

現代の教育費をめぐる政治と政策

---

目 次

序章 課題設定 .....	1
1. 問題の所在と研究の目的	1
2. 本書の意義	6
3. 本書の構成	12
第1章 教育財政をめぐる政治的言説 .....	17
1. 過小支出論	17
1.1 様々な教育支出指標	18
1.2 既存指標の問題点	19
1.3 代替指標による比較	23
1.4 小括	28
2. 教育投資論	30
2.1 ミクロの人的資本論の理論・実証とその含意	31
2.2 マクロレベルの人的資本論	33
3. 教育財政の政治的・経済的分析に向けて	42
A. 計量分析補論 — 可変係数単一インデックスモデルのベイズ推定 —	43
第2章 分析枠組み .....	51
1. 政策過程分析における分析枠組みと仮説	51
1.1 現代の教育政策過程における民主性の所在	51
1.2 先行研究の検討	53
1.3 下位政府論の相対化	59
1.4 政策過程分析の枠組み	68
2. 政策分析における視角と分析枠組み	73
2.1 効率性の概念史	73
2.2 教育生産関数研究の文脈に照らした効率性	81
2.3 効率性に関する既存研究の評価	86
2.4 実証分析における作業課題	92

第3章 教育財政の拡充と抑制の政策過程 .....	103
1. 教育財政支出の趨勢	104
2. 事例分析Ⅰ：教員給与水準改善	107
2.1 前史—教員給与水準のイシュー化—	108
2.2 人材確保法の政策過程	110
2.3 第2次・第3次改善	114
3. 事例分析Ⅱ：私立学校への経常費助成	117
3.1 前史—私学団体によるアジェンダ設定—	117
3.2 経常費助成の予算措置に関する政策過程	119
3.3 私立学校振興助成法の政策過程—教育財政拡充の「失敗」—	123
4. 事例分析Ⅲ：教職員定数改善	126
4.1 前史—義務教育費国庫負担法から第2次改善までの政策環境—	127
4.2 第3次改善以降の状況—教育下位政府の要求と自治省・自治体の反発—	130
4.3 第5次改善計画をめぐる政策形成・決定過程	132
4.4 第5次定数改善の実施と教育財政抑制の過程—大蔵・自治省との妥協—	135
5. 下位政府論再考	136
5.1 制度的要因	136
5.2 執政中枢アクターによる統合	138
6. 考察	143
第4章 政治制度と教育財政をめぐる政策過程 .....	153
1. 教育財政支出変動における作為的要素	155
2. 教育財政支出に関する政党の政策選好	159
2.1 教育財政支出に関する政策選好と他の政策領域との相関関係	160
2.2 政策選好の時間的変動	164
3. 政治制度における権力の集中・分散と政策過程	164
3.1 政治制度における権力の集中度—項目反応理論による情報縮約—	164

3.2	仮説検証	169
3.3	小括	177
4.	考察	177
A.	計量分析補論	183
A.1	個体ごとに異なる誤差分散を持つ階層線形モデルのベイズ推定	183
A.2	項目反応理論のベイズ推定	184
第5章	地方政治と教育財政	189
1.	2000年代以降の地方教育財政の文脈	190
1.1	政策変更・制度改変	191
1.2	地方財政危機と行政改革	193
1.3	知事の制度的権力と政策選好	197
2.	地方政治における教育政策の争点化	199
2.1	データ・方法	199
2.2	知事選公約における教育政策	200
2.3	教育政策の公約採用の時間的変容	202
3.	政策の実現手段	205
3.1	公約と財政的現実	206
3.2	知事の当選・再選戦略、社会経済的文脈と手段選択	214
4.	考察	217
第6章	教育財政における生産性・効率性と組織経営	223
1.	投入変数としての学級規模	224
1.1	日本における学級規模効果に関連する先行研究について	224
1.2	海外の学級規模効果に関連する先行研究の検討	225
1.3	学級規模を投入変数とする教育生産関数研究の分析戦略	231
2.	学校組織レベルの効率性と行政・経営規模	232
2.1	データ	232
2.2	効率性の規定要因としての組織経営規模 — 学校規模と自治体規模 —	234

