

# 社会保障研究

第5巻  
第3号  
2020年

## 家族規範と教育機会

渡邊 秀樹

## 特集：社会保障からみた教育

機会と教育との遭遇：人生前半の社会保障政策のこれまでとこれから

苅谷 剛彦

子どもの貧困対策における学習支援事業：利用者の特性の分析

阿部 彩・松村 智史

国際比較からみた日本の教育費  
—初等中等教育費を中心に—

末富 芳

所得連動返還型奨学金制度：意義と課題

小塩 隆士

根拠を活用した教育政策形成へ向けて—自治体教育データを用いたクラスサイズ縮小効果の検証—

田中 隆一

高等教育の家族負担を減らし脱家族化する：全国民を大学利用可能にして

大岡 賴光



国立社会保障・人口問題研究所

# 社会保障研究 第5巻第3号（2020年） 目次

## 巻頭言

- 家族規範と教育機会 渡邊 秀樹 270

## 特集：社会保障からみた教育

- 機会と教育との遭遇：人生前半の社会保障政策のこれまでとこれから 莢谷 剛彦 272  
子どもの貧困対策における学習支援事業：利用者の特性の分析 阿部 彩・松村 智史 287  
国際比較からみた日本の教育費—初等中等教育費を中心に— 末富 芳 301  
所得連動返還型奨学金制度：意義と課題 小塩 隆士 313  
根拠を活用した教育政策形成へ向けて—自治体教育データを用いたクラスサイズ  
縮小効果の検証— 田中 隆一 325  
高等教育の家族負担を減らし脱家族化する：全国民を大学利用可能にして 大岡 順光 341

## 投稿（論文）

- 「こども食堂」活動の供給制約要因と費用補助 熊谷 成将 356  
確率的将来見通しによる公的年金制度における年金額改定ルールの考察 比津 貴行 368

## 投稿（動向・資料）

- どのような世帯が認可保育所に入所できたのか：入所・保留世帯に対する  
アンケート調査結果 安藤 道人・前田 正子 386  
IASBにおける「積立金の運用収益に依存する年金給付」に関する検討状況と新しい  
リスク共有制度について 菊池 清隆 398

## 動向

- 平成30年度 社会保障費用統計—概要と解説—  
国立社会保障・人口問題研究所社会保障費用統計プロジェクト 408

## 情報

- フィンランドにおける就学前教育の現状 渡邊 あや 419

## 書評

- 野辺陽子著『養子縁組の社会学——〈日本人〉にとって〈血縁〉とはなにか』  
(新曜社, 2018年) 大日 義晴 421

## 新刊紹介

- 大隅昇・鴻真紀子・井田潤治・小野裕亮 訳  
『ウェブ調査の科学—調査計画から分析まで—』(朝倉書店, 2019年) 井上 希 425

## 卷頭言

### 「家族規範と教育機会」

格差や階層を取り上げるときによく見る指標はジニ係数とオッズ比（対数オッズ比）である。前者は、所得分配の不平等の度合いを測り、再分配の前と後の数値の差を見ることで政策効果を探ることができる。後者は、世代（親と子）間の階層移動表（基本的には親と子の職業のクロス表）における関連性の指標であり、世代間の職業の相対的移動率を測ろうとしている。関連が小さいとき、階層の流動性・開放性が高いと表現する。ジニ係数は結果の不平等を見ており、オッズ比は機会の不平等を見ている、とも言えるだろう。

社会保障は、結果の不平等（結果における不利益）の是正にもかかわるし、機会の不平等（機会における不利益）の是正にもかかわる。教育を社会保障から見るというのは、両者のバランスをとって議論する、あるいは後者、すなわち機会の不平等・不利益に特に注目するということだろう。「可能性の再分配」（A. ギデンズ）という議論や、基本的な礎に戻れば「人間の安全保障」としての教育（A. セン）という議論にかかる。現実に生じている機会における不平等・不利益の是正、そして現在と将来の起こりうる不利益を未然に防ぐということである。

機会の不平等の論点の中心は、本人の努力ではどうにもならない生得的属性：主要には、ジェンダー（性別・性的少数者など）・エスニシティ（外国籍・在日・ニューカマーなど）・地域（都市・地方・被差別部落など）・生育家族の階層（特に貧困、そして家族の文化・ひとり親家族・多様な家族・社会的養護など）における不平等である。教育を社会保障から見るというのは、こうした機会の不平等を是正し、公正で普遍的な教育機会の享受に向けて多様な資源を再分配することだろう。

W.L. ウオーナーは、夫婦家族制のもとで、子どもとして参加する（産みこまれる）家族と配偶者とともに作る家族を区別して前者を定位家族family of orientation、後者を生殖家族family of procreationと呼んだ。人は多くの場合、定位家族への参加から人生がスタートする。その限りでは、個々に異なる生育環境（階層）を経験することは避けられない。そして生得的属性の多くは、定位家族しだいということになる。ここに生ずる不利益と差異を最小限にするための社会的な対応が求められる。

家族の国際比較調査などから見えるのは、日本社会の家族観が「世代連続的な家族規範」を示し、欧米特に例えればスウェーデンなどは「世代独立的な家族規範」を示す。例えば、成人子と親との同居に対する規範が前者においては許容的で、後者では拒否的である（独立を求める）。日本社会では親の教育費負担が当然視され、家計に占める教育費負担は大きな問題となっている。世代連続的な家族規範が強い社会では、定位家族による差異がより一層、直接に、機会の不平等として現出する。

国際化による家族の流動化や離婚・再婚などを含めた家族の多様化は、世代連続的な家族規範を実態として持続していくことを難しくしている。世代独立的な家族に文化として実態として移行するための社会的対応が不可避になる。高齢者の介護を社会が中心になって責任を持つ方向に移行するとともに、子どもの成長・教育を社会が中心になって責任を持ち担う方向に進めるさまざまな方策を準備することである。家族に重すぎる負担を課すのではなく軽減することが家族の維持につながる。

定位家族や生得的属性に限らず、人々の教育的ニーズは多様であることにも留意したい。公正な教育機会提供のためには、それに応じた多様な教育的資源の拡充整備が課題となる。人々の個別具体的なさまざまな困難への対応が求められ、そしてそうした困難が増大していることが現在の問題である。

固定的な格差の縮小とともに階層構造（に限らず産業社会）の流動性・開放性をより高めることが求められる。不利益層を固定化し排除するのではなく、包摂することにつながる。

世代連続的な家族規範につながる政策も現にある（ex. 教育資金贈与制度）。省庁を超えて一貫した政策が求められる。最近（2020/08/26），学術会議心理学・教育学委員会「排除・包摂と教育」分科会から、『すべての人に無償の普通教育を一多様な市民の教育システムへの包摂に向けて』という提言が公表された。社会保障の射程は超えるけれども、本特集とはいわば逆方向、つまり教育から見た社会保障でもあり、参照を薦める。

渡邊秀樹

（わたなべ・ひでき 慶應義塾大学名誉教授）

**特集：社会保障からみた教育**

## 機会と教育との遭遇： 人生前半の社会保障政策のこれまでとこれから

苅谷 剛彦\*

### 要 旨

「人生前半の社会保障としての教育」が政策として実行される場合に、そこにどのようなイデオロギーが入り込むのか。この論文では、社会保障としての教育の「これまで」をこのような視点から検討する。注目するのは、英国のブレア政権が目指した「教育、教育、教育」政策であり、その根幹となつたイデオロギーとしてメリトクラシーの意味転換である。

ブレア政権の政策を紹介した上で、政策評価を行った報告書の知見をもとに、政策が期待された成果を挙げなかつたことを示す。続いて教育機会の平等を社会の平等化の中核に置く思想の源泉とその変遷をアメリカの歴史を紐解くことで明らかにする。そこでは、教育機会の平等の強い概念規定が「子ども中心主義」とともに登場したこと、それが教育・学習の個人化・個別化を進めたことを確認する。最後に、学習の個人化・個別化の一層の徹底が社会保障としての教育の「これから」にどのような影響を与えるのかを考察する。

**キーワード：**ブレア政権、メリトクラシー、教育機会の平等、社会移動、学習の個人化・個別化

社会保障研究 2020, vol.5, no.3, pp.272-286.

### I 「教育、教育、教育」

1997年に行われた英国の総選挙に向け、その後「ニューレーバー」の名称が定着することになる労働党党首トニー・ブレアが、有名な演説を行つた。「education, education, education」と称されることになる政策提言である。1996年に行われたスピーチからその一部を訳出した。

「新しい政府が優先する3つの政策が何かを私に尋ねてみてください。答えは、教育、教育、教育

です（拍手）。（中略）子どもたちのために根本的な改革と改善を行おうではありませんか。（中略）私はイギリスの公教育制度がとても優れ、魅力的であることを望んでいます。それによって私立と公立の学校間のアパルトヘイトを過去のものにしていこうではありませんか。この階級間格差を打破する以外に、私は21世紀の近代国家はありえない信じています（拍手）。（中略）すべての国民の間に、達成とアスピレーションが満たされる。（中略）少数の勝者がすべてを取る国ではなく、私たち全員が勝者となる国にしていきましょう。そのことで何が起るか。失業、犯罪、社会崩壊の

\* オックスフォード大学

莫大なコスト、そのための増税。これらはみな間違っているし、国民の利益にもならない。生活保護費は、保守党政権下で2倍になりました。それでも貧困が増加しつづけています。働かない父親が働かない息子を生み、若者がドラッグに手を出し、学校を出ても仕事がないために絶望の堕落した文化を持つような社会は、どのような世界なのでしょう？別荘が売れる一方で、ホームレスが増え、歩いて通ることさえ恐怖を抱く通りが増えている。それはどんな世界なのでしょうか（拍手）。最高の教育、最高の仕事やスキルが少数の人にしか利用できない世界とはどんな世界なのでしょうか。それは一部の人しか成功できない世界です。それは誰もが誇りに思える世界なのでしょうか。（中略）一人ひとりが大切にされ、一人一人が自分の可能性を發揮する機会を与えられている社会、私たちが社会に貢献し、その社会が私たちに貢献してくれるような社会、時代遅れの偏見ではなく、人類共通の義務、つまり、私たち全員の生活を向上させるためにお互いが義務を負っているという信念に基づいた社会、機会の開かれた社会、責任を負うことを当然とする社会、私たちが働きかけるからこそ、社会もまた私たちに働き返す社会。将来歴史家は、それを「まとうな社会 decent society」と呼び、英国における新しい時代の成果と呼ぶことになるでしょう。」〔Leader's speech, Blackpool 1996〕。

教育あるいは教育政策を軸にして、「まとうな社会」への転換を図ることが、政策の要とされた。それというのも、優れた教育を提供することによって、「階級間格差」が打破され、「一人一人が自分の可能性を発揮する機会を与えられ」、それによって、貧困をはじめ莫大な社会的コストとなる「失業、犯罪、社会崩壊」といった社会問題の解決につながる。その要として「教育」の重視が訴えられたのである。それゆえ、狭義の教育政策に留まらず、広い意味での社会政策を含むものとして「教育、教育、教育」は唱えられた。

ブレア率いるニューレーバーの政策を支えたのが、「第三の道」であったことは周知の通りであ

る。その思想的バックボーンを担った社会学者アンソニー・ギデンズの『第三の道』では、旧来型の社会民主主義（福祉国家）の限界と、すでに世界を跋扈していたネオリベラリズムが抱える矛盾との狭間で、そのいずれでもない「第三の道」こそが、「効率と公正の新たな同盟」（日本語訳の副題）あるいは「社会民主主義のリニューアル」（英語原本の副題の日本語訳）をもたらすと期待された。そして、この著書の中でも、「可能性の再分配 redistribution of possibilities」が重視され、それは「個々人の潜在能力をできる限り鍛磨することが「結果」の再分配に置き換えられなければならない」とされた〔ギデンズ（1999），p.171〕。ここでいう「可能性の再分配」の鍵となるのが教育であり、さらには「機会の開かれた社会」であった。

ブレアの「教育、教育、教育」演説に触れ、ギデンズは「第三の道」では、「「可能性の再分配」をかなえるための教育への投資は、今日、政府が真っ先に手がけるべきことである」とニューレーバーの政策提言を補足する。そして「結果の平等」に固執してきた旧来型の福祉国家を転換するために、「生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本（human capital）に投資」することを薦める。福祉国家に代わる「社会投資国家」の提言であった〔ギデンズ（1999），pp.196-197〕。さらには、「第三の道の政治は、平等を包含（inclusion）、不平等を排除（exclusion）と定義する」として、貧困という「排除」の問題解決策として、「技能教育と職業訓練の改善」〔ギデンズ（1999），p.173, p.184〕を提言した。「福祉予算は、アメリカではなくヨーロッパの水準を維持すべきである」としながらも、「その使途はできる限り人的資本への投資に切り替えるべきである」と付け加える〔ギデンズ（1999），p.204〕。「教育、教育、教育」政策を思想的に支え正当化する論理（「福祉から労働へ」：労働党的スローガン〔山口（2005），p.41〕）が、ここには明確に示されている。キーワード的に拾い上げれば、結果の平等から「機会の平等」への転換であり、機会から「排除」される人々の「人的資本への投資」を優先することで、効率と公正とを同時に追求する、リニューアルさ

れた「社会民主主義」の樹立を目指すことが、「第三の道」＝ニューレーバーの改革路線となったのである。まさに、教育を新たな福祉政策＝社会保障の要に位置づけ直す、思想的・政策的な転換点を示す事件であった<sup>1)</sup>。

今から20年以上前の、しかも日本ではなくイギリスの教育＝社会政策の転換点に触れたのは、ここに示された政策言説およびそれを支える思想的な背景が、社会保障政策と教育との関係を検討する上で、日本においても有効な出発点になると見えるからである。グローバル化のもとで進む新自由主義的な経済を無視できない時代状況の下で、いかに「効率と公正」をともに達成するか、そのためにいかに人的資本に投資するか、さらにはその過程で生じ、あるいは拡大する不平等を解決する道をどのように探るか、等々——本特集の主題である「社会保障から見た教育」を論じる上で、さらにその「これまでとこれから」(著者に与えられたテーマ)を考察する上で、一つの重要な画期ともいえる「第三の道」的な社会政策と教育との遭遇を、本稿の冒頭で見ておくことに意味があると考えたのである。

社会保障の礎となり得る政策の中核に教育を据えることで、「人生前半の社会保障」というアイデアに思想的な根柢が与えられた。しかもそれは、効率と公正、経済成長と社会の平等化とを両立させようとした「教育、教育、教育」政策、すなわち、人的資本への投資拡大を通じて、新自由主義のもとでのグローバルな経済競争を勝ち抜くとともに、国内的な不平等＝排除の問題の解決をも目指そうとする欲張った政策の登場でもあった。そして、教育を仲立ちに、この、けっしてその両立が容易ではない政策のもう一つの要となったのが、「社会移動social mobility」の促進であり、それを可能にする「開かれた機会」の実現であった。教育→機会の平等→社会移動という連鎖を政策の要におくことで、その実現が、経済的な競争力の確保、経済成長・技術革新の促進と同時に社会の平等化を達成しようとする、アクロバティックと

もいえる政策の組み合わせ（人生前半の社会保障としての教育）を理論的・思想的に支えたのである。

実際にブレア政権は、教育への公的投資を拡大していった。山口二郎の簡潔なまとめによれば、ブレア政権のもとで、教育予算は急拡大した〔山口（2005），p.49〕。保守党政権下の1997年までの18年間で教育予算の増加はわずか1.4%であったのに対し、労働党政権の8年間では年率4.4%で教育予算が増加したという。総額でも児童生徒一人あたりでも、1997年に比べ2倍近くに増えたというのだ（一人あたりでは約2500ポンドから約5000ポンドに〔山口（2005），p.49〕）。

保護者や家族への支援を含む幼児教育への公的支出についても大幅な拡大が行われた。1997年に9億ポンドだったのが、2008/9年度には23億7千ポンドへと2倍以上に増額された（ここでは4,5歳児のみ対象の数字）。総額として幼児教育への公的支出は、1998年にはGDPの0.5%だったのが2013年までに0.8%へと拡大した。そこには、人生前半の、そのまた早い時期に不利なスタートを切らなければならぬ最も恵まれない家族や子どもへの支援（Sure Startプログラムを例にとれば、1997年の500万ポンドから2006年には14億ポンドに増額）も含まれた〔Social Mobility Commission（2017），p.19〕。教育→機会の平等→社会移動という連鎖のなかで、恵まれない環境に生まれ育った子どもたちへの「社会保障」としての政策——初期段階の教育における不平等の是正——にこれだけの公的資金が投下されることとなったのである。

## II 英国における政策評価

主に2000年代以降のこのような政策の効果を評価するために、2010年に「社会移動委員会」という政府から独立した公的な諮問機関が作られた。「2010年ライフチャンス法」の求めに応じる形で設置されたこの第三者機関は、英国において社会

<sup>1)</sup> 公平を期せば、ギデンズは、著書『第三の道』の中で教育によって不平等を縮小できるかどうかについては懐疑的でもあった〔ギデンズ（1999），p.184〕。

移動の改善がどれだけ達成されたかを評価し、イングランドにおける社会移動を促進することを目的とした。諮問機関の名称に「社会移動」という、もともとは社会学の専門的な用語を冠した委員会が作られ、しかもその設置を義務づけた法的な根拠の名称にも、「ライフチャンス」というこれもまた社会学に発する用語が用いられた。こうした名前という、表層的な面だけ見ても、このほぼ20年間に及ぶ英国における社会政策の要に、教育→機会の平等→社会移動という連鎖が位置づけられていたことがわかる。

この諮問機関が2017年に提出したのが、『変化の時代：1997-2017年の社会移動に関する政府の政策評価 Time for change: An assessment of government policies on social mobility 1997-2017』という文書である。この報告書の「前書き」には次の表現が見られる〔Social Mobility Commission (2017), p.1〕。

「この20年間、歴代の政府は、より高いレベルの社会移動の追求を公共政策の崇高な目標の一つとしてきた。トニー・ブレアは1997年に、この政府には新たな理想と野心があると宣言した。それは、「国民一人一人に価値があるとされ、成功のためのチャンスを持ち、誰一人として自分の潜在的な能力を発達させる機会から排除されない、一つのまとまりをもった国」として英国を再構築することである」と述べた。それに続く、ゴードン・ブラウンも同じ考えを支持し、2007年に次のように語った。「すべての人に最高のチャンスを与える。それが私の使命です。もし私たちがすべての人々の潜在能力を満たし、才能を開花させることができれば、イギリスは世界的な成功の物語となると確信している」。さらに、2010年の選挙の結果、首相に就任したデービッド・キャメロンは、「我々は、一つのまとまりを持った連合王国、すなわち一つの国家を代表する政党が組織する政府である。これが意味するのは、この国では誰にでもチャンスが与えられ、どのような出自であろうと、人生を最善のものとする機会が与えられていると言うことである」と述べた。その後継者であるテレサ・メイも、英国を誰に対しても尽くすよ

うな国にしたいと言った上で、「機会と言うことであれば、少数の恵まれた人々の有利さを固定してはならない。誰に対しても、その出自によらず、才能がある限りどこまでも成功できるように全力で支援したい」と続けた。

過去20年間の歴代の首相（労働党も保守党も含む）の言辞を簡潔に紹介することで、「社会移動」の追求、すなわち、出自によらずチャンス=機会を誰にでも与えることを政府の中心的な政策課題としてきたことを印象づけている。その上で、「これら重要な政治的な考え方方が、実際にどれだけポジティブな結果を社会に生み出してきたかを問うことには意味がある」と、報告書の意義を表明する。そして、実際に本論に当たる各章では、さまざまな実証的な研究に基づいて、政策の効果についての評価が示される。

ここではこの報告書の全体像を紹介する余裕はない。それでも最小限の範囲で、本稿の議論にとって重要なと思われる知見を簡単に紹介しよう。

## 1 幼児教育

幼児教育については、初期段階の不平等や排除を取り除くためにすでに述べたように1997年以後膨大な公的資金が投下されることになった。それではその成果はどうか。例えば、5歳の時点でのリーディングと算数のテスト結果について、貧困地域 (deprived counties) とそうでない地域との差について、2006年から2015年までの推移を見ると、差は5%ポイント縮まっていたが、それでもなお12%の差が残っていたと報告する〔Social Mobility Commission (2017), p.22〕。

親の子育てや家庭学習の支援のためのプログラム、前述のSure Startの効果についても、具体的な数値は上げられていないが、政策評価をした研究に言及して、おそらくは改善プログラムの質に問題がありほとんど効果はなかったと述べている。予算的には500万ポンドから14億ポンドへと桁違いの増額を示したにもかかわらず、それだけの効果が見られなかつたというのである。その後、質改善のための政策変更が度々行われた。しかし、

幼児教育全体を通して、親の子育てへの関わりに改善は見られたものの、親の学歴による格差は依然大きく、2000年から2014年にかけてさらに拡大しているという調査結果が報告されている〔Social Mobility Commission (2017), p.26〕。

ここでは紹介できなかった数値による検証の結果をふまえ、「評価」とタイトルのついた節では、「初期段階の教育への何十億ポンドの投資が行われたことを考えると、この20年間の政策には失望を禁じ得ない。貧困家庭の子どもとより恵まれた家庭の子どもの格差（縮小—引用者注）への目立った影響は見られなかった」〔Social Mobility Commission (2017), p.84〕との評価を下している。その上で、社会サービスの量から質へと政策の力点を移すことを提言する。

## 2 学校教育

学校教育についても1990年代末からの予算増で、児童生徒あたり教育への公的投資がほぼ2倍となったことは先に触れた。この報告書では、その成果を測定するために、主に、貧困家庭の子ども（Free School Mealsの受給資格を持つ家庭の子ども）とそれ以外の子どもとの学力差に着目した報告が行われる。その結果によれば、小学校段階、すなわち5歳から7歳のキーステージ1と7歳から11歳までのキーステージ2においては、両者の差が縮小傾向にあることが示された〔Social Mobility Commission (2017), pp.34-35〕。しかし中等教育段階に至ると、両者の格差はなかなか縮小しないことが報告される。社会移動にとってより重要なのは、大学入学の際に参照されるAレベル試験の結果である。これについて報告書では、「Aレベルについては全体的にこの間の改善が見られず、貧困家庭の子どもの成績は極めて限定的な改善に留まり、両者の格差も22%ポイントのままで最小限の改善しか見られない」〔Social Mobility Commission (2017), p.36〕と評している。これらをふまえ、「評価」のセクションでは、「中等教育は生徒たちにとって鍵となる段階だが、Free School Mealsの受給資格を持つ家庭の子どもとそれ以外の子どもとのギャップは社会が受け入れら

れないほどの広がりをもち、初等教育段階よりもはるかに拡大している。（中略）過去20年間に政府は有資格教員の増加に成功してきたが、今ではそうした教員たちを職場にとどめておくことに苦慮している。とりわけ、貧困地域の学校に、優れたリーダーを引きつけることは困難を極め、それが貧困地域の子どもたちから教育において成功できるチャンスを奪っている」〔Social Mobility Commission (2017), p.47〕と評価する。膨大な資金が投入され、教員の質や量の改善に努めたにもかかわらず、教育段階を上に行くに従って格差は縮小しにくくなる。初等教育段階での改善には意義があるものの、社会移動につながる「開かれた機会」の実現、それによる「階級間格差」の打破をめざした政策としては、目に見える成果を出しているとはいえないかった。

## 3 高等教育への進学機会

そのことを端的に示すのが高等教育への接近のチャンスである。報告書によれば、16歳から24歳の若者うち、フルタイムの教育を受けている割合は、1997年の35%から2017年には44%に大幅な増大を見た〔Social Mobility Commission (2017), p.50〕。19歳時点での高等教育進学資格を持つ若者の割合を見ても、Free School Mealsの受給資格を持つ家庭（貧困家庭）出身者の場合、2005年の19.9%から2016年には36.2%へと急拡大した。しかし、報告書は、こうした貧困家庭とそれ以外の家庭の格差の推移はこの15年間でほとんど改善していない（2%ポイントしか縮まらなかった）ことを指摘する〔Social Mobility Commission (2017), pp.50-51〕。さらに報告書では、高等教育機関への進学機会が急拡大したことを示しつつ、進学先がどれだけの選抜的な（入学の難しい）大学であったかを検討している。その結果は、より選抜度の高い機関への進学機会は、貧困家庭出身者の場合、2006年の2.3%から2016年の3.6%へとわずかにしか高まっていなかった。高等教育機会の拡大は、こうした不利な家庭環境の出身者にとって選抜度の低い機関への進学が多くを占めていたと言うことである（低い選抜度の機関への貧困家庭

出身者の進学率は、2006年の5.4%から2016年には9.1%へと顕著に増えている。また中程度の選抜度の機関へは、3.5%から6.1%への拡大であった) [Social Mobility Commission (2017), pp.61-62]。英国でも、どのような高等教育機関を修了するかが、その後のライフチャンスに影響することが知られている。その意味でも、高等教育機会の量的拡大が、そのまま社会的不平等の是正につながりにくいことが示された。

#### 4 職業生活

「教育、教育、教育」の政策の目標は、教育を通じた職業生活の改善、あるいは職業面での不平等の解消にあった。その点で報告書は、20年間で人々の職業的スキルの改善が顕著にあったことに触れている。何らかの職業的な資格ないし高等教育の学位を全く持たない人々の割合は、1997年には18%であった。その割合が2004年には15%に、さらに2014年には9%にまで減少した。これは主に前述した高等教育の拡大に追うところが多かったが、同時に成人の職業スキルの改善を目指した政策の成果でもあると報告書は指摘する [Social Mobility Commission (2017), p.72]。

こうした職業スキルや資格の大幅な改善にもかかわらず、不平等の解消という点では、期待されたような成果は得られなかった。報告書では、高度なスキルが要求され報酬も恵まれている専門・管理職への参入において、親が専門・管理職以外の職業の人々のチャンスは2005年から2014年の間にわずか4%ポイントの増加しか見られなかつたという。英国全体で、全職業の内このカテゴリーに属する人々が1997年の34%から2014年には42%へと拡大したのにもかかわらず、である [Social Mobility Commission (2017), pp.76-77]。ほかの証拠と併せて、報告書は、より一層の努力を政府に求める提言を行っている。「出自や生まれ育った地域によらず、だれにでもよりよい職業とキャリアの機会が利用可能になる」ことを保障するということである。専門職の雇用において、社会経済

的背景の多様性を優先すべきという提言でもある [Social Mobility Commission (2017), p.85]。

以上の要約からわかるように、1997年以後、労働党の政策を嚆矢に、教育政策を要においていた教育＝社会政策は、投入された公的資金の大きさに比して、社会移動や「開かれた機会」という点では期待されたような成果を上げることができなかつた<sup>2)</sup>。これだけでは「教育、教育、教育」政策の成否について断定はできない。しかし、例えば教育費を2倍に増やしても、その成果が限定的であったという英國の政策評価の結論は、「人生前半の社会保障」としての教育を考える上で、避けて通ることのできない厳しい結果を私たちに突きつける。

#### III メリトクラシーの反転

教育を社会移動のための有力な道具と見なし、教育の機会の拡大・平等化を進めることで、効率と公正の両方を達成しようとする考え方自体は、実は、決して目新しいものではない。ニューレーバーが目指した「教育、教育、教育」に新しい点があるとすれば、経済のグローバル化が進み、サッチャー政権下すでに新自由主義的な改革が実施され、その後も新自由主義とグローバル化を両輪とする社会変革の波が90年代末にはすでに先進国で大きな影響を持っていた。そのような時期に、効率と公正の両者を目指す政策を、教育を要として実現しようとしたところに、「第三の道」＝「ニューレーバー」の新しさがあったといえよう。

そこで、教育→機会の平等→社会移動という連鎖を支えた、この「第三の道」をさらに背後で支えたイデオロギーに注目する必要がある。それは「メリトクラシー」への信奉である。そのことがより明確になるのは、労働党政権が第二期目を目指して2001年2月に行ったブレア首相の演説である。その演説を紹介したIndependent紙には、「私は適者生存ではなく、メリトクラシーを求める」という見出しが踊った。その一部を紹介しよう。

<sup>2)</sup> 残念ながら日本においては、これだけ明確に教育を社会政策の中心においていた政策も、エビデンスをもとにした政策評価の報告もない。

「一つの国家として、我々はあまりに多くの人々のあまりに多くの才能 (talent) を無駄にしている。第二期の使命は、したがって、次のことでなければならない。すなわち、人々を縛り付けている障害を取り除き、本当の社会的上昇移動を作り出すこと、真に人々のメリットに基づき、そのすべてに価値を与える、開かれた社会を作り出すことである」(Independent, 2001, 2月9日付)と第二期政権の使命を示した。

さらに、社会ダーウィン主義の適者生存を否定しつつ、人々のメリットとタレントに応える、開かれた経済と社会を作り出すことが第二期のアジェンダであると目標を示した。具体的なゴールとして、2010年までに30歳以下の大学進学率を50%に引き上げること、さらには親の所得に応じて大学進学者の50%には授業料の負担を免除することを政策として掲げた。ただし、入学者のスタンダードを切り下げるのことなく、メリトクラティックな原則に基づく政策であることも同時に強調した。開かれた機会を強調した「教育、教育、教育」の第一期から、さらに一歩踏み込んで、人々のメリットとタレントを開花させ、それらを生かしつつ、公正な「機会の開かれた国the land of opportunity」を作り出す、それを「メリトクラシー」と呼んだのである。

同じ年の4ヶ月後、「メリトクラシー」という用語の生みの親であるイギリスの社会学者、マイケル・ヤングが『ガーディアン』紙に「メリトクラシーを打倒せよ」という見出しの寄稿をした。その袖見出しには、「40年前にこの言葉を生んだ著者がトニー・ブレアにこの言葉の差し止めを求める」とあった。短いが、ニューレーバーの政策をかつて労働党の支持者でもあったヤングが鋭く批判した論考である。そこには次の表現が示された。

「従来型の能力は、かつては多かれ少なかれ階級間で無作為に分配されていた。それが、いまでは、教育というエンジンによって、はるかに高度に一部に集中するようになった。教育という狭い範囲の価値観に従って、人々をふるいにかける仕

事に学校と大学を縛り付けることによって社会革命は達成された。驚くほど多くの資格と学位を自在に扱えるようになることで、教育は少数者に承認の印を押す。他方、7歳になるかどうかという若い年齢で、底辺に押しやられることで輝きを失う大多数の人々には、不承認の印を与えるようになった。新しい階級は、自分たち自身を再生産するための手段を手にし、しかもそれをほとんどほしいままに操ることができる。」[Young (2001)]。

旧来型の多様な能力に代わって、学校で評価される能力を基準に人々をふるいにかける。こうした狭義のメリットによって評価された少数者が自らを再生産する手段を手にすることで、社会の分断が「メリトクラシー」の名の下で進行していることを批判し、この言葉を労働党の政策から取り除くことを求めたのである。

ヤングの元の著書においては、メリトクラシーは社会のディストピアとして描かれていた。能力主義の徹底が社会の分断を引き起こすことを予言する著書でもあった。それを皮肉を込めて社会派のサイエンスフィクションとして出版されたのが*The rise of the meritocracy* [Young (1958)] であった。この悲観的・否定的な意味を担ったはずの同じ言葉が、ブレアの演説においては楽観的・肯定的な意味合いで使われていた。この意味の反転はどこで、そしてなぜ起きたのか。この問いには、社会保障政策と結びついて提出された「教育、教育、教育」政策の発展型が、肯定的な響きを持つ「メリトクラシー」の語に置き換わっていくことを可能にする、その論理の転換を明らかにする上で重要な意味が含まれている。それゆえ、この問いに答えることで、英國に限らず、日本を含む21世紀の先進国における「教育、教育、教育」政策の変異体variantsを理解する上でも、意味ある考察となるはずだ。

答えの鍵は、19世紀後半から20世紀初頭のアメリカ合衆国にある。「機会の開かれた国」、アメリカを経由することで、メリトクラシーの考え方がディストピアからユートピアへと——ほとんど無批判に——意味を逆転させた形で、その語の母国

に逆輸入された〔Kariya & Rappleye (2020)〕。いわば、メリトクラシーの「アメリカ化」を生んだ合衆国に特異な歴史の事情を見ることで、能力によるふるい分けを教育に収斂し、教育→機会の平等→社会移動という連鎖を疑うことなく自明の事柄として認めてきた、変異体を含む「教育、教育、教育」政策のイデオロギー的な特徴に迫ることができると考えるのである。

#### IV アメリカというフィルター

アメリカの歴史に向かう前に、「人生前半の社会保障」の「これまで」を理解する上でのガイドラインとなる考察を挟んでおこう。

前述の通り、その亞種も含め「教育、教育、教育」政策の基盤を支える考え方は、教育→機会の平等→社会移動という連鎖への信頼である。そしてそのまた根幹に、ユートピア化され、学校教育に収斂されたメリトクラシーのイデオロギーがあったというのが、ここまで議論である。だが、この、教育を主な舞台とするメリトクラシーが「教育、教育、教育」政策を支える思想として受け入れられるためには、教育と社会に関するいくつかの条件があるはずである。そのことに注意を向ける必要がある。第一に、教育可能性、いいかえれば教育という働きかけによって個人に変化を及ぼすことができるという信仰の存在である。個人のメリットや才能が、遺伝的影響を含む「出自」によって大きく規定され、その後の「教育」によっても変化させることが難しいという判断、すなわち教育可能性の否定ないしその限定的な認識が社会に広まっていれば、教育機会の平等化を社会・経済的平等化の主要因として認めることは難しくなる。機会の平等の要に教育を位置づけることを社会が承認し、その社会政策の中心に据えることを可能にするのは、教育の働きかけによる個人の変化の可能性への信頼であり、信仰である。

だが、教育可能性の信奉だけでは、教育→機会の平等→社会移動の連鎖はつながらない。第二に、当然のことながら、教育によって変化した結

果が、職業的な機会（社会経済的な資源獲得のチャンス）に結びつくという現実が出現し、それへの信憑が社会全体に広く行き渡るようにならなければならない。すなわち、教育による社会移動という現象が肯定的に、あるいは正当（フェア）なものとして受け入れられ、可視的になるということである。

しかも第三に、教育が機会として認められ、職業的あるいは社会経済的な成功に結びつくことにより、教育機会の提供が、平等主義の系譜に位置づけられることも必要である。教育機会の平等化を社会の平等化と結びつけて考えるということである。今では当たり前に思われる「常識」だろうが、これら三つの条件がそろうことで、教育→機会の平等→社会移動の連鎖を根幹とする、「教育、教育、教育」政策、すなわち、「(人生前半における)社会保障としての教育」という思想が受け入れられるようになる。

しかし、すでに拙著『教育の世紀』〔苅谷 (2014 = 2004)〕で詳しい分析を行ったように、これら3つの条件が満たされ、実際に政策を支える「生きる思想」として取り入れられるようになるのは、19世紀後半から20世紀初頭にかけてのアメリカ合衆国においてであった。ヨーロッパにおいても平等主義の思想や教育可能性についての思索はすでに啓蒙主義の流れのなかに見られたが、それが実際の教育「政策」として実現していくのは、旧世界ではなく、その旧弊から逃れることを建国以来の自負としたアメリカという共和国=新世界においてであった。

ここではその詳細を紹介するだけの紙幅はないが、要点だけを指摘しておく。

##### 1 教育可能性と知性平等主義

アメリカの初期の社会学者であり、20世紀初頭に多くの著書を著したレスター・フランク・ウォードは1906年の著作の中で、20世紀初頭まではびこっていた階級と知性との関係を「頑迷な誤謬」と呼び、次のような指摘を行った。

「ここでわれわれは、大きく重苦しい誤謬につ

きあたる。その誤謬は、世界観を構成するほど普遍的で根深いものである。その誤謬とは、社会の上層階級と下層階級の相違は、彼らの知性の容量——本質として備わっているもの、あらかじめ決まっていて、遺伝的にどうしようもないもの——の相違によるという見方である。この考えを支持するために、ありとあらゆる詭弁が弄されている。」[Ward (1906), p.96, 莢谷 (2014), p.112]。

「社会の下層といえども知的には上層階級と同じであるという前提は、おそらく大部分の人たちの驚くところのものであり、少なくともそれは完全な誤りであるとして、ほとんど全員一致で拒絶されるだろう。」[Ward (1906), p.96, 莢谷 (2014), p.112]。

この引用に明示されているように、20世紀のアメリカにおいてさえ、知性の差異を階級の差異と結びつけ、「本質として備わっているもの、あらかじめ決まっていて、遺伝的にどうしようもないもの」として見る見方が、「頑迷な誤謬」として、「世界観を構成するほど普遍的で根深く人々の認識に浸透していた。これに対し、教育を通じて知識が広く提供されれば、下層階級の出身者でも知性を磨くことはできる、とウォードは考えた。1883年に出版した著作では、「これまで国家は、知性の不平等が知識を獲得する手段の不平等に由来することを見て見ぬふりをしてきた」[Ward, (1883), p.610]と断じた。ここから、「知識を平等に分配することは、機会の平等をもたらす」[Ward, (1883), p.539]という、教育の機会平等を社会全体の機会の平等と結びつける「知性平等主義」の思想に到達した。

## 2 教育と職業

アメリカの歴史的な特異性は、こうした思想が思想だけに留まらず、世界に先駆けて無償制の公立学校を、こうした思想に導かれて作り出した点にある。

たしかに、義務教育制度を早期に成立させた国家としては、帝政プロイセンがあった。1717年の勅令による保護者への就学義務の制定である。し

かし、天野郁夫の研究によれば、「プロイセンの絶対君主たちのこうした努力は、一般民衆に教育による上昇移動の機会を与え、学校制度全体を一つの業績本位の選抜制度に変えることを目的としていたわけではない」[天野 (1981), p.62]。それに對し19世紀中頃から成立拡大していくアメリカの無償制の公立学校は、その制度確立・拡大の初期から、職業機会との結びつきを前提にしていた。

まずその一步として、無償制公立学校を設立することが、生産性の向上に結びつくという、その後の概念を用いれば人的資本への投資とそれがもたらす社会と個人への利益（収益）という論理が用いられたことに着目する。

後世、「アメリカ公立学校の父」と呼ばれた、ホーリース・マンが主導した「コモン・スクール・ムーブメント」は、公的資金によって義務教育を無償化することが、社会全体の労働生産性を上げることを当初から強調した。とりわけ工業における生産性の向上にとって、労働者に教育を提供することが有益であることを義務教育の無償化=税の投入を正当化する理由として用いた。そのための説得材料として、マンはマサチューセッツ州の工場経営者に調査を行い、初等レベルでの教育受けた労働者と受けていない労働者との違いについて尋ねた。その回答の一つをマンは次のように紹介する。

「普通学校教育が与える初步的教育は、労働者として必要な技術、熟練の体得にとっても、あるいは市民的、社会的生活関係を考慮し重んじる上でも、欠くことのできないものであります。（中略）普通学校教育の利益を享受しなかった労働者は、その最低級の段階から上昇することはほとんどできなかったのであります。（中略）（自分の名前も書けない）最下級の29人の賃金と、同数の教育ある労働者の賃金は、後者が66%も高くなっている」[マン (1960), pp.62-63]。

こうした調査結果をふまえ、マンは次のように結論づけた。

「それら（の回答）は、教育が精神の革新者であり、また知力の増殖者であるだけでなく、また物質的富のもっとも多産な親であるということを、論争の余地なく、立証しているように見える。それゆえ、教育は、一国の富源の偉大な財産目録にたんに収録されるだけでなく、その目録の筆頭に位置する権利を有している。それは、もっとも公正でかつ栄誉あるものであるだけでなく、財産を蓄積するのに最も確実な手段である。」〔マン（1960），p.77〕。

（初等段階でさえ）公教育の無償化は有益な人的投資であり、それは個人および社会の物質的な富＝収益をもたらすだけにとどまらず、「もっとも公正」で「確実な手段」ととみていたのである。同時代のヨーロッパの階級的な教育制度における初等の普及とは異なり、当初から教育は、社会的な上昇機会を提供する、有効で公正な制度だという意味づけを与えられていた。

このような意味づけを当初から与えられたアメリカの公教育は、ほぼ同じ時代に登場した「社会移動」という考え方＝社会現象の解釈と遭遇することとなる。アメリカの歴史学者であるクリストファー・ラッシュの見解によれば、この言葉が19世紀後半に世界で初めてアメリカに登場したという〔ラッシュ、（1997）〕。19世紀後半にアメリカは「フロンティア」（新しい開拓地）の消滅を経験する。そのことによって開拓＝土地の所有から職業的な成功へと「機会」の意味が変化した。それとほぼ同じ時期だというのだ。開拓時代にあっても、地理的・空間的な移動が土地（＝財産）取得という社会的地位の移動を可能にすることを経験していたアメリカにとって、フロンティアの消滅後には職業的な成功が社会移動と結びつけられるようになる。しかも19世紀後半は、アメリカが産業化によって大きく産業構造を変化させる時代でもあった。旧大陸のような封建的身分制度もギルドなどの強力な職能団体もない新大陸でのこれらの歴史的变化が生じる中で、無償制公教育が確立していったのである。これらの変化がほぼ同時期に重なり合うことで、教育の機会→職業的成功

の機会＝社会移動の機会が結びついていった。あともうひとつ必要な条件は、これらの連鎖が平等主義と結びつけられることである。

### 3 機会の平等という平等主義

新大陸の「共和国」は、その独立宣言に「すべての人間は生まれながらにして平等であり、その創造主によって、生命、自由、および幸福の追求を含む不可侵の権利を与えられている」の表現があるように、建国の理念に平等主義を掲げた。自由と平等がアメリカの国是であることは論を待たない。要は、この平等をいかに実現するか、さらに自由といいかに両立させるかという理想や思想を超えた問い合わせである。

教育との関係で言えば、この平等主義は、19世紀半ばの「コモン・スクール・ムーブメント」のなかで「教育の平等」と結びつけられるようになる。再びマンを引くと、

「教育の平等と言ふことは、共和政治の理想を実現する上で、他のすべての手段に比較して、最も重要なものであると言わなくてはならない。富裕者に対する衣食節制法、労働者に対する賃金強制引き上げ、あるいは、同一賃金の下での労働時間の短縮、商品に対する決定価格、これらはすべて教育の平等に比較すれば無力なものである。」〔マン（1960），p.46〕。

共和国の理想実現にとって、教育の平等＝無償制のコモンスクールの設立が最重要の政策だとすることで、平等主義の具体化＝政策化を提唱したのである。これまでの検討をふまえれば、生産性の向上につながる教育を、無償でしかも階級による偏りもなく平等に、共通の学校＝コモンスクールを通じて提供する。このことは、経済的な利益を雇用主にも教育を受ける個人にも生む。だからこそ、社会の平等化にも貢献すると論理づけたのである。教育を職業機会と結びつく「機会」と見なし、社会移動の有力な手段と位置づけることで、教育の機会を平等化することが社会の平等化に結びつくという論理が教育無償化の当初から埋

め込まれていた、ということである。

しかも教育を機会と見なし、その機会の平等化を図ることを社会の平等化と結びつける考え方は、個人の自由の尊重と矛盾しない。個人の（選択の）自由を確保したまま、社会の平等化を実現する上で、教育を機会と見なすこと、その機会を平等にすることは、個人の社会移動の自由とも抵触しない。すでに19世紀の半ばの時点で、現在の私たちにもなじみのある、教育→機会の平等→社会移動の連鎖を根幹とする社会の平等化への接近がデザインされていたのである。しかも、マンの引用に見たように、教育機会の平等を進める政策は、「労働者に対する賃金強制引き上げ、あるいは、同一賃金の下での労働時間の短縮」よりも優先すべきだとされた。ほかの福祉政策より教育の平等を上位においたということでもある。

#### 4 アメリカ的刻印：子ども中心主義と「教育機会の平等」

しかし、教育→機会の平等→社会移動の連鎖を社会的平等の根幹においていただけでは、メリトクラシーの意味の反転は、20世紀末から21世紀初頭のイギリスにそうやすやすとは逆輸入されなかっただろう。ここまで見た連鎖の構築に加えて、もう一つのアメリカ的な価値の刻印が、ディストピアであったメリトクラシーをユートピアへと反転させる上で力となった、と考えができるのだ。それは、個人の多様性を認めた上の「教育機会の平等」の実現という、多民族・多文化化をすでに遂げていた20世紀末のイギリスにとって有意義な、教育→機会の平等→社会移動の連鎖へのアメリカ的な付加価値であった。しかも、その種はすでに20世紀初頭のアメリカに埋め込まれていた。個人の（個性の）多様性を考慮に入れた「教育機会の平等」という理念である。この点を欠いていたら、ユートピア化したメリトクラシーは、社会の統合をも目指した「一つの国家」の実現としての「教育、教育、教育」と結びつけられることはなかっただろう。

教育を機会と見なし、その機会の平等化を進めようとしたアメリカの公立学校の歴史は、20

世紀になると、今度は中等教育レベルにまで拡張される。階級的な分野=分断を残したヨーロッパ型の中等教育とは全く異なる「ハイスクール」の発明である（苅谷2014、3章参照）。しかし、中等教育レベルで「機会の平等」化を推し進めることは当初から困難が伴った。読み書きを中心とする基礎教育でよしとする初等教育との違いである。とりわけ、職業との結びつきにおいて、読み書きレベルの基礎段階では生じない問題と直面することとなる。教育の内容と職業とのつながりがより複雑になることで、一人一人の生徒が選択する進路との関係で、教育の意味が問われるようになったのである。

その詳細についてはここでは十分な展開はできない〔苅谷（2014）参照〕。しかし中等教育段階までを「機会の平等」に含めることで生じたアメリカ的な価値の発現には注目しておく必要がある。教育の適・不適を、学ぶ側の問題としてではなく、教える側=学校の問題と見なす、近代教育の歴史の中での大転換と関係するからである。

アメリカの教育史家、ローレンス・クレミンは1955年に「アメリカ中等教育における革命：1893-1918」と題する論文を発表した。その中で、「子どもが学校に合わせる学校中心」の考え方から「学校が子どもに合わせる子ども中心」の考え方への大転換を唱えた青年心理学者、スタンレー・ホールに言及して次のように述べた。

「ホールの見解は、中等教育における機会の平等の意味を、根本的に変革する道を用意するものとなつた。かつて中等学校の内容と目的がある程度明確に定義されていた時代には、そのように定義されていた中等教育を享受し、そこから利益を引き出すことのできるすべての人々の権利を意味していた。ところがいまでは、方程式の中で「所与」のものは一定の内容と目的を持った学校ではない。さまざまな背景とニーズをもった子どもたちが所与となつたのである。いまでは機会の平等は、学校に何らかの価値あるものを受け取りに来るすべてのものの権利であり、学校はそれを提供する義務を負うこととなつた。」〔Cremin, (1955),

p.303；苅谷（2014），pp.236-236]。

多様な子どもの背景やニーズに学校の側が応えるべきとする「子ども中心主義」の教育思想が、教育機会の平等の考え方と接合することとなったのである。

この20世紀初頭の「コペルニクス的回転」（学校中心から子ども中心へ）を経たことで、とりわけ中等教育は生徒の多様な背景やニーズに応じた多様化を進めていく。さらには初等教育を巻き込んで、子どもが教える内容や教え方に合わせるのでなく、教える内容や教え方を子どもに合わせる子ども中心主義が教育思想の中核を占めるようになる。それが行き着くところまで至ると、個々の子どもの多様性やニーズに合わせた教育の提供、すなわち学習の個人化＝個別化によって、個人に見合った教育を提供することが、教育機会の平等の考え方にも入り込んでくる。

それだけではない。子どもの背景や多様なニーズに学校が合わせるだけでなく、学校を超えて、家庭にまで政府が介入することで多様な背景やニーズに個別に応えようとしてすることにまで「機会の平等」は拡張されていく。この点を明確に指摘したのが、Brickの研究である。『教育機会概念の変遷』と題する博士論文の中で、Brickは社会学者、マーチン・トロウによる教育機会の概念区分に言寄せて次の指摘を行った。

「マーティン・トロウによれば、1890年から1940年の間に、平等な教育機会の概念に変化が起きたという。それは、弱い概念規定から強いそれへの変化であった。弱い概念規定は、教育機会の平等の伝統的な見方であるが、そこでは、知能を学業達成に、ひいてはその後のキャリアの達成に変換する際にハンディキャップとなりうる、生まれであるとか富であるといった外在的なあらゆる障害を取りのぞくことであった。この見方に立てば、知能は、ほぼ遺伝的に固定されているとされだし、少なくともそのように扱われた。（それに対し）機会の平等のより強い概念規定は、知能をそれ自体達成されるものと見なし、知能の獲得の機

会を平等化することを要求する。これは、家族に（子どもの知能を発達させるだけの）能力がなかったり、無関心だったり、あるいは積極的に（能力の発達に）反対するような場合にあっても、子どもを助けようとコミットすることを指す。」〔Brick（1983），p.118〕。

その後、1960、70年代のアメリカで公民権運動を背景に、「偉大な社会」（ジョンソン大統領）実現のためにHead Start, Follow Through, Parent-Child Centers, Upward Bound等々の教育改革が進められていく。一人一人の子どもの背景とニーズに応じた多様な教育を提供すること、さらには家庭にまで公的な介入を行うこと——こうした教育の機会に関する「強い概念規定」という質的転換を伴って、教育機会の平等が位置づけられるようになっていった。

「子ども中心主義」という、現在の教育改革にまで連なる教育の思想的大転換を経ることで、教育機会の平等を求めるアメリカ的な考え方は、より肯定的なニュアンスを強めていったと考えることができる。就学前の家庭への支援を含め、多様な背景やニーズに見合った「機会」の提供である。しかも「子ども中心主義」という教育のロマンティシズムをまとうことで、教育→機会の平等→社会移動の連鎖を支えるメリトクラシーの語にも、肯定的な響きが加わったと見ることができる。ユートピアとしてイギリスに逆輸入されたこととなった背景の一つと考えてよい〔Kariya & Rappleye（2020）Chapter 1参照〕。

## V これまでとこれから

子ども中心主義へと教育観が大転換したことを見た基礎に、強い概念規定が教育機会の平等に適用された。その結果、アメリカでは多様な背景とニーズに見合うよう、就学前の家庭への介入を含め、多様な教育を提供することが公教育に求められるようになった。冒頭で見たブレアの「教育、教育、教育」政策にも、この強い概念規定に基づく「教育機会の平等」政策が反映していたとみてよいだ

ろう。英国においても、多様な背景とニーズに合わせる「子ども中心主義」の教育思想がすでに広く浸透していたからである。しかも両国ともに、教育の個人化・個別化を進めてきた歴史を共有していた。

しかし、家庭支援を含め、多様な背景とニーズに合わせた教育を提供することが、社会保障の機能を備えた政策として成功するかどうかは、ここで見た実証研究で見る限り限定的だと言わざるを得ない。少なくとも、家庭的背景による相対的な格差を縮小することには、たとえ教育に巨額の投資をしたとしても多大な困難が伴う。本論で紹介した英国の政策評価報告書に見たとおりである。「教育、教育、教育」政策を、社会移動の促進を通じて社会の平等化につなげようとする政策としてその成果を見る限り、相対的な格差はなかなか縮まらないというのが21世紀の英国の経験である。

この経験は同時に、ユートピアとしてのメリットクラシーが期待通りの結果をもたらさないことを意味する。恵まれた家庭と恵まれない家庭出身の子どもの学力や、中等教育段階での学力や、さらにはどのような選抜度の大学に進学するかといった面での相対的格差の縮小が困難だからである。その意味で、ヤングの批判は的を射ていたといえるだろう。

しかも、個人が教育を終えた後に待ち受ける社会経済的な格差は、教育以外の要因によって大きく左右される。経済のグローバル化と新自由主義的なイデオロギーに影響された経済運営のもとで、多くの国が非正規雇用の拡大や、賃金や所得の格差拡大を経験した。そのような巨視的な変化に、教育政策がそれに抗うような影響を及ぼすことはいっそう困難である。したがって、雇用や所得における格差拡大を放置したままでは、「教育、教育、教育」政策の効果はますます限定的となる。教育における相対的な格差の是正が困難な上に、雇用や所得の面での格差拡大が進めば、教育の相対的格差は雇用や所得において絶対的格差につながっていく。メリットクラシーがディストピアに舞い戻ってしまうのである。

新自由主義的なイデオロギーが支配的なグロー-

バル化した経済競争の下で、「第三の道」が目指したような旧来の給付型の福祉国家に代わる「社会投資国家」がモデルとされた。「効率と公正」を同時に達成するために、人的資本投資に社会保障の重点を移す。こうして、「福祉から労働へ」と舵を切った。しかし、皮肉なことに新自由主義的な枠組みを残したままの「教育、教育、教育」政策は、ヤングが的確に批判したように、「教育という狭い範囲の価値観に従って、人々をふるいにかける仕事に学校と大学を縛り付けること」によって、ディストピアとしてのメリットクラシーの実現に手を貸した。21世紀の英国をもとに検討した、人生前半の社会保障としての教育の「これまで」は、厳しい結果を私たちに突きつける。

それだけではない。子ども中心主義を巻き込んで転換を遂げた「教育機会の平等」は、学習の個別化・個人化という、これも新自由主義のもとでのメリットクラシーになじみやすい。徹底した教育の個人化・個別化を、多様な背景やニーズへの対応と等値すれば、個人化・個別化の結果は学習者個人が引き受けこととなる。しかも厄介なことに、子ども中心主義のロマンティシズムで糖衣された学習の個人化・個別化は、子どもひとりひとりのための教育をめざすものとしてポジティブに受け入れられやすい。AIやITCと結びつけて昨今広まりつつある学習の「個別最適化」は、この流れに棹さず流行である。だが、「教育という狭い範囲の価値観に従って、人々をふるいにかける」、そのふるいのかけ方が、AI、ICTと結びついた徹底した「個別最適化」に向かうとしたら、そのとき、人生前半の社会保障としての教育の「これから」はユートピアなのか、それともディストピアなのか。恵まれない家庭を社会が支援した後に子どもたちを待ち受ける「個別最適化」した学習の場としての学校は、子どもたちにとってユートピアとなるのかディストピアとなるのか。学習の「個別最適化」を進めることで、相対的格差は縮小できるのか、できないのか。あるいは逆に拡大することはできないのか<sup>3)</sup>。徹底した「個別最適化」した学習が実現したとしても、相対的格差の解消ができるないとすれば、教育→機会の平等→社会移動の

連鎖を前提とした「(人生前半における) 社会保障としての教育」には一定の制約をかけなければならないだろう。よりましな「これから」を展望するためには、それに代わる教育をとおした支援の意味を模索していく必要がある。教育における相対的格差の縮小を放棄するのではなく、それとともにそれとは違う目標を探求する必要である。人生の前半で何をいかに学ぶか、といったより本質的な問いを抜きに、社会保障としての教育の「これから」は構想できない。

### 参考文献

- Brick, B. H. (1983) *Changing Concepts of Educational Opportunity: A Comparison of the Views of Thomas Jefferson, Horace Mann, and John Dewey*, Ph.D. Dissertation, Texas A&M University, University Microfilms International.
- Cremin, L.A. (1955) "The revolution in American secondary education. 1893-1918" *Teachers College Record*, vol.56, No.6, pp.295-308.
- ギデンズ, A. (1999)『第三の道：効率と公正の新たな同盟』, 佐和隆光訳, 日本経済新聞社。
- Independent, (2001), February 9; <https://www.independent.co.uk/voices/commentators/i-want-a-meritocracy-not-survival-of-the-fittest-5365602.html> (2020年9月25日最終確認)。
- 苅谷剛彦 (2014)『教育の世紀 (増補版)』筑摩書房。(初出は2004, 弘文堂)。
- Kariya, T. and Rappleye, J. (2020) *Education, Equality, and Meritocracy in a Global Age: the Japanese Approach*, Teachers College Press, Columbia University.
- Leader's speech, Blackpool (1996), BritishPoliticalSpeech, <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=202> (2020年9月25日最終確認)。
- マン, H. (1960)『民衆教育論』久保義三訳, 明治図書 (原著は1841年に刊行)。
- ラッシュ, C. (1997)『エリートの反逆』森下伸也訳, 新曜社。
- Social Mobility Commission (2017), *Time for Change: An Assessment of Government Policy on Social Mobility 1997-2017*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/622214/Time\\_for\\_Change\\_report\\_-\\_An\\_assessment\\_of\\_government\\_policies\\_on\\_social\\_mobility\\_1997-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/622214/Time_for_Change_report_-_An_assessment_of_government_policies_on_social_mobility_1997-2017.pdf) (2020年9月25日最終確認)。
- 多喜弘文・松岡亮二 (2020)「新型コロナ禍におけるオンライン教育と機会の不平等 —内閣府調査の個票データを用いた分析から—」<https://t.co/G0Sh9d5qlc?amp=1> (2020年9月29日最終確認)。
- Young, M. (1958) *The rise of the meritocracy*, The themes and Hudson.
- (2001) "I want a meritocracy, not survival of the fittest" [www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment](http://www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment) (2020年9月25日最終確認)。
- Ward, L.F. (1883) *Dynamic Sociology*, D. Appleton and Company.
- (1906) *Applied Sociology*, Ginn & Company.
- 山口二郎 (2005)『ブレア時代のイギリス』, 岩波書店。

(かりや・たけひこ)

<sup>3)</sup> 喜多弘文と松岡亮二の研究によればコロナ禍のもとでのICTの教育利用には保護者の学歴などによる格差の存在が指摘されている [多喜・松岡 (2020)]。

## Opportunity and Individualization of Learning

KARIYA Takehiko\*

### Abstract

What ideologies are underpinned in the policy of “education as social security for the first half of life” when it is implemented? This article examines the “past” of education policies as social security from this perspective. The focus will be on the ‘education, education, education’ policy announced and implemented by the Blair government in the UK, and the semantic shift in the meanings of meritocracy as the ideology that led and supported the policy.

After introducing premises of the Blair administration’s policies, by examining the report that evaluated effects of the policy, it is revealed that the policy overall did not achieve the expected results. This is followed by an historical discourse analysis on the ideology of meritocracy that placed equality of educational opportunity at the heart of social equalization in the United States. The analysis uncovers that a strong conceptual provision for equality of educational opportunity emerged in tandem with the “child-centred” pedagogical belief in accommodating education to individuals’ needs and that it promoted the personalization and individualization of teaching and learning in the US to attain their idealised equality of educational opportunity. Finally, it is argued how the further personalization and individualization of learning with full use of AI and ICT will affect the “future” of education as a social security policy in Japan.

Keywords : the Blair Administration, ‘Education, Education, Education’, Meritocracy, Equality of Educational Opportunity, Individualization of Learning

---

\* Professor in the Sociology of Japanese Society Nissan Institute of Japanese Studies University of Oxford

**特集：社会保障からみた教育****子どもの貧困対策における学習支援事業：利用者の特性の分析**阿部 彩<sup>\*1</sup>, 松村 智史<sup>\*2</sup>**抄 錄**

子どもの貧困対策において、地域のNPO等が行っている無料の学習支援事業が着目されている。本稿では、東京都、千葉県、長野県、広島県、高知県の5つの都県における子どもの生活実態調査を統合した上で、2万を超える中学2年生のデータベースを構築し、学習支援事業の利用者の特性を分析した。その結果、利用者層と利用意向はあるものの利用に致っていない層を比べると、低所得であったり、授業が「殆どわからない」と答えた割合が多いものの、生活困窮といった点においては、突出して多いというわけではなかった。学習支援の利用に最も大きく関連しているのは、生活困窮の度合いというよりも、生活保護制度や学校の補講などの制度利用であった。一方で、利用者層と生活困難度では大きく変わらないが、制度に繋がっておらず、授業が「殆どわからない」割合は利用者層よりも低いものの、学校内の補講参加率も、通塾度も利用者層よりも低い、膨大な「利用できなかった層」が存在することが明らかになった。

**キーワード：**学習支援、子どもの貧困、利用者

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 287-300.

