

# 書評：末富芳著『教育費の政治経済学』

(勁草書房 2010年)

橋野 晶寛

Book Review: *Structural Analysis of Educational Expenses in Japan*

Akihiro HASHINO

## 目次

### I. 本書の概要

### II. 本書の意義

### III. 疑問点

#### A. 「いつ」の問い

#### B. 「なぜ」の問い

##### 1. 教育費負担構造の法システム

##### 2. 私教育費の負担の動機

#### C. 教育費の規範理論

### IV. まとめ

### I. 本書の概要

本書は、著者が2009年に神戸大学大学院人間発達環境学研究科に提出した博士学位論文を公刊したものである。内容は日本の公私教育費負担構造に関する理論的・実証的研究であり、教育行政学研究内の位置づけでいえば、教育財政研究に属するものである。構成は以下の通りである。

#### 序章 教育財政学研究としての教育費研究

#### 第1章 教育財政学における教育費概念の理論的課題

#### 第2章 教育費負担の公私関係：量的拡大と変動

#### 第3章 「公私混合型教育費負担構造」の法システムとその流動

#### 第4章 教育費スポンサーとしての保護者モデル再考：高校生・大学生保護者質問紙の分析から

#### 第5章 戦後日本における家計教育費「過剰感」の展開：教育費の社会的関心と政策環境

#### 終章 教育費の公私関係と教育財政機能の展望

まず序章では研究の目的・作業課題が述べられる。それは端的に言えば、予てより指摘されてきた私費負担の大きい日本の「公私混合型教育費負担構造」が「いつ」「どのように」「なぜ」出現したのかを明らかにするという点にある。

続く1章では理論的検討が行われ、公教育費中心の先行研究に照らした本研究の位置づけが提示され、家計における教育費負担の規模や性質に関する分析や位置づけ、また長期化する教育年数や家族機能の変容の中で、教育費の公私関係に対する分析が行われることの必要性が示される。

2章は「公私混合型教育費負担構造」がいつ、どのように出現したのかという問いについて、公私教育費の時系列データ分析によって考察している。実証分析では、私教育費は公教育費とともに拡大傾向にあり、公教育費の増大によって減少するというようなトレードオフの関係は見られないことを明らかにしている。

3章から5章の3つの章では、なぜ「公私混合型教育費負担構造」が出現したのかという点についてそれぞれ異なる視角から分析している。まず3章では法システム（法とその成立の基盤となっている社会を含めた体系）に着目し、日本の教育費負担構造は、公教育費の支出範囲を限定した「設置者負担主義」と、保護者の「監護および教育の権利義務」を規定した民法およびその遂行を重視する判例法や社会慣習を基盤とし

た「受益者負担主義」によって成り立ってきたという解釈を示している。

4章では、高校生・大学生の保護者への質問紙調査のデータ分析を行い、家計がなぜ私費教育支出を行うのかという点について考察している。まず著者によって教育支出の動機として、投資／消費／贈与、子どものため／保護者のため、という区分が設けられ、整理される。計量分析によれば、一見（単純集計の結果では）、見返りを求めない保護者という従来像が妥当するようにみえるが、因子分析の結果からは、保護者自身の効用を追求する利己主義、ないし子どもの恨みや親としての負い目を回避する保険意識、が多分に見出されるだという。特に後者については高学歴化の進行とともに保険として教育費を投入するスポンサーが増えつつあるのではないかという仮説的結論が述べられている。

5章では、家計教育費負担の軽減が図られない要因について、政府アクターの抱えてきた家計教育費への「過剰感」に求め、その歴史的展開を考察している。具体的には新聞記事や各省庁白書、中教審議事録、財制審の建議などから、家計教育費への過剰感がいつ、どのように展開されてきたのかという点について分析を行っている。著者の記述によれば、家計教育費の過剰感は、まず1960年代から労働需要に見合わない進学行動への懐疑や大学過剰論として表明された。続く60年代から70年代にかけては福祉国家的な政策の推進に依って家計教育費負担が進んだという背景があり、それにも拘わらず、政府の想定以上の進学需要および教育費投入拡大が進み、親のエゴイズムとして政府アクターに認識された。80年代においては、家計の教育の自由な選択・消費に対して、政府は放任的態度を採った。そして少子化が政策的課題として認識された1990年代以降は、子育て費用としての家計教育費負担が政策的な関心の対象となるに従い、過剰感が消失するに至ったという。

