

博士論文

教育資源をめぐる動態と  
社会的公正に資するシステム設計に関する研究

貞廣 斎子

# 教育資源をめぐる動態と社会的公正に資するシステム設計に関する研究

貞廣 齋子

## 目次

博士論文.....	0
教育資源をめぐる動態と .....	0
社会的公正に資するシステム設計に関する研究.....	0
教育資源をめぐる動態と社会的公正に資するシステム設計に関する研究.....	1
序章 .....	5
0.1 問題の所在と研究の目的.....	5
0.1.1 公私のゆらぎへの着目.....	5
0.1.2 公共政策規範の欠如 .....	6
0.1.3 実効可能性を志向した価値序列の必要性.....	9
0.1.4 制度の二面性への着目.....	10
0.2 研究の構成.....	12
0.3 研究の独自性 .....	12
第1章 先行研究の検討ー教育資源配分を巡るリサーチ・アジェンダー .....	14
1.1. 教育財政研究の対象領域.....	14
1.2. 公私のゆらぎ-グレイ・ゾーンをめぐって- (資源の負担) .....	14
1.3 教育条件整備から学習条件整備への転換 .....	16
1.3.1 均等原則と必要原則のベスト・ミックス (資源の配分) .....	16
1.3.2 配分原則を支える単位問題.....	16
1.3.3 教育の質を担保する財源保障の観点と財源調達力の強化 (資源の調達) ....	17
1.3.4 財政 (務) ガバナンスの問題 .....	17
1.3.5 先行研究の到達点と課題 .....	18
第2章 普遍的教育機会を保障する資源配分システム 1.....	20
ー私的セクターを含み込んだ外延拡大の構造ー .....	20
2.1 課題設定.....	20
2.1.1 研究の目的 .....	20
2.1.2 用語の確認 .....	20
2.1.3 既存研究との関係 .....	22
2.2 データと分析手順.....	24

2.2.1 「消費支出推計データ」(JPS) と地域特性(国勢調査)との関連性.....	24
2.2.2 「消費支出推計データ」(JPS) とジオデモグラフィック(モザイク・ジャパン)との関連性.....	25
2.3 補習学習費支出の地域分布と支出規定要因の検討.....	25
2.3.1 補習学習費の地域分布状況.....	25
2.3.2 補習学習費支出の規定要因－重回帰分析の結果.....	28
2.3.3 推定値と実支出額の残差.....	29
2.4 補習学習費支出に対するジオデモグラフィックスの説明力の検討.....	34
2.4.1 地域特性が規定する補習学習費支出.....	34
2.4.2 ジオデモグラフィックスの補習学習費支出推定の可能性.....	35
2.5 小結－政策的含意.....	35
第3章 普遍的な教育機会を保障する資源配分システム.....	37
－教育主体の多様化に対する公財政支出の公共性確保－.....	37
3.1 課題設定.....	37
3.2 教育主体の多様化とは.....	37
3.3 「公共性」をどう捉えるか：共通性と同一ルールに基づく「公共性」からの転換.....	38
3.4 公共性担保の仕組み①：財政制度の観点から.....	39
3.4.1 公財政支出対象の選定.....	39
3.4.2 財政原則の洗練.....	40
3.4.3 配分単位と単位あたり教育費の再検討.....	41
3.4.5 デュアル・システムの検討.....	42
3.4.6 財務ガバナンスの転換.....	42
3.5 公共性担保の仕組み②：認証と評価・監査による質保証.....	42
3.5.1 認証と評価・監査：組み合わせのバリエーション.....	42
3.5.2 育成する観点のビルトイン.....	43
3.5.3 制度化の特質と社会との関係性.....	44
3.6 事例の検討－英国・韓国・オランダ.....	45
3.6.1 英国の事例：厳密な外部評価モデル.....	45
3.6.2 韓国の事例：条件整備基準による管理モデル.....	47
3.6.3 オランダの事例：評価を用いた質保障支援モデル.....	48
3.7 小結－政策的含意.....	49
第4章 社会経済的背景に配慮した資源配分システムⅠ.....	51
－スウェーデンのシステム－.....	51
4.1 課題設定.....	51
4.2 分析の観点.....	51

4.2.1①社会経済的背景に配慮した教育資源配分システム .....	51
4.2.2②投入と成果との連動による効果検証 .....	52
4.2.3③データの整備とシステム改善への試行錯誤 .....	52
4.2.4④透明性を担保した明確な配分式 .....	52
4.3 「等価」(likvärdighet) 原則に基づいた投入と成果を連動させた戦略的配分 .....	52
4.4 社会経済的配分を支える横断的・縦断的データと支援機関の存在 .....	53
4.5 7つの段階からなる循環的仕組み .....	54
4.5.1 STEP 1: 差異の現状把握 .....	54
4.5.2 STEP 2: ニーズとリスクの違いを算定するためのモデル開発 .....	55
4.5.3 STEP 3: 学校毎のニーズ・リスク算定 .....	56
4.5.4 STEP 4: 再配分の規模・程度の決定 .....	57
4.5.5 STEP 5: 資源再配分モデルについての周知・情報提供 .....	57
4.5.6 STEP 6: 平等保障費の効果検証 .....	58
4.5.7 STEP 7: モデル・配分式の再調整 .....	58
4.6 システムの効果と評価 .....	58
4.7 小結－社会経済的配分の我が国への導入 .....	59
第5章 社会経済的背景に配慮した資源配分システム 2 .....	62
－英国のシステム－ .....	62
5.1 課題設定 .....	62
5.2 制度の概要 .....	63
5.2.1 導入の経緯 .....	63
5.2.2 配分の実態 .....	63
5.2.3 4段階の戦略的PPG活用スキーム .....	64
5.2.4 PPGの用途 .....	66
5.2.5 2つの事例 .....	67
5.3 エビデンス駆動型効率性圧力の通底1: 社会的共有規範としての制度の観点から .....	68
5.3.1 制度を支える2つの構成要素 .....	68
5.3.2 効率的な効果達成への要求 .....	68
5.3.3 用途決定支援機関の実際 .....	69
5.4 エビデンス駆動型効率性圧力の通底2: 複数政策の総合体としての政策の観点から .....	70
5.5 政策規範・価値序列の微調整 .....	71
5.6 小結: 効率性圧力下でもなおPPGが持つ意味 .....	72
第6章 公的教育資源の財務ガバナンス .....	74
－対学校特定補助金の運用実態から－ .....	74
6.1 課題設定 .....	74

6.2 先行研究の検討 .....	75
6.3 EGCSR 補助金導入の経緯と埋め込まれた課題.....	75
6.4 3種の公的補助金の存在と相補性 .....	77
6.4.1 各学校の自律的裁量によって行われる学級編制および教師配置.....	77
6.4.2 非都市型の特徴を持つ厳密な州 EGCSR .....	77
6.4.3 都市部学校の現実に配慮したシティ EGCSR の柔軟性 .....	80
6.4.4 相補的な3つのファンドが生む学校間格差と複雑性 .....	81
6.5 事例調査：学校レベルでの運用実態－余裕教室の有無と予算配分の関係－ .....	82
6.5.1 P.S.40 Augustus St. Gaudens School－恵まれた学校に配分される予算－ .....	82
6.6 小結－政策的含意.....	84
終章 .....	89
7.1 導出された知見 .....	89
7.2 規範の再検討－社会的公正に寄与する公教育への視座 .....	91
7.2.1 質保障と平等の両立：一律の資源配分からの脱却 .....	93
7.2.2 学校におけるケアの視点－学びの保障の前提条件 .....	95
7.3 今後の展望と課題－教育予算獲得のための社会的合意は調達できるのか .....	96
引用参考文献 .....	99
<序章> .....	99
<第1章> .....	100
<第2章> .....	103
<第3章> .....	104
<4章> .....	106
<5章> .....	107
<6章> .....	108
<終章> .....	109

## 序章

### 0.1 問題の所在と研究の目的

本研究は、教育に関わる資源の負担・調達・配分・供給の構造について、今日の動態的状况を実証的に明らかにし、財政原則の開発と制度設計の再検討を行うことを目的とする。教育における資源に焦点を合わせることによって、公教育の対象、普遍的教育機会の境界と重なり、その変容と再編、再編プロセスに観察される矛盾、課題、及び政策的対応可能性を抽出し、今後の制度の在り方や、優先されるべき価値／規範、そのバランスを再考することを目指す。

#### 0.1.1 公私のゆらぎへの着目

今日、教育に関わる資源の負担・調達・配分・供給の構造を巡って、多様なあり方の混在と再編が同時並行的に進行している。

従来、我が国の教育は、公教育費を含めて、公的負担率が低く、各家庭が負担する私的負担が相対的に高い公私混合型（末富 2010）であり、公教育の配分においては面の平等による均等配分（苅谷 2009）がなされているとされてきた。しかし今日では、これまで家計が私的に負担してきた領域に、公的財政が入り込んだり、その逆が存在したりするなど、公と私の新たな相互乗り入れ領域が成立しつつある。例えば、それまで「有償の教育機会」（三上 2005:108 頁）とされていた学習塾等、学校外補習学習のサービス等は、現在では決して例外的なものとはいえなくなっている。文科省の『全国学力・学習状況調査』を見ると、小学校 6 年生の 47%（2013 年）、中学校 3 年生の 63%（2008 年）<sup>1</sup>が学習塾などを利用しており、それは決して例外的なものとはいえない。確かに、サービスの利用が金銭での購入によって選択的に行われるという特性は維持しているものの、その利用の拡がりを考慮するに、学校、家庭、地域に加えて、「普遍的な共通の教育」（大桃 2005）の保障の一翼を担う不可欠な部分として機能する存在になっているといえる（**公私相乗り構造**）。しかし、これらの状況は、家庭の経済力や教育戦略、更には地域によって多様であり、水平的にも一様には捉えきれない（貞広 2013）（**地域間／家庭間まだら構造**）。仮に、子どもの本人の希望とは別の要因で、こうした教育機会が不平等に提供されている場合は、「学習格差」（末富 2012）が存在することになり、その是正のために何らかの社会的施策が必要となる（**社会的包摂という視座**）。

加えて、「格差」に着目する論議を背景に、幼児教育無償化が実現したり、私的領域で行われてきたフリースクールへの公費補助が議論されたりするなど、個別的な政策論議では、その担い手や資源負担・調達を巡って、私、もしくは私が組織化された民から公への再編の芽生えがある。更に、既存の公財政制度の枠組みの中でも、格差問題への着目から、社会的

---

<sup>1</sup> 小中いずれも、2000 年以降の最高値

包摂の実現を社会的公正の重要要素と考える傾向が強まっており、特別な配慮が必要な児童生徒や外国にルーツを持つ児童生徒数を基にした必要配分原則が義務教育国庫負担制度に導入されるなど(2017年度予算から)、一部に手厚い配分を行う動向も低調ながら観察される。但しその一方で、根底には、根強い受益者負担マインドも存在する(中澤 2014)。

これら同時並行的に、必ずしも同じ規範や価値序列、方向性を共有しない諸改革が進行するまだらな状況を、本研究では公私の間の「ゆらぎ」としている。公から私(民)へ、私(民)から公へ、更に新たな公私分担の発生等、教育に関わる財や資源の負担・調達・配分・供給の構造は、公私のどちらかに主導的役割を与える従来の理論枠組みや制度では、捉えきれない状況にある。

更に、公私はゆらいで融合しているだけでなく、両者ともに動揺、脆弱化プロセスに晒され、否応なく接近しているのであり、それ故に共倒れしかねないという懸念もある(倉石,2021:185)。前者に関しては、臨教審以降の教育のダウンサイジング論を受け、教育部門への直接経費支出が停滞する一方で、公教育不信、私立学校や教育産業の隆盛が進行している。後者に関しては、経済その他のグローバリゼーションに伴う労働や雇用の流動化、それによる家計の逼迫によって、貧困問題が顕在化し、「養育しない家庭(家族)」の存在が現実味を帯びてきた(倉石 2021:189)。

このような状況の中、既存の公私分担(棲み分け)、混合、各々の機能については、現実的に即して持続する方策を検討したり、新たな公的領域を再構築したりするための再考が求められている。

なお、本論では、負担・調達・配分・供給のいずれかの課程で貨幣的価値に換算される教育資源に限定した分析を行い、家庭の文化資本やボランティア等の対価の伴わない人的サポート等、質的資源の多寡については取り上げない

## 0.1.2 公共政策規範の欠如

### 0.1.2.1 公共政策規範への視座

但し、上記の様な転換点にあっても、その場その場での政治的解決の連続が、政策の全体像を形作る実情(Wolf 2019:265-266)があることから、議論は離散的に行われるに留まり、財政原則自体を再考する試みは低調である。特に、我が国の教育政策は、大きな改革こそ政治的創発で行われる傾向があり(前川 2002)、政策は場当たりに、まだらに展開される。その結果、新しい政策体系や制度も、ある特定の規範体系から演繹的に政策体系や制度が導き出されるというよりも、むしろ、眼前の問題への対処の中で、現場の直感的判断や政治的創発、個人の思いに依存して案が作られることが少なくない。結果、そうした個別の政策や制度が全体の体系を作り上げるため、必ずしも全体に共通する基本的価値への検討が行われず、国民的な議論も生まれにくい実態がある。特に、戦後、政策が総花的になるプロセスで、政策全体を俯瞰的に検討する姿勢は失われており、こうした根源的議論は更に展開され難くなった。現実には、財政支出が決定した後に、「公共性」を担保するための制度を後付

け的に設計する様な事態すら観察される。更に、教育に関わる諸現象が個々人の多様な選好に基づいた選択行動の結果であるため、資源の負担・調達・配分・供給にあり様は、よりバリエーションを伴うことになる。

しかし、本来、公財政支出と支出対象事業の公共性は、いわば相互補完的関係にある。国民自らが「公共性」を認めた営みに公財政支出が行われる一方、公財政支出が行われるからには対象となった営為には「公共性」がなければならない。例えば、日本国憲法 89 条からみた合憲性が問われる私学の経常費補助は、学説上も諸説あるものの、合憲との判断は公の支配が公共性を担保するという観点から論理展開されている。制度設計の本来的順序としては、「公共性」が認められる営為であるか否かについての議論を尽くし、政策的争点の潜在的な規範的次元に気が付いた上で (Bobrow *et al.* 1987=2000:136)、可能な限り政策・制度横断的に共有された論理や優先順位に基づいて、資源調達、分担といった教育財政構造が検討されることが望ましい。特に、新たな教育主体への公財政支出を検討したり、必要に応じて一部に手厚く追加的な保障を行ったり、反対に一部に負担を求めたりする際、どの程度の差異(追加的配分)まで認めるのかなど、公正、公平といった政策規範、政策の価値序列に立ち戻った検討と共有が必要である。

宮本(2006)は、転換期こそ、個別的議論に終始せず、政策のバランスの担保と、政策の価値序列が必要であると指摘する。教育資源を巡る状況でいうならば、教育財政における公私分担・配分構造の実態と特質を実証的に解明し、その上で、改めて、望ましい分担や配分のあり方と財政原則を検討しなければならない。

#### 0.1.2.2 社会的包摂という視座の不十分性

上記の様な公共政策規範に関わる議論が十分ではない実態は、格差問題や社会的包摂への対応でも、社会的合意の調達を困難にしている。

日本は、国際的には PISA のハイパフォーマーとして評価されているが (OECD 2018)、その内実は、家庭の社会的経済的背景による教育達成の格差が存在し続ける「凡庸な格差社会」(松岡 2019) であるとされ、近年、その格差は拡大傾向にあるともいわれている。教育システムは、所与の格差を是正することで社会的公正に寄与することを目指したシステムであり、少なくとも格差を拡大したり、再生産したりすることを意図して設計されている訳ではない。ただし実際には、学校教育制度が社会構造の再生産に寄与している実態があり (Bourdieu *et al.* 1970=1991) 介入的仕掛けを伴わなければ、そのスパイラルを断ち切ることは困難である。我が国も、その例外ではない。

加えて、義務教育段階で、何らかの理由で学校に通わない、通えない不登校の子どもたちは 2021 年のデータで 20 万人に迫ろうとしており (文部科学省 2021)、社会的公正という観点から「全ての子供たちの可能性を引き出す学び」(中央教育審議会 2021) の実現のためには、制度原則の再形成と制度設計が求められる。

しかしながら、教育を自己責任論の観点から捉える傾向が強く (中澤 2014)(矢野他 2016)、

予め与えられた条件（家庭の社会的経済的背景や親の教育期待）が低いが故に十分な教育達成を得られないことに対して、社会がどこまで責任を負うのかについては、積極的な政策論議は十分に行われていない。加えて、義務標準法が象徴する様に、「同じ」扱い「同じ」配分を行う平等観・公平観を前提に制度設計をしてきたことへの経路依存性があり、一部に手厚い保障を行い、社会的包摂を実現しようとする思考は低調である。

同時に、不登校児童生徒を巡る課題では、現行のような一元的な学校制度で、全ての子どもの社会的包摂が実現できるのかという議論も必要である。就学義務と厳格な一条校主義を採用してきた我が国の義務教育制度において、多様なニーズ等によって、一条校での学びに困難を抱える「切実な要求」（後藤 2020：93）に応答するにはどのような制度とそれを支える公的資源配分が必要であるのか。より自らの子どもや自分自身に適合的な規制を選択する自由を親や子どもに保障しながら、同時に教育保障をも行いうる仕組みとしては、複数の異なる規制を選択肢として用意する多元的な制度の導入も検討されるべきであろう。この論点は、日本型公教育－多様な子どもとの交わりと、多様な教育内容を全国どこでもほぼ「画一的」供給する－を再考する契機ともなる（大桃 2005：451）。

#### 0.1.2.3 「最低限必要な教育とは何か」同定の困難性

但し、どこまでを公的に保障し、どこから私的負担に委ねるのか。更に、どこまでを共通とし、どこから多様性を含み込むのか。この点に応答するには、共通に保障されるべき最低限の教育を同定する必要がある。これまでも、国民が望むもの（パラメータ）の実証的把握なくしては、教育行財政制度の設計はなし得ないとの指摘はあったものの（赤井 2010：206）、実際には、「共通に保障される最低限の教育」については、あまり論じられて来なかっただけでなく（宮口 2020）、学校種や教育課程によっても一様には捉えきれない現実があった。

中でも、普通教育もさることながら、後期中等教育の職業科等では、従来も、義務教育で保障される普通教育や後期中等教育の普通科よりも、共通に保障される最低限の教育の同定が困難であり、何をどこまで教えるのかにかかわっては、社会の変動や人びとの生活や教育の実践から模索され、変容し続けてきたと指摘される（木村 2020：5）。加えて、義務教育等においても、戦後、教育課程の領域は拡大し、「教科」だけではなく、教科外活動や独自の学校教育活動も学校の役割とされ、その外延は拡大してきた経緯がある。特に部活動は、教育課程の内外で行きつ戻りつ、教育課程の外に置かれながらも（98年学習指導要領改訂以降）、特に中等教育の人間形成に資する教育として併存してきた。ただし今日では、その逆コースとして、これら学校機能の肥大化を受けて、教科外の活動を地域に戻していこうとする検討も行われている（スポーツ庁 2022）。

このように見てみると、現時点では「一定水準」の設定すら困難であるだけでなく、学校外学習の拡がりや一条校以外での教育を想定する制度改革、更には学校教育活動のアウトソーシングの検討等が複層的に進行する中で、射程は、「最低限の義務教育とは何か」ではなく、より拡がりやバリエーションを想定した「普遍的教育機会の保障」として同定してい

く必要にも迫られている。

#### 0.1.2.4 財務ガバナンスの課題

更に、別の課題もある。財務ガバナンスの問題である。我が国の公立学校に関わる教育財政システムは、一定の基準に基づいた中央から地方への大きな財政移転によって支えられた集権的システムを基本としている。公立学校を支える学校教育費は、国からの財政移転を受けた都道府県費・市町村費から充当される。各学校の予算は、設置主体の教育委員会によって配付され、一部を除いてその用途が特定されているため、各学校が自校の教育課題を検証し、能動的に教育活動を計画し、その予算を獲得するという予算面からみた自主性・自律性が発揮される状況にはない。財源の多様性という観点からも、公費、私費ともに非常に限定的である。こうした予算配分の在り方は、どの子どもにも少なくともミニマムな教育成果を獲得できるような適切な教育条件を担保するという教育的合理性から優れた方式であり、特に人件費が安定的に調達出来る環境は、教育サービスの継続性・安定性という側面から不可欠ともいえる。

しかしながら、中央教育審議会答申「地方教育行政の在り方について」（1998年）が求める様に、公立学校が地域の教育機関として、家庭や地域の要請に応じ、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できるようにする観点からみると、上記の教育財政や学校予算の在り方には検討の余地がある。こうした状況について白石(2000)は、各学校が直面する多様な教育課題に応えるためには、アメリカのSBM(school based management)のように学校にかなりの財政権限を与えるような制度でなければならない上、各学校の提供する特色あるプログラムを支援するためには、プログラムに沿った多様な教育予算の配分を可能とするプログラム形式の検討が必要であると示した。SBM 本国の研究者である Odden (1999) も、学校の教育水準の向上や多様な教育ニーズへの対応等に対して、学校分権が有効な手段であると指摘しており、教育財政における学校の権限や位置づけを再検討した上で明確にする必要がある。

その一方で、これまで予算のみならず、人事や教育課程編成においても自律的判断が限定されていた学校に、突如大きな権限配分がなされても、その適切かつ効果的行使について、心許ない部分もあろう。加えて、配分された予算執行の効率性は、権限行使者、通常は学校長の裁量によって、言い換えればその手腕や能力によって、学校間での相違が生じることも予測され、学校・地域間格差の拡大も懸念される。実際は、これら功罪を見極めて、制度設計や校長の職能開発がなされなければならない。

#### 0.1.3 実効可能性を志向した価値序列の必要性

これらの課題の背景として、本研究では教育に関わる資源の負担・調達・配分・供給に関わる価値／規範を重視するが、本研究では、唯一の価値や原理が存在するという分析的政治哲学に見られる立場からは距離を置く。むしろ価値の多元性を前提とし、根本的な一致とい

うよりも、価値序列を問う応用的立場をとる。換言すれば、例えば資源の希少性制約 (Rawls 1971=2010: sec22) 等を前提とし、実行可能性 (feasibility) を視野においた検討を行う。

ここでいう実行可能性とは、大別して「技術的実行可能性」と「政治的実行可能性」に区別される。前者は、自然法則や物理法則、あるいは人間一般の心理的傾向に照らして実現可能かということであり、後者は、世論から広く十分な支持が得られるかということを目指す。

松元 (2015: 144) は、技術的実行可能性が相対的に強い (無視しえない) 制約であり、政治的実行可能性が相対的に弱い (無視しうる) 制約であるとすれば、これらの中間点には様々な種類と程度の一財政的、法的、倫理的、制度的、文化的等々の一実践的実行可能性が存在するとしている。実践的実行可能性は、技術的実行可能性よりも弱い制約ではあるが、政治的実行可能性よりは強い制約である。資源希少性等を克服するには、大きな社会改革が必要であり、それは政治的合意調達よりも困難であるからである。実際、政策的課題の背景には、複数の価値の対立が存在し、対立が十分に解決できない様な相対的問題も存在する。財政的、文化的制約等を背景に、多種多様な価値の両立をはかることは多くの場合困難を伴う。今日の制度改革の課題の多くは、この実践的実行可能性の次元に位置し、本論が対象としている公私ゆらぎ状況もその例外ではない。

つまり、政策や制度への適応を志向する際、唯一の価値のみに依拠したり、完全な正義 (Sen 2009=2011:4) を目指したりすることは残念ながら現実的ではない。むしろ、現実的且つ重要であるのは、諸価値の間でどれを優先的に考えるのかといった諸価値のバランスであろう (Wolf 2020=2016: 6, 263-264, 290)。

そのため、特に、教育制度・政策課題においては、見逃されたり無視されたりしている価値—例えば、既存の学校に馴染めない子どもの権利保障や、逆に過剰に重視されている価値—例えば、教育における自己責任の強調等に注意を払い、それによって生じる明らかな不正義 (Sen 2009=2011:2) に対応するための政策規範／価値のバランスを再考・回復することを志向する必要がある。ただし、特定の価値の実現には、相応の機会費用を伴う。諸価値は互いに独立してゼロサムの関係にあるというよりも、場合によっては、ある価値の増大が同時に別の価値の増大を引き起こしたり、その逆も想定されたりするプラスサム／マイナスサムの関係があることにも目配りが必要であり、何を、なぜ優先するのかといった思考が求められよう。

本論ではこうした立場に則って、規範／価値バランス再考の視点から、政策規範の析出と検討を強く意識する。

#### 0.1.4 制度の二面性への着目

上述の様に、制度・政策を支える規範に着目するのは、それらが公的仕組みだけで成立する訳ではないという認識によるが、この点に関連して、もう一点重要な視点がある。制度に関わる無数の人々による行動選択・慣習への着目である。

青木 (2008: 269) は、制度は2つの構成要素の相互作用で成立しているとし、①法律的

な強制力を持った明示的な制度という要素と、②必ずしも制度化・明文化されていない要素、例えば、社会の構成員の行動選択等をあげている。これは、法律やルール、決定手続きなど、公式の制度だけでなく、制度をより広く、規範、監修、行動の標準、象徴など、非公式な要素も重視する制度の見方である。人間の合理性を前提とするか否かについて相違はあるものの、新制度派経済学や社会学的新制度論の知見（伊藤 2002：148、村上 2010：60）との重なりがある視座であり、前者の代表的研究者である North（1994）も、制度の実際は、法や組織のデザイン（公式のルール）と、無数の人々による行動選択・慣習（非公式の共有ルール）の相互作用で決まるもので、公式のルールが同じであっても、場所や時間によって可変的であることを指摘している（North 1994：62）。更に、同じルールの集合が、異なる二つの社会に課せられるとき、同じことが起こる訳ではないとも指摘する。ルールは同じでも、執行メカニズム、執行が行われる方法、行動規範、及び行為者の主観的モデルは同じではない。それゆえ、現実のインセンティブ構造も知覚される政策の諸結果も同様に異なるとされる。制度は、人々の行動や関係が繰り返されることによって、その意味が社会的に共有され、浸透し、何の疑問も抱かずにそれに従う様になって初めて成立すると認識されており（DiMaggio and Powell 1991:introduction, 伊藤 2002：148）、これを制度化（institutionalization）と呼ぶ。関連して、社会学的制度論では、制度は人々から当然であると受け止められることで成立するとして、これを自明性（taken-for-grantedness）と呼ぶ。これら一連の視座は、「正しうる不正義は、制度的な欠点ではなく、行動上の問題と関係している」（Sen 2009=2011:6）とする見解とも重なる。

つまり、制度は、運用実態（ルールの実行化：enforcement）に着目しなければ、その特性に迫ることはできない。換言すれば、制度の評価にあたり、制度の実装・運用にあたって、行動規範が混在する場合、その優先順位（プライオリティ）が重要であり、最も高い優先順位が与えられている行動様式や選好が、制度全体の核を示すといえる。

以上の様な課題を指摘した上で、改めて本論全体の企図を明示する。

教育に関わる資源の負担・調達・配分・供給、特に、公的資源配分が、教育の機会均等保障をはじめとする諸価値の実現において、制度的基盤であることは論を俟たない。仮に、公的資源が潤沢に存在し、選別主義というよりも普遍主義によって、資源の限界なく、全ての子どもへの学びを、個々の多様なニーズに応じて保障できるのであれば、その構造の再検討は不要であろう。但し実際には、公財政は潤沢というよりも逼迫しており、教育という営為に投入される資源は有限である。加えて、我が国においては、公的保障拡大への合意が調達し難い強固な社会的マインドがある。

限られた資源を、社会の変化に応じて、自由、平等、公平、機会均等といった価値理念の比重や優先順位、バランスを操りながら、どのように負担・調達・配分・供給すれば、社会的コンセンサスを得ながら、漸進的に社会的公正の実現に近づくのか。その正当化根拠は何に求められるのか。本論文の問いはここにある。

## 0.2 研究の構成

本研究は、6章から構成されている。

本章に続く第1章では、教育資源をめぐるリサーチ・アジェンダの検討を行い、本研究の位置づけを示す。具体的には、教育財政研究の対象領域の同定を行った上で、先行研究を基に、再度、教育資源公私分担にグレイ・ゾーンが拡がり、「ゆらぎ」が生じていることを示し、公的資源配分においては、教育条件整備から学習条件整備への転換と、社会的公正に資する傾斜的配分制度の検討が必要であることを示す。

第2章と第3章においては、普遍的教育機会を保障する公私分担の動態に着目し、その現状を実証的に析出する。まず、第2章では、補習学習費（学習塾費の家計負担）の実態とその支出構造を多変量解析によって明らかにし、私的セクターを含み込んだ普遍的教育機会保障が、地域や家庭による偏りを伴いながら拡大している実態を実証的に示す。その上で、第3章においては、フリースクールに代表される教育供給主体の多様化と、それらに対する公財政支出導入の動向に着目し、我が国に加えて、英国、韓国、オランダの制度と実態を検証した上で、理論的・政策的含意を提示する。

一方、第4章と第5章では、公的資源配分による社会的公正（格差是正・社会的包摂）の実現可能性を検討する目的で、均等配分と必要配分を組み合わせた制度を持つ2ヶ国の制度を対象とした分析を行う。第4章では、社会的包摂を強く意識した制度を持つスウェーデンを、第5章では、必要配分の制度を持ちながらも、効率性に高い価値序列を与えている英国の制度を検討する。

第6章では、公的教育資源の財務ガバナンスを取り上げる。米国ニューヨーク州の対学校特定補助金の運用実態に着目し、学校に裁量を与え、財務マネジメントを委ねる際の功罪を実証的に明らかにし、制度設計のための知見を得る。

第7章では、本研究で明らかにした知見を基に、社会的公正の観点から、財政原則と新たな制度設計の検討を行うとともに、今後、特に必要となる文化的・社会的側面を含めた吟味を行う。

## 0.3 研究の独自性

本研究の学術的独自性と創造性は以下の通りである。

第一に、教育財政に関わる政策規範とその正当化根拠の析出、政策オプションの検討を通じて、財政原則の開発を視野に入れている点である。我が国の政策現場では、ある特定の規範体系から演繹的に政策体系や制度が導き出されることは滅多にない。むしろ、眼前の問題への対処の中で、現場の直感的判断によって案が作られ、後に理由付けがなされる。そうした個別の政策や制度が全体の体系を作り上げるため、必ずしも全体に共通する基本的価値への検討が行われない。しかし言うまでもなく、教育において、資源の配分や分担は、共通の論理によって整合的に行われることが望ましい。特に転換期においては、その多様性を整

理し、各々の政策の正当性や現象を吟味することが必要である。配分原則として、米国等では公正（fairness）と公平（equity）に加え、近年では適切性（adequacy）といった原則が練り上げられているが、こうした視点に加え、必要に応じて一部に手厚く追加的な保障を行ったり、反対に一部に負担を求めたりする際、どの程度の差異（追加的配分）まで認めるのかなど、原理原則に立ち戻った検討と価値共有が必要である。

第二に、上記の吟味にあたり、より現実に近い複雑な構造を定量的に把握するため、ミクロスケールの分析も行う点である。現在、教育の私的負担に関するデータとしては、文部科学省「子供の学習費調査」があるが、人口規模別集計値のみが公開されており、自治体別集計値は公開されていない。公的負担についても、「地方教育費調査」では都道府県別支出状況しか公開されていない。しかし、教育費負担の状況は、自治体人口規模や学校規模の他、種々の地域特性等によっても異なると考えられる。本研究では、学習塾費などの私的負担については JPS 消費支出データ等の町丁目別集計データを活用し、公的負担についても、複数の統計データを組み合わせることによって、ミクロ単位の児童生徒一人あたり公的負担額を推計し、経年的変化も含めたミクロな分析を行う。更に、デジタル地図を用いた視覚的分析によって、教育費負担の空間構造を把握する。

第三に、今日、普遍的教育機会の外延が拡大していることを勘案し、学習塾を中心とする民間セクターの教育供給も分析対象とすると共に、新しい公教育の供給方式である英国のアカデミー、フリースクール、韓国の代案学校も分析対象とする。外延拡大によって、むしろ周辺化され、見逃されている子どもの教育の公的保障を検討する。

第四に、上記とも関連するが、我が国の状況を相対化し、具体的な政策オプションを検討・提示するため、諸外国における公教育の供給方式、及び均等配分と必要配分原則を組み合わせた公教育費配分システムの配分方式、その根拠、配分実態及び課題を、文献調査とフィールド調査を通じて検証することである。教育資源をめぐる規範や制度は、社会的・文化的影響を大きく受けるものである。教育は、私的財として供給する可能性がありながら、公共財として供給することに価値が見いだされ、政府が公共財として供給している価値財である。重要なのは、価値財が、それぞれの国の政治的・行政的選択行為の所産として、今日、価値財として認められ、それを支える資源配分がなされていることである。この点を鑑み、本研究では、特定の国だけではなく、我が国も含めた5ヶ国の実態を取り上げることにより、複数国に通底する共通課題と多様性の両面を視野に入れた分析を行う。

## 第1章 先行研究の検討－教育資源配分を巡るリサーチ・アジェンダー

本章では、本論が主題とする教育に関わる財や資源の負担・調達・配分・供給の構造を巡る公私の間の「ゆらぎ」について、先行研究における知見の到達を再検討する。特に、実現可能 (feasible) で、予測できない状況の変化にも対応可能な (resilient) な制度をどのように構想していくのかに関わって、複数の観点からのリサーチ・アジェンダを検討し、そこから、本研究課題を導出することにした。

### 1.1. 教育財政研究の対象領域

教育財政研究では、①教育財政をめぐる状況のより良い理解と、②政策選択における規範の提供が目指されてきた。②に関しては、①をベースにして展開される研究と、理論をベースに発展的に規範の検討が行われる研究との両面での展開がなされてきている。

教育財政を研究的視点から着目した原点として、北海道大学教育経済研究所 (1964)、中でも第三部の「教育経費」(市川 1964) を挙げる。これは、教育を経済的事実としてみて、その事実を正確に吟味し、教育活動への示唆を得るという位置づけの研究であり、教育費研究の領域として、財源論、経費論、財務会計論、投資論の4領域を挙げている。更に、市川 (1983) では、教育サービスというという考え方を打ち出し、民間の教育産業や社会教育団体による教育事業、更には家計による私的教育費負担を含め、教育費の実態が包括的に明らかされた。同研究は、その後の教育財政研究の研究対象領域を網羅していると同時に、今日的言い回しを用いるのであれば、データドリブン、エビデンスベースの状況把握とその先の政策決定を明確に指向した研究であったといえる。

### 1.2. 公私のゆらぎ-グレイ・ゾーンをめぐって- (資源の負担)

既に序章でも指摘したとおり、現在、教育財政をめぐって、多様なあり方の混在と再編が同時並行的に進行しているが、その背景には、「普遍的教育機会」概念の周縁の拡がりや、それを見定めることの困難性 (質とニーズの多様化に伴う分散の拡がり) や、これまでも存在した公私相乗り領域の変容等が存在していると考えられる。例えば、学習塾での学習権の保障、個に応じた教育を保障する条件整備、社会保障としての教育、合理的配慮をめぐる自治体の判断、一条校の拡大などは混在と再編にさらされている一例であるといえる。

金澤 (2008) は、これらを伝統的公私分担枠組みでは捉えられない「グレイ・ゾーン」とした上で、①官から民への再編だけではなく、②民から官へ、③新しい公共政策の形成の三者が同時平行的に存在していると指摘し、これを再編の同時性とした上で、全体状況を把握する困難性を示唆している。また、門脇 (2007) は、グレイ・ゾーンにおいては、供給主体も費用負担主体も多様化し、混合している状況にあるとし、公私分担関係の再構築がなされることは必須であるが、問題領域毎に適用のあり方は様々に異なるとしている。

例えば、政策的に公私分担を議論してきた福祉領域においては、既に「全てを公的責任に課して、その財政運営を全面的に公的財源に依存するという考え方は必ずしも説得的ではなくなっており」（高原 1995）、福祉のベストミックスが志向されている。医療の分野においても、公的医療費をまかなう財源の制約が厳しいことにより、利用者の選択肢を増加させつつ、総医療費を増加させる政策の提案として、私的財源の活用が政策的に検討されている（河口 2012）（松田 2012）。但し、これらの観点からみると、教育は既に混合医療化しているとの指摘も有り（権丈 2009）、教育分野は、実態が理論的・政策的検討に先行し、いわば私的財源活用の先進領域になっているともいえる。

更に木村（2020：2）は、我が国の学校制度を対象にして、中核の一条校に加えて、周縁部・周辺部の存在を指摘し、前者を法令上の境界線あるいは拡張された境界線の内部、後者を外側として定義した上で、境界線の不明確性と、グラデーションをとまなう拡がりがあることを提示した。