2.3	分析モデル	236
2.4	内生性の問題	240
2.5	分析結果	243
3.	考察	251
A.	計量分析補論	252
A.1	線形モデルおよび非線形モデルを統合したメタアナリシス	252
A.2	セミパラメトリック確率的フロンティアモデル	254
A.3	不均一分散処置効果モデル	254
<b>第7章</b>	<b>教育財政システムの生産性・効率性と制度・政策</b>	<b>259</b>
1.	教育生産関数と効率性の推定	260
1.1	産出変数	260
1.2	確率的フロンティアモデル	262
1.3	分析結果	264
2.	国レベルの効率性と制度・政策	273
2.1	教員人件費配分に関わる政策的要因	274
2.2	アカウントビリティシステム	277
3.	考察	287
A.	計量分析補論 — セミパラメトリック確率的フロンティアモデルの推定 —	291
<b>終章</b>	<b>教育財政における民主性と効率性</b>	<b>295</b>
1.	本書の知見	295
1.1	民主性と効率性の評価とその条件	295
1.2	民主性と効率性の相補的關係	302
2.	本書の貢献	303
3.	今後の展望と課題	305
<b>文 献</b>		<b>311</b>

あとがき	335
事項索引	341
人物索引	351

## 現代の教育費をめぐる政治と政策



## 序 章

# 課題設定

### 1. 問題の所在と研究の目的

教育財政支出は、様々な論拠に基づいてその維持・拡充が正当化されてきた。それは、直接的には教育条件の整備・拡充を目的とするものであり、日本国憲法 26 条の教育を受ける権利を保障し、教育基本法 4 条（旧 3 条）の教育の機会均等を促す基盤として理解されている。これらの法的規定に基づく義務論的な主張の一方で、帰結主義的に教育財政の拡充を正当化するレトリックも使い古されてきた。長期的な個人の経済的厚生や社会の発展・経済成長のための方策として教育財政支出の拡充を説く教育投資論はその端的な例である。また際限なく定義・提起され続ける「教育問題」の存在自体が財政支出およびそれを伴う条件整備への需要を紡ぎだしてきた。

しかしながら、1970 年代初頭の高度経済成長の終息に伴う低成長経済への移行と財政収支の悪化は教育関係者や教育政策研究者を財政問題の現実と向き合わせることとなった。70 年代に刊行された教育財政についての学術文献である嘉治（1970）、市川他（1978）は、その点を明確に反映したものである。特に後者の前書きでは次のように述べられている<sup>1)</sup>。

現在、国民総支出の一割近くが教育に投じられ、公財政支出の二割以上が文教費に向けられている。教育経済、教育財政の在り方は直接・間接に教育サービスの量と質を規定するし、教育行政も予算の裏付けなしには一切機能しない。した

がって、教育行政に携わる者にとってはむろんのこと、およそ教育に関係するすべての人達にとって、教育経済、教育財政は一大関心事の筈である。

にもかかわらず、教育界のこの問題に対する認識は意外に乏しく、また、たとえ認識はあっても的確な理解を欠いていることが多い。といっても、関係者が教育費の問題について全然無関心というのではない。関心があるにはあるのだが、ただ目前の事態に追われた近視眼的な理解とこれに対する独善的な態度に終始し、問題の体系的な把握に至っていないように思われるのだ。教育費の不足とか、負担の過重を痛感してはいるが、それは文教予算が不十分であり、とくに国庫支出が足りないからであると考え。教育は他に比類のない尊い仕事であり、社会にとって大切な事業である以上、これに無条件で潤沢な予算をつけないのは、政府に教育尊重の気持がないからであり、ひいては国民に教育の重大さが分かっているからだと決めつける。教育の重要性をもっと大声で叫び、より多勢を予算要求に動員し、いっそう巧みな駆引きを用いて折衝すれば、予算は必ず獲得できると信じて疑わない。といった行動様式に、それが表れている。

これまではそれでもよかった。国民経済の高度成長に支えられて、常に不足を訴えられながらも、教育費は年々大幅に増加することができた。しかし、これからはそうはゆかない。経済成長の減速化とともに、教育費をめぐる姿勢は今後一段と厳しくなることが予想されるからである。

増大してやまない国民の教育要求にどう対処したらよいのか。限りある国民経済の枠の中から教育部門にどれだけの資源を配分すべきか。膨張し続ける教育費の財源をどこから捻出し、いかに確保するか。それを誰がいかなる方法で負担するのが公正か。教育物価の高騰によって相対的に乏しくなる教育資源を、どの教育分野にどんな割合で配分すべきか。最大の教育効果をあげるためには稀少な資源をどう使い、教育経営上いかなる工夫をしたらよいのか。等等。

(市川他 1978:4-5)

この記述は、現時点から見ても経済成長の鈍化に伴って教育財政が直面する問題を的確に捉えている。しかし、実際には、歳入歳出ギャップを国債発行で賄うことが常態化した財政政策の下で、これらの問題への取り組みは等閑にされてきた。そのような財政運営は 2000 年代以降の低水準の国債金利に助けられて今日まで存続してきたのであり、到底持続可能なものではない。マクロ経済財政政策として、否応なく経済成長と財政再建という大きな課題に向き合わざるを得ない状況の中で、この十数年余りで、教育費を巡る問題自体は、「学

