

# 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 —

貞 広 斎 子

千葉大学・教育学部

## Restructuring the balance of educational finance between public and private sectors — A research agenda

SADAHIRO Saiko

Faculty of Education

今日、教育に関わる財や資源の負担・調達・配分・供給の構造の公私分担を巡って、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。本報告では、こうした動態的状况を的確に把握する必要性を確認すると同時に、過去20年間の教育財政研究を俯瞰し、財政原則をめぐる諸論点—均等原則と必要原則のベストミックスの可能性、配分の単位問題、教育の質を担保する財源保障と新たな資源調達、財政（務）ガバナンスの観点などに着目し、リサーチ・アジェンダを提案する。

Sharing balance between public and private sectors in educational finance is being restructured in a mixed form in terms of the burden, raising, allocation and supply of fund and resources. Grasping the present status and dynamics of structural transformation is critical for education finance research. A research agenda is proposed on the study of financial principles with a focus on the optimal balance between uniformity funding and needs-based funding, funding units, existing and possible financial resources, and financial governance.

キーワード：公私分担構造 (balance of educational finance between public and private sectors)

財政原則 (financial principle) 均等配分 (uniformity funding)

必要配分 (needs-based funding) 実現可能 (feasibility) レジリエントな制度 (resilience)

### 1. はじめに

今日、教育に関わる財や資源の負担・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。こうした状況を、本報告では公私の間の「ゆらぎ」としている。

従来も、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，2010a）であるとされてきたが、現在では更に、これまで家計が私的に負担してきた補習学習などの領域に、公的財政が入り込んだり、その逆が存在したりするなど、新たな相互乗り入れ領域が成立しつつある。加えて、そうした流動性と同時に、公私両者の負担および資源の調達元は、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状況にある（貞広，2013）。なおかつ、こうした状況を「格差」と捉える議論があると同時に、根強い受益者負担マインドが存在し（中澤，2014）、教育の財と資源を巡る議論は混沌としている。

本報告では、過去20年の教育財政研究の知見<sup>(1)</sup>を受けて、上記の様な状況をいかに捉え、実現可能 (feasible) でレジリエント (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・アジェンダを提案する。

### 2. 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考え方を出し、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

連絡先著者：貞広斎子 sadahirosa@faculty.chiba-u.jp  
Corresponding Author : sadahirosa@faculty.chiba-u.jp

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。

### 3. 公私のゆらぎ・グレイ・ゾーンをめぐる（資源の負担）

先に指摘したとおり、現在、教育財政をめぐる、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、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、こうした状況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あり（権丈，2009）、教育分野は、理論的・政策的検討に実態が先行し、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。

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。

後者の方向性に関わっては、「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）、更に、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。

また、公私の多様な混在状況を踏まえ、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」として同定していく視点も必要である。更に、パラメータ＝政策規範に関しても、個々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、研究者としては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、個々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える。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。

### 4. 教育条件整備から学習条件整備への転換

#### (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。

公教育の財の配分を巡って、ニーズ・ベーストのファンディングを組み合わせる事例としては、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 of the 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）（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。

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、算定式自体の納得性は別として、配分プロセス自体は透明性の確保によって共有されている。

#### (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という点は、重要な課題である。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。

### (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）

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を想定した研究は主要とはいえなかった。

一方、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も指摘されている（Lefkowitz, 2004）。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を持ちたい。

### (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、配分された予算の使途と活用、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、教員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。

## 5. おわりに

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の提供であり、これらの課題は対象としての新規性はありながら、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」（荻谷，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。この点をどのように引き受けるのか。

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。現在、こうした効果や厚生を何らかの形で表現し、発信しようとする研究開発は低調であり、必ずしも成功しているとはいえない。

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。

### 〈注〉

- (1) 過去20年間の『日本教育行政学会年報』（年報21号（1995年）～40号（2014）、全20巻）の掲載論文のうち、自由研究論文および研究フォーラム、義務教育財政をテーマとした課題研究 全28編の知見を中心的に検討している。

### 引用・参考文献

- 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）：205-7.
- 青木 栄一（1998）「戦後日本における教育行財政の国一地方関係：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）：212-5.
- 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.
- 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
- 荻谷 剛彦（2009）『教育と平等』中公新書
- 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=Seijo University economic papers』（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, pp.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Ⅰ，Ⅲ 大会報告）」『日本教育行政学会年報』（36）：208-11.
- 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』47：133\_a-21\_a.
- 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員給与の都道府県間の差異：近年の47都道府県における教員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点から（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.