**1. はじめに**

2013年に制定された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以下、法)と、その翌年に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」(以下、大綱)は、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援の4つの柱を掲げており、2019年の法および大綱改正においても、この4つの柱による政策展開の方針は変わっていない。中でも、教育支援分野の重点施策の一つとして挙げられている「地域における学習支援等」(内

閣府2019a)は、教育支援と位置づけされながらも、子どもの「居場所事業」や「つながり支援」といった教育以外の支援も提供するものとして注目されてきた。特に、生活困窮世帯に属する子どもへの学習支援は、もともとは、生活保護世帯の子どもたちに対するケースワークの一環として行われたモデル事業が発端であり、教育政策と福祉政策の両面を有する特異な事業である。

本稿は、この子どもの貧困対策として行われている学習支援事業に着目するものである。学習支援事業とは、地域のNPO等が行っている無料の学習支援であり、生活保護受給世帯、生活困窮世帯、

<sup>\*1</sup> 東京都立大学 教授<sup>\*2</sup> 東京都立大学 博士研究員

ひとり親世帯などの子どもを対象としている。これら事業の多くは、生活困窮者自立支援制度の任意事業として、自治体からの委託または自治体の直営にて行われている。厚生労働省（2019）によると、本事業を実施している自治体は、平成30年度には全国の59%の自治体にのぼり、平成27年の33%から4年間にて2倍の数となっている。

一方で、学習支援事業の対象者とその目的については、明確に規定されておらず、「生活困窮」、「貧困」の子どもたちを支援する」といった漠然とした共通認識しかないので現状である。支援の内容についても、改正大綱は「いわゆる塾のように勉強を教えるだけではなく、生活全般を支えることが重要」、「単なる学力向上だけでなく、様々な事情を抱える子供に信頼できる大人がしっかりと向き合い、学習や将来への意欲を高める機能が重要であり、今後も質量ともに拡充していくことが必要である」（内閣府2019b：8）と述べており、本事業が提供すべき支援が多様であることを示している。また、本事業の実施主体を見ても、社会福祉協議会や社会福祉法人といった福祉系の委託先もあれば、NPO法人、民間学習塾、自治体直営と多種多様であり、提供されている支援についても、学習支援のほかに、居場所の提供や親に対する養育支援などが挙げられている（厚生労働省2019）。

支援内容や、事業実施主体が異なれば、当然ながら、対象となる子どもも異なると考えられる。例えば、学力向上重視の事業なのであれば、進学や勉強に熱心な子どもが集まるであろうし、居場所の提供を重視する事業なのであれば、居場所が家庭や学校に見いだせない子どもが集まるであろう。また、貧困の子どものターゲティングという点においても、生活保護制度や就学援助費などの受給世帯の子どものみをリクルートしている事業もあれば、より間口を広げた層を対象としている事業もある。

しかしながら、全国的に学習支援事業がどのような子どもたちに利用されているのかといった基本的な統計は筆者らの知る限り存在しない。そのため、例えば、学習支援事業に通う子どもたちは、

どれほど生活困窮を抱えているのか、また、生活困窮を抱えている子どものうちどれほどが学習支援事業を利用しているのか、といった基礎的な事実さえも明らかになっていない。さらに、生活困窮世帯の中でも、学習支援事業に通う子どもたちは、学校の授業についていけない子どもたちなのか、または、民間の学習塾に通うことができないが、高校受験などの目的でより高いレベルの学力をめざす子どもたちのかも明らかではない。前者であれば、同じような子どもたちの最低学力保障として行われている学校内の補講、後者であれば、民間の学習塾と、本事業は代替関係なのか、相乗関係なのか、といった問い合わせにも答えることができていない。

しかし、学習支援事業の対象者についての実証的研究はまだ少ないので現状である。先駆的な取り組みとして、さいたまユースサポートネット（2017）やキッズドア・耳塚寛明（2018）があるものの、これらは、特定の事業の利用者群にアプローチしたものであり、その事業の対象者の選定方法に大きく左右される。また、比較対象がないため、事業の対象者の特性をほかの類似調査による一般児童全体と比較することしかできない。事業利用者にどのような特徴があるのかを明らかにするには、事業の非利用者を含めた大規模な調査データが必要であるが、新たな調査でそれを行うのは困難である。なぜなら、一般子ども層を対象とした調査を行っても、学習支援事業の利用率が低く、分析に十分な利用者のサンプル数を得るために膨大なサンプル数が必要だからである。

そこで、本稿では、複数の自治体の既存調査を統合した大規模な子どものデータベースを用いて、学習支援事業の利用者の特性を明らかにすることを目的とする。本稿で用いるのは、東京都立大学子ども・若者貧困研究センター（以下、センター）が構築する子どもの生活実態調査の統合データである。センターにおいては、複数の自治体と、自治体が行った子どもの生活実態調査のデータ利用に関する協定を締結しており、これらのデータをハーモナイズし、統合する事業を行っている。本稿の分析においては、東京都、千葉県、

長野県、広島県、高知県の5つの都県に跨る中学2年生のデータベースを用いる。うち、学校外の何らかの学習支援事業を利用した子どもは、1000人を超える。一般子どもを対象に行った調査データから、学習支援事業の利用者にアプローチする研究は、ほかには見られず、本稿の分析により、本事業の基礎的な知見を得ることができると考えられる。

## 2. データと変数

### 2.1 データ

本稿で用いるのは、7つの自治体（東京都、東京都世田谷区、東京都八王子市、広島県、長野県、高知県、千葉県松戸市）が小中高校生の子どもとその保護者に対して実施した生活実態調査である。これらの調査はほぼ同じ時期に、同じ年齢（小学5年生、中学2年生。一部は小学1年生、16-17歳）

歳）に対して実施したものであり、調査票もほぼ同一であるため、統合して分析することが可能である。しかし、各調査によって調査対象者の抽出方法、調査票の配布・回収方法が異なっており、留意が必要である。表1に、各調査の詳細を記述する。

本稿で用いるのは、学習支援事業が最も一般的に対象としている年齢階層である中学2年生とその保護者のデータである。市区町村が不明なサンプルを除外した結果、分析に用いるサンプルは、22,880票となった。分析においては、自治体によって、該当人口に対する回収サンプル数の率が異なるため、市区町村別の中学2年生数（または15歳人口）から逆算したウェイト付の集計・推計を行う。また、長野、広島、高知は全県調査であるものの、東京と千葉は、対象自治体が限られているため、都県別の15歳人口の割合になるようにさらにウェイトを付している。都県別のサンプル

表1 調査の概要

調査主体、調査名（年）	対象自治体	対象者	対象者抽出	配布・回収率	有効回収数（回収率）保護者票ペース
東京都「子どもの生活実態調査」（2016）	豊島区、墨田区、日野市、調布市	小5、中2、16-17歳	住民基本台帳より該当年齢を抽出。悉皆。	郵送配布・回収	N=8,429 (42.3%)
東京都八王子市「八王子市「子どもの生活実態調査」（2017）	東京都八王子市	小5、中2	市内の公立小中学校の在籍者	郵送配布・回収	N=2,879 (31.3%)
東京都世田谷区「子どもの生活実態調査」（2018）	東京都世田谷区	小5、中2	住民基本台帳より該当年齢を抽出。悉皆。	郵送配布・回収	N=5,270 (42.9%)
松戸市（2017）「子どもの生活実態調査」	松戸市	小5、中2	市内の公立小中学校の在籍者	学校配布・回収	N=6,797 (87.1%) 中2
長野県「子どもと子育て家庭の生活実態調査」（2017）	全県	県内の小1、小5、中2、16-17歳	住民基本台帳より無作為抽出	郵送配布・回収	N=3,589 (29.9%)
広島県「子どもの生活に関する実態調査」（2017）	全県	小学5年生、中学2年生	広島市 市内在住、その他県内の学校在籍の該当年の悉皆	広島市は郵送配布・回収、その他は学校を通じて配布・回収	N=17,517 (66.2%)
高知県（2016）「子どもの生活実態調査」	全県	小1、小5、中2、高2	県内のすべての小中高校在籍の該当年の悉皆	学校配布・回収、郵送回収	N=14,437 (60.8%)

表2 都道府県別の分析サンプル数、15歳人口

	東京都	千葉県	長野県	広島県	高知県	計
サンプル数	6,849	3,255	810	8,578	3,388	22,880
	29.9%	14.2%	3.5%	37.5%	14.8%	100%
15歳人口	102,704	58,294	20,190	22,746	6,185	210,119
	48.9%	27.7%	9.6%	10.8%	2.9%	100%

注：子ども票、保護者票のどちらかが欠けているサンプルを含む。

数、15歳人口を表2に示す。表2にあるように、都県の15歳人口の約半数（48.9%）が東京都の子どもであるため、ウェイト付の結果、本稿の分析結果は、東京都の子どもの状況の重みが大きいことは留意されたい。

## 2.2 学習支援事業の利用の定義

本稿が、学習支援事業の利用状況を判別するため用いるのは、保護者票<sup>1)</sup>の「次の支援制度をこれまでに利用したことがありますか」の問い合わせである。調査票では、この設問の中で、地域子育て支援センターや、ファミリー・サポート・センター、子ども食堂、フードバンクなどとともに、「学校が実施する補講（学習支援）」と「学校以外が実施する学習支援」について聞いていている。前者は学校内にて主に教員によって行われるものをしており、後者は本稿の分析対象である、学校外の学習支援を指している。回答の選択肢は、「利用したことがあります」「利用したことがない」であり、「利用したことがない」は、その理由によってさらに5つに分かれている。本稿では、「学校以外が実施する学習支援」について「利用したことがある」と答えた場合を、学習支援事業の利用と判断した。なお、民間の有料の学習塾については、別の設問にて聞いており、「支援制度」には入らないものの、「学校以外が実施する学習支援」を有料学習塾と間違えて記入している可能性がないとは言えず、その点については留意が必要である。

## 3. 学習支援事業の利用者の特性

### 3.1 利用者の割合

まず、学習支援事業の利用がどれほどの広がりを見せていくのかを確認する。図1は、学校外の学習支援の利用状況を、都県別に見たものである。本設問においては、同時に「利用したことがない場合は、その理由に最も近いものに○をつけてください」と聞いており、利用していない理由を選択するようになっている。図1には、利用し

ていない理由も含め集計している。ただし、「身近でサービスの提供がなかった」は、長野と高知のみに設けられている選択肢である。

図1を見ると、どの都県においても4~6%の子どもの保護者が「利用したことがある」と回答しており、5都県全体では4.8%となっている。都道府県別の差は統計的に有意でない（ $F = 0.7271$ ,  $p = 0.5004$ ）。利用したことがない理由については、選択肢が異なる県があるため単純比較はできないものの、おおむね、「利用したいと思ったことがなかった」が最も多くなっており、そもそもニーズがない、もしくは認知されていないことが挙げられる。ただし、回答者は保護者なので、これは保護者の意向である点は考慮すべきであろう。そのほかの理由としては、「制度等について全く知らなかった」という周知の問題、また、選択肢が提示されているところでは「身近でサービスの提供がなかった」というアクセスの問題を回答する保護者が多い。また、若干ではあるが「利用したかったが条件を満たしていない」「利用時間や制度等が使いづらかった」「利用の仕方がわからなかっただ」といった理由も挙げられていた。また、東京都調査では「抵抗感があった」「料金が支払えないと思った」といった理由を挙げる保護者も一定存在する。

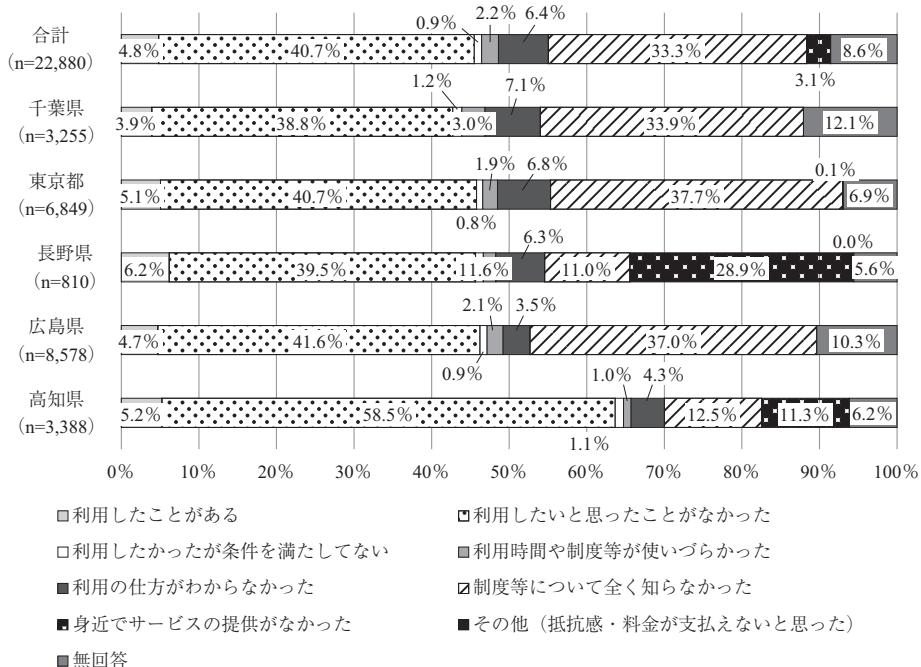
### 3.2 利用者層の特性

次に、利用者の特徴を明らかにするために、サンプルを（ア）利用者層、（イ）利用できなかった層、（ウ）利用ニーズなし層に分け、それぞれの層の世帯の状況、子どもの状況を見る。（ア）は図1にて「利用したことがある」と答えた層、（ウ）は「利用したいと思わなかった」と答えた層、（イ）は無回答を除くそのほかの選択肢を選んだ層である。ここからは、無回答を除いた集計を行う。

まず、各層の子どもの家庭および保護者の状況を表3に示す。

ひとり親世帯の割合は、利用者層、利用できなかった層、利用ニーズなし層の順に高く、統計的

<sup>1)</sup> 通塾については、子ども票にても設問があるものの、民間の有料学習塾と無料の学習支援事業を区別していない設問であるため、保護者票による回答を用いた。



注：調査の対象自治体の調査実施年の中学2年生数（もしくは15歳人口）の回収数に対する割合によってウェイト付集計。合計集計においては、東京都、千葉県は全都（県）の15歳人口となるようさらにウェイトを付けて集計。東京都については、東京都調査（2016）（豊島区、墨田区、日野市、調布市）、世田谷区調査（2018）、八王子市調査（2017）の合算、千葉県については松戸市調査（2017）。「身近にサービスの提供がなかった」は長野県および高知県のみの選択肢。

図1 「学校以外が提供する学習支援事業」の利用状況

にも有意な差が見られる。利用者層では20.7%がひとり親世帯、利用ニーズなし層では8.8%となっている。生活保護利用経験、就学援助費受給などの制度の利用についても、同様の結果であり、利用者層の方が、制度利用経験が多くなっている。利用者層の生活保護利用経験は、5.7%であり、利用ニーズなし層の0.9%に比べて約6倍となっている。これは、学習支援事業が生活保護受給世帯の子どもたちを対象に始められたことを考えると当然であると言える。しかしながら、利用者層においても生活保護の受給経験がある世帯に属する子どもは5.6%にしか過ぎないことは特記すべきであろう。就学援助費も同様に、利用者層、利用できなかった層、利用ニーズなし層の順

に高くなっている、統計的に有意な差がある。また、利用者層においても、就学援助の受給率は21.0%であり、大部分の利用者は就学援助を受けている。本データ全体における就学援助受給率は12.3%（表外）であり、本データの調査実施年の2016年度から2018年度にかけての全国の就学援助率の平均15.04%（2016年度）から14.72%（2018年度）（文部科学省2020）と比較すると若干少ないが<sup>2)</sup>、過少推計されているとしても、学習支援事業の利用者のすべてが就学援助費受給世帯に属しているということはないであろう。また、過少申告のバイアスに学習支援の利用状況による差がないと想定すると、就学援助制度も、利用者層の方が、利用できなかった層よりも、また、利用できな

<sup>2)</sup> これは保護者の自己申告に基づくことによる過少申告の結果と考えられる。

表3 子どもの家庭の状況：学習支援の利用状況別

	利用者層（A） N=1,032 平均 [95% c.i.]	利用できなかつた層（B） N=9,474 平均 [95% c.i.]	利用ニーズなし層（C） N=9,381 平均 [95% c.i.]
ひとり親世帯 (=1, ふたり親世帯=0)	0.207 [0.178 - 0.240]	0.156 [0.147 - 0.165]	0.088 [0.081 - 0.095]
生活保護利用経験 (あり=1, なし=0)	0.057 [0.041 - 0.078]	0.018 [0.015 - 0.022]	0.009 [0.007 - 0.012]
就学援助費 (受給=1, 非受給=0)	0.210 [0.179 - 0.245]	0.150 [0.141 - 0.160]	0.079 [0.072 - 0.086]
低所得 (世帯所得200万円未満=1, 以上=0)	0.163 [0.133 - 0.198]	0.117 [0.108 - 0.127]	0.081 [0.074 - 0.090]
食料困難の割合 (よくあつた=1, それ以外=0)	0.017 [0.009 - 0.030]	0.016 [0.013 - 0.020]	0.005 [0.003 - 0.007]
料金（電気・ガス・電話・水道・家賃）の滞納 (あり=1, なし=0)	0.072 [0.052 - 0.097]	0.071 [0.058 - 0.086]	0.025 [0.018 - 0.036]
主観的生活感 (大変ゆとり=1・・・大変苦しい=5)	3.385 [3.321 - 3.450]	3.499 [3.477 - 3.522]	3.141 [3.119 - 3.163]
母親学歴 (高卒以下=1, それ以外=0)	0.299 [0.265 - 0.336]	0.286 [0.275 - 0.298]	0.214 [0.203 - 0.225]
父親学歴 (高卒以下=1, それ以外=0)	0.293 [0.256 - 0.332]	0.296 [0.284 - 0.308]	0.221 [0.210 - 0.232]
親の子への進学期待 (大学以上=1, それ以外=0)	0.728 [0.692 - 0.761]	0.789 [0.778 - 0.799]	0.841 [0.832 - 0.851]
親の抑うつ傾向 (K6が13以上=1, 未満=0)	0.066 [0.047 - 0.092]	0.069 [0.062 - 0.077]	0.028 [0.023 - 0.033]

かった層は、利用ニーズなし層に比べ、高い割合で制度利用に至っているという結果は変わらないと考えられる。

次に、低所得（社会保障費を除く世帯所得が200万円以下）の割合については、3層の段階的な差が顕著であり、利用者層と利用できなかつた層の間の差も有意である。しかしながら、食料困難（家族が必要とする食料が金銭的な理由で買えなかつた経験が「よくある」）、料金の滞納（過去1年間に電気・ガス・電話・水道・家賃を金銭的な理由で滞納した=1、していない=0）といった世帯の家計の逼迫を表す変数については、利用ニーズなし層とほかの2層の間には差があるものの、利用者層と利用できなかつた層の間の差は小さく、統計的に有意な差は認められない。また、主観的生活感（「大変ゆとりがある（=1）」から「大変苦しい（=5）」の5段階による自己評価）については、利用できなかつた層の方が利用者層よりも「苦しい」と答えている。また、親の抑うつについても、利用できなかつた層と利用者層には差が見られないと答えていた。

最後に、保護者の学歴（高卒以下=1、それ以外=0）と子どもへの進学期待（大学以上=1、それ以外=0）を見ると、母親の学歴と子どもへの進学期待については3層の段階的な差が認められるものの、父親の学歴については、利用者層と利用できなかつた層の間の差は有意ではない。

これらの結果をまとめると、利用者層、利用できなかつた層は、利用ニーズなし層に比べると経済的に逼迫しており、貧困緩和のための制度利用も多く、親の学歴も低い傾向にある。また、利用者層と利用できなかつた層を比較すると、所得で見ると利用できなかつた層の方が利用者層よりも低所得の割合が低いものの、料金滞納経験や食料困難といった物質的剥奪項目には差がなく、むしろ利用できなかつた層の方が主観的には生活が苦しいと感じている。これは、利用できなかつた層の方が制度利用に繋がっておらず、また、子どもへの進学期待が高いなどニーズも大きいからと考えられる。

次に、子どもの状況を3層にて比較したものが表4である。性別では、利用者層、利用できなかつた層は、利用ニーズなし層に比べて、性別による差が大きい。

た層、利用ニーズなし層の順に、若干男子が多い。授業の理解度は、子ども票における「あなたは、学校の授業がわかりますか」の問い合わせに対する回答であり、5段階評価の最下位である「殆どわからない」と答えた割合を示している。これを見ると、利用者層では9.1%、利用できなかった層では6.8%、利用ニーズなし層では4.3%となっており、順に低くなっている。しかしながら、利用者層においても、「殆どわからない」といった学力最下層（本データでは全体の6.2%）は1割程度であり、最下層のみを対象としているわけではないことがわかる。一方で、利用者層ほどではないものの、利用できなかった層にも学力に問題のある子どもが存在している点も注目に値する。この学力と利用状況の関連については、次節にてさらに詳しく論じる。

次に、学校への親和性を表す変数として、「学校の授業が楽しみか」「学校の先生に会うのが楽しみか」「友だちと会うのが楽しみか」という設問に對して「楽しみではない」と答えた子どもの割合を集計した。学校に適応できない子どもが、学校

外の学習支援事業に居場所を見出している可能性を見るためである。結果を見ると、「授業」については若干の差があるものの、「先生」「友だち」については統計的に有意な差が見られなかった。全体的にみると、学校への親和性といった観点からは、3層による大きな違いはない。

将来の展望については、「夢があるか」という設問に「ない」と答えた割合については、3層に差が見られないものの、「大学以上の進学」についてはすべての層の間に統計的に有意な差が検証された。最後に、心身の健康状況を見ると、利用ニーズなし層とそのほかの2層の間には差が確認できるが、利用者層と利用できなかった層の間の差は小さく、統計的にも有意ではない。

これらを合わせると、3層による最も大きな違いは授業の理解度や進学希望（大学以上）であり、すべての層の間に顕著な差が見られる。一方、学校への親和性では大きな差は見られず、利用者層の子どもが特に学校嫌いというわけではない。また、健康面においては、利用ニーズなし層は他層よりも状況がよいものの、利用者層と利用できな

表4 子どもの状況：学習支援の利用状況別

	利用者層（A） N=1,032	利用できなかった層（B） N=9,474	利用ニーズなし層（C） N=9,381
	割合 [95% c.i.]	割合 [95% c.i.]	割合 [95% c.i.]
子どもの性別 (男子=1、女子=0)	0.507 [0.467–0.546]	0.485 [0.472–0.498]	0.462 [0.448–0.475]
授業の理解度 (殆どわからない=1、それ以外=0)	0.091 [0.070–0.116]	0.068 [0.062–0.075]	0.043 [0.038–0.049]
学校の授業が楽しみではない (=1、楽しみ=0) (1)	0.237 [0.203–0.275]	0.246 [0.235–0.258]	0.225 [0.213–0.237]
学校の先生に会うのが楽しみではない (=1、楽しみ=0) (1)	0.324 [0.286–0.364]	0.342 [0.329–0.355]	0.321 [0.308–0.334]
友だちに会うのが楽しみではない (=1、楽しみ=0) (1)	0.034 [0.022–0.053]	0.036 [0.032–0.042]	0.030 [0.025–0.035]
将来の夢がない (=1、ある=0)	0.447 [0.408–0.486]	0.441 [0.428–0.453]	0.428 [0.415–0.441]
進学希望が大学以上 (=1、未満=0)	0.649 [0.606–0.690]	0.717 [0.704–0.730]	0.785 [0.773–0.797]
抑うつ傾向 (あり=1、なし=0) (2)	0.258 [0.222–0.297]	0.249 [0.237–0.262]	0.207 [0.196–0.219]
主観的健康感 (あまりよくない=1、普通・よい=0)	0.095 [0.075–0.121]	0.097 [0.089–0.104]	0.076 [0.069–0.083]
自己肯定感 (3) (自分は価値があると全く思わない=1、 思う=0)	0.110 [0.088–0.139]	0.098 [0.091–0.106]	0.080 [0.073–0.088]

注：(1) 長野県、高知県、(2) 長野県 (3) 高知県のデータなし。

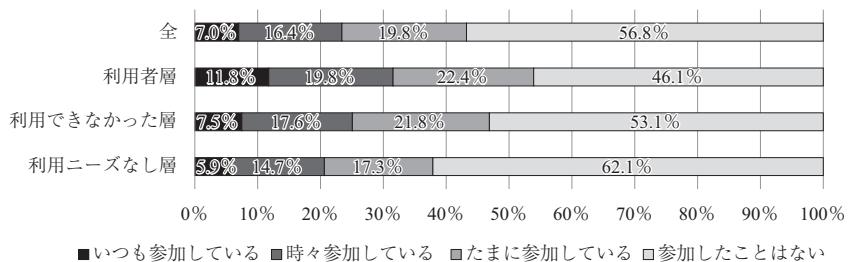
かった層には差があるとは言えない。

### 3. 3 学校内の補講、通塾と学習支援事業

学校での授業を補完するものとして、学校外の学習支援事業と並ぶ存在なのが、民間の有料学習塾（含む家庭教師）と、学校内における補習事業である。有料学習塾は費用がかかるため、家庭の経済状況に影響され、また通塾する理由も、学力の遅れを挽回するためというよりも、高校受験のためのより高いレベルの学習を目指すものと考えられる。逆に、学校内における補習は、学校教育の一環として、特に学力の遅れが見られる子どもに対して行われている「最低学力保障」の取組と位置づけられる。本稿が着目する貧困世帯向けの学習支援事業は、その両者の役割を担うことが可能である。一方においては、学校の授業についていけず最低限の学力さえも身についていない子どもたちのための学習機会の創出といった、学校内の補講に近い役割がある。その場合、学習支援事業は、学校内の補講と補完関係にあり、補講に通うことができていれば（そして、補講が有効であれ

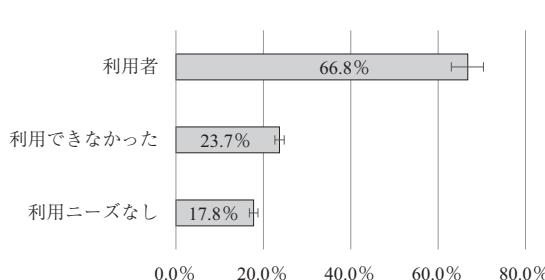
ば), 学習支援事業のニーズは低くなると考えられる。しかし, 学習支援事業は, 逆に, 学校における学力には問題がなく, 高校受験・大学受験などに備えてより高いレベルの学習をしたいもの学習塾に通うことができない子どもたちに向けての学習支援という役割も担うことができる。その場合は, 学習支援事業は民間の有料学習塾の代替となっているはずである。

そこで、学校外の学習支援事業の利用と、学校内の補講の参加、そして、学習塾の通塾の状況をクロス集計した（図2～図4）。図2は、子どもによる学校内の補講の参加状況の回答、図3は、保護者による回答である。両者ともに同様の傾向なので、図2を見ると、全体では、7.0%の子どもが学校の補講に「いつも参加している」と答えており、「時々参加している」が16.4%、「たまに参加している」が19.8%、「参加したことない」が56.8%である。これを、利用者層に限ると、「いつも参加している」「時々参加している」「たまに参加している」が増え、合わせると半数以上の利用者層は学校における補講に参加している。補講の参加



東京都調布市、広島県、長野県データなし。F=10.13 p=0 \*\*\*。

注：東京都調布市、庄良根、長野県び、タカヒコ E-10-12-9 \*\*\*



注： $F = 255.64$   $p = 0^{***}$

図3 学校内の補講（保護者畠）：「利用したことがある」の割合

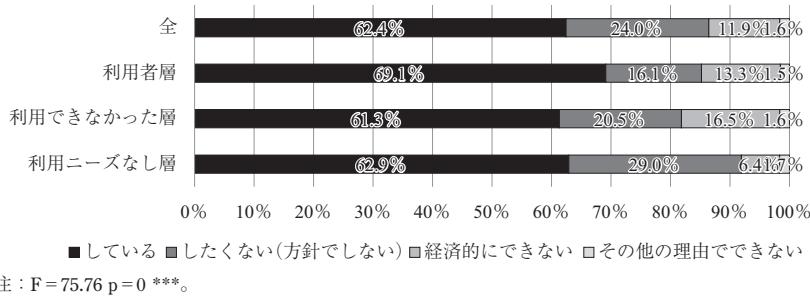


図4 子どもを塾に通わせているか（保護者票）：学習支援事業の利用状況別（\*\*\*）

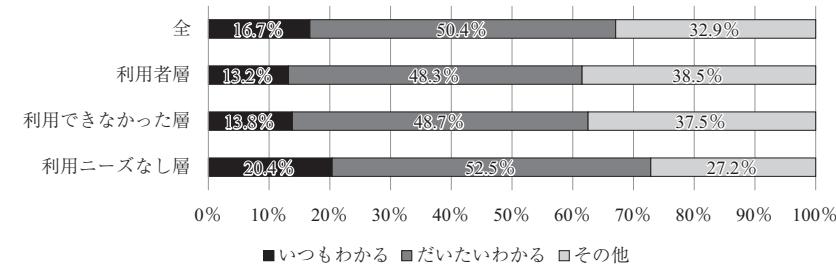


図5 学校の授業がわかるか（子ども票）：「いつもわかる」「だいたいわかる」の割合

は、利用者層、利用できなかった層、利用ニーズなし層の順に多くなっており、学校外の補習事業は、学校内の補講を代替しているとは言えない。むしろ、表4で見たように、利用者層、利用できなかった層、利用ニーズなし層の順に、学力に問題があり、学力に問題のある子どもが学校内の補講にも、学校外の学習支援事業にも参加する確率が高いと考えるのが自然であろう。

次に、塾（家庭教師含む）については、保護者票に「お宅ではお子さんに次のことをしていますか」という設問にて「学習塾に通わせる（または家庭教師に来てもらう）」について訊いており、その回答を学習支援事業の利用状況別に見た（図4）。これを見ると、最も多く「している」と答えているのは利用者層である。この回答に学習支援事業が含まれる可能性が否めないものの、興味深い結果である。「経済的にできない」と答えたのが最も多いのは、利用できなかった層であり、この層においては子ども本人や親の進学期待がそこにあるものの、学校外の教育資源にアクセスで

きていらない確率が最も高いと言えよう。

最後に、学力の状況を見てみよう。表4にて、「あなたは授業がわかりますか」という設問に対して、「殆どわからない」と答えた子どもの割合を示した。図5は、同設問で「いつもわかる」「だいたいわかる」と答えた子どもの割合である。なお、その間の選択肢については、自治体ごとに設問文が異なるため比較対象としない。これを見ると、利用者層と利用できなかった層は、利用ニーズなし層に比べると「いつもわかる」「だいたいわかる」の割合が小さいものの、両者はほぼ同等の割合であることがわかる。また、利用者層の6割以上は学校の授業が「いつも」ないし「だいたい」わかる状況であることも、特記すべきであろう。

#### 4. 学習支援利用のLogistic分析

##### 4. 1 モデルと仮説

3節での分析はクロス表分析であり、利用者層、利用できなかった層、利用ニーズなし層の間に存

在するほかの要因が統制されていない。そこで、ここでは、「どのような子どもが学習支援事業を利用しているのか」という問い合わせにより詳しく答えるために、学習支援事業の利用を被説明変数とする段階的Logistic分析を行う。3節の分析および学習支援事業の成り立ちから、説明変数には、世帯の貧困状況、世帯の制度利用、子どもの学力、親の状況、補講や塾の通塾状況を用いる。第一に、世帯の貧困状況を説明変数とするのは、学習支援事業が「子どもの貧困対策」として打ち出されていることから、貧困世帯の子どもをターゲティングしていると考えられるからである。ターゲティングが機能しているのであれば、貧困であることは学習支援の利用の確率を高めていると考えられる。第二に、生活保護制度と就学援助費の制度利用を表す変数を投入する。学習支援事業が、当初は生活保護世帯に属する子どもを対象として拡充してきたこと、また、就学援助費の受給世帯は行政からも把握しやすく、学習支援事業の対象者として想定されていることが多いからである。第三に、子どもの学力と学校タイプを投入する。子どもの学力については、学校の授業が「殆どわからない」と答えた子どもを1とするダミー変数を用いる。これは、これら事業が想定している対象者層が、貧困世帯の子どもたちの中でもより高い学力をを目指す「クリーム」層ではなく、最低限の学力が身についていない子どもであると考えられるためである。同じ理由で、私立中学校・国立中学校に通学する子どもは、これら事業の対象者として想定されていないと推測される。第四に、保護者の状況を考慮する。子どもが学習支援事業を利用するかどうかの決定については、保護者の同意が必要であり、保護者自身がそれを少なくとも承認する必要がある。また、子どもが利用に消極

的なのであれば、保護者からの働きかけも利用を決定する重要な要素であろう。そこで、保護者が高学歴（大卒以上）であったり、子どもに対する進学期待が高い場合は、利用が促進されると考えられる。また、ひとり親世帯であると、学習支援への子どもの送り迎えが出来ないなどの理由により、学習支援の利用に何らかの影響を及ぼす可能性がある。最後に、学校内における補講と民間の通塾の変数を投入する。学習支援事業の目的が「最低学力保障」なのであれば、学校内の補講と学校外の学習支援はまさに代替の関係にあると考えられる。しかしながら、前節の分析では、むしろ、補講に通っている子どもの方が、学習支援事業も参加している（図2および図3）。また、学習支援事業の利用者は塾の利用も多い（図4）。そこで、この関係がほかの変数をコントロールしても見られるのか確認する。

説明変数は、互いに関連しているものもあるため、段階的に投入し、推計値の変化に着目して分析する。

被説明変数は、学習支援事業の利用を1とするダミー変数である。Model 1では、世帯の貧困状況を表す変数として、低所得、料金（電気・ガス・電話・水道・家賃）の滞納、食料困窮、主観的生活感（「大変苦しい」=1、それ以外=0）を投入する。Model 2では、それに加え、制度利用を示す生活保護受給経験、就学援助費受給、Model 3では、子どもの状況<sup>3)</sup>として授業の理解度（「殆どわからない」=1、それ以外=0）と公立学校ダミー<sup>4)</sup>、Model 4では、親の状況を表す変数<sup>5)</sup>として、ひとり親世帯ダミー、母親学歴、親の子どもへの進学期待（大卒以上=1、それ以外=0）、Model 5では補講参加ダミー（参加=1、不参加=0）、通塾ダミー（通塾=1、通っていない=0）を加える。変

<sup>3)</sup> 子どもが学校に不適応な場合、学校外の学習支援事業に参加する確率が高くなることを仮定して、「先生に会うことが楽しみではない」「授業が楽しみではない」「友だちと会うのが楽しみではない」の三つの変数を投入したモデルの推計も行ったが、サンプル数が減り、決定係数も小さくなることからモデルには含めないこととした。

<sup>4)</sup> 長野県については、学校タイプの変数がないため、欠損値としている。松戸市と八王子市は対象が公立校のみであるので、すべて公立とした。

<sup>5)</sup> 父親の学歴（高卒以下の場合に1、それ以外が0）、母親の抑うつ傾向ダミー（K6>=13の場合に1、それ以外は0）を投入したモデルの推計も行ったが、サンプル数が減り、決定係数も小さくなることからモデルには含めないこととした。

数の定義は、表3と表4に記載してある通りである。すべてのモデルに、統制変数として、子どもの性別と市町村ダミーを加える（結果表には市町村ダミーの推計値は省略する）。また、主要変数が欠損しているため、高知県と長野県のデータはすべてのモデルに含めていない。

推計結果のオッズ比とその95%信頼区間を表5に示す。まず、Model 1の経済状況のみを投入したモデルの結果を見ると、低所得と主観的生活感が有意な値となっており、低所得の場合、そうでない場合に比べ1.66倍、主観的生活感が「大変苦しい」であると、そうでない場合に比べ0.65倍の確率で学習支援事業に子どもが参加している。料

金滞納、食料困窮については、オッズ比の推計値が統計的に有意ではなかった。主観的生活感については、「大変苦しい」と答えた層の方が、そうでない層に比べ学習支援事業に参加していると仮定したが、結果はその逆となっている。しかし、モデルの決定係数R<sup>2</sup>は低く、本モデルではほとんど学習支援事業の利用を説明できていない。

Model 2を見ると、低所得の推計値は有意でなくなり、生活保護受給、就学援助費受給の推計値が有意に推計されている。生活保護の場合は、オッズ比が5.00、就学援助の場合は1.80となっており、制度利用、特に生活保護の利用と学習支援事業の利用は強い結びつきがあると考えられる。

表5 学習支援利用のLogistic分析結果：オッズ比

	Model 1 O.R. [95% c.i.]	Model 2 O.R. [95% c.i.]	Model 3 O.R. [95% c.i.]	Model 4 O.R. [95% c.i.]	Model 5 O.R. [95% c.i.]
世帯所得（低所得=1）	1.66 *** [1.26–2.18]	1.24 [0.89–1.71]	1.23 [0.89–1.71]	1.09 [0.76–1.58]	1.19 [0.80–1.76]
料金滞納（あり=1）	1.50 [0.96–2.37]	0.95 [0.53–1.71]	0.80 [0.44–1.46]	0.74 [0.40–1.37]	0.73 [0.37–1.41]
食料困窮（あり=1）	1.06 [0.41–2.76]	1.05 [0.36–3.05]	1.04 [0.36–3.02]	1.09 [0.37–3.21]	1.35 [0.44–4.13]
主観的生活感（「大変苦しい」=1）	0.65 ** [0.43–0.97]	0.55 ** [0.35–0.87]	0.51 ** [0.32–0.81]	0.51 *** [0.32–0.82]	0.52 ** [0.32–0.85]
生保受給経験（あり=1）		5.00 *** [3.05–8.20]	4.77 *** [2.89–7.88]	4.17 *** [2.49–6.98]	4.95 *** [2.80–8.73]
就学援助（受給=1）		1.80 ** [1.32–2.45]	1.63 *** [1.20–2.23]	1.36 [0.95–1.94]	1.40 [0.96–2.04]
授業理解度（「殆どわからない」=1）			2.51 *** [1.68–3.74]	2.32 *** [1.54–3.49]	1.99 *** [1.27–3.11]
学校タイプ（公立=1）				1.47 ** [1.08–2.00]	1.44 ** [1.05–1.94]
世帯タイプ（ひとり親=1）					1.56 ** [1.09–2.24]
母親学歴（高卒以下=1）					1.05 [0.80–1.37]
保護者の進学期待（大学以上=1）					0.77 [0.57–1.03]
学校内の補講（※1）（利用=1）					0.84 [0.61–1.15]
通塾（※2）（している=1）					8.06 *** [6.31–10.28]
N	12,694	11,103	10,957	10,627	10,267
L.L.	-24784.1	-19305.9	-18739.7	-18363.0	-15608.4
疑似 R2	0.0142	0.0323	0.0432	0.0471	0.1619

注：Model 1から5には、統制変数として、子どもの性別ダミー、市町村ダミーが投入されている。結果は省略する。\*\*\*1%水準、\*\*5%水準で有意。

※1 保護者が「学校が実施する補講を利用したことがあるか」に「利用したことがある」と回答した場合に1。

※2 保護者が「お宅ではお子さんに次のことをしていますか」という設問にて「学習塾に通わせる（または家庭教師に来てもらう）」に「通わせている」と回答した場合に1。

すなわち、Model 1で見られた低所得との関連は、これら制度利用を介したものであり、低所得であることが独自に、学習支援事業の利用に結びついているわけではないことが示唆される。

Model 3では、さらに子どもの授業の理解度と公立学校の二つのダミー変数を投入しており、両者ともに、学習支援事業の利用と関連が見られる。授業理解度が「殆どわからない」の場合は、そうでない場合に比べ2.51倍、学校が公立学校である場合は、私立・国立の場合に比べ、1.47倍の確率で、学習支援事業を利用している。生活保護受給経験のオッズ比は、Model 2に比べて大きく変化はしていないが、就学援助費の推計値は統計的に有意でなくなっている。Model 4では、世帯タイプのみが有意になっており、ひとり親世帯であると、学習支援利用の確率が1.56倍となる。

最期に、Model 5では、学校内の補講のオッズ比が8.06と大きく推計されており、通塾についても、オッズ比が1.72で有意である。これらは、ほかの変数を統制しても、統計的に有意であり、Model 5の決定係数がModel 4に比べて大きく上昇している。ここから、学習支援事業の利用は、学校内の補講の参加によって説明される部分が大きいことが示唆される。

## 5. 考察

本稿の分析結果を受けて、学習支援事業に関する考察を述べる。まず、本稿で明かになった知見の一つが、学習支援事業の貧困世帯に対するターゲティングに関するものである。分析によると、利用者層はほかの層に比べると、低所得である割合が多いものの、生活困窮といった点においては、子どもの約半数を占める「利用できなかった層」に比べて、突出して多いというわけではない。むしろ、利用できなかった層は制度利用に繋がっていないため、主観的生活感などにて「苦しい」と答える割合が多い。また、利用者層においても、すべての子どもが生活困難を抱えているのではなく、むしろ、生活困難を抱えている層は少數派である。このことは、課題にても述べるよう

に、本稿で用いた「学習支援事業」の定義が保護者の判断によるものであり厳密でなかったという限界が否めないものの、もう一つの解釈として、想定される「生活困難層」よりも多様な子どもたちが、さまざまな「学校外の学習支援事業」を利用していると考えられる。すなわち、「貧困世帯の学習支援事業」といったフレーズによって想定される極貧層（典型的には、ひとり親世帯の生活保護受給層）によって、学習支援事業をステレオタイプ化するべきではないことが示唆される。

このことは、利用者の学力を見ても言える。本稿の学力の変数は、子ども本人による「授業の理解度」であり、正確な学力判定によるものではないが、それでも結果は興味深い。確かに、「殆どわからない」という回答の子どもは、利用者層にて、非利用者層よりも多いものの、そのような状況の子どもは少数派であり、6割以上は学校の授業が「いつも」ないし「だいたい」わかると答えている。すなわち、本稿でとらえた「学習支援事業の利用者」は、低学力層ばかりでなく、平均的もしくは高学力の子どもも含まれている。これを考慮すると、学習支援事業には、学校の授業についていけない子どもたちへの最低学力保障のみならず、より幅広い学力のニーズに応える必要があるであろう。

また、本稿の分析から、学習支援事業に繋がっていない膨大な「利用できなかった層」が存在することが明らかになった。この層は、利用者層と生活困難では大きく変わらないが、制度に繋がっておらず、授業が「殆どわからない」割合は利用者層よりも低いものの、学校内の補講参加率も、通塾度も利用者層よりも低い。ここから、この層には、潜在的な学習支援のニーズが高いと考えられる。一方で、学習支援利用のLogistic分析からは、学習支援に繋がる最も大きな要因は学校内の補講の参加と生活保護受給経験であり、すなわち、「すでに何らかの支援に繋がっている」ことであることがわかっている。Model 5にては、世帯の生活困難を表す変数は有意でなく、主観的生活感については、むしろ「大変苦しい」と答える層が学習支援利用のオッズ比が低いという結果に

なっていることは懸念されるべきであろう。「繋がっていない」世帯の子どもたちに、いかに、学習支援事業を拡大していくのかが、今後の本事業の最大の課題であると考えられる。

## 6. 本研究の課題

本研究は、学習支援事業の利用について基礎的な知見を提供するものであるが、大きな課題も内包する。まず、第一に、本稿で用いた「学習支援事業の利用」を、保護者が「学校外の学習支援事業を利用していますか」という問いに「利用している」と答えた場合と定義しているが、ここで保護者がどのような事業を「学校外の学習支援事業」と想定したのかが不明である。設問の並びからは、有料の学習塾を想定する保護者は少ないと考えられるものの、その可能性を否定はできない。本稿でたてた問いをより詳細に検討するには、どのようなタイプの学習支援事業なのか、そこでは何を行っているのか等の情報を含めたデータが必要であろう。

もう一つの課題が、本稿の分析においては、学習支援事業の利用を規定する要因の一部しか解明できていないことである。生活困難世帯の子どもたちが、より幅広く、学習支援事業に参加できるようになるためには、参加の規定要因をより網羅的に探索する必要がある。そのためには、各自治体における学習支援事業のリソースを、その内容、質、アクセス度などを含めてデータを整備する必要があろう。

本研究は、JST, RISTEX, JPMJRX18B2およびJSPS KAKENHI Grant Number JP17H02606の研究費助成を受けて行われている。なお、開示すべきCOI状態はない。

### 謝辞：

調査データの学術的目的のために二次利用を認めてくださった東京都、世田谷区、八王子市、松戸市、広島県、長野県、高知県には深く感謝を申し上げます。また、本稿は、東京都立大学子ど

も・若者貧困研究センターの川口遼氏、梶原豪人氏の、データ統合のための膨大な労力なしには執筆不可能がありました。ここに記して感謝いたします。

本稿は、東京都立大学子ども・若者貧困研究センターのWorking Paperとして執筆されたものを大幅に改定したものである。

### 【参考文献】

- キッズドア・耳塚寛明（2018）「子どもの貧困解決に向けて教育格差の要因分析と貧困の連鎖を断ち切る学習支援方法の研究開発に係わる調査支援報告書」キッズドア。  
厚生労働省社会・援護局（2019）「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査 集計結果」<https://www.mhlw.go.jp/content/000363182.pdf> アクセス日 2020/09/26。  
高知県（2017）『「高知県子供の生活実態調査」結果の概要について』。  
さいたまユースサポート（2017）『子どもの学習支援事業の効果的な分野連携と事業の効果検証に関する調査研究事業報告書』、p.75-89。  
首都大学東京 子ども・若者貧困研究センター（2017）『東京都子供の生活実態調査報告書【小中高校生等調査】』。  
——（2018a）『松戸市「子育て世帯生活実態調査」報告書』。  
——（2018b）『八王子市「子どもの生活実態に関する分析』。  
世田谷区（2019）『世田谷区平成30年度子どもの生活実態調査報告書【子ども・保護者アンケート調査】』。  
内閣府（2019a）「子供の貧困対策に関する大綱のポイント」[https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/r01-taikou\\_gaiyou.pdf](https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/r01-taikou_gaiyou.pdf) アクセス日 2020/09/26。  
——（2019b）「今後の子供の貧困対策の在り方について」<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/yuushikisyapdf/teigen.pdf> アクセス日 2020/8/22。  
長野県県民文化部（2018）『長野県「子どもと子育て家庭の生活実態調査結果報告書』。  
広島県（2018）『広島県子供の生活に関する実態調査結果』。  
文部科学省（2020）「就学援助実施状況等調査結果」[https://www.mext.go.jp/content/20200327-mxt\\_shuugaku-100001991\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200327-mxt_shuugaku-100001991_2.pdf) アクセス日 2020/09/23。

（あべ・あや）  
（まつむら・さとし）

## Who Uses Free Study Support: Analysis of Junior High Students in Five Prefectures in Japan

ABE Aya<sup>\*1</sup> and MATSUMURA Satoshi<sup>\*2</sup>

### Abstract

Free study support is gaining attention as an effective program for poor children in Japan. This study analyzed characteristics of those attending these programs, using surveys of 14 year olds conducted by prefectures and municipalities. The analysis showed those attending the programs are more likely to be low-income and low academic achievement, yet the economic hardship is not necessarily above those who did not attend. The strongest association with the attending the programs was found to be with welfare (seikatsu hogo) use and after-class tutoring within school. On the other hand, there is a large fraction of children who would have attended the programs, but did not. These children are less likely to attend in-school tutoring, less likely to attend private for-profit tutoring (juku), and less likely to be on welfare than the attendees.

Keywords : Study Support, Child Poverty, Attendance

---

\*1 Professor, Tokyo Metropolitan University

\*2 Doctoral Fellow, Tokyo Metropolitan University

**特集：社会保障からみた教育**

## 国際比較からみた日本の教育費 ——初等中等教育費を中心に——

末富 芳\*

### 要 約

本論文の主たる目的は、初等中等教育段階を対象とし、OECDデータを用いた国際比較の中で、日本の政府支出教育費と家計負担教育費の相対的な特徴を把握することにある。特に高校無償化の影響を検証する。日本は政府支出公教育費のGDP比は低いが、児童生徒1人あたり教育費はOECD平均を少し上回る。家計教育費負担比率も、実はOECD諸国の中では高くない。2005年と2011年2時点での政府支出教育費、子ども1人あたり現金給付が家計教育費負担比率を減少させたかどうかについては、明確な傾向は見られなかった。ただし日本では学校教育への家計教育費負担比率は下がったことが確認され、高校無償化の効果が把握された。

OECDの分析からは学校外教育を含んだ分析は不可能である。日本の国内データを用いた分析では、高校無償化の効果が2010年をピークとして減衰しており、学校外教育費の所得階層間の格差も改善していない。格差改善のためには、教育と子どもへの現金給付の2つの政策における「公正」の実現が重要である。

**キーワード：**初等中等教育、政府支出教育費、家計負担教育費、子どもへの現金給付、高校無償化、学校外教育費

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 301-312.

### I 問題設定

本論文の主たる目的は、初等中等教育段階を主な対象とし、主にOECDデータを用いた国際比較の中で、日本の政府支出教育費（公教育費）と家計負担教育費（私教育費）の相対的な特徴を把握することにある。

すでに度々指摘されているように、日本の教育費支出の課題は幼児教育および高等教育段階にお

ける政府支出教育費の低さと、家計教育費負担の高さにある（小林2018、OECD2019, p.3, 5）。この状況は、いわゆる幼児教育の無償化と高等教育の無償化政策によって、改善がみられる可能性もあるが、それぞれ2019年10月、2020年4月に開始した政策でもあり、まだデータが得られる状態はない。

いっぽうで、初等中等教育段階においては、家計教育費負担の高さを解消しうる政策が実施されてきたことも確かである。特に2010年のいわゆる

\* 日本大学

高校無償化（高等学校等就学支援金制度）等が、日本の教育費の公私負担にどのような影響をもたらしたのか、国際比較の視点から検証の必要がある。

本稿の主たる分析の対象は2000年代から現在にいたるまでのOECD, *Education at a glance*およびOECD, *Family Database*において国際比較可能な最新データの得られる2016年前後、特に高校無償化をはさんで2005年と2011年の比較を中心としていく。

分析に先立って、本稿の分析において留意する2つの視点を述べておく。

#### (1) 初等中等教育段階については過少ではない日本の政府支出教育費

そもそも、日本の公教育費（政府支出教育費）は、国際的には対GDP比が低いことで悪名高い。

しかし意外なことに、児童生徒学生1人あたりの公教育費支出額は、それほど低いわけではない。日本の公教育費が低いとする議論はGDP規模の違いや在学者人口比率を勘案していないからである。

橋野（2016, pp.19-30）の分析からも、初等中等教育段階については、日本は初等・中等教育ではOECD平均を上回ることがあきらかとなっている。すなわち「過少支出論は高等教育段階でのみ妥当し、初等中等教育段階に関しては不適当であるという結論に至る」（橋野2016, p.30）。

本稿での前半部の分析も、この傾向の継続を確認することになる。

#### (2) 政府の子ども給付政策の中での教育費

ところで、OECD, *Family Database*では年齢階層別に子ども1人あたりに対し政府が支出する家族給付と教育費のデータを示している（PF1.6 Public spending by age of children）。

高等教育段階への研究関心が集中してきたためか、意外なことに、初等中等教育段階でのOECDデータを用いて、子どもへの給付政策と政府・家計の教育費との関連の中で、日本の特徴を把握しようとする研究関心は希薄である。

それゆえに、これまで教育学や経済学が問題にしてきた政府教育費支出と家計教育費支出の2変数の関係だけでなく、子どもに対する給付政策の中での政府教育費の国際的な特徴や、家計教育費比率との関連性の有無を複合的に検証することが必要とされる状況にある。

初等中等教育段階については過少ではない日本の政府支出教育費ではあるが、教育や現金給付など政府から子どもへの給付政策は、国際的にみて家計教育費への負担軽減という傾向をもたらすのかどうか、国際比較の中で探索的な検討を行っておくことは重要である。

以下、本論文では、II節において義務教育段階を中心に、子育て世帯への公的給付、政府支出教育費、家計支出教育費に焦点を当て、日本の家計・政府両部門の教育費支出の国際的な特徴を把握する。

また家計支出教育費は、子育て世帯への公的給付、政府支出教育費、によって規定されると考えられるがその関係は単純ではないと想定される。

すなわち家計支出教育費は、子育て世帯への公的給付が多ければ多額になる可能性もあり、授業料無償化政策で政府支出教育費が増え家計負担が軽減されても学校外教育費への支出増加などで減少しないかもしれない。

II節での議論は、学校外教育費を含まない国際比較となる。しかしながら、我が国の課題は学校外教育費の多さにある。

III節において、II節までの分析から把握される日本の教育費の課題とともに、特に学校外教育費の格差に視点を置き、教育機会や教育達成の格差のためには、教育と子どもへの現金給付の2つの政策における「二重の公正」の実現が重要であることを指摘する。

## II 国際比較でみた日本の教育費 —政府支出と家計負担—

#### (1) OECDデータから見る日本の教育費の相対的特徴

まずOECD, *Education at a Glance 2019*より時系

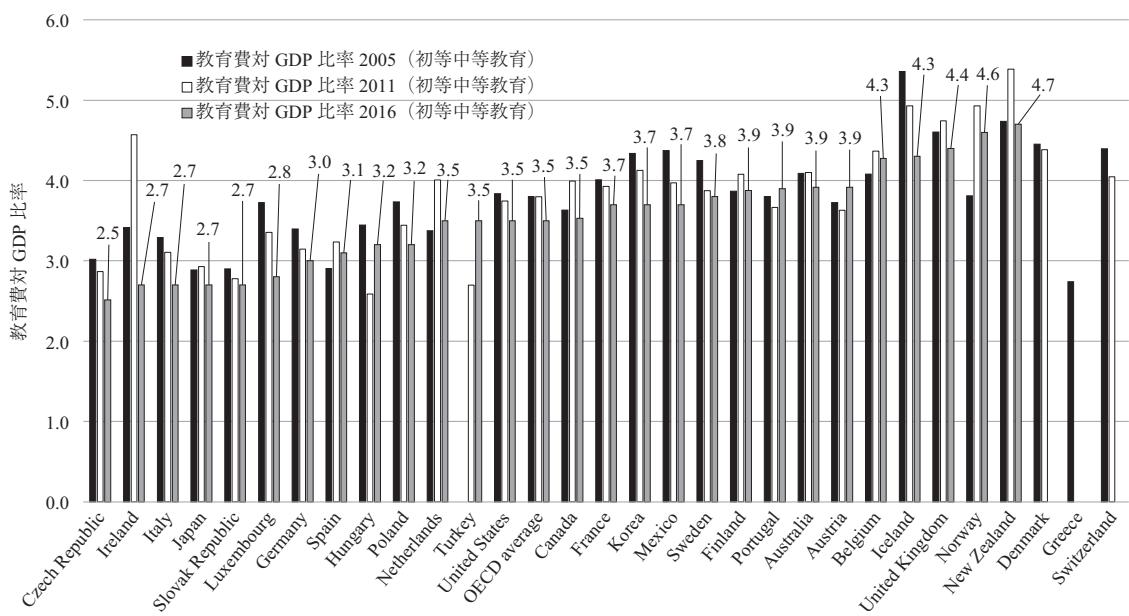


図1 教育費支出（初等中等教育費）対GDP比（2005, 2011, 2016年）

列比較の対象とできる2005, 2011, 2016年のデータを中心に、日本の公教育費支出の特徴を把握していく。

図1には各国の政府教育費の対GDP支出を示した<sup>1)</sup>。確かに日本の初等中等教育段階での政府教育費支出は2016年でも対GDP比率は2.7%にすぎない。

しかし、2016年データで政府教育費支出の対GDP比率と児童1人あたりの政府支出の初等教育費との関係を確認すると、日本はOECD平均並みの児童1人あたり8978ドル（PPP換算、OECD平均8470ドル）の支出を行っていることが判明する（図2-1）。生徒1人あたり中等教育費（前期後期あわせた全中等教育）はOECD平均よりやや高く11219ドル（PPP換算、OECD平均9968ドル）となっている（図2-2）<sup>2)</sup>。

なお決定係数は0に近く、GDP規模と、児童生徒1人あたり政府支出教育費との関係はほとんどないといってよい。

ここまで橋野（2016）やOECD（2019）などで指摘されている通り、児童生徒1人あたり支出水準では日本の教育費支出は過少ではなく初等教育でOECD平均、中等教育ではOECDをやや上回る程度となっている。

## (2) 政府支出は家計の教育費を軽減させたか？

いっぽうで教育費の家計負担水準について把握しておく必要がある。

図3は、初等中等教育段階での教育機関（学校）に対する家計負担比率を示したものである（2005, 2011, 2016年）<sup>3)</sup>。公立学校だけでなく私立学校への負担も入ってはいるが、日本の家計負担

<sup>1)</sup> OECD, Education at A Glance 2019, Table C2.1. Total expenditure on educational institutions as a percentage of GDP (2016).

<sup>2)</sup> OECD, Education at A Glance 2019, Table C1.1. Total expenditure on educational institutions per full-time equivalent student (2016).

<sup>3)</sup> OECD, Education at A Glance, Indicator B3: How much public and private investment in education is there?, 2005, 2011, 2016年データより筆者作成。

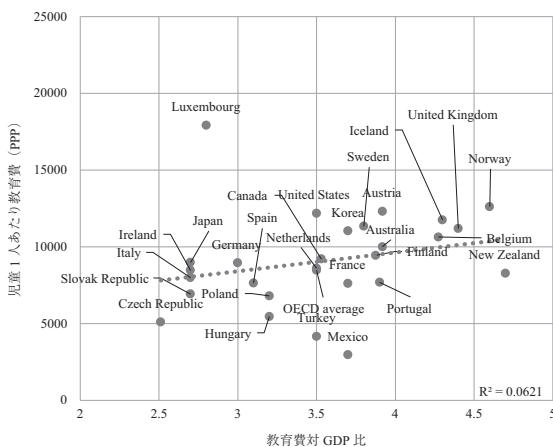


図2-1 児童1人あたり教育費（初等教育・PPP換算）と教育費支出（初等中等教育費）対GDP比

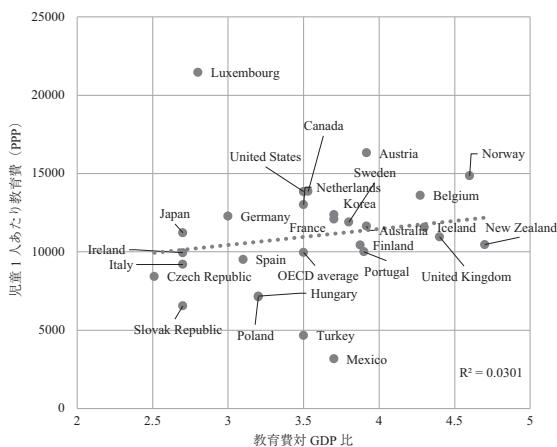


図2-2 生徒1人あたり教育費（全中等教育・PPP換算）と教育費支出（初等中等教育費）対GDP比

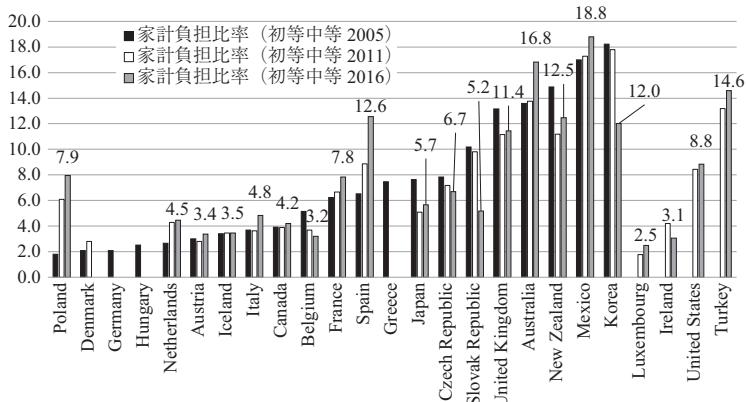


図3 教育機関への家計負担比率（初等中等教育、100% = 政府・家計・民間の教育機関支出経費、2005, 2011, 2016年）

の状況を相対的に把握するためには重要である。

国際比較の中での日本の家計教育費負担には2つの特徴がある。1つはOECD諸国の中では、初等中等教育への家計負担がそれほど高くないということである。2016年時点では5.7%とOECD平均8.0%を下回っていること、もう1つは2005年から2011年にかけて家計負担比率が7.6%から5.1%へと2.5%下がっていることである。

これは2010年から高校就学支援制度（いわゆる高校無償化）が開始し、公立私立とともに高校（後期中等教区）段階での授業料負担が軽減したことによるといえる。

すなわち日本においては政府の教育費支援政策が、家計の教育費負担をダイレクトに軽減させた効果を確認できる。ただし2011年5.1%から2016年5.7%へと家計負担比率は若干上昇している点も特徴的である。この点については3節での考察の課題としていく。

日本以外の国を確認しておくと、2005年と2016年の家計負担比率データが比較可能な22カ国のうち、7カ国は減少しているが、15カ国は増加している。

政府支出教育費との相対的な関係においてはあるが、OECD諸国において家計負担比率が必ず

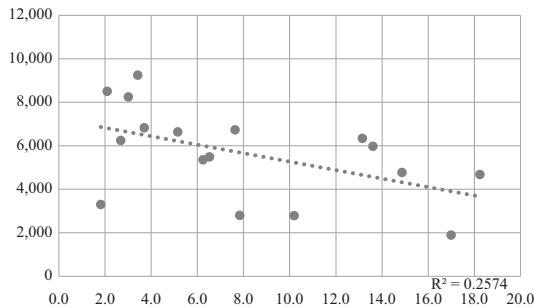


図4-1 2005年・児童1人あたり初等教育費（縦軸・PPP換算ドル）と家計教育費比率（横軸・初等中等教育段階・%）

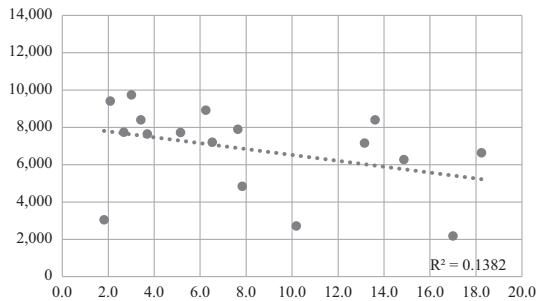


図4-2 2011年・児童1人あたり初等教育費（縦軸・PPP換算ドル）と家計教育費比率（横軸・初等中等教育段階・%）

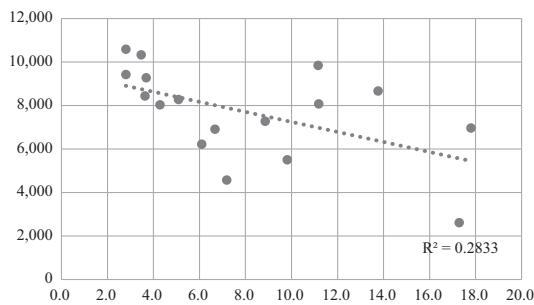


図4-3 2005年・生徒1人あたり中等教育費（縦軸・PPP換算ドル）と家計教育費比率（横軸・初等中等教育段階・%）

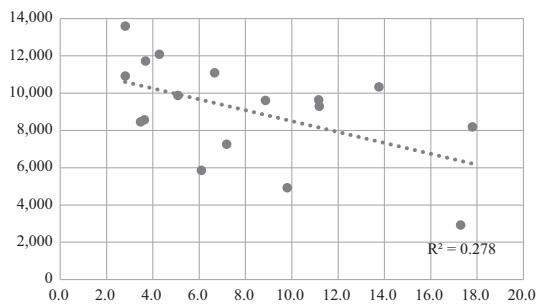


図4-4 2011年・生徒1人あたり中等教育費（縦軸・PPP換算ドル）と家計教育費比率（横軸・初等中等教育段階・%）

しも軽減されているわけではない傾向が把握できる。

### (3) 家計教育費負担比率の軽減に国際トレンドはあるのか？

教育費の公私負担を問題にする場合、公教育費が増えれば家計教育費が減少するのかどうか、を検証する必要がある。

OECDで公開されているデータには制約があるが、特に2016年データに欠損値が多い。比較的多くの国の分析が可能である、2005年と2011年の家計教育費負担比率の比較は可能である。同じ期間の児童生徒1人あたりの政府教育費支出の動向が把握できるため分析対象とする。

なお、ここでの分析対象は、2005年と2011年の家計教育費負担比率のデータが比較可能な17カ国

（ニュージーランド、日本、イギリス、ベルギー、チェコ、韓国、スロバキア、オーストリア、イタリア、アイスランド、オーストラリア、メキシコ、フランス、デンマーク、オランダ、スペイン、ポーランド）に限定している。

スウェーデン、フィンランド、エストニアなど、家計の教育費負担が低い国の通時データが得られておらず、カナダもデータ欠損のため比較分析の対象とはできていないという制約をふまえながら、分析を進める必要がある。

まず、2005年と2011年の家計教育費負担比率の減少ポイントと、政府教育費支出の増額率を確認してみるとこととする。政府教育費支出が増えるほど、家計教育費が減少しているのかどうかの傾向把握は可能になるからである。

2005年と2011年について家計教育費負担比率

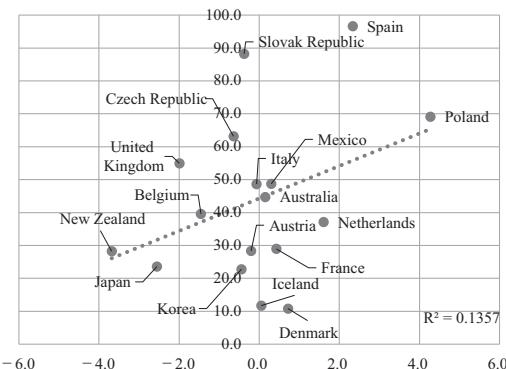


図5-1 児童1人あたり初等教育費増加率（縦軸・PPP換算ドル）と家計教育費増減率（横軸・%），2005-2011年比較

（初等中等教育計）と児童1人あたり初等教育費との関係を図4-1、図4-2で示した<sup>4)</sup>。

同様に家計教育費負担比率（初等中等教育計）と生徒1人あたり中等教育費（全中等教育段階）を図4-3、4-4で示した。

弱い関連性にとどまるが、政府の支出する教育費が多くなれば、家計教育費負担比率が低くなる傾向が確認できる。

しかし、家計教育費負担比率を減少させた国の特徴を量的に把握することは難しい。

図5-1、図5-2には、2005年と2011年の比較が可能な17カ国を対象に、縦軸に2005年から2011年までの政府支出教育費増加率を、横軸・2005年から2011年までの家計教育費負担の増減率を示したものである。家計教育費負担比率が初等中等教育計でしか示されていないために、児童1人あたり初等教育費との関連（図5-1）、生徒1人あたり中等教育費との関連（図5-2）を示している。

17カ国中、日本、ニュージーランド、イギリス、韓国、ベルギー、チェコ、オーストリア、スロバキア、イタリアの9カ国が2005年から2011年にかけての家計負担教育費比率が、減少している国となる。

単純に考えれば、政府教育費支出が増えるほ

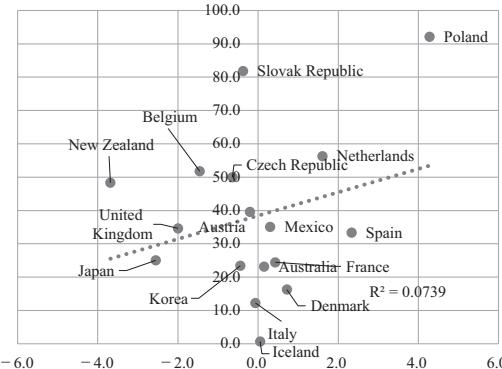


図5-2 生徒1人あたり中等教育費増加率（縦軸・PPP換算ドル）と家計教育費増減率（横軸・%），2005-2011年比較

ど、家計教育費への負担率は減少するはずであるが、そのような単純な結果ではない。統計的に、法則性のある変動が確認できるわけではない。

図5-1、図5-2の右象限に位置づいている、政府支出教育費も増額させながら家計負担比率も増額したポーランド、オランダ、スペインなどの特徴を示す国も存在するためである。

すなわち2005年と2011年の2時点間の分析からは政府教育費支出が高い国は、家計教育費負担比率が低い傾向は確認されるものの、政府教育費支出を拡大したからといって家計教育費負担比率が減少するようなトレードオフの関係にはない、という傾向が把握されるのである。

政府教育費支出の拡大が教育費の家計負担比率の減少に結びつかない理由としては、主に2つの仮説が想定できる。

1つは、政府教育費と同時に家計教育費を増大させることで、公私両部門からの教育費を増やし、学校教育の質の向上をはかろうとしている政策選択が行われている可能性である。

もう1つは、家計教育費負担を支えるための家計への現金給付政策が手厚く行われている可能性である。授業料等の家計教育費負担が増えても、児童手当等の現金給付で家計が潤えば実質的に家

<sup>4)</sup> OECD, Education at A Glance 2019, Table C1.1. Total expenditure on educational institutions per full-time equivalent student, Indicator B3: How much public and private investment in education is there?, 2005, 2011, 2016年データより筆者作成。

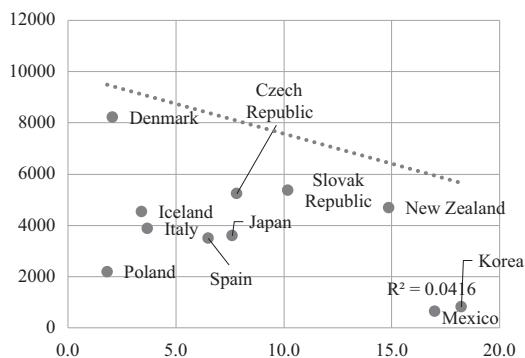


図6-1 2005年, 6-11歳子ども1人あたり現金給付  
(縦軸・PPP換算ドル) と家計教育費負担比率  
(横軸・%),

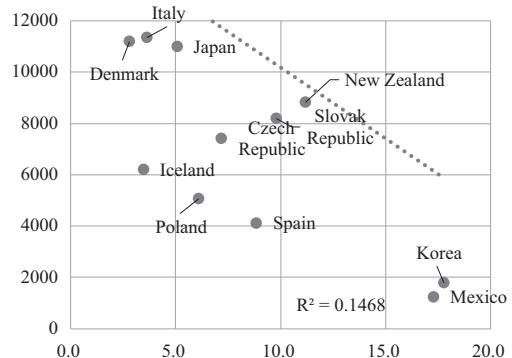


図6-2 2011年, 6-11歳子ども1人あたり現金給付  
(縦軸・PPP換算ドル) と家計教育費負担比率  
(横軸・%),

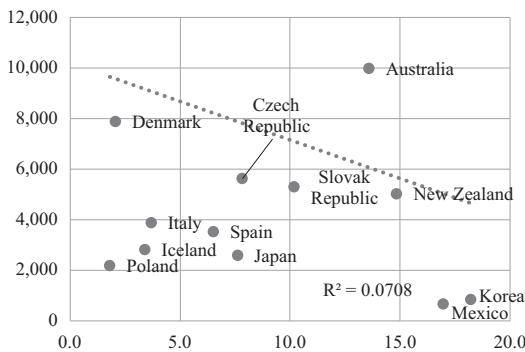


図6-3 2005年, 12-17歳子ども1人あたり現金給付  
(縦軸・PPP換算ドル) と家計教育費負担比率  
(横軸・%),

計負担は軽減されることになる。

#### (4) 家計への給付政策と教育費との関係

2つめの仮説を検証するためには、家計教育費負担比率(初等中等教育段階), 児童手当等の現金給付との関連を検証してみる。

図6-1(2005年), 図6-2(2011年)には, 6-11歳の子ども1人あたり家計現金給付と家計教育費負担率との関係が, 同様に図6-3(2005年), 図6-4(2011年)には12-17歳の子ども1人あたりの家計現金給付と家計教育費負担率との関係を示している<sup>5)</sup>。

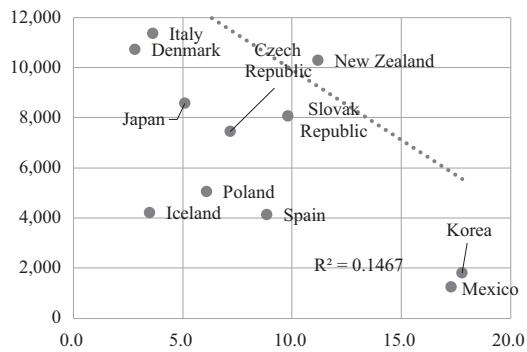


図6-4 2011年, 12-17歳子ども1人あたり現金給付  
(縦軸・PPP換算ドル) と家計教育費負担比率  
(横軸・%),

今回対象とした17カ国の場合には, 2005年時点では, 家計教育費負担率と子ども1人あたり現金給付との関連性はないといつてもよい状態であったが, 2011年では少し関連性が強まっているように見える。子ども1人あたり現金給付水準が高い国ほど, 家計教育費負担率が低くなった可能性もあるが, 欠損値となっている国を補ったうえでの追証を経た指摘が重要となる。

とはいっても, 子ども1人あたり現金給付の増加が, 家計教育費負担比率の減少に単純に作用しているような関係性は見られない。

特に図5-1, 図5-2で政府教育費支出, 家計教育

<sup>5)</sup> OECD, Family Database 2019, PF1.6.A. Social expenditure per child increases with children age, OECD, Education at A Glance, Indicator B3: How much public and private investment in education is there? より筆者作成。

費負担比率とも増加傾向にあったポーランド、スペイン、オランダに注目してみると、スペイン・オランダは、6-11歳段階、12-17歳段階とともに子ども1人あたりの現金給付の伸び率は2005年比0.2ポイント未満と低く、同じ期間に2倍以上に伸びた日本の子どもへの現金給付とは対照的である。これらの国は、家計教育費の負担比率が増える中で、政府からの子ども現金給付も増えていないといえ、家計での教育費負担の増加が生じた国であると判断できる。

#### (5) 小括：国際比較の中での初等中等教育段階の日本の教育費

ここまで分析から、国際比較の中での初等中等教育段階の日本の教育費の特徴について整理していく。

政府支出教育費についてはGDP比は低いものの、児童生徒1人あたりの水準でいえば初等中等教育段階ともにOECD平均を少し上回る。

いっぽうで家計教育費負担比率も、2016年で5.6%と今回データが比較可能なOECD諸国の中では高くない。ただしフィンランドやスウェーデンなどの家計教育費負担がきわめて低いとされる北欧諸国のデータが今回は得られていないので、日本の家計教育費負担は低いとまで言い切れない。

