role and Structure - Are there changes in the board level representation for compliance? - Is the compliance unit positioned as an independent unit with the Head reporting to the CEO?	Activities - Is the compliance a stand-alone function or is it embedded with other functions? - What is the most frequent involvement of the compliance function with regulatory projects: leader, participant or expert?
Strategy and Planning - Do boards and senior management committees have sufficient visibility and oversight of the longer-term goals and strategies of compliance functions, and their delivery?	Governance - Does the group compliance officer have a direct reporting line to the CEO? - Does the group compliance officer have regular meeting with the independent board members?

<ul style="list-style-type: none"> - Is there an annual compliance plan and is this being used regularly as reference for planning initiatives? 	<ul style="list-style-type: none"> - How would you assess your organization's perception of compliance? - How is the compliance function mainly involved with the main regulators?
<p>Compliance Monitoring</p> <ul style="list-style-type: none"> - Are there changes in financial and human resources to enable broader, deeper and timelier monitoring? - Are there initiatives to enhance surveillance and/or monitoring capabilities? 	<p>Resources</p> <ul style="list-style-type: none"> - Has the compliance staff increased? - How do you consider the level of available resources assigned to the compliance? - How would you assess the qualitative adequacy of compliance resources? - Which competencies/skills could be improved? - Do you consider additional tools should be deployed?
<p>Technology</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is the compliance function adequately engaged in the development of technology solutions across the firm? - Is new technology for surveillance and control processes prioritized? 	
<p>Support and Challenge</p> <ul style="list-style-type: none"> - Are compliance functions resourced appropriately, having regard to any changes in the mandate and operating model of compliance and the activities of the firm? - Is there a lack of engagement with other office units? 	
<p>Personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Do the staff have sufficient experience? - Have the departments met the high demand for compliance staff? 	
<p>Source: Financial Conduct Authority</p>	
<p>Source: PricewaterhoysesCoopers Assurance</p>	

Appendix E. Steps in Survey Questionnaire Development

Coding of transcript of in-depth interview with ICD corporate governance analysts

interview with corporate governance analysts	code
"Board of directors' perspective and acceptance on findings and recommendations"	board of directors' perspective
"for those who score well, most of them have CG champions in their board, the approach is from top to bottom"	CG champions in the board of directors
"in some dedicated CG team, the approach is from management to board (bottom-up), it would depend if they get the trust of the board"	dedicated CG team from the management
"either way, collaborative effort is the secret of companies to have a good CG performance"	collaborative effort
"we still face the same challenges in publicly listed companies and insurance companies, as ICD, we are thinking of some initiatives, but it's not easy since the final decisions is still the board's"	board of directors' final decision
"Some companies do not have designated persons and teams that work on their CG disclosures"	designated persons and team
"Other say they do not have the budget"	budget
"Sometimes, some companies do not have transitions in their CG/compliance team, so the new members are not familiar with the scorecard"	no transition, new members are not familiar
"it is easier for banks, so for GFIs to comply because of BSP; in other countries, SOEs are listed. If GOCCs will be listed, they will be pushed more to comply"	already compliant with requirements of other regulatory bodies
"comparing the situation of PLCs and GOCCs, for the GOCCs, the policy needs to have more 'teeth', maybe link it with other policies on incentives"	policy and incentive
"Officers in the GCG are the ones left to institutionalize reforms, change in administration would have change in the Governing Boards of GOCCs"	officers in the GCG to institutionalize reforms; change in GOCCs' Governing Boards

Coding of transcript of focus group interview with top GOCCs

interview with GOCCs	code
"incentives for directors, that is one driver that make the organization follow or comply"	incentives
"cooperation of units, in PNOEC, the approach is decentralized but with the compliance officer as the lead, it's like a task force that works with their respective contribution per unit, that's why we get to comply on time. It's a joint team since the data come from different units such as the HR, planning, finance and office of corporate secretary, there are point persons per unit"	cooperation of units; taskforce; team

“for us it’s the culture in Land Bank, as a bank, we are already used to these kinds of requirements especially because of BSP [<i>Bangko Sentral ng Pilipinas</i>]; it is not new to us, we just need to consolidate information from different units. It’s really our culture”	dedicated CG team from the management
“in National Power Corporation (NPC), it is really the CG champions, in our case, it started with our President, she wanted to professionalize the conduct of board meetings, etc. Eventually she became a fellow of ICD. The ICD and GCG has been working on this right?”	CG Champions; started with President
“another driver for us is the prestige, as there is no really monetary incentives, we really just wanted to be part of the top 10, as it’s always just the government financial institutions as expected; it is bragging rights for us, that maybe we will be the top for the energy sector. We always review where did we fail? Maybe next year, we try to improve on our practices”	prestige, bragging rights, top 10
it has become a culture for us, we have imbibed it, it is not just because we want to comply”	culture
“in PCIC, leaders is a big factor, our president’s foresight, at the start she asks us to prepare our annual report and fix our ISO certification, so when the GCG implemented the CGS, we are already with all our documents”	leaders; president’s foresight
“there should really be people or a group, but it is really the leader, the president who pushes us to comply”	there should be people or group president who pushes us
“for GSIS, it’s the award incentive, the bragging rights to be part of the top 10. For us in the institution, it being given recognition”	award incentive; bragging rights; recognition
“during the inception of the CGS, during the orientation, our leaders were still very open and receptive. The CGS has new items that we do not really do in terms of reporting, board assessment and schedule of meeting. The new leaders were not resistant to change”	leaders were not resistant to change
“there are already reportorial requirements being asked by the Transparency Seal”	already required by [Transparency Seal] policy
“we were able to establish a system on how to get data”	system how to get data
“benchmark of actual practices from international SOEs and proper examples during the orientation”	proper examples; orientation
“exit conference session really helps for us to be more clarified of the assessment results”	exit conference session
“in the past 2 years, there is no more awarding ceremony. In our institution, the awards are basis for monetary incentives for us employees who contributed”	awards
“inconsistencies, we observed that the assessment of the compliance was different from the previous year, in the previous year, it was assessed that we were able to comply, but suddenly this year we are not compliant or did not meet the requirement”	inconsistencies in assessment
“it didn’t help that recently there was no exit conference held where we can discuss considerations and clarifications”	no exit conference didn’t help
“there seems to be a disconnect with the standard itself and the current situation of the GOCC, it is unfair when we are assessed to be non-compliant on the standard on ‘scheduled meetings’, when our board really wants to meet”	disconnect with the standard and situation of GOCC

"we felt a change in the assessment, the validation from previous year is different"	change in assessment
"we have difficulty on meeting the standard on meetings, since our board is composed of <i>ex officio</i> board members, they have many assignments or meetings from their department, and that is not the fault of our GOCC. The department we are attached to is higher than us, so they really need to attend to meeting called by the department secretary"	board is composed of <i>ex officio</i> board members, unable to continue with meetings
"it is based on international standards, in other countries they are independent, there is not much state control, the government does not really have a representation but here we have in our GOCCs"	international standards, other countries is different, no government representation
"there was a change in our board composition, we also felt the same challenge, we used to not have <i>ex officio</i> board members, but with the change in the administration, we now have department secretaries and undersecretaries who cannot attend the board meetings. We can't continue with the meeting without them, so we have problems with complying with that standard"	<i>ex officio</i> members in the board, cannot continue with meetings without them
"we have problems with the Commission on Audit (COA), they are not able to release on time our audited financial statements"	delayed release of audited financial statements by the COA
"an obstacle for us is duplicate requirements from other regulations"	other regulations
"similar for Land Bank, can the standard be revised? Is it really about the scheduling or the actual meetings held? I think the rescheduling does not matter, but more of the held meeting. If the BSP accepts this but the GCG does not?"	can standard be revised
"changes in the policy, we were not informed by the GCG, like on the schedule of assessment, we were not advised"	GCG did not inform of policy changes
"there were GCG officers who were not approachable, communication is important to us who we can talk to"	GCG officer were not approachable
"we need to keep orientating our new leaders, like this administration, we had 3 changes of chairman"	orientation of new leaders
"in the past 2 years, there is no more awarding ceremony. In our institution, the awards are basis for monetary incentives for us employees who contributed"	awards

Coding of survey responses of all GOCCs

responses of GOCCs from the survey	code
Performance evaluation	regulation tool of GCG
PBB entitlement	incentive
Government regulation, policy issuances	regulations and policies
Organized preparation of documents for easy reference and submission	established systems
Adherence to existing laws and the guidelines thereof	adhering to requirements

Management and Board of Directors	management and board
Management Support in the attainment of Performance Targets.	support of management
Guidance from regulators	guidance of regulator
Compliance with regulatory requirements such as BSP, GCG, AMLA, SEC and other regulatory bodies	already complying to regulations of other oversight bodies
Online submission of compliance reports	means of complying
Cooperation of the units concerned	cooperation of all units
leadership of the Executive Committee, pursuit of excellence embodied in vision-mission and quality objectives	leadership and culture of excellence
Proactive management	proactive management
Employee cooperation	employee cooperation
Management directives and in pursuit of the principle of good governance	management directives and culture of good governance
complete orientation of all requirements from GCG and annual exit conference meeting	orientation and annual exit conference by GCG
(1) Doing things right - complying with the best corporate practices; (2) giving recognition to the good work of PNOEC's personnel by getting a high rating in the CGS	habit of compliance to best practices and recognition
It is a GCG requirement for compliance	adhering to requirements
Consistent monitoring and supervision	consistent monitoring and supervision
Agency Strategic Plan, directives of oversight agencies, mandate	directives of oversight agencies
Quality of Service / Quality Management System	quality management system in place
For Compliance to GCG Requirements	adhering to GCG requirements
value adding impact to the organization	value-adding impact to GOCC
strict monitoring of compliance to regulatory requirements	strict monitoring of compliance
Compliance with the principle of transparency in the government service	compliance with transparency in government service
And ofcourse the persistent follow-ups of Corporate Governance Officers of GCG	persistent- follow ups of GCG officers
Close coordination and cooperation among functional groups/teams	close coordination and cooperation of functional groups
Supportive board and senior management	supportive board and senior management
The major driver that facilitates CG compliance is the Corporation's adherence with the law	adherence to law
Compliance to GCG policies and guidelines; desire to increase productivity and competence of the Authority	compliance to GCG policies
GOCC's adherence to corporate governance standards helps to identify the GOCC's' strengths and weaknesses compared to existing corporate governance provisions and their adherence to best practices	know the GOCC's strengths and weaknesses and ensure improvement in transparency

and international standards, thereby ensuring the improvement in the transparency of GOCCs on corporate governance initiatives and practices	
Board and Management support and commitment to good governance	Board and management commitment to good governance
Compliance with good corporate governance as condition precedent to PBB and PBI	for incentives PBB and PBI
Management instructions	Management instructions
and based on the expected contributions from a given unit or department	contributions of each unit
willingness of leaders; commitment to service excellence	willingness of leaders; commitment to excellence
Good leadership	good leadership
The system is already in place	system already in place
Board policies in place that supports and directs the agency's compliance with corporate governance practices	Board policies that support and direct GOCC's compliance
Corporate governance is important because it determines how SHFC operates, taking into account the interest of all its stakeholders. Good corporate governance leads to ethical business practices, which leads to financial viability	how it affects operations
Head of Agency's drive to comply	Head of agency's drive to comply
cooperative and competent members of Technical Working Group for the NFA-CGS	Cooperative and competent compliance team
organizational culture	organizational culture
leadership of top management	leadership of top management
Strict observance and adherence to the corporate governance rules and principles provided in the Code of Corporate Governance for GOCCs	GOCC's strict observance and compliance to CGS
reports re submitted through emails and GCG reminds us always of the schedule of submission	online submission and GCG always reminds of schedule
From a low score and ranking in the 2016 Corporate Governance Scorecard (58.50%), SB Corporation has improved its scores (79.50% in 2017, 93.00% in 2018, 97.27% in 2019 and 96.88% in 2020). The GCG Corporate Governance Scorecard (CGS) Orientation conducted last May 16, 2019 with detailed explanation and examples has contributed to a better understanding of the disclosure requirements of the CGS. Most of the disclosure requirements were found to be already in place while some needed improvement	detailed explanation and examples for better understanding of requirements
The Office of the Chief Compliance Officer (now Office of the Board Secretary and Chief Compliance Officer) has coordinated with the concerned units and consolidated all disclosure requirements. The same office has also coordinated with the GCG Corporate Standards Office in clarifying the CGS requirements to ensure that the same are met	coordinated with concerned units and consolidated all disclosure requirements
Transparency from Governing Board to the lowest rank in the organization	transparency from top to bottom in the organization
To be able to comply with the directives of GCG and to become a better and organised GOCC	to become a better and organized GOCC

Inquiries with the Person in Charge in GCG	inquiries with GCG personnel
strict monitoring by the GCG	strict monitoring of the GCG
If I may answer on behalf of our organization and based on the CG compliance, the underlying drive comes from the concept of good governance and one way of establishing that is to control and/or mitigate risk, maximize opportunities and ensure accountability, transparency, and integrity across the organization.	concept of good governance, establish through control and mitigate risk
commitment of employees	commitment of employees
no functional unit (with proper staff complement) that coordinates CG compliance of the institution	no functional unit and staff that coordinates CG compliance
Passive Employees	passive employees
The members of the Board of Directors have shorter terms	short term of board directors
overlapping duties and functions of different offices	overlapping duties and functions of offices
Lack of funds to properly implement all necessary reforms. Salary cap that hinders the procurement of key personnel to jumpstart workforce.	lack of funds; salary cap hinders hiring of key personnel
Difficult procedural rules	difficult procedural rules
Lack of manpower, implementation and familiarity with the different requirements of the GOCC since we are in the transition stage of being a GFI	lack of manpower
Reportorial generation from concerned offices in the corporation	generating reports from concerned offices
Inconsistent assessment, lack of an exit conference during the pandemic which would have been done virtually, some standards need review such as the 90% attendance of all Board members	inconsistent assessment, lack of exit conference
DAP as a unique GOCC has difficulty complying the requirements for the Board of Trustees	structure of the board
For PNOEC, the transition from a non-ex officio chairperson to an ex officio chairperson was challenging, as the schedule and focus of the Board became dependent on the very busy schedule of the ex officio chairperson and his alternate (secretary and usec).	having ex officio members (govt representatives) in the GOCC Board
Also, there were some requirements in the CGS that are already being required under the Transparency Seal, and also the GCG Requirements under RA10149. The repetitiveness and redundancy sometimes is too taxing to PNOEC's personnel who are already spread too thin, as it is	repetitiveness and redundancy of requirements is too taxing
The information being requested to be furnished comes from different divisions and departments, sometimes it is difficult to get the data within the prescribed period.	difficult to get data from concerned divisions within prescribed period
Diverse and amount of compliance requirements	diverse and amount of requirements
Limited Manpower	limited manpower
Lack of information, late submission of documents and inputs	lack of information and late submission
appointment of directors that are not entirely essentially qualified or does not even know the business of the corporation	appointment of directors that are not qualified and knowledgeable
voluminous work load with limited personnel to do the work	voluminous workload with limited personnel
Lack of training on how to comply with the compliance	lack of training

Lack of information regarding the schedule of compliance	lack of information on schedule
Deadlines and limited manpower	deadlines and limited manpower
communication gaps between JHMC and GCG	communication gap
low corporate cultural inertia and internal arrangements	low corporate cultural inertia
I would say that there are not much challenges except for the timely release of the GOCC's financial and annual reports. Being a GOCC with the given mandates nationwide, it is not quite easy to consolidate and prepare the financials.	timely release GOCC's FS and annual report; not easy to consolidate financials
COA AOM restricting training of Appointive Directors	Commission of Audit restrict training of appointive directors
Conflicting schedules of the ex-officio members of the Board	ex office board members
difficulty/lack of understanding on how to use GRI standard of reporting	lack of understanding of standard
- Need to improve the SHFC inter-department collaboration in terms of database management - Final and concrete table of organization	improve inter-department collaboration
Slow management intervention on issues affecting timely completion of targets	slow management intervention
adjustments in policy guidelines; dealing with difficult leaders	adjustment in policy guidelines, difficult leaders
added work load, setting different standard every now and then (it depends on the perception of the auditor)	added workload
The constant changes in the regulation	constant changes in the regulation
Insufficient circumstantial models of the best practices in corporate governance in the Philippine setting	insufficient models of best practices in the PH setting
Meeting with the deadline	meeting the deadline
Workload and under staff	workload and understaffed
Maybe some resistance of some units in the beginning	resistance of some units
Lack of briefing / training, our basis being the Memorandum Circular only, as well as additional research to understand the components of the CGS. Capacity-building is indeed important not only for the CGS-TWG members involved in our Agency, but also in regard to the concerned offices.	lack of training and capacity- building
gray area on appropriate person/office in regard to the responsibilities for the board	gray area on appropriate person
Short turn-around time provided by CSO-GCG to the GOCC and its Board for the CGS Assessment i.e. formal notice/letter from GCG re CGS Assessment was not transmitted/forwarded to the GOCC immediately but weeks be after its issue date.	short period provided by GCG
Lack of Compliance Personnel	lack of personnel
some offices need constant follow-ups	need follow-ups from other offices
Operations and System improvements were the focus and CG could not be the priority.	CG not the priority
The CGS items 24.c and 24.d have been a challenge for compliance. For 24.c (Did the Board of Directors meet on at least 75% on their scheduled meetings?), blocking the scheduled monthly board meeting is not	conflicting standard and situation of GOCCs;

always possible because of the other commitments of the directors. For 24.d (Has each of the directors/commissioners attended at least 90% of all the board meetings held during the year?), just one (1) absence will result to below 90% if the director had less than 12 applicable meetings for the year (e.g., exempted, newly appointed).	
We have no Compliance Department to do such tasks	no compliance department
Change in National administrations and in the appointments to the Governing Board	change in appointments of the board
delayed issuance/incomplete content of annual report	delayed release and incomplete annual report
lack of appreciation/deep understanding by the BOT	lack of appreciation/ deep understanding of the Board
The obstacles are not noteworthy of remark as these are the trivial concerns that normally happen in processing a corporate level compliance. This is to say that compliance from each office and/or department is properly undertaken.	compliance from each office
change in policies/change in composition of Board	change in policies/composition of the Board

Thesis Presented for Master's Degree

Date of Submission: _____

Masters Degree: Master of Public Policy

Office of the Professional Graduate School

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,
Meiji University, Japan
2022

Title of Thesis: **A quantitative study into the drivers of tax compliance
among SME taxpayers: Evidence from Pursat Province, Cambodia**

Governance Program,
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor: **Professor HIDEAKI TANAKA**

Name of Author: **BUN SABOEURN**

G.S. Format 2

Research Title:

**A quantitative study into the drivers of tax compliance among SME taxpayers:
Evidence from Pursat Province, Cambodia**



**Graduate School of Governance Studies
Meiji University, Tokyo, Japan**

**Author: BUN SABOEURN
Student ID: 7111206405**

**Supervisor: HIDEAKI TANAKA, PhD
Professor, Graduate School of Governance Studies
Meiji University, Tokyo, Japan**

July 2022

Abstract

A low level of tax compliance among taxpayers causes the low government's capacity to provide sufficient public goods. This low compliant level is influenced by large scale of the informal economy, cash basis business transactions, and high cost to comply with the tax system. This study aimed to identify the key factors influencing SME taxpayers' tax compliance in Pursat Province, Cambodia. Respond to the objective, a research question: "What are the drivers of tax compliance among small and medium taxpayers (SMEs) in the Pursat Tax Branch?", is answered. This study employed the Theory of Planned Behavior (TPB) as the theoretical framework where attitude towards tax compliance intention explained the intrinsic value of tax morale, fairness of the tax system, efficiency of government spending; and Subjective Norms explained social norms and taxpayer service. Perceived Behavioral Control explains the complexity of tax laws and procedures, tax knowledge, audits and sanctions. One hundred and two SME owner/representative participated in the survey. The Ordered Logistic Regression (OLR) was utilized to analyze the data. The result showed that tax morale had a statistically positive significant influence on tax compliance intention while tax knowledge and the complexity of tax laws and procedures had a negatively significant influence on tax compliance intention. In contrary, fairness of the tax system, efficiency of government spending, social norms, taxpayer service, audits and sanctions had statistically insignificant on tax compliance intention at the time of this study. The limitation of the study is the exclusion of demographic factor and economic factor that may influence the tax compliance behavior. Future research should consider to cover these factors. The study contributes practitioners, academicians, and policymakers' knowledge in aspects of improving the level of tax compliance behavior among SMEs.

Research Title:

**A quantitative study into the drivers of tax compliance among SME taxpayers:
Evidence from Pursat Province, Cambodia**



**Graduate School of Governance Studies
Meiji University, Tokyo, Japan**

Author: BUN SABOEURN

Student ID: 7111206405

**Supervisor: Professor HIDEAKI TANAKA
Professor, Graduate School of Governance Studies
Meiji University, Tokyo, Japan**

September 2022

Table of Contents

List of Tables	iv
List of Figures	v
List of Acronyms	vi
CHAPTER ONE: INTRODUCTION.....	1
1.1 Research background	1
1.2 Research problem.....	2
1.3 Research Objective and Question	4
1.4 Research Methodology.....	4
1.5 Significance of the research	5
1.6 Structure of the thesis.....	5
CHAPTER TWO: BACKGROUND.....	6
2.1 Introduction	6
2.2 Critical Role of Tax Revenue.....	6
2.3 Challenges of Raising Tax Revenue	7
2.4 Tax Compliance Challenges.....	9
2.4.1 The Large Share of the Informal Economy	9
2.4.2 Complicated Business Transactions	10
2.4.3 Related Compliance Costs	10
2.5 The Definitions of Tax Compliance.....	12
2.6 Existing Rules and Regulations Related to Tax Compliance.....	12
2.6.1 Obligation and Rights of Taxpayers	12
2.6.2 Taxpayers Classification.....	14
2.6.3 Taxpayers' compliance classification	15
2.7 Overview of Small and Medium Enterprises (SMEs).....	16
2.7.1 Significance of SMEs	16
2.7.2 Definitions of SME	17
2.7.3 Challenges of SMEs Toward Taxation	19
CHAPTER THREE: LITERATURE REVIEW	22
3.1 Introduction	22
3.2 Related Literature of Tax Compliance	22
3.3 Theoretical Reviews.....	25
3.3.1 Economic Based Theory	25
3.3.2 Theory of Reasoned Action	26

3.3.3	Theory of Planned Behavior	27
3.4	Tax Compliance Drivers	28
3.4.1	Tax Morale.....	28
3.4.2	Fairness of the Tax System.....	29
3.4.3	The efficiency of Government Spending.....	30
3.4.4	Social Norms.....	30
3.4.5	Taxpayer Service	32
3.4.6	The complexity of Tax Laws and Procedures.....	33
3.4.7	Tax Knowledge.....	34
3.4.8	Audits and Sanctions.....	36
CHAPTER FOUR: RESEARCH METHODOLOGY.....		38
4.1	Introduction	38
4.2	Research Objective and Research Question.....	38
4.3	Hypothesis Development	38
4.4	Conceptual Framework	40
4.5	Research Framework.....	40
4.5	Population	42
4.6	Data Collection.....	43
4.6.1	Pilot Study.....	43
4.6.2	Survey Instrument.....	44
4.6.3	Participants and Sampling.....	44
4.7	Variable Coding	45
4.7.1	Demographic Factors	45
4.7.2	Dependent Variable	46
4.7.3	Independent Variables	46
4.8	Data analysis and Research Method.....	47
CHAPTER FIVE: DATA ANALYSIS AND FINDINGS		49
5.1	Introduction	49
5.2	Data Analysis	49
5.2.1	Descriptive Analysis	49
5.2.2	Demographic Information.....	49
5.2.3	Tax Compliance Intention.....	52
5.2.4	Tax Morale.....	52
5.2.5	Fairness of the Tax System	53

5.2.6	The efficiency of Government Spending.....	54
5.2.7	Social Norms.....	55
5.2.8	Taxpayer Service	56
5.2.9	The Complexity of Tax Laws and Procedures.....	57
5.2.10	Tax Knowledge.....	58
5.2.11	Audits and Sanctions.....	59
5.3	Reliability and Validity	60
5.3.1	Reliability.....	60
5.3.2	Validity	61
5.3.3	Factor Analysis	61
5.4	Findings for research question	63
5.4.1	Correlation Analysis	63
5.4.2	Ordered Logistic Regression Results.....	63
5.5	Discussion	65
5.6	Limitation.....	67
CHAPTER SIX: CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS.....		69
6.1	Introduction	69
6.2	Conclusion.....	69
6.3	Recommendations	70
6.4	Future research	73
REFERENCES		74
Appendix A.....		81
Appendix B.....		83

Research Title:

**A quantitative study into the drivers of tax compliance among SME
taxpayers:
Evidence from Pursat Province, Cambodia**



**Graduate School of Governance Studies
Meiji University, Tokyo, Japan**

**Author: BUN SABOEURN
Student ID: 7111206405**

**Supervisor: Professor HIDEAKI TANAKA
Graduate School of Governance Studies
Meiji University, Tokyo, Japan**

July 2022

ACKNOWLEDGEMENT

Firstly, I would like to express my sincere gratitude to my academic supervisor, Professor Hideaki TANAKA, for his invaluable advice, support, encouragement, and patience during my master's degree study. His guidance led me to successfully complete this study. I am eternally grateful and truly honored to study under his supervision.

Secondly, I am especially grateful to all my professors at Meiji University – Graduate School of Governance Studies for the new knowledge that I will be able to share with my colleagues in my country, Cambodia, and for the crucial contributions to this study. I am also grateful for the values and discipline that equipped me during my two years at the University. My sincerest appreciation goes to assistance professor Sumino Maiko, Tanaka-san, Kana-san, and Nurcan-san for every possible assistance extended to me during my stay here in Japan.

Thirdly, I would like to show my appreciation to the Government of Japan, the Royal Government of Cambodia, the Japan International Cooperation Center (JICE), and the General Department of Taxation (GDT). I have a great fortune to have the chance to widen my knowledge and experience here in Japan.

I am also thankful to Kasagi-san and Oka-san of JICE for all the assistance given to me both in my daily and academic life in Japan. I am equally thankful to the JICE staff in Cambodia for their facilitation of everything to overcome the challenges during the Covid-19 outbreak.

I am really grateful to all my classmates for all the support and for making a fun time and enjoyable environment in all four seasons in Tokyo.

I am very thankful to all JDS Cambodia Batch 20, all my senpais, and kohais. It is the best fortune to have you in my study life here in Japan for one year and three months; I will never forget your kindness.

To my dear family, my parents, and all my four sisters, Soborn, Chantha, Chankolab, and Chanly, thank you so much for all your love, support, encouragement, and inspiration. All my efforts are for you.

List of Tables

Table 1. Due date of tax payment	13
Table 2. Criteria of taxpayers' compliance classification.....	15
Table 3. Definitions of SMEs	18
Table 4. Demographic Information (n=102).....	51
Table 5. Cronbach's alpha score	61
Table 6. Factor Rotation	62
Table 7. The Correlation Matrix	63
Table 8. Ordered Logistic Regression Results.....	65

List of Figures

Figure 1. Doing Business in Cambodia, 2018	11
Figure 2. Weighted scores for legislation, regulation, and tax	20
Figure 3. The Framework of TPB.....	28
Figure 4. Conceptual Framework	40
Figure 5. Analytical Framework of Research Study.....	41
Figure 6. Study area, Pursat province, Cambodia.....	43
Figure 7. Tax Compliance Intention	52
Figure 8. Tax Morale	53
Figure 9. Fairness of the Tax System.....	54
Figure 10. The efficiency of Government Spending	55
Figure 11. Social Norms	56
Figure 12. Taxpayer Service	57
Figure 13. The Complexity of Tax Laws and Procedures	58
Figure 14. Tax Knowledge	59
Figure 15. Audits and Sanctions	60

List of Acronyms

ADB	Asian Development Bank
ASEAN	Association of South East Asian Nations
AUS	Audits and Sanctions
CIT	Corporate Income Tax
CTL	Complexity of Tax Laws and Procedures
EAS	Estimated Assessment System/Official Assessment System (OAS)
EGS	Efficiency of Government Spending
EUR	European Euro
FDI	Foreign Direct Investment
FTS	Fairness of the Tax System
GCT	General Consumption Tax
GDP	Gross Domestic Product
GDT	General Department of Taxation
ICT	Information Communication Technology
IDR	Indonesian Rupiah
IMF	International Monetary Fund
JICA	Japanese International Cooperation Agency
KHR	Khmer Riel (Cambodian Currency)
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin
MEF	Ministry of Economy and Finance
MISTI	Ministry of Industry, Science, Technology, and Innovation
NGO	Non-Government Organization
OECD	Organization of Economy Cooperation and Development
OLR	Ordered Logistic Regression
PFM	Public Financial Management
QIPs	Qualified Investment Projects
RGC	Royal Government of Cambodia
RMS	Revenue Mobilization Strategy
SAS	Self-Assessment System
SMEs	Small and Medium Enterprises/ Small and Medium taxpayers
SON	Social norms
SPSS	Statistic Package for Social Science
SSC	Social Security Contribution
TAK	Tax Knowledge
TAM	Tax Morale
TAS	Taxpayer Service
TPB	Theory of Planned Behavior
TRA	Theory of Reasoned Action
UN	United Nations
USD	United States Dollar
VAT	Value Added Tax
VIF	Variance Inflation Factor

CHAPTER ONE: INTRODUCTION

1.1 Research background

Taxation is a significant source of the government funds needed to invest in providing public services and reducing poverty (IMF, OECD, UN, and World Bank, 2011). This report mentioned that “strengthening domestic resource mobilization is not just a question of raising revenue; it is also about designing a tax system that promotes inclusiveness, encourages good governance, matches society’s views on appropriate income and wealth inequalities, and promotes social justice.” Likewise, the Royal Government of Cambodia (RGC) aims to broaden the tax base to ensure fairness of the tax system and sustain tax revenue collection. Although the economic growth rate has remarkably increased by around 7% over the last two decades, the tax revenue collection is not sustainable. Moreover, Cambodia continues to work with ADB on strategic PFM and other action plans, including the Revenue Mobilization Strategy 2019-2023 (ADB, 2019). Under this strategy, the Ministry of Economy and Finance (MEF) has reformed fiscal policy on tax and non-tax revenue. Its vision is to transform the national revenue system to be modernized in response to the development needs and the changes in the socio-economic structure, technology, business environment, and taxpayer behaviors.

In order to achieve the government’s goal, the General Department of Taxation (GDT) has reformed its administration and tax policies and reviewed its capacities toward ensuring all taxpayers comply with the tax system. In 2014, GDT started to deeply reform tax administration by restructuring the tax system into core functions and support functions, introducing a new business registration system, and transforming the tax return filing from manual filling to electronic filling. In addition, GDT has requested international technical assistance to support the reforms process and sent potential officials to undertake the training and study tour abroad to modernize its tax system. Some support functions (human resource development and ICT system) have been improved. By the end of 2016, the Estimated Assessment System (EAS) was officially abolished, and all taxpayers were classified into three groups (small taxpayers, medium taxpayers, and large taxpayers) under a single Self-Assessment System (SAS). This classification allows

GDT issues policies directed toward each taxpayer group through risk assessment management.

All businesses established in Cambodia, including small and medium taxpayers (SMEs), are expected to contribute their fair share to the country's development. The Large Taxpayer Unit has strengthened the compliance level by various measures, including strengthening audits, improving taxpayer service, and introducing cross-checking system with third parties. For small and medium taxpayers (SMEs), several kinds of incentives and procedures have been applied to ensure they have enough capacity to comply with the tax system. The simplified accounting system has been introduced for SMEs, and a number of tax incentives are provided to those who voluntarily register with the tax system, such as income tax exemption for up to 5 years.

Unfortunately, the majority of SMEs posit in the informal economy, and some registered SMEs underreport their business income which affects tax revenue collection and prohibits the modernization of GDT, which aims to promote fairness and widen the level playing field for competition. Revenue collection is frequently characterized by unfairness and inequity, with especially weak compliance and enforcement among the rich and significant, though overlooked, formal and informal burdens on lower-income groups (Dom et al., 2022, p. 1). In addition, many works of literature provide evidence that administrative barriers stemming from existing legislation and regulations hinder the performance of the private sector, especially the performance of SMEs (Ravšelj & Aristovnik, 2018). Smaller businesses have higher compliance costs than larger businesses, so many countries have tax provisions designed to reduce compliance costs. However, micro or small businesses with very low turnover may regard the tax compliance burden of a simpler tax system as too costly, thus discouraging participation in the formal economy (OECD, 2015).

1.2 Research problem

Recently, the Cambodian tax revenue collection system has been much more improved; however, the taxpayers' behavior toward taxation remains low, and they are still at high risk of complying, particularly small and medium taxpayers, for

some reasons. First, there is a vast number of SMEs in the Cambodian economy. According to Ratana Phurik-Callebaut (2020), SMEs represent 99.8% of businesses which include Micro-SMEs 97% (non-registered 95%), and small and medium enterprises represent only 2% (non-registered 25%). With high non-registered business status, the government initiates many frameworks to support SMEs, including providing tax incentives to those who voluntarily register. However, business owners are still reluctant to engage in administration due to complicated procedures for receiving those incentives.

Second, business transactions mainly depend on cash, allowing taxpayers easy to evade taxes. Although having the improvement in the banking system in the recent decade, there is still little use of electronic payment for goods and services due to the lack of human resources in the financial field and a lack of confidence in the banking system, which means that the number of people who can use banks is limited (Aiba & Hidenobu, 2021). Therefore, mobilizing tax revenue is difficult in line with the applied self-assessment system (SAS), and those transactions cannot be tracked.

Third, SMEs have a high cost to comply with the tax system. Many distinguish government institutions develop policies to manage SMEs, decreasing coherence and increasing the cost for SMEs to operate formally. There are complicated regulations and procedures required to be registered. The main reason SMEs remain informal is the complex compliance procedures with existing regulations. Ratana Phurik-Callebaut (2020) claims that the laws needed to comply are not a problem; the implementation and interpretation matter. Therefore, registration for SMEs differs among government agencies which are inconsistent for identifying SMEs, taking time and increasing cost for this complicated procedure.

No research study about tax compliance focused on SME taxpayers has been done in Cambodia. Most studies focus on large taxpayers' compliance due to the complicated business transactions and a dominant share of its contribution to total tax revenue. In contrast, SMEs are also crucial sources of employment, innovation, and poverty reduction that are negligible to policymakers.

Therefore, identifying the drivers of tax compliance among SMEs allows policymakers to straightforwardly design the best policy options for SMEs and support them for inclusive growth. The research outcome can be a potential tool for other related ministries and developing countries' tax administration, policymakers, and academicians to review taxation fields and make decisions on the SME sector.

1.3 Research Objective and Question

The objective of this study is to identify the factors influencing SME taxpayers' tax compliance in Pursat Province, Cambodia.

In response to this research objective, a research question is established to be a guide in which the author aims to find out:

What are the drivers of tax compliance among SME taxpayers in the Pursat Tax Branch?

1.4 Research Methodology

This research study employed the Theory of Planned Behavior (TPB) as the theoretical framework. A quantitative survey approach was used since this study aim to assess the causal relationship between independent variables (Tax morale, fairness of the tax system, efficiency of government spending, social norms, taxpayer services, the complexity of tax laws and procedures, tax knowledge, and audits and sanctions) toward dependent variable (tax compliance intention). In addition, the ordered logistic regression model was applied by deploying SPSS version 25. Through this instrument, research questions and hypotheses have been tested and interpreted. A cross-sectional design was used to measure SME taxpayers' current attitudes and behavior and provide information quickly (Creswell, 2012); it is easy, fast, confidential, and reduces taxpayers' cost and time spent in response to the survey, particularly in the impactful situation of Covid-19. A purposive sampling strategy was used because it ensures that all SME taxpayers have an equal chance to participate in the study, and it is affordable since the population is not too big in Pursat Province. The primary data of 102 SME taxpayers was collected.

1.5 Significance of the research

Various existing studies about tax compliance and tax compliance intention have been conducted across the globe. Due to its significance in shaping the tax administrative task more efficiently and ensuring a better tax system for all taxpayers, the ongoing studies on this topic are more and more popular literature among researchers to fill the gap in taxation. Firstly, the study helps advance knowledge in taxation literature in the context of a rural province in Cambodia, which has never been done as they have been in a crowded city or province. Secondly, it also helps to enrich the understanding of factors influencing SME taxpayers' intention to comply with the tax regulations in the fast-changing business environment in Cambodia. Finally, it helps provide recommendations to policymakers for tailoring the way to tax SME taxpayers and appropriately support them for growth. In this digitalization framework, inclusive SME taxpayers are necessary for making digital tax work because of their dominant number in the Cambodian economy. The growth of supporting SMEs allows the Cambodian economy to grow faster.

1.6 Structure of the thesis

This study is structured into six chapters. Chapter 1 presents the study overview, which provides a problem statement, research objective, research question, methodology, and significance of the study. Chapter 2 states the detailed background of the study, including the existing regulations and implementation, the study's needs, and the overview of SMEs in Cambodia. Chapter 3 provides the literature reviews of the theoretical model and factors influencing tax compliance intention. Chapter 4 explains the detailed methodology of the study by demonstrating the employed method and the rationale for choosing the method. It also details the population, data collection procedure, and data analysis. Chapter 5 presents the research results of descriptive and inferential findings and also provides the discussion. Chapter 6, the final chapter, wraps up the study, concludes the findings, suggests further recommendations and offers policy implications.

CHAPTER TWO: BACKGROUND

2.1 Introduction

The chapter describes the critical role of tax revenue and SMEs in the Cambodian economy, accompanied by the challenges of raising tax revenue and SMEs. This chapter also outlines the related government regulations supporting SMEs' formalization. Finally, the chapter indicates the implementation issues of SME taxpayers' compliance behavior toward tax laws and regulations.

2.2 Critical Role of Tax Revenue

Government plays a vital role in allocating the countries' scarce resources to support socio-economic development in public service delivery, such as national defense and human resource development through improving education, health care, and infrastructure (Delgado-Rodríguez & Lucas-Santos, 2022). During recessions, governments use taxes to stimulate the economy and retrench during booms (Gupta et al., 2017, p. 1). Taxation provides fund to governments needed to invest in public services and reduce poverty (IMF, OECD, UN, and World Bank, 2011). This report stated that “strengthening domestic resource mobilization is not just a question of raising revenue: it is also about designing a tax system that promotes inclusiveness, encourages good governance, matches society’s views on appropriate income and wealth inequalities, and promotes social justice.” In addition, raising revenue to support government spending is very critically complicated for the government. Driving more citizens to engage in the government's planning, implementing, evaluating, and decision-making process is tricky. On the other hand, it is much more challenging when government strives to invite citizens to participate in the tax revenue collection process. Although tax revenue collection is complex, the government must be ready to tackle the challenges to experience another development stage.

2.3 Challenges of Raising Tax Revenue

Tax revenue is the primary source for almost all states funding government expenditure. However, Besley and Persson (2014) stated that some countries fail to raise tax revenue due to various factors such as economic structures, political factors (weak institutions, fragmented policies, lack of transparency), sociological and cultural factors (weak sense of national identity, poor norm for compliance). Some developing countries have increased the tax-to-GDP rate in recent decades, but the problem is whether the growth rate is sustainable and will keep growing. The tax-to-GDP ratio is critical in government finance, tax policy reform, and domestic resource mobilization. Its level is influenced by several factors such as economic factors, domestic factors, and geographical location (Domestic Revenue Mobilization, 2018). In developing countries, raising tax revenue has faced the challenges such as weak administration, low taxpayer morale and compliance, corruption and poor governance, a small tax base, and the missing reciprocal link between tax and public and social expenditure (OECD, 2016b). Thus, developing countries need to try double efforts to identify the issues and consider the best practical policy options to overcome those obstacles.

Cambodia's economic growth rate has increased by around 7% over the last two decades. This fruitful achievement stems from the deep reform of Public Financial Management (PFM), one of the long-term public sector management reform programs. Moreover, Cambodia continues to work with ADB on strategic PFM and other action plans, including the Revenue Mobilization Strategy 2019-2023 (ADB, 2019). Under the Revenue Mobilization Strategy 2019-2023 (RMS II), the Ministry of Economy and Finance (MEF) has reformed fiscal policy on tax and non-tax revenue. Its vision is to transform the national revenue system to be modernized in response to the development needs and the changes in the socio-economic structure, technology, business environment, and taxpayer behaviors. This strategy aims to (1) increase the total current revenue by at least 0.3 percentage points in addition to the ratio of current revenue to GDP annually and (2) improve the quality and productivity of service delivery for both tax revenue and non-tax revenue administration (Public Financial Management reform committee, 2019).

Cambodia has stepped into the enormous ambition regarding these initiatives and achievements. However, the tax-to-GDP rate (16.9% in 2017) remains lower if we compare to other countries in the region: Philippines (17.5% in 2017), Thailand (17.6% in 2017), and Viet Nam (18.7% in 2017) (Asian Development Bank, 2020, p. 6). Although the tax-to-GDP rate has increased year by year, GDP per capita (USD 1,643.12 in 2019) is still lower than neighboring countries such as Thailand, Vietnam, and Laos, which have about a GDP per capita in 2019 of USD 7,806.74, USD 2,715.28, and USD 2,534.90 respectively. According to the national strategic development plan, the RGC aims to become an upper-middle-income country by 2030 (GDP per capita around USD 4,000) and a developed country by 2050; the government needs to implement its action plan critically.

Ter-Minassian et al. (2008) explained that fiscal space could be increased for additional infrastructure investment within the government budget by 1) improving expenditure efficiency, 2) mobilizing more domestic revenue sources, 3) attracting additional grants and concessional finance, and 4) expanding sovereign borrowing. One pillar of ADB's strategic objectives is improving governance which focuses on improving transparency and accountability of public expenditure. Moreover, the World Bank (2019) reported that the RGC had tried to seek other revenue sources due to the decline of foreign grant aids from around 42% in 2002 to 25% in 2016. On the other hand, the government has no plan to issue treasury bonds. Therefore, the government can only respond to finance the expenditure by strengthening the tax administration and increasing tax revenue collection through improving taxpayers' registration and services, including the introduction of online tax payments and awareness campaigns.

Currently, the RGC has introduced **the Digital Economy and Society Policy Framework** to promote the interactions of the digital economy and society through (1)- supporting and promoting the ecosystems conducive to innovation and investment, (2)- enhancing trust in the digital system, and (3)- promoting the infrastructure development for connectivity, technology, network/data, and physical connectivity (The Supreme National Economic Council, 2021). This framework facilitates the General Department of Taxation (GDT) with a more

favorable space to interact with current and future taxpayers. Moreover, it is also the engine for GDT to strengthen its preparedness and implementation to achieve the realization goal.

Cambodian revenue administrative structure is separated between tax and custom organization under the Ministry of Economy and Finance (MEF) control. No Social Security Contribution (SSC) collection include in the tax revenue collection system. Therefore, the government budget mainly depends on tax and custom organizations to operate its collection efficiently. In addition, revenue collection on trade tax has been reduced since Cambodia join in the ASEAN Economic Community at the end of 2015. The revenue collection responsibility mainly depends on direct and domestic taxes for sustainable public spending.

2.4 Tax Compliance Challenges

Currently, many developing countries have achieved noticeable administrative and policy modernization and meaningful revenue mobilization. However, significant challenges remain. Revenue collection is frequently characterized by unfairness and inequity, with especially weak compliance and enforcement among the rich and significant, though overlooked, formal and informal burdens on lower-income groups (Dom et al., 2022, p. 1). In Cambodia, the tax compliance level among SMEs remains low regarding registration, tax return filling, and underreporting, although the tax compliance level for taxpayers generally has improved in recent years. Several factors influence this low compliance level; there is a large share of the informal economy; the business transactions mainly depend on cash; SMEs have high costs in complying with the tax system.

2.4.1 The Large Share of the Informal Economy

For over a decade, Baily (2008) has indicated that the number of registered enterprises is less than half of all Cambodian manufacturing SMEs. Due to barriers to registration and little perceived benefit of joining the formal sector, many of Cambodia's enterprises have remained informal. Similarly, Ratana Phurik-Callebaut (2020) mentions that a large majority of SMEs are not registered and do not pay tax either, so it narrows the level playing field and fair competition for the

other businesses, particularly the registered SMEs. The informality narrows the tax base and tax revenue collection depending on only registered SMEs. Therefore, the government lost a vast revenue. Recently, Mr. Chhea Layhy, Ministry of Industry and Handicraft's Department of SMEs director, claimed that various policies and mechanisms were introduced to boost SMEs, such as tax incentives, procedure simplification, and power transfer to sub-national levels. However, he estimated that only 5 percent of the Kingdom's SMEs had been properly registered, which is difficult to learn about the challenges and allow them to receive support from the government (Hin Pisei, 2019), especially during the Covid-19 crisis.

2.4.2 Complicated Business Transactions

From the perspective of tax authorities, larger and more growth-oriented firms are the most important targets: they offer significant revenue potential; they may be unfairly benefitting relative to formal firms; they may benefit from formalization. Even when identified and registered, SMEs may be difficult to tax. It can also be difficult to accurately estimate turnover and profit because of poor bookkeeping and a heavy reliance on cash transactions. In addition, research suggests that many such firms struggle to navigate formalizing and paying taxes because of their limited knowledge and the complexity of formal systems (As cited in Dom et al., 2022).

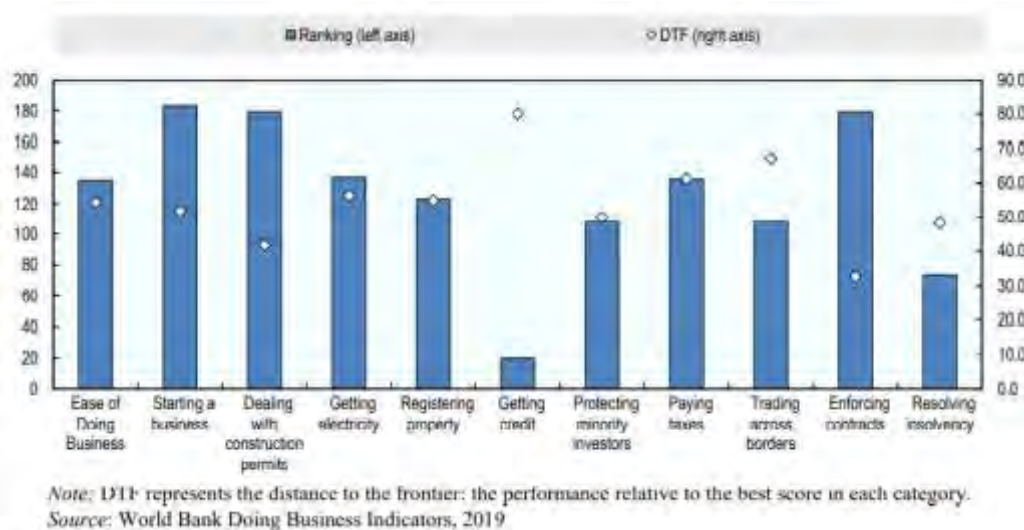
The overall revenue potential of SMEs is small and distributed unequally. Larger SMEs may have substantial tax liabilities, but there are risks of significant revenue losses when larger firms pretend to be small to avoid taxes. One example of this approach is exploiting taxpayers' ability to situate themselves just below a threshold in a tax regime to minimize their tax liability (Dom et al., 2022).

2.4.3 Related Compliance Costs

Small and Medium Enterprises have high costs to be registered. Many works of literature provide evidence that administrative barriers stemming from existing legislation and regulations hinder the performance of the private sector, especially the performance of SMEs (Ravšelj & Aristovnik, 2018). Smaller businesses have higher compliance costs than larger businesses, so many countries have tax provisions designed to reduce compliance costs. However, micro or small

businesses with very low turnover may regard the tax compliance burden of a simpler tax system as too costly, thus discouraging participation in the formal economy (OECD, 2015).

Cambodia’s performance in many international rankings and a high informality rate suggest that it remains a difficult place to do business, particularly when registering a business. According to the World Bank’s 2019 Doing Business, Cambodia ranks 138th out of 190 countries regarding overall ease of doing business. Although Cambodia has improved its performance year by year, it still lags far behind the best performers, as one would expect, given its level of development



(OECD, 2018a). The report also states that starting a business in Cambodia is relatively costly and lengthy.

Figure 1. Doing Business in Cambodia, 2018

The small tax base is a vast concern preventing the government from increasing domestic tax revenue. The IMF technical assistance report emphasized that improvement in tax administration may not provide the full level of required revenue mobilization; the Cambodian government will likely need to consider tax policy change (Adams et al., 2018). This report also indicated that many issues inhabit GDT’s capacity to respond to the changing environment, such as a narrow tax base, the need to address non-compliance by going beyond the current reliance on audit, and limited access to taxpayers’ data. It shows that even in the status quo, there is low compliance from taxpayers and how the situation would be if the

government imposed new taxes. Strengthening voluntary compliance is the proactive strategic planning to ensure revenue sustainability.

2.5 The Definitions of Tax Compliance

The definitions of tax compliance vary depending on the context and objective of researchers for their study. Tax compliance is defined as the willingness of taxpayers to act in accordance with tax laws and administrative procedures without any enforcement measure (James & Alley, 2002). In addition, (Kirchler et al., 2007) defines it as the taxpayers' willingness to pay their fair share without considering the possibility of avoiding or evading taxes. Later, OECD (2010) defines tax compliance as the behavior of taxpayers to comply with the tax obligations: registration, filling, reporting, payment, and any additional obligations. Conversely, Allingham and Sandmo (1972) view individual behavior to comply with the tax system as weighting the expected utility of the benefits from successful tax evasion with the uncertain prospect of detection and punishment. An individual pays taxes because he or she is afraid of getting caught.

On the other hand, Wenzel (2001) defines non-compliance as the unintended failure to meet tax obligations. Many more authors provide the definitions to measure tax compliance in their research's scope. This present study adopts the definition of OECD, namely the intention of taxpayers' behavior in fulfilling all their tax obligations as required by the tax authority.

2.6 Existing Rules and Regulations Related to Tax Compliance

2.6.1 Obligation and Rights of Taxpayers

- **Obligation of Taxpayers**

The Prakas of the Ministry of Economy and Finance (MEF) required all taxpayers who are registered under the Cambodian tax system fulfilling their obligations as follows:

- 1) register in the tax department for 15 days after starting economic activities or changing any related information such as address, business name, legal status, transfer or stop business activities, etc.

- 2) file tax returns and requisite documents on time according to regulation:

Taxpayers and withholding agents must file all tax returns on the due date and attach all supporting financial statement documents. Moreover, tax authorities can set the tax unilaterally toward any business that fails to prepare and file the tax returns or keep the accounting records according to tax regulations.

3) pay tax liability on the due date depending on each tax type deadline:

All registered taxpayers are required to calculate the tax payable by themselves and pay it at any place convenient to them, such as commercial banks, e-payment, or tax office, by the due date, as shown in Table 1. below.

Table 1. Due date of tax payment

Monthly tax		Annual tax (March 31st of the following year)
Manual filing (20th of the following month)	Online filing (25th of the following month)	
<ul style="list-style-type: none"> - Prepayment of income tax - Public Lighting Tax - Withholding Tax - Tax on Salary - Accommodation Tax - Value Added Tax - Specific Tax on Certain Merchandise and Service 		<ul style="list-style-type: none"> - Patent Tax - Income tax

Source: Author

4) keep all related documents that are the evidence of receiving revenue, such as invoices, ledger, financial reports; and

5) pay additional tax, penalty, and interest as tax laws state.

