9　バブル経済以後の学校教育と教育政策

赤林英夫

要　旨

バブル経済期は，日本経済と経済政策だけでなく，学校教育と教育政策においても転換期であった．本稿では，経済学的な視点に基づき，その大きな節目の時期における統計的事実と教育政策のなかから重要と思われるものを取り上げ，その背景と意義を検討する．とくに，統計的事実としては，バブル前後における私立学校の台頭に焦点を当てる．また，教育政策としては，1990 年代の「ゆとり教育」政策とそれに対する批判，国際学力比較調査，現在へとつながる「ゆとり教育以後」の教育政策のなかから，経済学的に重要と思われる施策を選び，さらに関連する論文を紹介する．最後に，今後，教育政策研究を進めるために何が必要か議論する．

本稿作成に当たり，科学技術研究費基盤研究(A) 一般 20243020（代表 赤林英夫）「ミクロ計量経済学的手法による教育政策評価の研究」の助成を利用しました．また，研究会参加の方々からは多くの有益なコメントをいただきました．慶應義塾大学大学院の荒木宏子氏からは編集上の助言をいただきました．ここにお礼を申し上げます．

1　はじめに

1980 年代から 1990 年初頭にかけてのバブル経済期は，わが国経済における転換期であったと同時に，学校教育と教育政策における転換期でもあった．なぜなら，学校教育政策は，1980 年代の臨教審（臨時教育審議会）答申以来，規制・標準化から自由化・多様化へと流れを転換し，それを今日まで維持してきたからである．過去 15 年間，安定成長を維持する諸外国に対して，バブル崩壊後の経済成長率の低下と労働力不足に悩むわが国では，生産性を向上させる有効な政策手段として，学校教育の充実が叫ばれてきた．しかし，2002 年から正式に始まったいわゆる「ゆとり教育」は，それが，教育の多様化ではなく，教育の質の低下をもたらすものであると，実際に適用開始になる以前から，学会・財界を含む多くの識者から批判を受けてきた．そうしたなか，教育政策はわが国の将来を決めるもっとも重要な政策課題であるという意識が，国民の間で急速に高まってきた．

本稿の目的は，バブル期を挟んだ大きな節目の時代のなかから，経済学的な視点から重要と思われる統計的事実と教育政策を取り出し，その背景と意義を検討することである．まず，教育への政府の関与の経済学的根拠について，標準的な議論を簡潔に紹介した後，バブル前後における学校教育の状況について，とくに，私立学校の台頭に焦点を当て，統計データを確認する．次に，1990 年代末に顕在化した「ゆとり教育」政策への批判を取り上げる．さらに，2000 年以降，頻繁に実施されるようになった国際的な学力調査の結果を確認し，それが日本の教育政策にどのような影響を与えつつあるか検討する．最後に，2002 年に正式に開始された「ゆとり教育」学習要領以降の教育政策のなかから，いくつか重要と思われるものを取り上げ，それらに対する文献を紹介する．最後に，経済学的な教育政策研究にどのような可能性が残されているか議論し，今後の教育政策研究のあり方を考える．紙幅の

関係から，本稿では，初等中等教育のみを扱うことにする．

2　教育の規制緩和――その経済学的背景

学校教育を政府が直接提供すること，もしくは教育セクターのサービス内容を規制することは，多くの国の歴史のなかで当然のように行われてきた．しかしながら，学校教育が公的セクターにより独占的に供給されていることから生じる官僚主義や，それにともなう教育の質の低下の懸念から，教育の自由化，規制緩和が，日本を含め，多くの国で進められている．

政府が教育に関与する根拠としては，大きく次の 2 点がある（Hanushek [2002]）．第 1 の根拠は，市場の不完全性である．市場の不完全性をもたらす要素はいくつか考えられる．まず，教育の生産過程には外部効果がある．その場合，市場にすべてを任せてしまうと，社会的に見て生産水準が過小になる．次に，資本市場の不完全性がある．教育が人的資本を高める生産的な投資だとしても，借り入れ制約がある場合，社会的に最適な水準まで教育投資が行われない．さらに，情報の非対称性がある．医療と同様，教育の質に関する情報は生徒の保護者にとってわかりにくいため，政府がその質を保証し，価格をコントロールすることが支持される．さらに，規模の経済が存在する可能性も政府による供給を支持する根拠となる．しかしながら，これらの経済理論的な根拠を支持する実証結果は多いとはいえない（Hanushek [2002]）．

第 2 の根拠は再分配である．とくに，資本市場の不完全性により貧困の世代間の再生産が起きる場合，また，貧困層が特定の地域に集積することで，学校財政の悪化を通じて学校の質が低下する場合などが，教育による再分配の必要性の理由としてあげられる．しかしながら，社会が，教育を通じた再分配により，どこまでの「平等」を追求すべきなのか，理論的に一貫性のある議論は存在しない．

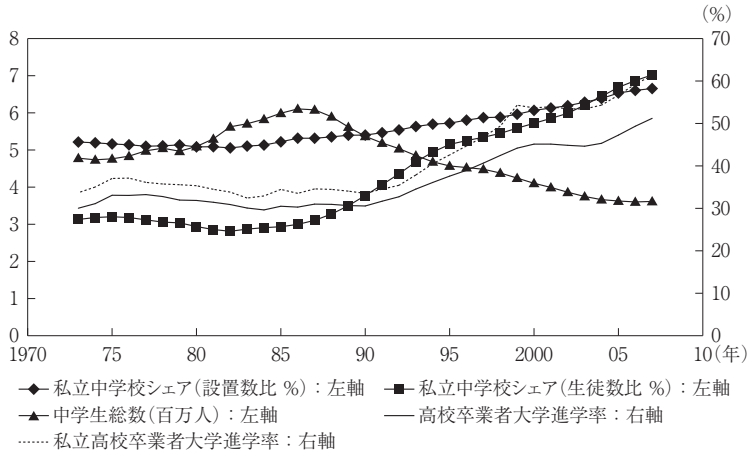
これらの状況を受けて，教育に一定の政府の関与を認めつつも，可能な限り，学校間・教育制度間の選択と競争を認めよう，という考え方が，経済学者を中心に広まってきた．これは，米国では M. フリードマンによる教育バウチャーの提案に始まり，わが国でも，八代[1980]をはじめとする，多くの

経済学者に主張されてきた．そして，教育の自由化は，1980 年代に多くの先進国で行われた規制緩和・自由化の流れのなかで，現実の教育政策に次々に取り込まれることになった．

3　バブル期前後における学校教育――私立学校の台頭

ここで，バブル期前後における，学校教育の状況を政府統計により確認しておきたい．図表 9–1 は，1973 年から 2007 年までの，学校教育の状況を考えるうえで重要と思われる統計を，学校基本調査（文部科学省）から選んで時系列で示したものである．まず，人口要因として，学齢人口はバブル期前後にピークを打った後，減少の一途をたどっている．これは，中学校在籍者が 1986 年をピークに，上昇から下降へ反転していることからわかる．次に大学進学率の上昇がある．大学進学率は，1990 年ごろまでほぼ横ばいとなっていたが，1990 年を境に上昇基調となり，2000 年前後の横ばいを経て，ここ数年再び上昇基調となっている．第 3 に，義務教育段階での私立学校シェアの増加がある．図ではこれを，私立中学が中学校総数に占める割合と，私立中学生が中学校生徒総数に占める割合で示している．どちらを見ても，

図表 9–1　わが国における学校教育の動向



注）　学校基本調査各年版より筆者作成．

1985 年ごろまではほぼ横ばいであったのが 1986 年以降増加に転じている．とくに，学校数の増加以上に生徒数の増加が著しく，1986 年には，生徒数で見た私立シェアは 3%に過ぎなかったが，2007 年においては 7%を超えるに至っている．

経済学的には，私立シェアの上昇を，バブル期における資産効果の結果ととらえることは，ある程度可能である．とくに義務教育段階においては公立であれば授業料はかからないため，私立中学に進学すること（その場合，高校もほぼ必ず私立になると考えられる）は，かなりの家計負担となるからである．しかし，バブルが崩壊した 1995 年以降も，ペースは若干落ちたものの，私立シェアが一貫して上昇基調にあることは，資産効果では説明できない．

資産効果で説明できないのであれば，代替効果はどうであろうか．金銭的費用面では私立は一貫して公立よりも高価であるので，バブル崩壊以降，私立学校に進むことの教育投資の効果・便益が，公立のそれを上回って上昇していなければならない．

