

わが国の教育財政改革と 子どもの教育ニーズ

中野 英夫

専修大学経済学部教授

はじめに：子どもの領域にまで広がる格差

公教育において子どもの貧困が暗い影を落としている。子どもの教育の機会が、世帯の年収などの経済的な環境に左右され、その学力に反映するというのである。2008年に実施された全国学力テストの調査によれば、年収の多い世帯の子どもほど学力が高い傾向にあることが明らかになっている。

家庭の経済環境と子どもの学力との関係はまた東京都が独自に実施している学力テストの結果にも表れている。図1の各点は特別区の各区における就学援助を受ける児童の割合と試験の平均点である。両者の間には負の相関があり、就学援助の児童の多い区ほど、その試験の平均点は低い水準にある。

子どもの学力は、親の所得に左右されるところが大きい。だが懸念される子どもの学力差は、決してわが国だけの問題ではない。教育再生を掲げた安部元

首相の教育改革のモデルとなり、競争原理主義的な教育システムとされるイギリスにおいても、家庭の経済環境を原因とする子どもの学力差の問題に直面している¹。

図2は、イギリスの初等学校において、低所得家庭の児童生徒を対象とする無料給食を受ける子どもの割合と全国で実施されたナショナルテストの平均点との関係を見たものである。日本と同じように、無料給食提供の対象となる児童の割合が多い小学校ほど、試験の平均点が低いことが分かる。

親の所得によって十分な教育機会に恵まれず、それが学力の格差に反映される現実、低い階層の人々の労働意欲の減退、コミュニティの崩壊など、世代にまたがる社会階層の固定化を招く危険をはらんでいる。次の世代へ続く格差の固定化を招くことがないように、何らかの取り組みが急がれる。そのためには、就学援助制度のような低所得家庭への財政的な支援だけでなく、公教育の質的な向上が不可欠である。

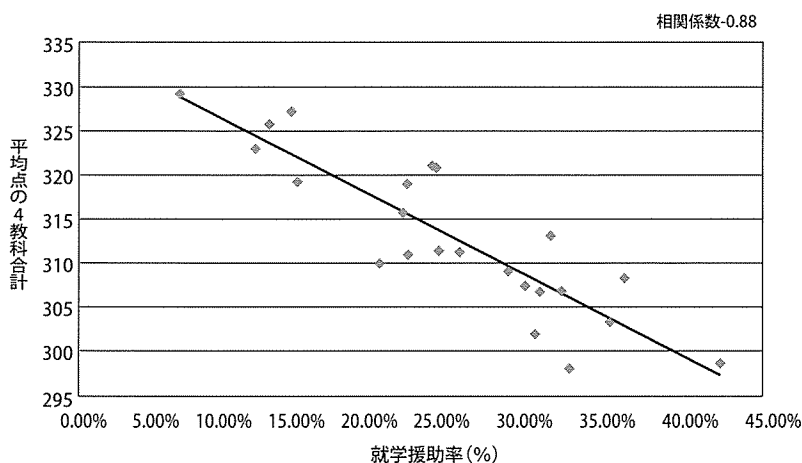
しかし、格差是正に積極的に取り組むイギリスに対して、わが国では対応の立ち遅れが目立っている。21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図るため、2006年10月に設置された教育再生会議、そしてそれを引き継ぐ教育再生懇談会、いずれもこれからの教育のあり方について数次にわたる提言を行いながらも、家庭の経済状況と子どもの学力との関係に言及したのは、今年5月に公表された報告書が初めてであった。

なかの ひでお

慶応義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専門は財政学。高崎経済大学経済学部助教授を経て、2004年より現職。