- **Right of Taxpayers**

The taxpayers have an obligation to comply with the tax system and rights protected by law. All taxpayers' information is confidential, and they can receive tax services and assistance from the tax authority to understand the tax system and procedures better to fulfill their tax obligations. Moreover, they can also get an explanation or complain about the decisions made by the tax administration. The taxpayers are treated fairly and reasonably by the tax administration.

2.6.2 Taxpayers Classification

Before 2016, the Cambodian tax system was divided into the Estimated Tax Regime and the Self-Assessment Regime. However, the estimated tax system was abolished by 2016, and all registered taxpayers are under the same tax system, the self-assessment system (SAS). Since then, all taxpayers have been classified into three groups: small taxpayers, medium taxpayers, and large taxpayers according to the size of the enterprise, the level of annual turnover by sector, and legal entity registration. Based on the last amendment of the Ministry of Economy and Finance (2021), the classification is based on the annual turnover by the main sector: agriculture, merchandise, and service, and industry, as follows:

Small taxpayers:

- Annual turnover from KHR 250 million to KHR 1,000 million for the agricultural sector, service and merchandise; or
- annual turnover from KHR 250 million to KHR1,600 million for industry; or
- turnover KHR 60 million of consecutive of any three-months in the fiscal year; or
- participated in government contract bidding.

Medium taxpayers

- Annual turnover from the excess of KHR 1,000 million to KHR 4,000 million for the agricultural sector; or
- annual turnover from excess KHR 1,000 million to KHR 6,000 million for service and merchandise; or
- annual turnover from excess KHR 1,600 million to KHR 8,000 million for industry; or
- enterprises which registered as a legal entity or representative office; or
- government institutes or associations or NGOs; or
- embassy and international council or international organizations and intergovernmental assistant agencies.

Large taxpayers:

- Annual turnover excess of KHR 4,000 million for the agricultural sector; or
- annual turnover excess of KHR 6,000 million for service and merchandise; or annual turnover excess of KHR 8,000 million for industry; or
- foreign company branches; or
- Qualified Investment Projects (QIPs)

2.6.3 Taxpayers' compliance classification

In Cambodia, taxpayers' compliance has been classified into three types: Gold (Highly compliant), Silver (Moderately-compliant), and Bronze (Slightly compliant), depending on the total scores of the criteria as below:

Table 2. Criteria of taxpayers' compliance classification

No.	Criteria	Score
1.	Register the business with tax system and update information	1
2.	Inform tax authority about the change of registration information	1
3.	File all tax return forms on time	1
4.	Pay taxes on time as declared	1
5.	Occupy accounting report and other documents as required	2
6.	Issue the correct invoices of all transaction according to the Law of Taxation	2
7.	Not committing carelessness as stipulated in Article 125 of Taxation Law	2
8.	Not committing serious carelessness as stated in Article 126 of Taxation Law	2
9.	Pay taxes, additional tax, and other interest that set by the tax administration	2
10.	Not submit document reports with fake information	2
11.	Cooperate and allow tax administration to inspect accounting reports or other documents	2
12.	Not found to conduct the transfer pricing among relevant persons	2
Total		20

Taxpayers will have to be classified as **Gold, Silver, or Bronze** as below:

- **Gold:** for taxpayers who get total scores from **16 to 20**.
- **Silver:** for taxpayers who get total scores from **11 to 15**.
- **Bronze:** for taxpayers who get total scores from **1 to 10**.

- **Tax compliance certification**

The General Department of Taxation will automatically issue a tax compliance certificate to the gold status taxpayers, while the taxpayers who are identified as silver and bronze status require to apply for a certificate. The validation of the certificate is two years. During this period, the GDT has the right to rescind or do a re-evaluation on tax compliance if they have found that the taxpayer disobeys the criteria they received.

- **Benefits received by the level of compliance status**

All taxpayers who attain Gold Status will receive a tax compliance certificate, valid for two years. Gold taxpayers can request a VAT refund below the threshold of KHR 500 million (approx. USD 125,000) without undergoing a VAT audit. Moreover, they will be subject to only one Comprehensive Tax Audit during the valid date and can run their business without undergo a Limited or Desk Audit during the same period.

Taxpayers who receive Silver Status will receive a tax compliance certificate valid for two years. Silver taxpayers can request a VAT refund below KHR 200 million (approx. USD 50,000) without undergoing a VAT audit. They will be subject to only one Comprehensive Tax Audit every two years, a Limited Tax Audit every year, and no Desk Audit during the same period.

Bronze level taxpayers will receive a tax compliance certificate valid for two years.

2.7 Overview of Small and Medium Enterprises (SMEs)

2.7.1 Significance of SMEs

In developing countries, a massive number of SMEs play a crucial role in the economy in terms of employment, and the number is about 97-99% of total enterprises. However, only around 2% of SMEs are net small and medium

enterprises, while micro-enterprises accounted for about 85% to 99%. It shows a low share of the small and medium-sized enterprises, indicating a “missing middle.” The predominance of informal micro-enterprises seems to be associated with high regulation-related costs that encourage small firms to remain small and informal—and a dearth of medium-sized firms (OECD, 2018a).

Not different from other developing countries, the Cambodian economy is based on MSMEs, which counted for 97% of total enterprises (513, 759) in 2014 (National Institute of Statistics & JICA, 2013) and its contribution to the country, accounting for 71.7% of employment and 58% to GDP (OECD, 2018b). At the closing of the event *Enhancing Development of Small and Medium Enterprises and Handicraft and Industrial Sectors*, Mr. Heng Sokkong, the ministry’s secretary of state, announced that “SMEs were vital to achieving the government’s ambition to attain upper-middle-income status by 2030 and high-income by 2050” (Hin Pisei, 2019). According to Vichet Sam (2020), besides its significance in creating jobs, strengthening domestic products, and reducing imports from abroad, it could increase the linkage between domestic and export-oriented firms, which can attract more FDI in higher value-added and diversified exported products. Therefore, supporting SMEs to be formally registered contributes considerably to the Cambodian economy.

2.7.2 Definitions of SME

There is no single definition of an SME. It varies from country to country according to the policies of each country to manage and support SMEs. Some countries do not define micro-enterprise, while some have grouped the micro-enterprise. The European Commission classifies micro, small, and medium-sized enterprises based on the number of employees and either turnover or net assets by stating SMEs that “enterprises which employ fewer than 250 persons and which have an annual turnover not exceeding EUR 50 million, and an annual balance sheet total not exceeding EUR 43 million”. Moreover, Indonesia requires net assets worth less than IDR 200 million (EUR 13 250) and ownership by an Indonesian national as two of the five necessary criteria for SMEs (OECD, 2015, p. 18).

In Cambodia, two separate institutions have identified classes of enterprises, the Ministry of Industry, Science, Technology, and Innovation (MISTI) and the General Department of Taxation (GDT), as shown in table 2.3. Ministry of Industry, Science, Technology, and Innovation (MISTI) defines SMEs based on the number of employees and net assets value for the purpose of coordination and statistics. Nevertheless, for the General Department of Taxation (GDT), the definitions of SMEs are more focused on the level of annual turnover or the number of business assets if the first criteria cannot be recognized. The number of employees is only a supplement. This definition is constructed for tax collection purposes.

While various definitions of the term SMEs have been suggested, this paper will use the General Department of Taxation (GDT) definition based on annual turnover or net assets.

Table 3. Definitions of SMEs

Size Classification	Ministry of Industry and Handicrafts (MIH)		General Department of Taxation (GDT)				
	Indicator	Number	Indicator	Number	Sector		
					Agriculture	Service and Merchandize	Industry
Micro	Assets (excl. land)	USD 50,000	Annual Turnover (million KHR)	-	<250		
			Assets (excl. land), (million KHR)	-	<200		
	Employees	≤10	Employees	≤10	-		
Small	Assets (excl. land)	USD 50,000-250,000	Annual Turnover (million KHR)	-	250-1,000		250-1,600
			Assets (excl. land), (million KHR)	-	200-1,000		200- 2,000
	Employees	11-50	Employees	11-50	-		
Medium	Assets (excl. land)	USD 250,000-500,000	Annual Turnover (million KHR)	-	1,000-4,000	1,000-6,000	1,600-8,000
			Assets (excl. land), (million KHR)	-	1,000-2,000		2,000-4,000
	Employees	51-100	Employees	51-100	-		

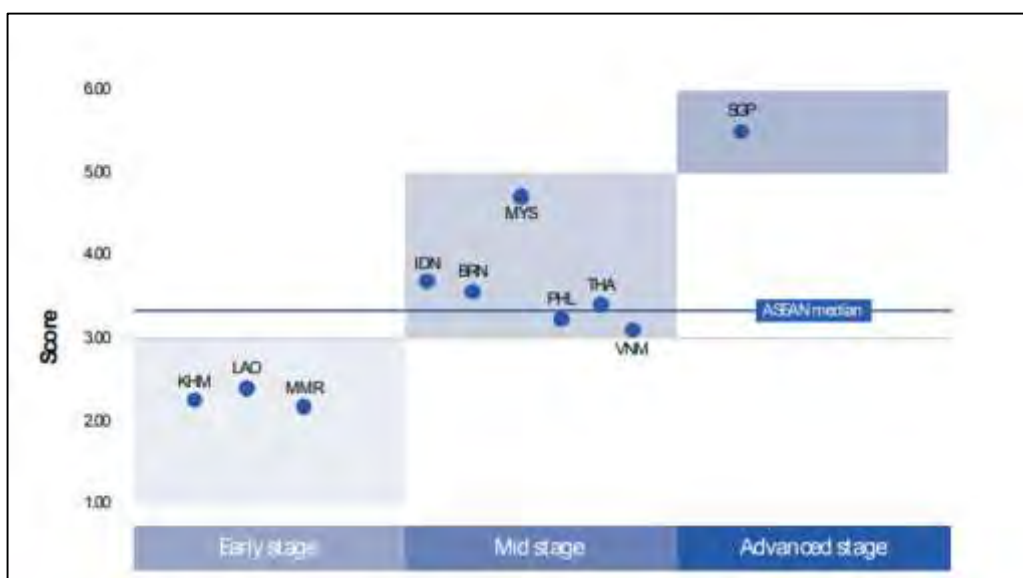
Source: author

2.7.3 Challenges of SMEs Toward Taxation

After successfully recovering from the civil war in 1998, the Royal Government of Cambodia (RGC) started to form a sub-committee and a framework for SME development in 2004 due to the recognition of the importance of SMEs for sustainable and equitable economic development. Since then, many following initiatives have been established to support SMEs, including the industrial development plan 2015-2025. Almost two decades after implementing the framework mentioned above, the number of registered SMEs is still low. Along with this growth in SMEs without formal registration, however, there is increasing concern over the capability of Cambodian SMEs to catch up with the opportunities to compete with other countries on the regional and international stage.

Increasing SME compliance and overall competitiveness is a top priority for the government (Ratana Phurik-Callebaut, 2020). According to the recommendation of a previous study by Vichet Sam (2020), regulations and governance are the most challenging among several other obstacles that hinder SMEs from formalizing and business startups. Informal SMEs limit themselves in their growth and development due to the difficulty of accessing formal financing to expand their business, absorb new technology, and export their product to international markets. In addition, a large majority of SMEs are not registered and do not pay tax either, so it narrows the level playing field and fair competition for the other businesses, particularly the registered SMEs. The informality narrows the tax base and tax revenue collection depending on only registered SMEs (Ratana Phurik-Callebaut, 2020). Therefore, the government lost a vast revenue. Recently, Mr. Chhea Layhy, Ministry of Industry and Handicraft's Department of SMEs director, mentioned that various policies and mechanisms were introduced to boost SMEs, such as tax incentives, procedure simplification, and power transfer to sub-national levels. However, he estimated that only 5 percent of the Kingdom's SMEs had been properly registered, which is difficult to learn about the challenges to allow them to receive support from the government (Hin Pisei, 2019), especially during the Covid-19 crisis.

Various challenges impact SMEs in the competitive environment. One of the most significant SMEs' barriers is higher compliance costs compared to large firms. With the rectangular strategy of the government, related government agencies have developed their own SME development policies and instruments, decreasing coherence and increasing compliance costs for SMEs. Among other compliant regulations, OECD (2016a) highlights that low tax compliance of SMEs in the fast technology changes are high cost in the compliant process. Those barriers can cause SMEs to perform below their efficiency. Therefore, the efforts to tackle those obstacles could accelerate a more flexible, resilient, competitive, and inclusive economy overall. According to the OECD (2018b) report, Cambodia is one of the other two countries, Lao and Myanmar, which are at an early stage of developing the policies and programs to support SMEs, as shown in figure 2. This report also mentions that it may reflect the overall institutional capacity challenges. More specifically, as stated in the legislation, regulation and tax dimension of the report, most member states have formed inter-ministerial committee to ensure the improvement in their Doing Business ranking to benefit all classes of enterprises, particularly SMEs by reforming the process of starting a business, simplifying tax filing procedures and introducing digital government services.



Source: OECD (2018)

Figure 2. Weighted scores for legislation, regulation, and tax

In May 2021, the Royal Government introduced the Digital Economic and Social Policy Framework 2021-2035, which stresses the more significant task of supporting SMEs in the digitalization era. In this framework, policy measures for digital business focus on (1) promoting enterprises, particularly SMEs, to adopt digital technology; (2) entrepreneurship and startups ecosystem; and (3) digital value chain undertaken by inter-institutions interventions aimed at digitalizing enterprises in all sectors and sizes, including SMEs and startups. Although Cambodia is in the early stage of SME development, the Royal Government always embeds this development in the newly issued policies for fostering SMEs in the formality. The RGC continues to promote and strengthen the implementation of small and medium development measures from the existing policy to study the adoption capacity, digital and industry 4.0 readiness, bottlenecks, and skill needs in adopting new digital technology and transformation of the SMEs and the industry. In the fiscal system aspect, the Royal Government has already set the relevant laws and regulations to build trust for E-commerce services under the taxation regime law in force. Unlike other business sectors under the Cambodian tax system, legal entities providing E-commerce services shall apply for tax registration before applying for an E-commerce license. This policy shows that SMEs are increasingly important in all perspectives of the government's priority policies, especially in taxation. SME growth means that Cambodian society's economy and social welfare will be better through improving a fairer tax system and mobilizing more tax revenue.

With all the challenges mentioned above, each institution is responsible for reviewing its policies and providing support to SMEs for inclusive growth by increasing the level of formality, reducing compliance costs, and improving fair competition through the inclusion of E-commerce businesses. Prior research has been conducted by identifying the overall barriers and some studies detail only the accessibility of SMEs' finance while the tax compliance behavior of those SMEs is left behind. This study aims to contribute to taxation field of research by exploring the driving factors of tax compliance behavior among SMEs.

CHAPTER THREE: LITERATURE REVIEW

3.1 Introduction

The chapter reviews previous literature related to debatable tax compliance issues in various parts of the world. The theoretical model is also briefly explained to understand the whole framework of this thesis. In addition, the concepts and findings of many factors that may influence the tax compliance intention are also indicated. Finally, the lacuna of the study is presented.

3.2 Related Literature of Tax Compliance

Tax revenue is an important revenue source for every country; therefore, the government in both developed and developing countries prioritizes addressing taxation issues. Tax compliance is the main taxation challenge that requires practical policy settings and implementation. The first function of tax administration is to assist taxpayers in complying voluntarily with all their tax obligations. The level of tax compliance in each country differs according to the capacity of the tax administration to influence taxpayers' behavior. Alm et al. (1992) mentioned that individuals exhibit a remarkable diversity in behavior. They also added that individuals sometimes appear to overweight low probabilities, sometimes appear to be risk-seeking, are on occasion cooperative, and at other times they are free-riders (Alm et al., 1992, p. 36).

According to OECD (2017, p. 33), “influencing taxpayer behavior is not a new concept in tax administration; extensive ongoing research was undertaken to understand better what motivates tax compliance to allow administrations to develop the systems and establish more effective compliance strategies.” Developing a new strategy allows the tax administration to be more confident that the proper tax is being paid by reducing the tax administration’s burden. Many works of literature, including Gangl et al. (2014), concludes that close supervision of newly created high-risk firms offers no overall positive effect on tax compliance. Alternative service or trust in government measurement is recommended.

More interestingly, tax administrations in some countries use behavioral insight to shape voluntary compliance while others improve the taxpayer services and tax education in the complicated tax system. On the other hand, compliance

risk management is preferred by most tax administrations, particularly in developing countries, which focus on the specific taxpayer groups and risk assessment management for non-compliance taxpayers. However, the combination of voluntary compliance and enforcement measures is still considerable for each country's situation. According to Kirchler et al. (2007), two main tax climates, antagonistic and synergistic tax climates, are proposed in the slippery slope framework regarding tax compliance. Taxpayers will try to maximize their expected utility and comply only in the enforced atmosphere in the antagonistic tax climate. Conversely, in a synergistic climate, when the authorities communicate a "service and clients" attitude, taxpayers will act based on the perceived fairness of the system and comply voluntarily. The "cops and robbers" – approach is costly and of doubtful effect, and it also raises the question of how to "guard the guards".

Moreover, this approach might effectively limit illegal tax evasion, but it is undoubtedly inadequate in limiting legal tax avoidance, which is a more significant problem. Audits and fines may encourage taxpayers to resist when they believe that monitoring is imperfect and that they can get away with evasion. The "service and client" – approach motivates taxpayers utilizing trust to comply voluntarily, with a decreased need for cost-intensive audits. This study also states that factors contributing to trust are subjective tax knowledge, participation, positive attitudes towards taxes, favorable social and national norms, perceived fairness in distributional, procedural, and retributive terms, and considerate use of power. In addition, the empirical evidence from Indonesia conducted by Inasius (2019) supports the slippery slope framework only the trust in tax authority that is a significant factor in voluntary compliance. The study suggests that further enhancement in compliance is possible by improving taxpayers' attitudes toward the tax system, primarily through building taxpayers' trust in the tax authorities.

Various kinds of complexity have moved tax compliance literature between punishment and persuasion, especially in the cash economy, the compliance has become more challenging (Braithwaite & Braithwaite, 2001). It is even true that developing countries have a large-scale informal economy, and most business transactions depend on a cash basis. Notwithstanding this study, Besley and

Persson (2014) explain that the incomes of the informal firms and their owners are difficult to measure for tax purposes, and taxing their transactions is largely impossible in the absence of proper record keeping. Thus, an increase in formality is a crucial part of how taxation increases with development. To take advantage of the growth and economic development requires the government to invest in improvements in the tax system. This step requires changing a government policy and a determination to ensure compliance.

Numerous pieces of literature on drivers of tax compliance behavior exist in various parts of the world. A study conducted in Turkey consisting of 320 SME owners as participants confirmed that social norms, tax fairness perception, and procedural fairness are statistically significant to tax compliance intention (Aydemir et al., 2017). On the other hand, a research of 361 self-employed respondents in Ghana undertook exploratory factor analysis and confirmatory factor analysis found that economic drivers, individual drivers, and social factors have a significant influence on tax compliance behavior, and institutional drivers have no significant influence on tax compliance behavior (Mbilla et al., 2018). In addition, another empirical study in Mekelle City, Ethiopia, on factors influencing taxpayers' compliance with the tax system indicates that tax compliance was influenced by the probability of being audited, financial constraints, and changes in current government policy. Other variables such as perception of government spending, equity and fairness, penalties, roles of the tax authority, and tax knowledge were not significantly correlated with tax compliance. Inasius (2018) conducts a study on Indonesian SMEs using multiple regression tests and stepwise multiple regressions. The result shows that referral groups, probability of audit, tax knowledge, and the perception of equity and fairness influence tax compliance. Moreover, among other variables, accounting practices were found as the most influencing factor of SME tax compliance in Viet Nam (LE et al., 2020).

This review indicates that a need to understand the various perceptions of tax compliance behavior among small and medium taxpayers (SMEs) has become a critical tool to tailor government policies to support them for inclusive growth.

3.3 Theoretical Reviews

Many theories have been employed to predict tax compliance. However, different perspectives produce different results as well. For example, economists raise the significant economic factors on tax compliance, whereas psychologists stress attitude and behavior as the drivers of compliant determinants. The development of main compliant factors, both economic and non-economic factors, is based on the context and behavior of taxpayers. According to the slippery slope framework, Kirchler et al. (2007) detail their work from economic to psychological factors to be a new combination between power and trust that each government can consider for best practice. However, it is still difficult to predict and does not offer a comprehensive result. Therefore, the author decided to adopt a psychological theory to predict the intention of taxpayers to comply with the tax system in this study. The economic-based theory was briefly reviewed to understand the psychological theory better.

3.3.1 Economic Based Theory

Tax compliance study started to be an interesting topic since Allingham and Sandmo (1972) extended the study of the economics of crime activity by Becker (1968) and by Tulkens and Jacquemin (1971). Using economic deterrence, they state that a taxpayer considers declaring the actual income depending on risk aversion in an uncertain situation. The taxpayer will declare less than his actual income if the expected tax payment on undeclared income is less than the regular rate. The tendency to evasion is the tax rate and the expenditure of the probability of being detected. Alm et al. (1993) use data from Jamaica to test the empirical evidence for estimation of the determinants of individual audit selection and tax evasion behavior by treating the tax agency and the taxpayers as the strategic players in the compliance game. This study provides strong evidence that the tax authority systematically uses information reported by taxpayers to select returns for audit. In addition, the result of this study also proves that economic factors play a prominent role in an individual's compliance decision. Another research study by Graetz and Wilde (1985) reveals that the tax compliance problem would disappear

if the tax rates are lower. This study also recommends shifting from income tax to consumption tax because of the complicated income tax system.

Although Allingham and Sandmo's model is defined as the classic model by many researchers who extended their model, this model has been found to have a limitation. Economic models alone may not predict taxpayer reporting decisions due to individual attitudes and biases, so integration of the model may be the most critical if research contributes to the understanding of actual taxpayer behavior. Therefore, a research study by Batrancea, et al. (2012), which aims to emphasize the need for incorporating both economic and behavioral model for a tax compliance model, shows that the model such as the slippery slope framework is the most suitable to consider among sociological and psychological factors which shape compliance. However, the model does not offer a comprehensive perspective.

Due to the failure of this classic model in predicting the empirical result, researchers developed the behavioral model based on two reasons 1) taxpayers were assumed as fully rational utility maximizers whose behavior is interpreted as a reaction to different financial benefits and losses, and 2) a group of empirical studies invalidates the prediction of economics models. Therefore, the researchers have considered examining taxpayers' motivations, beliefs, perceptions, and attitudes to predict taxpayers' behavior accurately.

3.3.2 Theory of Reasoned Action

Besides the economic-based theory, which was extended by Allingham and Sandmo (1972), the psychological theory has also been applied for tax compliance. Theory of Reasoned Action (TRA) is a theory that posits that information and beliefs have influenced the behavioral intentions that lead to performing a particular behavior (Madden et al., 1992). It means that information and beliefs affect intention and subsequent behavior through an individual's attitudes and/or through subjective norms. Attitude is a function of the salient (behavioral) beliefs about the perceived consequences of performing the behavior and the person's (outcome) evaluation of these consequences. Another component, subjective norms, consists of an actor's perceptions of what important specific referent individuals or groups think he or she should do. Subjective norms are an individual's beliefs about what

others think about what she or he does, and they are also the motivation to comply with these referents (Vallerand et al., 1992). This study's results show that attitude and subjective norms are the direct determinants of behavioral intention, but attitude is a more important predictor of behavioral intention than subjective norms.

3.3.3 Theory of Planned Behavior

A well-known psychological theory, the theory of Planned Behavior (TPB), has been accepted by researchers that it is well supported by empirical evidence to predict human behaviors. This theory extends the theory of Reasoned Action by Ajzen and Fishbein (1980), which fails to predict the actual behavior. TPB differs from TRA by adding the additional factor, perceived behavior control, to the existing TRA. Madden et al. (1992) show that adding perceived behavioral control as a predictor of target behavior significantly increased the explained variation in behavior compared to TRA. TPB included the beliefs regarding the possession of requisite resources and opportunities to perform a given behavior. Thus, it is also to separate these beliefs and treat them as partly independent determinant behaviors and perceived behavioral control. Therefore, TPB postulates three independent determinants of intention:

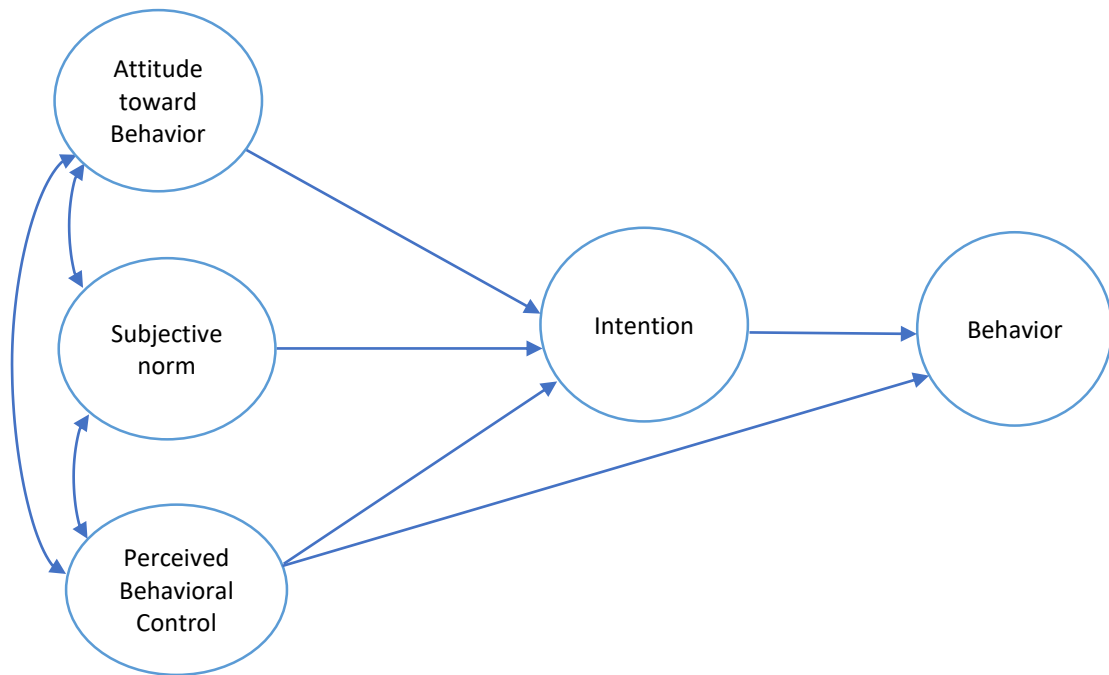
- **Attitude toward a behavior** is the degree to which a person has a favorable or unfavorable evaluation of the behavior in question.

- **Subjective norm** is perceived social pressure to perform or not perform the behavior.

- **Degree of perceived behavioral control** means the feeling of difficulty in performing the behavior that may result from the past experience or anticipated obstacles and deterrents.

TPB proposes a direct relationship between intention and behavior. The intention is a vital component of tax compliance as it is only through the willing participation of taxpayers that revenue is collected. Thus predicting taxpayer intention to comply is as important as predicting the actual compliance behavior (Langham & Paulsen, 2012). This study concludes that the intention to comply is not always a strong predictor of compliance behavior. However, it can allow investigators to understand the behavior trend since the actual behavior is not easy

to measure, and it will also change according to time and other factors. Therefore, the Theory of Planned Behavior is still applicable to measure tax compliance, although its determinant factors have changed over time.



Source: Ajzen (1991)

Figure 3. The Framework of TPB

3.4 Tax Compliance Drivers

3.4.1 Tax Morale

Individuals' tax morale displays through their decisions to comply with tax laws. Studying the individual's behavior is necessary to understand their morality. Alm and Torgler (2011, p. 638) suggested that an "individual will comply as long as she believes that compliance is the right thing to do." The study also concludes that, among other variables, there is much evidence that individuals are influenced by the ethical dimensions of their decisions, which explains why people pay taxes. Torgler (2005) also found a significant correlation between tax morale and the size of the shadow economy. The tax burden, lacking honesty, and corruption has been seen as the reasons for tax evasion, at the same time impacting taxpayers' morale. An individual taxpayer is strongly influenced by the behavior of others (Frey & Torgler, 2007). Tax morale has been found to be impacted by voice and

accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, the rule of law, and control of corruption. In addition, Kirchler et al. (2007) state that if a taxpayer has a positive attitude toward tax evasion, she is expected to be less compliant than a taxpayer with a negative attitude. In general, tax attitudes depend on the perception of using the revenue collected and therefore are connected to knowledge.

Another study mentioned that firms are subject to the same tax morale considerations that individuals face when dealing with their personal taxes. This study found that “firms with higher tax morale, and thus believe evading taxes is wrong, evade less than firms with lower tax morale” (Alm & McClellan, 2012, p. 15).

According to the above literature review that has been mentioned so far, it may suppose that tax morale is an essential factor in the psychological literature on tax compliance.

3.4.2 Fairness of the Tax System

Fairness of the tax system can be viewed as the root of building trust in tax authorities and the entire government. It is the starting point of government activities to transform tax revenue into public services. Fairness of the tax system may affect taxpayers’ compliance decisions. Fairness, one of the other variables influencing tax compliance reviewed by Jackson and Milliron (1986), was recognized as a potentially critical factor (Richardson & Sawyer, 2001). Due to the multi-dimensional nature of fairness as the compliance variable, it is challenging to draw consensus conclusions about the overall effect of fairness on taxpayer compliance. However, most studies found that fairness perception positively correlates with tax compliance. In many tax administrations, fairness has been set as their vision for ensuring fair competition and collecting tax revenue. Distributive justice, one category of fairness that is the most crucial in designing a fair tax system, refers to the fairness of allocating the tax burden to all citizens. Distributive fairness can be viewed by horizontal equity, vertical equity, and exchange equity (Thimmesch, 2015). Regulators are advised to commit to implementing the principle of procedural justice and fairness in their compliance strategies (Murphy,

2004). If tax authorities and officers treat taxpayers equally, respectfully, and responsibly, and trust in the government, then voluntary tax compliance will likely increase (Kirchler et al., 2007).

Overall, these studies highlight the need for maintaining or obtaining fairness in raising trust and tax compliance.

3.4.3 The efficiency of Government Spending

Citizens are the country's owners. Government plays a role in satisfying citizens. The government collects taxes from citizens to build a favorable place for citizens. Therefore, encouraging more efficient spending of public resources has wider consequences and increases citizens' propensity to pay taxes (Barone & Mocetti, 2011). Teng and Wu (2005) mentions that the level of tax compliance would be higher in a country with a higher degree of evaluation of the government expenditure. The Shadow economy negatively reduces the state's tax collection, affecting government revenue to provide public goods and build trustworthy institutions. Through empirical findings, trust in government and the legal system positively affects tax morale. Such institutions are transparent regarding government spending of the tax revenue and help build the tax system respecting taxpayers' preferences (Torgler, 2004).

Similarly, Cagala et al. (2017) found that improving governance increases tax compliance among high tax morale individuals in Germany. However, Inasius (2018) found that government spending has no significant relationship to tax compliance in the context of the Indonesian perspective. In addition, Taing and Chang (2021) also argued that there is no significant effect of trust on the government to tax compliance intention among individual citizens in Phnom Penh capital city, Cambodia.

Because of all that has been mentioned so far, the efficiency of government spending may be supposed to influence tax compliance intention positively.

3.4.4 Social Norms

Many published studies describe social norms' role in tax compliance. Even though tax compliance is the individuals' obligation regarding tax laws and regulations, individuals' decision-making might be deliberately or unintentionally

influenced by others in their community or society. To confirm the theoretical analysis, Wenzel (2004) indicated that social norms could certainly influence people's taxpaying behaviors. Their study tested the effect of Social Norms and Personal Norms on tax compliance separately by controlling background variables. The result showed that Social Norms had no significant effect. However, when social norms are used as a mediator by controlling Personal Norms, the results confirmed that social norms could influence the behaviors of those who identify strongly with the group of people to whom the norms are attributed. Furthermore, conversely, it found that social norms would not affect the tax compliance levels of those who did not identify with the group.

Another study done by Bobek et al. (2007) extended the work of Wenzel (2004) to be a more comprehensive set of social norms in three different countries: Australia, Singapore, and the U.S. In addition, this new extension considered taxpayers' compliance intentions rather than actual compliance done by Wenzel (2004), which is problematic as subjects are sensitive and unethical. They also reported that behavioral intention, which is highly correlated to the actual behavior (Ajzen, 1991), enables to explain more than three times the tax compliance variance of Wenzel (2004). This study concludes that the combination of personal and social norms is essential in explaining compliance behavior. More clearly, the personal/subjective norms of the Australian subjects were much more favorable toward cheating than were the subjects' norms in the other two countries. Finally, due to some limitations of the study, the authors recommended determining factors influencing norms directly and the effect of social norms regarding tax compliance, such as complexity of tax laws, fairness of tax system, and efficiency of government spending.

Later, further extending work on social norms was undertaken by Bobek et al. (2013), which drew on Cialdini and Trost's (1998) taxonomy of social norms, aiming to explore the role of social norms in more detail on tax compliance. This study tests whether social norms directly or indirectly influence tax compliance by participating 174 experienced taxpayers. The final result displayed that both personal and subjective norms directly influence tax compliance decisions while

other forms of social norms (injunctive and descriptive norms) have only an indirect influence. Therefore, social norms, directly and indirectly, affect tax compliance behavior to clarify the finding of Bobek et al. (2013). The result also showed that other attitudinal variables (fairness, risk preference) are related to social norms, and enforcement variables are directly related to tax compliance intentions and social norms. If taxpayers believe non-compliance is widespread and approved behavior in their reference group, they are likely to be non-compliant (Kirchler et al., 2007).

Collectively, these studies outline a critical role of social norms on tax compliance that may affect SME taxpayers' behavior.

3.4.5 Taxpayer Service

More attention has focused on the provision of taxpayer service. More and more tax administrations across the globe have initiated a well-designed service flow due to its effective outcomes of taxpayers' satisfaction and increased tax compliance voluntarily. Al-Ttaffi and Abdul-Jabbar (2016) provide an in-depth analysis in an empirical study of 330 SME owners in Yemen that in order to improve the level of Yemeni taxpayers' compliance behavior, tax authorities have to improve the quality of tax services quality and take practical steps to achieve high quality of tax services. However, this study uses the overall service quality as a hypothesis; taxpayers may perceive different dimensions of services differently. In addition, a famous tax compliance research study by Kirchler et al. (2007) highlights the need to increase trust by providing good service, which can motivate the posture of taxpayers' commitment, although both power and trust are necessary for different tax climates. While the "cops and robbers" approach is a costly and doubtful effect, trust can be viewed as a proactive action to create a more favorable posture by treating taxpayers as clients and providing quality services. Despite the enforcement role, tax administration plays a crucial role as a facilitator and provider of services (Alm et al., 2010). An individual's decision to file a tax return and report is based on the quality of the information provided.

More interestingly, Small (2016) examines the effect of the provision of taxpayer services on the corporate income tax (CIT)'s and general consumption tax (GCT)'s filling and payment of large taxpayers in Jamaica. This study uses an

empirical strategy to test the confidential tax return data of large taxpayers in Jamaica to estimate the causal effect of large taxpayer offices on filing and payment compliance. Surprisingly, the result shows that taxpayer service provision did not significantly improve filing or payment compliance for the CIT but generally had positive compliance effects along both margins for the GCT. It still questions whether the provision of taxpayer services affects tax compliance or whether other factors affect compliance more.

In contrast, there is an argument from Muehlbacher et al. (2013), who claim that the perceived service orientation of authorities is positively related to the judgment of their trustworthiness which is crucial for taxpayers' compliance intentions. Despite mediating trust, perceived service orientation still directly influences tax compliance. Moreover, the perceived service orientation on compliance intention still prevails, although an array of variables known to affect taxpayers' behavior is controlled.

Similarly, the Asian Development Bank (2018) demonstrates that most tax administrations provide a comprehensive, well-targeted, and accessible range of services for taxpayers due to the complexity of tax laws and frequent changes in tax policy and administrative requirements, affecting taxpayers' obligations.

In sum, there is some evidence to indicate that taxpayer service has a strong impact on tax compliance intention, particularly in the fast-changing technological development.

3.4.6 The Complexity of Tax Laws and Procedures

The complexity has been identified as an extreme obstacle that prevents taxpayers from complying with the tax laws and regulations, although they intend to do so (Langham & Paulsen, 2012). As stated in the OECD (2015), several factors, including the complexity of tax laws and regulations, influence tax compliance costs (costs of external tax service providers, internal staff, or owner time spent complying), particularly SMEs. The report also discusses how to reduce taxpayers' burden in complying with the tax system, especially for SMEs. Many OECD member countries have tax provisions tailored to reduce SME compliance costs by simplifying various provisions and procedures, allowing micro and small

businesses to participate in the formal economy. Coupled with this OECD report, Ravšelj and Aristovnik (2018) stated that compliance with all relevant legislations among SMEs, particularly legislations of tax compliance and financial and accounting reporting, is becoming increasingly complex. As cited in Richardson and Sawyer (2001), many researchers support the identification of complexity dimensions by Long and Swingen (1988). These dimensions are:

1. ambiguity (complexity arising from more than one defensible position);
2. computations (complexity arising from the need for frequent or complex computations);
3. change (complexity arising from frequent changes in the tax laws);
4. detail (complexity arising from numerous rules and exceptions to rules);
5. record-keeping (complexity arising from onerous record-keeping requirements); and
6. forms (complexity arising from confusing taxpayer forms and instructions).

This study provides evidence that tax complexity negatively impacts compliance behavior even though several conflicting this relationship remains. The evidence presented in this part suggests that the tax system's complexity is burdensome for taxpayers to comply with, especially among SMEs.

3.4.7 Tax Knowledge

Over the past decade, most research in tax compliance has emphasized using tax knowledge as a continuous strategic implementation to increase the taxpayers' capacity to fulfill their tax obligations. According to Bird (2013), the development of taxation in the last half century has been recognized. The first stage is the introduction of a comprehensive progressive personal income tax. The second stage is the increasing tax knowledge combined with the post-1970s theoretical and empirical taxation studies; currently, each developing country must develop sustainable reforms of political, economic, and administrative dimensions of the tax system. It emphasized more essentially that tax knowledge is the core element for reforming the tax system in sophisticated taxation issues. Many studies appeared to confirm this assumption as a qualitative study through the face-to-face interview with SME operators and tax consultants in Zimbabwe, Maseko (2014) reported that

most SMEs have difficulties understanding income tax and the mechanics of VAT. Moreover, tax fairness, taxpayer service quality, and government spending have been identified as affecting their tax compliance decision. According to Saad (2014), a telephone interview with thirty participants and analyses using thematic analysis shows that tax knowledge and tax complexity are contributing factors toward non-compliance behavior among taxpayers.

Recent research studies strive to clarify how it affects tax compliance in various contexts. Among others, Sawitri et al. (2017) claim that tax knowledge influences tax compliance directly and indirectly through raising taxpayer awareness, which means a higher tax knowledge level will become higher tax compliance. The research results of Rachmawan et al. (2020) show that procedural justice perception affects the trust towards the authority and voluntary tax compliance, the trust towards the authority also mediates the effect of procedural justice perception toward voluntary tax compliance, but tax knowledge is not proven of strengthening procedural justice perception towards the trust on the authority and voluntary tax compliance. Twum et al. (2020) found that tax knowledge of responsibilities and rights, knowledge about employment income, and awareness of sanctions have a significant positive relationship with tax compliance among SMEs in Ghana.

Loo et al. (2009) illustrated that taxpayers' tax knowledge could affect their tax affairs, which would affect their compliance behavior. Any lack of tax knowledge on the understanding of calculating income and expense would lead to unintentional non-compliance or over compliance.

Because tax laws are often criticized for being too complex to be fully understood, increasing taxpayers' literacy by simplification of the tax laws, training and education, and by increasing taxpayer service will increase trust in authorities and will, therefore, lead to increased voluntary tax compliance (Kirchler et al., 2007).

Thus far, the studies provide evidence that tax knowledge is the right way to keep going in the more complicated changing world.

3.4.8 Audits and Sanctions

Many researchers have reported that enforcement is the best way to deter tax evasion by showing the strong power of authority in raising tax revenue. Recent studies have indicated that the classical deterrent model has a lower than predicted level of tax compliance. However, Thimmesch (2015) claimed that the classic economic model is much more predictive than a basic application of the model. The study also stresses that increasing audit activities may increase tax compliance by those who become aware of others being audited, while increasing enforcement actions may lower levels of compliance. Similarly, Alm et al. (2020) insist that the average response taxpayers increase tax compliance when audit rates increase, but if studied in more detail, only 2/3 respond to higher audit rates by increasing their compliance, which means some individuals actually decrease their compliance when audit rates increase. However, another study, Kirchler et al. (2007) mentioned that objective audit probabilities have little effect on compliance, and subjective audit probabilities may be mediated via psychological variables. In bringing tax compliance, regulators need to move beyond enforcement strategies by reducing the negative emotional reactions from taxpayers toward tax authorities (Murphy, 2004). In contrast, too low fines could be identified as authorities are weak and unable to control the wrongdoers, reducing trust among honest taxpayers (Kirchler et al., 2007).

Using the framework of the theory of planned behavior to find the factors influencing the intentions of 369 taxpayers in Turkey, legal sanctions were found to have a statistically significant relationship with tax compliance intentions (Benk et al., 2011).

These studies provide important insights into the enforcement activities (audits and sanctions). Most researchers view enforcement as discouraging taxpayers from complying with the tax system. It seems true that the taxpayers' behavior is always opposed to tax authorities. If tax authorities inappropriately design the tax policies and procedures, taxpayers may have disappointed and act conversely to the regulations.

After reviewing prior studies, the SME taxpayer group is burdensome in many challenges. It indicates that a need to understand the various perceptions of tax compliance behavior among small and medium taxpayers (SMEs) has become a critical tool to tailor government policies to support them for inclusive growth. In addition, previous literature has found several distinguishing factors as drivers of compliance behavior among taxpayers. However, debatable scenarios are still present, and many researchers remain skeptical about each factor in different contexts. Moreover, a number of literatures have been conducted on SMEs in Cambodia on only general constraints, access to finance, internationalization capacity, and compliance with general government regulations. However, there is no study on the specific tax compliance literature of SME taxpayers in Cambodia. Therefore, the author strives to understand the drivers of tax compliance among small and medium taxpayers (SMEs) in the case of a rural province, the Pursat province of Cambodia.

CHAPTER FOUR: RESEARCH METHODOLOGY

4.1 Introduction

Several existing regulations have been applied in the Cambodian tax system to improve tax compliance; however, this tax compliance level remains low, particularly among SMEs. This low level is caused by the large scale of the informal economy, cash-based business transactions, and the high cost of complying with regulations. This chapter utilized the Theory of Planned Behavior (TPB) as the theoretical model due to its compatibility in the current business environment as the psychological theory to understand the behavior of taxpayers in complying with the tax system.

4.2 Research Objective and Research Question

According to the literature review and the theoretical model stated in the previous chapter, this research identifies the main question of the taxpayers' perception regarding tax compliance in the Pursat Tax Branch.

Research Objective: To identify the key factors influencing tax compliance intention among small and medium taxpayers (SMEs) in Pursat province, Cambodia.

Research Question: What are the drivers of tax compliance among SMEs in the Pursat Tax Branch?

4.3 Hypothesis Development

Based on the Theory of Planned Behavior (TPB), three components (attitudes toward behavior, subjective norms, and perceived behavioral control) influence tax compliance intention.

Attitudes toward behavior: Attitude indicates “the degree to which a person has a favorable or unfavorable evaluation or appraisal of the behavior in question” (Ajzen, 1991, p. 188). In the tax compliance context, attitude is associated with tax morale, which refers to the intrinsic motivation to pay taxes arising from the morale obligation to contribute to society. Moreover, the perceived fairness of the tax system and efficiency of government spending frame the taxpayer's attitudes to comply. It means that taxpayers expect their taxes paid to contribute to the national

development efficiently and effectively. The following three variables can be employed as the factors that positively impact tax compliance intention.

H1: Tax morale positively influences tax compliance intention

H2: Fairness of tax system positively influences tax compliance intention

H3: Efficiency of government spending positively influences tax compliance intention

Subjective norms: A subjective norm is “the perceived social pressure to perform or not perform the behavior” (Ajzen, 1991, p. 188). In the tax compliance context, social pressure relates to the degree of social norms of other taxpayers in their community and the quality of taxpayer service served by the tax authority. For instance, for taxpayers who perceive that the taxing authority treats them less fairly than others, their non-compliance behavior would be expected to increase. Meanwhile, if taxpayers perceive that the taxing authority is accountable and transparent for all taxpayers, it affects their level of trust and then shifts to a compliant attitude. Thus, the author hypothesized these variables as the factors influencing tax compliance intention under the subjective norms component of TPB.

H4: Social norms positively influence tax compliance intention

H5: Taxpayer service positively influences tax compliance intention

Perceived behavioral control: Perceived behavioral control denotes “the perceived ease or difficulty of performing the behavior, and it is assumed to reflect past experience as well as anticipated impediments and obstacles” (Ajzen, 1991, p. 188). As noted, opportunities and resource availability, including time, money, information, and ability, are constraints that control the behavior to be performed. In the tax compliance context, the complexity of tax laws and procedures, tax knowledge, and audits and sanctions might be constraints to controlling taxpayer behavior. Therefore, these factors are hypothesized.

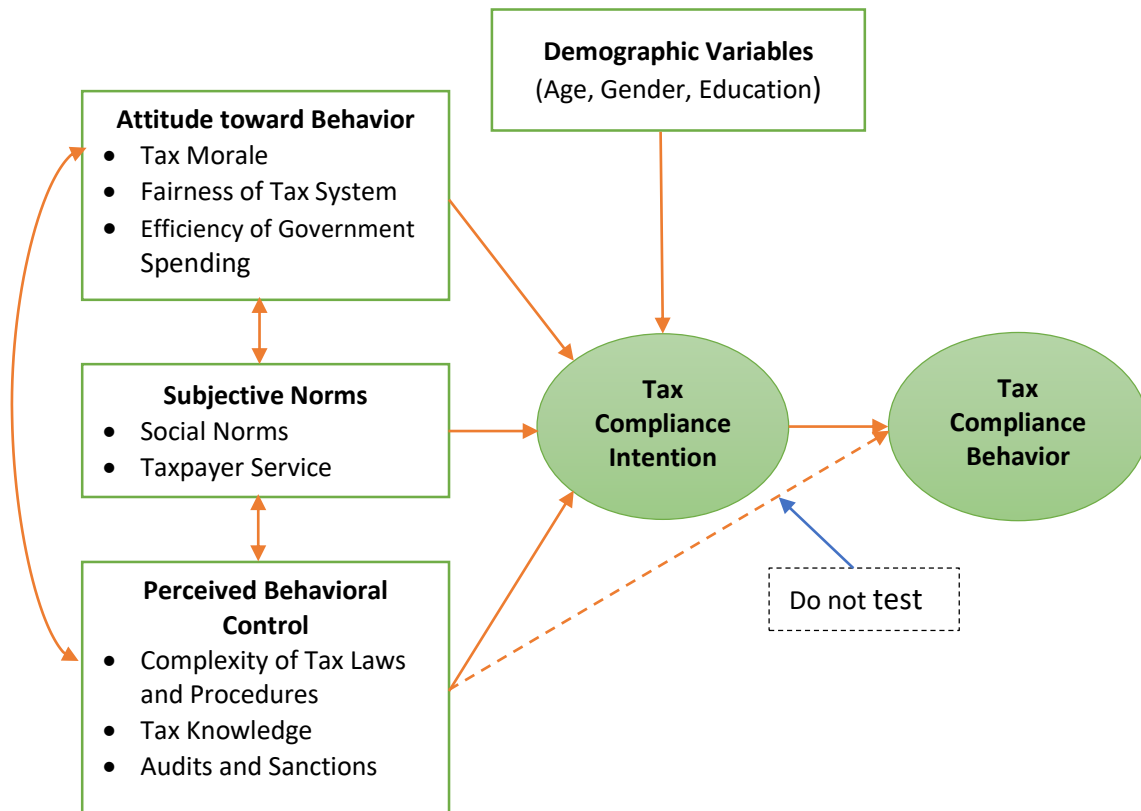
H6: Complexity of tax laws and procedures negatively influence tax compliance intention

H7: Tax knowledge of taxpayers negatively influences tax compliance intention

H8: Audits and Sanctions negatively influence tax compliance intention

Therefore, the author hypothesized that tax morale, fairness of the tax system, the efficiency of government spending, social norms, and taxpayer service positively influence tax compliance intention. In contrast, the complexity of tax laws and procedures, tax knowledge, and audits and sanctions influence negatively.

4.4 Conceptual Framework



Source: Constructed by Author

Figure 4. Conceptual Framework

4.5 Research Framework

Depending on the discussion of the study's background and the gap in existing literature, the figure below outlines the process of the research in order to reach the identified objective.

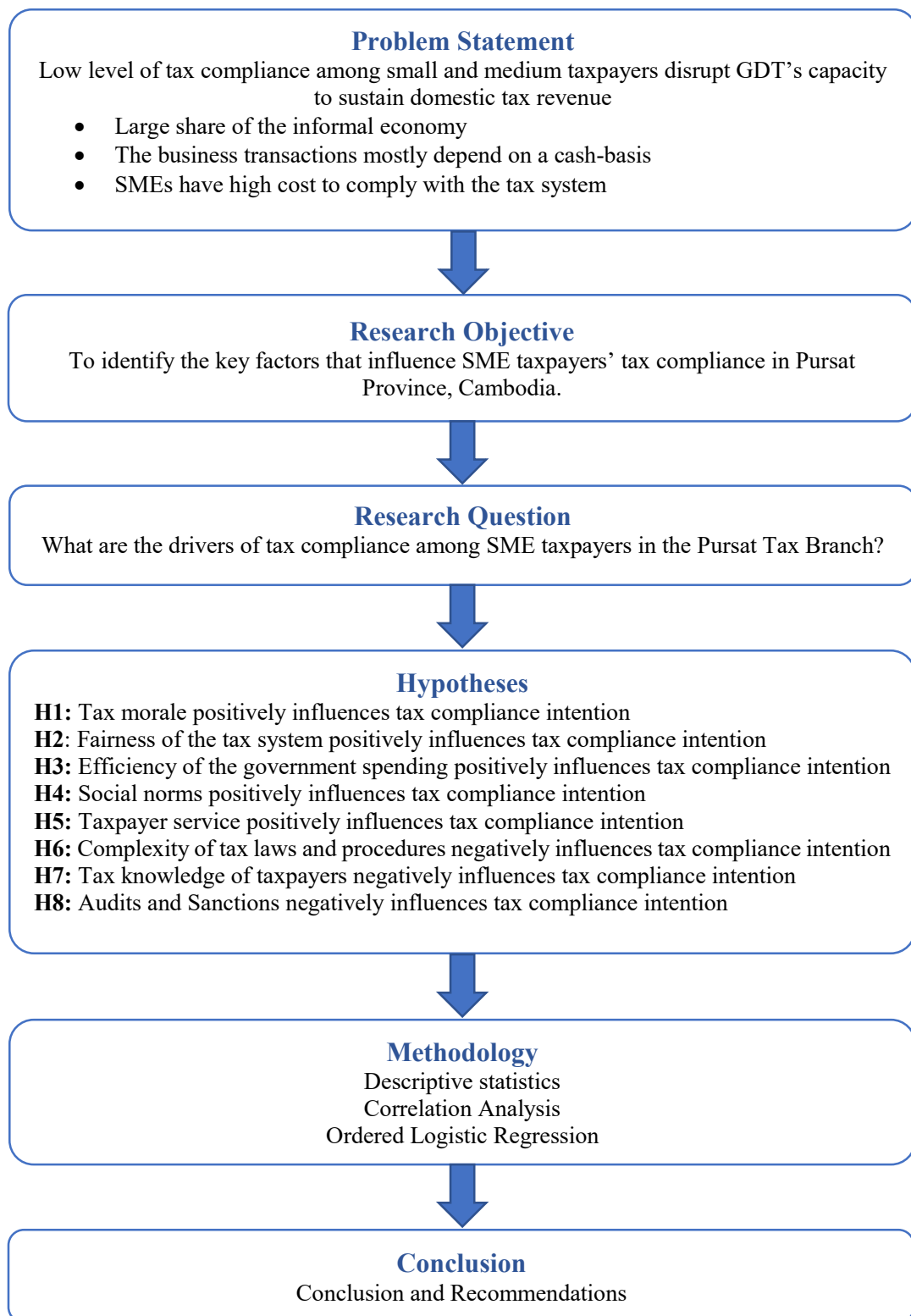


Figure 5. Analytical Framework of Research Study

4.5 Population

The General Department of Taxation (GDT) has reformed its organization by rearranging the specialized responsibilities of its headquarter into 11 departments since 2018 for more efficient performance. Moreover, there are 24 existing provincial tax branches for each province and nine khan tax branches in Phnom Penh capital city. Every tax branch is responsible for collecting taxes from Small and Medium taxpayers (SMEs), whereas large taxpayers are governed by the Large Taxpayer Department of GDT's headquarter.

