

2015年度
学士論文

なぜ日本の教育格差是正策は定着しないのか
- 英米との政策過程比較 -

一橋大学社会学部
田中拓道ゼミナール

目次

序章	問題意識と現状分析	4
第1節	問題の所在	4
第2節	現状分析	6
第1章	先行研究の整理とリサーチ・クエスチョンと仮説の提示	8
第1節	教育格差をめぐる諸議論	8
(1)	教育格差を規定する要因	8
(2)	対立意見とそれに対する反駁	10
第2節	教育改革の阻害要因 - 教育下位政府	13
第3節	リサーチ・クエスチョンと仮説の提示	14
(1)	リサーチ・クエスチョン	14
(2)	仮説	14
(3)	分析枠組み	14
第4節	本稿の構成	15
第2章	イギリス	16
第1節	教育改革のアジェンダ化	16
第2節	教育行政の改革過程	17
第3節	実際の政策とその帰結	19
第4節	まとめ	21
第3章	アメリカ	22
第1節	教育改革のアジェンダ化	23
第2節	教育行政の改革過程	24
第3節	実際の政策とその帰結	26
第4節	まとめ	28
第4章	日本	29
第1節	教育改革のアジェンダ化	29
第2節	教育行政の改革過程	31
第3節	実際の政策とその帰結	32
第4節	まとめ	34

終章 本稿のまとめと限界・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35

文献リスト・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 37

序章 問題意識と現状分析

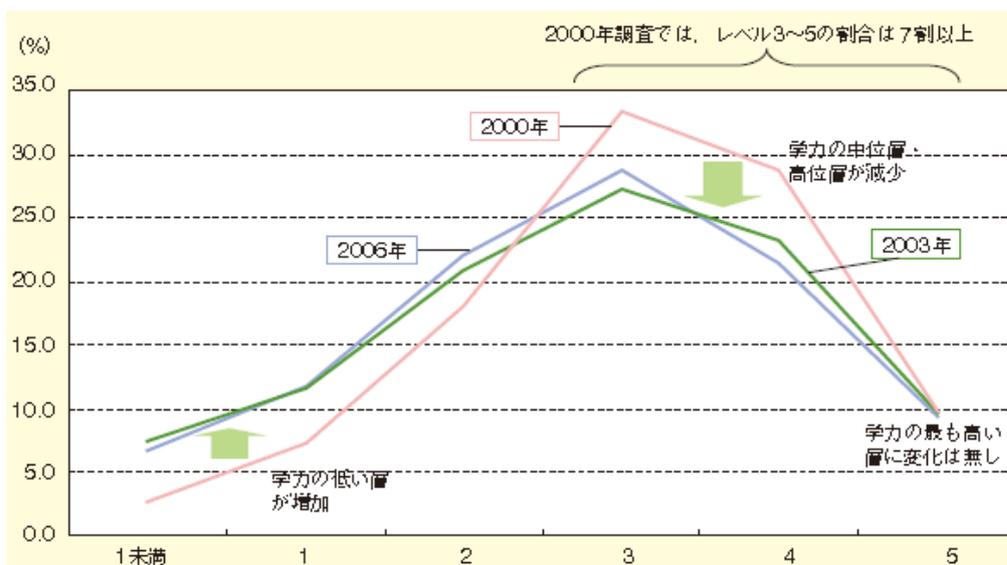
第1節 問題の所在

現在高等教育において、高等学校の就学率は97%を超え、その上5割を超えている大学進学率も考慮すると、教育は多くの人を受けられるようになってきている¹。戦後日本の教育は「平等主義」の名のもとに、子供たちが同じカリキュラムや教育条件を保障されてきた。近年の政府の教育方針としては「生きる力」、「新しい学力観」など個人の能力にスポットライトが当たったものとなっており、教育は「社会的上昇チャンネル」として位置付けられている（岡田 2010: 23）。

しかしこれらの方針にも関わらず、実際は階層の固定化が指摘されている。比較社会階層論が専門の石田浩が関わる、社会階層と社会移動（SSM）調査や社会科学研究所パネル調査を用いた研究では、1996～2005年の調査期間で「上層ホワイト階層」と「非熟練ブルー階層」（職業などをもとに父親の階層を「上層ホワイト」「下層ホワイト」「自営」「農業」「熟練ブルー」「非熟練ブルー」の6種に大別）において、閉鎖性が高まっているとの結果が出た。階層の両極でじわじわと世襲傾向が増していることから教育が階層の流動化をもたらしておらず、「社会的上昇チャンネル」として機能していないことが分かる。そのうえPISA読解力テストの結果の推移（図0-1）から見ても分かるように、学力のトップ層の数に変化はないが、それ以外の層での学力低下が指摘されており、学力の格差は拡大している。自民党政権期の「ゆとり教育」以降、学力低下が問題視されているが、教育社会科学者の荻谷によると、学力低下は学力の社会階層による二極化や教育格差と無関係でない。これらの議論を背景として、2000年以降は教育制度の見直しが求められている。

図0-1 習熟度別の生徒の割合の推移（PISA（読解力）調査より）

¹ 文部科学省によると、平成21年時点で大学・短期大学への進学率は56.2%。1954年時点では10%強であったことを考えると約5倍になっている。



(出典) 国立教育政策研究所編『生きるための知識と技能』ぎょうせい(2002, 2004, 2007年)より作成

本稿では以上に述べた教育格差を「教育の機会均等における格差」を意味するものとして使用する。「教育の機会均等」に関しては以下のように定義する。

教育を受ける機会が、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位または門地により差別されず、能力に応じてひとしく保障されるべきであるという、近代公教育を支える理念の一つ(岡田 2010: 2)

つまり教育格差とは、出身階層により教育機会が不均等になっている状態を意味する。教育機会均等の議論と本稿における教育格差の議論は密接に関係するものである。

2009年に自民党から民主党へ政権交代が起き、教育分野においても大きな改革がなされることとなった。民主党政権は高等学校の実質無償化や子ども手当などを実施した。それまで日本はGDP比公教育支出がOECD諸国の平均以下と、公教育支出の少ない国であったが、2010年度には公教育予算が前年度比8.1%という近年にない伸びを見せた(表0-2参照)。

表0-2 国の文教関係予算の推移

年度	文教関係予算(単位:億円)	対前年度増減(単位:億円)
平成20年度予算額	39,395	114(0.5%)
平成21年度予算額	39,228	△164(△0.4%)

平成 22 年度予算額	42,419	3191 (8.1%)
平成 23 年度予算額	41,641	△778 (△1.8%)
平成 24 年度予算額	41,095	△546 (△1.3%)

(出典) 文部科学省 HP より作成

この表から分かるとおり、平成 20 年度から平成 24 年度にかけて文教予算は約 1,700 億円 (4.3%) 増えている。しかしその後、これらの政策は「バラマキ」として批判を受け、自民党に政権交代すると子ども手当、高等学校の無償化は廃止になる。民主党政権が行った教育改革は前述のような教育格差を抱える当時の状況を打開するものにならず、政策として根付くこともなかった。

以上を踏まえ、本稿は「なぜ日本の教育格差策は定着しないのか」という問いを立て、民主党政権期の教育改革を事例として検証する。その際に、共に「小さな政府」でありながら特定の時期から国家が積極的に教育格差の是正に努めているイギリスとアメリカを比較対象として用いることで、自民党への政権交代によって高等学校の無償化を廃止した日本が、再び教育格差を政策アジェンダとして設定し、格差是正を成功させるための要因を検討していく。本稿は未だに残存する教育格差が今後どのような条件の下で見直されるのかという問いに示唆を与えるものであり、大きな意義を有している。

なお本稿は公立学校を主に対象としたものである。確かに本稿で対象とするイギリス、日本、アメリカの 3 か国では私立学校と公立学校が存在する (日本の私立学校数は全体の 27.5%、学生数は全体の 28.9%²)。しかし 3 か国共に私立学校に通っているのは、裕福な家庭の子供である。本稿は裕福ではない、つまり経済的なアドバンテージを持たない家庭の子供の教育達成を問題とする。

第 2 節 現状分析

本節では教育格差の現状について論じていく。

まず、今日の教育格差を確認する。荻谷(2009)はまず、中学校 2、3 年生において、各県別の平均得点と、各県の財政力指数、一人あたり県民所得、千人あたりの生活保護世帯人数の比率 (生活保護率) との相関関係を 1962 年に遡って分析した。財政力はその県の経済的な豊かさを示す指標と言え、また生活保護率はその県に貧しい家庭がどれだけあるかを示す指標である。結果は表 0-3 の通りであった。

表 0-3 1962 年全国学力調査の都道府県別平均点と社会経済指標との相関係数

² 平成 22 年 5 月 1 日現在の数値である。

(中2, 3)	中二国語	中二数学	中三国語	中三数学
財政力指数	0.672	0.480	0.652	0.482
県民所得	0.784	0.611	0.777	0.607
生活保護率	-0.483	-0.478	-0.500	-0.483

(出典) 荻谷剛彦(2009)『教育と平等』中公新書 p.234 より作成

表 0-3 からわかるように、1962 年においては、県の財政力、一人あたり県民所得と、学力テストの得点との間には、比較的強い正の相関関係が存在していた。つまり豊かな県ほどその県の中学生は平均得点が高いのである。また、生活保護率は比較的強い負の相関を示していたことから、貧しい家庭が多い県ほどテストの得点が低いということが言える。

次に同じ指標と 2007 年の学力テストの平均正答率を示したのが、表 0-4 である。

表 0-4 2007 年全国学力調査の都道府県別平均点と社会経済指標との相関関係

(中3)	国語A	国語B	数学A	数学B
財政力指数	-0.074	-0.012	0.019	0.054
県民所得	0.100	0.106	0.215	0.204
生活保護率	-0.523	-0.631	-0.434	-0.502

(出典) 荻谷剛彦(2006)『教育と平等』中公新書 p.235 より作成

表 0-4 からわかることは県の財政力や一人あたり県民所得と、テストの正答率との間に有意な相関が見られなくなっていることである。つまり県の豊かさと学力テストの結果との関係が消えたことを意味する。だが、依然として生活保護率は得点と負の相関を示している。

以上の2つの表を比べると、全体の豊かさと学力との関係はほとんどなくなったのだが、貧しい世帯比率の高い県ほどテストの得点が低くなるという傾向は四十数年を隔てて残っていることが分かる(荻谷 2009: 235)。以上より、所得と教育達成の相関関係に見られる教育格差が現在も残存しているという点を示した。

次に出身階層及び教育達成と社会的地位獲得との関連についても整理したい。近代の階級・階層研究において多くの研究者が支持している規範は、「機会の平等」＝「世代間の社会移動 (social mobility)」を望ましいとするものであった(岡田 2009: 73)。「世代間の社会移動」とは、親の地位と子供の地位が移動することを意味しており、それらが完全に独立している状態を「完全移動」という。「機会の平等」＝「世代間の社会移動」は地位達成過程の中で重要となる学歴を獲得することで実現すると考えられていた。しかし近藤は 1985 年の「社会階層と社会移動全国調査」(SSM)の結果を用いて日本社会における機会

均等の現状を分析し、出身背景が教育達成に少なからず影響を及ぼし、ひとたび学歴が定まると今度は学歴が初職を規定し、そうした地位伝達の間接的なルートに出身背景の直接的影響がつけ加わった状態であると結論づけた（近藤 1990: 194）。また教育達成と到達階層の関連性がかなり強いことも指摘し、「教育は世代間の移動過程に強力に介入している」と述べている。つまり、一度学歴を獲得すれば、それが初職や階層に強く作用してくるということである。これは出身背景が教育達成のみならず、その後の社会的地位まで規定しているということを意味する。

実際、2010年度時点で東京大学の在学生のうち世帯年収 950 万円以上の家庭が 51.8%に上った³。厚生労働省の発表では世帯平均年収は約 550 万円であるので、半分の東大生は平均年収が 2 倍の家庭で育ったことになる。さらに東京大学の学生の就職先は学部卒業生では銀行や商社が多く、大学院卒業生では日立製作所やトヨタ自動車をはじめとする大手製造業など、いわゆる“高給”の職業が多い⁴。つまり、現代の東京大学の学生を例にとっても出身背景が教育達成を規定し、そのまま所得や階層に影響を与えていることが分かる。