しかし日本より家計教育費負担比率が高い国も複数存在することも確かであり、加えて2005年と2011年の比較では日本の教育機関（学校）に対する家計教育費負担比率が下がったことも確認されている。高校無償化政策の効果が確認されたということができる。

また2005年と2011年2時点での児童生徒1人あたり教育費や、子ども1人あたり現金給付との関連性を確認すると、日本は児童生徒1人あたり教育費、子ども1人あたり現金支給を初等中等教育段階とともに拡大させてきたことも把握できる。

特に現金給付水準は、今回比較可能であった17カ国の中では、2005年から2011年にかけて6-11歳段階でも、11-17歳段階でも2倍以上に伸長している特筆すべき特徴がある。

ただし子どもへの現金給付の拡大と家計教育費負担軽減との関係の解釈については、日本では学校外教育の要因を検討せねばならず慎重になる必要がある。

国際的な傾向としても、家計教育費負担比率は政府教育費支出の拡大や子どもへの現金給付政策の拡大とはトレードオフの関係にはないことが示唆され、単純な構造にはないと考えられる。

日本の場合にも、家計負担教育費と子どもへの現金給付や政府の教育費支援政策との複雑な関係を念頭に、さらなる分析を進める必要があるといえよう。

### III 日本の初等中等教育段階の教育費・教育財政の課題—教育と現金給付における「二重の公正」の重要性

最後に、OECDデータの結果および、今回の分析では対象外となっていた学校外教育の家計負担をふまえ、日本の初等中等教育段階の教育費・教育財政の課題を整理しておく。

#### (1) 高校無償化政策の効果の減衰

図3に示したように日本の家計教育費負担比率は、2005年7.6%→2011年5.1%→2016年5.6%と推移してきた。2011年から2016年にかけて0.5ポイント家計負担比率が増加するが、これは高校無償化の所得制限の導入の影響だけではなく、高校側の授業料値上げや学校納入金増額の影響が示唆される。

図7-1、7-2文部科学省『子どもの学習費調査』からも、公立私立高校において家計の支出する学校教育費は2010年度に最も減少するものの、その後は増額していることがわかる。私立高等学校無償化での加算対象となっている私立高校の年収400万円未満世帯を例外として、高校無償化の影響は年々減衰しているともとらえられる。

この点については、今後のデータの推移を注視する必要があり、高校側の授業料値上げの動向や自治体独自の私立高校授業料軽減策の影響などが日本国内の教育費変動の分析として必要とされる

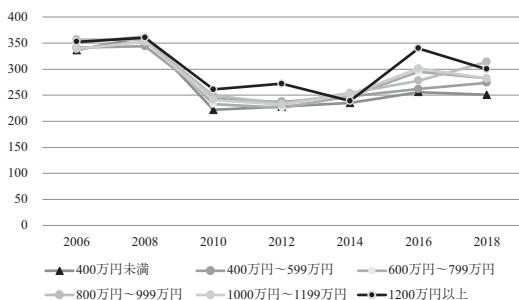


図7-1 公立高校の生徒1人あたりの学校教育費  
(所得階層別平均額、単位：千円、文部科学省『子どもの学習費調査』)

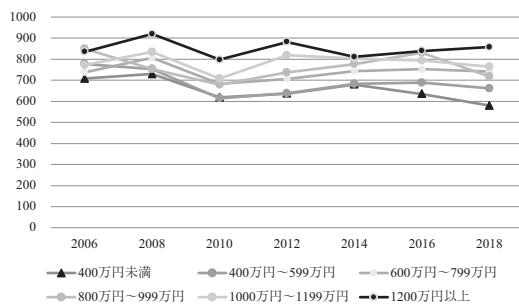


図7-1 私立高校の生徒1人あたりの学校教育費  
(所得階層別平均額、単位：千円、文部科学省『子どもの学習費調査』)

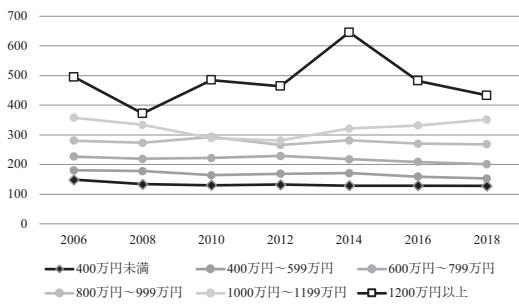


図8 公立小学校の児童1人あたりの学校外活動費  
(所得階層別平均額、単位：千円、文部科学省『子どもの学習費調査』)

であろう。

## (2) 学校外学習費の影響と所得格差、所得再分配の不公平性

OECDデータからは比較不可能な教育費の課題として、日本における学校外学習費負担の大きさがあげられる。文部科学省『子どもの学習費調査』(2006-2018)からは公立小学校の年400万円未満世帯でも学校外教育に年間10万円以上、年収1200万円以上世帯になると平均で年50万円以上支出している実態があきらかになる(図8)。

ただし所得格差は大きく、どの学校段階でも年収400万円未満と年収1200万円以上の学校外教育費を比較した場合、2.5-5倍程度の格差がある。

この傾向が、幼児教育の無償化や、児童手当等の子どもへの現金給付政策によってどのように推移し、所得階層間の格差を拡大させるかどうかに

ついては、注視が必要である。

宇南山(2011, p.20)でも、『家計調査年報』の分析から、借り入れのある世帯において、児童手当が補習学習費を伸ばす傾向が明らかにされているが、所得格差の影響は大きい。

特に家計教育費負担を分析対象とするとき、わが国で低所得世帯、ひとり親世帯に著しく不利な所得再分配構造があることを念頭に置かなければならない。周知のとおりわが国のひとり親世帯の貧困率は2016年で50.6%とOECDの中で最悪の水準にある(OECD, CO2.2.A. Child relative income poverty rate, 2016 or latest available year)。

本稿で確認したように、たとえ2005年から2011年への子どもへの現金給付が改善傾向にあったとはいえ、困難度の高い世帯への集中的な配分はわが国においてはなお改善の余地がある。

学校外教育を通じても拡大する学力や教育機会の格差を是正していくためには、学校への教育費支出の政府支出を拡大するだけでなく、低所得層の子どもに相当に手厚い支援が行われる必要があるといえよう。

## (3) 政府教育費支出と子どもへの現金給付における「二重の公正」の重要性

最後に図9で2013年データで、OECD諸国の子ども1人当たりの給付状況を国際比較しておきたい<sup>6)</sup>。

本稿での分析からは、初等中等教育段階では、政府支出教育費はOECD諸国の中では過少支出で

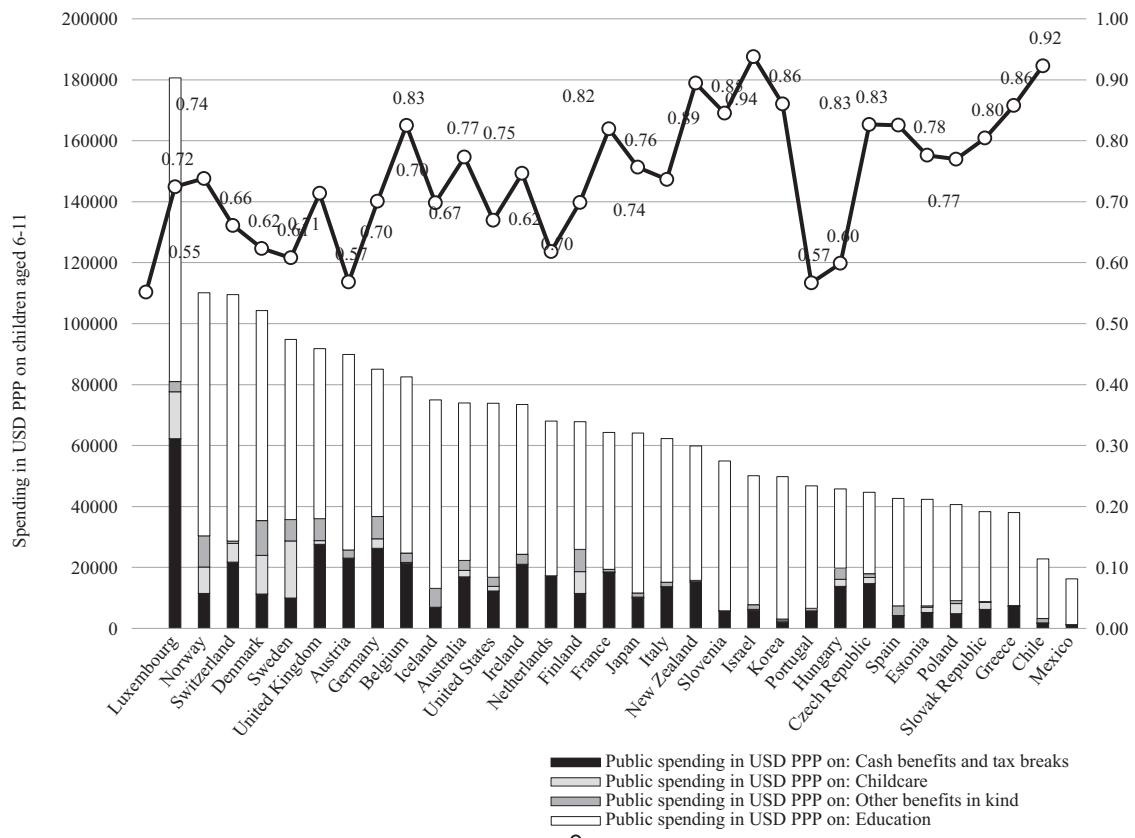


図9 6-11歳子ども1人あたり政府からの給付、2013年（縦軸・PPP換算ドル）

もなく、家計教育費負担比率も過剰負担というわけでもないことが判明している。

しかしながら、図9の棒グラフを確認すると、2013年時点での子ども1人あたりへの総支出（現金給付、保育、教育、現物給付政策の合計）は、ほかの先進国と比較して決して十分ではないということも把握できる。日本の場合には、6-11歳段階で現金給付や政府の支出する教育費など合わせて64050ドルと32カ国17位と中程度の支出を行っているにすぎない。

折れ線グラフには、子ども1人あたりへの支出を1としたときの教育費比率を示した。

わが国の場合には、子どもへの支出のうち0.82(82%)が教育費であり、政府支出が教育に偏って

おり、子どもへの現金給付が6-11歳段階でも1万ドルに達せず（2013年で9940ドル、PPP換算）、32各国中20位にとどまっている。

少子化の進むわが国において、子ども若者を取りこぼすことなく育成していくためには、教育費支出だけでなく子どもへの現金給付策を含め、生活や教育での格差の縮減が実現されなければならない。

日本の場合、政府の教育費支出の増加は、家計教育費負担の軽減に作用していたが、学校外教育における支出格差や教育機会格差は解消されていない。

政府教育費支出と子どもへの現金給付の双方において、子どもたちの教育機会や教育達成の公平

<sup>6)</sup> OECD, Family Database 2019, PF1.6.D. Education dominates in middle childhood (6-11 years).

性を実現しようとする場合には、政府教育費において困難な状況の子ども・若者に手厚く資源配分する公正な教育財政(Equity Funding)が重要であり、日本は立ち遅れた状況にある(末富2019)。

それとともに、低所得子育て世帯にひときわ厳しい子どもへの現金給付を改善しなければ、学校外教育費の負担は低所得層に手厚く軽減できても、学校外教育費の格差を放置したままとなってしまう。

普遍主義政策として2019年10月に導入された児童教育無償化政策は、高所得世帯の可処分所得を増加させ、今以上に学校外教育費の格差を拡大させてしまう懸念もある。

いっぽうで、低所得層に手厚い大学教育費無償化政策が、家計の進学行動や高校段階での教育費支出を変化させる可能性もある。

変動期にある日本の教育費政策の分析に求められるのは、国際的な比較の中での政府支出教育費・現金給付と家計の負担する学校教育費との変化を相対的に把握することのみならず、すべての子ども・若者に教育機会・教育達成を保障する

「公正な」教育費政策、教育政策のあり方を追求することにある。

それゆえ政府教育費において低所得等の困難な状況にある子ども若者に手厚い「公正」な資源配分の実現はもとより、学校外の学びや安定した生活を支える子どもへの現金給付においても「公正」を実現する「二重の公正」が日本では重要であることを、最後に指摘したい。

#### 引用参考文献

- 小林雅之, 2018, 「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」『日本労働研究雑誌』No.694,pp.5-15。  
橋野晶寛, 2016, 『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版。  
OECD, 2019, 「図表で見る教育2019年版」。  
宇南山卓, 2011, 「児童手当が家計消費に与えた影響」, RIETI Discussion Paper Series, 11-J-021。  
末富 芳, 2019, 「教育財政配分における『公正』: 2000年代以降の日英カナダを中心とした検討」日本教育行政学会第54回大会報告資料, 2019年10月19日, 埼玉大学。

(すえとみ・かおり)

## The Feature of The Public and Household Education Expenditure at Primary and Secondary Level of Japan Among OECD Countries

SUETOMI Kaori\*

### Abstract

The purpose of this article is to grasp the feature of the public and household education expenditure at primary and secondary level of Japan among OECD Countries. Focusing on GDP, Japan's public spending on education ranked the lowest class. However, expenditure per student is the average level of OECD. Also, the share of household expenditure is not so high.

The analysis that public expenditure reduced the share of the household expenditure doesn't show clear relevance. However, Japan has increased public expenditure of education through the fee free policy of high schools started 2010, and the household expenditure share has declined.

OECD data doesn't provide the cost of extracurricular activities, therefore the analysis of domestic data of Japan is required. The effect of the fee free policy of high schools has decayed from 2010 to 2018 and the expenditure gap between the lowest household and the richest household is not improved. "Equity" at the both education expenditure and cash benefits to children and youth should be improved to narrow the gap.

Keywords : Primary and Secondary Education, Public Education Expenditure, Household Education Expenditure, Cash Benefits to Children, Fee Free Policy of High Schools, The Cost of Extracurricular Activities

---

\* Nihon University

**特集：社会保障からみた教育**

## 所得連動返還型奨学金制度：意義と課題

小塩 隆士\*

### 要 約

所得連動返還型奨学金制度（Income Contingent Loan; ICL）は、教育ローン市場の不完全性を補正するとともに、低所得層に対する支援を目指す仕組みである。本稿では、ICLの経済学的特徴、日本版ICLの概要やその特徴、制度導入の効果の分析手法をまとめるとともに、代表的な先行研究の結果を紹介する。特に、大学卒業後の所得・就業形態が不安定になっている状況下では、低所得によって返還が困難になっている奨学生を支援することは社会的にも要請される。しかし、生涯所得ベースで見ると、日本版ICLの再分配効果は総じて限定的であり、財政的なコストも小さなものにとどまっている。これは、奨学金のかなりの部分が返還を求められることや、制度が適用される閾値が実質的に設定されていないことが大きい。低所得層の教育支援策としては、ICLには多くを期待できない。むしろ、返還を求めない給付型奨学金の拡充のほうが効果的だろう。しかし、対象を有利子奨学金に拡大するなど、日本版ICLを拡充する余地はある。

**キーワード：**所得連動返還型奨学金、再分配効果、財政コスト、給付型奨学金

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 313-324.

### I はじめに

教育を受けることは、豊かな人生を送るために重要な手段である。しかし、所得水準が低く、あるいは将来の見通しが不透明であるために教育を受けることを断念するケースが多くなると、貧困の連鎖が続き、所得格差が拡大することが懸念される。さらに、経済全体から見ても、教育需要が減退すると人的資本の形成にブレーキがかかって経済の供給能力が低下する恐れがある。

2017年4月から施行されている「所得連動返還

型奨学金制度」（Income Contingent Loan；以下、ICLと略記する）は、奨学金の返還額を返還者（奨学生）の所得に応じて調整するという新たな仕組みである。所得環境が不透明な中で、大学を卒業した若年層の間で奨学金を返還できるかどうかという不安が高まっている。こうした不安を軽減し、奨学金を無理なく返還する仕組みを通じて、大学教育を受けようとする若い世代の支援が目指されている。ICLは、「人生前半の社会保障」の重要な仕組みとしても位置づけられる。

ICLをすでに導入している国はいくつかあり、その経済的な効果に関する研究も進んでいる。特

\* 一橋大学 教授

に、教育経済学分野の代表的な国際ジャーナルである*Economics of Education Review*の第71巻（2019年）はこのテーマの特集号となっており、現時点における最新の研究成果を収録している。ICLは今後、部分的な修正を伴いながら普及が進み、統計の蓄積に伴って実証研究が進展する可能性が高い。日本では、日本学生支援機構が奨学金の返還者に関する属性調査結果を毎年報告しているが、制度変更の変化なども含め、返還者の社会経済的状況と奨学金の返還状況と関係をより詳細に把握しておく必要があるだろう。

本稿では、まず、IIでICLの経済学的特徴を整理する。次のIIIでは、日本版ICLの概要を紹介し、残された制度的課題を整理する。IVでは、ICL導入の効果に関する研究成果を簡単に展望し、得られた知見をまとめた。最後のVでは、全体の議論を総括するとともに、制度改革の方向性を検討する。

## II ICLの経済学的特徴

### 1 教育ローン市場の不完全性の補完

ICLの最大の特徴は、奨学金の返還額を所得に連動して決定し、低所得者はほど負担が低くなることである。この仕組みはFriedman（1962）によってかなり前から提唱されてきたが、Chapman（2006）に見られるように、ここ十数年において脚光を浴びるようになっている。

ICLが提唱されるのは、どのような理由によるのだろうか。高等教育の収益率が、初等・中等教育のそれを大幅に上回ることはよく知られている。しかも、高等教育の収益は社会ではなく教育を受けた個人に帰着する部分が多く、外部経済効果を生む度合いは初等・中等教育より小さいと考えられる。したがって、大学に進学しようとする若者が市場から資金を十分借りられるのであれば、教育ローン市場に政府が介入する必要はない。

それにも拘わらずICLの導入が提唱されるのは、教育ローン市場が「不完全」になりがちだからだという説明が一般的である（Friedman

（1962）、阪本（2019）等を参照）。大学の収益率は、仮に平均的に高かったとしても個人差が大きく、場合によっては貸し倒れが発生する。そのリスクをカバーするために、貸し手は高めの金利を設定したり、ローンの水準を抑制したりする。借り手も、将来の返還に苦しむリスクを考えると、ローンを組んでまで大学に進学しようとは思わないかもしれない。

このように教育ローン市場が不完全であれば、教育需要が社会的に見ても過小になりかねない。そうした状況をできるだけ回避するための有力な手段が、このICLだと説明される。大学を卒業後、所得が一定水準を超えない場合は返還を猶予され、所得がその水準を超えてそれに連動する形で返還額が調整されることによって、奨学金の返還負担に対する不確実性が軽減されるからである。

ただし、教育ローン市場の不完全性は教育ローン市場への政府介入を正当化する根拠にはなるが、ICLを直接根拠づけるわけではない。ICL以外にも、教育ローン市場の不完全性を補正する政策介入にはいろいろなタイプのものが考えられるからである。例えば、教育ローンの供給は民間の金融機関に任せ、政府は利子補給を行うという方法もあり得る。さらに、政府介入の究極的な姿としては返還を求める給付型の奨学金がある。いずれも、実際に存在している制度である。

### 2 低所得層に対する支援

ICL導入には、教育ローン市場の不完全性に対する補完策という面だけでなく、奨学金の返還が負担となっている、あるいはその負担が進学意欲を抑制している低所得層への直接的な支援という政策的な意向も強く働いていると考えられる。

特に、日本におけるICL導入の背景としては、返還者を取り巻く状況の変化が無視できない。非正規雇用の増加や平均給与の減少などを受けて低所得層が厚みを増すようになっており、奨学金返還者層では年収300万円以下の割合が約4割を占めるに至っている。特に延滞者の場合は、年収が低く、返還の負担も大きくなってしまい、延滞者では86.4%，無延滞者でも51.4%が奨学金の返還を負

担と感じている（日本学生支援機構（2019））。不安定な所得・雇用環境は、とりわけ「就職氷河期世代」が直面している問題でもある。

ICLに期待される役割としては、次の3点が特に重要である。第1は、負担面における公平性の追求である。ICLは、所得が一定水準に達するまでは返還を求めず、また、所得がその水準に達してからも所得に連動する形で返還額を調整することにより、低所得層の返還負担を軽減するという仕組みになっている。この仕組みは、いわゆる垂直的公平性、応能負担という観点から見て歓迎される。

第2に、こうした仕組みが出来上がっていれば、家庭環境に恵まれない層の中でも、大学進学を目指す若者も増えてくる。将来低所得になった場合でも、奨学金の返還が無理なく行えるようになるのであれば、将来所得をめぐる不透明性が進学意欲を抑制する効果が弱まる事になる。教育を通じた貧困の世代間継承というリスクが、これによって少しでも軽減されるとすれば、制度導入は望ましい。

第3に、低所得層が奨学金を無理なく返還できることになれば、奨学金の債務不履行リスクがそれだけ軽減され、制度の持続可能性が高まるという副次的な効果も期待できる。一般的には、公平性を追求した政策は財政的な負担増を伴う傾向があるが、ICLの場合はこうしたトレードオフの部分的な緩和が期待される。

ただし、ICLがどこまで低所得層に対する支援になっているかは、ICLの制度設計に大きく依存する。特に、奨学生に求める最終的な返還額が貸与総額に近いほど、生涯所得ベースで見れば、ICLは低所得層に対する支援策としての色彩を弱めることになる。この点はIVで改めて議論する。

### 3 ICLを特徴づける要素

ICLの特徴は、①所得に応じた返還額（返還率）、②一定所得（閾値）以下の返還猶予、③一定期間あるいは年齢による帳消しルール、④利子補給、⑤その他の考慮すべき要因（家族人数など）、⑥所得の把握と源泉徴収あるいは類似の方

法、⑦貸与総額、という7つの要素によって決定される（小林（2017））。

これら7つの要素は互いに関連し、独立的ではないが、ICLの重要な特徴としては①の返還率が挙げられる。返還率は8%から15%程度の値をとることが多いが、値が低いほど返還期間が長期にわたることになる。国によっては、返還率が所得水準によって高まるという累進性を持たせているところもある。

②の閾値は、所得が一定水準を下回ると返還を猶予するか、あるいは返還額を低額にとどめるものであり、低所得の状態が深刻な場合の救済策と言える。③の帳消しルールは、例えば返還を30年間続ければ、あるいは65歳に達すれば返還を打ち切るといった仕組みである。死亡するまで返還を求め続けるという設計もあり得る。返還率を低くするほど返還期間を長期化せざるを得ないので、返還をどこで打ち切るかによって低所得層支援の度合いが異なってくる。以上の①から③がICLを特徴づける基本的な要素と言えよう。

残りの④～⑦は、ICLを特徴づける副次的な要素である。④は、有利子奨学金の場合に利子負担を軽減する措置である。⑤としては、扶養家族の数や本人所得だけでなく世帯所得をどこまで考慮するかといった点が考慮される場合がある。⑥は所得捕捉の度合いや事務コストに関する。所得税の源泉徴収が行われているかとか、マイナンバー制度などを通じた電子決済が可能かどうか、などがポイントとなる。最後に、⑦は奨学生にどこまで返還を求めるかという問題に帰着する。

## III 日本版ICLの特徴

### 1 導入までの経緯

日本のICLは、その原型となるものが2012年に導入されている。これは、家計の厳しい世帯（奨学金申請時の家計支持者の年収300万円以下相当）の学生等を対象とし、無利子奨学金の貸与を受けた本人が卒業後に一定の収入（年収300万円）を得るまでの間は、本人の申請によって返還を猶予するというものである。この制度は、無利子奨学金

貸与者の約3割に適用されていた。

この制度では、年収が300万円までは返還が無制限に猶予されるが、それを超えると、年収の多寡に関係なく定額での返還が求められることとなる。したがって、返還が所得に「連動」するというICLの本来の姿からはやや逸脱した面があった。また、返還者は年収300万円台の者が厚い層を形成しているが、そこに月額1万4千円（私立自宅の場合）、年間では17万円台に上る返還額は重すぎるという点も指摘されていた。

その一方で、子供の貧困問題が深刻化していること、平均給与が減少傾向にある中で学生生活費における家庭からの金銭的支援が減少していること、そして長期景気低迷の下で非正規雇用の割合が若年層で高まり、奨学金の返還が難しくなってきていていること、などの経済社会状況の変化が見られた。

政府はそうした状況を踏まえ、「所得連動返還型奨学金制度有識者会議」を設置して、より柔軟なICLの導入に関する検討を進めてきた。そうした検討の結果、新たなICLが2017年4月から施行されている。

## 2 新制度の概要

新しく導入されたICLの概要は、次のようにまとめることができる（所得連動返還型奨学金制度有識者会議（2016））。

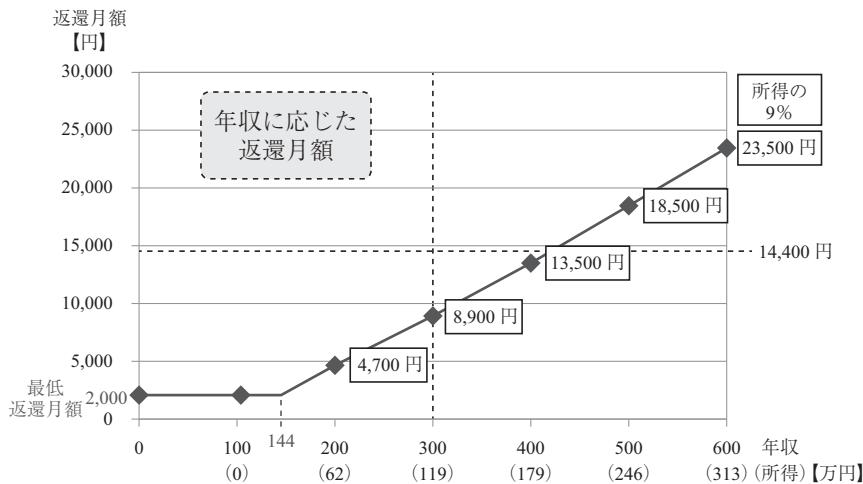
- ①対象とする学校種：高等専門学校、大学、短期大学、専修学校専門課程、大学院。
- ②奨学金の種類：無利子奨学金から先行的に導入（有利子奨学金については、無利子奨学金の運用状況を見つつ、将来的に導入を検討）。
- ③奨学金申請時の家計支持者の所得要件：申請時の家計支持者の所得要件は設けず、全員に適用可能とする。
- ④貸与開始年度：2017年度新規貸与者から適用。
- ⑤所得に応じた返還額の設定及び返還を開始する所得額：課税所得が一定額となるまでは所得額にかかわらず定額（2,000円）を返還し、一定額を超えた場合には課税所得に応じた返

還額とする。ただし、返還が困難な場合（災害、傷病、生活保護受給中、年収300万円以下の経済困難等）は返還猶予を可能とする。

- ⑥最低返還月額：2,000円
- ⑦返還猶予の申請可能所得及び年数：申請可能所得は年収300万円以下、申請可能年数は通算10年（災害、傷病、生活保護受給中等の場合は、その事由が続いている間は無制限）。また、奨学金申請時に家計支持者の年収が300万円以下かつ本人の返還時の年収が300万円以下の者については、申請可能年数を期間制限なしとする。
- ⑧返還率（所得に対する返還額の割合）：9%
- ⑨返還期間：返還完了まで又は本人が死亡又は障害等により返還不能となるまで。
- ⑩所得の算出方法：課税対象所得＝給与等収入－所得控除。
- ⑪返還者が被扶養者になった場合の収入：返還者が被扶養者になった場合には、扶養者のマイナンバーの提出を求め、提出がありかつ返還者と扶養者の収入の合計が一定額を超えない場合のみ、新所得連動返還型による返還を認めることとする。
- ⑫返還方式：新所得連動返還型及び定額返還型のいずれの返還方式とするか、貸与申込時に学生が選択し、貸与終了時まで変更可能とする。
- ⑬保証制度：機関保証に移行（ただし、保証料の引き下げをあわせて検討）。

以上の結果、返還月額は年収に応じて図1に示したように決定される。年収が144万円までは課税所得がゼロになるので、定額の2,000円を毎月返還することになる。年収が144万円を超えると、返還額は課税所得に比例する形で決定され、年収200万円（課税対象所得62万円）なら月額4,700円、年収400万円（同179万円）は同1万3,500円…といった形で計算される。

従来の定額返還の奨学金では、最も高額の私立自宅生の場合、返還月額は14,400円だったので、年収が約410万円を下回っていると、新しい制度



注1：() 内の所得は課税対象所得を意味し、年収144万円が課税最低限に対応する。

2 : 14,400円は、従来の無利子奨学金制度における私立自宅生の定額返還月額。

出所：所得連動返還型奨学金制度有識者会議（2016）より作成。

図1 所得連動返還型奨学金制度における返還月額

のほうが負担は軽くなる。また、年収が低いほど、新制度による負担軽減の度合いが大きくなることも明らかだろう。

### 3 制度設計をめぐる論点

ICLを導入している国はいくつかあるが、日本における制度導入に際して参考にされたものとして、オーストラリアの HECS-HEPL (Higher Education Contribution System-Higher Education Loan Programme) 等がよく知られている。国によって、返還の閾値や金利、返還期間（返還が帳消しになる期間）が異なり、それに伴って奨学生の負担や所得差分配上の効果が違ってくる。その点は、次節で詳しく検討するが、制度設計においては次のような点が論点となり得る。

#### (1) 閾値と最低返還額

第1は、返還の要求を求める最低収入、すなわち閾値の設定に関するものである。新しく導入された制度では、返還額は課税対象所得に比例するが、課税対象所得がゼロからプラスに転じる年収、すなわち、144万円が事実上の閾値となっている。しかも、年収がこの144万円を下回っても月

額で2,000円の返還を一律に求めている。

諸外国では閾値を明示的に設定するケースが普通であり、その閾値も、日本のICLと比較するとやや高めになっている。また、閾値以下の所得では返還を要求しないケースが普通のようである。日本でも、年収300万円までは返還猶予の申請が可能になっていることを考慮すると、閾値を300万円程度に設定し、それ以下の収入では返還額をゼロとする仕組みも代替案として十分考えられる。実際、制度設計に際してはこの代替案も検討されたが、回収額が大幅に低減することを理由として採用が見送られている。

2,000円という最低返還月額についても、所得ゼロの者から返還を求めることになるので、ICLの本来の考え方に対する抵触する面がないわけではない。しかし、ここでも、回収額の確保が目指されたほか、契約関係が継続していることを確認し、返還者の奨学金返還に対する意識を継続させるという観点や、返還口座の維持・管理コストを考慮して、一定額の返還が望ましいと判断されている（所得連動返還型奨学金制度有識者会議（2016））。

こうした閾値や最低返還月額の設定の在り方は、低所得層（厳密にいえば、人生において低所

得の局面にある人達）をどこまで支援するのかという政策判断に依存する。仮に閾値を300万円程度に設定し、最低返還月額を設定しないという設計にすれば、返還率は9%から引き上げざるを得ない。その場合、中高所得層の負担が高まることになる。また、返還率を引き上げないのであれば、奨学金財政の赤字の増加を容認するしかない。

もちろん、返還猶予の申請可能所得及び年数が別途設定され、低所得層に対する支援策は用意されている。しかし、その分だけ制度が複雑になっている面は否めない。

## (2) 返還期間

第2は、返還期間が「返還完了まで又は本人が死亡又は障害等により返還不能となるまで」となっている点についてである。日本では、死亡・障害などやむを得ない場合を除き、奨学金の債務は全額の返還を求めている。オーストラリアやニュージーランドでも同様だが、英国では30年間、米国では20年間と設定されている（ただし、米国の場合、20年後の時点で残っている債務は帳消しになるものの、所得として扱われ、所得課税の対象となる）。

奨学金の全額返還を原則として要求していることは、生涯所得ベースで見れば、奨学金が所得連動型になっていないことを意味する。この点に関する評価は、ICLに何を求めるかに依存するだろう。奨学金制度を低所得層支援の手段として位置づけるのであれば、返還期間を設定するほうが望ましい。一方、低所得層支援は税制など、そのほかの所得再分配装置が担当すべきであり、ICLは所得水準が低く、不安定な時期における返還を容易にすることに専念すべきだという立場もあり得る。その立場に立てば、返還期間は完済まで、あるいは終身としてもかまわないだろう。この点については、奨学金の返還を求める、給付型の奨学金制度が別途用意されているかどうかを評価のポイントとなる。

なお、ICLは無利子奨学金から開始されているが、将来的には有利子奨学金についても導入が検

討される可能性が高い。その場合、返還期間が長期にわたると、現状のような超低金利環境であれば問題はないが、金利が上昇するようになると債務残高が膨らんで返還が困難になる可能性がある。再検討の必要性が出てくるだろう。

## (3) 返還者が被扶養者となった場合

第3は、返還者が被扶養者となった場合の扱いである。新制度では、返還者と扶養者の収入の合計が一定額を超えない場合のみ、ICLによる返還を認めるとしている。有識者会議の報告書では、「専業主婦（夫）等の被扶養者である場合の返還額の決定に当たっては、返還能力がないという状況を自ら作り出すといったモラルハザードが生じないような制度とする観点から、被扶養者のみの収入により返還額を決定する仕組みとすることは妥当でない」として、被扶養者（返還者）と扶養者の収入の合算額をICLのベースとしている（所得運動返還型奨学金制度有識者会議（2016））。

実際の運用に際しては、次のような仕組みになっている。すなわち、返還者と扶養者の収入の合計から算出した返還額が、定額返還方式の返還月額を下回る場合は、その金額で返還する。また、そのように算出した返還額が定額返還方式の返還月額を上回る場合は、定額返還方式の返還月額で返還する。

返還者が被扶養者となった場合の扱いについては、異なる考え方があり得る。まず、婚姻形態に違いによって制度の適用の仕方が異なることは、基本的には望ましくないという考え方がある。未婚者が増加傾向にあることや、結婚行動自体に社会経済的要因が影響することを踏まえると、尚更それが言える。また、新制度の下では、被扶養者となった返還者の返還額は結婚前に比べて大幅に上昇し、低所得層に大きな打撃となり得る。こうした事態は避けるべきだと見方も説得力を持つ。

その一方で、所得運動返還型奨学金制度有識者会議（2016）が指摘するように、返還を回避するために「返還能力がないという状況を自ら作り出すといったモラルハザード」の発生を懸念する見方もある。返還者が結婚後、無業の専業主婦（夫）

という立場にとどまった場合、結婚後は収入ゼロになるので、所得連動の考え方を完結すればまったく返還しないで済むことになる。

筆者は、こうしたタイプのモラルハザードの発生はどこまで現実的なか疑問に思う。むしろ、公平性の観点から、被扶養者による奨学金の返還の在り方を考える必要がある。実際には、無業の被扶養者にとどまる返還者は、配偶者の所得が十分高く、経済的に余裕のある状況に置かれている可能性が高い。こうした返還者に有利に働く仕組みは、公平性の観点から見て望ましくない。配偶者の所得も考慮すべきだという見方も十分あり得る。

このように、返還者が被扶養者となった場合については対立する考え方がある。折衷案としては、被扶養者と返還者の収入の合算額の半額をICLのベースとする仕組みも考えられる。そうして算出された返還額と、定額返還方式の返還月額のどちらか小さいほうで返還額を決定する、という方法である。

## IV ICLの経済的効果

### 1 基本的視点

ICLがもたらす経済的効果の分析については、すでにいくつかの計量分析が蓄積されている。ここでは、その展望論文でもある Britton, van der Erve, and Higgins (2019) を参考にしながら、ICLに関する実証研究の基本的視点や一般的な分析手法を整理する。

ICLの経済的効果については、基本的に2つの点が最大の関心事となっていた。第1は、所得階層別に見た政府支援の度合いである。ICLは、低所得層の返還負担を軽減する仕組みなので、どこまでその効果が発生しているかは重要なポイントとなる。

ただし、低所得層に対する支援がどこまで進むかは、制度設計の在り方に大きく依存する。前節でも指摘したように、返還を猶予する閾値の設定や、返還期間の長さ等が重要なパラメータとなる。閾値を設定せず、返還額を所得に完全に比例

させ、返還期間を終身とし、しかも奨学金の全額返還を求めるという極端なICLの場合は、(死亡率が所得と相関する部分を除くと) ICLによる再分配効果は発生しないことになる。

もう一つは、ICLの運営に必要な財政コストである。この財政コストは、政府が貸与した奨学金総額に対して、返還総額がどれだけ不足しているかを示すものであり、割引現在価値で示される。不足分は、政府が税などを財源として別途調達しなければならない。

英国などでは、この財政コストを Resource Accounting and Budgeting charge、略して RAB チャージとして呼び、具体的な値を計算している。例えば、RABチャージが30%という場合、奨学金を1人学生当たり100ポンド提供するとき、制度的に30ポンドは返還されない、つまり、30ポンドを当該学生に補助金として与えたことを意味する。そして、その補助金の分が、この奨学金を運営するための財政コストとなる。

### 2 試算の一般的方法

ICLの経済効果に関する実証分析は、所得など個人属性を把握できる個票データに基づいて行う。基本的には、次の4つのプロセスによって構成される。

#### (1) 生涯所得流列の計算

ICLの経済効果に関する実証分析は、所得など個人属性を把握できる個票データに基づいて行う。その基礎となるのが、生涯所得の計算である。その方法としては、2つのタイプがある。

第1は、クロスセクション・データで観測される年齢ごとの所得階層データに基づき、一定の所得移動パターンを想定して生涯所得流列を計算する方法である。最も単純な想定では、各個人は若い頃に属していた所得階層にずっととどまる仮定される。こうしたモデルは、しばしば静学モデルと呼ばれる。

第2は、パネル・データに基づいて、所得の動的なメカニズムを把握したうえで、生涯所得流列を計算する方法である。この方法は、動学モデル

と呼ばれる。Dearden (2019) が指摘するように、動学モデルに比べると静学モデルはICLの財政コストを過大評価する傾向がある。この点については、以下の3で説明する。

### (2) 奨学金貸与額の想定

個人が借りる奨学金の額 $L$ を、個人属性に応じて推計する。最も単純な設定は、特定の属性を想定し、奨学金の額を外生的に与えることである。

### (3) 返還額流列の推計

ICLの具体的な制度を反映し、返還額の流列を奨学金債務の流列と併せ、最も単純な制度では以下の式で計算される。

$$\begin{aligned} R_t &= \min(\max(\tau(Y_t - \phi), 0), D_{t-1}), \\ D_t &= (1+r)(D_{t-1} - R_t). \end{aligned}$$

ここで、 $R_t$ ,  $Y_t$ ,  $D_t$ は、時点 $t$ における返還額、所得、奨学金債務残高を、また、 $\tau$ ,  $\psi$ ,  $r$ はそれぞれ返還率、閾値、利子率を示す。第1式は返還額の決定式であるが、所得が閾値を超えた分に一定の返還率を乗じた値、あるいは、その時点で残っている債務残高の小さいほうで返還額が決定されると想定している。日本の場合は、返還率 $\tau$ は9%，閾値 $\psi$ は課税対象所得ベースではゼロ、年収ベースでは144万円となっているが、所得が閾値を下回った場合、返還額はゼロではなく、2,000円（と前期末の債務残高の小さいほう）である。

第2式は、奨学金債務残高の流列を示している。金利 $r$ は奨学金につく利子率なので、無利子奨学金の場合はゼロとなる。

なお、上の2つの式は、返還期間を返還が完了するまでとし、しかも、返還が存命中に完了することを想定している。しかし、実際には、返還期間が規定されている場合が多いので、その場合はそれを反映させる必要がある。死亡率をモデルに組み込むことも必要となろう。

### (4) 財政コストの計算

財政コストは、(3) で計算される返還額 $R$ の生

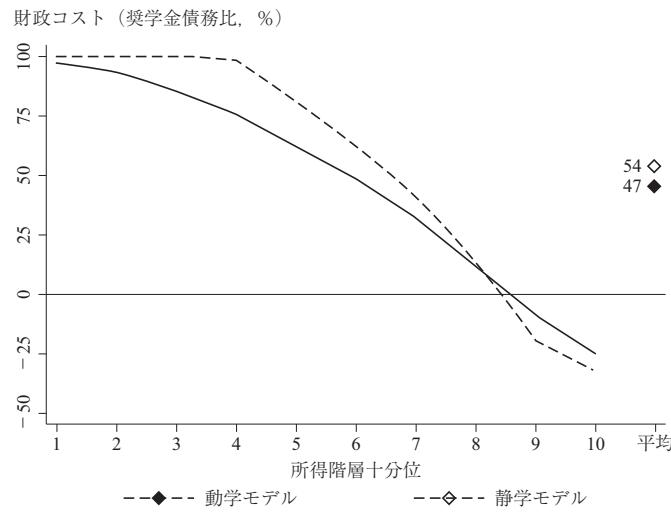
涯にわたる割引現在価値を、(2) で与えられる奨学金貸与額 $L$ から差し引いたものとして得られる。それを奨学金貸与額に対する比率として示した値が財政コスト (RABチャージ) である。これらの値は、個人ごと、所得階層ごと、そして、社会全体について計算される。なお、この財政コストは、割引率を高く設定するほど大きな値をとる。奨学金貸与額は足元で固定される一方、返還額の割引現在価値は割引率を高めに設定するほど小さくなるからである。

### 3 試算結果のイメージ：英国版ICLの場合

Britton et al. (2019) は、以上の分析枠組に基づき、英国版ICLの経済効果を示している。そのうち、図2は、2017年秋に大学に入学するコホートを想定し、現行制度の下でRABチャージが、生涯所得を10分位に分けた場合にどのような姿を見せるかを例示したものである（実質割引率は0.7%，実質賃金上昇率は1.3%と想定）。実線及び点線は生涯所得の推計に際して動学モデル、静学モデルをそれぞれ適用した場合の結果である。

この図から分かるように、英国版ICLの効果は、所得階層によってかなり異なってくる。低所得層の場合、RABチャージは100%に近く、奨学金のかなりの部分は政府が補助する形になっている。その補助の度合いは所得階層が高まるにつれて低下し、所得水準が最も高い第10十分位ではマイナスになる。

動学モデルに比べると、静学モデルでは低所得層に対する支援が過大推計される。その理由は次のように説明される。すなわち、動学モデルの場合、加齢によって上の所得階層と下の所得階層に移動する可能性がある。現在の所得階層が十分低く、奨学金を免除されている者は、次の時点での所得階層に移動した場合、あるいは低所得の状態が続く場合は、返還を免除される状態に変わらない。しかし、上の所得階層に移動すると返還額が引き上げられる可能性がある。これに対して、静学モデルの場合は、こうした所得階層の上方移動の可能性が排除されるので、低所得層に対する支援が過大推計される。一方、現在の所得が



出所：Britton et al. (2019) より作成。

図2 ICLの所得階層別財政コスト：英国版ICLの場合

十分高い場合、動学モデルでは、所得減少によって返還が免除される可能性も反映されるが、静学モデルではそれが捨象されるので、支援が過大推計（負担が過小推計）される。

なお、コホート全体で見ると、RABチャージは、動学モデルでは47%、静学モデルでは54%となっている。つまり、どちらのモデルを用いても、政府が貸与した奨学金のうち半分程度は政府に戻ってこないことになる。もちろん、Britton et al. (2019) が詳細に検討しているように、こうした結果は試算の前提の置き方に大きく左右される。

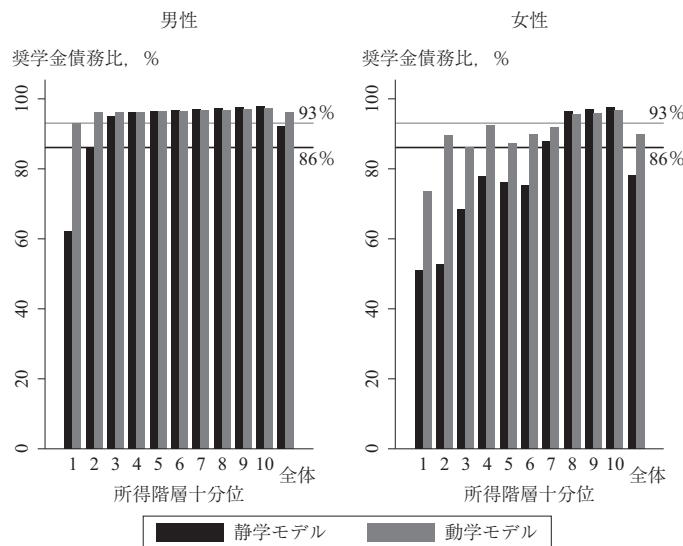
#### 4 日本における研究例

日本版ICLの経済的效果については、いまのところ次の2つが代表的な研究例となっている。第1は、Kawagoe, Ito, and Takara (2018) である。Kawagoe et al. は、日本版総合的社會調査 (Japanese General Social Survey; JGSS) から得られるクロスセクション・データを用いて、財政コストを試算している。就業形態が毎年確率的に変化するという想定の下で試算すると、ICLの財政コストは、割引率を0.1%とすると4.3%となり、定額返還の現行制度の1.4%を上回るもの、財政コストの

大きさとしては限定的である。割引率を2%に高めると、財政コストは、現行制度が24.2%となるのに対してICLは26.4%となる。

第2の研究例として、Armstrong, Dearden, Kobayashi, and Nagase (2019) が挙げられる。Armstrong et al. は「日本家計パネル調査」(JHPS/KHPS) のパネル・データを用いて、上記の2で説明した方法にほぼ準拠して、ICLの財政効果を試算している。割引率を0.33%と設定した場合、ICLの財政コストは、所得移動を組み込んだ動学モデルでは4%，組み込まない静学モデルでは14%となっている。レベルとしては、割引率を0.1%とした場合のKawagoe et al. の試算結果と大きく違わない。また、3で示した英国の例から見ると、日本版ICLの財政コストはかなり限定的になっていることも示唆される。

図3は、Armstrong et al. が試算したICLの所得階層別の効果を男女別に見たものである。縦軸は、奨学金のうち返還される分の%比率を示しており、財政コストを100%から差し引いたものに対応する。動学モデルの結果について見ると、男性の場合、(棒グラフと100%の間の距離で示される) 財政コストは、所得が最も低い第1十分位で若干低めになるが、それ以外では所得階層間の違い



出所：Armstrong et al. (2019) より作成。

図3 日本版ICLでは奨学金のうち何%が返還されるか

はほとんどなく、どの階層でも借りた奨学金のかなりの部分が返還されることが分かる。つまり、男性に限って言うと、ICLの所得再分配効果はほとんど発生していないことになる。

一方、女性の場合は、低所得層ほど財政コストが大きくなる傾向があり、再分配効果が発揮されている。男性に比べると、女性は所得水準が総じて低く、低所得層では返還が免除されるケースが多くなることが反映されていると思われる。また、全体として見ると、ICLは男性から女性への所得再分配を引き起こしているとも言えよう。もっとも、これは男女間の賃金格差を反映している。女性の就業率の上昇、とりわけ結婚後におけるフルタイム就業の持続傾向の高まりを受けて、男女間の違いは縮小することが予想される。

また、ICLによる低所得層支援も英国とは大きく異なることが分かる。英国では、図2でも明らかなように、低所得層は奨学金の返還がかなりの程度、実質的に免除される状況になっていた。それに比べると、日本のICLによる低所得層への支援は総じてかなり限定的である。なお、Armstrong et al. では、以上の分析に加えて、現行のICLをベンチマークとして、いくつかの改革案

を提示し、その経済効果を試算している。

## V 総括と今後の展望

本稿では、ICLの経済学的特徴や日本版ICLの概要やその特徴、制度導入の効果の分析手法をまとめるとともに、代表的な先行研究の結果を紹介してきた。ICLは、教育ローン市場の不完全性を補正とともに、低所得層に対する支援を目指す仕組みである。特に、大学卒業後の所得・就業形態が不安定になっている状況下では、低所得によって返還が困難になっている奨学生を支援することは社会的にも要請されるところである。

しかし、生涯所得ベースで見ると、日本版ICLの再分配効果は総じて限定的であり、財政的なコストも小さなものにとどまっている。これは、貸与された奨学金のかなりの部分が最終的に返還を求められる仕組みになっていることを反映している。また、制度が適用される閾値が実質的に設定されていないことも大きい。

ただし、こうした日本版ICLに対する評価は、ICLに何を期待するかという点や、ICL以外の政策措置との関係にも大きく依存する。税制など所得

再分配を直接行う仕組みが別途用意されているのであれば、ICLで所得再分配を目指す必要は必ずしもないという見方もできる。ICLの役割はむしろ、大学卒業後の所得・就業形態が不安定な時期に、返還をより容易なものにし、債務不履行リスクを軽減することを目指すものとして、限定的に位置づけることも一つの考え方である。

さらに、低所得層の教育支援のためには、ICLだけでなく、返還を求める給付型奨学金の拡充を目指すべきだという考え方も十分あり得る。貧困が深刻なひとり親世帯、児童養護施設の出身者などを含む、低所得層の教育支援策としては、所得連動型奨学金という枠組みにははじめから多くの期待できない。

しかし、日本版ICLがさらに拡充される余地は十分にある。特に、対象が有利子奨学金に広げられる可能性は高い。低所得によって返還が困難になっている奨学生を支援する必要性は、無利子奨学金の奨学生だけでなく、有利子奨学金の奨学生にもまったく同様に当てはまる。ただし、ICLを有利子奨学金に広げる際には、返還期間をどのように設定するかという問題を改めて議論する必要がある。さらに、制度導入の効果については、本稿で紹介した財政コストやその所得階層別の比較だけでなく、高等教育需要や奨学金受給がどのように変化したかを分析する必要がある。

#### 参考文献

Armstrong Shiro, Lorraine Dearden, Masayuki

- Kobayashi, and Nobuko Nagase. (2019) "Student loans in Japan: Current problems and possible solutions," *Economics of Education Review*, Vol. 71, pp.120-134.
- Britton, Jack, Laura van der Erve, and Tim Higgins. (2019) "Income contingent student loan design: Lessons from around the world," *Economics of Education Review*, Vol. 71, pp.65-82.
- Chapman, Bruce. (2006) *Government Managing Risk: Income Contingent Loans for Social and Economic Progress*, Routledge.
- Dearden Lorraine. (2019) "Evaluating and designing student loan systems: An overview of empirical approaches," *Economics of Education Review*, Vol. 71, pp.49-64.
- Friedman, Milton. (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Kawagoe, Masayuki, Yukiko Ito, and Masato Takara. (2018) "What do microsimulations tell us about fiscal costs of the newly launched income contingent loans in Japan?" *ESRI Discussion Paper Series*, No.343.
- 小林雅之 (2017) 「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』第93巻, 29-41頁。
- 阪本 崇 (2019) 「所得連動型貸与奨学金－その理論的背景と課題－」『高等教育研究』第22巻, 29-48頁。
- 所得連動返還型奨学金制度有識者会議 (2016) 「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について」(審議まとめ) [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/069/gaiyou/1378312.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/069/gaiyou/1378312.htm) (2020年8月20日最終確認)。
- 日本学生支援機構 (2019) 「平成30年度奨学金の返還者に関する属性調査結果」[https://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei\\_chosa/h30.html](https://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei_chosa/h30.html) (2020年8月20日最終確認)。

(おしお・たかし)

## Income Contingent Loan: Its Purposes and Issues to be Addressed

OSHIO Takashi\*

### Abstract

The income contingent loan (ICL) for higher education is aimed at addressing the incomplete mechanism of educational loan markets as well as to financially assist low-income students to get higher education. In Japan, it has become increasingly important to help young people who just graduated from college and earn only low income under sustained low economic growth. After briefly summarizing the economic features of the ICL, this article reviews the preceding studies and explains the process of its introduction in Japan. The Japanese version of the ICL has a limited impact of redistribution in terms of lifetime income and thus does not require much taxpayer costs, unlike in the cases of the UK and other countries. This is mainly because the Japanese ICL has no debt forgiveness or lower repayment threshold. Grant-in-aid scholarship, which does not require repayment, may be more effective than the ICL in supporting low-income students. However, there is still plenty room for improvement in the Japanese version of the ICL; notably, it can be expanded to interest-bearing student loans.

Keywords : Income Contingent Loan, Redistributive Effect, Taxpayer Cost, Grant-in-Aid Scholarship

---

\* Professer, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University

**特集：社会保障からみた教育**

## 根拠を活用した教育政策形成へ向けて ——自治体教育データを用いたクラスサイズ縮小効果の検証——

田中 隆一\*

### 抄 錄

本論文では、義務教育を社会保障という観点からとらえ直し、その実施主体としての基礎自治体の教育政策形成の重要性について議論する。まず、根拠を活用した教育政策形成を実装する上で必要不可欠な教育データの整備と、それを活用した教育政策の効果検証の例を紹介する。次に、教育データを用いた政策効果の分析例として、クラスサイズ縮小効果の検証を行う。検証の結果、クラスサイズの縮小は小学校児童の学力、特に算数の学力の伸びに対して小さいながらも統計的に意味のある正の効果を持つことが明らかとなった。また、クラスサイズの縮小が学力の伸びに与える効果は、就学援助申請・受給状況の違いによって異なることが明らかとなった。これらの結果は、個に応じた教育政策を実装することの重要性を示しており、教育政策の効果の多様性を認識する上で、教育データを活用することの有用性を示す一例である。

キーワード：教育経済学、義務教育、クラスサイズ、就学援助、教育行政データ

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 325-340.

### I 社会保障としての義務教育と基礎自治体の役割

日本の義務教育は、小学校6年間と中学校3年間の計9年間からなる。その法的根拠は、日本国憲法第26条第2項「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」にあり、それを受けた教育基本法第4条で義務教育の年限を9年と定めるとともに、義務教育の無償の意味を国公立義務教育諸学校における授業料不徴収ということで明確化している。ここで

の普通教育とは、全国民に共通の、一般的・基礎的な、職業的・専門的でない教育を指すとされており、教育基本法（平成18年12月22日法律第120号）の第5条第2項において、「義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。」とある。このように、義務教育は個人が社会において自律的に生活してゆく上で必要な基礎的技能を習得させることを目的としている。

義務教育段階の教育サービスは、その一次的な受益者である児童生徒に対して無償で提供され、

\* 東京大学社会科学研究所 教授

授業料は徴収されないという意味において、公共サービスの無償提供と見做すことができる。義務教育段階の子弟をもつ親にとって、憲法以前の自然権として親の教育権（教育の自由）が存在すると考えられているが、この義務教育は、国家的必要性とともに、このような親の教育権を補完し、また制限するものとして存在している。これにより、親による教育のみでは将来の社会生活を営む上で十分な基礎的技能を身につけることができない子弟も学校による教育を義務とすることでのナショナルミニマムとしての義務教育の内容を身につけさせ、それにより将来の生活における貧困を予防し生活の安定を図るという意味において、義務教育は社会保障としての側面を持つ。しかしながら、医療保険や雇用保険といった社会保障制度においては保険料支払いによる支え合いを基本としているとの異なり、義務教育は税金により賄われている点が特徴的である。

義務教育が実施される公立の小学校および中学校は区市町村といった基礎自治体が設置し、各自治体にある教育委員会がそこでの教育活動を管轄している。教育活動の内容は指導要領で定められた内容を基礎としているが、各自治体は自らが管轄する学校における教育活動に対する説明責任を有するとともに、そこでの教育活動を充実すべきさまざまな自治体独自の教育政策を実施している。

さらに、義務教育段階の児童生徒に対して、基礎自治体が実施する社会保障政策のもう一つ重要なものとして、就学援助制度がある。学校教育法第19条において、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対しては、市町村は必要な援助を与えなければならない」とされており、生活保護法第6条第2項に規定する要保護者と、市町村教育委員会が生活保護法第6条第2項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮していると認める（認定基準は各市町村が規定する）準要保護者に対して就学にかかる費用の一部を助成するものである。

義務教育段階において困窮状態にある児童生徒たちに対しては、義務教育として無償で教育を施

すとともに、就学にかかる費用の公的な援助を行うことで将来の困窮を回避しようという意味において、基礎自治体の役割は大きく、責任は重大であり、支援の必要な児童生徒を正確に見極めた上で、効果的な教育政策を実装してゆくことは基礎自治体の最重要の課題の一つである。そのためには、教育政策の効果をできるだけ正確に把握し、将来の政策形成に活用してゆくことが必要不可欠である。

本稿では、教育政策の中でも特に基礎自治体における公立小中学校を対象とする政策に焦点を当て、その効果検証の例をあげつつ今後の根拠を活用した教育政策形成のあり方について議論する。第Ⅱ節では根拠を活用した教育政策形成のために必要不可欠な教育データとそれらを活用した分析のいくつかを紹介する。第Ⅲ節では、自治体での教育政策の効果分析において最も盛んに研究されているクラスサイズ縮小効果に関する日本における先行研究を紹介したのち、学級規模と学力の関係を就学援助申請・受給状況の違いに着目して行った独自の分析結果を報告する。第Ⅳ節で結論を述べる。

## II 自治体教育行政データと教育政策の効果分析

### 1 教育行政データの整備とその学術利用

政策形成において根拠を活用するためには、まず政策に関連する根拠を手に入れる必要がある。ここでいう「根拠」とは、統計的因果推論に基づいた政策効果に関する知見のことを意味する。自治体における政策効果の根拠を手に入れる方法は主に二つある。一つは、ほかの自治体において実施された同一または類似の政策の評価結果を参照する方法である。この方法では、すでに存在する政策評価の結果を活用する上で追加的な費用はほとんどかからないので、根拠を活用した政策形成を行う上では最低限行われるべき作業である。しかしながら、同一の政策を異なる自治体で実装しても、必ずしも同じ効果が現れるわけではない点は注意が必要である。

政策効果の根拠を手に入れるもう一つの方法

は、新たな政策を実施する前に政策評価を行う方法である。これから実施しようとする政策そのものの効果の評価結果は存在しないが、過去に類似の政策を実施したことがあるのであれば、過去のデータを活用して政策評価を自ら行うことが可能である。もし類似の政策を実施したことがなければ、小規模な実験を行い、あらかじめ政策効果を検証しておくことも可能である。

自治体自らが過去のデータを活用して政策評価を行うためには、統計的推論において必要不可欠であるデータを整備する必要がある。自治体は日々の業務を遂行する上で必要なさまざまな行政データを持っており、特に教育政策に関連する分野では学力テストや体力テスト、児童生徒の健康診断情報など、さまざまな有益なデータを保有している。統計的因果推論に基づいた政策評価の手法を、これらの行政データに適用することは、根拠を活用した政策形成のみならず、学術上の意義も大いにあるため、近年は行政データを学術的に分析し、活用しようとする例が増えてきている。<sup>1)</sup>

特に、教育政策の効果検証という観点からは、教育の成果に関する情報が必要不可欠である。国内では「全国学力・学習状況調査」の児童生徒個票を学術目的で利用することが可能となり、いくつかの研究成果がすでに発表されている。これに加えて、教育政策の効果検証に活用するために、いくつかの地方政府が独自に教育関係の行政データを用いたデータベース整備を進めている。そのような基礎自治体としては、東京都足立区、埼玉県戸田市、大阪府箕面市、兵庫県尼崎市がある。次節では日本における教育データを用いた政策効果検証の例として、筆者自身のかかわった研究をいくつか紹介する。

## 2 教育行政データを用いた教育政策分析

### (1) 全国学力テストの個票データを用いた分析

日本において現在実施されている最も包括的な学力調査は、全国学力・学習状況調査（全国学力

テスト）である。全国学力テストの目的は、児童生徒の学力を把握・分析し、学校における児童生徒への教育指導の充実や学習状況の改善等に役立てることであるため、児童生徒の個別の結果も含めた調査結果は各自治体にフィードバックされる。その個票データを活用した研究である Tanaka and Ishizaki (2018) では、匿名の自治体における個々の小学児童の国語と算数の正答率と、児童質問紙から構築した授業における言語活動（論理的思考力や表現力の涵養を意識した授業法）の充実度との関係を統計的に検証している。分析の結果、児童の学力と言語活動の充実度の間には正の統計的に有意な関係が見られ、教育現場での言語活動の実装が高い学力に結びついている可能性が示唆されている。

全国学力テストのようにさまざまな地域で実施されている調査を用いることの最大のメリットの一つは、自治体間の比較が可能になる点である。地方自治体が自治体の全児童生徒を対象とする政策の評価は、ほかの自治体との比較が不可欠である。そのような自治体間の比較から教育政策の効果を検証した例として、田中・両角 (2019) がある。現行の全国学力テストが開始された2007年から2013年までは、テスト結果の公表は主に都道府県別の平均点の公表に限られていた。しかし、文部科学省が結果公表方法に関する制度を変更したこと、2014年度以降は教育委員会が管轄下の小・中学校の学校別テスト結果を公表できるようになった。その結果、学校別のテスト結果を公表する自治体とそうでない自治体が生まれた。この制度変更によって引き起こされた公表方法の自治体間の違いを活用して、全国学力テストの平均正答率を学校別に公表することが、児童の学力に対して与える影響を分析した。東京都の公立小学校に通った6年生児童の個票データを用いて分析を行った結果、学校別の学力テスト結果の公表は、結果の公表された小学校に通う児童の学力を上げる効果があることが明らかにされ、学校の説明責任の強化が小学校児童の学力成果の向上に有効で

<sup>1)</sup> 行政データ活用の例と、そのメリット・デメリットに関しては、別所、他 (2019a) を参照のこと。また、教育行政データベースの構築に関しては田中 (2020) も参照のこと。

あることが示された。また同様に、Morozumi and Tanaka (2020) は全国学力・学習状況調査の児童個票データを用いて、埼玉県における学力テスト結果の学校別公表効果を分析し、東京都と同様に、全国学力テストの学校別結果公表は学校の説明責任を強化し、学力の低い層を含めてすべての学力層の学力を向上させることを明らかにしている。

## (2) 自治体教育行政データを用いた分析

基礎自治体が独自に収集した児童生徒の学力調査の結果を活用して、その自治体で実施されている教育政策の効果を分析した研究としてBessho, et.al (2019) がある。東京都足立区が小学3・4年生を対象として行っている国語と算数の補習を目的とする小学校基礎学習教室の効果を計測するために、区内の公立小学校に通う全児童のパネルデータを用い、学校ごとに補習に参加する児童の学力が異なることを操作変数として用いた回帰分析を行なった結果、補習には国語・算数ともに正答率を向上させる効果があることが確認された。<sup>2)</sup>

また、同じ学力に関する児童生徒のパネルデータに、就学援助の申請と受給状況、および体力調査の結果を紐づけることで、就学援助の受給状況と学力・肥満と家庭での学習状況・日常的な学習に対する態度、さらに学力と体力との関連性についての統計的分析を行った研究が野口, 他 (2019) である。分析の結果、児童生徒の固定効果を統制してもなお、継続的な要保護（生活保護）世帯の児童生徒が学習面で困難な状況に置かれている可能性が示唆された。他方、各市町村が単独で実施する就学援助の補助対象となった準要保護の児童

生徒に関しては、継続的な要保護世帯の児童生徒と比べ、全般的に学力と家庭での学習面で良好な状況が確認された。さらに、体力と学力との間には正の相関が、また、肥満との間には負の相関がみられた。

学力や体力、問題行動以外の指標に対する教育政策の効果検証をしたものもある。そのような研究の一つであるOikawa et. al (2020) では、インフルエンザによる学級閉鎖の発生率に対するクラスサイズ（つまり、1クラスあたりの児童生徒数）の因果効果を推定している。日本の中学校の教室の大きさは規制により $63\text{m}^2$ と決められているので、1クラスあたりの児童生徒数の減少は、教室内での児童生徒間の“ソーシャルディスタンシング”の改善を意味している。匿名の基礎自治体から提供を受けた2015年、2016年、2017年のインフルエンザの流行による学級閉鎖のデータを用いて、クラスサイズの縮小効果を推定した結果、クラスサイズの縮小がインフルエンザの蔓延の防止に効果的であることが明らかにされている。これらの結果は、新型コロナウイルスを含む、飛沫感染症から児童生徒を守るために、少人数クラスを形成することでソーシャルディスタンシングをはかることが有効となりうることを示唆している。<sup>3)</sup>

以上、教育行政データを用いた教育政策の効果分析を行った筆者自身の研究をいくつか紹介したが、教育行政データを活用した教育政策効果検証を行った研究はこれ以外にも数多く存在する<sup>4)</sup>。特に児童生徒の個票データの学術利用が可能になった全国学力テストを活用した分析や、上で紹介した先進的な自治体の教育行政データを活用した分析結果は蓄積されつつある。その中でも特

<sup>2)</sup> 別所、他 (2019) も参照のこと。

<sup>3)</sup> これらの研究の他にも、自治体等の教育データを用いて教育政策の効果分析を行ったものとして、各都道府県の小中学校を対象として毎年実施されている教員加配と、学力の成果指標としての全国学力・学習状況調査の結果および児童生徒の問題行動指標としての暴力行為、いじめの認知、長期欠席の件数との関係を定量的に分析したもの（田中2018）、ある政令市における公立中学校への教員加配が生徒の問題行動の減少・抑制に対して与える効果を、生徒の家庭経済環境の違いに着目して分析したもの（田中・両角、近刊）、新教育委員会体制への移行がいじめの認知件数に与える効果を、東京都の区市町村別いじめ認知件数のデータを用いて検証したもの（田中・両角・別所2019）などがある。

<sup>4)</sup> 関連する先行研究に関しては、本節で紹介した論文の参考文献を参照のこと。

に、小中学校におけるクラスサイズと学力の関係についての分析は最も多い。次節では、クラスサイズと学力の関係を分析した先行研究を、本稿独自の分析結果と合わせて紹介する。

### III クラスサイズと学力の伸びの関係

クラスサイズ（1クラスあたりの児童生徒数）を小さくすることは、個々の児童生徒に対してより丁寧な教育を施すことができるようになると考えられるため、ほかの要件を一定とすれば教育成果に対して正の影響を与えると考えられている。しかしながら、クラスサイズが小さくなつたとしても、そのクラスサイズに合わせて教員が教え方を変えない限りは、その効果は限定的となることが予想され、クラスサイズの減少は必ずしも教育成果に対して正の影響を与えるとも限らない。クラスサイズの縮小は児童生徒数を所与としてより多くの教員を必要とし、それ自体が教育資源投入の増加を意味しているため、その投資効果がどの程度あるのかは政策的にも学術的にも重要であり、長年にわたり議論されている。特に小中学校におけるクラスサイズの上限を設定する上で、義務教育の設置主体である基礎自治体は一定の裁量権を与えられているものの、教員数は文部科学省および都道府県教育委員会で決められる基礎定数と分配定数とによって決まつてくるので、クラスサイズの縮小を基礎自治体で実施するためには独自の財源が必要となり、その費用便益の比較という観点からもクラスサイズ縮小の効果を測定することは事前の予算編成においても事後の説明責任という観点からも重要である。

本節では、日本においてクラスサイズが学力に与える効果を分析した先行研究を紹介したのちに、匿名化された自治体の児童パネルデータを活用してクラスサイズの因果効果を検証する。特に、児童の家庭経済環境の違いによる効果の違いの有無を検証するために、就学援助の申請および受給状況の違いによるクラスサイズ効果の推定を行