著書に『日本の財政赤字』（共著、2004年、岩波書店）『検証 格差拡大社会』（共著、2008年、日本経済新聞出版社）など。

図1 東京都23区の小学校における学力と就学援助率との関係



(出所) 東京都教育委員会「児童・生徒の学力向上を図るための調査」平成16年度をもとに筆者作成。

格差是正への取り組みに日本が消極的なのはなぜだろうか。家庭の経済環境に起因する子どもの学力差への日本とイギリスの顕著な対応の相違は、教育の機会均等という考えの相違とそれに基づく教育予算の算定方法の違いに求めることができるという²。

家庭の経済環境を原因とする子どもの学力差に対して、公教育はどう対応すべきなのか、本稿は、イギリスにおける家庭の経済環境と子どもの学力との関係を示しながら、イギリスによる格差是正の取り組みを紹介し、わが国でのあるべき改革の方向性を考えてみたい。

1 子どもの教育ニーズとイギリスの教育財政

現在、イギリスの子どもの5人に1人は貧困な家庭に生まれている。これはEU諸国の中でも最低レベルの水準にある。

1997年に発足したイギリス労働党政権は、子どもの貧困 (child poverty) 撲滅を重要な政策課題の一つとしている。1999年3月のベバリッジ報告記念演説において、当時のブレア首相は今後1世代の間に貧困な状況に置かれた子どもをなくす取り組みを行うこと明言した。これを契機に、2000年の歳出

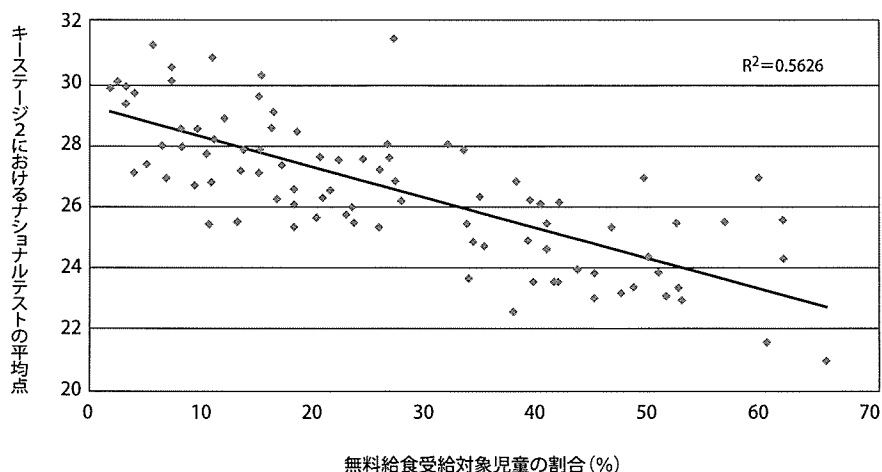
レビューでは、子ども貧困撲滅を目指したPSA (公的サービス協定) が掲げられ、2010年までに貧困の状態にある子どもの数を1998年の水準から半減させ、2020年には撲滅するという大胆な工程表を示している。

現在、子どもの貧困撲滅に向けて、勤労税額控除の創設、児童手当の拡充など、税制から社会保障に至るまで幅広い施策が展開されている。なかでも、教育の質的な向上を目指す取り組みは、施策の大きな柱であり、そこで中核的な役割を担うのは、AEN (付加的育ニーズ: Additional Educational Needs) に基づく教育予算の加配措置である。

イギリスの児童数に応じた教育費の配分についてはわが国では競争原理主義的な性格の強いものと考える向きもあるが、そうした理解は必ずしも正しくない。イギリスの教育費は、子ども一人当たりの単位費用を基準とし、これに子どもの数を乗じて教育費を計算するが、その配分には、日本には無いユニークな特色がある。それは教育ニーズによる教育予算の配分である。

子どもの個性、能力は多様であり、なかには学習を進める上で周囲から何らかの助力を必要とする子どももいる。子どもの教育ニーズとは、平均的な児童

図2 イングランド南西部ブリストル市の初等学校における
無料給食提供対象児童の割合とナショナルテストの平均得点



(出所) “Child Poverty : Fair Funding for School” Department for education and skills