以上より現在の日本において所得と教育達成の相関関係に表れる教育格差が残存しており、その教育格差がそのまま階層を規定する要因となっていることを確認した。現状では所得の低い階層が不利になり続けており、教育が「社会的上昇チャンネル」として機能していない状態と言える。荻谷(1995)は受験競争の勝敗が学歴を取得する前の家庭環境に大きく依存していると指摘している。

第 1 章 先行研究の整理とリサーチ・クエスチョンと仮説の提示

本章は序章にて確認した教育格差を是正するためには何を、どのように改善しなければならないのか、について明らかにした上でリサーチ・クエスチョンと仮説、分析枠組みを提示し、次章以降の検証に繋げる章である。まず第 1 節で教育格差をめぐる諸議論を紹介し、教育格差を規定している要因について論じる。さらに格差是正を否定する立場に反駁を加え、今の日本で教育格差の是正が必要であると主張する。次に第 2 節で教育格差の是正を行う上で考慮しなければならない阻害要因について論じる。第 3 節でリサーチ・クエスチョン、仮説、分析枠組みを提示する。

第 1 節 教育格差をめぐる諸議論

(1) 教育格差を規定している要因

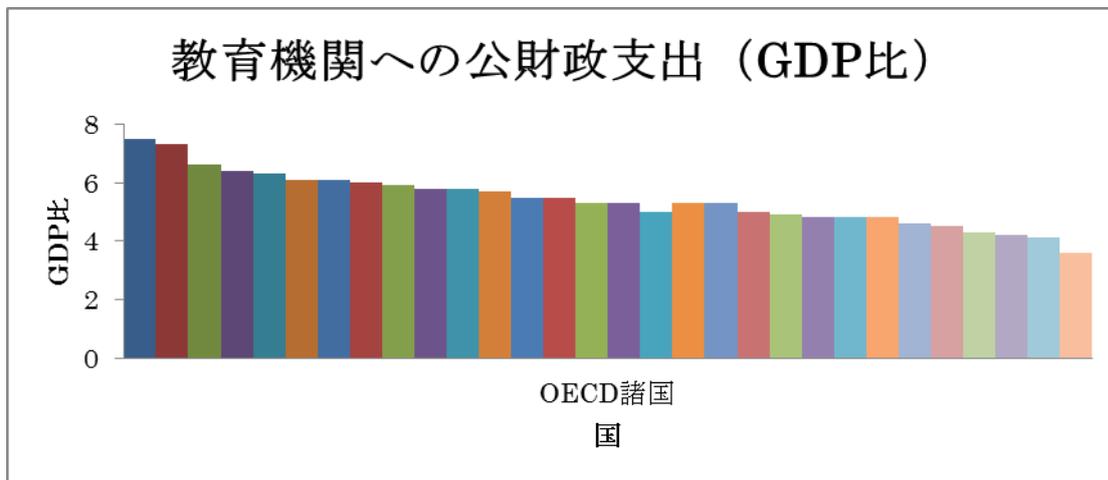
前章では所得と教育達成に関連した教育格差の現状を確認した。本項では前章で述べたような現状を規定している要因について述べる。

³ 「2010 年学生生活実態調査の結果」（2011 年 12 月発行）より。

⁴ 2013 年度卒業者就職先上位一覧 東京大学新聞社より。

日本において問題点として指摘されるのは公教育費の少なさである（図 1-1 参照）。

図 1-1 教育機関への公財政支出の対 GDP 比（全教育段階）（2009 年）



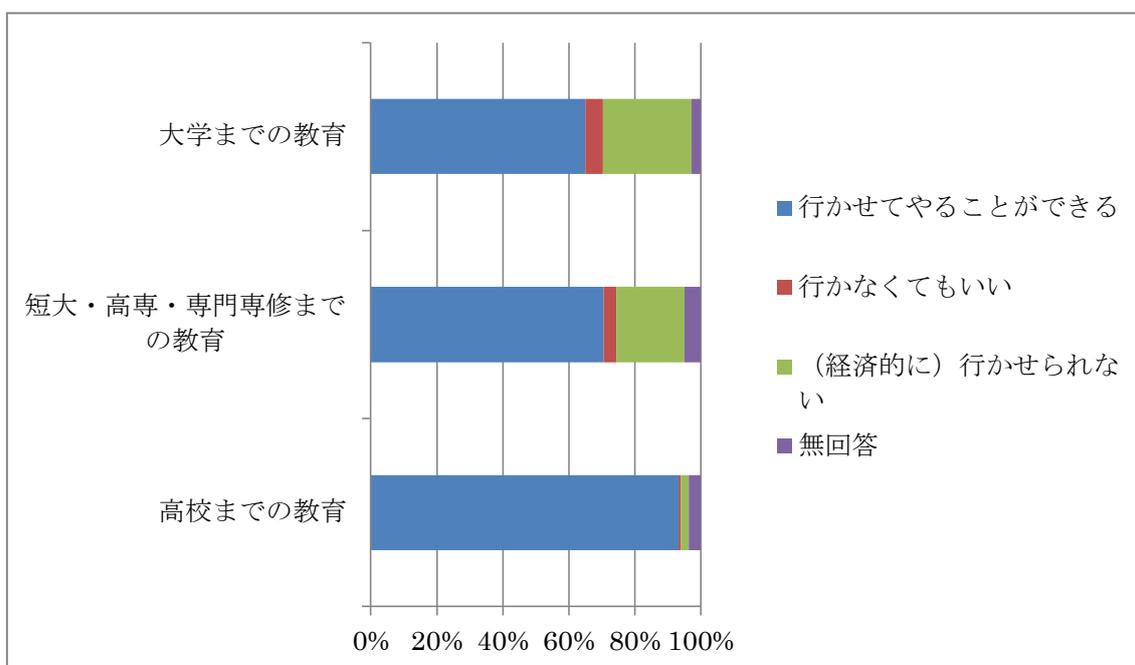
（出典）財務省主計局資料 OECD『図表で見る教育 2012』より作成

上で示した図 1-1 のグラフの右端が日本を示しており（3.6%）、OECD 諸国平均は 5.4% であることより、日本の公財政支出は OECD 諸国平均を大きく下回っている。そのため、政府ではなく家計における教育費負担が大きくなり、家庭の所得が子どもの教育に大きく影響を与えてしまっていることが分かる。実際 2004 年の高等教育費の家計負担の割合は、日本では 57% で、日本より高い国は、OECD 加盟国では韓国の 58% だけである（小林 2008: 95）⁵。加えて、家計の可処分所得に占める授業料の比率は年々増加してきており、負担感が強まっている。特にここ数年は実質可処分所得が減少してきているため、ますます負担感が高まっている（小林 2008: 24）。つまり、日本では教育支出が諸外国と比べても低く、家庭に負担をかける仕組みとなっているだけでなく、授業料の増加と実質可処分所得の減少に伴い、その負担が年々大きくなっている。

また、教育格差の議論において、低所得の家庭では親が教育に価値を見出していないために、その子どもも低学歴になるという「モデル論」もある。例えば大卒の親をもつ子は、自分も少なくとも大卒にならなければならないと思い、勉強をするが、親自身が低所得であり、学歴や勤労に対して否定的な考えであれば、その子どもにも階層が引き継がれるということである。しかしこの「モデル論」には親は総じて教育に否定的ではないという反論がある。「親が子どもの教育をどう考えるか」について以下の図 1-2 を示す。

図 1-2 子どもの教育をどう考えるか

⁵ 財務省主計局資料 OECD Education at Glance 2004 より。



(出典) 阿部彩 (2008) 『子どもの貧困』岩波新書 p.169 より作成

図 1-2 よりほとんどの親が高校までは行かせたいと思っており、大学でも経済的な要因がなければ行かせたいと思っているということが分かる。つまり、「高校までの教育」は「最低限の教育ライン」であり、「大学までの教育」もほぼそれに近い(阿部 2008: 169)。以上より、「モデル論」のような教育に価値を見出していない親は少数である。親は子どもに教育を受けさせる意志を持ち、教育機会を阻害するのは経済的な要因が主である。これらの議論以外にも文化資本を通じた階層の再生産を主張する文化資本論も存在する。この理論によれば、例えばオペラは金銭を払えば誰でも見ることができるが、それを理解し楽しむには文化資本が必要である。文化資本は上流階級の間で蓄積しているため、文化資本を通じた知識の会得や学習により社会的再生産が繰り返されている。ただしこの理論は金銭を払うことで皆平等に特定の文化にアクセスできることが前提になっている点で、やはり家庭の所得は大きく関わっている。また文化資本自体が客観的に測定できるものではないため、本稿の議論の対象からは外すこととする。

(2) 対立意見とそれに対する反駁

前項では、教育格差を規定している要因について公教育費の問題と「モデル論」についてとりあげ、公教育費の僅少さが主要因であると結論づけた。それではなぜ日本における公教育費は少ないままなのか。本項は支出する側の財務省の意見を示し、それに対する反駁を述べる。

前項でも述べたように、日本における公財政支出 GDP 比は 3.6%で、OECD 諸国の平均

は 5.4%であるため、約 7 割の数値となっている。一方で子どもの数を見てみると、日本は人口の 15.7%を占め、OECD 諸国の平均は 22.1%である⁶。財務省はこの数値を根拠に公財政支出は子どもの人口に見合った正当な額であると主張する。また、在学者一人当たり年間公財政教育支出（対国民一人当たり GDP 比）⁷を比較すると、日本は 22.9%で OECD 諸国の平均は 23.7%、G5 諸国平均は 22.9%⁸であり、OECD 諸国と比べても遜色なく、G5 諸国と同水準である。高等教育における公財政支出が少ないという指摘に対しても、日本は大学生等の数が少ないことや、教育機関への直接補助のみカウントする公財政支出に含まれない奨学金など私的部門補助の割合が高いことに留意する必要がある、奨学金など私的部門補助を含めた在学者一人当たりの公的支援で見れば、アメリカと遜色ない水準であると主張する。さらに今後の公財政支出の見通しについて財務省は、「子ども一人当たりの公財政支出（対国民一人当たり GDP 比）が同水準となる場合、公財政支出の対 GDP 比も、概ね、全体の人口に占める子どもの数の割合の減少に応じて減少していくこととなる。」（平成 25 年 10 月財務省主計局 文教・科学技術資料 p12）と述べている。つまり公教育費を支出する財務省は子どもの数等を用いて正当な支援額であることを主張し、今後も子どもの数の減少に応じて公財政支出は少なくなる見通しであるとしている。

上記の理由があるにせよ、公教育支出を増やし、教育格差是正に取り組むべきである。まず前提として日本は他の海外諸国と比べて少子高齢化が急激に進んでいる。具体的には 1970 年に高齢化社会となってから 94 年に高齢社会となるまでの年数は 24 年と、世界各国の中でも特筆すべき短期間となっている。欧米諸国において高齢化率が 7%から 14%になるまでに要した年数は、フランス 114 年、スウェーデン 82 年、アメリカ 69 年(推定)、イギリス 46 年であり、日本の高齢化のスピードがいかに急激だったのかが伺える。この前提を踏まえ、教育支出を増やすべき理由が以下の 3 点である。まず 1 点目として現状では家計に教育負担を強いる仕組みとなっているが、近い将来、少子高齢化の進行に伴い税負担や、医療・福祉をはじめとする自己負担が増えていく中で、より家計に無理を強いてしまう、という点である。今まで以上に社会保障における負担が増えていく中で教育負担も大きいとなると、所得と教育達成との相関関係が認められる教育格差も拡大していくのではないだろうか。なぜなら低所得者層の負担感が増大するからである。例えば同じ 100 万円でも家計所得 400 万円の低所得者層と 1000 万円の高所得者層では負担感が違う。今後他の社会保障における税負担増が見込まれる中で、教育費負担はますます重いものになり、大学進学を断念する、あるいは進路を変更するということが起こると予想され、階層の固定化はより進むことが予想される。