う。

#### 1 日本における学力に対するクラスサイズ縮小効果分析<sup>5)</sup>

日本における学校資源の研究のうち、義務教育段階のクラスサイズに焦点を当てた経済学的研究としては、例えば篠崎（2008）がある。この研究では全国学力・学習状況調査の千葉県の個票データを用いて分析を行い、クラスサイズの縮小は教員の研修が伴うときに効果を持ちうることを発見している。また、Hojo（2012）およびHojo and Oshio（2012）では国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）の日本のデータに（後述する）回帰不連続デザインを用いてクラスサイズの効果を推定しているが、統計的に意味のあるクラスサイズ縮小効果は検出されていない。同様に、Hojo（2013）ではTIMSSのデータを用い、クラスサイズの小さな学校群ではクラスサイズの縮小は学力の向上に結びつくことを明らかにしている。二木（2012）では2003年のTIMSSのデータに回帰不連続デザインを応用し、学力と教科学習への「自信」を非認知能力の指標としてクラスサイズ効果を分析したところ、学力に対しては統計的に有意な効果は検出されなかったが、数学の自信に対してはクラスサイズ縮小の正の効果があるとしている。さらに、全国学力テストの個票データを分析した妹尾・篠崎・北條（2013）と妹尾・北條・篠崎・佐野（2014）では、前者では単学級サンプルに限定する方法で、後者では回帰不連続デザインを応用する方法でクラスサイズ効果を分析し、クラスサイズ縮小の学力向上効果は見られないか、あつたとしてもその程度は小さいことを明らかにしている。家庭経済環境の違いを考慮してクラスサイズ縮小効果を分析したHojo and Senoh（2019）では、全国調査から得られた豊富な児童生徒レベルのデータを活用することにより、クラス規模が異なる社会経済的背景の学生に異質な影響を与えるかどうかを検証している。まず、さまざまな社会経済的背景を持つ生徒の間で、テストスコアで計測

<sup>5)</sup> 本節での日本におけるクラスサイズ縮小効果の先行研究紹介は、井上・田中（2019）を元に加筆修正を行つたものである。

した認知スキルに格差があることを確認し、その上で、中学2年生のテストスコアに対するクラスサイズの影響を分析している。分析の結果、クラスサイズ縮小の平均的な効果は大きくはないものの、経済的に不利な立場にある生徒のテストスコアに対しては、その影響が大きいことが明らかにされている。なお、これまで紹介した研究はすべてクロスセクションデータを用いた分析であるため、それまでの学力の違いを考慮するモデルの分析にはなっていない。

過去の学力の違いを制御した上で教育政策が現在の学力に対して与える効果を検証する際に用いられる回帰モデルは、教育政策が学力の「伸び」に対して与える効果を検出するという意味において、「付加価値モデル」と呼ばれる。この付加価値モデルを用いてクラスサイズ効果を分析したものとして、Akabayashi and Nakamura (2014) がある。横浜市における全国学力テストの学校別データと、横浜市独自の学力調査の結果を組み合わせることにより、学校単位での平均正答率に関してのパネルデータを構築し、付加価値モデルに回帰不連続デザインを応用してクラスサイズの縮小が国語と算数のテストスコアに与える効果を分析している。その結果、小学校の国語のテストスコアに対しては小さいながらもクラスサイズ縮小の正の効果を検出している。同様に、Ito, Nakamuro, and Yamaguchi (2019) では、ある都道府県の1064公立学校の小学4年生から中学3年生すべてを3年間カバーしている児童生徒レベルのパネルデータを用いて、クラスサイズの縮小が学力テストのスコアに及ぼす影響を回帰不連続デザインを用いて分析している。分析の結果、学校の固定効果が制御されている場合、クラスサイズ縮小の効果は統計的に有意ではないことが報告されている。

ここで紹介したこれらの研究においては、クラスサイズの効果が検出されないか、あったとしても効果自体はさほど大きくなっているものが大半である。しかしながら、自明ではあるが最も重要な点としては、特定の自治体においてクラスサイズの縮小効果が検出されなかったからといって、それはほかの自治体においてもクラスサイズの縮

小効果がないということを意味しない。そのため、クラスサイズの縮小効果についてのエビデンスを蓄積することには重要な意味があり、別の自治体の例として分析を行うこと自体に意味がある。また、日本の児童生徒の学力テストのデータを用いて、児童学力の付加価値モデルを推定したものや、学校固定効果や児童固定効果を考慮した分析はあるものの、児童の学力の決定要因として重要であるとされる教員の効果を制御した上でクラスサイズの縮小が児童の学力の伸びに対して与える因果効果を推定したものはない。以下では、これらの点を考慮した上で、ある自治体の教育データを用いてクラスサイズ縮小効果の検証を行う。

## 2 分析モデル

分析に用いる回帰モデルは以下の通りである。

$$Y_{ijcgst} = \beta_0 + \beta_1 C_{icgst} + X_{it} Y + f(E_{gst}) + d_i + d_j + d_g \\ + d_s + d_t + \varepsilon_{ijcgst} \quad (1)$$

ここで、 $Y_{ijcgst}$  は、年度tに学校sで学年gのクラスcに在籍し、教員jに教わった児童iの学力テストの結果である。 $C_{icgst}$  は児童iが在籍したクラスの児童数（クラスサイズ）である。その係数である  $\beta_1$  が我々の最も関心のあるパラメーターであり、小規模クラスほど学力が高くなるのであれば、 $\beta_1$  の値は負となる。 $X_{it}$  は児童の（時間を通じて変化する）属性であり、本分析においては就学援助の申請状況および受給状況を用いる。また、クラスサイズが児童の学力の伸びに対して与える影響を分析するために前学年での学力テストの結果も制御変数として加えた付加価値モデルを推定する。 $E_{gst}$  は年度tの学校sにおける学年gの総児童数であり、 $f(E_{gst})$  はその多項式である。以下の分析においては、学年の児童数の3次式を用いる。 $d_i, d_j, d_g, d_s, d_t$  はそれぞれ児童固定効果、教員固定効果、学年固定効果、学校固定効果、および年度固定効果である。 $\varepsilon_{ijcgst}$  は誤差項である。

クラスサイズ  $C_{icgst}$  が外生的に決定されているのであれば、回帰モデルを最小二乗法で推定する

ことによりクラスサイズが学力テストの結果に与える因果効果を推定することができる。しかしながら、クラスサイズは本回帰モデルで制御されていない外的要因と相関し、その結果、誤差項と相関してしまうのであれば、最小二乗法による推定値はバイアスのかかったものとなる。例えば、児童の通う学区内における学校外教育サービスの供給量の代理変数としての学習塾の数を考えてみよう。塾の多い学区では塾に通う児童が多くなり、結果として学力テストの結果が改善されるであろう。それと同時に、児童数の多い学区ほど学習塾の数は多くなることが予想される。児童数の多い学区ほどクラスサイズは大きくなるので、クラスサイズと学習塾の数は正の相関を持つこととなる。結果として、クラスサイズと学力テストの結果は正の相関を持つこととなり、最小二乗法による $\beta_1$ の推定値は正の値となる。これを因果効果と誤って解釈すると、「クラスサイズを大きくすることで学力を高めることができる」という結論に（誤って）至る。

上記の問題を克服するために、本節での分析ではAngrist and Lavy (1999) による回帰不連続デザインを用いる。具体的には、上記の回帰モデルのクラスサイズを誤差項と相関する内生変数と考えて、それに対する操作変数としてその学年の全児童数から予想されるクラスサイズを用い、二段階最小二乗法で回帰モデルの推定を行う。イスラエルの公立小学校と同様に、日本の公立小学校においても小学校3年生から6年生までのクラスサイズの上限は40人に設定されている（小学校1年生は35人学級が、また、小学校2年生においては35人学級を導入している自治体も多い）。そのため、1学年の全児童数が40の倍数を越えるたびにクラス数を追加する必要があり、その度にクラスサイズは大きく減少する。例えば、学年の児童数が40人の場合、クラス数は1でクラスサイズは40人となるが、児童数が41人になると、クラス数が2となり、クラスサイズは20.5人（実際には20人クラスと21人クラス）となる。1学年の児童数が40の倍数を越えるかどうかは予想が難しいため、40人となり少

人数クラスとなるのかは運次第で（つまりランダムに）決まる。この実験的状況を活用して、クラスサイズの因果効果を検出するのである。推定においては、この1学年の全児童数から予想される児童数は外生であると考えられるため、この外生変数を実際のクラスサイズの操作変数として用い、二段階最小二乗法でクラスサイズの係数パラメーター $\beta_1$ を推定し、予想されるクラスサイズが外生であるという仮定のもとでその推定値は因果効果として解釈することが可能である。

1学年の全児童数から予想されるクラスサイズ $\widehat{C}_{icgst}$ は以下の式から計算される。

$$\widehat{C}_{icgst} = \frac{E_{gst}}{\text{int}\left[\frac{E_{gst}-1}{\overline{C}_{gt}}\right]+1}$$

ここで、 $\overline{C}_{gt}$ は年度tにおける学年gのクラスサイズの上限であり、 $\text{int}[a]$ は実数aの整数部分を返す関数である。以下で分析の対象とする自治体において小学校2年から5年までのクラスサイズの上限は2011年までは一律40人であったが、2012年度より小学2年生のクラスサイズの上限が35人に設定された。この点を考慮し、2012年以降の小学2年生のクラスサイズに対しては、その上限を35人としたときの予想されるクラスサイズを操作変数として用いる。この予想されたクラスサイズを(1)式の実際のクラスサイズの操作変数として推定を行う。なお、同一学校内の児童に共通な要因が存在し、それにより誤差項が同一学校内の児童間で相関する可能性を考慮するため、標準誤差の計算には学校内でクラスタリングしたものを用いる。

回帰式(1)を用いて推定されるクラスサイズの効果は、全児童に対する平均的な効果であり、クラスサイズを変化させることによって得られる学力の伸びに対する平均的な効果を表している。しかしながら、クラスサイズの効果が家庭経済環境等の違いによって異なるかを検証することは、個に応じた教育政策を実装する上で重要である。その可能性を検証するために、上記の回帰モデルを

拡張して、就学援助の申請および受給状況によってクラスサイズの効果が異なりうる以下の回帰モデルも推定する。

$$Y_{ijcgst} = \beta_0 + \beta_1 C_{icgst} + \sum_{k=1}^3 \beta_2^k (I_{it}^k \times C_{icgst}) + X_{it}\gamma + f(E_{gst}) + d_i + d_j + d_g + d_s + d_t + \varepsilon_{ijcgst} \quad (2)$$

ここで、 $I_{it}^k$ は就学援助の申請および受給状況を表すダミー変数であり、 $k=1, 2, 3$ はそれぞれ就学援助へ申請したが否認定、準要保護（要保護とはならないものの基礎自治体独自の就学援助を受給）、要保護（国で定められている基準で支給される就学援助を受給）を表している。

### 3 データ

上で説明した回帰モデルを児童固定効果を制御しつつ分析するためには、児童レベルのパネルデータが必要である。また、学校固定効果のみならず、教員固定効果も制御するためには、児童と教員（クラス担任）が紐付けされたデータを活用する必要がある。本節では、匿名化された基礎自治体の学力調査パネルデータの2010年から2016年までのデータを用いて、クラスサイズの効果の検証を行う。

検証にあたっては、公立の小学校に在籍していた小学校2年生から5年生までを対象とする。公立学校に通う小学生に分析の対象を限定するのは、教員効果を制御する上で児童とクラス担任との紐付けが必要であり、教科担任制を基本とする中学校とは異なり、小学校では基本的にクラス担任が教科指導を行っているためこの紐付けが容易であるからである。また、学力テストの結果として、国語と算数の（各学年及び年度で）標準化されたテストの正答率を用いる。学力テストは毎年4月に実施され、前年度の学習内容の定着度を測ることを目的としている。さらに、分析対象学年を2年生から5年生に限定しているのは、一部の年度において小学1年生の情報が欠如していることと、小学6年時の学習成果の測定は中学1年時点での行われるが、小学6年生と中学1年生をマッチしてパネルデータを構築する際に、学校の変更のために一

部結合が困難なサンプルが発生してしまうためである。

就学援助の受給及び申請状況に関しては、それぞれの児童に対して、当該年度内における状況を学力テストの情報に紐付けしたもの用いている。状況は生活保護受給世帯の児童に対して与えられる就学援助を受けている「要保護」、自治体独自の基準に基づいた就学援助を受けている「準要保護」、就学援助への申請はしたもの受給要件を満たさないと判断された「否認定」、およびそのほかの「申請なし」とに分けられる。

(1) 式および(2)式を推定するために、国語と算数の正答率、および就学援助の受給および申請状況に関する情報が少なくとも2年分は記録されている児童に分析の対象を絞る。また、クラスサイズが極端に小さい場合の影響を排除するために、クラスサイズが10人以上のクラスに在籍した児童のみを分析の対象とする。さらに、児童固定効果を制御した上で学校内での誤差項の相関を許すクラスタリングした標準誤差を計算するために、観測期間において同一の学校に止まった児童に分析の対象を絞り、同一自治体内のほかの小学校に転校した児童は分析対象から除外する。サンプルセレクションの結果、分析に用いる児童の観測値数は述べ109,433である。

記述統計表は表1にまとめてある。テストスコ

表1 記述統計

変数	平均	標準偏差	最小値	最大値
テストスコア				
算数	0.006	0.987	-5.658	1.557
国語	0.007	0.987	-5.490	2.051
就学援助				
否認定	0.058	0.234	0	1
準要保護	0.311	0.463	0	1
要保護	0.026	0.159	0	1
クラスサイズ				
学年サイズ	30.122	4.840	10	40
	73.992	27.265	11	196

標本サイズは109433。

対象年度は2010年から2016年。

対象学年は2年生から5年生。

アはサンプルセレクションを行う前のサンプルにおいて国語、算数とともに各年度各学年内で平均0点、標準偏差は1に標準化されている。上述のサンプルセレクションを行なった結果、平均、標準偏差ともに若干のズレが生じているが、おおむねズレは小さい。就学援助の受給及び申請状況に関しては、「要保護」の児童割合は全体の2.6%に過ぎないが、「準要保護」の児童は31.1%となっている。また、就学援助に申請はしたもの認定されなかった児童の割合は5.8%となっている。各学校における学年サイズ（1学年の総児童数）の平均値は74人であり、クラスサイズの平均値は約30人になっている。学年サイズの標準偏差は約27人となっているが、これは主に学校規模の違いによるものである。

#### 4 分析結果

##### （1） クラスサイズ縮小効果

上記で説明したデータを用いて、回帰モデル（1）式を推定した分析結果は表2にまとめてある。まず国語のテストスコアとクラスサイズの関係を見る。第1列から第12列までは国語のテストスコアを被説明変数とする回帰モデルの推定結果である。そのうち、第1列から第6列までは児童固定効果を含まないモデルの推定結果である。さらに、そのうちの第1列から第3列は回帰モデルを最小二乗法で推定した結果を、また第4列から第6列は学年サイズから予測されるクラスサイズを実際のクラスサイズの操作変数として用いた二段階最小二乗法による推定結果を示してある。第1列は固定効果を一切含めないものであり、第2列は年度固定効果と学年固定効果および学校固定効果を制御している。クラスサイズの係数の推定値の符号は負ではあるものの、統計的有意性は低い。第3列はさらに教員固定効果を制御したものであるが、クラスサイズの係数の推定値は前2列の結果の約3倍の大きさであり、5%の水準で統計的にも有意である。第4列から第6列の推定結果を見ると、前3列の結果と同様に教員固定効果を制御した場合

にクラスサイズの係数の推定値は5%の水準で統計的に有意となっている。さらに、最小二乗法で推定した場合に比べ、係数の絶対値は約2倍の大きさとなっている。これらの結果は、クラスサイズ縮小の効果を検出する上で、教員固定効果を制御することとクラスサイズの内生性を考慮した推定方法を用いることの重要性を示唆している。

続いて、第7列から第12列は児童固定効果を制御したモデルの推定結果である。児童固定効果を制御したモデルの推定結果は、児童固定効果を制御しないモデルの結果とおおむね整合的であるが、児童固定効果を制御した場合の方が係数の絶対値は大きくなっている傾向が見て取れる。特に、児童固定効果と教員固定効果を制御し、かつ二段階最小二乗法で推定した第12列の推定値が最も大きく、統計的にも10%の水準で有意となっている。これらの推定結果を総合的に考察すると、クラスサイズの縮小は児童の国語のテストスコアの伸びにプラスの影響を与えると見ることができ。しかしながら推定値の大きさの絶対値は最大で0.006となっている。これはクラスの児童数を一人減らすことによって、国語のテストスコアが平均的に0.006標準偏差「伸びる」ことを意味している。1標準偏差を10点とする、いわゆる「偏差値」に換算すると、現在の平均的なクラスサイズである31人学級から、クラスサイズを約半分の15人学級にすることによって、偏差値が0.96点伸びることを意味している。もちろん、このテストスコアの伸びが大きいのか小さいのかは議論の分かれるところではあるが、1年間の学習は学力の1標準偏差の上昇と等価と考えるのであれば、クラスサイズを現状の半分にしたとしても平均的には約1月分の国語の学習効果を生み出すにすぎない。<sup>6)</sup>しかしながら、この学力の伸びは統計的にも意味があること、またこの効果はあくまでも国語のテストスコアに対する平均的な効果であり、学習環境等によりその効果は変わりうることも十分に考えられる。この点については、就学援助受給および申請状況によってクラスサイズ縮小の効果が異

<sup>6)</sup> 1標準偏差の学力の伸びを1年分の学習効果として解釈する方法は、イギリスのWhat Works Centre, Education Endowment Foundationが採用している方法であり、詳細はEEF (2018) を参照のこと。

表2 クラスサイズの効果

国語 推定方法	(1) OLS	(2) OLS	(3) OLS	(4) 2SLS	(5) 2SLS	(6) 2SLS	(7) OLS	(8) OLS	(9) OLS	(10) 2SLS	(11) 2SLS	(12) 2SLS
変数名												
クラスサイズ	-0.001 (-1.377)	-0.001 (-1.056)	-0.003** (-2.520)	-0.002 (-1.158)	-0.001 (-0.804)	-0.005** (-2.027)	-0.003* (-1.697)	-0.002 (-1.422)	-0.005** (-2.186)	-0.004* (-1.741)	-0.003 (-1.270)	-0.006* (-1.656)
前年度テストスコア	0.710*** (193.221)	0.707*** (194.811)	0.712*** (192.401)	0.710*** (194.456)	0.707*** (196.025)	0.712*** (195.574)	-0.172*** (-36.798)	-0.172*** (-36.582)	-0.182*** (-39.963)	-0.172*** (-36.831)	-0.172*** (-36.648)	-0.182*** (-39.980)
否認定	-0.046*** (-4.540)	-0.042*** (-4.091)	-0.041*** (-3.755)	-0.046*** (-4.568)	-0.042*** (-4.115)	-0.041*** (-3.818)	0.004 (0.252)	0.004 (0.264)	0.000 (0.033)	0.004 (0.260)	0.004 (0.266)	0.000 (0.031)
準要保護	-0.117*** (-18.123)	-0.114*** (-18.304)	-0.112*** (-17.844)	-0.117*** (-18.230)	-0.114*** (-18.436)	-0.112*** (-18.134)	-0.017 (-1.220)	-0.017 (-1.226)	-0.018 (-1.281)	-0.017 (-1.218)	-0.017 (-1.226)	-0.018 (-1.281)
要保護	-0.227*** (-15.609)	-0.227*** (-15.890)	-0.218*** (-14.320)	-0.227*** (-15.702)	-0.227*** (-16.002)	-0.218*** (-14.573)	0.001 (0.028)	0.002 (0.050)	0.021 (0.517)	0.001 (0.032)	0.002 (0.052)	0.022 (0.522)
定数項	0.057 (1.519)	-0.227*** (-8.278)	-0.718*** (-5.678)	0.060 (1.340)	0.201*** (3.232)	-0.000 (-0.001)	0.001 (0.016)	-0.029 (-0.332)	0.014 (0.002)	0.027 (0.308)	-0.010 (-0.093)	-0.389** (-1.987)
年度固定効果	No	Yes	Yes									
学年固定効果	No	Yes	Yes									
学校固定効果	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.
教員固定効果	No	No	Yes									
児童固定効果	No	No	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
自由度修正済み決定係数	0.519	0.521	0.538	0.519	0.521	0.537	0.507	0.506	0.117	0.505	0.505	0.112
算数												
推定方法	(1) OLS	(2) OLS	(3) OLS	(4) 2SLS	(5) 2SLS	(6) 2SLS	(7) OLS	(8) OLS	(9) OLS	(10) 2SLS	(11) 2SLS	(12) 2SLS
変数名												
クラスサイズ	-0.003** (-2.551)	-0.003** (-2.371)	-0.003** (-2.636)	-0.003** (-2.084)	-0.002 (-1.474)	-0.002 (-0.907)	-0.004** (-2.380)	-0.004** (-2.375)	-0.006** (-2.519)	-0.007** (-2.135)	-0.007* (-1.901)	-0.010** (-2.526)
前年度テストスコア	0.739*** (155.556)	0.736*** (158.631)	0.741*** (156.816)	0.739*** (156.801)	0.736*** (159.608)	0.741*** (159.545)	-0.131*** (-17.976)	-0.131*** (-18.100)	-0.142*** (-21.262)	-0.131*** (-17.995)	-0.131*** (-18.148)	-0.142*** (-21.275)
否認定	-0.037*** (-4.104)	-0.039*** (-4.486)	-0.040*** (-4.784)	-0.037*** (-4.123)	-0.039*** (-4.514)	-0.040*** (-4.866)	0.004 (0.361)	0.004 (0.388)	0.004 (0.365)	0.004 (0.386)	0.005 (0.398)	0.004 (0.360)
準要保護	-0.106*** (-17.781)	-0.111*** (-18.944)	-0.108*** (-18.660)	-0.106*** (-17.884)	-0.111*** (-19.083)	-0.108*** (-18.982)	-0.006 (-0.509)	-0.006 (-0.500)	0.001 (0.116)	-0.006 (-0.500)	-0.006 (-0.488)	0.001 (0.127)
要保護	-0.233*** (-15.711)	-0.241*** (-16.940)	-0.238*** (-16.603)	-0.233*** (-15.775)	-0.241*** (-17.028)	-0.238*** (-16.820)	-0.007 (-0.167)	-0.006 (-0.158)	0.015 (0.411)	-0.006 (-0.155)	-0.006 (-0.149)	0.016 (0.431)
定数項	0.111*** (2.800)	0.037 (1.213)	-0.501*** (-5.172)	0.122*** (2.772)	0.153** (2.473)	0.059 (0.344)	0.097 (1.097)	0.074 (0.809)	-0.001 (-0.000)	0.167 (1.507)	0.156 (1.234)	0.168 (0.815)
年度固定効果	No	Yes	Yes									
学年固定効果	No	Yes	Yes									
学校固定効果	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.
教員固定効果	No	No	Yes									
児童固定効果	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes						
自由度修正済み決定係数	0.554	0.557	0.577	0.554	0.557	0.577	0.533	0.532	0.0662	0.516	0.515	0.0655

( ) 内の数値は学校レベルでクラスタリングした標準誤差に基づいたt値。すべての式に学年サイズの3次の多項式を含めている。Abs.は、学校固定効果が児童固定効果に吸収されていることを意味する。標本サイズは109,433、児童数は40,950人。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

なるのかを調べるときに立ち返るとする。

次に、算数のテストスコアを被説明変数とする回帰モデルの結果を見る。国語の場合と同様に、クラスサイズの係数の推定値はすべての定式化において負の値となっているが、係数の統計的有意性はまちまちである。特に、児童固定効果を含めずに二段階最小二乗法で推定した第5列と第6列の係数の推定値は絶対値も小さく、統計的な有意性も低い。しかしながら、児童固定効果を考慮した第7列から第12列の結果はすべて統計的に有意であり、教員効果までも制御した第12列において係数値は-0.01となっている。国語の場合と同様に、この係数値を解釈すると、クラスの児童数を一人減らすことによって、算数のテストスコアが平均的に0.01標準偏差「伸びる」ことを意味している。国語のときと同様に、1年間の学習は学力の1標準偏差の上昇と等価と仮定すると、クラスサイズを現状の半分にすることで平均的には約2ヶ月弱分の算数の学習効果を生み出していることになる。国語の場合と同様に、この算数の学力の伸びは統計的に意味があること、またこの効果はあくまでも算数のテストスコアに対する平均的な効果であり、学習環境等によりその効果は変わりうることも十分に考えられるため、児童の学習・家庭環境の違いによる異質なクラスサイズ縮小効果を考慮した分析を後に行う。

回帰モデルにおけるそのほかの共変量の係数の推定値についても簡単に確認する。まず、すべての回帰式に前年度の同科目におけるテストスコアを含めているが、それによりクラスサイズの係数を、各児童のテストスコアの伸びと解釈することが可能になっている。実際に国語、算数のすべての定式化において、前年度のテストスコアの係数は統計的に有意となっている。しかしながら、児童固定効果を含めたモデルと含めないモデルでは符号が逆転している。児童固定効果を含めないモデルにおいては、前年度のテストスコアが高い児童は今年度のテストスコアも高くなる傾向があるため、前年度テストスコアの係数値は正の値となる。他方、児童固定効果を制御したモデルでは、各児童の学年を通じた平均的なテストスコアを制

御しているので、前年度のテストスコアが、その児童の平均的なテストスコアよりも高いときには、今年度のテストスコアは平均よりも低くなる傾向があることを意味している。いずれの場合においても、前年度のテストスコアを制御する「附加価値モデル」を推定することによって、児童の学力の伸びに対するクラスサイズ縮小効果の推定を行っている。

次に就学援助の受給および申請状況の係数を見てゆく。児童固定効果を制御しない定場合、国語と算数の両科目において係数値は負の値となり、統計的にも有意となっている。これは、就学援助への申請を行わなかった児童を比較対象として、就学援助の受給や申請を行なった児童のテストスコアの伸びは相対的に低いことを意味している。さらに、その係数は否認定よりも準要保護の児童が、さらに準要保護の児童より要保護の児童の方がその係数の値の絶対値は大きくなっていることから、保護状態が重くなるに従って学力の伸びが小さくなっていることがわかる。他方で、児童固定効果を制御した場合、これらの係数の統計的有意性は失われ、場合によっては係数の符号が正になっている場合も見られる。これは就学援助の受給及び申請の状況が持続的であり、その影響の多くが児童固定効果によって制御されていることが主な理由であろうが、これらの係数値から、就学援助を新たに受給・申請することになると自体が学力の伸びの低下に結びついているわけではないと解釈できる。

以上の議論をクラスサイズの効果に焦点を絞ってまとめるとき、国語、算数とともにクラスサイズの縮小は学力の伸びと正の統計的に意味のある関係を持つが、その効果の大きさは限定的であり、先に紹介した日本における先行研究とも整合的な結果となっている。

## (2) クラスサイズ縮小効果の異質性分析

上記の分析では、クラスサイズの縮小は児童の学力の伸びと正の関係があることがわかったが、この効果は児童の家庭・学習環境の違いによって異なるのだろうか。以下では、児童の家庭・学習

表3 就学援助受給状況ごとのクラスサイズの効果

推定方法	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)		(8)		(9)		(10)		(11)	
	OLS	OLS	OLS	2SLS																		
国語																						
申請なし	-0.002 (0.091)	* (0.143)	-0.002 (0.011)	** (0.143)	-0.004 (0.143)	** (0.011)	-0.002 (0.265)	-0.002 (0.033)	-0.005 (0.073)	** (0.119)	-0.003 (0.073)	* (0.119)	-0.003 (0.037)	* (0.096)	-0.005 (0.037)	** (0.219)	-0.004 (0.219)	* (0.219)	-0.003 (0.120)	* (0.120)	-0.006 (0.120)	
否認なし	-0.002 (0.417)	-0.001 (0.531)	-0.004 (0.060)	* (0.772)	0.001 (0.721)	-0.003 (0.381)	-0.003 (0.022)	-0.006 (0.022)	** (0.031)	-0.005 (0.031)	** (0.031)	-0.005 (0.031)	** (0.045)	-0.009 (0.001)	*** (0.045)	-0.007 (0.045)	** (0.080)	-0.007 (0.080)	* (0.080)	-0.007 (0.013)	* (0.013)	-0.011 (0.013)
準要保護	-0.001 (0.630)	0.000 (0.890)	-0.003 (0.105)	-0.001 (0.433)	-0.001 (0.634)	-0.005 (0.075)	-0.005 (0.310)	-0.002 (0.457)	-0.002 (0.457)	-0.001 (0.131)	-0.004 (0.077)	-0.004 (0.131)	-0.004 (0.247)	-0.004 (0.247)	-0.004 (0.108)							
要保護	-0.002 (0.445)	-0.002 (0.537)	-0.005 (0.062)	* (1.000)	0.000 (0.920)	-0.004 (0.378)	-0.004 (0.329)	-0.004 (0.279)	0.004 (0.279)	0.005 (0.279)	0.005 (0.279)	0.005 (0.279)	0.005 (0.279)	0.010 (0.110)	0.010 (0.110)	0.010 (0.110)	0.010 (0.110)	0.011 (0.110)	* (0.110)	0.007 (0.110)	0.007 (0.110)	0.007 (0.110)
算数																						
申請なし	-0.002 (0.028)	** (0.040)	-0.002 (0.025)	** (0.040)	-0.003 (0.060)	* (0.209)	-0.003 (0.483)	* (0.061)	-0.002 (0.063)	* (0.063)	-0.004 (0.063)	* (0.063)	-0.004 (0.063)	* (0.063)	-0.005 (0.063)	* (0.063)	-0.006 (0.063)	* (0.063)	-0.006 (0.063)	* (0.063)	-0.006 (0.063)	
否認なし	-0.003 (0.091)	* (0.118)	-0.004 (0.036)	** (0.226)	-0.003 (0.355)	-0.002 (0.403)	-0.002 (0.226)	-0.002 (0.403)	-0.006 (0.025)	** (0.025)	-0.006 (0.025)	** (0.025)	-0.006 (0.025)	** (0.025)	-0.008 (0.025)	*** (0.025)	-0.010 (0.025)	** (0.025)	-0.009 (0.025)	** (0.025)	-0.014 (0.025)	
準要保護	-0.003 (0.021)	** (0.029)	-0.003 (0.13)	** (0.037)	-0.004 (0.089)	** (0.269)	-0.004 (0.089)	-0.003 (0.269)	-0.003 (0.089)	* (0.089)	-0.003 (0.089)	* (0.089)	-0.003 (0.089)	* (0.089)	-0.006 (0.089)	*** (0.089)	-0.008 (0.089)	*** (0.089)	-0.008 (0.089)	*** (0.089)	-0.013 (0.089)	
要保護	-0.004 (0.214)	-0.003 (0.264)	-0.005 (0.087)	* (0.458)	-0.003 (0.623)	-0.002 (0.468)	-0.002 (0.623)	-0.003 (0.468)	-0.003 (0.623)	-0.003 (0.623)	-0.001 (0.807)	-0.001 (0.807)	-0.001 (0.807)	-0.001 (0.807)	-0.004 (0.807)	-0.004 (0.807)	-0.004 (0.807)	-0.004 (0.807)	-0.004 (0.807)	-0.004 (0.807)	-0.012 (0.807)	
年度固定効果	No	Yes	Yes																			
学年固定効果	No	Yes	Yes																			
学校固定効果	No	Yes	Abs.	Abs.	No	Yes	No	Abs.	Abs.	Abs.	No	No	Abs.									
教員固定効果	No	Yes	Yes																			
児童固定効果	No																					

( ) 内の数値は学校レベルでクラスティングした標準誤差に基づいたp値。すべての式に前年度テストスコア、就学援助申請・受給状況(否認定、準要保護、要保護)、学年サイズの3次の多項式および定数項を含めている。Abs.:は、学校固定効果が児童固定効果に吸収されていることを意味する。標本サイズは109,433、児童数は40,950人。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1。

環境の違いを表す代理変数として就学援助受給および申請の状況の情報に着目し、クラスサイズとこれらの就学援助関連の変数との交差項を追加した回帰モデル（2）を推定することによって、クラスサイズ効果の異質性の有無を検証する。

表3は回帰モデル（2）の推定結果に基づき、クラスサイズ効果を就学援助申請・受給状況ごとにまとめたものである。まず国語のテストスコアとクラスサイズの関係を見てみよう。まず、就学援助の申請を行っていない児童に対するクラスサイズの効果を見ると、すべての定式化において負の値となっている。しかしながら、統計的有意性は定式化によって異なり、児童固定効果と教員固定効果を制御し、二段階最小二乗法で推定した第12列の結果は、表2のものとあまりことならないものの、統計的有意性は低くなっている。他方、就学援助否認定グループにおけるクラスサイズ縮小効果は0.011で統計的にも有意な値となっている。準要保護に認定された児童に対しては、0.007となる。さらに、要保護の児童に関してクラスサイズ縮小効果は-0.007となっているが、これらの値は統計的には有意ではない。これらの結果からは、クラスサイズの縮小効果は、児童の家庭経済環境に依存して異なり、教育政策の実装において児童の特性を考慮した政策の実施が重要であることを示す一例であると言える。

次に、算数のテストスコアとクラスサイズとの関係を見てみよう。国語の場合と同様に、就学援助の申請を行っていない児童に対するクラスサイズの効果はすべての定式化において負の値となっており、特に第12列の推定結果においては5%水準で統計的にも有意である。さらに、就学援助への申請を行った児童に対するクラスサイズ縮少の効果は、申請を行っていない児童に比べても大きくなっていることがわかる。児童一人分のクラスサイズ縮小効果は就学援助への申請のない児童には算数のテストスコアの0.009標準偏差の改善を意味するが、申請をしたが認定されなかった児童に対しては0.014標準偏差の算数のテストスコアの上昇となっている。同様に、準要保護に認定された児童に対するクラスサイズ縮小効果は0.013、

さらに要保護と認定された児童に対するクラスサイズ縮小効果は0.012と統計的にも有意な値になっている。

これらの分析結果をまとめると、国語の場合はクラスサイズ縮小効果は就学援助否認定の児童においてみられるものの、そのほかのグループでは統計的には有意な関係はみられなかった。他方、算数のテストスコアに対しては、就学援助への申請や受給を受けている児童の方が、クラスサイズ縮小効果が大きくなる傾向が見られた。このように、クラスサイズ縮小効果が家庭経済環境によって異なることの一つの解釈としては、以下のようなものが考えられる。一般的に、教育政策の効果はその必要性と受容性によって決まる。就学援助への申請を行った児童は、申請を行わなかつた児童に比べて学校教育の必要性が高いことが予想される。さらに、就学援助へ申請した児童は平均的にそうでない児童に比べて学力が低い傾向があった。そのため、就学援助への申請を行つた児童に対する教育政策の効果は、そうでない児童に比較して大きくなると考えられる。しかしながら、教育政策が成果に結びつくためには児童が教育政策の変化をどれだけ受容できるのかにもかかってくる。一般的に要保護に認定された児童はそのほかの児童に比べてより厳しい家庭経済環境に置かれているため、教育政策による介入の余地が限られているのかもしれない。これらの要因の大小関係がクラスサイズ縮小という教育政策と家庭経済環境との間の非線形の関係を生み出しているのではないかと考えられる。

#### IV 自治体の根拠に基づく教育政策の可能性と限界

本稿では、教育政策の中でも特に自治体における小中学校を対象とする政策に焦点を当て、その効果検証の例と独自の分析結果を紹介した。根拠を活用した教育政策形成のためには教育データベースの構築が不可欠であり、本稿で紹介した先駆的な自治体の例が、ほかの自治体にも波及してゆくことが強く期待される。第Ⅱ節で見たよう

に、自治体の教育データベースを構築することによって、学術的な知見を活用した教育政策の効果検証がすでに行われているケースもある。また、第Ⅲ節で紹介した匿名自治体の児童生徒個票データを用いた分析では、クラスサイズ縮小効果は児童の家庭経済環境によって異なりうることが示唆され、自治体における教育政策を実装する上でも、その効果の多様性を意識することの重要性が明らかにされた。これらの検証例及び分析結果は、教育データの分析に学術的な知見を活用しつつ、その自治体のニーズにあった政策効果の検証を行うことが、義務教育活動を実装している基礎自治体にとっても、また学術研究を推進している研究者にとっても魅力的なものであり、相乗効果も大いに期待できる方法であることを示している。

教育活動の成果は児童生徒一人一人で異なり、万人に共通して効果的な教育活動を見つけるのは至難の技であり、いわば教育方法に「正解」はないとも言えよう。しかしながら、教育活動の効果の多様性を理解することは大切であり、個々の経験の記録としての教育行政データを活用し、経験を共有することができれば、よりきめ細かな教育的対応が可能となるであろう。そのためにも、教育行政データベースの整備と活用がより多くの自治体で実装されることが強く期待される。

## 参考文献

- 井上敦・田中隆一（2019）「教育—資源と成果の変容」、山本勲編『人工知能と経済』、勁草書房。
- 篠崎武久（2008）「教育資源と学力の関係」、千葉県検証改善委員会『平成19年度「全国学力・学習状況調査」分析報告書』第7章、pp.73-97。
- 妹尾涉・篠崎武久・北條雅一（2013）「単学級サンプルを利用した学級規模効果の推定」、『国立教育政策研究所紀要』、第142集、pp.89-102。
- 妹尾涉・北條雅一・篠崎武久・佐野晋平（2014）「回帰分断デザインによる学級規模効果の推定 -全国の公立小中学校を対象にした分析-」、『国立教育政策研究所紀要』、第143集、pp.89-102。
- 田中隆一（2019）「教員加配の有効性について」、『会計検査研究』第59号、pp.105-125。
- （2020）「教育政策におけるEBPM——データベースの構築によるエビデンスの蓄積と活用」、大橋弘編『EBPMの経済学—エビデンスを重視した政策立案』、東京大学出版会。
- 田中隆一・両角淳良（2019）「全国学力・学習状況調査の小学校別結果公表が児童の学力に与える影響について」、『フィナンシャルレビュー』、第141号、pp.24-43。
- （近刊）「教員加配と問題行動：家庭経済環境の役割」、『日本経済研究』。
- 田中隆一・両角淳良・別所俊一郎（2019）「新教育委員会制度がいじめの認知件数に与えた影響について：東京都の区市町村別データを用いた分析」、『フィナンシャルレビュー』、第141号、pp.44-64。
- 二木美苗（2012）「学級規模が学力と学習参加に与える影響」、『経済分析』、Vol.186、pp.30-49。
- 別所俊一郎・田中隆一・牛島光一・川村顕・野口晴子（2019）「区立小学校での補習の効果：足立区のケース」、『フィナンシャルレビュー』、第141号、pp.141-159。
- 別所俊一郎・野口晴子・田中隆一・牛島光一・川村顕（2019a）「子どもについての行政データベースの構築」、『フィナンシャルレビュー』、第141号、pp.106-119。
- （2019b）「就学援助と学力との関連性について：足立区におけるパネルデータ分析結果から」、『フィナンシャルレビュー』、第141号、pp.120-140。
- Akabayashi, H. and R. Nakamura (2014) "Can Small Class Policy Close the Gap? An Empirical Analysis of Class Size Effects in Japan," *The Japanese Economic Review*, Vol. 65, pp. 253-281.
- Angrist, J. and V. Lavy (1999) "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.114, Issue 2, pp.533-575.
- Bessho, S., H. Noguchi, A. Kawamura, R. Tanaka and K. Ushijima (2019) "Evaluating Remedial Education in Elementary Schools: Administrative Data from a Municipality in Japan," *Japan and the World Economy*, Vol. 50, pp.36-46.
- Education Endowment Foundation (2018) "Sutton Trust-EEF Teaching and Learning Toolkit and EEF Early Years Toolkit: Technical appendix and process manual (working document v.01)," [https://educationendowmentfoundation.org.uk/public/files/Toolkit/Toolkit\\_Manual\\_2018.pdf](https://educationendowmentfoundation.org.uk/public/files/Toolkit/Toolkit_Manual_2018.pdf) (2020年9月25日最終確認)。
- Hojo, M. (2012) "Determinants of Academic Performance in Japan," *Japanese Economy*, Vol. 39, pp.3-29.
- (2013) "Class-size effects in Japanese schools: A spline regression approach," *Economics Letters*, Vol. 120, pp.583-587.
- Hojo, M. and T. Oshio (2012) "What Factors Determine Student Performance in East Asia? New Evidence from

- the 2007 Trends in International Mathematics and Science Study," *Asian Economic Journal*, Vol. 26, pp.333-357.
- Hojo, M. and W. Senoh (2019) "Do the disadvantaged benefit more from small classes? Evidence from a large-scale survey in Japan," *Japan and the World Economy*, Vol. 52, 100965.
- Ito, H., M. Nakamuro, and S. Yamaguchi (2020) "Effects of class-size reduction on cognitive and non-cognitive skills," *Japan and the World Economy*, Vol. 53, 100977.
- Morozumi, A. and R. Tanaka (2020) "Should School-level Results of National Assessments be Made Public?," *IZA Discussion Papers* No. 13450.
- Oikawa, M., R.Tanaka, S. Bessho, and H. Noguchi (2020) "Do Class Size Reductions Protect Students from Infectious Disease? Lessons for Covid-19 Policy from Flu Epidemic in Tokyo Metropolitan Area," *IZA Discussion Papers* No. 13432.
- Tanaka, R. and K. Ishizaki (2018) "Do Teaching Practices Matter for Students' Academic Achievement? A Case of Linguistic Activity," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 50, pp.26-36.

(たなか・りゅういち)

## **Toward the Evidence-Based Education Policy Making by Local Governments - An Analysis of Heterogenous Effects of Class-size Reduction on Students' Educational Achievements Using Administrative Panel Data**

TANAKA Ryuichi\*

### Abstract

In this paper, we discuss the importance of the evidence-based policy making by local governments for educational achievement of students. First, we introduce examples of local governments where administrative education data are collected and used for analysis of the effectiveness of education policies. Next, as an example of such analyses, I estimate the effect of class size reduction on the growth of academic achievement of students in public primary schools. We found that the reduction of the class size has a small but statistically significant positive effect on the growth of the academic ability of elementary school students, especially in mathematics. In addition, we found that the effect of reducing the class size on the growth of academic ability differs depending on students' application / receipt status of school financial support. These results highlight the importance of implementing individualized education policies, showing the usefulness of administrative education data in recognizing the diversity of effects of education policies.

Keywords : Education Economics, Compulsory Education, Class Size, School Financial Assistance, Administrative Education Data

---

\* Professor, Institute of Social Science, The University of Tokyo

**特集：社会保障からみた教育**

## 高等教育の家族負担を減らし脱家族化する： 全国民を大学利用可能にして

大岡 順光\*

### 抄 錄

本論は教育保障も「脱家族化」の対象ととらえ、「高等教育の脱家族化」、すなわち高等教育への財政的支出の拡大が可能かを検討する（Ⅰ）。高等教育に公費を入れ、家族の負担を減らす根拠は、（a）少子高齢化による労働力不足への対応、（b）大卒増による税収増等である（Ⅱ）。

だが、これらを示すだけでは、多くの国民の支持は得にくい。半数近い国民は全く大学を利用せず、大学は無縁の存在だからである。彼らは「税は取られるだけ。戻ってこない」と予言し、増税に反対する。その結果、彼らが働いた後に大学で再教育を受ける財源は得られない。「予言」が本當になる「予言の自己成就」の悪循環が続いている。この悪循環を断つには、大学への社会人入学を公費で拡大する政策をまず実行する必要がある。

つまり、「高等教育の脱家族化」は「人生前半の社会保障」だけでは実現できず、「前半」と「半ば・後半」とともに充実して初めて実現可能となる（Ⅲ）。その実現には、各省庁による分析を総合し、国全体の社会構想を調査・提言する機関が必要である（Ⅳ）。

キーワード：家族主義、世論、予言の自己成就、生涯学習、独立調査機関

社会保障研究 2020, vol.5, no.3, pp.341-355.

### I 高等教育の脱家族化とは

#### 1 教育と社会保障を総合的に見る：教育も 「脱家族化」

本特集の趣旨は、「現状では教育制度と社会保障制度との連携が上手くできていない」と指摘している。この連携を進めるには、教育と社会保障（介護ケア等）を総合的に見ることができると概念が必要である。

そのためには、これまで主に育児や介護などケ

ア領域のみで研究されてきた「脱家族化」を、教育にまで拡張することが有効である。大学授業料等の親負担主義の廃止など、広く「家族間の経済的な依存を断ち切る」政策も、「脱家族化」ととらえ直すのである。エスピング・アンデルセンの「脱家族化」の定義は、「個人の家族への依存を減らす政策。家族や夫婦の間での相互依存から独立して、個人が経済的資源を最大限自由に使えるようにする政策」[Esping-Andersen (1999), p.45] であり、ケアの領域に限らない広い射程を持ちうる〔大岡（2014）〕。

\* 中京大学現代社会学部 教授

なぜ「脱家族化」概念を拡張して、社会保障と教育を総合的に見る必要があるのか。すべて家族に任せればよいという日本の「家族主義」を変えていくには、ケアという社会保障分野を見るだけでは足りず、教育費の家族負担の問題も考え、人生全体の問題をとらえる必要があるからである。大学授業料など子どもが若いときの親の多大な教育費負担は、親への負債感をうみ、親を自分で介護するしかないという思い込みにつながる可能性がある<sup>1)</sup>。この問題を考えるには、「脱家族化」概念を拡張し、ケアだけでなく教育も視野に入れ、福祉・教育予算を総合的に分析することが必要となる。

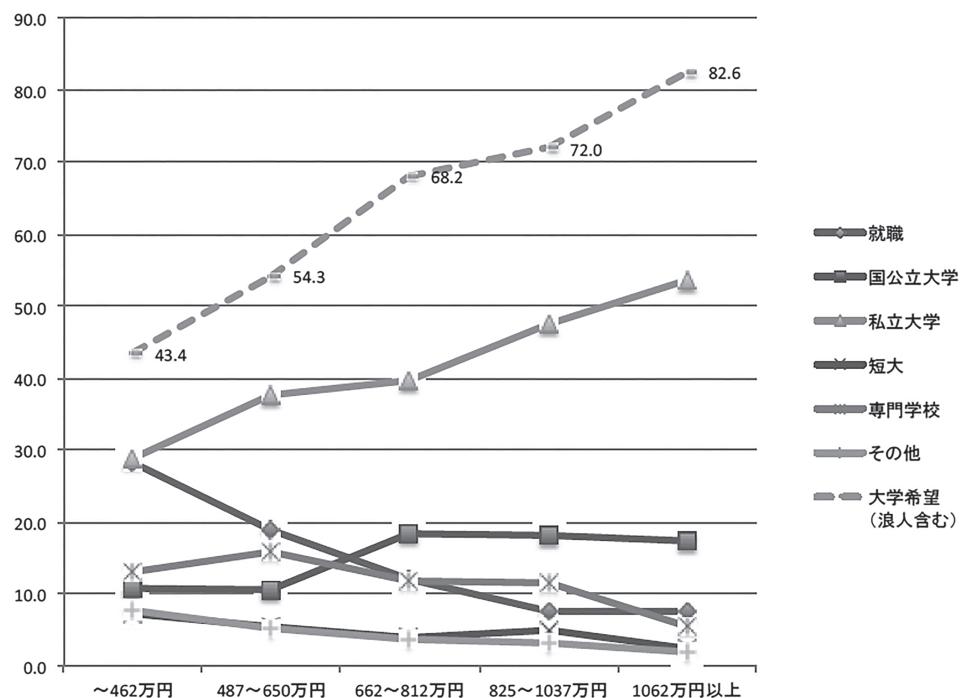
このように「脱家族化」概念を拡張することで、

スウェーデンの基礎自治体は、保育・就学前教育・高校までの教育という「人生前半の脱家族化」を、高齢者福祉という「人生後半の脱家族化」より重視したという分析が可能となった〔大岡(2015)〕<sup>2)</sup>。福祉と教育の予算を人生全体の視点からとらえて分析するには、「脱家族化」概念の拡張が有効であることを示せた。

以上を踏まえ、本論では「教育の脱家族化」を「教育費の親負担を減らすこと」と定義して用いる。

## 2 高等教育を脱家族化しにくい理由

本論は「人生前半の社会保障政策としての教育」の中でも、高等教育に焦点を絞る。



出典：文部科学省（2017）。2017年1月調査。

図1 家計年収別、高校卒業後の進路（%）

<sup>1)</sup> 2000年の介護保険の導入後も、これ以上は介護できないと思い詰め、被介護者を殺してしまう介護殺人は減らず、その約3分の1が息子による親の殺害であった〔大岡(2014)〕。

<sup>2)</sup> 基礎自治体における住民1人あたり活動別支出額を統計から算出すると、2000年から2012年までの支出伸び率は高齢者福祉の40%、教育等((a) 教育、(b) 就学前教育・学童保育) 47%となり、教育等の方が大きいことが分かった〔大岡(2015)〕。ここでの(a) 教育は日本的小中高にあたる。保育はすべて就学前教育とみなされている。

その理由は、第1に、日本の大学教育は、親の人生で2番目に高い買い物だからである。放棄所得（高卒で働いていたら得られた収入）を入れると、自宅から国立大学に通う女子が一番安いが、それでも約1400万円かかる〔小林（2008），pp.14-16〕。第2に、ほとんどの人が利用する保育・就学前教育に比べ、高等教育を利用する者は高所得者に偏り（図1）、高等教育の方が親負担を減らす「脱家族化」がしにくいからである。貧困家庭も利用する保育・就学前教育に比べ、裕福な家庭がより多く利用する高等教育の親負担を減らすべき根拠はあるのかという問題を解く必要がある。

Ⅱでそれを考えていくが、その前に「脱家族化」には二つの道があることを、次の3で確認する。

### 3 脱家族化の二つの道：社会化と個人化

#### （1）三つの教育費負担主義

1で「教育の脱家族化」を「教育費の親負担を減らすこと」と定義した。教育費の親負担を減らすには、二つの道がある。社会が支えるか（社会化）、学生本人が個人で負担するか（個人化）である。

小林（2018）は、矢野（2012）を踏まえ、三つの教育費負担主義を図2のように整理している。（a）教育費負担の「福祉国家主義」は、北欧諸国や

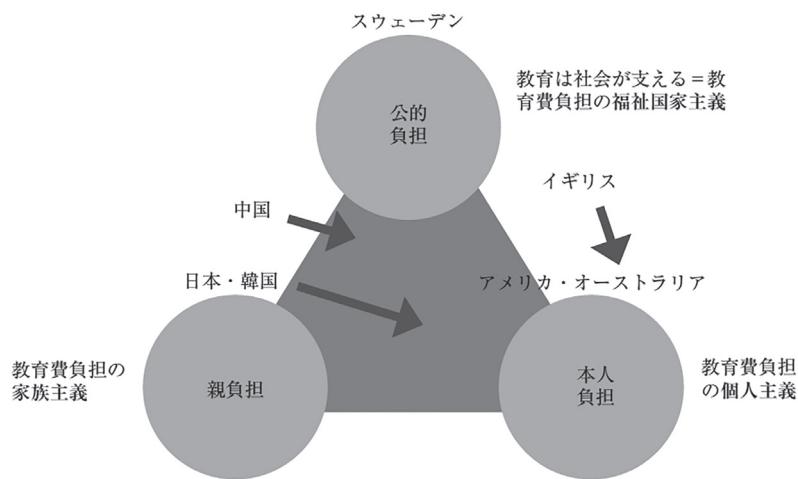
独仏などでみられる。学費は無償か、きわめて低い。スウェーデンは私立大学でも授業料を取らない。（b）教育費の「親負担」は、親が子どもの教育に責任を持つべきという、教育費負担の「家族主義」で、日本・韓国などで強い。（c）「子（学生本人）負担」は、教育は個人のためだとする、教育費負担の「個人主義」である。アメリカ合衆国やオーストラリアなど英語圏諸国でみられる。もちろんこれらは理念型的などらえ方で、現実には各国ともこの三つの教育觀と負担のあり方が混在している〔小林（2018）〕。

現在、日本は、左下の親負担・「家族主義」だが、それを変えて「脱家族化」するには、右上の公的負担・「福祉国家主義」に向かうか、右の本人負担・「個人主義」に向かうか、の二つの道が考えられる。

筆者自身は、教育費負担の「福祉国家主義」が望ましいと考えている。だが、財源不足が明らかな日本で、高等教育のすべてを公費で無償化することは、すぐには難しいだろう。

#### （2）個人化と社会化の複合：所得連動型返済奨学金

次善の策として、「所得連動返還型奨学金制度」（Income Contingent Loan；以下、ICLと略記）が考



出典：小林（2018）。

図2 三つの教育費負担主義

えられる。奨学金の返還額を返還者（奨学生）の所得に応じて調整する制度である。所得が一定水準に達するまで返還を求めず、また、所得がその水準に達してからも所得に連動する形で返還額を調整して、低所得層の返還負担を軽減する仕組みである〔小塩（2020）〕。

ICLは、授業料を親負担でなく本人負担とするので、「個人化」である。また、国によっては返還期間（返還が帳消しになる期間）を設定する場合があり、返還期間を過ぎても返還残額があるときは公費で負担することになるので「社会化」が行われる。制度設計により社会化の程度は大きく異なるが、ICLは個人化と社会化の複合だといえる。

オーストラリアで採用されているのが、所得連動型返済奨学金の一種のHECS（Higher Education Contributions Scheme、高等教育拠出金制度）である。

オーストラリアでは、不利な階層出身者の進学機会に、卒業後払いのHECSはマイナスの効果を与えていない〔Chapman（2005）、pp.68-70〕。授業料はもともと無料だったが、有料とされ所得連動返還ローンが導入された。貧困家庭からの大学進学は難しくなるはずだ。それにもかかわらず、貧困家庭からの大学進学に負の効果を与えていないのが注目される〔大岡（2014）〕。Chapman（2006）によれば、HECSがもたらした社会経済階層が低い学生への影響（入学者数や学位取得状況等）に関連して、少なくとも7つの調査研究が実施されている。全体としては、HECSは低い社会経済階層の学生の高等教育進学に否定的な影響は与えていないことを示している〔Chapman（2006）、未来工学研究所（2018）〕。

ただし、家計所得の違いによる大学進学率の格差の解消までは、所得連動返還型ローン制度だけでは達成できていない。低所得の学生の高等教育進学を増やすにあたっての主要な問題は、低所得学生の多くが高校までの学校を終えないことだと指摘が、未来工学研究所の現地調査では聞かれたたという〔未来工学研究所（2018）〕。

では、日本はどうか。本特集の小塩論文によれば、生涯所得ベースで見ると、日本版ICLの再分

配効果は限定的で、財政的なコストも小さなものにとどまる。貸与された奨学金のかなりの部分が、最終的に返還される仕組みだからである。また、所得が一定水準を下回ると返還を猶予したり、返還額を低額にとどめるための閾値が、実質的に設定されていないことも大きい。

ただし、こうした日本版ICLに対する評価は、ICLに何を期待するかや、ICL以外の政策との関係に大きく依存する。税制など所得再分配を直接行う仕組みがほかにあれば、ICLで所得再分配を目指す必要はないという見方もできる。低所得層の支援のためには、ICLより返還を求める給付型奨学金の拡充を目指すべきだろう。貧困が深刻なひとり親世帯などの低所得層の支援としては、所得連動型奨学金では明らかに不十分である〔小塩（2020）〕。

「給付型奨学金」の拡充とは、「社会化」を行うものである。一方、ICLは、「個人化」と「社会化」を同時に行う複合型で、小塩が指摘するとおり、社会の負担を大きくするか、個人の負担をどこまでも追求するかで、再分配効果は大きく変わる。

## II 高等教育を脱家族化すべき根拠

Ⅱ以下での「脱家族化」は「社会化」という意味で用いる。「高等教育の脱家族化」は、「高等教育への財政的支出の拡大」を意味する。高等教育になぜ税金を注ぎ込み、家族の負担を減らすべきなのか。その根拠を確認する。

### 1 少子高齢化による労働力不足への対応

図3は2020年と2050年の日本の人口ピラミッドである。2050年の特徴は、男女とも山が一つしか無いことだ。2020年にあった二つの山のうち、70歳前後の山が消え、40代後半の山が、2050年には70代後半に移動する。

この2050年の人口ピラミッドを前提とすると、日本が取るべき対策は明らかである。

少子高齢化のため、高齢者一人を支える現役世代の人数は確実に減る。高齢者を現役世代が支える仕組みを維持しようとするなら、若者が高等教

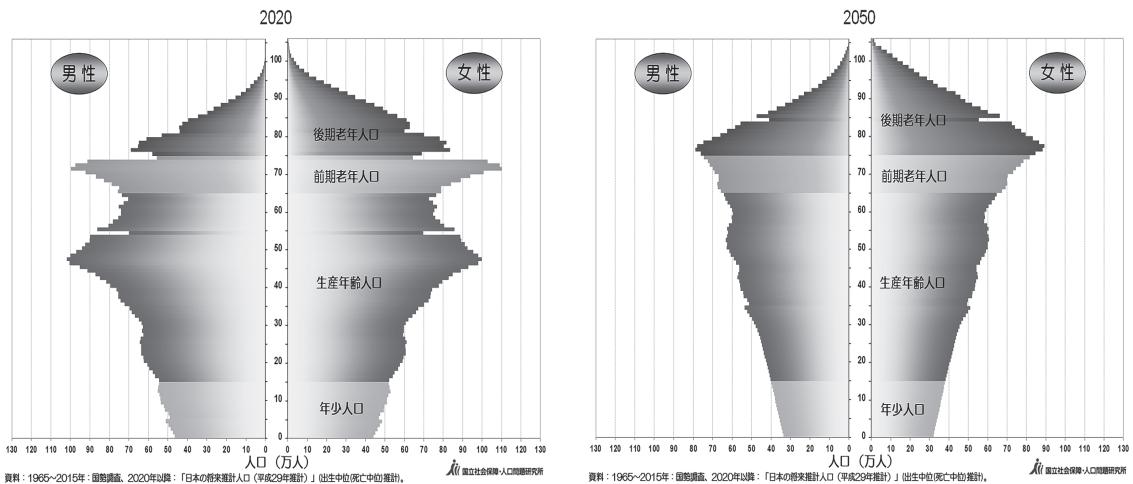


図3 日本の人口ピラミッド：2020, 2050年

育を受けて能力をさらに伸ばし、高収入の仕事に就き、より多くの税金や保険料を負担する必要がある。少子高齢化で減っていく子どもや若者が、家庭の貧富にかかわらず、その能力を伸ばしきることができるよう、高等教育の「脱家族化」を進める必要がある。

たとえ親が病気で突然倒れても、若者が大学に行けるシステムを創る必要がある。親が高等教育費を負担する「家族主義」を変え、親の病気等の家庭環境の激変があっても、若者が自分の可能性を最大限に伸ばせる社会、「教育を家族だけに任せない」社会を目指す必要がある〔大岡（2014）〕。

## 2 大卒が増えれば税収が増える

「高等教育の脱家族化を進める」べきだという第2の根拠は、大学への公財政支出を拡大すれば、貧困な若者も大卒になれて、高卒よりも生涯賃金が高くなり、より多くの税収をもたらすことである〔大岡（2018）〕。下記の先行研究がその根拠を示す。

①2009（平成21）年の「賃金構造基本統計調査」による小川和孝や矢野眞和の推計によれば、高卒者が大卒者になることで、その人が生涯に払う税金は、約1,500万円増加する〔小川（2016），p.125〕。

②大卒と高卒の所得格差は拡大傾向にある。特に2001年以降、20代後半では、高卒を100にした大卒の相対所得は、110から120にまで急上昇した。平均で見ても学歴間格差は2011年まで拡大傾向にある〔矢野他（2016），p.177〕。

③誰でも大学で勉強すれば報われる。大学の大衆化批判（大衆化した大学に行っても意味が無い）には次のような反論ができる。第1に、学力が低い大卒でも、学力が低い高卒より7.1%の所得増になる。「教育の收益率」（教育プレミアム）の推計を、男子常用労働者（60歳以下）の所得関数（2005年）をもとに、SSM（社会階層と社会移動）調査からの試算を矢野が行った結果である〔矢野（2015），pp.166-167〕。第2に、学力下位でも「進学するなら大学まで行く」のが合理的である。「就職するなら大学よりも専門学校に行くのがいい」という説は支持されない。ダミー変数による教育プレミアムを比較すると、どの学力でも、大学ダミーの係数は統計的に有意で、特に学歴下位層の係数（0.342）が大きい（上位0.309、中位0.241）。これに対して、専門学校は、どの学力階層でも、有意な効果をもたない〔矢野（2015），p.171〕。

ただし、以上は最新のデータでも2011年である。その後のデータをみてみよう。

④「賃金構造基本統計調査」から作成された

2016年の賃金カーブ（男子、所定内給与額）をみると、高専・短大卒の賃金は大卒と比べ、大幅に低下している。近年では大卒学歴がもたらす収益は、ほかの学歴を差し置いて維持され、いわば大卒一人勝ちである〔北條（2018）〕。

⑤女子の賃金についても、2015年時点のデータにもとづく分析で、大卒女子の労働確率で調整してもなお公財政による大学教育投資は一定以上の税収効果をもたらすことが確認された。よって、大卒女子のライフコース選択の現状を踏まえたとしても、公財政からの大学教育投資は高い経済的効果を生み出している〔遠藤（2018）〕。

つまり、大卒が高卒よりも高い税収を生み出すという傾向は変わっていない。

### 3 財政効率から私立大学により税金を投入

矢野（2015）によれば、教育投資は賢明な資金運用である。家計と政府が大学教育に投資すれば、6%（国立）～6.7%（私立）の利息を産み出す。家計が苦しくても、財政難でも、大学に資金を投入すれば、将来に利益が回収される。超低利の現在、教育に投資するのが賢明な資金運用である〔矢野（2015），p.181〕。ここでの収益率は家計と政府を合わせたもので、社会的収益率である。負担者と受益者の組み合わせで、次の3つの内部収益率が計算できる。

- (a) 社会的収益率：家計と政府の費用総計額と税引き前の生涯便益の関係
- (b) 私的収益率：家計の費用負担額と税引き後の生涯便益の関係
- (c) 財政的収益率：政府の費用負担額と税収入額の増加による生涯税便益の関係〔矢野（2015），p.179〕

北欧のように、授業料が無償だと、私的収益率が高くなる。豊かな先進諸国の平均では、私的収益率（12.4%）>社会的収益率（9.5%）である。

日本が世界と大きく違うのは私立大学である。最大が財政的収益率9.6%，その次が社会的収益率6.7%，私的収益率は最も小さく6.4%。個人の

収益よりも、政府の収益の方が多いという驚くべき結果である。

私立大学の成長によって得をしたのは政府であり、奉仕している、または搾取されているのは私立大学である。よって、私立大学への国庫補助金の投入額を増やし、家計の授業料負担を緩和させるのが合理的である。政治的な平等観による主張ではない。財政効率から判断して、私立大学に税金を投入するのが望ましい〔矢野（2015），pp.181-183〕。

### 4 大学への投資効果を確保する改革

だが一方で、日本の大卒が大卒にふさわしい仕事をつけていないという調査結果もある。OECDの調査〔OECD 2018〕による、大学卒業者が従事する職業レベルの国際比較をみると、わが国で大卒レベルの職業に就けているのは大卒者全体の58.4%と、本調査のOECD加盟国中で最低である。また、大学を卒業しながら高卒レベルの仕事に就いている割合は29.2%と最高である〔河村（2020），p.117〕。

河村（2020）は、さまざまな高等教育改革を提案しているが、二つが重要である。

第1に、日本では大学の評価は、大学関係者相互による“ピア・レビュー”しかない。イギリスのように学外の眼を入れて客観的な大学評価を行い、教育の成果の把握、指標の確立を急ぐべきである。第2に、イギリスのように、学部、学科ごとの教育の成果、卒業後の就業状況等を含む詳細な情報を開示し、異なる大学間での相対比較が容易にできるようにする。

特に第2の点は検討が必要だろう。前述の、女性の大学教育への公財政での投資が税収効果をもたらすとした遠藤（2018）も、大卒の平均的な経済効果を扱ったので、今後は学部別、大学ランク別、職業別などの投資効果の分散にも留意した研究が必要となるとしている。

Ⅱの2でみたように、大学教育の「脱家族化」の根拠は、大卒が高卒より多い税収をもたらすという点にある。学部別、大学ランク別、職業別などで投資効果を計算し、どのような大卒がより多い

税収をもたらすのかは常に検証し続けなければならない。

ここで重要なのは、投資効果を計算するには、将来的に労働力が不足する分野はどこかを予想しなければいけないという点である。

### 5 今後の大卒者の労働需要の予測

日本では、労働政策研究・研修機構が「労働力需給の推計」を2005年から2020年現在までネット上で公開している。少子高齢化のために予想される労働力不足をふまえて、どのような分野の高等教育の学生数を拡大していくべきかという視点で、「労働力需給の推計」の活用を図るべきだろう〔大岡（2015），（2018）〕。

その際、参考になるのはスウェーデンの事例である。スウェーデンでは、1990年代前半の不況により、1990年から1995年で国家債務が2倍以上に激増した。緊縮財政をとり財政再建を行ったが、高等教育関係の予算は例外的に増額した。(a) 1995/96予算で大学などの通常の教育と訓練学校などの定員を3万人分増、(b) 1997年度予算でも25～55才の失業者に特別教育手当の制度を新設。また、成人教育を10万人分拡大、(c) 技術と自然科学の分野で大学の学生定員を1997年に1万5千人、1999年に1万5千人の増を行った〔藤岡（2001）〕。1995年のスウェーデンの人口は、約883万人だった。

さらに、財政危機の1996～98年に約1500億円強の奨学金増額を行った。前述のように大学生の定員を急増したためである。大岡（2015）を執筆当時の日本の人口に合わせ換算するなら、約2兆1400億円の増額に相当する。日本の2013（平成24）年度の文教及び科学振興費は約5兆4千億円。いかに巨額の奨学金増額だったかがわかる。

不況で財政危機の下でも巨額の教育投資と奨学金増額ができたのは、スウェーデンの高齢化率が低く、年金の負担が小さかったためではない。1995年の高齢者人口指数（20～64歳人口に対する65歳以上人口の比率）は30.2で世界一高かった。年金改革の実施により2010年には410億クローネル（5,371億円、1995年平均相場で換算）の国家予

算の負担増が、1994～1996年頃には見込まれていた。

大学入学者枠を急増し、奨学金予算の巨額となった予算は、1995/96年の予算である。この予算案は、1996年6月に政府から国会へ提案された。

つまり、年金改革で国家予算の巨額の負担増が見込まれるにもかかわらず、入学者枠を増やしたのである。その根拠は、大卒者の方の失業率が低く、今後大卒者の需要増が見込めるから、という予想であった。その労働力需給予想は、1996年の政府調査報告書『積極的な労働市場政治』にもとづいており、Nutek（スウェーデン産業・技術開発庁）が行ったものである。Nutekは、地域開発にかかる国の諸機関のなかで最も重要な役割を担っている。新しい事業の創出、より一層の事業の成長と並んで、より強い地域の創造を促進することを使命とする機関である。事業開発と地域再生を支援することで持続可能な経済成長と繁栄を促進することを目指す〔大岡2015〕。

日本でも、年金で国家予算の巨額の負担増が見込まれる中でも、今後大卒者の需要増が見込める分野を予想し、そこに教育投資を行うべきだという政策決定プロセスを作り出すことは可能なはずである。これについては、最後のIV.で改めて論じたい。