こうした状況をあくまでも否として捉え、完全無償化を志向する魅力的な研究の方向性もある一方（世取山 2012）で、公私のゆらぎの現状を踏まえ、両者の役割分担の再構築もしくはハイブリッドなベストミックスを現実解とする研究の方向性もあろう。

前者に関しては、教育財政法研究の立場から、「教育的必要充足」の原則が提示されている（世取山 2012）。これは、教育の私費負担を否定し、教育条件整備基準と公費支出の水準が、子どもの教育人権を実現するために、その教育的必要を充足するものでなければならないという原則である。同原則に立った制度設計をする場合、教育的な必要な水準を満たしているという根拠の確定が、教育学の観点から、もしくは客観的基準から必要となろう。更に、基本的には現行よりも増加する、追加的に必要な歳出を確保するため、その財源確保・資源調達に関する研究や、それらに対する社会的合意調達に関する研究も必須となる。加えて、現行で、現実的に広く拡がっている私費負担や、私的セクターの教育供給の扱いをどうするかという問題も検討する必要があるであろう。

一方、後者の方向性に関わっても、「最低限の義務教育とは何か」や、許容できる格差の程度を実証的に把握すること（赤井 2010）が重要であると同時に、格差の程度を決定する際の公正や適切性について、国家間、行政領域間、時系列での比較を行い、各制度設計の異なる背景の分析を行うこと（村上 2010）などに研究の可能性を見いだすことが出来る。殊に、時系列比較に関連しては、教育機会の拡大期と成熟期との相違の検討も研究枠組みとしては必要であろう。

これらの中でも本論では、公私の多様な混在状況を踏まえ、それを前提として考えざるを得ないとするプラグマティックな立場から、対象は「最低限の義務教育とは何か」にではなく、より拡がりとバリエーションを想定した「普遍的教育機会の保障」（大桃 2020）として同定していく視点が必要であるという立場を取っている。このとき、その拡がりや、公教育から切断されたものというよりも、例えば米国におけるホームスクールの実践を公教育からの退出とみるのではなく、公教育とイコールではないが緩やかに繋がる拡大と考える（宮

口 2020) 接合的視点から再定義される必要であろう。更に、パラメータ＝政策規範に関しても、個人での明確化が必ずしも容易ではない点や、社会状況によって変化する点などを勘案するに、それを把握するという受動的な営みのみならず、現状を分析・提示して、個人の政策規範の明確化、社会での練り上げと合意に寄与する研究指向も重要であると考えられる。但し、現時点ではこれらの研究成果は必ずしも十分とはいえない。

### 1.3 教育条件整備から学習条件整備への転換

#### 1.3.1 均等原則と必要原則のベスト・ミックス（資源の配分）

教育に関わる財や資源の負担・調達での公私のゆらぎと連動して、その配分の在り方の検討も迫られる。我が国では、特に教育機会拡大期において、平等を求める機会均等が最重要視され、学級を単位とする面の平等を原則として財や資源の配分がなされてきた（荻谷 2009）。しかし、教育制度が成熟し、教育課題の多様化及び子どもの数と財政の縮小予測を前提とすると（貞広 2010）、むしろそれぞれの子どもの状況に応じた適切且つ最善な教育環境の確保・整備によって（小川 2010）、教育の質保障を行うという考え方が求められる。

すなわち、これまで行われてきた均等原則による配分（コア・ファンディング）を維持しつつ、個別のニーズに応じた必要原則による追加的配分（ニーズ・ベースト・ファンディング）を明示的な算定によって組み合わせる方策を検討する必要があるだろう。他国をみると、同様の財政制度をもつ国は少なく無い。例えば、アメリカ合衆国（連邦レベルでは Title I 等）、イギリス（Pupil Premium）、オーストラリア（ビクトリア州）（Student Resource Package の Equity Funding）、ニュージーランド（Decile による配分）、フランス（*éducation prioritaire*）、スウェーデン（*Socioekonomisk resursfördelning*）などが挙げられる。また、アメリカ合衆国の公正を巡る議論の中で導出された適切性（adequacy）概念（竺沙 1996）（白石 2014）も、「全ての子どもに適切な教育を提供するために必要な資源」という観点からして、必要原則による追加的配分を含み込んだ財政原則であるといえる。少ないリソースで、社会的包摂を実現するためには、こうした傾斜的・必要配分のシステムの検討も必要であろう。

#### 1.3.2 配分原則を支える単位問題

グレイ・ゾーンの問題や、何らかの追加的配分を考える際に、避けて通ることができない課題に、配分原則を支える単位の問題がある。

これまで我が国では、支出の大部分を占める人件費（教職員数）を学級数に応じて配分し、学校運営費については、学級数割、児童生徒数割などの基準やそれらの複数を組み合わせることで配分を行ってきた。仮に、子ども個別のニーズに応じた必要原則による追加的配分を行う場合、追加的配分の根拠となる教育達成の困難性をどのような単位毎に算定するのか。例えば、個々の子どもの社会経済的背景を基に、児童生徒数を単位費用とする配分式（パー・ヘッド）や、地域や学校を単位としてその個別の状況を勘案した算定を行う方式、更にそれ

らをミックスさせる方法等が想定されるが、各々の方式をとるとどのような結果になるのか、具体的にそれが教育達成につながり得るのか、「公正」という点から社会的理解が得られるのかなど、実証的検討が求められる課題は多く、これらについても研究蓄積が豊富とはいえない。

### 1.3.3 教育の質を担保する財源保障の観点と財源調達力の強化（資源の調達）

一方、これまでの教育財政研究は、配分方式を中心とした供給側からの視点の分析を中心としてきたため、教育の受け手の個別の必要性に配慮し、個から必要な額を積み上げることが想定した研究は主要とはいえなかった。

対照的に、アメリカ合衆国においては、①財源が教育成果の向上につながっているのかという効率性・費用対効果の点のみならず、②求められている教育達成に財源保障が十分であるかという点が重要な研究課題となってきており（竺沙 2010）、先に挙げた適切性（adequacy）概念も②の考え方と同じ方向性を持つ。教育の質を担保する財源保障が十分であるかという観点には魅力があり、例えば、アクティブラーニングを核とする新学習指導要領の実施にはどのような条件整備が必要であるのかという点について、教育現場からの発信を行う可能性を秘めた概念であるといえる。

但し、「適切性」概念の適用によって、予算の全体額が膨れあがることや（Lefkowitz 2004）、成果ベースの適切性には技術的困難があり、算定者によって必要なリソースの見積もりが大きくことなることも指摘されている（Odden et al.,2010）。財政には限りがあり、具体的成果や社会的効果の定量的表現が難しい教育領域は、予算の奪い合いで十分な成果が挙げられない。

そこで、財源保障と同時に目配りする選択肢として浮上するのが、公財政支出教育費の枠を超えた新たな教育資源の調達である。高見（2014）は、環境保護活動などの分野に実践例がみられる CSR(Corporate Social Responsibility=企業の社会的責任)と SRI (Socially Responsible Investment=社会的責任投資)の好循環等に可能性を見出しているが、その他、スクール・ファンドを含めた私的財源の活用を含め、資金調達ルートの新規開拓の視点も重要である。

加えて、得られた資源の効率的活用に関わる課題もある。この点について、橋野（2016）は、民主主義政治を有限資源の配分過程とした上で、予算制約下で社会的厚生を最大化を図る必要に鑑み、教育財政における効率性ないし能率性を操作可能な形で定義した上で、実証分析を展開し、政策・制度・経営的要素に資する効率性改善の寄与を明示化している。

### 1.3.4 財政（務）ガバナンスの問題

学習条件整備の視点から、均等配分と必要配分のベストミックスのシステムに基づいて、各校に予算が配分されたと仮定した場合も、配分された予算の用途と活用、更に新たなルー

トからの資金調達を、誰（どこ）が財政（務）ガバナンスするのかという課題が残る。

末富（2010b）は、地方分権と学校分権が並行して進行するものではなく、我が国においては学校分権（学校への財源・権限委譲）が進展していないことを指摘した。また、学校分権が進展している国では、児童生徒数を単位費用とする配分式と学校分権とが連動しており、学校は、児童生徒数を単位費用とする配分額を総額として受け取るからこそ、配分された予算を運用するにあたって、その環境や教育方針に基づいて、学級を編制し、教師総数と構成の決定を行うことができているとの指摘もある（貞広 2011）。従って、教育財政におけるガバナンスは、国－地方関係を中心とする政府間財政論と、地方－学校関係や学校内部の財政に着目する学校財政研究の両者を統合する視点（村上 2010）を持って検討される必要がある。

### 1.3.5 先行研究の到達点と課題

これらの点を勘案するに、目下、教育財政学に期待されることの一つは、資源の負担・調達・配分・供給の公私の多様且つ動態的平行状況を的確に把握すること、換言すれば、今日の教育財政をめぐる現象の的確な理解と、政策選択における規範バランスの提供であり、これらの課題は対象としての新規性はあるながら、不易の研究課題であると思われる。

ただし、その際、いくつかの側面への配慮を検討したい。

第一に、教育について、政策領域・課題・環境（地域や学校）・個人のニーズ別に個別なベスト・ポリシーミックスをどこまで、いかなる論理で許容できるか否かの確認である。これまで我が国では、機会均等や「面の平等」（苅谷 2009）に代表される均質的平等を拠り所としてその資源配分を行ってきた。しかし、公私分担関係の在り様は様々であり、むしろ多様な在り方を認めなければ成立しないということを前提とすると、個別領域的な、または地域や学校といったフィールド別の、更には個人ベースのベストミックスを指向する方向性も想定可能である。この点については、各領域の政策が単独で存在するのではなく、複数領域の政策組み合わせで。総合的に課題を相殺し、価値を最大化する在り方を考える必要があろう。

第二に、教育の分野において、既存のサービスからの撤退はあり得るのかという点である。例えば、求められる教育の質保障に十分な財政保障が社会的に許容されないのであれば、一部の教育活動を学校から切り離すのか、または、これまで公で担ってきた教育についても「購入可能な経済力がある家庭については」更に私的負担を拡大し、そこで発生した余裕分をニーズの高い個人や学校に配分するのかなど、これまでタブー視されてきたこうした課題を正面から再定位する必要がある。

第三に、教育の社会的効果を可視化する努力は必要であるが、それと同時に、金銭的評価や定量的に表現される教育効果という結果のみのへの注目によっては測定できない広い意味での厚生水準の向上をいかに捉えるかという問題である。

第四に、政権交代と初めとする政治状況や人口動態の変化など、将来の不確実性を前提とした制度設計（西村 2009）への視点をいかに含みこめるのかという点である。緻密な将来予測（シミュレーション）を基にした制度が精緻に設計されればされるほど、将来予測とは異なる事態となった場合の齟齬は深刻となる。予測しえなかった事態を吸収し、その時々柔軟な軌道修正が可能な制度を構築する視点、例えば、ある施策が失敗してもそれを回復できるような別の施策を常に講じておいたり、個々の目的を単一の施策で実現することを避け、複数の施策を組み合わせ、不測の事態に対応したりするなど、いわばレジリエントな（Resilient: 回復力のある）制度という視点が必要である。特に、人口の減少局面における変化を吸収する制度設計は喫緊の課題であるといえよう。

第五に、ただし、実際の政策課題の背景には、複数の価値の対立が存在し、社会の状況によっても変化する。従って、唯一の価値のみに依拠することは現実的ではない。既に述べたとおり、ここで重要であるのは、諸価値のバランスである（Wolf 2020=2016: 6, 263-264,290）。そのため、特に、政策課題において、見逃されたり無視されたりしている価値や、逆に過剰に重視されている価値に注意を払い、それによって生じる明確な不正義（Sen 2009=2011:）に対応することが重要である。

以上の点を鑑み、社会・経済環境の変化に応じて、「グレイ・ゾーンにおける公私分担関係の再構築」することを見据え、現在までの国内外の実態と構造を把握した上で、限られた資源を、社会の変化に応じて、自由、平等、公平、機会均等といった価値理念の比重や優先順位、バランスを調整し、どのように負担・調達・配分・供給すれば、社会的コンセンサスを得ながら、漸進的に社会的公正の実現に近づくことができるのか。この点を、本論文の課題として設定する。その上で、政策選択において準拠する価値／規範、その正当化根拠、更には、それら複数価値を混合した政策オプションの検討・吟味を行う。

## 第2章 普遍的教育機会を保障する資源配分システム1

### －私的セクターを含み込んだ外延拡大の構造－

#### 2.1 課題設定

##### 2.1.1 研究の目的

本章では、教育資源に関する地域間／家庭間みだら構造解明への応答として、家計における学校外補習学習費（以下、補習学習費）の支出傾向と地域特性との関係を定量的に捉え、その構造を把握しようとするものである。データとしては、世帯の家計支出傾向を示す「消費支出推計データ」（JPS）、および居住者特性の地域累計であるジオデモグラフィクス（モザイク・ジャパン）を用いる。

従来、上記の様な議論を行う場合、まずは世帯収入を中心とした個人間の差異・格差を分析の対象としてきたが、有償の教育機会への支出傾向は、それらの視点に加えて、居住地域の特性（地域環境）によって規定され、経済力が同じ家庭であっても、居住地の環境によってその支出傾向が異なるメカニズムが存在する可能性があり、更にそれ自体が地域間の差異に相当することも考えられる。加えて、後に記述する様に、教育費への公正で効果的・効率的な公費投入を考えたとき、当該地域の特性から、私費を含めた教育ニーズを把握し、地域に応じた相応の投入を行うことが特に重要になる。しかし、そうした視点に基づく分析は、中心的には行われてこなかった。そこで本章では、地域特性との補習学習費の関係性に着目する。

なお、そもそも教育の私費負担や、私費への依存を否定的に捉える考え方も存在する（世取山 2012）。本章で後述する通り、家計の教育戦略に自由に委ねられた現状は、家計間・地域間の格差を拡張する構造的な問題をはらんでおり、その課題性は小さくない。ただし、家計の自由意志と教育戦略に委ねられた私費負担を、公的に根絶することは現実的ではなく、韓国等の他国では、そうした公的且つ強制的取り組みが、学校外補習学習の地下化を生み、従前以上に格差を拡大した事例も報告されている（田中 2009）。本論も、決して私的負担、特にその拡大を肯定するものではない。ただし、既存の状況を前提とした上で、それらの課題を是正し、現実的且つ適切なコントロールを行う方途を検討することを目的とするものである。

##### 2.1.2 用語の確認

まず、分析に入る前に、補習学習費について確認しておきたい。ここでいう補習学習費とは、授業料、給食費、教材費などの学校教育費以外に、各家庭が支払っている教育関係支出のうち、学習塾の費用などを典型例とする補習学習費用を指す。習い事などの費用に相当するその他の学校外活動費は今回の分析対象外とする。

家計が負担している教育費については、文部科学省が毎年「子どもの学習費調査」を行い、表 2.1.1 の区分によってその結果を公表している。しかし、地域別のデータは公開されていない。そこで本研究では、「消費支出推計データ」(JPS) の教育費関係データを用いる。「消費支出推計データ」データは、総務省が行っている「家計調査」を基に、地域ごと(町丁目)の「年間消費支出総額」を 620 分類 609 項目別に推計算出したデータであり、教育費については、授業料等、教科書・学習参考教材、補習教育等 18 の支出項目が設けられている。このうち「補習教育」という支出項目が文部科学省調査の学校外補習学習費に相当すると考えられる(表 2.1.2)。「消費支出推計データ」(JPS) の補習教育は、学校段階別・地域別に細分されて推計されており、ここから、地域別にみた学校外活動補習学習費の支出傾向と特色を把握することができる。

表 2.1.1 参考：「子どもの学習費調査」(文部科学省)における支出区分

区分		費用の範囲
学校教育費		子どもに学校教育を受けさせるために支出した経費(授業料, 入学金, 学用品費, 通学用品費など)
学校給食費		幼稚園, 小学校, 中学校において, 保護者が給食費として学校に納付した経費
学校外活動費	補習学習費	保護者が, 子どもの学校外活動のために支出した経費のうち, 各家庭での学習机や参考書等の購入費, 家庭教師, 通信添削等の通信教育, 学習塾へ通うために支出した経費等
	その他の学校外活動費	保護者が, 子どもの学校外活動のために支出した経費のうち, けいこごとや学習活動, スポーツ, 文化活動等に要した経費等(「体験活動・地域活動」, 「芸術文化活動」, 「スポーツ・レクリエーション活動」, 「教養・その他」の4つに区分)

表 2.1.2 参考：「消費支出推計データ」(JPS)における教育費関係支出項目区分

項目名称	
授業料等	国公立小学校
	私立小学校
	国公立中学校
	私立中学校
	国公立高等学校
	私立高等学校
	国公大学
	私立大学
	幼稚園
	専修学校
教科書・学習参考教材	教科書
	学習参考教材
補習教育	幼児・小学校補習教育
	中学校補習教育
	高等学校補習教育・予備校

※「習い事」については、「教養娯楽」の支出項目に、「月謝」があり、語学月謝、他の教育的月謝、音楽月謝、他の教養的月謝、スポーツ月謝、などに細分化されて推計されている。

### 2.1.3 既存研究との関係

従来、家庭が支出する教育費、ことに学校外教育費については、主に家庭間の差（格差）の問題として扱われてきた。平尾（2004）は、子どもの生活時間に関するデータ<sup>1</sup>を用いて、子どもの通塾時間が、きょうだいの数が少ないほど、また学年が上がるほど、そして首都圏・京阪神に居住している子どもほど長いことを明らかにした。都村（2008）は、ベネッセが行っている調査（「学校教育に対する保護者の意識調査 2008」<sup>2</sup>）のデータを用いて、子ども数が多い場合に 1 人あたりの学校外学習費が著しく少なくなり、また出生順位が早いほど学校外教育費が多くなること、更に家計の経済的ゆとりの影響は小学校段階で相対的に強いという関係を見いだしている。ここから、中学校段階以上においては、経済的な余裕が少なくても、学校外教育費の捻出がされている事態が推測されるが、ベネッセの同データからは、各世帯が教育費捻出のために旅行・レジャー費や外食費を節約していること、言い換えれば「余裕」の支出分を削減して教育費を充当していることも明らかになっており、もともとそうした余裕の無い世帯での教育費捻出が相当程度困難であることが間接的に示唆される。

また、卯月（2012）は、平成 22 年度「子どもの学習費調査」（文部科学省）のデータを用いて、公立学校に通う小中学生の学校外活動費の支出が、世帯収入と関連があることを改めて提示した。更に、地域の人口規模が居住者の世帯収入とは無関係に学校外活動費の支出に影響を与える可能性を指摘している。

この点に関わって示唆的なのは、親が他人の子どもが塾に行くと自分の子どもも塾に行かせなければならないと思う様になることを「他人の行動が自分の満足に影響を与える外部効果」とした西村（2003）の見解である。この点は、従来指摘されてきた世帯の属性に加えて、「多数の子どもが塾に行っている」という地域の特性が家計の教育費支出傾向を規定する可能性を示唆するものであり、本研究にとっても重要な知見である。ただし、これまでの諸研究は、世帯収入や親の学歴など、世帯個別の要因を対象に行われてきており、例えば、都市化の程度、大学進学率、社会経済的な不平等の大きさなどの他の要因、ことに地域特性による違いを中心的な分析の対象とはして来なかった。従って、補習学習費支出に関連する世帯特性以外のメカニズムについて、検討が十分とはいえない状況にある。政策的にも、地域特性との関連が明確にならなければ、どのような地域で世帯収入の影響が大きく、または小さいのか、ひいては各々の地域で世帯収入に起因する機会の不均等をどのように是正す

---

<sup>1</sup> 「小学生・中学生の生活に関するアンケート調査」（連合総合生活研究所、1995 年）：北海道、東京、長野、静岡、富山、大阪、宮崎の 7 都道府県において、連合組合員およびその家族の小学 5・6 年生および中学 2・3 年生の母子各 800 組を対照に行われた調査。

<sup>2</sup> ベネッセ教育開発センター「学校教育に対する保護者の意識調査 2008」

全国の小 2 生、小 5 生、中 2 生をもつ保護者 5,399 名、調査協力校：公立小学校 21 校を対象に、習い事や塾、教育費、教育予算の配分についての意識などを調査。

るのか処方箋を描くことは困難である。

そこで本研究では、補習学習費支出について、①世帯収入に加えて、②地域の人口規模のように世帯収入に関連があり、かつ補習学習費支出に影響を与える要因、③①以外の補習学習費支出に影響を与える世帯の特性、④②以外の補習学習費支出に影響を与える地域特性を説明変数として想定した、より構造的把握が必要であると考え。本研究は、特にこれまでの検討が不十分であった②と④について着目するものである。

#### 2.1.4 教育費配分システムへの示唆

これまでの一連の研究は、教育費の支出傾向を決定する要因および構造を指摘しているものであるが、これらの研究知見を基に、教育学および教育政策の領域から我が国の教育を再考してみると、現在、我が国は教育費配分の制度を見直す重要な起点に立っていることに改めて気づかされる。

「有償の教育機会」の費用である学校外教育費に支出するか否か、またはどの程度支出するかについては、各世帯の自由な選択に委ねる問題であるというのが一般的な認識であろう。しかし実際には、学校外教育費、ことに学校外補習費は、それらを現物支給（サービスの提供）か資金の給付かのいずれかの方法で公的に保障する取り組みが、拡がりを見せている（佐久間 2009）。

学校外補習機会の公的保障は、空間的には学習塾の存在しない人口規模の小さい自治体の補習教育的取り組みとして、個人ベースとしては、都市部、ことに東京都などにおける貧困家庭に対する実質的な補習費支給制度（受験生チャレンジ支援貸付事業）<sup>1</sup>の導入という2方向からの拡がりを持っている。こうした制度が導入されること自体、学習塾を中心とする有償の教育機会が、限られた一部の子どもに保障されれば良いという段階を越えていることである。今や学習塾は、「特定の人とその選好に基づいて購入する」だけの教育サービスではない。むしろ、現代の子どもに対するに教育機会の均等保障は、学校教育に学習塾を加えた教育機会の普遍化として存在しており、それが保障されない場合は、何らかのサポートを考慮することが検討される段階に達している。

ただし、こうした公的保障への個人ベースでの「ニーズ」の特定は我が国にはなじまない部分がある。特別なニーズがあるということを確認すること自体が、ラベリングの機能を持つことに対する抵抗感は根強い。そこで、個人と全体を仲立ちし、その教育ニーズの多寡

---

<sup>1</sup> 東京都受験生チャレンジ支援貸付事業。受験に合格し、入学した場合は、返還が免除されることから、実質的には補習学習費が給付される事業と考えられる。

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/seikatsushien/challenge/consultation/challenge.html>

（最終アクセス日 2012年9月22日）

を把握可能な単位として注目されるのが地域である。各地域特性に対応する教育費支出傾向の差異が把握できれば、有償の教育機会への公費投入について、議論を開始することが可能になる。

## 2.2 データと分析手順

### 2.2.1 「消費支出推計データ」(JPS) と地域特性 (国勢調査) との関連性

以下、実際の分析に移るが、本研究ではまず、諸々の地域特性が、学校外補習学習費の支出傾向にどの程度の関連を持つか推定を行う。具体的には、補習学習費支出を被説明変数、各地域特性を説明変数とする重回帰分析を行う。補習学習費支出については、地域の支出総額から、子ども1人あたりの支出額を算出し、地域間の分散が大きいことから、その対数値を用いた。地域特性については、学校外補習学習費の支出に関連すると仮説的に考えられる項目を、国勢調査(2010年)データ等から抽出し、適宜再計算<sup>1</sup>を行った上、多重共線性を考慮して、変数を選定し(表2.1)、ステップワイズ法を用いて推定を行った。なお、今回は、都市部から中山間地帯まで、地域の多様性に富み、地域特性の分析を行うのに適的な地域として、千葉県を取り上げ、分析を進めている。

表 2.2.1 地域特性を示す変数一覧

- ・世帯あたり小学生数
- ・世帯あたり中学生数
- ・世帯あたり高校生数
- ・大卒率(男)
- ・就労率(女)
- ・持ち家率
- ・20年以上居住率
- ・第1次産業率
- ・平均所得
- ・人口密度
- ・東京就業率
- ・東京通学率
- ・流出率
- ・流入率

---

<sup>1</sup> 例えば、世帯あたり小学生数は、各町丁字の小学生人口を総世帯数で除して算出し、持ち家率は、住宅別世帯数のデータから持ち家の割合を算出して用いている。なお、変数は基本的に町丁字単位のデータを用いているが、他都道府県への就労・就業については、市町村単位のデータのみが公開されているため、代替的に同データを用いている。

平成22年国勢調査 <http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index.htm> (最終アクセス日 2012年9月22日)

## 2.2.2 「消費支出推計データ」(JPS) とジオデモグラフィック (モザイク・ジャパン) との関連性

次に、上記の知見を基礎として、地域特性と補習学習費支出傾向の関連をより簡便に推定する方策を模索する目的で、居住者特性の地域累計であるジオデモグラフィックと補習学習費支出がどの程度の関連性を持つか検討を行う。具体的には、モザイク・ジャパンの11グループ分類毎に、補習学習費支出の平均値を算出し、その説明力を仮説的に検討する。ジオデモグラフィック(人口統計学的属性)とは、ジオグラフィ(Geography:地理学)とデモグラフィ(Demography:人口統計学)の造語であり、複数の統計データを基に、地域の地理的要素と居住者の属性、消費傾向、心理的特性などを組み合わせて、地域分類を行うものである。今回用いているモザイク・ジャパンは、日本のジオデモグラフィックの代表的データであり、国勢調査を始めとした複数の統計データを基に、全国18万町丁目を11グループ(表2.2.2)・50タイプに分類しているものである。これまでは、主にエリア・マーケティングの分野で用いられてきたが、今回は、そのデータを教育政策の検討に向けた分析に用いるものである。なお、本研究では、試論的に、11グループの分類を用いて推定を行っている。

表 2.2.2 モザイク・ジャパンの地域グループ<sup>1</sup>

グループ	グループ名	世帯占有率 (全国)	特徴
A	大都市のエリート志向	10.02%	40歳以下の比較的若い世代が中心で、かなりの高収入を得ており、高額納税者の部類に入る人たちも多い地域
B	入社数年の若手社員	8.11%	20代、30代を中心として小さな子どもがいる家庭が多い。大都市の郊外や小都市にある現代的なマンション、新興住宅地域
C	大学とその周辺	4.07%	比較的小規模な都市で、親元を離れて学ぶ学生で成り立ついわば地方の学園都市と呼ばれる地域
D	下町地域	7.85%	20年以上の長きにわたって住み続ける住民が多く、60歳以上の高齢者が多い典型的な中小都市の下町地域
E	地方都市	19.97%	若い家族と中高年の家族がバランス良く混じり合い、所得レベルの異なる人たちが共存する平均的な地域
F	会社役員・高級住宅地	5.76%	大手企業に勤務し、ある程度の社会的地位を手にした人たちが住む地域
G	勤労者世帯	9.43%	30代、40代の若い夫婦が中心で、子育てに備えて、新興住宅地の一戸建てやマンションに越してきた人たちが住む地域
H	公団居住者	3.97%	大都市の自治体等が、低所得者向けに開発した中・高層アパートが集まった大規模な団地を中心とする地域
I	職住近接・工場町	18.64%	産業の中心が製造業である小規模の都市で、近隣の工場に勤務する熟練労働者が多く住む地域
J	農村及びその周辺地域	7.53%	農業従事者が多く住み、都市の周辺部、あるいは地方中心都市からそれほど遠くない地域
K	過疎地域	4.63%	農村部の風土が最も色濃く残り、都会から離れた、ところによっては外界から閉ざされているといっても過言ではない地域

## 2.3 補習学習費支出の地域分布と支出規定要因の検討

### 2.3.1 補習学習費の地域分布状況

補習学習費額は、学校段階における実額の差異はあるものの、地域間差異の様相は幼児教

<sup>1</sup> データを提供しているモザイク・ジャパン社が示す地域特性による。

育段階から後期中等教育段階まで、ほぼ一致している。地域分布としては、新たにニュータウンとして開発された地域で顕著な高支出がみられる一方、東京から離れた地域については一部を除いて支出が低く抑えられている（図 2.3.1）。その分散は大きく、例えば、幼・小学校補習学習費の年間支出平均額は 47,137 円であるが、最高額は、664,000 円、中間値は 42,262 円と平均額を下回っており、地域によって補習学習費の支出傾向に相当程度の違いがあることがわかる。平均値、標準偏差ともに、幼・小学校補習費→高等学校補習費→中学校補習費の順で高くなっていき、高校受験を控える中学校段階で相対的に広く手厚く負担される一方、幼・小学校段階では一部地域に偏って負担されていることが示される（表 2.3.1）。

微細に見ていくと、東京に近接している葛南地域（千葉県北西部に位置する湾岸地域）の浦安市、市川市、船橋市、習志野市、東葛地域（千葉県北西部）のうち、特に近年人口が増加している柏市、流山市、我孫子市、政令指定都市である千葉市、印旛地域（葛南地域から千葉市北方に位置）のうち、1990 年代以降に開通した新しい鉄道網と駅に沿った一部地域や、京葉工業地帯沿岸部等において、補習学習費の支出が高くなっている。その他、房総半島南部では、一部、高等学校普通科の伝統校に近接する地域で、支出が高くなっている。

一方、漁師町として発展した千葉県北東部の銚子市等を始め、九十九里・外房沿岸地域において、特に補習学習費支出が低く抑えられていることが見て取れる。

これらの結果は、特に、葛南地域の浦安市、千葉市等をみると、平均所得の高さと一致しているものの（図 2.3.2）<sup>1</sup>、所得の状況だけでは捉えきれない部分もあり、より広く地域要因を加味した分析が必要であることを示している。

---

<sup>1</sup> 後の重回帰分析で用いる JPS のデータは、町丁目別の収入データであるが、図 2.3.2 は市町村別のデータを可視化した地図としている。これは、加工前の JPS 町丁目別素データの公開が望ましくないと判断した結果である。なお、分析の論拠としては、JPS のデータも併せて使用している。

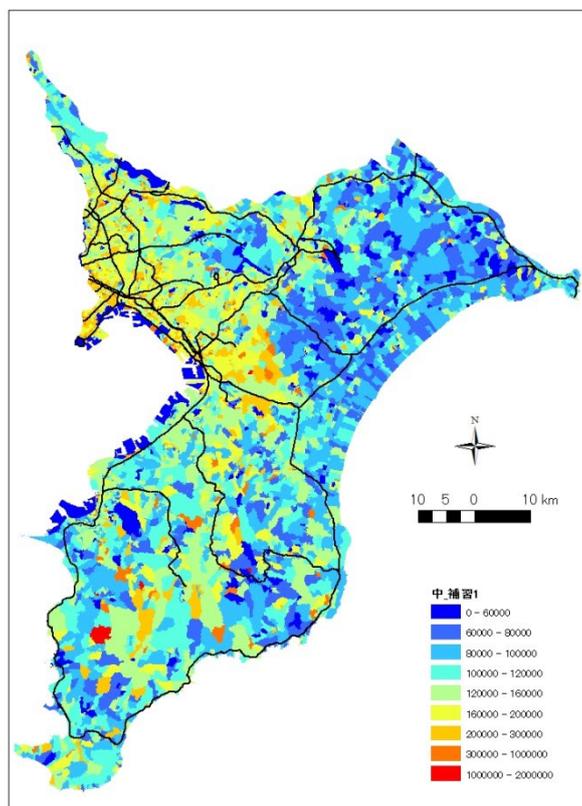


図 2.3.1 子ども一人あたり補習学習費分布（中学校）

表 2.3.1 補習学習費支出基本統計量（単位：円）

	小学校補習費	中学校補習費	高等学校学校補習費
平均	47138	150655	130846
中間値	42,263	132,479	118,889
最大値	664,000	3,410,000	1,538,333
最小値	0	0	0
標準偏差	26661.6764	117291.7518	68316.86497

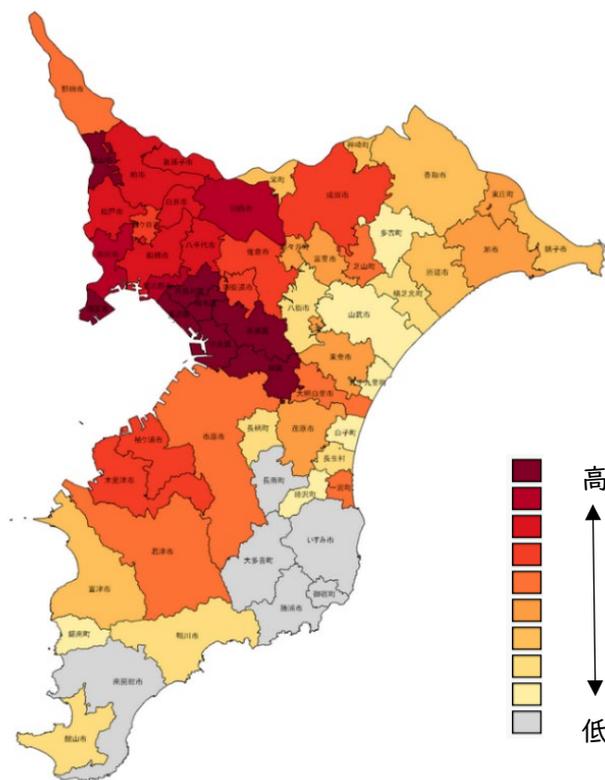


図 2.3.2 市町村別平均所得分布（10 分類位）

### 2.3.2 補習学習費支出の規定要因－重回帰分析の結果

それでは、上記データを用いて、実際に、JPSの学校外教育費データと地域特性諸データを対象とした重回帰分析の結果を見てみたい。表 2.3.2 がその結果である。

まず、学校段階に共通して、世帯の子ども数の影響力が最も高くなっており、他の変数と比較して  $t$  値が突出して高い。学校段階間では、中学段階において最も影響力が高くなっており、複数人の子どもを抱える家庭の補習教育費支出の負担感が透けて見える。

世帯あたりの子ども数に比すると、影響力は相対的に低いものの、流出入などの人口変動や通勤・通学といった社会活動のスタイル、持ち家率、大卒率といった個人属性に関わる影響力も析出された。

特に、持ち家率、男性の大卒率、東京通学率、流入率は補習学習費支出を増加させ、反対に、女性の就労率は支出を減少させる傾向にある。このうち、女性の就労率の負の影響は、マネジメントする母親がいないと効率的な補習学習の手配はできず、フルタイムで働く母親がその役割を担うのは難しいという平尾(2004)の指摘に通じる。言い換えれば、世帯主1名のみでその支出を賄えるだけの稼ぎ手が必要という意味で、現実には「世帯あたり」収入から見える差異以上の世帯間・地域間格差が存在すると考えられる。

表 2.3.2 重回帰分析の結果

変数	小学校補習費 (R <sup>2</sup> =.794)		中学校補習費 (R <sup>2</sup> =.803)		高等学校補習費 (R <sup>2</sup> =.780)	
	標準化	t 値	標準化	t 値	標準化	t 値
	係数		係数		係数	
世帯あたり幼小 学生数	-.778	-	-	-	-	-
		101.231				
世帯あたり中学 生数	-	-	-.806	-	-	-
				120.949		
世帯あたり高校 生数	-	-	-	-	-.795	-
						114.064
大卒率（男）	.074	8.159	.058	7.011	.072	7.714
就労率（女）	-.032	-4.874	-.035	-5.754	-.029	-4.501
持ち家率	.188	20.850	.186	26.021	.209	26.207
20 年以上居住率	.067	7.435	-	-	-	-
第 1 次産業率	-.018*	-2.196	-	-	-	-
平均所得	.020	2.741	-	-	-	-
人口密度	-	-	-	-	.041	4.244
東京就業率	-	-	-.056*	-2.084	-.066*	-2.281
東京通学率	.280	28.349	.328	11.659	.335	11.228
流出率	.064	7.426	.061	6.977	.026	2.760
流入率	.120	14.188	.127	17.017	.092	11.649

\* p < 0.005、それ以外は全て p < 0.001

### 2.3.3 推定値と実支出額の残差

上記の重回帰モデルは、いずれも決定係数が 0.8 前後と高く、相当程度の説明力を持つと考えられるが、回帰式から推定される各地域の支出額の精度は、地域の特性によって異なると考えられる。そこで、次に、モデルから算出される推定支出額と実際の支出額との残差の分布を検討したい。

図 2.3.3～図 2.3.5 は、それぞれ幼・小学校補習費、中学校補習費、高等学校補習費について、(a) が実支出、(b) がモデルから算出される推定支出額－実支出額の差を示すものである。