2 点目は日本の人口減少が進んでいく中で、1 人 1 人の能力を底上げすることが経済成長

⁶ 財務省主計局資料 OECD「図表で見る教育 2012」より。

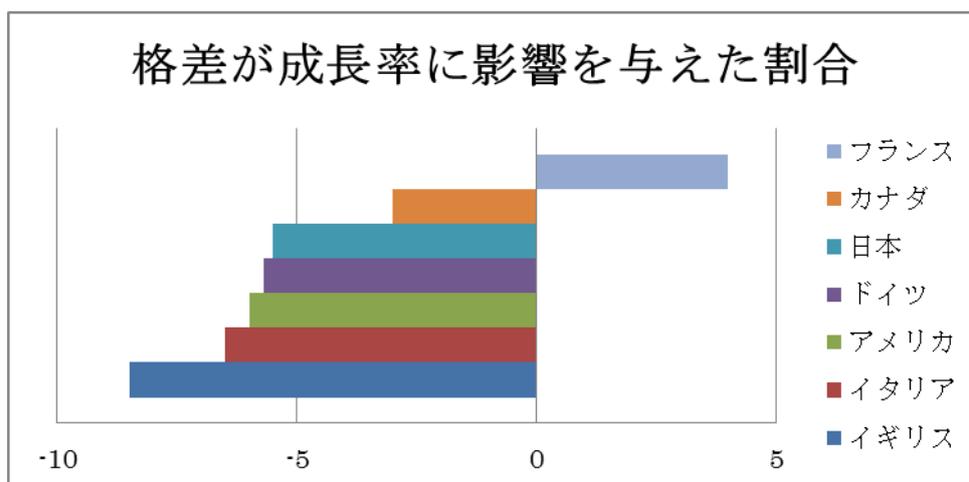
⁷ 国によって所得水準が異なるため、国民一人当たり GDP に対する割合で比較。

⁸ 平成 25 年 10 月財務省主計局の資料より。データの出典は OECD「Education at a Glance 2012」。在学者一人当たりの公財政支出 B 3 指標を国民一人当たりの GDP で除して算出。

に繋がる、という点である。序章で学力の社会階層の二極化が指摘されていると論じたが、学力が乏しく、また十分な教育機会を与えられていない子どもたちの学力向上を図ることはすべての子どもの「学ぶ権利」を保障するとともに、子ども全体の学力を底上げすることになるのである（阿部 2008:167）。そして 1 人 1 人の学力を上げることができれば、誰にでも高度技能の職に就くチャンスが生まれ階層の固定化を脱することができるだけでなく、生産性の向上も見込める。

3 点目はそもそも格差の存在が経済成長に影響を与えてしまうので、格差是正の政策が必要であるということである（図 1-3 参照）。

図 1-3 格差が経済成長に影響を与えた割合



（出典）Cingano, Federico（2014），“Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth” p.19 より作成

図 1-3 は 1985～2005 年までの各国における格差の変化が、それぞれの国における 1990～2010 年までの一人当たり GDP の成長率に与えた影響を試算している。上のグラフによれば、G7 諸国の中ではフランス以外の国は格差の存在が経済成長にマイナスの影響を与えている。その上で Cingano（2014）は、格差の拡大が成長率を押し下げる経路として、特に教育に注目する。具体的には、低所得層では教育への投資が遅れることが示され、それによる人的資源開発の遅れが問題視されている。つまり、教育が社会的上昇チャンネルとして機能するよう働きかけることで格差の拡大を食い止め、経済成長の足かせとならないようにすることができる。

以上の理由から教育支出を増大させてでも、所得が低くて十分な教育機会が得られない層に手厚い教育を行う格差是正政策が今後の日本には必要であると結論付ける。

第2節 教育改革の阻害要因-教育下位政府

前節では今日における教育格差を規定している要因となぜ教育格差の是正が望まれるのかについて論じた。本節では今日まで日本が教育格差の是正に本格的に取り組まなかった理由、言い換えると教育改革の阻害要因について論じる。そのために教育下位政府の存在と問題点を指摘したい。

まず、米国の政治学者レオナード・ショッパによると、自民党政権下において日本の教育改革が進まないという現状維持指向について、行政分野ごとに形成されている下位政府（sub-government）が大きな影響力をもち、その下位政府が自らの利益を擁護するため現状維持の指向を強め、改革を拒否してきたと分析した。下位政府とは、行政の分野ごとの利害を基盤にして、政権与党内の各行政分野の族議員とそれに対応する各省庁（官僚）を軸に、関係する官・民の様々な利益集団・団体等からなる行政分野ごとに形成されたネットワークである（小川 2010: 43）。このネットワークでは政権与党の文教族と文部科学省を頂点として、職種別、学校種別、領域別等の様々な教育（行政）関係団体や、文教施設協会、教科書協会等の教育産業に関係する団体など、広範な団体・組織が結集している。文部科学省が教育政策を立案・決定する際には事前に教育下位政府において合意が形成される場合が多く、急激な改革がなされることはなかった。なぜなら、多くの学校や行政の現場で日々の教育活動が展開されている中では急激な政策や制度の変更は極力避けられなくてはならず、改革が必要な場合でも可能な限り漸進的になされることが望ましいと考えられてきたからであった（小川 2010: 49）。以上より、教育政策過程において、族議員や文部科学省を中心にした急激な改革を嫌う教育下位政府によって事前に合意形成がなされていることで、現状維持指向が強まっていることが分かる。

次に教育下位政府内部における問題点を2つ指摘したい。1つは日本の教育行政における教育の機会均等の概念についてである。諸外国において、学校経営はカリキュラムや教授法の多様性を考慮し、「生徒時間（pupil-hours）」という教える生徒の人数によって教育労働の基準単位を考える思想の下でなされている。それに対し1学級の児童・生徒数の多寡を全く無視して学級定員から教員数を算出する日本の方式では、暗黙のうちに一斉授業や共通のカリキュラムが前提にされている（苅谷 2006: 134）。つまり日本の教育においては「等量、等質の教育の提供」をもって教育機会の均等の実現とする見方が強い。

次に学校経営において教育委員会の持つ権限の大きさを指摘する。教育委員会は政治的中立を保つため素人統制⁹を重視した5名の委員からなる組織で、彼らは保護者や企業経営者、大学教授らによって構成されることが多い。教育委員会の仕事の範囲は広く、学校をはじめとした教育関係施設の整備と管理に加え、教職員の任免、研修、学校の組織編成、教育課程、生徒指導、職業指導、教科書、その他の教材、学校給食など19項目に及ぶ。したがって子どもたちへの教育は、教員の自由な判断によるものではなく、教育委員会とい

⁹ 当該地域の一般市民代表によって教育委員会を編成すること。

う行政組織の定める方向性に枠づけられている（新藤 2013: 43）。教科書を例にとると、義務教育レベルの教科書の採択権の所在をアメリカ、フランス、ドイツ、フィンランド、韓国と比べると、教育委員会という行政組織に採択権があるのは日本だけである（新藤 2013:78）。アメリカ、ドイツ、フィンランド、韓国はそれぞれの学校にあり、フランスは教科を担当する教員にある。日本では教科書採択や教員採用などを決定する権限を持つのは地方教育行政法を所管する文部科学省である。つまり、教育現場に強い影響力を持つ教育委員会は文部科学省を頂点とした教育下位政府の中におり、現場の自主裁量権を奪っている。

以上より、日本の教育行政において2つの問題があると分かる。1つは文部科学省や族議員を頂点とした教育下位政府が政策立案から執行まで行ってきたが、教育下位政府は現状維持指向である、という点である。そしてもう1つは形式的な平等を好む教育下位政府の中に教育委員会が組み込まれており、現場に大きな影響力を持っていることである。以上を踏まえると大きな教育改革を行うためには現状維持指向の教育下位政府のシステムを解体することが必要である。この点を踏まえ、次節にリサーチ・クエスチョン、仮説を提示し、次章以降で検証を進めていく。

第3節 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

第1節で「教育支出を増大させてでも、所得が低く、十分な教育機会が得られないような層に手厚い教育を行うような格差是正政策が今後の日本には必要である」と述べ、第2節で教育下位政府が現状維持指向でかつ形式的平等を好み、現場に大きな権限を有していると示した。近年、民主党政権に政権交代した後は教育支出が増大し、高校無償化や子ども手当などの政策が実施されるなど大きな改革が実施された。一連の改革は支持されず、その後政策として根付くことはなかったが、なぜ民主党政権期の教育政策は受け容れられなかったのだろうか。なお、本稿では「根付く」という言葉を、一度実施された政策、あるいは一度構築された枠組みが、一定の成果をあげその後の政権でも実施されている状態のことを指すものとして使用する。

（1）リサーチ・クエスチョン

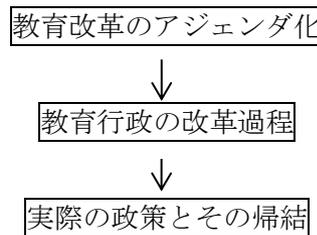
なぜ民主党政権期の教育政策は政策として根付かずに終わったのだろうか。

（2）仮説

ただ単に支出を増やすだけでなく、現場・行政・国の新たな力関係を築いて教育自体を改善するような制度を設計することができなかつたため。

（3）分析枠組み

図 1-4 政策転換過程モデル



※筆者作成

本稿では政策転換過程モデルを図 1-4 のように設定し、この分析枠組みに沿って仮説を検証することとする。言葉の定義として、教育改革のアジェンダ化とは教育改革の以前に格差や教育問題に世論が注目し、教育が政治的アジェンダになる期間のことを指す。次に教育行政の改革過程は政策を行う以前に周囲のアクターと関わりながら現場を司る教育行政の改革の過程を示す。最後に、実際の政策と帰結とは以上 2 つの時期を経て実施された実際の教育格差是正策とその結果を意味する。また、この分析枠組みによって、「小さな政府」である国において教育格差是正が成功する条件は以下のようにになると仮定する。

- ①学力低下や経済停滞により、政府や国民の教育への関心が高まる。
- ②政府がリーダーシップを発揮して教育下位政府の改革を行う。
- ③普遍的な給付ではなく、学力下位層の学力向上を目指した選別的な政策を実施する。

以上の 3 条件を第 2 章、第 3 章のイギリス、アメリカの検証によって確認する。確認された条件をもとに第 4 章で日本と比較し、仮説の検証とする。

第 4 節 本稿の構成

本稿の構成は以下の通りとする。

まず、序章で筆者の問題意識から本テーマを執筆するに当たった理由と本稿の意義について説明し、日本における教育格差の現状と議論を紹介した。第 1 章では序章で示した教育格差を是正するために何が必要なのかについて論じた。具体的には教育格差を規定する要因、なぜ日本の教育改革が進まないのかという 2 点に対して、先行研究を用いて明らかにし、リサーチ・クエスチョンと仮説、本稿の分析枠組みを提示した。第 2 章、第 3 章ではイギリスとアメリカを事例として、小さな政府が教育格差是正に取り組み一定の成果をあげる条件を探る。第 4 章ではその条件と比較しながら日本での民主党政権の事例を用いて教育格差の是正が根付かなかった原因を検証する。

最後に終章にて仮説の検証結果と本稿の限界、まとめを述べる。

第2章 イギリス

本章では先の章で提示した分析枠組みにそってイギリスの教育改革を分析する。ブレア政権以降、教育支出が年率4.4%増加しているため、本稿ではブレア政権前後を分析対象の時期とする。第1節ではブレア政権に政権交代する以前の教育政策と問題を見ていく。第2節ではブレア政権の教育改革過程を分析し、第3節では実際の現場レベルでの教育政策とその効果、帰結を見て、第4節を本章のまとめとする。

第1節 教育改革のアジェンダ化

本節ではブレア政権に政権交代する以前、すなわちサッチャー・メージャーの保守党時代の両首相の時代の教育政策と問題を見ていく。

1970年代、イギリスは社会的経済停滞の時期にあった。基幹産業の衰退により失業などの問題が表面化し、「イギリス病」の克服が問題となっていた。イギリスでは伝統的に、教育と経済成長を関連付けて議論することが稀であった。かつて産業革命を担ったのは十分な教育を受けていなかった労働者階級の人々であり、また第二次世界大戦は完全雇用制度による福祉国家体制の下で階層ごとに伝統的職業社会への参入が行われたからである（岡田 2013: 154）。

1979年にサッチャー率いる保守党が政権を獲得すると、従来の福祉国家政策を転換し、経済的効率を重視する新自由主義的政策を実施していくこととなる。「サッチャリズム」と呼ばれた彼女の思想は市場の自由競争によって得られた結果を正当化する「新自由主義」の立場をとるが、軍事や教育分野では伝統を重視し政府介入を支持する「新保守主義」のもとで「強いイギリス」を唱えるものであった（岡田 2013: 155）。