## III 脱家族化するには全国民を大学利用可能に

### 1 高等教育の脱家族化を高卒が納得：社会人入学拡大の必要性

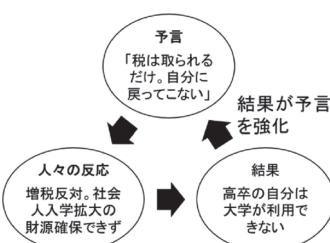
ここで視点を変え、日本で「高等教育の脱家族化」への人々の支持を増やし、政策として実現していくため、何をすべきかを考えてみよう。日本が当面「小さな政府」であることを前提として、高等教育への公財政支出を拡大し、「高等教育の脱家族化」を進めるには何をすればよいか。

参考になるのは、「小さな政府」なのに、「高等教育の脱家族化」を進めた米国、オーストラリア、ニュージーランドである。濱中・島（2012）によれば、この国々は、若いときに限らず、国民が生涯のどこかで、安い費用で高等教育を利用できる

権利を保証し、政府が財政支出をしている。すべての国民がいつでもこの権利を享受できることが、「高等教育の脱家族化」への社会的合意を得るために必要な条件となるだろう<sup>3)</sup>。

日本の大学進学率はまだ50%超だ。学生の多くが若年で、半数近い国民に、大学は無縁の存在である。すべての国民が大学進学を自分の問題ととらえられるようになることが、「高等教育の脱家族化」に対する合意形成に向けた第一歩であるという〔濱中・島（2012）〕。

現状は、半数近い国民にとって「自分が使わない大学のために、なぜ税金を取られているのだ？」という状態である。ここでは図4のような



出典：筆者作成。

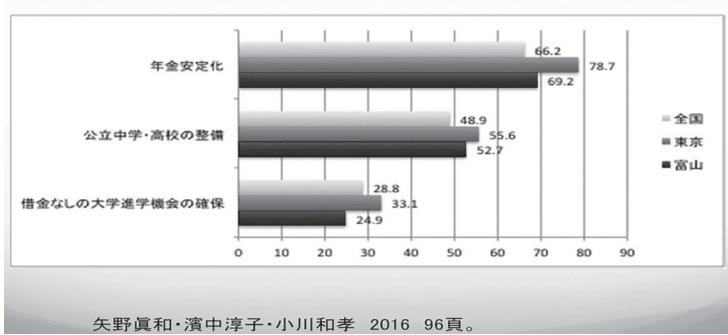
図4 「予言の自己成就」の悪循環

「予言の自己成就」の悪循環が生じている〔大岡（2018）〕。

高等教育の脱家族化のためには社会の負担が増えるから、増税等の負担増が必要である。だが、現状、半数近い国民は大学を利用しないので、「税は一方的に取られるだけ。自分に戻ってこない」と「予言」する。その予言によって、自分に無関係な大学のための増税には反対するという「人々の反応」が起り、大学への社会人入学を拡大するための財源が十分得られない。「結果」として、高卒で働いてきた自分は生涯で一度も大学教育サービスを利用できないことになる。予言することによって、予言の内容が現実となるという「予言の自己成就」が生じる。恐ろしいのは、この「結果」が当初の予言をますます強化することである。こうして、「予言の自己成就」の悪循環が続いているのが現状である<sup>4)</sup>。

それが、増税によって「借金なしの大学進学機会の確保」という施策の強化を支持する者の少なさ（図5）にもつながっている<sup>5)</sup>。

大学進学機会の確保は世論の関心が低い  
(増税による施策強化を支持する者の比率)



出典：小林（2017）。

図5 「借金なしの大学進学機会の確保」のための増税の支持率

<sup>3)</sup> 濱中らは、「高等教育の脱家族化」という表現は使わず、「高等教育への財政的支出の拡大」と表現している。

<sup>4)</sup> ここで「増税」と表現したが、増税を負担増というように「税」と「負担」を置き換えれば、社会保険料や控除等に関する「負担増」の問題も同様に考えることができる。

<sup>5)</sup> 図5の下の矢野他（2016）は、96頁ではなく49頁。

## 2 「税は取られるだけ」という「予言の自己成就」の悪循環を断つ

このような「予言の自己成就」の悪循環を断ち切るには、大学への社会人入学を公費で拡大する政策をまず実行する必要がある。大学に進学しない高卒者にとって、社会人入学の拡大政策なしに現状のままで大学教育を無償化することは、「税は一方的に取られるだけ。自分に戻ってこない」という「予言の自己成就」の悪循環を強化するだけになる。この「予言の自己成就」の悪循環を断ち切り、予言が嘘だと示すためには、今まで大学に無縁だった高卒の社会人入学を拡大するためには、税を使うしかない<sup>6)</sup>。

社会人入学の拡大は、高卒者の大学進学を促すという点で、大学がもっぱら高所得層により多く利用されるという状況（図1）を変え、大学を低中所得層にも開いていくことにもつながる。高卒の社会人入学を促せば、大学の逆進的効果を弱めることができる。逆進的とは、累進的の逆で、高所得層ほど税負担にくらべ利益が大きくなることをいう。現状では高所得層ほど多く大学に進学し、低所得層はそれほど進学していない。そのため、税によって所得制限なしに大学授業料を無償化すると、低所得層よりも高所得層がより多く利益を得るという逆進的効果が現状では生じる。しかし、授業料が無償化されれば、低所得層の進学率が上がってていく。図1でいえば一番左の低所得層の進学率が上がっていくので、逆進的効果を弱めしていくことができる〔大岡（2018），pp.105-107，矢野他（2016），pp.134-135，179-182〕。

親負担をなくし大学を無償化していく、つまり「大学教育の脱家族化」を進めることは、大学が全年齢の全階層の意欲と能力のある者に対して、経済的な障壁を取り除き、いつでも大学教育を受けられるようにすることである。それにより、次の3でみるように、人々は能力を伸ばし、所得を高める。ひいては税収を増やすという効果をもたらしうるだろう。

## 3 大学等での通学が年収増等の効果が最大

2018（平成30）年度「経済財政白書」は、社会人の学び直しを方法別に分析し、大学等での通学が最も年収増の効果が高いことを確認した〔内閣府（2018），小寺（2018），大岡（2019）〕。(a) 通学（大学・大学院、専門学校、公共職業訓練等）、(b) 通信講座（通信制大学を含む）、(c) その他（書籍での独学、講演会・セミナー、社内の勉強会等）を比べたものである。

分析対象は、大学・大学院卒だけでなく、それ以外も含む〔内閣府（2018），p.337〕。つまり、高卒も対象とした。

三つの学び直しは2年後には有意に年収増となったが、通学が約30万円と最も高かった（通信講座 約16万円、その他 約7万円）。就業確率に与える影響（1年後）も、通学で約36%高くなり、非常に効果が高い（その他も有意で約8%）。専門性の高い職業に移動できる確率を高める効果（1年後）は、通学で約7%だった（その他も有意で約3%）。つまり、通学はすべてで有意で、かつ効果も大きかったのである。

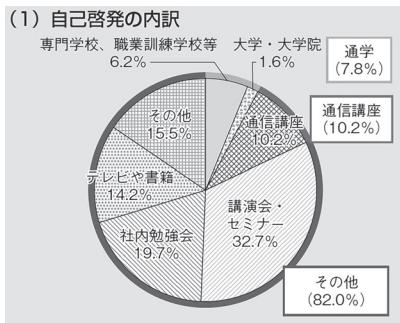
また高卒労働者が学び直しで給与を増やすには、「専門性の高い職業に移動できる」ことが重要だ。専門性の高い職業に移動できる確率を高める効果では、三つの学び直し全体で、2~4%增加了した。この効果は、通学で約7%，その他で約3%有意で高かった〔内閣府（2018），pp.179-181〕。だが、通信講座は有意ではなかった。

通信講座の効果が有意でないのはなぜだろうか。三つの学び直しの内訳は図6のとおりである。

さらなる分析が必要だが、自己啓発の内訳〔内閣府（2018），p.181〕を見ると、「講演会・セミナー」、「社内勉強会」など相互交流的な「通学」に近いものが、有意だった「その他」で多い。通信講座でも、オンライン会議のように、お互いの顔を見ながら声で議論できる、相互交流の要素を増やせば、効果が高くなる可能性がある。

学び直しが未経験の社会人へのアンケート結果をみると、学び直しをしない理由で、最多は「費

<sup>6)</sup>「予言の自己成就」の悪循環の構造を把握した上で、悪循環を断ち切る働きかけが必要であることについては、長谷（1991）を参照。



出典：内閣府（2018），p.181。

図6 三つの学び直しの内訳

用が高すぎる」37.7%，次が「勤務時間が長くて十分な時間がない」22.5%だった〔内閣府（2018），p.183〕。よって、社会人が大学等へ通う私的費用を、公的財源の投入で下げれば、社会人の学び直しを促せる可能性がある〔大岡（2019）〕。

#### 4 「人生半ば・後半の社会保障」が「人生前半」を可能に

「高等教育の脱家族化」への納得を得るには、全国民が「大学教育はいつでも自分が使うことができる」という制度を作る必要があることが、Ⅲの要点だった。

高卒社会人が中高年になっても、必要に応じ、いつでも大学教育を利用し、所得を増やせば、その人の年金や失業手当等へのニーズは減る。社会人の大学教育利用への公費の投資（教育政策の充実）が、年金や失業手当等の社会保障制度の給付削減につながる可能性はある<sup>7)</sup>。

「人生前半の社会保障」である保育・教育を充実させるためには、財源が必要である。本論で検討

してきたように、少なくとも高等教育については、「人生前半の社会保障」としてだけ「脱家族化」を進めることは不可能に近い。それは矢野らの世論調査（図5）が示すとおりである。

「人生前半の社会保障」としての「高等教育の脱家族化」を進めるには、中高年の主婦を含む社会人が「人生半ば・後半の社会保障」として、いつでも気軽に安い私的費用で大学教育を受けられ、能力を高め、所得を増やし、税収を高めていくことで、年金支給額等の社会保障制度の給付削減にもつなげていく必要がある。

安く利用できる社会人の大学教育を公費で充実させ、「人生半ば・後半の社会保障」を強化することは、「高等教育の脱家族化」に二つの意義がある。

第1に、「高等教育の脱家族化」の支持を増やせる。Ⅲ.1～2のように、今まで無縁だった大学を自分たちのものと感じさせ、大学教育への公費の投入の強化、すなわち「高等教育の脱家族化」への支持を増やせるだろう。少なくとも、約三割しか「高等教育の脱家族化」を支持しない状況（図5）は変えられるはずだ。過半数を取るには、どう社会人の大学教育を充実させるべきかを研究する組織等が必要で、国民から支持を得られる制度を研究していくべきだ。これはⅣで改めて論じる。

第2に、「高等教育の脱家族化」のための財源を作ることができる。若者に加え中高年も含む社会人の大学教育利用に公費を投入すること（教育政策の充実）が、年金や失業手当等の社会保障制度の給付削減につながる可能性はある。それを実現できれば、「高等教育を脱家族化」するための財源ができる。

<sup>7)</sup> これは「年金等を削減し、教育政策を充実すればよい」という主張ではない。年金等の社会保障制度による最低限の「生存保障」は、教育政策の投資効果計算とは別に、無条件にまず保障する必要がある。すべての人に普遍主義的に保障することで、「生存保障」への政治的支持を高めるためである〔大岡（2017），p.58〕。「生存保障」の財源を獲得するためにこそ、教育政策の投資効果計算をするのである。

関連する議論をみよう。仁平（2015）は「無条件の生存保障」をうたいつつも、有効な職業教育・訓練の条件は、(a) 一般教育との移動可能性と高水準の公的支出は階層化を防ぐ、(b) 労使連携の下でプログラムを開発してスキルの有効性を高めることだとした。その点に山口（2016）は、結局は生存保障に「有効なスキルを獲得する」という条件を課しているのではと疑問を呈した。その後、仁平（2019）は、スキル獲得という「条件抜きでそのまま肯定する」、「無条件の社会権/生存保障という視点が決定的に重要」だと、その主張を徹底させた〔仁平（2019），pp. 303-306，山口（2020），p.114〕。仁平（2019）に筆者は同意する。

つまり、「高等教育の脱家族化」は、「人生前半の社会保障」だけで単独で実現することはできない。「人生前半の社会保障」と「人生半ば・後半の社会保障」をともに充実させる社会構想を作り上げてはじめて、その実現可能性が見えてくるのである。

以上のような社会構想をつくりあげるには、(a) 長期的な高等教育の投資効果、(b) 教育政策の充実による社会保障制度の給付削減効果、(c) 長期的な財政の将来予想等を調査・分析する機関が必要となる。次のIVで考えよう。

#### IV 「高等教育の脱家族化」を実現するには

##### 1 省庁間の制度の連動性：国会の独立調査機関

Ⅱの2や3でみたように、「教育の脱家族化」の根拠は、「高等教育は投資に値する」というものだ。大学に資金を投入すれば、将来に利益が回収される。超低利の現在、教育に投資するのが賢明である〔矢野（2015）、p.181〕。

だが、教育の無償化政策の決定過程には、この費用対効果を考える視点が全くなかった。教育無償化は、人生100年時代構想会議での検討前に、官邸主導で決まった。2017年の衆議院選挙のためであった。同選挙では、自民・公明の与党だけでなく、野党も教育無償化を公約にした。教育無償化は、本来は人生100年時代構想会議で検討するはずだったが、同会議は政府の決定を後から追認した〔田中（2018）〕。ここでの政策過程の問題は、現在の教育や保育での問題解決のため、無償化政策の費用対効果はどうかについて、分析が全くなかったことである〔田中（2020）〕。

本来であれば、(a) 高等教育は利益率が高いので、もっと投資すれば、これだけ税金が増収するという、長期的な増収見通しを財務省が示し、(b) 貧困度や成績などでどのような若者に教育を無償化し、給付型奨学金を支給すれば、最も利益率が上がるのかを文部科学省が計算し、(c) 税金や社会保険料の増収見通しにもとづいて、年金・医療・介護制度の見直しを厚生労働省が行うべきだった。しかし、それらはなされなかった。

しかも、今の日本にはそのような各省庁の分析を総合し、国全体の社会構想を描く機関はなく、各省庁の制度はバラバラに分断されている。

例えば、森信〔2017〕によれば、政府税制調査会等では、配偶者控除をやめ、その財源を児童手当、子育て支援に拡充したらどうかという議論がある。佐藤主光政府税調委員は、正論だができないという。制度の連動がないからだ。「配偶者控除をやめた。これだけ財源が浮いた。それを使い、子どもを持つ世帯に、こういう形で給付する」という制度の連動をパッケージとして政府税調で議論できない。権限がないからである。

さらに主税局にも権限はない。結局、浮いた財源だけが残る。何か知らないが、主計局と厚労省の間で議論されるが、結局、どう使われるのかよく分からない。国民から見れば、単に所得税が増税されて、知らないうちに新しい給付措置が生まれました、ということになって、全く連動性が意識されないし、財源的にも連動していない〔森信（2017）〕。

ここで必要なのは「省庁間の制度の連動性」をすすめる組織改革である〔大岡（2017）〕。現状では教育制度（文部科学省）と社会保障制度（厚生労働省）との連携が上手くできていない。どのようにして「省庁間の制度の連動性」を高めていけばよいだろうか。

参考になるのが、民間シンクタンクであるPHP総研が2019年3月に公表した「統治機構改革1.5&2.0」という改革提言である〔待鳥（2020）〕。同提言は、参議院に、財政の将来に関する調査・分析機能を担う「独立財政機関」（Independent Fiscal Institution, IFI）を立ち上げることを唱えている。

統治機構の内閣へのシフトが進む中、また、内閣で調査分析機関の政治化が進んでいる現状、さらには、全体をカバーする組織の立ち上げが困難な状況を踏まえれば、IFIは国会、特に、その機能が明確とはいえない参議院に設置すべきである。これは政権交代に直結する衆議院との差別化と、院の機能強化にも資する。毎年度の予算も含め短期的政策課題を扱う衆議院に対し、中長期の課題を担う院の性格をより明確化する方向となろう。

国会にIFIを設置する際は、長期的・専門的な調査・分析機能を担う機能を踏まえれば、コストを抑え、情報共有を推進する点からも、院内に抱え込むより、大学やシンクタンク等の専門家の組織との連携が望ましい。

さらに、IFIを独立機関の嚆矢としつつ、各省横断の国家のためのシンクタンク（現行の省庁ごと、タテ割りのものではない、独立調査機関）も立ち上げ、省庁横断の社会的インパクトの大きな事象に関する調査・分析等も担わせることが必要である〔PHP総研（2019）〕。

このように国会、参議院の中に、独立調査機関を立ち上げ、Ⅲの最後に述べた（a）（b）（c）を調査・分析し社会構想を描くという改革は、一つの案として有力だろう。

ただし、独立調査機関と議員の関係をどう考えるかが問題になる。調査の結果にもとづく改革内容を議員が納得しなければ、議員は改革を実現しようとするからである。調査結果はあくまで参考であり、それに議員は拘束されないという関係であれば、改革は実行されにくい。

ここでも参考になるのはスウェーデンの事例である。1990年代の不況の中で国家予算編成の大改革が必要になったが、改革を担う予算改革問題検討委員会に、各政党の政治家を入れたことが、改革を成功させた。予算制度改革の中身は、地元に予算のお金を取り戻してきたといえる政治的影響力を減らすものだった。だが、委員会の中で改革に携わった政治家たちは、改革に邁進した。自分の政治的影響力より、予算制度改革の実現が大事だという理解が政治家たちの内面に植え付けられたからだった。委員会で政治家が研究者とともに従来の予算制度の問題を理解し、改革の方向性はこれしかないと納得したが故に、政治家たちは改革の推進力になりえた〔大岡（2015）〕。

つまり、議員たちが改革の推進力になりえたのは、委員会で研究者とともに、改革内容を作ったからであった。

日本の独立調査機関での問題検討に議員が関与しない場合、議員は改革内容を納得できず、改革の推進力になりえない可能性がある。また、議員

が関与しないのに、独立調査機関の調査結果から導き出される社会改革の中身に、議員が拘束されるというのも、国民主権から考えると理論的におかしい。

## 2 政府の専門調査委員会

スウェーデンでは、国会の独立調査機関ではなく、政府の専門調査委員会制度が有効に活用されている。田中（2020）によれば、スウェーデンにおいて特徴的な仕組みが、新しい法律を制定する前に設置される専門調査委員会であり、次のようなプロセスになっている。

（a）政府が新しい法律を議会に提案する場合、政府は、専門家、公務員、政治家などで構成される調査委員会を設置する。

（b）調査審議結果は報告書としてまとめられ、政府の公式報告書となる。もし省庁が調査を行う場合は、省庁出版物として発行される。

（c）政府は、報告書を関係する政府機関に送付し、当該機関の意見を聴取する。個人を含め、誰でも報告書についての意見を政府に提出することができる。

（d）政府は、しばしば、提案を法案化する前に、さまざまなグループに意見を求める。もし、提案に対して否定的な意見が多い場合は、政府は法制化をあきらめるか、代替案を検討する。

この調査委員会の鍵は、さまざまな外部の専門家が情報を提供しながら、政治家・公務員が調査・分析にかかわっていることである。野党といえども、単なる批判は許されず、合理性のある提案をしないと意思決定に加わることができない〔田中（2020）〕。

委員会ではさまざまな学問分野の研究者と政治家が、問題を根本からとらえバランスのとれた報告書を作成する。その委員会の報告書の内容は大手新聞で議論され、多くの人に知られる。スウェーデンの専門調査委員会は、政策作成過程に影響を与える機会をほかの国に比べ多く持っている。

このように、政府の下に専門調査委員会を日本でも立ち上げ、実質的議論を政治家・研究者・マスコミ・一般市民の間で行い、将来の日本が目指す方向を探るという方法もありうる〔大岡(2017), pp.59-60〕。

研究者の議論を改革実現につなぐためには、国全体で合理的な「制度の連動性」を追求できるシステムを構築する必要がある。それには、国会の独立調査機関や、政府の専門調査委員会等が考えられるが、どのようなシステムが望ましいかは、今後の検討課題としたい。

ただ、その検討は、下記のような問題を具体的に議論するにはどのような組織が望ましいかという視点から、行っていくべきだろう。

(a) 所得連動型返済奨学金と、返済不要の給付型奨学金をどのように組み合わせるのが、最も投資効率が高いのか。

(b) オーストラリアは2002年頃に数学、統計学、科学の分野を「国家優先分野」として指定し、学生が負担する授業料をほかより安くした。優秀な学生の「国家優先分野」の学部への進学を促そうとしたのである〔河村(2020)〕。

日本も同様なことをすれば、その効果はあるのか。人材不足が予測される、医療、介護、福祉分野を「国家優先分野」として指定できるか。

(a) や(b)など、いずれの問題を議論するにせよ、改革内容の独立性・客観性と実現性のバランスをどう取るべきかが問題となる。政治家が改革内容の調査分析に関与しなければ、独立性・客観性は高まるが、実現性は弱まる。逆に、政治家が関与すれば、独立性・客観性は低くなるが、実現性は強まる。これらのバランスを考えながら、あるべき組織の姿を今後検討していきたい。

## 【文献】

- 遠藤さとみ(2018)「女子の大学教育投資にかかる費用対効果分析—公的収益率の計測を通して」『東北大大学院教育学研究科研究年報』, Vol.67, No.1, pp.109-122。  
 大岡頼光(2014)『教育を家族だけに任せない—大学進学保障を保育の無償化から』, 勁草書房。  
 ———(2015)「「脱家族化」概念の拡張は福祉・教育

研究に有効か?—スウェーデンの福祉・教育予算を題材に」『中京大学現代社会学部紀要』, Vol.8, No.2, pp.137-172。

——(2017)「教育・育児保障の財源調達」『社会政策』, Vol.9, No.1, pp.48-62。

——(2018)「保育・教育負担を親から社会へ—社会人大学生増で「税での新しいつながり」を」『中京大学現代社会学部紀要』, 特別号: 99-140。

——(2019)「超高齢社会を支える社会人の大学再教育システムの研究—スウェーデンの社会人教育から」『中京大学社会学研究科社会学論集』, No.18, pp.111-158。

小川和孝(2016)「「大学教育の社会的利益」に反応するには誰か—情報提示による変化の内実」矢野眞和・濱中淳子・小川和孝『教育劣位社会: 教育費をめぐる世論の社会学』, 岩波書店。

小塩隆士(2020)「所得連動返還型奨学金制度: 意義と課題」『社会保障研究』No.18, pp.313-324。

河村小百合(2020)「誰のため、何のための高等教育か—進学・在学中・卒業後の問題点と求められる抜本的改革の方向性—」『JRIレビュー』, Vol.4, No.76, pp.105-141。

国立社会保障・人口問題研究所(2020)「人口ピラミッド」, [http://www.ipss.go.jp/site-ad/TopPageData/PopPyramid2017\\_J.html](http://www.ipss.go.jp/site-ad/TopPageData/PopPyramid2017_J.html) (2020年8月25日最終確認)。

小寺信也(2018)「人生100年、「学び直し」には本当に効果がある: 「経済財政白書」が示す雇用や年収への影響」東洋経済オンライン2018.8.3. <https://toyokeizai.net/articles/-/230901> (2020年8月24日最終確認)。

小林雅之(2008)『進学格差—深刻化する教育費負担』, 筑摩書房。

——(2017)「教育の機会均等と教育費負担のあり方—高等教育の場合」衆議院憲法審査会, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/1930601kobayashi.pdf/\\$File/1930601kobayashi.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/1930601kobayashi.pdf/$File/1930601kobayashi.pdf) (2020年8月24日最終確認)。

——(2018)「高等教育費負担の国際比較と日本の課題(特集 高等教育における人材育成の費用負担—どのように次世代を育てるのか)」『日本労働研究雑誌』, Vol.60, No.5, pp.4-15。

田中秀明(2011)『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか』, 日本評論社。

——(2018)「高等教育費の公的負担と学生支援: 福祉国家の視点から考える」『高等教育研究』, Vol.21, pp.147-170。

——(2020)「「政治主導」をめざした平成の統治機構改革、そこに欠けているものは何か: 政治の綻びに映る「コンテスタビリティ」の重要性」論座-朝日新聞社, <https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020052500011.html> (2020年8月24日最終確認)。

内閣府(2018)「平成30年度 年次経済財政報告—「白書」: 今, Society 5.0の経済へ」, <https://www5.cao.go.jp>.

- jp/j-j/wp/wp-je18/index\_pdf.html (2020年8月24日最終確認)。
- 仁平典宏 (2015) 「〈教育〉化する社会保障と社会的排除—ワークフェア・人的資本・統治性」『教育社会学研究』, Vol.96, pp.175-196。
- (2019) 「教育社会学—アクティベーション的展開とその外部」, 下司晶他編, 『教育研究の新章』, 世織書房, pp.285-313。
- 長谷正人 (1991) 『悪循環の現象学:「行為の意図せざる結果」をめぐって』, ハーベスト社。
- 濱中義隆・島一則 (2012) 「高等教育公財政支出の国際比較」矢野眞和(研究代表者)『教育財政および費用負担の比較社会学的研究』, (平成20~23年度科学研究費補助金研究成果報告書), pp.193-209。
- PHP総研 (2019) 「【提言報告書】統治機構改革1.5 & 2.0—次の時代に向けた加速と挑戦—」, <https://thinktank.php.co.jp/policy/4920/> (2020年8月25日最終確認)。
- 藤岡純一 (2001) 『分権型福祉社会スウェーデンの財政』, 有斐閣。
- 北條雅一 (2018) 「学歴収益率についての研究の現状と課題(特集高等教育における人材育成の費用負担—どのように次世代を育てるのか)」『日本労働研究雑誌』, Vol.60, No.5, pp.29-38。
- 待鳥聰史 (2020) 『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡』, 新潮社。
- 未来工学研究所 (2018) 「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究」平成29年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」報告書。
- 森信茂樹編著 (2017) 『税と社会保障でニッポンをどう再生するか』, 日本実業出版社。
- 文部科学省 (2017) 「家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方にに関する調査研究」, [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2017/11/29/1398333\\_3.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/11/29/1398333_3.pdf) (2020年8月25日最終確認)。
- 矢野眞和 (2012) 「教育費の社会学」小林雅之編『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8カ国比較』, 東信堂, pp.427-439。
- (2015) 『大学の条件—大衆化と市場化の経済分析』, 東京大学出版会。
- 矢野眞和・濱中淳子・小川和孝 (2016) 『教育劣位社会:教育費をめぐる世論の社会学』, 岩波書店。
- 山口毅 (2016) 「シティズンシップと教育言説」, 『帝京社会学』, No.29, pp.55-71。
- (2020) 「生存保障への教育社会学的アプローチの失敗」『教育社会学研究』, Vol.106, pp.99-120。
- Chapman Bruce (2005) "Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform," The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, DISCUSSION PAPER 491, <https://ideas.repec.org/p/auu/dpaper/491.html> (2020年8月25日最終確認)。
- (2006) "Chapter 25 Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms." In Eric A. Hanushek and Finis Welch ed., *Handbook of the Economics of Education*, vol 2, Elsevier, pp.1435-1503.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press. (岡沢憲夫・宮本太郎監訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』, ミネルヴァ書房)。
- OECD (2018) *Education at a Glance 2018*.

(おおおか・よりみつ)

## **Reducing the Family Burden of Higher Education and Achieving “De-familialization”: Making Universities Available to All Citizens**

OOKA Yorimitsu\*

### **Abstract**

This article regards the guarantee of education in “de-familialization” and examines whether it is possible to “de-familialize higher education”, that is, to increase public higher education expenditures (I). The grounds for investing public funds in higher education and reducing the burden on families are as follows. First, it would mitigate labor shortages related to the declining birth rate and aging population. Second, it would increase tax revenue due to an increase in university graduates (II).

However, these arguments are insufficient to obtain strong public support. Nearly half of all people never attend university. They prophesy that “taxes will only be taken. They will not come back,” and oppose the tax increase. Consequently, they cannot have the financial resources to afford university education after they have started working. The vicious “self-fulfilling prophecy” cycle that materializes the “prophecy” continues. To break this vicious cycle, it is first necessary to implement a policy to expand the admission of working adults to universities through public funding.

The “de-familialization of higher education” cannot merely be accomplished through social security in early life. It can only be achieved when it is fulfilled in both early life and mid-late life (III). It is necessary to have an organization that comprehensively analyzes the reports of each ministry and agency, and investigates and accomplishes the social goals of the entire country (IV).

**Keywords :** Familialism, Public Opinion, Self-fulfilling Prophecy, Lifelong Learning, Independent Research Institute

---

\* Professor, School of Contemporary Sociology, Chukyo University

**投稿：論文**

## 「こども食堂」活動の供給制約要因と費用補助

熊谷 成将\*

### 抄 錄

2016年からの3年間で「こども食堂」は10倍以上に増えたが、その異質性を念頭に置いて「こども食堂」活動の供給制約を分析した研究はこれまでにない。本研究は「こども食堂」の費用を補助する効果を分析した。農林水産省「全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」が用いられた。主な結果は次の3点である。第一に、「こども食堂」利用の有料化は、利用対象者の制限を無くすことによる利用者数増加の効果を相殺する。第二に、市区町村から助成金を得た団体が利用料金を低くできる。第三に、地域交流の場としての「共生食堂」で学習支援の程度を強めても利用者数の増加に結びつかない。「こども食堂」の費用を補助する自治体は、その補助金が「こども食堂」利用者の健康改善に寄与するかを計測できないが、助成金の効果に注意を払う必要がある。生活困窮家庭の子どもを包摂する「ケア付き食堂」の学習支援活動を自治体が支援し、同食堂への費用補助を優先するのが望ましい。

**キーワード：**助成金、生活困窮家庭、Heteroskedastic Linear Regression、Truncated Regression

社会保障研究 2020, vol.5, no.3, pp.356-367.

### I はじめに

『平成29年度 食育白書』によると、「週の半分以上、一日の全ての食事を一人で食べている「孤食」の者」は15%に達しており、孤食が健康に与える負の影響が注視されている。この孤食の負の影響を断とうとする活動の一つが「こども食堂」である。「こども食堂」とは、子どもが一人でも安心して来られる無料または低額の食堂」が、その名づけ親の定義であり、本来、食堂が受け入れる子どもは貧困家庭の子どもに限られていない（湯浅、2017）。子どもの孤食を防ぐのみならず、多様な

価値観に触れることができる居場所を子どもに提供することが重要であるとの観点から、無料または安価で栄養のある食事を子どもに提供する「こども食堂」は「貧困に苦しむ人々を対象に「食」の提供を通じて社会的包摂を実現しようとするところに大きな特色がある」（松永・角替、2019）と位置づけられている。

NPO法人全国こども食堂支援センター・むすびえの調査によると、「こども食堂」の数は2016年から2018年にかけて319カ所から2,286カ所（2018年4月）に急増し、その後1年余りで3,718カ所に達している（2019年6月発表）<sup>1)</sup>。学習支援のような専門性が求められないため、食の提供に参加しやす

\* 西南学院大学経済学部 教授

<sup>1)</sup> NPO法人全国こども食堂支援センター・むすびえ（湯浅誠理事長）（<https://musubie.org/news/993/>）。

く、従来の居場所活動と違った地域ボランティアを取り込むことができたことも広がりを加速させた大きな要因である（幸重、2019）と考えられているが、2016年からの3年間で10倍以上に増えた「こども食堂」の性格は一様ではない。冒険遊び場や学習支援グループなど子ども支援にかかわっていた所や、子どもの居場所として立ち上がった所など子ども食堂の拠点と形態は多様である（七星、2018）。「こども食堂」運営の理念を類型化した湯浅（2017）によると、だれでも参加できる子ども広場の「共生食堂」と、貧困家庭の子を対象に子どもの生活課題への対応を目指す「ケア付き食堂」に大別され、利用者を貧困家庭の子に限定せずにケア付き食堂を目指している団体もあると分類されている。

これまでに、「こども食堂」の活動を継続するための資金不足などの課題について議論が積み重ねられてきた半面、「こども食堂」の異質性を念頭に置いて、その活動の供給制約要因を定量的に分析した研究は存在しないと思われる。ここで供給制約要因とは、「こども食堂」の運営者にとって、食堂において食事を提供する際、もしくは学習支援サービスを提供する際に制約となる要因を指している。「こども食堂」の運営者が、食事の提供に加えて学習支援サービスも提供したいと考えるとき、そのサービス提供に必要な大学生等の人員確保が制約要因に加わる。

本研究では、「こども食堂」の数が急増した平成29年度に農林水産省が実施した「食育活動の全国展開委託事業により実施した全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」の個票データ（以下、全国の子供食堂を対象としたアンケート調査）を用いる。274の団体が回答した、この調査データには、食事提供のための地域の援助に関する質問が含まれている。地域の援助の違い、「こども食堂」の立地や開催頻度の違いを考慮して、「こども食堂」による支援活動の供給制約要因を定量的に分析する。

本稿の構成は次の通りである。Ⅱで「こども食堂」の運営面の課題について要約する。Ⅲで「全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」の特

性を示し、「こども食堂」の立地や開催頻度の違いなどを考慮した回帰モデルを説明する。Ⅳで回帰モデルの推定結果を要約する。Vでは、子どもの食料不安解消の効果の計測に係る課題を論じる。「こども食堂」に対する費用補助等の供給制約緩和が食堂サービス供給量を増加させ、その影響がどのような経路を通じて子どもの健康状態改善に及ぶことが期待されるかを議論する。最後に、「こども食堂」の利用者数を増加させる際の供給制約要因を緩和する方策を考察する。

## II 「こども食堂」運営に係る課題

内閣府は、子どもの貧困対策の支援活動を担っているNPO等の非営利1327団体を対象に、活動状況の把握を目的としたアンケート調査を行い、517団体から回答を得ている（回収率は39%）。この調査は、農水省の調査よりもサンプルサイズが大きく、非回答地域が少ない（標本の偏りが小さい）。調査結果を要約した内閣府（2019a）によると、団体の設立当時の課題（N=465）と現在の課題（N=517）に対する回答（複数回答）のうち、活動資金が課題であると答えた団体が最も多かった。設立当時、現在の順に、活動を開始・継続する資金確保が難しかった（68.2%）、活動を継続するための資金が不足している（65.8%）であり、3分の2の団体が資金面で苦慮していると思われる。活動資金のうち最も多くの金額を調達した手段について、31.5%の団体が補助金・助成金であったと回答しており、寄付がそれに次いでいる（25.1%）。資金不足に続いて、4割超の団体が労働力不足を課題として挙げている。その内訳は、団体運営の中心的役割を担うスタッフ確保が難しかった（43.9%）、スタッフが不足している（49.7%）、団体運営をサポートするボランティアの確保が難しかった（42.8%）、不足している（43.3%）であった。

九州7県の「こども食堂」を調査した大西（2018）は、食堂運営の課題（複数回答）として「来て欲しい家庭の子どもや親に来てもらうことが難しい」が最多であったとしているが、アン

ケート回収率が24%（回答者数は51）であり、この点が九州7県共通の課題であるか明らかでない。他方、この課題を克服するために、滋賀の縁創造実践センターは、小学校区程度の狭い地域における民生委員や学校の先生との連携が大切であるとしている（農林水産省（2018），p.36）。以上より、本稿では、全国調査の結果に基づいて、食堂の設立や運営に必要な資金と食堂運営に必要な労働力の不足に焦点をあてる。

「こども食堂」の運営者が利用可能な資金と労働力（ボランティアを含む）を投入して最も効率良く活動を行い、食堂の利用者へ提供できる食事や学習サービスの生産可能な組み合わせ（食と学習支援の生産可能性フロンティア）を広げようとするとき、「こども食堂」の担い手にとっての主要な課題は資金と労働力の確保である。「子供の未来応援基金」の支援を受けた団体の8割が支援活動の内容の幅が広がった（内閣府，2019）と回答していることからも、生産可能性フロンティアを広げるために活動資金を確保することが不可欠であるといえる。「こども食堂」の運営者は、国や自治体などから補助金や助成金を得ることによって運営費に自身の貯金を投じることを避けることができる。すなわち、市の補助金などによる運営費用の補助は「こども食堂」による支援活動に係る供給制約を緩和できると考えられる<sup>2)</sup>。

一方、労働力の確保については地域差を考慮する必要がある。総務省『社会生活基本調査』に所収の「社会奉仕活動の年間行動者率」を用いて、都道府県別のボランティア活動率を被説明変数とするボランティア関数を推定した福重（2003）は、高齢者比率が高まれば当該地域のボランティア利用者率が上昇するという結果から、ボランティア活動に従事できる、機会費用の高くない高齢者が

労働力を供給しているという解釈を与えることが可能、としている。実際、食事作りなどのボランティアとして参加する意欲を性別・年齢階級別に比較した福田（2020）は、70歳代女性の参加意欲が最も高かったとしている。

健康状態は、低所得、不規則な睡眠や社会環境等の要因と関連しているため、子どもの悪い健康状態は、その親の低所得のみならず、親の悪い健康状態や長時間労働と因果関係がある。健康状態が悪い親の食料提供体制が不十分である場合、その子どもが食料不安に陥ることが懸念される。所得が不十分であるとは、それが外部から与えられた貧困線より低いということではなく、その所得が特定の潜在能力を発揮するのに必要な水準に達していないということである（セン，2018）に鑑みると、上述の経路を念頭に置いて、生活困窮家庭の子どものみならず、その親を包摂することを目指している「ケア付き食堂」が増加することが望ましい。そのような「こども食堂」には、ケースワーカーと連携できるスタッフやボランティアが必要である。ブームによって誕生した「こども食堂」の多くは、地域交流の場としての「共生食堂」で終わっている（幸重，2019）と指摘されており、それは専門性を有する労働力の供給不足に起因しているかもしれない。

### III データの特性と推定モデル

#### 1 データの特性

「全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」は、調査対象がこども食堂全国ネットワークや全国社会福祉協議会のネットワークにつながる運営者に限られているため、アンケートに非回答の自治体（福岡県など）がある<sup>3)</sup>。それゆえ、「こども

<sup>2)</sup> 福岡市早良区野芥校区では、こども食堂を毎月1回土曜日の昼に公民館で開催しており、その規模はこども50名、スタッフを合わせて約80名である。筆者の聞き取り調査（2019年11月14日に実施）によると、この取り組みを安定的に継続できている理由は、「最長3年間の助成金の支援があることにより、計画的にスタッフを集めて開催できるから」であった。小学校におけるチラシ配布によって定員を上回る募集者がいる半面、ボランティア活動で学習支援に携わる大学生が3回以上継続的に参加することは稀である。

<sup>3)</sup> 回答した団体数が多い順に、東京都（66）、滋賀県（31）、大阪府（18）、神奈川県（16）、千葉県（同）であり、以下の自治体において回答した団体はゼロであった。青森県、秋田県、山形県、富山県、三重県、広島県、高知県、福岡県、佐賀県、宮崎県、鹿児島県。

「食堂」が運営されている地域に欠測があるサンプルである。非回答サンプルを補うための外部データと接続できないため、偏りがある点に留意して「全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」を用いる分析を進める。

この調査において、食事を無料で提供した「こども食堂」が144、有料の「こども食堂」が101であり、有料/無料について非回答が29であった。「こども」は小学生、中学生、高校生と未就学児を含む。有料「こども食堂」比率は、地域別に次の通りであった。都市部、郊外、山間部の順に0.371(=56/151)、0.465(=33/71)、0.625(=5/8)であり、都市部ほど無料の「こども食堂」が多い<sup>4)</sup>。この調査は4つの選択肢（町内会圏域・近隣地域、小学校区、中学校区、市区町村）を用いて、「こども食堂」の活動圏域（想定する参加者の居住地域）を尋ねており、3割弱の団体が小学校区を活動圏域としている。活動目的として学習支援を意識している程度を4段階で尋ねた設問（4=とても意識している）について非回答であった7団体（うち無料の「こども食堂」が4団体）を分析の対象から外した。

過去1年間の食堂の運営費が5万円未満の団体数が24、同5万円以上10万円未満の団体数が69であったのに対し、運営費5万円以上10万円未満の団体数は103、同50万円以上の団体数は35であった。運営費5万円未満の団体の21%と同5万円以上10万円未満の団体の9%が「参加者数が十分に集まらないこと」を運営の課題に挙げた。運営費が小規模の団体ほど参加者数を増加させることが難しかったと推察できる。

「こども食堂」の運営にかかる食材の提供や参加者募集についてひとつでも連携している団体の比率（連携率）を連携機関別に比べると、児童館や公民館との連携率（順に0.667、0.599）が、ほかの機関との連携率よりも高かった（NPO 0.483、

小中学校・高校 0.416、自治体 0.352、社協 0.251）。参加者募集について106団体が小学校、中学校、高等学校的いずれかと連携しており、活動圏域別では小学校区の37団体が最も多かった（7団体が活動圏域について非回答）。また、65団体が社協と参加者募集について連携しており、うち18団体の活動圏域が小学校区だった。小学校区を活動圏域とする「こども食堂」は、そのほかの食堂よりも「こども食堂」運営上の連携が進んでいると考えられる<sup>5)</sup>。

一方、記述統計の比較を通じて、有料/無料について非回答のサンプル特性は、有料の「こども食堂」とほぼ同じであることが分かった。若干数の団体が、開催頻度について非回答であった点が有料の「こども食堂」と異なる。

湯浅（2017）による分類（「共生食堂」、「ケア付き食堂」等）と関連付けて「全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」の特性を示す。本研究では、「こどもなら誰でも可」とする団体を「共生食堂」、利用者を生活困窮家庭の子どもに限定している団体を「ケア付き食堂」、両者の双方に該当しない団体を「共生食堂とケア付き食堂の中間に位置する子ども食堂」と分類した。「共生食堂」の比率は無料の食堂、有料の食堂の順に0.27と0.30であり、サンプルに占める「共生食堂」の比率は母集団よりも小さいと考えられる。また、「共生食堂」と「ケア付き食堂」の中間に位置する「こども食堂」が半数を占めていると思われる。他方、「ケア付き食堂」の比率は無料/有料の2群で大きく異なる。無料の食堂が0.097、有料の食堂が0.03であり、5%水準で有意に2群の差はゼロでない（表2を参照）。これらより、「ケア付き食堂」の大半が無料で食事を提供していることが推察される。

子どもの料金が無料の「こども食堂」において、大人の利用料金別（有料/無料）に、子どもの利用

<sup>4)</sup> 地域を明確に区分する定義が与えられていないため、子どもの食堂の立地が郊外であるか山間部であるかを回答者が主観で判断していると思われる。

<sup>5)</sup> 会場使用費について34団体が公民館（うち15団体が小学校区で活動）、38団体が自治体（同14団体が小学校区で活動）と連携していた。スタッフ募集について36団体がNPO（うち12団体が小学校区で活動）、30団体が社協（同）と連携していた。保険加入の助言について65団体が社協（うち21団体が小学校区で活動）と連携していた。

者数と大人の利用者数に統計的有意差があるかを調べたところ、等分散もしくは不等分散の仮定に

地域づくり型 コミュニティ指向  共生食堂	
ターゲット限定 貧困対策型	ターゲット非限定 共生型
ケア付き食堂	ケースワーク型 個別対応指向

図1 「こども食堂」の分類（湯浅、2017）

関係なく10%水準で2群の平均値に有意差がなかった。従って、無料の「こども食堂」における子どもの利用者数に、大人の料金が有料であることが影響を与えていないと考えることができる。

表1の記述統計から、「こども食堂」の利用者数の分布が、無料の食堂と有料の食堂の間で不均一であることを読み取ることができる。この不均一性を説明する変数の候補は、自治体などからの助成金である。前述の通り、「こども食堂」による支援活動に係る供給制約を助成金が緩和できるからである。食事開催の頻度は、無料の食堂の45%と有料の食堂の57%が月に1回であり、双方とも6割弱が平日の夜に開催していた。開催時期（複数回答）は、平日の夜に次いで、土日祝日の昼が多

表1 「こども食堂」のデータ特性

変数	無料のこども食堂					有料のこども食堂				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
料金										
子どもの参加者数	142	24.18	14.74	2	70	101	133.67	84.28	1	500
大人の参加者数	132	14.65	11.29	1	60	97	14.45	14.53	0	115
スタッフ数	143	9.17	5.45	1	25	101	9.02	6.53	1	40
生活困窮家庭に限定	144	0.10	0.30	0	1	101	0.03	0.17	0	1
こどもなら誰でも	144	0.27	0.45	0	1	101	0.30	0.46	0	1
学習支援を意識している程度 (4=とても意識している)	140	3.01	0.90	1	4	98	2.77	0.99	1	4
活動地域										
町内会	144	0.20	0.40	0	1	101	0.25	0.43	0	1
小学校区	144	0.28	0.45	0	1	101	0.29	0.45	0	1
中学校区	144	0.21	0.41	0	1	101	0.23	0.42	0	1
市区町村	144	0.29	0.46	0	1	101	0.17	0.38	0	1
都市部	144	0.66	0.48	0	1	101	0.55	0.50	0	1
郊外	144	0.26	0.44	0	1	101	0.33	0.47	0	1
山間部	144	0.02	0.14	0	1	101	0.05	0.22	0	1
食堂開催の頻度・時期										
ほぼ毎日	144	0.03	0.18	0	1	101	0.03	0.17	0	1
週に1~2回	144	0.10	0.30	0	1	101	0.12	0.33	0	1
2週間に1回	144	0.31	0.46	0	1	101	0.18	0.38	0	1
月に1回	144	0.45	0.50	0	1	101	0.57	0.50	0	1
数カ月に1回	144	0.05	0.22	0	1	101	0.05	0.22	0	1
平日の朝	144	0.02	0.14	0	1	101	0.01	0.10	0	1
平日の昼	144	0.08	0.27	0	1	101	0.14	0.35	0	1
平日の夜	144	0.56	0.50	0	1	101	0.57	0.50	0	1
土日祝日の朝	144	0.04	0.20	0	1	101	0.03	0.17	0	1
土日祝日の昼	144	0.44	0.50	0	1	101	0.35	0.48	0	1
土日祝日の夜	144	0.19	0.39	0	1	101	0.15	0.36	0	1

データ出所：農林水産省「食育活動の全国展開委託事業により実施した全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」より筆者作成。

表2 「生活困窮家庭の子どもに限定」比率の2群の比較

	N	平均	標準誤差	95%信頼区間
無料のこども食堂	144	0.097	0.025	0.048 0.146
有料のこども食堂	101	0.030	0.017	-0.004 0.063
	245	0.069	0.016	0.037 0.101
2群の差		0.068	0.030	0.008 0.127
				t=2.248

注：参加者数の標準偏差の差に基づいて不等分散を仮定。

かった（無料44%，有料35%）。

$$y_i = x_i' \beta + \epsilon_i, \epsilon_i \sim iid N(0, \sigma_i^2), \sigma_i^2 = \exp(z_i' \gamma) \quad (1)$$

## 2 推定モデル

「こども食堂」利用者数の決定要因モデルの説明変数と、その期待符号条件は次の通りである。  
 (a) 利用者の利用制限なし（だれでも利用可）のとき、利用者数が増える。  
 (b) 無料の「こども食堂」に比べて、有料の「こども食堂」の利用者数は少ない。  
 (c) スタッフ数の多さは収容力に比例していると考えられる。スタッフ数が多いほど、利用者数は多い。「こども食堂」の運営スタッフの確保しやすさの観点から、山間部よりも郊外や都市部の方がスタッフ数は多く、その分だけ利用者数は多いと考えられる。  
 (d) 「こども食堂」へのアクセスの観点から、中学校区よりも小学校区、小学校区よりも町内、地域の範囲が狭いほど利用者数は多い。  
 (e) 学習支援を強く意識するほど、学習支援のスペースや学習支援ボランティアの確保が難しくなるため、利用者数は少なくなる傾向がある。

助成金を得ているか否かにより、「こども食堂」の開催頻度や規模が異なると思われる。この点に留意して、最尤法により「こども食堂」利用者数のHeteroskedastic linear regression modelを推定する。観測値の間において誤差項の分散が均一でないことを想定したモデルである。このモデルの特徴は、グループ間の分散不均一性を指數関数で推定できる点にある。「こども食堂」の利用者数をy, yの説明変数をx, xのパラメータをβ, 誤差項εの分散( $\sigma^2$ )を説明する変数をz, そのパラメータをγ, 団体を識別する添え字をiとして、推定関数を(1)式のように表すことができる。

他方、有料「こども食堂」の利用料金決定要因モデルの説明変数と、その期待符号条件は次の通りである。(f) 利用者の利用制限なし（だれでも利用可）のとき、利用者数が多くなって経費が膨らむため、利用料金を高くする。(g) 学習支援を強く意識するほど、小規模の開催となるため利用料金は低くなる。(h) 市区町村などから助成金を得ている団体は利用料金を低くできる。(i) ほぼ毎日開催すると、その経費を賄うための利用料金を高くなる。

0円をtruncation pointとして有料/無料で「こども食堂」を区分し、利用料金(m)の決定要因を説明する回帰方程式を(2)式のようにTruncated regression modelで推定する。λはinverse Mills ratioであり、truncation correctionの役割を担っている。

$$m_i = x_i' \beta + \sigma \cdot \lambda \left( \frac{0 - x_i' \beta}{\sigma} \right) + \epsilon_i \quad (2)$$

## IV 推定結果

フルサンプル(N=236)と、生活困窮家庭の子どもに限定している「こども食堂」を除いたサンプル(N=169)を用いて、「こども食堂」利用者数の決定要因モデルを2本推定した。分散不均一性を説明する変数として、「社会福祉協議会（社協）からの助成金あり」が採択された（表3）。社協から助成金を受けている食堂数は、無料の食堂が37、有料の食堂が36であった。「独立した法人に

よる運営×社協からの助成金なし」の団体をreferenceとした。参加者募集について社協と連携していた団体のうち、社協から助成金を受けていた団体の比率は4割(=26/65)に過ぎない。参加者募集について連携していないにもかかわらず社協から助成金を受けていた団体数が55であったことを考慮すると、「社協からの助成金あり」は利用者数の決定要因を考察するうえで重要な変数である<sup>6)</sup>。フルサンプルモデルの説明変数「独立した法人による運営×社協からの助成金あり」は有

表3 「こども食堂」の子どもの利用者数

子どもの利用者数 (自然対数値)	フルサンプル	利用制限有り を除く
こどもなら誰でも	0.157** (0.0735)	
学習支援を意識している程度 (4=とても意識している)	-0.0848** (0.0348)	-0.0416 (0.0413)
有料ダミー(1=有料, 0=無料)	-0.162** (0.0675)	-0.106 (0.0794)
スタッフ数(自然対数値)	0.588*** (0.0661)	0.593*** (0.0763)
町内会	0.154* (0.0922)	0.247** (0.107)
中学校区	0.161 (0.0994)	0.228* (0.118)
市区町村	-0.0815 (0.0905)	-0.0419 (0.111)
郊外	0.130* (0.0724)	0.152* (0.0817)
山間部	0.211 (0.214)	0.158 (0.221)
活動年数	0.270** (0.107)	0.292** (0.126)
活動年数の2乗	-0.0879** (0.0410)	-0.0989** (0.0466)
ln $\sigma^2$		
社会福祉協議会からの助成	-0.594** (0.235)	-0.610** (0.288)
LR test of ln $\sigma^2 = 0$	chi <sup>2</sup> (1) = 6.10	chi <sup>2</sup> (1) = 4.25
Prob > chi <sup>2</sup>	0.013	0.039
N	236	169

括弧内は標準誤差である。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

意である(表5)。

2つのモデルとも、対数尤度を用いた尤度比検定の結果、5%水準で分散不均一性を考慮しないモデルが棄却された。換言すると、「社協からの

表4 「こども食堂」の利用料金

	利用料金(こども、自然対数値)
こどもなら誰でも	0.123 (0.118)
学習支援を意識している程度(4=とても意識している)	-0.146** (0.0608)
スタッフ数(自然対数値)	-0.0556 (0.113)
町内会	-0.127 (0.138)
中学校区	-0.0370 (0.131)
市区町村	-0.203 (0.168)
郊外	0.150 (0.137)
山間部	-0.197 (0.262)
活動年数	0.421** (0.197)
活動年数の2乗	-0.0717 (0.0714)
独立した法人による運営×社協からの助成金あり	0.387 (0.236)
自治体直営	-0.571*** (0.204)
市区町村からの助成金	-0.224** (0.108)
県からの助成金	0.0592 (0.152)
社協からの助成金	-0.533* (0.280)
民間からの助成金	-0.0693 (0.113)
$\sigma$	0.458*** (0.0559)
N	98

公民館など会場の別を説明変数に考慮している(非有意)。  
括弧内は標準誤差である。

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

<sup>6)</sup> 社協から助成金を受けていた81団体のうち、17団体が民間企業、11団体が市区町村から助成金を受けていた。サンプルの274団体には自治体直営の5団体が含まれている。民間企業から68団体が、市区町村から59団体が助成金を受けた半面、83団体(=274×0.3029)が助成金を活用していなかった。母集団において助成金非活用団体比率が30%程度であったかは明らかでない。

助成金あり」を用いる定式化が妥当である。誤差項の分散不均一性を考慮することによって回帰モデルの係数推定値の信頼度が高まる。

フルサンプルモデルの推定結果を考察する。係数推定値が0.157（5%水準で有意）であるから、利用対象者の制限が無くなると利用者数は増えた。逆に、有料の「こども食堂」の利用者数は無料のそれよりも少なくなる。利用の有料化によって、利用対象者の制限を無くすことによる効果が相殺されることが、その係数推定値（-0.162）から分かる。スタッフ数の弹性値は0.588であり、スタッフ数に対して利用者数は非弾力的である。団体の「こども食堂」活動年数が長くなるほど利用者数が増えるとはいえない。社協の直営もしくは社協から委託された団体の利用者数は、それ以外に比べて多くなる（表5）。社協は、利用者数を募る方法に秀でているのかもしれない。昼夜を問わず、「こども食堂」が月1回程度土日祝日に開催される場合、月1回程度平日の夜に開催される場合に比べて利用者数は少なくなる（表5）。

活動目的として学習支援を強く意識している程、利用者数が少なくなる傾向があることを係数推定値（-0.085）が示唆している。これは、学習支援を行うための大学生ボランティアを多数確保することが難しいことと密接な関連があるためと思われる。すなわち、生活困窮家庭であるかを問わず、子どもへの学習支援を意識して行う「こども食堂」は、その開催規模を小さくせざるを得ないことを反映した結果と考えられる。学習支援を意識している程度を表す変数を二値変数（1=とても意識している、0=どちらかといえば意識している、0=どちらかといえば意識していない、もしくは、まったく意識していない）に変更した場合、係数推定値が-0.178（5%水準で有意）、その標準誤差は0.071になる。標準誤差が2倍強に大きくなるため、二値変数を用いない定式化を採用した。

生活困窮家庭の子どもに限定している「こども食堂」を除いたサブサンプルモデルの推定結果を

考察する。小学校区（reference）よりも町内会の範囲で開催する方が、都市部（同）よりも郊外で開催する方が利用者数は多くなる（7%水準で有意）。フルサンプルモデルとの大きな違いは、学習支援を意識している程度や有料/無料の別で利用者数に差が生じないことである。生活に困窮していない家庭の子どもは低額の負担を嫌気しないと推察できる。郊外の町内会単位で「こども食堂」を開催すると利用者数は多くなるが、地域交流の場としての「共生食堂」である限り、学習支援の程度を強めても利用者数の増加に結びつかないことを示唆しているのかもしれない。

有料食堂98のうち76の料金が200円以下である。利用料金の分布の形状に留意して、利用料金の自然対数値を被説明変数とする利用料金決定要因モデルを推定した。「こども食堂」利用者数の決定要因モデルと同様に、「独立した法人による運営×社協からの助成金なし」の団体をreferenceとした。Truncated regression modelを最尤法で推定した結果を考察する。 $\sigma$ の係数推定値は1%水準で有意に正值であり、定式化に際して truncation correctionが不可欠であったことが分かる（表4）。利用者の制限なし（だれでも利用可）は、利用料金を上昇させない。学習支援を強く意識するほど、利用料金は低くなる。自治体直営の団体や市区町村から助成金を得た団体は利用料金を低くできる。ただし、市区町村から委託を受けた団体が委託費を受給している場合、当該団体に対する助成金の効果を過大に評価しているかもしれない。「独立した法人による運営×社協からの助成金あり」は有意でないが、社協から助成金を得た団体は利用料金を低くできるかもしれない（6%水準で有意）。県や民間からの助成金は有意でない<sup>7)</sup>。表6から、ほぼ毎日開催することで利用料金が高くなるかもしれないことを読み取ることができる（8%水準で有意）。

<sup>7)</sup> 県の助成を受けた団体数は少数であり、県や民間からの助成金が有意でない理由は明らかでない。

## V 食料不安解消の効果の計測

これまでに、利用対象者の制限が無くなると「こども食堂」の利用者数が増加することなどを明らかにした。Vでは、「こども食堂」に対する費用補助等の供給制約緩和が食堂サービスの供給量を増加させ、その影響がどのような経路を通じて子どもの健康状態改善に及ぶことが期待されるかを議論する。

食堂サービス供給量の増加により子どもの食料不安が解消すれば、「こども食堂」を利用する子どもの健康状態改善が期待されるが、本研究では、「こども食堂」に対して運営費用を補助したことから、子どもの健康状態を改善したかを分析できない。補助金を「こども食堂」の運営費用に充てたことが子どもの健康に与えた効果を測るには、補助金を受けた「こども食堂」を利用した子どもの健康状態（事実）とその「こども食堂」を利用しなかった子どもの健康状態（反事実）を比較する必要がある。しかし、私たちは反事実を観測できない。従って、運営費用を補助する自治体は、その補助金が「こども食堂」の利用者の健康状態改善に寄与するかを十分に判断できない。

一方、子どもの食料不安解消と健康改善を目的とする介入研究が欧米諸国で行われてきた。以下では、英国における介入研究の結果と問題点を要約して、「こども食堂」の活動を支援する助成金の費用対効果を計測するための課題を論じる。

食料不安への介入と子どもの便益についての見通しを得ることを目的とした研究 (Defeyter et al., 2015; Graham et al., 2016; Harvey-Golding et al., 2016) は、栄養状態などの健康改善に加えて社会的孤立度が低くなった等の社会生活面で効果があり、Holiday clubsなどによる介入は有用であるとしている。しかし、Holley and Mason (2019) は、これらの介入に対する子どもの声が十分に収集されていないため、介入対象である子どもの声を介入研究の評価に組み込む必要があると主張している。また、介入プログラムへの参加と介入の結果の因果関係を見定めることができる縦断的な分

析、中でも、介入による長期の効果を評価するために潜在的な交絡因子を除去できる研究が必要であると指摘している。

英国における介入研究が示しているような社会生活面での効果が「こども食堂」に期待されているが、本研究で用いた「全国の子供食堂を対象としたアンケート調査」は一時点のクロスセクションデータであり、子どもの健康状態や社会生活状況を評価できる質問を尋ねていないため、子どもの食料不安解消の効果を計測できない。これらの質問を尋ねていたとしても無作為化比較対照試験 (randomized controlled trial: RCT) のように、子ども食堂の利用者を無作為に介入群と対象群に振り分けていないため、「こども食堂」を利用した子どもの健康状態や社会生活状況が利用前に比べて改善されたかを見極めることは難しい。

多くのボランティアによって支えられている「こども食堂」の活動に対して、RCTの枠組みを適用することはできないと思われるが、交絡因子を除去できる縦断データを用いて「こども食堂」を利用した子どもの健康状態や社会生活状況の改善度を計測し、「こども食堂」の活動を支援する助成金の費用対効果を明らかにできると思われる。

2019年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が改正され、地域における子どもの貧困対策に係る計画を市町村で策定することが努力義務となった。法改正を受けて「こども食堂」の活動が盛んでなかつた地域においても、今後、市町村が、社協やNPOと連携を深めるなどして地域支援ネットワーク体制の整備と子どもたちに対する支援事業に力を入れると目されている。しかし、現在までに、「こども食堂」の登録制度を有して、登録された食堂の開催状況を広報している高知県のような自治体は希少である（内閣府, 2019b）。今後、こども食堂の登録制度を活用して、子どもの健康状態や社会生活状況のデータを収集することが望まれる。収集したデータを用いて、「こども食堂」の活動を支援する助成金の費用対効果が高いことを示すことができれば、助成金の規模を拡大できよう。

## VI 結論

「こども食堂」の利用者へ提供する食事や学習サービスの総量を増加させたい食堂の運営者に対して運営資金を補助することが、食の支援と学習支援の生産可能性フロンティアを拡大させるであろうと想定し、本研究は、市区町村から助成金を得た団体が「こども食堂」の利用料金を低くできること、「こども食堂」利用の有料化によって、利用対象者の制限を無くすことによる利用者数増加の効果が相殺されることを明らかにした。

運営費用を補助する自治体は、その補助金が「こども食堂」の利用者の健康状態の改善に寄与するかを十分に判断できないが、「こども食堂」の活動に助成金を支給する自治体は、助成金の効果に注意を払う必要がある。生活困窮家庭の子どもに限定している「こども食堂」を除いたサブサンプルモデルの推定結果は、フルサンプルモデルと異なり、学習支援を意識している程度や有料/無料の違いによって利用者数が変動しないことを示した。地域交流の場としての「共生食堂」において、学習支援の程度を強めても利用者数の増加に結びつかないと考えられる。この結果は、「こども食堂」の活動において食事量と学習支援サービス量の間にトレードオフの関係が生じていることを示唆している。当該自治体が、生活困窮家庭の子どものみならず、その親を包摂することを目指すのであれば、「ケア付き食堂」における学習支援活動を支援するのが望ましい。その延長線上に位置して、地域支援ネットワーク体制の整備と子どもたちに対する支援事業に自治体が力を入れるとき、「ケア付き食堂」への費用補助を優先する方針を打ち出して、「共生食堂」から「ケア付き食堂」への転換を促すことが望まれる。

## Appendix

表5 「こども食堂」の子どもの利用者数（表3続き）

子どもの利用者数 (自然対数値)	フルサンプル	利用制限有り を除く
<b>運営形態 (reference : 独立した法人による運営)</b>		
独立した法人による運営 × 社協からの助成金あり	0.150** (0.0718)	0.0740 (0.0858)
自治体の直営	0.108 (0.272)	0.00243 (0.274)
自治体からの委託	0.778** (0.392)	-0.193 (0.540)
社会福祉協議会の直営	0.891*** (0.227)	0.549* (0.298)
社会福祉協議会からの委託	0.662*** (0.163)	0.516*** (0.182)
<b>食堂開催の頻度・時期 (reference : 月に1回、平日の夜)</b>		
月に1回、土日祝日の昼	-0.223** (0.0950)	-0.195* (0.114)
月に1回、平日の昼	-0.0985 (0.208)	-0.239 (0.256)
月に1回、土日祝日の朝	0.0262 (0.228)	0.0686 (0.271)
月に1回、土日祝日の夜	-0.468*** (0.136)	-0.506*** (0.146)
ほぼ毎日	-0.240 (0.210)	-0.459* (0.258)
週に1~2回	0.0105 (0.125)	0.0769 (0.160)
2週間に1回	-0.185* (0.0978)	-0.235** (0.113)
数カ月に1回	-0.182 (0.157)	-0.262 (0.196)
定数項	1.845*** (0.205)	1.691*** (0.260)

括弧内は標準誤差である。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

表6 「こども食堂」の利用料金（表4続き）

利用料金（こども、自然対数値）	
食堂開催の頻度・時期（reference：月に1回、平日の夜）	
月に1回、土日祝日の昼	-0.252** (0.117)
月に1回、平日の昼	-0.232 (0.176)
月に1回、土日祝日の朝	0.430 (0.291)
月に1回、土日祝日の夜	-0.0253 (0.198)
ほぼ毎日	0.631* (0.358)
週に1~2回	-0.173 (0.184)
2週間に1回	-0.348** (0.175)
数カ月に1回	0.145 (0.249)
定数項	5.302*** (0.324)

公民館など会場の別を説明変数に考慮している（非有意）。

括弧内は標準誤差である。

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## 参考文献

- 大西 良 (2018)「九州7県の子ども食堂に関する実態調査」,『筑紫女学園大学 人間文化研究所年報 Vol.29 pp.99-106。』
- セン、アマルティア(池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳) (2018)『不平等の再検討 潜在能力と自由』岩波現代文庫。
- 内閣府 (2019a)「平成30年度 子供の貧困に関する支援活動を行う団体に関する調査 報告書」。
- (2019b)「地域子どもの未来応援交付金」と地方公共団体による独自施策との組合せ（高知県の取組例）。(<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/shien/pdf/about.pdf>) (2019年11月23日にアクセス)。
- 七星純子 (2018)「なぜ、子ども食堂は社会的インパクトを与えたのか」 千葉大学人文公共学府研究プロ

ジェクト報告書 pp.3-22。

農林水産省 (2018)「子供食堂と地域が連携して進める食育活動事例集」(<https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/00zentai.pdf>) (2020年5月15日にアクセス)。

福重元嗣 (2003)『家計による非営利活動の計量分析』博士論文 (大阪大学)。

福田いづみ (2020)「子ども食堂の現状とJAの動向-地域共生社会の実現に向けて-」,『JA共済総合研究所共済総研レポート』No.167, pp.2-9。

松永由弥子・角替弘規 (2019)「静岡県下における子ども食堂の実態と課題」,『スポーツと人間』Vol.3, No.2, pp.93-98。

湯浅 誠 (2017)「『なんとかする』子どもの貧困」角川新書。

幸重忠孝 (2019)「子どもの居場所づくりとその実践(2) -高度経済成長期以降の流れ」山野良一・湯澤直美編『シリーズ 子どもの貧困5 支える・つながる-地域・自治体・国の役割と社会保障』明石書店, pp.179-196。

Defeyter MA, Graham PL, Prince K. (2015) "A qualitative evaluation of holiday breakfast clubs in the UK: views of adult attendees, children, and staff," *Frontiers in Public Health*, Vol.3, pp.199-213.

Graham PL, Crilley E, Stretesky PB, et al. (2016) "School holiday food provision in the UK: a qualitative investigation of needs, benefits, and potential for development," *Frontiers in Public Health*, Vol.4, pp.172-179.

Harvey-Golding L, Donkin LM, Defeyter MA. (2016) "Universal free school breakfast: a qualitative process evaluation according to the perspectives of senior stakeholders," *Frontiers in Public Health*, Vol.4, pp.161-175.

Holley, C.E., Mason, C. (2019) "A Systematic Review of the Evaluation of Interventions to Tackle Children's Food Insecurity," *Current Nutrition Reports*, Vol. 8, No.1, pp.11-27.

Wickham S, Anwar E, Barr B, et al. (2016) "Poverty and child health in the UK: using evidence for action," *Archives of Disease in Childhood*, Vol. 101, pp.759-766.

(くまがい・なりまさ)

## The Supply-side Constraints of Children's Cafeterias and Subsidizing its Costs

KUMAGAI Narimasa\*

### Abstract

The number of children's cafeterias (Kodomo Shokudo) providing free or low-priced meals to children in Japan had increased from 319 in 2016 to 3,718 in 2019. However, no prior studies have considered the heterogeneity of children's cafeterias, and analyzed those supply-side constraints.

