

序文

前財務省財務総合政策研究所総務研究部総括主任研究官 別所 俊一郎

本特集号の目的は、小中学校の教育に関して行政部門が持つ情報を用いて、教育政策立案に係る教育経済学的な知見を提示することである。教育は国の礎ともいべきであり、人々が幸福な生活を送るうえで必ず享受すべきもののひとつであろうが、近年では社会経済状況の変化にともない、公教育・義務教育の設計の重要性はさらに高まっていると思われる。第1に、高齢社会・人口減少社会において、経済成長を促進する源として、人的資本の果たす役割は大きく、教育は人的資本を蓄積するための主要な施策の一つである。第2に、貧困問題の広がりやこの問題に対する関心の高まり、あるいは、所得や資産の不平等の拡大へ対処する手段の一つとしての公教育への期待である。これと関連して第3に、経済状態の世代間継承や階層の固定化が懸念されるなかで、機会均等を保障する社会装置の一つとしての公教育・義務教育の充実の必要性である。ところが第4に、日本の公債残高は経済規模に比べてすでに莫大な規模となっていることから、財政状況にも配慮しなければならず、将来への投資であるからといって無節操に資金を投入する余地はない。

教育、とくに小中学校における義務教育については、ほとんどすべての人が経験するために、そのあり方・設計については個人の経験に基づく直感的な議論に陥る危険性がついて回る。それゆえ、教育政策の設計のためには実証的な研究結果を蓄積していく必要がある。そのために、教育学では事例研究や標本調査が膨大に積み重ねられ、経済学でも計量経済学的手法を用いた研究等が進められている。教育の分析では、投入される資源についても得られる成果についても、数値で計測することが困難であったりその

投入や発現が長期間にわたったりするために、統計的な解析だけでは不十分なことがあると考えられる。また、明示的・暗黙的な制度を考慮することも不可欠であろう。それであったとしても、数量的分析は事例や政策をまたいだ比較を可能とするから、その必要性は否定できまい。

本特集号の特徴は、このような問題意識に基づき、行政部門の持つ小中学校の教育に関する、従来日本で用いられてきたものよりは比較的に大規模な情報を用いて、実証分析を行ったことである。より具体的には、本特集号には、文部科学省のもつ「全国学力・学習状況調査」の児童・生徒の個票を用いた論文が3本、足立区のもつ「足立区基礎学力定着に関する総合調査」の児童・生徒の個票をその他の情報を接合して分析した論文が2本、収録されている。また、2本の論文は、行政の持つ記録情報の活用の方向性に関するものである。

行政部門の持つ記録情報の学術利用は、社会科学分野でも進展している。行政部門の持つ記録情報は、欠損や脱落や誤りが少なく、質が高いうえ、基本的には施策の対象者全員の情報を含んでいることから、従来の標本調査に比べて観測値数が多く、精度が高い分析が可能であるとともに、効果の異質性等も考慮した研究が可能となるという長所を持つ。他方で、個人情報等の機密情報を含むために利用可能性が必ずしも高くなく、研究の透明性や復元可能性に問題が残るといった短所がある。しかし、分析のための完璧な情報は存在しないのであり、標本調査・社会実験等を補完する形で、北欧各国を代表として学術利用が進んでいる。本特集号の別所ほか論文に紹介されているように、経済学の最有力誌のひとつ American Economic Review で

は、公的部門の非公開情報を用いた論文の割合は2006年の4%から2014年の26%へと増加している。日本では、統計法改正を機に、官庁統計の個票の学術利用は広く一般的となってきたが、行政記録情報の利用は必ずしもそれほど進んでいない。本特集号は、このような現状を踏まえ、行政部門の持つ豊かな情報の学術利用の一例を示さんとするものである。

以下では、本特集号に収録された各論文について簡単に紹介する。前半の5本は文部科学省の「全国学力・学習状況調査」個票を用いたか、これに関連する論文であり、後半の3本は足立区の「足立区基礎学力定着に関する総合調査」等を用いた論文である。

赤林・佐野論文は、「全国学力・学習状況調査」児童個票のうち、北海道の小学校に通う児童に限定して、校長が学校に与える影響を分析したものである。この分析の背景には、2000年に学校教育法施行規則が改正され、校長の資格要件が緩和されたという政策変更がある。この資格要件の緩和は、学校の課題解決や職員の意欲向上等の学校運営の改善を推進できる優れた人材をより幅広く採用することを意図したものと考えられる。学校経営の改善は、児童生徒の学力や、学校生活に対する満足度の向上につながる事が期待されている。それゆえ、この制度改正の背後には、校長が学校運営や、ひいては児童生徒の学力等に影響を持つという仮説があることにある。この仮説を定量的に検証した研究は日本にはいまだ存在せず、赤林・佐野論文はこれに挑戦したものである。学校名が利用可能な個票に校長名を接続した分析によれば、校長が、学力試験で計測された児童の学力に与える影響に差異がある証拠は見いだせていない。