まず，Kambayashi *et al.*[2006]は，教育年数の収益率が，1990 年代にわたって一貫して低下傾向であったことを示唆している．すなわち，教育一般の収益率では，私立中学の需要増加は説明できない．それでは，「私立」に行くことの便益はどうであろうか．図表 9–1 では，私立高校出身者のなかで大学に進学している卒業生の割合も示している．これを見ると，バブル経済の始まる前の 1983 年には，私立高校出身者の大学進学率は 32.4%であり，高卒全体では 30.1%であるため，その差は 2.3%であった．それが，1992 年には 2.7%と（私立 35.4%，全体 32.7%）とほとんど差がついていなかったが，その後，一貫して差は広がり始め，2007 年にはその差は 10.1%（私立 61.3%，全体 51.2%）となった．したがって，1990 年代以降の私立中学シェアの上昇は，その大学進学率から見た投資効果の上昇による可能性が高いと考えるのが自然である[1)]．

1)　当然ながら，ここでの議論は，私立学校に進学する平均的な子どもの能力や家庭背景の変化，私立学校に通うための費用の変化を考慮したものではない．

4　バブル期前後における教育政策

4.1　臨教審答申と「個性重視の教育」

1984 年から 1987 年まで，当時の中曽根内閣により設置された「臨時教育審議会」は，教育の自由化・個性化の流れを創った源流であることは周知の事実である（岩木[2004]，黒崎[2006]）．その最終報告（1987）においては，学校教育における「個性重視の原則」，「生涯学習体系への移行」，「変化への対応」がうたわれた．これは，第 1 次答申（1985 年 6 月 26 日）に表れる次のような懸念から出発している．

「我が国の教育は（中略）全般的に知的水準の高い国民が育成され（中略）他方，記憶力中心で，自ら判断する能力や創造力の伸長が妨げられ個性のない同じような型の人間をつくりすぎている（中略）制度やその運用の画一性，硬直性による弊害が生じている」

当時わが国は，プラザ合意（1985 年 9 月）を前に，不動産バブルが進行していた時期に当たる．上記の記述からは，知識・技術の面から，わが国の教育は世界最高水準に到達した一方，個人の力を最大限発揮できるような教育環境になっていない，という懸念が読みとれる．富の蓄積を背景とした「個性化」，「生涯学習」の推進は，せっぱ詰まった教育投資のニーズから出てきた提言，というよりは，衣食満ち足りた段階での「贅沢な教育消費」への志向，ともいえる．そう考えると，つぎに議論する「ゆとり教育」路線も，バブル経済の産物と解釈することができる．

臨教審の提案を推し進めたのは，個性化の概念が成熟化する日本社会にとって魅力的であったこともあるが，その一方で，教育を含めた公的なシステムへの信頼の低下も背景にあったといえるであろう．

4.2　「新学力観」の導入

いわゆる「ゆとり教育」は，多くの教育学者の指摘によれば，事実上，1989 年公示の学習指導要領の改訂（小学校 1992 年施行，中学校 1993 年施行）に始まったとされる（苅谷[2002], pp. 42–42）．文部科学省の資料（平成元年度

わが国の文教政策，第 1 部第二章第二節）によると，改訂の基本方針は，「生涯学習の基盤を培うという観点に立ち，21 世紀を目指し社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成を図ることを基本的なねらい」とする点で，臨教審の答申を直接応えた結果となっている．そして，「豊かな心を持ち，たくましく生きる人間の育成を図る」とともに，「社会の変化に主体的に対応できる能力の育成や創造性の基礎を培うことを重視するとともに，自ら学ぶ意欲を高めるようにすること」としている．

また，「学校教育の現状が知識の伝達に偏っているとの指摘があるが，このような現状を改め，幼児児童生徒が自ら考え，自ら学ぶ教育への質的な転換を図る必要が」あり，「体験的な学習や問題解決的な学習を重視し，学ぶことの楽しさや成就感を体得させ，自ら学ぶ意欲を育てるとともに，何をどのように学ぶかという主体的な学習の仕方を身に付けさせることが大切である」としている．改訂方針に見られたこれらの考え方は，「新しい学力観」，「子ども中心主義教育観」と呼ばれるようになった（岩木[2004]，苅谷[2002]，p. 138）．

4.3 「ゆとり教育」の提言

公式文書で「ゆとり教育」が全面展開されたのは，第 15 期中央教育審議会第 1 次答申「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について」（1996 年 7 月 19 日）であるといってよい．このなかで，「これまでの知識の習得に偏りがちであった教育から，自ら学び，自ら考える力などの[生きる力]を育成する教育へとその基調を転換していくためには[ゆとり]のある教育課程を編成することが不可欠であり，教育内容の厳選を図る必要がある」（同第 2 部第一章）とし，その後の「総合的学習」導入につながる「子ども中心の学習」を強調するとともに，教科書の「スリム化」，学校週休 2 日制への道を開くことになった．

このことに対する，伝統的教育学者の当時の反応は概して肯定的で，戦後直後の「新教育」の復帰になぞらえる識者もあった[2)]．

2) たとえば，佐藤[1999], p. 99，福田[2007a]があげられる．

4.4　高校教育改革

臨教審答申を受けた教育の個性化・自由化は，義務教育段階においては1990年後半に一挙に進むことになるのだが，その先鞭をつけたのは，高等学校教育政策であった（耳塚・樋口[1996]）．そこでは，総合学科制度の創設（平成5年度より），単位制高校の導入（定時制・通信制は昭和63年度より，全日制は平成5年度より導入），通学区域の拡大（平成5年度より），総合選抜廃止（1990年代後半）などが，矢継ぎ早に実施された．

これらの政策は，形のうえではすべて，「選択肢の拡大」というキーワードでまとめることができる．具体的には，総合学科は学校内にカリキュラム選択と進路決定の自由化，単位制高校は学習ペースの自由化，通学区域の拡大と総合選抜の廃止は学校選択の拡大，ととらえることができる．しかしながら，これらの政策が実質的な意味での生徒の選択肢の拡大につながったかどうかは議論の分かれるところであり，それにより，これらの政策に対する経済学的な視点からの評価も異なる．たとえば，総合学科や単位制高校が生徒の学習や進路面での選択肢を広げたかどうかは，社会や大学が総合学科「的」なカリキュラムと卒業生をどのように評価したかに依存する．また，通学区域の拡大や総合選抜の廃止がどれだけ生徒の選択肢を広げたかどうかは，学校や教育委員会が決める生徒の選抜制度に大きく依存する．これらの政策が，単なる理念を超えてどのような結果を生み出したかは，実証分析の結果を検討するしかない．

Akabayashi[2007]は，全国高等学校のパネルデータを利用し，全日制普通高等学校の通学区域の変化が，当該地域の学校の平均的大学進学率にどの程度影響を与えたかについて，分析を行った．その結果，通学区域の拡大（公立校の選択肢の増加）は，公立普通科高校の大学進学率を有意に上昇させ，私立普通科高校の進学率を低下させる，しかし，全体の平均的進学率には有意な影響を与えないこと等がわかった．さらに，学校区の大規模な変更を行った県のデータだけを分析すると，都市部においては，学校選択の拡大は地域の平均進学率に有意に正の効果（弾力性で3%）があることがわかった．また，その場合においても，学区変更は，変更の前年に入学した生徒に対してはほとんど影響を与えなかったため，競争が学校教育の質に与えた影響は非常に小さいだろう，と結論づけた．

荒木[2009]は，東北・北陸8県を網羅する高等学校・学科・学年レベルのパネルデータを利用し，総合学科が生徒の中途退学を抑制する効果をもつかどうかを分析した．その結果，公立高校においては，総合学科制度が生徒の中途退学を抑制する効果が確認されたが，私立高校においては同様の効果は確認されなかった．

5　バブル崩壊後の教育政策への評価と圧力

5.1　学力低下論争とゆとり教育批判

1992年のバブル経済崩壊後も，バブル期に構想された「ゆとり教育」をはじめとする個性化・自由化を基調とした教育政策は，90年代を通じて大きな変更なく進展した．しかしながら，日本経済の成長率の鈍化と人口増加の頭打ち，そして中国やインドをはじめとする新興経済国の急成長を目の当たりにして，わが国の国際競争力の低下を不安視する論調が増加してきた．一部の識者は，減少する労働人口を所与として成長を維持するためには，技術力の向上をはじめとする人的資本のいっそうの増加を唱えるようになった．そのような状況の1990年代末から，いわゆる「学力低下」論争が始まった．最初に，大学生の学力低下を問題として取り上げた岡部・西村・戸瀬[1999]が，2002年から始まる学習指導要領改訂を批判し始め，それに対する賛同者が数多くになったこと，それに対する文部科学省からの反批判（寺脇[2004]）も数多く出たことから，多くの識者を巻き込んだ一大論争になった[3)]．

論争に参加した識者のなかで，1990年代初頭から進められてきた「教育の個性化」，「子ども中心主義」教育政策がもつ問題を主張し始めたのは，苅谷剛彦である．彼は，一連の著書（苅谷[2002]，苅谷・志水・清水・諸田[2002]）で，次のような主張を行う．

(a)　学習指導要領の中身を薄くしても，生徒の理解度は上がっていない．

(b)　新学力観が普及するに軌を一にして，子どもの学校外での勉強時間が減っている．

3)　この論争の詳細については，市川[2002]，中井ほか[2001,2003]に詳しいのでここでは省略する．

(c)　学力の階層差が広がっている.

