

(続紙 1)

京都大学	博士 (教育学)	氏名	竺 沙 知 章
論文題目	学校財政制度における公正とその制度化に関する研究 —アメリカ合衆国学校財政制度改革の検討を中心に—		
<p>(論文内容の要旨)</p> <p>本研究は、米国の学校財政制度改革をめぐる議論の検討を通して、教育財政制度を構築し、整備、運営する際に基づくべき原理を探求することを目的としている。米国では「合衆国憲法修正第10条」の規定により、教育に関しては州の権限となっており、州ごとに公教育の制度化が図られ教育財政制度の整備もなされている。それゆえ、教育行政に加えて教育財政についても独立した制度が整備され、その在り方をめぐる論争が展開されてきた。筆者は、その論争とそれに基づく制度の在り方を検討することは、教育財政制度、取り分け学校財政制度の基本原理を探る上で重要との問題意識から研究を進めている。筆者の関心は、“州学校財政制度改革と公正の実現”と“連邦教育補助金制度の役割の解明”にあり、関連文献や米国の州教育財政関係資料を含む豊富な原資料の収集と綿密な検討に基づき手堅く論を展開している。論文内容は、序章に加えて、大きく二つの部分からなる本論および終章からなり、全部で7章構成となっている。</p> <p>先ず“序章”では、問題の所在を確認し、2002年に連邦レベルで制定されたNCLB法 (No Child Left Behind Act)の初期の実施状況、すなわち制定後5年程度までの時期を対象とすることを明示する。そして、米国における先行研究の枠組みを、i)学校財政制度訴訟のための法理、ii)学校財政制度改革に関する研究、学校財政制度の「公正」の測定に関する研究、iii)上記の研究の系譜を総合する研究としての「適切性 (adequacy)」に関する研究の3つに整理している。また、筆者の立ち位置は、教育機会の平等概念を、相対的剥奪論としての平等保護論と絶対的剥奪論としての最小保障論とに大別し、その統一的把握を主張した白石裕の研究を引継ぐものとする。しかし、白石の研究は訴訟の法理中心の研究であったが、本研究は米国全体の学校財政制度の制度原理を探求するところに特徴があるとしている。</p> <p>第一部第1章では、学校財政制度に関する研究を歴史的に概観し、地方学区間の財政力や教育費格差是正のための補助金制度モデルを検討している。そして、州の学校財政制度改革が活発に展開される1970年代および1990年代以降に焦点を当て、学校財政制度訴訟とそれに対応した州の学校財政制度改革について考察している。地方学区間の教育費支出格差や、財政力格差を是正する補助金方式の概要や導入経緯について詳しく検討し、このことがさらなる研究—各州の学校財政制度が訴訟に耐えうる制度か否かを検証する研究、を導出していることを指摘する。</p> <p>続く第2章では、1990年代以降の国家的教育目標適切な教育費支出と財源保障について検討している。1990年代以降の特徴として、学校財政制度訴訟において、地方学区間の教育費支出の格差よりも支出水準を問題にする新たな視点—すなわち「適切性 (adequacy)」を軸に、州学校財政制度の公正性が判断されるようになったと指摘する。このことは研究動向にも影響を与え、その後「適切性」を実現するために必要な教育費支出の算定に関する研究が展開されることになる。さらに地方学区間の教育費支出格差の是正、適切性の観点からの十分な財源保障に加えて、投入教育資源の効果的・効率的運用を図るため、教育成果を問うアカウントビリティ制度の整備が推進されたことに言及している。</p> <p>後半の第二部では、連邦補助金制度の役割に着眼し、収集資料を丁寧に分析している。第1章では、連邦教育補助金制度の歴史的な生成と発展について検討してい</p>			

る。特定目的補助金は、比較的初期段階から普及して来たものの、一般補助金については州、地方学区中心の地方分権の伝統に根ざす米国社会においては、連邦による介入に対する警戒から、その関連法案は長く連邦議会の受入れるところではなかった。連邦の教育補助金が徐々に普及・拡大し始めるのは、1957年のスプートニクショックを契機として、翌1958年の国家防衛教育法、1965年の初等中等教育法の制定に至る時期であったことを論証している。また初等中等教育法は、低所得家庭の子どもが集中する地方学区に対する財政援助を目的とした連邦補助金であり、今日まで続く連邦の教育補助金の中核補助金と位置づける。