全学校段階に共通して、(a) と (b) の正負が逆転しており、もともと支出実額の高い地域では推定値の方が低くなり、反対に支出実額の低い地域では高めにスライドして推定されている。すなわち、全体の傾向を示す回帰モデルでは、地域間のギャップを掬いきれないほど、その差が大きい。特に北東沿岸部の地域で、このような全体傾向が類似している。一

方で、幼・小学校段階のみ、残差が逆転している地域も存在する。

より具体的に、特に残差が強く観察される中学校段階の図 2.3.4 (b) を基に、以下、導出される知見を示す。残差を見ると、地域は大きく、4つのタイプの地域に分類される。

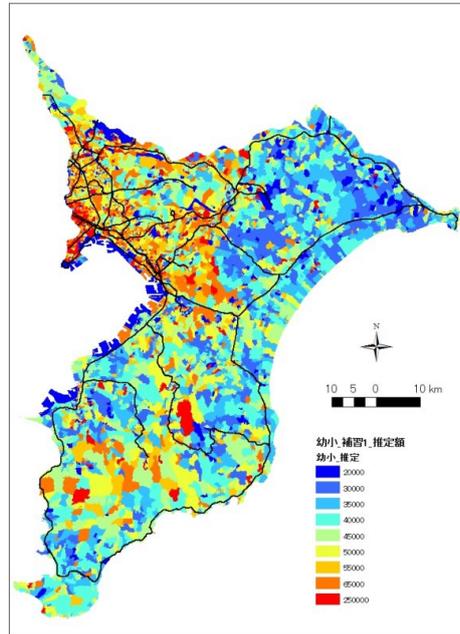
第一は、①補習学習費を潤沢に支出しているが、決して無理をしているのではなく、所得からみるともっと支払える地域（赤色のうち、平均所得が高い地域）である。浦安市、流山市、市川市等がこの地域に相当する。これらの地域は、県内でも最も補習学習費を負担している地域であるが、それでも実際の支出が期待値を大きく下回っている。

第二が、②補習学習費の支出が、所得条件を勘案して平均的な地域（黄色）である。北東部の内陸部や、房総半島南部に点在しており、所得・補習学習費支出ともに平均的で、支出行動にも特別な特性が見られない地域である。

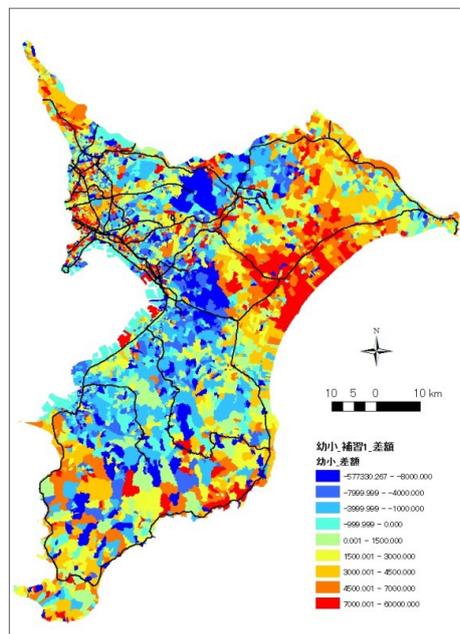
三つ目が、③補習学習費の支出が、所得に比して抑制されている地域（赤色のうち、平均所得が中～低の地域）である。九十九里地域沿岸部の南北に広く分布している。これらの地域は、所得もそれほど高くないため、期待値自体も低めに見積もられるが、それに比しても補習学習費の支出を抑制し、期待値を大きく下回った支出しかしていない地域である。

第四のタイプが、④補習学習費の支出が、所得に比して高額である「無理する家計」（小林 2005）の地域（青色）である。千葉市に南接する京葉工業地域と、同地域に続く内陸部では、所得は中程度であるものの、所得から期待される支出以上を負担しており、期待値を大きく上回る支出をしている。

これらの知見を勘案するに、家計収入だけに帰結できない、地域特性や地域の文化が、種出行動に影響を及ぼしていることが、より鮮明に見て取れよう。



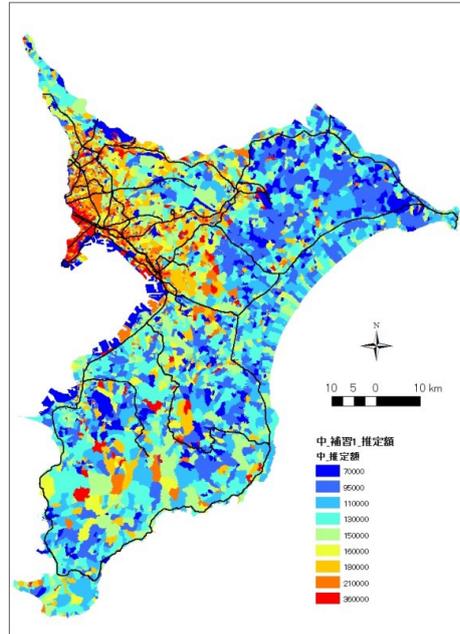
(a) 推定額



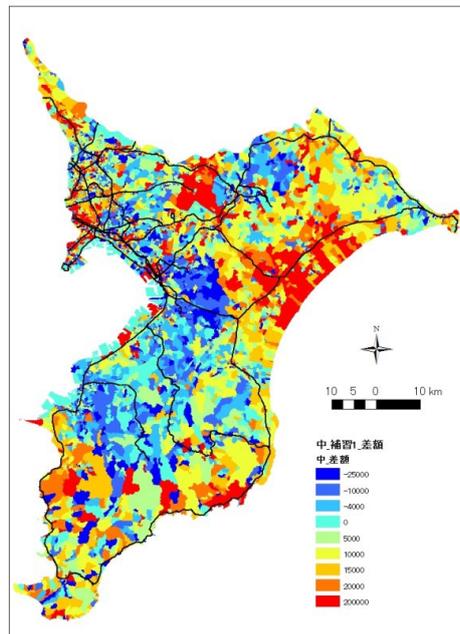
(b) 実支出額との残差※

図 2.3.3 補習学習費推定額と実支出額の残差 (幼・小学校)

※(b)理論値-実績値について、赤スケールの濃淡がプラス誤差の絶対値、青スケールの濃淡がマイナス誤差の絶対値



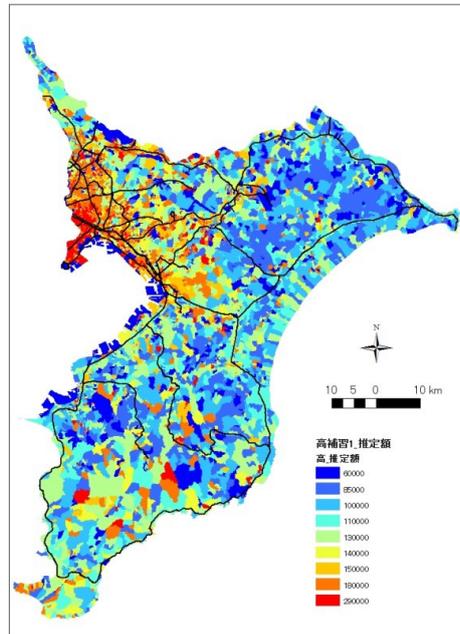
(a) 推定額



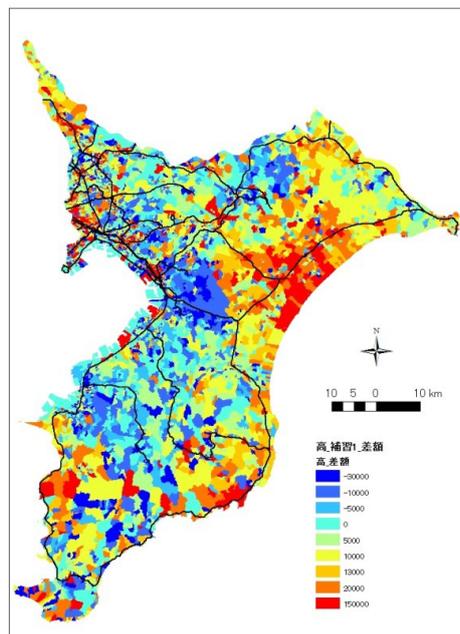
b) 実支出額との残差※

図 2.3.4 補習学習費推定額と実支出額の残差（中学校）

※(b) 理論値－実績値について、赤スケールの濃淡がプラス誤差の絶対値、青スケールの濃淡がマイナス誤差の絶対値



(a) 推定額



(b) 実支出額との残差※

図 2.3.5 補習学習費推定額と実支出額の残差（高等学校）

※(b) 理論値－実績値について、赤スケールの濃淡がプラス誤差の絶対値、青スケールの濃淡がマイナス誤差の絶対値

## 2.4. 補習学習費支出に対するジオデモグラフィクスの説明力の検討

### 2.4.1 地域特性が規定する補習学習費支出

上記によって、地域の特性が補習教育費の支出傾向に一定程度の影響力を及ぼすことは把握できたが、こうした推定をその都度各地域で行い、公費投入の是非や程度の検討を行うのは容易かつ現実的ではない。そこで次に、地域特性からより簡便に地域の支出傾向を推定する方法を模索するために、モザイク・ジャパンデータと補習学習費支出の関連を見ていきたい。

表 2.4.1 は、子ども 1 人あたりの補習学習費支出について、モザイク・ジャパンの 11 地域分類毎に平均値をとった結果である。

表 2.4.1 モザイク・ジャパンの分類毎の補習学習費平均（円）

Mosaic分類	幼小中学校補習費 平均	中学校補習費 平均	高等学校補習費 平均
A	63,491	204,771	158,618
B	48,659	175,166	158,913
C	45,274	128,039	74,444
D	50,601	149,939	130,440
E	46,751	148,498	131,642
F	51,261	149,732	126,750
G	38,341	137,300	136,209
H	55,412	189,276	179,161
I	38,413	122,961	111,450
J	33,751	98,576	86,357
K	37,089	108,266	96,714
全体	43,801	142,540	127,189

地域差に着目し、まず指摘できるのが、モザイク H と I の間に、補習学習費支出をめぐる明確な段差が存在することである。

モザイク A～H については、補習学習費が平均を上回っている。特に、モザイク A（大都市のエリート志向）、H（公団居住者）については、全学校段階において平均値を大きく上回る支出を行っている。一方、I（職住近接・工場町）、J（農村及びその周辺地域）、K（過疎地域）においては、補習学習費の支出は相当程度低く抑えられている。このうち、I 地域については、補習学習の供給主体へのアクセシビリティはある程度保障されていると考えられるため、補習学習費の支出の抑制は、主として進学志向の低さと経済的問題の存在がその要因として考えられ、J や K については、これらの要因に加えて、補習学習の供給主体が存在せず、同地域の子どもたちが「有償の教育機会」の対象から漏れている可能性が示唆される。

学校段階別の支出動向に目を向けると、特異な傾向を持つのが、モザイク分類 C と G である。前者においては、幼小中学校補習費が全体の平均値程度であるのに対し、その後の補習学習費は平均値を下回り、中学校段階→高等学校段階と一貫して低下し、平均費を 5 万円程度下回る。一方、後者の G については、幼小中学校および中学校段階では平均値を下回り

ながら、わずかながら高等学校段階では平均値を上回る。金額も、中学校段階と高等学校段階ではほぼ差は見られず、中学校段階から高等学校段階で補習学習費支出が低下する全体の傾向とは対照的である。

#### 2.4.2 ジオデモグラフィクスの補習学習費支出推定の可能性

上記に示したジオデモグラフィクス分類毎の補習学習費平均は、概ね、重回帰分析の結果と重なる支出傾向を持つと考えるが、その説明力がどの程度であるのかについては、今後、上記の結果と重回帰分析の結果を精査し、より詳細な検討を行う必要がある。特に、地域グループH「公団居住者」の分類については、一括りに公団住宅といっても、公団住宅の建設年度、入居年度によって、その住民特性や支出傾向に大きな相違が見られると考えられ、分類とネーミング再考の方向性が必要である。

### 2.5. 小結－政策的含意

以上、本章では、世帯の家計支出傾向を示す「消費支出推計データ」(JPS)、および居住者特性の地域累計であるジオデモグラフィクス(モザイク・ジャパン)を用いて、家計における学校外補習学習費の支出傾向と地域特性との関係を定量的に捉えた。

その結果、補習学習費の支出傾向は、世帯あたり子ども数、大卒率、持ち家率といった世帯個別の要因に規定されると同時に、流出入などの人口変動、通勤・通学といった社会活動のスタイル、及び人口密度等で表される都市化の程度など、地域特性からの影響も受けている現状が析出された。更に、ジオデモグラフィクスのデータ分析からは、特にいくつかの地域で補習学習費支出が抑制されている実態が明らかになり、そのうち、職住近接・工場町の地域においては進学志向の低さや経済的問題が存在する可能性が、農村及びその周辺地域や過疎地域においては、補習学習の供給主体が存在せず、補習学習を受けたくても受けられない子どもたちの存在可能性が仮説的に指摘された。いわゆる「学習格差」の存在である。

学習塾を中心とする補習学習機会を「特定の人がある選好に基づいて購入する」だけの教育サービスではないと捉え、有償の教育機会を社会的に保障する方向を模索する場合、上記の結果は、特定の地域での何らかの対応が必要なことを示唆する。ジオデモグラフィクスの分類から、補習学習費が抑制されている町丁目数は、日本全体の30.8%に上る。このうち、都市部においては、東京都が行っているような経済的サポートが、過疎地域などにおいては補習学習供給主体の誘致や公立学校における代替が必要になるだろう。

これらの保障を社会で担っていくか否かは、社会的政治的に決定されることであり、地域差の存在は保障の必要性に直結する訳ではない。しかし、補習学習費を中心とする私教育費の拡大が日本以上に社会問題になってきた韓国では、近年、農漁村地域の小規模校に教育福祉(エデュケア)という観点を取り入れ、公的補助の基に通常の授業後の補習教育が学校を拠点に行われている(田園学校)。地域によっては、この試みは、教育の充実ということにとどまらず、地域の雇用創出と一体的に行われ(尾崎2013)、地域活性化の方策となっている

る。私教育と公教育が、どのような関係性を構築し、より社会的に公正な状況に近づくことができるのか。家計の戦略による教育の私費負担が、公的施策を講じてもにわかに消滅するとは考え難い現状を踏まえると、今後、公私セクター間の連携体制を探ることで、功罪をコントロールしていくことも、現実的な政策オプションの一つとなるであろう、

## 第3章 普遍的教育機会を保障する資源配分システム

### －教育主体の多様化に対する公財政支出の公共性確保－

#### 3.1 課題設定

本章では、多様なニーズに対応する教育資源配分制度検討への応答として、今後想定される「教育主体の多様化」に対する公財政支出の公共性をどの様に確保していくべきかについて、現状の構造を整理した上で、主に財政制度と質保障制度の観点から、今後の制度設計の可能性を検討することにした。

#### 3.2 教育主体の多様化とは

教育主体の多様化とは、「唯一最良のシステム (one best system)」では満たされないニーズに対応するために、既存のシステム外の複数の主体が教育を供給することを指す。その役割や社会的意味によっては、公財政支出の対象となり、諸外国の事例からは、市民主導の統治構造を持つ新たな公共性の萌芽も報告されてきた (永田、2005b:287)。

我が国においても、教育機会確保法<sup>1</sup>が成立し (2016)、既存の学校以外の教育主体の多様化と公財政との関係が、ようやく検討の俎上に載せられた。同法の中では、教育供給主体の多様化に関連して、不登校児童生徒のための多様な学習機会の提供、夜間中学の整備等に言及がなされているが、現時点でも400校を超えているとされるフリースクール等<sup>2</sup>の扱いに関しては、法案検討段階よりも後退し、「必要な情報の提供、助言その他の必要な措置を講ずる」とされるに留まった。フリースクール等の民間施設が義務教育制度を補完する重要な役割を担っていることは既に共有されており、一定の条件のもと、民間施設への通所が小中学校の出席として認められる様にはなっているものの<sup>3</sup>、現時点では条件付きも含めて、財政支出は見送られることとなった。更に、多様化は、既存の学校制度にはなじめない子どもを対象とした教育のみを想定しており、従来型の標準化された学校以外の教育主体を広く前提している訳では無い。

---

<sup>1</sup> 「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1380960.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1380960.htm)

<sup>2</sup> 文部科学省 (2015) 「小・中学校に通っていない義務教育段階の子供が通う民間の団体・施設に関する調査」

<sup>3</sup> 「登校拒否児童生徒が学校外の公的機関や民間施設において相談・指導を受けている場合の指導要録上の出欠の取扱いについて」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/06042105/001/002/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/06042105/001/002/001.htm)

その一方で、現実世界に目を投じると、学校外補習学習、いわゆる学習塾の活用は地域によっては「普遍的教育機会」の一翼に担うほどに存在感を増し、文科省もその存在を受容する様になっている<sup>1</sup>。特に貧困家庭や学習塾が存在しない地域の家庭に対して地方教育行政当局がその費用を負担し、学校以外の教育主体へ公財政支出がなされる事例は増加している。

加えて、直接的に教育主体の多様化には相当しないが、これまで「有償の教育機会として特に希望する家庭が対価を支払って」いた私立学校の授業料を、公財政支出によって負担する政策も導入され、自治体によってはその公財政支出は小学校段階まで拡大されている<sup>2</sup>。更に、別の政策的文脈から成立した政策であるが、幼児教育に関しては、学校設置者に関わらず、無償化が目指される。これらの政策は、これまで公的財政支出の対象ではなかった教育主体への公財政支出拡大であり、民間などの供給主体の多様化と同時並行で起こっている現象である。

上記の様な公財政支出の在りようは、俯瞰的に眺めると、政策間でも地域間でもただらに進行していることがわかる。その理由としては、第一に、学校教育以外の教育主体の存在感が増しているものの、その活用度は個人間・地域間で一様ではなく、普遍的教育機会の外延を定位できないこと、第二に、政策横断的議論や一貫した公共政策規範に貫かれて、政策に優先順位を付けて行われてわれているわけではなく、議会アクターやそれに連なる一部の利益集団による原則なき「ポピュリズム的資源配分」(末富、2017:362)がなし崩し的に行われている状況にあることが挙げられる。前者は、「公共性」が捉えにくく、公私相乗り領域のグレイ・ゾーンが拡大することで<sup>2</sup>、一種「混合医療化」していることを示しており、後者はそうした状況に真摯に向き合う議論が、実際の政策の進行や社会的課題の解決に追いついていないことを示す。

### 3.3 「公共性」をどう捉えるか：共通性と同一ルールに基づく「公共性」からの転換

教育における公共性をいかに捉えるかについては、教育哲学研究や教育法研究を始め、多くの研究が蓄積されている。本稿では、同主題を中心的に捉えることはできないため、公財政支出と教育機会の多様化に関連して、佐藤(2001)を参照して分析枠組みを整理し、制度的検証を行った後に、本稿末で再度検討を行うことにしたい。

佐藤(2001)は、「学校の公共性」を議論する前提として、「義務教育(compulsory education)」

---

<sup>1</sup> 1980年代からの通塾批判を経て、生涯学習審議会諮問「青少年の「生きる力」をはぐくむ地域社会の環境の充実方策について」(1997年)では、「過度の学習塾通いによる弊害が指摘される一方、地域における子どもたちの多様な学習活動を支える面でも無視できない存在となっており、その役割、在り方などについても、正面から議論していただきたい」と述べている。

<sup>2</sup> 東京都などの政策例を参照。

や「国民教育 (national education)」と「公教育 (public education)」とを峻別し、前者が国民の育成を目的とした共通性を前提とする共通教養であるのに対して、後者のカリキュラムは市民の育成を前提とし、多様な文化が交流する公共文化で組織されると述べた。

従来、我が国の教育への公財政支出は、基本的に前者の共通性を基本として行われており、認められる内容のバリエーションの幅は相対的に狭かった。財政配分についても、義務標準法にあるように、基本的に同一ルールで配分されており、学校や地域、家庭の課題性に配慮した配分は例外的である<sup>1</sup>。また、私立学校ですら、内容（学習指導要領）においても、財政支援制度（私学補助）においても、公立学校に準じており、実質的には多様な供給主体には相当しない。

しかし、今般の教育機会確保法は、既存の学校になじめない多様な子どもや、学齢期に十分な教育を受けられずに特別に支援が必要な人も含めて、すべての人が社会的に包摂されて生活するために、その基本となる教育機会の提供について、多様な供給主体や方法を前提として、社会的に整備していくことを確認している。特別なニーズに基づく教育機会の多様化は、教育方法の多様化、教育内容のバリエーション、更に、財政的側面からも、制度設計によっては一人あたりに換算した際の配分額の相違も伴うことが予測される。言い換えれば、同法が今後実質化されれば、共通性に基づいた国民教育的な公共のあり方から、「一定の多様性を含み込む公共」への転換をもたらす契機となる可能性があるといえる。これは、アレントの思想を手がかりに、小玉（2013：70）が示した「異質で多様なもの同士が共存する公共的な世界」とも重なり合う方向性であろう。

ただし、こうした多様性は際限なく認められる訳では無い。公財政支出の公共性が担保されるためには、供給の多様性を認めながらも、①一定の原則に基づいた財政制度と、②認証か評価・監査による質保障の仕組みが求められる。

### 3.4 公共性担保の仕組み①：財政制度の観点から

#### 3.4.1 公財政支出対象の選定

第一に、公財政支出の対象選定を考える。公財政支出の対象選定とは、公共性内部に含まれる教育の多様性と、公共性の外側に布置される私的営みの多様性との選別に相当する。もちろん、純粹に私的／公的と峻別できる事柄ばかりではなく、現在では、いわゆるグレーゾーンも拡大しているため、峻別にあたっては、一定程度、個別具体的に検討せざるを得ない。更に、そのボーダーは社会的・政治的に決定されるため、後述する通り、諸外国の有り様を見ても多様であり、一様には捉えられない。そこで検討の手がかりとして、財政分野やマーケティングの分野で用いられる「ニーズ」と「ウォンツ」の枠組みを敷衍して、概

---

<sup>1</sup> 例外的に、2018年に義務標準法の一部が改正され、これまで加配措置の対象となっていた①通級による指導、及び②外国人児童・生徒等への日本語指導に係る教職員定数が基礎定数化された。

略的に状況を俯瞰してみたい。

ニーズ（基本的必要）とは、それが欠けると人間が社会の中に包摂されて生存することが困難になる不可欠な必要であり、公正を追求し、格差の是正を要求する。一方、ウォンツとは、必要不可欠なニーズが埋められても発生する個別の欲求に相当し、効率を要求し、一定程度の格差の発生を是認する。原則として、ニーズは公共性が高く、公財政支出の対象となるが、ウォンツは原則として市場に任せられ、対価は個別の選好に応じて私的に負担される。

但し、多様性を含み込んだ公共性を前提とする場合、ニーズ=共通/同一ではない。例えば、個性性を前提としなければ基本的ニーズに応じられないものについては、供給の多元化や、場合によっては傾斜的配分にも公共性があると見なされよう（例：教育機会確保法、特別な配慮が必要な子どもへの追加的支援等）。更に、私的負担の拡大によって一種普遍化したもの（例：貧困家庭の子どもを対象とした学習塾での教育など）、私の撤退によって公的に負担する必要が出たもの（例：子どもの放課後の居場所）などについては、ウォンツからニーズへの変容が起こり、供給拡大に公共性が認められ得る。

加えて、今後は、そもそも、ニーズへの対応のみを前提とするのかについても、検討がなされる可能性がある。目下我が国においては、不登校など、公立学校システムで対応できない子どもの教育に多様な教育供給主体を想定しているが、後述する様に、英国の様な厳密な評価システムを構築している教育システムや、デンマーク、オランダの様に伝統的に市民が多様な教育供給に依って行くことを許容する教育システムにおいては、より多様な教育志向に対応する教育供給主体へ公財政支出が広がっている。

上記について後藤（2020：93）は、ハウ（Howe）の提示する「非抑圧の原理」を援用しつつ、「切実な（求めざるを得ない）要求」と「選好充足（より良いものを選びたい）要求」に区分し、理論的に整理した。その上で、多様性・異質性ゆえに抱える困難性や危害からの回避という「切実な要求」に応じるのは公的責任となる一方、「選好充足要求」への応答は、原則的には「切実な要求」の充足がなされた後の余剰資源で応答するべきものとする。この点は、本論と重なる整理である。更に、両者の区分についても、個人が置かれている文脈性に依存することも指摘しており（後藤 2020：108）、明確に区別できるものというより、ゆらぎのある境界を想定して議論を展開している。

### 3.4.2 財政原則の洗練

更に、公財政支出の対象には、一定の財政原則から導き出された算定式・ルールによる支援が行われることで、公共性の担保がなされる。

多様な供給主体や教育機会は、それぞれの子どもの状況に応じた適切且つ最善な教育環境の確保・整備によって（小川、2010：10）、教育の質保障を行うという考え方に基づく。そうした機会保障の考え方は、自ずと、これまで行われてきた均等原則による基礎的配分（コア・ファンディング）を維持しつつ、個別のニーズに応じた必要原則による追加的配分を導入し、両者を明示的な算定によって組み合わせる方策を検討する必要を生む。

均等原則と必要原則を組み合わせ、社会的・経済的に恵まれない家庭の子ども等への配分を手厚くする事例としては、アメリカ合衆国（連邦レベルでは Title I 等）、イギリス（Pupil Premium）、オーストラリア（ビクトリア州）（Student Resource Package の Equity Funding）、ニュージーランド（Decile による配分）などが挙げられる。また、アメリカ合衆国の公正を巡る議論の中で導出された適切性（adequacy）概念（竺沙、1996：278）（白石、2014：109）は、均等原則と必要原則の組み合わせというよりも、むしろ必要原則を大前提とした財政原則であり、個々の子どもに適切な教育は異なるということを前提に、各々の条件下での必要な資源を算出し、資源を配分するという財政原則である。なお、いずれの国においても、配分の条件や算定式は明確化されており、配分プロセスが透明化されることによって、公共性に配慮されている。ただし、その配分式が実際の多様なニーズと適切にマッチングし、効果的であるかについては絶えず論争の対象ともなっており（Odden, et al., 2010：629）（竺沙、2016：278）、算定式の納得性の担保はそれほど容易ではない。

### 3.4.3 配分単位と単位あたり教育費の再検討

上記の算定式に関わって、多様な教育供給主体への公財政支出を考える場合、支出対象の単位と単価設定の課題も避けて通れない課題となる。

我が国の教育システムでは、これまで、義務標準法をはじめとする「条件整備基準」を用いて公的資源の配分を行ってきており、誰（どこ）にいくら配分するかという「財政基準」の適用はなされてこなかった。特別なニーズが必要な児童生徒への資源配分ですら、基本的には、クラスサイズの上限と教師数を設定することで、条件整備基準を基に対応されてきた。

しかし、教育供給主体の多様化は、おのずと多様な教育のあり方を伴うため、条件整備基準や、学級や学校単位での資源配分とは親和性が低い。個別のニーズが異なるため、その違いを鑑みた配分が必須であるからである。反対に、公教育の資源配分を、一人あたりの標準教育費等で配分しているシステムにおいては、新たな供給主体に対する公財政支出もそれに準じて制度設計することができるため、多様な供給に親和的である。

従って、我が国において、多様な供給主体を前提とした場合、自ずと子どもを単位とした財政基準と単価、例えば子ども一人あたりの教育費の設定を行い、教育を受ける子どもの人数に応じた資源配分（パーヘッドによる配分）を検討する必要がある。加えて、その教育費の決定においても、公教育との等価、すなわち既存の公教育学校の通常学級に通う児童生徒との同額を目安とするのか、むしろ、特別なニーズを前提に手厚く保障するのか、更に完全無償を前提とするのか、一部受益者負担を求めるのかなど、検討課題は少なくない。仮に、公立学校との等価と完全無償を前提に制度設計する場合も、一人あたりの教育費を算出には、いくつかの課題が残る。例えば、公立学校に通う一人あたりの公財政支出には、学校・学級規模によって大きな隔たりがあり、小規模学校・学級には手厚い保障がされている。これらの点を勘案すると、学校の標準規模や平均的な学級規模を想定した換算では、小規模な教育供給主体への支援としては不十分となる可能性がある。

### 3.4.5 デュアル・システムの検討

配分単位を巡っては、パーヘッドによる配分制度を既存の学校にも適用して制度を統一するのか、それとも多様な教育主体への配分制度のみに適用し、デュアル・システムにするのかについての検討も必要である。後述する学校の自律性確保の側面からは議論があるものの、義務教育国庫負担法等が、公教育への財政配分の安定的確保という点や、これから更に増加する小規模校への財政配分という点で優れた制度であることを鑑みると、既存の学校への配分制度は維持しつつ、新たな供給主体については、それとは別立てのデュアル・システムとして、子どもを単位とした財政基準と単価を検討することが現実的であると考えられる。

### 3.4.6 財務ガバナンスの転換

特別なニーズに基づく教育機会の多様化においては、学校に基礎を置く財務ガバナンスへの転換も検討されなければならない。

我が国においては、学校の人事や学校施設・設備等を地方教育委員が所管している。各学校に配当される予算についても、いわゆる学校裁量予算や学校提案型予算を導入している自治体は限定的であり、教育委員会が用途を指定している例も少なくない（末冨他、2016:14）。すなわち、財務の側面では学校分権（学校への財源・権限委譲）が進展しておらず、学校は予算の側面から自律的な学校運営を行うことができるシステムにはなっていない。しかし、いうまでもなく、組織の経営において、予算は重要なリソースであり、既存の公立学校とは異なる教育主体を想定し、支援するのであれば、財務監査のシステムを導入し、財務の側面から学校に自律性を与えることが望ましい。

財務の側面から学校に自律性を与えることは、先に述べた単位費用と配分式の問題とも密接な関係性を持っている。学校経営における分権化が進展している教育システムにおいては、児童生徒数を単位費用とする配分式と学校分権とが連動しており、学校は、児童生徒数を単位費用とする配分額を総額として受け取るからこそ、配分された予算を運用するにあたって、その環境や教育方針に基づいて、学級を編制し、教師総数と構成の決定を行うことができているとの指摘もある（貞広、2011:47）。

## 3.5 公共性担保の仕組み②：認証と評価・監査による質保証

上記は財政原則やその制度から公共性を担保する方策であるが、これらに加えて、主体が多様化した供給を公的保障対象として認可（認証）する手続きと、効果や有効性、適切性などを評価・監査する質保障のシステムが必要となる。

### 3.5.1 認証と評価・監査：組み合わせのバリエーション

新たな教育供給主体を公財政支出の対象とする場合、公立学校との等価値性は、その認証

と評価・監査に当たって重要な観点となる。ただし、ここでいう等価値性には、「同一」と「同等」の2つの向き合い方があり、どちらの立場を取るかは、認証の在り方を変えたと同時に、それに対応する評価・監査の在り方も変化させ、両者の組み合わせの制度にもバリエーションが生る。

仮に、等価性を公教育との同一性と考える認証を想定する場合、新たな供給主体には、全面的もしくはそれに近い形で、公立学校と同じ教育の在り方が求められ、相対的に厳密な認定基準が設定される。具体的には、カリキュラム（公立学校のガイドライン等とどの程度一致しているか）、使用教科書、教育方法、教師免許、教育設備（土地、建物・施設等、安全管理）、必要最低の生徒数、テストなどの外部評価の受け入れ体制などが認証の基準として想定され得る。こうした厳密な認証によって、新たな供給主体の公共性と質が保障されることから、論理的には評価・監査は緩やかに行われても良い。

一方、公教育との等価性を同等と捉える場合、同等の成果が挙げられることを前提に、認定基準には自由度が認められ、参入障壁が低くなる。ただし、自ずと評価に比重を置くことになり、厳密な評価・監査が行われることになる。加えて、公立学校ではない別の供給の必要性を認証するため、その独自性が認証基準となることも想定される。

認証を経て行われる評価についても、厳密性の相違だけでなく、従来の公立学校と「同じ」方法と一律の基準で、特に数値に還元される評価を行うことを前提とするのか、むしろ、そもそも目的も方法も異なっていることに鑑み、全く別の方法と基準を設定するのかなど、一口に評価といってもその実態は異なる。

更に、認証と評価・監査の担い手は誰かという課題が存在する。想定される主体としては、教育行政機関、教育行政機関と独立した専門機関、第三者的機関、学校自身など複数考えられるが、認証と評価・監査を同一の主体が担う場合と、両者を別の主体で分担して行われる制度が想定される。管理的側面が強い場合は、少なくとも認証は教育行政機関が担う一方、客観性が重視される場合は、特に評価・監査は独立した専門機関や第三者的機関が担う。多様な教育活動の受容度が社会的に高い場合は学校も担い手になるとも想定できるが、実際は評価の目的や方法、結果の活用方法等と関連して、相当程度のバリエーションが想定される。

### 3.5.2 育成する観点のビルトイン

新たな供給主体の認証や評価・監査においては、既存の公立学校よりも厳密な基準が適用され、公立学校を評価する際には、評価の対象とすらならない「当然」の事柄まで、新たな供給主体では評価の対象となり、強い退出圧力が作用する実態も散見される。

しかし、新たな供給主体を一部の例外と見なすのではなく、むしろ新しい教育革新のシーズと考え、公立学校のあり方をも再考させる契機となり得るととらえると、規格に合わない供給主体を退出させる認証・評価・監査システムではなく、育成する視点をビルトインする制度が想定される。

例えば、試験的な運用機関を設けて、漸次的な認証を行う仕組み—数年の試験的運用を経て認証したり、仮認証を行って、評価結果を基に本認証としたりする制度設計も可能であろう。更に、助成額を仮認証初年度から段階的に増加させる支給制度を取ることによって、新たな供給主体を認証基準に近づけていく仕組みも想定できる。

### 3.5.3 制度化の特質と社会との関係性

ここまで述べてきた認証や評価・監査の制度化の特質—目的、主体、厳密度、比重、主体等は、社会の在り方と関連している。更に、そもそも多様な供給主体をあくまでも例外的な存在として容認するのか、一般的な教育主体として法的・制度的認定するのか等についても一様ではない。次章以降では、これらのバリエーションの中から、英国・韓国・オランダを取り上げるが、まずは以下、それぞれの事例を取り上げる理由とも連動させ、モデルの整理を行いたい（表 3.5.1）。

テストスコアに代表される「数値」で表現されるものを評価の準拠枠とし、競争を想定する新自由主義的システムにおいては、評価の目的は一律の基準による外発的効果検証と改善要求にあるため（日本教育行政学会国際交流委員会、2017）、多様な教育実践に対しても、学校外の組織が認証・評価・監査主体となった外部評価が厳密に行われ、公共性の担保がなされる。ただし、相対的に評価の側面が厳格化され、教育供給主体からの退出要求もその評価に基づいて行われることから、認証は緩やかに行われる。且つ、多様な教育供給は、例外ではなく、メインストリームの学校として法的・制度的に認定される。目下、急速に拡大している英国のアカデミーやフリースクールがその典型例であるが、厳密な評価システムが存在してこそ、自由な参入が社会的に許容される制度である（厳密な外部評価モデル）。

ただし、公立学校の評価を担う政府機関や専門機関の評価者が、独自性の強い教育理念や実践を行っている教育実践を理解し、総合的な評価を行えるかは心許ないところがある。従って、教育実践の多様性自体をも評価し、育成しようとする視点に立つと、外部評価が行われたとしても、外部評価プロセスに学校関係者が積極的に関与したり、外部評価者に当該校の理念を理解している教育関係者が携わったりすることで、評価においては学校改善に向けた質的評価も重視される。この場合も、多様な教育供給は、例外ではなく、むしろメイン

表 3.5.1 制度の特質比較

	伝統的公教育との 等価性	質保障の タイミング	質保障の方法	質保障主体	準拠枠	評価モデル
日本	同一	事前	認証	設置者	法基準との合致性による認証	条件整備基準による 管理モデル
韓国	同一	事前	認証	設置者	法基準との合致性による認証	条件整備基準による 管理モデル
英国	同等	事後	評価・監査	第三者的 外部機関	数値データによる評価	厳密な 外部評価モデル
オランダ	同等	事後	評価・監査	ピア (レビュー)	教育実践の多様性も含めた 総合的評価	評価を用いた 質保障支援

ストリームの学校として法的・制度的に認定され、公財政の支援と社会的信用を得る。グローバル教育改革モデルの拡がりにより、状況は変化しているものの、オランダ、デンマークといった伝統的に市民が多様な教育供給にに応じて行くことを許容する教育システムにおいて、観察される傾向である（評価を用いた質保障支援モデル）。