(a)の証拠として列挙されているのは，以下の調査である.

・1979 年に深谷昌志が行った学力調査と，1998 年に文部省が行った「学校教育に関する理解調査」を比較すると，授業が分からない生徒の比率が増えている（苅谷[2002], pp. 26–27）.

・文部省が 1996 年に実施した「教育課程実施状況に関する総合的調査研究」で，中学 1–3 年生の理科の点数を，1983 年に行われた同一問題の結果と比較．さらに，1989 年，1992 年，1995 年国立教育研究所「理数調査報告書」中学 2 年と高校 2 年の理科の平均正答率を比較すると，トレンドとして点数が下がっている[4]（苅谷[2002], pp. 29–30）.

・また，苅谷ほか[2002]（p. 54）では，重回帰分析により，小学校時代に「伝統的授業が学校で多いこと」が中学時のテストスコアにプラスに，「新学力観的授業が多いこと」がマイナスに影響することを指摘している[5].

(b)の主張の根拠としてあげられているのは，2000 年藤沢市教育文化センター調査と 1949 年の日本教職員組合調査における子どもの学習時間の比較である．データによると，最近の子どもの方が自宅勉強時間は少なく，ゆとりをなくしているわけではないという．また，藤沢市の調査から得られるデータを 1965 年から 2000 年まで時系列で比較すると，帰宅後の勉強時間は 1975 年をピークに低下しているという（苅谷[2002], p. 86）．さらに苅谷ほか[2002]は，同一の 11 校の高校 2 年生を対象に行った 2 回のテスト（1979 年および 1997 年の独自調査）を比較すると，「勉強時間の低下，とくに，中学時代に成績が下位だった子どもに，まったく勉強しない比率が増加」している，と報告している.

---

4)　苅谷[2002]は，「現行の学習指導要領実施前の 1989 年を起点に…」としているが，正式に学習指導要領が完全実施されたのは 1992 年のことであり，その意味から，89 年と 92 年では，同じ学習指導要領のもとにあるといってもよい．事実，その間，中学高校とも，理科の成績は大きく下がっているが，数学に関してはほとんど横ばいである．もし，学習指導要領の改訂が重要な政策変更なのであれば，それが実際にいつ現場に行き渡ったのか，どの時点から「新学力観」に基づいた教育といえるのか，慎重な議論が必要である.

5)　前者の指標は「教科書や黒板を使って先生が教えてくれる授業」，「ドリルや小テストをする授業」，「宿題が出る授業」を含み，後者の指標は「自分たちで調べる授業」，「自分たちの考えを発表したり，意見を言い合う授業」，「なにを勉強するか選べる授業」，「教室の外で見学したり，体験したりできる授業」を含んでいる.

(c)の主張として，苅谷ほか[2002]は，中学校の数学で，通塾と非通塾の生徒の間での点数差が広がっていることを指摘している．これにより，新学力観に基づいた学習指導要領は，塾に通える子とそうでない子の間の学力に関する階層差を広げる，との主張（苅谷ほか[2002]）につながっている．

苅谷・志水[2004]は，苅谷ほか[2002]で報告された関西調査に加え，1982年（30校）のテストと同一のテストを，2002年に関東地方の同じ小学校17校に行った調査の分析結果を報告している．そのなかで，耳塚[2004]は，1982年から2002年の間に，学力の全般的低下が起きていることを示したうえで，「学校教育諸要因のなかの，ある要素――教育内容に関わる行政――の影響に限定して検討」（同 p. 29）するため，この間，学習内容が簡素化された設問とそうでない設問を比較した．その結果，学力低下の2割は教育内容自体の変化に起因し，残る8割がそれ以外（教育法，家庭背景要因）の変化だと推察している（同 p. 32）．ここでいう「学習内容が簡素化された」という基準が明瞭でないこと，20年の歳月を経て同じ地方の小学校17校を調査することの意義が必ずしも明らかでないこと，さらに，学習指導要領の影響にしては，その効果の大きさが非常に小さいことから，著者自身も認めるように，必ずしもこの結果によって，ゆとり教育の影響が学力に現れたと断言することはできないが，カリキュラムが学力に与える影響を直接計測した数少ない研究といえる．

さらに山田[2004]は，教師の授業スタイルが正答率に与える影響を分析している．そして，新学力観的な授業実践が到達度の水準の高さに，伝統的な学力観に基づく授業実践が到達度の階層間格差の縮小に，各々関連している可能性を指摘している．前者の結論は，苅谷ほか[2002]のそれとは逆の結果であるのは興味深い．

以上をまとめれば，多くの識者がさまざまなデータを利用して，過去15年間にわたり子どもの学力が低下してきた，と指摘してきた．しかし，「学力低下」ということが事実で受け入れられたとしても，それが「ゆとり教育」や「新学力観」による，という直接の根拠はいまのところ存在しない．事実，学力低下を認める識者のなかには，教育政策の変化以上に，家庭や親の資質の低下や，さらにはゲームや携帯電話の普及など，社会環境の変化が，もっとも大きな要因である，と指摘する人もいる（藤原[2005]，志水[2005]）．

わが国において，家庭と政策，そして社会環境のうち，どれが大きく学力に影響を与えているかについて，統計的に識別した研究は存在しないといってよい．その結果，「学力が低下した」という点で一致する識者も，「では，何をすれば状況は改善されるのか」といった問に対しては，まちまちの答えしか出てこない．たとえば，家庭背景の悪化が重要だと考える識者は，「家庭力の強化」，「基本的生活習慣の確立」を主張する．教育政策に原因を求める人は，単純に過去の教育政策の復活を期待する．

5.2　教育政策に対するグローバル圧力

2000 年代は，国際学力比較調査である PISA, TIMSS における日本の地位が明らかになり，日本の児童の教育達成度と教育政策を，国際的視点から再評価しようという機運が高まった時期といえる．

PISA（Programme for International Student Assessment：生徒の学習到達度調査）は OECD が実施している学力到達度国際比較テストで，2000 年に第 1 回目が，そしてその後 3 年おきに実施されている[6]．調査対象は，15 歳時点における「読解力」，「数学的リテラシー」，「科学的リテラシー」であり，2006 年調査には，57 カ国・地域（内 OECD 加盟は 30）が参加した[7]．わが国では高校 1 年生約 6,000 人（2006 年）が参加している．特徴としては，義務教育修了段階の 15 歳児がもっている知識や技能を，実生活のさまざまな場面で直面する課題にどの程度活用できるかどうかを評価している．

TIMSS（Trends in International Mathematics and Science Study：国際数学・理科教育動向調査）は，国際教育到達度評価学会（IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement）が理科・数学について実施してきた国際調査である[8]．内容的には，PISA に比べると，より基礎的な学力を問うタイプの問題が含まれているといわれる．これまでに，1995 年，1999 年，2003 年，2007 年に調査が行われている．対象は小学 4 年生と中学 2 年生であるが，1999 年は 1995 年調査のフォローアップとし

6）　以下の説明は，文部科学省[2007]に多くを負っている．
7）　2000 年調査には 32 カ国（内 OECD 加盟 28 カ国）が，2003 年調査には 41 カ国・地域（内 OECD 加盟は 30）が参加している．
8）　以下の説明は，文部科学省[2008b]に多くを負っている．IEA はそれ以前にも，1964 年と 1981 年に数学，1970 年と 1983 年に理科の調査を行っている．