終章では本研究の知見のまとめがなされ、その後「公私混合型教育費負担構造」から「公私分担型教育費負担構造」への移行の条件——教育費法システムの明確化、1条校以外の学校や学校外の教育活動を含めた教育の機会均等、財政民主主義と参加型分権システム——の提示によって結ばれている。

## II. 本書の意義・貢献

内容の概略は上記のとおりであり、先行研究と対比した問題意識と意義は、序章および終章において著者自身によって述べられている。客観的に見出せる本書の意義としては少なくとも次の2点が挙げられるであろう。

第1は、言うまでもなく、教育財政研究の考察の対象を拡大したことである。日本の教育が学校教育だけでなく、私立学校や学校外教育によって支えられ、少ない家計負担が投入されてきたことは誰しもが認める事実であるが、これまで体系的な分析対象とはなりえなかった。その最も大きな要因は、公教育費に比較して実証分析のためのデータが整備されていないことにある。複数のソースに跨るデータの整備と自前の調査データによる著者の分析は結論に関わらず、その点だけにおいても十分に大きな価値がある。また問題意識の面で、私的領域における自由の選択という価値を積極的に保持しつつ、公共政策の対象として家計教育費負担を捉えようとする態度は、今後の教育政策研究において新しくかつ重要な方向性を示している。

第2は、アプローチの多様性である。従来のわが国における教育財政研究は、制度史研究が中心であり、その他のものとしては比較的単純な手法による官製統計分析がある程度だった。本研究では、時系列データの分析(2章)、調査データの分析(4章)、法解釈・法社会学的分析(3章)、政策文書のドキュメント分析(5章)、というように量的手法と質的手法が併用されており、分析に広がりを持たせている点が特徴的である。特に3章の分析は、教育行政関係法規という狭い範囲の法解釈に限定することなく、「公私混合型教育費負担構造」を成立させてきた法システムを探る試みがなされており、特に「受益者負担」に関する結論は斬新なものであると言えよう。

## III. 疑問点

もっとも、本書の分析・議論について、課題設定に照らして疑問点がないわけではない。ここでは、著者あるいは他の教育財政研究者による今後の研究の発展

を期して、筆者が感じたいいくつかの点を記しておきたい。

### A. 「いつ」の問い

日本の「公私混合型教育費負担構造」がいつ、どのように生じたのかという問いに直接的に対応しているのは2章の分析であるが、それについては2つの点で疑問がある。

まず1つは時系列データの実質化についてである。この章のデータ分析では公私教育費の時系列データを用いており、分析の前提作業として各データ名目系列を適切に実質化する必要がある。著者は公教育費についてはGDPデフレーター、私教育費については家計消費支出デフレーターによって実質化を行っているが、これらのデフレターの採用は不適切であるといわざるをえない。市川・林(1972)などが指摘する通り、国内総生産・総支出、家計支出と教育費の構成要素は異なっており、人件費の割合が大きい教育費を一般的なデフレーターで実質化する場合、時間的な変動を過大に評価することにつながる。例えば、著者の実質化したデータで2000年と1960年の小学校の支出を比較すると、40年で公教育費は10倍、私費学校教育費は1.7倍、学校外教育費は5倍になっている。私費学校教育費はともかくとして、公教育費と学校養育費についてはリアリティにある数字と言えるだろうか。このことは趨勢の記述だけでなく、後続の公私支出間の関係の分析にも影響を与えうる問題である。

もう1つは回帰分析・ Chow検定の結果についてである。まずモデルの定式化について、公教育費を従属変数、私教育費を独立変数としたという記述があるが、なぜ私教育費の方が独立変数なのだろうか。またなぜ他の要因を考慮しないのだろうか。少なくとも可処分所得の変動は税収と家計消費の双方に影響を与えるはずであるから、統制変数が必要であるように感じられる。また著者によって実質化された公教育費と私教育費の時系列は、時間とともに増加している変数である。このような変数間の関係を分析する上で最初に検討しなければならないのは、2つの各変数が定常か否か、2つの系列が見せかけの回帰(spurious regressions)か否かという点である(Hamilton 1994=2006: Ch18)。必要に応じて階差を採るか、説明変数にラグ変数を入れるなどの対処が必要であろう。そして、Chow検定ではいつの時点で構造変化があったかを析出しており、そ