方問題」や子どもの貧困、「少子化問題」といった教育問題と三位一体改革や地方交付税削減などの財政問題という双方の文脈で先鋭化し、広く公衆の知るところとなった。

翻って、このような教育財政をめぐる現実と公衆の関心の高まりの中で、これまでの教育政策研究が公共の意思決定に資する知見を提供してきたのかと言えば、心許なさは否定できない。先述の市川他（1978）にある問題認識を現在の文脈の下で引き受けるならば、今後の教育政策研究に課せられた課題は、将来世代を財政的に搾取しないという制約条件を守りつつ、その将来世代の厚生に関わる教育政策について有効な意思決定・運営を考察・構想するというところにある。無論、理論的・実証的根拠なしにそのための情報を生み出すことはあり得ないが、これまでの教育政策・財政に関する議論を振り返れば、対応する蓄積があったとは言い難い。

このことは既存研究の問題意識と方法に起因している。わが国の教育財政に関する研究の多くは、教育関係法規の当該条項における法解釈と法制史研究としてなされてきたが、それらは教育財政哀史ともいべき内容と教育財政の飛躍的拡充に関する展望から成っており、民主主義政治および教育行財政の本質に照らして現実的含意を欠いていた。その本質とは民主主義政治が有限資源をめぐる配分過程であり、また予算制約の下で社会的厚生の最大化を図らなければならないという点、教育活動が労働集約的で技術革新によるコスト削減が困難であるという点にある。これらに照らせば、無限の教育要求に対する財源が有限である限り、そしてまた、遠くない将来において、増税・歳出削減あるいは高水準のインフレという国民に痛みを強いる調整が必然的に生じる限り、どれだけ教育予算の確保ができたかという分捕りの結果の評価やそのためのレトリックの追求ではなく、有限な資源をめぐる決定と運営に関するプロセスの考究が求められるはずである。

こうした教育財政に関わるプロセスの問題は本人・代理人論の枠組みから統一的に整理できる。すなわち、本人・代理人論の枠組みから見れば、自ら教育サービスを生産できない・しない有権者あるいは教育政策の受益者は本人であり、その本人が教育行財政を通じてサービスを楽しむまでの過程において委

任すべき2種類の代理人とその委任に付随する手続き的価値が存在する。それらに照らして本書の教育財政に関わる研究課題も生起するのである。

第1の委任先となるアクターは選出部門たる政治家であり、付随する手続き的価値は、意思決定における民主性である。民主的であるということは、国民・住民の意思を間接民主主義を通じて政策出力に反映させるという自己決定が実現している状態に他ならない。また、それは1時点のものではなく、将来の意思決定者に理不尽な負担を押し付けない、選択の余地を狭めないという意味で長期的なものであり、持続可能性を暗黙の要件としている。教育財政支出の通時的・共時的な相違・変動は人口変動と経済的水準に強く規定されることは周知の事実であるが（Verner1979；市川・林1972）、作為的＝政治的要因が影響を及ぼす余地が存在する限り、政治的な意思決定過程として教育財政を考察する必要がある。政策過程分析に関する基本的な課題は、教育財政における政治的要因の所在とその値域を実証的に明らかにすることにあるが、それは単なる記述を超えて、教育財政の意思決定に関する過去の政策過程の理解・評価と、今後起こりうる政治環境の変化を与件とした際の教育財政の変容について理論的な予見を与えるものでなくてはならない。

第2の委任先となるアクターは、非選出部門たる教育の専門家（教員・行政職員）であり、運営における効率性という手続き的価値が付随する。効率性であるということは、さしあたり、政策目標に照らして投入資源に見合った成果が生み出されている状態と定義できよう。各政策分野で唱えられる財政拡充の要求に由来する「神々の闘争」は結局のところ政治的な優先順位の決定に服すが、そのための情報として財政支出の帰結の考察は不可欠である。それは投入水準の向上がどの程度望ましい産出をもたらしうるかという一般的関係としての生産性に関する問いを前提としつつ、投入資源を最大限に活用しているのかという効率性に関する評価が行われなければならない。政策分析に関する課題は、日本の教育財政の効率性に関する実証的な評価にあるが、そのみならず、効率性を規定する政策・制度・経営的要因を明らかにし、今後の教育行財政の構想に実効的な含意を与えることにある。