て，中学 2 年生のみを対象に行われている．参加国は，2007 年には 59 カ国・地域となっている．

これらの調査結果の蓄積を通じ，わが国の学力の相対的な地位低下が明らかになってきた．たとえば，PISA では，日本の地位は 3 回の調査において，数学リテラシーで 1 位→ 8 位→ 10 位，読解で 8 位→ 14 位→ 15 位，科学リテラシーで 2 位→ 2 位→ 6 位と，一貫して低下している．PISA の国際比較の結果は，日本の地位低下を確認させただけでなく，教育政策に対する見方にも大きな変化をもたらした．それは，PISA の試験内容は，思考プロセスの習得，概念の理解，および知識を生かす力を重視するといった，1990 年以降のわが国教育政策が利点的に進めてきた「新学力観」とかなり似ている部分があるとされるからである（福田[2007a], p. 245，藤田[2005], p. 218）．一見「ゆとり教育」に近い教育政策をとっていると見えるフィンランドが，どの分野においても最高ランクをつけたことと合わせて，日本の教育政策に論争を巻き起こした．

さらに，わが国は，PISA よりも基礎学力を問う TIMSS のようなタイプの試験では優位であったが，それも，小学校 4 年のスコア（算数 2 位→ 3 位→ 4 位，理科 1 位→ 3 位→ 4 位），中学 2 年のスコア（算数 3 位→ 5 位→ 5 位→ 5 位，理科 3 位→ 4 位→ 5 位→ 3 位）と，2007 年の中 2 理科を除き，一貫して相対的な地位の低下傾向を見せている．それに対して一貫して地位を維持・向上させているのは，香港，韓国，台湾，シンガポールなどの東アジア諸国である．

以上のように，国際学力比較調査は，わが国の教育の弱点を明らかにするとともに，その弱点がどのような国で克服されているかを示したという点で，わが国の教育政策論争に一石を投げかけた．しかし，PISA におけるフィンランドと日本の差や，TIMSS における東アジア諸国との差が，実際にどこまで教育政策の差を原因としているのか，あるいは観測されない別の要因（国民性等）が原因であるのか，短期のパネルデータでは知ることができない．実際，これらの国際調査の傾向を受けて，その原因として「ゆとり教育」を強調する論調（藤田[2005], p. 248）も，ドリル学習重視などの「脱ゆとり」の結果だとする論調（佐藤[2005]）も混在する．その結果，必ずしも，これらの結果から政策的な含意を導くところまで，わが国の実証研究は深化

していない[9)].

6 「ゆとり教育」以後の教育政策

6.1 学校選択制と教育バウチャー

従来わが国では，小中学校の通学区域は，すべて原則固定的に運用されていた．この枠組みは，1997 年に文部省が「通学区域制度の弾力的運用について」と題された通知を出したことで，事実上とり払われた．

最初に学校選択制を導入したのは三重県の紀宝町（1998 年度）である．その後，2000 年度に東京都品川区が学校選択制を導入した．2002 年の「規制改革推進 3 カ年計画」も学校選択制の推進をうながした．その結果，2003 年には学校教育法施行令が改正され，市区町村の教育委員会の判断によって学校選択制を導入できることが明記された．現在では東京の区部など，この制度を採用する地域は拡大しており，内閣府が 2008 年に行った調査では，小学校の 14.2%，中学校の 16.6%が導入している[10)].

学校選択制度に関しては，教育行政学者の黒崎勲と，藤田英典をはじめとする教育社会学者との間で，激しい論争が行われている[11)]．黒崎は，米国ニューヨーク市イーストハーレムにおける公立学校選択制度が「教育における抑制と均衡の原理を具体的に明らかにするための（黒崎[2006], p. 174）」1 つのモデルだと解釈し，品川区での導入結果の分析を通じ，学校選択制が，条件次第では，従来の公立学校に蔓延する官僚的な性格を打破する契機となると，前向きにとらえている[12)]．これに対し，藤田（[2005], p. 155）をはじめとする教育社会学者の多くは，学校選択制は学校間の序列を固定化し，学校と地域を分断することにともなう弊害が大きい，と批判している．

Yoshida, Kogure, and Ushijima[2007]は，足立区の学力データを利用して，足立区で実施された区立中学の選択制が，どのような学校の選択を生徒にうながしたか，またその結果，社会経済的背景による生徒のソーティングが進

9)　それに比べて，国際的には，これらの調査の統合と包括的な分析から，何らかの政策的な含意を導こうとする試みが増えている．たとえば，Hanushek and Woessman[2008]などを参照．
10)　内閣府「学校評価等の実施状況に関するアンケート」による．詳細は，内閣府[2008]を参照．
11)　この論争に関しては，黒崎[2006]に詳しい．
12)　黒崎の議論の詳細とその限界については，赤林[2009]が議論をしている．

んだか等について，学校レベルのデータを利用して検証した．その結果，学校選択制導入後，高所得の家計の多い地域の生徒は私立中学を選ぶ傾向が強まったこと，公立のなかではテスト成績の高い学校が選ばれやすくなったこと，しかし，公立学校間の成績はむしろ縮まったことなどを示している．

「学校選択制」という用語の定義には，国際的には，私立と公立の間の選択を容易にするための政策，すなわち，（私立学校）教育バウチャー（ヴァウチャー）が含まれるのが一般的である．M. フリードマンが最初に提唱したことで有名な教育バウチャーは，私立学校と公立学校間の競争をうながすための，私立学校への公立学校並みの補助金と，それに付随する政策を表す．教育バウチャーは，2006 年の安倍政権発足時に設立された「教育再生会議」の論点の 1 つとなり，社会的に認知されたが，安倍政権崩壊後とりまとめられた同会議第 3 次報告「社会総がかりで教育再生を」（2008 年 12 月 25 日）では，「バウチャー的な考え方を取り入れた『学校選択制と児童生徒数を勘案した予算配分による学校改善システム』をモデル事業として実施する」ことが盛り込まれたにとどまり，具体的な政策としてはまだ実現していない．

教育バウチャーの概念がどのように諸外国で展開されているか，それをわが国で適用しようとした場合の争点については，赤林[2007a,b]で詳述したが，結論を一言でいうと，わが国で教育バウチャーを導入した場合の帰結は，私立学校の既得権である生徒選抜や学費設定の自由をどこまで制限できるかに大きく依存する．さらに 1 点だけ付け加えれば，諸外国からは，わが国には税金を使った私学助成があることで，日本は教育バウチャー導入済みの国，と見られることもある．しかしながら，私学助成が公私間の競争条件にどのような影響を与えているか，実証研究は皆無である[13)]．

6.2　学校評議会・コミュニティー・スクールと「和田中学」

地域住民の学校運営への参画の仕組みの制度化として，2000 年 1 月の学校教育法施行規則の改正により，同年 4 月から「学校評議員制度」が導入された．その趣旨は，校長が学校運営に当たり，学校の教育目標・計画や地域との連携の進め方などに関する保護者や地域住民の意見を反映し，協力を得

13)　義務教育ではないが，赤林・荒木[2009]は，私立高等学校に通う生徒の授業料減免が，生徒の中退率抑制にどのような効果を与えているか，統計的に検証している．

ながら，学校独自の教育プログラムを進めていくことにある．

また，「地方教育行政の組織および運営に関する法律」の改正により，平成 16 年 9 月から保護者や地域住民が一定の権限と責任をもって運営に直接参画する，学校運営協議会の設置が可能となった（いわゆるコミュニティ・スクール制度）[14]．この制度は，「保護者や地域住民が，合議制の機関である学校運営協議会を通じて，一定の権限と責任を持って学校運営に参画し，より良い教育の実現を目指すという，地域に開かれ，地域に支えられる学校づくりの仕組み」（文部科学省[2004]）とされている．

コミュニティ・スクール制度制定のきっかけは，総合規制改革会議「第一次答申」（2001 年 12 月 11 日）において，「コミュニティ・スクール導入のための法制度整備に向けた実践研究の推進」が盛り込まれたことである．2002–4 年にかけて行われた「実践研究」には 30 校の応募があり，7 地域 9 校が指定された[15]．その後，法制化されたコミュニティ・スクールは，2008 年度では全国で 343 校が指定されており，その内訳は，幼稚園 17 園，小学校 243 校，中学校 76 校，高等学校 3 校，特別支援学校 4 校となっている．地域ごとに一番指定の多い教育委員会は京都市の 110 校である[16]．