田中・両角論文は、「全国学力・学習状況調査」児童個票のうち、東京都区部のうちの7区内にある小学校に通う6年生に限定して、「全国学力・学習状況調査」の結果の学校別公表が、学力試験の結果に与えた効果を計測したものである。全国で統一的な学力試験の結果の公表には、日本に限らず諸外国においても賛否両論があ

る。学校や教育委員会の答責性（説明責任）から公表が支持される一方で、学校や地域の序列化の懸念からの反対意見がある。賛成意見の論拠のひとつに、結果公表が、授業や学校運営のあり方についての振り返りの機会、見直しの契機を提供するという考え方がある。田中・両角論文はこの視座に立ち、結果公表が学力試験の結果や学校教育・運営手法に与えた影響を分析している。この分析からは、結果が学校別に公表された区の公立小学校に通う児童の学力試験の成績は上昇し、学校での放課後の補習の頻度が増え、児童は家で宿題をやるようになっていた、との結果が得られている。

田中・別所・両角論文は、「全国学力・学習状況調査」個票を用いたものではないが、前掲の田中・両角論文と関連する研究であるため、本特集号に採録した。学力試験の結果公表が学校や教育委員会の答責性と関連付けられたように、教育制度の設計においても答責性が考慮されることがある。その一例が2014年の地方教育行政法改正であり、この改正では教育委員長と教育長を一本化した新「教育長」が第一義的な教育行政責任者であることが明確化された。責任の明確化は、いじめ等の学校における問題行動を早期発見・報告させるように機能するかもしれない。田中・別所・両角論文では、この可能性を東京都の区市町村別いじめ認知件数の集計値を用いて分析している。この論文では、法改正後の体制移行の時期が市区町村で異なることを利用し、早期に新体制へ移行した地域ではいじめの認知件数が増加したという関係を検出している。これは、責任の明確化がいじめの認知を促した可能性を示唆している。

牛島論文は、「全国学力・学習状況調査」「学校基本調査」の個票を用いて、東日本大震災が、高校卒業後の進路や、中学校での学力試験の結果に及ぼした影響を検討している。学歴によって就業できる業種や職種に差があるとき、なんらかの理由でそれぞれの業種や職種に対する労働需要に変化があれば、それを受けて学歴の選択が変化する可能性がある。牛島論文では、東

日本大震災のおもな被災県である岩手・宮城・福島 の3県では震災後に大学進学率が上昇したという統計を手掛かりとして、震災が進路や学力試験の結果に及ぼした影響を回帰分析によって分析している。その結果、震災の影響の男女差が検出された。すなわち、震災から5年程度経過した時点で、被災地域の男子高校生の進路は県内就職が増加し、大学進学はあまり変化しなかったのに比べ、同時期に、女子高校生の進路では県内就職はあまり変化せず、大学進学が増加していた。

直井論文は、個票を用いた実証論文ではないが、行政記録情報のもつ悉皆性、他の情報との接続可能性を活かした研究の方向性を示唆するものであり、公教育に対する消費者の限界支払意思額の計測に関する既存研究を概観している。現在の日本の多くの地域でそうであるように、居住地によって通学する公立小中学校が決められているとき、移住によって小中学校を選択することができる。質が高い学校に通うことのできる地域に住民が流入すると、そのような地域では家賃や住宅価格が上昇する(資本化)。それゆえ、家賃や住宅価格を計測することで、学校への評価を推測できる。直井論文では、このような計測にまつわる論点を整理し、将来の研究の方向性を議論している。諸外国ではこのような研究が、手法の洗練化をともないつつ進展しているが、残念ながら日本ではそれとは対照的に分析の蓄積は少ないと言わざるを得ない。学力試験の結果・学校の位置情報のような行政記録情報と、家賃や住宅価格の情報との接続が可能となることを期待したい。

本特集号の後半の3本は足立区に関するものであり、野口・田中・別所・川村・牛島の5名が著者となっている。各論文で著者順は異なるが、ここでは掲載順に第1論文、第2論文、第3論文と呼ぼう。