This study focuses on the tax compliance behaviors of Small and Medium taxpayers (SMEs) in Pursat tax branch. Pursat Tax Branch is one of the provincial tax branches located in Pursat Province and lies 174 kilometers North West of Phnom Penh by road and 106 kilometers southeast of Battambang Province. The region is accessible by National Highway N0.5, by boat, rail, and numerous smaller roads. According to the Economic Census of Cambodia 2011 (National Institute of Statistics & JICA, 2013), Pursat Province is the fourth largest province of Cambodia in terms of area, and it ranks only 14th in population (397,161 persons, about 3% of the total population based on the results of the 2008 Population Census). In addition, it ranks 14th in terms of the number of establishments. It has 12,075 of the total number of 505,134 establishments (2.4%). Furthermore, it ranks 15th regarding the number of persons engaged, accounting for 26,617 out of 1,673,390 persons (1.6%). It means that the Pursat province stands in around the middle rank among the 24 provinces of the Kingdom of Cambodia.

Furthermore, the annual sales in Pursat province presented 124 million US dollars (1.0% of the total annual sales), while the annual expenses in the province indicated 89 million US dollars. Depending on this figure, the degree of concentration on the province is less in the economic activities covered in the economic census than in the population. On the other hand, the Pursat tax branch is the 16th in ranking in terms of tax revenue collection among 24 provinces except for the capital city (based on the GDT's targeted revenue of 2021). Thus, Pursat province is selected due to the middle ranking based on the population, its economic activities, and tax revenue collection position. The outcomes of this research study

specify their answers to avoid misunderstanding. The author revised the consent letter by adding more clearly the objective of the research study and guaranteeing that all respondents' information would be kept confidential. Therefore, by conducting the pilot survey, the author can increase the reliability of the questionnaire, and the author can feel more confident in performing the actual survey.

4.6.2 Survey Instrument

The quantitative survey was conducted both face-to-face and online. Only a few medium and small taxpayers come to file and pay taxes at the tax office. This research instrument is considered the most appropriate technique for studying a large population and generating the generalization from the sample. A questionnaire was used to survey the owners or representatives of small and medium enterprises (SMEs) registered as taxpayers in the Pursat Tax Branch. A cross-sectional design was used to measure SME taxpayers' current attitudes and behavior and provide information quickly (Creswell, 2012). It is easy, fast, confidential, and reduces taxpayers' cost and time spent in response to the survey, particularly in the impactful situation of Covid-19. The author utilized an online survey for taxpayers who file tax returns and pay tax online, and for those who directly contact tax officials for their tax affairs, the author used face-to-face surveys. The author used the questionnaires in the Khmer language. Therefore, translation and proofreading for the translation needed to be double-checked to avoid any mistranslation.

4.6.3 Participants and Sampling

A small number of registered taxpayers in Pursat Tax Branch after the Estimated Assessment System (EAS) was abolished at the end of 2016. In this study, the purposive sampling technique was adopted to collect the data because all individuals in the population are considered representative of the population since they meet certain criteria for the study. Those participants are able to contribute to understanding the tax-compliant aspect. Based on the taxpayer registration list of the Pursat tax branch, among 842 registered taxpayers, only 539 taxpayers declared monthly tax returns in April 2022. Two hundred and fifty (250) questionnaires were distributed to the respondents, and the author could attain only one hundred and

eight (108) respondents due to the Covid-19 situation (some taxpayers declared inactive business). In addition, only one hundred and two (102) questionnaires are useable. There are three parts mentioned in the questionnaire.

Part 1: Demographic information covers personal and business information, including gender, age, education level, status, taxpayer type, business location, number of employees, and business sector.

Part 2: The questionnaires measure respondents' understanding of the Cambodian tax system, mainly measuring respondents' tax compliance intention.

Part 3: Questionnaires measure the independent variables: tax morale factor, fairness of the tax system factor, the efficiency of government spending, social norms factor, taxpayer service factor, the complexity of tax laws and procedures factor, tax knowledge factor, and audits and sanction factor.

4.7 Variable Coding

4.7.1 Demographic Factors

In this research, the author did not study the influence of demographics on tax compliance intention. However, the descriptive statistics have shown the demographic information, including gender, age, education level, status, registered taxpayer type, business location, number of employees, and business sector. The respondents choose the option according to their actual information. Gender, education levels, and occupations are coded as dummy variables. Male coded as 1 and female coded as 0 (male=1, female=0). The age was classified into four options, from 18 to 30 years old (code=1), from 31 to 40 years old (code=2), from 41 to 50 years old (code=3), and over 50 years old (code=4). The education level is divided into five categories, under high school degree (code=1), high school degree (code=2), bachelor degree (code=3), master degree (code=4), and Ph.D. degree (code=5). Four kinds of occupations were selected by the respondents, business owner (code=1), company's accountant (code=2), tax agent (code=3), and representative (code=4). There are two types of business registration in Pursat Tax Branch, small taxpayers (code=1) and medium taxpayers (code=2). Business location was divided in 7 towns /districts as Pursat town (code=1), Bakan (code=2),

Krokor (code=3), Kondieng (code=4), Krovanh (code=5), Veal Veng (code=6), and Talor Senchey (code=7). Business operation duration was classified into three categories such as less than five years (code=1), from 5 to 10 years (code=2), and over ten years (code=3). The number of employees was also classified into three categories, less than 11 employees (code=1), from 11 to 50 employees (code=2), and from 51 to 100 employees (code=3). Finally, the business sector was classified into 6 categories: production (code=1), merchandise (code=2), service (code=3), import and export (code=4), NPO/NGO (code=5), and others (code=6).

4.7.2 Dependent Variable

The ordered logistic regression model was used to test between one dependent variable and eight independent variables. The author uses five questions to measure the tax compliance intention of small and medium taxpayers (SMEs), which was modified from Verboon and Goslinga (2009), **can you imagine circumstances in which you as a business owner would:** a) not keep your accounts/ books according to the regulations? b) keep cash payments out of the records? c) enter too much or non-existent deduction in your tax return? d) not report all income in your tax return? e) employ people without paying the proper taxes? These questions were used to measure the dependent variable. There are five answers for the respondent to choose from, and the response selected by the respondents can measure their level of tax compliance intention into five different levels: (1) definitely not, (2) probably not, (3) possibly, (4), probably will, and (5) definitely will. The items were combined to form a scale (Cronbach's alpha =.848). The scale was recorded in which a higher score implies a stronger intention to comply with the tax system.

4.7.3 Independent Variables

The questionnaire was modified and adopted from the previous studies for tax compliance intention. The five-point Likert scales (strongly disagree, disagree, neutral, agree, and strongly agree) are used. Five items in the complexity of tax laws and procedures were adopted from the previous researcher (Bobek et al., 2007). Moreover, four items of fairness of the tax system are adopted from Abdul (2017). In addition, items in taxpayer service and tax knowledge are adopted from Sawitri et al. (2017). The efficiency of government spending, tax morale, and social norms

items are adopted from Taing and Chang (2021). The last independent variable, audits and sanctions items, were adopted from Benk et al. (2011). Each predictive factor was a set of questions, and the respondents were asked to select one answer from the five-point Likert scale. There are five answers for each item, as mentioned above. However, except two questions in audits and sanctions used a different scale. For the question “How likely would the tax administration find out if you do not report the additional business income in your tax return?” Those five answers are (1) Very unlikely, (2) Unlikely, (3) Neutral, (4) Likely, and (5) Very likely. Finally, the question, “How serious would the punishment be if the tax administration found out that you did not report some or all of the additional income from your part-time business?” Those five answers are: (1) Very mild, (2) Mild, (3) Moderate, (4) Serious, and (5) Very serious.

The data collection process started from May 1st, 2022 to May 25th, 2022. There is no pressure on respondents to answer the questionnaire.

To conduct this study, the author proceeded with the following:

1. Constructed the questionnaire and got the approval from the supervisor
2. Proposed request letter to Branch Manager of Pursat Tax Branch
3. Submitted the questionnaire to two representatives as the administrators in data collection, one official is from the small tax office and another is from the medium tax office. In addition, the link of online questionnaire was sent to the group telegram channel of Pursat Tax branch and also follow up to individual telegram account of respondents.

4.8 Data analysis and Research Method

The author focused on small and medium taxpayers in Pursat Tax Branch in this study. For analyzing data, the author uses the SPSS program (Statistic Package for Social Science) version 25 by transforming the information from the questionnaires, encoding them into numbers, and processing those numbers into the program for statistical analysis. Ordered Logistic Regression (OLR) is used to assess the impact of a set of predictors on a dependent variable because multiple regression is unsuitable when the dependent variables are measured through the

Likert scale type. The predictor variables can be either categorical, continuous, or a mix of both in this model.

1. The descriptive statistic, frequency, and percentage were analyzed for the demographic information.
2. The author uses ordered logistic regression to analyze the predictive factors influencing the levels of tax compliance from the small and medium taxpayers' perspectives.

Research Model

The dependent variable in this research was identified as Y=Tax Compliance Intention, and each independent variable may influence each level of the dependent variable equally.

The general model: $\text{logit}(P(Y \leq j)) = \alpha_j - \sum \beta_i X_i$

Therefore, the model for this research could state the following expression:

$$\text{logit}(P(Y \leq j)) = \alpha_j - \beta_1 \text{TAM} - \beta_2 \text{FTS} - \beta_3 \text{EGS} - \beta_4 \text{SON} - \beta_5 \text{TAS} - \beta_6 \text{CTL} - \beta_7 \text{TAK} - \beta_8 \text{AUS}$$

Where $j = 1, \dots, j-1$ (j : number of categories of dependent variable);

$\beta = 1, \dots, M$ (number of independent variables);

P=Probability;

TAM=Tax Morale;

FTS= Fairness of Tax System;

EGS=Efficiency of Government Spending;

SON=Social Norms;

TAS=Taxpayer Service;

CTL=Complexity of Tax Laws and Procedures;

TAK=Tax Knowledge; and

AUS=Audits and Sanctions.

CHAPTER FIVE: DATA ANALYSIS AND FINDINGS

5.1 Introduction

This chapter illustrates the descriptive analysis of all variables and tests the reliability and validity of all items. Correlation and Ordered Logistic Regression are also analyzed based on the study objective. At the end of the chapter, the research findings, discussion, and limitations have been provided.

5.2 Data Analysis

5.2.1 Descriptive Analysis

The research was conducted to explore the drivers of the tax compliance intention of small and medium taxpayers (SMEs) in Pursat Tax Branch, Pursat province, Cambodia. The author constructed a set of questionnaires to collect data from the owners or representatives of small and medium taxpayers during their monthly tax returns filing. The quantitative data were collected using face-to-face and an online survey. The author used the SPSS program (Statistic Package for Social Science) version 25 to process the data analysis of 102 samples, which included the descriptive statistics as in appendix A and data analysis of variables as follows:

1. Tax Compliance Intention
2. Tax Morale
3. Fairness of the Tax System
4. Efficiency of Government Spending
5. Social Norms
6. Taxpayer Service
7. Complexity of Tax Laws and Procedures
8. Tax Knowledge
9. Audits and Sanctions.

5.2.2 Demographic Information

As shown in Table 4, there are 102 respondents in the survey data. Depending on the result, the number of female participants is higher than male participants. The number of female participants is 56 (54.9%), and male respondents are 46, accounting for 45.1%. The dominant shares of the respondents are between the ages

of 31-40 years old. The participants whose age range from 18 to 30 is 26 (25.5%), from 31 to 40 is 48 (47.1%), from 41 to 50 is 16 (15.7%), and over 60 years old is 12 (11.8%). The respondents with the education level under high school are only 10 (9.8%), with high school degrees 29 (28.4%); however, the respondents who hold bachelor's degrees numbered higher than other degrees, the respondent with a bachelor's degree 54 (52.9%). Lastly, the respondents who hold a master's degree are 9 (8.8%), and no respondent who participated in this study holds a Ph.D. degree. The majority of respondents who participated in answering the questionnaire survey were the business owners who accounted for 58 (56.9%), followed by representatives 35 (34.3%), accountants 9 (8.8%), and there no tax agent. In Pursat province, the businesses are mostly family businesses. Besides business owners, representatives can also represent the owners in tax affairs. Most representatives are relatives, friends, or housekeepers.

Separately, business information was detailed, as can be seen in the same table. It shows that 63 businesses (61.8%) are small taxpayers, and 39 (38.2%) are medium taxpayers. For the location, businesses are dominantly located in Pursat town, and only a few are located in the other six districts of the province. The registered businesses in this province are mostly owned by people who close a business without informing the authorities and open the new one. The market's rate of entering and quitting is high due to market failure. Therefore, the number of newly established businesses is similar to the old ones. The number of those in business aged less than five years, between 5 to 10 years, and more than ten years were 32 (31.4%), 36 (35.3%), and 34 (33.3%), respectively. The majority of business sizes are smaller (less than 11 employees), which are selected by respondents 71 (69.6%). The business size between 11 to 50 employees and between 51 to 100 employees are 25 (24.5%) and 6 (5.9%), respectively. The types of businesses are production 10 (9.8%), merchandise 28 (27.5%), and services 40 (39.2%). The service industry included construction, hotel, restaurant, pawn shop, and so on. In addition, we can see respondents from import/export and NGO/NPO are 7 (6.9%) equally. Besides, respondents selected others, referring to business

types rather than those mentioned above, for instance, small-scale agricultural farms.

Table 4. Demographic Information (n=102)

Socio-demographic	N	%
Gender		
Female	56	54.9
Male	46	45.1
Age		
18-30 years old	26	25.5
31-40 years old	48	47.1
41-50 years old	16	15.7
>50 years old	12	11.8
Education		
Under High School	10	9.8
High School	29	28.4
Bachelor	54	52.9
Master	9	8.8
Ph.D.	0	0
Position		
Owner	58	56.9
Accountant	9	8.8
Tax Agent	-	-
Representative	35	34.3
Business Type		
Small	63	61.8
Medium	39	38.2
Location		
Pursat Town	77	75.5
Bakan District	3	2.9
Krokor District	8	7.8
Kondieng District	7	6.9
Kravanh District	4	3.9
Veal Veng District	2	2
Talor Senchey District	1	1
Business Age		
Less than 5 years	32	31.4
From 5 to 10 years	36	35.3
More than 10 years	34	33.3
Number of Employees		
Less than 11	71	69.6
From 11 to 50	25	24.5
From 12 to 100	6	5.9
Business Sector		
Production	10	9.8
Merchandise	28	27.5
Service	40	39.2
Import/Export	7	6.9
NPO/NGO	7	6.9
Others	10	9.8

5.2.3 Tax Compliance Intention

Figure 7 illustrates the tax compliance intention of small and medium taxpayers in the Pursat tax branch. The respondents were asked to select the answer from the five questions reflecting their intention to comply with the tax system. A higher score among these five questions means they have a higher intention to comply. There are five answers to each question, as shown in the figure. The majority of respondents who chose the answer (4) probably will and (5) definitely will, were more than 50%. Therefore, the result can be concluded that most of the small and medium taxpayers in Pursat tax branch are more likely to have tax compliance intentions.

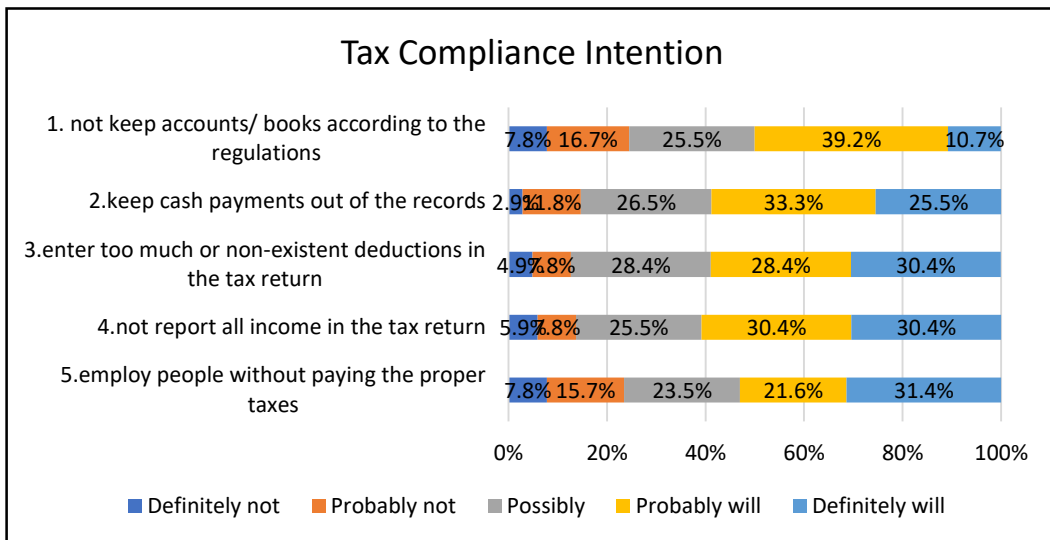


Figure 7. Tax Compliance Intention

5.2.4 Tax Morale

There are five items for measuring tax morale. As seen in figure 8, most respondents agreed that they have the morality to pay tax even though they have the chance to avoid it. The figure showed that 67.6% of respondents would declare all their tax liability honestly and will not evade paying tax even if they have the chance to do so, while 55.9% agree that taxpayers should not underreport tax liability. In addition, 75.5% agreed that paying tax is their obligation. Overall, 65.7% of all respondents think that evading tax is wrong. The results imply that

taxpayers have their own tax morale in complying with the tax regulations as the implicit ethics which may be influenced by other factors.

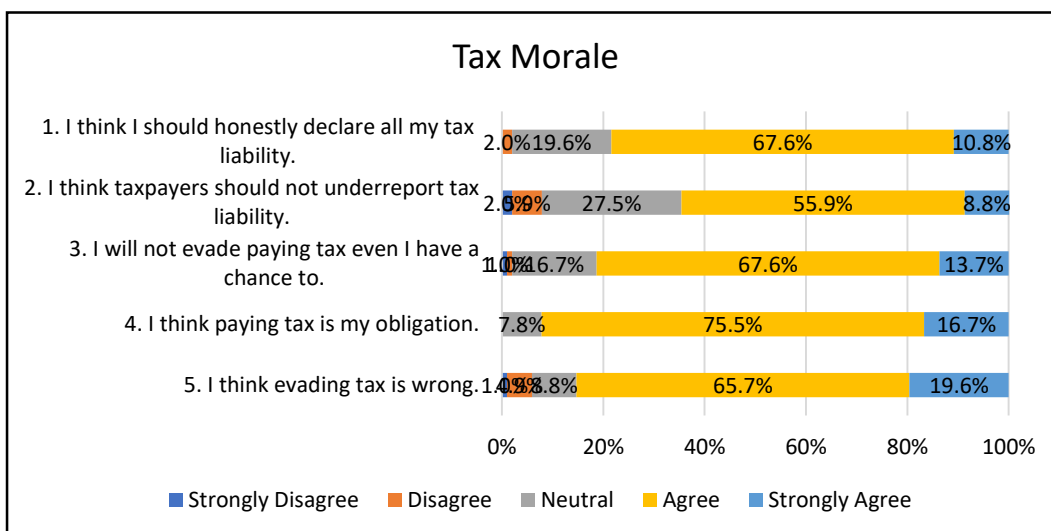


Figure 8. Tax Morale

5.2.5 Fairness of the Tax System

The author employed four items to measure the fairness of the tax system. Although a higher number of respondents chose the answer that they agree that the tax system is fair, a similar number of respondents seemed to hesitate to decide whether the tax system is fair or not by selecting the neutral. As shown in figure 9, 48% of respondents agree that the tax office’s decisions are usually fair and the rules applied by the tax office treat all taxpayers equally; respectively, 37.3% and 34.3% reported they are unsure. Moreover, 44.1% of respondents agree that the tax office would evaluate their information objectively and fairly in case a dispute existed, and 35.3% showed they had difficulty deciding. Lastly, a similar proportion of respondents (46.1% and 40.2%) responded that they agree and are neutral respectively to the statement “dispute resolution mechanisms take place by the tax office are fair.” This statistic indicated that the small and medium taxpayers in

Pursat province view the tax system as not fair enough for them. Therefore, the government should consider increasing the fairness of the tax system.

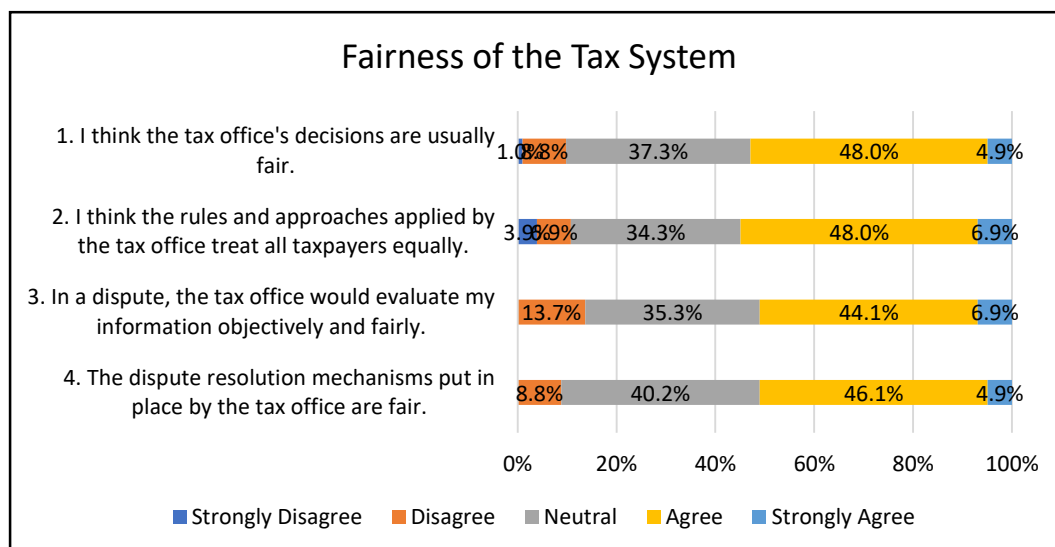


Figure 9. Fairness of the Tax System

5.2.6 The efficiency of Government Spending

In this study, three questions are used to represent the efficiency of government spending. Figure 10 displays that most respondents satisfy with the government spending program. However, a vast number of respondents remain neutral since a few of them disagree that government spends the national budget efficiently. 46.1% among them believe that the government utilizes the country's revenue properly, while a noticeable number of the respondent (33.3%) cannot decide. In addition, 48% of all respondents agree that the tax authority and tax officials are transparent; respectively, 33.3% and 35.3 % remain neutral to the statement. It is specified that taxpayers view government spending as quite efficient since many of them remain hesitant. The government should review and strengthen its spending at the national and subnational levels to be more efficient.

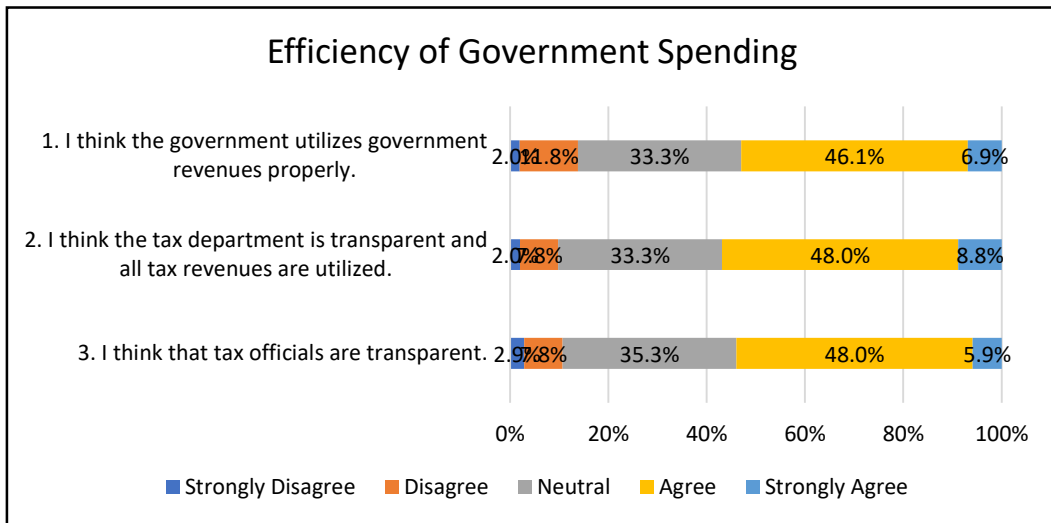


Figure 10. The efficiency of Government Spending

5.2.7 Social Norms

Five questions are combined to measure the social norms in this paper. Surprisingly, respondents viewed differently between tax avoidance activities and the perception of cheating behavior among the people they know or heard about. As shown in figure 11 below, the dominant share of respondents kept neutral for engaging in tax cheating behavior (52.9%) and avoiding activities of paying taxes (45.1%). More interestingly, respondents agreed that it is morally wrong to engage in cheating behavior with any amount (53.9%); it was wrong if their friends knew (45.1%), and it was also wrong from the perception of the important persons to them (43.1%). This result concludes that small and medium taxpayers in Pursat province believe that engaging in cheating is wrong but are not pretty sure of the actual activities to avoid taxes or cheating. Therefore, other factors might hinder their actual activities from complying with the tax system, such as too complex a tax system or a low level of tax knowledge.

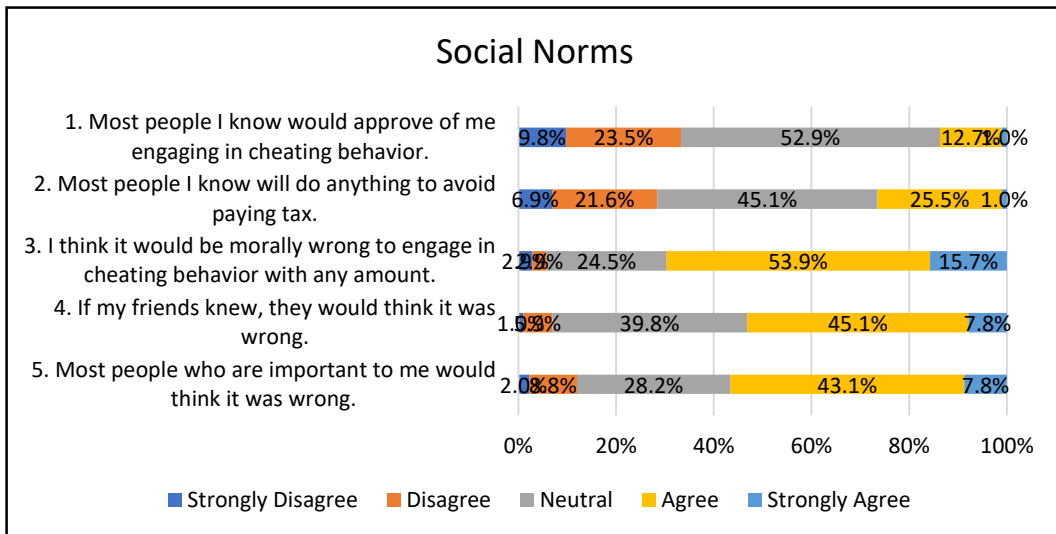


Figure 11. Social Norms

5.2.8 Taxpayer Service

Taxpayer service plays an essential role in the modern tax system, particularly in the Self-Assessment System (SAS), for ensuring taxpayers report their taxes properly and correctly. The author adopted five potential questions for measuring taxpayer service in this study. The majority of taxpayers expressed satisfaction with the service quality provided by the tax administration. Figure 12 shows that around 60% of respondents agree that they received good service from tax officials and other facilitations equipped by tax administration and around 10% of them showed that they were strongly satisfied. Besides, the rest of the respondents chose neutral (about 20%), and only about 5% to 10% showed dissatisfaction with the quality of the taxpayer service. This reflects that the GDT is on the right way in its tax administration reform in these recent years. Continuing these efforts to provide better service can reach the royal government's goal earlier.

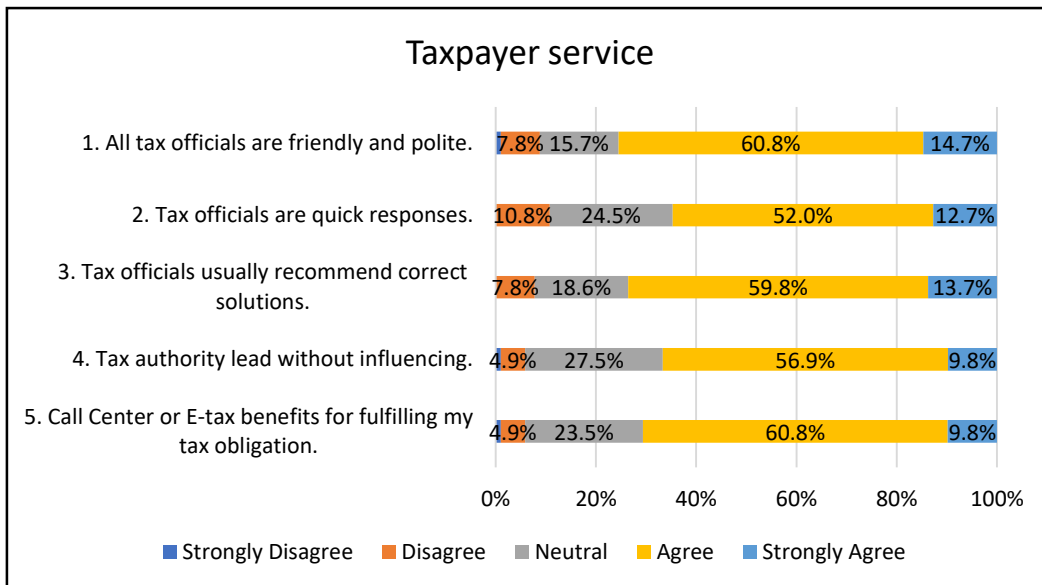


Figure 12. Taxpayer Service

5.2.9 The Complexity of Tax Laws and Procedures

Generally, tax system complexity has disrupted the intention of taxpayers to comply. Consistently, the overall answers to five questions regarding the complexity of tax laws and procedures mostly concurred that it is complicated. Looking at figure 13, respondents around 50% agree and strongly agree that the content of the tax return form is difficult to understand, while about 60% of them reported that it is difficult to calculate the proper tax payable. More importantly, 58% of respondents stressed that filing the tax returns and paying taxes is complicated, while 48% claimed they spent much time paying taxes. Overall, many of them indicated that the tax system in Cambodia is complicated. However, only a small number of all respondents (around 20%) showed it is less complicated. Besides, about 20% on average are not sure. Therefore, the tax system's complexity should be reduced to help taxpayers, especially small and medium taxpayers, fulfill their tax obligations, come in formalization and attain a fair tax system among all taxpayer types.

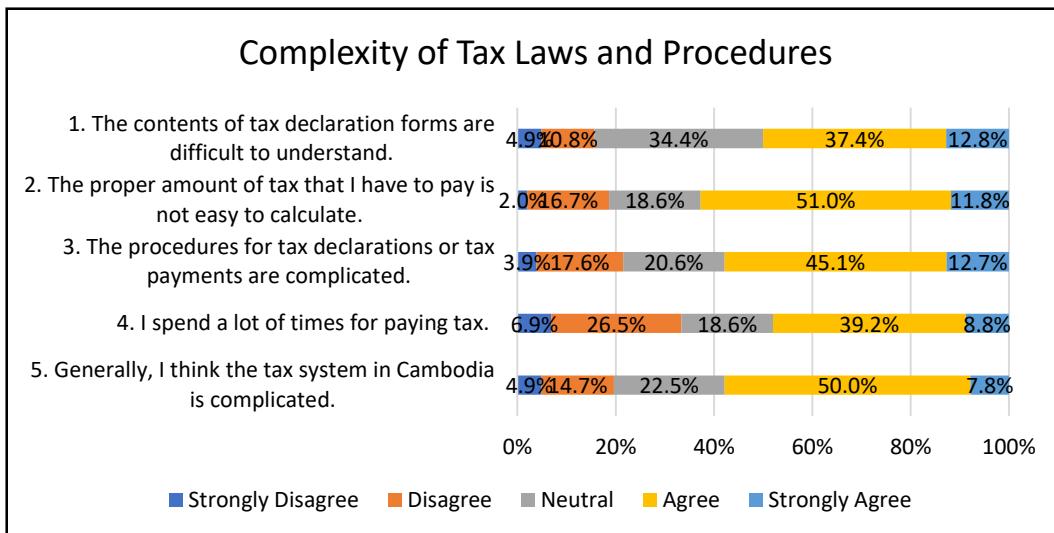


Figure 13. The Complexity of Tax Laws and Procedures

5.2.10 Tax Knowledge

Human resource quality is a main indicator in the economic development sector. Likewise, tax knowledge is vital in complying with the tax system, particularly in the complex tax system. Without knowledge related to tax, a high level of compliance cannot be reached. However, as seen in figure 14, the dominant share of the respondents hesitated to agree that they have enough knowledge to understand the functions and benefits of taxes (52%), and calculate taxes and file the tax return (51%). In contrast, the majority of respondents agree that they can receive the tax information easily (63.7%), and they know the administration's fines and imprisonment (48%). It is illustrated that the level of small and medium taxpayers' knowledge in this province remains limited by most of them having the ability to understand the tax information and regulations. However, they have limited technical skills required to comply with the tax system in the practical fulfillment of their obligations.

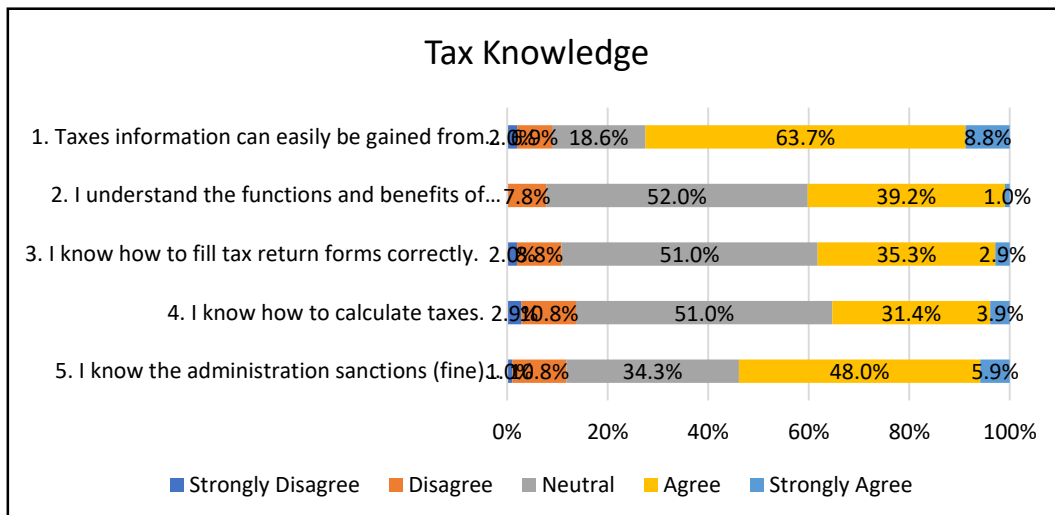


Figure 14. Tax Knowledge

5.2.11 Audits and Sanctions

Four questions were recruited to frame the audits and sanctions in this study. Figure 15 demonstrates the respondent’s opinion toward tax enforcement in Cambodia. It showed a similar proportional number of respondents who selected between agree and neutral answers. However, if we combine the answers “agree” and “strongly agree” to those questions, it certainly clarifies that most respondents believed that the level of detection and sanctions are serious and severe. Around 52% of respondents agree that the tax administration would likely find out the unreported additional income and severely punish them if they reduced the reporting income in order to receive a larger tax refund. In addition, around 60% among them concurred that they would be find out if they do not report the additional income in their tax return in this digital era, and the level of punishment is also serious when the unreported income can be found. Notwithstanding, there is a huge number of neutral responses from respondents (about 40%) regarding those questions. It perhaps because some respondents (small taxpayers) are exempted from the audit program. Therefore, they cannot provide their perspectives on this situation.

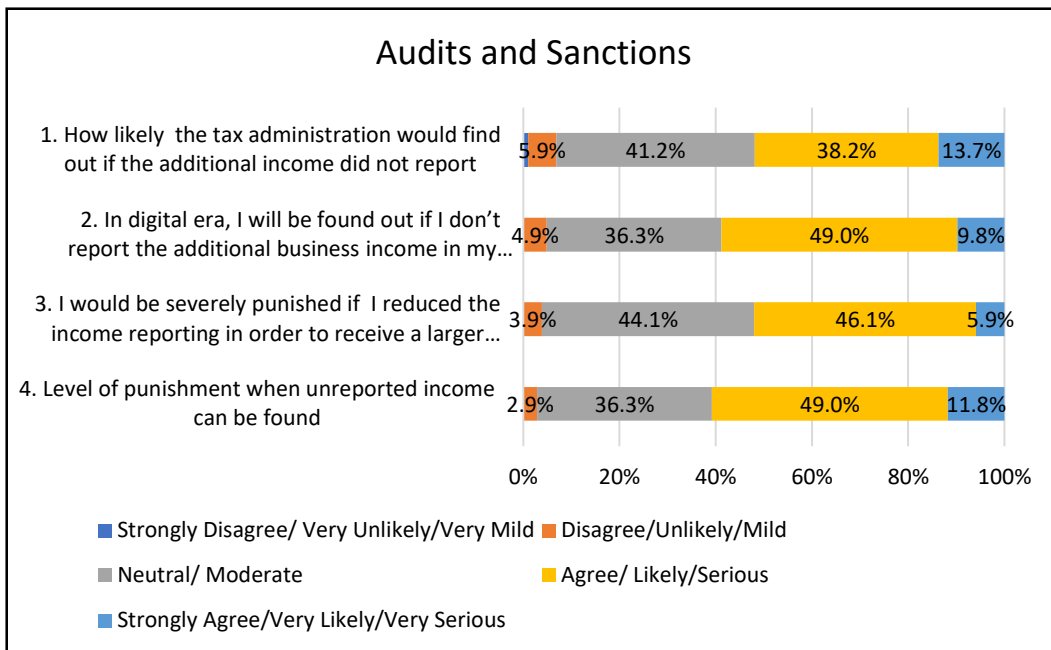


Figure 15. Audits and Sanctions

5.3 Reliability and Validity

5.3.1 Reliability

The reliability of the whole set of questionnaires has been tested to ensure that there is a reliable instrument. Cronbach's alpha is a tool used to measure the items' consistency when using Likert-type scales. As cited in Islam Jony et al. (2019), George and Mallery (2003) provide the following rules of thumb: “ $\alpha > .9$ – Excellent, $\alpha > .8$ – Good, $\alpha > .7$ – Acceptable, $\alpha > .6$ – Questionable, $\alpha > .5$ – Poor, and $\alpha < .5$ – Unacceptable” (p. 231). They also notice that an alpha of .8 is probably a reasonable goal. However, in social science, Cronbach's alpha=.6 is acceptable. After testing, Cronbach's alpha score of each variable is shown in table 5 below.

Table 5. Cronbach's alpha score

Variables	Number of Items	Cronbach's Alpha
Tax compliance intention	5	0.848
Tax morale	5	0.785
Fairness of the tax system	4	0.832
The efficiency of government spending	3	0.898
Social norms	5	0.621
Taxpayer service	5	0.834
The complexity of tax laws and procedures	5	0.873
Tax knowledge	5	0.852
Audits and sanctions	4	0.728

5.3.2 Validity

Many tools were used to ensure the appropriate dataset for this research. The Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy test (KMO) has a score of 0.736, which is higher than the standard value of 0.6, and reliability have been tested (Cronbach's alpha=.874) is above 0.7. To test the divergent validity of questionnaires, the exploratory factor analysis was used to determine how 41 items are related to each factor by limiting factors based on the eight factors of three elements of TPB. These eight factors explained 67.81% of the total variance. Some uncorrelated items were reduced when the Varimax rotation method was applied.

5.3.3 Factor Analysis

The rotation of the Varimax factor shows that the Complexity of tax laws and procedures is represented by factor 1 with five items. Tax knowledge is represented by factor 2, consisting of five items. Taxpayer service is represented by factor 4 with four items. The efficiency of government spending is represented by factor 4 with three items. Tax morale is represented by factor 5 with four items. The social norm is represented by factor 6 with three items. The efficiency of government spending is represented by factor 7 with three items. Lastly, the audits and sanctions are represented by factor 8 with three items. Table 6 illustrates the correlations of the factor rotation indicated by the Varimax factor rotation method.

Table 6. Factor Rotation

Rotated Component Matrix^a								
	Component							
	1	2	3	4	5	6	7	8
CTL1	.811							
CTL2	.796							
CTL3	.891							
CTL4	.703							
CTL5	.858							
FTS1			.680					
FTS2			.779					
FTS3			.822					
FTS4			.767					
EGS1							.779	
EGS2							.665	
EGS3							.746	
SON3						.718		
SON4						.855		
SON5						.874		
TAS1				.719				
TAS2				.890				
TAS3				.646				
TAS4				.661				
TAK1		.775						
TAK2		.585						
TAK3		.732						
TAK4		.735						
TAK5		.877						
TAM1					.792			
TAM3					.731			
TAM4					.740			
TAM5					.600			
AUS1								.824
AUS2								.728
AUS3								.668

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 8 iterations.

5.4 Findings for research question

5.4.1 Correlation Analysis

Correlation analysis and variance inflation factor (VIF) were used before running the ordered logistic regression to test the threat of multicollinearity. In this study, the highest score of VIF is 2.017. Thus, this study has no problem with multicollinearity since it is smaller than 10 (VIF<10).

Table 7. The Correlation Matrix

	Complexity	Fairness	Efficiency	Norms	Service	Knowledge	Morale	Audits
Complexity	1							
Fairness	.054	1						
Efficiency	.117	.554**	1					
Norms	.086	.192	.335**	1				
Service	.083	.483**	.599**	.296**	1			
Knowledge	-.045	.332**	.412**	.199*	.499**	1		
Morale	-.076	.284**	.260**	.402**	.292**	.380**	1	
Audits	.085	.310**	.359**	.276**	.198*	.322**	.485**	1

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

5.4.2 Ordered Logistic Regression Results

The result of ordered logistic regression, as shown in Table 8 below, revealed that three variables have statistically influenced the tax compliance intention of SME taxpayers at 95% levels of degree of confidence. Those variables are tax morale, the complexity of the tax system, and tax knowledge. Besides, fairness of the tax system, efficiency of government spending, social norms, taxpayer service, and audits and sanctions have no statistically significant influence on tax compliance intention for this study.

Tax morale has positively influenced the SME taxpayers' tax compliance intention. The result for tax morale ($e^{\beta} = 3.458$, $p < .05$) can be interpreted that with a one-unit increase in tax morale, there is a predicted increase of 3.458 in the log odds of falling at a higher level on tax compliance intention. More generally, this

outcome indicates an increased probability of falling at a greater level of tax compliance intention as the value rises on tax morale.

The complexity of tax laws and procedures is a variable of the perceived behavioral control component, which negatively influence the tax compliance intention ($e^{\beta} = -0.526$, $p < .05$). It means that with a one-unit increase in the complexity of tax laws and procedures, there is a predicted decrease of 0.526 in the log odds of being in a higher level on the tax compliance intention. The finding illustrates that, as the values of the complexity of tax laws and procedures increase, there is a decreased probability of falling at a higher level on the tax compliance intention.

As expected, tax knowledge has negatively influenced tax compliance intention among SME taxpayers in Pursat province, and it is an essential factor that drives taxpayers' tax compliance behavior based on prior research. The result for tax knowledge ($e^{\beta} = -3.799$, $p < .05$) indicates that with a one-unit increase in constraint of tax knowledge, there is a predicted decrease of 3.799 in the log odds of being in a higher level on the tax compliance intention. This result means that, as the values of tax knowledge obstacle increase, there is a decreased probability of falling at a higher level on the tax compliance intention.

Table 8. Ordered Logistic Regression Results

Tax compliance intention					
	Effect	DF	Wald Chi-Square	Pr>ChiSq	
		8	13.612	.092	
Paramater	DF	Estimates	Standard Error	Wald Chi-Square	P-value
Attitudes toward behavior					
Tax morale	1	3.458	1.603	4.655	.031
Fairness of tax system	1	-0.266	.335	.631	.427
Efficiency of government spending	1	.477	.319	2.230	.135
Subjective norms					
Social Norms	1	.366	.268	1.860	.173
Taxpayer service	1	-.184	.361	.260	.610
Perceived behavioral control					
Complexity of tax laws and procedures	1	-.526	.217	5.864	.015
Tax knowledge	1	-3.799	1.774	4.587	.032
Audits and sanctions	1	0.374	.321	1.353	.245

Link function: Logit.

5.5 Discussion

Although this study's findings have been found, the results may differ from previous research. The primary objective of this study is to identify the driving factors of tax compliance intention among SMEs in Pursat province, Cambodia. In response to the research objective, a research question is generated: *What are the drivers of tax compliance among SMEs in the Pursat Tax Branch?*

Based on the Theory of Planned Behavior (TPB), the result demonstrates that attitudes toward behavior (tax morale) have positively influenced tax compliance intention among SME taxpayers in Pursat Province. This result is consistent with Verboon and van Dijke (2007), who found that personal tax norms had a substantial and significant effect on compliance in the context of high distributive justice. However, the fairness of the tax system and efficiency of government spending has been found to have no statistically significant influence on tax compliance intention in this study context. On the contrary, Wenzel (2005) argues that misperception of

the effect of social norms on taxpaying behavior could lead to a vicious cycle of people adapting their ethics and behavior to these perceived norms and thus contributing to the invidious culture. Meanwhile, tax morale is the core intrinsic value of individuals in viewing their behavior to comply with the tax system. This finding is consistent with present study's outcomes which reveals that subjective norms component of TPB have no significant influence on tax compliance intention of SME taxpayers. Several research studies provided much evidence that individual are influenced by the ethical dimensions of their decisions (Alm & Torgler, 2011), and a high level of ethics can strengthen compliance with the tax laws, as taxpayers may feel guilty and ashamed (Aliev et al., 2021). Improvement in tax morale contributes to increasing voluntary compliance, the desired goal of every tax administration, and specifically, GDT, which aims to strengthen compliance by reducing reliance on audits.

Perceived behavioral control of TPB (the complexity of tax laws and procedures and tax knowledge) has a negatively statistical significant influence on tax compliance intention. The result of the complexity of tax laws and procedures is in line with Saad (2014) and Taing and Chang (2021). Saad (2014) also indicates that perceived behavioral control among taxpayers motivated them to constantly not to comply with their tax obligations. More specifically, the complexity of the tax system compelled taxpayers to not comply, either intentionally and unintentionally. In addition, the outcome of Lignier and Evans (2012) 's research study suggests that the problem has become worse for small business sector in recent decades due to various complex concessions, for example, tax incentive claims. The study also suggests that the regressivity of tax compliance costs has become even more pronounced and that many of the policy measures specifically introduced to attempt to alleviate the compliance burden do little, particularly for small businesses.

This study found that tax knowledge negatively influences SMEs' tax compliance intention. This result is consistent with studies conducted by Loo et al. (2009), Maseko (2014), and Peprah et al. (2020). Using ordered logistic regression to analyze the data of 200 respondents, Peprah et al. (2020) assert that tax education

affects compliance with income tax administration among MSMEs in Nkwanta South District, Ghana. Depending on the large scale of the informal economy, the Cambodian government uses soft measures on SMEs for almost all fields, including taxes and regulations. Taxpayers with limited tax knowledge seem challenged to comply with the tax system. On the other hand, Ayuba et al. (2020) stated that tax knowledge is operationalized as the ability of the taxpayer to understand the tax laws and compute his or her tax liability. However, that work found no significant direct relationship between tax knowledge and taxpayer's compliance. In contrast, Saad (2014) clarifies that tax knowledge and tax complexity are viewed as contributing factors toward non-compliance behavior among taxpayers. Therefore, this present study support the previous literature discovered by Saad (2014). The author also notices that the possibility of tax knowledge shortfall could lead to unintentional non-compliance behavior among taxpayers.

5.6 Limitation

Although this study releases the significant results, many shortcomings exist. First, due to the small number of samples, the result may not generalize the whole population of small and medium taxpayers in the entire country. It is difficult to obtain large number of respondents due to Covid-19 pandemic. Many business owners reported no business transaction and loss, while some reacted non-cooperated with tax authority during this Covid-19 situation. Second, only the psychological theory was used, other factors including economic factors might also impact tax compliance. Third, the author did not study in-depth demographic factors because many previous studies have found a significant impact on tax compliance. For instance, Mbilla et al. (2018) proves that gender has significant relationship on tax compliance while the level of education, business sector, and age were found to be insignificant with tax compliance behavior among self-employed in Ghana.

Even though this study has some limitations, its findings confirmed the result of previous literatures and may suggest practical recommendations for policymakers. The characteristics of taxpayers are similar across the country and

under the uniform of the tax system, the finding factors may be applicable to various rural tax branches and also in other developing countries.

CHAPTER SIX: CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

6.1 Introduction

This chapter provides the research conclusion by responding to the problem statement, research objective, research question, and methodology. Finally, the chapter provides recommendations to inform policymakers about the factors that may influence the tax compliance behavior among SMEs and also suggests some implications for the whole study.

6.2 Conclusion

In this study, the main problem is the low level of tax compliance among small and medium taxpayers (SMEs) in Pursat province, Cambodia, which is influenced by the large scale of the informal economy, the cash basis business transaction, and the higher costs to perform as the registered business in the formal system. This study assumes that several factors can influence the taxpayer compliance to be higher level. Therefore, this research aims to identify the drivers of tax compliance intention among small and medium taxpayers registered in the Pursat Tax Branch, Pursat Province, Cambodia.

The study employed the TPB as the theoretical framework in response to the research question. This TPB comprises three components: attitudes toward behavior, subjective norms, and perceived behavioral control, which may influence tax compliance intention. Based on the theory, the author developed eight hypotheses under these three components to test the theory, attitudes toward behavior (tax morale, fairness of the tax system, efficiency of government spending), subjective norm (social norms and taxpayer service), and perceived behavioral control (the complexity of tax laws and procedures, tax knowledge, and audits and sanctions). The ordered logistic model was employed to analyze the data received from 102 small and medium taxpayers (SMEs) using a purposive sampling questionnaire survey. The findings contribute to the literature on tax compliance by confirming the factors influencing the tax compliance intention of SMEs more specifically.