杉並区立和田中学校は，リクルート出身の藤原和博が 2003 年から 2008 年まで校長をつとめ，多くの改革と斬新な試みで，マスコミでの話題を集めてきた学校である．その基本は，氏が多くの著書で書いているように，学校を地域に開放し，地域の力を利用して，学校内外の大人と子どもの関係を再構築しよう，というものである．これは，法的な枠組み作りから始まったコミュニティ・スクールを，「校長主導」で一気に作ってしまったケースということができる[17]．

和田中学については，苅谷ほか[2008]が詳細な評価報告を行っている．これによると，和田中学の改革が始まってから 3 年間学校に在籍した生徒を，杉並区内の他の中学をコントロールとして調査を行ったところ，和田中はコ

14）　以上 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/03/07032712/001.htm に従っている．

15）　習志野市立秋津小学校，津市立南が丘小学校，新宮市立光洋中学校，岡山市立岡輝中学校，同清輝小学校，同岡南小学校，尾道市立土堂小学校，京都市立御所南小学校，足立区立五反野小学校である．

16）　以上，http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/05/08051506.htm（文部科学省）より．

17）「和田中」とコミュニティ・スクールとの距離の近さについては，藤原ほか[2002]における藤原と鈴木寛の対談を参照．

ントロールの中学に比べて，「学校生活は楽しい」という子どもの数は増加しているが，学力調査の結果はむしろ下がっていることがわかった（pp. 47–52）．この結果をどう解釈するかは和田中の試みを評価する上で重要な意味をもっているはずであるが，残念ながら，苅谷ほか[2008]は単純な比較以上の詳細な分析を行っていない．

おそらくより大きな問題は，このように地域社会を巻き込む政策が流行するなかで，学校教育予算自体を増やすことに比べて，このような手法が教育の質を向上させるために，費用対効果で優れているといえるのかという点について，今日までその分析も考察もないことである．隠れた費用を明示化しないかぎり，「地域による解決」はきわめて安上がりで効果のある教育政策に見える[18]．したがって，これを推進すればするほど，教育の公財政支出を増やす必要はない，という主張を正当化するというジレンマに陥る．結果的に，財政当局にとっては都合のよいストーリーとなろう．

6.3 教員免許の更新制

2000 年前後から，いわゆる「問題教員」に関する情報公開やマスコミ報道が進むことにより，教員の資質の全般的な低下が，公教育の信頼喪失と生徒の学力低下の原因の 1 つと考えられるようになった．これを受けて，資質に問題のある教員をどのように処遇すべきか，という議論のなかから，教員免許制の導入が提案されるようになった（河村[2005]）．まず，中央教育審議会においては，「今後の教員養成・免許制度の在り方について」（2006 年 7 月 11 日答申）において，教員免許更新制の導入が提言された．ほぼ同時に，教育再生会議第 1 次報告「社会総がかりで教育再生を――公教育再生への第一歩」（2007 年 1 月 24 日）に，やはり教員免許の更新制が提言された．それを受けて，急遽，2007 年 6 月の教育職員免許法改正により，2009 年 4 月からの免許更新制導入が決定した．決定された免許状の有効期限は 10 年，更新講習は 30 時間である（文部科学省[2008a]）．講習の開設は教職課程認定大学の他，各自治体の教育委員会が大学や大学院との連携によって設置することも可能とされており，下記で述べる教職大学院も，この制度の受け皿として

18） 苅谷ほか[2008]（p. 99）における苅谷・藤原両氏の対談は，「地域本部」は教員の増員に比べてきわめて安上がりであることを強調している．

想定されている．

そもそも，問題教員の識別と処遇の目的で議論が始まった教員免許更新制ではあったが，そのような名目での現職教員への更新制の適用が困難であることから，文部科学省[2008a]は，「教員免許更新制は，その時々で教員として必要な資質能力が保持されるよう，定期的に最新の知識技能を身に付けることで，教員が自信と誇りを持って教壇に立ち，社会の尊敬と信頼を得ることを目指すものです．更新制は不適格教員を排除することを目的としたものではありません」と説明している．

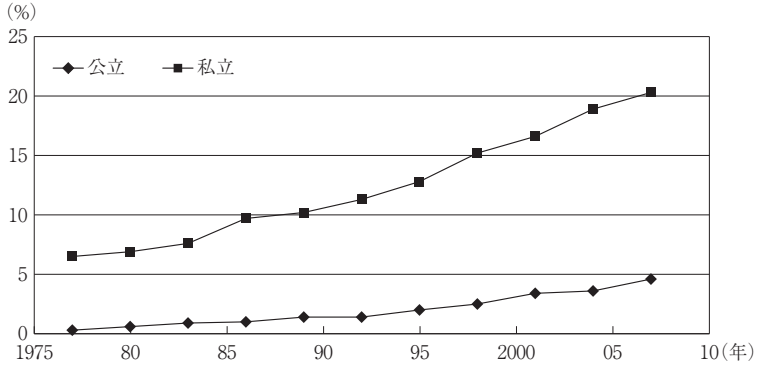
また，免許更新制とほぼ並行して導入された「教職大学院制度」は，やはり同じ中教審答申により「子どもたちの学ぶ意欲の低下や社会意識・自立心の低下，社会性の不足，いじめや不登校などの深刻な状況など学校教育の抱える課題の複雑・多様化するなかで，こうした変化や諸課題に対応しうる高度な専門性と豊かな人間性・社会性を備えた力量ある教員」を養成するために，教員養成に特化した専門職大学院として制度化された．

教員の免許を更新制にすることで，どれだけ教員の質の向上に資することができるか，教職大学院の教育によりどれだけ教員の質が向上するのか，今後の研究をまたなければならないが，ここでは，教員の質に間接的に関係あると考えられる統計をいくつか見たうえで，今後検証すべき仮説を提示したい．

図表 9–2 は，中学校教員に占める大学院卒業者の比率を公立中学と私立中学の別にしてプロットしたものである．これを見ると，従来，公立中学には大学院卒の教員はほどんといなかった一方で，私立中学には，1985 年ごろまでに 5–10％の大学院卒の教員が存在していた．バブル崩壊を境に，私立中学における大学院卒の教員比率は一貫して上昇している．同時に，公立中学における大学院卒教員比率も増加しているが，その増加速度は私立のそれと比べ明らかに低い．

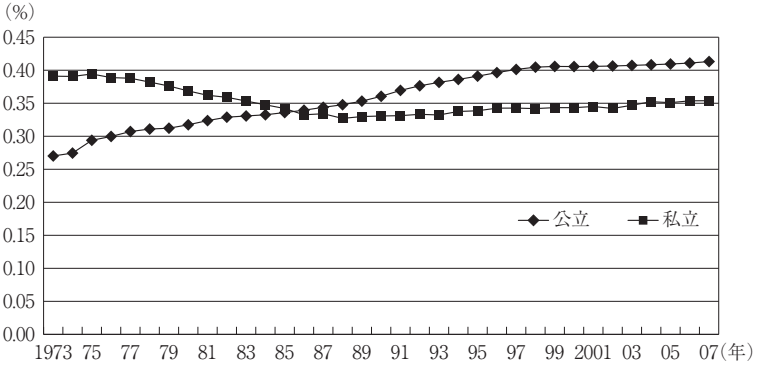
さらに特筆すべきは，私立中学における大学院卒教員は，その大多数が「非教育学部系」の大学院卒である一方，公立中学における大学院卒教員は，その大多数が「教育学部系」の大学院卒であることだ．2007 年の調査で見ると，公立中学における大学院卒教員 4.6％の内，3％が教員養成系，1.6％が一般の大学院卒であるが，私立中学における大学院卒教員 20.3％の内，

図表 9–2　中学校教員に占める大学院卒業者の比率



注）　学校教員調査各年版より筆者作成.

図表 9–3　中学校教諭に占める女性の比率



注）　学校基本調査各年版より筆者作成.