1988年教育改革法も改革の一環であり、学力水準の引き上げや「自律的学校経営」による学校運営制度改革などが実施されることとなり、特に市場原理の導入による学校選択の拡大を図り競争的環境を創出することが一番の目的とされた。しかしそのような競争で得られた結果は良い結果であろうと、悪い結果であろうと、全て「個人の自己責任」として受け入れなければならない。また国家が義務教育段階の公立学校のカリキュラムについて、イギリスの子どもに教えるべき内容まで定めるといった「ナショナルカリキュラム」が導入され、その実施評価として「ナショナルテスト」を行い、さらに「リーグ・テーブル」によって学校別の評価を公表し序列化することが規定されるなど、中央集権的な教育行政制度の構築が進められた（岡田 2013: 155）。

1990年に保守党政権はサッチャーからメージャーに引き継がれた。メージャー首相の教育政策としては教育水準局（Office for Standards in Education）の創設が挙げられる。1992

年教育法ではそれまでは教育省の一部局だった視学部が、学校監査と強化を目的に教育水準局として独立したのである。その任務は定期的に(6年ごと)に学校査察とその結果の報告を行うことであった。1993年から新たな初等・中等学校の監査制度が導入され、1995年からは監査結果が「学校監査年次報告書」として毎年公表されるようになった(吉田 2005: 104)。

学校監査制度の評価として、「学校教育全体としての水準向上に一定の成果をあげつつあると評価される一方、その報告書やリーグ・テーブルの作成、公表によって学校選択や学校淘汰といった市場原理に基づく競争に全ての初等・中等学校を参加させる制度として機能している点も無視できない。」と正負の両面が指摘されている(吉田 2005:104)。いずれにせよ保守党政権の目指した教育の中央集権化は教育水準局の創設によって一層進んでいった。ナショナルテストと教育水準局の両輪によって、「品質保証国家」の枠組みが成立した¹⁰(吉田 2005: 105)。

以上がブレア政権以前の保守党政権期の教育政策である。しかし保守党政権による新自由主義的教育政策は、貧富の格差を拡大し、個人レベルの貧困を深刻化させたという批判がなされた。実際、貧困生活(平均国民所得50%以下)を送る人々の数は1979年から1997年に3倍に増加、人口の4分の1、貧困世帯に生きる子どもたちの比率は32%(EU平均は20%)になった¹¹。この結果、低収入の家庭はある特定の地域へと集中し、公立の学校教育における格差が顕在化することとなった。

このように、ブレア政権以前のサッチャー・メージャー両保守政権は、国の経済的停滞に対して中央集権化と市場原理を用いて教育の分野においても同様の改革を行った。彼らの教育政策はナショナルカリキュラム、ナショナルテストの導入に代表される市場原理を用いることで教育水準の底上げを狙ったものであったが、むしろ格差の拡大を招いた、との批判を浴びることとなった。以上より、政権交代以前、国民の関心は格差の拡大に向いていた。

第2節 教育行政の改革過程

本節では労働党に政権交代した後の教育改革過程を確認する。

まず、労働党政権が教育を大きな政策テーマとして掲げていたことを確認したい。労働党ブレア首相は社会民主主義(企業国有化・福祉国家の重視)か新自由主義(個人の自由・市場)の二者択一ではなく、「第三の道」を採用し、首相に就任する以前に「私にやりたい

¹⁰ 太田直子(2004: 2)などで、イギリスの教育における国家の枠組みを「品質保証国家」と定義している。品質保証国家でいう「国家」とはサッチャー・メージャー保守党政権を示すもので、国は、学校を教育サービスの自律性ある供給者とし、親や企業を消費者とする準市場を形成して、競争を通じて全体の教育水準を向上させるという「品質保証」を行った。

¹¹ 太田(2004: 418)より。

ことは3つある。それは、教育、教育、教育だ。」と労働党大会で述べ、教育を最重要課題として明示した。労働党が教育を重視した理由は2つある。1つは国の経済的競争力を強化するために労働力、人材の質を上げることであり、人間を「資本」と捉え、それに投資するのが教育政策と見なしたことである。もう1つは高い教育を受けられる子どもと貧しい家庭に生まれた子どもとの間の不公正、不平等を解消するためには、質の高い公教育が必要という発想である。この2つの教育に対する考えが結びつき、公教育を強化し、一般的な労働者の基礎学力を引き上げると同時に、能力によって成功の機会を開くメリトクラシーの原理を社会に植え付けることが、労働党の教育政策の目標となった(山口 2005: 49)。1997年の総選挙で勝利したブレアは、白書『学校に卓越さを(Excellence in Schools)』を發表し、少数にとつての卓越性よりも、多くの人にとつての優れた質の教育を目指す公約した。また、政府はスタンダードの向上に関わる人たちとパートナーになって仕事をするとして、保守党の掲げた市場原理の導入による学校間の競争よりも、親と学校、学校と地方、公的部門と民間などのパートナーシップに基づく教育の活性化を目指す姿勢を示した(吉田 2005: 106)。

以上に確認した教育への姿勢の下、実際の教育政策や現場の学校経営を司る教育行政にブレア政権は手を加えた。具体的にはLEA(Local Education Authorities:地方教育局)の役割を変えるというものであった。LEAには管轄内の学校に関する予算や人事決定権のすべてが与えられており、一方、個々の学校は自己の日常的な管理運営に対する決定権を持っていなかった(清田 2005: 99)。労働党は学校の自律性を担う学校評議会と協働し、以上に述べたようなLEAの権限・役割を個々の学校の水準を向上させる役割に変えた。政策文書¹²では「地方レベルのアカウントビリティは親とLEAの参加による学校評議会、LEAのもとに設置され、議員によつて構成される法定の教育委員会への参加、学校の業績に対するよりよい情報、査察と学校の改善に対する新しい主導権の増大と通して強められるだろう」と述べられており、さらに入学決定者定数を含む入学方針などの決定も、学校とLEAの合意によつて進められることになっている。

1998年枠組法にて実際に上記の役割がLEAに対して与えられた。具体的には学校はその費用をLEAを通して受け取ること(第54-57条)、入学決定方針(第88-89条)・学校の席数の計画(第34条)・人事(第54-57条)など具体的な学校運営上の諸事項について、学校はLEAと相談すべきことが規定されている。学校の活動、学校施設の使用、休日や楽器などの日常的な学校運営については各学校の学校評議会を通して、学校が主体的な活動を行うことが可能であることが規定される(第38-41条)。そしてLEAは学校が達成している水準が著しく低かったり、学校が劣悪な状態であると認められる場合、警告を發し、さらに財政委議の保留、学校の閉鎖などを決定する権限も与えられることになった(第14-17条、62条)(清田 2005: 113)。第49条においてLEAや公立学校の学校評議会などの団体が、それに課されている義務を果たしていないと教育相が認めた場合、教育相が介

¹² Labour Party, *Diversity and Excellence 1995* より

入して良いと明文化した。つまり、この法律において中間組織である LEA の役割を学校を監査する役割へと変革し、学校経営に対する学校の主体性を確保した上で、問題が起きた際には国家の介入を認めるという制度的関係が成立した。

ブレア政権期の労働党は政権交代以前から教育を大きな政策のテーマとして掲げ、その強固な方針の下で教育改革が行われた。その際に国家と教育を受ける人々との間の中間組織である LEA に注目した労働党は、1998 年枠組法にて現場に対して強い権力を持っていた LEA を学校運営を監査し教育サービスの向上を司る機関へと再編した。確かに教育相の LEA への介入を正当化したという点では LEA に対して大きな権限を付与しているが、国家と人々の間に介在する中間権力の提供するサービスの質を向上させることで、各々の学校経営の質も向上させていくことが可能になった。

第 3 節 実際の政策とその帰結

本節ではブレア政権以降の現場レベルでの教育政策とその効果、帰結を確認する。

ブレア政権は、ナショナルカリキュラムとナショナルテストを保守党政権から引き継いだ。その活用方法を大きく変えた。保守党政権時代のナショナルテストは学校間競争のものさしであったが、労働党時代のそれは学校がどれだけ改善の成果を示したかを測るためのものとされている（吉田 2005: 106）。学校はウェブサイト上にカリキュラムの詳細や学校運営の組織構成の他、テスト結果へのリンク、学校の査察レポートへのリンクなどを公開するように義務付けられている。もっともテストの評価は単なる平均点による比較ではない。学校のおかれた社会経済的な背景が十分に考慮され、学校のパフォーマンスを評価する場合は、同様の社会経済的な条件での通過率（一定成績以上の割合）の比較が一般的になっており、さまざまな属性集団（性別、エスニシティ、階層、障害）における学力格差の現状も、国、地方、学校内のすべてのレベルで把握されており、その格差の縮小の度合いも学校への評価の 1 要素となっている（志水・山田編 2015: 91）。以上よりブレア政権の狙いは、ナショナルテスト、ナショナルカリキュラムを用いて学校のパフォーマンスを測定し、前節で述べたような監査の下でその質を向上させていくことだったと分かる。その測定は決して画一的なものではなく、各々の背景に合わせたものだったが、達成目標をクリアできない学校は廃校せねばならず、学校の教育に対する成果が問われるものであった。

ロンドンのニューハム区を具体例として取り上げる。ニューハム区ではニューハム・カウンシルと呼ばれる担当者を通じて主に 2 つのアプローチが実践されている。1 つは校長との密な連携である。校長を動かすことが最も効果的であるという信念のもと、学校を頻繁に訪問し、校長とのコミュニケーションを最も重視している様子が以下のインタビューより伺える。

ニューハムでは、校長との信頼関係を築くことに力を入れています。校長のことを知り、尊敬し、理解しなければ、彼らは決して動いてくれません。(以下略) そんな校長に対して、われわれはこう言います…「私たちは、この学校の成績を上げるお手伝いをします。」(志水・山田編 2015: 106)

もう1つのアプローチは細かいモニタリングと迅速な対応である。担当者は学校を訪問し、校長をはじめとする教職員とのコミュニケーションを図りながら、担当学校の教育状況をモニタリングする。学校は6週間ごとに生徒の学習状況や成績等をモニターする。その目的は生徒個人ごとの目標と進捗の程度や、「介入」が必要かどうかを把握するためである。介入の必要性については月1度の「包摂チーム」(6名の教員によって構成される)によって議論される。以上のようなモニタリングによって生徒の習熟度が綿密に評価され、それに従って習熟度別指導が行われる。とりわけ習熟度の低いグループには、一定の研修や訓練を受けてきたティーチング・アシスタント(非常勤)や教育実習生を配置することで丁寧な個別指導が行えるシステムになっている(志水・山田編 2015: 110)。さらに特に厳しい状況にある生徒に対しては、授業中に別教室にて担当のティーチング・アシスタントによるきめ細かい指導を受けるといった「介入」が行われる。

こうした取組によってニューハム区はロンドン33区の中で最も失業率が高い¹³のにも関わらず、GCSEsという学力テストの5科目以上でAからCの成績をとった者の比率は2011年にはイギリス平均を超え、ロンドン平均に迫る数値を出すに至った¹⁴。

以上の取組以外にも、ブレア政権は貧困地域に積極的な投資をしてきたことでも知られている。代表的な取組みとして Education Action Zones (教育行動地域) や Excellence in Cities などがある。これらの施策では中学校区を中心に数千万ポンド規模での投資が行われ、学校内外でさまざまなアプローチがなされている(志水・山田編 2015: 91)。またこうした投資はソフト面だけではなく、校舎・校庭や新たなチルドレンズ・センターの建設・増設・改築にも及んでおり、貧困削減や地域再生を目的としたリジェネレーションや「コミュニティのためのニュー・ディール」のような大規模開発のような事業も行われていた。

2010年に労働党から保守党と自由民主党の連立政権に代わった後でも格差是正政策は続く。代表策として挙げられるのはピューピル・プレミアム(生徒加配金)という政策である。この政策はFSM生徒(無料給食の資格を持つ生徒)の人数に乗じて学校に追加予算を配分する政策である。予算の用途については学校の裁量に任せられているが、ピューピル・プレミアムの配分金はオンラインでその用途を公開しなければならないと同時に、FSM生徒のテスト結果の比較データの公開も求められている。また、教育基金協会が新しく設置