The results of ordered logistic regression show that attitude toward behavior and perceived behavioral control components of TPB have significantly influenced

tax compliance intention among small and medium taxpayers in Pursat province, Cambodia. In contrast, the subjective norms component has been found as a statistically insignificant influence on tax compliance intention in this study. These results confirmed the TPB theory as the applicable psychological or behavioral study theory. In addition, the findings of this study are consistent with previous research studies in many other contexts and taxpayer types.

The findings of this study clarify that tax morale strongly influence the intention to comply with the tax system among SMEs. In contrast, the complexity has a weak impact on SME taxpayers' intention to comply since many previous studies and SMEs themselves claim it is the main constraint preventing them from complying. More interestingly, the most impactful constraint is the tax knowledge that hinders SMEs from complying with tax laws and regulations. Therefore, tax authorities should consider equipping SME taxpayers to understand better every single piece of laws, regulations, and procedures.

In conclusion, tax morale, the complexity of tax laws and regulations, and tax knowledge are the essential drivers of tax compliance intention among SME taxpayers in Pursat province, Cambodia. With these findings, tax authorities should try to simplify tax laws, procedures, and regulations as much as possible and improve the public relations among related parties, for instance, private associations and tax agents other than SMEs. In addition, strengthening the roles and managing the tax agent to be more efficient may also be a lesson learned to support SMEs with the quality of taxpayer service since the limited resources of tax administration remain. Moreover, strengthening the tax education and widening the tax information may be the best instrument to ease the level of doing business in accordance with reducing the cost of compliance.

6.3 Recommendations

The findings of this study appear to prove that raising the level of tax morale and simplifying the tax laws and procedures for SMEs are the priority policy agenda settings to invite them to engage in the formal economy and allow them to experience the government supports both administrative and technical assistances. Since tax knowledge is the biggest obstacle for SMEs regarding tax compliance,

tax education serves as the fundamental initiative to improve voluntary compliance. Based on the results, the study suggests some practical recommendations to raise the compliance level among SMEs.

A strong impact of tax morale on SMEs' tax compliance intention reflects the need to improve SMEs' intrinsic value and perception to shape their attitude regarding taxes. Therefore, the tax authority and the whole government should consider introducing policies and measures to increase tax morale to assist voluntary compliance through building trust in the government and raising accountability and transparency. Although taxpayer service has been found to have an insignificant influence directly on tax compliance intention in this study, its impact may be mediated in the relationship. Thus, facilitating the SME taxpayers with good quality of taxpayer service might be a viable option to help them reduce the cost of complying with the tax system and increase tax policies' effectiveness. Inviting taxpayers to register as formal businesses take time, and many measures are needed to apply for good results; however, it will gradually move on through cooperation from both horizontal and vertical governmental agencies to provide good quality public services and participation from citizens as a sense of national identity.

Tax laws are some of the most dynamic, subject to change more frequently in recent decades. The complexity of the tax laws leads to misunderstandings among related parties, taxpayers, tax agents, and tax authorities. Many taxpayers with higher tax knowledge can understand only tax-paying procedures and regulations, but they still need support from tax agents for technical tax. The tax administration should consider simplifying the tax laws and procedures. Tax laws should be understandable and readable, ensuring uniform implementation across the country. The procedures for claiming a tax refund, tax incentives, or dispute resolution should have clear guidelines and step-by-step instructions. Simplifying the accounting process should be considered, which may reduce SMEs' cost to comply. Finally, shortfalls of decentralization may also impact if there is not a clear identified authorized among related governmental authorities, leading to an

increased burden in complying. Therefore, the tax administration should be cautious in assigning them responsibility.

Tax knowledge is a significant constraint that disrupts taxpayers' compliance with the tax system among SMEs. Tax authority should provide up-to-date information about the amendment of tax laws, tax credits, allowance, and procedures to apply for tax incentives and tax exemption through social media, printed media, press releases, tax fairs, seminars/workshops to improve personal tax knowledge of taxpayers' right and obligations. Tax technical training should be comprehensively provided for all taxpayers, especially SMEs, through training, coordinate taxpayer education programs with industry association forums, tax advocates/certified accountants forums, and among community organizations. In addition, tax administration should also consider embedding tax education into the curriculum education system from primary school because students can cause incremental changes in their parents' behavior, and they will become taxpayers in the future.

Simultaneously, tax administration should design a systematic toolkit to reduce the opportunity to avoid tax among taxpayers by utilizing the ICT system to track the business transactions, closely communicate with private associations, and strengthen cross-checking information with third parties. Maintaining a credible and stable financial and capital market can reduce the uncertain business environment for both domestic and foreign investment. Thus, it can attract more savings and investment in the banking system and mobilize more resources to the market, leading to a low-interest rate. Then, taxpayers can reduce their business costs and comply with the tax system. More importantly, strengthening public relations with related governmental agencies and exchanging information with international jurisdictions and tax administrations can be practical tools to prevent tax avoidance.

6.4 Future research

In this study, the quantitative methodology is employed by adopting the Theory of Planned Behavior (TPB). The ordered logistic regression model was applied. However, qualitative research such as interviews with a specific industry, private associations, or tax agents who work closely with SMEs should be conducted. Therefore, future research may have a chance to explore in-depth the driving factors of SMEs' tax compliance behavior. In addition, this study was done in only one location, future research should be studied in two or more locations in other provinces to compare the level of tax compliance, and perhaps it will allow the author to identify essential influencing factors. Moreover, developing a new comprehensive tax compliance model by combining the psychological and economic theories should also be considered since this kind of study is still rare and not comprehensively identified. Shortly, if Cambodia successfully introduces a comprehensive personal income tax, individual taxpayers can be the target group.

REFERENCES

- Abdul, F. (2017). Effect of tax system fairness on tax compliance behavior of corporate taxpayers in Kenya. *International Journal of Current Research*, 9(11), 60790–60803.
- Adams, D., Jenkins, C., Mets, P. D., & Wilcox, S. (2018). Cambodia: Technical assistance report-tax administration modernization priorities 2019-23. *International Monetary Fund*, 18(305), 1–72. <https://doi.org/10.5089/9781484383148.002>
- ADB. (2019). *Country partnership strategy*.
- Aiba, D., & Hidenobu, O. (2021). The cost efficiency of Cambodian commercial banks: A stochastic frontier analysis. *The Singapore Economic Review*, 1–20. <https://doi.org/10.1142/S0217590821500673>
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. In *Organization behavior and human decision process* (Vol. 50, pp. 179–211). Academic Press, Inc.
- Aliev, M., Milovanova, E., Moiseenko, I., & Molodykh, V. (2021). Compliance with tax laws in the Russian Federation: Trust or control. *TEM Journal*, 10(1), 310–317. <https://doi.org/10.18421/TEM101-39>
- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *North-Holland Publishing Company*, 16.
- Alm, J., Bahl, R., & Murray, M. N. (1993). Audit selection and income tax underreporting in the tax compliance game. *Journal of Development Economics*, 42, 1–33.
- Alm, J., Cherry, T., Jones, M., & McKee, M. (2010). Taxpayer information assistance services and tax compliance behavior. *Journal of Economic Psychology*, 31(4), 577–586. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2010.03.018>
- Alm, J., Enami, A., & McKee, M. (2020). Who Responds? Disentangling the Effects of Audits on Individual Tax Compliance Behavior. *Atlantic Economic Journal*, 48(2), 147–159. <https://doi.org/10.1007/s11293-020-09672-4>
- Alm, J., & McClellan, C. (2012). Tax morale and tax compliance from the firm's perspective. *KYKLOS*, 65(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2011.00524.x>
- Alm, J., McClelland, G. H., & Schulze, W. D. (1992). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48, 21–38.
- Alm, J., & Torgler, B. (2011). Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality. *Journal of Business Ethics*, 101(4), 635–651. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0761-9>
- Al-Ttaffi, L. H. A., & Abdul-Jabbar, H. (2016). *Service Quality and Income Tax Non-Compliance among Small and Medium Enterprises in Yemen*. 1, 10.

- Asian Development Bank. (2018). *A Comparative Analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific* (0 ed.). Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/TCS189264>
- Asian Development Bank. (2020). *A Comparative Analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific: 2020 Edition* (0 ed.). Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/TCS190240>
- Aydemir, M., Yıldırım, Z., Leba Tansöker, R., & Bayram, N. (2017). Confirmatory Factor Analysis on Tax Compliance Intentions, General Fairness, Procedural Fairness and Social Norms. *Business and Economics Research Journal*, 8(4), 749–758. <https://doi.org/10.20409/berj.2017.80>
- Ayuba, A., Saad, N., & Zainol Ariffin, Z. (2020). Perceived service orientation, economic factors, psychological factors and tax compliance: Evidence from Nigerian SMEs. *Malaysian Management Journal*, 20, 41–57. <https://doi.org/10.32890/mmj.20.2016.9040>
- Baily, P. (2008). Cambodian small and medium-sized enterprises: Constraints, policies, and proposals for their development, SME in Asia and Globalization. *ERIA Research Project Report 2007-5*, 1–36.
- Barone, G., & Mocetti, S. (2011). Tax morale and public spending inefficiency. *International Tax and Public Finance*, 18(6), 724–749. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9174-z>
- Batrancea, et al. (2012). Tax compliance models: From economic to behavioral approaches. *Transylvanian Review of Administrative Science*, 36, 13–26.
- Benk, S., Çakmak, A. F., & Budak, T. (2011). *An Investigation of Tax Compliance Intention: A Theory of Planned Behavior Approach*. 28, 10.
- Besley, T., & Persson, T. (2014). Why Do Developing Countries Tax So Little? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99–120. <https://doi.org/10.1257/jep.28.4.99>
- Bird, R. M. (2013). Taxation and development: What have we learned from fifty years of research? *IDS Working Papers*, 2013(427), 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2013.00427.x>
- Bobek, D. D., Hageman, A. M., & Kelliher, C. F. (2013). Analyzing the Role of Social Norms in Tax Compliance Behavior. *Journal of Business Ethics*, 115(3), 451–468. <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1390-7>
- Bobek, D. D., Roberts, R. W., & Sweeney, J. T. (2007). The Social Norms of Tax Compliance: Evidence from Australia, Singapore, and the United States. *Journal of Business Ethics*, 74(1), 49–64. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9219-x>
- Braithwaite, V., & Braithwaite, J. (2001). *An evolving compliance model for tax enforcement*. 21.
- Cagala, T., Rincke, J., & Cueva, A. T. (2017). Administrative efficiency and tax compliance. *National Tax Association*, 110, 1–23.

- Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research* (4th ed). Pearson.
- Delgado-Rodríguez, M. J., & Lucas-Santos, S. D. (2022). Tax compliance, public spending and happiness in Europe. *Corporate Governance*, 22(3), 577–591. <https://doi.org/10.1108/CG-05-2021-0202>
- Dom, R., Custers, A., Davenport, S., & Prichard, W. (2022). *Innovations in tax compliance: Building trust, navigating politics, and tailoring reform*. Washington, DC: World Bank.
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>
- Domestic Revenue Mobilisation: A new database on tax levels and structures in 80 countries* (OECD Taxation Working Papers No. 36; OECD Taxation Working Papers, Vol. 36). (2018). <https://doi.org/10.1787/a87feae8-en>
- Frey, & Torgler. (2007). Tax morale and conditional cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35(1), 136–159.
- Gangl, K., Torgler, B., Kirchler, E., & Hofmann, E. (2014). Effects of supervision on tax compliance: Evidence from a field experiment in Austria. *Economics Letters*, 123(3), 378–382.
<https://doi.org/10.1016/j.econlet.2014.03.027>
- Graetz, M. J., & Wilde, L. L. (1985). The economics of tax compliance: Fact and fantasy. *National Tax Journal*, 38(3), 355–363.
<https://doi.org/10.1086/NTJ41792032>
- Gupta, S., Keen, M., Shah, A., Verdier, G., & International Monetary Fund (Eds.). (2017). *Digital revolutions in public finance*. International Monetary Fund.
- Hin Pisei. (2019, August 25). Ministry: SMEs vital to economy, but 95% not registered. *The Phnom Penh Post*.
- IMF, OECD, UN and World Bank. (2011). *Supporting the development of more effective tax systems*. A Report to the G-20 Development Working Group.
- Inasius, F. (2018). Factors influencing SME tax compliance: Evidence from Indonesia. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 1–13.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1464578>
- Inasius, F. (2019). Voluntary and enforced tax compliance: Evidence from Small and Medium-sized Enterprises in Indonesia. In *Advances in Taxation* (Vol. 26, pp. 99–111). Emerald Publishing Limited.
<https://doi.org/10.1108/S1058-749720190000026006>
- Islam Jony, M. T., Alam, M. J., & Amin, M. R. (2019). The impact of autocratic, democratic and laissez-faire leadership styles on the success of the organization: A study on the different popular restaurants of Mymensingh, Bangladesh. *Canadian Journal of Business and Information Studies*, 1(6), 28–38. <https://doi.org/10.34104/cjbis.019.028038>

- James, S., & Alley, C. (2002). Tax compliance, self-assessment and tax administration. *New Zealand Journal of Taxation Law and Policy*, 5(1), 27–42.
- Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2007). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210–225. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>
- Langham, J., & Paulsen, N. (2012). *Improving tax compliance strategies: Can the theory of planned behaviour predict business compliance?* 10(2), 364–402.
- LE, H. T. H., TUYET, V. T. B., HANH, C. T. B., & DO, Q. H. (2020). Factors Affecting Tax Compliance among Small- and Medium-sized Enterprises: Evidence from Vietnam. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 7(7), 209–217. <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2020.VOL7.NO7.209>
- Lignier, P., & Evans, C. (2012). The rise and rise of tax compliance costs for the small business sector in Australia. *Tax Administration Conference, Sydney*, 1–55. <https://www.researchgate.net/publication/256030633>
- Loo, E. C., McKerchar, M., & Hansford, A. (2009). Understanding the compliance behavior of Malaysian individual taxpayers using a mixed method approach. *Journal of the Australasian Tax Teachers Association*, 4(1), 181–202.
- Madden, T. J., Ellen, P. S., & Ajzen, I. (1992). A Comparison of the Theory of Planned Behavior and the Theory of Reasoned Action. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 18(1), 3–9. <https://doi.org/10.1177/0146167292181001>
- Maseko, N. (2014). The impact of personal tax knowledge and compliance costs on tax compliance behaviour of SMEs in Zimbabwe. *Elite Research Journal of Accounting and Business Management*, 2(3), 26–37.
- Mbilla, S. A. E., Gatsi, J. G., Arhin, E. Y., & Ayimpoya, R. N. (2018). Drivers of tax compliance among self-employed in Ghana. *International Journal of Business, Economics and Law*, 16(1), 14.
- Muehlbacher, K. G. S., de Groot, M., Goslinga, S., Hofmann, E., Kogler, C., Antonides, G., & Kirchler, E. (2013). “How can I help you?” Perceived Service Orientation of Tax Authorities and Tax Compliance. *Mohr Siebeck GmbH & Co. KG*, 69(4), 487–510.
- Murphy, K. (2004). *Procedural justice, shame and tax compliance: Vol. Working Paper*. Centre for Tax System Integrity.
- National Institute of Statistics & JICA. (2013). *Economic Census of Cambodia 2011*. National Institute of Statistics, Ministry of Planning Phnom Penh, Cambodia.

- OECD. (2010). *Understanding and influencing taxpayers' compliance behaviour*. Center for Tax Policy and Administration.
- OECD. (2015). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264243507-en>
- OECD. (2016a). *Rethinking Tax Services: The Changing Role of Tax Service Providers in SME Tax Compliance*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264256200-en>
- OECD. (2016b). *Tax Administrations and Capacity Building: A Collective Challenge*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264256637-en>
- OECD. (2017). *The Changing Tax Compliance Environment and the Role of Audit*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264282186-en>
- OECD. (2018a). *OECD investment policy reviews: Cambodia 2018, OECD investment policy reviews*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264309074-en>
- OECD. (2018b). *SME Policy Index: ASEAN 2018: Boosting Competitiveness and Inclusive Growth*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264305328-en>
- Peprah, C., Abdulai, I., & Agyemang-Duah, W. (2020). Compliance with income tax administration among micro, small and medium enterprises in Ghana. *Cogent Economics & Finance*, 8(1), 1782074. <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1782074>
- Public Financial Management reform committee. (2019). *Revenue mobilization strategy 2019-2023*.
- Rachmawan, R., Subekti, I., & Abid, N. (2020). The effect of tax knowledge on relationship of procedural justice perception towards voluntary tax compliance mediated by trust. *International Journal of Research in Business and Social Science (2147- 4478)*, 9(4), 207–213. <https://doi.org/10.20525/ijrbs.v9i4.725>
- Ratana Phurik-Callebaut. (2020). *SME internationalization in Cambodia: Study on barriers and mapping mapping of supporting service providers*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Ravšelj, D., & Aristovnik, A. (2018). Administrative barriers for SMEs in the field of tax compliance and financial and accounting reporting: Evidence from Slovenia. *Problemy Zarzadzania*, 16(1), 75–90. <https://doi.org/10.7172/1644-9584.73.5>
- Richardson, M., & Sawyer, A. J. (2001). *A taxonomy of the tax compliance literature: Further findings, problems and prospects*. 187.
- Saad, N. (2014). Tax Knowledge, Tax Complexity and Tax Compliance: Taxpayers' View. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109, 1069–1075. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.590>

- Sawitri, D., Perdana, S., Muawanah, U., & Setia, K. A. (2017). *The Influence of Tax Knowledge and Quality of Service Tax Authorities to the Individual Taxpayer Compliance through Taxpayer Awareness*. 14(12), 20.
- Small, O. (2016). The Effect of Taxpayer Service Provision on Tax Compliance for Large Taxpayers in Jamaica. *National Tax Association*, 109, 1–58.
- Taing, H. B., & Chang, Y. (2021). Determinants of Tax Compliance Intention: Focus on the Theory of Planned Behavior. *International Journal of Public Administration*, 44(1), 62–73.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1728313>
- Teng, M.-J., & Wu, S.-Y. (2005). Determinants of Tax Compliance—A Cross-Country Analysis. *FinanzArchiv*, 61(3), 393.
<https://doi.org/10.1628/001522105774979001>
- Ter-Minassian, T., TTer-Minassian@imf.org, Hughes, R., RHughes@imf.org, Hajdenberg, A., & AHajdenberg@imf.org. (2008). Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania. *IMF Working Papers*, 08(256), 1. <https://doi.org/10.5089/9781451871142.001>
- The Supreme National Economic Council. (2021). *Cambodia digital economy and society policy framework 2021—2035*.
- Thimmesch, A. B. (2015). Testing the models of tax compliance: The use-tx experiment. *Utah Law Review*, 5, 1083–1142.
- Torgler, B. (2004). Tax Morale, Trust and Corruption: Empirical Evidence from Transition Countries. *Center for Research in Economics, Management and Arts*, 24.
- Torgler, B. (2005). Tax morale in Latin America. *Public Choice*, 133–157.
- Twum, K. K., Amaniampong, M. K., Assabil, E. N., Adombire, M. A., Edisi, D., & Akuetteh, D. C. (2020). Tax knowledge and tax compliance of small and medium enterprises in Ghana. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, 21(5), 10.
- Vallerand, R. J., Deshaies, P., Cuerrier, J.-P., Pelletier, L. G., & Mongeau, C. (1992). *Ajzen and Fishbein's Theory of Reasoned Action as Applied to Moral Behavior: A Confirmatory Analysis*. 61(1), 98–109.
- Verboon, P., & Goslinga, S. (2009). The role of fairness in tax compliance. *Netherlands Journal of Psychology*, 65(4), 136–145.
<https://doi.org/10.1007/BF03080136>
- Verboon, P., & van Dijke, M. (2007). A self-interest analysis of justice and tax compliance: How distributive justice moderates the effect of outcome favorability. *Journal of Economic Psychology*, 28(6), 704–727.
<https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.09.004>
- Vichet Sam. (2020). High but fragile growth: Fostering SMEs development to improve Cambodia's economic resilience. *Munich Personal RePEc Archive*.

- Wenzel, M. (2001). *The impact of outcome orientation and justice concerns on tax compliance: The role of taxpayers' identity*. Centre for Tax System Integrity.
- Wenzel, M. (2004). An analysis of norm processes in tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 25(2), 213–228. [https://doi.org/10.1016/S0167-4870\(02\)00168-X](https://doi.org/10.1016/S0167-4870(02)00168-X)
- Wenzel, M. (2005). Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention. *Journal of Economic Psychology*, 26(6), 862–883. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2005.02.002>
- World Bank. (2019). *Improving the effectiveness of public finance: Cambodia public expenditure review*. 1818 H Street NW, Washington, DC 20433.

Appendix A

Descriptive Statistics (N=102)		Mean	Std. Dev.	Min.	Max
Dependent variables					
ACC	Can you imagine circumstances in which you as the business owner would not keep your accounts/ books according to the regulations?	3.28	1.111	1	5
CAS	Can you imagine circumstances in which you as the business owner would keep cash payments out of the records?	3.67	1.075	1	5
DED	Can you imagine circumstances in which you as the business owner would enter too much or non-existent deductions in your tax return?	3.72	1.129	1	5
INC	Can you imagine circumstances in which you as the business owner would not report all income in your tax return?	3.72	1.155	1	5
WPA	Can you imagine circumstances in which you as the business owner would employ people without paying the proper taxes?	3.53	1.295	1	5
Attitudes toward behavior					
Tax morale					
TAM1	I think I should honestly declare all my tax liability.	3.87	.608	2	5
TAM2	I think taxpayers should not underreport tax liability.	3.64	.806	1	5
TAM3	I will not evade paying tax even I have a chance to.	3.92	.655	1	5
TAM4	I think paying tax is my obligation.	4.09	.490	3	5
TAM5	I think evading tax is wrong.	3.98	.758	1	5
Fairness of the tax system					
FTS1	I think the tax office's decisions are usually fair.	3.47	.767	1	5
FTS2	I think the rules and approaches applied by the tax office treat all taxpayers equally.	3.47	.875	1	5
FTS3	In a dispute, the tax office would evaluate my information objectively and fairly.	3.44	.815	2	5
FTS4	The dispute resolution mechanisms put in place by the tax office are fair.	3.47	.727	2	5
The efficiency of government spending					
EGS1	I think the government utilizes government revenues properly.	3.44	.863	1	5
EGS2	I think the tax department is transparent and all tax revenues are utilized.	3.54	.840	1	5
EGS3	I think that tax officials are transparent.	3.46	.840	1	5
Subjective Norms					
Social norms					
SON1	Most people I know would approve of me engaging in cheating behavior.	2.72	.849	1	5
SON2	Most people I know will do anything to avoid paying tax.	2.92	.886	1	5
SON3	I think it would be morally wrong to engage in cheating behavior with any amount.	3.76	.858	1	5
SON4	If my friends knew, they would think it was wrong.	3.53	.767	1	5
SON5	Most people who are important to me would think it was wrong.	3.46	.840	1	5

Taxpayer service					
TAS1	All tax officials are friendly and polite.	3.80	.821	1	5
TAS2	Tax officials are quick responses.	3.67	.836	2	5
TAS3	Tax officials usually recommend correct solutions.	3.79	.775	2	5
TAS4	Tax authority lead without influencing.	3.70	.755	1	5
TAS5	Call Center or E-tax benefits for fulfilling my tax obligation.	3.74	.744	1	5
Perceived Behavioral Control					
The complexity of tax laws and procedures					
CTL1	The contents of tax declaration forms are difficult to understand.	3.42	1.009	1	5
CTL2	The proper amount of tax that I have to pay is not easy to calculate.	3.54	.972	1	5
CTL3	The procedures for tax declarations or tax payments are complicated.	3.45	1.050	1	5
CTL4	I spend a lot of times for paying tax.	3.17	1.126	1	5
CTL5	Generally, I think the tax system in Cambodia is complicated.	3.41	.999	1	5
Tax knowledge					
TAK1	Taxes information can easily be gained from the mass media.	3.71	.803	1	5
TAK2	I understand the functions and benefits of used taxes.	3.33	.635	2	5
TAK3	I know how to fill tax return forms correctly.	3.28	.750	1	5
TAK4	I know how to calculate taxes.	3.23	.807	1	5
TAK5	I know the administration sanctions (fine) and legal sanctions (imprisonment).	3.47	.805	1	5
Audits and sanctions					
AUS1	How likely would the tax administration find out if you don't report the additional business income in your tax return?	3.58	.838	1	5
AUS2	In this digitalization era, the tax administration will find out if I don't report the additional business income in my tax return.	3.64	.728	2	5
AUS3	The tax administration would severely punish me if they found out that I did not report some or all of the additional business income in my tax return in order to receive a larger tax refund.	3.54	.670	2	5
AUS4	How serious would the punishment be if the tax administration found out that you did not report some or all of the additional income from your part-time business?	3.70	.715	2	5
Demographic Information					
GEN	Gender	.45	.500	0	1
AGE	Age	2.14	.934	1	4
EDU	Education level	2.61	.785	1	4
POS	Position	2.12	1.395	1	4
TYP	Business Type	1.38	.488	1	2
LOC	Business Location	1.71	1.397	1	7
DUR	Duration of operation	2.02	.808	1	3
EMP	Number of employees	1.36	.594	1	3
SEC	Business Sector	3.03	1.382	1	6

Appendix B



Graduate School of Government Studies Consent to Participate in Research Project

Research title: **‘A quantitative study into the drivers of tax compliance intention among SME taxpayers: Evidence from Pursat Province, Cambodia’**

Self-introduction: my name is BUN SABOEURN, a graduate student in the Graduate School of Governance Studies, Meiji University, Japan. To fulfill my degree requirement, I need to conduct a research study on the factors influencing tax compliance intention among Small and Medium taxpayers in Pursat Province. I would like to request your participation in this research study because you are one of the stakeholders who registered as taxpayer in Pursat Tax Branch.

About the survey and duration: Should you agree to take part in this survey, I will ask you about your opinion toward the factors affect tax compliance intention. Besides, this questionnaire set will last only around 10 minutes. To be specific, allow me to raise an example of the survey question, “Do you agree with the statement: *I think the government utilizes government revenues properly?*” by selecting from **1: Strongly Disagree, 2: Disagree,**

3: Neutral, 4: Agree, 5: Strongly Agree.

Benefits and Risks: I would like to let you know in advance that participating in this research study will not provide you with any direct benefits. However, your valuable participation will contribute to provide necessary inputs which could influence government policy with regard to SMEs and improve our better tax system as well as provide the insight recommendations for future researchers in the field of public policy and tax compliance. More importantly, I would like to guarantee that participating in this research will not cause any troubles to you at all.

Confidentiality and privacy: After collecting the data from the survey, I as the researcher of this project will maintain the materials in a confidential way. I hereby claim that no information of your personal opinion will become public by any chance. In addition, should you require a copy of research finding, please feel free

to let me know at my personal contact. With this, I would feel appreciated to fulfill your demand.

Voluntary participation: In this research study, I would like to ask for your voluntary participation. Be informed that you still have right to participate in or quit from the survey at your convenience. After reading the statements above, do you agree to participate in this survey?

. Yes

. No

Questions: If you have any questions about this project, please contact me through my Telegram Account number: 061 245 555 or email address: bunsaboearn55@gmail.com.

You may also refer to my advisor:

Please refer to the precisely stated statements for your information.

Should you approve to participate in this interview, please sign in the provided lines below.

Your signature:

Your full name:

Date:

QUESTIONNAIRE SURVEY

SECTION I: DEMOGRAPHIC INFORMATION

(Please select the appropriate answer)

A. Personal Information

1. Please select your gender

. Male

. Female

. Others

2. Please tell about your age

. 18-30 years

. 31-40 years

. 41-50 years

. Over 50 years

3. What is your highest level of education qualification?

. Under High School

. High School Graduate

. Bachelor's Degree

. Master's Degree

. Doctor's Degree

4. What is your status in Business/Company?

. Business Owner

. Company's Accountant

. Tax Agent

. Representative

B. Business Information

- 5. What type is your business registration?
. Small taxpayer . Medium taxpayer
- 6. Where is your business location?
. Pursat Town
. Bakan District
. Krokor District
. Kondieng District
. Kravanh District
. Veal Veng District
. Talor Senchey District
- 7. How long has your business been operated?
. Less than 5 years . 5 to 10 years . Over than 10 years
- 8. How many employees are there in your business?
. Less than 11 employees . From 11 to 50 employees
. From 51 to 100 employees
- 9. What sector is your business in?
. Manufacture (Production) . Merchandise (Wholesale, retail)
. Service (Restaurant, Hotel, ...) . Import/Export
. NGO/NPO . Others (Please specify)

C. Can you imagine circumstances in which you as business owner would:

- 10. not keep your accounts/ books according to the regulations?
. Definitely not . Probably not . Possibly . Probably will
. Definitely will
- 11. keep cash payments out of the records?
. Definitely not . Probably not . Possibly . Probably will
. Definitely will
- 12. enter too much or non-existent deductions in your tax return?
. Definitely not . Probably not . Possibly . Probably will
. Definitely will
- 13. not report all income in your tax return?
. Definitely not . Probably not . Possibly . Probably will
. Definitely will
- 14. employ people without paying the proper taxes?
. Definitely not . Probably not . Possibly . Probably will
. Definitely will

SECTION II: FACTOR INFLUENCING TAX COMPLIANCE INTENTION

(Please select the appropriate answer)

(1: Strongly Disagree, 2: Disagree, 3: Neutral, 4: Agree, 5: Strongly Agree)

Statement		Strongly Disagree	Disagree	Neutral	Agree	Strongly Agree
A. Complexity of Tax laws and procedures						
15.	The contents of tax declaration forms are difficult to understand.					
16.	The proper amount of tax that I have to pay is not easy to calculate.					
17.	The procedures for tax declarations or tax payments are complicated.					
18.	I spend a lot of times for paying tax.					
19.	Generally, I think the tax system in Cambodia is complicated.					
B. Fairness of Tax System						
20.	I think the tax office's decisions are usually fair.					
21.	I think the rules and approaches applied by the tax office treat all taxpayers equally.					
22.	In a dispute, the tax office would evaluate my information objectively and fairly.					
23.	The dispute resolution mechanisms put in place by the tax office are fair.					
C. Efficiency of Government's Spending						
24.	I think the government utilizes government revenues properly.					
25.	I think the tax department is transparent and all tax revenues are utilized.					
26.	I think that tax officials are transparent.					
D. Social Norms						
27.	Most people I know would approve of me engaging in cheating behavior.					

28.	Most people I know will do anything to avoid paying tax.					
29.	I think it would be morally wrong to engage in cheating behavior with any amount.					
30.	If my friends knew, they would think it was wrong.					
31.	Most people who are important to me would think it was wrong.					
E. Taxpayer Service						
32.	All tax officials are friendly and polite.					
33.	Tax officials are quick responses.					
34.	Tax officials usually recommend correct solutions.					
35.	Tax authority lead without influencing.					
36.	Call Center or E-tax benefits for fulfilling my tax obligation.					
F. Tax knowledge						
37.	Taxes information can easily be gained from the mass media.					
38.	I understand the functions and benefits of used taxes.					
39.	I know how to fill tax return forms correctly.					
40.	I know how to calculate taxes.					
41.	I know the administration sanctions (fine) and legal sanctions (imprisonment).					
G. Tax morale						
42.	I think I should honestly declare all my tax liability.					
43.	I think taxpayers should not underreport tax liability.					
44.	I will not evade paying tax even I have a chance to.					
45.	I think paying tax is my obligation.					
46.	I think evading tax is wrong.					
H. Audit and Sanctions (Please circle the appropriate answer number)						
	Perceived audit probability					

47.	How likely would the tax administration find out if you don't report the additional business income in your tax return?	1.Very unlikely	2.Unlikely	3.Neutral	4.Likely	5.Very likely
48.	In this digitalization era, the tax administration will find out if I don't report the additional business income in my tax return.	1.Strongly Disagree	2.Disagree	3.Neutral	4.Agree	5.Strongly Agree
	Perceived severity of fines					
49.	The tax administration would severely punish me if they found out that I did not report some or all of the additional business income in my tax return in order to receive a larger tax refund.	1.Strongly Disagree	2.Disagree	3.Neutral	4.Agree	5.Strongly Agree
50.	How serious would the punishment be if the tax administration found out that you did not report some or all of the additional income from your part-time business?	1.Very mild	2.Mild	3.Moderate	4.Serious	5.Very serious

Thank you for cooperation.

Thesis Presented for Master's Degree

Date of Submission: July 2022

Masters Degree: Master of Public Policy

Office of the Professional Graduate School

Submitted to the Faculty of the Graduate School of Governance Studies
as a Partial Fulfillment of Master's Degree of Public Policy,
Meiji University, Japan
2022

Title of Thesis: Strengthening the creative question-based summative
assessment system of Secondary and Higher Secondary
education levels in Bangladesh.

Governance Program,
The Graduate School of Governance Studies

Name of Supervisor: Prof. JUNRO NISHIDE
.....

Name of Author: KAZI MD RUKAN UDDIN
.....

G.S. Format 2

Research Title: Strengthening the creative question-based summative assessment system of Secondary and Higher Secondary education levels in Bangladesh.

Graduate School of Governance Studies

Meiji University-Tokyo, Japan

Author: **KAZI MD RUKAN UDDIN**

Student ID: **7111206424**

Supervisor: **Prof. JUNRO NISHIDE PhD**

Professor, Meiji University

Tokyo, Japan

Abstract

The creative question-based assessment method based on Bloom's taxonomy was launched in Bangladesh at secondary and higher secondary to eliminate memorization-based learning and make the generation more skilled and creative with applied learnings. After continuing for one decade, it's now facing various controversial critiques from different levels, especially in designing creative questions by the teacher. In this regard, this study firstly tied to determine the factors associated with the strength of designed creative questions by the teacher and analyze their relationship with a quantitative survey of 316 teachers. Besides question designs, what other issues need to be considered and the causal relationship of different factors are explored through 9 qualitative interviews. Based on the training manual of the creative question preparation, examination reformation guidelines, academic supervision report 2019, and some other literature, the quantitative analysis found that monitoring, teacher's competence, training, willingness, time, and experience significantly influence the strength of designed creative question by the teacher. The interview analysis also explored that answer script evaluation, innovative teaching method, diversified question patterns, discouraging result-based competition, stopping open publication of internal results, applied textbook contents, increased honorarium, and logistics support also should be addressed in addition to the above six factors. This study is the first attempt to measure precisely the strength of designed creative questions by the teacher and the different significant factors' impact on it. This research will strengthen the summative assessment policy of Bangladesh by analyzing various issues from a holistic viewpoint for the first time.

Research Title:

Strengthening the creative question-based summative assessment system of
Secondary and Higher Secondary education levels in Bangladesh.

Author: KAZI MD RUKAN UDDIN

Student ID: 7111206424

Supervisor: Prof. JUNRO NISHIDE PhD



Graduate School of Governance Studies

Meiji University

Tokyo, Japan

July 2022

TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGMENT	i
LIST OF FIGURES	ii
LIST OF TABLES	ii
LIST OF ACRONYMS	iii
INTRODUCTION	1
1.1 Background.....	1
1.2 Statement of the Problem.....	4
1.3 Research Objectives.....	5
1.4 Research Question	6
1.5 Research Methodology	6
1.6 Significance of Study.....	7
1.7 Organization of the thesis	8
CHAPTER TWO	9
LITERATURE REVIEW	9
2.1 Assessment in Education	9
2.2 Summative Assessment vs. Formative Assessment.....	10
2.3 Transition in the Formative vs. Summative Assessment in Bangladesh	12
2.4 Question Structure at SSC and HSC Level.....	13
2.5 Creative Question-Based Examinantion Reformation.....	15
2.6 Bloom's Taxonomy and Creative Question Method.	17
2.6.1 Bloom's Taxonomy	17
2.6.2 Structure of Creative Question based on Bloom's Taxonomy	19
2.7 Policy Dilemma	21
2.8 Research Gap	23
CHAPTER THREE	26
METHODOLOGY	26
3.1 Methodology.....	26
3.2 Analytical Framework	27
3.3 Survey Questionnaires for Quantitative Analysis	30
3.4 Variable Settings and Explanation.....	31
3.4.1 Dependent Variable	31
3.4.1.1 <i>Features and Procedures of Preparing Creative Questions-</i>	33
3.4.1.2 <i>Key Features of Preparing Multiple Choice Questions (MCQ)</i>	36
3.4.2 Independent/Explanatory Variables.....	38
3.4.3 Variable Coding.....	43
3.5 Data Analysis tools and Hypothesis.....	44
3.6 Population and Sampling Distribution.....	45
3.7 Qualitative Interview	46
3.7.1 Interview Process and Interviewee.....	46
3.7.2 Interview Questionnaire.....	47

CHAPTER FOUR	48
DATA ANALYSIS AND FINDINGS	48
4.1 Descriptive Statistics.....	48
4.1.1 Opinion on Continuation of the creative Question based summative assessment system	48
4.1.2 Exploratory Analysis of the Dependent Variable "Strength of Designed Creative Question by the teacher."	49
4.1.3 Exploratory Analysis of the Independent Variables	53
4.2 Regression Model	59
4.2.1 Checking the Normality of the Dependent Variable.....	59
4.2.2 Bivariate Analysis.....	61
4.2.2.1 <i>Correlation Analysis for Continuous Variables</i>	61
4.2.2.2 <i>ANOVA and Independent Sample T-Test for Categorical Variables</i>	62
4.2.3 Base Regression Result.....	66
4.2.4 Post estimation Test	66
4.2.4.1 <i>Checking the Multicollinearity</i>	67
4.2.4.1 <i>Checking the Heteroskedasticity</i>	67
4.2.3 Final Multiple Linear Regression Result	68
4.2.3.1 <i>Model Fitness</i>	68
4.2.3.2 <i>Regression Equation and Interpretation</i>	69
4.3 Reliability and Validity.....	71
4.4 Qualitative Interview	72
4.4.1 Interviewee.....	72
4.4.2 Interview data analysis.....	72
CHAPTER FIVE	87
DISCUSSION	87
5.1 Opinion on Continuation of the creative Question-based summative assessment system:	88
5.2 The overall strength level in designing creative question.....	88
5.3 – Strength level in designing different parts of the creative question.....	89
5.4 – Factors associated with the strength of designing creative questions	90
5.5 – Causal Explanations of relationships	91
5.6 – Besides question design, other issues needed to be considered.....	96
CHAPTER SIX	102
CONCLUSION AND RECOMMENDATION	102
6.1 Conclusion	102
6.2 Limitations and suggestions for future research	103
6.3 Policy implications and Recommendations.	104
REFERENCES	108
APPENDIX -1	115
APPENDIX 2	122
APPENDIX 3	125

ACKNOWLEDGMENT

First, I would like to remind my late father, who always dreamed of us being a good human beings. I am always indebted to my mother, who, besides me, with her blessings and support in any situation. I am also grateful to my elder brothers, whose valuable advice and mental support encouraged me to be courageous in any critical condition. I appreciate all my colleagues' inspiration in researching this topic of assessment. I hope my research will strengthen the assessment policy through the coming revised curriculum.

I express sincere gratitude and thanks to my sagacious and vivacious Professor Junro Nishide sensei, who is always benevolent and caring in any aspect. His insightful teaching and patient guidance for the last two years made my research feasible. I am also conveying my heartfelt thanks to all the professors of Meiji University for their excellent applied teaching and all the staff of GSGS who supported me in any situation. My sincere thanks and love to all my course mates whose company and discussion made me resourceful in a diversified way.

In addition, I am expressing my heartiest thanks to JICE, JICA, and the Japanese people for gifting me this excellent opportunity of being resourceful in different dimensions with the JDS Fellowship.

And

Special Thanks to my beloved wife Sadia Thasina and elder son Quabid for their sacrifice and patience within different hurdles in the last year without my presence for welcoming our second baby Rafid.

LIST OF FIGURES

Figure 1: An example of a traditional Question Structure-based SSC Examination Question Paper.....	14
Figure 2: Stages of Creative Question-Based Assessment Method Implementation.....	17
Figure 3: Cognitive domain of Bloom's Taxonomy in a nutshell	19
Figure 4: Example of Essay Type Creative Questions.....	20
Figure 5: MCQ Question distribution based on four (4) skill levels.....	21
Figure 6: Analytical Framework Diagram	29
Figure 7: Graph of Opinion on the Continuation of Creative Question-Based Summative Assessment System.....	49
Figure 8: Graph on Strength level of the designed creative question by the teacher	50
Figure 9: Histogram of 'sdcq'	60
Figure 10: Histogram of 'logarithm of 'sdcq'	60
Figure 11: A holistic model of Strengthening the Creative Question-Based Summative System in Bangladesh.....	106

LIST OF TABLES

Table 1: Sampling Distribution (N=316).....	46
Table 2: Summary statistics of Dependent Variable "sdcq"	49
Table 3: Teacher's Strength level in designing creative questions.....	50
Table 4: Details of Strength of the designed creative Question by the teacher in the different parts of the creative question.....	51
Table 5: Training/Types of Training Received.....	53
Table 6: Competence Details	54
Table 7: Teacher's willingness	55
Table 8: Monitoring	56
Table 9: Crosstabulation and Chi-Square Tests on Types of the Strength of designed Creative Question and 10 Education Boards of or regions	57
Table 10: Crosstabulation and Chi-square Test on Types of the Strength of designed Creative Question and Section of teaching.....	58
Table 11: Crosstabulation and Chi-square Test on Types of the Strength of designed Creative Question and Govt. vs. Private Educational Institution.....	58
Table 12: Matrix of correlations	62
Table 13: Analysis of Variance (ANOVA) for Training and log_sdcq	63
Table 14: Analysis of Variance (ANOVA) for eduboard and log_sdcq	63
Table 15: Analysis of Variance (ANOVA) for teaching section and log_sdcq	64
Table 16: Analysis of Variance (ANOVA) for Education Institution Location and log_sdcq.....	64
Table 17: Independent Samples Test for Types of Education Institution (typeeduin)and log_sdcq.....	65
Table 18: Base Multiple Linear regression Results	66
Table 19: Variance Inflation Factor (VIF).....	67
Table 20: White's general heteroskedasticity test	67
Table 21: Final Multiple Linear regression Results.....	68
Table 22: Summary of the interpretation of regression equation.....	71

LIST OF ACRONYMS

BEDU – Bangledsh Examination Development Unit

DSHE – Directorate of Secondary and Higher Education

HSC- Higher Secondary Certificate

IMED- Implementation Monitoring and Evaluation Division

JSC – Junior School Certificate

MCQ – Multiple Choice Question

NAEM – National Academy for Educational Management

NCTB – National Curriculum and Textbook Board

NTRCA - Non-Government Teachers' Registration and Certification Authority

PECE – Primary Education Certificate Examination

SESDP- Secondary Education Sector Development Program

SESIP – Secondary Education Sector Investment Program

SSC – Secondary School Certificate

CHAPTER ONE

INTRODUCTION

Summary

This first chapter depicts the background of this study with a brief overview of the creative question-based assessment system in Bangladesh, followed by the research problem for which solution this study has proceeded. Firstly, this study aims to assess and analyze the factors associated with the teacher's strength of designed creative questions. Then, in addition to question design, what other issues need to be addressed are explored. The academicians and policymakers will truly be benefitted from the holistic findings of this study to strengthen the summative assessment policy of Bangladesh.

1.1 Background

The Education structure of Bangladesh is divided into 3(three) levels up to twelve classes or before starting the graduation level. Primary Education consists of Grade I-V, Secondary Education Consists of Grade VI-X, and Higher Secondary Education consists of Grade XI-XII (Khan, 2012).

Up to 2021, 4 Public examinations within these three levels of education have been practiced; Primary Education Certificate Examination (PECE) in Grade V, Junior School Certificate Examination (JSC) in Grade VIII, Secondary School Certificate Examination (SSC) in Grade X, and Higher Secondary Certificate Examination (HSC) in Grade XII (Asad, 2009). Passing each public examination is compulsory to get admission into the following levels of education. There is also a minimum of two Internal examinations named half-yearly and annual examinations in each Class or Grade. Passing each Grade's annual examination is also compulsory to enter the next Grade (Begum & Farooqui, 2008). According to the New Proposed National Curriculum Framework of 2020, the PECE and JSC examinations will be omitted from 2022 (Mustaque, 2020).

Currently, in the above public examinations, 100% of marks are evaluated based on the summative assessment method (Begum & Farooqui, 2008). By 2023, According to the revised new curriculum by NCTB¹, 50% of marks will be covered by ²Formative or Classroom assessment, and the Summative Assessment system will assess 50% of marks as an annual examination at SSC Level. At the HSC level, 30% of marks will be covered by Formative or Classroom assessment, and 70% of marks will be covered through Summative Assessment System in the form of an Annual Examination (NCTB, 2020).

Before 2010, a general question-answer-based "Question Structure" was practiced in the examination. The question pattern was "What, why, how, whom" type questions. In most cases, with this question pattern, students tried to answer by recollecting some information or knowledge from their memory that they memorized or learned by heart. Sometimes, without understanding the applicability of this knowledge, they could answer quickly and easily from their memory (Riyad, 2016; Billah, 2017). After 2010, a creative question-based "Question Structure" was introduced at the Secondary (SSC) level. In 2012, it was also started to practice at the higher secondary level (HSC). It was a great revolutionary change in the history of the Bangladesh Education Sector. The Creative Question is prepared based on Bloom's Taxonomy (Yasmin et al., 2020; Labeeba Hafiz, 2019). Therefore, even after implementing the new curriculum in 2023, the Question pattern of the Summative assessment part of SSC and HSC levels will be in the Creative Question Format.

Bloom's taxonomy is a widely used common language in the assessment field. According to the Revised Bloom's Taxonomy, there are six levels of the cognitive domain named Remembering, Understanding, Applying, Analyzing,

1 National Curriculum and Textbook Board (NCTB) is the sole government authority to develop and approve syllabus, curriculum, and textbook in primary, secondary, and higher secondary education in Bangladesh. NCTB is going to implement a revised curriculum from 2023.

2 Formative Assessment takes place during the course of teaching. It is essentially used to provide feedback in order to support the teaching/learning process (Hortigüela Alcalá et al., 2018; Broadfoot et al., 1999). Some Formats are Quizzes, Games, Projects, Presentations, Group activities, etc.

Evaluating, and Creating (Anderson et al., 2001). The Creative question is designed to assess students' these six(6) cognitive skills with four(4) levels of the question. These are Knowledge level, Comprehension level, Application level, and Higher-order skill level questions. In a set of Creative Questions, at first, a case, clue, is given as a stem³. Considering this stem as a stimulus, students need to answer these four levels of Questions in a set of creative questions that appear in difficulty chronology.

Knowledge level: This is the lowest level of Cognitive skill. At this level, a Question is set up to assess the ability to remember something from his previous gained knowledge.

Comprehension level: This level of question is designed to assess the skill of comprehension capability of the meaning of any topic. It could be understanding any information, rules, law, formula method, process, etc.

Application Level: It means the skill of applying any previously learned knowledge in a new situation. In a unique case, it could be using any formerly known rules, theory, formula, method, or process.

Higher-Order skill level: This is the skill of analyzing, Synthesis, and Evaluating any facts. This level of question is designed to assess the ability to analyze, make decisions, and evaluate any points based on his previously learned information, theory, knowledge, etc. (SESIP, 2014; Labeeba Hafiz, 2019)

There are two parts in a set of 100 marks creative question papers: essay type and multiple choice question parts.

There is a detailed guideline for Preparing a 100 marks Creative Question paper named "Examination System Reformation Guideline" formulated by the Secondary Education Sector Development Program (SESDP)⁴ in 2008 and a training manual

³ Stems is a new scenario described at the beginning of any creative question set as a clue to answer the subsequent four levels of the question. It should be unique, attractive, and brief. It would be described based on any fact, feature relevant to the textbook, or curriculum, but not directly copying from the textbook. (SESIP, 2014)

⁴ Secondary Education Sector Development Program-SESDP (2006-2014) was initiated by the government of Bangladesh with the support of ADB to improve the quality of secondary education by revising curricula, supporting reforms of national examinations, strengthening student assessment, strengthening the school management committee, reviewing stipend program, decentralizing education management information system, etc. (ADB, 2015).

on creative question preparation, moderation by the Secondary Education Sector Investment Program, 2014⁵.

1.2 Statement of the Problem

The main objective of introducing this creative question system was to make the generation more creative and teach them the applied part of any knowledge so that they can bring any knowledge from head to heart to hand. That means, instead of the tendency to learn by heart or memorization, emphasis should be given to developing students' creativity (Yasmin et al., 2020). For the teacher, this desired outcome was to prepare that type of creative question with which students will be evaluated on the capacity to bring any knowledge from head to heart to hand or in an applied way. After continuing this assessment system for almost the last ten years, it is now rethinking whether the creative Question initiative has achieved its objectives or not (Billah, 2017)?

According to the 'Academic Supervision Report' conducted by the Directorate of Secondary of Higher Education (DSHE)⁶ in 2019, only 58.26 percent of teachers have acquired skills in designing creative Questions. The remaining 41.83 percent of teachers cannot prepare creative questions on their subjects. Another report on the Secondary Education Sector Development Program (SESDP) conducted by the IME Division⁷ of the planning ministry says that Sixty percent of students don't understand it. Or they are not answering based on their creativity instead of learning

5 Secondary Education Sector Investment Program (SESIP) was initiated in 2014 for ten years as a continuation of SESDP to improve the overall curricula, support teacher training, popularize science education at the secondary level, improvement of examination and evaluation methods, reduce the dropout rate, extended use of ICT, providing stipends to needy students and to improve the overall quality of education the at secondary, higher secondary level (SESIP, 2014).

6 Directorate of Secondary and Higher Education(DSHE) is the main controlling authority to implement education policy at the secondary and higher secondary level. The Evaluation and Monitoring wing of DSHE publish different evaluation report on secondary and higher secondary education (DSHE, 2021). <http://www.dshe.gov.bd/>

7 The implementation, Monitoring, and Evaluation Division (IMED) of the Planning ministry is the highest authority of Bangladesh to evaluate any projects or programs. It effectively supports the country's socio-economic development by monitoring project implementation activities and evaluating completed projects with transparency, efficiency, and accountability. <http://www.imed.gov.bd/>.

by heart. Most teachers cannot make that type of expected level's creative question from their thinking, which is needed to bring out students' creativity (Billah, 2017).

But the government launched this assessment system with a grand vision of making the generation more creative and converting the existing traditional education system into a skill-oriented one.

In this context, some educational experts opine that the initiative of launching the Creative Question-based assessment has failed to achieve its objectives and omits this Creative Question-based assessment system (Mohammad Mahbubur Rahman Litu, 2019)

On the contrary, some other experts and educationalists involved in launching this system opined that the problem is not of this system. This is an excellent system to assess students' gained knowledge properly and make them more skillful and creative. The fact is that teachers cannot prepare that type of good qualitative question, and students are not getting proper support to become accustomed to this type of Creative Question method (Iqbal M. J, 2016; Sayed, 2021).

Therefore, the Government is trying to make this "Creative Question Structure" of summative assessment part more effective by finding the appropriate gap and providing adequate logistic support to teachers and students.

In this regard, though some studies are already done, there is no research on identifying and analyzing the associated factors with the strength of designing Creative Question in a quantitative approach.

This research tries to assess and determine the interrelation of different factors with the strength of designing Creative Question by collecting opinions directly from teachers. Besides, what other issues should be considered to strengthen the Creative Question-based Assessment system would also be investigated.

1.3 Research Objectives

The main objective is to strengthen the Creative Question-based assessment system. In this regard, the various factors associated with the strength of designing Creative Question will be analyzed through a quantitative survey.

The causal relationship of this factor's diversified nature will also be investigated. In addition to question design, what other issues need to be considered will also be explored.

1.4 Research Question

Q 1. What are the various factors associated with the strength of designing creative questions, and how are they interrelated?