上記に対して、厳密な評価システムが存在しない、もしくは既存の公立学校も結果というよりも条件整備基準によって質の担保がなされている場合、多様な教育供給主体の公共性の保障は認証段階に依存せざるを得ない。そのため、教育課程などへの標準化圧力や管理的側面は強くなり、結果的に、新たな教育供給主体は既存の学校の枠組みの中で、あくまでも特別措置的に容認される。このとき、既存の公立学校とは異なる多様な学びの展開は是認され難くなり、教育活動の自律性を求める供給主体は、苦渋の選択として、認証と公財政支援を諦めることになる。韓国の一部の代案学校に、こうした傾向が観察される（条件整備基準による管理モデル）。

いずれの制度においても、多様な教育実践は、何らかの一元的な尺度が適用されるプロセスを経て、標準化バイヤスに晒される。これが過剰になった場合は、認証・評価・監査は逆機能を持つことになる。まず、自由な参入と厳密な外部評価の制度を前提とする制度においては、教育の自由度は担保される代わりに、供給する教育活動が市場経済の中に飲み込まれてしまう危険性が存在する（仲田、2016）。一方、認証や管理に重点を置く制度においては、多様性や革新的教育の利点が価値剥奪されたり、自律性を重んじる供給主体が参入自体を拒否したりすることで、新たな教育ニーズへの公的な質保障が十分に行き渡らない事態が生じうる。

なお、我が国の場合、厳密な評価システムが存在せず、むしろ条件整備基準によって質保障を行っている点や、教育機会確保法での言及が例外的教育ニーズに限定されている点など、既存のシステムや状況から外挿的に思考すると、韓国型の様に認証に重点を置く制度設計となることが予測される。新たな供給主体の多様性や革新性を損なわないための制度設計の工夫が求められるところである。

### 3.6 事例の検討－英国・韓国・オランダ

次に、これまで述べてきた多様な教育供給主体の公共性担保の仕組みを考えるにあたり、諸外国の事例を元に、いくつかのモデルを具体的に検討することにした。取り上げるのは、英国（厳密な外部評価モデル）、韓国（条件整備基準による管理モデル）、オランダ（評価を用いた質保障支援モデル）である。

#### 3.6.1 英国の事例：厳密な外部評価モデル

教育主体の多様化と公共性の確保の関係について、第一に、英国の制度を取り上げる。

英政権は、2016年の教育白書の中で、2020年までに全ての学校をアカデミーに移行させる計画を発表した（Department for Education 2016:5）。アカデミーとは、アカデミートラ

スト (Academy Trust) といわれる公益有限責任保証会社 (Charitable company limited by guarantee) が、政府 (教育大臣) と直接財務契約 (funding agreement) を結んで運営する、公財政によって維持される学校である (文部科学省 2013: 67)。授業料は徴収されない。アカデミーは、自校の教育に関して広い裁量を持っており、地方教育行政当局の統制から独立し、多くの事柄—入学指針、授業時数、カリキュラム、教職員の労働条件等を独自に設定できるだけでなく、参入の際に厳しい認証が行われるということも、教育活動に指導がなされたりすることはない。つまり、アカデミーとは、中央政府が資金を拠出し、しかも民間団体による独立運営が認められた公立学校 (仲田 2016: 100) を意味する。民間団体の主体や構成は多様であり、これまでに教育産業、社会起業家、大学、宗教団体、複数のアカデミー統括するマルチアカデミー・トラスト等がトラストを形成し、アカデミーを開校しているが (Department for Education 2017: 18)、現在では、既存校からの転換の場合、必ずしも外部のスポンサーは必要なく、関係者がトラストを形成することもある

アカデミーの施策は、一部の例外的取り組みに特例として公的資金が拠出されるのではなく、全ての公立学校が対象となって供給主体の多様化が進行するという点、および参入障壁が低いという点に大きな特徴がある。アカデミーと同時に、既存の学校を持たずに新規に設立されるフリースクールの制度も導入され、2018年1月現在、中等学校の64.7%がアカデミー、7.4%がフリースクールであり、初等教育においてもそれぞれ26.5、0.9%と増加傾向が続いている (Department for Education 2018)。

市場主義的学校経営形態であるアカデミーの制度が社会的に受け入れられる背景には、何よりも厳密な評価・監査システムの存在がある。周知の通り、アカデミーが広がる以前のイギリスにおいても、1988年教育改革法以降、自律的学校経営制度が導入され、学校は教育に関する大きな裁量を有し、カリキュラムも含めて多様な教育的工夫を行うことが可能であった。その反面、教育成果を測定するためのナショナルテストを導入し、テストの結果を含めた学校の重要データを公開すること (School Performance Table)、および政府機関から独立した教育水準局 (Ofsted: Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) による外部監査—教育活動についての客観的なデータ<sup>1</sup>の評価と実際の教育活動の査察を受け、教育そのものに対して厳密な評価が行われること、すなわち結果責任が求められていた。

こうした厳密な評価・監査の仕組みは、参入の際の認証を緩めるアカデミーのシステムと親和的である。アカデミーとフリースクールは、既存の学校と全く同じフレームで評価・監査を受け、監査結果が良ければ査察が少なくなる等の優遇措置が、逆に結果が思わしくない場合は、監査の頻度が上げられたり、具体的改善方策を取らされたりする。更に、状況が改善しない場合は、改善に向けての外部の介入を受けることになる。

---

<sup>1</sup> ナショナルテストの結果、児童生徒の出席率、オンラインでの保護者アンケート、学校で実施している自己評価など。

更に、アカデミーへの監査は、教育水準局に加え、教育省の助成庁（Education Funding Agency: EFA）と地域学校コミッショナー（Regional Schools Commissioner: RSC）の監視も受ける。このうち、地域学校コミッショナーとは、アカデミーのパフォーマンスを監視するため、全国 8 つの地域ごとに置かれ、学校拡張戦略や運営上の事柄に関する承認を行う組織である<sup>1</sup>。ただし、このような教育の質を担保する制度設計を行っているものの、学校のガバナンスの不偏不党性の確保や、特定の民間企業への利益還流など、利益相反の防止等の点からして、果たして「公共性」の枠内であるのかという疑念も提出されている（Greany and Scott, 2014:3）。

### 3.6.2 韓国の事例：条件整備基準による管理モデル

韓国には、過剰に競争的で画一的な既存の公教育のあり方への批判を背景として、通常の公立学校とは別のスキームで教育を供給し、公的支援を受ける「代案学校」が存在する。現在では、いくつかの形態として教育制度内に位置づけられており、学歴が認められる代案学校として、1990 年代後半に代案教育特性化学校、2000 年代前半に委託型代案学校、2000 年代後半に各種学校としての代案学校が制度化され、人件費とその他補助費が公的財政支援の対象とされている。法的には、2005 年に改訂された「初中等教育法」に、各種学校の一つとして代案学校の条項が新しく規定された。

ただし、以下に示すいくつかの観点から、これらはいくまでも例外的な存在であり、公教育システムの中に包摂され、その一翼を担う存在になっているとはいえない。同時に、参入段階での認証をはじめ、公的管理の対象とすることで質の担保を行っているため、多様な教育実践を公的に育成し、支援するという実態にはなっていない。

第一に、公的支援を受ける代案学校の対象者が、学校不適応者と中途脱落者にほぼ限定されている実態が挙げられる。代案学校は、法的には、特定分野の人材育成や体験中心教育、個人の特性に応じた教育等も目的することが可能である。しかし、代案学校の学歴認可制度の導入が、学校不適応者への教育に対応するためだったこともあり、代案学校は、既存の公立学校の機能不全を代替的に引き受ける存在として機能している。こうした位置づけは、二重学籍（原籍校に学籍を置きながら代案学校に通学する）に象徴されるような一部ゆがんだ仕組みや、代案学校の社会的評価が相対的に低い状況も生んでいる。

第二に、教育活動の自由度を許容する法が存在しながら、実際の制度では、参入の認証段階だけでなく、その後も教育行政当局の管理下に置かれ、その教育が標準化されている点がある。例えば、代案学校への公的支援の流れの端緒となった特性化学校は、法的には、校長や教頭の資格、学校運営、授業時数、教材、教育課程など学校運営全般において自律性が与えられる「自律学校」（初中等教育法施行令第 105 条）でありながら、成果の無い場合や教育庁の勧告に従わない場合は支援を中断することが可能であり、学校の教育方針や内容の

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/schools-commissioners-group/about>

規制を受けるケースもあった（安 2016：120）。更に、教育庁が学校不適応者の教育を委託する委託型代案学校については、参入時のハードルのみならず、支援と質管理のための組織として、「代案教育総合センター」が設置されている。加えて、2005年に法的位置づけを与えられた各種学校についても、その施行令に自由度が十分に反映されなかったこともあり、自律性の保障が不十分で、公的支援対象の学校として認可されるハードルが高い。これらの管理的制度は、近年、更に強化される傾向にある。

第三に、ボリュームとしての拡がりも不十分な点が上げられる。現在でも、多くの代案学校が敢えて非認可学校として留まっている。これはひとえに、公的支援の代償として、カリキュラムをはじめとする学校運営上の制約を受けることを避け、学歴が認められる制度化よりも非認可のまま独自の教育実践を行うことを選択した結果である。一方で、代案学校の実践に期待を寄せる地方自治体が独自の支援を行う試みも拡がりを見せている。例えば、ソウル市では、緩やかな条件（全日制、カリキュラムがオルタナティブであることなど）で、一部の人件費が助成される（伊藤・横井 2017：7）。しかし、地域によって保障される教育の範囲が異なることは、機会均等の観点から課題を孕んでおり、既存の学校の改革との関係も含め、再定位の必要がある。

### 3.6.3 オランダの事例：評価を用いた質保障支援モデル

教育主体の多様性を公財政支出の面から広く認めている教育制度に、オランダの教育制度が挙げられる。オランダでは、1917年の改正憲法で、公立学校と私立学校（特別学校）の「財政平等の原則」が確立し、年間総授業時間数等、緩やかな学校設置要件さえ満たせば<sup>1</sup>、公立学校と同様の補助金を得て私立学校を設立し、宗教的、観念的、教育的心情に基づいて指導を提供する「教育の自由（vriheid van onderwijs）」の権利が認められている（奥村 2016:6）。その結果、当初の宗派的私学教育を行う私立学校に加えて、1970年代以降は、伝統的な学校とは距離を置く多くのオルタナティブ・スクールが設立されたとされる。

このように、歴史的に「教育の自由」が大きく認められてきたオランダには、それに対応して学校監査のための全国レベルの専門機関（教育監査局）があり、学校は自己評価だけでなく、外部評価の対象ともなってきた。特に、2000年以降は、一定の学力を保障することが学校への法的要求として規定され（2012年学校監督法）、国家による学校評価等を通じた質のコントロールが強化されてきている。競争主義と評価主義、特にテストスコアによる質の検証を強調するグローバル教育改革モデルの影響がオランダにも及んだ結果である。

ただし、「評価」を用いた質保障を目指す教育改革モデルの中でも、オランダのシステムはハイブリッド・モデルともいえる。まず、学校外評価において責任が問われるのは最低限

---

<sup>1</sup> 必須科目、中核目標／試験プログラムやナショナルテスト、1年あたりの授業時間、教員養成や教員資格、親や子どもが学校のことに発言する権利、計画や報告の義務など（奥村 2016：6）

の学力到達度に留まっており、それ以外については自由度が認められる点、更に、学校外評価とともに、自己改善のための学校自己評価の必要性が強調され、そのための自己評価ツールが洗練されたり、ダルトンプランに象徴される様な学校の相互評価システムが存在する点、学力テストの結果など、特定の側面だけに光をあてて質を保証しようとするのが副次的弊害を生みやすいことが社会的に共有され、多面的評価の必要性が意識されている点などである（奥村、2016：262）。

特に、教育供給主体の多様化と質の確保に関連しては、学校の特性を理解している教師自身が、評価基準の設定や評価ツールの作成に参画し、自己評価の質を高めようとしている点が示唆的である。多様な実践を一元的尺度でのみ測定することは、教育のイノベーションを阻害しかねない。学力達成などの最低位限の基準を満たすことは重要であるが、教育理念や児童の特性に応じて学校独自の教育を認めるのであれば、その教育に応じた方法で学校の評価がなされ、質の管理が行われてこそ学校改善が可能となろう。

### 3.7 小結－政策的含意

以上、本章では、「教育主体の多様化」に対する公財政支出の公共性確保について、財政と質保障制度の観点から検討を行ってきた。財政制度の在り方は、質保障（認証・評価・監査）の制度と強く結びつき、連動している。両者の関係性について、小玉（2013：134）は、「サポート・アンド・コントロール手法（統制のための資源配分）」と「教師や学校の自由とアカウントビリティを調整（チェック・アンド・バランス）」の二つのモデルに分類しているが、同分類は、公財制度の在り方が、質保障の制度と強く連動しているというだけでなく、両者の関係性を軸に今後の公教育のフィールドが構想されていくことを示している。

前者のモデルのうち、既存の教育のあり方を優先する認証重視の制度では、短期的には一定程度の質は維持されるものの、教師の実践的創意工夫や教育革新は生まれにくい。特に、既存の教育のあり方が是とされるため、新たな供給主体での学びに失敗や逸脱イメージが負わされ、社会的に格下の学校の様な評価が与えられ、社会的に共生していく機会が剥奪されることも想定される<sup>1</sup>。このとき、公財政支援の面からも、通常の学校と同程度の配分が受けられないことも考えられる。

一方、評価を重視するシステムの場合も、一元的尺度のみ、もしくは既存の学校と同様の基準のみによる評価が行われると、高評価を受ける教育成果（主としてテストスコア）を目指して平準化が進行するため、多様性や実践的工夫の幅は縮小していく。教育成果や学力問題は、教育の方法や技術の問題に矮小化され、特に数値化されたグローバルスタンダードが介在することで、多様性が危機にさらされる可能性もある（Meyer & Benavot、2013:12）。特に、評価の結果による信賞必罰的な財政配分制度が伴う場合は、教育の質の格差を生むことに繋がりがかねない。

---

<sup>1</sup> 金井（2016）や桜井（2016）は、同視点からの懸念を示している。

従って、本章でも言及した「一定の多様性を含み込んだ公共性」を前提とする場合、現行の学校に適合できない子どもの学びは、市場原理的な外部評価モデルでもなく、条件整備基準による管理モデルでもなく、自ずと「教師や学校の自由とアカウンタビリティを調整」するシステムの中で、多様性を担保しながら保証されることが求められる。そこで行われる評価は、一元的尺度のみに依拠した一面的な評価や、既存の学校と同一の基準による評価ではなく、当該学校の教師等が多面的な評価基準の設定に関わりながら、新しい教育実践を試行錯誤して展開するプロセスを前提とする必要がある。加えて、それを支える財政配分のシステムは、既存の学校とは別立てのデュアル・システムとし、子ども一人あたりの配分額を算出して子どもの数に応じたパーヘッドの配分を行った上、各学校には、予算に関わる自律的財務ガバナンスを認めるなど、思い切った制度の検討がなされる必要がある。これらが担保されてこそ、多様な供給主体の教育は実質化されると考える。

我が国は、条件整備基準による面的な公財政支出（荻谷 2009：144）によって、公教育の公共性を担保してきた歴史を持っている。同制度は、予算の安定的確保と教育の質保証に一定程度貢献していた側面を持つものの、多様性を含み込んだ公共性とは相対的に親和性が低い。従って、制度とそれを支える理念の経路依存性を考慮すると、ドラスティックに社会の発想を変革していくプロセス（コスト）を経てしか、多様な供給主体を認めるシステムは受容され得ない。地道ではあるものの、例えば、パイロットプログラム等によって、成果を丁寧に検証し、社会的納得性を確保することで、理性的ポリティクスを駆動させる政策的工夫も必要となるであろう。

これらの条件が担保された場合、新しい教育主体の在り方は、例外的な存在には留まらないかもしれない。その拡がりや刷新性によっては、既存の公立学校の革新とリフレーミングの参照対象となりうるからである。更に、公共性の担い手である市民とつながっていくようなシステム構築（植田、2014：36）と併せて実現すれば、条件基準で質を担保してきた我が国の教育に、多様な複数性の交錯する「新しい価値を生み出していく」公立学校システムが萌芽する可能性をも秘めている。

## 第4章 社会経済的背景に配慮した資源配分システム I

### －スウェーデンのシステム－

#### 4.1 課題設定

本章は、社会的包摂と格差是正を実現する教育資源配分制度検討への応答として、社会経済的背景の差異に配慮した教育資源配分システムに着目し、スウェーデンのシステム (Socioekonomisk resursfördelning) を取り上げ、我が国のシステムのオルターナティブと、その再構築に向けて検討すべき課題を明らかにする。検討にあたっては、特に、①社会経済的背景の差異への配慮という観点に加え、②投入と成果の連動による効果検証、③データの整備と活用、④透明性を担保した明確な配分式等の観点に着目して検討を行う。そのために、まず次章では、先行研究の知見も踏まえ、①～④の各々の観点を整理する。その上で、スウェーデンの実際の制度を検討した後、同知見を基に、社会的公正に資する教育制度を支え得る教育資源配分システムの再構築について、考察することにした。制度の分析は、スウェーデン地方自治体協会 (SKR : Sveriges Kommuner och Regioner) (旧 : SKL) が発行している諸資料、および同協会担当者に実施したインタビューデータ<sup>1</sup>を主な対象データとして実施し、適宜、学校教育庁 (Skolverket)、学校監督庁 (Skolinspektionen)、スウェーデン中央統計局 (SCB : Statistiska centralbyrån)、等の資料も参照して行う。

#### 4.2 分析の観点

##### 4.2.1 ①社会経済的背景に配慮した教育資源配分システム

本論が主題とする社会経済的背景に配慮した教育資源配分システムとは、子どもや学校の社会経済的背景の違いに配慮した傾斜的資源配分を行うことを通じて、公教育によって社会的格差を拡大するのではなく、それを是正し、社会的公正を実現しようとする教育資源配分システムである。各人に同じ配分を行うことが均等配分であるとするれば、一定の達成により多くのリソースが必要と考えられる個人等に重点的に配分することが必要配分であり、本研究では、後者、もしくは前者と後者を組み合わせたシステムを社会経済的背景に配慮した教育資源配分システムとしている。周知の通り、均等配分と必要配分を組み合わせたシステムや教育財政原則を持つ国は少なくない。

---

<sup>1</sup> インタビュー対象者は、スウェーデン地方自治体協会 (SKL : Sveriges Kommuner och Landsting) の教育・労働市場部 (Education and labor market division) の Senior advisor である Eva-Lena Arefäll 氏。実施日時は、2019年3月5日 13:00～14:30。

#### 4.2.2②投入と成果との連動による効果検証

教育資源配分原則として、橋野（2020）は、投入の均等を前提とする衡平性（equity）と成果を参照する適切性（adequacy）を挙げているが、スウェーデンのシステムは、不均等な投入を戦略的に行うことで、全ての子どもに一定水準以上の成果を保障しようとする財政原則を基に、投入と成果の両者を連動させたハイブリッドなシステムであるともいえる。加えて、資源配分によって、全ての子どもが一定の最低基準に到達しているか否か（成果）を配分主体が検証し、その結果を基にシステム自体を絶えず修正することを配分システムの中に組み込んでいる特徴も持つ。

#### 4.2.3 ③データの整備とシステム改善への試行錯誤

投入と成果を連動させた効果検証や、同知見を用いたフォーミュラ（以下、配分式）の決定や制度の修正のためには、良質なデータと適切なデータ分析、分析ツールの共有や分析結果の翻訳が必須となる。先行研究でも、成果ベースの適切性には技術的困難があり、算定者によって必要なリソースの見積もりが大きくことなることも指摘されている（Odden et al.,2010）。

この点に関して、スウェーデンでは、子どもの属性を含めた縦断的データが整備され、学校関係者が同データにアクセスして自校の分析を行うツールが用意されていることに加え、統計分析の解釈や自治体の制度設計を支援する中間組織も存在し、上記の様な技術的困難を克服しようとしている。同データ分析の結果は、各校の教育改善に活用されるだけでなく、資源配分システムの見直し・修正にも活用され、絶えず試行錯誤しながら、社会的公正を強く意識した戦略的配分が目指される。

#### 4.2.4 ④透明性を担保した明確な配分式

教育資源配分は、各社会の社会的公正と連動するため、政治的・社会的に決定されるものであり、どれが優れたシステムであるのかを明確に判断できる訳ではない。スウェーデンのシステムでも、社会の構成員の合意形成、納得性の調達は強く意識されているが、その方策として重視されているのは、データの活用と試行錯誤による透明性を担保した明確な配分式や、システム形成プロセスへの教育関係者の参画、メリットに着目した公報等である。

### 4.3 「等価」(likvärdighet) 原則に基づいた投入と成果を連動させた戦略的配分

それでは、本項からは、スウェーデンにおける教育資源配分システムについて、具体的に検討したい。

スウェーデンにおいて、公教育費は、国→基礎自治体（コミューン）→学校という2段階のプロセスを経て配分される。いずれの配分プロセスにおいても、教育へのアクセスの平等性と児童生徒の社会経済的背景の相違を考慮する追加的教育保障を原則とする等価（likvärdighet）の原則が貫かれている。具体的には、地域や学校の前提条件の相違に対応し

て、必要となるリソースの量が異なるという前提に立ち、条件によって配分単価を変え、困り感に応じた戦略的配分システムを取る。等価原則は、ペール・アルビン・ハンソン (Per Albin Hanson) 社民党党首 (1928 年当時) によって提示された「国民の家」(Folkhemmet) というアイデア—誰もが虐げられることなく平等に扱われる、国民にとっての「良い家」—に由来し、女性就業率の急上昇に伴う伝統的家族機能崩壊に対するオルターナティブとして (北岡 2011)、国民に共有され、今日の社会政策でも重視されている理念である。近年では、差別法 (2008 年) の規定を受け、教育法 (Skollag 2010 改訂法) 8 § に、「教育への平等なアクセス: 地理的居住地および社会的および経済的条件に関係なく、この法律の特別規定によって別段の定めがない限り、すべての人が学校制度における教育に平等にアクセスできるものとする。」<sup>1</sup> が特記された (2014 年)。以前から、社会経済的背景に配慮した教育資源配分を行う自治体は少なくなかったが、これ以降はそれが自治体の義務となった。

同時に、脱集権化 (1990~1992 年) によって、教育における基礎自治体の権限と自主性が強化され、義務教育費の総額や内訳、配分方式の決定や効果検証等、自治体が自律的にシステムを設計・運営することになった。

#### 4.4 社会経済的配分を支える横断的・縦断的データと支援機関の存在

各自治体の自律性が拡大される一方、小規模自治体においては、ヒューマンパワーの不足等が原因で、独自の配分システムや算定式の設定が困難な場合が想定される。相対的に政策立案能力がある大規模自治体においても、所管する学校や子どもの数が多く、多様性の幅も広がるため、配分式が複雑になり、制度設計の難易度が上がるため、関係者の納得性を調達できるような公正なシステムの導出は容易ではない。

そのため、基礎自治体の意思決定を支援し、等価の原則による社会的公正を担保するため、自治体には主に以下①~④の三つの支援が行われる。具体的には、まず、①中央統計局が、社会経済的状況の縦断的・横断的データを整備すると共に、②学校教育庁が同データと学力データと関連付けた分析ツール (SALSA: Skolverkets Arbetsverktyg for Lokala Sambands Analyser) と、各学校の生徒の構成データを毎年公開・提供し、常時アクセス可能な状況にしている。SALSA のツールは、基礎学校卒業時 (9 年生) の生徒の年次成績と、後述する諸属性との関係性をモデル化したもので、基礎自治体および各学校は、当該学校の生徒構成を入力することで、成績予測値や、達成目標を超えられない生徒数の予測を行うことができるようになっている<sup>2</sup>。SALSA の予測値は、基礎自治体では平等保障費の算定式設定のために、各学校では格差の是正にどのような組織的対応が必要であるか検討するために活用さ

---

<sup>1</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800\\_sfs-2010-800](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800)

<sup>2</sup> なお、9 年生が含まれていない学校については、3 年生と 6 年生の学力テストに基づいたパフォーマンス指標が用意されている

れる。更に、③地方自治体協会は、その専門的知見から、基礎自治体が諸データや諸条件を加味した配分システムを導出したり、教育成果を検証したりすることを支援している。地方自治体協会<sup>1</sup>は、地方自治体から構成される組織であり、自治体の教育政策を含めた社会政策について、コンサルティングや知見の共有を担う中間組織である。教育政策においても、自治体の政策担当者の研修や、『学校への社会経済的資源配分：自治体ができること』(2014)の発行等、システム設計と運用のための指針や具体的実践例等も作成し、SALSAで示される横断的・縦断的データ分析方法や結果の解釈についても支援している。

#### 4.5 7つの段階からなる循環的仕組み<sup>2</sup>

それでは、基礎自治体がどのようなスキームによって、社会的経済的配分システムを設計・運用しているのかについて、上述したスウェーデン地方自治体協会の指針に従って整理してみたい。全体は、大きく分けて7つの段階から成るが、一連の仕組みには、社会経済的配分の成果検証と改善、すなわち、社会経済的配分が実際に格差の是正に貢献しているか否かを検証し、その検証結果を活用してシステムの修正に活かすプロセスも組み込まれていることが特徴的である。いわば、公財政のシステムが、PDCAサイクルを基礎に成り立っているといえる(図4.5.1)。

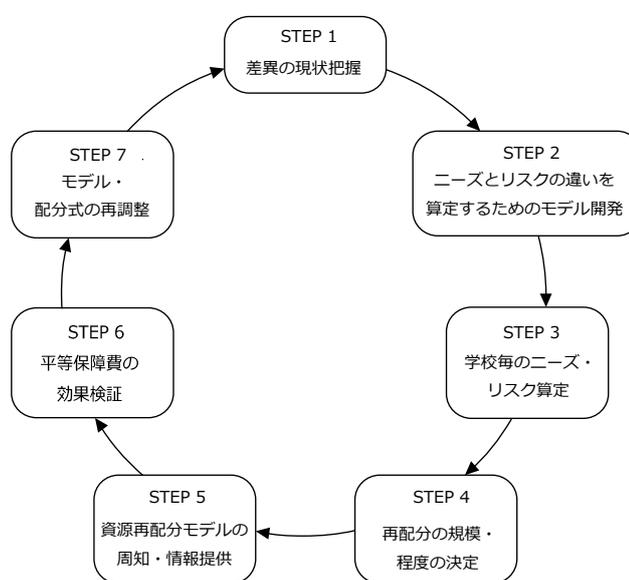


図 4.5.1 社会経済的配分のサイクル

##### 4.5.1 STEP 1: 差異の現状把握

基礎自治体から各学校に配分される教育費は、均等配分に相当する基礎的バウチャー(一人あたり単価)に生徒数を乗じた金額に加え、必要配分に相当する平等保障費とその他から計算される。ここでいう平等保障費が傾斜的配分に相当し、子どもの社会経済的条件によって異なる一人あたり単価が設定され、学校には各グループの生徒数を乗じた金額が配分される。

配分システム設計、特に平等保障費の配分システム設計に先立ち、第一のステップとして、基礎自治体はSALSA等の統計データを援用し、生徒の属性による学力達成の差異を把握し

<sup>1</sup> Sveriges Kommuner och Regione 詳しくは、<https://skr.se/skr.25.html>

<sup>2</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2014).を中心に、註(1)のインタビューデータも参照して記述。

なければならない。学力は、2科目以上の科目で目標に到達できるか否かを基準にすることが推奨されるが、スウェーデン語、英語、数学等の重要科目については、1科目に依拠して差異を把握することも許容されている。

達成の差異を生む要因のうち、地方自治体協会が例示している教育達成引き下げ要因は以下の通りである（括弧内は、加重配分になる要因。不等号は加重、すなわち追加的ニーズの大小を示す。加重値例はSTEP3参照）。

- (1) 親学歴（初等教育>中等教育>高等教育）
- (2) 外国ルーツ（両親が海外生まれで、スウェーデン居住歴が7年未満）
- (3) 性差（男子>女子）
- (4) 福祉的支援の対象・経済的状況（親が生活支援を目的とした何らかの社会保障の対象となっている）
- (5) 世帯構造（片親家庭）
- (6) 全体の達成度の低い学校
- (7) 社会的・経済的背景の困難性が高い住宅地に所在する学校
- (8) 上記（6）（7）の初年度学年<sup>1</sup>

#### 4.5.2 STEP 2：ニーズとリスクの違いを算定するためのモデル開発

次に、基礎自治体は、SALSA等の統計データと同ツールを援用し、学力達成の相違に影響力を持つ要因から、特に重要と考えられる要因を、優先順位を付けて複数抽出した上で、学力達成を従属変数、各要因を独立変数とした回帰モデルを想定し、各独立変数の重み付け（係数）を推定する。更にもその結果として、複数の変数から成るニーズ・リスク算定モデルが作成され、同モデルに基づいて、次のステップで配分額を決める係数と配分式が導出される。これは、自治体が独自に作成する「精緻モデル」（後述・表4.5.1）といわれる。自治体規模が大きいほど、学校間での生徒の属性構成の相違が大きくなる傾向があるため、SALSAの積極的な活用や、統計データを基にした精緻なモデルと配分式の開発が推奨される（例：ストックホルム<sup>2</sup>）。SALSAを活用した場合、配分式に入れる変数やその係数（重み付けの度合い）が、実データを用いて決定されるため、明確な根拠に基づいた配分式となり、その透明性が担保される。我が国のシステムに当てはめて例えるならば、加配教師を不透明な根拠やプロセスで一部の学校に配置するのではなく、各学校のニーズの多寡を学習状況調査

---

<sup>1</sup> ニーズの高い生徒については、小規模学級等、初年度学年で教師との密接な交流を確保することが、格差の是正に繋がると考えられている。

<sup>2</sup> 精緻モデルの例としては、大規模自治体のストックホルム（Stockholm）市の事例が挙げられる。人口・学校数ともに多い自治体では、生徒の多様性が高く、学校間格差も大きいことから、傾斜的配分が必須であると同時に、配分式もおのずと複雑になる。そのため、市の財政部門には、経済学を専門とする研究員が配置されている。研究員は、配分シミュレーション等のデータ分析や、学校を対象とした使途調査もを行い、学校長等との調整と合意を経た上で、配分式の決定・修正を行っている（SKL2018）。

と児童生徒属性データから算出し、ニーズの高い学校から加配を配置するイメージである。

一方、自治体が小規模で、学校数が少なく、学校間差異の幅も小さい場合は、学校間の達成の違いにのみ依拠する「簡便モデル」(後述・表2)の選択も可能とされる(例:ハボ<sup>1)</sup>)。

ニーズ・リスク算定モデルの開発は、精緻モデルと簡便モデルのどちらを選択するかも含めて、基礎自治体の決定に委ねられ、自律的運営が前提とされている。ただし、いずれの場合も、経験知として何が重要であるか認知している各学校の校長等の積極的な関与が求められている。

#### 4.5.3 STEP 3: 学校毎のニーズ・リスク算定

次に、ニーズ・リスク算定モデルを用いて、平等保障費に掛け合わせる学校毎の重みを決定する。重みの決定には、STEP2と連動した2つの方法が想定されている。

表 4.5.1 属性別の加重値から係数を決定する方法(精緻モデル)

加重値 $\alpha$		親学歴			性別		福祉支援		総加重値 ( $\alpha \times \beta$ の総和)	係数
		初等 3	中等 2	高等 1	女子 1	男子 1.5	対象外 1	対象 3		
学校 A	生徒比率 $\beta$	0.15	0.30	0.55	0.37	0.63	0.76	0.24		
	$\alpha \times \beta$	0.45	0.60	0.55	0.37	0.95	0.76	0.72	4.40	4.40/3.83=1.15
学校 B	生徒比率 $\beta$	0.00	0.05	0.95	0.66	0.34	1.00	0.00		
	$\alpha \times \beta$	0.00	0.10	0.95	0.66	0.51	1.00	0.00	3.22	3.22/3.83=0.84
コミュニティ全体	生徒比率 $\beta$	0.06	0.29	0.65	0.49	0.51	0.92	0.08		
	$\alpha \times \beta$	0.18	0.58	0.65	0.49	0.77	0.92	0.24	3.83	3.83/3.83=1.00

表 4.5.2 目標非達成リスクから係数を決定する方法(簡便モデル)

	高リスク生徒の比率 <sup>※</sup>	総加重値	係数
学校 A	0.20	0.20/0.12	1.67
学校 B	0.06	0.06/0.12	0.50
コミュニティ全体	0.12	0.12/0.12	1.00

<sup>※</sup>二科目以上で目標に到達できないリスクが予測される生徒の割合

##### 4.5.3.1 属性別の加重値から係数を決定する方法(精緻モデル)(表 4.5.1)

第一の方法は、生徒の属性別割合に重みをかけて、学校別にニーズ・リスクの多寡を算出し、そこから係数を決定する方法(精緻モデル)である。その例として、表 4.5.1 を示す。表 1 は、各カテゴリーに加重される加重値( $\alpha$ )と各カテゴリーの生徒構成比率( $\beta$ )(各学校で合計 1)を掛け合わせ、総加重値( $\alpha \times \beta$ )と係数(学校別総加重値/基礎自治体全

<sup>1</sup> 簡易モデルの例としては、ハボ(Habo)市の事例が挙げられる。小規模自治体のハボ市は、学校数も少なく、成績の学校間で格差も小さいことから、全学校長と教育行政担当者が話し合い、簡便モデルの作成を行っている(SKL2018)。

体の加重値)を得る方法である。相対的に、親学歴が低く、男子が多く、福祉的支援対象となっている家庭の子どもが多い学校 A については、総加重合計や係数も高くなり、一人あたり 1.3 倍強 (1.15/0.84) の平等保障費が配分される計算となる。

#### 4.5.3.2 目標非達成リスクから係数を決定する方法 (簡便モデル) (表 4.5.2)

もう一つの方法が、SALSA のツールを用いて各学校の目標非達成生徒数を推定し、その比率の多寡から係数を算定する方法 (簡便モデル) である。表 4.5.2 がその例である。目標到達できないことが予測される生徒の比率が相対的に高い学校 A に、一人あたり 3 倍強の平等保障費が配分される計算となる。

#### 4.5.4 STEP 4: 再配分の規模・程度の決定

基礎的バウチャーと平等保障費、その他の 3 本の柱からなるスウェーデンの学校配分予算であるが、全体の総額やその内訳は、必ずしも科学的に決定される訳ではない。基本的な教育活動にどの程度の予算が必要か (最も生徒の構成が有利な学校での必要額と同等)、社会的・経済的に困難な背景を持つ生徒から構成されている学校がどれほどのリソースを必要とするのか等を積み上げて算定する方法が理想であるが、スウェーデンにおいても、その総額の決定は、社会的・政治的決定事項とされる。加えて、総額や平等保障費の金額が一定でも、各学校の生徒の構成が年度によって変動することから、学校が受け取れる金額は経年的に安定しておらず、これが学校経営の継続性にデメリットとなることも指摘されている。

ただし、再配分の規模・程度を社会的・政治的な決定だけに委ねている訳ではない。特に、平等保障費に関連しては、各自治体が、学級規模縮小や教師研修、熟練した教師や能力の高い校長の採用などの取組について、学校間比較等を基に取組の効果検証を行ったり、コストのシミュレーションを行ったりすることで、再配分の規模や程度の見直しに活かす試みも見られる。

#### 4.5.5 STEP 5: 資源再配分モデルについての周知・情報提供

基礎自治体には、社会経済的配分システムとそれが依拠するモデルについて、その目的、構成、開発意図とプロセス、特定の要因がモデルに採用もしくは採用されなかった理由、重み付けの根拠、配分金額の学校間格差の根拠等、丁寧な説明を行うことが求められる。配分システムが、社会的公正に資するためには、学校関係者をはじめとする社会の構成員がモデルを理解して受容し、客観的且つ正当性があるものと理解する必要があるからである。

特に、平等保障費は、生徒の構成に連動して毎年変動することから、配分を受ける学校側は削減額に目が行きがちになり、減額となる場合は、被害者意識を持ちやすい。従って、基礎自治体には、どれだけ減額されるかではなく、どれだけ追加的配分を享受できるかを強調し、その配分が元々の不利をどの程度補償しうるのかという観点や、不利な状況にある生徒に必要な追加的支援に焦点化して、周知や情報提供を行うことが推奨されている。

#### 4.5.6 STEP 6：平等保障費の効果検証

基本的に自律的学校運営を前提とするスウェーデンであるが、基礎自治体は、各学校における平等保障費の活用方法、活用方法と教育効果との関連等をフォローアップし、その結果を基にシステムの改良を行ったり、学校同士の相互参照を促したりする役割を持つ。これらの効果検証は、学校の管理というよりも、支援の側面から行われる。教育効果の検証には、SALSA が活用され、実際の達成と期待値とを比較する観点からの検証がなされる。