¹³ ロンドン全体で9.0%、イギリス全体で7.8%に対してニューハムは14.3%(2012年度時点)。

¹⁴ 2005年の時にはロンドンで45.8%、イギリス平均は44.1%、ニューハムは41.1%だったのに対し、2011年にはロンドン62.3%、イギリス平均58.8%、ニューハムは61.9%となる。

されたのもこの時期である。この団体は教育省がサトン財団に1億2500万ポンドを融資して作らせた団体であり、その目的はイギリスの小中学校で不利な状況にある子どもの学力の向上のために何が効果的なのかを研究することである。主業務は学校や地方当局に対する助成金事業を行うこと、事業の評価を行い効果的な学力向上策を見出すこと（志水・山田編 2015: 100）である。

以上、ブレア政権から連立政権に至るまでの教育政策を見てきた。ではこのような政策の下、実際に格差是正は進んだのだろうか。GCSEs テストの5科目以上でA～C取得者の割合を2008年度と2012年度を比較すると、男女差は7.3%→10.1%差、FSM生徒とそれ以外では27.7%→26.7%差、特別支援対象生徒とそれ以外では44.8%→47.0%差など、この5年間では格差は改善していないように読み取れる。しかし階層間格差の拡大は抑制されていると分析できる。エスニシティ別でみると、2012年度ではバングラディシ(64.0%)とブラックアフリカン(同61.2%)の成績がホワイトブリティッシュ(同60.5%)を追い抜き、ブラックカリビアンも伸びてきている¹⁵。このことから全般的に教育格差是正が進んだとは言えないものの、階層間格差で見ると改善されてきているということが結論付けられる¹⁶。

このようにイギリスでは保守党以来のナショナルテストとナショナルカリキュラムを引き継ぎ、中間組織を上手く現場と連携させた。具体的には現場との密な情報交換に加え、現場に対して目標水準を設定し、その水準のレベルまで到達しているかモニタリングをし、その上で厳しい状況に置かれている子どもに介入するということであった。こうした取組の結果、階層間格差は数値的に改善されている。

第4節 まとめ

第2章ではブレア政権前後とそれ以降に焦点を当て、その教育改革を扱った。まず第1節で国民の格差への関心が高まり、教育改革が政策アジェンダとなったことを確認した。第2節では教育改革過程を論じ、主に以下の2つの特徴を確認した。1つは教育を最重要政策テーマと位置付ける労働党がイニシアティブをとって改革を行っていたこと。もう1つは教育格差という問題に対して、労働党が所得ではなく学力の改善に働きかけ、教育現場を司る教育行政を改革したことである。ナショナルテストを利用することで、国の介入を正当化しながら現場の裁量を認める制度構築を行った。第3節では子どもたちは形式的に平等な教育が提供されているのではなく、目標を達成できない学校は廃校処分になる恐れもあるのでテストやモニタリングに基づいて現場の努力が問われるものであったことを確認した。また、その後の政権交代以降も貧しい家庭の子どもの数に合わせて学校に補助

¹⁵ 2008年度はバングラディシ 48.3%、ブラックアフリカン 48.4%、ホワイトブリティッシュ 50.9%、ブラックカリビアン 39.4%であった。

¹⁶ 数値は志水宏吉・山田哲也編(2015)『学力格差是正策の国際比較』p.94 岩波書店より。

金が支給されるなど、格差是正政策は今に至るまで続いている。

以上を踏まえ、「なぜイギリスでは教育格差是正が可能だったのか」という問いに答える。第2章で分析した結果を以下にまとめた（表 2-1 参照）。

表 2-1 イギリスで教育格差是正が受け容れられる要因

	イギリス（ブレア政権時）
教育改革のアジェンダ化	前政権の反動で格差に関心が集まった。
教育行政の改革過程	<ul style="list-style-type: none">・政権がイニシアティブをとって教育改革を行う。・教育下位政府（LEA）を改革し、国が教育現場に介入しながらも現場の裁量を認める制度を構築。
実際の政策とその帰結	<ul style="list-style-type: none">・テストを利用しながら、学力下位層の学力向上を目指した選別的な政策を実施。・その後の政権でも格差是正策は実施される。

※筆者作成

上図より、イギリスで教育格差是正策が受け容れられたのは以下の3つの理由からだと思われる。まず教育改革のアジェンダ化の段階で教育格差が問題視されていたこと。次に政権がイニシアティブをとって教育下位政府の改革を行い、国の介入を正当化する制度を構築したこと。3つ目はテストを用いて学力下位層の学力を改善することを目指し、選別的な政策を実施したことである。

第3章 アメリカ

本章では先の章に引き続き、アメリカにおける教育改革を分析する。具体的には「所得」「人種」「障害」「英語学習者」などを基準とした学力格差是正を明確な目標として打ち出した NCLB（No Child Left Behind; どの子ども置き去りにしない）法制定前後を本章での分析対象の時期とする。第1節では教育改革のアジェンダ化として、スタンダードとアカウントビリティによる教育改革以前の教育政策と問題を見ていく。第2節ではスタンダードとアカウントビリティによる教育改革過程を NCLB 法の制定まで分析し、第3節では NCLB 法の内容や実際の現場レベルでの教育政策とその効果、帰結を見て、第4節を本章のまとめとする。

第1節 教育改革のアジェンダ化

本節はスタンダードとアカウントビリティによる教育改革が行われる以前の教育政策と教育に関する議論を見ていく。

まず、前提としてアメリカは連邦政府ではなく、学区が大きな教育の決定権限を持っており、連邦政府は大きな影響力を持っていなかったことを確認したい。具体的には地方学区という行政単位を設け、公立学校の設置や管理運営に関わる権限を委譲し、財源となる教育課税権も与えている。学区の運営は保護者や地域住民によってなされていた。

政府が教育分野に対してイニシアティブをとって改革を行っていく契機となったのはレーガン大統領期である。1981年にレーガン大統領共和党政権が誕生すると、大統領は「小さな政府」を標榜し、その方針を教育分野においても実行した。具体的には連邦教育予算の削減や様々な教育支援プログラムの一括補助金への統合を追求した。大統領は州・地方学区の「自治」や両親・子どもの「選択の自由」を重視する立場から、教育からの連邦政府の撤退を主張し、1979年に設置されたばかりの連邦教育省の廃止と「バウチャー制」の導入を最終的な目標に掲げた（坂部 2013: 47）。ところが1983年に発表された『危機に立つ国家』によってアメリカの公教育における学力低下現象が国際競争力の低下に繋がっていると指摘されたことで、既存の教育政策および政策目標を見直す契機となった。

『危機に立つ国家』には複数の注目すべき指摘がある。まず、約20年間に及ぶ貧困学区への連邦政府からの財政援助にも関わらず、人種間の学力格差が一向に縮小していない点である。これにより、国民は連邦政府の既存の財政援助の効果に疑念を持った。次に既存の政策が格差の縮小に失敗しただけでなく、アメリカ国民全体の学力低下を招いたと指摘した。加えてアメリカの学力低下が経済的衰退と結びついていると指摘し、教育政策と経済政策の接合が謳われ、教育への連邦政府の介入が正当化された。報告書は連邦政府が州・地方政府との協力の下で引き続き「経済的・社会的に不利な状況にある生徒」などを支援する責任があると指摘するが、さらに「州・地方のみでは達成しえない」諸課題として、「憲法上公民権上の権利の保障、教育一般に関するデータ・統計・情報の収集、カリキュラムの改善や教授法・学習・学校管理に関する研究支援、人員不足が深刻な科目や国家的ニーズが高い領域における教員養成の支援、生徒の財政的支援、研究や大学院教育への支援」を挙げ、「教育における国家的利益を特定する上では、連邦政府に第一義的責任がある。」と主張した（坂部 2013: 50）。

『危機に立つ国家』によってアメリカ教育の問題点を指摘されて以降、様々な政権で教育改革が大きなテーマとして扱われる。1989年にはG・H・W・ブッシュ大統領が全米の知事を招いて「教育サミット（Education Summit）」を開催した。このサミットは、州の自主性という形をとりつつ、史上初めて、アメリカの「国際的な競争力を高めるため」に「全国的な教育目標」を設定することが決議された（坂部 2013: 52）だけでなく、「スタン

ダード・アカウンタビリティ」改革を行うことについても合意した（詳しくは次章で述べる）。この教育サミットは中心的役割を果たした民主・共和両党の州知事が一堂に会したものとなりその後の全米の教育改革に大きな影響を及ぼした。ブッシュ大統領自身はこのサミットで合意されたものをもとに全米教育知事会と策定した6つの目標を1990年の一般教書演説で公表し、連邦教育法の制定を目指すなど、積極的に教育問題に取り組んだ。

以上80年代から90年代にかけてのアメリカの教育政策と諸議論を見てきた。本節で確認した時期は、伝統的に「学区」と呼ばれる行政単位において教育がローカル・コントロールされていたが、政府が教育に注視してイニシアティブをとり、介入を正当化していく時期と言えるだろう。『危機に立つ国家』を契機として、教育格差の是正に関する今までの政策は有効なものではなく、むしろ国家の国際競争力の低下を招いてしまっていると指摘され、改めてアメリカの教育政策が見直された。教育格差是正は学力の底上げと合わせた「教育改革」として連邦政府の大きなテーマとなった。

第2節 教育行政の改革過程

本節ではスタンダードとアカウンタビリティによる教育改革が始まり、NCLB法が制定されるに至る過程について確認する。具体的には教育サミット以降を分析対象の時期とする。

G・H・W・ブッシュ大統領は教育サミットを主導したものの、連邦教育法の制定に失敗し1993年の大統領選挙でクリントンに敗北した。クリントン政権はブッシュ大統領が断念した連邦教育法に修正を加え、「2000年の目標 - アメリカを教育する法 -」を1994年に成立させた。「2000年の目標」の冒頭には、「すべての生徒に公平な教育機会と高いレベルの学力を保障するために必要となる研究、合意形成、システム・レベルの変革を推進すること」、そして「すべての連邦教育プログラムの再改定の枠組みを提供すること」といった目的が明記されている（北野・吉良・大桃編 2012: 36）。そしてこの法案で初めてスタンダードとテストに基づくアカウンタビリティ制度を構築することが連邦資金獲得の条件になることが示された。ここで注目すべき点が2つある。1つはクリントン大統領自身がブッシュ政権下での教育サミットに州知事として出席していたことで民主・共和両党の溝が縮まり、中道寄りの超党派の合意が形成されてきた点である。もう1つは学習機会スタンダードの導入をめぐる論争である。学習機会スタンダードとは、不利な状況の生徒が高いレベルの教育達成をする上で必要な学習機会を保障するために、資格を有する教師、最新版の教科書などの学校が提供すべきものの基準である。アカウンタビリティ制度に対して、地方自治を信条とする共和党議員は連邦資金の裏付けなどを理由に反対したが、「2000年の目標」は州にとって任意であるとして盛り込まれた。

第2にクリントン大統領は初等中等教育法（ESEA）の改定案である、「アメリカ学校改善法（Improving America's School Act of 1994:以下IASAと略す）」を成立させた。この法

案はスタンダードとテストによるアカウントビリティ制度によってすべての生徒の学力向上を目指すものであり、スタンダードとテストによるアカウントビリティ制度を導入する代わりに、州や学区に連邦資金の柔軟な運用を認めるものであった。それまで地方自治を信条とする共和党議員などが支持していた連邦資金の柔軟な運用をクリントン政権が奨励した背景には、当時のクリントン大統領もライリー連邦教育長官も、州知事経験者であり、州レベルでの連邦資金の柔軟な運用の必要性を切実に感じていたことが挙げられる（北野・吉良・大桃 2012: 38）。また、この法案の審議では、最も貧困率の高い学区に対して多くの資金を集散的に配分し、最貧層の子どもに絞った援助をするというクリントン大統領の施策案に一番多くの時間がかけられた。ただ、IASA は連邦予算の拡大と連邦教育省の権限拡大という意味において、地方自治を標榜する共和党議員にとっては好ましくないものであり、実際に共和党議員の賛成票の割合は低かった¹⁷。

1994 年の中間選挙で共和党が勝利し、40 年ぶりに連邦議会上下院の多数派を奪回すると、共和党はクリントン政権の連邦主導の改革を批判した。具体的には地方自治と財政縮減を重視し、連邦教育省の廃止や「2000 年の目標」の撤回などによる大幅な予算削減などを打ち出した。しかしこうした取り組みに対して、大統領が拒否権を行使しようとしたり、共和党穏健派が造反したりしたため、予算削減は限定的なものとなった。その後の大統領選においても 1 期目の成果が評価され、クリントン大統領が再選することとなった。