This study examined the effects of subsidizing expenses of children's cafeterias. Data drawn from the 2017 questionnaire survey of children's cafeterias of Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries was used. Major three findings are summarized as follows. First, charging utilization fees of children's cafeterias cancels out the number of users increased by a withdrawal of user limitation. Second, the activity groups receiving subsidies from local municipalities can provide lower-priced meals. Third, providing higher intensive study-support services to children in the symbiosis dining room (Kyosei Shokudo) does not increase the number of users of children's cafeterias. Although one cannot measure the effects of the subsidies on the users' health of children's cafeterias, the local municipalities offering subsidies to children's cafeteria must pay attention to the effects of the subsidies. It is desirable for local municipalities to support the study-support services of "the children's cafeterias offering after-school care for children" where the children of needy families are subsumed, and to give the priority to subsidizing their expenses.

Keywords : Heteroskedastic Linear Regression, Needy Families, Subsidy, Truncated Regression

---

\* Professor, Faculty of Economics, Seinan Gakuin University

**投稿：動向・資料**

## どのような世帯が認可保育所に入所できたのか： 入所・保留世帯に対するアンケート調査結果<sup>1)</sup>

安藤 道人<sup>\*1</sup>, 前田 正子<sup>\*2</sup>

### 要 約

本論文では、待機児童問題を抱えるある都市部自治体の認可保育所への入所申請世帯に対する全数アンケート調査結果を用いて、どのような世帯が認可保育所に入所しているのかを検証した。その結果、第一に、申請時に母親が常勤の就労者や育児休業中の場合には75%以上の入所率であるのに対して、母親がパート・アルバイト就労や自営業の場合には60%程度の入所率にとどまっており、求職中の場合の入所率は約38%であった。第二に、母親の所得水準と入所率の関係については、母親の申請時の所得が高くなるほど入所率は上昇するが、一定以上の高所得の場合の入所率はむしろ低くなっていた。第三に、入所申請への対応として、「育児休業期間を希望よりも早めに切り上げた」世帯は、申請時に母親が育児休業中の世帯では約37%であった。また、これらの世帯の入所率は約87%であり、比較対象の世帯よりも入所率は約12%ポイント高かった。

**キーワード：**待機児童、保留児童、認可保育所、保育所入所申請、入所率

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 386-397.

### I はじめに

1994年のエンゼルプランプレリュード開始以来、保育所整備は政府の政策目標として掲げられてきた。それから25年近くが経過し、少子化が一層進展しているにもかかわらず、いまだに待機児童が課題となっている。

認可保育所の定員と利用者は増えている。厚生

労働省『保育所関連状況取りまとめ（4月1日）』各年版における各年の4月1日現在の数値をみると、子ども・子育て支援新制度が開始された2015年には保育所の定員は250.6万人（利用者237.4万人）であったが、2019年には288.8万人（利用者268万人）まで拡大している。また、4月1日時点の待機児童数を見ると、2017年に26,081人であったものが2020年には12,439人まで減少しているが、いまだに待機児童はゼロにはなっていない。

<sup>\*1</sup> 立教大学経済学部, michihito.ando@rikkyo.ac.jp

<sup>\*2</sup> 甲南大学マネジメント創造学部, m.maeda@konan-u.ac.jp

<sup>1)</sup> 当研究は科学研究費助成事業（16K21743および17K03792）の補助を受けている。この場を借りて、多忙な時間の中、本調査にご協力頂いた回答者の方々にお礼を申し上げたい。また、本調査の実施に多大な支援を提供して頂いた山口慎太郎氏（東京大学）やA市担当職員の方々、そしてリサーチアシスタントの三田匡能氏に対して、感謝の意をお伝えしたい。ただし当然のことながら、本稿の内容や内容に関する一切の誤りは筆者らの責に帰するものである。

待機児童の問題がさらに複雑なのは、同じ自治体内であっても、入所審査は保育所ごとに実施するため、同一自治体で入所申請しても全員が同じ基準で入所判定をされるわけではないことである。駅に近い便利な保育所など、特定の保育所に入所希望者が集まる。そのため申請する保育所によっては、フルタイム勤務でありながら入所できない一方で、求職者でも入所できるケースもある。このような背景から、入所申請・審査の制度的な仕組みは公表されている一方で、その実態はほとんど明らかになっていない<sup>2)</sup>。

関連する最近の調査・研究として、自治体の待機児童の状況やその要因について、前田（2017a）や守泉（2018）が制度的な検証やヒアリング調査を行っている。また入所申請の審査の仕組みについては前田（2017b）が解説している。さらに酒井（2020）は近年の実証研究の成果を踏まえて経済学的な観点から日本の保育所や待機児童について考察している。また横浜市では、2000年より毎年、入所保留になった全世帯を対象に、その後にどのような保育手段を確保しているのかということや、世帯の就労状況について簡便な調査を実施している（『横浜市保育所等利用保留児童実態調査』）。一方で、保育所入所申請世帯において、認可保育所に入所できた世帯（以下、入所世帯）とできなかった世帯（以下、保留世帯）双方に対する調査や比較分析は、著者らの知る限り、行われてこなかった。

そこで本稿では、保育所の入所申請の実態把握および入所世帯と保留世帯の比較を目的として実施されたアンケート調査結果を用いて、保育所入所に申請した世帯の属性と保育所入所の可否の関係を検証する。本稿が用いる調査は、「待機児童問題」が生じているある自治体（以下、A市）において、2017年4月からの保育所入所の申請を行った全世帯を対象としたアンケート調査である。著

者らの知る限り、自治体において、全入所申請世帯を調査対象としたアンケート調査はほかには行われていない。すなわち本調査は、一自治体という限界はあるものの、同時期に同一自治体において入所申請をし、「入所か保留か」という問題に直面した世帯を母集団としたはじめての調査である。

本稿では、本アンケート調査結果のうち、世帯（とりわけ母親）の属性と保育所入所率の関係についての検証結果を紹介する。具体的には、待機児童を抱えるA市において、世帯属性（とりわけ母親の就労に関する属性）によって入所可能性が大きく変わることや、育児休業期間を希望よりも早く切り上げない限り（場合によっては切り上げても）保育所入所が困難な世帯が少なからず存在することを、記述統計を用いた基本的なグループ間の比較で示していく。

本稿の構成は以下の通りである。Ⅱ節では本稿で用いるアンケート調査の概要を説明し、本稿の目的を記述する。Ⅲ節は分析結果であり、Ⅳ節は結語である。

## II 調査の概要と本稿の目的

### 1 調査の背景

各自治体によって膨大な数の子育てに関するアンケート調査が行われているが、保育所入所申請を行い、入所あるいは保留（待機）となった全世帯を対象としたアンケート調査は著者らの知る限り存在しなかった。そこで著者らは、ある都市部自治体（A市）の協力のもと、2017年4月にA市の認可保育所に入所するために入所申請をし、かつ調査実施時期に継続して市内に在住していた2,203世帯を調査対象とした全数調査を実施した。

<sup>2)</sup> 公表されている待機児童数と、実際に保育所入所を申し込んで入れなかっただ子どもの人数は異なる。待機児童はいくつかの条件を満たした子どもだけであり、実際に申し込んで入れなかっただ保留児童（潜在待機児童を含む）はさらに多い。たとえば、前述したように2020年4月1日の全国での待機児童は12,439人であったが、この他に保育所に入所申請して保育所に入れなかっただ想定される潜在待機児童は約8万5千人いた。合わせて約9.7万人が保留児童ということになる（厚生労働省『保育所関連状況取りまとめ（令和2年4月1日）』）。

## 2 調査対象

本調査は大都市圏内に位置し、いわゆる「待機児童問題」を抱える、人口30～50万人規模のベッドタウンであるA市において行われた。具体的には、A市内の認可保育所に2017年4月に入所するために入所申請をし、かつ調査実施時期に継続して市内に在住していた2,203世帯を調査対象とした全数調査である<sup>3)</sup>。兄弟ケースは1世帯としてカウントし、末子の状況について調査した。調査対象者世帯の2017年4月時点の状況は、調査対象の2,203世帯のうち、認可保育所（家庭的保育・小規模保育を含む）に入所できた入所世帯は1,493世帯（約68%）、入所できずに「保留」状態となった保留世帯は710世帯（約32%）<sup>4)</sup>であった。

## 3 調査内容

調査表はA～Hの8部構成及び自由記述である。Aは子どもの生年月・性別・身長・体重やきょうだいや学区、Bは世帯状況、Cは保育所利用申請の理由（申請事由）、Dは保育所利用状況、Eは家族や祖父母の状況、Fは育児家事分担・育児負担感・職場環境・身体症状・抑うつ度、Gは子どもの発達状況、Hは保護者の年齢・学歴・勤務先規模・昨年および今年の年収などを尋ねている。またB、D、Eについては、調査時だけでなく保育所利用申請時の状況も尋ねている<sup>5)</sup>。なお、本調査を実施するにあたって、立教大学研究活動行動規範マネジメント委員会において研究倫理審査を受け、承認を受けている。

## 4 調査の方法と回収率

調査は2017年10月に郵送で実施し、10月時点の状況について回答を求めた。10月は入所時期の4月から半年たち、生活のペースができているだけでなく、次年度の入所申請が本格的に始まる前の時期だからである。1,324世帯から返送があり、回収率は約60%となった。また回答世帯における調査時（10月）の調査対象児童の認可保育所入所率（家庭的・小規模保育を含む）は約74%であり<sup>6)</sup>、上述した調査対象全世帯の4月時点の入所率（約68%）より若干高かったものの、調査回答者が認可保育所への入所者や保留者に大きく偏ってはいなかった。

もちろん調査対象世帯全体と比べたときに、回答世帯の属性の分布に一定の偏りがある可能性は否定できない。しかし本稿の目的は、調査対象世帯の世帯属性の分布の検証ではなく、調査対象世帯の世帯属性別の認可保育所入所率の検証である。したがって、実際の入所率と標本の入所率に大きな乖離がないことは、回答世帯が特異なタイプの入所世帯や保留世帯に偏っていない可能性を示しており、よって世帯属性別の入所率の検証が可能な標本であることを示唆している。

## 5 本稿の目的

本稿では「どのような世帯が入所できたのか」という問い合わせに絞って検証結果を提示する<sup>7)</sup>。具体的には、世帯属性別の保育所入所率を計算し、どのような世帯が認可保育所に入所する傾向があったのかを検証する。どのような世帯が保育所入所

<sup>3)</sup> A市では新年度の4月入所のための入所申請は前年度の10月末で第一次締め切りが設定されている。11月上旬には各保育所の年齢別申請人数の状況が公開され、申請者はそれを踏まえて再申請できる。その後、利用調整が実施され、その結果は翌年1月末に申請者に通知される。2月には定員に空きのある保育所の情報が公開され、さらに2月末の第2次申請において利用調整がなされる。またA市においては4月入所のための申請では出生前でも申請可能だが、0歳児については生後半年以降のみ受け入れる保育所が多いため、11月～3月生まれの0歳児の子どもの翌年度4月入所の選択肢は狭くなる。

<sup>4)</sup> この保留（児童）とは注2で述べたように待機（児童）と同義ではない。待機児童はこの入所できなかつた保留児童より少なくなる。

<sup>5)</sup> 調査票のうち公開可能な部分については著者（安藤）のウェブサイトに掲載している。

<sup>6)</sup> 「調査時の保育所利用」についての質問に対する有効回答数は1,299であり、そのうち当該項目の回答と自由回答との間に矛盾がみられた7世帯については、自由回答に合わせて回答を修正している。

<sup>7)</sup> なお安藤・前田（2020）では「入所世帯と保留世帯で、その後の世帯状況はどう異なるか」を扱っており、前田・安藤（2019）では自由記述の分析を行っている。

しやすいかは、各自治体が公開している「利用調整指数」（後述）の算定基準表よりある程度推測できる。しかし、その実態を明らかにした調査は管見の限り存在せず、有用な情報であると考えられる。なお本稿では、A市の入所申請について基礎的な記述統計を提供することを第一の目的としており、詳細な計量分析は別稿に譲りたい<sup>8)</sup>。

### III 調査結果

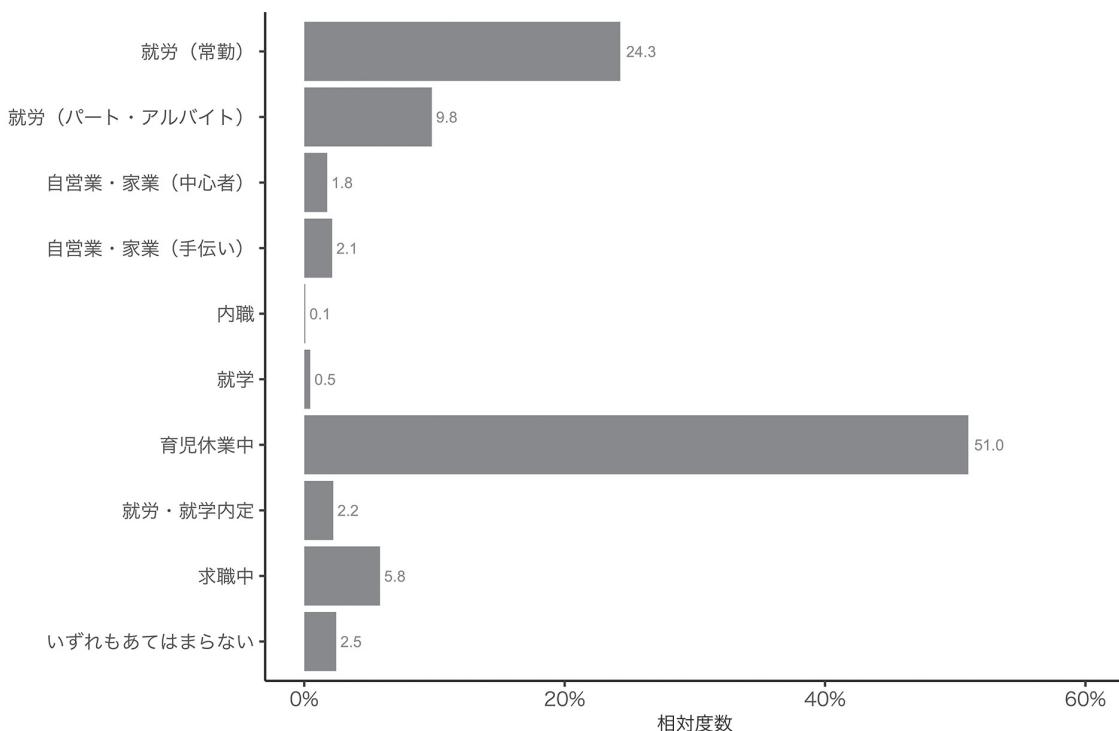
#### 1 母親の申請時の状況及び申請事由

本調査では、「最も子育てに関わっている保護者」に回答を求めている。有効回答者（全1,318人）の分布を見ると、「母親」が91.2%，次に多いのは「父親と母親」で5.5%であり、「父親」は1.3%であった。すなわち、回答者世帯において

最も子育てをしている保護者は母親であるといえる。さらに回答者世帯の父親の9割以上は申請時に常勤の就労者であり、父親の就労状況が利用調整指数の世帯差に寄与する度合いが小さいこともわかった。つまり、保育所の入所審査において入所を左右するのは主に母親の就労状況であることから、まずは母親の就労に関する属性を明らかにする。

図1には申請時の母親の就業状況の分布を示している。最も多いのは育児休業中の約51%であり、次いで常勤で就労している者が約24%，パート・アルバイトでの就労が約10%となっている。つまり、すでに（育児休業中のものも含めて）就職している母親がほとんどであり、求職者は全有効回答者のうち6%程度しかいない。

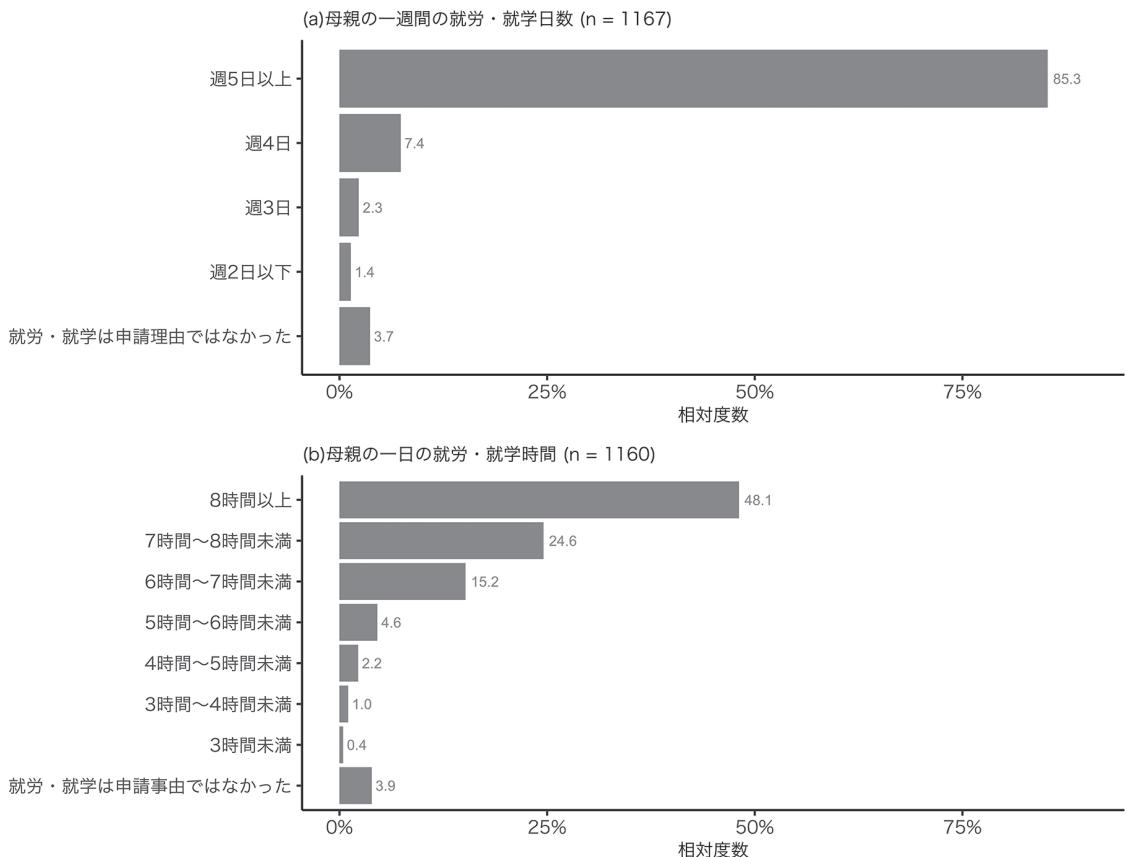
図2には、保育所への申請事由として入所申請



注：横軸は相対度数（それぞれの項目の回答者数の合計数に対する割合）を示している。なお無回答の18人は計算から除いている。

図1 申請時の母親の就業状況の分布（N=1306）

<sup>8)</sup> また本調査においては、不完全ではあるが「利用調整指数」の推計値を計算できるように質問項目を設定している。しかし、その推計における仮定や留保などは多岐に渡るため、その検証も別稿に譲る。



注：横軸は相対度数（それぞれの項目の回答者数の合計数に対する割合）を示している。調査票においては、紙面上の制約のため、「昨年度の保育所利用申請書に記載した理由」と「現在の状況」の就労・就学日数や就労・就学時間を同時に尋ねる形式をとらざるを得なかった。そのため、「昨年度の保育所利用申請書に記載した理由」を「申請時の実際の就労・就学状況」と誤解したと推察される回答が存在した。そのうち、明らかな誤解である「現在、就労・就学していない」という回答は除いた。一方、就労・就学日数が「週2日以下」や就労・就学時間が「3時間未満」も、利用申請のための最低就労・就学日数と時間（A市では週3日以上で16時間、月64時間）を下回る可能性があり、誤解である可能性が高いが、そのまま掲載している。

図2 申請事由における母親の就労・就学状況の分布

書に記載した（a）母親の一週間の就労・就学日数および（b）母親の一日の就労・就学時間の分布を記載している。まず就労・就学日数については、「週5日以上」で申請した者が約85%、「週4日」が約7%であり、これらを合わせて9割以上となる。一方、就労・就学時間については、「8時間以上」が約48%、「7時間以上～8時間未満」が約25%で、これらを合わせると7割以上となる。

ただし、図2の注に説明したように、本調査項目では、「昨年度の保育所利用申請書に記載した就労・就学日数/時間」ではなく、「申請時の実際の

就労・就学日数/時間」を記載したと推察される回答が存在した。従って、実際には「週5日以上」や「8時間以上」として申請した世帯割合はより高いと考えられる。

## 2 母親の就労と入所率

保育所入所審査においては、申請した保育所ごとに、申請世帯が入所となるか保留となるかを判定する。入所審査においては恣意性を排除するために、保育ニーズを反映する「利用調整指標」が各自治体で作成される<sup>9)</sup>。

表1 A市での利用調整基準表（一部抜粋）

保護者の就労・就学状況		基準指数（就労・就学日数）		
		週5日以上	週4日	週3日
外勤 自営（中心者） 就学	1日8時間以上の就労（就学）	90	80	70
	1日7時間以上8時間未満の就労（就学）	85	75	65
	1日6時間以上7時間未満の就労（就学）	80	70	60
	1日5時間以上6時間未満の就労（就学）	75	65	55
	1日4時間以上5時間未満の就労（就学）	70	60	50
	1日3時間以上4時間未満の就労（就学）	65	55	45
自営（協力者）	1日8時間以上の就労	70	60	50
	1日7時間以上8時間未満の就労	65	55	45
	1日6時間以上7時間未満の就労	60	50	40
	1日5時間以上6時間未満の就労	55	45	35
	1日4時間以上5時間未満の就労	50	40	30
	1日3時間以上4時間未満の就労	45	35	—
上記に該当しない就労（就学）時間及び就労（就学）日数の場合			30	
内職			30	

出典：A市の保育所入所案内より、一部改変して抜粋。

表1にはA市の利用調整指数のうち、最も重要な就業日数・時間と利用調整指数（ここでは「基準指数」）の対応関係が記載されている。A市の場合は、例えば1日8時間以上・週5日の勤務であれば入所調整基準指数が90点となり、就労日数および時間の減少に従って基準指数が下がって行く。なお表1では省略しているが、就労・就学以外にも、保護者が出産、入院、居宅内療養、障害、介護、災害復旧、就労内定、求職中の場合には、その程度に応じて10～105点の基準指数が与えられる。そして原則的には保護者2人の基準指数が合算され、ひとり親の場合は保護者の基準指数に110点が加算される。今回の調査では、多くの父親の基準指数は最高点の90点であるため、基準指数の差は主に母親の基準指数による。

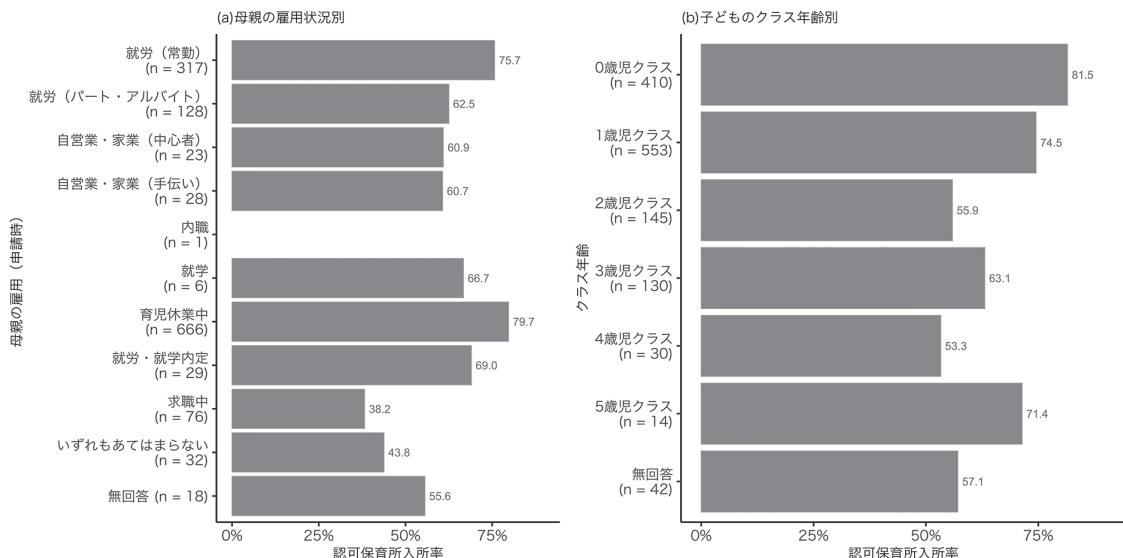
この基準指数と、申請世帯のさまざまな状況（生計中心者が休職中か、育児休業明けか、上の子どもがすでに保育所入所しているか、父母が単身赴任かなど）を考慮して決定される調整指数を合算して、利用調整指数が決定される。

その上で、保育所ごと・クラス年齢ごとに利用

調整指数の高い世帯から入所を割り当られる。このとき、第一希望の保育所に入所できない場合は、第二希望の保育所において同様の利用調整（すなわち調整指数順の入所割り当て）の中で入所の可否が決まり、第二希望の保育所にも入所できない場合は第三希望、第四希望の保育所と続くことになる。また利用調整指数が同点の場合には、さらにいくつかの優先事由に基づいて入所の優先順位が決められる。A市においては、ひとり親家庭、兄弟がすでに市内保育所に入所、という順で8つの優先順位が設定されている。

この利用調整の仕組みに基づけば、どのような世帯が制度的に入所しやすいのかはおおむね判断できる。一方で、同一の利用調整指数であっても、保育所や子どものクラス年齢によって定員数は異なるため、居住地域、希望保育所、子どもの年齢によっても入所しやすさは変わる。したがって、世帯属性と入所しやすさの関係は必ずしも明らかではない。そこで以下では、利用調整指数の最も重要な規定要因である母親の就労状況別の入所率を検証し、また関連する変数として子どもの

<sup>9)</sup> 子ども・子育て支援新制度における利用調整については自治体ごとの裁量的運用が認められているが、国としての考え方については、2014年8月27日付けの内閣府子ども・子育て支援新制度実施準備室の事務連絡の別添資料である内閣府（2014）に比較的詳細に記載されている。A市の場合は本資料における「基本パターン①」をベースとした利用調整を行っている。



注：認可保育所入所率とは、有効回答世帯数における、調査対象児童が市内・市外の認可保育所・認定こども園・家庭的保育・小規模保育に入所できた世帯数の割合である。「内職」の1世帯については、1世帯であるので入所率は計算していないが、認可保育所には入所していない。

図3 母親の雇用状況別・子どものクラス年齢別の認可保育所への入所率 (N=1324)

クラス年齢別の入所率も検証する。

図3には、母親の申請時の就労状況別および子どものクラス年齢別の認可保育所入所率を示している。ここでの入所率とは、有効回答世帯数における、調査対象児童が市内と市外の認可保育所・認定こども園・家庭的保育・小規模保育に調査時に入所していた世帯数の割合である。

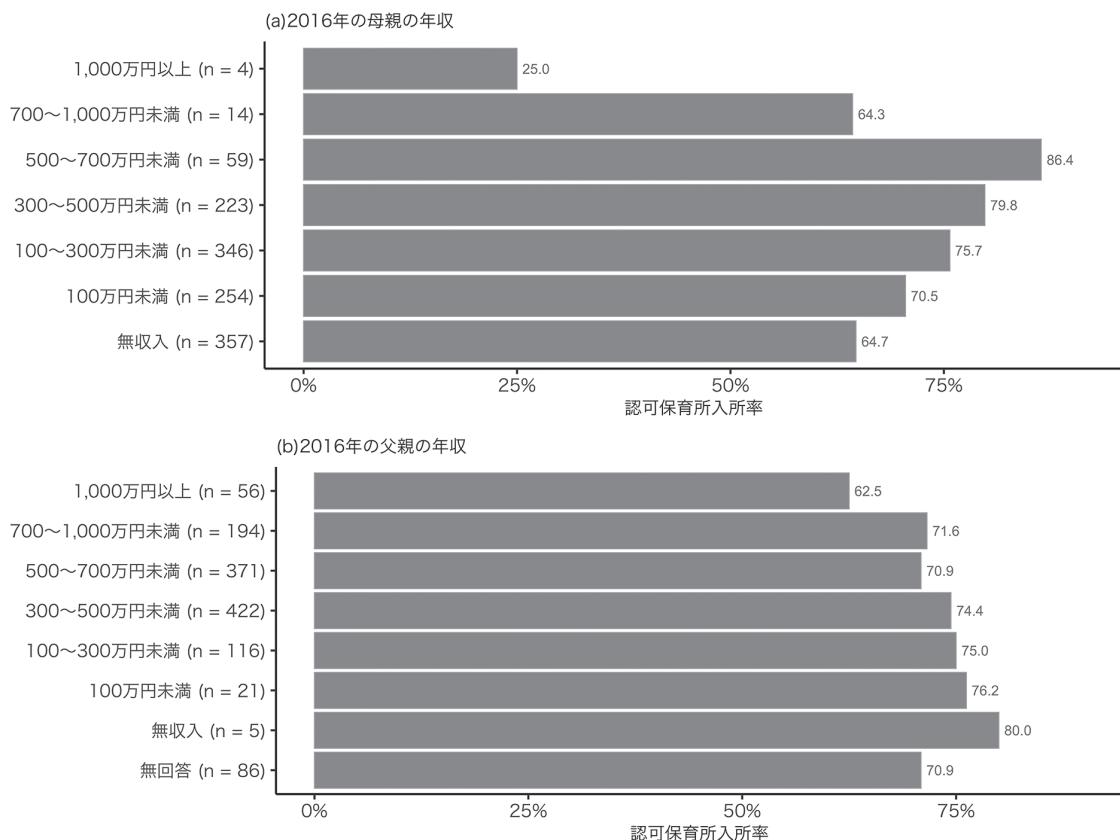
まず図3の(a)によると、母親が常勤の場合は約76%、育児休業中の者は約80%が入所している。逆に言えば、申請時にすでに常勤で就労している母親でも4人に1人、育児休業中の母親でも5人に1人は入所できていない。また母親が申請時にパート・アルバイトや自営業の場合の入所率は約61~63%であり、常勤者や育児休業中の母親より15~19%ポイントほど低い。また就労・就学内定者の入所率は69%であるが、求職中の者の入所率は38%程度にすぎない。つまり、就職が内定していても3割強の者は認可保育園に子どもを預けられず、さらに求職活動をして再就職するために子どもを保育所に通わせたいと考えても、それが可能だった者は4割未満に過ぎない。なお自由記

述でも、「子どもが入所できず仕事を辞めざるを得なかった」あるいは「内定していた仕事を断つ」という内容が見られた。

次に図3の(b)をみると、申請者の約73% (963名) のクラス年齢は0-1歳であり、かつこの2つのクラス年齢の世帯の入所率は比較的高く、それぞれ約82%，約75%であった。これは、申請時に母親が育児休業中であった世帯は、相対的に入所率が高く(図3の(a))、かつ子どものクラス年齢が0-1歳である割合が高い(92.2%。図には未掲載)ことと整合的である。つまりA市においては、母親が育児休業明けであり申請児童が0、1歳児の世帯の入所率は相対的に高かった。一方で、入所年齢が2-4歳の世帯の入所率は5割前後であった。

### 3 世帯の所得水準と入所率

A市において、制度的には世帯の所得水準は利用調整指数の直接的な規定要因ではない。しかし、2つの異なる経路から所得と入所の可否とは関連が生じ得る。まず、就労日数や就労時間が長くなると、利用調整指数が高くなり、所得も高く



注：認可保育所入所率の定義は3.2節および図3の注を参照。

図4 保護者の年収別の認可保育所入所率

なると考えられることから、母親の申請時の所得水準と入所率には正の相関が予想される。一方でA市では、利用調整指数が同点となり、かつ優先順位の判定に用いられる複数の項目にも差がなかった場合、最終的には世帯年収の低い者の入所が優先される。従って、とりわけ競争率が高い保育所を申請している場合、高所得世帯は入所しにくくなる可能性がある。

図4には、母親と父親の申請時（2016年）の年収カテゴリ別の入所率を掲載しており、上記の2つの相関が両方存在することを示唆している。まず母親の年収と入所率の関係（パネルa）に注目すると、500～700万円未満までは収入が上がるにつれて入所率は上がるが、700万円を超えると入所率は下がる。サンプルサイズが小さいために断定は

できないが、前者は年収と利用調整指数の正の相関、後者は高年収により低い入所優先度を与えられた結果である可能性がある。

また、父親の年収と入所率の関係（パネルb）を見ると、年収が高いほど入所率が低くなる。この詳細な理由はこの図のみからは不明であるが、父親の年収が高いために世帯年収が高く、利用調整指数が同点であったときの優先度が低いことの影響かもしれない。なお、父親の年収が高い世帯ほど母親の常勤での就業率が低くなり、利用調整指数が低くなることも考えられたが、父親の年収と母親の就業の間にそのような明確な関係は見られなかった。

#### 4 入所申請への対応と入所率

認可保育所に入所するために、一部の入所申請世帯はさまざまな工夫を凝らしていると言われている。また、必ずしもすべての入所申請世帯が入所を希望しているわけではなく、育児休業の延長のために保留（待機）状態になることを望んで申請する世帯もいると言われている<sup>10)</sup>。ここでは、このような入所申請に関する対応と入所しやすさの間に関係があるのかを検証する。入所申請への対応としては、以下の3点を取り上げる。

第一に、申請時の（申請書に雇用主が記載する）就労日数と就労時間の引き上げである。利用調整指數の算定において最も重要なのは就労日数と就労時間であるため、多くの申請世帯では、父親はもちろん、母親においても申請時の就労日数・就労時間を可能な限り引き上げると考えられる。そこで、どのくらいの世帯が申請時の就労日数や就労時間を引き上げており、そのような対策がどの程度入所しやすさと関連しているかを検証する。

第二に、育児休業の切り上げである。待機児童問題のある自治体では、認可保育所への入所は、年度途中での入所は難しく、4月入所が事実上唯一の選択肢となっている。そのため、少なくない入所希望世帯は、育児休業期間の終了を待たずに保育所申請をしていると考えられる。さらにA市には、4月入所に合わせて育児休業を切り上げた世帯以外にも、利用調整指數の加算のためにさらに早く育児休業を切り上げた世帯もいると考えられる。なぜならA市では、育児休業を早めに切り上げて保留（待機）状況が半年を上回り、かつその間に認可外保育所に子どもを預けている場合の利用調整指數の加算が、育児休業明けの職場復帰者への加算をわずかに上回るケースがあるから

だ<sup>11)</sup>。これらの育児休業の切り上げは、入所率の上昇に繋がっているかを検証する。

第三に、保留（待機）目的の申請である。実際の調査票では「育児休業の延長をしたかったが、そのためには保育所入所の保留（待機）になることが必要なので、待機状態になるために入所申請した」と尋ねている。つまり、基本的に1年間である育児休業を、「保育所に入所できない」という事由によって1年半まで延長するための申請をしたかどうかを直接聞いている<sup>12)</sup>。どの程度の世帯がこのような保留目的で申請しており、これらの世帯の入所率はどの程度であったかを検証する。

なお、これらの入所申請に関する対応はパートやアルバイトの母親でも取りうるが、図3にあるように、パート・アルバイトの母親の入所率は、育児休業中や常勤で就労中の母親よりも低いため、両者をまとめて検証すると解釈が難しくなる。したがって以下では、申請時に母親が育児休業中であった世帯について、入所申請に対する対応の有無別に入所率を比較する。

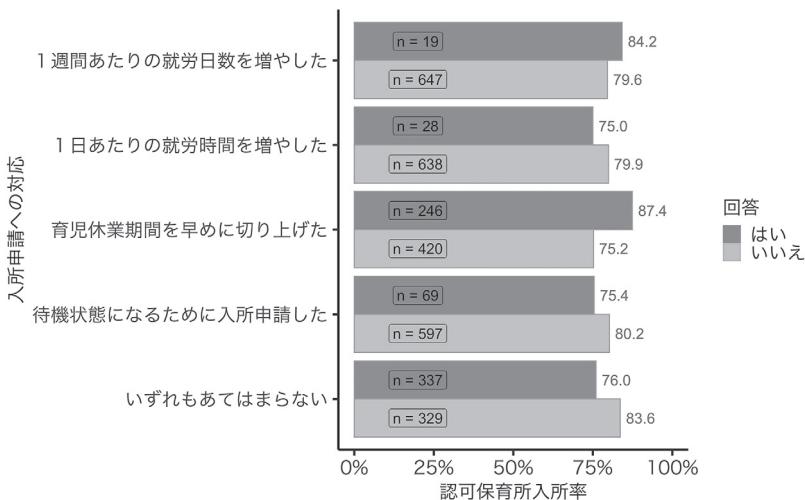
図5によると、申請時に母親が育児休業中であった666世帯では、申請にあたって就労日数や就労時間を増やした者はそれぞれ全体の約3%（19/666）、4%（28/666）程度であり、「増やした」グループとそうでないグループの入所率の差も比較的小さい。そもそも多くの育児休業中の母親およびその雇用主は、実際の就労日数・時間の調整は入所決定（復帰確定）後に行うと考えられるため、申請時点で「就労日数・時間を増やした」と認識していた世帯は少なかったと考えられる。

一方、「育児休業を早めに切り上げた」世帯は約37%（246/666）であり、またそのような対応をした世帯の入所率は約87%であり、そのような対応

<sup>10)</sup> なおA市では、正当な理由なく入所内定を辞退すると次回の入所申請において利用調整指數が5点減点になるため、入所内定辞退はほとんどない（A市担当者へのヒアリングに基づく）。従って、保留世帯においては、意図的に「待機」状態になるために入所申請した世帯以外は、実際に入所を希望している保育所のみを希望して保留となつたと考えられる。

<sup>11)</sup> 実際、補足のヒアリング調査によると、このわずかな加算の増加を見越して4月よりさらに早く子どもを認可外保育所に預けて職場復帰した世帯がいた。ヒアリング調査は、2018年8月に認可保育所に子どもを預けて職場復帰している母親や育児休業中の母親などのへのグループインタビューである。

<sup>12)</sup> なお本稿の調査対象者である2017年4月の保育所入所のための申請者にとって、育児休業の最大延長期間は1年半であったが、2017年10月の法改正では最大2年間まで延長可能となった。



注：質問票における文章は、「育児休業期間を早めに切り上げた」は「4月入所のために、育児休業期間を理想的な期間より早めに切り上げた」であり、「待機状態になるために入所申請した」は「育児休業の延長をしたかったが、そのためには保育所入所の保留（待機）になることが必要なので、待機状態になるために入所申請した」である。認可保育所入所率の定義は3.2節および図3の注を参照。

図5 就労調整と入所率（申請時に母親が育児休暇中の世帯，n=666）

をしていない世帯よりも約12%ポイント高かった。また、「待機状態になるために申請した」という世帯も約12%（69/666）存在し、そうでない回答者よりも入所率は5%ポイントほど低かった。

#### IV 結語

本稿では、待機児童問題に直面する自治体における保育所入所申請世帯に対するアンケート調査結果を用いて、認可保育所への入所申請を巡る状況や、属性ごとの入所率の相違を検証した。本稿の分析結果は、待機児童を抱える自治体において、母親の就労状況や世帯年収と認可保育所への入所しやすさとの関係性を裏付けるものであった。また、申請時に母親が育児休業中や常勤で就業している世帯であっても、保育所への4月入所のために育児休業を早めに切り上げた（切り上げることのできた）世帯とそうでない世帯との間では、入所率に違いがあることも明らかとなった。

もちろん、本稿は単純な記述統計分析の結果にすぎず、これらの背景にあるメカニズムの検証に

はより詳細な分析が必要である。しかし、入所申請世帯の属性や選択と保育所入所の可否の関係性についてはこれまでほとんど検証されておらず、本稿の結果は貴重なものといえる。

また本稿が用いたアンケート調査は、待機児童を抱える都市部の一自治体の保育所入所申請世帯を対象としたものであり、日本全体はもちろん、待機児童問題に直面するほかの自治体の保育所入所申請世帯の特徴やその入所実態を表したものではない。したがって、本調査結果やその解釈を一般化することには留意が必要である。

一方で、自治体の保育所の利用調整制度の仕組みは全国で似通っており、また待機児童問題に直面する都市部自治体の子育て世帯が直面している問題には共通点も多い。したがって、ほかの都市部自治体においても、本調査において観察されたような保育所利用申請の実態や世帯属性別の入所率のばらつきが存在する可能性は高いと考えられ、本調査の知見を活かしたさらなる政策的検証が必要である。

（令和2年3月投稿受理）

## (令和2年8月採用決定)

## 参考文献

- 安藤道人・前田正子（2020）「認可保育所入所と就労・抑うつ・家事育児分担：入所・保留世帯に対するアンケート調査結果」、『社会保障研究』5（2），pp.237-249。
- 厚生労働省（2015）『平成27年版厚生労働白書』。  
———（2019）『保育所関連状況取りまとめ（平成31年4月1日）』[https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000176137\\_00009.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000176137_00009.html)（2020年11月1日最終確認）。
- 酒井正（2020）『日本のセーフティーネット格差 労働市場の変容と社会保険』、慶應義塾大学出版会。
- 内閣府（2014）「子ども・子育て支援新制度における利用調整等について」<https://www8.cao.go.jp/shoushi/>

shinseido/administer/office/pdf/s11-2.pdf（2020年11月1日最終確認）。

前田正子（2017a）「保育問題解決に向けての複合的な政策アプローチの必要性」『医療と社会』、27（1），pp.77-88。

———（2017b）『保育園問題』、中央公論新社。

前田正子・安藤道人（2019）「保育園・家事育児分担・ワークライフバランスをめぐる母親の苦悩：保育所入所申請世帯調査の自由記述から」、立教大学経済研究所ディスカッションペーパー、J-4、2019。

守泉理恵（2018）「市町村子ども・子育て支援事業計画の策定と実施に関する検証：自治体ヒアリングにもとづく考察」、『社会保障研究』、3（2），pp.222-240。

（あんどう・みちひと）  
（まえだ・まさこ）

## **Who was Admitted to Certified Nursery Schools? Results of a Questionnaire Survey of Applicants**

ANDO Michihito<sup>\*1</sup> and MAEDA Masako<sup>\*2</sup>

### Abstract

This paper examines the characteristics of households whose children were admitted to certified nursery schools by conducting a questionnaire survey of all nursery-school applicants in a municipality facing an undersupply of nursery schools. The results show that, first, while the admission rate was over 75% for households with mothers who were full-time workers or on childcare leave, it was only around 60% for households with mothers who were part-time workers or self-employed and around 38% for households with mothers looking for work. Second, regarding the relationship between the mother's income level and the admission rate, the admission rate rose as the mother's income at the time of application increased up to a certain point but then began to fall after the mother's income exceeded a certain level. Third, the percentage of households that tactically shortened the childcare leave period for the sake of their nursery school application was approximately 37% for households with mothers on childcare leave at the time of application. The admission rates of these households were approximately 87%, making them approximately 12% higher than those of comparison groups.

Keywords : Children on Waiting Lists, Certified Nursery Schools, Admission Rates

---

<sup>\*1</sup> Associate Professor, Department of Economics, Rikkyo University

<sup>\*2</sup> Professor, Hirao School of Management, Konan University

**投稿：動向・資料**

## IASBにおける「積立金の運用収益に依存する年金給付」に関する検討状況と新しいリスク共有制度について

菊池 清隆\*

### 抄 錄

確定給付企業年金の一形態として我が国において2002年4月に導入されたキャッシュバランスプラン(CB)について、再評価率等と予定利率を積立金の運用実績とし、「積立金の運用収益に依存する年金給付」とすることで、財政運営上、積立金の運用実績の変動の影響を抑制した過不足が発生しにくい制度(運用実績連動型CB)とすることができますが、企業会計上は積立金の期待收益率と割引率の差に起因する負債の計上を要求されるという日本基準及び国際会計基準に共通の問題があり、現在、IASBにおいて、当該問題の解消に向けた検討が行われており、2020年の下半期に、IAS19号における基準化が必要であることの証拠の有無に関する評価がなされる見込みとなっている。

IAS19号における基準化が実現し、日本基準についてもそれに準じた見直しが行われるならば、運用実績連動型CBは、「積立金の運用収益に依存する年金給付」つまり、拠出建制度(DC)の給付をベースとした新しいリスク共有制度として有用であると考えられる。調整される加入者等の給付額に下限があること及び退職給付会計上、給付建制度(DB)として扱われることが運用実績連動型CBの特徴であり、リスク分担型企業年金とは異なる点である。

**キーワード：**退職給付会計、リスク共有制度、IASB、IAS19号「従業員給付」

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 398-407.

### I はじめに

確定給付企業年金の一形態として我が国において2002年4月に導入されたキャッシュバランスプランの利点として、再評価率等を国債の利回りを基礎として設定し、割引率との連動性を高めることで、退職給付会計における退職給付債務が安定することが挙げられるが、近年の金利低下や会計基準の変更等により、退職給付債務はプラス方向

に変動しやすい状況となっており、当該利点は失われつつある。

他方、キャッシュバランスプランについて、再評価率等と予定利率を積立金の運用実績とし、「積立金の運用収益に依存する年金給付」とすることで、財政運営上、積立金の運用実績の変動の影響を抑制した過不足が発生しにくい仕組みにすることができるが、企業会計上は積立金の期待收益率と割引率の差に起因する負債の計上を要求されるという日本基準及び国際会計基準に共通の問

\* 原子力規制委員会原子力規制庁・監視情報課企画官（前企業年金連合会数理部次長）

題があり、現在、国際会計基準審議会（The International Accounting Standards Board）（以下「IASB」という。）において、当該問題の解消に向けた検討が行われている。

本稿では、IASBにおける検討の状況を紹介するとともに、問題が解消した場合に新たなリスク共有制度として有用となることが期待される「運用実績連動型キャッシュバランスプラン」について解説することとする。

## II キャッシュバランスプランの概要

企業年金制度は給付内容があらかじめ約束される給付建制度（以下「DB」という。）と掛金拠出額が固定される拠出建制度（以下「DC」という。）に分類されるが、DBの一形態として、我が国において2002年4月にDBとDCの特徴を併せ持つキャッシュバランスプラン（以下「CB」という。）が導入された。

CBは、加入者等ごとの加入期間における「給与等の一定割合（以下「拠出クレジット」という。）の累計額」と「拠出クレジットに対する経済指標<sup>1)</sup>に連動した利息額（以下「利息クレジット」という。）の累計額」の合計額（以下「仮想個人勘定残高」という。）に基づき給付額が決定される。ただし、利息クレジットの累計額はゼロを下回ってはならない。

利息クレジットは国債の利回り等の経済指標（以下「再評価率」という。）により付利されるものであることから、DCと同様に、加入期間における経済変動はCBの給付額に反映されることになる。財政運営は、通常のDBと同様に、積立金の期待収益率を勘案した予定利率等の基礎率を設定し、仮想個人勘定残高見込額に基づく給付見込額を賄うのに必要な掛金を設定することで実施する。通常のDBの場合、基本的に給付額は経済変動と連動しないことから、経済変動の影響は積立

金の運用実績の変動として直接的に現れるが、CBの場合、給付額と運用実績の双方が同じ方向で経済変動と連動することから、経済変動の影響は緩和されることになるものの、企業は、基礎率と実績との乖離等に伴う積立不足の償却というDB固有のリスクを負うことになる。

年金で給付を受ける場合、仮想個人勘定残高を年金現価率で除すことで年金額を算定するが、受給期間において年金額を改定することができるところとされており、通常、年金額の改定が行われる。年金額の改定は、一般的に一定期間ごとに給付利率を経済指標（以下「指標利率」という。）に置き換えて計算し直した年金現価率で仮想個人勘定残高を除して得た年金額に改定する方法により行われる。この場合、最低年金額<sup>2)</sup>を定めることとされており、改定後の年金額は最低年金額を下回ってはならない。以下、年金額の改定については、当該方法によるものとする。

再評価率及び指標利率としては、国債の利回りや積立金の運用実績等が認められており、上下限を設定することが可能とされている。

## III DBの財政運営の概要

財政運営の目的は、年金財政の健全性確保、受給権の保全及び掛金の平準化等である。

財政運営では、支払時の給付見込額を予定利率で割り引いた給付現価から、収入時の標準掛金収入見込額を予定利率で割り引いた標準掛金収入現価を控除することで数理債務を算定する。標準掛金とは、将来期間に係る給付現価と收支相当する平準的な掛金のことである。よって、数理債務は、過去期間に係る給付現価、つまり、積立金の必要額であり、数理債務と実際の積立金額を比較することで過不足を把握する。積立不足が発生した場合、企業は、3年以上20年以下の範囲内の一定期間にわたり特別掛金を拠出しなければならな

<sup>1)</sup> 経済指標でなく定率とすることもできるが、「キャッシュバランス」の趣旨に鑑み、本稿では経済指標に限定することとする。

<sup>2)</sup> 最低年金額についても、仮想個人勘定残高を年金現価率で除すことで設定するが、年金現価率の計算に使用する給付利率は、ゼロを下回らないものとして制度が任意に定めることができる。

い。

#### IV DBの退職給付会計（日本基準）の概要

退職給付会計の目的は、企業の財務状況の適正な開示、投資者保護、企業間の比較可能性の確保及び費用の適正な期間配分等である。

連結財務諸表の退職給付会計では、支払時の給付見込額のうち当期末までに発生した分を割引率で割り引いた現価である退職給付債務を算定し、この額から財政運営上の積立金額を控除して得た額が正の場合は退職給付に係る負債として企業会計の貸借対照表（以下「BS」という。）の負債に当該控除して得た額を計上し、負の場合は退職給付に係る資産としてBSの資産に当該控除して得た額の絶対値を計上する。また、支払時の給付見込額のうち当期に発生した分を割引率で割り引いた現価である勤務費用を算定し、この額に前期末退職給付債務に係る利息である利息費用の加算、積立金に係る期待運用収益の控除及び基礎率と実績との乖離に伴い発生する数理計算上の差異等に係る当期費用処理分の加算を行って得た額を退職給付費用として、企業会計の損益計算書（以下「PL」という。）の費用に計上する。数理計算上の差異等については、BS上は即時認識され、PL上は一定のルールに基づく遅延認識が認められている。

割引率は、期末における国債、政府機関債または優良社債の利回りを基礎として設定することとされており、また、退職給付支払ごとの支払見込期間を反映するものでなければならないとされていることから、一般的には期末のイールドカーブや期末のイールドカーブを使用した場合と同一の退職給付債務となる单一の率が使用される。

なお、DC及びリスク分担型企業年金については、企業の追加拠出がないことからBSの負債への計上を要さず、PLの費用に当期の掛金拠出額を計上する。

#### V CBの退職給付会計（日本基準）の現状

我が国において2000年4月に退職給付会計が導

入され、2000年4月以後に開始する事業年度から、退職給付引当金が企業会計の負債として計上されることになった。企業は、退職給付引当金を企業会計の負債に計上することによる純資産の減少と退職給付引当金が変動することによる純資産の変動をリスクととらえ、当該リスクの回避は、DBから2001年10月に導入された企業会計における負債計上を要さないDCへの移行の流れの一因であると考えられる。そのような状況の中、2002年4月に負債が安定的であるとされるCBが導入された。

再評価率及び指標利率を国債の利回りとする場合、国債等の利回りを基礎とする割引率との連動性が高まり、国債の利回りが上昇すれば、給付額は上昇するが割引率も高くなり、国債の利回りが低下すれば、給付額は低下するが割引率も低くなることが想定されることから、理論上、退職給付債務は安定的なものとなる。

よって、再評価率及び指標利率について、国債の利回りを基礎として設定している制度が多くなっているが、再評価率等に下限を設定していることが多く、近年は、金利低下のため、再評価率等が下限に張り付いて低下しなくなるにもかかわらず割引率は低下していくことから、退職給付債務はプラス方向に変動しやすい状況となっている。

また、割引率についても、2009年4月以後に開始する事業年度の年度末から、数年間の平均利回りとして設定することができなくなり、期末の一時点の国債等の利回りを基礎とすることとされたため、金利低下の影響を受けやすくなったりと及び2014年4月以後に開始する事業年度から退職給付支払ごとの支払見込期間を反映することとされたため、当期末までに発生している給付分が相対的に大きい高齢層の相対的に短い支払見込期間が大きく評価されるようになったことから、順イールドの下で、割引率はより低いものになったと考えられる。

## VI 特定のCBにおける退職給付会計に関する日本基準及び国際会計基準に共通の問題点

CBが確定年金である場合、再評価率及び指標利率を予定利率とすると、標準掛金と拠出クレジットは等しくなる<sup>3)</sup>。また、CBには、「利息クレジットの累計額はゼロを下回ってはならない」という保証があるが、これを考慮しなければ、加入者ごとの当期末数理債務と当期末に資格喪失とした場合の仮想個人勘定残高（以下「当期末仮想個人勘定残高」という。）は等しくなる<sup>4)</sup>。我が国においては、2014年4月から、再評価率及び指標利率を積立金の運用実績とすることになったが、ここでは更に再評価率及び指標利率ならびに予定利率を運用実績とすると、加入者ごとの当期末までの標準掛金額の累計額と運用収益額の累計額の合計額（以下「加入者ごとの当期末積立金額」という。）は、再評価率が運用実績であることから当期末仮想個人勘定残高と等しくなり、加入者ごとの当期末数理債務とも等しくなる。よって、給付が一時金の場合<sup>5)</sup>、財政運営上、過不足が発生しないことになる。

他方、この場合の日本基準による退職給付債務は、当期末仮想個人勘定残高を支払見込時まで積立金の運用收益率で付利したものに基づく給付額を割引率で割り引くことになるが、割引率はVの記述のとおり水準の低いものとなり、一般的に積立金の運用收益率より低いことから、当期末仮想個人勘定残高（=加入者ごとの当期末積立金額）より大きなものとして評価され、その差額が企業会計上の負債として認識されることになる。

このように、財政運営上、積立金の運用実績の変動の影響を抑制した過不足が発生しにくい仕組みであるにもかかわらず、企業会計上、積立金の期待收益率と割引率の差に起因する負債の計上を要求されるという問題は、国際会計基準においても共通のものであり、現在、IASBにおいて、問題の解消に向けた検討が行われている。

## VII IASBにおける検討状況

### 1 IASBの問題意識

IASBは、IFRS財団に属する独立した会計基準設定機関であり、IFRS（国際財務報告基準）の設定を行っている。

IFRSにおける企業年金に関する会計基準はIAS19号「従業員給付」であり、現在、IAS19号の改訂の検討項目として「積立金の運用収益に依存する年金給付」が設定されている。「積立金の運用収益に依存する年金給付」が検討項目となるに至ったIASBにおける問題意識は、「特定の資産プールのリターンに全体的または部分的に依存する年金給付にIAS 19号を適用すると、将来キャッシュフローは積立金の期待收益率を踏まえて推計され、割引率は、通常、高品質の社債の金利に基づいたものとなる。多くの場合、期待收益率は利益を現在価値に割り引くために使用される割引率よりも高くなり、これらの給付を支払う企業の負債の測定値に矛盾が生じることになる。その結果、この方法で計算された現在価値は負債を誇張する可能性があり、投資家にとって不必要的情報を生み出す可能性がある」<sup>6)</sup>というものであり、VIに記述した問題点と同様である。

<sup>3)</sup> 確定年金であることから、将来の給付の原資は仮想個人勘定残高となる。「再評価率＝予定利率」かつ「指標利率＝予定利率」であることから「拠出クレジット＝標準掛金」となる。

<sup>4)</sup> 将来の給付の原資は仮想個人勘定残高であることから、資格喪失時の給付現価は仮想個人勘定残高となる。よって、資格喪失時の給付現価は「当期末仮想個人勘定残高を資格喪失時まで積立金の期待收益率で付利したもの」と「当期末から資格喪失時までの拠出クレジットの累計額と利息クレジットの累計額の合計額」で構成され、それぞれ当期末まで予定利率（=積立金の期待收益率）で割り引くと、前者は当期末仮想個人勘定残高となり、後者は標準掛金収入現価となる。

<sup>5)</sup> 給付が年金の場合、「改定後の年金額は最低年金額を下回ってはならない」という保証を考慮しない場合であっても、年金額の改定が必ず資格喪失時のものである仮想個人勘定残高に基づくこと及び積立金の運用実績と年金額の改定の時期にずれがあることから、過不足が発生することになるが、制度全体でみて中長期的に相殺が期待される。

## 2 検討の経緯

IAS19号の改訂の検討項目「積立金の運用収益に依存する年金給付」について、IASBは、2016年11月に公表した「IASB作業計画2017-2021年」において、新たに設けた「リサーチ・パイプライン」の一項目として位置付け、IAS19号についてのそのほかの作業は行わないこととした。リサーチ・パイプラインについては、作業中の「リサーチ・プロジェクト<sup>7)</sup>よりも優先順位の低いプロジェクトとしているが、将来的にはリサーチ・プロジェクトへ移行させ、次のサイクルの作業計画に関する利害関係者との協議を行う2021年までにプロジェクトを実施することとした。その後、2018年9月に当該検討項目をリサーチ・プロジェクトへ移行させるとともに、検討を開始し、現在に至っている。

## 3 検討内容

検討のアプローチとしては、現行の作業計画を公表した2016年当時、公正価値モデル等の6つの方法が紹介されたが、その中から、「上限付き」最終費用調整モデル（“capped” ultimate costs adjustment model）がIASBのスタッフにより有望であるとされ、審議会は、「この調査は「上限付き」最終費用調整モデルのみに焦点を当てるべきである」というスタッフの意見に同意しており、このモデルのみが検討されている。

「上限付き」最終費用調整モデルでは、積立金の運用収益に依存して変化する将来キャッシュフローは、運用収益がIAS 19号で規定する割引率を超えないよう制限されたものとして調整される。例えば、積立金の期待收益率が5%，IAS 19号で規定する割引率が3%である場合に上限を適用すると、制度は3%の運用収益に基づく将来キャッシュフローを予測し、3%で割り引くことになる。

つまり、給付が完全に運用収益に依存するのであれば、割引率を調整するのではなく、将来キャッシュフローを調整することで、将来キャッシュフローを割引率で割り引いた現価は積立金額と同額となり、企業会計上、積立金の期待收益率と割引率の差に起因する負債の計上を要求されるという問題は解消されることになる。

また、「上限付き」最終費用調整モデルの利点として、(a) IAS 19号の大きな変更を必要としないこと、(b) 現行のIAS19号の「純利息アプローチ<sup>8)</sup>」と整合的であること、(c) 最適な割引率を決定する必要がないこと等が挙げられている。

## Ⅷ IASBにおける今後の検討の予定

IASBのスタッフは、2015年に、このプロジェクトをリサーチ・パイプラインに含めることを審議会に提案した際に、モデルを、(a) 給付金の将来キャッシュフローの基になる積立金の期待收益率と割引率の差に起因する企業会計上の問題を排除または軽減することができる、(b) IAS 19号を変更するに当たっての開発、協議及び基準化等に係るコストに見合うだけの十分な効果がある、(c) 利害関係者、審議会及びスタッフに多大な作業を要求しない、(d) 意図しない結果を引き起こさない、という4つの条件を満たすように開発できるかどうかについて調査することを提案した。

IASBのスタッフにより、2020年第1四半期中に、(a) の証拠となりえる現行のIAS19号の要件と「上限付き」最終費用調整モデルによる会計結果を比較するための実例の開発、(b) の証拠となりえる「積立金の運用収益に依存する年金給付」の世界的な規模を示す統計の作成、(d) の観点による最低保証年金についての保証とオプションのコストに関する検討等が行われ、2020年第2四半期の審

<sup>6)</sup> About Pension Benefits that Depend on Asset Returns, <https://www.ifrs.org/projects/work-plan/pension-benefits-that-depend-on-asset-returns/#about>（2020年3月19日最終確認）。

<sup>7)</sup> リサーチ・プロジェクトの目的は、基準設定が必要かどうかを決定するための証拠を収集すること及び解決すべき問題点の明確化の助けとなることとされている。

<sup>8)</sup> 2011年のIAS19号の改訂により、退職給付費用に係る期待運用収益の算定において、期待收益率の使用が廃止され、割引率が使用されることになったことから、「利息費用－期待運用収益」は「退職給付債務の純額×割引率」となった。なお、日本基準においては期待收益率の使用が認められている。

議会においてそれらを踏まえた議論が行われる。

審議会は、2020年の下半期に、「上限付き」最終費用調整モデルについて、上記(a)から(d)を満たす証拠の有無に関する評価を行う予定であり<sup>9)</sup>、その後、基準化の是非を決定する。証拠がある場合は基準化に向かい、証拠がない場合は「IASB作業計画2017-2021年」のサイクルにおけるIAS19号に関する作業は何も行われないことになる。

## IX リスク分担型企業年金と運用実績連動型CBとの比較

現在、我が国では、CBにおいて再評価率及び指標利率を積立金の運用実績とする制度は少なく、再評価率及び指標利率について、割引率との連動の程度がより高いと考えられる国債の利回りを基礎として設定している制度が多くなっているが、Vの記述のとおり、連動の程度は低くなっている。

このような状況の中で、IASBがIAS19号において「上限付き」最終費用調整モデルを基準化し、かつ、日本の会計基準設定機関である企業会計基準委員会（Accounting Standards Board of Japan）（以下「ASBJ」という。）においても日本基準についてそれに準じた見直しを行うのであれば、再評価率及び指標利率ならびに予定期率を積立金の運用実績としたCB（以下「運用実績連動型CB」という。）は、企業と加入者等がリスクを分担するリスク共有制度の一つとして重要性を増すものと考えられる。ここでは、もう一つのリスク共有制度であるリスク分担型企業年金と運用実績連動型CBを比較することとする。

我が国において2017年1月に導入されたリスク分担型企業年金は、DBの給付を基礎とし、毎事業年度末の決算において不足が発生した場合は自動

的に給付が当該不足額に応じて減額となり、剩余が財政悪化リスク相当額<sup>10)</sup>を超える場合は自動的に給付が当該超える額に応じて増額となる。不足でも財政悪化リスク相当額を超えるほどの剩余でもない場合は本来の約束された安定的なDBの給付となる。企業は、DBの本来の掛金に加えて、財政悪化リスク相当額の範囲内で一般的に当該額の1/2以上の額<sup>11)</sup>をリスク対応掛金として分担し、以降の掛金の追加拠出はないものとされている。よって、退職給付会計上DCとして扱われる。以降の年金財政の変動については、給付の増減額として加入者等が分担することになる。つまり、企業は財政悪化リスク相当額内の確定した一定額をリスク対応掛金として拠出し、年金財政は過不足のない状態からリスク対応掛金収入現価分のバッファーを得ることになるため、不足になる可能性は減少するが、バッファーを超えて年金財政が悪化した場合には給付の減額となり、その減額に限度のないことが加入者等にとっての最大のリスクだと考えられる。給付が大きく減額となるリスクを抑制するためには、適切な財政悪化リスク相当額の算出とその範囲内となるリスク対応掛金の適切な水準による拠出が不可欠である。リスク分担型企業年金を実施できるのは、企業年金基金に限られている。

他方、運用実績連動型CBは、再評価率及び指標利率が積立金の運用実績であることから、安定的とは言えないDCの給付が基礎となる。ただし、「利息クレジットの累計額はゼロを下回ってはならない」及び「最低年金額が定められ、改定後の年金額は最低年金額を下回ってはならない」という2つの保証があり、給付額の下限は自ずと定まる。逆に2つの保証は、年金財政上、マイナスの要因として評価されることになり、不足が発生した場合には企業が特別掛金で償却することになる。

<sup>9)</sup> International Accounting Standards Board work plan, <https://www.ifrs.org/projects/work-plan/> (2020年3月19日最終確認)。

<sup>10)</sup> 財政悪化リスク相当額は、20年に1度発生することが見込まれる損失に相当するものとして、財政再計算時に、厚生労働省告示に規定する標準算定方法または厚生労働大臣の承認を要する制度独自の特別算定方法により算出される。

<sup>11)</sup> 1/2未満の場合、加入者等の同意を得る等のDBの給付減額に係る手続きが必要となる。

企業の追加拠出の可能性があることから、退職給付会計上DBとして扱われる。企業会計上も同様の不足が数理計算上の差異等として認識されることとなり、連結財務諸表の場合、当該不足がBSの負債に即時認識され、PLの費用に遅延認識される。BSの負債に計上する額を抑制し、DCにより近づけるためには、確定年金にすること、最低年金額を適切な水準のものとして設定すること及び適切な保証とオプションのコストの評価に基づく再評価率及び指標利率の適切な上限を設定することが考えられる。運用実績連動型CBは、企業年金基金に限らず、規約型DBを実施する事業主においても実施可能である。

表1はリスク分担型企業年金と運用実績連動型CBとの比較をまとめたものである。

## X おわりに

現行のIAS19号は、DCでないものをすべてDB

と定義しており、本稿の検討対象である「積立金の運用収益に依存する年金給付」はDBの給付とされ、当該給付をIAS19号に従って会計処理する場合にVII. 1に記述した問題が発生するなど、DBとDCの特徴を併せ持つハイブリッド制度について、うまく対処できない面がある。2008年に、欧洲財務報告アドバイザリーグループ(European Financial Reporting Advisory Group)(以下「EFRAG」という。)は、退職給付債務に係る問題を総括的に扱い、考察した討議資料「The Financial Reporting of Pensions」を公表したが、IASBからはこのような考察の結果は公表されておらず、今般のIASBにおける「積立金の運用収益に依存する年金給付」についての検討は、IAS19号全体に与える影響の小さい、技術的なものとなっている。

IASBによるIAS19号における「上限付き」最終費用調整モデルの基準化が実現し、かつ、それに準じたASBJによる日本基準の見直しが行われる

表1 リスク分担型企業年金と運用実績連動型CB<sup>(注)</sup>との比較

	リスク分担型企業年金	運用実績連動型CB
1. ベースとなる給付	DBの給付(安定的)	DCの給付(安定的でない)
2. 企業が分担するリスク(掛金変動リスク)	企業は、リスク分担として、リスク対応掛金(財政悪化リスク相当額の範囲内で一般的に当該額の1/2以上の額)を拠出し、追加拠出は原則としてない	・企業は、「利息クレジットの累計額がゼロを下回ってはならない」及び「改定後の年金額が最低年金額を下回ってはならない」という2つの保証のためのコスト(上限なし)等を追加拠出する可能性がある ・終身年金の場合、長寿リスク(予測困難)
3. 加入者等が分担するリスク(給付変動リスク)	不足が発生した場合における当該不足額に応じた給付減額(年金額に下限なし)	積立金の運用実績に依存する安定的でない給付(年金額に下限あり)
4. 2及び3のリスク(下線部分)の抑制方法	適切な財政悪化リスク相当額の算出とそれに基づく適切なリスク対応掛金の拠出	・確定年金にする ・適切な最低年金額の設定 ・適切な保証とオプションのコストの評価に基づく再評価率及び指標利率の適切な上限の設定
5. 退職給付会計(日本基準)上の扱い	DC(当期の掛金拠出額をPLに費用計上)	DB(連結財務諸表の場合、BSに退職給付に係る負債 <sup>12)</sup> 及びPLに退職給付費用を計上 <sup>13)</sup> )
6. 実施可能な主体	企業年金基金のみ	企業年金基金及び規約型DBを実施する事業主

(注) IASBにおいて検討中の「上限付き」最終費用調整モデルが日本基準に取り入れられることを前提としている。

<sup>12)</sup> 2つの保証のため基本的には負債計上となる方向であるが、再評価率等への上限の設定等を行えば、当該上限等の設定を行わない場合と比べて資産計上となる可能性も高くなる。

<sup>13)</sup> 確定年金の場合、退職給付会計において「上限付き」最終費用調整モデルを適用するために、積立金の期待収益率を割引率に制限すると、退職給付に係る負債は「財政運営上の当期末不足額」となり、退職給付費用は「当期の標準掛け金拠出額の当期末現価+財政運営上の当期末不足額×割引率+財政運営上の当期末不足額に係る当期費用処理分」となるが、運用実績連動型CBは、財政運営上、過不足が発生しにくい仕組みであることから、退職給付に係る負債がゼロに近くなること及び退職給付費用が当期の標準掛け金拠出額に近くなることの蓋然性は高く、負債の計上を要さず、確定した掛け金拠出額を費用計上するDCの企業会計と似たものになることが期待される。

ならば、運用実績連動型CBは、リスク共有制度の選択肢の一つになりえると考えられる。リスク分担型企業年金の実施のためには、法令等の手当を必要としたが、運用実績連動型CBは、現行法令等の下で実施可能である。

通常のDCは、加入者等が自己責任の下で資産運用を行い、その結果に応じた給付を受けるものであり、企業の負担はDCの本来掛金のみである。他方、運用実績連動型CBは、制度が機関投資家として資産運用を行うことは加入者等にとって利点であると考えられるが、その結果責任について制限のない給付額の調整というかたちですべて加入者等に負わすことは、加入者等の代表が制度の意思決定に参画する場合であったとしても困難だと考えられ、現行法令の下では、リスク分担型企業年金と同様に、企業もリスクを分担するものとなっている。

リスク共有制度の導入に当たっては、企業及び加入者等のそれぞれが、分担するリスクの内容、リスク量及びリスクの抑制方法について深く理解し、労使でよく協議することが肝要であろう。

IASBによるIAS19号における「上限付き」最終費用調整モデルの基準化については、実現するだろうと考えている。なぜなら、VII. 3の記述のとおり、「上限付き」最終費用調整モデルは、将来キャッシュフローを調整するアプローチであるため、割引率に関する規定に変更がなく、IAS19号全体に与える影響は限定的であり、積立金の期待收益率を割引率の水準に制限する手法についても、退職給付費用の算定に係る「純利息アプローチ」としてIAS19号の中で既に基準化されているからである。ただし、今後、IASBにおいて、保証とオプションのコストに関する検討がなされるところから、「上限付き」最終費用調整モデルの適用に当たって、「積立金の運用収益に依存する」の「依存」の度合について何らかの条件が示される、または保証とオプションのコストの退職給付債務への反映が要求されることも考えられるが、後者はIAS19号全体に影響が及ぶため採用されないと想われる。

IASBは、2020年の下半期に「上限付き」最終費

用調整モデルの基準化が必要であるとの証拠の有無に関する評価を行う予定であり、その後、基準化の是非を決定する。その動向に注目とともに、運用実績連動型CBが、リスク共有制度の選択肢の一つとなり、広く認識されることを期待している。

(令和2年5月投稿受理)

(令和2年8月採用決定)

## 謝辞

匿名のレフェリーから本稿に対する貴重なコメントをいただきました。また、企業年金連合会のみなさまには、筆者が企業年金連合会に所属していた期間にわたり企業年金に関するさまざまな事柄について御教授をいただきました。ここに深く感謝の意を表します。

## 参考文献

- 企業年金連合会 (2013) 『給付設計 第6版』、企業年金連合会、pp.95-129。
- (2014) 『退職給付会計 第4版』、企業年金連合会。
- (2016) 『年金財政Q&A第5版』、企業年金連合会、pp.107-182。
- (2020a) 『企業年金に関する基礎資料令和元年度版』、企業年金連合会、pp.32-46。
- (2020b) 『企業年金実態調査結果と解説 (2018年度)』、企業年金連合会、pp.125-128。
- 年金総合研究所 (2014) 『退職給付会計プロジェクトチーム 第1フェーズ「年金負債の認識および測定」報告書』、年金総合研究所、p.6 [https://www.issopm.or.jp/thesis/summary/2013taisyoku\\_summary.pdf](https://www.issopm.or.jp/thesis/summary/2013taisyoku_summary.pdf)(2020年7月5日最終確認)。
- 渡邊貴士 (2017) 「IAS第19号「従業員給付」におけるハイブリッド制度に関する検討」、『経営学紀要』、24卷、1/2号、亜細亜大学短期大学部学術研究所、pp.165-183。
- IASB (2016a) IASB® Work Plan 2017-2021 Feedback Statement on the 2015 Agenda Consultation, <https://cdn.ifrs.org/-/media/project/2015-agenda-consultation/educational-materials/ 2016-feedback-statement. pdf> (2020年3月19日最終確認)。
- (2016b) Agenda Paper 15 May 2016, <https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/meetings/2016/may/iasb/post-employment-benefits/ ap15-post-employment-benefits-comments-received-agenda-consultation. pdf> (2020年3

月19日最終確認)。

\_\_\_\_\_ (2018a) ASAIF Agenda ref 7 December 2018, <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FMeeting%20Documents%2F1709060818153206%2F12-02%20ASAIF%2007%20Pension%20Benefits%20-%20for%20background%20-%20TEG-CFSS%2018-11-28.pdf> (2020年3月19日最終確認)。

\_\_\_\_\_ (2018b) IAS19 “Employee Benefits”(revised in 2018), pp.28-37, <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/IAS19.pdf> (2020年3月19日最終確認)。

\_\_\_\_\_ (2020) Agenda ref 6 January 2020, <https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/meetings/2020/january/iab/ap6---pension-benefits.pdf> (2020年3月19日最終確認)。

EFRAG (2008) The Financial Reporting of Pensions <http://old.efrag.org/files/ProjectDocuments/PAAinE%20-%20Pensions/> PAAinE%20-%20Pensions%20paper%20-%20Final.pdf (2020年7月5日最終確認)。

(きくち・きよたか)

## **IASB's Discussion on "Pension Benefits that Depend on Asset Returns" and New Risk-Sharing Pension Plan**

KIKUCHI Kiyotaka\*

### Abstract

In April 2002, CB (cash balance) plan was introduced in Japan as a form of DB (defined benefit) plan. By using the asset returns as the interest crediting rate and the expected interest rate of a CB plan, it is possible to create a system in which there is little excess or deficiency in financial management. In this paper, this plan is called "CB plan linked to Asset Returns."