Sub-Question-

S.Q 1.1 What is the teacher's **overall strength level** of the designed creative questions?

S.Q 1.2 What is the **strength level in the different parts** of the creative question designed by the teacher?

S.Q 1.3 How are **the different factors interrelated** with the **strength of designing creative questions**?

S.Q 1.4 What are the **Causal Explanations** of those relationships?

Q 2. Besides the question design, what other issues should be considered to strengthen the Creative Question-Based summative Assessment system?

1.5 Research Methodology

The research is conducted with a **mixed** methodology of **quantitative and qualitative** approaches. The relationship of various factors associated with the strength of designing creative questions by the teacher will be analyzed quantitatively through a Survey Questionnaire.

Here, Dependent Variable is the teacher's Strength in Designing Creative Questions. **Independent Variables** are Training, Teacher's Competence, Self-willingness, Monitoring, Time given by the teacher, Experience, Section of Teaching, Educational Institution Location, Board of Education/Region, and Types of Educational Institution (Govt./Private). (Details explained in Variable Setting Part). A regression model is developed based on the analysis and relationship of these variables. At the time of measuring the strength of the designed creative question by the teacher, some other exploratory analyses are conducted.

In the Qualitative Part, there will be interviews with Senior Teachers, Trainers of teachers, and senior Educational administrators. Their comments and feedback will be used to analyze the causal relationship of various factors associated with the teacher's strength of the designed creative question. Besides, what other issues should be considered to strengthen the Creative Question-based method will also be investigated.

1.6 Significance of Study

From the result of this study, the Government of Bangladesh will be benefitted from the multidimensional viewpoints to review its policy on strengthening the assessment system at secondary and higher secondary education levels.

- This study depicts **an authentic empirical field-level, data-oriented** picture of the **teacher's strength level** in designing creative questions.
- Among the **different parts of the creative question** like Essay Type, Stem creation, and MCQ, the propensity of the faced problems by the teachers is precisely measured in this research. This result will be **very helpful in designing the following training curricula for teachers on creative question design.**
- The **factors associated with the strength of designing creative questions** are assessed and analyzed those internal relationships quantitatively with empirical field-level data. With these findings, govt. Could be proceeded with some measurable initiatives **to address those measured factors.**
- The **qualitative causal explanation** of those factors' diversified nature will depict an **in-depth story** of the creative question-based assessment **system's implementation problem.**
- Finally, **in addition to the factors** associated with **the strength of designing creative questions**, what **other issues** need to be addressed to strengthen creative question-based assessment policy are critically explored in this study.

From these combined quantitative and qualitative findings, Government will get the field-level **ins and out story**, which couldn't be reached at the policy formulation level and or still not addressed through any other previous studies. Based on the recommendations followed by these specific findings, it would be easier for policymakers to initiate practical actions to strengthen the creative question-based summative assessment policy of secondary and higher secondary education levels.

1.7 Organization of the thesis

The whole thesis will follow the following six parts.

Chapter I: The introduction describes a brief overview of the background, problem, research objective, question, methodology, and significance of the study.

Chapter II: Literature Review depicts the creative question assessment method's historical background, present scenario, and previous research on this issue. Based on these facts, the research gap is specifically mentioned here.

Chapter III: Methodology describes the training manual, creative question preparation guideline, and other related documents as an analytical framework and explains the variables and their source.

Chapter IV: Data analysis and Findings will show the quantitative and qualitative data analysis and the interpretation of the results.

Chapter V: The discussion will depict the analysis results to answer all the research questions.

Chapter VI: Conclusion and Recommendations will conclude the discussion and illustrates limitations, future research suggestions, and final policy recommendations based on the findings of this study.

CHAPTER TWO

LITERATURE REVIEW

Summary

This chapter, at first, briefly overviews the assessment system practiced in Bangladesh's secondary and higher education. Then it illustrates how the creative questions-based summative assessment system is evolved and what the various problems are emerging in this method based on various previous literature. Though some literature mentions that the main problem is related to the teacher's designing of creative questions, most of them did not specifically measure the factors associated with the strength of designing creative questions and the underlying issues with the diversified nature of those factors.

2.1 Assessment in Education

Assessment in education is gathering and discussing information from multiple and diverse sources to evaluate what students know, understand, and apply with their gained knowledge based on their prior educational experiences. This process becomes highest effective when the results of the assessment are used to improve subsequent learning (Huba & Freed, 1999). In the same perspective, Iaquina & Impedovo (2013) and Djoub (2016) opined that educational assessment is a mixed approach of qualitative and quantitative processes for documenting students' gained knowledge, skills, and attitudes in measurable terms. Allen (2004) also expressed that empirical data on student learning is used to refine education programs and improve student learning outcomes in educational assessment. Therefore, it can be concluded that assessment is the systematic process of documenting and using empirical data to measure students' knowledge, skills, attitudes, and beliefs. The ultimate goal is to quantify and report how much a student knows. By taking the assessment, teachers try to improve the student's path toward learning.

According to Schrader & Erwin (1992), assessment is the systematic basis for making decisions about students' learning and development. Palomba & Trudy W. Banta & Associates (1999) and Djoub (2016) also stated in the same way that

assessment is a systematic process of collecting, reviewing, and using of information about educational programs initiated to improve student learning and development and evaluate educational needs. In this way, Educational Assessment seeks to determine how well students learn and consider an integral part of improving education.

Assessment in education could focus on the individual learner, the learning community (class, workshop, or other organized groups of learners), the institution, or the whole educational industry (Djoub, 2016). Therefore, it provides feedback not only to students but also to parents, policymakers, educators, and the public regarding the effectiveness of educational services (Pellegrino & Chudowsky, 2003).

At the beginning of thinking about 'educational assessments, the maiden image that floats in our minds is students writing exams. But, the term 'educational assessments' are not necessarily exams or tests. They have a much broader concept. An educational test examines a student's knowledge of something to determine what they know or have learned. The testing objective is to measure the skill level or knowledge level of a student that has been acquired. On the contrary, assessment is a whole process of documenting knowledge, skills, attitudes, and beliefs, usually in measurable terms. An educational assessment aims to sharpen the current teaching method for teachers and the students' learning process to ensure continuous better results (Mishra, 2015).

The two commonly used assessment types practiced in schools, media, and the educational policy are **summative** and **formative** assessment. These two are sometimes referred to as assessment **of** learning and assessment **for** learning, respectively (Bentley, 2021). In the later part, it is discussed from Bangladesh's Perspective.

2.2 Summative Assessment vs. Formative Assessment

Summative assessment is a course evaluation conducted **at the end of an** instructional period, i.e., at the end of the course, semester, program, or school year. A student's performance or outcome is evaluated based on a **predefined**

standardized benchmark relative to the learning aims and the relevant national standards. (Sabot, 2013). Summative assessment is used to measure to provide information on what students have learned and how well a course has worked. Besides, it is used to determine learning progress and achievement for making course-placement decisions. One of the most common summative assessment examples is semester-ending or year-ending examinations of colleges. In these examinations, teachers select questions on different course curriculum topics, and Students are asked to answer these questions within a specific period (Broadfoot et al., 1999).

Formative assessment occurs **during teaching or within the course or semester**. It is essentially used to **provide feedback to support** the teaching/learning process so that ongoing teaching and learning systems can be adjusted to improve students' achievement of expected instructional outcomes (Alcalá et al., 2019; Broadfoot et al., 1999; Popham, 2009). Some Formats of formative assessments are Quizzes, Games, Projects, Presentations, Group activities, etc. Therefore it can be said; Formative assessment considers a wide variety of methods used by the teachers to conduct in-course evaluations of student comprehension, learning needs, and academic progress during a lesson, unit, or course. It helps teachers identify concepts that students struggle to understand, the difficulty facing to achieve skills, or learning standards they have not succeeded yet in adjusting to lessons, instructional techniques, and academic support (Popham, 2009).

Some distinctive features can be summarised based on these Summative and Formative assessment features. A summative assessment is conducted after finishing **the academic period** or course, while a formative assessment is performed **during the course as a continuous assessment**. The **goal of summative evaluation** is to grade a student's performance with a performance marker against a defined benchmark used **to determine whether the student gets a promotion, passes a course, or moves to the next level of learning**.

On the Contrary, formative assessment is done **to improve the teaching and learning process** based on student feedback. In Formative Assessment, **feedback**

is given to enhance student performance, and teachers need to act on it. But in summative assessment, feedback gets little importance and is sometimes given as a report card (Formplus, 2022).

Though, in Bangladesh, from Grade VI-IX, formative assessment is practiced in the form of School-Based Assessment (SBA) programs (Begum & Farooqui, 2008); at present, the two main public examination-Secondary School Certificate and Higher Secondary School Certificate Examination, are conducted based on 100% summative assessment system (Hossain, 2015). According to the National Curriculum Framework of 2020⁸, from 2023, the revised curriculum will have 50% summative assessment in SSC and 70% at the HSC level (Mustaque, 2020).

2.3 Transition in the Formative vs. Summative Assessment System in Bangladesh

Historically, in the secondary and Higher Secondary level education of Bangladesh, Summative assessment was used, where questions were taken directly from textbooks without considering the applicability of the gained knowledge. It leads to an overemphasis on rote learning. Only the result of these summative assessments was used to promote a student to the next Grade. In 1999, Govt. took initiatives with the support of ADB to incorporate formative assessment with the existing summative assessment named School-Based Assessment(SBA) systems as a part of the SESIP project (ADB, 2015).

In this regard, Govt. sent some Assessment Specialists from NCTB to attend an International Training Course in 2003 at the University of Melbourne, Australia. They developed and proposed an approach to piloting the School-Based Assessment(SBA) System based on International advice and evidence. In 2005 Government plans to implement it in Grade 6-9. In 2006, NCTB released a details guideline for teachers regarding SBA to assess students' coursework and personal development as formative assessments with the existing end-year/semester examination or Summative Assessments. NCTB also recommended that at the

⁸ National Curriculum Framework 2020 is designed for the revised curriculum of Garde I-XII, which will be implemented from 2023. [http://www.nctb.gov.bd/site/page/2d4a5fec-c328-4314-8992-bdde78bc44c6/-](http://www.nctb.gov.bd/site/page/2d4a5fec-c328-4314-8992-bdde78bc44c6/)

Secondary level, 30% of marks will be on students' coursework based on SBA or formative assessment types and 70% on final SSC Examinations or Summative assessment types (Begum & Farooqui, 2008).

Meanwhile, this SBA Guideline was made public for opinion. But, it received a widespread opposite view from teachers, students, and parents that the proposed subjective nature of school-based assessment would lead the teacher to manipulate results for their financial/professional interests or to bias the evaluation by being coerced by influential parents

Considering these issues, the Government refrained from implementing this SBA or formative assessment along with the existing summative assessment part at the SSC level from 2006 to 2008. Only decisions were made to include SBA in the JSC examination in 2014. But that decision is still pending implementation. These SBA or formative assessments are implemented only in the annual examination (Begum & Farooqui, 2008). Still, only Summative Assessments are implemented in the three public examinations: JSC, SSC, and HSC of Secondary and Higher Secondary (Hossain, 2015).

2.4 Question Structure at SSC and HSC level before 2008

Before inaugurating the creative questions in 2008, the question structure was followed in the SSC, and HSC examination levels were ancient and backdated. Students try to get by heart or memorize information from guide books and notes (Asad, 2009). They endeavored to reproduce it in examination papers by recalling it from memory. The **question pattern was a direct recalling type** where the student's higher-order skills like analytical thinking, problem-solving or critical thinking were not evaluated and emphasized in the rote learning process (ADB, 2015). With these types of questions, the main motive of the students was to memorize answers and recall these answers on the exam sheet to obtain a good mark (Khan, 2012). Most of the time, what, why, and how-type questions were asked. The students can answer these questions if they recall the information from their memory with minimal critical thinking skills and almost without applying any

creativity or the students who have only good memorization capacity. An example of a traditional Question Structure-based SSC Examination Question Paper is -

Subject Code	2	9	3
<p>Model Question of HSC Examination 2015 (English Version) Subject : Finance Banking and Insurance 2nd Paper Time : 3 Hours Full Marks—100</p>			
<p><u>Broad questions (6 ×10 = 60)</u> [Answer atleast 3 from part-A and 2 from part-B and total 6 questions]</p>			
<u>Part-A</u>			
1. Define banking. Discuss the importance of banking business.	3+7=10		
2. What do you mean by central bank ? Explain the functions of central bank as a governments agent.	3+7=10		
3. “Commercial bank creates loan deposits” Explain.	10		
4. Show the methods of foreign exchange.	10		
5. Define cheque. Discuss about the related parties of a cheque.	3+7=10		
<u>Part - B</u>			
6. Explain the principles of insurance business.	10		
7. Show the process of formation of life insurance.	10		
8. What is marine loss ? Discuss the classification of marine loss.	3+7=10		
9. What are the essential elements of fire insurance ? Explain	10		
<p><u>Short questions (8 ×5 = 40)</u> [Answer atleast 4 from part-C and 3 from part-D and total 8 questions]</p>			
<u>Part-C</u>			
10. What is bank rate ?	5		
11. Distinguish between unit bank and branch bank.	5		
12. Define bank note.	5		
13. What is endorsement of cheque ?	5		
14. Briefly discuss about the security of a bank loan.	5		
15. What is electronic banking ?	5		
16. Define letter of credit.	5		
<u>Part - D</u>			
17. What is annuity ?	5		
18. Define marine peril.	5		
19. What is whole life policy ?	5		
20. Define surrender value.	5		
21. Shortly discuss about the car insurance.	5		

Figure 1: An example of a traditional Question Structure-based SSC Examination Question Paper

Source: <https://teachingbd24.com/eng-version-finance-banking-bima-suggestion-question-patterns-hsc-examination-2015-3-2/>

Here, it is shown that almost all the questions are memorization-based. Students can easily answer these questions by recalling from memory without applying analytical/critical thinking skills or creativity.

2.5 Creative Question-Based Examination Reformation

To overcome the problem of the rote learning process or memorization and to sharpen the examination administration procedures of BISEs⁹ in 1999, Govt. took the initiative with the support of the Asian Development Bank to reform the Public Examination Policy as a part of the SESIP project. The main objectives were to create modern scientific examination techniques that would replace direct recalling questions with new question patterns that could assess students' higher-order competencies like analytical/critical thinking, evaluation, and problem-solving capabilities (Riyad, 2016). As part of this examination reformation procedure, a new unit under BISE named the Bangladesh Examination Development Unit (BEDU) was established to develop new examination techniques and improve the examination administration's capacity. In this regard, some BEDU officers attended a 6-month training program on assessment and measurement at the University of Melbourne, Australia. They provided a detailed proposal for public examination reformation named "**Structured Question**" Based Assessment system. The main goal of this proposal was to improve the examination procedure based on the curriculum objectives mentioned for all subjects by NCTB and to sharpen the reliability of marking and uniformity of Public examination results (ADB, 2015).

The proposed reform reduced the proportion of multiple-choice questions and introduced alternative question styles (structured questions) to replace the narrative or essay-type questions in the SSC examinations. The new question structure was designed based on Bloom's Taxonomy to measure six higher-order cognitive skills: Remembering, Understanding, applying, analyzing, evaluating, and creating

⁹ BISE-Board of intermediate and Secondary Education is mainly responsible for conducting and managing all the public examinations, like JSC, SSC, and HSC. There are a total of ten (10) education boards or BISEs in the different regions of Bangladesh. <http://www.educationboard.gov.bd/>

(Riyad, 2016). **This structure was intended to test students' learning outcomes more effectively based on all types of learning outcomes mentioned in the curriculum and reduce the excessive emphasis on recalling any issues from textbooks.** The new question structure model was tested on a pilot basis in 49 schools in SSC Examinations. The results showed that the students could cope with this structure, and the teacher student's response was positive. Then MOE issued a notification to introduce this question structure in SSC Examination. Many teachers were trained as master trainers, and a detailed guideline on this Revised Question Structure was issued in 2005. This guideline provided some sample patterns of Structured questions and examination script in addition to model answers and marking criteria. The master trainers trained other General teachers as Questions-Setters, Moderators, and Markers on this newly "Structured Question-Based Examination System. But the protest from the guardian level that students will face difficulty adapting to this new model and government changes delayed the implementation of this Structured Question-based assessment system (ADB, 2015). In 2008, the Government formed an advisory committee comprising eminent educationalists and policy elites, including Dr. Abdullah Abu Sayed, who is the leader of a popular non-profit organization named "Bisho Shahitto Kendro," to provide and support guidelines for the implementation of the new "Structured Question" based Public Examination reformation. Based on this advisory committee's recommendations, especially considering the opinion of Dr. Abdullah Abu Sayed, the **"Structured Question Method"** was renamed as **"Creative Question Method."** The main motive for renaming the method was to make it more public appealing and more relevant to the messaging framework of this reformation. The style and Content of the Structured Question Method remained the same as the Creative Question method (Hossain, 2015; Riyad, 2016). In the National Education Policy-2010, the full-scale implementation and institutionalization of this creative question method in all public examinations were outlined. At first, in 2010, it was implemented at SSC on two subjects, Bangla and Religious studies. Then, phase by phase, in 2016, it was supposed to implement for all subjects of the Public examination. Implementing the Creative Question-based Examination System is

considered a revolutionary Educational Reform in the History of the Bangladesh Education System (Labeeba Hafiz, 2019).

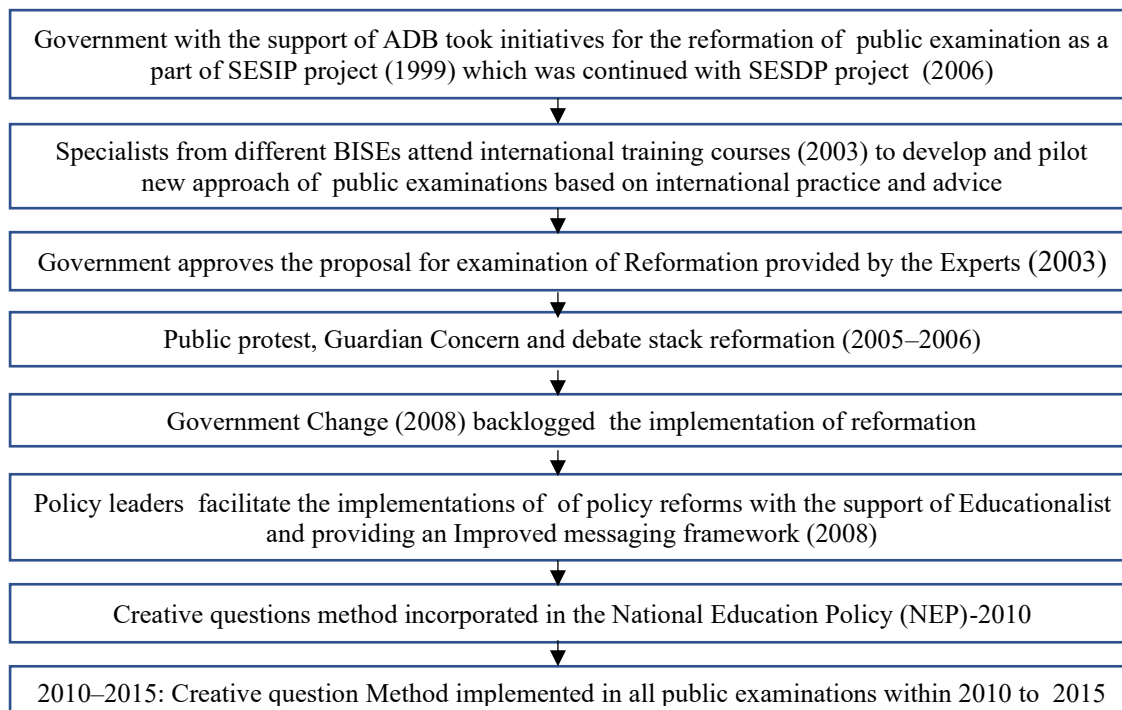


Figure 2: Stages of Creative Question-Based Assessment Method Implementation

Source: Policy Reform in Bangladesh's Secondary Education (1993–2013), Tracing Causal Processes and Examining ADB's Contribution, Topical Paper-IME, ADB, 2025

2.6 Bloom's Taxonomy and Creative Question Method

2.6.1 Bloom's Taxonomy

In 1956, **American** Educational Psychologist Benjamin Samuel Bloom developed a framework for categorizing learning outcomes or educational goals, commonly known as Bloom's Taxonomy. This taxonomy is widely used in the classroom or assessment fields. Bloom's recognized three types of Domains of Learning. These are the cognitive domain (Knowledge-based), Affective domain (Emotion-based), and Psychomotor domain (Action-based) (Bloom, 1956).

Cognitive Domain deals with how a person can utilize and process any information in a meaningful way. It focuses on recall and recognition of knowledge and intellectual development of skills and abilities. Six major categories of cognitive domain processes, from the simplest to the most complex, are mainly used

in the classroom or assessment fields. Most works in curriculum development have taken place by considering these domains where the specific definition of educational objectives can be found, and student behavior can be explained (Khatun, 2012). The short descriptions of these six levels of the cognitive domain are:

- 1) *Knowledge*: The ability to remember, recall any knowledge facts, conceptual terms
- 2) *Comprehension*: The ability to construct or grasp meaning from the material.
- 3) *Application*: The ability of students to apply gained knowledge to new situations or in a changing context.
- 4) *Analysis*: Draw relationships or show connections from Separate parts and differentiate and examine those parts from inference.
- 5) *Synthesis*: The ability to combine to build a coherent or unique relationship, emphasizing creating a new structure, meaning, or association.
- 6) *Evaluation*: The ability to justify or Judge any decision or defend, support, and critique any facts.

Note: Adapted and summarized from *Taxonomy of educational objectives : The classification of educational goals*, Handbook II: Affective domain. D.R. Krathwohl, B.S. Bloom, B.B Masia, 1964, New York: David McKay

In 2001 Anderson and Krathwohl revised this taxonomy by bringing slight changes in the last two stages of Cognitive skills.

Bloom's Taxonomy (1956)	Revised Taxonomy (2001)
Evaluation	Creating
Synthesis	Evaluating
Analysis	Analyzing
Application	Applying
Comprehension	Understanding
knowledge	Remembering.

Source: Anderson, L. & Krathwohl, D. R. (2001)

According to this revised taxonomy, the six cognitive processes and utilization in the assessment field can be summarized with the following figures:

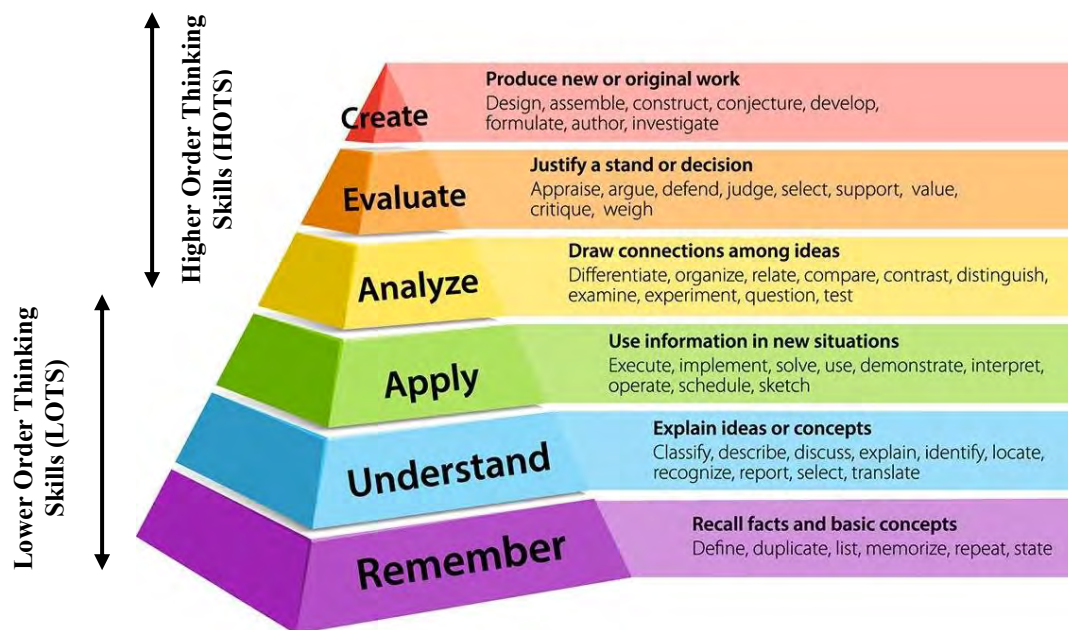


Figure 3: Cognitive domain of Bloom's Taxonomy in a nutshell

Information Source: Anderson, L. & Krathwohl, D. R. (2001)

Image Source: <https://ekazabridgingthegap.com/services/>

2.6.2 Structure of Creative Question based on Bloom's Taxonomy

In the Creative Questions of Bangladesh, **these six cognitive levels are divided into four levels**, and four questions are designed in a set of Creative Questions to assess these four skill levels. Bloom's Taxonomy's first three (3) levels are the same in the assessing level of Creative Question. The last three levels of Bloom's Taxonomy- Analyzing, Evaluating, and Creating are combined as Higher-order skills in the Creative Question Method (SESIP, 2014; Riyad, 2016).

Cognitive Levels in Bloom's Taxonomy	Skill level assessed through a set of Creative Question
Creating	Higher-Order Skill
Evaluating	
Analyzing	
Applying	Application-level
Understanding	Comprehension level
Remembering	Knowledge level

Source: Training Manual on Creative Question Preparation - SESIP, 2014

There are two parts at the SSC and HSC levels in one Subject's 100 marks Question paper: Essay type Part and Multiple Choice Question (MCQ). Up to 2016, Essay Type carries 60% marks, and Multiple Choice Questions (MCQ) holds 40% marks. From 2017, Essay Type was 70% and MCQ 30%. In one essay-type Question paper, students need to answer 6/7 (before/after2017) Creative Questions, each carrying ten(10) marks. Each Creative Question comprises of 4 level's questions. In a creative Question, at first, a case, clue, or passage is given **as a stem**; based on this stem, the four questions are designed and need to answer. Among the **four levels of 1 essay type questions**, the marks distribution is as follows-

Skill	Marks
Knowledge level	1
Understanding level	2
Application-level	3
Higher-order level	4

Source: Training Manual on Creative Question Preparation - SESIP, 2014

Here is illustrated a sample **Essay Type Creative Question Paper** to clarify Essay-type Creative Question Structure and four levels of skill assessment-

Model Question of HSC Examination

Subject Code : 2 9 2

Subject : Finance, Banking and Insurance

Time : 2 Hour 10 Minutes **Full Marks—60**

[Answer any six of the following Questions]

Stem → 1. Mr. Javed is an established businessman. He wants to expand his business. So invests two third of income in share market. But after some month he fall into serious financial crisis. He can not pay salary to his employees for financial crisis.

Understanding level Qs. → a. What is the relationship between risk and return ? 1

Comprehension level Qs → b. What is finance ? 2

Application level Qs → c. In the stem, which principal is not followed by Mr. Javed ? 3

higher order Skill level Qs → d. How can Mr. Javed solve his problem ? Show your logic ? 4

2. Mr. Rony has a cosmetic shop. He is an only one owner of this shop. For that reason, he bears all profit and loss. He has different types of cosmetics that is distributed to customers. He holds different categories of same product for controlling risk.

a. What is the ultimate goal of a firm ? 1

b. What do you mean by partnership business ? 2

c. According to stem, which type of business man is Mr. Roni ? – Explain. 3

d. Which principle does Mr. Roni follow for development of business ? Show your arguments. 4

Figure 4: Example of Essay Type Creative Questions

Image Source: <https://teachingbd24.com>

In the MCQ Part, each item carries one(1) mark. All the MCQ Questions combinedly used to assess those four levels, covering the whole curriculum. The following figure illustrates the marks distribution of Multiple Choice Questions from lower-order to higher-order skills.

Skill	Percentage
Knowledge level	30-40%
Understanding level	30-40%
Application-level	10-20%
Higher-order level	10-20%

Figure 5: MCQ Question distribution based on four (4) skill

Note: Adapted from Ministry of Education: Training module of Finance Banking and Insurance-SESIP, 2014, Bangladesh.

An example of a Multiple Choice Question (MCQ) part of a Creative Question Paper is depicted in Appendix 3

The main guideline for preparing Creative Question was formulated from the Secondary Education Sector Development Program (SESIP) named "Examination System Reformation Guideline." There is also an individual training manual for SSC and HSC levels for each Subject provided by the Bangladesh Examination Development Unit under SESIP (SESIP, 2014). A teacher needs to achieve a specific level's skill to prepare a set of Creative Questions and follow the guideline. The methodology chapter will explain the detailed procedures for Creative Question Preparation.

2.7 Policy Dilemma

Bangladesh Government took a project with the support of the Asian Development Bank on Examination Reformation as a part of the SESIP project costing 8 billion Taka to bring a positive change in the assessment system and the overall education policy of Bangladesh (ADB, 2015). As part of this reformation, the Creative Question-based assessment system was started formally in 2010 at the SSC level to ensure a qualitative education system.

It was expected that the students would be more creative, and the teaching-learning situation would be suitably more accessible to them (Billah, 2017). The

main dream was that students would get rid of memorization or learning by heart and learn anything with a clear understanding of its applicability. Instead of only copying any information from memory to examination paper, they could apply these learnings in their practical life with creative, analytical thinking. Besides, the dependency on Guide Book and Coaching center will be stopped. The Students will focus more on textbooks which ultimately help achieve curriculum objectives (Mushtaq Ahmed, 2019). It is mentioned in the National Education-2010 that no memorization-based learning should be continued; the proper evaluation is not conducted in memorization-based education. If the assessment is done on what a student can understand and apply in his practical life, that would be an actual evaluation. In this regard, the creative question method was launched as the examination reformation in the education sector (Elias, 2016).

But After one decade of launching the Creative Question-Based assessment method, it is now pronounced by different stakeholders whether this method has achieved its objectives or not (Billah, 2017)?

According to the Academic Supervision Report, conducted by the Directorate of Secondary and Higher Education in January 2019, only 58% of teachers achieved the competency of preparing Creative Question. The rest, 42% of teachers, can't prepare Creative Questions. Among those 42%, 13% of teachers are vulnerable and can't prepare 'Questions Paper' in this Creative Question Method. Most of them coordinate the examination by purchasing readymade questions from different teacher associations. The remaining 29% of teachers can partially prepare creative questions with the support of other institutions' teachers. In this scenario, where teachers can't apply this method clearly, it is common for students not to understand it (Mushtaq Ahmed, 2019b).

Another report conducted by the IMED of the ministry of planning on Secondary Education Sector Development Project (SESDP) in 2017 says that sixty percent of students don't understand the creative question method. In 2017, the same result was also published by the Monitoring and Evaluation unit report of DSHE.

Teachers and students become dependent on Notes and guidebooks again in this context. One of the critical objectives of creative questions was to emphasize reading Textbooks with reducing dependency on the guidebooks. Besides, coaching centers and Private Tuition Culture again gained momentum where the objective was to relieve students from coaching center dependency and encourage classroom-based learning (Billah, 2017).

Considering these issues, from the various levels of Guardians, stakeholders, and a few educationalists, it was raised that this creative Question method should be revised or back to the previous traditional Question-Answer based Examination System (Muhammad Mahbubur Rahman Litu, 2019).

On the contrary, most of the Prominent Educationalists involved in launching this Creative Method and the stakeholders engaged in Educational Administration and Policy Making opined that this method should be continued. Still, some revisions and clarification are needed (Sultana, 2020). Prof. Abdullah Abu Sayed, the pioneer of this reformation, said the Creative Question Method is a great tool to make a nation Creative (Sayeed, 2014). Another Prominent Scholar, Dr. Jafor Iqba, viewed the issues this way, "Good Questions Means Creative Questions. No Bangladeshi Educationalist develops this creative question method. All the world's students are evaluated with this method, just as we started later and named differently. Maybe the training was not sufficient for the teachers. Besides, deep subjective knowledge is required to prepare good Creative qualitative questions" ((M. J. Iqbal, 2016)). The Director of the Bangladesh Examination Development Unit (BEDU), Mr. Rabiul Kabir, said that preparing creative Questions is not easy. To create an excellent qualitative Creative questions paper, teachers must have deep subjective knowledge and understand education psychology (Mustaque, 2019b).

2.8 Research Gap

In this dilemma, authentic professional research with empirical data-based observation should be conducted without being biased and politically motivated (Billah, 2017) to evaluate the implementation of the creative question method.

National research should be driven further by taking opinions directly from the teachers to critically analyze the different factors related to the Creative question-based assessment system (Riyad, 2016). In this context, a minimal number of researches were conducted within the last few years.

An analysis of the creative question implementation scenario as part of the Academic Supervision Report of DSHE, 2019 reveals that 42% of teachers can't prepare creative questions. But this report doesn't provide any data on which part of the creative questions (Essay Type, Stem, MCQ) teachers face more or less difficulty.

DSHE assumes some problems for which the creative question method is not appropriately implemented to explore this issue. These are insufficient training, teacher competence, willingness, weak monitoring of regional administration, coaching mentality, etc., by taking statements from some teacher leaders and educational experts (Mushtaq Ahmed, 2019b).

But these statements are sometimes controversial and don't provide any empirical data-based findings that precisely measure how these issues influence the teacher's strength in designing creative questions. Academic Supervision Report, 2019; Riyad (2016) and Yasmin et al. (2020) also mentioned 'training lackings of teacher' as one of the significant causes of not implementing creative question method with some qualitative interviews. But, none of these researches precisely measured how the strength of a teacher's designed creative question is varied based on their training reception or not. Though most of the research stated three types of training: Master Training, General Training, and In-house training (Yasmin et al., 2020), no study precisely measured how the strength of creative questions varied on the different types of training reception. Can 'training' alone significantly enhance the strength of creative questions without considering other issues? There is no empirical data-based evidence-oriented research on this issue. Many educationalists opined that still, a significant portion of teachers depends on notebook and guidebook (Habib, 2016; Billah, 2017); but no field-oriented data found on how these dependencies are associated with the strength of designing creative question and why still they

want to depend on this note and guidebook. Riyad (2016) also stated that 'not getting sufficient time to prepare a question set' is also responsible for not preparing a qualitative Creative question paper with focus group discussion. But, getting enough time is how related to the preparation of qualitative creative questions is not mentioned precisely with any empirical data-based evidence. Moreover, there is no field-level data-based study regarding the implementation scenario of the creative question method in different regional cities, urban or local areas.

In this context of the research gap and policy dilemma mentioned above, it is crucially demanded from the different levels to precisely assess and analyze the factors associated with the strength of designing creative questions with empirical data-based evidence. It is also expected to explore the field-level opinion on continuing the creative question-based assessment system for the following revised curriculum. In addition, what other issues should be addressed to strengthen the overall creative question method assessment system

This research at first tries to **measure** the strength of designed creative questions by the teachers and critically **explores** various features of the overall strength and partial strength in the different parts of the creative questions designed by each teacher. Then **the factors associated** with the strength of designing creative questions are **assessed**. Their **relationship is analyzed** with empirical data collected from the teachers through a **field-level survey** on the creative question-based assessment system. The **in-depth causal explanation** of these factors is analyzed through **interviews with practitioner teachers and educational policy leaders**. These interviews were also used to find out what other issues needed to be addressed to strengthen the overall creative question-based assessment policy. For this issue and to find out anything else related to students' perspectives, findings of **different documents were also triangulated** with the above-mentioned quantitative analysis of the exploration and analysis of factors and qualitative interviews of the causal explanation of those factors.

CHAPTER THREE

METHODOLOGY

Summary

This chapter describes the methodology and the applicability of the Training Manual of Creative Question Preparation, Examination Reformation Guideline, various Government Reports, and other literature as the tools of an analytical framework to measure and analyze the strength of designing creative questions by the teachers. Besides, it conceptualizes the other factors associated with the strength of designing creative questions based on these reports and guidelines. As part of its quantitative analysis, an online survey was conducted on 316 teachers as respondents with a Google Questionnaire Form. To find out the causal relationship of those factors and to recognize the issues that should be considered to strengthen the overall creative question-based assessment policy, an interview with 09 Senior teachers and Educational Policy leaders was conducted in addition to the literature review and quantitative analysis of this study.

3.1 Methodology

As per the research gap, it was necessary to determine the factors associated with the strength of designed creative questions, their causal relationships, and what other factors should be considered to strengthen the overall Creative Question-Based Assessment System. In this regard, the authors proceeded with a mixed research design. A mixed-method research design is a procedure for collecting, analyzing, and mixing qualitative and quantitative research methods in one single study to understand a research problem (Creswell, 2012).

One of the main objectives of mixed-method research is to provide quantitative and qualitative data analysis toward a deepen and clear understanding of the research problem being addressed (Caruth, 2013; Ponce, 2011; Creswell & Plano Clark, 2011; Teddlie & Tashakkori, 2009; Berman, 2008; Greene, 2007). The same authors also mentioned that among the different mixed-method designs, **explanatory design** with sequential phases of quantitative and qualitative parts is

used to describe research in-depth. In the first phase, a quantitative study is used to measure the attributes or properties of any problems. In the second phase, qualitative analysis is conducted to deepen the findings of the quantitative part. Again, a **triangulation design** that combines two or more research methods is often used to increase the validity and credibility of research findings (Noble & Heale, 2019). As part of **mixed-method research**, this study uses **explanatory design** and **triangulation design** for an insightful better conclusion.

3.2 Analytical Framework

An analytical framework is a diagram or model that helps to explain how a specific type of analysis will be conducted. It is designed to structure an analyst's thinking logically and systematically and set an apparent driving force behind their lines of inquiry. (Pacheco-Vega, 2018). Developing analysis frameworks suppose breaking down the issue at stake into sub-components and creating a mental model, often presented visually, that provides a foundation and a guide for data collation and analysis and their boundaries. (Chataigner, 2017). Therefore, it outlines the actions required in the light of theoretical and practical consideration for a research project or paper based on the previous knowledge of other researchers' points of view and their observations on the research subject.

In this research, the combined literature of Training Module, 2014 by SESIP¹⁰ and Examination Reformation Guideline formulated by SESDP¹¹ are used to measure the strength of the designed creative question by each teacher. Academic

10 Secondary Education Sector Investment Program (SESIP, 2014-2024) was launched in 2014 as a continuation and based on the inputs of the mentioned previous projects. multi-tranche financing supports with ADB amounting to US\$ 500 million for 10 years was arranged for this project under which a robust training program was initiated on creative question preparation (SESIP, 2014). <https://sesip.gov.bd/>

11 SESDP- Secondary Education Sector Development Program (SESDP, 2006-2014) was initiated in 2006 with the financial support from ADB to improve the quality of secondary education by revising curricula, supporting reforms of national examinations, strengthening student assessments, and school management committee. It also focused on the functional specialization of the BCS-Education cadre. The reforms under the SESDP maintained the continuation of those reformations formulated under the former SEDP(1993-2002) and SESIP (1999-2007) projects (ADB, 2015).

Supervision Report, 2019 by DSHE¹², various government reports, and other literature as documents are used to analyze the factors influencing the strength of designing creative questions and find out their interrelation with statistical analysis.

In this context, at first, a survey on the various features of the Creative Question from the teachers was conducted **to assess and analyze the nature of multiple factors** associated with the strength of designing creative questions as the quantitative part. For the **critical explanation** of the **causal relationship of these factors**, some in-depth interviews were taken with different sagacious senior teachers, master trainers of the Creative Question method, and some senior educational policymakers as the qualitative approach. Then the findings of the Quantitative Survey and Qualitative Interviews were aligned with the existing literature as a triangular analysis to validate the results. The interviews and various documents were also used to analyze the other relevant issues **that needed to be addressed to strengthen** the overall creative question-based assessment system.

The details of these manual, guidelines, reports and other documents are explained in the latter part with the explanation of the survey questionnaire design.

¹² To monitor, review and evaluate all the project's activities in Secondary and Higher Secondary Education regularly; the Monitoring and Evaluation wing of the Directorate of Secondary and Higher Education(DSHE) publishes a details report every year. <http://www.dshe.gov.bd/>

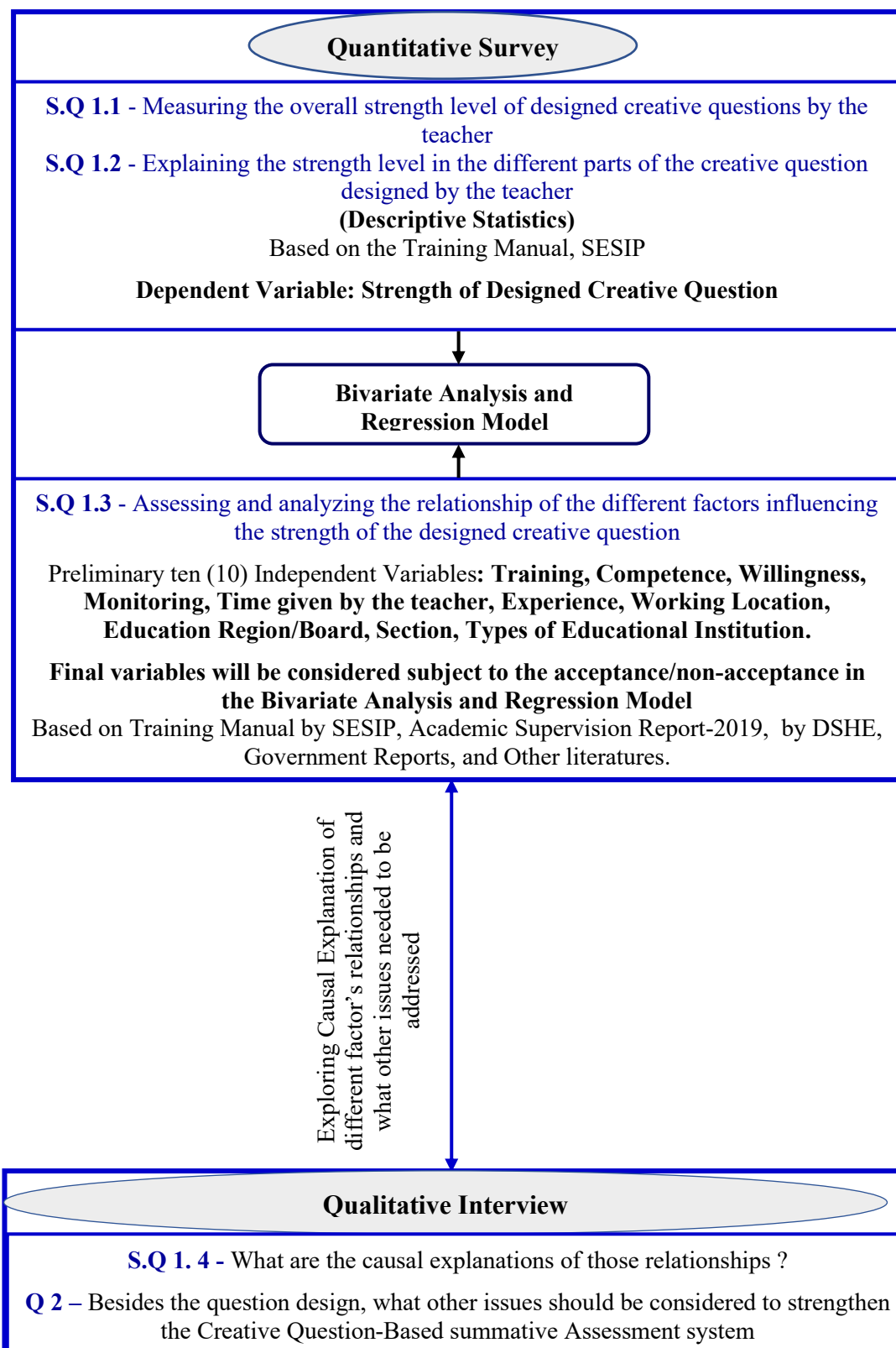


Figure 6: Analytical Framework Diagram

3.3 Survey Questionnaires for Quantitative Analysis

For the quantitative part, the data was collected through an online survey Questionnaire. The Survey questionnaires were designed using the Google Questionnaires form. This questionnaire form was disseminated to the teachers as respondents to this survey mostly directly through various social media, like; Facebook, WhatsApp, and mail. Besides, the questionnaire link was also sent to the National Academy for Educational Management's (NAEM)¹³ authority for instructing their different training programs participant's to participate in this survey. In the same way, some request letters with questionnaire links were also sent to various institutions' heads.

The questionnaire is attached in Appendix 1. There was a total of 43 Questions in the Questionnaire form. Question 1-8 depicts respondents' demographic and geographic information, including some categorical independent variables and teachers' experience. In the second part, Questions 9-28 were used to assess the teacher's opinion/confidence level in designing creative questions as the measurement tools of the dependent variable "Strength of Designing Creative Question." Under the Training and Professional factors part, Questions 29-36 were used to measure the independent variable - training and competence. As part of Institutional factors, Question 37-42 also illustrates the teacher's willingness, monitoring, time as independent variables, and the respondent's opinion on the continuation of the creative Question method. Finally, through an Open-ended Question No. 43, it was also tried to consider the teacher's any other comment/opinion on the creative question-based summative assessment system. There were some reverse questions among the five (5) point-Likert Scale Questions in this questionnaire. That means the information of these questions is presented

¹³ National Academy for Educational Management (NAEM) is the apex training institute for secondary and Higher Secondary level educational management. It organizes the Foundation Training Course (FTC), Courses on Educational administration and Management for Bangladesh Civil Service (BCS)-Education Cadre officials, and other educational policy dissemination courses for secondary and higher secondary Management Stakeholders. <http://www.naem.gov.bd/>

reversely. Therefore, the answer was also considered reversely. The details of these reverse questions will be explained in the later variable setting part.

For the convenience of the respondents, the questionnaire was prepared both in Bangla and English Versions.

Bangla Version link: <https://forms.gle/AZqqigaVuPhOr5J58>

English Version link: <https://forms.gle/XHTfTKNL3Puix6jE6>

3.4 Variable Settings and Explanation

3.4.1 Dependent Variable

To improve secondary education's quality by revising curricula, supporting reforms of national examinations, and strengthening student assessment along with the continuation of the former SEDP and SESIP projects, the Secondary Education Development Sector Development Program (SESDP) was initiated in 2006. As a part of the examination reformation under this SESDP project, the Ministry of Education provided a guideline for the Creative Question-based Examination reformation through a gazette notification¹⁴ on 6th June 2007. Based on this guideline, the detailed instruction for preparing creative questions was explained in the various Training Manual of different subjects on Creative Questions Preparation and Examination Script Evaluation, formulated by SESDP and later by the SESIP project. The core topics are the same in all the Subject's training manuals in the light of creative question features and preparation guidelines. The Training Manual of 2014, developed by the Bangladesh Examination Development Unit (BEDU)¹⁵ under the Secondary Education Sector Investment Program (SESIP), is used to

14 Gazette notification by the Ministry of Education to implement Creative Question Based (Formerly Structured Question) Examination Reformation. Gazette No EM/S:11/Variou-6/SESIP/2004/999, Date: 6 June, 2007 (: শিখ/শ: ১১/বিকিধ-
ড/সেসিপ/২০০৪/৯৯৯, তারিখ: ৬ জুন, ২০০৭)

15. Bangladesh Examination Development Unit was established under the Board of Intermediate and Secondary Education (BISE), Dhaka, also known as the Dhaka Education Board, to formulate policy and plan for all the public examination and assessment systems at Higher Secondary level in Bangladesh. The BEDU formulates the training manual for preparing creative questions on different subjects. Here, the Training Manual, 2014 of Finance, Banking, and Insurance, is used to analyze various features of the creative question (SESIP, 2014) .

analyze the various features and to assess the teacher's strength in designing creative question papers. For the teacher's capacity building to prepare qualitative Creative Question, two types of training, 12 days of master training and three (3) days of general training, were provided to different schools and college teachers (ADB, 2015).

The preparation of one set of good qualitative Creative question papers following the guideline depends not only on the training received. The qualitative application of the training manual and examination reformation guideline's instruction on the question paper by the teachers also depends on the teacher's willingness, competence, monitoring, time given by teachers, coaching mentality, questions business of some teacher's association and some other external educational factors (Yasmin et al., 2020; Mustaque, 2019b; Riyad, 2016). But if the instruction and procedure mentioned in the training manual and examination reformation guidelines are genuinely reflected in the question paper, then the question paper set by one teacher can be considered an excellent qualitative Creative Question Paper (Training Module-Finance, Banking, and Insurance, 2014, SESIP). Hence, in this study, the dependent variable "strength of one teacher's designed creative question paper" can be evaluated with the capacity to reflect the creative Question features and procedures on a question paper mentioned in the training manual and guideline. Here, the strength of one teacher's designed creative question paper is measured by considering the opinion/confidence level on the various features of the creative questions features and creative question preparation procedure mentioned in the guideline through **twenty (20) numbers of 5-point Likert scale questions. The summative index of these 20 questions is calculated to measure the overall "strength of one teacher's designed creative question paper."** The key features of the Creative Question Preparation Guideline based on which those 20 questions are considered to measure the strength of the designed creative questions are illustrated below-

3.4.1.1 Features and Procedures of Preparing Creative Questions-

A 100 marks creative question paper is divided into two parts: Descriptive/Essay Type-70% and Multiple Choice Questions (MCQ)-30%.

Descriptive or Essay Type Question

Students need to answer 7 question sets weighing ten (10) marks each in an essay-type question paper. One set of creative questions starts with a stem. Under this stem, students need to answer four levels of the question, which are designed based on the six cognitive skills of Bloom's Taxonomy.

The stem is an introductory statement taken from the relevant surrounding daily life activities or imaginative situations. A creative question weighs ten (10) marks divided into that four (4) levels of Question¹⁶ (NCTB, 2012; Labeeba Hafiz, 2019).

Some key characteristics of preparing Stems are -

- The stem should be unique. Any paragraph or part of a textbook can't be directly used as Stem (Q13*)¹⁷
- It will be related to textbook content but can't be directly quoted from the textbook.
- The Stem language would be attractive, easily understandable, student's curiosity instigating, and as much as possible in brief.
- The stem scenario should be prepared considering the skill level.
- If the question can be answered by ignoring the stem, then the stem is not well-constructed.

Under every Stem of one Question, the four levels of the question that should be answered hierarchically are Knowledge Level, Comprehension Level, Application level, and Higher Order-Skill Level question. The four questions are

16. An example of a set of Essay-type creative Question paper is mentioned on page No:20 of the Literature Review Chapter and in Appendix 2.

17. Here, the bracketed number (Q13) indicates the question number of the questionnaire. The left-handed sentences depict the information based on which Question No. 13 (Q13) of the questionnaire is designed. Star '*' means, It's a reverse question. Here (*) indicates that this information is reversely presented in the Q13. These kinds of reverse questions are designed to authentically validate the respondent's opinion on the respective issues. Hence, the reverse answer is considered. If a respondent answers 5, it is finally considered as 1. In this way, if anyone answers 1, it is regarded as 5.

designed considering the six levels of cognitive thinking skills "Remembering, Understanding, Applying, Analysing, Evaluating and Creating" mentioned in the Revised Bloom's Taxonomy (Malek et al., 2012) – (Q9). The four levels of question should be designed considering the theme of the stem. Among those, the first two levels of the question can be answered without noticing the stem But, without considering the stem, the last two level's questions can't be answered (NCTB, 2012) - (Q14*).

Note: All of the above instruction is also mentioned in the training manual for creative question preparation by SESIP (SESIP, 2014).