の結果について簡潔な記述がなされているが、小中高大それぞれの段階で構造変化の時期が異なることについての考察が十分になされていない。また分析結果が2節で紹介された既存仮説(1971年転換説や1975年転換説)とどのような関係にあるのかという点についても説明がない。

### B. 「なぜ」の問い

#### 1. 教育費負担構造の法システム

3章は私教育費の量的拡大の背景と要因について法システムに着目して分析が行われており、著者は、設置者負担主義による公教育費の支出範囲の限定性と民法の監護および教育の権利義務による受益者負担の淵源を見出している。この結論に対して感じる疑問は次の2点である。

まず第1に私教育費の役割の量的拡大という時变的現象を法システムという非時变的要因によって説明可能なのかという点である。日本国内の時变的現象を説明するならば、その要因も時变的なものではなければ、2つの要因に共変関係・相関関係を見出すことはできない(変動するものを変動しないもので説明できない)。日本で著しく私教育費が拡大したことを問題とするならば、著者の見出した設置者負担主義の限定性と民法の監護・教育の権利義務が、私教育費の役割が小さい国において見出されないことを立証する——少なくとも例証する——必要がある。

第2は設置者負担主義の解釈である。著者は公教育費の法制(とりわけ学校教育法5条に規定される設置者負担主義)が、地方自治体の設立する学校の施設設備の建設・維持管理と人件費に対してのみ責任を明記しているに過ぎず、そのことが公教育費の支出範囲を抑制している原因の1つとなっていると指摘する。また、著者は設置者負担主義と受益者負担主義を理論的な対立概念と考えることについて100頁注2で断っており、「現実には、国公立学校も私立学校も、設置者負担主義でその経費の全額を賄うことは不可能であり、家計の私教育費にその財政を大きく依存している。設置者負担主義の遂行の量的限界は、家計への『受益者負担主義』を招きやすい。このような実態に照らし合わせたときに、設置者負担主義と『受益者負担主義』と対応させることには一定の理論的意味があると言える」と述べている。しかし、これらの説明と解釈は説得的ではないように思われる。まず設置者負担主義は

明治期の第2次小学校令において明記されたのであるが、この概念が含意しているのは、国が教育条件整備の基準を設定し、府県が監督するという枠組みの中で、小学校設置者である市町村が一方的に負担の役割のみを負わされたという状況であり、公教育費負担における国・府県・市町村間の分担関係に関わっている（小川、1991:1章）。中央・地方政府の負担する教育費の範囲に関する議論は、論理的にも歴史的にも分担関係の議論とは別物と考えるのが自然ではないだろうか。また根本的に法制の条文に示された内容は、政治的決定（非決定）あるいは妥協の結果を事後的に明文化したものに過ぎず、それが教育費の負担構造を決定づけたものとは言えないように思われる。

## 2. 私費負担の動機

4章の質問紙調査データの分析では保護者の私教育費負担の動機について分析がなされている。この章の議論の筋立てとしては、単純集計では見返りを求めない保護者像が見いだせるが、「表面的な回答の中にひそむ、スポンサーとしての本音を解き明かす」べく因子分析を行った結果、子ども思いの利己主義者と消極的な理由から負担する「生ける財布」としての保護者像が浮かび上がるというものになっている。

この章の分析について筆者が疑問を感じた点として、まず因子分析が単純集計と異なる結果を与えているのかという点がある。結論からいえば、因子分析の結果が単純集計と異なる保護者像を与えているように見えるのは、因子分析（における因子得点）による評価が相対評価であるからに過ぎず、因子分析に本音を解き明かす性能があるからではない。具体的には次のとおりである。単純集計の結果は144頁の表4-3に示す通り、保護者志向の設問と贈与に関する設問への肯定的な解答の割合が3割程度と低い。これは絶対的な基準による評価である。一方で因子分析を行い、その因子得点の正負によって各回答者を分類する場合、それは相対的基準に基づいて評価していることになる。なぜならば因子得点は標準化されたスケールであるからである。それゆえ、肯定的な回答が少ない設問（例えば「いずれ子どもの世話になるのだから大学の学費ぐらい出すべきだ」という設問）であっても、それを構成している因子のスケールでは、必ず（相対的に）見返りを期待する親としない親に分類されることになるの