On the other hand, regarding CB plan linked to Asset Returns, there is a problem common to Japanese Accounting Standards and IAS19 that debt is required to be recorded due to the difference between the expected rate of return and the discount rate. Currently, the IASB is considering ways to resolve the problem, and will be evaluated in the second half of 2020 for evidence that IAS 19 needs to be revised.

If IAS 19 is amended and Japanese Accounting Standards is amended accordingly, CB plan linked to Asset Returns would be useful as a new risk-sharing pension plan based on DC (defined contribution) plan benefits. The characteristic of CB plan linked to Asset Returns is that there is a lower limit on the adjusted benefits of participants, etc. and that it is treated as a DB plan in retirement benefit accounting. These are different from those of Shared Risk Scheme of Japan.

Keywords : Retirement Benefit Accounting, Risk-Sharing Pension Plan, IASB, IAS19 "Employee Benefits"

---

\* Director, Institutional and Technical Affairs, Radiation Monitoring Department, Nuclear Regulation Authority (Former Deputy Director, Actuarial Division, Pension Fund Association)

**投稿：論文**

## 確率的将来見通しによる公的年金制度における 年金額改定ルールの考察

比津 貴行\*

### 抄 錄

2004年年金制度改革により、日本の公的年金制度における給付の財源は固定され、年金給付はその財源の範囲内で行われることになった。また、一定値もしくは非確率的に変動する経済前提を仮定し、政府は財政検証を5年に一度実施している。そして、長期にわたるデフレ下における年金財政の安定性を向上すべく、「マクロ経済スライドのキャリーオーバー（2018年4月施行）」「賃金変動率に応じた年金額改定の徹底（2021年4月施行）」の2つが2016年に発出された。

本稿では厚生労働省が2014年財政検証に用いたプログラムに対して確率的将来見通しを適用し、年金額改定ルールがどのように機能するか検証を行った。検証の結果、経済が低成長のまま続くという前提の下では、「賃金変動率に応じた年金額改定の徹底」は「マクロ経済スライドのキャリーオーバー」よりも機能することが確認された。

**キーワード：**公的年金制度、年金額改定ルール、確率的将来見通し

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 368-385.

### I はじめに

国民年金法等の一部を改正する法律（2004年年金制度改革）による改正以前においては、5年ごとの財政再計算の際に、人口推計や将来の経済の見通し等の変化を踏まえて、給付内容や将来の保険料水準を見直すこととされており、将来の給付水準と保険料水準が不透明なものとなっていた。そのため2004年年金制度改革においては、公的年金制度に対する信頼を確保することを目的とし、将来の保険料水準を固定化したうえでその財源の範囲内で給付を行うこととし、給付水準を自動調整

する仕組み（マクロ経済スライド）が導入された。

マクロ経済スライドとは、年金額の改定率（賃金上昇率や物価上昇率により定まる率）からスライド率（被保険者の減少と平均余命の伸びを勘案した率）を控除することにより、年金の給付水準を調整していくものである。そして、従来の財政再計算にかえて、おおむね100年程度の間にわたる年金財政の均衡の検証を行うこととされ、年金財政が均衡してマクロ経済スライドによる給付水準調整が不要な場合には給付水準調整を終了することとされた。

年金財政を安定させて将来の年金給付額を確保するためには、マクロ経済スライドが十分に機能

\* 三菱UFJ信託銀行株式会社（本稿は筆者の所属する組織の見解を代表するものではなく、筆者個人の見解であり、本稿における誤りはすべて筆者に帰するものである。）

する必要がある。ただし、マクロ経済スライドは現在の名目年金額を下回らない範囲で適用されることとなっており（名目下限措置）、物価・賃金の上昇が十分でないときにはマクロ経済スライドは適用されない、もしくは、一部しか適用されないことになっている。そこで、デフレ経済下における年金額改定の在り方が検討され、公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律（2016年12月）において「マクロ経済スライドについて、年金の名目額が前年度を下回らない措置を維持しつつ、賃金・物価の上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整する（キャリーオーバー）（2018年4月施行）」が法定化された。あわせて、マクロ経済スライドの発動条件とは直接関係しないものの、「賃金変動率が物価変動率を下回る場合には賃金変動率に合わせて年金額を改定することを徹底する（賃金・物価スライドの見直し）（2021年4月施行）」が法定化された。

2016年12月法改正の附帯決議において「景気循環等の影響で新たな改定ルールが実際に適用される可能性も踏まえた上で、国民が将来の年金の姿を見通すことができるよう、現実的かつ多様な経済前提の下で将来推計を示すべく、その準備を進めること。」とされており、2019年財政検証のオプション試算で2016年12月法改正の効果が検証された。2019年財政検証のオプション試算の経済前提はケースI～ケースVIにおいて物価上昇率2.0%～0.5%、実質賃金上昇率（対物価）1.6%～0.4%とし、固定的な景気の波（10年周期、物価上昇率 $\pm 1.1\%$ 、名目賃金上昇率 $\pm 2.9\%$ ）とされており、一時的に実質賃金上昇率（対物価）がマイナスとなるケースはあるものの、いずれのケースにおいても長期的な実質賃金上昇率（対物価）の見通しはプラスとして検証された。一方で、1996年～2015年までの20年間の実績として、経済成長率の平均は実質、名目ともにプラス（実質0.8%、名目0.2%）であるものの、賃金上昇率の平均はともにマイナス（実質-0.7%，名目-0.6%）、消費者

物価指数上昇率の平均は0.1%（社会保障審議会年金部会、2017）となっている。

これらを踏まえて、長期的な実質賃金上昇率（対物価）の見通しがマイナスとなるケースも含めて2016年12月法改正を検証した方が、より多様な経済前提で2016年12月法改正を検証したことになると考える。そこで本稿では、厚生労働省が公開している2014年財政検証のプログラム（以下、厚労省2014モデルと呼ぶ）に確率的将来見通しを組み込むことにより<sup>1)</sup>、実質賃金上昇率（対物価）の見通しがマイナスとなるケースにおいて年金額改定ルールがどのように機能するかを検証することを試みる。分析の結果、確率的手法により「財政均衡期間（厚労省2014モデルにおいては2110年までの期間）のどこかの年で積立金が枯渇し、完全な賦課方式に移行する確率」が求められ、また、積立度合の推移が示されたことにより、「キャリーオーバー」「賃金・物価スライドの見直し」はそれぞれ効果を發揮する局面が異なっており互いに補い合うものではあるものの、経済が長期的に低成長とする前提の下では「賃金・物価スライドの見直し」の方が年金制度の持続可能性をより高めることが確認された。

本稿の構成は以下のとおりである。II節では先行研究を概観し、本稿の位置づけを確認する。III節では厚労省2014モデルに対する本稿での変更箇所、確率的将来見通しのモデル、および確率的将来見通しのアルゴリズムを述べ、IV節ではその分析結果を示す。V節は本稿のまとめとする。

## II 先行研究

経済前提に着目した先行研究を概観すると、増島・森重（2012）、中澤他（2014）、本多（2017）等がある。増島・森重（2012）では10年間デフレが続いた場合を想定し、デフレ下でもマクロ経済スライドを行う場合を試算し、年金財政が改善されることを確認した。中澤他（2014）では物価上昇率が2.0%のケースから-1.5%のケースまで試

<sup>1)</sup> 本稿が受理された2019年10月時点では2019年財政検証のプログラム（以下、厚労省2019モデルと呼ぶ）がまだ公表されていなかったため。

算し、物価上昇率が高いときにはマクロ経済スライドが十分機能する一方で、物価上昇率が低い場合には年金財政が均衡せず積立金残高が赤字となることを確認した。本多（2017）では賃金・物価上昇率の実績値を、平成16年財政検証の基準ケース（マクロ経済スライドが十分に機能するもの）に変更した際にどれほどの収支の差異があるか分析し、仮に積立金が100兆円あるとすれば、収益率で5%から6%の運用収益に相当する金額分の収支が悪化したことを確認した。これらの先行研究は経済が低成長の状況下における分析ではあるものの、固定的な、もしくは固定的に変動する経済前提をおいており、多様な経済前提で年金財政を検証するという観点では改善すべき点があるようと思われる。本稿では、これらの先行研究と同様にデフレを反映しつつ、さらに確率的な変動要因を加えることで、より多様な観点で年金財政の持続性について考察することを試みる。

確率的手法については、社会保障審議会年金数理部会（2011）、社会保障審議会年金数理部会（2016）においても確率的将来見通しを用いた試算の作成が望まれるとしているが、現時点では年金財政の検証においては採用されていない。そこで、アメリカにおける事例を見てみると、Anthony W. Cheng他（2004）がシミュレーションに基づく分析を提言しており、毎年のOASDIのレポートの付録においてシミュレーションに基づく分析結果が掲載されている。具体的には、出生率、死亡率の変化率、合法的およびそのほかの移入の水準、合法的な移出の水準、失業率、消費者物価指数の変化率、信託基金の実質利回り（対物価）、平均実質賃金（対物価）の変化率、障害の発生率および障害からの回復率について時系列データの統計モデルを用いてモデル化している。本稿は、この手法を厚生労働省が公開しているプログラムに応用することを試みるものである。

次に、厚生労働省が公開しているプログラムを用いた先行研究を概観すると、山本（2010）、小平（2013）、吉田・木村（2016）、吉田・木村（2019）、木村（2020）等がある。山本（2010）では2009年財政検証のプログラム（以下、厚労省2009モデル

と呼ぶ）を用いて、「支給開始年齢の引き上げ」「アメリカ方式の採用（報酬比例部分のカット）」「クローバック制の導入（定額部分のカット）」といった制度改革案の効果を試算している。小平（2013）では厚労省2009モデルを用いて、平成21（2009）年財政検証の経済前提を保守的に設定して試算し、所得代替率50%を維持するのが困難なケースが多いことを指摘した。吉田・木村（2016）では厚労省2009モデルを用いて、有限均衡方式での財政検証を繰り返した場合、最終的に永久均衡方式での積立度合の推移に近づくことを確認した。吉田・木村（2019）では厚労省2009モデルにおける経済前提や将来推計人口を実績値に順次入れ替えることにより、財政検証の実績とずれを評価している。木村（2020）では厚労省2019モデルにおける財政均衡期間を延長することで、財政検証の繰り返しによる調整終了年度や最終所得代替率への影響を推計した結果、マクロ経済スライドによる調整の必要がないとされたケースⅠでもマクロ経済スライドによる調整が必要になることを確認した。本稿においては、種々の年金数理モデルが開発されているものの、厚生労働省が公開しているモデルを用いた方が年金財政の検証との比較がしやすいと考えたことから、これらの先行研究と同様に厚生労働省が公開しているモデルを用いることとした。

なお、本稿では厚労省2014モデルを用いているが、2014年財政検証と2019年財政検証の比較については桐原（2019）、木村（2020）でもなされている。桐原（2019）では2014年財政検証と2019年財政検証で想定されるケースのうち、長期の経済前提が近いと考えられるケースを比較し、2019年財政検証では所得代替率がわずかに高くなっている一方、マクロ経済スライドの調整終了年度がやや先に延びているとしている。木村（2020）では、2019年財政検証は2014年財政検証における見通しよりも実績がよく、人口見通しも楽観的になる一方、控えめな経済見通しと財政均衡の繰り返しによる影響で調整終了年度が伸びたと評価している。厚労省2019モデルのかわりに厚労省2014モデルを用いることが本稿の結果にどこまで影響する

かについては、今後の課題としたい。

### III モデル

本稿ではAnthony W. Cheng他（2004）と基本的には同じ手法を用いることとする。相違点は「確率的に生成する変数の種類が異なる」「Anthony W. Cheng他（2004）では、シミュレーションにおける平均値をOASDIレポートの中位の値に置き換えているが、本稿では置き換えずに最尤法で推定された平均値をそのまま使用する」の2点である。前者については、日本の財政検証とアメリカの財政評価では基礎とする変数が異なることによる。後者については、OASDIレポートの中位の値は過去の実績と相対的に近い値となっているものの、日本の財政検証では計算前提（見込み値）と過去の実績に乖離があり、置き換えない方が自然と考えたためである。

以下、厚労省2014モデルにおける変更箇所、具体的な確率モデル、および確率的将来見通しのアルゴリズムを説明する。

#### 1 厚労省2014モデルにおける変更箇所

厚労省2014モデルは関連するデータとともに厚生労働省のホームページで公開されている。詳細な計算内容は厚生労働省年金局数理課（2014）にまとめられているので、ここでは計算の概略の説明、および本稿におけるプログラム変更箇所の説明にとどめる。

厚労省2014モデルは「①制度別の被保険者数を推計」「②国民年金・厚生年金の給付費を推計（給付水準調整前）」「③国民年金の独自給付費、1・3号期間分の基礎年金給付費を推計（給付水準調整前）」「④国民年金のマクロ経済スライド適用期間を決定、給付費を推計（給付水準調整後）」「⑤厚生年金のマクロ経済スライド適用期間を決定、給付費を推計（給付水準調整後）」の5つのプログラム群から構成されている。

本稿ではこれらのプログラム群に対して以下の5つのプログラム変更を行った（図1はそのイメージとなっている）。第1に「2015年～2110年までの

経済前提（インプットファイル）を乱数生成するプログラム群⑥（詳細は後述）」を新規作成し、⑥により生成された経済前提をプログラム群②～⑤で読み込むようにした。第2にプログラム群②に対して賃金・物価スライドの見直しを反映させた（「物価上昇率がプラス、名目賃金上昇率がマイナスの場合には、名目賃金上昇率に応じて給付額を改定する」「物価上昇率・名目賃金上昇率がともにマイナスではあるが、名目賃金上昇率の方がマイナスの幅が大きい場合には、名目賃金上昇率に応じて給付額を改定する」の2点の変更を行った）。第3にプログラム群④、⑤に対してキャリーオーバーを反映させた（マクロ経済スライドの未適応部分については繰り越すこととし、将来物価・賃金が十分上昇した際に繰り越し分を解消するよう、変更を行った）。第4にプログラム群④、⑤に対して「国民年金、厚生年金のどちらかの制度の積立金がある年に枯渇したら、もう一方の制度の積立金も同年に枯渇するとみなして完全な賦課方式に移行する」という計算前提の変更を行った。なお、2019年財政検証のケースVI（出生中位、死亡中位、機械的に給付水準調整を進めた場合）においては2052年に国民年金の積立金が枯渇して完全な賦課方式に移行しているが、そこにおいては「国民年金の積立金がなくなる2052年度において厚生年金は支出の約2.4年分の積立金を保有しているため、その分、保険料と国庫負担のみを財源とする完全な賦課方式とした場合の所得代替率より高い給付が可能である。」としつつも、厚生年金の積立金も同時に枯渇する前提で計算している（厚生労働省年金局数理課、2019b）。本稿でも同様にし、一方の積立金が残存していたとしても、その積立金は活用しない前提で計算している。そして第5にプログラム群⑥、②、③、④、⑤を複数回（後述の計算結果では5,000回）実行するプログラムを構築した。なお、プログラム群①、③、④、⑤、⑥はCプログラムでありC++にて実行したが、②のみFortranであった。そのため、プログラム群②をFortranからC++に変換して誤差精度が $10^{-7}$ 程度に収めるようにすることで、第5の変更をスムーズに実施できるようにした。

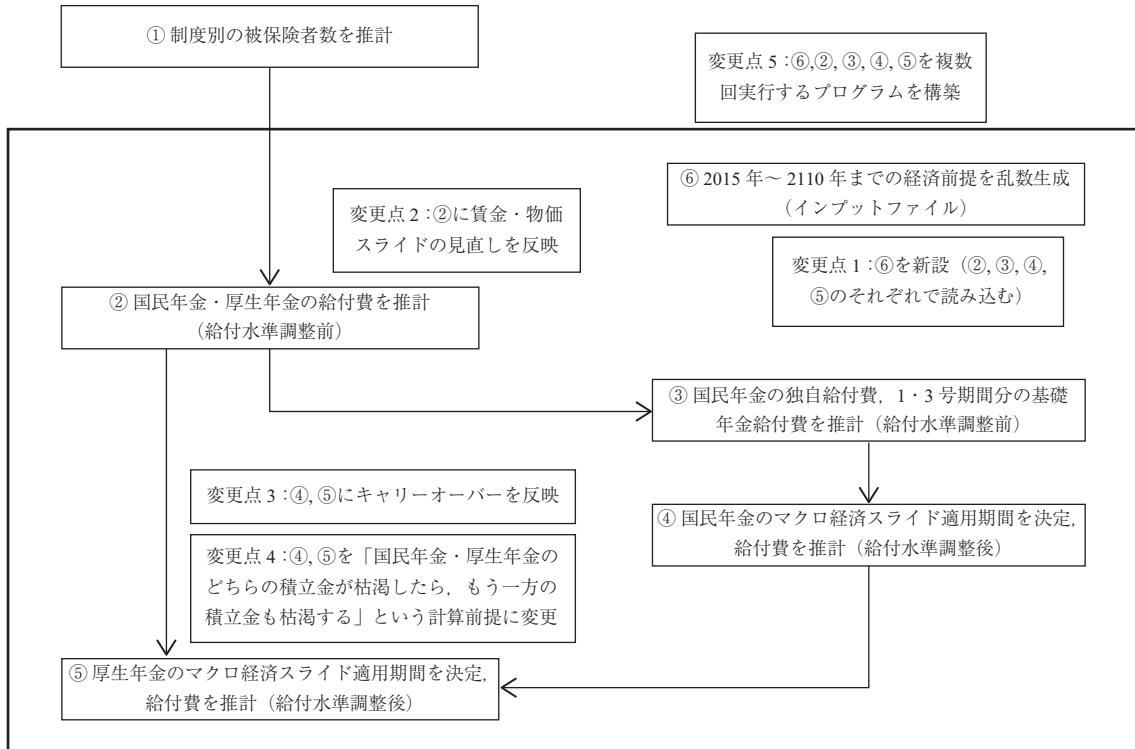


図1 厚労省2014モデルからの変更点

なお、前述の変更点2、変更点3は、自在に変更前に切り替えて計算できるようにしてある。そこで本稿では「モデル1 (No C/O, No Slide)：キャリーオーバー、賃金・物価スライドの見直しの、どちらも実施されないとしたモデル」、「モデル2 (With C/O, No Slide)：キャリーオーバーのみ実施されたとしたモデル」、「モデル3 (No C/O, With Slide)：賃金・物価スライドの見直しのみ実施されたとしたモデル」、「モデル4 (With C/O, With Slide)：キャリーオーバー、賃金・物価スライドの見直しの両方が実施されたとしたモデル」と呼ぶこととし、それぞれの計算結果を確認することとする。

## 2 Vector Autoregressive Modelの紹介

Anthony W. Cheng他 (2004)においては時系列データを扱うモデルであるAutoregressive (AR) Model, Autoregressive Moving Average (ARMA)

Model, Vector Autoregressive (VAR) Modelを用いて毎年の乱数を生成する手法をとっている。特に失業率、消費者物価指数の変化率、信託基金の実質利回り（対物価）の3変数については3次元の VAR Modelを用いており、さらに平均実質賃金（対物価）の変化率は失業率と線形の一次式でモデル化している。これらの変数は厚労省2014モデルの経済前提とも非常に近しいものであると考えられるので、ここでは3次元のVAR Modelを簡単に紹介する。一般に次数  $p$  の3次元VAR Modelは以下のように表される。

$$\mathbf{y}_t = \mu + \Phi_1(\mathbf{y}_{t-1} - \mu) + \Phi_2(\mathbf{y}_{t-2} - \mu) + \cdots + \Phi_p(\mathbf{y}_{t-p} - \mu) + \varepsilon_t$$

ただし

$$\mathbf{y}_t = \begin{pmatrix} y_{1,t} \\ y_{2,t} \\ y_{3,t} \end{pmatrix}, \boldsymbol{\mu} = \begin{pmatrix} \mu_1 \\ \mu_2 \\ \mu_3 \end{pmatrix},$$

$$\boldsymbol{\Phi}_k = \begin{pmatrix} \phi_{k\_11} & \phi_{k\_12} & \phi_{k\_13} \\ \phi_{k\_21} & \phi_{k\_22} & \phi_{k\_23} \\ \phi_{k\_31} & \phi_{k\_32} & \phi_{k\_33} \end{pmatrix} (k=1, \dots, p)$$

$$\boldsymbol{\varepsilon}_t \sim N \begin{pmatrix} 0 & \sigma_1^2 & \rho_{12}\sigma_1\sigma_2 & \rho_{13}\sigma_1\sigma_3 \\ 0 & \rho_{12}\sigma_1\sigma_2 & \sigma_2^2 & \rho_{23}\sigma_2\sigma_3 \\ 0 & \rho_{13}\sigma_1\sigma_3 & \rho_{23}\sigma_2\sigma_3 & \sigma_3^2 \end{pmatrix}$$

ここで  $y_{1,t}$ ,  $y_{2,t}$ ,  $y_{3,t}$  はそれぞれ  $t$  期における変数1, 変数2, 変数3の値を表し,  $\mathbf{y}_t$  はその3つをまとめた3次元ベクトルである。 $\mu_1$ ,  $\mu_2$ ,  $\mu_3$  はそれぞれ変数1, 変数2, 変数3の平均を表し,  $\boldsymbol{\mu}$  はその3つをまとめた3次元ベクトルである。 $\boldsymbol{\Phi}_k$  ( $k=1, \dots, p$ ) はラグ  $k$  の自己相関係数の  $3 \times 3$  次元行列であり,  $\mathbf{y}_t$  とその  $k$  期前である  $\mathbf{y}_{t-k}$  の関係性を表している。一般に  $\phi_{k\_12}$ ,  $\phi_{k\_13}$ ,  $\phi_{k\_21}$ ,  $\phi_{k\_23}$ ,  $\phi_{k\_31}$ ,  $\phi_{k\_32}$  はゼロではなく, VARモデルではそれぞれの変数が自分自身の過去の値だけでなく, ほかの変数の過去の値にも依存することとなる。 $\boldsymbol{\varepsilon}_t$  はホワイトノイズであり, ここでは3次元正規分布を仮定している。 $\sigma_1$ ,  $\sigma_2$ ,  $\sigma_3$  はそれぞれ変数1, 変数2, 変数3の標準偏差を表し,  $\rho_{12}$ ,  $\rho_{13}$ ,  $\rho_{23}$  はそれぞれ変数1と変数2の相関係数, 変数1と変数3の相関係数, 変数2と変数3の相関係数を表している。

VAR Modelの定常性は, 複素数  $z$  に関して

$$\det(\mathbf{I}_3 - \boldsymbol{\Phi}_1 z - \boldsymbol{\Phi}_2 z^2 - \cdots - \boldsymbol{\Phi}_p z^p) = 0$$

のすべての根が絶対値で1より大きいときに成立することが知られている ( $\det$  は行列式を表し,  $\mathbf{I}_3$  は3次元単位行列を表す)。また, 定常性が成立したうえでの自己共分散行列は

$$\text{cov}(\mathbf{y}_t - \boldsymbol{\mu}, \mathbf{y}_{t-s} - \boldsymbol{\mu}) = E[(\mathbf{y}_t - \boldsymbol{\mu})(\mathbf{y}_{t-s} - \boldsymbol{\mu})^\top]$$

$$= \begin{pmatrix} \gamma_{11}(s) & \gamma_{12}(s) & \gamma_{13}(s) \\ \gamma_{21}(s) & \gamma_{22}(s) & \gamma_{23}(s) \\ \gamma_{31}(s) & \gamma_{32}(s) & \gamma_{33}(s) \end{pmatrix}$$

ただし

$$\gamma_{ij}(s) = E[(y_{i,t} - \mu_i)(y_{j,t-s} - \mu_j)] (i,j=1,2,3)$$

で表される。 $\gamma_{ij}(s)$  は  $s$  期離れた  $y_{i,t}$  と  $y_{j,t-s}$  の相互共分散と呼ばれるものである。そして, 自己共分散行列を基準化することにより, 自己相関行列が得られる。

$$\text{P}(s) = \begin{pmatrix} \rho_{11}(s) & \rho_{12}(s) & \rho_{13}(s) \\ \rho_{21}(s) & \rho_{22}(s) & \rho_{23}(s) \\ \rho_{31}(s) & \rho_{32}(s) & \rho_{33}(s) \end{pmatrix}$$

ただし

$$\rho_{ij}(s) = \frac{\gamma_{ij}(s)}{\sqrt{\gamma_{ii}(0)\gamma_{jj}(0)}} (i,j=1,2,3)$$

### 3 本稿で用いる時系列モデル

(社会保障審議会年金部会, 2019)において「従来の財政検証においては, 将來の経済動向が不確実なものであり, 将來の消費者物価指数とGDPデフレーターを区分していなかったが, 今回の分析で明らかとなった消費者物価指数とGDPデフレーターの差のうち, 算式の違いにより生じている部分については, 将來にわたり続く可能性も考えられる」として, 2019年財政検証では

単位労働時間当たり実質賃金上昇率

= 単位労働時間当たり実質GDP成長率

+ (GDPデフレーター上昇率 - 消費者物価指数上昇率)

とし, 物価, 賃金, GDP (とGDPデフレーター) の関係性をモデル化している。また, 年金額改定は「名目賃金上昇率 (2年前から4年前までの実質賃金上昇率 (対物価) の3年平均に1年前の物価上昇率を乗じたもの)」と「1年前の物価上昇率」を比較して行われるというルールとなっている。そこで本稿では, 物価と実質ベース賃金・GDPの各

変数に関係性が生じるとは限らないものの、関係性があると仮定して、物価上昇率、実質賃金上昇率（対物価）、実質GDP成長率（対物価）の3変数が互いに相関しつつ確率的に変動する3次元VAR Modelを用いることとする。図2は1993年～2014年におけるこれら3変数を図示したものである。

また、2019年財政検証では運用利回りの推計をGPIFの運用利回りの実績に基づいて推計する方法に変更している。本稿でもGPIFの運用利回り実績に基づくこととし、実質運用利回り（対物価）を1次元AR Model（3次元VAR Modelを1次元にしたものであり、基本的な考え方は同じ）を用いることとする。図3は実質運用利回り（対物価）を2001年～2014年まで図示したものである。

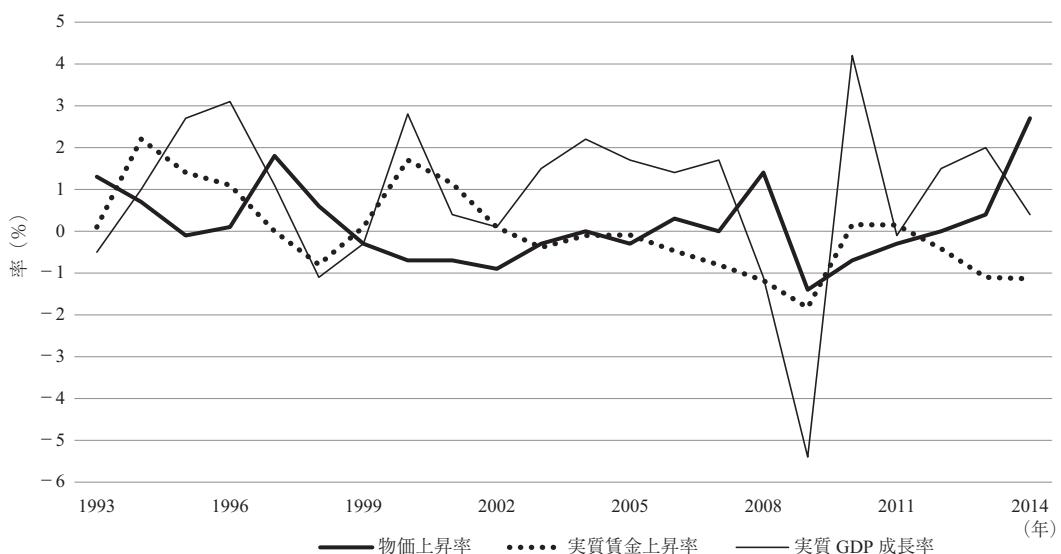
データの制約（4次元VAR Modelでモデル化した場合、次数が1であってもパラメータ数が30となるが、30年以上も前になるとバブル崩壊前後を跨ぐこととなる。また、GPIFの積立金の自主運用は2001年に開始しており、それ以前のデータを取得することができない）により、3次元VAR Modelと1次元AR Modelは互いに独立であると仮

定することとした。

#### 4 確率的将来見通しのアルゴリズム

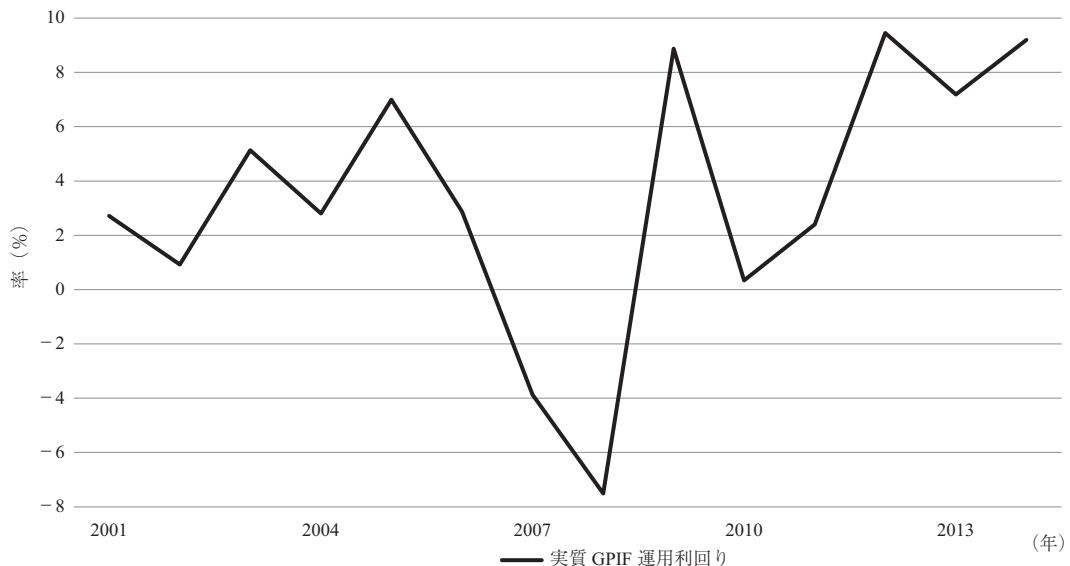
前述「1 厚労省2014モデルにおける変更箇所」「3 本稿で用いる時系列モデル」を合わせて、次節においては以下の（1）～（5）のステップでシミュレーションを実施する。

- (1) シミュレーションに用いるモデルの次数、パラメータを決定する（本稿では、次節において最尤法でパラメータを推定し、AIC、BICに基づいてモデルの次数を特定している）。
- (2) 以下の（a）～（c）の手順で「2015年～2110年までの経済前提（インプットファイル）」を生成する（前述のプログラム群⑥）。
  - (a)  $t = 2015$ 年～2110年にかけて3次元標準正規分布  $u_t$ 、および、1次元標準正規分布  $u_t$  から乱数を生成する。
  - (b) VAR Modelの分散共分散行列をコレスキー分解したものを  $u_t$  に乗じることで VARの誤差項  $\varepsilon_t$  を取得する。また、AR Modelの標準偏差を  $u_t$  に乗じることで



注：物価上昇率は厚生労働省年金局数理課（2014）より引用。実質賃金上昇率は2000年度までは厚生労働省年金局数理課（2014）より引用、2001年度からは厚生労働省（2019）に記載のデータに基づいて筆者作成。実質GDP成長率については内閣府「国民経済計算（GDP統計）」より引用。

図2 物価上昇率、実質賃金上昇率、実質GDP成長率の推移



注：厚生労働省（2019）に記載のデータに基づいて筆者作成。

図3 実質GPIF運用利回りの推移

AR Modelの誤差項  $\varepsilon_t$  を取得する。

- (c)  $t = 2015$ 年～ $2110$ 年につき、VAR Model, AR Modelの式に上記 (b) を順次当てはめていくことにより変数 ( $y_t$ ) を順次計算していく (VAR Modelからは物価上昇率, 実質賃金上昇率 (対物価) が得られ, AR Modelからは実質運用利回り (対物価) が得られ, それを合わせてファイルを生成する。なお, VAR Modelでは実質 GDP成長率 (対物価) も生成されているが, これは物価上昇率と実質賃金上昇率 (対物価) を順次生成するために用い, インプットファイルには含まれない)。
- (3) 上記 (2) のファイルを厚労省2014モデルに入力し, 前述のプログラム群②～⑤を実行する。
- (4) 上記 (2), (3) をM回 (本稿では5,000回) 繰り返す。
- (5) 上記 (4) までのプロセスで  $t = 2015$ 年～ $2110$ 年の各年について, 国民年金の積立度合, 厚生年金の積立度合, 所得代替率 (合計) の標本がM個ずつ得られる。それぞれを小さい方

から順にとっていき,  $M \times 10\%$  個目の標本を10%分位点,  $M \times 20\%$  個目の標本を20%分位点, …,  $M \times 90\%$  個目の標本を90%分位点とする。

また, M回の試行において「2015年に積立金が枯渇する回数, 2016年に積立金が枯渇する回数, …, 2110年に積立金が枯渇する回数」をそれぞれ得られるので, これらを合算したものをMで除したものを「積立0確率」とする (百分率)。これは「財政均衡期間 (2015年～2110年) のどこかの年に国民年金の積立金, もしくは, 厚生年金の積立金が枯渇し, 完全な賦課方式に移行する確率」をシミュレーションで求めたものである。

#### IV 分析結果

##### 1 VAR Model, AR Modelのパラメータの推定, 次数の決定

物価上昇率 (変数1), 実質賃金上昇率 (対物価) (変数2), 実質GDP成長率 (対物価) (変数3) の VAR Modelについては1993年～2014年の実績に基

表1 最尤法の推定結果

	物価(変数1), 賃金(変数2), GDP(変数3)		運用利回り		
	VAR (0)	VAR (1)	AR (0)	AR (1)	AR (2)
$\mu_1$	0.164	0.211	3.393	3.450	3.424
$\mu_2$	-0.009	-0.035	-	-	-
$\mu_3$	0.877	0.774	-	-	-
$\phi_{1,11}$	-	0.285	-	0.120	0.135
$\phi_{1,12}$	-	-0.340	-	-	-
$\phi_{1,13}$	-	0.261	-	-	-
$\phi_{1,21}$	-	-0.059	-	-	-
$\phi_{1,22}$	-	0.789	-	-	-
$\phi_{1,23}$	-	-0.213	-	-	-
$\phi_{1,31}$	-	-1.221	-	-	-
$\phi_{1,32}$	-	0.614	-	-	-
$\phi_{1,33}$	-	-0.230	-	-	-
$\phi_{2,11}$	-	-	-	-	-0.056
$\sigma_1$	0.959	0.786	4.779	4.739	4.732
$\sigma_2$	1.009	0.719	-	-	-
$\sigma_3$	1.964	1.535	-	-	-
$\rho_{12}$	-0.181	0.100	-	-	-
$\rho_{13}$	0.012	0.426	-	-	-
$\rho_{23}$	0.508	0.470	-	-	-
対数尤度	-101.998	-86.250	-41.763	-41.655	-41.625
AIC	221.996	208.500	87.526	89.309	91.250
BIC	231.815	228.139	88.804	91.227	93.806

VAR (1) の推定自己相関行列

	$\rho_{11}$ (s)	$\rho_{12}$ (s)	$\rho_{13}$ (s)	$\rho_{21}$ (s)	$\rho_{22}$ (s)	$\rho_{23}$ (s)	$\rho_{31}$ (s)	$\rho_{32}$ (s)	$\rho_{33}$ (s)
s = 0	1.000	-0.203	-0.043	-0.203	1.000	0.537	-0.043	0.537	1.000
s = 1	0.331	-0.103	0.362	-0.199	0.560	-0.021	-0.619	0.284	-0.048
s = 2	-0.184	-0.064	0.083	0.101	0.321	-0.016	-0.105	0.157	-0.201
s = 3	-0.146	-0.042	-0.084	0.137	0.187	0.073	0.158	0.094	-0.006
s = 4	-0.001	-0.024	-0.052	0.046	0.108	0.065	0.087	0.057	0.070
s = 5	0.033	-0.012	0.002	-0.003	0.061	0.023	-0.006	0.032	0.033
s = 6	0.007	-0.007	0.011	-0.001	0.035	0.003	-0.018	0.018	-0.002
s = 7	-0.008	-0.004	0.001	0.007	0.020	0.003	0.000	0.010	-0.005

づいて、実質運用利回り(対物価)のAR Modelについては2001年～2014年の実績に基づいて最尤法で推定した。推定結果、および、推定結果に基づいてVAR Model(次数1)の自己相関行列を算出した結果は表1のとおりである(なお、3次元正規分布をVAR (0)、1次元正規分布をAR (0)と表記している)。AIC、BICによりVAR Modelについては次数1、AR Modelについては次数0(1次元正規分布)が選択されている。

VAR Modelについては複素数 $z$ に関して  $\det(I_3 - \Phi_1 z) = 0$  のすべての根が絶対値で1より

大きくなっていることから、定常性が成り立つことが確認できる。また、推定結果に基づく自己相関行列を見てみると6期の期間があればいずれの自己相関も0.05より小さくなっていることから、過去のデータに過度に影響されることなくシミュレーションを実施できることが期待される。

## 2 シミュレーションの前提

AIC、BICとともにVAR (1)とAR (0)が選択されたので、VAR (1)とAR (0)でシミュレーションを実施する。各パラメータは最尤法で推定された

推定結果を財政均衡期間（2015年～2110年）にかけてそのまま用いることとする。特に、物価上昇率、実質賃金上昇率（対物価）、実質GDP成長率（対物価）、実質運用利回り（対物価）の平均値はそれぞれ0.211、-0.035、0.774、3.393である（後述のシミュレーションの結果では比較としてFIXEDを示しているが、FIXEDはこれらの平均値が財政均衡期間にわたって変動しないとしたものである）。

物価上昇率、実質賃金上昇率（対物価）の平均値は2019年財政検証の経済前提のどのケース（物価上昇率2.0%～0.5%、実質賃金上昇率（対物価）1.6%～0.4%）よりも低くなっている。なお、実質賃金上昇率（対物価）の平均値はマイナスではあるものの、名目賃金上昇率はプラス（0.176）となっている（名目賃金上昇率がプラスになることによるシミュレーション上の特徴は後述する）。また、実質GDP成長率（対物価）の平均値は2019年財政検証のケースI（0.9%）とケースII（0.6%）の中間となっている。2019年財政検証では物価上昇率、実質賃金上昇率（対物価）、実質GDP成長率（対物価）について非確率的なモデルで関係性を定式化しているが、本稿ではVAR（1）で定式化しており、モデルの違い（例えば、2019年財政検証のモデルでは全要素生産性上昇率、資本分配率、資本減耗率等を定数化して組み込んでいる）により「実質GDP成長率（対物価）」は2019年財政検証

の経済前提に収まっているものの、物価上昇率と実質賃金上昇率（対物価）は2019年財政検証の経済前提のいずれのケースよりも低い」という状態となっている。実質運用利回り（対物価）の平均値は2019年財政検証の経済前提のどのケース（3.0%～0.5%）よりも高くなっている。これは、AR（0）が過去の実績の平均値をそのまま使用しているが、2019年財政検証では実績の変動の幅を踏まえる方法等により保守的な設定としていることによる。

またその他の前提として、合計特殊出生率及び死亡率は中位とし、労働市場への参加が進む前提とする。所得代替率が50%を下回る場合は、50%で給付水準調整を終了し、給付及び負担の在り方について検討を行うこととされているが、各シミュレーションにおいては、財政のバランスが取れるまで機械的に給付水準調整を進めるものとしてシミュレーションを実施する。

### 3 シミュレーションの結果

表2はシミュレーション結果の概要をまとめたもの、表3は積立度合の推移を10年ごと（2040年～2070年は5年ごと）に示したものである。また、図4は国民年金の積立度合の推移、図5は厚生年金の積立度合の推移を示したものである。表2には所得代替率（合計）を記載しているが、賃金・物価スライドの見直し（Slide）が適用されないNo

表2 シミュレーション結果の概要

モデル	積立0 確率	FIXED	分位点								
			10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
1	94.5%	2051 (30.8%)	2044 (26.0%)	2046 (27.0%)	2049 (27.6%)	2051 (28.1%)	2053 (28.7%)	2056 (29.2%)	2060 (29.8%)	2065 (30.5%)	2079 (31.7%)
2	90.2%	2051 (30.8%)	2045 (26.1%)	2047 (27.0%)	2050 (27.7%)	2053 (28.2%)	2055 (28.8%)	2059 (29.3%)	2064 (30.0%)	2072 (30.8%)	2105 (34.1%)
3	87.3%	2051 (30.8%)	2046 (30.8%)	2050 (31.2%)	2052 (31.5%)	2055 (31.8%)	2058 (32.1%)	2062 (32.5%)	2068 (32.9%)	2078 (33.7%)	- (51.9%)
4	80.4%	2051 (30.8%)	2047 (30.9%)	2051 (31.3%)	2054 (31.6%)	2057 (31.9%)	2061 (32.3%)	2066 (32.7%)	2075 (33.3%)	2106 (36.1%)	- (54.8%)

モデル1（No C/O, No Slide）：キャリーオーバー（C/O）なし、賃金・物価スライドの見直し（Slide）なし

モデル2（With C/O, No Slide）：キャリーオーバー（C/O）あり、賃金・物価スライドの見直し（Slide）なし

モデル3（No C/O, With Slide）：キャリーオーバー（C/O）なし、賃金・物価スライドの見直し（Slide）あり

モデル4（With C/O, With Slide）：キャリーオーバー（C/O）あり、賃金・物価スライドの見直し（Slide）あり

上段：国民年金、もしくは、厚生年金の積立金が枯渇する年度、下段括弧：2110年における所得代替率（合計）

表3 10年ごとの積立度合の推移（2040年～2070年は5年ごと）

年	分位点	国民年金の積立度合の推移				厚生年金の積立度合の推移			
		モデル1 No C/O No Slide	モデル2 With C/O No Slide	モデル3 No C/O With Slide	モデル4 With C/O With Slide	モデル1 No C/O No Slide	モデル2 With C/O No Slide	モデル3 No C/O With Slide	モデル4 With C/O With Slide
2020	FIXED	2.671				3.407			
	10%	2.328	2.332	2.328	2.332	2.972	2.976	2.972	2.976
	30%	2.537	2.539	2.537	2.539	3.245	3.249	3.245	3.249
	50%	2.691	2.694	2.691	2.694	3.438	3.442	3.438	3.442
	70%	2.862	2.865	2.861	2.864	3.660	3.667	3.660	3.666
	90%	3.111	3.117	3.111	3.117	3.981	3.987	3.978	3.985
2030	FIXED	2.556				3.276			
	10%	1.894	1.939	1.968	2.014	2.433	2.489	2.583	2.639
	30%	2.315	2.368	2.403	2.454	3.029	3.118	3.168	3.247
	50%	2.670	2.719	2.757	2.808	3.490	3.574	3.617	3.714
	70%	3.018	3.084	3.118	3.178	3.966	4.071	4.094	4.183
	90%	3.577	3.659	3.676	3.752	4.696	4.814	4.818	4.901
2040	FIXED	1.717				2.406			
	10%	0.811	0.906	1.050	1.150	1.191	1.323	1.719	1.881
	30%	1.474	1.596	1.725	1.858	2.210	2.410	2.689	2.904
	50%	1.980	2.116	2.214	2.373	3.027	3.263	3.425	3.661
	70%	2.553	2.703	2.819	2.983	3.807	4.084	4.208	4.450
	90%	3.449	3.633	3.699	3.832	5.066	5.369	5.306	5.491
2045	FIXED	1.043				1.534			
	10%	—	—	0.340	0.480	—	—	0.777	1.078
	30%	0.790	0.959	1.149	1.342	1.391	1.667	2.109	2.427
	50%	1.415	1.620	1.783	1.993	2.435	2.774	3.066	3.431
	70%	2.120	2.351	2.522	2.772	3.492	3.906	4.067	4.408
	90%	3.224	3.488	3.582	3.776	5.040	5.402	5.360	5.592
2050	FIXED	0.203				0.389			
	30%	—	—	0.442	0.722	—	—	1.241	1.776
	50%	0.713	0.996	1.233	1.516	1.639	2.165	2.618	3.126
	70%	1.584	1.910	2.124	2.453	3.050	3.665	3.815	4.263
	90%	2.956	3.336	3.491	3.705	4.983	5.471	5.398	5.651
2055	50%	—	—	0.546	0.969	—	—	1.871	2.717
	70%	0.919	1.365	1.702	2.140	2.424	3.323	3.583	4.139
	90%	2.654	3.165	3.380	3.624	4.875	5.414	5.415	5.714
2060	50%	—	—	—	0.268	—	—	—	1.386
	70%	—	0.700	1.160	1.781	—	2.652	3.185	3.933
	90%	2.299	3.029	3.268	3.597	4.678	5.363	5.344	5.704
2065	70%	—	—	0.500	1.360	—	—	2.260	3.650
	90%	1.910	2.867	3.173	3.483	4.403	5.233	5.256	5.632
2070	70%	—	—	—	0.839	—	—	—	3.238
	90%	1.338	2.697	3.132	3.440	3.983	5.072	5.164	5.490
2080	90%	—	2.240	2.881	3.194	—	4.502	4.626	5.027
2090	90%	—	1.680	2.459	2.751	—	3.653	3.868	4.216
2100	90%	—	0.863	1.890	2.081	—	2.411	2.794	3.005
2110	90%	—	—	1.000	1.000	—	—	1.000	1.000

モデル1～モデル4のすべてにおいて積立金が枯渇した年度から省略(FIXEDは2055年から省略、10%分位点は2050年から省略、30%分位点は2055年から省略、50%分位点は2065年から省略、70%分位点は2080年から省略)

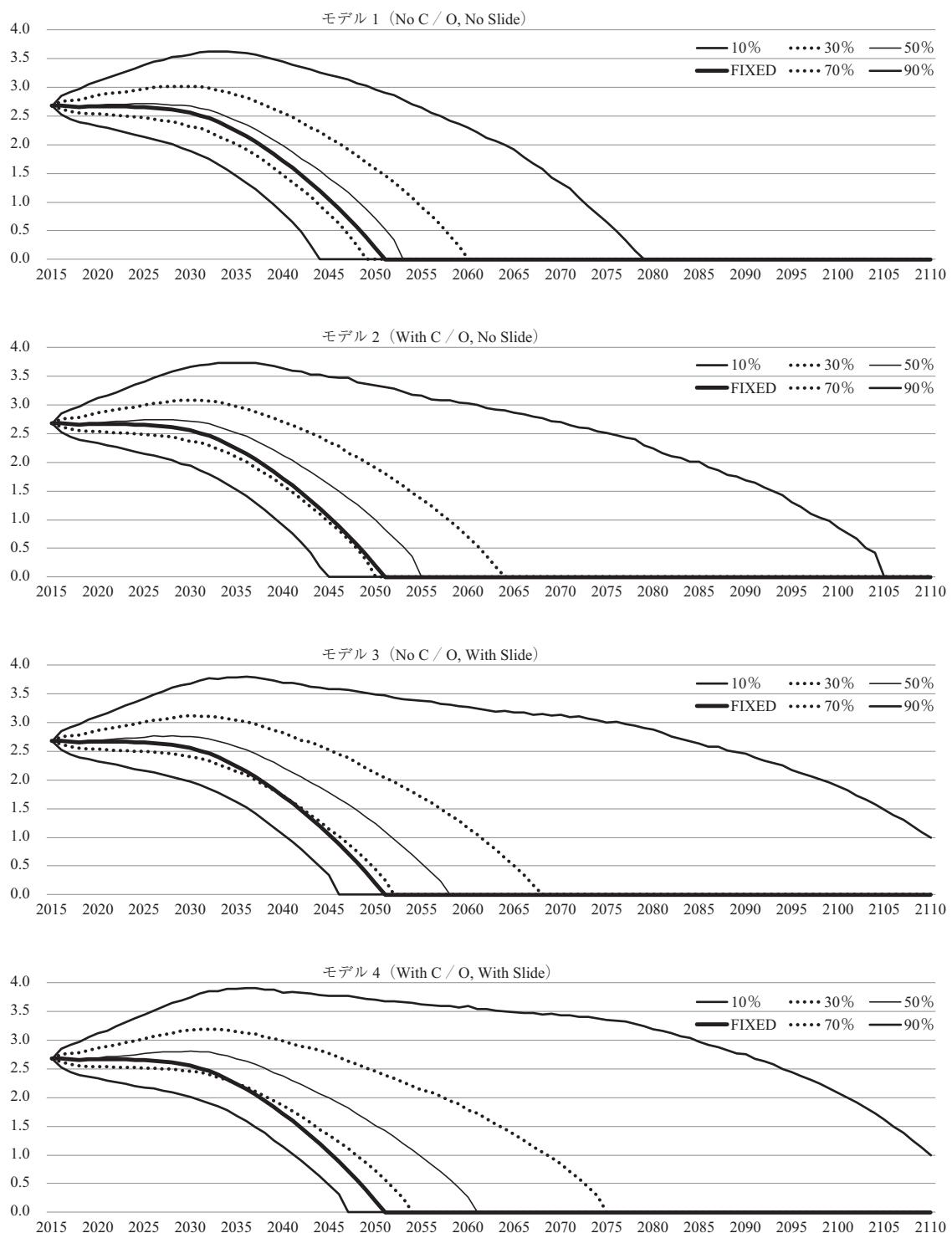


図4 国民年金の積立度合の推移（縦軸：積立度合、横軸：年）

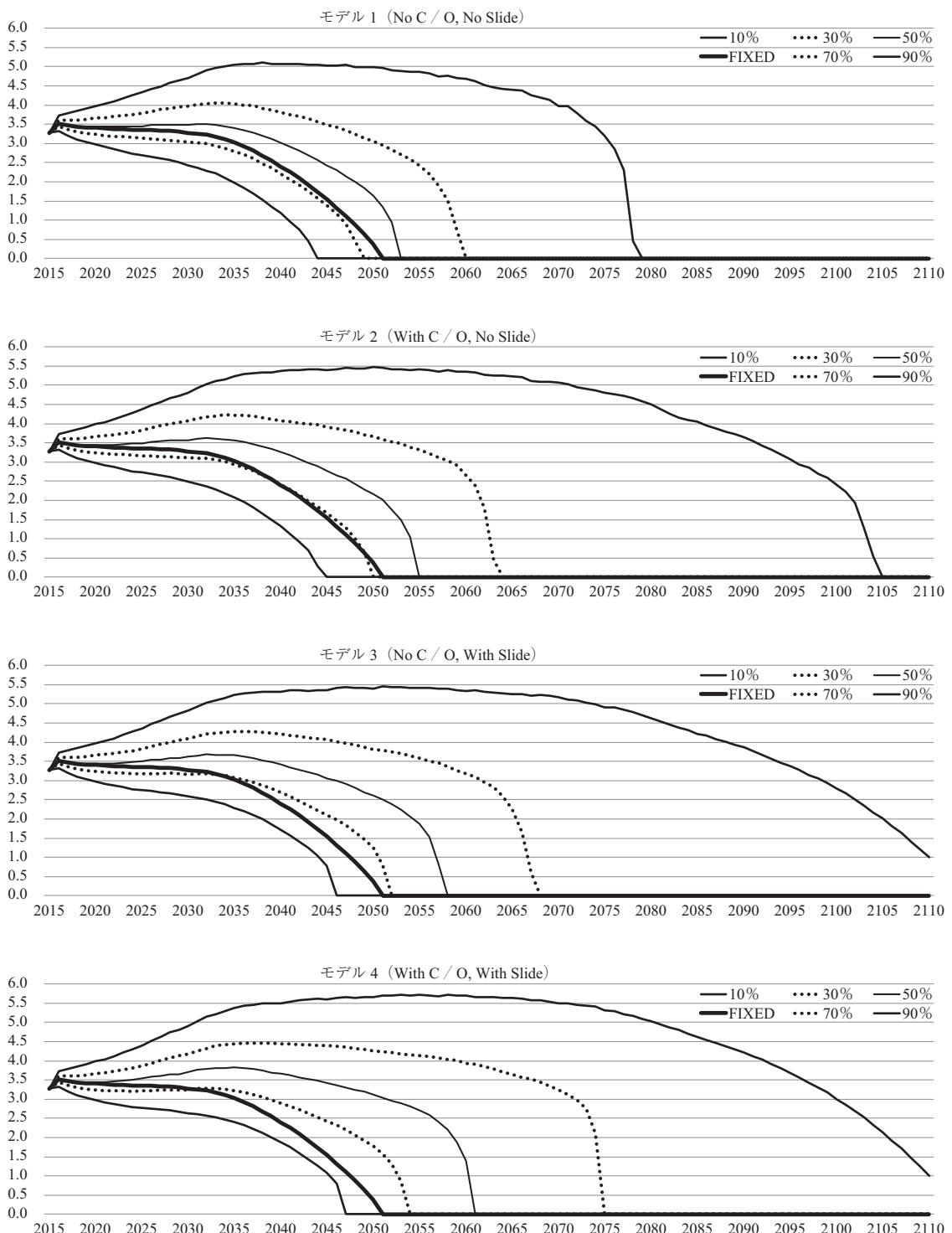


図5 厚生年金の積立度合の推移（縦軸：積立度合、横軸：年）

Slideのモデル（モデル1とモデル2）の所得代替率（合計）よりも、Slideが適用されるWith Slideのモデル（モデル3とモデル4）の所得代替率（合計）の方が大きくなっている。これはSlideの効果というよりは賦課方式における所得代替率の計算上の便利的なものであり<sup>2)</sup>、所得代替率（合計）はあくまでも参考数値であると考える。そのため、本稿では表3、図4、図5のとおりに、積立度合の推移を示すこととしている。

また、FIXEDに関する留意点を述べたい。FIXEDにおいては物価上昇率が0.211、名目賃金上昇率が0.176として財政均衡期間にわたって固定値として設定されるため、キャリーオーバー（C/O）が適用されることなく（厚労省2014モデルにおいて、財政均衡期間におけるマクロ経済スライドのスライド率は小さい年でも0.870であり、C/Oを適用する以前に、マクロ経済スライドが効果を十分に発揮されない）、賃金・物価スライドの見直し（Slide）が適用されることもない（Slideは名目賃金上昇率がマイナスのときに効果を発揮する）。その結果、モデル1～モデル4のいずれにおいても、FIXEDは財政均衡期間のすべての年で同一の結果となる。さらに、FIXEDは50%分位点よりも低い分位点と近しい結果となっている（モデル1（No C/O, No Slide）では30%分位点と50%分位点の中間、モデル2（With C/O, No Slide）、モデル3（No C/O, With Slide）では30%分位点近辺、モデル4（With C/O, With Slide）では10%分位点と30%分位点の中間）。これは、FIXEDではマクロ経済スライドが十分に適用されず、また、C/OとSlideのどちらも全く適用されない状態がずっと続くが、一方で、確率的に変動したシミュレーションでは景気回復時にマクロ経済スライドとC/Oが、デフレの状況下ではSlideが効果を発揮するためである。このように、FIXEDが50%分位点を下回るのは、経済が長期的に低成長であると仮定してシミュレーションを実施したことによると考える。

次に表2の積立0確率に着目してキャリーオー

バー（C/O）の効果と賃金・物価スライドの見直し（Slide）の効果を比較すると

- ・モデル1（No C/O, No Slide）⇒モデル2（With C/O, No Slide）をC/Oの効果（94.5%⇒90.2%の4.3%改善）とし、モデル1（No C/O, No Slide）⇒モデル3（No C/O, With Slide）をSlideの効果（94.5%⇒87.3%の7.2%改善）とする。
- ・モデル3（No C/O, With Slide）⇒モデル4（With C/O, With Slide）をC/Oの効果（87.3%⇒80.4%の6.9%改善）とし、モデル2（With C/O, No Slide）⇒モデル4（With C/O, With Slide）をSlideの効果（90.2%⇒80.4%の9.8%改善）とする。
- ・モデル1（No C/O, No Slide）⇒モデル2（With C/O, No Slide）をC/Oの効果（4.3%の改善）とし、モデル2（With C/O, No Slide）⇒モデル4（With C/O, With Slide）をSlideの効果（9.8%の改善）とする。
- ・モデル3（No C/O, With Slide）⇒モデル4（With C/O, With Slide）をC/Oの効果（6.9%の改善）とし、モデル1（No C/O, No Slide）⇒モデル3（No C/O, With Slide）をSlideの効果（7.2%の改善）とする。

のいずれでとらえても、経済が低成長の状況においてはSlideの効果の方がC/Oの効果よりも大きいと考えることができる。

また、いずれのモデルも最尤法による推定値をそのまま投影するシミュレーションであり、特に物価上昇率、実質賃金上昇率（対物価）の平均値は2019年財政検証のケースI～VIのいずれのケースよりも低いために、いずれのモデルにおいても80%以上の確率で積立金が枯渇して完全な賦課方式になるという、厳しい結果となっている。このことから、年金制度を持続するためには年金額改定ルールの改正だけでは限界があり、（社会保障審議会年金部会、2015）において「今後とも日本経済の再生を軌道に乗せるとともに、成長に必要な労働力を確保すべく、女性や高齢者が安心して働く環境整備を進め、労働参加を促進していくことが、年金制度の持続可能性を高め、給付水準

<sup>2)</sup> 詳細は「VI補遺：賦課方式における所得代替率の算定について」を参照。

の確保を図る上でも重要である」とあるように、経済そのものの発展と労働市場参加の促進が必要であると考える。

次に表3でモデル2（With C/O, No Slide）とモデル3（No C/O, With Slide）を比較する。キャリーオーバー（C/O）が2018年4月施行、賃金・物価スライドの見直し（Slide）が2021年4月施行により、いずれの分位点でも2020年はモデル2（With C/O, No Slide）の積立度合の方が大きい。<sup>3)</sup>しかし、90%分位点以外では2030年に、90%分位点においても2065年にはモデル3（No C/O, With Slide）の積立度合の方が大きくなり、いずれの分位点においても積立金が枯渇する年度はモデル3（No C/O, With Slide）の方が後ろ倒し（表2と合わせて確認できる）になっている。このことから、経済が低成長の状況においてはSlideの効果の方がC/Oの効果よりも大きいことを確認することができる。なお、C/Oは景気回復時に、Slideはデフレの状況下で、それぞれ効果を発揮する。そのため、今回のシミュレーションは実質賃金上昇率（対物価）がマイナスという、経済が長期的に低成長の計算前提のためにSlideの効果の方が大きくなっているが、その法律の内容からそれぞれが効果を発揮する局面は異なっており、それぞれが互いに補う法律になっていると考える（キャリーオーバー（C/O）のみのモデル2（With C/O, No Slide）、賃金・物価スライドの見直し（Slide）のみのモデル3（No C/O, With Slide）よりも、両方が反映されたモデル4（With C/O, With Slide）の方がすべての分位点で状態が改善されている）。図4、図5については表3と同様の結果となっている様子が伺える。

## V まとめ

本稿では確率的手法を用いて「財政均衡期間のどこかの年で積立金が枯渇し、完全な賦課方式に移行する確率」を算定し、また、積立度合の推移を示すことにより、長期的に経済が低成長の状況下で年金額改定ルールがどのように機能するか検証した。分析の結果、「キャリーオーバー」と「賃金・物価スライドの見直し」はそれぞれ効果を發揮する局面が異なっており互いに補い合うものではあるものの、経済が長期的に低成長の下では「賃金・物価スライドの見直し」の方が年金制度の持続可能性をより高めることが確認された。また、本稿のシミュレーションは近年のデフレが今後も続くと仮定したものであり、厳しい結果となっている。そのため、年金制度を持続可能とするためには制度改革だけでは限界があり、経済そのものの回復が必要であると考える。

近年は生き方・就労環境が多様化しており、第1号被保険者や第3号被保険者の中にも被用者性が高いものが増えており、被用者保険の適用拡大が議論されている。また、高齢期の就労の在り方をめぐり、保険料拠出期間の延長や受給開始時期の選択肢の拡大も議論されている。生き方が多様化している現代においては、こういった多様性を年金財政検証に導入する余地もあると考える。本稿では経済前提のみが確率的に変動すると仮定したが、人口動態等も確率的に変動するモデルを組むことで生き方・就労環境の多様性を年金財政検証に導入できるかは、今後の検討課題としたい。

## 謝辞

本誌の2名の匿名のレフェリーからは非常に有益なコメントをいただいた。記して感謝申し上げ

<sup>3)</sup> 2020年における70%, 90%分位点につき「No Slideのモデル（モデル1とモデル2）の積立度合の方がWith Slideのモデル（モデル3とモデル4）の積立度合よりも大きい」というケースが見られる。これは「2021年以降のSlideを加味したところ、2020年以前にマクロ経済スライドによる調整が終了し、給付額が増大した」というケースである。こういったケースでは2020年の積立度合こそ低いものの、2110年には積立度合が1.000となり、所得代替率で見たら上位となっている。（本稿では「所得代替率を加味した、積立度合の分位点」は算定せず、積立度合のみに応じて各分位点を算定していることによる）。

たい。なお、本稿は筆者の所属する組織の見解を代表するものではなく、筆者個人の見解であり、本稿における誤りはすべて筆者に帰するものである。

(令和元年10月投稿受理)

(令和2年10月採用決定)

## 参考文献

- Anthony W. Cheng, Michael L. Miller, Michael Morris, Jason P. Schultz, J. Patrick Skirvin, Danielle P. Walder, Robert E. Baldwin, Sharon K. Chu, Josiah M. Lynch, William M. Piet, Lesley B. Reece. (2004), “A Stochastic Model of the Long-Range Financial Status of the OASDI Program,” *Actuarial Study No.117*, pp. 1-92.
- U.S. Government Publishing Office (2019), “The 2019 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” April 22, 2019.
- 木村 真 (2020)「マクロ経済スライドの現状と課題(発動と終了の条件)」,『社会保障研究』, Vol 4, No.4, pp. 470-485。
- 桐原康栄 (2019)「2019年年金財政検証の概要と評価」,『調査と情報-ISSUE BRIEF-』, No.1071 (2019.11.26), pp. 1-10。
- 厚生労働省 (2019)「平成30年度 厚生年金保険法第79条の8第2項に基づくGPIFにかかる管理積立金の管理及び運用の状況についての評価の結果」。
- 厚生労働省年金局数理課 (2014)「平成26年財政検証結果レポート—「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)」。
- (2019a)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—2019(令和元)年財政検証結果—(第9回社会保障審議会年金部会資料2-1)」。
- (2019b)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し(詳細結果)—2019(令和元)年財政検証結果(財政見通し等)－(第9回社会保障審議会年金部会 資料2-2)」。
- (2019c)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算—2019(令和元)年オプション試算結果－(第9回社会保障審議会年金部会 資料3-1)」。
- 小平 裕 (2013)「平成21年(2009)年財政検証の概要と評価」,『成城大学経済研究』, 第200号, pp. 123-166。
- 社会保障審議会年金数理部会 (2011)「平成21年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証」。
- (2016)「平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証(ピアレビュー)」。
- 社会保障審議会年金部会 (2015)「社会保障審議会年金部会における議論の整理」。
- (2017)「近年の経済成長率と賃金上昇率の動向 一バブル崩壊後の直近20年間の動向を中心にー(第2回社会保障審議会年金部会年金財政における経済前提に関する専門委員会 資料3)」。
- (2019)「年金財政における経済前提について(参考資料集)(第10回社会保障審議会年金部会 年金財政における経済前提に関する専門委員会 資料2)」。
- 手島 望 (2017)「平成28年年金改革法の参議院における議論—将来の年金水準の更なる低下の防止ー」,『立法と調査』, No.386, pp. 72-87。
- 中澤正彦・影山昇・鳥羽建・高村誠 (2014)「年金財政と支給開始年齢等に関する定量的分析」,『フィナンシャル・レビュー』, 通巻117号, pp. 23-51。
- 中嶋邦夫 (2020)「基礎年金の水準低下とその対応策」,『社会保障研究』, Vol 4, No.4, pp. 460-468。
- 本多俊毅 (2017)「公的年金制度における給付削減策の延期オプション」,『現代ファイナンス』, No.39, pp. 31-53。
- 増島稔・森重彰浩 (2012)「年金の受益と負担に対するデフレの影響」, ESRI Discussion Paper Series No. 282。
- 山本克也 (2010)「厚労省財政検証プログラムを用いた公的年金改革案の提示」,『季刊家計経済研究』, 第85号, pp. 56-63。
- 山本 拓 (1988)「経済の時系列分析」, 創文社。
- 吉原建二・畠満 (2016)「日本公的年金制度史～戦後七〇年・皆年金半世紀～」, 中央法規。
- 吉田周平・木村真 (2016)「公的年金財政検証における財政均衡方式の評価」,『社会保障研究』, Vol 1, No.1, pp. 192-208。
- (2019)「財政検証の見通しと実績値との乖離の要因分析」,『日本年金学会誌』, 第38巻, pp. 86-91。

## VI 捕遺：賦課方式における所得代替率の算定について

2004年年金制度改革附則で将来にわたって所得代替率50%を確保することが目標として設定されているが、この所得代替率とは標準的な年金額を指している。そのため

$$\text{所得代替率} = \frac{\text{厚生年金の標準的な年金額}}{\text{現役男子の平均手取り収入額}} \quad (1)$$

とモデルを設定して計算されている。ここで厚労省2014モデルにおいては、

$$\begin{aligned} &\text{厚生年金の標準的な年金額} \\ &= 2013\text{年の標準的な年金額} \times \text{名目賃金上昇率} \\ &\times \text{年金改定率} \end{aligned} \quad (2)$$

としている。(1)式と(2)式をあわせると

$$\begin{aligned} &\text{所得代替率} = 2013\text{年の標準的な年金額} \\ &\times \text{名目賃金上昇率} \times \text{年金改定率} \\ &/ \text{現役男子の平均手取り収入額} \end{aligned} \quad (3)$$

となる。(3)式右辺の第1項と第2項は所与or経済変動であり、さらに分母も名目賃金変動率に応じたものであるから、厚労省2014モデルにおける所得代替率の算定は、(3)式右辺第3項の「年金改定率」の算定に影響されるところが大きいと言える。

賦課方式に移行しない場合においては、年金改定率は名目賃金上昇率に対して「マクロ経済スライドによる年金額減少の効果」と「賃金・物価ス

ライドの見直しによる年金額減少の効果」が反映されて変動しており、「年金改定率の増減」は実際の年金給付額の増減に対応していると言える。一方、賦課方式に移行した場合においては、2014年財政検証では「収入合計=支出合計」となるように年金額を決定しており、

左辺の収入合計…保険料収入、国庫負担  
右辺の支出合計…厚生年金の給付、基礎年金拠出金

が割合の多くを占めており、これらによって年金改定率がほぼ決定する仕組みで計算されている。保険料収入は給付額の増減に依らず一定であるから、賦課方式における年金改定率は主に「保険料収入に見合うように、基礎年金拠出金と国庫負担を調整する」という計算で求められることとなる。賃金・物価スライドの見直しによって「保険料収入は一定であるが、基礎年金拠出金と国庫負担は減少する」ということになり、年金給付額が増加するわけではなくても、「収入合計=支出合計」を成り立たせるように年金改定率が計算上増加することになる。

これにより、賃金・物価スライドの見直しが反映された後では、賦課方式における所得代替率は従前よりも高めの値となる傾向にあると言えるが、賦課方式移行時は所得代替率50%を割り込んでいることが多く法的措置が別途検討されることになっていること、および、2014年財政検証と計算方式をそろえて比較を容易にすることを目的とし、本稿では賦課方式のもとでの所得代替率の計算方法を見直さないこととした。

(ひづ・たかゆき)

# **Stochastic Projection Approach for Adjusted Benefit Level of Japan's Social Security Pension System**

HIZU Takayuki\*

## Abstract

In Japan, the revenue levels of Social Security Pension System have been decided to be fixed and the benefit levels have been decided to be accommodated automatically to that limited financial resources under the 2004 pension reforms. In order to check the sustainability of the pension system, Japan's Government performs Actuarial Valuation every five years with constant or non-probabilistic fluctuating economic assumptions. And in 2016, Japan's Government published 2 laws ("Carry Over of Automatic Adjustment (effective from April 2018)" and "Adjusting Benefit Levels Consistently Based on Wage Levels (effective from April 2021)") to enhance the stability of the Pension Finances under the long lasting deflation.