Based on the Stem, the critical features of preparing four levels of questions based on Bloom's Taxonomy can be summarized in the following table-

Six (6) levels of Cognitive thinking skills according to Bloom's Taxonomy and Revised Bloom's Taxonomy	Four (4) levels of question in one Creative Question	Key Feature and Guideline
Knowledge/Remembering	Knowledge Level	The knowledge level is the Primary level of Cognitive thinking skills. It means recalling something from previously known learnings. The facts included in this level are: recalling or recognizing general words, particular information, theory, method, Process, Concept, and principles. Preparing knowledge-level questions is comparatively easy. The answer to the knowledge level question is found directly in the textbook - (Q10*).

Comprehension/Understanding	Comprehension Level	Comprehension ability is the student's ability to understand any facts' meaning. It could be understanding any information, principles, formulas, rules, method, process, etc. If anyone understands, it can explain or comprehend. Once understood, it is possible to present the content orally and with the help of a table, graph, diagram, and picture. Answering such questions requires more skill than knowledge level. The use of comprehension-level questions is essential for learning and evaluation
Application/Applying	Application Level	Application-level refers to the ability to apply prior knowledge in a new situation - (Q12*). It could be the application of laws, regulations, theories, formulas, rules, methods, concepts, principles, etc. Application-level skills may include preparing charts and graphs, proper use, and demonstrating a method and calculations.
Analysis/Analysing	Higher-Order Skill Level	Higher-Order thinking skills refer to the analysis (Specific to General), synthesis (General to Specific), and evaluation (judgment, logical reasoning) of a subject. Divide the entire topic, concept, or content into different elements or parts and identify their relationship. Creating a structure or design by collecting information and idea from various sources, judging the value of any opinion, work, solution, and method. All the other lower-level thinking skills are
Evaluation/Evaluating		

Synthesis/Creating		included as the highest skill level. Higher-Order thinking skills are the ability to analyze critically, make decisions based on logical thinking, and evaluate a fact in a new situation using previously known information or theory (knowledge) - (Q11*).
--------------------	--	--

Source: Training Manual – Finance, Banking, and Insurance, 2014, SESIP

3.4.1.2 Key Features of Preparing Multiple Choice Questions (MCQ)

- A multiple-choice question (MCQ) starts with a stem or instruction, and based on this, there will have some answer options. One will be the correct answer among the answer options, and the others are distracters. The distracters are not the correct answers. These distracters should be formulated in such a way so that the candidates who have no clear idea about the topics are more likely to choose those distracters/options. Each alternative answer option must have a probability of being selected by at least 5% of the total candidates - (Q15).
- The Mutually Exclusive or Mutually Inclusive answer option should be avoided as much as possible - (Q16*).
- Answer option that says all of the above is correct or none of the above are right should be avoided - (Q17*).
- A set of Multiple Choice Question Papers must have 60% knowledge and comprehension level and 40% application and higher-order level questions - (Q18* and Q19*).
- In the MCQ question paper, the stem must be used to prepare the student's Application level and Higher-order skill level question - (Q28*).
- There will have three (3) types of MCQ Questions in the SSC, HSC, and internal examinations. These three types are i) Simple MCQ, ii) Multiple Completion MCQ and iii) Situation Set MCQ - (Q20).
 - (i) Simple MCQ questions begin in the form of questions or as incomplete sentences. Questions or incomplete sentences act as Stem. However, it is best to avoid incomplete sentences as much as possible. Then there are four

alternative answers, In which only one answer is correct. A simple MCQ Question is used to evaluate knowledge level - (Q21*). Sometimes this type of question is also used to assess Comprehension level. As knowledge and comprehension level is assessed through Simple MCQ, there will be no new scenario in the stem of this type of MCQ - (Q22*).

(ii) In a Multiple Completion MCQ, in the beginning, three (3) facts/statements/ideas are given after the initial sentence. Among these three (3) facts/statements/ideas, 1/2/3 could be correct. Four (4) alternatives are made by arranging these pieces of information. Students need to choose one answer from these four (4) alternatives - (Q23). This type of question is used to create questions that are not memory-dependent - (Q25). Through such questions, it is possible to evaluate students' comprehension, application, and higher-order skills (A pictorial example of this type of question is illustrated in the questionnaire). But Multiple Completion MCQ will never be more than 20% of the total MCQ questions - (Q24*).

(iii) Situation Set MCQ will start with a stem/scenario/situation. In this type of MCQ, a few MCQ questions can be asked from the same stem/information/scenario - (Q26). The questions will be interrelated (A pictorial example is illustrated in the questionnaire). These MCQs are used to prepare application and higher-order skill level questions. Sometimes, the Comprehension level's question can also be made from this type of uniform information of situation set MCQ. However, it is advisable not to create knowledge-level questions using the situation set MCQ - (Q27).

Source: Training Manual – Finance, Banking, and Insurance, 2014, SESIP

These are some key features of the Creative Question Preparation Guideline mentioned in **the Training manual of Creative question Preparation** as per the Examination Reformation Guideline. **Here are only those features illustrated which are used in the survey questionnaire.**

Each teacher's strength in designing Creative Questions is measured with the summative index of these 20 numbers of 5-point Likert scale questions in the survey

Questionnaire. As the most significant scale is 5, the highest score with these 20 questions can be 100. Each teacher's strength in Designed Creative Question (SDCQ) is measured based on the score achieved within this 100 score. Considering this Strength of Designed Creative Question (SDCQ) as the dependent variable, other explanatory/independent variables are analyzed to find the interrelationship with the dependent variable.

3.4.2 Independent/Explanatory Variables

According to the Academic Supervision Report, 2019, conducted by the Monitoring and Evaluation Unit of the Directorate of Secondary and Higher Education, some significant causes for not being able to prepare good qualitative creative questions by the teachers are; not getting sufficient training, lackings of competency, lackings of willingness, week monitoring of the field level supervisory officers, dependency on note and guidebook, coaching mentality of the teachers and teacher association's business (Mustaque, 2019b; Yasmin et al., 2020). Riyad (2016) also mentioned that not getting sufficient time is one of the significant causes of not preparing qualitative creative questions along with the above causes. Sometimes, it is also influenced by the teacher's experience or length of service. The ability to design creative questions is also different based on region or educational board, rural/urban area, and Secondary/higher secondary level (Center for Educational Research, 2018; Habib, 2016).

In this context, here the core independent variables of the strength of designing creative questions are considered teacher's competence, authority's monitoring, willingness, training, experience, time given by teachers, education institution's location, education board/region, the section of teaching, types of the educational institution.

Training: For the effective implementation of the Creative question method, SESDP arranged two types of Training Programs. Twelve days (12) Training of Master Trainers and three (3) days Training for General Teacher. At first, the "12 days Training of Master Trainers" was provided to Question Setters, moderators, Chief examiners, and examiners of different Education Boards.

Based on the performance in these training, final master trainers were selected. Then, a three (3) days General Training program was arranged for the General Teacher with those Master Trainers considered Instructor. Besides, the main controlling authority-Directorate of Secondary and Higher Education (DSHE), also provided instruction to arrange in-house training for the institutions (ADB, 2015; SESIP, 2014). But still, approximately 40% of teachers received training by combing all types of training facilities available for the Creative Question method ((Yasmin et al., 2020). Considering these issues, this research tried to specifically measure how the strength of designing creative questions is varied based on the receiving of various types of training or not receiving. In this regard, through Q29, it is asked who received training and didn't receive training (0=No, 1=Yes). Based on the types of training, the received training (1=Yes) is again classified into three groups; 2=Master training, 3=General Training (Education Board or DSHE provided), and 4=In-house training from own institution through Q30.

Competence: The Director of the Bangladesh Examination Development Unit (BEDU) said that the main problem with the creative question implementation is the Teacher's Quality and Competence (Mustaque, 2019b). Academic Supervision Report, 2019 by DSHE and Riyad (2016) also mentioned teachers' competence influences the quality of preparing Creative Questions. Various evaluation reports of the creative Question method stated that the teacher with deep subjective knowledge passed from a high-graded university and good academic records are comparatively better at preparing creative Questions. Q31-Q34 measures the four academic results on GPA 4/5-point scale. According to the education ministry's GPA conversion criteria, the teacher who passed in the former division or class is also converted on GPA 4/5-point scale. Q35 measures from which graded university they passed (3=Public University, 2=National University, 1=Private University). Most of the students in Bangladesh at first aim to be doctors, engineers, Customs Officers, Police Officers, Administrative Officers, etc. Many students compete for or choose the teaching profession whenever they don't have other alternative options (Center for Educational Research, 2018). Despite having other options, the persons who choose or compete for teacher recruitment as the prioritized choice are

comparatively more competent than those who select the teaching profession because of not having any other options. Q36 measures how the participant chooses the teaching profession with other job opportunities on 5 point scale by taking reverse answers. Competence is measured considering the average of Q31-Q36 for each teacher.

Willingness: According to the Academic Supervision Report, 2019, Conducted by DSHE, one of the primary reasons for not properly implementing the Creative Question method is the teacher's unwillingness (Mustaque, 2019b). One Responsible Officer of SESIP Said, "Though teachers got training, they don't practice it enthusiastically. If the institution's teachers don't prepare questions from their own will and don't practice with the students, this problem will be continued" (Mustaque, 2019a). Preparing a set of good qualitative Creative questions requires academic mastery and brainstorming with sufficient time. In this context, teachers sometimes prepare ready-made questions from the Guidebook/notebook and purchase questions from the professional teacher's association (Riyad, 2016; Billah, 2017; Mushtaq Ahmed, 2019b). The academic supervision report conducted on 8,219 schools among the country's 18,598 high schools by DSHE in July 2019 shows that 42% of teachers still don't prepare creative questions. Among those, almost 28% of teachers prepare questions with the support of other school teachers following the guidebook. The rest, 16%, purchase ready-made questions from teachers' associations or professional organizations (Mustaque, 2019a). Q37 measure the teacher's willingness to prepare creative without following a guidebook or support from other school teachers. Q38 measures the eagerness of teachers to purchase questions from teachers' associations or professional organizations (the answer was taken considering a reverse scale). The summative index of these two questions measures the teacher's willingness to prepare creative questions.

Monitoring: Academic Supervision Report, 2019 of Monitoring and Evaluation Unit, DSHE itself admits that weak monitoring of the field level supervisory authority is one of the significant Causes of not preparing qualitative creative questions (Mustaque, 2019b). Riyad (2016) also emphasizes the necessity

of effective monitoring to ensure the quality of the creative question system. Q39 measures the internal monitoring faced by the teacher, and Q40 measures the external monitoring from the central educational authority faced by the teachers or institutions to prepare qualitative creative questions. The summative index of these two questions measures the monitoring faced by each teacher to prepare qualitative creative questions.

Time: Almost all government reports and research papers depict that one of the crucial reasons for not preparing qualitative creative questions is the time limitation to submit a creative question paper. Some teachers are confident and capable, but they can't prepare expected creative questions for time deficiency (Riyad, 2016). In his research findings, the same author also mentioned that it is usually instructed to submit 2/3 Subject's Question paper within three-four days after notice. Q41 measures approximately how many hours a teacher spend preparing one set of creative question paper for each subject.

Experience: Generally, master training was given to senior teachers expecting that experienced teachers would be more competent to clarify the issue of creative questions (ADB, 2015). The Bangladesh Examination Development Unit (BEDU) director said that besides the general teacher, we are getting some senior master trainer who doesn't understand the creative question issue (Mustaque, 2019b). In this regard, Q3 intends to measure how the length of service or teaching experience related to the strength of designing creative questions.

Other Independent Variables: As Bangladesh Education system is divided into three sections named Science, Commerce, and Arts at the Secondary and Higher Secondary level (Asad, 2009); with **Q2**, the teacher's **teaching section** is asked to measure how the creative Question preparation is varied based on these three sections. Here, 1=Humanities, 2=Business Education, and 3=Science. According to the Academic Supervision Report, 2019 of DSHE, the teachers of the Barishal Region can prepare the lowest percentage (30.76%), and Chittagong Region teachers can prepare the highest rate (80.31%) of creative questions (Mustaque, 2019a). Besides, based on the Government or Private educational

Institutions, our rural area teachers don't have the expected capacity to prepare qualitative creative questions (Center for Educational Research, 2018). In this regard, **Q5** intends to measure how the strength of designing creative questions varies based on ten (10) **education boards** responsible for coordinating examinations in different regions. **Q7** is designed to verify the difference in creative Question preparation based on the **educational institution's location** in urban, rural, and city areas. To find out the Government and Non-Government differences as the two types of **educational institutions** in the strength of designing creative questions, **Q8** is designed.

3.4.3 Variable Coding

Dependent Variable		
Strength of Designed Creative Question (sdcq)	Continuous–Ratio Scale Measured through the summative index of Question 9(Q9) to Question 28(Q28) formulated in 5 points Likert Scale with considering Cronbach alpha Total Score= 20 questions × 5 = 100 Based on the Training Manual, SESIP 2014	
10 Independent/Explanatory variables (Based on Academic Supervision Report-2019, DSHE, and Various Literatures)		
5 Continuous Variables		
Academic Competence (Competence)	Continuous-Ratio Scale Average of Q31- Q36 Details illustrated in the previous variable Explanation Part	
Teacher's Self-willingness (T_willingness)	Continuous-Ratio Scale Summative Index of Q37 and Q38	
Monitoring by authority (Monitoring)	Continuous-Ratio Scale Internal Monitoring-Q39 and External Monitoring-Q40 Summative Index of Q39 and Q40	
Time is given by the teacher (Time)	Continuous-Ratio Scale Average time (hours) given by the teacher to prepare a set of one Subject's creative Questions- Q41	
Length of service (Experience)	Continuous-Ratio Scale Years in Teaching Profession – Q03	
5 Categorical Variables		
Training	Training received	Categorical - Nominal Scale , Question 29 0 = No, 1=Yes
	Types of Training received	Categorical - Nominal Scale Combination of Question 29 and Question 30 0= No training, 2= Master Training 3=General Training (Education Board or DSHE provided) 4=In-house training from your institution
Section of Teaching (Section)	Categorical - Nominal Scale, Question 2 1=Humanities, 2=Business Education, 3=Science	
Educational Institution Location (Worklctn)	Categorical - Nominal Scale, Question 7 1=City/District, 2=Urban/Sub-District, 3=Union/Rural	
Board of Education (Eduboard)	Categorical - Nominal Scale, Question 5 1=Barisal, 2=Chittagong, 3=Comilla, 4=Dhaka, 5=Dinajpur, 6=Jessore, 7=Madrasah, 8=Mymensingh, 9=Rajshahi, 10=Sylhet	
Types of Educational Institution (typeeduin)	Categorical - Nominal Scale, Question 8 0=Government, 1=Non-Government	

3.5 Data Analysis tools and Hypothesis

STATA (Statistical Software for Data Science) **version 14.1** program is used to analyze data by transforming and encoding the information from the questionnaires.

At first, through **Descriptive statistics**, the various feature of the Strength of Designed Creative Questions is analyzed.

Then, one of the critical objectives of the Quantitative part of this study is to build a **Regression Model**. As per the **backward elimination method**, the following steps are followed to build that model –

- i) **Normality Test**
- ii) **Bivariate Analysis**
- iii) **Building a preliminary base regression model**
- iv) **Post Estimation tests, like Checking Multicollinearity, Heteroskedasticity.**
- v) **Building Final Regression Model**

As part of the **Regression Model building**, the following **ten (10) Hypothesis** is tested under **Bivariate Analysis** to verify the significance of the relationship between dependent and **ten (10) independent variables**.

Hypothesis	Respective Bivariate Analysis
Hypothesis I: Higher Academic Competence of the Teacher increases the Strength of the designed Creative Question.	Correlation Analysis
Hypothesis II: The Strength of Creative Question Papers varies based on Teacher's Self-willingness	
Hypothesis III: Monitoring by the Superior authority can enhance the Strength of the designed Creative Question	
Hypothesis IV: If the teacher gives more time, the Strength of the Creative Question Paper will be increased more.	
Hypothesis V: The Teacher's length of service or experience can enhance the Strength of the designed Creative Question Paper.	

Hypothesis VI: The strength of the teacher's designed creative question (sdcq) is varied based on training reception or different types of training.	One-way ANOVA
Hypothesis VII: The strength of the designed creative question paper by the teacher is varied based on Ten "Education Boards"	One-way ANOVA
Hypothesis VIII: The strength of designing Creative Question is varied based on Teacher's Teaching Section (Science, Business Education, Humanities).	One-way ANOVA
Hypothesis IX: Based on the District, Urban, and Village area's educational institution, the Strength of designed creative Questions is varied.	One-way ANOVA
Hypothesis X: The Strength of designed creative questions is varied based on Govt. and Private Educational institutions	Independent Sample T-Test

3.6 Population and Sampling Distribution

In this study, the population was considered the whole secondary and Higher secondary level teachers. In this regard, secondary and Higher secondary level teachers were served questionnaires.

Fixing the sample size for any Quantitative research is a challenging task as the sample size varies based on the nature of the study. According to Steven (1996), at least 15 samples are needed for each independent variable in social science. In this study, primarily ten (10) independent variables were considered. Therefore 150 samples were required. Besides, Tabachnick and Fidell (2018) used the formula " $N > 50 + 8M$ " for determining sample size, where M represents the number of predictors in the analysis. As per this formula, more than 130 samples were needed.

However, in this study total of 316 samples were collected. At first, the author used a cluster sampling philosophy to collect the sample from 10 education boards/regions considering each board as one cluster. Then, from these boards, the samples were chosen randomly. Besides, it is tried to maintain the significant representativeness of Government and Non-Govt. Institution, three (3) sections – Science, arts and Commerce, and city, urban and rural area educational institution's teachers as sample respondents. Combining Cluster and Random sampling makes the sampling distribution more representative. **Here is depicted a picture of the sampling distribution.**

Table 1: Sampling Distribution (N=316)

Geographic and Professional factors	Frequency (N)	Percent (%)
SECTION OF TEACHING		
Humanities	134	42.41
Business Education	72	22.78
Science	110	34.81
BOARD OF EDUCATION		
Barisal	12	3.8
Chittagong	73	23.1
Comilla	41	12.97
Dhaka	68	21.52
Dinajpur	24	7.59
Jessore	24	7.59
Madrasah	11	3.48
Mymensingh	22	6.96
Rajshahi	28	8.86
Sylhet	13	4.11
TYPES OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS		
Government	260	82.28
Non-Government	56	17.72
EDUCATIONAL INSTITUTION LOCATION		
District	216	68.35
Sub-District	66	20.89
Union/Rural	34	10.76
TRAINING RECEIVED		
No	180	57.28
Yes	136	42.72
TYPES OF TRAINING RECEIVED		
No Training	180	56.96
Master training	36	11.39
General Training (Edu Board or DSHE)	80	25.32
In-house training	20	6.33

3.7 Qualitative Interview

3.7.1 Interview Process and Interviewee

To explain the causal relationship of different factors associated with the strength of designed creative questions and to explore a more in-depth story of strengthening creative question-based summative assessment policy, some

interviews as taken **after concluding the quantitative analysis**. The interview was conducted online due to COVID-19 and the convenience of the participants using Zoom.

The interview was conducted with a total of 09 interviewees. These 09 participants were involved in teaching at any stage of their career but now serving in different positions. All the participants have experience in the public examination' creative question preparation. Some of them have experience as Public examination examiners and chief Examiners. Among those, six (6) participants were from different levels of teachers who were involved with creative question settings and moderation for a long time. Some of them are master trainers. One was a Principal of a Government college, one associate professor of the Teacher's training college, Chattogram, and one was the Training Specialist of the National Academy for Educational Management (NAEM). The participant's identity was kept anonymous as per the interviewee's request.

3.7.2 Interview Questionnaire

Question 1: Should the **Creative-Question-based Summative Assessment system be continued** in the coming revised curriculum?

Question 2: In your viewpoint, what is the **overall scenario of the teacher's strength level** in designing creative questions?

Follow-up Question: **(I)** This survey of 2022 shows that 50% of teachers can't prepare satisfactory creative questions; Academic Supervision Report, 2019 said, 42% can't prepare creative questions. What could be the **cause of this difference?**

(II) In **which part** do most teachers face difficulty?

Question 3: Why most teachers can not design qualitative Creative Question Paper.

Follow-Up Question: How are the different issues related to the strength of designing creative questions?

Question 4: Besides the question design, **what other issues** needed to be considered to **strengthen the creative question-based summative assessment system**.

CHAPTER FOUR

DATA ANALYSIS AND FINDINGS

Summary

An in-depth analysis of the data revealed various significant findings. The majority of the teachers opined to continue the creative question-based summative assessment system in the following revised curriculum. According to the descriptive results, 50% of teachers can't prepare a satisfactory level's creative question paper. The Dinajpur region's teachers are more expert, and the Barishal region's teachers are comparatively less expert in preparing acceptable level's creative question papers. The regression result shows that the strength of the designed creative question paper is mainly influenced by the teacher's competence, willingness, authority's monitoring, time given by the teacher, teacher's length of service, and reception of the different training. The qualitative interview revealed some unexplored stories of the causal explanation of these relationships. The chapter provides detailed, interesting findings of the creative question-based summative assessment policy from the statistical and field-level opinion viewpoints.

4.1 Descriptive Statistics

4.1.1 Opinion on Continuation of the creative Question based summative assessment system

This study tries to gather opinions on continuing the creative question-based summative assessment system regarding the policy dilemma. **73.10% of teachers opined 'yes' to the continuation** of the creative question-based summative assessment system in the following curriculum revision.

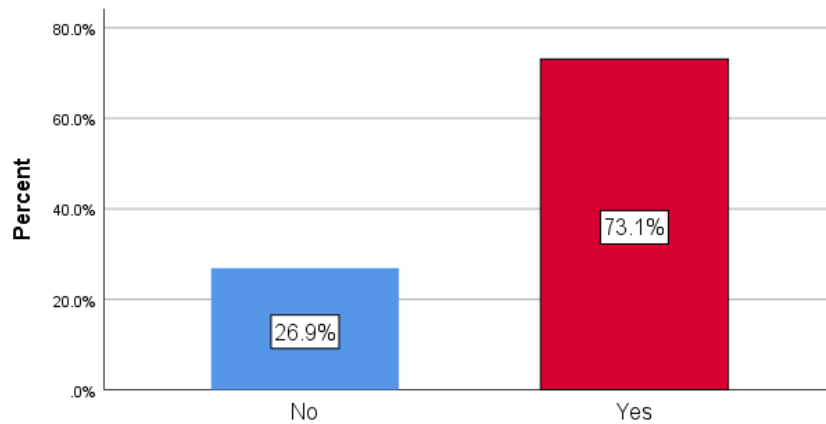


Figure 7: Graph of Opinion on the Continuation of Creative Question-Based Summative Assessment System

4.1.2 Exploratory Analysis of the Dependent Variable "Strength of Designed Creative Question by the teacher."

It is already explained in the methodology chapter that the dependent variable "Strength of designed creative question (sdcq)" by each teacher is measured through the summative index of twenty (20) numbers of 5-point Likert scale questions asked in the questionnaire (Q9-Q28). The total highest score was $20 \times 5 = 100$. The summary statistics of this calculated variable "sdcq" –

Table 2: Summary statistics of Dependent Variable "sdcq"

Statistics Strength of Designed Creative Question (sdcq) by the teacher										
Variables	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Q_1 p25	Q_2 p50	Q_3 p75	Skew.	Kurt.
sdcq	316	60.69	8.669	40	94	55	59.5	64	1.059	4.702

The teacher's average strength of designed creative questions is 60.69, with a standard deviation of 8.669. The minimum strength value is 40, and the Maximum strength value is 94. Considering the Quartiles, the first quartile Q_1 indicates that 25% of 'sdcq' data is smaller than 55, whereas the third quartile Q_3 demonstrates that 75% of the 'sqcq' data is smaller than 64 and 25% larger than 64. The second quartile Q_2 indicates-the median of the 'sdcq' is 59.5. Let's consider the **normality** of this 'sdcq' variable. It is slightly not symmetric to the normal distribution since it

is positively skewed with a greater than '0' skewness value which is 1.059, and a little bit leptokurtic than the normal curve with a greater than '3' value of kurtosis, which is 4.702. For this reason, in our regression model, the 'sdcq' is converted to a 'logarithm of sdcq's to consider a more normal distribution of the dependent variable 'sdcq.' Then, the Teacher's Strength in designing creative questions (sdcq) is divided into three groups – poor, good excellent based on the score achieved by each teacher within the total 100 scores.

Table 3: Teacher's Strength level in designing creative questions

Scores achieved in 'sdcq.'	Level (code)	Expected Types (code)	Freq.	Percent (Level)	Percent (Types)
40-59	Poor (3)	Not-satisfactory (2)	158	50.00	50.00
60-79	Good (4)	Satisfactory (1)	142	44.94	50.00
80-100	Excellent (5)		16	5.06	
Total			316	100.00	100.00

The figure shows that almost **50% of teachers'** designed creative question strength level is poor, which is **not satisfactory**, whereas 44.94% can prepare good level and 5.06% excellent level creative question which can be considered **Satisfactory (50%)**. Coincidentally, both 'satisfactory' and 'not-satisfactory' types are 50%.

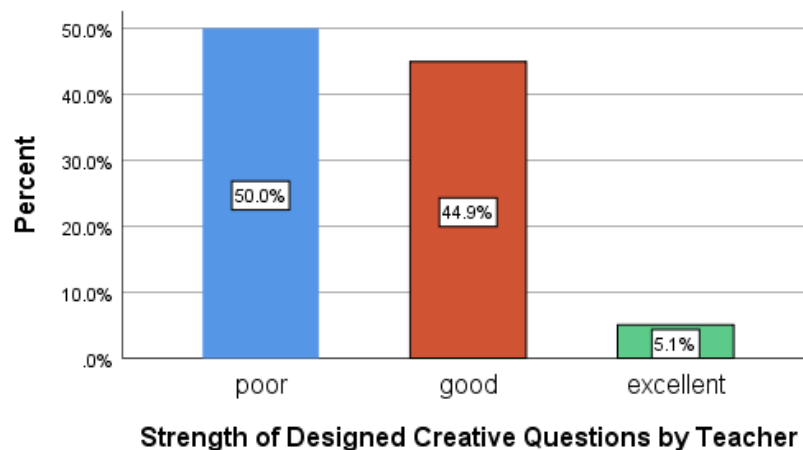


Figure 8: Graph on Strength level of the designed creative question by the teacher

In more in-depth, the teacher's strength level in the different parts of the designing creative question can be summarized with the following tables mentioned on the next page-

Table 4: Details of Strength of the designed creative Question by the teacher in the different parts of the creative question

Strength of Designed Creative Question (sdcq)	Strongly disagree (1)	Disagree (2)	Neutral (3)	Agree (4)	Strongly agree (5)	Mean Score
1. The four levels of questions "Knowledge, Comprehension, Application, and Higher-order Skills" in the Creative question method are done considering the six levels of thinking skills "Knowledge, Perception, Application, Analysis, Evaluation, and Synthesis" - Q9	26 8.2%	33 10.4%	43 13.6%	124 39.2%	90 28.5%	3.69
2. The Question of the "knowledge level" can be made in such a way so that its answer cannot be found directly from the textbook- Q10*	51 16.1%	69 21.8%	33 10.4%	67 21.2%	96 30.4%	3.28
3. To assess the skill of 'making a decision based on critical reasoning & logic' and 'evaluating a fact' – " Application-level " questions can be asked – Q11*	106 33.5%	140 44.3%	26 8.2%	22 7.0%	22 7.0%	2.09
4. " Higher-Order Skill " Level's Questions can be used to assess 'the ability to apply a previously learned subject into a new situation' - Q12*	135 42.7%	123 38.9%	24 7.6%	15 4.7%	19 6.0%	1.92
5. Any part/paragraph of the textbook can be used directly for making stem - Q13*	47 14.9%	78 24.7%	47 14.9%	63 19.9%	81 25.6%	3.17
6. The stem must be considered to answer all four parts of the creative Question – Q14*	67 21.2%	67 21.2%	38 12.0%	73 23.1%	71 22.5%	3.04
7. Multiple choice questions (MCQ) should be prepared in such a way so that each alternative answer is likely to be chosen by at least 5% of the total candidates – Q15	29 9.2%	35 11.1%	54 17.1%	93 29.4%	105 33.2%	3.66
8. Mutually Exclusive / Mutually Inclusive information could also be used to create multiple choice question (MCQ) options - Q16*	60 19.0%	139 44.0%	70 22.2%	17 5.4%	30 9.5%	2.42
9. All of the above are correct / none of the above is correct" - with these types of sentences, answer options of multiple-choice questions (MCQ) can be made – Q17*	68 21.5%	97 30.7%	41 13.0%	37 11.7%	73 23.1%	2.84
10. It is advisable to have 40% knowledge and comprehension level questions in multiple-choice questions (MCQ) – Q18*	85 26.9%	136 43.0%	36 11.4%	42 13.3%	17 5.4%	2.27

11. It is advisable to have 60% application and higher-order level questions in multiple-choice questions (MCQ) - Q19*	76 24.1%	118 37.3%	44 13.9%	52 16.5%	26 8.2%	2.47
12. Simple MCQ, Multiple Completion MCQ, Situation Set MCQ - with these three types of questions, Multiple Choice Questions should be made - Q20	11 3.5%	29 9.2%	54 17.1%	120 38.0%	102 32.3%	3.86
13. "Simple MCQ" can be used to assess a student's application skill and higher-order skill level - Q21*	63 19.9%	116 36.7%	53 16.8%	48 15.2%	36 11.4%	2.61
14. Simple MCQ's stem also needs to have a new scenario - Q22*	88 27.8%	117 37.0%	56 17.7%	34 10.8%	21 6.6%	2.31
15. Consider the picture's MCQ - This type of Question is "Multiple Completion MCQ" - - Q23	14 4.4%	17 5.4%	57 18.0%	104 32.9%	124 39.2%	3.97
16. Multiple Completion MCQ" could be more than 20% of the total MCQ - Q24*	53 16.8%	93 29.4%	61 19.3%	75 23.7%	34 10.8%	2.82
17. "Multiple Completion MCQ" can be used to create not 'memory-dependent' questions - Q25	15 4.7%	28 8.9%	59 18.7%	135 42.7%	79 25.0%	3.74
18. Like the picture's questions – The MCQ questions which are used to ask a few questions from the same stem/information/scenario are "Situation Set MCQ" - Q26	6 1.9%	15 4.7%	81 25.6%	119 37.7%	95 30.1%	3.89
19. Using "Situation Set MCQ" to prepare 'knowledge level' questions is not advisable - Q27	22 7.0%	28 8.9%	57 18.0%	107 33.9%	102 32.3%	3.76
20. The Question of assessing students' application and Higher-Order skills can be made without using stem in MCQ - Q28*	52 16.5%	110 34.8%	46 14.6%	55 17.4%	53 16.8%	2.83

Note: Here, the right-sided number Q9, Q10... indicates the question number of the questionnaire. Star '*' means, It's a reverse question. Here (*) indicates that this information is reversely presented in the Q10. These kinds of reverse questions are designed to authentically validate the respondent's opinion/confidence level on the respective issues. Hence, the reverse answer is considered. If a respondent answers 5, it is finally considered as 1. In this way, if anyone answers 1, it is regarded as 5.*

The mean score is four (4) below in all the statements. That means the teacher's strength level is lower in almost all the parts of the creative question. But specifically, in some aspects, the strength level is very inferior. As in Statement 3 and 4, the mean score for designing **Applications and Higher-order skill level questions is 2.09 and 1.92**, respectively, on the enormous scale of 5. These scores are below the median score of 2.5. That indicates the **teacher's strength is very low** in designing **Applications and Higher-Order skill level questions**. They are facing more difficulty in developing these portions of the questionnaire. In the same way, in statements 8,9,10,11, which are related to MCQ, the mean score is three (3) below, which indicates that **in designing the MCQ question part**, the teacher also faces more difficulty.

The **Cronbach's Alpha** for these 20 items was **0.7285**, higher than 0.7. This score indicates **high internal consistency and reliability in measuring these 20 items**, and these items' scales could be deemed acceptable.

4.1.3 Exploratory Analysis of the Independent Variables

4.1.3.1 Training

Among all the teacher participants, 56.96% of teachers didn't receive any training on the creative question. Among the training received, 11.39 % received the Master training to train other General Teachers, 25.52% received three days of General Training, and 6.33% of teachers received their institution-arranged in-house training.

Table 5: Training/Types of Training Received

Training/Types of Training Received	Freq.	Percent
No Training	180	56.96 %
Master training	36	11.39 %
General Training (Edu Board or DSHE)	80	25.32 %
In-house Training	20	6.33 %
Total	316	100.00 %

4.1.3.2 Competence

As detail explained in the Methodology chapter, Competence is measured through the average of 4 academic results – SSC, HSC, Graduation, and Masters, last graduated university ranking and their choosing option for teaching. The average Competence is 3.706, with a substantial standard deviation of 0.311. That means there is a considerable variation in teachers' Competence to design creative questions.

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Competence	316	3.706	.311	2.49	4.3

If we see more specific details of the Competence, there is a considerable variation in teachers' four academic results, passing university and choosing the option for the teaching profession. There is a substantial variation of SSC and HSC Results with almost 0.4 above standard deviation and graduation, and Master results with 0.3 above standard deviation.

Table 6: Competence Details

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
result ssc	316	4.391	.434	2.63	5
result hsc	316	4.252	.537	2.2	5
result graduation	316	3.224	.399	2	4
result master	303	3.306	.377	2	4
university	316	2.677	.561	1	3
teach option	316	4.38	1.055	1	5

4.1.3.3 Teacher's Self-Willingness

As per the methodology discussion, two items are used to measure the teacher's willingness to prepare the creative question paper. From statement 1 (Q37), "The teachers of our Institution are very sincere in designing their creative questions without the help of any kind of guidebook," we see there is a divergence in the opinion of teachers. Only 27.2% agreed with this statement, with an average score of 3.16.

Statement 2 (Q38) measures, instead of the teacher's self-willingness, to what extent the teacher prepare questions by buying question from professional organizations. Almost 54.1 % strongly agree that they didn't purchase questions from teacher's associations or professional organizations. The mean score regarding not purchasing ready-made questions from outside is 4.00, which is positive. The average score of these two statements measured the teacher's willingness to prepare creative question papers.

Table 7: Teacher's willingness

Willingness	Strongly disagree (1)	Disagree (2)	Neutral (3)	Agree (4)	strongly agree (5)	Mean
1. The teachers of our institution are very sincere in designing their creative questions without the help of any guidebook – Q37	46 14.6%	59 18.7%	67 21.2%	86 27.2%	58 18.4%	3.16
2. Questions are not bought in our organization from teachers' associations or professional organizations - Q38*	22 7.0%	31 9.8%	43 13.6%	49 15.5%	171 54.1%	4.00

4.1.3.4 Monitoring

Monitoring is measured through two statements, Internal Monitoring and External Monitoring. Statement 1 (Q39) measured the internal Monitoring from the teacher's own organization, where the mean score is 4.02, and 39.6% opined strongly agree that they face internal Monitoring. On the other hand, statement 2 (Q40) measures external Monitoring, where the mean score is only 2.11. That means most teachers didn't face any external monitoring to prepare creative questions from superior authority.

It is shown that only 0.9 % opined as strongly agree that they face external Monitoring.

Table 8: Monitoring

Monitoring	Strongly disagree (1)	Disagree (2)	Neutral (3)	Agree (4)	strongly agree (5)	Mean
1. Our organization regularly monitors whether the creative Question papers are appropriately implemented - Q39	9 2.8%	18 5.7%	55 17.4%	109 34.5%	125 39.6%	4.02
2. Sometimes, we face Monitoring of creative questions from the Board of Education, DSHE, or other superior organizations - Q40	96 30.4%	113 35.8%	86 27.2%	18 5.7%	3 0.9%	2.11

4.1.3.5 The Teacher's given time to prepare Creative Question (Time)

To prepare a set of creative question papers for a subject, we see that a teacher spends an average of 6.80 hours. There is a considerable variation in teachers' time, which is reflected in the standard deviation of this variable, 3.568. That means different teachers spend different amounts of time preparing creative questions.

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
time	316	6.841	3.568	1	20

4.1.3.6 Experience or Length of Service of Teachers

As mentioned in the methodology chapter, it was thought that the Strength of the designed creative Question varied based on the teacher's length of service. The measured service length and experience mean score was 10.218 years, with a substantial standard deviation of 7.038. That means there were diversified ages or different experienced teachers.

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
experience n	316	10.218	7.038	1	30

4.1.3.7 Strength type of designing creative questions based on Education Boards or Region

As depicted in Table 3, we divided the "Strength of Designed Creative Question (sdcq)" score for our different analysis purposes into two types: satisfactory and not satisfactory. We analyze these **strength types** based on ten (10) education regions or boards through a Crosstabulation and chi-square test. We see that **Dinajpur region Teachers** can prepare the **highest percentage (66.7%)** of satisfactory type creative question papers. In contrast, **Barishal Region** Teachers can prepare the **lowest rate (33.3%)** of satisfactory type creative question papers, **considering the chi-square test's P-value (0.054)** is significant at a 10% significance level.

Table 9: Crosstabulation and Chi-Square Tests on Types of the Strength of designed Creative Question and 10 Education Boards of or regions

		Types of the Strength of designed Creative Question		Total
		Not-Satisfactory	Satisfactory	
Board of Education	Barisal	8 66.7%	4 33.3%	12 100.0%
	Chittagong	32 43.8%	41 56.2%	73 100.0%
	Comilla	18 43.9%	23 56.1%	41 100.0%
	Dhaka	43 63.2%	25 36.8%	68 100.0%
	Dinajpur	8 33.3%	16 66.7%	24 100.0%
	Jessore	9 37.5%	15 62.5%	24 100.0%
	Madrasah	6 54.5%	5 45.5%	11 100.0%
	Mymensingh	8 36.4%	14 63.6%	22 100.0%
	Rajshahi	18 64.3%	10 35.7%	28 100.0%
	Sylhet	8 61.5%	5 38.5%	13 100.0%
Total		158 50.0%	158 50.0%	316 100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	16.689 ^a	9	0.054

4.1.3.8 Strength type of the designed creative questions based on Section

According to the three sections of Secondary and Higher Secondary level, the **science section teacher** can prepare the **highest 59.1% of the satisfactory type** creative question. The business education teacher can prepare 45.8%, and the humanities Teacher can prepare the lowest 44.8% Satisfactory Creative question paper, **considering the chi-square test's P-value (0.061) is significant at a 10% significance level.**

Table 10: Crosstabulation and Chi-square Test on Types of the Strength of designed Creative Question and Section of teaching

Types of the Strength of designed Creative Question	Section of teaching		
	Humanities	Business Education	Science
Not-Satisfactory	74 55.2%	39 54.2%	45 40.9%
Satisfactory	60 44.8%	33 45.8%	65 59.1%
Total	134 100.0%	72 100.0%	110 100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	5.599a	2	0.061

4.1.3.9 Strength type of the designed creative questions based on Government and Private Educational institutions

Though, the Private Educational Institution's teachers can prepare more satisfactory type creative question papers (53.6%) than the Government Institution's teachers. But, this is not a significant difference since the P-Value (0.556) of the chi-square test **is not significant even at a 10% significance level.**

Table 11: Crosstabulation and Chi-square Test on Types of the Strength of designed Creative Question and Govt. vs. Private Educational Institution

Types of the Strength Creative question	Types of Educational Institution	
	Government	Private
Not-Satisfactory	132 50.8%	26 46.4%
Satisfactory	128 49.2%	30 53.6%

Total		260 100.0%	56 100.0%
Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	.347 ^a	1	0.556

In the same way, the **cross-tabulation and chi-square** test between the **education Institution's location (City, Urban, Rural) and strength type** showed no significant difference in the strength type of the designed creative question by the teacher among City, urban and rural areas. In the chi-square, the P-value was 0.915, which is much higher even at the 10% significance level. In this regard, this cross-tabulation is not shown here.

4.2 Regression Model

A regression model is built to assess the factors associated with the strength of designing creative questions by the teacher and analyzing their relationship. Here, the regression model building has proceeded with the Backward Elimination method. According to the psychology dictionary, Backward elimination is a statistical procedure that removes the least essential variables step-wise and leaves only the most significant ones. (N., 2013). Therefore, in our model-building process, the normality of the dependent variable "sdcq" is first checked. Then Bivariate analysis is done to consider the variables to keep in our preliminary model. After some post-estimation tests on this primary model, the final model is designed.

4.2.1 Checking the Normality of the Dependent Variable

From the histogram of the dependent variable Strength of Designed Creative Question (sdcq) by the teacher with the normal curve, we see this data is slight positively or rightly skewed with a greater than '0' skewness value which is 1.059. Besides a little bit leptokurtic than the normal curve with a greater than '3' value of normal curve's kurtosis, which is 4.702

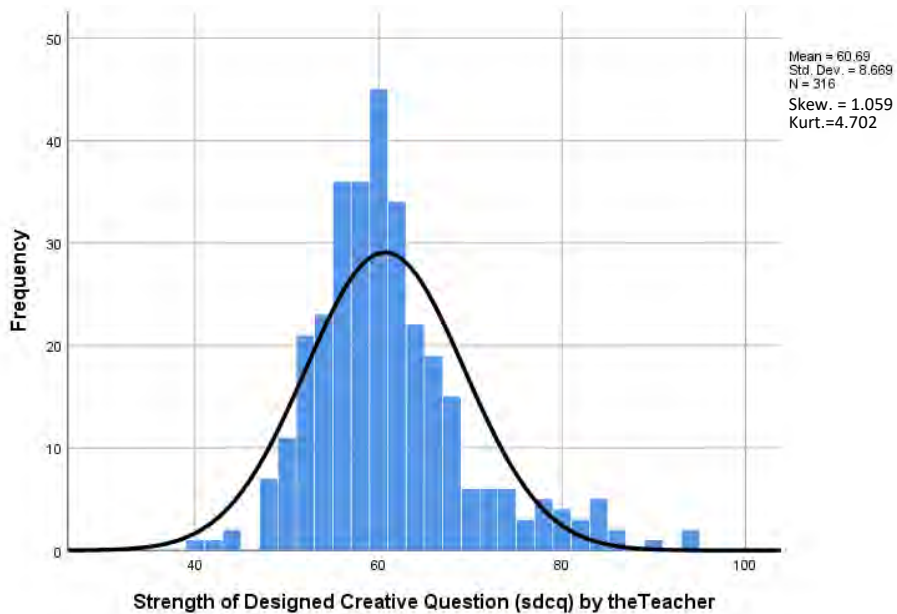


Figure 9: Histogram of 'sdcq'

In this regard, we converted this "sdcq" into a logarithm form of sdq. The "log of sdq" is comparatively more normally distributed with skewness of 0.537, closer to the normal distribution's skewness of '0'. Besides, the kurtosis of "log of sdq" is comparatively closer to the normal distribution's kurtosis (3), which is 3.87. Therefore, for our regression model, finally, we considered **this logarithm transformation of sdq** as our **dependent variable**, which will be denoted as **"log_sdcq."**

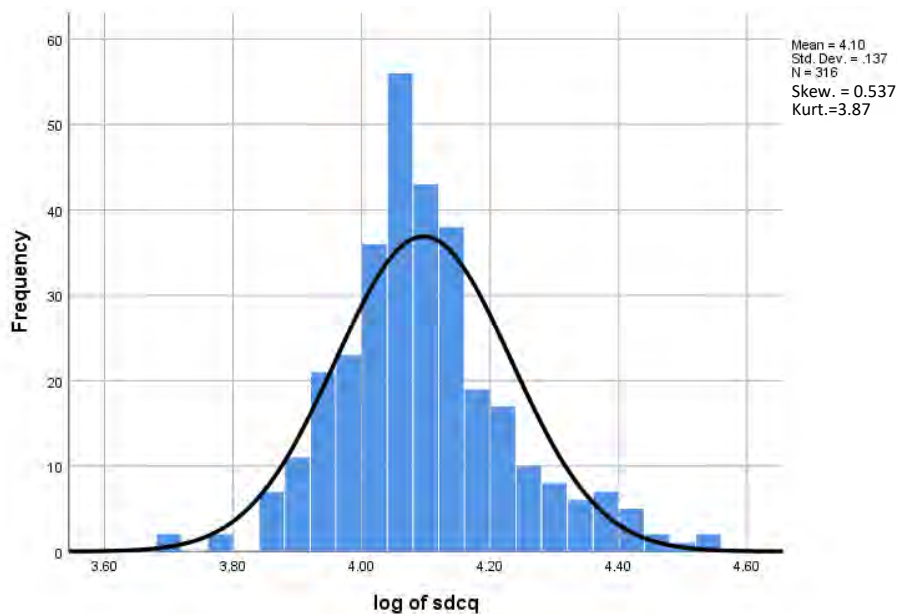


Figure 10: Histogram of 'logarithm of sdq'

4.2.2 Bivariate Analysis

It is discussed and summarized in the 3.4.3 variable coding section of the methodology chapter that the author primarily considered **ten (10) independent variables** to build the regression model. Among these ten (10) variables, five (5) are **continuous variables**, which are **Competence**, teacher's willingness (**T_Willingness**), **Monitoring**, time given by the teacher (**Time**), and teacher's experience (**Experience**). The other five (5) are **categorical variables**, which are **Training**, Education Board/Region (**Eduboard**), Section of Teaching (**Section**), Educational Institution Location (**Worklctn**), Types of Educational Institution (**Typeeduin**). To analyze which independent variables will be considered for the regression model, the author first proceeded with the bivariate analysis of these dependent and independent variables explaining the significance of their relationship with the hypothesis testing.

4.2.2.1 Correlation Analysis for Continuous Independent Variables

Before running the regression model, the five (5) continuous variables' relationship with the dependent variable is analyzed through correlation analysis. As per the methodology chapter discussion, the hypothesis for those five continuous variables was –

Hypothesis I for Competence: Higher Academic Competence of the Teacher increases the Strength of the Creative Question.

Hypothesis II for willingness: The Strength of Creative Question Papers varies based on Teacher's Self-willingness

Hypothesis III for Monitoring: Monitoring by Superior authority can enhance the Strength of the Creative Question

Hypothesis IV for time: If the teacher gives more time, the Strength of the Creative Question Paper will be increased more.

Hypothesis V for experience: The Teacher's length of service or experience can enhance the Strength of the Creative Question Paper.

The Correlation Matrix for these five (5) continuous variable hypotheses was -

Table 12: Matrix of correlations

Variables	Log_sdcq	Competence	Willingness	Monitoring	Time	Experience
Log_sdcq	1.000					
Competence	0.243**	1.000				
Willingness	0.519**	0.125	1.000			
Monitoring	0.673**	0.082	0.379	1.000		
Time	0.483**	0.206	0.325	0.324	1.000	
Experience	0.346**	-0.142	0.241	0.230	0.180	1.000

****.** *Correlation is significant at 0.01 level (1%) (2-tailed).*

Log_sdcq = Logarithm of the Strength of Designed Creative Question (sdcq) by the teacher

Here we see that all **five (5) continuous independent variables significantly correlated with the log_sdcq** of the five (5) hypotheses above. Teachers' willingness and authority's monitoring are highly correlated with the strength of designing creative Questions (log_sdcq). Time given by the teacher, teacher's experience, and Competence has a moderate correlation with log_sdcq.

4.2.2.2 ANOVA and Independent Sample T-Test for Categorical Independent Variables

Among the five (5) categorical independent variables, there are 'two groups' and 'two more groups' type variables. **Training**, Education Board/Region (**Eduboard**), Section of Teaching (**Section**), and Educational Institution Location (**Worklctn**) are 'two more groups' type variables. Therefore, these four **(4) categorical variables' relationship** significance with **the strength of designing creative questions (log_sdcq)** is analyzed through the One-Way ANOVA test. Only the Types of Educational Institution (**Typeeduin**) is a 'two group' type variable. Its relationship with the log_sdcq is analyzed through Independent Sample T-Test.

4.2.2.2.1 Testing the hypothesis between training and strength of designing creative questions (log_sdcq).

In this regard, the hypothesis was –

Hypothesis VI (Training): The strength of the teacher's designed creative question (sdcq) is varied based on training reception or different types of training.

Since there were four (4) groups in the final training variable, 0=No Training, 2=Master Training, 3=General Training (Education Board or DSHE provided), and 4=In-house training from own institution; the hypothesis of this training variable and log_sdcq is analyzed through One-Way ANOVA.

Table 13: Analysis of Variance (ANOVA) for Training and log_sdcq

log of sdcq					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	0.851	3	0.284	17.590	0.000
Within Groups	5.031	312	0.016		
Total	5.882	315			

Since the P value<0.01; therefore this is significant even at a 1% level of significance. That means the strength of designing creative questions varies significantly based on training reception and not or different types of training.

4.2.2.2.2 Testing the hypothesis between Education Board/Region and strength of designing creative question (log_sdcq).

Hypothesis VII (Education Board/Region): The strength of the designed creative question paper by the teacher is varied based on Ten "Education Boards"

Since there was ten (10) education boards (two more groups) under this Education Board (Eduboard) variable; so that, this hypothesis of eduboard and log_sdcq is also analyzed through One-way ANOVA.

Table 14: Analysis of Variance (ANOVA) for eduboard and log_sdcq

log of sdcq					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	0.186	9	0.021	1.113	0.353
Within Groups	5.695	306	0.019		
Total	5.882	315			

Since the **P-value is >0.05**; therefore **this is not significant** at even a 10% level of significance. That means the **strength of designing creative questions is not varied significantly based on ten (10) education boards.**

4.2.2.2.3 Testing the hypothesis between Teacher's Teaching Section and strength of designing creative question (log_sdcq).

Hypothesis VIII (Section): It is assumed that the strength of designing Creative Question is varied based on Teacher's Teaching Section. As there are three (3) sections; Science, Business education, and Humanities; the hypothesis result of the teaching section and log_sdcq through ANOVA was as follows-

Table 15: Analysis of Variance (ANOVA) for teaching section and log_sdcq

log of sdcq					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	0.041	2	0.020	1.098	0.335
Within Groups	5.841	313	0.019		
Total	5.882	315			

As the **P-value is >0.05**; therefore **this is not significant** at even a 10% level of significance. Thus, the **strength of designing creative questions is not varied significantly based on three (3) sections** of secondary and higher secondary levels.

4.2.2.2.4 Testing the hypothesis between Education Institution Location (worklctn) and strength of designing creative question (log_sdcq).

Hypothesis IX (Working Location): Based on the District, Urban, and Village area's educational institution, the strength of designing creative Questions is varied. For the three (3) Educational Institutional locations, the hypothesis result with the log_sdcq through ANOVA was –

Table 16: Analysis of Variance (ANOVA) for Education Institution Location and log_sdcq

log of sdcq					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	0.094	2	0.047	2.540	0.080
Within Groups	5.788	313	0.018		
Total	5.882	315			

Here the **P-value is > 0.05**; therefore, **this is not significant** at the 5% significance level. Thus, the **strength of designing creative questions is not significantly varied based on education institution location.**

4.2.2.2.5 Testing the hypothesis between Types of Education Institution (typeeduin) and strength of designing creative questions (log_sdcq).

Hypothesis X (Types of Educational Institution): The Strength of designed creative questions is varied based on Govt. and Private Educational institutions.

There are two types of educational institutions, Government and Private. Thus, the hypothesis for this 'two groups' variable "Types of Education Institution (typeeduin)" with the strength of designing creative questions (log_sdcq) is analyzed through Independent Sample T-Test. The result was –

Table 17: Independent Samples Test for Types of Education Institution (typeeduin)and log_sdcq

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means		
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
log of sdcq	Equal variances assumed	0.010	0.922	-0.731	314	0.465
	Equal variances not assumed			-0.745	82.060	0.459

According to Levene's test, since the Equal Variances assumption is accepted, **the P-value is 0.465 > 0.05**. So, **this is not significant even** at a 10% significance level. Therefore, Thus, **the strength of designing creative questions is not significantly varied between Government and Private Educational institutions.**

Hence, it is seen that among five (5) categorical variables, **only training has a significant relationship with 'log_sdcq.'** The other four variables-Eduboard, Section, Working location, and Types of the educational institution have no significant relationship with 'log_sdcq.' It is here mentionable that if the five (5) categorical variables were directly put in the primary regression model, that time, it would be a long list of variables, as there were the highest 10 group's categorical variables. Therefore, these categorical variables' significance on 'log_sdcq' is tested before running in the regression result through the required bivariate analysis.