こうした2つの委任過程の議論は、市川（1976, 2010）が言う統制論と管理

論の両輪に対応しているが、本研究ではそれぞれ政策過程分析および政策分析として具現化し、低成長期における教育財政の決定・運営に関する考察を行うこととしたい。改めて本書の問いを整理するならば、その中心的な問いは、日本の教育費をめぐる政治・政策において民主性と効率性という手続き的価値は実現されているのか、という点にある。そしてこの問いは、より具体的に以下の3点に分節化される。

まず、第1は、そもそも教育財政に関わってなぜ民主性と効率性が問われなければならないのか、という問いである。教育財政に関心を抱く者の中には、教育活動に投入される資源の有限性は問題ではなく、むしろ投入が結果的に後続の投入の原資を生み出すという自己生産性ゆえに、それが政治的・行政的プロセスに服す必要はないと考える向きもあるかもしれない。この第1の問いへの応答はこうした本書の議論の前提に関わるものである。

第2は、日本の教育財政に関わる政治的意思決定は民主的であった・あるのか、という問いである。より具体的には、戦後の教育財政制度確立期以後の日本の教育財政をめぐる政治過程の全体像はどのようなものとして解釈でき、そして民主性という手続き的価値は実現されたと評価できるのか、という点である。そして、この問いの答えが否定的であるのならば、付随的に、教育財政に関する意思決定が民主的となる条件が重要な論点となる。すなわち、意思決定の与件たる政治環境の変化は民主性を高める方向に作用するのか否か、あるいは教育制度・政策の内外で何が補完的に整備されなければならないのか、という点である。

第3は、日本の教育財政は効率的なのかという問いである。本書の実証研究上の文脈でより具体的に言い換えるならば、教育財政的投入における効率性の改善の余地は、その投入増加によってもたらされる成果の改善と比較して相対的に大きいのか、あるいは、他の国と比較して、日本は相対的にどの程度効率的であるのか、ということである。そして、この問いの答えが効率性改善の余地があるというものであれば、財政運営における効率性を高めるための操作可能な教育政策・制度・経営上の条件は何かという点が併せて問われる必要がある。

これらの3点の問いに対する実証的考察を統合した上で、民主的かつ効率的な教育財政のための方策を構想する。

## 2. 本書の意義

本書は政策過程分析、政策分析を通じて教育財政に関する考察を行うものであるが、次章以降の見通しを明らかにする意味でも、問題意識、課題設定および方法の点から、既存の教育財政研究と本研究の相違および本研究の意義を述べておく。

既存の教育財政に関する研究の多くは、規範論としても事実論としても関連立法や財政支出として実現した「結果」と立法・予算過程の「手続き」に関する2つの視点を有してきた。前者は国庫負担による教育財政支出の多寡や安定性を論じるものであり、その多くは現状の教育財政支出の水準がいかにも不十分かを憲法や教育基本法の関連条項に照らして訴えるというものである。具体的には、義務教育財政における国庫負担率および抑制的規定、教職員定数改善や教職員給与改善、教育扶助・就学援助制度の不十分さ、施設整備における地方超過負担、私立学校・高等教育における私費負担などを批判の対象としてきた<sup>2)</sup>。これらは憲法26条における学習権保障および教育機会均等論を根拠とした教育費の聖域論や優先確保論の様相を呈することになる。

一方、後者については教育財政支出に関わる民主主義や地方の自主性の欠如あるいは「政治主導」を批判する。すなわち、国民・住民およびその利害を代表すると想定する政治勢力の政策過程からの排除によって、その教育要求の反映が阻害されているというものである。それらは、戦後の義務教育費国庫負担金制度復活およびそれに伴う基準法制に対する批判<sup>3)</sup>や教職員給与における人事院勧告体制への批判<sup>4)</sup>、あるいは1955年以後の自民党一党優位体制下における教育予算関係法案の政策過程に対する全般的な批判という形で展開されてきた。このような規範的な「手続き」論は、〈国民・住民は教育分野を最優先するような政策選好を有し、国民・住民の教育要求が反映されるような意思

決定の仕組みであれば、教育財政は充実するはずである」という前提の下では「結果」論と一体となり、潜在的に多くの教育研究者・関係者の支持を集めてきた。

そして、研究方法については、主に3つの方法が採られてきた。第1は制度史研究であり、多くは近代学校制度成立期から1950年代までの教育財政制度の変遷に関わるものである。特に、この期間を通じて地方財政の中心的な問題であった義務教育費に関する制度史について分析が行われてきた<sup>5)</sup>。それ以降の時期の教育財政関係の法制については、個別の法律の成立過程の研究がなされるか、あるいは教育政策過程研究の中で部分的に言及されるにとどまっている。第2は教育条件法制に関する法解釈的研究である。日本国憲法および旧教育基本法の関連条文の進歩的解釈を根拠として、その法規定と現状との乖離あるいは他の教育条件法制の抑制的条項、仕組みを批判するというものである<sup>6)</sup>。第3は教育財政統計に基づく比較であり、統計指標に基づいて時系列的な趨勢や地域間・国間比較を行うというものである。このような比較分析は教育財政支出の地域間不均衡や他の先進国と比較しての過小支出を見いだすことにより法解釈的研究を補完してきた<sup>7)</sup>。