#### 4.5.7 STEP 7：モデル・配分式の再調整

平等保障費の算定は、学力達成へのリスクと考えられる要因を設定して行われるが、現時点でわかっているリスクのみを考慮して算定しているに過ぎないため、学校によっては配分額が過小算定になる可能性も、他校と比較して過剰算定になる可能性もある。7つのステップからなるスキームの最終段階においては、こうした制度の限界性・不十分性を前提に、ニーズ・リスク算定モデルや配分式がより合理的で、正当性を担保する様に、毎年見直しが行われることが推奨されている。例えば、目標達成が十分ではない学校を対象に追加的な調査を行い、その原因が資源の不足にあるのか、学校の対応が不十分であるのか見極めたり、反対に、想定以上の効果を上げている学校を対象とした調査で、ニーズが過剰に算定されている可能性を検討したり、他校に参考となる学校のグッドプラクティスを抽出したりすることがなされる。

### 4.6 システムの効果と評価

上記のシステムについて、スウェーデン国内では、社会的公正の実現のために必須のシステムという評価が共有され、システムの海外輸出<sup>1</sup>までなされている。ただし、定量的データベースで述べるならば、法律で義務化された2014年から7年後の2021年現在、一般性・共通性を担保した平等保障費の効果抽出はなされていないとみるのが中立的であろう。効果は、「学校と使い方次第」(SKL2018)であり、配分システムにも効果はあるものの、全てを解決する万能薬という訳ではないというのが到達点である。

まず、各自治体や学校は、追加的に配分される平等保障費の効果を抽出することは、容易ではないと考えている。平等保障費が、独立的に執行されるのではなく、学校予算全体の中に溶け込ませて、教育全体を底上げして活用するように促されており<sup>2</sup>、使途と結果の因果関係の抽出・把握は当事者でも容易ではないというのがその理由である。同時に、学校教育庁や学校監督庁等の調査によれば、平等保障費の効果は予算の使途に異存し、学校や基礎自

---

<sup>1</sup> 例えばウクライナは、同システムを導入するべく、スウェーデンの支援の支援を受けて、制度改革を行っている。<http://sklinternational.org.ua/en/education/>

<sup>2</sup> 追加的なスタッフを雇用するのが、最も一般的な活用方法とされる。

治体によって、効果の出現が一様ではないことも確認されている（SKL2018）（Skolinspektionen2018）。同時に、これらの要素を捨象した包括的集計データからは、「小・中学校ともに、追加的配分が自動的に成績の向上をもたらす訳ではない。全体傾向では、むしろ投入量が多い学校は、相対的に成績が低い」（SKR2021）ことも示されており、傾斜的配分が即効性をもって、格差を解消し得る訳ではないことも広く共有されている。

ただし、上記の評価にもかかわらず、国内では、差別法、教育法にも記されている社会的公正の実現を目指す社会的信念を背景に、学校教育庁や地方自治体協会等、機関横断的に、上記システムからの撤退ではなく、平等保障費の有効な用途をフォローアップし、システムを精緻化して改善しようとする方向性を共有している。例えば、地方自治体協会は、「学校でのリソースの使用法や基礎自治体のリソース配分方式について、その効果をフォローアップするためのフォームの作成」を推進し（SKR2021）、実験的試みによる試行錯誤の継続を推奨・支援している。

#### 4.7 小結－社会経済的配分の我が国への導入

以上、スウェーデンにおける社会経済的背景に配慮した教育資源配分システムを検討してきた。同システムでは、ニーズやリスクを想定した戦略的な傾斜的配分を行っているだけでなく、データを活用して配分の結果を検証し、その検証を基にシステム自体を絶えず修正することを一連の仕組みに組み込んでいる特徴を持つ。言い換えれば、教育財政のシステムが、社会的公正の実現を目的に、エビデンスに支援された PDCA サイクルを基に成り立っているといえる。なお、ここでいう社会的公正とは、全ての人々が一定水準以上の成果を達成することを支援するという考え方である。我が国においても、達成の多様性を許容しないことは現実的ではないことから、スウェーデン同様に「一定水準の達成」という考え方が、資源配分を見直す現実的な選択肢となるかもしれない。ただし、その実現にあたっては、理論的・制度的に乗り越えなければならない障壁が複数存在する。以下では、これらの点について、本稿で分析の観点として設定した4つの視点から、再考を行いたい。

まず、①の社会経済的背景の差異への配慮という観点は、システム再設計の原点になるが、周知の通り、我が国の制度は、学級を単位とする均等配分を基本とする特徴を持ち、個人の差異を前提に傾斜的配分を行う動きや思考は低調である。2017年度から義務標準法の一部が改正され、通級指導や日本語指導等の基礎定数化が実現され、一部では傾斜的な資源配分の萌芽も観察されるが、それらはいくまでも例外であるといえる。それぞれの子どもに状況に応じた適切且つ最善な教育環境の確保・整備が必要であることは早くから指摘されてきたが（小川 2010）、実際の制度への拡がりは限定的である。

加えて、制度を支える社会的マインドとしても、教育を自己責任論の観点から捉える傾向が強く（中澤 2014）（矢野他 2016）、予め与えられた条件（家庭の社会的経済的背景や親の教育期待）が低い故に十分な教育達成を得られないことに対して、社会がどこまで責任を負うのかについては、積極的な議論すら十分に行われていない。更に、仮にスウェーデン同様、

全ての子どもに「一定水準以上の達成を目指す」ことを想定し、社会的公正を実現しようとする場合も、我が国では、「共通に保障される最低限の教育」については、あまり論じられて来なかった（赤井 2010）（宮口 2020）経緯もある。従って、現時点では「一定水準」の設定すら困難であるだけでなく、学校外学習の拡がりや一条校以外での教育を想定する制度改革の中では、射程は、「最低限の義務教育とは何か」ではなく、より拡がりとバリエーションを想定した「普遍的教育機会の保障」として同定していく必要もあろう。そのためには、これまでの様に、教育資源を負担の問題として議論するのではなく、教育の社会的効用から再吟味し、その体系化と共有を行うことが求められる。

次に、②の投入と成果の連動による効果検証の観点では、我が国でも新自由主義的政策設計の流れを受け、定量的データで教育効果を事後的に検証し、次の政策立案に活かそうとするエビデンスに基づく政策立案(EBPM)が拡がりつつある。ただし、これらの取り組みは、事後評価検証(アウトカム評価)に焦点化されており、検証の結果が投入全体を圧縮する圧力として機能することはあれ、投入にバリエーションを持たせて、成果と連動させた検証を行う志向は低調である。一定のスタンダードによる事前規制で質を担保する強固な制度(インプット規制)があることも、その遠因であろう。過去に一部の自治体で、両者を連動させる動きも見られたが<sup>1</sup>、それはテストスコアの低い学校への配分予算を減額するという懲罰的思考による連動であり、社会経済的配分とは真逆の発想であった。投入と成果の連動を想定する場合は、地方や学校の自律性強化の検討と併せて、質保障の考え方を再考する必要に迫られる。

③のデータの整備と活用は、実際に制度として実装する際、最大の障壁となる点である。我が国では、依拠しうる良質なデータだけでなく、データの分析・翻訳・支援を行う中間組織も不在状況にある。それ故、おのずと、着眼点④の透明性を担保した明確な配分方式の実現も難しい。具体的には、合理的な必要配分の基礎となる学習状況、例えば PISA や全国学習状況調査の二次分析も、個人間の格差是正の知見という観点からは十分行われておらず、学校間格差や自治体間格差への着目もランキングが注目されるに留まっている。加えて、全国学習状況調査のデータは限定的な離散データであり、データの質に課題がある。更に、未来志向の学力観を想定し、それらを測定・分析しようとする開発的研究も、残念ながら広く展開されているとはいえない。このような状況でのデータの提示は、自治体や学校の負担になるだけでなく、データの誤読やつまみ食いのリスクを負いかねない。良質なデータに支えられたファクトやエビデンスに基づいた議論の展開に向け、スウェーデンの地方自治体協会の様なエビデンスの仲介者・翻訳者たる中間組織機能の創設も必要であろう。

最後に、諸課題に通底し、今後、特に必要となる文化的・社会的側面に言及したい。

---

<sup>1</sup> 東京都足立区は、2006年、区立の小学校(72校)、中学校(37校)を学力平均によって4ランクに区分し、学力の高い学校への配分額を高くし、低い学校については引き下げる考えを示し、各方面から批判を受けた。

まずは、教育政策の失敗と撤退を許容し、より望ましいシステムを目指して、データを用いた試行錯誤や修正、再挑戦を行う実験的志向の創成が必要である。我が国では、教育政策の失敗は許されず、経路依存性も高く、前例主義的政策選択によってリスク回避を行ってきた。それにも関わらず、皮肉なことに、大きな改革は政治的創発で行われる傾向がある（前川 2002）。更に 2000 年代以降、政策決定システムが合議型民主主義から多数決型民主主義に変容をとげつつあると指摘され（村上 2013）、多様な価値を調整して、丁寧に合意を調達する政策課題解決手法が軽んじられる傾向も見いだせる。

しかし、教育は、多様な価値を含み込んだ社会を映す鏡であり（Skolverket2000）、変化し続けるものである。スウェーデンも、いくつかの転機を経て、データを用いつつ、失敗も経験し、「自由、平等、公平、機会均等といった価値理念の比重や優先順位を操りながら」諸変化に対応してきたのである（秋朝 2016）。我が国でも、分析的仮説とデータに根ざした実験的試行錯誤の許容によって、社会的公正を目指すマインドが必要である。

同時に、データへの過剰な信頼も回避されなければならない。一時点のデータ分析結果が長期的に妥当であるとは限らない。また、良質なデータも唯一最良の解を導き出す訳ではない。実際は、分析結果から演繹する複数の選択肢から、価値に根ざした選択や、調整によるベストミックスが行われる。

従って、データに根ざした政策選択や制度改革には、社会的公正にかかわる原理的検討と関連させた吟味こそが必須である。加えて、その際は、多数決的解決ではなく、価値の調整も伴いつつ、合意形成型問題解決（岡澤 2016）によって、社会的合意と納得を調達する必要もあろう。理論と実証を連動させた知見とそこから導き出される公共政策規範（佐野 2010）があっこそ、教育における社会的責任（社会がどこまで責任を負うのか）の再考とオルタナティブな制度に関わる実質的議論を実現しうると考える。

## 第5章 社会経済的背景に配慮した資源配分システム2

### －英国のシステム－

#### 5.1 課題設定

本章では、前章に続き、社会的包摂と格差是正を実現する教育資源配分制度への応答として、社会経済的背景に配慮した教育資源配分システムに着目し、英国の制度を対象として検討を行う。

英国<sup>1</sup>の Pupil Premium Grant（以下、PPG、2011年～）は、教育に関わる公的資源を、生徒の困難性に応じて傾斜的に配分する制度である。英国ではこの他、予算執行の段階でも、マルチアカデミートラストをはじめとする複数の学校間連携を用いて、資源を共有したり、学校間で再配分したりすることで、より適正且つ効果的な配分と執行が目指されている。均等配分を原則とし、且つ、単位学校毎の学校経営を前提とする我が国では、少なくとも主流ではないシステム設計であり、教育達成格差縮小を目指した明示的制度は、その存在自体にも社会的意義がある。

一方、PPGは、格差を生む一因が社会的・経済的構造にあるという前提を置いているものの、英国の教育改革総体の背景には、効率性追求と学校不信の通念がより強固に存在する（仲田 2021）。一見、同様のシステムを持つスウェーデン（貞広 2021）等とは、制度の運用にあたって優先される価値が異なっており、両者の異同は、システムの評価が、その制度的立て付けだけでなく、それを支える規範にも着目して行われる必要を示している。この点に関わり佐野（2021：179）は、規範や価値の使い方に着目し、価値や規範を考慮に入れた規範的政策分析<sup>2</sup>が必要であることを指摘している。

そこで本論では、PGの概要を捉えるとともに、社会的公正の実現を目指す同制度に、逆説的に通底する政策規範にも着目し、同制度を制度の二側面から一法令としての制度に加え、社会的共有規範としての制度（青木 2008）の視座等から再検討し、政策が依拠する価値（規範）の正当化根拠、同価値と政策との関連づけ、諸価値間の重み付けを分析し、我が国の政策オプションとしての可能性を検討する。

研究の方法としては、予算・統計データなどの文献調査、教育省のアカデミー事業担当者

---

<sup>1</sup> 本論でいう英国とは、イングランドを指す。

<sup>2</sup> 佐野（2021：180）は、規範的政策分析について、具体的には4つのステップ－①考慮すべき価値の列挙、②価値の定義と指標化、③政策との関連づけ、④諸価値間の重み付け－を踏んでおこなわれる必要があるとしている。ただし、場合によっては、「行きつ戻りつ」しながら進むこともあり得るとした。本論は、この点に依拠している。

<sup>1</sup>と学校の学校長や財務担当者（スクールビジネスマネージャー～等を対象とした訪問インタビュー<sup>2</sup>、学校を対象としたフィールドサーベイを用いた。同方法によって、量的データと質的データの両面から、各教育行政段階と学校における予算運用実態を明らかにし、本章の研究目的にアプローチする。

## 5.2. 制度の概要

### 5.2.1 導入の経緯

PPGは、児童生徒数に応じた基礎的配分に追加して、過去6年間に無料給食の資格を持った児童生徒（Pupil entitled to Free School Meal、以下、FSM）<sup>3</sup>と軍隊従事者の子ども<sup>4</sup>等の人数に応じて、学校に追加的配分される学校配分予算である。養護施設や里親の子どもも対象となる。従来、諸々のイニシアチブによって、複数の取り組みが錯綜して混在し（イニシアチブ病）、透明性の担保や効果検証が十分ではなかったことを反省して（ハヤシザキ他 2015:100）、キャメロン連立政権が、貧困層を対象とした「シンプル」予算配分システムとして導入した。ここでいう「シンプル」とは、①児童生徒一人あたり単価×人数という配分式による仕組みのわかりやすさと、②通常の公立学校だけでなく、アカデミー（民営化された公立学校：中央政府が資金を拠出し、民間団体による独立運営が認められた公立学校）（仲田 2016）やフリースクールも同様のスキームで対象となっている点を指す。各校への学校配分予算は、基礎的配分も含めて、算定式・配分額ともに全て公開され、統一性と透明性が担保されている。更に、学校の裁量に任されている用途についても、オンライン上で公開する義務が学校に課せられる。2013年からは、PPG対象者と非対象者との学力格差縮小を達成しているか否かについても、Ofsted（Office for Standards in Education 1992年～）の査察フレームワークの対象となった。

### 5.2.2 配分の実態

各校への配分実績と内訳は、ウェブサイト上でも確認できる（DfE 2021）。一人あたりの配分単価は経年的に上昇傾向にあるが、2020-2021の学事年では、小学生一人1,345ポンド、中学生955ポンドとなっている（ただし、軍隊従事者は300ポンド）。家庭等の諸事情により、家族から離れて生活している子どもについては、より手厚く2,345ポンドが加算さ

---

<sup>1</sup> Free Schools Programme Communications Department for Education（2019年9月13日10:00～12:00）

<sup>2</sup> Moorcroft School（Eden Academy Trust）のheadteacher（Andrew Sanders）とschool business manager（Sudhi Pathak）（2019年9月12日10:00～12:00）

<sup>3</sup> 収入、雇用等の剥奪指標を基にして決定される。

<sup>4</sup> 軍隊従事者の子どもが対象となるのは、度重なる移動によって、感情や社会性等の側面から特別なニーズを持つと考えられていることによる。

れる。有資格者の数と割合は、学校や学事年度によって異なっているが、全体では 30%程度の児童生徒が PPG 配分の有資格者となっている。参考までに、基礎配分単価（平均）は、小学生 5,055 ポンド、中学生 6,281 ポンドである。単純計算で、おおよそ、一人あたり 15%~25%分が PPG で上乗せされることになり、特に PPG 対象児童生徒の多い学校にとっては、欠くべからざる予算となっている。

### 5.2.3 4 段階の戦略的 PPG 活用スキーム

各学校に配分された PPG の活用は、学校経営計画の一部に位置づけられ、以下、四つの段階をサイクルとして、戦略的に行われることが求められている。教育省は、3 年単位の長期計画を推奨し、学校が児童生徒の正確なニーズ診断や、使途の検討、教師採用、教師の職能開発等、計画の実装準備等に十分な時間を割くことを勧めている。ただしその場合も、各年度で計画を見直し、それを公開することが求められている。すなわち、4 段階のサイクルは、短期～長期的に行われる。

#### 1) 第一段階：児童生徒のニーズ診断

不利な立場にある自校の児童生徒の学力達成について、状況を見極め、包括的情報を得ることが、PPG 活用戦略の第一歩となる。具体的には、自校の児童生徒の学力達成を測定し、それが全国的なベンチマークと比較して年齢相応の期待値を下回っている場合は、その原因を究明することが必要とされる。例えば、出席や長期欠席のデータ、教師のフィードバック、行動履歴、退学者データ、ウェルビーイングやメンタルヘルスの状況、ICT 他教材へのアクセス状況等のデータを用いて、低達成の原因を特定する。

周知の通り、そもそも英国では、PPG 対象者に限らず、国レベル、地方レベル、学校レベルを通貫して、児童生徒の学業成績のモニタリングが継続的且つ極めて精緻に行われてきている。例えば、英国の児童生徒情報管理システム（Management Information System：以下、MIS）は、学校に関する広範にわたる情報を管理する基幹システムであるが、同システムは、児童生徒の属性、特別支援や経済的支援に関する情報、授業料、出欠、成績、時間割、授業中の行動記録、学校の財政状況、校舎整備の状態といった情報までを統合的に管理するシステムとなっており、人事管理システムなど、校内の他の情報システムとの連携も行われている。

同時に、現状分析のための各種成績管理ソフトも、広く各学校に普及している。最も普及しているのは学校情報管理システム（School Information Management System: 以下、SIMS）であるが、例えば、MIS のデータと SIMS を用いて、学校は主体的に、自校の児童生徒の諸データにアクセスし、必要な分析を行ったり、ダッシュボード機能を用いた可視化を行ったりする。幼児期の言語獲得を評価する Language Screen など、商業ベースパッケージを用いて、学校が独自にデータ収集・分析を行う場合もある。

更に、こうしたニーズ診断にあたっては、自校の学級間比較や、近隣校との学校間比較、

または単なるランキング等ではなく、人口動態（PPG 生徒の割合等）や地域特性が類似している学校との比較によって、より精緻な相対的知見を得ることが推奨されている。

## 2) 第二段階：強力なエビデンスを用いた戦略の作成

ニーズ診断によって低達成の原因を究明した後は、研究知を含めた学校外の様々なエビデンスを援用し、改善策と PPG 活用戦略を作成する。例えば、標準テストの結果から、リーディングに課題があり、介入が必要と考えられた生徒に対しては、できるだけ強固なエビデンスに基づいた、最も効果が見込まれる手立てを選択する。その際、後述するツールキットや、エビデンスの解説書等の活用が推奨されている。

ただし、研究知のエビデンスは、過去に教室で何が行ったかについて、洞察的知見を提供してくれるが、将来についてもそれが効果的か否かについては示してくれない。各学校には、学校の文脈的要因も十分に踏まえて、将来的にも同様に効果があるのか否か、自校でも効果があるのか否かについて、慎重に判断することが求められる。参照するエビデンスについても、エビデンスの独立性（プログラム実施者とは別の第三者が検証した結果であるか否か）、エビデンスの包括性（一般化できる知見であるか否か、他の研究でも同様の知見が提示されているか否か）、エビデンスの根拠となるデータと自校との状況一致度（例えば、学校段階、児童生徒の社会的経済的属性、地域特性等）などに注意が払われる。

## 3) 第三段階：戦略の実装

PPG 活用戦略は、一回限りのイベントの様なものではなく、学校経営計画の全体に位置づけられ、時間をかけて、持続的な効果を保障するものでなければならない。従って、望ましいと思われる戦略や介入でも、組織として持続させられるだけの諸リソースが確保できなければ、効果に繋がらないことから、実装が可能か否かについてもエビデンスを用いて精査することが求められる。例えば、過去に同様の取り組みを行った際に何が成功要因になったか、その取り組みはスタッフが共有している既存の価値や前提、実践と一致する部分があったのか、時間割や職員会議の日程変更が必要か、スタッフの職能開発や支援が必要となるのか等が考慮されなければならない。加えて、新しい取り組みを導入する場合は、既存の取り組みの精査や終了等も、教育活動持続性の観点から検討される。

## 4) 第4段階：戦略のモニタリングと評価

PPG 活用戦略には、短期・中期・長期の目標設定が必要とされる。PPG 戦略では、学校の長期的計画への位置づけが推奨されているものの、継続的なモニタリングと短期的評価も同時に推奨されている。ある週、ある月、ある学事年に効果的であった取り組みが、次も効果的であるとは限らないからである

実際のモニタリングは、児童生徒の達成度や、学習の障壁、ニーズ等を対象に、継続的且つ厳格に、きめ細やかに、数週間単位から数年単位で行われる。成績に関しては、先に示し

た SIMS 等が用いられ、個々の児童生徒の成績の推移を経時的に把握するだけでなく、属性別の記述統計量（平均値・中央値・標準偏差等）、集団間比較等の観点から、現時点での介入が想定した効果を上げているか否か、どこ（誰に）十分な効果が見出せないか、それは何故か等の観点から、検証が行われる。その結果を基に、短期的には戦略の微修正が行われつつ、想定した効果を達成するべく、迅速且つ機動的な対応によって、長期的効果の実現が目指される。

#### 5.2.4 PPG の使途

学力達成が十分でない原因は、学校によっても個々の児童生徒によっても多様であるため、その使途は、現場（学校）の判断に委ねられ、一様ではない。但し、主に3つの領域が、優先的な使途として例示、推奨されている。

第一に優先されるのは、教師が行う教育（teaching）の質の向上である。教師の職能開発、校内・校外の研修活用、入職後間もない初期層教師への支援、優秀な教師の採用、その離職防止等、全ての教師がその職能を継続的に向上できる様にサポートすることが、属性集団間学力格差縮小に最も有効であるとされている。学内においては、コーチング、授業改善のためのフィードバックが想定されるが、それらに加えて、Continuous Professional Development（学校外での専門知識継続開発、以下 CPD）や、research school（教師の学習ネットワーク）<sup>1</sup>等、学外リソース活用も、積極的に推奨・活用されている。

第二に優先されるのが、高いニーズを持つ児童生徒に的を絞った学習支援の実施である。配分された PPG は、学級や児童生徒の状況に応じて、学級担任とティーチング・アシスタントによる個別指導や少人数指導、トラッキングの実施、学級や成績が伸び悩んでいる児童生徒のメンタルな側面からの支援等のために計画的に活用される。

第三の使途としては、児童生徒の出席や行動特性、社会情動への支援を行うことで、学力向上への道筋を付けることが挙げられている。この使途は、各学校や地域社会の特性に依存する部分があり、学校によっても多様であるが、例えば、朝食クラブ（breakfast club：授業期間中の学校で、授業の始業前に、子どもたちに健康的な朝食を安全な環境で与える取り組み）、心理的に不安定な状況にある子どもに対する個別の相談員によるパストラルケア（カウンセリング、悩み相談）、スポーツ・美術・演劇・音楽の専門家教員によるカリキュラムの充実、学外教育施設（博物館・美術館）を活用した教育活動等、子どもの学びを豊かにするための活動がその例として挙げられる。

もちろん、優先順位も使途も、更にそれらをどのようなバランスで執行するかも、学校の事情に応じた独自の判断に委ねられており、使途の実際は、学校によって、年度によって、

---

<sup>1</sup> 2016年に発足した学校間連携で、2022年現在、38のネットワークが存在する。地域内複数学校を連携し、エビデンス活用をお互いに支援する組織である。  
<https://researchschool.org.uk>

状況の変化によって、多様である。加えて、PPGの資金の多寡にも依存する。PPGの資金が潤沢な場合は、3つの領域全てを支出対象とすることもできる。但し、手を広げ過ぎて、複数策を漫然と行うよりも、効果が高いと考えられる対策に集中的に取り組むことが推奨されている（EEF 2019：3）。従って、特に資金が十分で無い場合は、的を絞って優先度の高い対策に予算が投下されることになる。

#### 5.2.5 2つの事例<sup>1</sup>

##### 1) 事例1：Springfield Junior School

教師の職能開発や、学校が設定する独自プログラムにPPGを活用することによって、学力の底上げに取り組んだ事例である。

サフォーク州イプスウィッチ市郊外にある Springfield Junior School は、約3分の1がPPGの対象者であるが、第6学年のPPG対象者30人のうち、90%以上が、リーディング、ライティング、数学において、期待値を超える学業達成を得た。当初より、複数のエビデンスから、教育（teaching）の質を上げることが不利な立場の生徒の達成に有効であると判断し、職能開発に力を入れ、それらにPPGを活用した結果とされる。

まず、継続的な職能開発が可能となるように、各教科のリーダーが、校内での連続セッションを実施し、その専門性の好影響が学校全体に及ぶ様な校内研修を行った。PPGは、校内研修の時間と場所を確保するため、必要な追加の人員配置等に用いられた。更に、特に非常勤のスクールサポートスタッフが、それぞれのニーズに応じて、週1回30分のCPDと、短期CPDプログラムに参加できる様、学校がPPGを用いてサポートした。リサーチスクールのネットワークを用いたプログラムの受講も支援した。

更に、児童生徒に対しては、月末の金曜日に、学校内外の専門家によって、PSHE（Physical Social Health Education）を行い、ダンスや彫刻の時間を設け、生徒の心の安定に配慮した。

##### 2) 事例2：Dixons Kings Academy

不利な子どもへの教室内での介入と、教師の職能開発によって、格差是正に取り組んだ事例である。

ウェスト・ヨークシャー州ブラッドフォード市に位置する Dixons Kings Academy のPPG対象者は46%に上り、全国平均をかなり上回っているが、第10学年（KS3）以下のステージで達成が同程度であった他校平均と比較して、第11学年（KS4）では、有意に良好な成績を修めた。

優先的に行われた取り組みは、まず、教師の職能開発によって授業の質を高めることである。毎週、教員同士で、特定の教師の授業にフィードバックを行う個別指導セッションを行うと同時に、教師が教科に特化したCPDに参加出来る様、学校がPPGを用いてサポート

---

<sup>1</sup> EEF(2019)から、学校段階や設置形態別に、代表的な事例を取り上げた。

し、教育上の知識の向上を目指した。

同時に、学力達成格差を是正する目的で、児童生徒の知識と技能の不足に焦点を当てた取り組みを行った。例えば、社会経済的背景と関連が深いとされる語彙に着目し、語彙が豊富になるような介入、具体的には、宿題や補習、少人数指導等を行った。これらに必要なスタッフ等のリソース確保に、PPG が用いられている。

### 5.3 エビデンス駆動型効率性圧力の通底 I：社会的共有規範としての制度の観点から

以上、PPG の制度の具体について検討してきたが、以下では、同制度においてどのような価値が優先的な前提となっているのか (5.3)、更には、他の政策と組み合わせられた際に期待される効果は何か (5.4) という観点から、制度に通底する価値や規範に着目して、PPG の運用実態を再検討していきたい。

#### 5.3.1 制度を支える 2 つの構成要素

青木 (2008 : 269) は、制度は 2 つの構成要素の相互作用で成立しているとし、①法律的な強制力を持った明示的な制度という要素と、②必ずしも制度化・明文化されていない要素、例えば、社会の構成員の行動選択等をあげている。これは、法律やルール、決定手続きなど、公式の制度だけでなく、制度をより広く、規範、慣習、行動の標準、象徴など、非公式な要素も重視する制度の見方である。人間の合理性や個人の先験性を前提とするか否かについて相違はあるものの、新制度派経済学や社会学的新制度論の知見 (伊藤 2002 : 148、村上 2010 : 60) との重なりがある視座であり、前者の代表的研究者である North (1994) も、制度の実際は、法や組織のデザイン (公式のルール) と、無数の人々による行動選択・慣習 (非公式の共有ルール) の相互作用で決まるもので、公式のルールが同じであっても、場所や時間によって可変的であることを指摘している (North 1994 : 62)。

つまり、制度は、運用実態 (ルールの実行化 : enforcement) と優先されている規範に着目しなければ、その特性に迫ることができない。換言すれば、制度の評価にあたり、複数の政策規範が混在する場合、政策規範の優先順位 (プライオリティ) が重要であり、最も高い優先順位が与えられている点が、制度全体の核を示すといえる。

#### 5.3.2 効率的な効果達成への要求

こうした観点から見てみると、PPG には表面上とは別の側面が見えてくる。

確かに、PPG 制度の物理的立て付けは、一見、格差是正という「社会的公正」の実現を第一の目的に据えたシステムとなっている。実際に、社会的経済的に困難を抱える児童生徒への手厚い保障がなされ、配分された資源を対象者に使用する様に設計されている制度は、その啓蒙的な意味も含め、社会的意義の高いものであるといえよう。特に、PPG の様な選別的／追加的予算配分では、ニーズのある対象者に確実に資源が投入されることと、スティグマを避けることの二点が重要であるが、少なくとも前者の観点から必要条件是満たして

いるといえる。

ただし、制度の実効化に相当するプロセスをつぶさに見てみると、制度で前提とされている価値序列がそれほど単純ではないことがわかる。すなわち、確かに格差是正も重視されているが、エビデンスを活用した効率性の実現（エビデンス駆動型効率性）という政策規範・価値がそれ以上に大前提とされていることである。

実際に、新自由主義的な教育改革を進めている英国においては、PPG 運用についても、いかに資金を「効率的」に活用する／活用したかという側面が強調されている。活用計画の作成にあたっては、できるだけ信頼性の高いエビデンスを基に、少ない投資で最大限の効果を上げることが求められる。直近では、PPG の使途が何らかの研究成果に基づいていることが義務づけられることになった（2022-2023 学事年～）。更に当然のことながら、配分された資源の活用実績（教育効果）は評価され、公開される。

### 5.3.3 使途決定支援機関の実際

PPG の効率的・効果的な活用のためには、各種の支援が存在するが、この支援にこそ、効率性という価値の通底が見出せる。

言うまでもなく、あくまでも学校経営主体である学校長等にとって、エビデンスの活用にはハードルが存在する。エビデンスとなる知見の収集、解読、知見の適切な抽出、自校への適用可能性等、コストの算定等、エビデンスを使いこなすには、かなりのデータリテラシーが必要となる。そのため、各学校には、PPG 活用計画策定に際して、第三者のレビューを受ける機会が保障されたり、エビデンスの解説書が提示されたりしている。

中でも、エビデンス活用と効率的な効果達成の強調という観点から特に注目されるのが、Education Endowment Foundation（教育基金財団。以下、EEF）と、同財団が公開しているツールキットの存在である。

EEF は、教育省から 1 億 2500 万ポンドの設立助成金を受けて、2011 年に設立された教育基金財団であり、2010 年当時の教育長官の Michael Gove が、米国オバマ政権下での競争的教育予算配分政策、Races to the Top に触発されて立ち上げられた。「最も困難な学校で最も貧しい生徒の到達度を高めるためのイニシアチブを開発する」（Lampl 2011）ことを目的とするが、その出自から、競争、効率、効果が制度の裏付けとなる重要な価値であり、特にテストスコアとアテンダンスが重要な評価指標となる。

具体的には、EEF が提供する情報は、Big Picture とされる 14 領域に、複数の教育活動や介入例が振り分けられて、ツールキットとして提示されている<sup>1</sup>。各領域の教育活動や介入には、①必要な予算（5 段階）、②根拠となるエビデンスの信頼性（5 段階）、③教育効果（インパクト）の多寡（13 段階）の 3 要素から定量的なレーティング（段階評価）が与えられ、

---

<sup>1</sup> <https://educationendowmentfoundation.org.uk/education-evidence/teaching-learning-toolkit>

閲覧者は一覧したり、レーティングによってソートしたりしてできる様になっている。加えて、各教育活動や介入例には、レーティングに基づいた質的レーティングも付記されており、例えば「少ないコストで普通程度の結果が得られる。但し、エビデンスは、普通程度（教育活動・介入：芸術活動）」や、「エビデンスは限定的であるが、少ないコストでかなりの成果が得られる（同：適切なフィードバック）」、「コストがかかる上、エビデンスも限られており、効果も少ない（同：学級規模の縮小）」などと示されている。更に、それぞれの教育活動には、エビデンスの根拠を示す論文等へのリンクが設定されており、各自でもエビデンスの信頼性を確認することが出来る様になっている。各学校の校長や財務担当者（スクールビジネスマネージャー等）は、これらのエビデンス情報を基に、教育課題や予算額等の自校の諸状況に照らして、教育活動方針と予算執行用途を決定するのである。

すなわち、EEFでは、「支援」ということばを用い、社会的公正の実現を政策の看板とはしているが、政策規範からすると、費用対効果（value for money）やケインズ流のワイズスペンディング（wise spending）に象徴される資源活用の効率性が優先的に追求されている側面が見いだせる。そこでは、教育職の専門性の発揮や試行錯誤は広くは許容されない。各学校は、経験知というよりも、研究知見等のエビデンスを活用して、同根拠に基づいた計画書を作成・公開し、用途を決定し、効果的且つ最も効率的な活用方法での予算執行を行う。ここには、テストスコアに象徴される「学力」という教育達成と、それを支える「財務」に焦点化された責任主体（仲田 2020）となる学校の姿を見いだすことができる。

#### 5.4 エビデンス駆動型効率性圧力の通底 2: 複数政策の総合体としての政策の観点から

一方、社会政策は、複数の政策・政策領域の有機的つながりからなり、複数の政策が相互に作用し合い、変化しつつ機能している総合体である（Ball 2017: 10）。理想的には、お互いに、デメリットを相殺し、メリットを最大化する仕掛けと思考が必要であると考えられる。但し、実際の社会政策は、首尾一貫した決定によってというよりも、その場その場での政治的解決の連続によって、その全体像が形作られている（Wolf 2019: 265-266）。一つの制度や政策にすら複数の価値が関わるため、どの価値や規範を採用するのか、どの価値を相対的に重視するのか（価値／規範領域）、どこまで制度化するのか（政策・制度領域）といった合意の調達を経て、実装される。従って、一つの事業や制度だけを対象とした観察や、物理的側面に限定した検証には自ずと限界がある。

同様の観点からみると、PPG は、皮肉なことに、学校選択という疑似市場主義的教育政策の一例と組み合わせることで、不利な立場の子どもの受け入れと底上げに対して、学校のインセンティブを上げる仕掛けとして機能している可能性がある。通常、学校評価に直結する成績向上には社会経済的背景の有利な児童生徒の獲得が有効であるため、学校は不利な背景を持つ児童生徒の受け入れに消極的にならざるを得ない。しかし、PPG があれば、学校にとって有効な戦略は、PPG 対象の児童生徒をできるだけ多く入学させ、エビデンスを援用して期待値以上の成果を上げ、その評価が公開され、更に多くの入学者を獲得すること

=予算の最大化となるからである<sup>1</sup>。

ただし、PPG と組み合わせられている政策は、学校選択制だけではない。例えば、英国の教育政策で拡がりを見せている政策としては、複数の学校で、資源を共有したり、学校間で再配分したりすることで、より適正且つ効果的な配分と執行を目指す学校間連携がある。英国には、フェデレーション (Federation) (植田 2012) や、マルチアカデミー・トラスト (Multi Academy Trusts : 以下、MATs)<sup>2</sup>等、複数校での連携システムが存在し、学校間でリソース (人材、教材・教具、予算、研修、諸情報) の共有・経営の統合を行い、それを優れたトップリーダー (統括校長/CEO) が統括する仕組みが広く導入されている。このうち、特に近年急増している MATs では、CEO や財務担当スクールビジネスマネージャーによって、実態に対応したリソース再配分と効率的執行が行われる。

同制度下にある MATs としては、PPG 対象の不利な児童生徒を多く入学させ、強固なエビデンスを援用し、テストスコアと出席率向上に焦点化した教育活動を (Kults, 2017=2020)、潤沢な予算を再配分しつつ効率的に活用し、期待値以上の高成果を上げ、その評価の公開を経て、更に多くの入学者を獲得することがマネジメントの正解となる。これらの点を参酌するに、PPG と他の関係施策の組み合わせという観点からも、システムの特長として、特にテストスコアに焦点化された費用対効果や、ワイズスペンディングといった資源活用の効率性を優先的価値として追求する実態を見いだすことができよう。