3.4%が教員養成系，16.9%が一般の大学院卒である．このような教育機関のバックグラウンドが，私立と公立の教育やサービスの質にどのような関係があるか，今後精査すべきである．さらに，今後，「教職大学院」卒の教員が，従来の一般の大学院卒の教員に加算されていくのか，それとも単に代替されていくのかで，教職大学院の社会的な存在意義は大きく変わる．今後の研究が必要な分野である．

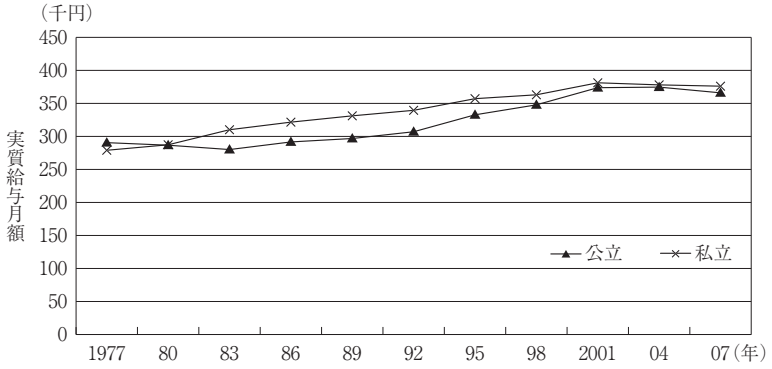
次に，図表 9–3 は，中学校教諭に占める女性の比率を，公立と私立の別に

時系列にプロットしたものである．これを見ると，1973 年においては，私立の方が公立よりも女性教員の比率が高かったが，公立中学における女性の比率が一貫して上昇したため，1986 年を境に公私が比率で逆転し，以後，公立の方が女性教諭比率が高くなっている．私立の女性教員比率の低下傾向は 1988 年に底を打ち，その後，上昇基調となるものの，その速度は公立に比べて緩やかである．

そもそも従来，私立の方が女性教員比率が高かったことは，女子中学校が私立のみに存在していたことをもっとも大きな理由としてあげることができるであろう．公立中学における女性教員の進出は，従来，小学校の教員の大多数を女性が占めていたことを踏まえれば，女性の学歴向上が中学教諭への女性の進出を小学校並みにうながしたと考えることができる．それでは，いまだに私立女子中学が多く存在するにもかかわらず，公私における女性教員比率が逆転したままで，一向に収束に向かっていないのはなぜであろうか．その 1 つの理由として，図表 9–2 で指摘した，私立中学における大学院卒教員の需要の高まりがあると考えられる．女性の学歴が一貫して向上したとはいえ，大学院卒業者のなかで女性が占める割合はいまだ低く，また分野に偏りがある．2007 年度の学校基本調査によれば，修士課程に在学する女性の比率は 30.5％であり，女性の比率が男性よりも高いのは，人文系，保健系，家政系，教育系，芸術系であり，最大の在籍者を抱える工学系で 10.3％，次に多い理学系で 22.1％，3 番目に多い社会科学系で 37.9％である．教育学系の大学院生に占める女性比率は高いが，前述のように，私立中学ではむしろ一般の大学院の卒業者の需要が高く，その分，女性の雇用確率が下がっている可能性がある．

さらに，教員以外の女性の労働市場との関係も重要である．1970 年以降，一貫して拡大し続けてきた女性の雇用機会は，1986 年に施行された「男女雇用機会均等法」により，爆発的に拡大した．民間セクターにおける男女の賃金や昇格の格差が縮まっていくなかで，教員を志望する大卒女性の属性が変化してきた可能性もある．佐野[2008]は，教員の女性比率が高いことと教員就業者の多くが教員養成系学部出身であることに着目し，教員の質の代理指標として教員養成系学部の大学入試偏差値を用い，労働市場で高い賃金を獲得できる機会をもつ女性が教職ではなく民間に就業するようになった結果，

図表 9–4　本務教員の平均給与水準（2005 年消費者物価を基準に実質化）



注）　学校教員調査各年版より筆者作成.

偏差値で代理した教員の平均的な質が低下したかどうか，1975 年から 2000 年までの都道府県パネルデータを使って検証した．その結果，男女間賃金格差の縮小が偏差値を引き下げること，男女雇用機会均等法は男性の就業行動を変化させその結果教員の質の向上に寄与していること，さらに，地方と比べ都市部の方が賃金格差縮小による質の低下の効果が大きいということを明らかにした．

最後に，図表 9–4 は，やはり文部科学省の統計を用いて，私立と公立の教員の実質給与水準を比較したものである．これを見ると，教員の平均賃金はゆるやかに上昇しているものの，2001 年頃には頭打ちになっていること，ほぼ一貫して私立の給与水準は公立よりも高いが，その差は 1995 年以降収束を始め，2004 年にはほとんど差がなくなっていることがわかる．これは，私立における大学院卒の教員が公立以上に増加していることを考えると，驚くべきことである．すなわち，1990 年以降，私立中学は学校数を大きく伸ばすなかで，（学歴面で見るかぎり）より質の高い大学院卒の教員を大幅に増やしながら，平均給与を公立に比べ，むしろ下げることに成功している．これは，バブル崩壊後，私立学校が，高学歴労働者の需要主体として一定の役割を果たしていると同時に，（教員の学歴で見た）質の高い中学教育に対する家計の需要の増加を満たしていたことを想像させる．

6.4　三位一体の改革と義務教育費国庫負担制度の変更

義務教育にかかる費用は，憲法が規定する「教育を受ける権利」（憲法第26条）の保障という観点から，義務教育費国庫負担制度（義務教育費国庫負担法）の形で，国が一定比率を支出してきた．これは，市町村立学校の教職員給与費を都道府県の負担としたうえで，国が都道府県の実支出額の原則2分の1を負担するものであった．この制度自体は昭和15年より存在し，戦後，負担対象となる経費を退職手当や共済費なども含める形で拡大してきた[19]．しかし，1985年以降，行財政改革の流れのなかで，教員の給料・諸手当以外の費用が一般財源化されてきた．

2004年，義務教育費国庫負担金に「総額裁量制」が導入され，給与額や教職員配置に関する地方の裁量が拡大された．それを保障するために，公立学校給与の国立学校準拠制の廃止，加配定数の少人数学級編成への利用が承認された．さらに2005年，政府の進める「三位一体の改革」のなかで打ち出された，義務教育費国庫負担制度を例外として扱わないという方針が大きな論争となり，結果として2006年，国庫負担率が2分の1から3分の1に変更された．

国庫負担率変更に至る過程においては，そもそも国庫負担制度を維持すべきかどうかが議論された．国庫負担制度を廃止すると，従来の財源は地方交付税（一般財源）化される．その場合，それまで義務教育に用いられていた支出が他の用途に転用される可能性がある．国庫負担制度を支持する識者は，このような変更は財政に余裕のない自治体における教育費の削減を招き，教育の地域格差が発生する可能性があると批判してきた．他方，国庫負担制度の廃止を主張する識者は，自主財源化によって，より効率的に教育予算を配分するインセンティブが自治体に現れるはずであると主張した．これに対しては文部科学省から，現状でも教員配置や学級編成，教員加配などの詳細は大半が都道府県の裁量に任されているため，負担制度を変える必要性はないとの反論がなされた[20]．中教審も，「新しい時代の義務教育を創造する」（2005年10月26日答申）において，「現行の負担率2分の1の国庫負担制度は優れた保障方法であり，今後も維持されるべきである．その上で，地方の

19）　以上 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/outline/001/003.htm より．
20）　たとえば，文部科学省[2005]参照．

裁量を拡大するための総額裁量制の一層の改善を求めたい」と結論づけた．

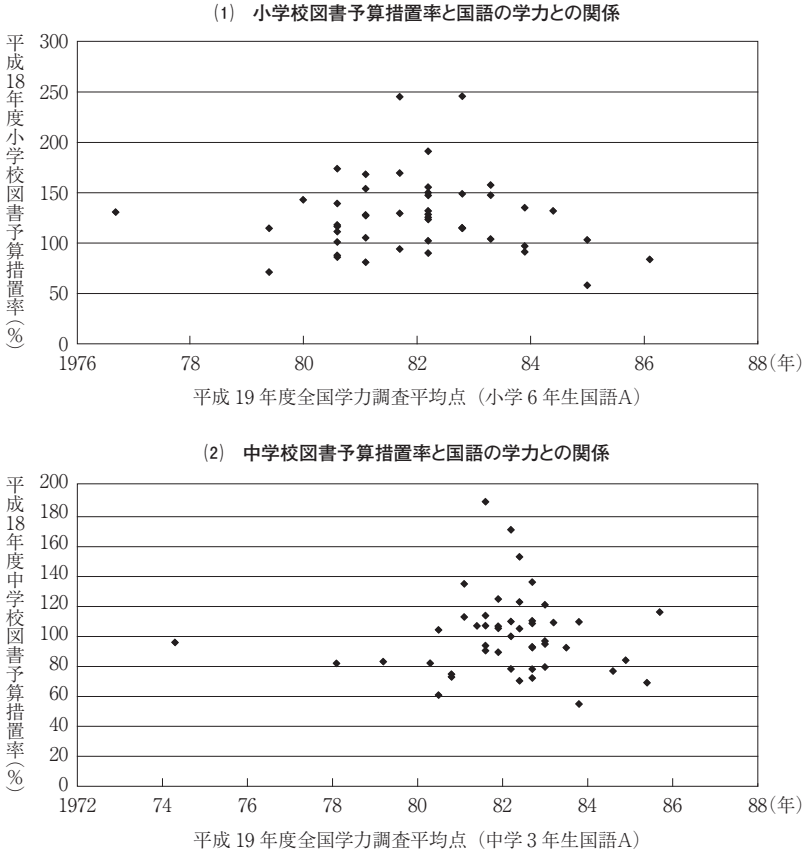
教育支出額の決定に地方の裁量が増えることで，教育に対する資源配分に地域格差が出るのではないか，という懸念は一部に根強い（たとえば藤田[2005]，苅谷・土居・妹尾・諸田[2005]）．実際，その 1 つの例として，学校図書館の標準額に地域格差があることが広く知られている[21]．しかしながら，少なくともクロスセクションで見たとき，この地域差が直接学力に大きな影響を与えているという証拠を見つけることは難しい．