クリントン大統領再選後は ESEA の改定案である IASA の再改定が行われ、3 つの法案が議会で審議の対象となった。クリントン大統領が議会に提出したのは従来の IASA の継続を意味するもので、連邦教育予算拡充の根拠をテストによるアカウントビリティに求めるものだった。それに対して共和党案はクリントンの案と類似点がある一方、州政府や学区に大きな裁量権を与えるべく、連邦補助金を包括補助金化する方策を盛り込んでいた。加えて、ニュー・デモクラットのリーバーマン上院議員とバイ上院議員は民主党の予算拡充とプログラムの追加、共和党の包括補助金化とバウチャー制度導入という伝統的な対立を乗り越えることをめざし、連邦予算拡充の代わりにアカウントビリティ制度を強化する（北野・吉良・大桃 2012: 40）法案を提出した。審議が大統領選までもつれたために改定期限前には改定されなかったが、3 つの法案が類似点を多く持ち、連邦政府の積極的な介入に関して民主・共和両党の間で合意形成されていたことが分かる。

2000 年の大統領戦では共和党のブッシュ大統領が当選した。彼は「慈悲深い保守主義」を掲げ、教育分野においては連邦教育省の役割を認め、テストによるアカウントビリティを推進するとした。彼は就任後すぐに ESEA 再改定の骨子を議会に提示し、NCLB 法を 2001 年度に制定した。NCLB 法制定によって 2002 年度の初等中等教育支援は前年度より 80 億ドル増額の 263 億ドルの予算となった。またこの法案の冒頭には「どの子ども置き去りにされないようにアカウントビリティ、柔軟性、選択により学力格差を縮めること」という目的が明記されている（北野・吉良・大桃 2012: 41）。州ごとに共通テストを実施し、その結

¹⁷ 共和党議員の賛成は下院で 19%、上院で 53%だった。

果によって学校を評価し、改善が見られない学力不振校に対して罰則措置を課す、というのが NCLB 法の概要である。ブッシュ大統領は連邦政府の支出を削減する姿勢を打ち出していたのにも関わらず、教育分野には大幅な支出を認めた（坂部 2014: 31）ことは注目に値する¹⁸。

以上が NCLB 法が制定されるにあたって行政への国家介入が正当化された過程である。主に共和党と民主党間の対立の中で大統領がリーダーシップを発揮し改革を主導した点、スタンダードとアカウンタビリティによって国家の財政支出の根拠とし、州の裁量を認めることで合意形成し、NCLB 法の制定に至った点はイギリスと共通している。

第3節 実際の政策とその帰結

本節では前節で見た NCLB 法の中身と政権交代後の NCLB 法の位置づけ、現場レベルでの具体的施策を見た後に、その政策効果について論じていく。

NCLB 法は人種、所得などによる学力格差の是正を明確な目標として打ち出した点で大きな意義がある。そして州の年次テスト結果を学校ごとに報告させることによって州統一テストで測定される学力格差の実態を明らかにしたという点も重要である。具体的に NCLB 法のタイトル I を見ていく。NCLB 法のタイトル I では各州のスタンダードに合わせて読解、算数・数学、理科の分野のテストの実施を要求している。また、各州にはこれらのテストの策定だけでなく、合格点である習熟レベルの設定が義務づけられ、NCLB 法実施開始から 12 年後の 2013～2014 年度の終わりまでにすべての生徒が読解と算数・数学で習熟レベルに達するように AYP（適正年次進捗度）を設定することが要求されている（北野・吉良・大桃 2012: 41）。NCLB 法はさらに各州にテスト結果や AYP によって改善が必要な学校・学区を特定するよう要求し、改善が必要な状態が 2 年続いた場合の罰則規定を定めている。改善が必要な状態が 2 年間続いた場合はその学校の生徒は学区内の別の学校に転校する権限が与えられる。3 年続くと、生徒は転校の権利を得る他、州による補習教育サービスを受ける権利が与えられる。同じ状態が 4 年続いた場合、上記の権利に加えて学校は学校改善のための是正措置の実施が義務付けられる。要改善状態が 5 年続くと、「学校再編段階」となり、当該学校は再編成を迫られ、公立のチャーター・スクールとしての再開、教職員の大幅入れ替え、別の組織との契約などの措置を取ることが義務づけられた（北野・吉良・大桃 2014: 42）。このように、NCLB 法は連邦資金援助の根拠として年次テストや罰則規定を義務付けたものであった。州に対して、テストやスタンダード、AYP の策定と実施に関してはかなりの権限を与えた一方で、厳格な罰則規定は一律に規定しているのが NCLB 法の特徴である。

その後の B・オバマ大統領は G・W・ブッシュの方針を引き継いだ。「米国再生再投資法」に基づいて 1000 億ドルを教育分野に支出した。州がこれを受けるためには、教育システム

¹⁸ 2006 年度には 584 億ドルに達している。

の導入、生徒の学習状況のデータ収集・分析の推進などの条件を満たすことが必要であった。さらに教育改革を遂行するための競争的補助金「頂点への競争」もその基準として共通テストの開発や学力不振校の抜本的改善が盛り込まれている。また、「頂点への競争」では州連携事業にも予算が配分されている。これは NCLB 法の AYP 要件を満たすため、州が対象となる州共通テストの難易度を不当に引き下げる問題があった(志水・山田編 2015: 28) ためである。以上に見たように B・オバマ大統領に代わった以降も NCLB 法の方針は引き継がれ、むしろその問題を改善するよう政府が働きかけている。

具体的にノースカロライナ州の事例を用いて、NCLB 法制定以降の現場について述べる。ノースカロライナ州は 1980 年代の時点では全米平均はもとより、南東部の平均よりも学力水準の低い州であり、90 年代以降の「スタンダードに基づく改革」が推進されていく中で NCLB 法に基づく連邦国家の介入を受けた。NCLB 法によってノースカロライナ州のある学校では、年間 8 万ドルの補助金を受け取った。その用途は各学校に裁量を与えられており、多くの学校が教員の雇用や研修などに充てた。一方で前述の通り、アカウントビリティ要件が果たせない学校に対しては厳しい罰則が設けられた。社会経済的困難地域にあるディー・シー・バーゴ中学校は AYP を下回るパフォーマンスが 4 年続き、ディー・シー・バーゴ準備アカデミーと改名され、再出発した。学校評議会には大学教員が加わり、群の教育委員会と共に構想を練った他、学校の目的やカリキュラムも新規に整備され、ICT (情報通信技術) を核にして学力向上を目指す学校に生まれ変わった。また、地域住民に対する説明会もたびたび開かれ、地域の理解と支援が得られる配慮も行われた(志水・山田 2015: 37)。このように NCLB 法は「飴」と「鞭」を基本として国家が州の教育現場に影響を与えながらも、その地域には裁量を与え、その学校や地域の努力が問われるものとなっていた。

では実際の政策効果はどのようなものであったのだろうか。全米学力調査の第 8 学力読解および数学の得点の推移を「人種・民族グループ・昼食費減免措置資格別」に比較すると、いずれのグループも緩やかに上昇しているものの、グループ間の差異が著しく縮小しているわけではない(志水・山田編 2015: 30)。白人の中・高所得者層は圧倒的に優位であり、黒人とヒスパニックの低所得者層は低位にあるが、黒人とヒスパニックの中・高所得者層の学力は、白人の低所得者層に迫り、ヒスパニックは追い抜く傾向にあることも見て取ることができる(志水・山田編 2015: 30)。例えば数学では 2003 年の時点で白人低所得者層 271 点、黒人高所得者層 262 点、ヒスパニック高所得者層 269 点だったのに対して、2013 年では白人低所得者層 278 点、黒人高所得者層 276 点、ヒスパニック 283 点であり、読解においても同様の点数推移が見られる。このように NCLB 法制定以降は点数の逆転現象が見られるなど、格差是正の一定の成果が見られる。

以上、アメリカの教育政策とその帰結について論じてきた。NCLB 法はテストとアカウントビリティを根拠に国家の教育への介入を正当化してきた。その一方でノースカロライナ州の事例でも見られたように地方や学校の裁量を認めていた。オバマ大統領に交代した

今もスタンダードとアカウントビリティによる改革は続いており、NCLB 法はなくなるどころか、むしろ改良された形で現在まで引き継がれている。政策の効果としては人種というカテゴリー別に見た際に一定の成果を見ることができる。

第4節 まとめ

第3章ではアメリカのスタンダードとアカウントビリティによる教育改革を扱った。イギリスとは違い、複数の政権にわたって改革が行われたが、その趣旨と手法はほぼ同じであったと言えるだろう。第1節では『危機に立つ国家』を契機として、教育改革が大きな政策アジェンダとなっていたことを確認した。また、大統領のリーダーシップの下で教育サミットが開かれ、国家が教育分野に介入することが正当化されたことも確認した。第2節では、共和党と民主党の対立がある中でクリントン大統領がリーダーシップを発揮しながらスタンダードとアカウントビリティによる改革を進めていったことを確認した。クリントン大統領は州の裁量権を認めながら、スタンダードとアカウントビリティを国の財政支出の根拠としていくことで合意形成を図り、改革を可能にした。第3節では具体的にNCLB 法の内容とその帰結について論じた。NCLB 法はテストやスタンダードの設定、教育方針についても裁量を認め、テストを根拠に補助金を支給しながらも、一定期間成果があげられなければ「罰則」を課すものであった。政策効果としては人種別に見た際に黒人やヒスパニックの高所得者層の学力が白人の低所得者層の学力に追いついており、今日も教育格差是正策が根付いていることを確認した。

次に「アメリカではなぜ教育格差是正策が受け容れられたのか」という問いに答えたい。そのためアメリカの教育格差是正策が受け容れられるまでの過程を分析枠組みに沿って以下の表にまとめた（表 3-1 参照）。

表 3-1 アメリカで教育格差是正策が受け容れられた要因

	アメリカ（NCLB 法制定前後）
教育改革のアジェンダ化	教育格差が学力低下と相まって政策テーマとなる。
教育行政の改革過程	<ul style="list-style-type: none"> ・大統領のリーダーシップによって改革に関する合意形成。 ・教育下位政府（教育現場に大きな権限を持っていた州・学区）に対して、国の介入を正当化しつつ、教育現場の裁量を認める制度を構築。
実際の政策とその帰結	・テストや教育基準を用いて学力下位層の学

	力向上を目指し、選別的な政策を実施。場合によっては成績の悪い学校に「介入」。 ・一定の成果をあげ、その後も継続。
--	---

※筆者作成

上図よりアメリカで教育格差是正策が受け容れられた要因として以下の3点が挙げられる。1つは改革以前に教育改革への期待が高まっていたこと。2つ目は大統領のリーダーシップによって教育改革に関する議論を合意に導いて教育下位政府の改革を実施し、国の介入を正当化する制度を構築したこと。3つ目の条件はテストを用いて学力下位層の学力向上を狙い、選別的な政策を実施した点である。

本章まで、イギリスとアメリカの教育格差是正に向けた教育改革について述べた。その中でイギリスとアメリカに共通している3つの条件があることを確認したい。まず、いずれの改革も格差問題や教育水準の低下が囁かれ、教育改革が政治的なアジェンダになっていた点である。次に、両国とも政府のトップがリーダーシップを発揮して教育下位政府の改革を行い、国の介入を正当化する制度を構築した点である。3つ目は学力下位層の学力向上を目的とし、テストを用いて選別的な政策を行った点である。イギリスとアメリカは以上の条件を踏まえた政策をその後の政権でも継続させ、格差是正にも一定の成果が見られる。

以上、3つの条件を分析枠組みに基づいて導き、これを“「小さな政府」で教育格差是正が成功する条件”とする。

第4章 日本

本章は同じ分析枠組みに基づき日本を分析し、先に確認した3つの条件とどの点が共通し、どの点が異なるのかを検証していきたい。まず第1節で、民主党政権以前の2000年代の教育に関する議論を分析する。次に第2節で民主党政権の教育改革における教育行政との関わりを分析し、第3節では実際の教育政策とその帰結について論じる。最後に第4節を本章のまとめとする。