## 5.5 政策規範・価値序列の微調整

上記の様な価値序列に、微妙な変化をもたらし、格差是正の強調とローカルノレッジの見直しをもたらしているのが、パンデミックの影響である。

新型コロナウイルスのパンデミックは、過去 10 年の格差是正の取り組みの効果を台無しにしたとされるが (EEF 2021)、この事態を受け、学びの取り戻し (educational recovery) のためにも PPG を活用することが推奨されるだけでなく、学習損出対策として、Recovery Premium Funding (RPG)<sup>3</sup> という傾斜的配分システムが新たに設けられたのである。PRG は、社会的経済的に不利な立場にいる子どもたちの方が、学習損出がより大きかったとする複数のエビデンスに基づいて導入されたものであり、それらのエビデンスが、PPG 対照群と非 PPG 対照群との比較検討から得られたことから、RPG も PPG と全く同じスキームで傾斜的に配分されることになった。実際、対象児童生徒の決定基準、児童生徒一人あたりの

---

<sup>1</sup> 他国にも同様の事例が観察される (林 2016 : 176)

<sup>2</sup> 中央政府が資金を拠出し、しかも民間団体による独立運営が認められた公立学校 (仲田 2016 : 100) の中でも、一つのトラストで、複数のアカデミーを運営する形態の学校群。

<sup>3</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/recovery-premium-funding/recovery-premium-funding>

単価の設定（一人当たり 145 ポンド）とする明示的な配分式、更に、用途の決定でエビデンスが重要視されることも、同じ枠組みの運用となっている。この結果、PPG 対象の児童生徒は、PPG と PRG の 2 ルートから、傾斜的配分を受け、資源配分の側面から格差の是正が目指されることとなった。格差是正を目指す英国の壮大な政策実験は、更に拡大しているともいえる。

同様に、現場の経験知を再評価する兆しも観察されている。パンデミック以前の 2019 年、EEF が提示した PPG のガイドブックでは、エビデンスによる判断のみが強調されていた。そこでは、介入と結果／成果は直線的因果関係にあり、新たな試行錯誤よりも、過去から導き出されたエビデンスに優位性が置かれ、教師の教育的専門性や省察は等閑視されていた。ただし、2021 年秋にアップデートされた同ガイドブックでは、引き続きエビデンスの重要性が強調されているものの、それだけでは必ずしも当該校に最も効果的な手立てやプログラムを選択できない可能性も否定できないとして、学校の文脈や自校の児童生徒の状況を総合的に判断する校長の専門的判断（expert knowledge）を加味することが付言された。

#### 5.6. 小結：効率性圧力下でもなお PPG が持つ意味

以上、本章では、社会経済的背景に配慮した教育資源配分システムに着目し、特に英国における同制度（PPG）を対象とした検討を行ってきた。

その結果、社会経済的背景に配慮した教育資源配分システムという観点からみると、英国においては、不利な背景に関連する学力格差の是正が重要な政策課題として掲げられ、基礎配分とは別に、不利な子どもへの追加的配分が明示的に行われ、資源の投入という側面からも、社会的公正の実現が意識されていることが明らかになった。格差是正を明確に意識した財政制度の存在は、社会的意義がある。

但し一方、本論でも指摘した様に、その制度全体にも、エビデンス駆動型効率性圧力が、通底する現実が見出せた。既述の通り、社会的価値実現は、複数の政策の組み合わせと、そこに通底する政策規範の優先順位に依存している。これは、地域や文化だけでなく、時代によっても同様ではなく、実際には「価値理念の比重や優先順位を操りながら」諸変化に対応する（秋朝 2016）。英国の社会的経済的背景に配慮した資源配分においても、パンデミックによる学習損出の発生とその偏在とによって、政策的規範・価値の重点を若干変化させているものの、これらの変化は、価値の序列を反転させる程の推進力を持っている訳ではない。格差是正の試みすら、学校現場の専門性や創意工夫、試行錯誤やイノベーションに広く委ねられているというよりも、引き続き EEF がリードしてしており、インプット（配分）後の PPG と PRG の活用・モニタリング・評価のスキームで重要視される第一規範は、エビデンス駆動型効率化であるといえる。

加えて、これらの政策が、アカデミー等に象徴される疑似市場原理の一層の導入と同時に進行している事態には、注視が必要である。疑似市場原理政策と、テストスコアによる学校評価の実施と公開は、子どもや学校の評価の一元化をより先鋭化し、同価値観に基づいて、

学校環境をより競争的にする可能性がある。

しかしながら、これらの点を鑑みてもなお、市場の形成、経営主義、成果主義が先導する英国の教育政策（Ball 2017：50-61）に、格差是正の壮大なスキームがビルトインされていることには、教育制度・政策による価値の実現という点から、重要な意味がある。確かに、エビデンス駆動型効率化と、格差を是正しようとする傾斜的配分 PPG との混在は、一見奇妙な政策の組み合わせに見えよう。しかしこの組み合わせは、複数の相異なる多様な価値が混在する一種のディレンマ状況の下、英国が、まがりなりにも複数価値の同時実現を目指すために見いだした妥協点（Wolf 2020=2016：46-48. 佐野 2020）でもある。非理想理論が提示する通り、現実の制約で完全な理想状態をすぐさま実現できない場合は、特定のある具体的状況のもと、何を優先して実現していくかという順位付けと、次善策を必要とする（佐野他 2021：54）。一方の規範や価値のみが真実で、他方は全て排除されるということは、現実的でも適切でもなく、むしろいかにバランスを取るかが求められるのである。英国の PPG の在り方は、社会の価値が多分化していることを重く受け止め、唯一の政策上の解決策や態度は無いことを共有した上での（Wolf 2020=2016：6, 263-264, 290）、それでも明白な不正義は減らそうとする（Sen 2009=2011:2）制度的現実解の具現形であろう。

こうした観点からみると、PPG は、エビデンス駆動型効率化圧力の中で、むしろ欠くべからざる政策ピースであるともいえる。同制度無くしては、成果主義の逆機能のみが肥大化し、格差は維持・拡大されるだけでなく、不平等を見えにくくし、それを漫然と再生産することになるからである。この点は、英米のテスト政策に接近しながら（北野 2021：19）、同じ競争をしているという神話と、均等配分制度のみを未だに維持している我が国が、本気で引き取るべき課題であろう。

## 第6章 公的教育資源の財務ガバナンス

### －対学校特定補助金の運用実態から－

#### 6.1 課題設定

本章の目的は、公的教育資源の財務ガバナンスに着目し、社会的公正の実現を目指すはずの特定補助金(categorical fund)の対学校予算措置が、格差是正にもたらす効果と限界性を明らかにすることである。特に、制度・政策を支える価値一貫性の欠如が、学校間の予算措置格差を生む可能性と構造を析出した上で、単位学校における財務マネジメント能力や検証フレームの設計等、逆機能の是正に必要な条件を明らかにする。具体的には、米国ニューヨーク州低学年学級規模縮小政策（Early Grade Class Size Reduction Program: 以下EGCSR）のニューヨーク市における運用実態（2006年現在）を対象に、その運用実態を対象とした実証的検証を行う。敢えて同年度を対象とするのは、原則を異にする複数の制度が、パイロットプログラムとして同時に並行して導入・実施されていたことから、制度の逆機能が先鋭的に表出した時期であることによる。

自律的学校経営を進める米国ニューヨーク市の公立学校において<sup>1</sup>、一種のプログラム形式で予算が配分されている2種の特定補助金<sup>2</sup>—ニューヨーク州低学年学級規模縮小ファンド（以下州EGCSR）およびニューヨーク市独自低学年学級規模縮小ファンド（以下シティEGCSR）に着目し、これらに三つ目のファンドとして連邦予算を加え、州・市教育委員会や中間的教育行政区（region：以下リジョン）による各学校への予算配分、および各学校における運用実態を実証的に分析することで検証を進める。なお、米国の学校には、上記以外にも第4のファンドと呼ばれる各学校が独自に調達するファンド—学校徴収金やスクールファンド（fund-raising）が存在するが、今回は公的予算配分システムに着目することから、除外して分析を行う。

研究の方法としては、予算・統計データなどの文献調査、および予算配分に関わる諸アクター—州教育委員会、ニューヨーク市教育委員会、リジョンの予算担当者、学校の学校長等を対象とした訪問インタビュー、学校を対象としたフィールドサーベイを用いた。同方法によって、量的データと質的データの両面から、各教育行政段階と学校における予算運用実態を明らかにし、本章の研究目的にアプローチする。

---

<sup>1</sup> 特に2006年からは、権限委譲学校（Empowerment School: EPS）を導入。

<sup>2</sup> 米国の補助金は、特定サービスに限定される特定(categorical)補助金と、用途の限定のない一般(general)補助金の二種類に分けられるが、本論で対象としているEGCSRは、事業毎の配分方式をとる特定補助金に相当する。

## 6.2 先行研究の検討

米国の公立学校への多様な方式での予算配分について、特に学校間格差に着目して分析した研究としては、学校および児童生徒の属性に着目して学校間の差異を明らかにした Schwartz, et al. (2002) が挙げられる。しかし同研究は、実証にあたって市単位で集計した公立学校予算データを用いているため、個別の学校の配分実態やその構造を明らかにできていない。本論は、まさにこの点を目的に据えている。

一方、学級規模縮小政策の制度と実態を主題とした研究としては、内外に多くの研究が蓄積されており、代表的なものとして、テネシー州の STAR プロジェクト (Student Teacher Achievement Ratio, 1985 年から 1989 年に実施された実験研究) を Krueger (1999) が、ウィスコンシン州の SAGE プログラム (Student Achievement Guarantee in Education, 1996 年から 2001 年に実施された準実験研究) を加治佐他 (2005) が、カリフォルニア州の学級規模縮小政策 (実験研究でも準実験研究でもない) を朴澤 (2003) や星野 (2015) が、ニューヨーク州と市の EGCSR (実験研究でも準実験研究でもない) を Haimson (2000) などが研究対象としている。しかしいずれも、学級規模縮小政策の教育効果や政策評価 (効果検証) や政策立案過程を研究主題としているため、検証対象を学校単位の教育予算配分システムにまで広がっていない。また、ニューヨーク州 EGCSR やシティ EGCSR は、我が国ではカリフォルニア州の学級規模縮小政策ほど取り上げられていないが、実際には予算規模も大きく、都市教育問題への対応という点からも予算配分上の複雑性が高い。更に、次節で論じる通り、本来、アディクアシー (adequacy)<sup>1</sup> という普遍的原則から発生を促された制度でありながら、選別的制度として導入された複雑な経緯を持ち、それが制度の成否を左右する重要なファクターともなった事例でもある。この点は、制度設計における価値一貫性という点からも示唆的である。

そこで本論では、特に本研究目的の課題が含まれた事例であると判断し、対象として設定している。

## 6.3 EGCSR 補助金導入の経緯と埋め込まれた課題

EGCSR 補助金とその導入は、1980 年代以降、全米の州裁判所で展開されてきたアディクアシー訴訟の一連の文脈に位置づけられる。

アディクアシー訴訟は、連邦裁判所を舞台に分離教育政策の是非が争われた訴訟や、水平的水準の平等性 (equity) を問うた訴訟と異なり、全ての子どもに適切な基礎的教育 (sound basic education) を保障することをゴールに見据えて、教育の内容や方法、それを支える条件整備、教育予算総額の妥当性等を論点とする訴訟群 (白石 2014: 16) を指す。中でも、

---

<sup>1</sup> 同概念について、本論の他章では、適切性 (adequacy) と示しているが、本章に関しては、白石 (2014) の論考を基盤として、アディクアシー訴訟という用語を用いることから、アディクアシーという表記を使用する。

ケンタッキー州のローズ判決 (Rose v. Council for Better Education, 1989)、エッジウッド第 4 判決 (Edgewood Independent School District et al. v. Kirby et al., 1995)、アボット判決第 4 判決 (Raymond Arthur Abbott, et al. v. Fred G. Burke, et al., 1997.その後、2011 年に第 20 判決) 等がランドマークとなっているが、同文脈で、ニューヨーク州裁判所で展開されたのが、EGCSR 補助金導入に影響を及ぼした CFE 判決 (Campaign for Fiscal Equity v. State, 2003) である。

同判決は、学校配付予算に関わる画期的判決であり、学級規模を始めとする諸々の条件整備に関わる州の関わり方の具体的な見直しを促した。

同訴訟において原告は、ニューヨーク州憲法の教育条文である「州議会は、この州のすべての子どもが教育を受けることができる無償コモン・スクールの維持と支援について、規定しなければならない」(NY Const, art XI, § 1) を取り上げ、州の教育財政システムが、特にニューヨーク市の公立学校の子供たちに憲法で保証された機会を与えることができおらず、州は、1964 年公民権法タイトル VI に基づく米国教育省の規則 (42 USC § 2000d et seq., 34 CFR [2]) に基づく彼らの権利を侵害していると主張した。

その結果、ニューヨークの最高裁判所は、合理的な学級規模 (学級規模縮小) が憲法で定められた基本的教育 (constitutional sound basic education) の不可欠な要素であると解釈した上で、現状がそれを満たしていないとの判断を下した。特に、ニューヨーク市に関しては、公立学校の学級規模は過大であり、十分な資源が投入されず、適切な条件整備がなされていないため、子どもの学力定着・上昇が妨げられていると明示した。同判決を受けて、後にニューヨーク州議会は、2007 年、学級規模縮小を始めとする抜本的な学校財政改革を実施すると同時に、学校配付予算総額を 4 年間で 55 億ドル増加させることを決定することになる (Farrie et al. 2016)。

本章で分析の対象としている州の EGCSR 補助金は、2007 年の改革に先だって、CFE 判決の前史となった法的論議を背景に、パイロット的に導入された補助金システムである。ただし、「パイロット的」に、「最小限の予算規模で」実施することが想定されたため、全ての子どもを対象とする普遍主義的補助金というよりも、特定の条件を満たす子ども・学校のみを対象とする任意の制度として、別言すれば、選別主義的な複雑な仕組みで導入されることになった。

従って、同制度には自ずと、埋め込まれた課題が存在した。すなわち、アディクアシーをその源流として、全ての子どもたちの基本的教育保障という社会的公正の実現を目指しながらも、実際に導入された EGCSR 補助金は、特定の学校や子どもを対象とする選別的な制度であり、その設計自体に原則との齟齬があった。こうしたいわばアンビバレントな制度が、後述する問題状況の一因ともなっていく。この点は、制度設計における価値一貫性を検討する際に、重要な事例となり、全面実施前のパイロットの実施時期を対象にしてこそ、明らかにできる課題となる。

## 6.4 3種の公的補助金の存在と相補性

### 6.4.1 各学校の自律的裁量によって行われる学級編制および教師配置

次に、ニューヨーク州の学級編制および教師配置の在り方（2006年現在）について確認しておきたい。

ニューヨーク州には、州レベルの学級規模基準は存在しない。K-3学年に関しては、後に詳述するように、州 EGCSR 政策の 20 人以下規定が学級規模基準に準ずる機能を果たしているが、この人数はあくまでもターゲットであり、地域の実情によってはこの規模を超えた学級があっても法的には問題にならない。更に、州 EGCSR の予算は、各学区が任意に申請するものであるため、全ての学区が対象となるわけではない。また、4 学年以上に関しては、学級規模をできるだけ小さくした方が良いという共通認識こそあるものの、それもあくまでも認識のレベルであり、具体的な数値基準は存在しない。

州レベルから個別の学区レベルに目を移すと、数値基準を設けているところもあるが、やはり全ての学区がそうした基準を持っているわけではなく、また、たとえ基準があったとしても、法的な手続きを経て定められた基準というよりも、教師組合とのコントラクトによって決定されることが少なくない上、ニューヨーク市の様に、コントラクトの 1.5 倍増まで校長の裁量範囲として認めているなど、基準としての拘束力は小さい。

従って、基本的に学級編制は、全面的に学校（学校長）にゆだねられている。裁量を持つ学校長は、学校のニーズ、児童生徒数、確保できる教室数、実際に学校に配分される予算額等を基に、複数のファンドをどのように組み合わせれば当該学校にとって最も有効な学級編制を実現できるか、補助金等の組み合わせ戦略を立て、予算を獲得し、学級編制と教師配置を行う。

### 6.4.2 非都市型の特徴を持つ厳密な州 EGCSR<sup>1</sup>

#### 6.3.2.1 州 EGCSR の目的

上記の制度の下、個別補助金を用いた政策の一つとして導入されているのが、本章で取り上げる州 EGCSR である。

州 EGCSR は、K-3 学年の学級規模を平均 20 人に近づけ、標準テストで計られる学力の向上を目的とした州レベルの教育政策である。

1998 年に法制化され<sup>2</sup>、1999-2000 学年度から始まる 3 年単位の任意プログラムとして

---

<sup>1</sup> <http://www.emsc.nyse.gov/funding/EGCSR0607.html> 他、インタビューによって収集した情報に基づいて記述

<sup>2</sup> Regulations of the Commissioner of Education: Section 144.11(October 27,1998)が、教育長官規定の改正として追加。関連法規に、Education Law: Section 101, Section207, Section 3602(37)及び、The Law: Chapter 436(1997).

導入された。導入初年度には、プログラムの対象資格を満たしていると認定された 140 学区が合計 7,500 万ドルの予算（新規の 1,347 人の教師に相当）の配分を受けるに過ぎなかったが、その後、予算規模は拡大し、2006-2007 学年度には、1 億 3,997 万ドルの予算が 231 学区に配分された。これは、ニューヨーク州全学区の 3 割程度の学区に相当する<sup>1</sup>。

#### 6.3.2.2 州 EGCSR の対象

州 EGCSR の対象となるのは、①K-3 学年の学級規模平均が 20 人を超え、②特別なニーズを持つ子どもの割合が高く、③社会的・経済的条件が相対的に厳しい学区の K-3 学年の学級である。州は、任意で申請を行った学区の中から、これらの条件に照らして資格を満たしている学区の選定を行い、予算配分を行う。

ただし、州が選定できるのは学区レベルまでであり、個別の学校の選定は各学区によって、実際に対象とする学年の選定は各学校によって行われる<sup>2</sup>。また、対象学年も、K-3 学年のうち低学年であればあるほど優先度が高いとされているものの、K-3 学年に必ずしも特化する必要すらなく、学区に配分される予算の 10%までであれば、4 学年以上の学級規模縮小への学年を越えた流用が可能とされている。

#### 6.3.2.3 厳密なルールの存在：学校間格差を生み出す構造：

##### ①使途の限定がもたらす配分のミスマッチ

上記の様な流用を認める一方で、州 EGCSR は、使途について下記に示す厳密な限定を課している。その結果、特に土地や建物に余裕がない都市部の学校の中には、明確なニーズがありながらも予算の配分が受けられないという、いわば補助金のミスマッチが発生し、これが学校間の予算配分に差異を生む原因となっている。

まず、州 EGCSR は、教室数と教師数を増やすことで学級規模を縮小することを目的としているため、①免許を持ったフルタイム教師の給与および手当、②教材や消耗品、③施設設備費には用いることができるが、スタッフの研修、増築等、非教授スタッフやティーチング・アシスタントの給与、コンピューターや事務用品、旅費などには用いることができない。なお、ここでいう①常勤教師の給与および手当とは、あくまでも新たに追加された教室で教授活動を行う教師に支払われるものを指し、新たに雇用した常勤教師であっても、既存の教室に追加的に配置する教師（TT やフローティング・ティーチャー）には用いること

---

<sup>1</sup> ニューヨーク州教育委員会、WEB 公開資料 ‘Early Grade Class Size Reeducation Grants, 2006-2007’ の ‘Grant Amount’ の欄には州内各学区の配分額が公開されている。

<http://www.emsc.nyse.gov/funding/EGCSR0607.html>

<sup>2</sup> ニューヨーク市に関しては、全市一括で州からの予算配分を受けるため、学校の選定はリジョンが行う。

ができない。また、③施設設備費とは、小規模学級転用のための既存の教室の改装費用や、追加的に必要となった教室の賃貸料などを指し、一般の増築や修繕費などには用いることができない。複数の学校関係者は、この点を「使い勝手の悪い予算」と位置づけている。

その結果、公的には問題があるものの、学校間での予算流用が起こっている。具体的には、州 EGCSR の必要度が高くても教室を増やすことができない学校ではなく、建物に余裕のある必要度の低い学校に予算が配分される実態がある<sup>1</sup>。加えて、こうした事態は、特に人口集中の激しい都市部で発生しやすい。ここに、都市の実態を反映していない州 EGCSR の一つの特徴を見いだすことができる。

## ②厳密なルールが存在する理由

しかし、州の教育委員会は、上記の様な配分のミスマッチや学校間の差異を半ば容認し、厳密なルールの適用を優先している。その理由はどこにあるのか。

第一の理由としては、政策の短期的評価の必要性と評価コストの削減が挙げられる。州 EGCSR は、実際に増加した学級数と教師数によって、執行の適切性を評価する方法をとっており、それ故に執行を「数」で執行を拘束している<sup>2</sup>。この方法は、教育効果などの質的要素が介在する余地がなく、物理的な数を評価対象として取り上げることから、非常に簡便である。この点について州教育委員会担当者は、州 EGCSR は、①あくまでもファンディングシステムであること、②学級規模縮小の効果を測るにあたっては、子どもの社会的・経済的背景の影響力を排除することが非常に困難であり、短期的に測定できない要素も多分に存在すること、加えて何よりも③効果の検証には少なくないコストがかかることなどを挙げている<sup>3</sup>。「政策が導入された数」という簡便且つコストのかからない評価指標を用いることを優先し、ある程度の配分のミスマッチを必要悪として許容する現実的な妥協点を選択しているのである。

第二の理由としては、連邦予算<sup>4</sup>との関係が挙げられる。連邦からの財政的サポートは、

---

<sup>1</sup> 州教育委員会、市教育委員会、学校におけるいずれのインタビューにおいても、同事態が常態化していることに言及がなされている。

<sup>2</sup> 同様の方法で会計監査も行われているが、ニューヨーク市は、予算額に見合うほどには十分な学級数を増やせていないとの指摘を受けている。New York State Office of the State Comptroller, *New York City Department of Education's Administration of the Early Grade Class Size Reduction Program 2005-N-3*, 2006

<sup>3</sup> 州教育委員会 Ira Schwartz 氏他、複数の関係者による。カリフォルニアの例でも、年間数 10 万ドルが評価に使われていながら、少人数学級と学業成績との関連を示すことはできなかった（朴澤 2003、p.48）。Ira Schwartz 氏はこの点について「そのお金で 1 人でも多くの教員を学校に入れた方がよい」との意見を示している。

<sup>4</sup> 主に Title I といわれる連邦予算が学級規模縮小に用いられている。Title I は、全米の子どもたちの学業達成向上を目的とした予算で、特に社会的・経済的条件が厳しく、学業達成

「エビデンスに基づく教育政策」の発想によって成立しており、州は予算請求に際しては、科学的根拠を示すよう強く求められる（田辺 2006）。しかしながら、上記の見解にもある通り、現実には少人数学級の教育効果の証左は論争的で容易ではない。州は、こうした連邦予算の特質を補う予算として、信頼できるエビデンスによる質保障ではなく、配置教師の頭数で評価を行うことができる様に州 EGCSR を設計しているともいえる<sup>1</sup>。

第三に、「協力と拠出 (supply not supplant) : 連邦補助金が州支出を代替することを禁ずる」原則が、州-地方レベルにもアナロジ的に適用される側面も指摘できる。ここでいう協力と拠出の原則とは、一般的には、連邦政府が地方政府に補助金を配分する政策において適用されるルールであり、連邦政府の補助金が地方教育支出を代替し、本来あるべき地方教育支出を削減することを防ぐための原則である。地方自治の観点から、連邦補助金はあくまでも追加的に措置されるものであり、州の予算を代替するものではない。そのため、地方が連邦補助金を目的外に自由に流用したりしない様に、地方の予算と連邦政府の補助金を区別して執行させる必要があることから、厳格な執行ルールを設定し、財政アカウンタビリティを問う制度となる。その結果として、教育政策としては柔軟性のない補助金となる傾向が生まれる（長嶺 2021 : 42）。州の教育予算は拡大傾向にあるものの、本来、学区の予算で運営されるべき公立学校において、州と地方との関係性は連邦と州の関係性と同様であり、州の予算は、あくまでも学区予算の外付けとして、学区予算とは区別されて執行されることが要求される。

### 6.4.3 都市部学校の現実に配慮したシティ EGCSR の柔軟性

#### 6.4.3.1 目的

上述した州 EGCSR のニューヨーク市への配当額は、FY2006-2007 で 8800 万ドル<sup>2</sup>、州 EGCSR 全予算の実に 63.4%に相当し、順当に運用できれば 1,500 学級増を可能にする予算である。しかしながら、ニューヨーク市が多数の学校を抱えていること、元々の学級規模が州内他地域と比較して突出して高かったこと<sup>3</sup>、更に、州や連邦の予算も実際には満額配当されるわけでないこと、州 EGCSR が上述した非都市型の特徴を持つことなどから、連

---

の低い子どもを優先的に政策対象としている。その計画・執行に州は強い権限を持つが、州はその効果について、連邦から厳しく責任を問われる。

<sup>1</sup> <http://www.emsc.nyse.gov/funding/EGCSR0607.html> 他、インタビューによって収集した情報に基づいて記述。

<sup>2</sup> <http://www.emsc.nyse.gov/funding/EGCSR0607.html>

<sup>3</sup> 98 年当時、州学級規模平均 22 人に対し、ニューヨーク市平均は 28 人であった。

Haimson, L. (2000). “Smaller is Better: First-hand Report of Early Grade Class Size Reeducation in New York City Public Schools” Educational Priorities Panel, [http://www.edpriorities.org/Pubs/Report/Report\\_Smaller.html](http://www.edpriorities.org/Pubs/Report/Report_Smaller.html)

邦と州の予算だけでは十分な学級規模縮小を行えない。そこで、ニューヨーク市は、K-3 学年の学級規模平均を 20 人に近づける目的で、市独自のシティ EGCSR を導入し、2005 年～2009 年にかけては、3 億 2500 万ドルの予算を計画している<sup>1</sup>。

#### 6.4.3.2 都市部学校への現実的配慮－使用の柔軟性－

州 EGCSR が常勤教師の新規雇用による新しい学級の追加だけに限定して予算を配分しているのに対し、シティ EGCSR では、①常勤教師の新規雇用に加え、②既存の教室に追加的に配置する補助教師への支出を認めるなど、連邦予算同様の弾力的な運用を認め、予算を受け取った学校自身が最も有効な用途を選択できる制度になっている。更に、③教師の研修に関しても用いられることもあり、「学級規模縮小」を名目としながらも、実際には間接的事項に用いられることもある。

すなわち、シティ EGCSR のみに着目してみると、過剰に柔軟であるとも見える制度であるが、現実には同制度の柔軟性こそが、州 EGCSR を補完する役割を果たしていることがわかる。特に、教室に余裕が無いという都市部独特の理由で、厳密な執行ルールを持つ州 EGCSR の補助対象から漏れてしまう学校には福音であり、シティ EGCSR の存在は、本来ニーズのある学校のファンド獲得に道を開いている。

#### 6.4.4 相補的な 3 つのファンドが生む学校間格差と複雑性

これまで述べてきた様に、学級規模縮小をめぐる、ニューヨーク市には三種類のファンドが混在している。第一が州 EGCSR、第二にシティ EGCSR、加えて第三に連邦予算、つまり学級規模の縮小を直接的な目的にした財源ではないが運用上そのようにも用いることができるファンドである。

これら 3 つのファンドを比較すると、各学校での柔軟性は、州 EGCSR が最も低く、反対に連邦の予算が最も高い。更に補助額でみると、2006-2007 年会計年度で、州 EGCSR が 8800 万ドル（1500 学級増に相当）と最も高く、次いで連邦予算が 6520 万ドル（1000 学級増に相当）、シティ EGCSR が 1083 万ドル（180 学級増に相当）となっている<sup>2</sup>。学校毎に、受け取るファンドの種類と額、および用途は異なっており、公的にはそれらは各学校のニーズに応じて決定されることになっているが、実際には必ずしもニーズと配分が対応していないのは既に述べたとおりである。

従って、こうした複数ファンドの混在と柔軟性の差異は、相補的である一方、複数の関係

---

<sup>1</sup> New York City Department of Education, “Promotion Policy/ Early Grade Class Size”2004(Power Point Presentation)

<http://www.emsc.nyse.gov/funding/EGCSR0607.html>

<sup>2</sup> <http://www.emsc.nyse.gov/funding/EGCSR0607.html>

者も指摘するように、現場での運用の複雑さと、それに起因する学校間格差を生んでいる。複雑に入り組んだ予算をうまく組み合わせて教師の配置と学級編制を行うのは各学校の校長であり、その結果、校長の手腕によって、予算の獲得や有効活用の程度に差異が出る。

そこで次に、学校を対象とした事例調査結果から、学校レベルでの運用・執行実態に着目した検証を行っていききたい。

## 6.5 事例調査：学校レベルでの運用実態－余裕教室の有無と予算配分の関係－

### 6.5.1 P.S.40 Augustus St. Gaudens School<sup>1</sup>－恵まれた学校に配分される予算－

#### 6.5.1.1 事例調査対象校の基本情報<sup>2</sup>

P.S.40 Augustus St. Gaudens School（以下、PS40 小学校）は、マンハッタン島内、第9リジョン第2学区にある Pre-K から第5学年までを対象とした公立小学校である。K-5 学年までは、1 学年約 90 名、学校全体で 552 名（2006－2007 学校年）、うち、60 名程度が特殊教育の対象者という学校である。人種構成は、白人 57%、アフリカンアメリカン 9%、ヒスパニック 17%、アジア系 18%と、白人が相対的に多いながらも、複数の人種が混合した構成となっている。出席率は 94%、リーディング、数学（算数）のスコアを見ても、スタンダードを満たしている子どもの割合がニューヨーク市全体より 3 割近く高く（レベル 3－4 の英語のスタンダードを満たしている子どもは当該学校 89.1%に対し、ニューヨーク市全体では 60.9%：2005 年データ）、ニューヨーク市内の学校情報の収集・公開を行っている NPO 法人「ニューヨークの子どもの代理人（Advocates for Children of New York）」も、リーディングと数学の学力達成に 5 つ星をつけ、高い教育効果の学校との評価している<sup>3</sup>。更に、フリーランチの対象者は 12.3%であり、市内全域で 7 割を超える子どもが対象となっていることを考えると、この割合はかなり低い。連邦予算 Title I の対象にもなっておらず、市内では社会的・経済的に恵まれているといえる<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> 実際の調査では、他にも近隣の複数の学校で、特に社会経済的背景に困難を抱える学校を対象としてフィールド調査とインタビューを行っている。ただし、PS40 小学校以外では、データ公開許可が下りなかったため、本章では 1 校のみ、特に恵まれた学校のみを取り上げて、論述している。但し、この論述は、困難を抱える諸学校との比較検討によって、得られた知見を含み込んでいる。

<sup>2</sup> 319 East 19 Street NEW YORK, NY 10003、Principal: Ms. Susan Felder

以下、事例調査は、著者自身が実際に学校を訪問し、インタビューと学校観察（当日開かれていた全クラスを参観）によって行った。学校概要等については、2004-2005 *Annual Report* をはじめ、学校での入手資料等に基づいて記述している。

<sup>3</sup> <http://www.advocatesforchildren.org/>

<sup>4</sup> The Division of Assessment and Accountability, 2004－2005 *Annual School Report Region 9 P.S.40, 2005*

#### 6.5.1.2 EGCSR の配分・運用状況の実際－低ニーズ校が予算配分を受ける理由－

従って実のところ、この学校は EGCSR の対象になる必要はない。学級規模についても、EGSCR 予算獲得以前から 18 人という小規模を実現していた。しかしながら、全 41 名の有給教授スタッフのうち、表 1 に示すとおり、州 EGSCR 予算で 3 名、シティ EGSCR 予算で 1 名のスタッフを追加的に雇用し、さらにこれらを含めた複数財源の残余分を組み合わせ、専科教師や ESL の雇用を行うことで、従前以上の学級規模の縮小やきめ細やかな教育指導を達成している。

ではなぜ、そうした予算配分がされているのか。当学校学校長、当該リジョン等でのインタビューによれば、その理由は、何よりも州 EGSCR の厳しい執行ルールと施設の制約との関係にある。実は、P.S.40 小学校の周囲には、相対的にニーズの高い学校、すなわち学級規模が大きく、学力達成が低く、フリーランチの対象割合の高い学校が複数存在する<sup>1</sup>。しかし、その学校には施設の余裕が無く（予算を確保しても、都市部特有の事情から追加的なスペースを確保できないということ）、実際に教室数を増やすことができない。学区の切り直しは、不動産価格とも連動するつとに政治的でナイーブな問題であり、現実的解になりにくい。このため、「実際に学級数を増やす」という厳しい執行ルールを持つ州の予算を配分することはできない。その結果、州 EGSCR 予算の受け取り手が無く、浮き上がってしまう可能性がある。

このような事態が発生した場合、第 9 リジョンでは、複数の学校とリジョンで協議を行う。その過程で、ニーズは高いが追加教室が確保できない学校には、補助教師などへの使用を認める「使い勝手のよい」連邦の予算や市の予算を充て、余裕教室がある学校には、たとえニーズが認められなくても、「使い勝手の悪い」州の予算を配分することで双方合意し、複数のファンド同士を融通・按分した上で、予算配分が行われる。つまり、実際に学級数を増やさなければならないという州 EGCSR の厳しい執行ルールがあるゆえに、予算の確実な執行の方が目的化し、プログラムの目的に優先してしまっている実態が見て取れる。更に、こうした決定の過程で、リジョンと学校長との協議が行われることから、リジョンのスーパーバイザーとパイプのある学校長は、より有利な状況を確保できる可能性がある<sup>2</sup>。実際に、P.S.40 小学校のインタビューを行った際、校長とのインタビューにはリジョンのスーパーバイザーも同席し、両者は大変懇意な関係であった。厳しい執行ルールによるニーズと目的のミスマッチは、こうした個人的なつながりを予算配分に影響させる余地をも与えてしまう可能性がある。

---

<sup>1</sup> <http://www.advocatesforchildren.org/> を参照。

<sup>2</sup> 学校毎の学級編制の分散は決して小さくない。詳しくは、ニューヨーク市教育委員会 HP を参照。 <http://schools.nyc.gov/ToolsResources/classsize.html>

表 6.4.1 PS40 小学校の有給スタッフと財源（教授および管理部門）<sup>1</sup>

担当学年／職種	学級数	スタッフ	財源	一人あたり予算額	備考
1	4	学級担当	4名 通常の人件費	3名 \$68,217	
		協同的TT	1名 EGCSR	1名 \$93,914	
2	5	学級担当	4名 通常の人件費	3名 \$68,217	
		協同的TT	1名 EGCSR	1名 \$93,914	
3	4	学級担当	4名 通常の人件費	3名 \$68,217	
				1名 複数の財源合算	\$68,217
4	3	学級担当	3名 通常の人件費	3名 \$68,217	
		協同的TT	1名 特別支援	1名 \$68,217	
5	3	学級担当	3名 通常の人件費	3名 \$68,217	
				4名 通常の人件費	\$68,217
K	5	学級担当	5名 EGCSR	1名 \$93,914	
				1名 特別支援	\$68,217
K特別支援教育	1	特別支援教育担当	1名 特別支援	1名 \$68,217	
Pre-K	1	学級担当	1名 Universal Pre-K	1名 \$93,914	
専科		専科教員	6名 複数の財源合算	6名 \$72,820	平均
		ESL	1名 複数の財源合算	1名 \$34,108	
補助教員		Push in/Push out	6名 委託費	3名 \$64,993	1名のみ\$34,054
				2名 複数の財源合算	\$15,137
			1名 個人教育プログラム (IEP)	1名 \$68,217	
校長		1名	通常の人件費	1名 \$107,694	
副校長		1名	通常の人件費	1名 \$79,357	

※網掛け部分が、プログラムファンド

## 6.6 小結－政策的含意

以上、本章では、特定補助金を含めた多様な方式での対学校予算措置が、自律的学校経営にもたらす効果と限界性、特にそれが学校間の予算措置格差を生む可能性と構造を明らかにするため、ニューヨーク州 EGCSR およびシティ EGCSR の運用実態を実証的に分析してきた。

その結果、社会的公正の実現を目指す特定補助金が、特に用途を限定する厳しい執行ルールと組み合わせることで、相対的にニーズの少ない学校への予算配分を促している構造が明らかになった。言い換えれば、確実な予算執行が、プログラム自体よりも優先的に目的化

<sup>1</sup> PS40 小学校の資料から執筆者作成。表中に挙げているのは、全て給与が支払われているポストであり、ボランティアのスタッフなどは含まれない。網かけ部分が、EGCSR 予算で雇用しているスタッフ。Pre-K 学級の担任とされている「universal Pre-K1」も、EGCSR 予算の一部であり、総計4名となる。EGCSR 財源のスタッフと他財源のスタッフの給与が異なっているのは、州の EGCSR では、1人当たりの単価が決まっており、執行においても各人に単価分の給与を支払うことが求められていることによる。シティの予算は執行までは拘束していないが、配分単価は州に準じており、当該校では単価に応じて、スタッフへの配分を行っている。