第2章では、初等中等教育法第1編の内容を詳細に検討し、先ず1965年から1980年にかけて、学校財政制度における公正の確保をねらいとして補助金運用体制の整備がなされた事実を見出している。制定当初は、法の目的が正しく理解されず法の実施が混乱したことから、補助金運用に対する規制強化を図る方向で運用体制が整備された。次に1981年から1987年までの時期に着眼し、規制緩和の導入により州と地方学区の裁量権を拡大した時期と捉えている。この時期は、連邦の規制が補助金交付の対象教育事業の効果を阻害する要因であるとの認識の高まりや、連邦の役割を抑制的に捉えるレーガン大統領の小さな政府政策の影響のあった時期である。このことが州の対応の多様性を生み、連邦補助金の実施問題を再燃させたことを論証している。そして1988年以降に、教育成果の向上を目指す教育改革政策と連動して、NCLB法に見られるような教育成果の責任を問うアカウントビリティ制度を組み込んだ連邦補助金制度が展開する事実にも言及している。

第3章では、学校財政制度における公正と連邦補助金制度の関係について検討している。教育における連邦の役割は、必要な財源保障であると整理し、特に不利な教育条件下にある子どもへの特定補助金を軸とした財源保障にあるとする。さらに連邦は、連邦補助金制度の中でアカウントビリティ制度の整備を求め、州・地方学区に教育成果向上を促す役割を担っていることを明らかにした。こうした動きは、州を対象とした連邦補助金創設の議論の契機となったとしている。

最後の終章では、まとめとして学校財政制度における公正概念とその制度化の課題について整理している。学校財政制度における「公正」は、教育機会の平等に対する財政保障を目指すものであり、その確保に当たっては、第一に教育成果・到達目標、第二に教育水準、第三に地域格差の三つの課題の克服が鍵であることを指摘する。それには、学校財政制度の中にこうした課題克服に取り組むことのできる体制の整備が不可欠であると主張する。すなわち、i)中央レベル(=連邦レベル)での財源保障と格差是正の補助金方式の整備、ii)学校設置者レベルでの適切な教育水準の決定、必要財源の確保、運用という財政制度の整備、iii)中央レベルでの学校財政制度の「公正」であることの検証の仕組みの整備を提言し、論は閉じられている。

(続紙 2)

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、わが国の学校を取り巻く現状、すなわち経済の低成長、少子高齢化等に起因する財政制約下において、学校に財源を提供しその組織経営を支える学校財政制度を如何に整備すべきか、を探究することを究極の課題としている。近年、三位一体改革等の政策展開により、義務教育費国庫負担金の存廃等の議論が見られたように教育費の在り方が政治問題化する実情に鑑み、教育財政固有の原理に基づく制度の構築の必要性を痛感したことが筆者の研究の出発点となっている。地方分権、学校の自主性の確立のための法制度の整備に加えて、教育財政制度がどのような原理に基づき整備され運営されるべきか、ということを検討するために、参照事例として米国の学校財政制度に範を求めている。研究方法としては、連邦政府および州の教育関係法、教育補助金・学校財政関係資料、各種統計資料、教育補助金・学校財政関連文献等収集資料を綿密に読み込み、手堅く分析する手法が採られた。また研究枠組みとしては、先行研究の理論枠組みも踏まえ、二つの分析枠組み—i) 州の学校財政制度の在り方を巡る議論とそれに基づく制度改革と、ii) 連邦の教育補助金の展開を設定し、i) 「公正」な資源配分の在り方と、ii) 「公正」を実現するための制度の在り方に焦点を当てて検討する手続きが採られた。

本論文には、以下の6点において顕著な独創性があり、高く評価できる。

第一に、本論文では、基礎的作業としてi) 1919年以降2007年までの公立初等・中等学校歳入に占める連邦、州、地方学区の負担割合の時系列的变化、ii) 1968年以降ほぼ10年間隔で見た公立初等中等学校の歳入に占める州の負担割合と、州補助金方式の時系列的变化に関する一覧表を調製し、時間的・空間的に拡がりのある学校財政制度研究手法を採ったことである。我が国における米国の教育財政・学校財政研究にあっては、時間的要素と空間的要素の単一のクロスポイントでの分析に重点が置かれ、時間的要素を縦糸に空間的要素を横糸に全体を俯瞰するグラウンドな研究は見られなかった。そのため学校財政制度研究の新たな視座を見出したと評価できる。