図表 9–5 は都道府県別の平成 19 年度全国学力調査国語の平均点と平成 18 年度の学校図書館図書予算措置率（＝図書購入費予算額／基準財政需要額）をプロットしたものである．両者の相関係数をとると，小学校においては −0.07，中学校においては 0.003 であり，図からも両者にはほとんど何の相関もないことがわかる．図書予算措置率は自治体の財政状況に左右されることは容易にわかる（たとえば，財政力指数と中学予算措置率との相関は 0.54）が，それが「教育費用の一般財源化を通じて」教育の質に不平等を与える，とまでいいきることはできない．もちろん，この両者の関係は必ずしも一方向の因果関係で解釈することはできない．国語の学力が平均的に高い自治体では，図書を充実させるために国の基準にこだわる必要はなく，他の用途に振り向けるのが自然であろう．また，そもそも，図書費用は必ずしも生徒への「読書」インプットの計測とはいえない．これらのことが，本来存在する図書費と国語の学力との関係を消し去っている可能性はある．しかしながら，そのような教育資源の自主的な配分自体が民意を反映しているかぎりにおいて，社会的に効率的であるといえる．

そもそも，学校図書館図書費措置の算定根拠となる基準財政需要額の算定に強い根拠はなく，毎年，学校内の全体の予算配分のなかで，どれだけ図書の充実に振り向けるかは，まさに，学校の状況にあわせた効率的資源配分の問題であろう．もちろん，このような議論は，学校の資源配分が，民意を反映した合理的な計算によって行われることを前提としている．現実には，教育予算が一般財源になったとき，必ずしも民意を代表しないような予算配分が行われる可能性は否定できない．

21） 最近では，平成 18，19 年度に「学校図書館図書関係予算措置状況調べ」が行われて，都道府県別の結果が報告されている．

図表 9–5　小学校・中学校における国語の学力と図書館予算措置率との関係



注）　平成 19 年度「全国学力調査」の結果および平成 18 年度「学校図書館図書関係予算措置状況調べ」より筆者作成.

それでは実際に，教育への支出額は地域の政治的な状況に左右されやすいのであろうか？　Ohtake and Sano [2008] は，1975–2005 年の都道府県別データを利用して，地域の子ども 1 人当たりの義務教育支出額が，地域の高齢化率にどのような影響を受けるか分析を行った．その結果 1970–80 年代は，高齢化は教育支出に正の影響を与えていたが，1990 年代以降は，むしろ負の影響を与えるようになったという．著者らはその理由について，子どもと同居しない高齢者が増えたことで子どもへの支出が減った，という仮説を実

証的に否定し，中央から地方への教育費の移転自体が高齢化率と教育支出の関係の逆転につながっているのでは，と推測している．

6.5　全国学力調査の開始とアカウンタビリティ政策

「全国学力・学習状況調査」は，全国の小学校 6 年生，中学 3 年生全員を対象にし，数学（算数）と国語の学力と，学習状況や学校の取り組みを調査する目的で 2007 年から開始された．文部科学省は，調査の目的として，以下の 3 点を上げている[22]．

・国が，全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から，各地域における児童生徒の学力・学習状況をきめ細かく把握・分析することにより，教育および教育施策の成果と課題を検証し，その改善を図る．
・各教育委員会，学校等が，全国的な状況との関係において自らの教育および教育施策の成果と課題を把握し，その改善を図るとともに，そのような取組を通じて，教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する．
・各学校が，各児童生徒の学力や学習状況を把握し，児童生徒への教育指導や学習状況の改善等に役立てる．

しかしながら，この学力調査がもたらした最大の社会的な影響は，これらの目的には書かれていないところで生じた．それは，学力や教育の成果に関するアカウンタビリティについて誰が責任をもち，どの程度の詳細さで公表すべきか，という問いを社会に突きつけたことである．

そもそも「実施要領」は，「調査結果については…，学校における教育活動の一側面に過ぎないことなどを踏まえるとともに，序列化や過度な競争につながらないよう十分配慮して，適切に取り扱う」ものとし，具体的には，「本調査の実施主体が国であることや，市町村が基本的な参加主体であることなどにかんがみて，都道府県教育委員会は，域内の市町村および学校の状況について個々の市町村名・学校名を明らかにした公表は行わないこと」，「市町村教育委員会は，域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表は行わないこと」を要請している．

しかしながら，2008 年 10 月，大阪府は，公表の方針を府に伝えた市町村

22）「平成 20 年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」（2007 年 11 月 14 日通知）．

教育委員会の平均点を公表し，同 12 月には，秋田県が，公表の同意を得ていない市町村も含めて，すべての教育委員会の平均点を公表した．さらに，鳥取県では，全国学力調査の市町村別と学校別の結果を開示できるようにするため，情報公開条例改正案を県が提出し，可決された．

アカウンタビリティが教育改革の鍵と見なされるようになったのは，米国における No Child Left Behind Act（NCLB 法）の影響が大きい．2002 年 1 月に成立した連邦法である NCLB 法は，州が連邦政府から何らかの補助を受け取るためには，州ごとに定める教育の基準とその達成を検証するための手段（テスト）を小学 3 年生から中学 2 年生までを対象に行わなければならないこと，一定の基準を満たすことができなかった学校の生徒は他の学校にうつる権利をもつこと（学校選択），そして，学校単位・学区（わが国の教育委員会に相当）単位での成績などを含む詳細な「レポートカード」を公表しなければならないこと，をすべての州に要求した．これにより，米国のどの州でも毎年学力テストが行われるようになった[23]．

わが国では，全国学力調査への参加は，市町村の自主的な判断によるとされており[24]，テスト結果の強制的公開が，教育委員会単位での調査への不参加につながりかねないという，米国とは異なるインセンティブ設計になっている．その意味で，この調査はアカウンタビリティの考え方とはまったく異なる目的で実施されてしまったといえる．結果を公表したくない自治体が公表しなくてすむのであれば，それをアカウンタビリティと呼ぶことはできない．

そもそも，調査の目的として，「全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から，…教育および教育施策の成果と課題を検証」するのであれば，そして国が義務教育に責任をもち，そのための費用のかなりを負担している現状（これも米国と異なる）であれば，調査への参加は，私立も含めて強制であるべきであろう．調査目的とアカウンタビリティとの関係を明確にしないまま実施されてしまった（され続けている）現状の制度は，結

23）　ただし，テストは全米統一ではなく，州ごとに行われる．NCLB 法の与えたインパクトの経済学的な視点からの論文集として Peterson and West[2003]がある．

24）　その結果，全国でただ 1 つ，愛知県犬山市教育委員会は過去 2 年間の学力調査に参加していない．

果として，学力調査の効果的な実施と政策評価のための分析をきわめて困難にしている．

また，わが国で議論になる「地域や学校間の序列化と偏見の助長」（藤田[2005]）が，米国ではそれほど問題にならないのも注目に値する．米国の「レポートカード」には，テストの成績だけでなく平均的な家庭の経済状況や人種構成なども掲載されており，良くも悪くも，テストの成績だけが「一人歩き」することはない．また，そもそも，地域間での人種構成や経済状況の差が，そして学区間で財政状況の差が存在することはほぼ周知の事実だったため，それらを学校単位に再編成して公開することにも抵抗がなかったと考えられる．わが国の状況で，地域ごと，学校ごとの成績の公表が，本当に序列化（すなわち，格差の固定とそれによるインセンティブの低下）を促進するのか，それとも，従来の先入観を排し，さらに学校と保護者との対話を促進し，プラスのインセンティブを醸成するかどうかは，今後の事態の進展と，それにともなう実証研究の発展を待つしかない．