第1節 教育改革のアジェンダ化

本節では2009年に民主党に政権交代する以前の教育における議論を分析する。この時期は教育において大きく分けて2つの潮流がある。1つは過去の反省と、もう1つは未来への視点である。

1点目に関して、民主党に政権交代する以前は「ゆとり教育」とそれに関連した学力低

下の議論が盛んであった。「ゆとり教育」とは知識の習得に偏りがちだったこれまでの教育を見直し、自ら学び、自ら考える力などの「生きる力」を育てる教育を目指した、ゆとりある教育課程のことを指す。「ゆとり教育」では学校週5日制の導入と教育内容の厳選、あるいは公立の中高一貫校の設立や、「総合学習」の設置、各学校の創意工夫による体験的学習や問題解決能力の育成支援などが行われた。しかし大学の現場からは「ゆとり教育」を受けてきた大学生の著しい学力低下の実態が報告され、2003年と2006年に実施されたPISAの成績で国別順位の低下が報じられるなど、「ゆとり教育」の効果は多くの国民から疑問の声があがり、むしろ学力低下を招いたと指摘された。また教育格差に関する指摘もこの時期からされ始めるようになった。そもそも「ゆとり教育」は国際経済競争時代に必要な「個性」ある人材育成のための「学校のスリム化」にもとづいており、エリート層にはレベルの高い教育を提供し、一方で非エリート層には「必要最低限の読み書き」と「こころの教育」をする「分に応じた」教育という発想があった（岡田 2013: 195）。こうした背景もあり、教育社会学者の荻谷は学力の社会階層による二極化や教育格差の拡大を指摘した。例えば荻谷は「ゆとり教育」によって自由な時間が増えた分、勉強時間の確保は個人、あるいは個人の家庭に委ねられたと指摘し、これによって生じる格差をインセンティブ・ディバイドと名付けた。これらの議論に対し、文部科学省は学習指導要領の一部改訂をするなどして対応した。

もう1つは未来への視点である。これはグローバル化が進む社会を見据えたものである。具体的に、報告書ではグローバル化された現代社会における均質な人材育成を批判し、かわって多様化と選択の教育によって、先駆的人材を育てること（岡田 2013: 197）が主張され、市場原理の導入による自由化や多様化、愛国心を強化する新国家主義的教育が提言された。加えて推進母体として「21世紀日本の構想懇談会」が設置され、教育改革国民会議がその提言を具体化した。ここから政府としても均質な人材育成の限界を感じ、教育が変革期に入っていることを認識していたことが分かる。

また、小泉純一郎をはじめとする自民党政権が格差を拡大させたという国民の認識が広まっていたことも触れておきたい。小泉政権は構造改革自体が格差拡大を招いたのではない、と主張しているが、「失われた20年」での景気の低迷に伴う所得水準の低下や正規雇用から非正規雇用への置き換えが進んだことで、メディアによってこの点が大いに指摘されることとなった。実際、財務省の法人企業統計調査によると、小泉内閣発足前の2000年度から2004年度にかけて、資本金10億円以上の大企業の経常利益は、約6.4兆円伸びており、役員報酬・配当も約1.9兆円アップしているのに対し、従業員給与は約2.5兆円のマイナスとなっている¹⁹。以上の議論に加え、政権交代以前はリーマン・ショックもあったため、国民は格差問題に敏感になっていった。

¹⁹ 日本共産党 HP 2006年2月20日(月)「しんぶん赤旗」検証 政府の「格差拡大合理化」論 http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2006-02-20/2006022002_02_0.html
2016年1月10日閲覧

以上、民主党政権以前における教育に関する議論を確認した。この時期は「ゆとり教育」による学力低下やそれに関連して教育格差の拡大が指摘される一方で、グローバル化に対応すべく教育改革が必要だという議論もなされ、教育改革の機運が高まっていた。また、メディアの報道によって、小泉純一郎をはじめとする自民党政権の政策により格差が拡大したという認識が国民に広がった。イギリスとアメリカの事例と比較しても、格差拡大への懸念や教育改革の必要性が議論されていたという点で一致しており、「小さな政府」で教育格差是正に成功する条件を満たしていると分かる。

第2節 教育行政の改革過程

本節では教育行政の改革過程を確認すべく、第1章で述べた教育下位政府を焦点にして論じていく。

まず1つ目の問題である、教育下位政府が事前合意を形成し漸進的な改革を志向するという問題に対して、民主党政権は官僚主導と呼ばれていた自民党政権時代の族議員等による事前合意による政策立案を脱し、政治家主導の意思決定を目指した。国家戦略室²⁰という総理直属の組織を作り、予算などの国家ビジョンはこちらが管轄し、各省庁の公式見解の発表も大臣、副大臣、政務官の政務三役に限るなど「脱官僚依存」を内閣は目指した。政府の方針転換に対して、厚生労働省と長妻大臣のような対立がある省庁もある一方、文部科学省は良好な関係を保っていた。例えば文部科学大臣に就任した川端達夫は旧民社党出身の政治家であり、教育、スポーツを担当する副大臣の鈴木寛は民主党きっての文教政策通であり野党時代から文部科学省の官僚たちとも対立一辺倒でない関係を保っていた。文化、科学技術担当の副大臣・中川正春、政務官の後藤斎、高井美穂も官僚との対立を意図する政治家ではなかった（寺脇 2013: 162）。こうした政務三役人事が文部科学省と民主党政権のスムーズな関係を生んだため、子ども手当や高等学校無償化など政治主導による改革を成功させることができた。

しかしもう1つの問題である教育委員会の問題は解決されることなく、改革が進んでいった。民主党政権は教育委員会に関して改革構想を持っていた。具体的には、2009年7月に衆議院選挙に向けて発行された『民主政策集 INDEX2009』において国（中央教育委員会）の役割を以下のように定めた。第1の役割は学習指導要領など全国基準を設定し、教育均等に責任を持つこと。第2の役割は教育に対する財政支出の基準を定め、国の予算の確保に責任を持つこと。第3の役割は教職員の確保や法整備など、教育行政の枠組みを決定することとし、その他の権限は最終的に地方公共団体が行使できるものであると明記している。以上のように国の役割を規定した。これに加えて、政治の教育への過度な介入を監視する目的の下、教育監査委員会を設置し、首長へ権限移譲するのが民主党の教育委員会改革構想であった。ここから民主党の構想が国の役割を最小限に限定し、現場の裁量を

²⁰実際には国家戦略局は作られず、「国家戦略室」が作られただけだった。

認めるものであったことが分かる。民主党の構想はイギリスとアメリカと比較しても国家の介入を正当化しつつも現場の裁量を認めるものという点で類似しているが、相違点として次節でとりあげる子ども手当や高等学校無償化と政策として全く関連性をもっていないことが挙げられる。イギリスとアメリカは学力の改善を狙いテストやスタンダード、それらを用いたモニタリングを行い、適正な支援策を行うために行政改革を行ったが、当時の民主党政権の教育政策は、学力改善を狙った教育行政の改革によって財政支出を正当化されたものではなかった。詳しくは次章でとりあげることとする。以上に述べた民主党政権の教育委員会改革構想は実施されることなかった。それはまず、小沢代表の下、マニフェストの重点政策である子ども手当や高等学校無償化の実現を優先したことが原因として挙げられる。またねじれ国会も1つの要因である。民主党が2010年の参議院選挙に敗北しねじれ国会になったため、必要な法案の成立が困難になり、マニフェストの実現がさらに難しくなった（日本再建イニシアティブ 2013: 35）。その後、2013年の東日本大震災後は復興財源の確保が急務となり、マニフェスト政策は後退することとなったのである。

以上、民主党の行政改革過程を確認した。民主党政権では政府がリーダーシップを発揮し、現状維持指向の教育下位政府に対して政治主導によって抜本的な改革を行ったが、教育行政自体に手をつけることはなかった。

第3節 実際の政策とその帰結

本節では民主党政権が実際に行った教育政策とその帰結を見ていく。

民主党は「社会で育てる」をスローガンとして掲げ、「子ども手当」としてマニフェストの工程表によれば1年目は半額実施の月額1万3000円で総額2.7兆円、2年目以降の完全実施で5.5兆円の支出を見込んでいた。この金額は年間の防衛費にも匹敵するが、まずなぜこのような予算編成となったのかを説明する。もともと民主党は結成当時から「児童手当」の大幅な拡充を主張していたが、この時にはまだ所得制限の撤廃は主張しておらず、2005年マニフェストで普遍主義の立場をとったことで制限を取り払い全ての子どもを対象にする仕組みにした。ここで注目したいのは、元々は財源を所得控除の廃止によって確保する予定であったが、小沢代表のもと、子ども手当が一举に月額2万6000円に増額に増額されたことで、財源の裏付けを失ったということである（日本再建イニシアティブ 2013: 169）。これにより、子ども手当は全額国庫負担によって行うという当初の予定を実現することが難しくなり、地方自治体の負担や企業の拠出金に頼るか否かという議論が起き、党内で原口一博総務省と長妻昭厚労省が対立する事態にまで至った。最終的には地方自治体の負担を取り付け、子ども手当の実施に至ったものの、民主党は制度設計の甘さを露呈してしまった。

また、民主党は高等学校無償化を実現した。高等学校の無償化については多くの先進国

が導入している²¹ため、日本も導入すべきだという議論は以前からなされていた。加えて高校無償化は戦後長らく文部省が悲願としてきた（寺脇 2013: 166）こともあり、政治主導の改革を障害なく実施することができた。ただ授業料自体が無償化されたとしても、教科書代や通学費、修学旅行費など授業料以外の費用は対象外であり、さらに従来は免除されていた PTA 会費などの支払いは求められることになり、依然として低所得者への負担は残るものであった。

以上の政策は民主党政権時代の代表的な教育政策であるが、共通して言えるのは教育行政と連動した政策ではなかったということである。これは民主党政権が教育格差の問題を学力改善によって克服するのではなく、現金給付によって克服しようとしたためである。民主党は小沢一郎の「マニフェスト遵守」の下で、マニフェストで掲げた「子ども手当」や「高等学校無償化」といった有権者（教育を受ける側の人）に直接給付する政策を進めていった。対象者全員に直接現金給付する政策では行政と連携してモニタリングする必要もなければ、支援対象者を定めるための教育達成基準を設ける必要もない。この点はテストの実施と行政の改革を連動させ、学校の自助を求めながら教育というサービスを向上させようとしたイギリスとアメリカとは異なる。民主党政権期にも全国一斉学力テストが実施されているが、テスト結果は非公表で、イギリスとアメリカで実施されているものとは異なる。

次に以上に述べた民主党教育政策の帰結を見ていく。先に述べたような民主党政権の制度設計の甘さもあってマニフェスト政策である、子ども手当は有権者からの支持を失っていく（図 4-1 参照）。

図 4-1 子ども手当はマニフェスト通りに実行すべきか

	2009年11月29日	2010年8月28日	2010年11月24日
実行すべきだ	36.1%	20.1%	22.1%
縮小して実行すべきだ	41.2%	42.1%	38.7%
実行を見送るべきだ	19.5%	34.9%	37.3%
わからない・無回答	3.2%	2.9%	1.9%

（出典）日本再建イニシアティブ（2013）『民主党政権失敗の検証』 p.179 より筆者作成

上図の通り民主党政権は政権発足以降、子ども手当への支持を失っていき、実行を見送る

²¹ アメリカ（州による）、イギリス、カナダ、メキシコ、オーストラリア、ニュージーランド、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、オランダ、ベルギー、ドイツ、フランス、オーストリア、スペインなど。

べきだという意見が増えていくことになった。そして自民党へ政権交代した後は児童手当として再び所得制限を設けることとなる。高校無償化についても自民党政権に政権交代した後に年収 910 万円以下の世帯を対象とする制度へ変わり、民主党政権の制度が存続することはなかった。

2009 年の政権交代から自民党への政権交代後までの政策変遷を見てきたが、この間に教育格差は是正されたのだろうか。2009 年 8 月 5 日の朝日新聞の記事によると、当時の全国学力調査（小学 6 年生対象）を分析した結果、年収によって正答率が最大 23%の差がついていると文部科学省が発表している。一方、2014 年の調査によると、年収が「1500 万円以上」と「200 万円未満」の家庭では、学力テストの平均正答率が小 6 で最大 26%の差がついていると文部科学省は発表している（2014 年 3 月 28 日 日本経済新聞）。このことから上記のような教育政策は教育格差を解決できないまま廃止となったことが分かる。