本書はこうした既存研究とは問題意識、方法・対象を異にするが、それは先述の教育財政の今日的状況に照らした課題設定、ならびに以下の既存研究に関する問題点の理解に基づいている。

第1は、強い「結果」論の内在的矛盾である。財政支出に関わる意思決定が制約つき最適化の過程である限り、「単に教育費を増額できればよいといった予算分捕り的な考え方では、他の分野における同じような態度との絶えざる軋轢」を免れず、聖域論や優先確保論的な政策提言に現実味はない（日本経済調査協議会1972:102-103）。また、これまでの「結果」論は持続可能な仕組みを構想するという長期的視点を欠いてきた。教育政策の受益者の多くは選挙権を持たない世代であり、持続可能な範囲内で財政運営されなければ、彼らと後続の世代における（教育）財政支出およびそれに関する意思決定を大幅に制約することになる。それゆえ、無条件の教育財政拡充論を説くロジックは内在的に破綻せざるをえない。

第2は、国民・住民の異質性の等閑視である。すなわち、既存研究における「手続き」論は、教育の専門家・利害関係者たる教育政策共同体と国民・住民の政策選好が一致することを暗黙に仮定してきた。「教育に対する財政支出は重要か（増額すべきか）」と問われれば、多くは首肯するだろう。しかし、市井の人々が教育の専門家・利害関係者と同様にそれを最優先事項と考えているかは自明ではない。有権者は多様な選好を持つ人々から構成されており、また、1980年代以降先進国における「シルバー民主主義」論が学際的関心を集めたように、教育政策に高い優先順位を置かない有権者は今後増加する可能性が高く、有権者の集合的な政策選好は教育政策共同体の選好と乖離しうる。

第3は、政策過程に関する考察の看過である。法制史研究において、依存財源の中で如何に民意を反映させるのかという手続きの観点から考察がなされてきた。例えば、義務教育費法制研究では、依存財源の下で民主主義をどのように担保するかという問題が焦点となり、特定補助金が包括補助金かという制度の評価や構想もその関心と結びついている。その点に関する評価はともかくとして、法解釈・法制史研究の公約数的な見解は、1950年代に確立した既存法制は財政補助基準が教育条件基準法制に対して優位しているという評価と、その従属関係を反転させるべく教育条件基準の決定過程を民主化し、財政当局にその運営を遵守させるという制度構想にある（兼子1984；内沢1984；小川1991）。しかし、このような制度構想はそれが拠って立つ法制史研究の知見に立脚して考えるならば唐突さは否めない。というのも、法制史研究によって描出されたのは戦前・戦後を貫く省庁の割拠性の存在であり、教育財政制度が文部省、大蔵省、内務省—自治庁の妥協の上に成立したという経緯を考えれば、そもそも所望の制度を成立させる過程も割拠性の問題に服さざるをえないはずである。制度構想の当否はともかくとして、それが現実の政策過程において実現可能なのか、あるいは如何なる条件の下で可能となるのかという視点がなく、戦後法制確立期以後の政策過程に関する体系的な分析と理解が欠如している。

第4は、方法と対象の限定性である。既に述べたように日本における教育財政研究は方法的には法制史研究と法解釈研究が多くを占め、法制史研究の考

察は制度変革・確立期が主たる対象となっている。戦後制度の形成がその後の教育財政を規定したことは論を俟たないが、制度確立期以後の教育財政に関わる政策の全てを決したわけではない。その意味では制度史研究が明らかにした知見を継承した制度確立期以後の教育財政に関わる系統だった政策過程分析が必要となるが、その方向での研究はほとんどなされなかった。すなわち、制度史研究が明らかにした省庁・利益団体による政策分野間の競合は戦前・戦後を通じた教育政策過程に通底する性質であり（市川・林 1972；小川 1991；徳久 2008）、それが政策決定の場で如何にして処理されたか（あるいは処理されなかったのか）という点の解明が過程分析の焦点としてありうべきである。しかし、政策過程に関わる研究は必ずしもそのように展開せず、自民党一党優位体制と集権的な行財政制度という要素によって政策過程に関する大方の説明がなされてきたのである。