し、制度全体がむしろ格差を拡大する制度として運用されている実態が見出せた。

ただし、上記の問題状況は、厳しい執行ルールと予算の複雑性という制度設計のハード面の特性のみが生み出した訳ではない。むしろ、単位学校（校長）の財務マネジメント力の問題と、制度設計における価値一貫性の問題、更に厳格な効果検証フレームの存在が、制度の目的遂行の阻害要因になった可能性が見て取れる。

まず、学校長の財務マネジメント能力は、社会的公正を見据えて傾斜的に配分される予算の合目的活用という点で、必須の条件になるが、その力量には学校によって偏りがあり、偏在している。調査対象としたPS40小学校の学校長は、この点からリジョンの信頼が厚く、実際に、少なくとも自校単独では、配分された予算を制度目的に照らして適切に執行・運営していた。一方、本来配分されるはずの近隣校の校長については、そのマネジメント能力にリジョンから疑念を持たれていたため、追加予算を配分されず、マネジメントの機会すら与えられていなかった。同予算の背景にある規範、アディクアシーの概念には、追加される予算が、（州）法の保障している目的に照らして、適切に使用されていることも含まれている（Rebell2009：34）。教育予算は、その総額を増やすことも大切であるものの、適切に執行（spend well）されてはじめて、意味がある（money matters）のである。この点からして、学校長の高い財務マネジメント力は、欠かせない政策ピースである。特に米国の人事配置システムでは、社会的経済的背景が厳しい学区・学校に、優れた手腕の学校長が配置されることは難しい。仮に、パイロット的に実施するのであれば、本来対象となる学校において、リジョンの支援の下に執行の自由度を拡大する等、当初の政策目的に照らした一貫した仕組み作りが必要であったと考えられる。

校長のマネジメント力の偏在に加えて、制度を支える政策規範に、価値一貫性がないことも問題を複雑にしたといえる。EGCSR補助金は、本来、全ての子どもに適切な基礎的教育（sound basic education）を保障するというアディクアシー概念を背景としながら、義務というより任意で、全校ではなく特定の学校のみを選んで、学校個別の困り感よりも監査に耐える特定用途の執行を優先した制度として導入された。この結果、必要度の高い学校は、選に漏れるか、そもそも希望しないかによって補助金の非対象となり、むしろ恵まれる学校がその恩恵に浴することで、格差が拡大しうる事態が観察された。

更に、補助金の効果検証やアカウントビリティーの確保が、テストスコアで表現される学力でなされようとしていた点も見逃せない。テストスコアの「伸び」を見せるためには、効果が出せそうな学校＝恵まれた学校に予算が配分されやすくなったのである、特に、「どの子ども置き去りにしない法」（NCLB法：No Child Left Behind Act、2002年）の導入により、リーディングと数学のテストスコアに焦点化され、検証の焦点が狭まり、先鋭化したことも少なからず影響を及ぼしたことが指摘出来よう。

それでは翻って、以下こうした実態から、わが国の教育予算配分システムに示唆する点を考察していきたい。

既に述べてきた通り、ニューヨーク州と市のシステムは、条件を満たす全ての学校を遺漏無く対象にできているとはいえず、地域内に持てる学校と持たざる学校を生み出していた。こうした状況を是正する方法としては、第一の選択肢として、わが国のシステムのように、国の大綱的基準による一律的配分（教師配置）＋地方自治体の基準による一律的予算措置が考えられる。ただし、こうした配分方式は、同一自治体内における学校間格差の抑制に有効である一方、広く機械的に資源が配分される点で、政策目的の選択的・集中的遂行と全体のコスト縮小が難しい。且つ、何よりも、本稿で示されたような地方教育当局や学校の能動的戦略を促しにくい側面を持つ。

そこで第二の学校間格差是正の方法として、競争的予算を複数設け、各々の配分方法を変えて工夫し、学校に配付される予算の学校間格差が予算間で相殺されるような制度設計を行うことが挙げられるかもしれない。ニューヨーク市の制度も、連邦、州、シティと配分方法を変えた、同様のシステムであるともいえる。しかし実際には、本稿が示した様に、資金獲得能力に長けている学校は、自律的・戦略的學校運営を背景に、複数の競争的資金においてもより多くの予算を獲得しており、むしろ財源の数が増えるにつれ、単位学校のマネジメント力の差に連動して、学校間格差は広がる可能性を秘めていることが示唆された。

これらのことを勘案するに、仮にわが国で、財政面からみた自律的學校経営や予算の傾斜的配分を行う際には、意図的な制度混合や制度設計が必要と考えられる。

第一に、複数のファンド、特に必要配分や競争的配分と、基礎配分の組み合わせにおいては、特定のファンドへの着目に留まらず、むしろ制度総体としての効果、ポリシーミックスの効果に配慮した制度設計が望まれる。例えば、自律的學校経営の推進と学校間格差の是正の両面の実現を目指す場合、具体的には競争的予算を導入して学校の自律性を高めたり、用途を限定したファンドで特定目的の達成を目指したりすることが想定されるが、その場合も、競争的予算を一定規模以下の追加的措置とすると同時に、用途を限定しない非競争的配分においても、学校が置かれた社会的・経済的背景に考慮した傾斜的配分を行うこと等によって、複数の政策目的を実現する制度設計を意識することである。加えて、ミックスされる政策・制度を支える政策規範は、一貫していることが望ましく、仮にそれが困難な場合も優先される価値序列が明確にされている必要がある。

第二に、ただし、上記の格差是正の仕組みでは、その効果は限定的であるという評価もできる。自律的學校経営の経験がある米国においても、各学校が獲得する競争的予算の多寡、や効果は、申請、獲得、執行、評価の各プロセスで、学校長のマネジメント力に依存してグラデーションを伴うものであった。制度的に、こうした格差を圧縮するには、教育ニーズに応じて傾斜的に配分する予算を競争的ファンドによって配分するのではなく、英国の PPG の様な透明性のある算出式によって（第5章）、一定の基準で全学校を対象とするなど、可能な限りシンプル且つ明確にし、学校のマネジメント力の発動を執行段階等の重要なフェーズに焦点化させる工夫が必要であると考えられる。更に、執行段階においても、配分予算別の厳格な執行を義務化するのではなく、スウェーデンの仕組みのように、学校活動の全体に

溶け込ませて、全体の底上げを行う様に執行させる制度設計（第4章）も参考になろう。

第三に、いずれの制度設計を行う場合も、単位学校の財務マネジメント力の強化は必須である。条件整備基準による事前管理モデルを採用している日本の学校においては、単位学校の自律的経営空間は極めて迫った。その結果、校長の自律的・戦略的判断の経験は浅く、残念ながらその専門性には課題がある。校長のマネジメント能力の育成は必須となろう。例えば、校長の資質能力を一定以上に担保する仕組みとして、英国にみられる国家資格化を検討することが視野に入る。更に、財務の専門職、例えば英国のスクールビジネスマネージャーの様な、財務的専門性を持った事務的スタッフの育成・配置も一つの政策選択肢である。財政的に全校配置が困難な場合は、拠点校に配置を行い、学校ネットワークの生成によって、地域全体の財務マネジメント力の向上を目指す現実的な在り方も見通せる。既に、各地で行われている学校事務の共同実施はその前身として機能する可能性がある。

第四に、効果検証フレームへの配慮も必要である。アディクアシーは、①スタンダードの存在、②適切な予算、③アカウントビリティのシステムと教育プログラム、④生徒のパフォーマンスの改善の4つの要素から成るとされ（Rebell2009：39）、③と④を想定すると、何らかのモニターと検証が必要になる。米国においても、リーディングと数学を中心としたテストスコアが用いられてきている。但し、こうしたテストスコアのみを依拠する検証フレームは、現場の専門知（ローカル・ノレッジ）（藤垣2003）の等閑視や、効果達成に困難性がある社会経済的背景の厳しい学校の取り組みを価値剥奪したり排除したりすることにつながりかねない。従って、効果検証を行う場合は、専門知の活用や心の安定等の質的データの組み合わせも含めて、多面的な評価を強く意識する必要がある。

章の最後に、学校間の予算配分格差に関連した今後の課題として、第4のファンド、各学校が独自に調達するファンドの存在をあげたい。ニューヨーク市では現在、第4のファンドでの常勤学級担当教師の雇用を許していないが、補助教師の雇用は可能とされている<sup>1</sup>。従って、第4のファンドが潤沢な学校は、学級担当教師の数では他の学校と変わらないものの、補助教師の数を十分に増やすことができるため、学校間には公的資金のみに着目した場合以上の差異が存在する可能性がある。更に第4のファンドには、金銭によるものに加え、ボランティアも含めた質的サポートも含まれ、ここにも学校間格差が存在する。これらは、予算のみならず、学校を取り巻く社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）と学校の教育達成との関係性、ひいては学校の地域マネジメントの課題にもつながる観点である。

---

<sup>1</sup> <http://www.classsizematters.org/faqclasssizerules.html>

<訪問先およびインタビュー対象者一覧> (2006年12月4日～8日実施)

- ニューヨーク州教育委員会
  - ・ Accountability, Policy and Administration Office of School Improvement and Community Service(NYC office) Coordinator: Ira Schwartz
- ニューヨーク市教育委員会
  - ・ Office of Early Childhood Education Director: Elenor Greig Ukoli
  - ・ Office of Auditor General Auditor General: Brian Fleischer
  - ・ Regional Operation Center Senior Grants Officer: Carol Slocombe
  - ・ Recruitment & Selection of Excellence Deputy Executive Director: Peter Ianniello
- ニューヨーク市第8リジョンオフィス
  - ・ Deputy Regional Superintendent: Barbara A. Gambino
- ニューヨーク市第9リジョン第2学区
  - ・ Superintendent: Daria Rigney
- ニューヨーク市 PS40 (P.S. 40 Augustus St. Gaudens School) 小学校
  - ・ Principal: Ms. Susan Felder

## 終章

### 7.1 導出された知見

本論は、現代の教育資源の調達、負担／分担、公的教育資源の配分を対象とした定量的・定性的な実証研究である。その問題意識の核心は、社会的公正の実現や教育をめぐる諸課題の解決を見据えた際に、現在の教育資源に関わる制度・構造・動態がどのように評価され得るのかという点にある。この問題意識は、それ自体に結論の方向性を含んでいる。すなわち、現在の制度・構造・動態には、特に社会的公正という点から課題があること、従って、改善の余地があること、そのためには、具体的な政策オプションの提示とそれを正当化する規範的根拠が必要なこと、更に付言すれば、公私分担・混合のグレイ・ゾーンの中に、新たな公共性を再生させる必要があるということである。

この問題意識に呼応して、本論が答えるべき問いとして設定したのが、普遍的教育機会の保障に関わる公私分担の構造はどのようになっているのか、公的教育資源配分制度にはいかなるバリエーションがあるのか、誰が公的教育資源を統治するのか、という点である。これらの問いは、表面的には単純であるが、考察の過程には対象や手法の多様性を必要とする。教育資源に関わる事象は、同時発生的に変化のプロセスにある上、国内外というマクロスケールにおいても、世帯間というミクロスケールにおいても、多様に入り組んだ動態的構造を抱えているからである。そのような観点から、本論では、検証にあたって、対象・フィールド、データ、分析手法のバリエーションを強く意識した。

以下、得られた知見を要約する。

まず、第1章では、本論の出発点として、教育資源に関わる既存研究の到達点と課題を検討した。特に、公共政策規範や社会的包摂という視座の存在、最低限必要な教育／普遍的教育機会とは何かという点や、財務ガバナンスの視点から検討を進めた結果として、既存研究では、それらの視点からの分析・評価を行う構想が十分ではないことを提示した。その上で、教育財政学に期待されることの一つは、資源の負担・調達・配分・供給の公私の多様且つ動態的並行状況を的確に把握すること、換言すれば、今日の教育財政をめぐる現象の的確な理解と、政策選択における規範とその正当化根拠、政策オプションの提供であることを確認した。更にこの検討を経て、本論文の問いと、分析のための対象及び枠組みを提示した。

続く第2章と第3章では、普遍的教育機会を保障する公私分担の動態を対象に、その現状を実証的に分析した。具体的には、学校外補習学習費（学習塾費の家計負担）の支出・負担（第2章）、フリースクールに代表される教育供給主体の多様化（第3章）を対象とした。これらの分析の焦点は、誰が、どの程度まで、いかなる選好と根拠によって負担・分担しているのか、すべきなのかという点にある。教育を私的責任と捉える傾向が強い我が国において、「選好充足（より良いものを選びたい）要求」によって教育の私的負担は増幅される一方、多様な「切実な（求めざるを得ない）要求」の公的保障は等閑視されやすい。この点を具体

的に実証し、その構造的・規範的要因を再検討することが両章の作業課題であった。両章は、現状においては、私的資源は家庭の社会経済的背景や地域特性と連動する選好によって負担されていること（選好）、公的資源は同一ルールを前提とする事前認証を根拠として負担・分担されていること（根拠）を示した。

具体的には、2章の実証研究では、個人の選好充足が学校外補習学習費という私的負担を増幅はしているものの、その選好＝負担が、家庭の社会的・経済的背景や地域特性と強固に関連していることを示した。特に中学校段階の通塾率の高さに着目すると、学校外補習学習は一種の普遍的な教育機会として機能している現実がある。その観点からすると、現状は、社会的・経済的に不利な背景を持つ子どもや、特定の地域に居住する子どもを、更に後背に追いやっているともいえる。

加えて、3章の研究は、多様な「切実な（求めざるを得ない）要求」への公的資源配分が、どのような根拠や制度によって受け入れられない／受け入れられ得るのかについて、検討を行い、公的資源配分の可否が、質保障（認証もしくは評価・監査）の制度とそれを支える規範に依存していることを示した。今後、「切実な（求めざるを得ない）要求」を含み込んで公教育のフィールドの構想・再編を目指す場合、認証による質保障の考え方でも、評価・監査による質保障の考え方でも、新たな公共性創出と公的資源配分への納得性調達は難しい。隘路ではあるが、教員や学校による多面的な評価基準の設定とそれを育成する仕組み、複数の財政制度の想定が必要であることが改めて確認された。

一方、4章と5章では、通常の学校への公的資源配分制度（教育財政制度）を取り上げた。この議論の端緒は、同じ扱い・同じ配分＝公正と考える我が国のシステムを相対化することにある。そのため、子どもの社会経済的背景に配慮した傾斜的な資源配分を行い、社会的包摂／社会的公正の実現を目指すシステムを対象に分析を行った。分析対象としては、スウェーデンのシステム（Socioekonomisk resursfördelning）（第4章）と、英国のシステム（Pupil Premium）（第5章）を設定した。複数の国の制度を対象としたのは、制度の実態を解明するのみならず、各々の制度を支える政策規範の優先度にも着目し、一見、類似するスキームを持つ両国で、政策規範によってどのように学校経営や教育活動が異なるかという点について考察するためである。この考察は、それぞれのシステムが持つ社会的な意味の再吟味に繋がる。

上記のうち、4章の分析では、スウェーデンの公的資源配分システムが、個々の子どものニーズやリスクを想定した戦略的な傾斜的配分を行っているだけでなく、配分の結果がデータを活用して検証され、システム自体も改善する循環的システムであることが示された。同スキームは、実験的試行錯誤の許容に支えられ、属性間の格差是正という社会的公正を意識して設計・運営されている。もちろん、同制度の存在が、格差是正への万能薬かといえば、格差の構造はそれほど単純ではなく、政策的効果は、限定的な部分もある。但し、より良い社会の実現に向けて、たゆみなく制度の検証と改善を続ける同制度は、義務標準法制定（1958年：昭和33）以降、60年以上にわたって配分原則を見直していない我が国に再考を

迫るものである。

5章で分析対象となった英国においても、格差是正を目指す政策実験として、傾斜的な配分は拡大傾向にあり、直近では、従来のシステムに加えて、パンデミック下の学習損出の格差対応のため、新規の傾斜的配分システムが追加導入される様になった。ただし同時に、それらの制度に通底しているのは、エビデンス駆動型効率化という規範であり、教師の教育的専門性や省察、試行錯誤は劣位に置かれる。更に、同制度が、疑似市場的教育改革と同時進行していることによっては、テストスコアと出席率向上への更なる焦点化が懸念される。

スウェーデンと英国の両国を対象とした知見からは、明文化された仕組みが類似していても、実際の機能や効果の発現、社会的な意義が一様ではないことが見出せる。制度は、フォーマルな枠組みによってのみ機能するのではない。制度はむしろ、それを支えるインフォーマルな通念や、無数の人々による行動選択・慣習によって形作られ、他の制度とも相互に作用し合うことによって、その社会的意味を変容させる。両国の制度実装・運用の対比は、政策規範やインフォーマルな行動規範・慣習が、機能の発現に重要であることを再認識させる。

最後に、第6章では、教育資源の配分と執行に関わるアクターと、その制度との双方の視点から、単位学校の自律的な財務マネジメントのリアリティについて再考した。その結果、社会的公正の実現を目指した予算配分が行われたとしても、校長の財務マネジメント能力無くしては、本来の趣旨自体が歪められかねないことを指摘し、校長の資質能力が制度目的達成のための必須要件であることを明らかにした。ただし、校長の力量要件は、根本的課題というよりも、むしろ他の制度課題がもたらした結果でもある。例えば、単年度主義での執行完了が求められる官僚主義的予算配分・執行の硬直性や、各学校の財政基盤が地域の社会経済的背景に依存する学校税の格差拡大機能、加えて、それ故に富める学校ほど、校長を始めとする優秀な教職員が配置され、広い自律性を効果的に活用できる自律的学校制度の功罪等、教育資源に焦点を当てた知見からは、教育政策に広範に点在する多面的課題が抽出される。再度、社会政策やそれを支える制度は、複数の政策・政策領域の有機的つながりからなる総合体であり、お互いに、デメリットを相殺し、メリットを最大化する仕掛けと思考が必要であると考えられる。特定の制度を、スポット的に導入するだけでは、総合体としての政策という点からして限界がある。この事例は、新制度・新政策導入は、他の政策・制度の調整が伴わなければ、順機能を発現しえないことを示しているといえる。

## 7.2 規範の再検討－社会的公正に寄与する公教育への視座

上記の知見から、教育政策を支える価値／規範について、どのような含意が導き出されるか。

教育に関わる諸改革や教育資源配分が、社会的公正(justice)や平等(equality)を担保して実現されるためには、条件整備や質保証を巡る基本原理をも見直していく必要に迫られる。もちろん、それは容易なことではない。例えば、基本原理の一つである平等を巡って

は、政治哲学や経済学の分野でも、それぞれ政治参加の平等や分配の平等論が論じられ、「機会の平等」「結果の平等」「潜在能力の平等」「資源の平等」「必要性充足の平等」などといった多くの概念が提案されてきた。これらの議論の混在・錯綜を称して、Dworkin et al (2000 = 2002 : 7) は、平等はもはや絶滅危惧種であると宣告している。ただし、こうした現実を見て、それを不要と考えるのは拙速であろう。平等をはじめとし、諸々の政策規範は、事実の判断であるだけでなく、掲げられるべき理念であり、向かうべき目標でもある(森本 2015 : 1)。その存在は、社会の良心であり、規範無くしては、不都合な真実が存在しても、社会的に存在しないものとして既成事実化していきかねない。

この立場に立つと、少なくとも本研究の知見からは、教育領域では、ニーズ(切に必要な要求)の多様性保障を普遍的な教育機会に含み込み、格差是正を優先度の高い社会的価値とする新しい公共領域の再定位が、現行の政策規範のオルタナティブとして示される。加えて、その公共領域は、公的資源の配分によって、例えば傾斜的配分システムの導入や効果検証を含めて、戦略的に保証されるだけでなく、財政民主主義を基本とし、専門的知見に支援された透明性を担保して行われる政策オプションによって、実現され得る道筋が析出される。

但し、本論では、これらを実現する政策規範として、唯一の真理があるというよりも、公正、公平、平等、包摂等を相対的に優先度の高い規範として共有すると同時に、優先度が相対的に低い規範として「効率」等が共存するといった幅のある価値／規範の在り方を追求するプラグマティックな立場を取る。加えて、大枠の優先順位は固定しながらも、その程度に関しては、スウェーデンと英国の制度実態の異同が示す通り、社会状況や文化によるバリエーションを許容せざるを得ないと考える。

確かに、改革推進力の観点からも、社会的公正の実現という点からも、唯一の広く共有された規範があることが望ましい。しかし、本論では、いくつかの観点から、そうした完全なる一貫性の美学からは距離を取る。

まず、複雑化した社会は、理想を完全に実現するようには出来ていない。政策的コントロールが及ぶ範囲も限られている。従って、現実には、可能な限り合理性を追求しながらも、政策的には、理論的には正しいが、現実的ではない結論は避ける必要に迫られる。今後、想定し得ない社会の変化も吸収し、変わりゆく課題に試行錯誤的に応答していく政策の観点からは、優先度を繰り返し、場合によっては新たな規範を適宜追加していくことで変化を吸収する機動的な在り方にアドバンテージがあると考えられる。

第二に、通常の制度設計や政策デザインでは、複数の価値の組み合わせを構想することは可能であり、そのような構想の試行錯誤自体が議論の質を向上させるとともに、ある種の教育的効果も期待できる(佐野, 2013 : 71)。一般的に、政策は、目的手段関係として認識される傾向があると同時に、予算の増減といった量の問題に還元される傾向があるが、こうした議論に規範の観点から向き合うことで、実は複数の価値判断同士の問題であることが認識される様にもなる。

第三に、上記のような可変性や不安定さは、タイムトレンド(経時的)と同時に、クロス

セクショナル（横断的）にも観察される。Wolf（2019：263-264）は、人々の抱く価値観や道徳的規範が多様化しており、全ての人々が納得し、全員が納得して受け入れる理想はない状況を甘くみない必要があると指摘する。換言すれば、過剰な一貫性の追求や立場の差異の強調は、どこかでやめなければ、社会的公正の実現に一步近づくベターな政策的合意を妨げる。実際の政策は、ときに非合理的な現実を踏まえつつ、その場その場での政治的解決の連続によって、その全体像が作られているのである。

第四に、従って、こうした厳しく、且つ現実的な見通しに立つと、「どのような人からも望むものを奪い過ぎない政策を作りあげていく努力が必要」（Wolf, 2019:273-274）という立場が、譲れない最低限の評価軸として浮上しよう。すべての当事者が必ずしも全面的に自らの価値観を否定せずとも、なお制度設計や政策選択に資するあり方が求められる。

同評価軸は、相対性を想定する平等主義(egalitarianism)に代わって提示される優先主義(priority view) –より平等な状況となることに本質的な意義を認めるのではなく、恵まれないものの絶対的立場を改善することを優先的に考慮する–とも符号する考え方である。言い換えれば、「その受け手が誰であろうと、等しい便益に等しい重みを与えるのではない。恵まれない者へ便益にはより大きな便益を与えるべき」（Parfit, 2000:101）ということになる。これは、我が国の均等配分システムを他国のシステムも参照して再考し、教育資源の傾斜的配分の導入を検討する際に、それを理論的に支える知見となりうると考える。

#### 7.2.1 質保障と平等の両立：一律の資源配分からの脱却

上記も踏まえ、本研究の知見を踏まえた新しい公共領域の再編と、教育財政の制度設計について、本項と次項で論述していきたい。特に、本項では、一律の資源配分から脱却した制度設計、次項では、ケアの視点に注目して、その行方を確認する。

日本では、先に挙げた地財措置等による財政配分も含め、学級・学校・自治体間の教育条件の均等化をはかる財政配分方式を採用している。特に、機能・規模からして、公教育費のコア部分といえる教師配置はその典型であり、学級を基礎単位に置き、学級数に応じた教師定数を配分するシステムを採用している。横井（2018）はこれを、教育条件均等型平等原理の財政システムと位置づけている。他の先進諸国の様に、個人や地域を配分単位に、社会的・経済的背景に基づいた傾斜的配分を行う方式とは一定の距離を置き、国際的にみても特徴的な配分原則とシステムであるといえる。

もちろん、上記の様な平等観やそれに基づく教育制度は、社会的・政治的に決定されるものであり、各国にある程度の固有性があることは必然である。加えて、戦後の公教育システムの拡大期には、条件整備の地域間格差の縮小が優先的政策課題であり、上記の制度はその目的の達成に貢献し、日本型教育システムの正の側面を実現したといえる。

ただし、これらの優れた点がある一方、1) 就学義務を前提とした、2) 均等な条件整備制度であるため、自ずと、義務教育未修了者や不登校児童生徒などへの対応原理や、社会経済的背景に起因するニーズの多寡や財へのアクセスへの不平等に対応する原理を含み込めな

い限界性を持っている。加えて、制度設計の際には想定されていなかった諸側面（新たな条件整備としてのオンライン教育・リモート学習整備等）にも対応できていない。換言すれば、現在の教育課題に照らした時に、十分なシステムになっていない。特に、福祉国家再編と、税収の減少が同時並行で起きる中で、今後、配分できる資源は更に目減りすることが予測される。そうしたマイナス条件下で、全ての子どもの社会的包摂を実現するためには、制度の再構築は急務である。

そこで資源配分の見直しとして、第一に、均等な条件整備原則を脱すること、もしくは適用範囲を限定すること、第二に、就学義務以外の在り方を前提とした配分システムを組み込むこと、第三に、それらの実現に必要であれば、配分単位の見直しも視野に入れることを指摘したい。

まず、第一の、均等な条件整備原則を脱することを巡っては、これまでも、教育システムが格差の是正に十分に対応できていないことを問題し、それぞれの子どもの状況に応じた適切且つ最善な教育環境の確保・整備によって、教育の質保障を行う必要性が指摘されてきた（小川, 2010）（貞広, 2016）。財へのアクセスが人によって異なることから、基本財の平等だけではなく、潜在能力（capability）の平等に配慮しなければならないという観点（セン, 1999）や、「不十分性」に注目することの重要性（志賀, 2016）をも含めて、日本の平等化システムを再調整する段階に来ているのではないか。

従って、今後は、全てを状況に応じた配分に転換しないまでも、これまで行われてきた均等原則による配分（コア・ファンディング）を維持しつつ、個別のニーズに応じた必要原則による追加的配分（ニーズ・ベースト・ファンディング）を明示的な算定によって組み合わせる方策を検討する必要があるだろう。公教育によって社会的格差を拡大するのではなく、是正することをめざす教育資源配分システムの構築である。ただし、我が国の初等中等教育における強い基準法制のメリットを鑑み、全てを組み替えるというよりも、義務標準法、国庫負担法、定数法等の基準法制を維持した上（普遍的現物支給）で、追加的に傾斜的配分（差別的現物支給）を行うことを現実的な選択肢として提示する。更に、今後、単位学校のマネジメント力強化等、学校の自律的経営を可能にする条件が整った場合は、追加的部分を差別的現金給付とし、各学校の実情に応じた執行を許容するシステム設計も視野に入ってくる。

第二の、就学義務以外の在り方を前提とした配分システムを組み込むことについては、既に本論でもホームスクールを例に言及しているが、1)「学校か学校外か」という場所の多様化を許容して財政配分を行うだけでなく、更に2) 一条校の教師以外にも供給を認める主体の多様化をも許容するののかについては、段階的な検討が必要となる。1)の場所の多様化に関連しては、既に述べた通り、遠隔教育のためのインフラ整備や教育コンテンツ、教育方法の開発、更には在宅で教育を受ける児童生徒に対応する加配教師の配置などが進められれば、現制度内でも積極的対応が可能であるといえる。一方、2)については、2016年に教育機会確保法が成立し、既存の学校以外の教育主体の多様化と公財政との関係が、ようやく検討の俎上に載せられた段階である。同法の中では、教育供給主体の多様化に関連して、不登

校児童生徒のための多様な学習機会の提供、夜間中学の整備等に言及がなされているが、現時点でも 400 校を超えているとされるフリースクール等の扱いに関しては、法案検討段階よりも後退し、「必要な情報の提供、助言その他の必要な措置を講ずる」とされるに留まった。現行のシステム内でも、一定の条件のもと、民間施設への通所が小中学校の出席として認められる様にはなっているものの、現時点では条件付きも含めて、財政支出は見送られている。但し、不登校児童の増加が止まらない中、早急な検討が必要である。今後は、財政支出の可否についても、質保障の問題と連動させ、教育における公共性の捉え方を含めて、再度吟味することが求められる。同質＝公共性ではなく、同等を公共性と捉え、「切実な要求」（後藤 2020）や、公教育からの退出ではなく、緩やかに繋がりを保ちながら拡張するホームスクール（宮口 2020）の様な供給主題の多様化をその射程に入れる必要がある。

第三の配分単位について、教育供給主体の多様化は、おのずと多様な教育のあり方を伴うため、教育条件均等型平等原理の財政システムや、学級や学校単位での資源配分とは親和性が低い。個別のニーズが異なるため、その違いを鑑みた配分が必須であるからである。反対に、公教育の資源配分を、一人あたりの標準教育費等で配分しているシステムは、新たな供給主体に対する公財政支出もそれに準じて制度設計することができるため、多様な供給に親和的である。従って、我が国においても、多様な供給主体については、自ずと子どもを単位とした財政基準と単価、例えば子ども一人あたりの教育費の設定を行い、教育を受ける子どもの人数に応じた資源配分（パーヘッドによる配分）を検討する必要がある。加えて、その教育費の決定においても、公教育との等価、すなわち既存の公教育学校の通常学級に通う児童生徒との同額を目安とするのか、むしろ、特別なニーズを前提に手厚く保障するのか、更に完全無償を前提とするのか、一部受益者負担を求めるのか、更に、今後、受け入れと検討する移民を含み込んで社会的公正をいかに再構成するのかなど、検討課題は少なくない（貞広, 2018）。

#### 7.2.2 学校におけるケアの視点－学びの保障の前提条件

今後、学校システムを再構築する際には、教育とケアを輻輳させ、社会的包摂を意識した制度設計がこれまで以上に必要となる。ハイブリッド型システムにおいても、学校という場やそこでのつながりは、子どもたちが教科教育を受ける場という価値以上に、子どもたちの物理的・精神的居場所であり、教育活動を通じた福祉の場でもあるという前提に立つ必要がある。高崎他(2020)は、パンデミックにおける休講継続下の高校生を対象とした調査で、学びの継続を左右したのは、「友人等との他者との関係性」や「教師とのコミュニケーションの継続」であったことを示している。同データはケアの観点が必要とされる一端を示している。

日本のみならず、諸国の教育システムには、2020 年以降のパンデミックによる休校の長期化への備えが不足していた。教育行政当局、教師、保護者も、限られた条件の中で最善を尽くしたものの、急ごしらえのオンライン教育・リモート学習は、残念ながらこれまで教室

で提供されてきた教育の質と量には及ばない現実があった。更に問題であるのは、本論でも既に述べた様に、家庭の社会的経済的背景によって、学びの継続には格差が存在し、学習損失には偏りがあること (Dorn et al.2020)、格差の有り様がより複雑化したことで、損出が今後も埋められない可能性があること、加えて、損失の背景には学習の前提となる子どものウェルビーイングの格差も存在している点である。特に、社会的孤立や親の失業等への不安による感情的な混乱等、定量化するのが難しい要因は、政策的に看過されたり、見逃されたりする。子ども・若者たちが学びやつながりを奪われることに対するケアの保障を確保し、心の安全を前提としなければ、学びを保障することはできないだけでなく、社会的にも大きな損失を抱えつつけることになる。

### 7.3 今後の展望と課題—教育予算獲得のための社会的合意は調達できるのか

最後に、本論文の知見を踏まえた上で、教育財政・政策の展望と、それに付随する社会的課題、研究上の課題を述べたい。

第一に、公的資源と私的資源の分担・混合の再編成をめぐる方向性の問題が挙げられる。具体的には、①公的に学校教育支出を拡充するのか、②学校外教育機関を教育・福祉の実施主体として位置づけ、学校外教育費をカバーする機関補助なり個人補助なりの給付を拡充するのか、それとも③そのいずれもしないのかという政策選択肢が挙げられる。この点について、本論では、①と②のハイブリッド—学校教育に緩やかに接続する学校外教育を前提とした再編を模索した(4章)(終章)。ただし、再編には、財政制約が伴う。従って、学校外教育費への公的支出を実限するには、学校セクターの効率化(橋野,2016:307)が必然的に要求されることが予測され、これが実限できるのかという課題が残る。加えて、学校教育で実現しない教育要求を、学校外教育を活用して不均等に解決する教育戦略下で(2章)、自分以外の他者のために、場合によっては、増税による各家庭の可処分所得の減少を伴う再編を許容できるのかという問題もある。実際には、そうした「不都合な真実」も見越した上で、再編を問う議論は展開されていない。

第二に、上記に挙げた再編成プロセスを、誰(どこ)が担うのか、それとも担えない/担わないのかという統治の問題もある。財政民主主義の観点からは、政策分析の専門家や行政官が、政策問題を技術的な問題として定義することによって、政治家や市民の様な「素人」の関与を極力回避することは是とされえない。同時に、市民の関与もなく、専門性に根ざした判断もなく、政治的決定に過剰に委ねられる事態も適切ではない。再編には、多様なアクターの参画と納得性調達が必要とされよう。政治家、市民、専門家等の間に、一種の解釈共同体をつくりだし、「地平の融合(fusion of horizons)」(Throgmorton 1991)を生み出すことが必要とされる。

ただし、現実には、理想の共同体とはほど遠い。まず、再編プロセスを巡っては、政治家、市民、専門家等、多様なアクターが存在するだけでなく、各々のアクターが、ゆらぎと曖昧性の中にもある。一般論として優先主義的資源配分を支持する保護者が、自分の子どもの教

育では学校外補習学習に多大な投資を行ったり（2章）、公教育から退出し（Hirschman,1970=2005）、私立学校を戦略的に選択したりする事象はその一例である。

加えて、同じ一つの価値や規範であっても、その解釈の仕方によって様々な制度の在り方が想定されるだけでなく、より現実的には、重なりあう合意（overlapping consensus）（佐野,2021:159）を活用した知恵でもあるが、一つの制度に複数の価値・規範が反映されたりする（第4章・5章）。

すなわち、規範と制度・政策の関係性やアクターは、実際には、多数対多数の関係性が想定される複雑で曖昧な存在であり、言説の網の中で常にゆらいでいるともいえる（佐野, 2013:77）。これらの点を勘案するに、多様なアクターの統治を想定した場合、教育財政を含む教育政策選択においては、相互の違いを認めつつ、「互いに話しが通じる」感覚をある程度共有するようになるというのが、現実的には求めうることができる最善の到達点かもしれない。換言すれば、少なくとも、規範と制度・政策の関係性をめぐる解釈を共有することで、政策選択や優先順位付け、程度の問題にに応じていくことが求められよう。更に、既に存在している選択肢の説明に留まることなく、解釈の資する新たな規範・価値の導出も重要な課題となる。特に今後、有権者のルーツや年齢構成の変化を見越したとき、新たな価値や制度の在り方の模索は必然となるかもしれない。

上記とも関連して、第三の課題としては、再編プロセスにおける合意と納得性調達の方法が挙げられる。

新自由主義的政策立案の観点からみると、その選択肢の一つは、「エビデンスに基づいた政策（形成・決定）（Evidence-based Policy Making: EBPM）」に帰結し、データ・ファクト・エビデンスに基づいた中立的・科学的な選択を行うことになるかもしれない。しかしながら、現実的にはEBPMの基盤は盤石とはいえない。特に我が国では、データ収集の条件整備と分析フレームワークを欠き、政策規範に照らしてエビデンスを解釈したり、翻訳したりすることができる状況以前の段階にある。加えて、そもそも、エビデンスとして切り取れるのは、現実の一部分であり、その中立的装いを過剰に評価することには抑制的である必要がある。

そこで、有望な選択肢となるのが、エビデンスの提示と同時に、その選択の背後にどのような規範・価値があるのか、何が選択のポイントになるのかを共有すること、特に、予算などの量の問題に拘泥するのではなく、質や方向性を強く意識した政策選択を実現することであろう。この点について本論では、特に「優先主義」という価値を提示した（終章）。ただし、この検討については道半ばであり、今後の社会的・政治的变化のプロセスを踏まえて、更に規範概念の再考・精緻化が求められよう。

第四に、教育に関わる資源をめぐる長期的な社会的・政治的環境に関わる大きな問題が残っている。公的支出の水準問題である。換言すれば、本書に明らかにした諸課題に応えるための教育予算獲得について、社会的合意が調達できるのかという問題である。序章でも指摘した「教育的必要充足」の原則になぞらえて言い換えれば、追加的に必要な歳出に対する社会的合意をいかに調達するかという問題である。