生徒と同等の教育水準を達成するための児童生徒への特別な教育的配慮のことである。家庭の貧困や社会の経済的な窮乏から生じる教育的措置のニーズをAENという。政府の調査によれば、子どものおよそ3割は、何らかの教育ニーズを持つという。

この教育ニーズに配慮することで、子ども一人にかかる公教育の費用は、一律ではなく子どもそれぞれ異なることになる。初等学校、中等学校へ配分される毎年の教育費は、こうしたAENなどの子供の教育ニーズに配慮し、教育上不利な扱いを受けることがないように策定される。AENのニーズに対応する費用は、学校長、担任教員による指導時間の機会費用、授業補助員の採用や教材の購入の費用からなり、これら費用の合計は児童生徒一人当たり年間1450ポンドに上るといふ³。

親の所得により十分な教育機会に恵まれず、望ましい学力に達しない子どもに対して、イギリスは、そうした子どもが多く在籍する学校により多くの財源を投入する。学力が立ち遅れた子ども、そして特別な支援を要する子ども、学年や学級によって異なる様々な状況に対応しながら、学校が自立性、自主性を発揮し、多様な教育を提供する環境が整えられている。

こうした措置は、教育ニーズという概念無くして実現できないものである。

2 日本の教育財政の何が問題か

日本の教育財政には、イギリスのような子どもの教育ニーズは見当たらない。すなわち、学習障害や就学援助の有無や目標とする学力に達していない児童生徒数に応じて、教育費の加減や調整を行っていない。その理由は、義務教育水準のナショナルミニマムとして位置づけられている義務標準法の教職員定数の算定に求めることができる。

公教育の費用は、国からの義務教育費国庫負担金と地方交付税制度における教育費の基準財政需要額によって支えられている。その算定の基礎となるのが都道府県ごとに定められた教職員定数である。

この義務標準法とは、全国的に教育の機会均等とその水準の維持向上を図るため学級編制及び教職員定数の標準等を定めたものである。都道府県の教職員定数は、学級編成標準により1学級40人を上限に教職員定数を算定する。児童720人（各学年120人と仮定）の小学校を例にすると、その学級数は18と

なり、この学級数に応じた教職員定数が定まる。そして、義務教育費国庫負担金や地方交付税の教育費の基準財政需要額はこの機械的に求められた教職員数に加配を加えた数をベースに計算される。

しかし、教職員定数の計算に必要な変数は、わずか学校数、学級数、児童生徒数の3つのファクターのみである。子どもの個性や能力に配慮することなく、40人の子どもを一括りとして学級数、教職員定数の算定を行う。さらに、これらの数値に乗じられる単位費用もまた教育ニーズを考慮しない。一見すると複雑に見える基準財政需要額の補正も、その対象は、一般財源化された就学援助に係る経費の負担、地域手当など教職員給与の補正が主なものであり、子どもの教育ニーズへの配慮は見当たらない。

結局、国が標準として考える教育費とは、学校数、学級数、児童生徒数のみを用いた単純なフォーミュラによって計算された値に過ぎない。こうした子どもの教育ニーズにまで立ち入らない日本の教育財政はとても奇妙に映る。先進国の中では、イギリスのように、子どもの能力や個性の差異に配慮した子ども一人当たりで教育予算を策定するのが一般的であるという。日本のような学校数、学級数、児童生徒数だけで算定する教育費予算の配分はむしろ例外的である。

日本とイギリスの教育財政の違いについて、刈谷(2009)は教育の機会均等に対する考え方の違いを指摘している。個々の子どもの能力や適性の違いを前提に、そうした差異に応じた多様な教育の提供を教育の機会均等と考えるイギリス等の国々に対し、わが国では、学級や地域といった集团的、空間的な集合体を単位とする資源配分、いわば等量、等質の教育の提供をもって教育の機会均等と考えることが背景にあるという。