第5は、政策の帰結に関する分析的な視点の欠如である。政策過程分析と政策分析という実証研究の二分法を前提とするならば、後者の政策分析としての教育財政研究は日本では発展を見ることはなかった。研究上の視点として教育支出とその効果との関連性を問うものは存在していたが<sup>8)</sup>、アメリカの『コールマン報告』（Coleman *et al.* 1966）以降の教育政策上の投入と産出の関係に関する学際的な実証研究の展開とは対照的に、その後の日本においては長らく実証分析として、あるいは問題意識のレベルですら議論の俎上に載ることはなかった<sup>9)</sup>。強いて言えば、1960年代の教育投資論の興隆は、教育財政支出の帰結を実証的に明らかにし、最適支出のための政策の指針を考究するという契機が含まれていたが、さほどの展開を見せなかった。むしろ人的資本論の選択的受容ないし「伝言ゲーム」の結果としての教育投資論は、戦後制度改革によって教育財政の独立を成しえなかった文部省による政治的レトリックへと変質した（市川 1963）。

こうした既存研究の理解をふまえた上で本研究が目指すところは、端的に言えば、有限資源としての教育費に関する政治・経済の分析であり、具体的な課題設定、対象・方法、その意義は以下のように述べることができる。

まず、政策過程分析に関して、戦後制度確立期以降の教育財政支出をめぐる

政策過程を中心的な対象として、教育財政支出の意思決定における民主性を評価し、その条件について考察する。この点に関する実証分析に際して、過去の教育財政に関わる政策過程の理解が出发点となるが、本書では、下位政府論ともいべき国レベルの教育政策過程研究の通説を批判的検討の対象とする。下位政府論の大要は、政策分野ごとに自律した政・官・業のアクター群を政策過程の中心的アクターとして把握するものであり、教育政策に関していえば、70年代における教員給与・定数改善や私学経常費助成といった教育財政拡充を教育下位政府アクターの活動量や結束——とりわけ、自民党文教族議員の主導性——に帰するものである（パーク 1983）。本書では次の2つの観点から下位政府論を相対化し、教育財政支出の意思決定に関して異なる政策過程像を提示する。

第1は下位政府アクターの影響力の限界の評価である。戦前から戦後の制度確立期における法制史が研究明らかにしたように、教育財政に関わる立法は、文部省と大蔵省、地方行財政所管庁（内務省—自治庁）との競合・妥協の上で成立したのであり、このことは制度確立期以後の政策過程にも妥当するが、先行研究では教育下位政府の利益集約・表出の記述に偏っており、政策の統合の局面が看過されている。本書では教育財政の拡充と抑制への移行期であった1970年代と1980年代に焦点をあて、教育予算関連立法の事例分析によって政策過程におけるアクター間の力学について先行研究とは異なる解釈・評価を与える。

第2は制度論的な視点からの政策過程の解釈である。教育政策過程研究に限らず、教育財政関係法制の法制史研究は“N=1”の単一事例研究であり、その方法上の制約ゆえ、特定の政策出力の要因をアクターの選好・利害もしくは時間変動的な要因（自民党一党優位体制における議員の政策知識の蓄積など）に帰することになる。しかし、そもそも、どのアクターの選好がより反映されるか、あるいはどのアクターが意思決定にアクセスできるのか、という権力の所在に関わる要因が存在するのであり、議院内閣制という政治制度の枠組みに照らした構造的要因の考察が必要となる。本書では“large-N”の計量分析によって、単一の国を対象とした従来の事例研究では明らかにしえない、非時变的

な構造的要因の作用を浮き彫りにする。そして90年代以降の政治制度改革と社会経済的変化の相互作用が今後の教育政策に及ぼしうる影響について予見を得る。

一方、政策分析では、マイクロデータの計量分析を通じて教育財政支出の運営における効率性を評価し、その条件を考察する。効率性の観点は、教育財政拡充が容易には達成されず、また、その政治的支持の要件として資源の有効な運用を要請している現状においては不可欠のものである (Duncombe *et al.* 2003)。日本の教育行財政研究において効率性に関する問題意識自体は古くから存在していたが<sup>10)</sup>、今日に至るまで、観念の上ではともかく、効率性を操作可能な形で定義し、実証的に分析するという作業はなされてこなかった<sup>11)</sup>。