足立区第1論文は、第2論文・第3論文で使用される「足立区基礎学力定着に関する総合調査」等の個票の接続・学術利用の経緯を説明している。一連の作業には、その発足から実際の

接続作業に至るまで、著者ら研究者が大きく関与している。このような事例は国内ではあまり見られないため、その記録としての価値がある。第1論文では、この経緯の説明に先立ち、行政記録情報の学術利用の優れている点と、利用への障壁をまとめるとともに、教育関連の学術利用の国内外における事例を紹介している。

足立区第2論文では、第1論文で紹介された情報を用いて、就学援助と児童生徒のさまざまな状態との相関関係を検討している。児童生徒の状態とは具体的には、「足立区基礎学力定着に関する総合調査」で行われている学力試験の成績、通塾の有無、家庭での学習状況や学習に対する態度、体格(肥満や痩せ)や体力である。数年間にわたる行政記録情報を見学児童ごとに接続して縦断調査としているため、就学援助の受給状態の変化と、これらの児童生徒の状況との相関を検討することが可能となっている。記述統計からは、要保護(生活保護受給)世帯の見学児童は、平均で見れば学力試験の成績が低く、体力が低く、肥満である確率が高く、家庭での学習に悩みを抱えている比率が高く、生活習慣が好ましくない確率が高いことがわかる。さらに、回帰分析によって児童生徒の固定効果を制御したとしても、継続して要保護世帯の見学児童は、他に比べて、学力試験の成績が低く、家庭で勉強を教えてくれる人がいない確率が高いことが示唆された。これらの結果は既存研究と整合的であるが、見学児童の縦断調査により、学力・体力・学習への意識や習慣までを包括的に検討した意義は大きいであろう。

足立区第3論文では、足立区が小学3・4年生を対象として行っていた国語と算数の補習(小学校基礎学習教室)の効果を計測している。学力の低い児童や、社会経済的環境に恵まれない児童を対象を限定した学習支援は諸外国でも実施されている。日本においても2013年の子どもの貧困対策の推進に関する法律に基づく大綱において、教育の支援が当面の重点施策の一つとされているが、従来から地方自治体の単独事業として実施されており、一定の評価を受け

てきた。第3論文は、足立区での補習が、学力試験の成績のほか、児童の学習への意識にも与えた効果を推定している。その結果、補習は、国語の学力試験の正答率を偏差値換算で1.3上昇させる効果があり、勉強の大切さの認識を強め、学校外での勉強時間を増加させる効果も持つことが示された。

このように、本特集号に収録された各論文では、「全国学力・学習状況調査」や「足立区基礎学力定着に関する総合調査」等の個票という、これまで必ずしも広く活用されてこなかった大規模な行政記録情報を用いた、あるいは用いる方向性を示すものであった。とはいうものの、とくに「全国学力・学習状況調査」や他の統計の個票利用については多くの課題があった点は最後に指摘しておきたい。

「全国学力・学習状況調査」の個票利用では、児童生徒名は当然に匿名化されているが、学校名・市町村名については所管の教育委員会から公表の同意を得られなかったところがある。赤林・佐野論文、田中・両角論文が地域を限定した分析を行っているのはこれが理由である。もちろん、学術利用を想定して行っている調査ではないから、教育委員会の理解・同意が必要不可欠であることは当然である。

また、当初は「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」を用いた

研究論文も本特集号へ含めることを検討していた。しかし、この調査の個票の2次利用ができなかったために断念した。田中・別所・両角論文が東京都下の市区町村の集計値を用いているのはこのためである。

これらの対応は、調査の設計を考慮すると当然のものであるが、研究への制約となってしまいうことも事実である。情報を保有する行政も、分析を行いたい研究者も、短期的にはともかくとして、よりよい教育政策という長期的な目的については、それほど離れた立場にあるわけではないと信じている。行政の持つ情報の利活用のあり方についての合意形成は今後の課題であろう。

謝辞

本特集号掲載の論文作成に当たっては、文部科学省から提供された「全国学力・学習状況調査」「学校基本調査」「教育行政調査」「学校教員統計調査」の個票、足立区から提供された「足立区基礎学力定着に関する総合調査」等の個票を利用している。個票提供にご協力いただいた文部科学省・足立区の担当者の皆様、また財務省財務総合政策研究所の橋本逸人・元主任研究官、上田大介・主任研究官、市村江里・元研究員、塚本美嘉・元研究員に、通常の留意をもって、深く感謝したい。