以上、民主党政権以降の教育政策について確認した。民主党政権は行政を利用し、教育サービスの向上を狙うような政策を行わず、教育を受ける人々皆に現金給付を行う政策を行ったが、それらは国民に財源の「バラマキ」と評された上に格差是正に寄与することもなかった。

第 4 節 まとめ

以上、民主党政権における教育改革について論じた。第 2 章、第 3 章で確認したイギリスとアメリカの教育改革過程との比較を以下の表にまとめた（図 4-2 参照）

図 4-2 イギリス・アメリカと日本の教育改革比較

	英・米	日本（民主党）
教育改革のアジェンダ化	○	○
教育行政改革Ⅰ（政府のリーダーシップ）	○	○
教育行政改革Ⅱ（教育下位政府の改革）	○（行政と連携し、教育サービスを向上させ学力の改善を図る）	×（行政改革は構想段階のまま。現金給付なので行政改革の必要はなし）
実際の教育政策	行政と連携しながら、テストを使い成績をモニタリング。成績の悪い層を対象とした予算配分。（財源の根拠あり）	子ども手当、高校無償化など、全員が現金給付の対象に。
帰結	○（格差是正の成果もありその後続く）	×（「バラマキ」と批判され続かず）

(出典) 筆者作成

上図より分かるのは以下の通りである。学力向上によって教育格差是正を目指したイギリス、アメリカは教育行政の改革を実行することができ、格差是正政策も今日まで受け容れられている。一方日本は学力向上ではなく、現金給付によって教育格差の解決を図ろうとしたため、教育行政の改革をせず、バラマキと批判された。イギリスとアメリカは教育に介入する正当性を持つためにテストや成績のモニタリングを行った。しかし日本は全員を対象とした現金給付を行ったので、行政改革は必要なく、テストや成績のモニタリングも行われず、成績下位層をターゲットとした選別的な対応も行われなかったため、教育格差是正につながらなかったのである。

終章 本稿のまとめと限界

本稿で明らかにしたのは以下の点である。序章で教育格差の現状をとりあげた。第1章では国の教育支出が少ないことが教育格差を規定している点を指摘した。加えて、格差是正の改革をする上での問題点として、現状維持指向の教育下位政府の存在と、その中の教育委員会が形式的な平等を志向し現場の教育を方向づけていることを確認した。以上の問題点が民主党政権で克服されたのかを分析すべく、分析枠組みを設定し、第2章以降で「小さな政府」であるイギリスとアメリカを比較検証してきた。第2、3章の分析によって、イギリスとアメリカは以下のような条件がそろうことで格差是正に成功していることが分かった。まず、両国ともに教育改革以前に教育格差拡大や学力低下などで教育改革への要求が高まっていた。2つ目は両国ともに首相、あるいは大統領の強いリーダーシップの下で教育下位政府の改革を行い、国の介入を正当化した点である。3つ目は学力下位層の学力向上を狙い、テストを用いた選別的な政策を実施した点である。以上を踏まえ、両国ともにテスト結果や教育水準への到達が見られない地域への集中的な予算配分を行い、政権が交代した後も政策が継続しているだけでなく、教育格差是正にも一定の効果をあげている。一方日本の民主党政権は当時のゆとり教育への反省もあって教育改革の必要性が議論されており、その点ではイギリスとアメリカと共通していた。加えて行政改革も官僚主導を打破し、政治主導の改革によって政府のリーダーシップが発揮された教育改革が行われ、教育下位政府の現状維持指向を克服した。しかし、現場の教育を方向づけている教育委員会の改革は行われなかった。アメリカやイギリスのように行政と連携して教育サービスの向上を狙いつつ、結果が出ないところに予算を選別的に配分する政策ではなく、日本の場合は行政と関連を持たない、全員を対象とした子ども手当や高校無償化といった現金給付の政策を実行したため、教育行政改革を優先して行う必要がなかったのである。しかしこれらの政策は財源の根拠を持つものではなく「バラマキ」と批判され、この政策がその後

も続くことはなかった。

以上より次のような結論が導かれる。日本において、民主党の教育改革が受け容れられなかったのは、「行政改革によって学力の向上を狙った選別的な政策を行うのではなく、財源の根拠のない現金給付制度であったため」である。実際、現金給付の民主党政策に対しては、家庭によっては将来的な不安に備えるため、子ども手当の支給金や高校授業料無償化分で余裕が出た分を貯蓄に回すといったことや、必ずしも子どもの養育や教育のために使わない（岡田 2013: 200）調査結果が指摘されている。阿部（2014）も著書の中で単に教育予算を拡充させるだけではなく、それが何に使われるかが重要だと述べている。日本では教育費を家計に負担を強いる構造が指摘されているが、限られた財源の中で現状以上の支援を行い、それが受け容れられるためには、財源の根拠があり、支援が確実に教育に使用されるものでなければならない。また教育委員会を改革し、国、地方、教育委員会、現場の新たな関係を構築しない限り、形式的な平等を念頭に置いた教育が行われることは変わらない。したがって教育委員会を改革してそれぞれの学校がそれぞれの実態にあった教育を行い、それを国が援助することで形式的な平等を打破できる。以上の点を勘案すると、テストや基準を財源の根拠をもとにして教育サービスの向上や貧困層への支援を行ったイギリスやアメリカは参考になる点が多い。教育格差は所得と教育達成の相関関係に見られるものであるが、教育達成を援助することで確実に政府の支出が教育に使われる。一方所得の問題のみを解決しようとする、民主党政権時の子ども手当のように確実に教育に使われるかは分からず、「バラマキ」と批判される。今後の日本の教育政策において必要なのは、高校無償化などの家庭の教育費負担を減らす政策に加えて「学力向上を狙った行政改革を行うこと」ではないだろうか。そうすることで、支出の正当性がある格差是正策を行うことができ、日本でも格差是正策が根付くことが可能になる。

以上、日本の教育格差是正の失敗と可能性について論じてきたが、本稿の課題が数点あることを述べたい。まず、民主党政権が短命な政権であったため、その教育政策の効果を正確に評価することができないということである。民主党政権は教育政策のみならず、運営能力の低さゆえに 3 年で自民党へ政権交代してしまった。しかし教育政策自体の効果を正確に把握するためにより長期に渡るデータが必要である。次にイギリスやアメリカのテストを使った教育改革にも欠点があるということを指摘したい。テストのスコアという測定しやすい学力に注目する一方で、好奇心や意欲といった側面が蔑ろにされるのではないかという懸念はある。テスト結果で褒められるのではなく、その子ども自身が学ぶことに喜びを得ることが学習する上で最も重要だ、という考えも尊重しなければならない。最後に指摘したいのは、今の自民党政権の政策は行政改革を行っていないものの、財源の根拠を持つ政策であることだ。本稿の主張は「イギリスとアメリカは行政と連携することで教育サービスを向上させ、財源の根拠のある政策を行うことで格差是正に取り組んでいる。一方日本は行政と連携せず、財源の根拠のない現金給付政策を行い失敗した。」ということである。しかし、財源の根拠のある現自民党政権の教育政策によって教育格差が是正され

た場合、本稿の主張の「行政と連携することで教育サービスを向上させる」という部分が否定されることになる。逆に本稿の主張が正しいとすると、今後の全国学力調査テストでも格差の是正はなされない、と予測されることになるだろう。

文献リスト

『朝日新聞 DIGITAL』 2009 年 8 月 5 日

<http://www.asahi.com/edu/student/news/TKY200908040419.html> 2015 年 12 月 26
日閲覧

阿部彩(2008)『子どもの貧困ー日本の不公平を考える』岩波新書

阿部彩(2014)『子どもの貧困Ⅱー解決策を考える』岩波新書

石田浩(2008)「世代間移動の閉鎖性は上昇したのか」『東京大学社会科学研究所パネル調査
プロジェクト ディスカッションペーパーシリーズ No.17』

http://csrda.iss.u-tokyo.ac.jp/panel/dp/PanelDP_017ishida.pdf 2015 年 12 月 26 日
閲覧

太田直子(2004)「国家の教育責任の新たなる在り方」『教育学研究』71(1), p.2 及び p.418

岡田昭人(2013)『教育の機会均等』学文社

小川正人(2010)『教育改革のゆくえー国から地方へ』ちくま新書

荻谷剛彦(1995)『大衆教育社会のゆくへ』中公新書

荻谷剛彦(2001)『階層化日本と教育危機ー不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂

荻谷剛彦(2006)『教育と平等ー大衆教育社会はいかに生成したかー』中公新書

官邸資料(2006)『教育委員会制度の現状、各方面から指摘されている問題点、提言等』

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/1bunka/dai3/siryoku4-2.pdf> 2015 年 12 月
26 日閲覧

北野秋男・大桃敏行・吉良直編(2012)『アメリカ教育改革の最前線ー頂点への競争』学術出
版会

清田夏代(2005)『現代イギリスの教育行政改革』勁草書房

小林雅之(2008)『進学格差ー深刻化する教育費負担』ちくま新書

近藤博之(1990)「学歴メリトクラシーの構造」菊池城司編『現代日本の階層構造③教育と社
会移動』東京大学出版

坂部真理(2013)「アメリカ教育改革をめぐる政治過程(1)ー制度・情報・社会的学習ー」
『大東法学』23(1), pp.25-68

財務省主計局(2012)『文教・科学技術関係資料』

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia241101/04.pdf 2015年12月26日閲覧

新藤宗幸(2014)『教育委員会 - 何が問題か』岩波新書

志水宏吉・山田哲也編(2015)『学力格差是正策の国際比較』岩波書店

中央教育審議会(2012) 参考資料 大学分科会 (第110回)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/shiryo/icsFiles/afieldfile/2012/10/25/1326999_7_1.pdf 2015年12月26日閲覧

寺脇研(2013)『文部科学省 「三流官庁」の知られざる素顔』中公新書ラクレ

東京大学(2011)「2010年学生生活実態調査の結果」

<http://www.u-tokyo.ac.jp/content/400004908.pdf> 2016年1月5日閲覧

『東大新聞 ONLINE』2014年6月18日

<http://www.todaishimbun.org/shushoku13/> 2016年1月5日閲覧

内閣府(2005)『平成17年度版高齢社会白書』

<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2005/zenbun/html/H1152000.html>

2015年12月26日閲覧

『日本経済新聞』2014年3月28日

http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG2803S_Y4A320C1CR8000/

2015年12月26日閲覧

日本共産党 HP 2006年2月20日「しんぶん赤旗」 検証 政府の「格差拡大合理化」

http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2006-02-20/2006022002_02_0.html

2016年1月10日閲覧

日本再建イニシアティブ(2013)『民主党政権失敗の検証ー日本政治は何を活かすか』中公新書

民主党政集 INDEX2009 <https://www.dpj.or.jp/news/files/INDEX2009.pdf> 2015年12月26日閲覧

民主党 HP 「高校の授業料、主要先進国のほとんどが徴収してないって、知ってた？」

<https://www.dpj.or.jp/article/40918> 2015年12月26日閲覧

文部科学省(2009)『大学・短期大学への進学率の推移』

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/icsFiles/afieldfile/2009/08/06/1282571_9.pdf

2016年1月5日閲覧

文部科学省(2009)『平成21年度文部科学白書』第1章 家計負担の現状と教育投資の水準

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296707.htm

2015年12月26日閲覧

文部科学省(2009)『平成21年度文部科学白書』第2章 現下の教育課題への対応 教育の機会確保と質の向上

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296569.htm

2015年12月26日閲覧

文部科学省 HP 「高校生等への修学支援」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/ 2015年12月26日閲覧

文部科学省 HP 「私立学校の振興」

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/main5_a3.htm 2015年12月26日
閲覧

山口二郎(2005)『ブレイク時代のイギリス』岩波新書

吉田多美子(2005)「イギリス教育改革の変遷：ナショナルカリキュラムを中心に」『レファ
レンス』平成17年11月号

ショッパ、レオナード・J(小川正人訳)(2005)『日本の教育政策過程 1970～80年代教
育改革の政治システム』三省堂

Cingano, Federico(2014), “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic
Growth” ,OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.163,
OECD Publishing

Labour Party(1995) *Diversity and Excellence 1995*