本書ではそうした空白を埋めるべく、教育財政の効率性に関する実証分析を行う。その試みは海外において膨大な蓄積を有する教育生産関数研究の延長上に位置づくが、それは海外の既往の実証研究に無批判に追従するものではなく、方法・実質上の吟味を行いつつ考察を行うものである。特に次の2点は本書の特色をなしている。1つは、社会科学における効率性の概念史に立ち戻って効率性の概念・分析手法を検討し、教育分野への実証的適用上の問題を考慮しつつ、日本の教育財政システムの効率性の評価を行う点である。もう1つは、そうした効率性の計測の上で、効率性の規定要因を政策・制度・経営的要因に求め、それらの寄与を実証的に明らかにする点である。伝統的に提起されてきた行政・経営規模に加えて、教員人件費配分に関わる政策、アカウントビリティシステムといった現代的な政策・制度改革を分析対象として念頭に置き、効率性改善策の実際的な含意を追求する。

このようにして本書では、有限の資源をめぐる民主的決定と効率的運営という観点から、財政の持続可能性という制約条件の下で将来世代の厚生を最大化する手段としての教育財政の方途を考究する。

### 3. 本書の構成

本書は第1章から第7章の本論および終章からなる。まず、第1章では、本書の鍵をなす民主性と効率性に関する考察の意義の提起として、過小支出論と教育投資論という教育財政に関わる2つの政治的主張を批判的に検討し、資源の有限性を前提とした決定の民主性と運営の効率性に関する議論が不可欠であることを示す。第2章では、後続の教育財政の実証分析のための概念と理論的枠組みの検討を行う。

第3章から第5章までの政策過程分析では、戦後制度確立期以後の教育財政の変動に関わる政策過程の全体像を実証的に明らかにした上で、民主性の所在とその条件を考察する。

第3章では、まず、先行研究の下位政府論とも言うべき戦後教育政策過程像について再考する。1970年代から80年代にかけての教育財政の拡充と抑制の政策過程を対象とし、執政中枢アクターによる総合調整の局面に着目することで、自民党文教族議員、文部省官僚、教育関係団体の利益表出を中心とした政策過程像を相対化する。こうして明らかにされた政策過程に、選出部門による統制の存在に民主性の部分的要素を見いだす一方で、不完全な権力の集中および不完全な政策の統合の結果として財政的規律の弛緩が生み出されたことを示す。

第4章では、既存の単一事例分析では明らかにしえない制度的要因の寄与に着目することで下位政府論的な政策過程像を相対化するとともに、中央レベルの政治・行政制度の変動が教育財政の政策過程に与える影響を評価する。国レベルの時系列横断面データを用いた分析によって、議院内閣制における権力の集中・分散に関わる制度が、政権政党の教育財政に関する政策選好と政策出力の対応関係を左右していることを立証する。また日本の特質として、教育財政支出における政治的変動が小さいこと——潜在的には政権政党の政策選好が政策出力に反映される可能性が大きかったにもかかわらず——を指摘する。

第5章では、2000年代以降の地方教育財政の事例・計量分析を行い、中央・

地方間での教育財政の意思決定における複層化という制度変容の帰結について考察する。分権改革期以降、知事選挙での争点化に見るように地方教育財政に関わるイシューの一部は政治化された。それは地方政治というより身近な舞台で有権者に政策選択・自己決定の機会を与えたという意味では民主性を高めた一方で、情報の非対称性による政治アクターの機会主義を促したという意味では後退的側面があったことを示す。

こうした一連の政策過程分析を通じて、アクターと制度の双方の視点から、下位政府論的な教育政策過程像について再考し、民主主義政治に内在する権力の集中と分散という作用のうち、教育財政の政策出力の変動は前者によってもたらされることを明らかにする。そして、民主的統制は制度的な権力集中とそれに基づく一貫した現実的な政策選択肢の提供、領域的専門家の専門性を反映した「見識に基づく民主主義」(“informed democracy”) (Henig 2008) を要件とすることを主張する。

続く第6、第7章では、教育財政の効率性に関わる政策分析を行い、その評価と改善のための条件を考察する。

第6章では、学校組織レベルの教育生産における効率性を評価し、その規定要因ないし改善条件としての教育経営規模について考察する。この章の分析では、財政的投入拡充（学級規模の縮減）の作用について学力水準以外の要素も産出として考慮した場合には従来よりも大きな効果が見いだせる一方で、その改善効果に比較して学校組織レベルの効率性の改善余地が相当程度存在することを示す。また日本の教育財政研究で伝統的に効率化の方策として考えられてきた経営規模の適正化について、規模の経済・優位性といった単調な関係は見いだせず、行政・学校の最適規模や標準についてはより弾力的理解・運用が必要であることを指摘する。