である。そして、4つないし3つの因子間に正の相関関係があるゆえ——すなわち設問間に正の相関関係があるゆえ——、因子得点の全てが正あるいは全てが負となる回答者の割合が多くなるのである。結局、著者が因子分析で示したことは、大学進学に関わる費用負担に関する設問間で正の相関がある——大方の設問に相対的に高い値をつけた保護者と大方の設問に相対的に低い値をつけた保護者の割合が多い——ということであり、単純集計に表れない本音を解き明かしたわけではない。

さらにこの章の課題設定に立ち戻って疑問点を言えば、分析に用いたデータは、なぜ安くはない家計負担をしてまでも子どもを大学に通わせるのかという問いに答えうるものなのだろうかという点がある。そもそも調査対象は家計負担をして大学に通わせている保護者あるいは将来その行動を採る可能性が高い進学校の保護者に限定されており、教育費負担行動についてばらつきが存在しない。なぜ安くはない教育費を負担するのかという問いに答えるのならば、負担して大学に通わせている（通わせる意思がある）層と通わせない（通わせる意思がない）層とが比較できるデータでなければ分析は不可能であるように思われる。

## C. 教育費の規範理論

本書で設定された課題に関する議論の本筋に影響を与えるものではないが、最後に著者の設定した教育費負担の規範論について触れておきたい。著者自身の整理によれば、教育費に関わる規範は、「自由」—「平等」と「効率」—「厚生」の2つの軸から構成される。そして既存の教育財政研究は専ら平等と効率という価値のみを判断基準としてきたのであり、その点に課題が見出せるのだという（19頁）。しかし、率直に言ってこれらの議論について問題意識自体は理解できるが、再考・発展の余地が残されているように思われる。

それは2つ目の軸である効率—厚生が指示する内容が不明確であることに起因している。まず「効率」については本書の中で「最適化」と並立して（教育）経済学の規範的前提であるかのように記述しており、また別の個所では利己主義や財政的合理化（歳出削減）と同義であるが如く用いられている。これは著者の提示する「厚生」を際立たせるように「効率」概念規定しようという意図があるのかもしれないが、無限定に

概念を拡張し過ぎているように思われる。まず教育経済学・人的資本論における期待効用最大化の仮定および最適化理論の適用は経験的分析のためのものであって、それに規範的な含意はない。また規範経済学で論じられる「効率」(＝パレート効率性)は日常言語におけるそれとは異なっており、財政合理化とも関係がない。

そしてその「効率」の対立概念とされ、「他者の幸福や、社会全体の発展などの人間や人間集団の『良き生』(well-being)のための資源投入を必要と考える立場」(23頁)としての概念である「厚生」は更に不明確である。結局のところ、雑多かつネガティブなものを「効率」として押し込めておいて、そうでないもの・具体的な中身を持たないものとして「厚生」を定位しているようにしか読みとれない。そしてこの2つの目軸における難点は、著者自身の構想らしきものを示した終章の「公私分担型教育費負担構造移行への条件」に「厚生」基準を体現する具体的な条件を持たないことにも現れているように思われるのである。

#### IV. まとめ

以上筆者が感じたいくつかの疑問点を挙げた。これらはいくまでも今後の研究の発展を期した覚書である。既に述べたように、本書は教育財政研究の対象と方法を拡張し、教育費の経験的・規範的分析の新たなフロンティアを開拓したものであり、その功績は大いに称賛されるべきものである。この研究を契機として、制度史を超えた現実的な政策科学としての教育財政研究が発展することを切願する次第である。

#### 文献

- Hamilton, James D., 1994, *Time Series Analysis*, Princeton University Press (沖本竜義・井上智夫訳『時系列解析』(下)シーエーピー出版、2006年)
- 市川昭午・林健久『教育財政』東京大学出版会、1972年
- 小川正人『戦後日本教育財政の研究』九州大学出版会、1991年。