配分の問題に議論が集中し過ぎると、支出（歳出）水準の拡大につながらず、公的支出の効果が限定的になる（Korpi & Palme, 1998.）。加えて、そもそも、日本は、公的教育費支出に積極的ではなく、他国と比較し、教育を政府の責任と考える割合が低く、親が負担するのが当たり前という親負担主義が支配的規範となっている（中澤 2014, 矢野 2016）。若者層も含めて、教育費の私費負担を許容する傾向も見いだせる（近藤 2019）。更に、増税忌避傾向が強く（青木 b, 2019）、歳入増には高いハードルが存在する。総じて、歳入のパイは増えず、パイの奪い合いで援軍がない状況であるといえる。

これまで、教育費は、私的であれ公的であれ、「負担の問題」として取り上げられてきた。加えて、教育の効用は、個人の利益であると認識され、公的な価値があるとはみなされてこなかった（中澤 2014）。更に、教育への支出が、そもそも物理的な利益を度外視した象徴的消費であるため（末富 2005）、自己責任以外の選択肢がとられにくい構造が作りあげられた。

従って、この先は隘路ではあるものの、議論の対象を転換し、今一度、教育の社会的効用を吟味・共有することが必要ではないか。私見ではあるが、日本における教育の社会的効用は、低く見積もられているのではなく、個人ベースでも社会ベースでも、体系だった認識が作りあげられていないのではないかと考えている。社会的・政治的合意の調達と、賛同者の巻き込みは、その認識の共有と共感から実現されよう。この点は、今後の最も重要な研究課題として引き取りたい。

## 引用参考文献

### <序章>

- 足立幸男 (1991) 『政策と価値』 ミネルヴァ書房.
- 赤井 伸郎 (2010) 「財政学・公共経済学からみた義務教育財政システムの分析視角と論点 (発表1, 義務教育財政制度研究の論点と課題, 課題研究1, III 大会報告)」 『日本教育行政学会年報』 (36):205-207.
- 青木昌彦 (2008) 『比較制度分析序説』 講談社学術文庫.
- Bobrow, D.B. and Dryzek, J.S. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press. (=2000, 重森臣広訳 『デザイン思考の政策分析』 昭和堂.)
- Bourdieu, P. Passeron, J.C. (1970). *La Production*. Minuit. (=1991, 宮島喬訳 『再生産』 藤原書店.)
- 中央教育審議会 (2021) 「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す, 個別最適な学びと, 協働的な学びの実現～ (答申)」 (中教審第228号) (令和3年1月26日).
- DiMaggio, P.J. and Powell, W.W. (1991). Introduction. In Powell, W.W. and DiMaggio, P.J. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- 後藤武俊 (2020) 「公教育の射程と困難を抱える子ども・若者への教育保障」 大桃敏行・背戸博史編 『日本型公教育の再検討』 岩波書店.
- 伊藤修一郎 (2002) 「社会学的制度論」 河野勝・岩崎正洋編 『アクセス 比較政治学』 日本経済評論社.
- 苅谷剛彦 (2009) 『教育と平等』 中公新書.
- 河野勝 (2002) 『制度』 東京大学出版会.
- 木村元 (2020) 『境界線の学校史』 東京大学出版会.
- 倉石一郎 (2021) 『教育福祉の社会学—〈包摂と排除〉を超えるメタ理論』 明石書店.
- 前川喜平 (2002) 『文部省の政策形成過程』 城山英明・細野助博編著 『続・中央官庁の政策形成過程—その持続と変容』 (第6章) 中央大学出版部.
- 松元 雅和 (2015) 『応用政治哲学—方法論の探求—』 風行社.
- 松岡亮二 (2019) 『教育格差—階層・地域・学歴』 筑摩書房.
- 三上 和夫 (1997) 「家計負担教育費の社会的結果(現代日本の公教育構造の変容, I 年報フォーラム)」 『日本教育行政学会年報』 (23):39-51.
- 宮口誠矢 (2020) 「就学義務制の再考」 大桃敏行・背戸博史編 『日本型公教育の再検討』 岩波書店.
- 宮本憲一 (2006) 「政治経済学としての財政学—国家と「市民的公共性」をめぐって」 『財

- 政研究』(2):112-121.
- 文部科学省(2021)「令和2年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」
- 村上祐介(2010)。「社会科学における制度論の発展と教育制度研究」『教育制度学研究』(17):59-64.
- 中澤渉(2014)『なぜ日本の公教育費は少ないのか—教育の公的役割を問い直す』勁草書房
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. (=1994,竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房.)
- Odden, A. R., Picus, L. O., & Goetz, M. E. (2010). A 50-State Strategy to Achieve School Finance Adequacy, *Educational Policy*, 24,928-654.
- OECD (2018). *Education Policy in Japan: Building Bridges towards 2030, Reviews of National Policies for Education*. Paris: OECD Publishing.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, M.A.: Belknap Press of Harvard University Press. (=2010, 川本隆史・福間聡・神島裕子訳, 『正義論』紀伊國屋書店.)
- 大桃敏行(2005)「地方分権改革と義務教育」『教育学研究』72(4):444-454.
- 貞広 斎子(2013)「学校外補習学習費の私的負担傾向からみた教育戦略と地域特性：教育費の公私のゆらぎを巡って(I<特集1>転機にある教育政策)」『日本教育政策学会年報』(20):41-55.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. London. Allen Lane. (=2011,池本幸生訳, 『正義のアイデア』明石書店.)
- 白石裕(2000)『分権・生涯学習時代の教育行政』京都大学出版会.
- 末富芳(2010)『教育費の政治経済学』頸草書房.
- 末富芳(2012)「義務教育の基盤としての教育財政制度改革」『教育学研究』79(3):14-25.
- スポーツ庁「運動部活動の地域移行に関する検討会議提言について」(令和4年6月6日).
- Wolf, J. (2019). *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry* (2nd.ed.). London and New York: Routledge. (=2016,大澤 津・原田 健二朗訳『「正しい政策」がないならどうすべきか: 政策のための哲学』勁草書房.)
- 矢野 眞和・濱中 淳子・小川 和孝(2016)『教育劣位社会——教育費をめぐる世論の社会学』岩波書店.

## <第1章>

- 赤井 伸郎(2010)「財政学・公共経済学からみた義務教育財政システムの分析視角と論点(発表1,義務教育財政制度研究の論点と課題,課題研究1,III 大会報告)」『日本教育行政学会年報』(36):205-207.
- 青木 栄一(1998)「戦後日本における教育行財政の国-地方関係：学校施設整備事業の制度

- と実施過程を通じて(II 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(24):59-71.
- 青木 栄一 (2002)「公立学校施設整備事業における継ぎ足し単独事業：補助事業の自主的運用の制度的可能性(II 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(28):70-83.
- 竺沙 知章 (1996)「アメリカ合衆国州学校財政制度における財政コントロール(II 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(22):84-96.
- 竺沙 知章 (2010)「アメリカ学校財政制度研究と義務教育財政システム(発表 3,義務教育財政制度研究の論点と課題,課題研究 1,III 大会報告)』『日本教育行政学会年報』(36):212-215.
- 高見 茂 (1995)「文教予算編成過程のゲーム論的検討(VII 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(21):184-96.
- 橋野 晶寛 (2013)「教育行財政研究における「効率性」概念の考察：米国における概念・手法の史的展開と到達点(II 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(39):115-32.
- 橋野 晶寛『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版.
- 北海道大学教育経済研究会『経済と教育－教育経済研究序説』東洋館出版社
- 本多 正人・青木 栄一 (2003)「公立学校の財務・会計システムの改革(II 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(29):118-29.
- 市川昭午 (1983)『教育サービスと行財政』ぎょうせい
- 門脇圭司 (2008)「公私分担論の展開と公民パートナーシップ」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社
- 金澤史男 (2008)「現代財政と公私分担の再編」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社
- 苅谷剛彦 (2009)『教育と平等』中公新書
- 木村元編(2020)『境界線の学校史』東京大学出版会。
- 権丈 善一 (2009)「必要原則を満たす最後の砦としての政府」『財政研究』(5):9-16.
- 河口 洋行 (2012)「公的医療保障制度と民間医療保険に関する国際比較：公私財源の役割分担とその機能」『成城大学経済研究』(196):59-92.
- Lefkowitz, L. (2004). *School Finance: From Equity to Adequacy*. Policy brief March 2004 Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- 松田 亮三 (2012)「普遍主義的医療制度における公私混合供給の展開：スウェーデンにおける患者選択制の検討 (特集 スウェーデンの社会保障：グローバル化経済の中での苦悩と挑戦)」『海外社会保障研究』(178):4-20.
- 三上 和夫 (1997)「家計負担教育費の社会的結果(現代日本の公教育構造の変容,I 年報フォーラム)』『日本教育行政学会年報』(23):39-51.
- 中澤 渉 (2004)「日本における教育財政支出の問題点：福祉国家レジーム論を手がかりにして(III 研究報告)』『日本教育行政学会年報』(30):145-57.
- 中澤渉 (2014)『なぜ日本の公教育費は少ないのか－教育の公的役割を問い直す』勁草書房

- 西村周三 (2009) 「将来の不確実性を前提とした制度設計を」『財政研究』(5):9-16.
- Odden, A. R., Picus, L. O., & Goetz, M. E. (2010). A 50-State Strategy to Achieve School Finance Adequacy, *Educational Policy*, 24, 928-654.
- 小川 正人 (2010) 「政権交代と教育費政策(変動期の教育費・教育財政,I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(36):2-20.
- 櫻井 直輝 (2012) 「学校統廃合政策の財政効果：基礎自治体に着目した事例分析(II 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(38):99-115.
- 貞広 斎子 (2010) 「人口予測データを用いた公教育規模と公教育費規模推計：持続可能な公教育財政システム構築に向けた 2035 年の政策シミュレーション(変動期の教育費・教育財政,I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(36):89-104.
- 貞広 斎子 (2011) 「学校分権の光と影--英米の最前線(第 7 回)分権的財政配分と適切性(ADEQUACY)」『学校事務』62(10):44-7.
- 貞広 斎子 (2013) 「学校外補習学習費の私的負担傾向からみた教育戦略と地域特性：教育費の公私のゆらぎを巡って(I <特集 1> 転機にある教育政策)」『日本教育政策学会年報』(20):41-55.
- 白石 裕 (2014) 『教育の質の平等を求めて—アメリカ・アディクアシー学校財政制度訴訟の動向と法理』協同出版
- 末富 芳 (2002) 「家計階層化と教育財政の調整機能：現代福祉国家における教育財政機能論の課題と展望(II 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(28):125-37.
- 末富 芳 (2005) 「クラブ財化する公立学校とメンバーシップ問題：分権的教育改革における受動的メンバーの位置付け(III 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(31):133-50.
- 末富 芳 (2008) 「教育財政システムにおける学校分権の比較研究：日本・イギリス・スウェーデンを中心に(II 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(34):160-78.
- 末富芳 (2010A) 『教育費の政治経済学』頸草書房
- 末富 芳 (2010B) 「義務教育財政の比較分析：国-地方-学校の権限・財源配分と「分権論」(発表 2, 義務教育財政制度研究の論点と課題, 課題研究 1, III 大会報告)」『日本教育行政学会年報』(36):208-211.
- 高原 正興 (1995) 「地域福祉における公私分担論の検討」『京都府立大学学術報告. 人文』(47):121-133.
- 高見 茂 (2000) 「教育の市場化・民営化と教育行財政：教育資源配分・調達システムの市場化・民営化と教育財務会計(教育の市場化・民営化を問う, I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(26):15-27.
- 高見 茂 (2010) 「NPM (New Public Management) の導入と行財政改革の新展開：政府の役割の再考, 業績マネジメントの導入, そして予算・財政マネジメント改革へ(変動期の教育費・教育財政, I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(36):72-88.
- 高見 茂 (2014) 「提言インタビュー 公財政支出教育費の枠を超えた新たな教育資源の調達

- を考える時期(特集 教育予算、人件費：これでいいのか? 「学校のお金」これが必要!これが無駄!)」『総合教育技術』68(15):48-50.
- 烏田 直哉, 2003, 「戦前期における中学校教育費の府県負担率に関する研究(II 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(29):82-93.
- 田中 真秀 (2010) 「公立義務教育諸学校における教師給与の都道府県間の差異：近年の47都道府県における教師の初任給を分析して(II 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(36):141-57.
- 田中 敬文 (1995) 「個別大学の調査から見た学生の経済状況(VII 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(21):197-208.
- 田中 敬文 (2010) 「家計教育費負担の動向と負担軽減の公共政策(変動期の教育費・教育財政, I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(36):60-71.
- 植竹 丘 (2007) 「義務教育標準法制定直後の教職員定数管理問題：先進県における同法の受容という視角から(III 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(33):118-34.
- 横山 純一 (2010) 「地方教育費・教育財政(初等中等教育段階)の現状と課題(変動期の教育費・教育財政, I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(36):21-40.
- 米澤 彰純 (2010) 「変動期の高等教育財政：「世界水準大学」政策の行方(変動期の教育費・教育財政, I 年報フォーラム)」『日本教育行政学会年報』(36):41-59.
- 吉田 武大 (2013) 「1970年代アメリカ連邦政府における高等教育財政援助政策の変容：機関援助と FIPSE 型援助に焦点を当てて(II 研究報告)」『日本教育行政学会年報』(39):150-66.
- 世取山洋介・福祉国家構想研究会編 (2012) 『公教育の無償性を実現する－教育財政法の再構築』大月書店.

## <第2章>

- 卯月由佳(2012) 「小中学生の学校外活動費の支出と世帯収入の関連」(文部科学省報告). [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa03/gakushuui/kekka/k\\_detail/\\_icsFiles/fieldfile/2012/04/10/1316221\\_4.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuui/kekka/k_detail/_icsFiles/fieldfile/2012/04/10/1316221_4.pdf) (最終アクセス日 2022年7月3日)
- 大桃敏行(2005) 「地方分権改革と義務教育」『教育学研究』72(4):444-454.
- 佐久間邦友(2009) 「過疎地域における新しい学習塾－秋田県東成瀬村『英語塾』の事例よ－」日本大学教育学会『教育学雑誌』(44):131-143.
- 末富芳(2012) 「義務教育の基盤としての教育財政制度改革」『教育学研究』79(3):14-25.
- 末富芳(2010) 『教育費の政治経済学』、勁草書房
- 都村聞人(2008) 「保護者は小・中学生の学校外教育費をどのように支出しているか」BERNESE 教育研究開発センター『学校教育に対する保護者の意識調査 2008 報告書』70-80.
- 西村和雄 (2003) 「「ゆとり教育」を経済学で評価する」『教育改革の経済学』日本経済新聞

社.

- 浜野隆(2009)「(1)家庭背景と子どもの学力の関係」文部科学省編『平成19・20年度全国学力・学習状況調査 追加分析報告書』148-161.
- 平尾桂子(2004)「家族の教育戦略と母親の就労—進学塾通塾時間を中心に—」『女性の就業と親子関係—母親たちの階層戦略』勁草書房.
- 小林雅之(2005)「教育費の家計負担は限界か—無理をする家計と大学進学」、『季刊 家計経済研究』第67号、10-21.
- 三上和夫(2005)『教育の経済—成り立ちと課題—』春風社.
- 田中光晴(2009)「韓国における私教育費問題と政府の対応に関する研究—教育政策の分析を通して—」『比較教育学研究』38号、87-107.
- 世取山洋介・福祉国家構想研究会編(2012)『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築』大月書店.

### <第3章>

- 姉崎洋一・横井俊郎・横関理恵(2017)「キャメロン連立政権の中等教育改革政策—アカデミーと新タイプ学校導入を中心に—」日本教育政策学会第24回大会自由研究発表配布資料.
- 安ウンギョン(2016)「韓国におけるオルタナティブ教育の取り組みと制度化」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利が拓く(子どもの権利研究第27号)』115-130頁
- 笠沙 知章(2016)『アメリカ学校財政制度の公正化』東信堂.
- Department for Education (2016). *Educational Excellence Everywhere*.
- Department for Education (2017). *Academies Annual Report, Academic Year 2015 to 2016*.
- Department for Education (2018). *Open academies and academy projects awaiting approval, January 2018*.
- 後藤武俊(2020)「公教育の射程と困難を抱える子ども・若者への教育保障」『日本型公教育の再検討』岩波書店.
- Greany, T., & Scott, J (2014). *Conflicts of Interest in Academy Sponsorship Arrangements: A Report for the Education Select Committee 2014*.
- 引田隆也・齋藤純一訳・H・アレント著(1994)「教育の危機」『過去と未来の間』みすず書房.
- 平松英哉(2009)「公共部門における「評価(EVALUATION)」と「監査(AUDIT)」:両者は区別可能か?」『同志社政策研究』、第3号、16-30頁.
- 伊藤健治・横井俊郎(2017)「韓国における代案学校施策の展開と公費負担の構造—代案学校の制度化と非認可代案学校への助成システム」日本教育政策学会第24回大会自由研究配布資料.

- 金井利之 (2016) 「立法ハイ」「教育機会確保法案 3-23 緊急院内集会発言録」.
- 苅谷 剛彦 (2009) 『教育と平等』 中公新書.
- 小玉重夫 (2013) 『学力幻想』 ちくま新書.
- 久保木匡介 (2013) 「イギリスにおけるキャメロン連立政権下の教育改革の動向－「民営化」政策と学校査察改革との関係を中心に－」 『長野大紀要』 34(3):25-40.
- Meyer, H.D., Benavot, A. (2013). PISA and the Globalization of Education Governance: Some Puzzles and Problems. *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*, Oxford: Symposium Books Oxford Studies in Comparative Education, 9-26.
- 文部科学省 (2013) 『諸外国の教育動向』 明石書店.
- 仲田康一 (2016) 「英国アカデミー政策と教育ガバナンスーその概要・評価・民主主義をめぐるー」 『季刊教育法』 (191):100-109.
- 永田佳之 (2005A) 「オルタナティブ・スクールと教育行財政に関する国際比較ー質保証と校費助成の分析を中心にー」 『比較教育学研究』 (31):156-173.
- 永田佳之 (2005B) 『オルタナティブ教育：国際比較に見る 21 世紀の学校づくり』 新評社.
- 宮口誠矢 (2020) 「就学義務制の再考」 『日本型公教育の再検討』 岩波書店.
- 日本教育行政学会国際交流委員会編 (2017) 『国際アセスメント時代における教育行政』 (国際シンポジウム資料：日本教育行政学会第 52 会大会).
- Odden, A. O., Picus, L. O., & Goetz, M. (2010). A 50-State Strategy to Achieve School Finance Adequacy, *Educational Policy*, 24 (4):628-654.
- 小川正人 (2010) 「政権交代と教育費政策 (変動期の教育費・教育財政, I 年報フォーラム)」 『日本教育行政学会年報』 (36):2-20.
- 奥村好美 (2016) 『<教育の自由>と学校評価ー現代オランダの模索ー』 京都大学学術出版.
- 大桃敏行 (2020) 『日本型公教育の再検討』 岩波書店.
- 貞広斎子 (2011) 「学校分権の光と影ー英米の最前線：分権的財政配分と適切性 (ADEQUACY)」 『学校事務』 62 (10)：44-7 頁.
- 貞広斎子 (2016) 「教育財政における公私分担構造の再構築と財政原則をめぐる論点：教育財政学のリサーチ・アジェンダ試論」 『千葉大学教育学部研究紀要』 (64)：259-263.
- 桜井智恵子 (2016) 「(多様な) 教育機会確保法案が招く新自由主義の学校制度」 『季刊 福祉労働』 (150) :16-26.
- 佐藤学 (2001) 「学校の公共性と市場原理の政治学」 『教育哲学研究』 (83):28-32.
- 白石裕 (2014) 『教育の質の平等を求めてーアメリカ・アディクアシー学校財政制度訴訟の同校と法理ー』 協同出版.
- 末富芳編著 (2016) 『予算・財務で学校マネジメントが変わる』 学事出版.
- 末富芳編著 (2017) 『子どもの貧困対策と教育支援ーより良い政策・連携・協働のため

に』明石書店.

植田みどり (2014) 「義務教育段階における学びの保障」『教育制度学研究』(21):27-39.

山本宏樹 (2016) 「教育機会確保法案の政治社会学：情勢分析と権利保障実質化のための  
試論」『〈教育と社会〉研究』(26):5-21 頁.

#### <4 章>

赤井 伸郎 (2010). 「財政学・公共経済学からみた義務教育財政システムの分析視角と論点」  
『日本教育行政学会年報』(36):205-207.

秋朝礼恵 (2016) 「スウェーデン・モデルグローバリゼーションの中の揺らぎと挑戦」岡  
澤憲芙・斉藤弥生編著『スウェーデン・モデル グローバリゼーション・揺らぎ・挑戦』  
(第 11 章)彩流者.

竺沙知章 (2016) 『アメリカ学校財政制度の公正化』東信堂.

中央教育審議会 (2021) 「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子供たちの可  
能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～(答申)」(中教審第 228 号)  
(令和 3 年 1 月 26 日).

北岡孝義 (2010) 『スウェーデンはなぜ強いのかー国家と企業の戦略を探る』PHP.

松岡亮二 (2019) 『教育格差ー階層・地域・学歴』筑摩書房.

宮口誠矢 (2020) 「2. 就学義務制の再考」大桃敏行・背戸博史編著 (2020) 『日本型公教育  
の再検討ー自由、保証、責任から考える』岩波書店.

中澤渉 (2014) 『なぜ日本の公教育費は少ないのかー教育の公的役割を問い直す』勁草書房.

橋野晶寛 (2020) 「第 6 章 投入と成果」村上祐介・橋野晶寛 (2020) 『教育政策・行政の  
考え方』有斐閣.

OECD (2018). *Education Policy in Japan: Building Bridges towards 2030, Reviews of  
National Policies for Education*. Paris: OECD Publishing.

岡澤憲芙 (2016) 「プラグマティックな実験国家」岡澤憲芙・斉藤弥生編著『スウェーデン・  
モデル グローバリゼーション・揺らぎ・挑戦』彩流者.

Odden AR, Picus LO, Goetz ME. (2010) . A 50-State Strategy to Achieve School Finance  
Adequacy. *Educational Policy*. 24(4):628-654.

佐野亘 (2010) 『公共政策規範』ミネルヴァ書房.

澤野由紀子・林寛平 (2008) 「E.スウェーデン」諸外国教育財政研究会編『諸外国における  
義務教育費保障制度の比較研究』:101-120.

白石 裕 (2014) 『教育の質の平等を求めてーアメリカ・アディクアシー学校財政制度訴訟の  
動向と法理』協同出版.

Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

Skolverket (2000) . *Education for all: The Swedish Education System*.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2014). *Socioekonomisk resursfördelning till*

*skolor – SÅ KAN KOMMUNEN GÖRA.*

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2018). *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*

Swedish Association of Local Authorities and Regions (2014). *An Association for its Members.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (2021). Så mycket kostar skolan.

矢野 眞和・濱中 淳子・小川 和孝 (2016) 『教育劣位社会——教育費をめぐる世論の社会学』岩波書店。

前川喜平 (2002) 『文部省の政策形成過程』城山英明・細野助博編著 『続・中央官庁の政策形成過程—その持続と変容』(第6章) 中央大学出版部。

村上祐介 (2013) 「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』(39):37-52.

#### <5章>

秋朝礼恵 (2016) 「スウェーデン・モデル—グローバル化の中の揺らぎと挑戦」岡澤憲英・斉藤弥生編著 『スウェーデン・モデル グローバリゼーション・揺らぎ・挑戦』(第11章) 彩流者。

青木昌彦 (2008) 『比較制度分析序説』講談社学術文庫。

伊藤修一郎 (2002) 「社会学的制度論」『アクセス 比較政治学』日本経済評論社。

植田みどり (2012) 「学校間連携とスクールリーダーの役割 — イギリスでの取り組みを中心に—」『国立教育政策研究所紀要』(141):85-96.

貞広斎子 (2021) 「社会経済的背景に配慮した教育資源配分の制度原則とシステム—スウェーデンの配分システムを参照して—」『日本教育行政学会年報』(47):146-164.

佐野亘(2020) 「道徳的妥協の正当化：予備的考察」『関西大学法学論集』(70):333-358.

佐野亘・松本雅和・大澤津 (2021) 『政策と規範』ミネルヴァ書房。

佐藤仁・北野秋雄(編著) (2021) 『世界のテスト・ガバナンス—日本の学力テストの行く末を探る』東信堂。

仲田康一 (2016) 「英国アカデミー政策と教育ガバナンス—その概要・評価・民主主義をめぐって—」『季刊教育法』、(19) 100-109.

仲田康一 (2020) 「NPM 改革下におけるコミュニティ・スクールの行方—」『教育学研究』87(4):16-27 頁。

林寛平 (2016) 「スウェーデンにおける学校選択制による学校間成績差抑制モデルの分析—ナッカ市における SALSА を活用した予算配分を事例に—」『日本教育行政学会創立 50 周年記念誌』:174-179.

ハヤシザキカズヒコ・岩槻知也 (2015) 「イギリス—疑似市場の中の格差是正」志水宏吉・山田哲也編著 『学力格差是正策の国際比較』岩波書店。

- 松岡亮二 (2019) 『教育格差－階層・地域・学歴』筑摩書房.
- 村上祐介 (2010) 「社会科学における制度論の発展と教育制度研究」『教育制度学研究』(17):59－64.
- Ball, S. (2017). *The Education Debate* (3<sup>rd</sup>.ed.). Bristol: Policy Press.
- Bourdieu,P Passeron,J.C. (1970). *La Production*. Minuit. (=1991,宮島喬訳『再生産』藤原書店.)
- DfE (2021) . Pupil premium: conditions of grant 2020 to 2021.
- EEF (Education Endowment Foundation) (2019). *Pupil Premium Guidance2019*.
- EEF (Education Endowment Foundation) (2021). *The EEF Guide to the Pupil Premium-Autumn 2021*.
- Kults, C. (2017). *Factories for Learning*. Manchester: Manchester University Press. (=2020, 仲田康一・濱元伸彦訳『学力向上の社会学－英国の新自由主義的教育改革による不平等の再生産』明石書店.)
- Lampl, P. (2011). Here's our chance to find out what works in addressing the shameful attainment gap between rich and poor.  
<https://www.tes.com/news/heres-our-chance-find-out-what-works-addressing-shameful-attainment-gap-between-rich-and-poor>
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. (=1994,竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房.)
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. London. Allen Lane. (=2011,池本幸生訳『正義のアイディア』明石書店.)
- Wolf, J. (2019) . *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry* (2nd.ed.). London and new York: Routledge. (=2016,大澤 津・原田 健二郎訳『「正しい政策」がないならどうすべきか: 政策のための哲学』勁草書房.)

## <6章>

- 竺沙知章 (2001) 「アメリカ合衆国における 1990 年代学校財政制度改革」『兵庫教育大学研究紀要 1 分冊』(21):1-11.
- Farrie,D. Jondon,M. Lacker,W. and Luhm,T.(2016). *Reducing Class Size in New York City: Promise vs. Practice*, Education Law Center.
- 藤垣裕子 (2003) 『専門知と公共性』東京大学出版会.
- Haimson, L. (2000). *Smaller is Better: First-hand Report of Early Grade Class Size Reeducation in New York City Public Schools*. Educational Priorities Panel.
- 朴澤泰男 (2003) 「米国カリフォルニア州教育省におけるプログラム評価」教育政策の評価手法研究会編『教育行政における評価手法の在り方に関する調査研究』(平成 14 年度文

- 部科学省委嘱研究報告書)政策研究大学院大学:41-57.
- 星野真澄 (2015)『アメリカの学級規模縮小政策：カリフォルニア州に焦点をあてて』多賀出版.
- 加治佐哲也, 笠沙知章, 山下晃一, 貞広齋子 (2005)「外国における教職員定数・学級編制と日本への示唆」, 堀内孜『学級編成と地方分権・学校の自律性』多賀出版.
- New York State Office of the State Comptroller. (2006). *New York City Department of Education's Administration of the Early Grade Class Size Reduction Program 2005-N-3*.
- 長嶺宏作 (2021)「アメリカにおける連邦政府のガバナンス改革」佐藤仁・北野秋男編著『世界のテスト・ガバナンスー日本の学力テストの行く末を探る』東信堂.
- Odden, A. (1999). School Based Financing in North America , Goertz, M. and Odden ed. (1999). *School-Based Financing (Yearbook of the American Education Finance Association)* , Corwin press , 55-187.
- Rebell, M.A. (2009) . *Courts and Kids: Pursuing Educational Equity Through the State Courts*, Universit of Chicago Press.
- Roellke, C. and Rice, J.K.,ed. (2002) *Fiscal Policy in Urban Education*, Information Age Pub Inc. (kindle 版)
- Schwartz, A. and Fruchter, N. (2002). *Private Money/Public Schools: Early Evidence on Private and Non-Traditional Support for New York City Public Schools*.
- 白石裕 (2000)『分権・生涯学習時代の教育行政』京都大学出版会.
- 白石裕 (2014)『教育の質の平等を求めてーアメリカ・アディクアシー学校財政制度訴訟の動向と法理』協同出版.
- 末富芳 (2007)「地方分権下におけるスウェーデンの教育財政システムの検討ー学校予算に対する 自治体の統制機能に着眼してー」『福岡教育大学紀要』56 (4) : 13ー 24.
- 田辺智子(2006)「エビデンスに基づく教育ーアメリカの教育改革と What Works Clearinghouse の動向ー」日本評価学会『日本評価研究』6 (1) : 31ー41.
- 八尾坂修(1999)「アメリカにおける学級・学校編成の今日的特質に関する考察ー日本への示唆ー」『奈良教育大学紀要』48(1):127-142.

### <終章>

- 青木栄一 (2019a)「教育財政のしくみ」青木栄一・川上泰彦編著『教育の行政・政治・経営』放送大学教育振興会.
- 青木栄一(2019b)「増税忌避社会における政治主導教育改革の帰結」『教育制度学研究』(26): 2-19.
- 笠沙知章 (2016)『アメリカ学校財政制度の公正化』東信堂.
- 中央教育審議会新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会 (2020)「新型コロナウイルス感染症を踏まえた、初等中等教育におけるこれからの遠隔・オンライン教育等の在り方

- について（検討用資料）」。
- [https://www.mext.go.jp/content/20200611-mext\\_syoto02-000007827\\_4.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200611-mext_syoto02-000007827_4.pdf)
- 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会（2020）書面審議「先端技術の活用等を踏まえた標準授業時数の在り方や補足的な学習・発展的な学習の在り方について」。
- [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/mext\\_00330.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/mext_00330.html)
- Dorn, E., Hancock, B., Sarakatsannis, J., and Viruleg, E. (2020). New evidence shows that the shutdowns caused by COVID-19 could exacerbate existing achievement gaps. McKinsey & Company
- <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/covid-19-and-student-learning-in-the-united-states-the-hurt-could-last-a-lifetime>
- Dworkin, R., and Virtue, S. (2000). *The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press. (=2002, 小林公・大江洋・高橋秀治・高橋文彦訳『平等とは何か』木鐸社.)
- 林寛平(2019)「比較教育学における「政策移転」を再考する－Partnership Schools for Liberiaを事例に」『教育学研究』86(2):213-224.
- Hirschman, A. O. (1972). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press. (=2005, 矢野修一訳『離脱・発言・忠誠:企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房.)
- 石井英真(2020)「これからの時代の学校のカリキュラムと授業の在り方をめぐって～先端技術の活用等を踏まえた「ひとりひとりを生かす」履修システムを検討する視点」(中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会 書面審議資料)。
- [https://www.mext.go.jp/content/200428-mxt\\_kyoiku01-000006884\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/200428-mxt_kyoiku01-000006884_1.pdf)
- 近藤博之(2019)「教育費の公私負担意識：社会空間アプローチによる世論の分析」『教育社会学研究』(104):171-192.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5):661-687.
- 倉石一郎(2012)「包摂／排除論からよみとく日本のマイノリティ教育」稲垣恭子編『教育における包摂と排除－もう一つの若者論』明石書店.
- 宮口誠矢(2020)「学校教育とホームスクール－家庭を学習拠点とする義務教育機会の諸相」『日本教育政策学会年報』(27):25-28.
- 文部科学省(2020)「新型コロナウイルス感染症対策のための臨時休業等に伴い 学校に登校できない児童生徒の学習指導について（通知）(4月10日)」。
- [https://www.mext.go.jp/content/20200410-mxt\\_kouhou01-000004520\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200410-mxt_kouhou01-000004520_1.pdf)
- 文部科学省(2020)「新型コロナウイルス感染症対策のための学校の臨時休業に関連した公立学校における学習指導等の取組状況について」(4月16日時点)。

- [https://www.mext.go.jp/content/20200421-mxt\\_kouhou01-000004520\\_4.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200421-mxt_kouhou01-000004520_4.pdf)  
文部科学省 (2020) 「学校の情報環境整備に関する説明会【LIVE 配信】」(5月11日).  
[https://www.youtube.com/watch?v=xm8SRsWr-u4&fbclid=IwAR0NoUMQ3j2pDUg8Jbx246jfpLHDSKznN0Kdx9BAGVtN3aAIB\\_17Y3eVhh4](https://www.youtube.com/watch?v=xm8SRsWr-u4&fbclid=IwAR0NoUMQ3j2pDUg8Jbx246jfpLHDSKznN0Kdx9BAGVtN3aAIB_17Y3eVhh4)
- 森本あんり(2015)『反知性主義ーアメリカが生んだ「熱病」の正体』新潮選書.  
中澤渉(2014)『なぜ日本の公教育費は少ないのかー教育の公的役割を問い直す』勁草書房.  
Parfit, D. (2000). Equality or Priority?, Clayton, M. and Williams, A. eds. *The Ideal of Equality*. Basingstoke: Macmillan.  
ペルクゼン, ウヴェ (2007) 『プラスチック・ワードー歴史を喪失したことばの蔓延』藤原書店.  
貞広斎子(2014)「韓国における学校適正規模化政策の変遷と実態」『日本教育経営学会紀要』(56):164-169.  
貞広斎子(2015)「政策規範選択への貢献に向けた教育政策研究」『日本教育政策学会年報』(22):78-86.  
貞広斎子(2016)「教育財政における公私分担構造の再構築と財政原則をめぐる論点:教育財政学のリサーチ・アジェンダ試論」『千葉大学教育学部研究紀要』(64):259-263.  
貞広斎子(2018)「教育主体の多様化に対する公財政支出の公共性確保ー制度設計の観点からー」『教育学研究』85(2):162-174.  
Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* New York:Teachers College Press.  
佐野亘(2010)『公共政策規範』ミネルヴァ書房。  
佐野亘・松元雅和・大澤津著(2021)『政策と規範』ミネルヴァ書房。  
Sen, A.K., (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press. (=1999, 池本 幸生・野上裕生・佐藤仁 訳『不平等の再検討ー潜在能力と自由』岩波書店.)  
佐野亘(2013)「規範的政策分析の確立に向けて」『公共政策研究』(13):65-80.  
志賀信夫(2016)『貧困理論の再検討ー相対的貧困から社会的排除へ』法律文化社。  
白石裕(2014)『教育の質の平等を求めてーアメリカ・アディクアシー学校財政制度訴訟の動向と法理』協同出版。  
Steiner-Khamsi, G. (2003). The politics of league table. *Journal of Social Science Education*. 2003(1):1-6.  
末富芳(2005)「教育費スポンサーとしての保護者モデル再考ー高校生・大学生保護者質問紙の分析からー」『教育社会学研究』(77):5-24.  
高崎美佐・村松灯・田中智輝・中原淳(2020)「立教大学経営学部中原淳研究室そのとき学びに何が起こったか:高校生の学習時間に焦点をあててー新型コロナ感染拡大による学習環境の変化に関する調査報告会. 当日配布資料」.

- Throgmorton, J.A. (1991). The Rhetoric of Policy Analysis. *Policy Science*. 24:153–179.
- UNESCO (2020). Distance learning strategies in response to COVID-19 school closures (UNESCO COVID-19 Education Response Education Sector issue notes) .  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373305?posInSet=2&queryId=N-8ea77989-29de-4ff3-997c-eaddc678be5b>
- Wolf, J. (2019) . *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry* (2nd.ed.). London and New York: Routledge. (=2016, 大澤 津 ・ 原田 健二郎訳『「正しい政策」がないならどうすべきか: 政策のための哲学』 勁草書房.)
- 矢野真和・濱中淳子・小川和孝 (2016) 『教育劣位社会－教育費をめぐる世論の社会学』 岩波書店.
- 横井敏郎 (2018) 「変動期日本の教育行財政改革：日本的システムの揺らぎ」『公教育システム研究』(17号):141-157.
- 世取山洋介・福祉国家構想研究会編 (2012) 『公教育の無償性を実現する－教育財政法の再構築』 大月書店.
-