経済学において，テストの実施が生徒や教師に与えるインセンティブに関する研究は，近年やっと始まったところである．紙幅の制約から，本稿では，テストの実施が生徒の学習や教師の成績に与えるインセンティブに関して理論的な分析を行った重要な貢献として，Lazear[2006]をあげておくにとどめたい．

7　おわりに

本稿においては，バブル経済以降の教育政策のなかで重要なものをいくつか取り上げ，その経済学的な意義を議論した．同時に，それらの政策の背景となる学校教育をとりまく現状の変容を，いくつかの時系列統計で示した．

今後，経済学者による教育政策研究がより実り豊かになるために，いくつかの提案をしたい．第１に，すでに繰り返されてきたことであるが，研究用のデータベースの確立が必要である．全国学力調査も，未だ研究者が簡便な手続きで研究用に利用できるまでに，データの提供体制が確立されていない．第２に，事前事後評価をワンセットにした政策評価の推進である．最後に，教育学者との連携である．従来，教育学者と経済学者は，視点も分析手法も

異なり，お互いに接点はほとんどなかった．しかしながら，共通の定量的な手法が普及し，かつ，共通のデータベースが確立されたいま，視点の複数化という意味で双方の連携の効果は大きい．

たとえば，教育をめぐる議論では，テストスコアの向上や教育の質の向上が最終目標になりがちである．一方，経済学の議論では，教育の質の向上がそれを受けた生徒の将来の賃金上昇や生活水準の向上へと結びついているかどうかを重視する．しかしながら，従来の労働データでは，学校年数以上の学校情報を得ることが不可能であったし，そのため，（機会費用だけを考慮した）「教育年数の収益率」以上の具体的な政策指標を示すことができなかった．このような教育政策・学校政策には直接のインプリケーションがない研究だけでは，経済学と教育学の接点は生まれにくい．政策に有益な情報を含む共通のデータベースに基づいた，いっそうの共同作業が望まれる．

参考文献

赤林英夫[2007a]，「的はずれな日本の教育バウチャー論争」『中央公論』2007 年 2 月号 pp. 206–215.

赤林英夫[2007b]，「学校選択と教育ヴァウチャー　政策と研究」市村・伊藤・小川・二神編『現代経済学の潮流 2007』東洋経済新報社，pp. 189–216.

赤林英夫[2009]，「競争は教育に有害か？経済学からの再解釈」駒村・清家・山田編『労働と社会保障政策のフロンティア』慶應義塾大学出版会.

赤林英夫・荒木宏子[2009]，「私立高等学校の授業料補助が生徒の中退に与える影響：日本の教育バウチャーの実証研究」2008 年日本経済学会発表論文.

荒木宏子[2009]，「コンプリヘンシブ・カリキュラム（総合学科制度）が高等学校生徒の学校定着に与えた影響の計量分析」2009 年日本経済学会発表論文.

市川伸一[2002]，『学力低下論争』筑摩書房.

岩木秀夫[2004]，『ゆとり教育から個性浪費社会へ』筑摩書房.

岡部恒治・西村和雄・戸瀬信之編[1999]，『分数ができない大学生——21 世紀の日本が危ない』東洋経済新報社.

苅谷剛彦[2002]，『教育改革の幻想』筑摩書房.

苅谷剛彦・志水宏吉・清水睦美・諸田裕子[2002]，『調査報告「学力低下」の実態』岩波書店.

苅谷剛彦・志水宏吉編[2004]，『学力の社会学——調査が示す学力の変化と学習の課題』岩波書店.

苅谷剛彦・清水睦美・藤田武志・堀健志・松田洋介・山田哲也[2008]，『杉並区立「和田中」の学校改革——検証　地方分権化時代の教育改革』岩波書店.

苅谷剛彦・土居丈朗・妹尾渉・諸田裕子[2005],「分権化の踏み絵にするな――どうする義務教育費国庫負担金問題」『論座』10月号.
河村健夫[2005],「学校・家庭・地域の連携が教育の劣化を防ぐ」『論座』5月号.
黒崎勲[2004],『新しいタイプの公立学校――コミュニティ・スクール立案過程と選択による学校改革』同時代社,日日教育文庫.
黒崎勲[2006],『教育の政治経済学』(増補版)日日教育文庫　同時代社.
佐藤学[1999],『教育改革をデザインする』岩波書店.
佐藤学[2005],「『改革』によって拡大する危機」『論座』2月号.
佐野晋平[2008],「教師の質は低下したか？」ワーキングペーパー.
志水宏吉[2005],「学力の階層間格差が広がっている――公立中学校の現場から」『論座』5月号.
寺脇研[2004],「文部科学省の教育改革を語る――『ゆとり教育』は時代の要請である」『中央公論』2月号.
内閣府[2008],『教育委員会アンケート集計結果』http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0523_02/item08052302_02.pdf.
中井浩一・中央公論編集部(編)[2001],『論争・学力崩壊』中央公論新社.
中井浩一・中央公論編集部(編)[2003],『論争・学力崩壊2003』中央公論新社.
福田誠治[2007a],『格差をなくせば子どもの学力は伸びる――驚きのフィンランド教育』亜紀書房.
福田誠治[2007b],『競争しても学力行き止まり――イギリス教育の失敗とフィンランドの成功』朝日新聞社.
藤田英典[2005],『義務教育を問いなおす』筑摩書房.
藤原和博・櫻井よしこ・苅谷剛彦・鈴木寛[2002],『中学改造――“学校”には何ができて,何ができないのか』小学館.
藤原和博[2005],『公教育の未来』ベネッセコーポレーション.
耳塚寛明[2004],『教育課程行政と学力低下――関東調査による検討』苅谷・志水編[2004]所収.
耳塚寛明・樋口大二郎[1996],『多様化と個性化の潮流をさぐる――高校教育改革の比較教育社会学』学事出版.
文部科学省[2004],『コミュニティ・スクールの指定状況について――全国29都府県343校に広がる』http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/05/08051506.htm.
文部科学省[2005],『費用負担関連資料』2005年年6月18日中央教育審議会義務教育特別部会(第20回)配付資料.
文部科学省[2007],「OECD生徒の学習到達度調査――2006年調査国際結果の要約」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/071205/001.pdf.
文部科学省初等中等教育局教職員課[2008a],『〈解説〉教員免許更新制のしくみ』文部科学省. http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/08051422.htm.
文部科学省[2008b],『国際数学・理科教育動向調査の2007年調査(TIMSS2007)国際調査結果報告(概要)』http://www.nier.go.jp/timss/2007/gaiyou2007.pdf.
八代尚宏[1980],『現代日本の病理解明――教育・差別・福祉・医療の経済学』東洋経済新報社.

山田哲也[2004]，『教室の授業場面と学業達成』苅谷・志水編[2004]，所収.
Akabayashi, Hideo [2007], "Average Effects of School Choice on Educational Attainment: Evidence from Japanese High School Attendance Zones," under review.
Hanushek, Eric [2002], "Publicly Provided Education," in A. Auerbach and M. Feldstein eds. *Handbook of Public Economics*. Elsevier Science.
Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann [2008], "The Role of Cognitive Skills in Economic Development," *Journal of Economic Literature*. 46(3), pp. 607–668.
Kambayashi, Ryo, Daiji Kawaguchi, and Izumi Yokoyama [2006], "Wage Distribution in Japan: 1989–2003," Discussion Paper, Hitotsubashi University.
Lazear, Edward P. [2006], "Speeding, Terrorism, And Teaching To The Test," *Quarterly Journal of Economics*, 121(3), pp. 1029–1061.
Ohtake, Fumio, and Shinpei Sano [2008], "The Effects of Demographic Change on Public Education in Japan," Working paper, Osaka University.
Perterson, Paul and Martin West (eds) [2003], *No Child Left Behind?: The Politics and Practice of School Accountability*. Brookings Institution Press.
Yoshida, Atsushi, Katsuo Kogure, and Koichi Ushijima [2007], "School Choice and Student Sorting: Evidence from Adachi City in Japan," Working Paper, University of Tsukuba.