4.2.3 Base Regression Result

From the Bivariate Analysis of ten (10) independent variables, we found that five (5) continuous independent variables are significantly correlated with the dependent variable, that is-logarithm form of the strength of the designed creative question (log_sdcq) by the teacher. Among the five (5) categorical variables, only training has a significant relationship with the log_sdcq. Therefore, these six (6) independent variables, Competence, Willingness, Monitoring, Time, Experience, and Training, are considered for the base regression model.

Among the four (4) groups of training variables, '0=No training' is considered the reference group. The base regression model was –

Table 18: Base Multiple Linear regression Results

Dependent Variable	Strength of Designed Creative Question by the Teacher - Logarithm form (log_sdcq)		
	Coef.	St.Err.	p-value
Competence	.072***	.016	0.000
T_Willingness	.035***	.007	0.000
Monitoring	.091***	.007	0.000
Time	.007***	.001	0.000
Experience	.002**	.001	0.012
<i>Types of Training (ref: No Training)</i>			
Master training	.028	.019	0.141
General Training (Edu Board or DSHE)	.037***	.013	0.005
In-house training	.048**	.02	0.018
Constant	3.339***	.062	0.000
R-squared	0.638	Number of obs	316
F-test	67.498	Prob > F	0.000
*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$			

4.2.4 Post estimation Test

Some post-estimation diagnoses were conducted to check whether the model fulfills some fundamentals assumption of regression model building.

4.2.4.1 Checking the Multicollinearity

Variance Inflation Factor (VIF) is measured for this base model to check multicollinearity. The VIF score of the model was –

Table 19: Variance Inflation Factor (VIF)

Variable	VIF
Competence	1.103
T_Willingness	1.277
Monitoring	1.262
Time	1.245
Experience n	1.757
Master training	1.64
General Training	1.403
In-house training	1.073
Mean VIF	1.345

Here, all the VIFs are significantly lower than 10. The highest VIF is 1.757. Therefore, there is no problem with Multicolliniarity in this model.

4.2.4.1 Checking the Heteroskedasticity

Whether the heteroskedasticity problem or the Variances are constant or not of this model is checked through White's general heteroskedasticity test.

Table 20: White's general heteroskedasticity test

White's test for Ho: homoskedasticity				
against Ha: unrestricted heteroskedasticity				
chi2(38) = 130.37				
Prob > chi2 = 0.0000				
Cameron & Trivedi's decomposition of IM-test				
	Source	chi2	df	p
	Heteroskedasticity	130.370	38	0.000
	Skewness	24.240	8	0.002
	Kurtosis	2.330	1	0.127
	Total	156.940	47	0.000

Here, the null hypothesis is assumed as homoskedasticity or variances are constant. Since the P-value is <0.05, therefore Null hypothesis is rejected. That means there is a problem with heteroskedasticity in this base model.

4.2.3 Final Multiple Linear Regression Result

To solve the heteroskedasticity problem, the Robust Standard Errors of this base model are measured. Therefore, the final Regression Model is designed considering the robust results of base regression.

Table 21: Final Multiple Linear regression Results

Dependent Variable	Strength of Designed Creative Question by the Teacher - Logarithm form (log_sdcq)		
	Coef.	St.Err.	p-value
Competence	.072***	.015	0
T_Willingness	.035***	.007	0
Monitoring	.091***	.01	0
Time	.007***	.002	0
Experience	.002**	.001	.046
<i>Types of Training (ref: No Training)</i>			
Master training	.028	.024	.25
General Training (Edu Board or DSHE)	.037***	.012	.003
In-house training	.048**	.023	.039
Constant	3.339***	.062	0
R-squared	0.638	Number of obs	316
F-test	45.499	Prob > F	0.000

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

4.2.3.1 Model Fitness

From the model summary, we see that **the explanatory power of this model is well, as R-Square is 0.638. So, we can accept this model.** F –Value is significant at a 0.01 level regarding **the goodness of fit.** That means the model is **significant at a 1% level of significance.** The final regression model is built **solving with the heteroskedasticity problem.** Moreover, all the **VIF scores were lower than 10,** so there is **no problem with multicollinearity.** Therefore, it can be said, **the model's fitness is good.**

4.2.3.2 Regression Equation and Interpretation

The coefficient results show that all the five (5) continuous independent variables- Competence, T_Willingness, Monitoring, Time, and Experience, are positively related to the strength of designed creative questions. If these variables are increased, the strength of the designed creative question will also be increased. In the case of training, though Master training's coefficient is not significant at a 5% level of significance, the teachers who received any three types of training, their strength in designing creative questions is higher than those who didn't receive training. Here who didn't receive training are the reference category for the categorical Training variable. The qualitative interview will explain why the strength of the designed creative question of the master training receiver is not significant. Finally, The regression equation is –

$$\log_sdcq = 3.339 + 0.072 \times \text{Competence} + 0.035 \times \text{T_Willingness} + 0.091 \times \text{Monitoring} + 0.007 \times \text{Time} + 0.002 \times \text{Experience} + 0.037 \times \text{General Training} + 0.048 \times \text{In-house Training}$$

Taking anti log on both sides, the equation is -

$$\text{sdcq} = \exp(3.339) * \exp(0.072 \times \text{Competence}) * \exp(0.035 \times \text{T_Willingness}) * \exp(0.091 \times \text{Monitoring}) * \exp(0.007 \times \text{Time}) * \exp(0.002 \times \text{Experience}) * \exp(0.037 \times \text{General Training}) * \exp(0.048 \times \text{In-house Training}).$$

The coefficient of Competence, $\exp(0.072) = 1.075$, indicates that with one **unit increase in a teacher's competence level**, we can expect to see about $(1.075-1)*100 = 7.5\%$ **increase** in the level of "strength of the designed creative question (sdcq)" by the teacher. In the same way, the coefficient of T_Willingness, $\exp(0.035) = 1.036$, indicates that with **one unit increase in teacher's willingness level**, we can expect to see about $(1.036-1)*100 = 3.6\%$ **increase** in the strength level of designed creative question. Similarly, it can be said for Monitoring's coefficient, $\exp(0.091) = 1.095$, that with **one unit increase in monitoring level**;

the strength of the designed creative question will be increased by $(1.095-1)*100=$ **9.5%**. If the teacher **gives an extra one unit of time**, the strength level of their designed creative question will be enhanced by $\exp(0.007) = 1.007 = (1.007-1)*100=$ **0.7%**. Similarly, it can predict that if the **teacher is one year more experienced**, their strength level in designing creative questions is increased by $\exp(0.002) = 1.002 = (1.002-1)*100 =$ **0.2 %**. For the categorical independent variable, the teacher **who didn't receive training is considered the reference group**. Therefore, the coefficient of General Training, $\exp(0.037) = 1.038$, indicates that the strength of the designed creative question (sdcq) will be $(1.038-1)*100=$ **3.8% higher** for the teacher **who received general training** than the teacher who didn't receive any training when other variables are adjusted or fixed. In the same way, the coefficient of In-house Training, $\exp(0.048) = 1.049$, explained that the teacher **who received in-house training** has a strength level of designed creative questions $(1.049-1)*100 =$ **4.9% higher** than the teacher who didn't receive any training.

In a nutshell and from the priority viewpoint, it can be said that the highest three **continuous** variables are **Monitoring, Competence, and Teacher's Willingness**; One unit increase of these variables can enhance the strength of the designed creative question by **9.5%, 7.5%, and 3.6% respectively**.

On the contrary, **Experience** and **Time** have a **comparatively lower influence** on the strength of designed creative questions since these increase the strength of the designed creative question by only **0.2% and 0.7%**, respectively.

Again, both **In-house** and **General Training** can enhance the strength of the designed creative question by **4.9% and 3.8 %**, respectively.

The causal explanation of these relationships will be analyzed in the qualitative interview.

Table 22: Summary of the interpretation of regression equation

One Unit Increase Independent Variables		Coefficient Calculation from Regression Equation	Expected changes in the “Strength of Designed Creative Question (sdcq)” by the teacher Dependent Variable
One unit increase in Monitoring - 1 st		$\exp(0.091) = 1.095,$ $(1.095-1)*100 = 9.5\%$	9.5% increase in “sdcq”
One unit increase in Competence - 2 nd		$\exp(0.072) = 1.075$ $(1.075-1)*100 = 7.5 \%$	7.5% increase in “sdcq”
One unit increase in T_Willingness		$\exp(0.035) = 1.036,$ $(1.036-1)*100 = 3.6 \%$	3.6% increase in “sdcq”
One unit increase in Time		$\exp(0.007) = 1.007$ $(1.007-1)*100 = 0.7\%.$	0.7% increase in “sdcq.”
One unit increase in Experience		$(0.002) = 1.002$ $(1.002-1)*100 = 0.2 \%$.	0.2% increase in “sdcq.”
Training – 3 rd	One unit increase in In-house training	$\exp(0.048) = 1.049,$ $(1.049-1)*100 = 4.9\%$	4.9% increase in “sdcq” than who didn’t receive training
	One unit increase in General Training (Edu Board or DSHE)	$\exp(0.037) = 1.038,$ $(1.038-1)*100=3.8\%$	3.8 % increase in “sdcq” increase than who didn’t receive training

4.3 Reliability and Validity

For regression model building, one of the major parts of this research was measuring the dependent variable "strength of the designed creative question (sdcq)" by the teacher. The **Cronbach's alpha** for the 20 questions based on which this "sdcq" variable is measured was **0.7285, higher than 0.7**. This score indicates the **high internal consistency** of these 20 questions and **the reliability** of measuring this "sdcq" variable. The **Variance Inflation Factor (VIF)** for the independent variables was **very lower than 10**. Even the highest VIF was 1.757 indicating there are **no multicollinearity or autocorrelation problems**. The adjusted **R-Square** of the final regression model is **0.638**, which is **well** in terms of the model's explanatory power.

The regression model is **fit 1% level of significance**. In addition, there **were no heteroskedasticity problems** in the final regression result. These factors ensured the **reliability and validity** of this study.

4.4 Qualitative Interview

4.4.1 Interviewee

The interviewee's information is depicted here. The identity was kept anonymous as per the interviewee's request.

Interviewee Code	Interviewee Characteristics	Number
	Teachers involved with creative question preparation	6
P4, P6	Two (2) teachers from Science	
P1, P5	Two (2) teachers from Business Education	
P3, P9	Two (2) teachers from Humanities	
	Among those, three (3) teachers also served as Master trainers of creative questions training and Chief examiner of the education board	
P2	One (1) Associate Professor of the Teachers Training College (TTC)	1
P7	One (1) Principal of Government College	1
P8	One (1) Training Specialist from National Academy for Educational Management (NAEM)	1
Total Interviewee		9

4.4.2 Interview data analysis

Interview Question 1: Should the Creative-Question-based Summative Assessment system be continued in the coming revised curriculum			
No	Themes	Interview Data	Codes
1.1	Continuation of Creative Question-based Summative Assessment System	<p>Creative question is effective, but teachers cant's prepare questions correctly. (P1, P5)</p> <p>The problem is not the creative question method; the problem is the teacher's quality, training lackings, and weakness of the system's ingredients. (P2, P6)</p>	<p>1.1</p> <p>Should be continued</p> <p>-With necessary modification</p> <p>Finding gaps and faults</p>

		<p>It should be continued. But the structure would be different for different subjects. (P2, P7, P9)</p> <p>No need for the involvement of a new method; this existing method should be developed. The faults of this method should be found through research. (P3)</p> <p>Some new features could be added without continuing all portions of the creative question method. (P4, P8)</p>	<p>through Authentic research</p>
--	--	---	-----------------------------------

Interview Question 2: In your viewpoint, what is the **overall scenario of the teacher's strength level** in designing creative questions?

Follow-up Question: **(I)** This survey of 2022 shows that 50% of teachers can't prepare satisfactory creative questions; Academic Supervision Report, 2019 said, 42% can't prepare creative questions. What could be the **cause of this difference?**

(II) In which part do most teachers face difficulty?

No	Themes	Interview Data	Codes
2.1	Overall strength level in designing creative question	<p>There is a huge lacking in designing creative questions. (P1, P4, P5, P7)</p> <p>There is a significant difference among the various teachers in developing creative questions. (P2, P3, P9)</p> <p>Sometimes, the designed creative question is not expected in the Board level exam. So, the situation of marginal level, you can imagine. (P3, P8)</p>	<p>2.1 - Mentionable lackings in the strength of designed creative question</p>
2.2	Causes of the difference	<p>At the Secondary level, some new teachers who joined from Non-Cadre are comparatively better at designing questions than the previous teacher. (P2, P7, P8)</p> <p>Last few years, some new teachers have been trying to build expertise from their initiatives. (P1, P3, P7)</p> <p>Some Institutions are increasing their in-house training facilities. (P4, P6)</p>	<p>2.2 - Within the last three years, teacher's strength level somehow increased for- New Recruitment, Own initiative, In-house training</p>
2.3	Strength in designing different	<p>Can not prepare proper, attractive, relevant stem. (P5)</p>	<p>2.3 - Can not differentiate between</p>

	<p>parts of the creative question.</p> <p>Application and Higher-Order level question.</p> <p>Stem</p>	<p>Can prepare Knowledge, Comprehension, and Application type questions. But, in most cases, Higher-order questions become the application level's question. (P1, P5, P7)</p> <p>Some teachers prepare the higher-order question by adding "show logic" to the application-level question. (P2)</p> <p>The knowledge, based on which knowledge level question is designed, based on the same knowledge/information, a Higher-order question is created. (P4).</p>	<p>Application and Higher-Order level question.</p>
<p>2.4</p>	<p>MCQ Part.</p>	<p>MCQ's Question design scenario is very poor in Internal Examination. Some portion is maintained in the Board examination. (P5)</p> <p>Some teachers, giving 25 knowledge-level questions in a set of MCQ Papers, said I prepared the question paper. (P4).</p> <p>In some question papers, 25 MCQs are memory dependent, meaning the teacher instigates memorization. (P4)</p> <p>In SSC and HSC Examination, Multiple Completion MCQ and Situation Set MCQ are decreasing daily, whereas, in University admission tests, students are assessed with this critical MCQ. (P2, P6)</p> <p>Many teachers can't prepare Multiple Completion MCQ and Situation Set MCQ as Higher-Order MCQ. If they can develop this type of MCQ, students would not need to go through University Admission coaching further to become experts in solving these types of MCQs. (P2).</p> <p>Earlier, these issues were discussed in the teacher community and media. Now, it's become as usual. (P2)</p> <p>Designing Multiple Completion and Situation Set MCQ requires huge brainstorming, in-depth subjective knowledge and sufficient time. (P5)</p>	<p>2.4.1 - Apathy to give Multiple Completion and Situation Set MCQs in MCQ Paper. Causes-</p> <p>2.4.2 - Need for proper brainstorming, adequate skill, and sufficient time.</p>

		Especially in most cases at the school level, these issues of MCQ are almost not practiced.	
--	--	---	--

Interview Question 3: Why most teachers can not design qualitative Creative Question Paper.
Follow-Up Question: How are the different issues related to the strength of designing creative questions?

No	Themes	Interview Data	Codes
3.1	Competence	<p>Lackings of Subjective knowledge (P1, P3)</p> <p>The top brilliant students should be recruited as teachers to build a nation with an enlightened education. But in our civil service examination, in most cases, the students doing better are going to Foreign Service, police service, customs service, etc., instead of education service. (P1, P3, P5)</p> <p>Though the civil service-education cadre officers have good quality, they are very minimal in number. The non-government teacher's scenario is very frustrating. This non-government teacher is the most considerable portion of all the teachers. (P1, P2, P4, P7)</p> <p>In the non-government sector, almost 2/3 of the teachers do not have the expected quality. Because here, the recruitment process is problematic. Before establishing NTRCA, most non-government teachers were recruited based on Political lobbying, nepotism, and other forms of corruption. So qualitative competent teachers were not recruited as non-government teachers. Therefore, their competency is not proven, and they entered the teaching profession with low quality. (P1, P2, P5, P6, P7)</p> <p>Not only 3/12 days training in Bangladesh, even if you train these lower competent people at the international level for one month; the quality of their</p>	<p>3.1.1 - Government teacher is comparatively competent.</p> <p>3.1.2 - Recruitment is faulty for the non-government teacher. So competent teacher is not recruited.</p> <p>3.1.3 - Recruitment should be-</p> <p>Free, fare</p> <p>Without nepotism, lobbying, and corruption for the non-government teacher.</p>

		<p>designed creative questions will not be improved since they don't have the expected teaching eligibility. (P4, P7)</p> <p>The teaching profession should make attractive. The teachers who can truly realize the word "creativity" that teachers should be included in the education system. (P1, P3, P9)</p>	
3.2	Monitoring	<p>Proper monitoring is almost absent. (P1, P2, P3, P4, P9)</p> <p>There should have an internal committee to evaluate the designed question. (P1)</p> <p>Though some quality is evaluated or moderated in board examination as external monitoring, there is almost no internal monitoring in the institution's assessment. (P2, P3, P6)</p> <p>There is practically no internal monitoring. If the institution head monitors performing his responsibility correctly, the quality would be ensured. The institutional capacity should be developed for monitoring. (P3, P6)</p> <p>There should have compulsory monitoring of designed questions and monitoring for teachers before and after training (P8, P9)</p> <p>Sometimes, we heard that some teachers faced disciplinary actions for copying directly from a guidebook or using some insulting or controversial issues in Board exam questions. But, we didn't encounter any internal monitoring to increase teachers' consciousness. (P1, P4)</p> <p>Most institutions have this mentality "Our institution's students will answer with this question, why there is needed so monitoring or moderation if the passing rate is good, that's better." (P4, P7)</p> <p>The maximum moderation board thinks that if any question is differently creative, it is a tricky question. So the board omits</p>	<p>3.2.1 - Lackings of internal monitoring</p> <p>3.2.2 - The apathy of institutions head to monitor</p> <p>3.2.3 - Controversial external monitoring</p>

		<p>this. But I designed this question not for all students; only 5-10% of brilliant students could answer this. To choose that 5-10%, I have designed this question. (P2, P5)</p>	
3.3	Willingness	<p>Requiring immense brainstorming and time, they don't give that sort of effort. (P1, P2, P4, P5, P6, P7, P8)</p> <p>It's easy to copy from the guidebook without brainstorming, just by changing the figures and name of the problems. (P2, P3, P5, P7)</p> <p>In some institutions, if the teacher designs a creative thinking-oriented question following the guideline, it may seem critical to some students. That time, the headteacher rebukes the teacher, why do you prepare such a tricky question? With this challenging question, the passing rate will be lower. If the passing rate is lower, the guardians also pressure the teachers. Sometimes, the managing committee recommends retrenching that teacher because of a lower passing rate in his subject. At that time, the teacher again returns to design guidebook-oriented ready-made questions. (P2, P5)</p> <p>Even sometimes, in public board exam question settings, wholly new or comparatively critical creative question is not accepted, fear of a reduction in passing percentage. Therefore, the teacher prepares average standard questions. But, it was supposed not to repeat any question in the creative question paper. (P4, P3, P5, P7)</p> <p>Especially, new teachers are eager to design qualitative creative questions. But, we can't ensure them the proper environment. (P2, P9)</p>	<p>3.3.1 - Requires brainstorming and time</p> <p>3.3.2 - Easy to copy from the guidebook</p> <p>3.3.3 - If the question is genuinely creative, authority omits this as a critical question.</p> <p>3.3.4 - Pressure from authority and guardians to make easy questions.</p>
3.4	Time	<p>Giving proper time by the teacher is a relative issue. It depends on the teacher's competence and logistic support. (P1, P6)</p>	<p>3.4.1 Time is a relative issue</p>

		<p>A very little honorarium is paid for designing a creative question script. So they would not be motivated to give proper time. (P2, P4, P5)</p> <p>Even there is no special recognition for a qualitative creative question design. (P2)</p> <p>The teachers, who have laptops or printers, can prepare quickly. But, the teacher, who doesn't have a laptop, can not maintain any question bank. Composing outside requires enormous time. (P1, P3, P4, P5, P7, P9)</p> <p>A considerable amount of time is needed to design a set of qualitative creative question papers. But authorities don't give us enough time. Sometimes, only within 2-3 days deadline, they instruct to submit a question paper. After finishing the institution's routine task, own home task, and how much time is remained, with that time, it's tough to prepare a qualitative creative question paper. (P2, P6)</p>	<p>3.4.2 The teachers who have logistic support require less time.</p> <p>3.4.3 Little honorarium demotivate to give proper time</p>
3.5	Experience	<p>All the senior teachers are not equally skilled in designing creative questions. Sometimes, some junior teachers can develop more effective creative question. (P5, P6)</p> <p>Over time or length of service, the strength of the designed creative question is increased. (P3)</p> <p>Experience sometimes provides better clues to design creative questions. (P2)</p> <p>It is not only the central fact. Teachers' competence is related to this issue. (P4)</p>	<p>3.5.1 - Experience provides some better clues</p> <p>3.5.2 - Over time, strength increased.</p> <p>3.5.3 - Experience is not the central fact.</p>
3.6	Training	<p>There are some out of grammar (guidelines) speech to design creative questions. So that, the company of trainer or training is needed. (P3, P5)</p> <p>It's not easy to teach all the tools and techniques of structured creative question preparation within three days of training. (P1, P3, P4, P8)</p>	<p>3.6.1 - Insufficient Training duration</p> <p>3.6.2 - The questionable selection process of trainee</p>

		<p>Due to some faults in the training mechanism, the creative question method has not achieved its ultimate objective. (P1, P5, P7)</p> <p>Since some teachers don't have in-depth subjective knowledge, therefore, even after training, they can't design expected creative question papers. (P2, P6, P8)</p> <p>Sometimes teachers include their names in the master training with lobbying. (P4, P5)</p> <p>For some unskilled master trainers, sometimes, controversy is risen among the teachers for designing creative questions, which is ridiculous. (P5, P6)</p> <p>I am a master trainer, and after 12 days of training, I am not satisfied with what I gained or learned. (P4)</p> <p>There is a quality difference among the master trainers selected from the field level since when we sit for Board examination' question setting; there were controversial issues on some familiar topics with some teachers who also received master training. (P5)</p> <p>There were different opinions among those master trainers who received training from the central level and those who received training from the local level. (P1, P5, P7)</p> <p>In-house training is very effective, even than the formal general training. (P3, P9)</p> <p>We should not wait for the education nistry's training. In-house training should arranged with the expert teachers. (P9)</p>	<p>3.6.3 - Trainee selection for master training is faulty.</p> <p>3.6.4 - Sometimes selected based on experiences.</p> <p>3.6.5 - Master trainer's skills lackings</p>
--	--	---	--

Interview Question 4: Besides the question design, **what other issues** needed to be considered to **strengthen the creative question-based summative assessment system.**

No	Themes	Interview Data	Codes
----	--------	----------------	-------

<p>4.1</p>	<p>Answer Script Evaluation</p>	<p>Besides the creative question design, training and emphasis should be given to the 'answer script' evaluation. There is no content on answer script evaluation in the three (3) days general training syllabus. (P3)</p> <p>Sometimes authorities ordered the teacher to evaluate 600 students' answer scripts within ten (10) days. No extra leave is given to that teacher, or his daily workload is not reduced. He is doing his regular over-loaded routine tasks, again scrutinizing these answer scripts within ten days. Therefore, as usual, he just turns the page and gives numbers. One student writes for 3/4 hours, and the teacher evaluates this script within 3/4 minutes. Therefore, it is becoming a hypothetical evaluation, not an actual evaluation. (P1, P6).</p> <p>Sometimes, the board evaluates many answer scripts with some selected teachers. But they could disseminate it to all the teachers. In this system, you can't assess the answer script properly. (P2)</p> <p>Sometimes, public exam answer scripts are distributed to the known teacher of the board's employee or based on nepotism. Some teachers do lobbying to get these answer scripts. Being financially benefitted is the main issue for those evaluators or teachers, not the actual assessment. (P8)</p> <p>Doing some optional tasks (like filling the circle of the teacher's personal information) requires more time than assessing the main body of the answer script. This time should be reduced with any innovative system. (P5, P7)</p>	<p>4.1.1 - Having content on answer script evaluation in the current training syllabus</p> <p>4.1.2 - Insufficient time to scrutinize the answer script</p> <p>4.1.3 - Distribution of answers scripts by the board without professionalism and based on lobbying, nepotism, and corruption.</p> <p>4.1.4 - The optional task of answer script evaluation should be reduced</p> <p>4.1.5 - Some Qualitative teachers and best institution teachers refuse to evaluate answer scripts</p>
-------------------	--	--	---

		<p>Sometimes, some qualitative teachers refuse to evaluate answer scripts or to be invigilators in the examination hall because they don't have financial insolvency or are powerful. At that time, some non-government teachers, who have a financial ruin, do lobbying to get answer scripts for evaluation. But, he doesn't have the expected quality to evaluate the public exam's answer script. (P1, P4)</p> <p>The students of Dhaka college are the best, but all the teachers of Dhaka college are not the best. Some teachers who are best in terms of power and lobbying are getting posted in Dhaka college. That teachers do not want to evaluate the answer script. At that time, the board said we could not assess the public exam's answer script with the best institution's teacher. (P1, P7)</p>	
4.2	Recruitment	<p>The recruitment process is not good. Specially non-government teachers recruitment is not transparent and systematic. (P1, P4, P5, P7)</p> <p>At the secondary level, Most of the teachers are non-government. The competence level of the recruited teachers at the non-government secondary level is abysmal. (P1, P9, P8)</p> <p>In the non-government teaching profession, most brilliant students don't want to join at first, but when they don't find any other better job, they come to non-government teaching. (P1, P2, P3).</p>	<p>4.2.1 - The non-government teacher recruitment process is not transparent and systematic.</p> <p>4.2.2 - The quality of the non-government teacher is abysmal</p>
4.3	Honorarium for Question design and answer script Evaluation	<p>The honorarium for assessment should be increased. No teachers will give 10 hours for designing a question for only Tk.100.</p> <p>Do not give good honorarium; at least you can provide good honor." (P2)</p>	4.3 - The honorarium for creative question design and answer script

		You are not giving anything but wanting everything, so how will you expect quality? (P4)	evaluation should be increased
4.4	Logistics support for teacher	Teachers should be provided logistics support like laptops, computers, printers, internet, etc., so they don't need to go outside to compose and analyze their question paper. (P1, P3, P7, P9)	4.4 - Logistics supports like, laptops, printers, and the internet should be provided to teachers.
4.5	Result-oriented competition	<p>Result-based competition forcing to deteriorate the quality of creative question design. Sometimes, the teacher designs questions keeping in mind that a maximum number of students would be passed. (P1, P3, P4, P6, P8, P9)</p> <p>For example, in my chemistry subject, students are not enthusiastic about knowing chemistry; they are eager to secure an A+ grade. (P4)</p> <p>In the internal examination, there is an invisible inter-departmental competition within the institution. As a teacher, I will also be evaluated in this competition. That time, I designed the question in such a way so that 100% of the student would pass. But, if I made question what kind was supposed to design, 100% of students would never pass. (P1, P5)</p> <p>Inter-board result/passing rate competition in the public examination is very dangerous. For this reason, sometimes, students are not correctly evaluated. (P5, P8)</p> <p>Sometimes, even if a teacher logically scrutinizes an answering script, he is called by the board authority to increase marks. This way, the passing rate/GPA-5 is raised, but the quality is not improved. (P2, P5)</p>	<p>4.5.1 - Result or grade-oriented competition reduces the quality of the creative question design and answer script evaluation</p> <p>4.5.2 - Competition within education boards and institutions.</p> <p>4.5.3 – Open Publication of Annual Internal examination creates social pressure and influences assessment.</p>

		<p>But a high or low passing rate is not the success or failure of the board. The education boards are only involved with managing public exams, not involved with classroom teaching. (P5)</p> <p>Open publication of annual internal examination results creates tremendous pressure on students. For this open publication, competition is happening not only among the students but also among the guardians, making an invisible social pressure to students and somehow influencing the answer script evaluation. (P2, P6, P8, P9).</p>	
4.6	Marking	There should not have specific number-based marking. The marking should be "Excellent, Good, Average" type. (P2)	4.6 - Marks should be "Excellent, Good, Average" type, not any specific number
4.7	Teacher Student Ratio and Student's perspective	<p>Teacher-student ratio should be reduced significantly. (P1, P3, P6)</p> <p>Sometimes, students complain that answering seven essay-type questions within 2.5 hours is tough. But the teacher couldn't teach how to answer within short writings. Besides, the evaluator should not expect the student would write five pages within 5 minutes. (P2, P4)</p>	4.7 - Reduce teacher-student ratio to focus on individual student's need
4.8	Strengthening BEDU	<p>The Bangladesh Examination Development Unit (BEDU) should be revitalized by recruiting proper human resources. (P1, P2)</p> <p>Most of the teachers didn't hear the name of BEDU. (P1)</p>	4.8 - Should revitalize and active BEDU with adequate human resources.
4.9	Well dissemination of Creative Question Guideline	Most of the teachers didn't receive the Creative question preparation guideline. Only the teachers who got training got it. It should be circulated openly to all the teachers. So that, even if they don't get the training,	4.9 - Should disseminate Creative Question guidelines widely.

		they can get a fundamental concept quickly to design creative questions. (P1)	
4.10	Different question patterns for different subjects in the revised new curriculum	<p>Not typical, different question patterns for the different subjects should be launched within the creative question structure. The main structure could be the same. The four skill levels based on Bloom's taxonomy will be evaluated in all subjects. (P1, P2, P3, P5, P6)</p> <p>Or separate guidelines/question patterns for Science, Business Education, and Humanities. (P4, P7)</p> <p>It should not be mandatory to assess in exams through the same four patterns of questions in all subjects.</p> <p>For example, in physics, we are saying no need to prove $F=ma$; if a student can apply this with application-level math, that's all. But, if a student doesn't know how this formula is evolved, how will he introduce the related term of this formula, like momentum, distance, etc.? (P2)</p> <p>The structured descriptive statement type stem is not applied in all subjects. Like in NewZealand, we saw, "For a physics question, a youtube video link or website link is given; student watching that video, solve the question. Even to solve a physics problem, the formula and unit are shown in the question paper; students don't need to memorize that formula or unit. Just they judge whether students can solve the problem. (P2)</p> <p>The creative question should have both in the Summative and Formative assessment part. But should not be confined to any strict rule. Based on each subject pattern, the creative</p>	<p>4.10.1 - Different question patterns for the various subjects should be launched within the creative question structure.</p> <p>4.10.2 - The four skill levels based on Bloom's taxonomy will be evaluated in all subjects.</p> <p>4.10.3 - The creative question should be continued in the revised curriculum's Summative and Formative assessment with the required modification.</p>

		question will be designed. There may have some specific guidelines. But should give the teacher more space to visualize his creative thinking. (P2, P3, P6)	
4.11	Creative teaching for creative question-based assessment	At first, need to teach creatively; then, I should develop the creative question. (P2, P3, P6) Creative teaching should be ensured for creative question-based assessment. (P4, P7)	4.11 - Should be ensured creative teaching besides creative question-based assessment
4.12	Content of SSC and HSC Syllabus	HSC syllabus is very vast considering the time. Sometimes, honors-level topics are included in the HSC level, which is also unrelated to the SSC level. (P2) The applied part of every subject related to daily life should be included in the syllabus. For example, history means not only the political history, economic history, evolution history, biological history, scientific history, etc., but should be included in the history syllabus of SSC and HSC. (P3) Text book should be updated with creative question settings. (P1, P4, P6)	4.12.1 - HSC syllabus should be reduced 4.12.2 - Textbook contents of SSC and HSC should be updated with creative question settings and the applied viewpoint.
4.13	Empirical data-based research	Regular research should be continued on the field-level assessment scenario. (P2, P3, P5) What kind of research importance has been given to inventing Corona Vaccine; more research importance should be given to this faulty education system. (P1) An empirical field-level data-based research is crucially needed to identify "Within the basic structure of creative question design, what kind of problems are faced by the teacher in different parts." (P5)	4.13 - Empirical field-level data-based research should be conducted on the existing creative question-based assessment scenario.

4.14	Education Experts should run Education Ministry	<p>To formulate curriculum and assessment policy, the recommendation of university teachers and bureaucrats always gets priority. But in the case of secondary, higher secondary education curriculum and assessment policy development, the rights, responsibility, and eligibility only belong to education cadre officers as they are field-level practical experience-based experts in this field. Just if you give the whole responsibility of the education ministry to the education cadre instead of the administration cadre, you see, within ten (10) years, almost all the problems of the education sector will be solved. (P3).</p> <p>The officers coming into the education cadre service are also recruited through the same Bangladesh Civil Service examination along with other cadre services and following all the same steps. Indeed, they can drive the whole education sector. (P1, P5)</p> <p>The quality of the human resources related to educational management should be strictly ensured. (P7, P8)</p>	<p>4.14.1 - If the BCS-Education cadre officers run the whole education ministry, many education problems, including assessment-related issues, will be solved automatically.</p> <p>4.14.2 - Quality of the human resources related to educational management should be strictly ensured.</p>
4.15	Coordination	<p>Most teachers do not know what the board wants; the board does not know what teachers are teaching. Effective coordination should be among Teachers, students, and the Education Board (who manage the overall assessment). (P1, P5)</p> <p>All the components of education management should be integrated. If there is a gap anywhere, the whole education system will collapse. (P1)</p>	<p>4.15.1 - There should have effective coordination among different education management organs</p>

CHAPTER FIVE

DISCUSSION

Summary

This chapter discusses qualitative and quantitative data analysis results to summarize all the research question answers. The relevant table, graph number of the quantitative part and theme, and code number of the qualitative part are mentioned in the respective discussion within the bracket. Some information from different government reports and documents is also triangulated with some features of the combined discussions of quantitative and qualitative analysis findings. The answers to this study's research questions are depicted in this chapter.

Based on the data analysis of chapter four, here, the author discusses the findings following the research questions' requirements. From the quantitative data analysis parts, some sub-question answers are discussed from the exploratory viewpoint. The qualitative data findings are used as an explanatory tool to analyze the causal relationship of some quantitative findings. Some issues of quantitative data analysis and qualitative interview findings are triangulated with the literature or documents to increase the validity and reliability of those findings. To more visualize the discussion, at first, the **research questions** are depicted here again-

Q 1. What are the various factors associated with the strength of designing creative questions, and how are they interrelated?

Sub-Question-

S.Q 1.1 What is the teacher's **overall strength level** of the designed creative questions?

S.Q 1.2 What is the **strength level in the different parts** of the creative question designed by the teacher?

S.Q 1.3 How are **the different factors interrelated** with the **strength of designing creative questions?**

S.Q 1.4 What are the **Causal Explanations** of those relationships?

Q 2. Besides the question design, what other issues should be considered to strengthen the Creative Question-Based summative Assessment system?

Before discussing the research question wise discussion, first, the following findings are explained –

5.1 Opinion on Continuation of the creative Question-based summative assessment system:

Figure 7 (page-49)¹⁸ of the data analysis part illustrates that **73.10% of teachers expect to continue** this creative question-based summative assessment system in the coming revised curriculum. Most **interview participants** also opined **to continue** this summative assessment system subject to some required modification through original research (*Code 1.1, pages 72-73*). The comment of Dr. Jafor Iqbal, a renowned educationalist of Bangladesh, is mentionable in this regard - *"Any good question means creative question. The educators of Bangladesh do not invent the creative question method. This method is developed based on Bloom's Taxonomy. Students from all over the world are evaluated following Bloom's taxonomy. Just we renamed the application of Bloom's Taxonomy as Creative Question Method to be euphonious in our country. But for whatever reason, we could not build the required confidence of the teacher to prepare creative questions"* (Iqbal M. J., 2016). Therefore the **creative question-based summative assessment system can be continued** by adjusting any required modification.

5.2 The overall strength level in designing creative question

S.Q 1.1 What is the teacher's overall strength level of the designed creative questions?

It is found in *Table 2 (page 49)* that the **overall average strength** of the designed creative question by the teacher is **60.69**, with a **total score of 100**. Then this achieved score by the teacher is divided into three groups; poor (40-59), good (60-79), and Excellent (80-100). 50.0% of teachers can prepare poor-level creative questions, 44.94% can design a good creative question, and 5.06% can prepare excellent creative questions. Considering Poor as Not-Satisfactory and Good, and Excellent as Satisfactory, it is found; that **50% of teachers' prepared creative**

18 This type of graph and table numbers are hyperlinked. With pressing the ctrl key, Clicking on the bracketed word goes to the respective page. Besides, the table of contents of this file is visible on the left side as a bookmark, if the bookmark option is activated.

question is satisfactory, and 50% of teachers' designed creative question is Not-satisfactory (Table 3, Page 50). The Academic Supervision Report, 2019 of DSHE also showed that 42% of teachers couldn't prepare the expected level's creative question (Mushtaq Ahmed, 2019a). Regarding the strength difference between this 2022 study (50%) and the 2019 Report (42%), interviewees opined that some new teachers became involved in question preparation within the last three years. They developed themselves from their self-initiative and in some institutions through in-house training. Besides, all the teachers, especially young teachers, have been trying to increase their strength level in designing creative questions within the last few years by gaining expertise (*code 2.2, page 73*). One comment of an interviewee who is a trainer at the teachers' training college is -

"At the Secondary level, some new teachers who joined from Non-Cadre are comparatively better at designing questions than the previous teacher."

5.3 – Strength level in designing different parts of the creative question

S.Q 1.2 What is the **strength level in the different parts** of the creative question designed by the teacher?

The survey questions 3 and 4 of *Table 4 (page 51)* show that the **mean score** in designing **Application and Higher-Order skill level** questions is **2.09 and 1.92**, respectively, on the enormous **scale of 5**, which is considerably lower. That means the teacher's **strength level in designing Applications and Higher-order skill level questions is markedly lower**. Almost all the interviewees agreed in this context. They said most teachers couldn't differentiate between Application and Higher-order skill level questions (*code 2.3, pages 73-74*). One interviewee opined, *"Some teachers prepare the higher-order level question by just adding "show logic" to the application-level question."*

Another **considerable part is MCQ**. Most teachers can not prepare the expected level's creative MCQ question as per guidelines. The **mean score** for most of the survey questions **related to MCQ is lower than 3**. For question's 8,9,10,11, the **mean score is near 2.5** on the enormous **scale of 5 (Table 4, Page 51, 52)**. Most of

the interviewees agreed on this part with some insightful comments. They said most teachers could not prepare multiple-completion and situation-set MCQs to judge students' application and higher-order skills (*theme 2.4, code 2.4.1, page 74*). Therefore, in most cases, with just knowledge level questions, they prepare the whole MCQ part. One very critical and exciting comment in this regard was –

"Many teachers can't prepare Multiple Completion MCQ and Situation Set MCQ as Higher-Order level's MCQ. As a result, in SSC and HSC Examination, Multiple Completion MCQ and Situation Set MCQ are decreasing daily, whereas, in University admission tests, students are assessed with this critical MCQ. If the teacher could practice this type of MCQ as mentioned in the guideline, students would not need to go to University Admission coaching further to become experts in solving these types of MCQs in the admission test. Earlier, these issues were discussed in the teacher community and media. Now, it's become as usual."

5.4 – Factors associated with the strength of designing creative questions?

S.Q 1.3 How are the different factors interrelated with the strength of designing creative questions?

The **Final regression results** of *Table 21 (Page 68)* shows that six (6) **factors- teacher's competence, willingness, monitoring, time, experience, and training** significantly related to the strength of designing creative question among the ten (10) **preliminary assumed variables**. Among these, **five are continuous**, and one (**training**) is **categorical** variables, where 'no received training' is the **reference group**. From the summary of the regression equation interpretation (*Table 22, Page 71*), it is found that for one unit increase of **monitoring, competence, teacher's willingness, time** given by the teacher, and **experience**, the strength of the designed creative question (sdcq) by the teacher is increased by **9.5%, 7.5%, 3.6%, 0.7%, and 0.2% respectively**. In the case of training, one unit increase of **In-house Training** and **General Training** can enhance the strength of the designed creative question by **4.9% and 3.8 %**, respectively than the teacher who didn't receive training.

Among these six variables, **monitoring, competence, training, and teacher's willingness** is the **highest four (4)** variables according to their **importance priority**. Generally, it is thought that training is the most influential factor, **but, here, it is found that monitoring (1st) and Competence (2nd) are more influential than training (3rd) to ensure the quality of the designed creative question by the teacher**. Almost all the **interviewees opined** that monitoring, competence, training, and teacher's willingness are the top most prioritized factors needed to ensure the teacher's strength of the designed creative question. **Time** given by the teacher and **teacher's experience** or length of service has **comparatively lower importance**. Most interviewees said that experience or a teacher's length of service has some impact but comparatively a lower impact on the strength of the designed creative questions by the teacher. More details (code-wise) are explained in the next part.

5.5 – Causal Explanations of relationships

S.Q 1.4 What are the **Causal Explanations** of those relationships?

To find out how monitoring, teacher's competence, willingness, time, length of service or experience, and training influence the strength of designed creative question by the teacher, some interesting in-depth story is explored.

5.5.1 Monitoring:

Almost all the interviewees opined that due to **not having any structured monitoring system** within the institutions as **internal monitoring (theme 3.2, code 3.2.1, page 76)**, a large portion of the teacher doesn't want to ensure the quality of their designed creative question. One senior teacher said -*"There should have an internal committee to evaluate the designed question."* Sometimes, the **institution head shows apathy (code 3.2.2, page 76)** in performing any monitoring activities. The principal described this fact: *"Most institutions have this mentality that Our institution's students will answer with this question, why does there is needed so monitoring or moderation if the passing rate is good, that's better."*

Although there is some moderation or supervision as **external monitoring in public board exams (SSC/HSC)**, sometimes **this monitoring is controversial**

(code 3.2.3, page 76). One interviewee who was the master trainer explored this issue with this statement *"Many moderation boards think that if any question is differently creative, it is a hard question. So they omit this. But I designed this question, not for all students; only 5-10% of brilliant students could answer this. I have designed this question to choose that 5-10%"*. Many participants said that they never faced any internal monitoring from the open-ended question of the survey questionnaire. Though sometimes, they heard negative news about public exam questions, they didn't get any opportunity to be conscious of those issues. One opinion was – *"Sometimes, we heard that some teachers faced disciplinary actions for copying directly from a guidebook or using some insulting or controversial issues in Board exam questions. But, we didn't face any internal monitoring to increase teachers' consciousness"*.

Hence, within this limited practice of monitoring, the teacher who faces monitoring, the strength of designed creative questions by them is comparatively higher than others. Therefore, in the **quantitative analysis, monitoring** is found as the **most influential factor**.

5.5.2 Teacher's Competence

The regression model and regression equation showed that the **second most influential factor is the teacher's competence** to maximize the strength of the designed creative question. The majority of the interviewee emphasized this issue, saying that if the teacher is competent enough and have good subjective knowledge, his strength of designed creative question is better than others. But, the government teachers who are recruited through Bangladesh Civil Service – Education Cadre and Non-Cadre, sometimes come to the education sector because of not getting the opportunity to serve in other sectors. This scenario is reflected in this comment of an interviewee *"To build a nation with proper education, the top most brilliant student should be recruited as the teacher. But in our civil service examination, most cases, the students who are doing better are going to Foreign Service, police service, customs service, etc., instead of education service"*. Though **the civil service-education cadre officers and non-cadre teachers are comparatively**

more competent than non-government teachers, these numbers are minimal (theme 3.1, code 3.1.1, page 75).

The non-government teacher's scenario is very frustrating. They are the most considerable portion of all the teachers. Many interviewees opined that the recruitment process of non-government teachers is very faulty. **Most teachers were recruited based on lobbying, nepotism, and other forms of corruption** before launching the NTRCA examination (code 3.1.2-3, page 75). Therefore **their competence is not proven, and as a result, the question paper designed by them is also not qualitative.** The actual scenario is revealed with this comment of an interviewee - *"Not only 3/12 days training in Bangladesh, even if you train these lower competent people at international level for one month; the quality of their designed creative questions will not be improved significantly"*.

The Current Education Minister, Dr. Dipu Moni, also depicted this scenario through one of her recent comments- *"A large part of the teachers in our country, now they are coincidentally teachers, many could not go to any other profession, they never wanted to teach, but they came to teaching. We want the person who will come to the teaching profession, his life's goal will be teaching profession, and he will come by setting that goal"*.

(Source: <https://www.youtube.com/watch?v=NQqF6gx0XQk>)

Therefore the teachers with good competence have strength in designing creative questions. In this regard, the government should ensure teachers' competence by making the teaching profession attractive, guaranteeing a fair recruitment process, and proper training.

5.5.3 Training

The regression result (Table 21, Page 68) shows that for teachers who received general and in-house training, their strength in designing creative questions is significantly higher than that of teachers who didn't receive training. But the teacher who received the master training, their strength of designed creative **questions is not significantly higher** than that of the teacher who didn't receive training. In this context, many interviewees opined that **the trainee selection process was faulty**

(theme 3.6, code 3.6.2-3, pages 78-79). Master trainer was not selected based on the existing competence and skill of the teacher, just based on the teacher's experience and some other unwanted factors (code 3.6.4, page 79). One interviewee said, "Sometimes teachers include their names in the master training with lobbying and other forms of corruption." Therefore, for some unskilled master trainers, controversy arises among the teachers. One senior teacher interviewee said, "There is a quality difference among the master trainers since when we sit for Board examination' question setting; there were controversial issues on some familiar topics with some teachers who also received master training." Besides, the master training quality is not the same at the central and local levels. A master trainer interviewee said, "I am a master trainer, and after 12 days of training, I am not satisfied with what I gained or learned".

In this regard, though master trainer's designed creative **question's strength is higher but not significantly higher** than the teacher who didn't receive training. Besides, In-house training is very effective, even than the formal general training. Therefore, training is the third prioritized influential factor.

5.5.4 Teacher's willingness

All the interviewees opined that designing creative questions is laborious and requires immense brainstorming and time (*theme 3.3, code 3.3.1, page 77*). So, sometimes, they think copying from the guidebook is easy. At that time, their designed question's strength decreases with the repeated question. A considerable number of interviewees said that they feel a dual pressure from authority and guardians to make ordinary thinking questions so that the passing rate will be higher (*code 3.3.3-4, page 77*). One comment was – *"In some institutions, if the teacher designs a creative thinking-oriented question following the guideline, it may seem critical to some students. That time, the headteacher rebukes the teacher, why do you prepare such a tricky question? With this critical question, the passing rate will be lower. If the passing rate is lower, the guardians also pressure the teachers. Sometimes, the managing committee recommends retrenching that teacher because of a lower passing rate in his subject. At that time, the teacher again returns to*

design guidebook-oriented ready-made questions". Many interviewees said they face this kind of pressure even in public (SSC/HSC) examinations. An interviewee said, "Even sometimes, in public board exam question settings, wholly new or comparatively critical creative question is not accepted, fear of a reduction in passing percentage. Therefore, the teacher prepares average standard questions. But, it was supposed not to repeat any question in the creative question paper". The young teachers are comparatively enthusiastic about designing genuine creative questions.

Therefore, by overcoming these limitations and reducing dependency on guidebooks, the teacher who designs questions has more strength in developing creative questions than others.

5.5.4 Time

The regression model showed that "time given by the teacher" has a comparatively lower impact on the strength of designed creative questions by the teacher. It's reflected in this comment of an interviewee – *"Giving proper time by the teacher is a relative issue. It depends on the teacher's competence and logistic support".* Many interviewees said that teachers who have their logistic support need less time (**code 3.4.1-2, pages 77-78**). One interviewee said, *"The teachers, who have laptops or printers, can prepare easily. But the teacher, who doesn't have a laptop, can not maintain any question bank. Composing from outside requires enormous time".* Some interviewees said that teachers don't want to give much time due to not providing any substantial honorarium for designing questions (**code 3.4.3, page 78**). Many teachers opined that they are exhausted with the official workload and authority don't give enough time; so they don't want to provide sufficient time. This view is reflected in this statement – *"A considerable amount of time is needed to design a set of qualitative creative question papers. But authorities don't give us enough time. Sometimes, only within 2-3 days deadline, they instruct to submit a question paper. After finishing the institution's routine task, own home task, and how much time is remained, with that time, it's tough to prepare a qualitative creative question paper."*

Within these constraints, the teacher who gives sufficient time, the strength of their designed creative question is better than others.

5.5.5 Experience

From the regression equation interpretation (*Table 22, Page 71*), the teacher's **experience** or length of service is **the minor prioritized factor** but not last in designing creative questions. Interviewees also opined that length of service has an impact but is not the central issue in designing creative questions (*theme 3.5, page 78*). One interviewee said, *Experience sometimes provides better clues to design creative questions. But it is not only the central fact. Teachers' competence and other factors are related to this issue."*

Therefore it can be said that though over time or length of service, the strength of the designed creative question is increased, it has comparatively lower influence.

5.6 – Besides question design, other issues needed to be considered

Q 2. Besides the question design, what **other issues** should be considered to **strengthen the Creative Question-Based summative Assessment system?**

In this part, some in-depth story is revealed from all the interviewees –

5.6.1 Answer Script Evaluation

Almost all the interviewees said training and emphasis also should be given to the 'answer script' evaluation. If the public exam's answer script is not evaluated correctly, the ultimate output of the qualitative creative question will be futile. But one interviewee commented, *"There are no contents on answer script evaluation in the three (3) days general training syllabus"*. Therefore, some content on answer script evaluation should be included in the current creative question preparation training syllabus (*theme 4.1, code 4.1.1, page 80*). Many interviewees opined that the time to scrutinize an answering script is insufficient compared to script number volume (*Code 4.1.2*).

Besides, they raised a very frustrating point that the board's distribution process of the answer script is very unprofessional (*Code 4.1.3*). One master trainer

interviewee said, *"Sometimes, public exam answer scripts are distributed to the known teacher of the board's employee or based on nepotism. Some teachers do lobbying to get these answer scripts. Being financially benefitted is the main issue for those evaluators or teachers, not the actual assessment"*. Doing some optional tasks (like filling the circle of the teacher's personal information) requires more time than assessing the main body of the answer script (*theme 4.1, code 4.1.4, page 80*). Another crucial issue is that some Qualitative but influential teachers and best institution teachers refuse to evaluate answer scripts (*code 4.1.5*). This fact is expressed in the following statement *"Sometimes, some qualitative teachers refuse to evaluate answer scripts or to be invigilators in the examination hall because they don't have financial insolvency or are powerful. At that time, some non-government teachers, who have a financial ruin, do lobbying to get answer scripts for evaluation. But, he doesn't have the expected quality to evaluate the public exam's answer script."*

Therefore, the issue of answer script evaluation should be considered more seriously to strengthen the overall summative assessment system.

5.6.2 Recruitment

Many interviewees expressed their consensus on this point that the non-government teacher recruitment process is not transparent and systematic (*theme 4.2, code 4.2.1, page 81*). For this reason, the quality of most non-government teachers is abysmal (*Code 4.2.2*). One interviewee opined, *"In the non-government teaching profession, most brilliant students don't want to join at first, but when they don't find any other better job, they come to non-government teaching."* This chapter's competence part (5.5.2) discusses relevant inquisitive facts on this issue.

Therefore it is tough to maintain the quality of assessment with a large part of the non-government teachers.