義務標準法については、1958年の制定以降、これまで学級編成標準の引き下げや加配定数の弾力的運用などを除いて大きな改定が行われることなく現在に至っている。これはわが国の教育の機会均等に対する考えが広く浸透していた証左かもしれない。だが、40人学級に象徴される等量、等質の教育は、

子どもの間で家庭の経済状況等に大きな差異がなく、教育を受ける上で不利な扱いを受けることがない場合においてのみ正当化され得るものである。

ところが、わが国では家庭の経済状況によって、子どもの教育の機会が左右される。まず諸外国と比べて教育における私費負担の割合が高い。大学進学時の学費の負担はもちろんのこと、義務教育の段階においても高等教育への進学のために親は塾などの補助学習費へ多額の出費を強いられており、所得の低い家庭の子どもは不利な状況に置かれている。そして、教育ニーズを顧みないわが国の等量、等質の公教育もまた低所得家庭の子どもをさらに困難な状況に追い込んでいる。このような二重の負担を子どもに強いる教育とはいったい何だろうか。わが国は、これまでの標準とみなされてきた教育費算定の仕組みを抜本的に見直し、あるべき姿を真剣に考えなくてはならない時期に来ている。

子どもの学力格差に直面する現在、子どもの能力や適性の差異に配慮する教育の機会均等が正しい教育の在り方か、あるいは等量、等質の教育の提供による機会均等が正しいのか、もはや答えを待つまでもない。わが国の教育財政は、他の国々と同様に子どもの能力や個性の差異に配慮する方向に舵を切らねばならないのである。

3 今後日本は教育財政をどう見直すべきか

世帯の収入の高低によって子供の学力が左右される社会に明るい未来はない。家庭の経済環境の格差による学力の格差がさらなる拡大を見せれば、やがてその格差は次の世代へと引き継がれ、日本の社会は格差固定化への道を歩むことになる。

わが国の教育財政が現在直面している問題とは、これまで義務教育水準の維持向上に寄与し、そのナショナルミニマムとして考えられてきた義務標準法による教職員定数、そしてそれに基づく標準となる教育費の算定が、単純なフォーミュラによって行われているため、現実の教育の財政需要から乖離し、本来の

ナショナルミニマムともかけ離れたものになっていることにある。

およそ半世紀にわたって大幅な見直しをすることなく続いてきた教育財政も、経済社会の変化に適応しなければならない。子どもの能力、個性、そして子どもの置かれた経済環境の差異を認め、これに見合った財政的な措置を講じること、すなわち、子どもの教育ニーズへの配慮が不可欠である。幅広い基準、測定単位を用いて教育ニーズを把握し、これを教育費の財政需要に盛り込み、公教育の質的な向上を目指す教育財政の改革こそ今望まれる。■

《注》

- 1 一般に、イギリスという呼称は、4つの地域、すなわち、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドからなる地域であり、これらの地域はそれぞれ独自の教育制度を有する。本稿はイングランドの教育財政を対象としているが、他の文献に倣い、便宜的にイギリスと呼ぶことにする。

- 2 詳しくは荻谷 (2009) を参照。
- 3 Hale (2004)。

《参考文献》

- 上村敏之, 田中宏樹 (2008) 『検証 格差拡大社会』 日本経済新聞出版社。
- 荻谷剛彦 (2009) 『教育と平等 大衆教育社会はいかに生成したか』 中央公論新社。
- 中野英夫 (2008) 「義務教育費における国と地方の費用分担—日英の比較からの検討」、租税研究 7月号、租税研究協会、pp16-27。
- DfES (2005) “Child Poverty- Fair Funding for Schools”
<http://www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=9404>.
- DfES (2009) “Deprivation and Education - The Evidence on Pupils in England: Foundation Stage to Key Stage 4” .
- HM treasury (2004) "Child Poverty Review".
- HM treasury, DfWP, DfES (2008) "Ending Child Poverty : everybody's business".
- Hale Rita (2004) “ Guide to the formula spending shares for 2005-2006” CIPFA.