第7章では、国レベルの教育生産の効率性について評価し、その規定要因あるいは改善条件としての政策・制度的要因を考察する。この章の分析では、教育財政拡充が教育成果の改善をもたらすものの、多くの国において教育財政システムの非効率性は小さくなく、日本もその例外でないことを示す。また後続の分析では非効率性の規定要因として、教員人件費配分に関する政策的要因

とアカウントビリティに関する制度的要因に着目し、その寄与を明らかにする。特に重要な知見として、複数次元の産出を措定した場合の効率性改善に関して、教員人件費配分上の政策は斉一的に作用するのに対し、アカウントビリティに関わる制度改革は、産出の要素で異なる方向に作用する点を指摘する。

こうしたマイクロとマクロの双方のレベルでの効率性に関する政策分析を通じて、日本の教育財政において効率性の改善の余地が少なからず存在することとともに、その改善の方策は単なる技術的次元の政策・制度工学的問題としてだけではなく、価値の選択という次元での決定を伴う民主主義政治上の問題としても定位され、整合性が問われることを示す。

終章では、第7章までの議論を総括するとともに、その含意、民主性と効率性の相互関係を論じ、政策・制度構想の選択肢、今後の研究上の展望を述べる。

最後に、改めて本書全体の企図を明示して序章を締めくくりたい。

教育財政および付随する政策・法制が、機会均等保障をはじめとする諸価値の実現の制度的基盤を成すことは疑いない。しかし、それは実態を伴わない聖域論や錬金術の如き投資論の類の政治的レトリックによって正当化されない。またそうしたレトリックの効力は時間の経過とともに減衰し、その内在的破綻が白日の下に晒されることで、長期的には、教育政策研究のみならず教育政策共同体や教育政策自体に対する公衆の懐疑・不信を招くことになる。教育という営為に投入される有限な資源が、民主的な意思決定を経てかつ効率的に運営されているという公衆の認識・信頼こそが教育財政を通じた教育に関する諸価値の実現を支えるのであり、またそれこそが根本的な「制度」—— 広義の意味での制度 —— なのである。本書の企図はこの「制度」的基盤を支えるための実証的知見を提示し、有限な資源をめぐる決定・運営としての教育財政に関する情報や見通しの共有を促し、議論を民主的かつ効率的にすることにある。

## 注

- 1) 市川による同様の記述として、嘉治（1970:120-123）も参照。
- 2) 典型的なものとしては伊ヶ崎・三輪（1980）。
- 3) 三位一体改革における義務教育費国庫負担金の一般財源化をめぐる議論では、教育界は国庫負担制度堅持一色であったが、戦後の国庫負担制度復活時においては、教育学者は批判的であり、平衡交付金制度への評価が高かった。例えば、伊藤（1965）など。
- 4) 例えば、三輪（1970, 1974）、金子（1977）。
- 5) 相沢（1960）、市川・林（1972）、国立教育研究所（1974）、小川（1991）、井深（2002）など。義務教育費国庫負担金制度に関する戦前・戦後の文献は井深（2002: 第1章）で紹介されている。
- 6) 内沢（1984）など。
- 7) 典型として先述の伊ヶ崎・三輪（1980）。
- 8) 例えば、伊藤（1956）はアメリカにおける実証分析を紹介した上で、「戦後の教育研究にはたくましい実証的方法がとり入れられてきており、かかる研究手法が教育財政の研究をも、従来のような観念操作の段階に満足せしめておかなくなってしまった」（伊藤 1956: 283）と述べる。この背景には当時の新教育による「学力低下問題」があったことは否定しえないし、伊藤には明らかに教育費を確保するための主張の補強としようとする結論ありきの姿勢も見られるが、本来ならばこのような政策分析は恒常的な研究プログラムとなるべきものであったと言える。
- 9) 教職員定数改善計画策定にあたってその都度、学級規模縮小の効果について問われてきたが、参照できる実証分析の知見は乏しかった。教育財政研究の文脈での問題提起として市川（1981）など。
- 10) 例えば、五十嵐（1951）は「教育費が最終的に人民の所得から徴収した公共的資金である以上、その財務の公正にして能率的管理が重要である」（五十嵐 1951: 414-5）と述べる。また教育財政支出の効果の実証分析の端緒である伊藤（1965）でも民主化のみならず効率化の重要性を指摘している。教育行財政研究の文献には、「効率性」という語とともに「能率性」という語が多く用いられるが、これらは共に“efficiency”の訳語であり、本来的には概念的な相違はない。「効率性」の概念については改めて第2章で検討する。
- 11) 教育委員会研究における効率性に関する研究として高木（1995）。ただし効率性の多義性や実証的な操作性の面での難点は否めない。