5.6.3 Honorarium for Question design and answer script Evaluation

The honorarium for creative question design and answer script evaluation should be increased. Some interviewees said no teachers would give 10 hours to design a set of question papers for only Tk.100 (*code 4.3, page 81*). One interviewee

expressed his agony with this statement – *"Do not give good honorarium; at least you can provide good honor to teachers."*

5.6.4 Logistics support for teacher

Teachers should be provided logistics support like laptops, computers, printers, internet facilities, etc., so they don't need to go outside to compose and analyze their question paper (*code 4.4, page 82*).

5.6.5 Result-oriented competition

Result-based competition forcing to deteriorate the quality of creative question design and answer script evaluation (*theme 4.5, code 4.5.1, page 82*). There is a result-based competition within the education boards and institutions, even inter-departmental competition within the same institutions (*code 4.5.2*). This fact is reflected in an interviewee's statement, *"In the internal examination, there is an invisible inter-departmental competition within the institution. As a teacher, I will also be evaluated in this competition. That time, I designed the question in such a way so that 100% of the student would pass. But, if I question what kind was supposed to design, 100% of students would never pass"*.

A chief examiner interviewee commented this way to reveal the inter-education board result competition in public exam results: *"Inter-board result/passing rate competition in the public examination is very dangerous. For this reason, sometimes, students are not correctly evaluated. Sometimes, even if a teacher logically scrutinizes an answering script, he is called by the board authority to increase marks. This way, the passing rate/GPA-5 is raised, but the quality is not improved"*.

Besides, the open publication of annual internal examination results to all creates tremendous pressure on students (*code 4.5.3*). One interviewee said, *"For this open publication, competition is happening not only among the students but also among the guardians, making an invisible social pressure on students and somehow influencing the answer script evaluation."*

5.6.6 Marking

The existing specific number-based marking should be abolished. The marking should be this type "Excellent, Good, Average" (*code 4.6, page 83*).

5.6.7 Teacher-Student Ratio and Student's perspective

Pupil-teacher ratio in Bangladesh at secondary and higher secondary is 35.10 and 38.67, respectively ((IndexMundi, 2018.). This vast gap hinders proper assessment. Therefore, the teacher-student ratio should be reduced significantly to focus on individual students' needs (*code 4.7, page 83*). How this issue affects, students' proper assessment is reflected in an interviewee's statement: *"Sometimes, students complain that answering seven essay-type questions within 2.5 hours is tough. But the teacher couldn't teach how to answer within short writings. Besides, the evaluator should not expect the student would write five pages within 5 minutes."*

5.6.8 Strengthening BEDU

The Bangladesh Examination Development Unit (BEDU), the core thinking body of assessment policy recommendations, should be revitalized and activated by recruiting proper human resources (*code 4.8, page 83*). How this organization works can be assumed from this comment of an interviewee *"Most of the teachers didn't hear the name of BEDU."*

5.6.9 Well dissemination of Creative Question Preparation Guideline

Most of the teachers didn't receive the Creative question preparation guideline. Only the teachers who got training got it (*code 4.9, page 83*). One interviewee said, *"It should be circulated openly to all the teachers. So that, even if the teacher doesn't get the training, they can quickly get a fundamental concept to design creative questions"*.

5.6.10 Different question patterns for different subjects within the creative question structure in the revised new curriculum

Not typical, different question patterns for the different subjects should be launched within the creative question structure (*theme 4.10, code 4.10.1, page 84*). Based on Bloom's taxonomy, the main structure to assess students' four skills levels will be

the same, but the pattern could be different (**code 4.10.2, page 84**). In this context, the interviewee of the teacher's training college shared her New Zealand training experience with this comment, *"For example, in physics, we are saying no need to prove $F=ma$; if a student can apply this formula with application-level math, that's all. But, if a student doesn't know how this formula is evolved, how will he introduce the related term of this formula, like momentum, distance, etc.? The structured descriptive statement type stem is not applied in all subjects. Like in New Zealand, we saw, "For a physics question, a youtube video link or website link is given; student watching that video, solve the question. Even to solve a physics problem, the formula and unit are shown in the question paper; students don't need to memorize that formula or unit. They judge whether students can solve the problem".* Therefore, The creative question should be continued in the revised curriculum's Summative and Formative assessment with the required modification. But should not be confined to any strict rule. Based on each subject pattern, the creative question will be designed. There may have some specific guidelines. But should give the teacher more space to visualize his creative thinking (**code 4.10.3, page 84**).

4.11 Creative teaching for creative question-based assessment

Creative teaching should be ensured for creative question-based assessment (**code 4.11, page 85**). An interviewee said, *"At first, I need to teach creatively; then I should develop the creative question."*

4.12 Content of SSC and HSC Syllabus

HSC syllabus is very vast considering the time in some subjects. Sometimes, honors-level topics are included in the HSC level, which is unrelated to the SSC level. So it should be reduced in some subjects (**theme 4.12, code 4.12.1, page 85**). The applied part of every subject related to daily life should be included in the textbook with creative question settings (**code 4.12.2**). One interviewee commented, *"For example, history means not only the political history, economic history, evolution history, biological history, scientific history, etc., should be included in the history syllabus of SSC and HSC."*

4.13 Empirical data-based research

Regular research should be continued on the field-level assessment scenario (*code 4.13, page 85*). One interviewee said, *"What kind of research importance has been given to inventing Corona Vaccine; more research importance should be given to this faulty education system."* Another master trainer interviewee highlighted this issue, saying, *"An empirical field-level data-based research is crucially needed to identify, within the basic structure of creative question design, what kind of problems are faced by the teacher in the different parts of creative question design. If the problem is identified by collecting data from the field level, still optimistic, the creative question-based assessment system will survive"*. This study itself fulfills the demand of this kind of research.

4.14 Education Experts should run Education Ministry

If the BCS-Education cadre officers run the whole education ministry, many education problems, including assessment-related issues, will be solved automatically (*theme 4.14, code 4.14.1, page 86*). One interviewee shared his long experience-based thinking: *"To formulate curriculum and assessment policy, the recommendation of university teachers and bureaucrats always gets priority. But in the case of secondary, higher secondary education curriculum and assessment policy development, the rights, responsibility, and eligibility only belong to education cadre officers as they are field-level practical experience-based experts in this field. Just if you give the whole responsibility of the education ministry to the education cadre instead of the administration cadre, you see, within ten (10) years, almost all the problems of the education sector will be solved"*.

4.15 Coordination

Effective coordination should be among different education management organs to implement any education policy, including the creative question-based summative assessment policy (*code 4.15, page 86*).

CHAPTER SIX

CONCLUSION AND RECOMMENDATION

Summary

This chapter concludes the discussions and suggests policy recommendations to strengthen Bangladesh's creative question-based summative assessment policy. Moreover, the limitations and some implications for future research are also depicted here.

6.1 Conclusion

From all the findings and discussions, it can conclude that **73.10% of teachers expect to continue** the creative question-based summative assessment system in the coming revised curriculum, subject to some required modification through research. Among the existing teachers, **50% of the teachers** can't design satisfactory type creative questions. The teachers mostly face serious difficulty developing **Applications and Higher-order level parts** of a creative question. In **designing MCQ questions**, teachers tend to **ignore Multiple Completion MCQ and situation-set MCQ**, which are crucially needed to evaluate students' application and higher-order level skills. Among the ten (10) education regions or boards, the **highest satisfactory type** of creative question is designed in the **'Dinajpur'** region, and the **worst scenario** is in the **'Barishal'** area.

The factors that **significantly influence** the strength of designing creative questions are **monitoring, competence, training, teacher's willingness, time, and experience** as their **priority chronology**. Among these **six (6) factors**, for one unit increase of **monitoring, competence, teacher's willingness, time** given by the teacher, and **experience**, the strength of the designed creative question (sdcq) by the teacher is increased by **9.5%, 7.5%, 3.6%, 0.7%, and 0.2% respectively**. In the case of training, one unit increase of **In-house Training** and **General Training** can enhance the strength of the designed creative question by **4.9% and 3.8 %**, respectively than the teacher who didn't receive training.

Generally, it is thought that training is the most influential factor. **But this study found that the first and second factors-monitoring and competence** are more significantly influential than the **third-factor training** to ensure the strength of the designed creative question by the teacher.

In addition to **these factors of question design**, answer script evaluation, recruiting competent teachers through transparent and corruption-free recruitment, honorarium for assessment, providing logistic support like laptop printers for teachers, creative teaching for creative question-based assessment, eliminating result-based competition, continuing empirical data-based research on evaluation, running education ministry by education expert and coordination among different organs of the education ministry should also be considered to strengthen the creative question summative assessment system.

6.2 Limitations and suggestions for future research

In this research, though it was tried to explore different aspects through a quantitative and qualitative study, a larger number of diversified interviewees could provide a more in-depth story regarding the creative question-based assessment policy. Besides, due to COVID-19, almost all the interviews were conducted online. Interviewees could provide more exclusive information frankly if it were conducted face-to-face. In addition, it was expected to collect quantitative data from a larger diversified sample; due to collecting data entirely online, it was not possible to accommodate some portion in the survey.

It was also expected to collect data from students, but it was not feasible since almost all the educational institutions were off during the pandemic.

Finally, It would be more effective to have a comparative study between Bangladesh and some other countries. A more insightful future research focusing on the comparative assessment system among Bangladesh and some other exemplary countries could significantly strengthen Bangladesh's overall assessment policy.

6.3 Policy implications and Recommendations.

Based on the quantitative and qualitative findings and discussion, the government of Bangladesh can consider the following actions to strengthen the creative question summative assessment policy at secondary and higher secondary levels –

1. **Formal monitoring instructions** can be issued from the ministry of education to ensure the quality of the designed creative question by the teacher at the institution's internal examination and education board's public (SSC/HSC) examination. Especially for effective internal monitoring, the ministry can order every secondary/higher secondary institution **to form an internal monitoring committee** to evaluate the designed creative question at the various internal examinations.

2. **The most competent and brilliant people should be recruited as secondary and higher secondary level teachers.** Especially, the **non-government secondary level teacher recruitment process should make more transparent, dynamic, and free of corruption.** By providing competitive facilities, Bangladesh Civil Service (BCS) – education cadre job should make more appealing to attract **the most brilliant officers** in the education cadre. If the most brilliant people come as teachers in the education sector, many problems will be solved automatically (Center for Educational Research, 2018). But, **if the brilliant teacher is not recruited, how much training we may provide,** it will be tough **to increase their competency to assess students** professionally and unquestionably.

3. **A revised extensive training program** should be launched on **assessment** for all levels of the teacher. In this training, in addition to the creative question design part, **content on answer script evaluation** should also be included. Some **extra emphasis** should be given to the content of designing **the application and higher-order skill level questions and preparing multiple completion and situation set MCQs** in the creative question design part of training.

Significantly, the **selection of master trainers** who will train other general teachers should be **more transparent, competency-based, and free of biasedness**.

4. To motivate and increase the teacher's willingness, the **ministry of education** can issue **formal instruction** to the institution's head **for recognizing or rewarding** those teachers who will design **authentic creative question papers without following a ready-made guidebook or various teacher organization's question paper**. Besides, in that instruction, how much **minimum time should be given** to a teacher for designing a set of different subject creative question papers should be explicitly clarified so that **the teacher doesn't be compelled to prepare ordinary question papers for lackings of time** (Riyad, 2016). In addition, the ministry of education should **strictly prohibit or check** the issue of **forcing the teacher** by the institution's head, managing body, or board officers **to design the ordinary creative question papers to increase the passing rate**. Since this kind of pressure tremendously lessens the teacher's enthusiasm to develop qualitative creative question papers.

5. The honorarium for Question design and answer script evaluation should be **increased** with specific obligatory instructions.

6. The government should provide required **instrumental logistic support like a laptop, i-pad, and printers to the teachers** to equip them well with teaching and assessment apparatus.

7. Publicizing students' internal results publicly and openly to all should stop immediately. This open publication of results leads to **tremendous result-oriented competition** (Prodhan, 2016), which ultimately forces **to manipulate creative question design, answer script evaluation, and overall the whole assessment system**.

8. Besides the design of creative questions, creative classroom teaching should also be ensured. Moreover, the **textbook's contents should be developed from an applied viewpoint to instigate students' creativity**.

A summarized holistic model based on discussions and recommendations is depicted on the next page-

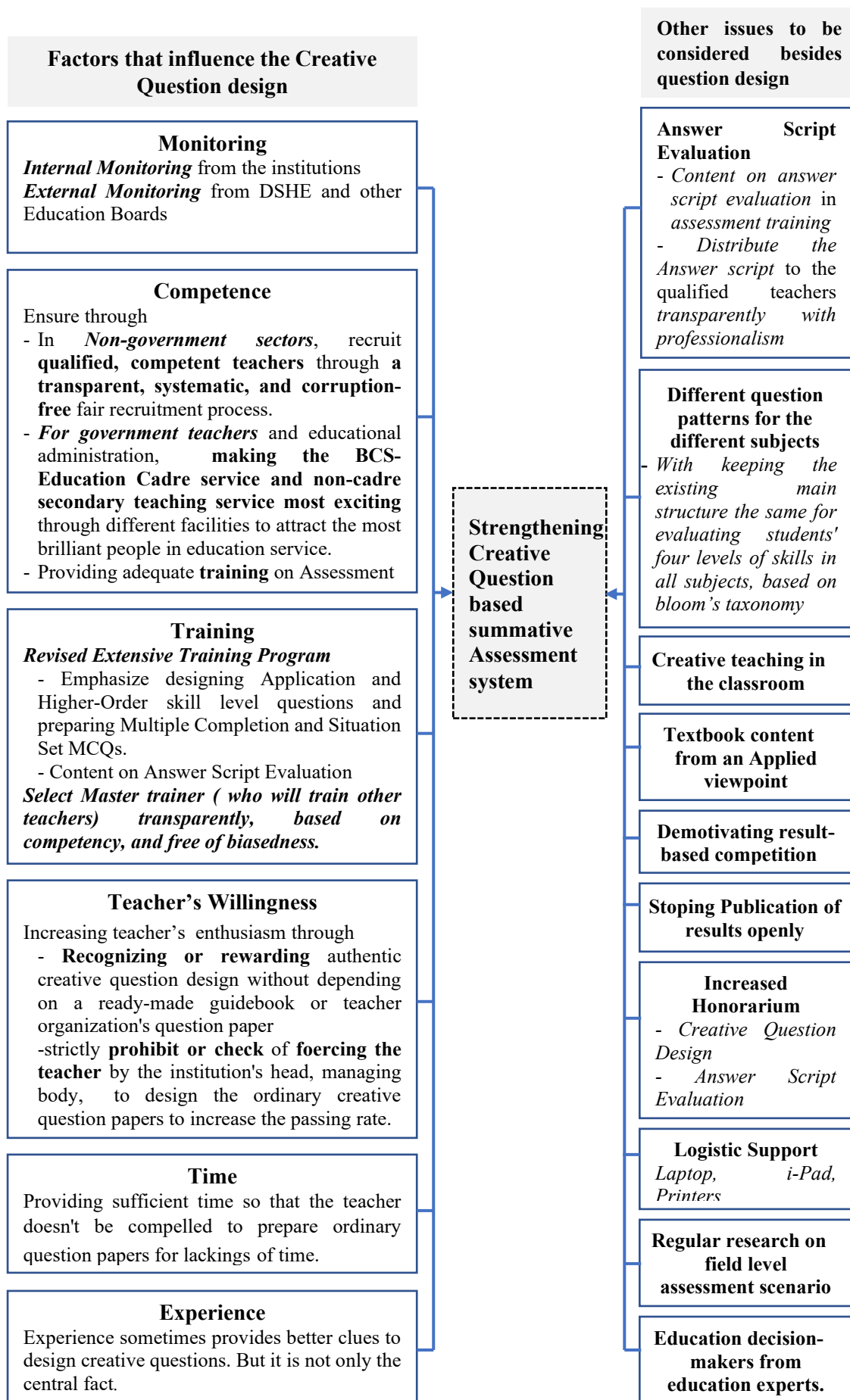


Figure 11: A holistic model of Strengthening Creative Question-Based Summative Assessment System in Bangladesh

9. The Bangladesh Examination Development Unit (BEDU) **capacity** should be improved by appointing competent, brilliant officers from **the BCS Education cadre** who are **genuine experts in the curriculum and assessment field**.

10. **Based on Bloom's taxonomy**, keeping the **existing main structure the same** for evaluating **students' four levels of skills in all subjects**, the **question pattern for the different subjects could be different** in the summative assessment part of the coming revised curriculum. Besides, the **guideline** for preparing creative question papers **should be disseminated equally** to all teachers to ensure that **even if any teacher misses to receive the training, they will get a concept of preparing creative questions just by following the guideline**.

11. **Regular research** on the **field-level scenario of student assessment** should be continued so that the **training curriculum and any instructions** from the ministry **on assessment** could be updated at any changing perspective.

12. Not only the directorate, various boards, and other departments of the education ministry; **the whole central education ministry should be run by the BCS-Education cadre officers who are genuine experts in the education field** with **long-term field-level experience and academic sagaciousness in education**. If the top decision-makers of the education ministry come from the education expert, many education problems, including assessment-related issues, will be automatically solved.

Finally, it can be said; that the educational assessment process is not a one-sided issue. There is a need for an integrated effort to strengthen the overall assessment system. If the mentioned Holistic model of strengthening the Creative question-based summative assessment system implements appropriately, it would expect that Bangladesh's education system will get rid of different experimental assessment policies at different times.

REFERENCES

- ADB. (2015). *Policy Reform in Bangladesh's Secondary Education (1993–2013) Tracing Causal Processes and Examining ADB's Contribution*. <https://www.adb.org/documents/policy-reform-bangladesh-s-secondary-education-1993-2013-tracing-causal-processes-and>
- Adie, Lenore, Addison, Bruce and Lingard, R.. (2021). Assessment and learning: an in-depth analysis of change in one school's assessment culture. *Oxford Review of Education*, 47(3), 404–422. <https://doi.org/10.1080/03054985.2020.1850436>
- Allen. (2004). *What Is Assessment?* Www.Westminster.Edu. <https://www.westminster.edu/about/accreditation-assessment/definition.cfm>
- Anderson, L. W., Krathwohl, D. R., Airasian, P. W., Cruikshank, K. A., Mayer, R. E., Pintrich, P. R., Raths, J., & Wittrock, M. C. (2001). *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: A revision of bloom's taxonomy of educational objectives, complete edition*. Pearson.
- Asad, A.-U.-Z. (2009). *Bangladesh Education: Practices and Challenges*. humanitywatch. https://www.academia.edu/424044/Bangladesh_Education_Practices_and_Challenges
- Begum, M., & Farooqui, S. (2008). School based assessment: Will it really change the education scenario in Bangladesh? *International Education Studies*, 1(2). <https://doi.org/10.5539/ies.v1n2p45>
- Bentley, E. (2021, September 29). *A guide to 5 school assessment types and their key purposes*. Www.Janison.Com. <https://www.janison.com/resources/post/a-guide-to-5-school-assessment-types-and-their-key-purposes/>
- Bergman, M. (2008). *Advances in mixed methods research: Theories and applications* (M. M. Bergman, Ed.). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9780857024329>
- Billah, M. (2017, December 13). The initiative of creative questions has failed. *The Independent*. <https://m.theindependentbd.com/printversion/details/127842>
- Blog, F. (2021a, March 18). *Formative vs summative assessment: 15 key differences & similarities*. Formplus. <https://www.formpl.us/blog/formative-summative-assessment>

- Blog, F. (2021b, March 26). *9 types of educational assessment*. Formplus. <https://www.formpl.us/blog/educational-assessment>
- Bloom, B. (1956). *Taxonomy of educational objectives, handbook I: The cognitive domain*. David McKay.
- Borboudakis, G., & Tsamardinos, I. (2017). Forward-backward selection with early dropping. In *arXiv [cs.LG]*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1705.10770>
- Broadfoot, P., Daugherty, R., Gardner, J., Gipps, C., Harlen, W., James, M., & Stobart, G. (1999). *Assessment for Learning: beyond the black box*. University of Cambridge School of Education. <https://doi.org/10.13140/2.1.2840.1444>
- Caruth, G. D. (2013). Demystifying Mixed Methods Research Design: A Review of the Literature. *Melvana International Journal of Education*, 3(2), 112–122.
- Center for Educational Research. (2018, July 8). *How creative is the creative approach question paper? (সৃজনশীল পদ্ধতির প্রশ্নপত্র আসলে কতটা সৃজনশীল?)*. <https://Medium.Com/@cerbd2018>.
- Chandan, M. S. K. (2016, February 3). Education Policy - Excellent on paper. *The Daily Star*. <https://www.thedailystar.net/supplements/25th-anniversary-special-part-3/education-policy-excellent-paper-211432>
- Chataigner, P. (2017). *Analytical Framework Review report*. <https://www.dropbox.com/sh/gxg7e70ixwrgg3u/AABGLVw7eRoUV1mSdffGhvtHa?dl=0>
- Creswell. (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research (4thed)*. Pearson Education.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.1111/j.1753-6405.2007.00096.x>
- Djoub, Z. (2016). Teachers' portfolios: A reflective tool towards professional development. In *Handbook of Research on Global Issues in Next-Generation Teacher Education* (pp. 152–166). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-9948-9.ch009>
- DSHE. (2021). Directorate of Secondary and Higher Education, Bangladesh. <http://dshe.portal.gov.bd/>
- Easy, L. M. S. (2020, July 22). *Assessment vs evaluation in education*. Onlineassessmenttool.Com.

- <https://www.onlineassessmenttool.com/knowledge-center/online-assessment-center/assessment-vs-evaluation/item10642>
- Education policy - excellent on paper.* (2016, February 3). The Daily Star. <https://www.thedailystar.net/supplements/25th-anniversary-special-part-3/education-policy-excellent-paper-211432>
- Elias, M. (2016, September 28). Creative learning methods and some talks (স্বজনশীল শিক্ষা পদ্ধতি ও কিছু কথা). *Dainikshiksha*.
- Formplus. (2022, March 18). *Formative Vs Summative Assessment: 15 Key Differences & Similarities.* <https://www.formpl.us/blog/formative-summative-assessment>
- Fray. (2017, July). What is an Analytical Framework? <https://deephhelp.zendesk.com/hc/en-us>. <https://deephhelp.zendesk.com/hc/en-us/articles/360006969651-What-is-an-Analytical-Framework->
- Greene, J. C. (2007). *Mixed methods in social inquiry*. California: Jossey-Bass & Wiley.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2017). *Basic Econometrics* (6th ed.). McGraw-Hill Education.
- Habib, W. B. (2016, March 1). Creative method still ineffective. *The Daily Star*. <https://www.thedailystar.net/backpage/creative-method-still-ineffective-784417>
- Hortigüela Alcalá, D., Palacios Picos, A., & López Pastor, V. (2018). The impact of formative and shared or co-assessment on the acquisition of transversal competences in higher education. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 44(6), 1–13. <https://doi.org/10.1080/02602938.2018.1530341>
- Hossain, M. Z. (2015). National Curriculum 2012: Moving Towards the 21st Century. *BANGLADESH EDUCATION JOURNAL*, 14(1). <https://www.bafed.net/ejournals.php>
- Huba, M. E., & Freed, J. E. (1999). *Learner-centered assessment on college campuses: Shifting the focus from teaching to learning*. Pearson.
- Iaquinta, R., & Impedovo, M. A. (2013). Expanding the boundaries of learning: The role of vocational orientation. In *Handbook of Research on Didactic Strategies and Technologies for Education* (pp. 289–297). IGI Global.
- IndexMundi. (2018). *Bangladesh - Pupil teacher ratio.* <https://www.indexmundi.com/facts/bangladesh/pupil-teacher-ratio>

- Iqbal, M. J. (2016, March 6). Some thinking about the creative method. *Bdnews24.Com*. <https://opinion.bdnews24.com/bangla/archives/36305>
- Iqbal, Z. (2021, May 15). The Background of Creative Question Method. *Best Education Portal*.
- Khan, T. (2012). Secondary School Teachers' Perceptions of Inclusive Education in Bangladesh. *Critical Literacy: Theories and Practices*, 6(2). <http://criticalliteracy.freehostia.com/index.php?journal=criticalliteracy&page=issue&op=view&path%5B%5D=10>
- Krathwohl, D. R., Bloom, B. S., & Masia, B. B. (Eds.). (1964). *Taxonomy of educational objectives : The classification of educational goals, Handbook II: Affective domain*. David McKay.
- Labeeba Hafiz, M. M. R. (2019). INVESTIGATING THE EFFECTS OF BANGLADESH AND GLOBAL STUDIES (BGS) ASSESSMENT OF SECONDARY SCHOOL CERTIFICATE (SSC) EXAMINATION ON STUDENTS LEARNING. *British Journal of Education*, 7(2), 33–57. <https://eric.ed.gov/?id=ED592382>
- Lind, D. A., Marchal, W. G., & Wathen, S. A. (2011). *Statistical techniques in business & economics with connect plus* (15th ed.). McGraw Hill Higher Education
- Malek, A., Begum, M., Islam, F., & Riyad, S. S. (2012). *শিক্ষাবিজ্ঞান ও বাংলাদেশ শিক্ষা*. [Educational Science and Education in Bangladesh] (3rd ed.). Dhaka: Bangladesh University Grant Commission.
- Mishra, P. (2015, January 21). What is educational assessment? <https://www.proprofs.com>. <https://www.proprofs.com/quiz-school/blog/what-is-educational-assessment-and-why-is-it-necessary/>
- Muhammod Mahbubur Rahman Litu, A. R. (2019, December 22). Where is the creative method taking us? (সৃজনশীল পদ্ধতি আমাদের কোথায় নিয়ে যাচ্ছে?). *Daily Jugantor*, 5.
- Mukazi, F. M. (2022). Digital-based formative assessments in higher education institutions. In *Handbook of Research on Digital-Based Assessment and Innovative Practices in Education* (pp. 247–264). IGI Global.
- Mustaque, A. (2019a, January 19). Creative Method - Not all teachers have mastered it yet (সৃজনশীল পদ্ধতি-সব শিক্ষক এখনো রপ্ত করতে পারেননি). *Daily Prothom Alo*.

- Mustaque, A. (2019b, May 11). 42% of teachers doesn't understand Creative Question (সৃজনশীল বোঝান না ৪২ শতাংশ শিক্ষক). *Daily Jugantor*, 25.
- Mustaque, A. (2020, November 23). Changes in the curriculum - Books to be changed, exams to be dropped. *Daily Prothom Alo*. <https://en.prothomalo.com/bangladesh/books-to-be-changed-exams-to-be-dropped>
- N., S. M. S. (2013, April 7). *Backward elimination*. Psychology Dictionary. <https://psychologydictionary.org/backward-elimination/>
- National Research Council. (2001). *Knowing what students know: The science and design of educational assessment* (Committee on the Foundations of Assessment. Pellegrino, James W, R. Glaser, & N. Chudowsky, Eds.). Board on Testing and Assessment, Center for Education. Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: National Academy Press. <https://doi.org/10.17226/10019>.
- NCTB. (2012). *National Education Curriculum 2012 by National Curriculum and Textbook Board, Bangladesh*. <http://www.nctb.gov.bd/>
- NCTB. (2020). *National Curriculum Framework of 2020, by National Curriculum and Textbook Board, Bangladesh*. <http://www.nctb.gov.bd/>
- NFER. (n.d.). *An introduction to formative and summative assessment*. NFER. Retrieved May 8, 2022, from <https://www.nfer.ac.uk/for-schools/free-resources-advice/assessment-hub/introduction-to-assessment/an-introduction-to-formative-and-summative-assessment/>
- Noble, H., & Heale, R. (2019). Triangulation in research, with examples. *Evidence-Based Nursing*, 22(3), 67–68. <https://doi.org/10.1136/ebnurs-2019-103145>
- Pacheco-Vega, R. (2018 9). Writing theoretical frameworks, analytical frameworks and conceptual frameworks. *Http://Www.Raulpacheco.Org*. <http://www.raulpacheco.org/2018/09/writing-theoretical-frameworks-analytical-frameworks-and-conceptual-frameworks/>
- Palomba, C. A., & Trudy W. Banta & Associates. (1999). *Assessment essentials: Planning, implementing and improving assessment in higher education*. Jossey-Bass. <https://eric.ed.gov/?id=ED430507>
- Parvez, A. (2016, October 11). Teachers are not experts in creative method (সৃজনশীলে “কাচা” শিক্ষকরাই). *Daily Kaler Kantho*, 1.

- Pellegrino, J. W., & Chudowsky, N. (2003). FOCUS ARTICLE: The foundations of assessment. *Measurement: Interdisciplinary Research and Perspectives*, 1(2), 103–148. https://doi.org/10.1207/s15366359mea0102_01
- Policy Reform in Bangladesh's Secondary Education (1993–2013) Tracing Causal Processes and Examining ADB's Contribution.* (2015). Independent Evaluation Department (IED), ADB.
- Ponce, O. (2011). *Investigación de Métodos Mixtos en Educación: Filosofía y Metodología*. Publicaciones Puertorriqueñas.
- Ponce, O. A., & Pagán-Maldonado, N. (2015). Mixed methods research in education: Capturing the complexity of the profession. *International Journal of Educational Excellence*, 1(1), 111–135. <https://doi.org/10.18562/ijee.2015.0005>
- Popham, W. J. (2009). Assessment literacy for teachers: Faddish or fundamental? *Theory into Practice*, 48(1), 4–11. <https://doi.org/10.1080/00405840802577536>
- Prodhan, M. (2016). The Educational System in Bangladesh and Scope for Improvement. *Journal of International Social Issues*, 4(1), 11–23.
- Riyad, S. S. (2016). Six years of launching Creative Question in Secondary level: An Evaluation Report (মাধ্যমিক স্তরে সৃজনশীল প্রশ্ন প্রবর্তনের ছয় বছর: একটি মূল্যায়ন). *BANGLADESH EDUCATION JOURNAL (Bangla)*, 13th Year(2nd), 25–36. <http://bafed.net/bjournals.php>
- Sabbott. (2013, July 25). *Summative assessment*. The Glossary of Education Reform. <https://www.edglossary.org/summative-assessment/>
- Sayed, A. A. (2021, April 14). The Thinking of Creativity. *Best Education Portal*.
- Sayed, A. A. (2014, September 1). For JSC and HSC Examinee-What is the creative question, why, and how? (জেএসসি ও এসএসসি পরীক্ষার্থীদের জন্য, সৃজনশীল প্রশ্ন কী কেন এবং কেমন?). *Daily Prothomalo*.
- Schrader, D. E., & Erwin, T. D. (1992). Assessing student learning and development: A guide to the principles, goals, and methods of determining college outcomes. *The Journal of Higher Education*, 63(4), 463. <https://doi.org/10.2307/1982122>
- Secondary Education Sector Development Program (SESDP). (2008). *Examination System Reformation Guideline*.

- SESIP. (2014). *Training Manual on Creative Question Preparation and Moderation - Finance, Banking and Insurance by Secondary Education Sector Investment Program (SESIP)*.
- Shawkat, F. (2014). *Measuring the creativity of JSC graduates: a Bangladeshi perspective*. BRAC University. <http://hdl.handle.net/10361/3323>
- Steven, S. D. (1996). *Multiple Linear Regression Viewpoints*. American Educational Research Association's Special Interest Group (SIG).
- Strakova, J., & Simonová, J. (2013). Assessment in the school systems of the Czech Republic. *Assessment in Education Principles Policy and Practice*, 20(4), 470–490.
- Sultana, S. (2020, August 22). *All about the creative method (সৃজনশীল পদ্ধতির আদ্যপাত্ত)*. [Https://Gainkeys.Com](https://Gainkeys.Com).
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2018). *Using multivariate statistics* (7th ed.). Pearson.
- Taras, M. (2005). Assessment – summative and formative – some theoretical reflections. *British Journal of Educational Studies*, 53(4), 466–478.
- Teddlie, C., & Tashakkori, A. (2009). *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. Los Angeles: Sage.
- Understanding Formative Assessment: Insights from Learning Theory and Measurement Theory BY ELISE TRUMBULL, ANDREA LASH.* (n.d.).
- V. Thomas, W. Kolkma, W. Kolkma, Director, L. Ocenar, Evaluation Officer, G. Castillo, Associate V. Melo-Cabuang. (2015). *Policy Reform in Bangladesh's Secondary Education (1993–2013) Tracing Causal Processes and Examining ADB's Contribution*. <https://www.adb.org/documents/policy-reform-bangladesh-s-secondary-education-1993-2013-tracing-causal-processes-and>
- Weyers, M., Strydom, H., & Huisamen, A. (2014). Triangulation in social work research: The theory and examples of its practical application. *Social Work*, 44(2). <https://doi.org/10.15270/44-2-251>
- Yasmin, S., Tanny, T. F., & Ullah, M. R. (2020). Creative education system at secondary level in Bangladesh: Teachers' and students' perspectives. *Journal of Public Administration and Governance*, 10(2), 350. <https://doi.org/10.5296/jpag.v10i2.17236>

APPENDIX -1

QUESTIONNAIRE

Factors associated with the strength of designing Creative Questions.

Respected Teacher – Assalamu Alaikum.

You are aware that the "Creative Question-Based Assessment System" has been practiced at the Secondary level in Bangladesh since 2010 and at the Higher Secondary level since 2012. Even after implementing the revised new curriculum, a Questionnaire should be made for the Summative Assessment part. At present, this assessment system is facing multidimensional criticism from different levels with various contradictory views. Although different studies are found in this context, there is not much research on analyzing the relevant factors associated with the strength of designing Creative Questions in the "Quantitative Approach."

This research, conducted by a JDS Fellow of the Graduate School of Governance Studies-Meiji University, Japan, tries to find out the interrelation of different required factors with the strength of designing creative questions by collecting opinions directly from the teachers.

Your sincere feedback through the following questions will play an important role in the successful accomplishment of this research. This can take up to 5 minutes. It is ensured that your provided information will have the highest confidentiality and will only be used for research purposes. No personal information like your name, phone number, or workplace name is being collected here. Thanks in advance for your cordial cooperation.

1. What level of teaching are you involved in?

Mark only one oval.

- Secondary
- Higher Secondary

2. In which section do you teach?

Mark only one oval.

- Science
- Business Education
- Humanities

3. You have been serving in the teaching profession for how many years?

4. The district name of your workplace *Mark only one oval.*

..... District Name *N.B: There are options to choose from 64 districts in the questionnaire, If all the 64 districts' name is written here, Appendix-1 is too large. Therefore, not written here all the districts name*

5. Under which "Board of Education" do you work? *Mark only one oval.*

- Barisal
- Chittagong
- Comilla
- Dhaka
- Dinajpur
- Jessore
- Madrasah
- Mymensingh
- Rajshahi
- Sylhet
-

6. Under which version of the National Curriculum do you teach in your Institution?
- Mark only one oval.

- Bangla Version
- English Version

7. Your Workplace location - *Mark only one oval.*

- City/District town
- Urban/Upazila town
- Rural/ Union

8. What kind of educational Institution do you work in? *Mark only one oval*

- Government
- Private

**Opinion on designing
Creative Questionnaires –**

Please give your opinion on the following scale-

1 = Strongly disagree 2 = Disagree 3 = Neutral 4 = Agree 5 = Strongly agree

9. The four levels of questions "Knowledge, Comprehension, Application, and Higher-order Skills" in the Creative question method are done considering the six levels of thinking skills "Knowledge, Perception, Application, Analysis, Evaluation, and Synthesis" *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

10. The Question of the "knowledge level" can be made in such a way so that its answer cannot be found directly from the textbook- *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

11. To assess the skill of 'making a decision based on critical reasoning & logic' and 'evaluating a fact' – "Application-level" question can be asked- *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

12. "Higher-Order Skill" Level's Questions can be used to assess 'the ability to apply a previously learned subject into a new situation' *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

13. Any part/paragraph of the textbook can be used directly for making stem - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

14. The stem must be considered to answer all four parts of the creative Question- *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

15. Multiple choice questions (MCQ) should be prepared in such a way so that each alternative answer is likely to be chosen by at least 5% of the total candidates - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

16. Mutually Exclusive / Mutually Inclusive information could also be used to create multiple choice question options - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

17. All of the above are correct or none of the above is correct" - with these types of sentences, answer options of multiple-choice questions (MCQ) can be made - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

18. It is advisable to have 40% knowledge and comprehension level questions in multiple-choice questions- *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

19. It is advisable to have 60% application and higher-order level questions in multiple-choice questions (MCQ) - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

20. Simple MCQ, Multiple Completion MCQ, Situation Set MCQ - with these three types of questions, Multiple Choice Questions should be made - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

21. "Simple MCQ" can be used to assess a student's application skill and higher-order skill level - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

22. Simple MCQ's stem also needs to have a new scenario - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

23. Consider the picture's MCQ - This type of Question is "Multiple Completion MCQ" - *Mark only one oval.*

23. Financial statement includes -
i. Income statement ii. Balance sheet
iii. Cash flow statement
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii

Strongly disagree Strongly agree

24. Multiple Completion MCQ" could be more than 20% of the total MCQ - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

25. "Multiple Completion MCQ" can be used to create not 'memory-dependent' questions- *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

26. Like the picture's questions – The MCQ questions which are used to ask a few questions from the same stem/information/scenario are "Situation Set MCQ" - *Mark only one oval.*

Read the passage and answer 15 and 16 :
 Mr. Abir operates a knitting factory beside the river in his own area. He gained a lot from the business and owned a land and other assets. He maintains the factory neat and clean by disposing the wastages into the river.

15. Which kind of responsibility Mr. Aber ignores ?
 Ⓐ financial responsibility
 Ⓑ Business responsibility
 Ⓒ Social responsibility
 Ⓓ Liquidity responsibility

16. What was the initial goal of Abir ?
 Ⓐ Profit maximization Ⓑ Wealth maximization
 Ⓒ Increasing production Ⓓ Social welfare

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

27. Using "Situation Set MCQ" to prepare 'knowledge level' questions is not advisable - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

28. The Question of assessing students' application and Higher-Order skills can be made without using stem in MCQ *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

Training and professional factors

29. Have you already received any training on "Creative Question Paper" preparation? *Mark only one oval.*

Yes. *Skip to question 30*

No. *Skip to question 31*

30. If yes, you received what type of training? *Mark only one oval.*

- Master training
- General Training (Education Board or DSHE provided)
- In-house training from your Institution

31. Your SSC result (Division / CGPA)?

32. Your HSC Result (Division / CGPA) ?

33. Your Honours / Graduation Result (Class / CGPA) ?

34. Your Masters Result (Class / CGPA)?

35. From Which university did you last graduate? *Mark only one oval.*

.....Put tick from All the university names of Bangladesh

N.B: There are options to choose from 138 universities in the questionnaire, If all the 138 universities name is written here, Appendix-1 is too large. Therefore, not written here all the universities name

36. I have chosen teaching profession because I did not have any other suitable job opportunity - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

Institutional Factors

Please give your opinion on the following scale-

1 = Strongly disagree 2 = Disagree 3 = Neutral 4 = Agree 5 = Strongly agree

37. The teachers of our Institution are very sincere in designing their creative questions without the help of any kind of guidebook. *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

38. Sometimes questions are bought in our organization from teachers association or professional organization *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

39. Our organization regularly monitors whether the creative Question papers are appropriately implemented - *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

40. Sometimes, we face monitoring of creative questions from the Board of Education, DSHE, or other superior organizations. *Mark only one oval.*

1 2 3 4 5

Strongly disagree Strongly agree

41. How many hours do you spend approximately preparing a "set of creative question papers" on a subject?

42. In the case of summative assessment, should the creative question method be continued? *Mark only one oval.*

Yes

No

43. Any of your other ideas/comments on the creative Question-based examination method (If any) -

Thank you very much for your sincere participation



This content is neither created nor endorsed by Google.

Google Forms

APPENDIX 2

Example of an Essay Type Creative Question Paper

Model Question of HSC Examination 2017 (All Board)

Subject Code :

2	9	2
---	---	---

Subject : Finance, Banking and Insurance

Time : 2 Hour 10 Minutes

Full Marks—60

[Answer any six of the following Questions]

- Stem** → 1. Mr. Javed is an established businessman. He wants to expand his business. So invests two third of income in share market. But after some month he fall into serious financial crisis. He can not pay salary to his employees for financial crisis.
- Understanding level Qs. → a. What is the relationship between risk and return ? 1
- Comprehension level Qs → b. What is finance ? 2
- Application level Qs → c. In the stem, which principal is not followed by Mr. Javed ? 3
- higher order Skill level Qs → d. How can Mr. Javed solve his problem ? Show your logic ? 4
2. Mr. Rony has a cosmetic shop. He is an only one owner of this shop. For that reason, he bears all profit and loss. He has different types of cosmetics that is distributed to customers. He holds different categories of same product for controlling risk.
- a. What is the ultimate goal of a firm ? 1
- b. What do you mean by partnership business ? 2
- c. According to stem, which type of business man is Mr. Rony ? – Explain. 3
- d. Which principle does Mr. Rony follow for development of business ? Show your arguments. 4
3. Mr. Nahin Ahsan will deposit Tk 100 at the end of every 6 months in a savings account for 5 years. The interest rate is 6% compounded semi annually. He will receive his amount of money from his bank account.
- a. When does the value of money change ? 1
- b. What is opportunity cost ? explain. 2
- c. In the stem, how much money will be receive at the end of 5 years ? 3
- d. If interest rate is change at 10% quarterly compounded, then what will be the amount in the account at the end of last year ? 4
4. Mr. Johir is a farmer. He has earned Tk. 5,00,000 by selling his crops and wanted to deposit that money at 12% interest for 10 years in Jahan Bank. But his brother advised him to buy a piece of land for cultivation. At present land's value becomes double in 10 years. Mr. Johir is an confused.

<http://teachingbd.com>

- a. What is the main reason of time value of money ? 1
 - b. What is annuity ? explain. 2
 - c. What is the future value of Mr. Johir's money ? 3
 - d. What do you think. in which sector Mr. Johir should invest ? explain it. 4
5. Earning before interest and tax (EBIT) of Pran Ltd. in 2015 was Tk. 20,00,000, tax rate in 35%, Comparative changes of current asset. Current liabilities and fixed asset in 2015 are as follows-

Particulars	2015	2014
Net fixed asset	20,00,000	15,00,000
Current asset	10,00,000	5,00,000
Creditors	15,00,000	1,00,000
Accrued expense	55,000	35,000

- a. What is the elaborations of BEP ? 1
 - b. What is financial statement ? 2
 - c. From above stem, calculate (i) cost of capital (ii) investment in net current asset. 3
 - d. Evaluate amount of free cash flow of Pran Ltd. in 2015. 4
6. Mukta Ltd. sells their every product at Tk. 150. Company's annual fixed operating expense is Tk. 9,00,000. Per unit variable cost of the company is Tk. 100.
- a. What is balance sheet ? 1
 - b. What is cash flow ? explain. 2
 - c. Calculate Break even point (both in unit and taka) of Mukta Company. 3
 - d. From above stem graphically represent company's break even point and explain it. 4
7. Recently Pran Ltd purchasing goods on credit from Dhaka Ltd. Maximum payment period of goods is 600 days. According to the condition of sales, 2.5% discount may be get if payment is made in 15 days. Manager of Pran Ltd. decides to take short term loan from bank getting the opportunity of discount. Bank interest rate of loan is 18%. In the next time Dhaka Ltd, extends payment period of goods of 10 days.
- a. What is commercial paper. 1
 - b. What do you mean by current asset management ? 2
 - c. According to the stem, calculate the cost of trade credit of Pran Ltd. 3

<http://teachingbd.com>

- d. How do change in payment period affects on the loan decision of the manager of Pran Ltd. 4
8. Hasan Ltd. Company is a producer of readymade garments. There are some information of this company are as follows :

Particulars	Amount
Annual demand	12,000 units
Purchase price per unit	Tk. 20
Ordering cost per order	Tk. 15
Transportation and maintenance cost	20% of purchase price
Collection period	5 days
safety stock	200 units

- Company determines reorder level at 367 unit. Mention that, due to unfavorable condition, product collection period in extended to double.
- a. What is short term financing ? 1
- b. What happened in cash conversion cycle due to increase in average collection period ? 2
- c. Calculate EOQ of Hasan Ltd. 3
- d. Mathematically explain, what affect in created on company's inventory management due to changing situation ? 4
9. Raj company's total amount of sales is Tk. 1,60,000 and the cost of goods sold is Tk. 1,00,000. Other administrative and selling expense is Tk. 35,000. Common stock (per share Tk. 100) Tk. 1,00,000 and at 10% debt capital Tk. 60,000, corporate tax rate 40%.
- a. What is liquidity ? 1
- b. Why financial analysis is so important ? 2
- c. Calculate the amount of earning per share (EPS) and rate of income on capital ? 3
- d. On the basis of profitability, evaluate the company's future success ?

<http://teachingbd.com>

APPENDIX 3

Example of a Multiple Choice Question (MCQ) Paper

Subject Code : 2 9 2

Model Question of HSC Examination 2017 (All Board)

(English Version)

Subject : Finance, Banking & Insurance (MCQ)

Time: 40 Minutes

Full Marks: 40

[Darken the circle (O) of the correct option from the following alternatives]

1. What is the relationship b/w risk and return ?
Ⓐ Positive Ⓑ Negative
Ⓒ Neutral Ⓓ Equilibrium
2. Which is the more important sources of government tribute revenue ?
Ⓐ Tax Ⓑ Import duty
Ⓒ Donation Ⓓ Export
3. Which type of organization works for the social welfare ?
Ⓐ Non business organization
Ⓑ Government organization
Ⓒ Business organization
Ⓓ Autonomous organization
4. The risk which is caused by the failure of repayment of loan is called-
Ⓐ Business risk Ⓑ Financial risk
Ⓒ Liquidity risk Ⓓ Interest rate risk
5. Business finance means-
i. Capital accumulation
ii. Liquidity maintenance
iii. Scheduling income and expenditure
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
6. Which responsibility does Joy company done ?
Ⓐ Responsibly to conformers and consumers
Ⓑ Responsibility to employees
Ⓒ Responsibility to investors
Ⓓ Responsibility to general people
7. What is the reason behind the good financial condition of Joy company than Bijoy company ?
Ⓐ Increasing earning per share
Ⓑ Profit maximization
Ⓒ Wealth maximization
Ⓓ Increasing dividend
8. Maturity period of commercial paper should not be more than ___ days.
Ⓐ 90 Ⓑ 120
Ⓒ 270 Ⓓ 275
9. What is the net present value of the project ?
Ⓐ Tk 10,000 Ⓑ Tk. 12,000
Ⓒ Tk. 15,000 Ⓓ Tk. 25,000
10. What should be the decision of Mr. Salman for this project ?
Ⓐ Should be rejected Ⓑ Should be accepted
Ⓒ Should delay Ⓓ Should analyze again
11. The number of titles of ownership in a company is called-
Ⓐ Debenture Ⓑ Common stock
Ⓒ Commercial paper Ⓓ Portfolio
12. If liquidity increases, what will happen to the profit ?
Ⓐ Increases Ⓑ Decreases
Ⓒ Will be equal Ⓓ No change
13. Which type of source is bond ?
Ⓐ Short term Ⓑ Mid term
Ⓒ Long term Ⓓ Internal
14. What does it mean by operating income ?
Ⓐ Income before tax Ⓑ Income after tax
Ⓒ Interim income Ⓓ Income from sales
15. Which kind of responsibility Mr. Aber ignores ?
Ⓐ financial responsibility
Ⓑ Business responsibility
Ⓒ Social responsibility
Ⓓ Liquidity responsibility
16. What was the initial goal of Abir ?
Ⓐ Profit maximization Ⓑ Wealth maximization
Ⓒ Increasing production Ⓓ Social welfare
17. When the cash inflow and cash out flow of a project does not depend on any other project is called-
Ⓐ Dependent project
Ⓑ Mutually rejected project
Ⓒ Independent project
Ⓓ Neutral project
18. Which is the medium of exchange ?
Ⓐ Agreement Ⓑ Money
Ⓒ Labour Ⓓ Machineries
19. Which one is negotiable instrument ?
Ⓐ Debit card Ⓑ Credit card
Ⓒ Cheque Ⓓ Visa card
20. The process of taking long term investment decision is called -
Ⓐ Budget Ⓑ Capital budgeting
Ⓒ Investment technique Ⓓ Capital rationing

Simple MCQ

Situation Set
MCQ

**Multiple
Completion
MCQ**

21. Characteristics of present value is -
i. Discounting ii. Compounding
iii. Present value of one taka
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
Read the passage and answer 22 :
Akhi company's average collection period and average payment period are 60 days and 50 days respectively. Average age of inventory is 40 days.
22. According to the stem cash conversion cycle is ___ day.
Ⓐ 900 Ⓑ 90
Ⓒ 50 Ⓓ 30
23. Financial statement includes -
i. Income statement ii. Balance sheet
iii. Cash flow statement
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
Read the passage and answer 24 :
A company's fixed expense is Tk. 5,000; Variable cost of each units is Tk. 10. Selling price of each units is Tk 20.
24. Calculate the break even point.
Ⓐ 500 units Ⓑ 400 units
Ⓒ 250 units Ⓓ 600 units
25. Break even point includes-
i. Fixed cost ii. Variable cost
iii. Selling price
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
26. Which is generally accepted medium of exchange ?
Ⓐ Money Ⓑ Profit
Ⓒ Income Ⓓ Expense
27. Financial activity of a manager is -
i. Financial decision
ii. Investment decision
iii. Dividend decision
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
28. Interest compounded weekly means-
Ⓐ 52 times in a year Ⓑ 12 times in a year
Ⓒ 180 times in a year Ⓓ 36 times in a year
29. If you invest Tk. 2,000 @ 12% interest (simple interest), how much amount you would receive after 1 year ?
Ⓐ 2240 Ⓑ 2040 Ⓒ 2130 Ⓓ 3040

30. Present worth of future amount is called-
Ⓐ Wealth Ⓑ Future value
Ⓒ Annuity due Ⓓ Present value
31. EIR means-
Ⓐ Effective Interest Rate
Ⓑ Efficient Interest Rate
Ⓒ Effective Internal Rate
Ⓓ None of them
32. Which one is current asset ?
Ⓐ Cash Ⓑ Machineries
Ⓒ Share Ⓓ Furniture
33. Sources of short term finance are-
i. Commercial paper
ii. Banker's acceptance
iii. Bill of exchange
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
Read the passage and answer 34 and 35 :
BD food ltd received 10 lac taka from Dhaka Bank for 1 year at a rate of 12% interest. The interest of loan which will be deducted immediately.
34. The method followed in passage is -
Ⓐ Simple interest
Ⓑ Compounding interest
Ⓒ Discounting
Ⓓ Installment
35. If interest is deducted before providing the loan than real interest rate would be-
Ⓐ Higher Ⓑ Less
Ⓒ Same Ⓓ Both can be happened
36. Which one is a capital market instrument ?
i. Common share ii. Preferred share
iii. Bond
Which one is correct ?
Ⓐ i and ii Ⓑ i and iii
Ⓒ ii and iii Ⓓ i, ii and iii
37. Who bears the cost of trade credit ?
Ⓐ Customer Ⓑ Seller
Ⓒ Producer Ⓓ Wholesaler
38. Who is a middleman ?
Ⓐ Producer Ⓑ Wholesaler
Ⓒ Jobber Ⓓ Retailer
39. Financing one year or less than one year is called-
Ⓐ Short term Ⓑ Mid term
Ⓒ Long term Ⓓ Short and mid term
40. Deposit & With draw money at the end of year is called -
Ⓐ Annuity due Ⓑ Future value
Ⓒ Ordinary annuity Ⓓ Present value

**Situation Set
MCQ**

<http://teachingbd.com>