第二に、本論文では、学校財政制度の適否を判断する原理を巡る問題を、i) 学校財政制度における公正の問題と、ii) その原理を具体化する方法 (= 制度化を巡る問題) の二つの枠組みに要領よく整理され、それぞれの枠組みの中でさらに秩序立てて検討を進めていることから、論証の過程が極めて分かり易い点である。

第三に、1970年代の学校財政訴訟、および米国におけるベルン、シュティーフエル、オッデン、パイカスらの研究の分析を通して、初期段階の公正概念は、水平的公正の原則に基づき一律に教育費の均等化を求める考え方と、垂直的公正の原則—すなわち教育費の格差ではなく財政中立性の原則に基づき教育費と地域の財産との相関関係を断ち切ることを求める考え方から形成されていたことを見出した点である。また初期段階では、子どもの特性や選択を視野に入れた公正についての理論的深まりのないことを鋭く指摘し、1990年代以降、新たな原理が登場する要因を突き止めている点も評価された。

第四に、1990年代以降の学校財政制度訴訟の分析を通じて、学校財政制度の適否を判断する原理は、従来の教育費の均等化や教育費と地域の財産価値の相関を内実とする「公正」ではなく、教育水準達成のために必要な資源をすべての子どもに保障することを求める「適切性」に重点を置く考え方に深化し、より「広範な公正概念」に移行したことを明らかにした点である。そして「適切性」の内実

を、「相対的ではなく絶対的なアウトプット基準を十分に満たす資源のレベル」であり、「州到達度テストの最低合格成績というような何らかの教育成果を達成するのに十分な（あるいは適切な）資源」との定義を導き出し、教育の成果をも問う概念であることを見出している。

第五に、上記のように学校財政制度に関する議論が「適切性」を軸に展開されるに連れ、教育費と教育成果との関連を問う議論（アカウンタビリティの確保を巡る議論）にも深まりが見られるようになった事実を資料に当たりながら丁寧に論証している点である。アカウンタビリティ論が喧伝されるようになった背景について、少なくとも単純に教育費と教育成果を直結させることには限界があり、両者をつなぐプロセスを一層重視する傾向が出てきたことに起因する事実を本論文が明らかにした点も高く評価された。

第六に、本論文では、より「広範な公正概念」実現のために必要な学校財政の制度的条件の分析視座を、州と地方学区のみならず、連邦、州、地方学区との関係についても措定したことである。すなわち、連邦補助金の交付および州・学区の教育成果向上のための取組み、アカウンタビリティ制度の整備と評価の条件の設定の相互関係を分析し、中央・地方関係については徐々に集権的傾向が強くなっている事実を明らかにし、オリジナルな研究成果として高く評価された。

以上本論文は、独創性に満ちたすぐれた論文であるが、審査の過程で以下のような問題点も指摘された。

第一に、補助金算定に関わる小さな計算ミスや、表現上の過誤により論旨が不整合になった箇所が指摘された。第二に、読者がより平易に理解できるように、引用文献・資料の和訳についてももう少し工夫が必要ではなかったか、との指摘があった。第三に、本論文は制度論中心の展開となっているが、マクロレベルでの補助金、財源補償として、どの程度の政府間移転が見られるのか、その実態を把握することの必要性が指摘された。第四に、本論文を通じて米国における学校財政制度原理を見出すことについては一定の成果が得られたが、こうした知見がわが国の教育財政・学校財政に与える意義と示唆についても言及すべきではないかとの指摘があった。

このように本論文には若干の課題を残すものの、それらは本論文の学問的意義を否定するものではない。口頭試問では上記の指摘に的確に応答し、筆者の見解を披瀝している。また本論文は、修士論文以来追求して来た筆者の25年近くに亘る研究成果の集大成であり、委員全員から高い評価を得た。

よって、本論文は博士（教育学）の学位論文として価値あるものと認める。

また、平成25年7月4日、論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、（期間未定）当該論文の全文に代えてその内容を要約したものと認める。

要旨公開可能日： 年 月 日以降