This study introduces Stochastic Projection method into the Actuarial Valuation and evaluates how automatically adjusted benefit levels work. The result shows that "Adjusting Benefit Levels Consistently Based on Wage Levels" works better than "Carry Over of Automatic Adjustment" under the assumption that the economy growth level continues to be low.

Keywords : Japan's Social Security Pension System, Adjusted Benefit Level, Stochastic Projection

---

\* Mitsubishi UFJ Trust and Banking Corporation (This article does not represent the opinion of the organization which the author (HIZU Takayuki) belongs to, but this article represents the personal opinion of the author (HIZU Takayuki) and the author (HIZU Takayuki) is to blame for all the faults in this article.)

## 動向

## 平成30年度 社会保障費用統計 ——概要と解説——

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト\*

### 抄 錄

国立社会保障・人口問題研究所は2020年10月16日に「平成30年度社会保障費用統計」を公表した。2018年度の「社会支出」総額は125兆4,294億円、対前年度増加額は1兆2,449億円で過去最高となり、対GDP比は0.19%ポイント上昇した。「社会保障給付費」総額は121兆5,408億円で、対GDP比は0.21%ポイント上昇した。

社会支出を政策分野別にみると、最も大きいのは「高齢」で57兆6,766億円、次いで「保健」の42兆1,870億円であり、この2分野で総額の約8割（79.6%）を占め、社会支出の伸びを牽引している。

社会保障給付費を「医療」、「年金」、「福祉その他」に3分類すると、「医療」は39兆7,445億円で総額に占める割合は32.7%、「年金」は55兆2,581億円で同45.5%、「福祉その他」は26兆5,382億円で同21.8%となった。社会保障給付費に対応する、社会保険料や公費による負担などの「社会保障財源」は、総額132兆5,963億円で、前年度に比べ8兆6,788億円の減少となった。大項目別構成割合をみると、「社会保険料」が54.7%、「公費負担」が38.0%、「他の収入」が7.3%であった。

**キーワード：**社会支出、社会保障給付費、社会保障財源、OECD、ILO

社会保障研究 2020, vol.5, no.3, pp.408-418.

### I 社会保障費用統計

社会保障費用とは、社会支出（OECD基準）と社会保障給付費（ILO基準）の総称である。社会支出は、社会保障給付費に加え、直接個人に帰着しない支出も集計範囲に含む。社会支出のデータはOECDにおいて定期的に更新・公表されており、国際比較の観点から重要な指標となっている（なお、国際比較では2017年度のものを公表している（後述）。他方、社会保障給付費は1950年以

降について利用可能で、長期時系列推移をみるに適しており、国内の政策議論の基礎として長年利用されている。

国立社会保障・人口問題研究所（以下「研究所」という。）は、毎年、社会保障費用を取りまとめた統計として「社会保障費用統計」を公表している。近年は、公表年度の8月に前々年度の「社会保障費用統計」を公表していたが、今年度は新型コロナウイルス感染症の拡大等の影響により、2020年10月16日に「平成30年度社会保障費用統計」を公表した<sup>1)</sup>。本稿は、「平成30年度社会保障費用統計」

\* 小西香奈江（企画部長）、竹沢純子（企画部 第3室長）、黒田有志弥（社会保障基礎理論研究部 第2室長）、佐藤格（同第1室長）

についてその集計結果の概要を示し、解説することを目的とする。

## II 「平成30年度社会保障費用統計」の概要と解説

本節では、まず社会支出及び社会保障給付費の総額の動向、次に政策分野別社会支出、部門別社会保障給付費、機能別社会保障給付費の動向、最後に社会保障財源の動向について解説する。

### 1 社会保障費用（社会支出、社会保障給付費）の総額—過去最高額を更新

#### (1) 社会支出（表1、表2、表3）

2018年度の社会支出の総額は125兆4,294億円、対前年度伸び率は1.0%（2017年度は1.6%）、対国内総生産比は22.87%（2017年度は22.68%）であった。また、2018年度の国民1人当たりの社会支出は99万2,000円であり、1世帯当たりでは241

万8,700円であった。社会支出の総額は1980年の集計開始以来最高額であり、対国内総生産比は0.19%ポイント上昇した。

#### (2) 社会保障給付費（表1、表2、表3）

2018年度の社会保障給付費の総額は121兆5,408億円、対前年度伸び率は1.1%（2017年度は1.5%）、対国内総生産比は22.16%（2017年度は21.95%）であった。また、2018年度の国民1人当たりの社会保障給付費は96万1,200円であり、1世帯当たりでは234万3,800円であった。社会保障給付費の総額は1950年の集計開始以来最高額であり、対国内総生産比は0.21%ポイント上昇した。

### 2 政策分野別社会支出—「高齢」と「保健」で約8割を占める（表4）

#### (1) 社会支出の動向

2018年度の社会支出を政策分野別にみると、

表1 社会保障費用の総額

社会保障費用	2017年度	2018年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
社会支出	1,241,845	1,254,294	12,449	1.0
社会保障給付費	1,202,017	1,215,408	13,391	1.1

注：社会支出には、社会保障給付費に加えて、施設設備費等の個人に帰着しない支出も集計範囲に含む。詳しくは国立社会保障・人口問題研究所（2020）56-68頁参照。

表2 社会保障費用の対国内総生産比及び対国民所得比

社会保障費用	2017年度	2018年度	対前年度増加分
社会支出	%	%	%ポイント
対国内総生産比	22.68	22.87	0.19
対国民所得比	30.98	31.03	0.05
社会保障給付費			
対国内総生産比	21.95	22.16	0.21
対国民所得比	29.98	30.06	0.08

資料：国内総生産及び国民所得は、内閣府「平成30年度国民経済計算年報」による。

<sup>1)</sup> 国立社会保障・人口問題研究所（2020）参照。同内容は研究所ホームページおよび政府統計の総合窓口（e-Stat）に全文掲載している。なお、社会保障費用統計では、集計範囲や集計項目の分類の妥当性を隨時検証し、変更の必要があれば毎年の公表時にそれらを反映させている。その際には過去の数値についても適切な時点まで遡及修正している。「平成30年度社会保障費用統計」においても細かな変更を行い、それに伴い遡及修正も行っているため、時系列表などを参照する際には最新のもの（2021年度公表予定の「令和元年度社会保障費用統計」までは「平成30年度社会保障費用統計」）を参照されたい。

表3 1人及び1世帯当たり社会保障費用

社会保障費用	2017年度	2018年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
社会支出	千円	千円	千円	%
1人当たり	980.1	992.0	11.9	1.2
1世帯当たり	2,424.6	2,418.7	△5.8	△0.2
社会保障給付費				
1人当たり	948.7	961.2	12.6	1.3
1世帯当たり	2,346.8	2,343.8	△3.0	△0.1

注：1世帯当たり社会支出＝平均世帯人員×1人当たり社会支出によって算出した。1世帯当たり社会保障給付費も同様の方法による。

資料：人口は、総務省統計局「人口推計—平成30年10月1日現在」、平均世帯人員は、厚生労働省「平成30年国民生活基礎調査」による。

表4 政策分野別社会支出

社会支出	2017年度	2018年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
合 計	億円 1,241,845 (100.0)	億円 1,254,294 (100.0)	億円 12,449	% 1.0
高齢	569,397 (45.9)	576,766 (46.0)	7,369	1.3
遺族	65,618 (5.3)	65,074 (5.2)	△544	△0.8
障害、業務災害、傷病	58,923 (4.7)	60,810 (4.8)	1,888	3.2
保健	418,871 (33.7)	421,870 (33.6)	2,999	0.7
家族	86,451 (7.0)	90,547 (7.2)	4,096	4.7
積極的労働市場政策	8,141 (0.7)	8,376 (0.7)	235	2.9
失業	8,430 (0.7)	8,535 (0.7)	105	1.2
住宅	6,131 (0.5)	6,084 (0.5)	△47	△0.8
他の政策分野	19,881 (1.6)	16,231 (1.3)	△3,650	△18.4

注1：（ ）内は構成割合である。

2：政策分野別社会支出の項目説明は、国立社会保障・人口問題研究所（2020）56-68頁を参照。

「高齢」が最も多く（構成割合は46.0%。以下同じ。）、次いで「保健」（33.6%）、「家族」（7.2%）、「遺族」（5.2%）、「障害、業務災害、傷病」（4.8%）、「他の政策分野」（1.3%）、「失業」（0.7%）、「積極的労働市場政策」（0.7%）、「住宅」（0.5%）の順になっている。「高齢」と「保健」の2分野で総額の約8割（79.6%）を占めている。前年度と比較し

て、構成割合に大きな変動はなかった。

2018年度の政策分野別社会支出の対前年度伸び率でみると、「家族」「障害、業務災害、傷病」「積極的労働市場政策」「高齢」「失業」「保健」（伸び率の大きい順）が増加している一方で、「他の政策分野」「住宅」「遺族」は減少している。2018年度の特徴は、臨時福祉給付金の支給が平成29年度で

終了したことにより「他の政策分野」が大幅に減少したことである。その結果、社会支出全体の伸び率も例年と比較して低くなっている。

## (2) 社会支出の国際比較（表5、図1）

表5及び図1は日本を含めた主要6か国の政策分野別の社会支出の対国内総生産比である。出所のOECD社会支出データベースは原則として2年おきにt-3年度<sup>2)</sup>まですべての国について一斉に更新され、直近では2020年度に2017年度まで更新された（なお、フランスのみデータが更新されていないため2015年度の数値）。社会支出の対国内総生産比を諸外国と比較すると、2017年度時点で日本はイギリスよりも大きく、フランス、ドイツ、スウェーデン、アメリカと比較すると小さくなっている。

## 3 部門別社会保障給付費—「医療」「年金」「福祉その他」とも比較的低い伸び率（表6）

部門別社会保障給付費は、社会保障給付費を「医療」「年金」「福祉その他」に分けているものである。これはILO第18次調査の社会保障給付費収支表を基礎にしているが、分類は日本独自である。

2018年度の社会保障給付費を部門別にみると、「医療」が39兆7,445億円（構成割合は32.7%。以下同じ。）、「年金」が55兆2,581億円（45.5%）、「福

祉その他」が26兆5,382億円（21.8%）であり、近年、「福祉その他」の構成割合が徐々に増加する傾向にある。

2018年度の部門別社会保障給付費について対前年度伸び率でみると、「医療」は0.8%増、「年金」は0.8%増、「福祉その他」は2.3%増であった。「年金」の伸び率は昨年度と同程度であったが、「医療」の伸び率については、例年と比較して低い水準であった。また、「福祉その他」のうち「介護対策」の伸びは2.8%であり、昨年度（4.1%）と比較して減少した。

### (1) 医療

2018年度の「医療」は全体として3,249億円増加したが、2017年度における伸び（1.6%増）と比較して低い伸び（0.8%増）となった。その要因としては、2018年度は診療報酬の全体改定率がマイナス1.19%であったことが影響している。

制度別にみると、「医療」の増加に最も寄与したのは、後期高齢者医療制度（3,119億円増）、次いで全国健康保険協会管掌健康保険（以下「協会けんぽ」という。）（1,794億円増）である。

「医療」の伸びに最も寄与した後期高齢者医療制度の給付は、対前年度比で2.1%の増加となった。被保険者1人当たり医療費は減少したもの（対前年度比0.2%減<sup>3)</sup>）、被保険者数の増加（対前年度比2.7%増<sup>4)</sup>）が影響したと考えられる。協会

表5 社会支出の国際比較（2017年度）

社会支出	日本 (2018年度)	日本	イギリス	アメリカ	スウェーデン	ドイツ	フランス (2015年度)
社会支出							
対国内総生産比 (参考) 対国民所得比	22.87%	22.68%	21.07%	24.88%	26.46%	27.75%	32.06%
	31.03%	30.98%	29.26%	31.44%	41.26%	37.07%	44.96%

注：アメリカについては、2014年にいわゆるオバマケア（Patient Protection and Affordable Care Act）が施行され、個人に対し医療保険への加入が原則義務化されたことに伴い、それまで任意私的支出（Voluntary Private Expenditure）とされてきた民間の医療保険支出が、義務的私的支出（Mandatory Private Expenditure）として社会支出に計上されることになった。

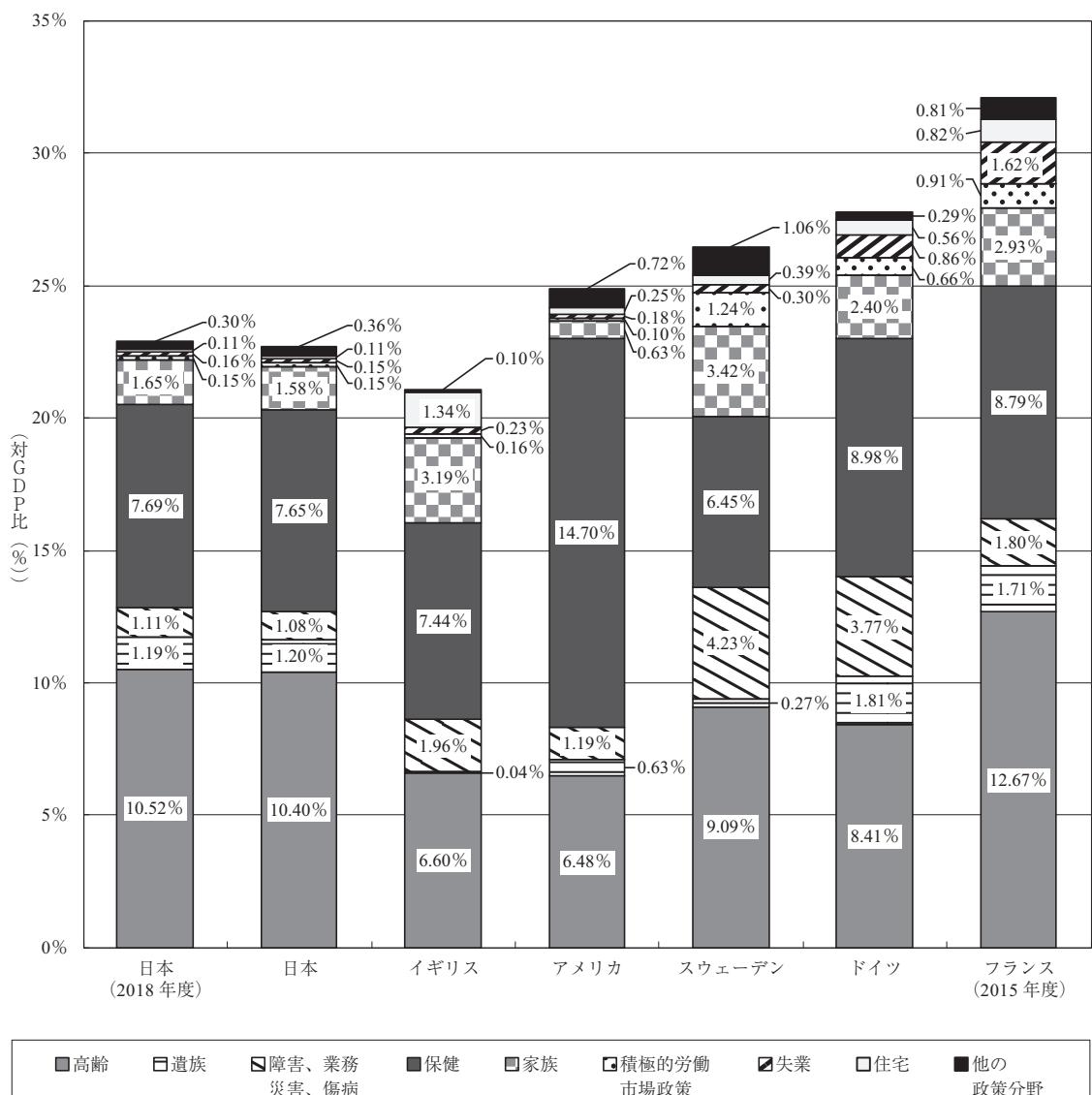
資料：諸外国の社会支出は、OECD Social Expenditure Database (<http://www.oecd.org/els/social/expenditure>)（令和2年6月29日時点の暫定値）、国内総生産・国民所得については、日本は内閣府「平成30年度国民経済計算年報」、諸外国はOECD Annual National Accounts Database（令和2年6月11日閲覧）による。

出所：上記資料より国立社会保障・人口問題研究所が作成。

<sup>2)</sup> t-3年度のtとは、OECDデータベースの更新作業が行われた年度を表す。

<sup>3)</sup> 厚生労働省保険局「平成30年度後期高齢者医療事業状況報告」。

<sup>4)</sup> 前掲注3) 報告書参照。



注：表5注参照。

資料：諸外国の社会支出は、OECD Social Expenditure Database (<http://www.oecd.org/els/social/expenditure>)（令和2年6月29日時点の暫定値）、国内総生産・国民所得については、日本は内閣府「平成30年度国民経済計算年報」、諸外国はOECD Annual National Accounts Database（令和2年6月11日閲覧）による。

出所：上記資料より国立社会保障・人口問題研究所が作成。

図1 政策分野別社会支出の国際比較（2017年度）

けんぽの給付費の増加（対前年度比3.2%増）は、  
1人当たりの医療費の増加と制度加入者数の増加<sup>5)</sup>

によるものと考えられる。  
他方、国民健康保険の給付は、対前年度比で

<sup>5)</sup> 2018年度の協会けんぽについては、1人当たりの医療費は対前年度比で1.3%の増加、制度加入者数は同1.5%の増加となっている（厚生労働省保険局「平成30年度健康保険・船員保険事業年報」）。

表6 部門別社会保障給付費

社会保障給付費	2017年度	2018年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
計	億円 1,202,017 (100.0)	億円 1,215,408 (100.0)	億円 13,391	% 1.1
医療	394,196 (32.8)	397,445 (32.7)	3,249	0.8
年金	548,349 (45.6)	552,581 (45.5)	4,232	0.8
福祉その他	259,471 (21.6)	265,382 (21.8)	5,911	2.3
介護対策（再掲）	101,016 (8.4)	103,872 (8.5)	2,856	2.8

注1：( ) 内は構成割合である。

2：部門別社会保障給付費の項目説明は、国立社会保障・人口問題研究所（2020）27頁、51頁を参照。

2.2%の減少となった。1人当たり医療費は対前年度比1.4%増加したが<sup>⑥</sup>、被保険者数が減少した（対前年度比3.9%減<sup>⑦</sup>）ことにより伸びが抑えられたものと考えられる。なお、平成30年度から、国民健康保険においては、市町村とともに都道府県も保険者となる制度改正が行われたが、それ自体は給付には影響していない。

## （2）年金

2018年度の「年金」は全体で4,232億円増加し、対前年度比0.8%増となった。近年の年金の伸び率はおおむね1.0%未満で推移しており、「年金」の増加の伸びは低く抑えられているといえるが、2018年度は、年金額の改定はなされなかつたこと、後述するように、厚生年金保険の伸びが低かったことが要因と考えられる。

制度ごとにみると、厚生年金基金（866億円減）等で減少したが、国民年金（4,188億円増）、厚生年金保険（1,348億円増）等で増加したため「年

金」全体としては増加している。厚生年金基金の減少は、厚生年金基金の解散により厚生年金基金数が減少した<sup>⑧</sup>ためである。

他方、国民年金については、受給者数、平均年金月額ともに平成29年度よりも増加しており、その結果、年金総額も平成29年度よりも増加している<sup>⑨</sup>。厚生年金保険については、受給者数の対前年度比伸び率が例年と比較して低かったため（0.7%増<sup>⑩</sup>）、厚生年金保険の増加も低くなっている（対前年度比0.6%増）。

## （3）福祉その他

2018年度の「福祉その他」は、臨時福祉給付金の終了による減少はあるものの、介護保険、障害者関連給付、子どものための教育・保育給付等で増加したため、全体として5,911億円増（対前年度比2.3%増）となった。

「福祉その他」の中で再掲している「介護対策」<sup>⑪</sup>は、昨年度の対前年度増加率（4.1%）より低い伸

<sup>⑥</sup> 厚生労働省保険局「平成30年度国民健康保険事業年報」。

<sup>⑦</sup> 前掲注6) 報告書参照。

<sup>⑧</sup> 厚生年金基金は、2017年度末には36基金であったものが2018年度末には10基金に減少している（厚生労働省年金局「厚生年金基金の財政状況等（2014（平成26）年度～2018（平成30）年度）」）。

<sup>⑨</sup> 国民年金について、受給者数の対前年度比で1.3%の増加、老齢年金平均月額は同0.3%の増加となっており、年金総額は1.6%の増加となっている（厚生労働省年金局「平成30年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」）。

<sup>⑩</sup> 前掲注9) 概況参照。

<sup>⑪</sup> 「介護対策」には、介護保険給付のほか、生活保護の介護扶助、原爆被爆者に対する介護保険の一部負担金の助成及び介護休業給付が含まれる。

び（2.8%）となった。「介護対策」の増加は、そのうち98.0%（2018年度）を占める介護保険が増加したためである（2,827億円増、対前年度比2.9%増）。

社会福祉は、全体で1,629億円の増加（対前年度比2.8%増）となった。これは主として、介護給付費・訓練等給付費の増加（1,239億円増）、障害児施設給付費の増加（1,684億円増）、子どものための教育・保育給付交付金の増加（1,391億円増）等によるが、他方で、前述のように臨時福祉給付金の終了による臨時福祉給付金給付事業費補助金の減少（2,779億円減）等により、社会福祉全体としては、平成29年度の対前年度増加率（4.2%）よりも低い伸びとなった。

#### 4 機能別社会保障給付費—「家族」「障害」が比較的大きな伸び（表7）

機能別社会保障給付費は、社会保障給付費を

「高齢」「遺族」「障害」「労働災害」「保健医療」「家族」「失業」「住宅」「生活保護その他」の9つのリスクあるいはニーズに分類したものである<sup>12)</sup>。

2018年度の社会保障給付費を機能別にみると、「高齢」が全体の47.1%で最も大きく、次いで「保健医療」が31.3%であり、この2項目で78.4%を占めている。これ以外では、構成割合の高い順に「家族」（7.1%）、「遺族」（5.3%）、「障害」（3.9%）、「生活保護その他」（2.8%）、「失業」（1.2%）、「労働災害」（0.8%）、「住宅」（0.5%）の順となっており、構成割合は2017年度と大きな違いはなかった。

対前年度伸び率でみると、「家族」（対前年度比5.1%増）が比較的大きく伸びている。その主たる要因としては、（前述の社会福祉の増加要因と同様）子どものための教育・保育給付費負担金の増加（1,391億円増）など、子ども・子育て関連施策の拡充が挙げられる。

表7 機能別社会保障給付費

社会保障給付費	2017年度	2018年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
計	億円 1,202,017 (100.0)	億円 1,215,408 (100.0)	億円 13,391	% 1.1
高齢	565,209 (47.0)	572,766 (47.1)	7,557	1.3
遺族	65,514 (5.5)	64,976 (5.3)	△538	△0.8
障害	45,622 (3.8)	47,506 (3.9)	1,883	4.1
労働災害	9,076 (0.8)	9,147 (0.8)	71	0.8
保健医療	377,436 (31.4)	380,830 (31.3)	3,394	0.9
家族	82,199 (6.8)	86,374 (7.1)	4,175	5.1
失業	13,999 (1.2)	14,286 (1.2)	287	2.1
住宅	6,082 (0.5)	6,032 (0.5)	△50	△0.8
生活保護その他	36,878 (3.1)	33,490 (2.8)	△3,388	△9.2

注1：（ ）内は構成割合である。

2：機能別社会保障給付費の項目説明は、国立社会保障・人口問題研究所（2020）72-74頁を参照。

<sup>12)</sup> 各項目に含まれる制度については、国立社会保障・人口問題研究所（2020）72-74頁参照。

表8 項目別社会保障財源

社会保障財源	2017年度	2018年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
計	億円 1,412,751 (100.0)	億円 1,325,963 (100.0)	△86,788	△6.1
社会保険料	707,979 (50.1)	725,890 (54.7)	17,911	2.5
被保険者拠出	373,647 (26.4)	383,382 (28.9)	9,735	2.6
事業主拠出	334,332 (23.7)	342,508 (25.8)	8,177	2.4
公費負担	498,847 (35.3)	503,870 (38.0)	5,022	1.0
国庫負担	333,293 (23.6)	335,990 (25.3)	2,697	0.8
他の公費負担	165,555 (11.7)	167,879 (12.7)	2,325	1.4
他の収入	205,925 (14.6)	96,203 (7.3)	△109,722	△53.3
資産収入	141,126 (10.0)	44,284 (3.3)	△96,842	△68.6
その他	64,799 (4.6)	51,919 (3.9)	△12,880	△19.9

注1：（ ）内は構成割合である。

2：公費負担とは「国庫負担」と「他の公費負担」の合計である。「他の公費負担」とは、①国の制度等に基づいて地方公共団体が負担しているもの、②地方公共団体の義務的経費に付随して、地方公共団体が独自に負担をしているもの、である。ただし、国の制度等に基づかず地方公共団体が独自に行っている事業については、認可外保育所等の一部の就学前教育・保育に係る事業及び公費負担医療給付分が含まれている。

3：「資産収入」については、公的年金制度等における運用実績により変動することに留意する必要がある。また、「その他」は積立金からの受入を含む。

他方で、「生活保護その他」は減少しているが（対前年度比9.2%減）、これも前述のように、臨時福祉給付金の終了による臨時福祉給付金給付事業費補助金の減少（2,779億円減）等が要因として挙げられる。

## 5 社会保障財源—「資産収入」が減少（表8）

社会保障財源の概念は、社会保障給付費と同じ

ようにILO基準に対応するもので、その総額には、給付費に加えて管理費及び施設整備費等の財源も含まれる<sup>13)</sup>。

2018年度の社会保障財源は、総額で132兆5,963億円となり、前年度に比べて8兆6,788億円減少した（対前年度比6.1%減）。社会保障財源の総額は、資産収入の変動によって増減を繰り返しているが、2018年度は、2017年度と比較して資産収入

<sup>13)</sup> 財源はILO基準のみであり、社会支出に対応する財源の集計は存在しない。OECDでは別の統計（Revenue Statistics歳入統計）において、各国の税、社会保険料の国際比較データを整備している。ただし、Revenue Statisticsの税には、社会保障に加えて防衛費等のほかの支出へ充当する分も含むため、社会保障に限った財源をみるデータとしては不適当である。将来、OECDが社会支出とRevenue Statisticsを一体化させる形で拡張される可能性があるが、多大な労力がかかるため実現は難しい状況にある（Adema et al. 2011）。他方、欧州諸国に限れば、ESSPROS統計において社会保障の財源データが整備されており、国際比較が可能である。しかし、日本は、ESSPROS統計を整備していないため、比較ができない。日本と諸外国の比較可能な財源データの整備が今後の課題であることは、国立社会保障・人口問題研究所（2011）でも指摘しているところである。

等が減少したため、全体として減少した。

社会保障財源の大項目別構成割合をみると、「社会保険料」が54.7%、「公費負担」が38.0%、「他の収入」が7.3%であった。また、社会保障財源の小項目別構成割合は、「被保険者拠出」が最も多く(28.9%)、次いで「事業主拠出」(25.8%)、「国庫負担」(25.3%)、「他の公費負担」(12.7%)、「その他」(3.9%)、「資産収入」(3.3%)の順になっている。前年度と比較して資産収入の割合が減少しているが、資産収入を除いた各項目の相対的な構成割合に大きな変化はなかった。

社会保障財源を小項目別にみると、前述のように「資産収入」が大きく減少し(対前年度比68.6%減)、「その他」も減少したが(対前年度比19.9%減)、それ以外の項目はいずれも2017年度より増加した。

### (1) 社会保険料

#### ① 被保険者拠出

「被保険者拠出」は、主として厚生年金保険(4,923億円増)、介護保険(1,830億円増)、協会けんぽ(1,716億円増)、組合健保(1,158億円増)等で増加したことにより、全体として9,735億円の増加、対前年度比2.6%の伸び率となった。

「被保険者拠出」の増加の要因について制度別にみると、厚生年金保険については被保険者数の増加、1人当たり標準報酬額の増加<sup>14)</sup>、保険料率が平成29年度に18.3%に到達し、それが満年度化したこと<sup>15)</sup>、介護保険については第1号被保険者の保険料収納額が増加したこと、協会けんぽ及び組合健保については制度加入者の増加及び平均総報酬額等の増加<sup>16)</sup>によるものと考えられる。

#### ② 事業主拠出

「事業主拠出」は、厚生年金保険(4,923億円増)、協会けんぽ(1,722億円増)、組合健保(1,284億円

増)等で増加し、全体として8,177億円の増加、対前年度増加率2.4%の伸び率となった。厚生年金保険、協会けんぽ、組合健保の保険料は労使折半であるため、「事業主拠出」の増加要因は、「被保険者拠出」の増加の要因と同じである。

### (2) 公費負担

公費負担とは、「国庫負担」と「他の公費負担」の合計である。

#### ① 国庫負担

「国庫負担」は、社会福祉などで減少しているものの、厚生年金保険、後期高齢者医療制度などで増加しており、全体として2,697億円の増加となった。

厚生年金保険の「国庫負担」の増加(3,211億円増、対前年度比3.4%増)は、厚生年金保険の国庫負担の多くは基礎年金拠出金に係るものであるところ、基礎年金等給付費の増加を反映した基礎年金拠出金の増加が要因となっている<sup>17)</sup>。後期高齢者医療制度の国庫負担の増加(1,102億円増、対前年度比2.2%増)は、給付費の増加が要因である。

他方、社会福祉の減少は、前述のように、臨時福祉給付金の終了による臨時福祉給付金給付事業費補助金の減少(2,779億円減)等が要因である。

#### ② 他の公費負担

「他の公費負担」とは、①国の制度等に基づいて地方公共団体が負担しているもの、②地方公共団体の義務的経費に付随して、地方公共団体が独自に負担をしているもの、である。ただし、国の制度等に基づかず地方公共団体が独自に行っている事業については、認可外保育所等の一部の就学前教育・保育に係る事業及び公費負担医療給付分が含まれている。

2018年度の「他の公費負担」は、国民健康保険で減少したものの(816億円減)、社会福祉(1,979

<sup>14)</sup> 2018年度の厚生年金保険被保険者数の対前年度伸び率は1.8%、1人当たりの標準報酬額の対前年度の伸び率は0.9%であった(厚生労働省年金局「平成30年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」)。

<sup>15)</sup> 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告－平成30年度－」p.131参照。

<sup>16)</sup> 2018年度について、協会けんぽの制度加入者は対前年度比1.5%の増加、平均総報酬額は同1.4%の増加、組合健保の制度加入者は同0.2%の増加、平均標準報酬月額は同0.5%の増加となっている(厚生労働省年金局「平成30年度健康保険・船員保険事業年報」)。

<sup>17)</sup> 前掲注17) 報告書p.138参照。

億円増), 後期高齢者医療制度(677億円増), 介護保険(644億円増)等で増加した結果, 全体で2,325億円の増加(対前年度比1.4%増)となった。

社会福祉の「他の公費負担」の増加は, 障害児施設給付費の地方負担分, 介護給付費・訓練等給付費の地方負担分の増加等による。後期高齢者医療制度と介護保険の「他の公費負担」の増加は, 保険給付の増加により地方公共団体の負担分が増加したことによる。

### (3) 他の収入

#### ① 資産収入

「資産収入」は, 2018年度の年金積立金の運用収益額及び運用収益率が2017年度と比較して低かつた<sup>18)</sup>影響で, 全体として9兆6,842億円の減少(対前年度比68.6%減)となった。

#### ② その他

他の収入の「その他」は, 厚生年金保険で減少したこと(9,640億円)等により, 全体として1兆2,880億円の減少(対前年度比19.9%減)となっ

た。厚生年金保険における「その他」の減少は, 解散厚生年金基金等微収金<sup>19)</sup>が減少したことが主たる要因である。

### 参考文献

Adema, W., Fron, P. and Ladaigue, M. (2011) "Is the European Welfare States Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)," OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 124

国立社会保障・人口問題研究所(2011)『社会保障費統計に関する研究会報告書』所内研究報告第41号(<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/houkokuNo.41-201106.pdf> (2020年11月19日最終確認))。

(2020)『平成30年度社会保障費用統計』([http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h30/fsss\\_h30.asp](http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h30/fsss_h30.asp) (2020年11月19日最終確認))。

(こにし・かなえ)  
(たけざわ・じゅんこ)  
(くろだ・あしや)  
(さとう・いたる)

<sup>18)</sup> 年金積立金の運用実績について、2014年度から2018年度の収益率は、厚生年金保険では、11.61%, △3.63%, 5.47%, 6.51%, 1.43%, 国民年金では、11.79%, △3.72%, 5.63%, 6.70%, 1.46%と推移している(2014年度は厚生労働省「年金積立金運用報告書」, 2015年度以降は厚生労働省「年金積立金の運用状況について」)。

<sup>19)</sup> 解散厚生年金基金等微収金とは、厚生年金基金が確定給付企業年金に移行する際、代行部分に関する権利義務は国に戻るが、それに伴って解散厚生年金基金等から国庫に納められるものである。

## Financial Statistics of Social Security in Japan, Fiscal Year 2018

National Institute of Population and Social Security Research Project Team  
for Financial Statistics of Social Security\*

### Abstract

The total amount of Social Expenditure in FY 2018 was 125,429.4 billion yen and the highest ever. The percentage share of the Gross Domestic Product (GDP) increased by 0.19 percentage points from the previous fiscal year. The total amount of Social Benefit was 121,540.8 billion yen. It was also recorded highest ever and the share of GDP also increased by 0.21 percentage points.

Among the nine policy areas of Social Expenditure in FY 2018, Old age was the largest amount (57,676.6 billion yen), followed by Health (42,187.0 billion yen). These two areas accounted for 79.6% of the total amount of Social Expenditure in FY 2018 and have driven growth of the Social Expenditure.

Among the three categories of Social Benefit in FY 2018, expenditure (and its share in the total amount) in Medical care was 39,744.5 billion yen (32.7%), in Pensions was 55,258.1 billion yen (45.5%), and in Welfare and Others was 26,538.2 billion yen (21.8%).

Social Security Revenue in FY 2018 amounted to 132,596.3 billion yen, which was 8,678.8 billion yen decrease from the previous fiscal year. The sources of revenue are 54.7% from contribution and 38.0% from tax, and 7.3% from others including income from capital.

Keywords : Social Expenditure, Social Benefit, Social Security Revenue, OECD, ILO

---

\* KONISHI Kanae, Director, National Institute of Population and Social Security Research  
TAKEZAWA Junko, Senior Researcher, same as above  
KURODA Ashiya, Senior Researcher, same as above  
SATO Itaru, Senior Researcher, same as above

## 情報（各国の動向）

# フィンランドにおける就学前教育の現状

渡邊 あや\*

## I はじめに

教育国として国際的にも認知されているフィンランド。就学前教育についても先進的なイメージを持たれることが多いが、制度化されたのは2000年とその歴史は必ずしも長くはない。その基盤となる幼児教育・保育の普及もあまり進んでいなかつたが、近年、教育の平等性の観点から就学前教育の重要性が認識される中で、その充実を掲げ、意欲的に政策を展開している。そこで本稿では、フィンランドの就学前教育の概要及び近年の動向について紹介したい。

## II 就学前教育制度の概要

フィンランドにおいて就学前教育は、6歳児を対象として就学前の1年間提供される教育プログラムのことを指す。幼児教育・保育全般とは区別されており、1日4時間、年間700時間相当の独立したプログラムが編成されている。2000年に制度化された後、2001年度より無償の就学前教育制度がスタートしている。制度化以降、地方自治体に対し設置義務を課す一方、就学については任意という状況が続いていたが、2015年度より義務化されている。その主たる目的は、すべての子どもに質の高い就学前教育を受ける機会を保証することと、基礎教育への移行を円滑にすることであった〔渡邊（2015）、p.106〕。

義務化に当たっては、就学前教育を所管する教育文化省により綿密な事前調査が実施されている。この中では、就学前教育の義務化方策の検討はもちろんのこと、ほぼすべての該当年齢児童が就学前教育に参加している中でそれでも参加しない理由の調査・分析、就学前教育義務化のインパクト（子ども及び保護者にとっての意義、経済的なインパクト、国・自治体へのインパクト、社会的インパクトなど）の検証などが試みられている。慎重な分析の結果、就学前教育の義務化は予防的な教育活動の優れた形であるという結論を報告している〔Kinos ja Palonen（2013）、p.42〕。なお、かつては、就学前教育と幼児教育・保育とで所管省庁も異なっていたが（前者が社会保健省、後者が教育文化省）、2013年以降、教育文化省に一元化されている。

就学前教育は、通常、幼児教育・保育施設、もしくは基礎学校において提供される。2014年に国家教育委員会（当時）が実施した調査によると、就学前教育を幼児教育・保育施設で受けている子どもの割合が8割近くに達する。ただし、その実情は地域によって異なり、農村部の自治体においては基礎学校で、都市部では幼児保育施設でそれぞれ実施される傾向にある〔Kumpulainen（2014）、p.35〕。なお、どちらの機関で提供するかは、就学前教育の実施主体（設置者）である基礎自治体が決定する。〔渡邊（2015）、p.98〕。

学級規模については、教育文化省が13名以下とするよう勧告している。ただし、担当教員のほか

\* 津田塾大学

に成人のスタッフがつく場合には20名までこれを拡大することが認められている。

### III 教育内容

就学前教育の具体的な目標や内容については、国レベルの教育課程基準である『全国就学前教育教育課程基準』[Opetushallitus (2014)]に定められている。就学前教育の国レベルの教育課程基準は、2000年の制度化を契機として編成されたようになったものであり、現行のものは、2014年に公示され、2016年から施行されている。

新たな教育課程基準の特徴として、各領域の目標と内容だけでなく、領域横断的な汎用的コンピテンスについても規定していることが挙げられる。このことは、基礎学校（日本の小学校・中学校に相当）や普通高等学校の教育課程基準において、各教科の目標・内容・到達目標とともに、教科横断的な汎用的コンピテンスが設定されていることとも共通している。

これらのうち、領域については、①多様な表現方法（音楽、美術、工作、身体表現、言語表現など）、②ことばの豊かな世界（言語能力）、③私と私たちの社会（歴史観・社会観・倫理観・世界観など）、④周囲の環境における探求と活動（数的能力、科学技術教育、環境教育）、⑤成長と発達（身体活動、食のスキル、消費者スキル、健康と安全）の5つが設定されている。

一方、汎用的コンピテンスは、①考えること・学ぶこと、②多様な文化を理解すること・人とかわること・自分を表現すること、③自己管理・生活管理、④マルチリテラシー、⑤ICTコンピテンス、⑥参加と関与の6つから構成されている。その枠組みは、就学前教育に統一して提供される基礎学校の教育課程基準において設定されているものをほぼ踏襲するものであるが、職業において求められるスキル・起業家精神の項目のみ外されている。

現行の教育課程基準は、上記のような教育の具体的な内容のほか、教育課程における国と地方の

役割分担、就学前教育の役割・目的・環境・方法・評価、学習支援体制や子どもの福利などについても明記している。なお、地方との役割分担が明文化されている点や、教育内容が大括り化された点、基礎教育との接続がこれまで以上に意識されている点などが、今回の改訂の特徴である〔渡邊(2015), p.98〕。

### IV 近年の政策動向

近年、急速に改革が進む幼児教育・保育であるが、就学前教育についてもさらなる改革が議論されている。そのひとつが、就学前教育の延長である。2年間への延長を視野に入れた検討が進み、既に報告書もまとめられている [Opetushallitus (2019)]。その中では、就学前教育の延長を提言するとともに、法令改正と教育課程基準の改訂の必要性に言及している。現在は、財源や、幼児教育・保育と就学前教育で関連する法令が異なることの是非（前者が幼児教育法、後者が基礎教育法）、教員の確保方策などが議論されている。

一連の改革の中で、一貫しているのが、質の高い就学前教育を提供するという方針である。精力的に政策展開を行っているフィンランドが、量的拡大を進める中、このことにどう取り組んでいくのか、今後の動向が注目される。

### 参考文献

- 渡邊あや (2015) 「フィンランドー『全ての子供に質の高い就学前教育を』という目標を掲げ義務化-」、国立教育政策研究所編『諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究』, pp.95-110。
- Kinos, Jarmo ja Tuire Palonen (2013) *Selvitys esipetukseen velvoittavuudesta*, Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).
- Kumpulainen, Timo (2014) *Koulutuksen Tilastollinen Vuosikirja 2014*, Juvenes Print -Suomen Yliopistopaino Oy.
- Opetushallitus (2014) *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014*, Opetushallitus.
- (2019) *Kaksivuotinen esipetus*, Grano oy.

(わたなべ・あや)

## 書評

野辺陽子 著  
 『養子縁組の社会学——〈日本人〉にとって〈血縁〉とはなにか』  
 (新曜社, 2018年)

大日 義晴\*

本書は「親子とは何か」「血縁とは何か」という古くて新しい問い合わせについて、制度の分析および当事者へのインタビュー分析を通じて考察を行った刺激的な労作である。

本書の問い合わせ対象は以下のとおりである。「子どものため」の〈血縁〉の主題化はどのような社会的文脈のもとで起こっているのか、そして当事者にどのような効果を及ぼしているのかという問い合わせを設定し、この問い合わせを解くために、リサーチクエスチョンとして、(a) 制度はどのように非血縁親子を構築するのか、(β) 非血縁親子の当事者はどのように親子関係や自己を構築するのか、の二つが示されている。そして対象として、非血縁親子のなかでも、養子縁組を取り上げ、さらに養子縁組のなかでも、〈子どものための養子縁組〉に絞って、当事者のアリティや当事者をとりまく社会的文脈を明らかにすることが目指されている。

本書は理論的な検討を行う《理論編》と経験的なデータを分析する《実証編》に分けられる。《理論編》では、親子と血縁と養子縁組に関する先行研究の論点が整理され、その弱点と盲点が指摘される。《実証編》は制度の分析と当事者の分析から構成される。

以下、本書の概要を紹介しよう。第一章「問い合わせの設定——〈血縁〉の社会学的分析へ向けて」では、まず先行研究における議論において、「非血縁子の増加=血縁にこだわらなくなっている」「非血縁子の減少=血縁にこだわるようになっている」という家族形態と家族意識の対応関係を前提

とした枠組みが用いられていたと指摘し、この枠組みには限界があることを主張する。その上で、文化人類学の知見を援用しつつ、血縁を「当該社会において社会的・文化的に形成された生殖や世代継承についての知識や社会通念」と定義し、これを〈血縁〉と表記することが示される。そして、〈血縁〉を説明項から被説明項へ転換する必要があることが示され、〈血縁〉を説明するための分析枠組みとして、(A) 〈血縁〉はどの制度のなかで扱われるのか、(B) 〈血縁〉はほかのどの知・言説と結びつくのか、(C) 〈血縁〉は関係性や自己の構築にどのようにかかわるのか、という三つの視点が示されている。

第二章「養子縁組研究の批判的検討と本書の分析視点」では、《実証編》の準備作業として、先行研究における養子縁組と血縁に関する議論および養子縁組と「子どものため」に関する議論を批判的に検討し、分析視点の整理を行っている。指摘される問題点は多岐にわたるが、筆者は先行研究の問題点を、説明項としての血縁の限界、行為と意識を等値する解釈図式の二点に整理できると述べる。その上で、これらの問題点を乗り越えるために本書で採用される分析視点として、不妊当事者の選好だけでなく制約についても分析し、併せて代替選択肢を分析の射程に含めること、子ども自身の視点を重視すること、定位家族での経験と生殖家族での経験の関連に着目することが提示されている。

第三章「対象と方法」では、具体的な分析の対象とデータについて紹介されている。

\* 西武文理大学サービス経営学部 専任講師

第四章と第五章は、リサーチクエスチョン（*a*）に対応した、制度についての分析である。第四章「特別養子縁組の立法過程における専門家言説とレトリック」では、特別養子縁組の立法過程において、血縁と親子関係との関連がどのように考えられたのか、その際にどのような知や言説が動員されたのか検証されている。具体的には、特別養子縁組の特徴的な内容についての議論における賛成論、反対論を参考しつつ検討されている。そして、特別養子縁組の立法に伴って、心理学的な専門家言説がレトリックとして使用されることによって血縁と親子関係が切り離されたこと、そして、血縁と子どもの「アイデンティティ」を接続する新たな認識枠組みが登場し、〈血縁〉の価値が維持されたことが示される。

第五章「特別養子縁組と隣接領域の影響関係と差異化」では、特別養子縁組の隣接領域である里親制度や不妊治療と特別養子縁組を比較することで、その差異や影響関係について分析を行い、特別養子縁組の特徴を理念と運用面から明らかにしている。そして、互いに差異化し、優位性を主張しながら、各制度が発展してきたことを踏まえ、各選択肢の親子観を比較し、非血縁親子を「子どものため」／親子関係／〈血縁〉の関連のバリエーションからみることで、「実親子」への同化と「実親子」から差異化という大きな二つのカテゴリーに整理することができること、くわえて公的な養育と私的な養育という軸で整理することができる述べている。

第六章～九章は、リサーチクエスチョン（*β*）に対応する、当事者についての分析である。第六章「親世代の行為と意識①——養子縁組が選択／排除されるプロセス」では、不妊当事者が養子縁組に至る／至らないプロセスを通じて、親子関係形成の時点においていかにして血縁が意識され、求められ、語られるのかについて、そして〈血縁〉が自己や親子関係とどのように関連しているのかについて、インタビューデータ四一事例を対象に分析が行われている。結果として、制約により選択肢が変化するため、最終的に選択した選択肢と選好は常に一致するわけではないこと、選好と現

実の不一致から生じる葛藤を低減するため、動機の語彙が用いられること、血縁の意味には多様性と多層性があり、それらは自己と関係性の構築にかかわっていることなどが示されている。そして〈血縁〉と「子どものため」という言説の関連については、リスクと責任の感覚と強い規範意識が付加され、「子どものため」に養子縁組を選択しないという言説が可能になることが強調されている。

第七章「親世代の行為と意識②——親子関係の構築」においては、養子縁組後の親子関係でどのように〈血縁〉が浮上するのか、また〈血縁〉が親子関係や自己とどのように関連しているかについて分析するために、養親となった一八事例のインタビューデータを対象に分析が行われている。結果として、子どもへ適切にかかわろうとすればするほど、〈血縁〉が適切な関わりをする上で必要な情報として浮上するが、そこには心理学・医学・法学と〈血縁〉が接続した専門家言説があること、子どもに適切にかかわる上で複数の規範的言説との間でジレンマを抱えること、親が周囲への告知に対してとる戦略は、実親子を基準としており、社会からの曖昧な承認と包摶を感じていることなどが示されている。

第八章「子世代の行為と意識①——親子関係と『アイデンティティ』の構築」では、親子関係維持過程においていかにして〈血縁〉が浮上するのか、また〈血縁〉が親子関係や自己とどのように関連しているのかを明らかにするために、実際に養子として育った一〇名のインタビュー調査を通じて分析が行われている。結果として、親との関係においては、血縁の不在が関係の良し悪しの原因として解釈されることもあるが、いずれそれを相対化してマネジメントしていくこと、「アイデンティティ」には、生みの親の属性と誕生・親子分離の理由がかかわっていること、生みの親を「家族」や「親」とは差異化して定義すること、社会からの視線に対しては「普通である」という語りで抵抗していることなどが示されている。

第九章「子世代の行為と意識②——〈血縁〉の世代間再生産」では、子ども自身が子どもという役割から親の役割に移行するときに、親子観がど

のように変化するのか/しないのか、すなわち養子として経験した親子の経験が、親への役割移行にどのような影響を及ぼすのかについて、実際に養子として育った一〇名のインタビュー調査を通じて分析が行われている。結果として、未婚の事例では定位家族での経験と生殖家族の展望がほぼ対応するが、実際に子どもを育てている事例では養親子関係をポジティブに経験していても自分は養子を育てる意向はないこと、養子縁組という選択について考える際には、自分の選好以外の条件、例えばパートナーの意向などを考慮すべきこととして語る事例があること、不妊という状況でなければ実子をもつのが「自然」であり、養子を育てるという選択肢はそもそも意識したこと、などが示されている。

第十章では四章から九章までの分析結果を統合して考察を行い、第十一章では本書の意義と家族社会学に対しての示唆が行われる。

本書の特徴と意義は以下のとおりである。第一に、家族社会学における血縁のとらえ方について、上述のとおり「非血縁親子の増加＝血縁にこだわらなくなっている」「非血縁親子の減少＝血縁にこだわるようになってきている」という家族形態と家族意識の対応関係を前提とした枠組みの採用を批判的に検討している点である。家と血縁の関連を問う視点は、有賀・喜多野論争以来とも言える日本の家族のとらえ方の基礎にかかる重要なポイントだと思われるが、本書では、家を対象とした研究についても、また近代家族の視角から養子縁組を分析する研究についても、その分析においてどの水準/指標/基準を採用しているのか不明瞭な場合が多く、日本人の血縁意識の強弱はいかにも主張可能であると批判する。このように「養子縁組する/しない」という軸を、血縁意識の強弱を判断する指標として用いることについて問題提起を行ったことは、既存の家族社会学の研究に新たな視点をもたらし、さまざまな議論を呼び起こす意味でも重要な貢献とみなすことができるだろう。

第二に、リサーチクエスチョン ( $\beta$ ) に対応する、当事者への豊富なインタビューをもとに構成

される六章～九章の分析方法である。本書では「事例－コードマトリックス」を作成した上で、コード（変数）中心の分析を用いることで、事例の特殊性を超えた一般的なパターンや規則性を見出すことが企図されている。すなわち、事例を変数に分割し変数間の共変関係を検討し、相対的に広範囲の一般化を目指す、いわゆる変数志向アプローチに分類されると言えるだろう（この傾向はとりわけ八章・九章において顕著であるように思われた）。このような目的が設定された各分析において、丹念な「比較」の視点が徹底されている点は、インタビュー調査にもとづいた近年の社会学的な事例研究においてきわめて傑出していると言えるだろう。結果として、各章の記述部分はパターンごとに書き分けられており、読み手にとって親切な構成となっている。《実証編》のなかでも特筆すべきは第六章だろう。子どもが欲しい不妊当事者を潜在的養親候補者として措定し、不妊当事者が養子縁組に至る/至らないプロセスを検討するために、養子縁組に進んだケースに加えて、里親制度、不妊治療、子どものいない人生という各選択肢を対象に含めており、不妊治療についてはさらに夫婦間の不妊治療と第三者のかかわる不妊治療を区別している。このような比較手法により、先行研究において想定されていなかった変数の組み合わせに着目することを通じて、不妊当事者それぞれの多様な選択のプロセスの有り様を見事に描き出している。

若干の疑問が残った点として、著者が、血縁をめぐるわが国の動態をどのように解釈しようとしているのか、そして今後の変動をどのように見通しているのかという点が挙げられる。例えば、1章 (p27) や5章 (p155) において、非血縁親子の動向等についての統計が示されるが、それぞれの件数の増減について、本書の知見を踏まえてどのように解釈することができるのか、いささか腑に落ちない感覚を覚えた。著者は、現代の事例を分析・考察するための理論と方法、それにもとづく経験的研究が不足していると述べ、上述のとおり、従来の家族形態と家族意識の対応関係を前提とした枠組みを批判している。そして、既存の相

反する議論のいずれがより確からしいのかを判断するよりも、むしろそれらが同時進行し、重なり合っていることに着目することが重要だと、明晰な主張を行っている。そして、日本社会全体の血縁意識の強弱について解釈することよりも、個別の親子形態について、丁寧に検証していく必要があるだろうと主張する。そして、現代の〈血縁〉の動態を把握するためには、「血縁の重視か/血縁の軽視か」という問い合わせの立て方や、「血縁の重視から血縁の軽視へ」あるいは「血縁の軽視から血縁の重視へ」というような単線的な・一元的な変化を前提とした枠組みでは不十分であることが強調される。「二分法の隘路から逃れ、親子と血縁をめぐる多元的な状況や新しい意味の誕生を把握(p311)」することを重視すること自体は意義深い試みであり、当然異論はない。ただし、批判されるべきは変数と変数を安易に結びつけることであり、別の方針をもって「血縁の重視か/血縁の軽視か」という観点から今日の動態についての再検討が目指されても良いのではないだろうか。具体的には、血縁にふくまれる多層性を分節化・精緻化し、より適切な変数として抽出すること、併せて、先行研究において想定されていなかった変数の組み合わせ（例えば「血縁にこだわる→養子縁組したい」のような事例）に着目し、その関連を慎重に精査することによって、今日の一見相反する非血縁親子の動態を分析・説明することが可能に

なるのではないだろうか。しかし、本書の目的は、血縁を被説明項として対象化することなので、この指摘は不適切かもしれない。

関連して、著者は「事例の特殊性を超えた一般的なパターンや規則性を見出すこと」が本書の目的であるとし、変数を中心とした分析方法を採用しているわけだが、リサーチクエスチョン（ $\beta$ ）については、それぞれの事例の個別性や特殊性を明らかにすることを通じて、親子と血縁をめぐる多元性を理解する方法、つまり事例志向アプローチを採用する方法も考えられたのではないだろうか。この指摘はあくまでもないものねだりに過ぎないが、例えば不妊当事者が養子縁組に至る/至らないプロセスについての当事者たちの語りは、いずれも大変興味深く魅力的なものであるがゆえに、個々の事例を全体としてとらえ、文脈に着目しつつ読み解くことで、また別の発見が得られたのかもしれないと思えた。

2020年4月1日から、特別養子縁組の対象年齢を原則6歳未満から原則15歳未満に引き上げる改正民法が施行されるなど、本書の刊行後に養子縁組をはじめ非血縁親子をめぐる社会状況はさらに大きな変化を迎つつある。そのような状況のなかで、本書が学術的にも実践的にも貢献しうる範囲はきわめて広い。ぜひ一読をお勧めしたい。

(だいにち・よしはる)

**新刊紹介**

大隅昇・鴻真紀子・井田潤治・小野裕亮 訳  
『ウェブ調査の科学—調査計画から分析まで—』  
(朝倉書店, 2019年)

井上 希\*

本書は2013年に出版された原著 “The Science of Web Surveys” の日本語翻訳版であり、近年多くの調査機関で導入が進んでいるインターネットを利用したウェブ調査導入に伴う利点と限界に焦点をあて、これまでに行われた研究を基として整理と考察を行っている。

本書の構成は原著と同様に全8章となっているが、これに加えて用語集や国内外の文献、関連学会・機関の紹介、国内におけるインターネット調査の現状についてまとめられた補章が設けられている。また、本書は「総調査誤差」の枠組みを採用しているが、Kish (1965) に則り、母集団の代表性にかかわる誤差の「非観測誤差」と回答の正確性や妥当性にかかわる誤差の「観測誤差」に大別し議論を進めている。

まず、第1章から第3章ではウェブ調査における基本的な用語や標本の抽出法、無回答誤差といった非観測誤差に関する解説が中心となっている。おおむねウェブ調査ではほかの調査方法と比較して非観測誤差が大きくなる傾向があるが、これに対して事後層化法やレイキング法といった加重調整を行うことである程度の偏りが解消できると述べられている。

一方で、第4章から第7章では、ウェブ調査の設計方法と観測誤差への影響や低減方法について解説が行われている。ウェブ調査は非観測誤差が大きくなる傾向があると先述したが、一方で、非観測誤差については低減できる可能性があるとされる。それは、例えば第5章で述べられているとおり、質問文と

ともに画像や映像を用いることで質問に対する解釈を補助し、また、ウェブ調査はほかの調査と異なり回答者の進度で自記式に実施できるため、第7章に記載のとおり「認知的負担」の軽減につながる。

最後に、第8章ではこれまでの章の要約を行うとともに、今後のウェブ調査に対する展望が述べられている。

以上が本書の概要である。なお、原著の出版から6年が経過しており、世界的にウェブサービスの需要において多くの変化があった。第1に、本書内においても記載のあとおり、世界的にスマートフォンが急速に普及した点である。回答者のスマートフォンの積極的な活用に伴い、ウェブ調査にこれまで内在されていた“primacy effect”や“speeding”をはじめとする非観測誤差等に対し、どのような影響を与えたか後の研究で明らかにされることが期待される。

第2に、2020年は世界的な新型コロナウィルス(COVID-19)の蔓延に伴い、ウェブ調査に限らず、ウェブ会議、リモートワークといったインターネット等によるウェブサービスの需要が極めて高まった点である。本稿記載時点では上記の感染リスクは未だ高く、今後ウェブ調査を導入する団体・企業等は益々増加することが予測される。このような背景の中で、ウェブ調査導入に伴う利点と限界を先行研究に鑑みて俯瞰している本書は、初学者に限らず多くの専門家や調査担当者にとって有益な1冊となるだろう。

(いのうえ・のぞむ)

\* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部研究員

### 「社会保障研究」への投稿論文の査読状況について

『社会保障研究』に投稿された投稿論文受付数、一回目の査読結果が投稿者に通知されるまでの期間（査読期間）、採択率はそれぞれ下記のとおりでした。

期間	投稿論文 受付数（本）	査読期間 (日：平均値)	採択率 (%)	採択率に関する 備考
2020年4月～2020年9月	4	—	—	2020年9月30日までの 受付分
2019年10月～2020年3月	12	91.4	58.3	2020年3月31日までの 決定分
2019年4月～2019年9月	5	84.0	20.0	2019年9月30日までの 決定分
2018年10月～2019年3月	6	52.5	33.3	2019年3月31日までの 決定分
2018年4月～2018年9月	8	61.9	25.0	2018年9月30日までの 決定分

※今号より、「受理」から「受付」と表記を改めました。

引き続き、皆様の論文の投稿をお待ちしております。

『社会保障研究』編集委員会

## 『社会保障研究』執筆要領

### 1. 原稿の書式

原稿はA4版用紙に横書き（40字×36行）とし、各ページに通し番号をふってください。

### 2. 原稿の分量

原稿の分量は、本文・図表・注釈・参考文献を含めて、それぞれ以下を上限とします。なお、図表については、1つにつき、A4サイズ原稿の1/2までの大きさのものは400字とし、1/2以上のものは800字に換算するものとします。

- |                   |                      |
|-------------------|----------------------|
| (1) 論文：20,000字    | (4) 社会保障判例研究：12,000字 |
| (2) 動向・資料：12,000字 | (5) 書評：6,000字        |
| (3) 情報：3,000字     |                      |

### 3. 原稿の構成

#### 1) 表題

和文表題とともに英文表題を記載してください。

#### 2) 見出し等

本文は、必要に応じて節、小見出しなどに分けてください。その場合、I II III … → 123… → (1) (2) (3) … → ① ② ③ … の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a)(b)(c) または・などを使用してください。

#### 3) 抄録・キーワード

「論文」、「動向・資料」については、和文400字程度、英文250語程度で抄録を作成してください。また、和文、英文各5語以内でキーワードを設定してください。

なお、編集委員会では、英文のネイティブ・チェックは行いませんので、執筆者ご自身の責任でご確認をお願いいたします。

#### 4) 注釈

注釈は脚注とし、注釈を付す箇所に上付きで1) 2) …の注釈番号を挿入してください。注釈番号は論文末までの通り番号としてください。

#### 5) 参考文献

参考文献は、論文の末尾に列挙してください。表記の方法は下記を参考にしてください。

金子能宏・川越雅弘・西村周三（2013）「地域包括ケアの将来展望」、西村周三監修、国立社会保障・人口問題研究所編『地域包括ケアシステム—「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして』、慶應義塾大学出版会、pp.311-318。

泉田信行・黒田有志弥（2014）「壮年期から高齢期の個人の健康診断受診に影響を与える要因について—生活と支え合いに関する調査を用いて—」、『季刊社会保障研究』、Vol.49、No.4、pp.408-420。

森田朗（2014）『会議の政治学II』、慈学社出版。

Finkelstein, Amy and Kathleen McGarry (2006) "Multiple Dimensions of Private Information: Evidence from the Long-Term Care Insurance Market," *American Economic Review*, Vol.96, No.4, pp.938-958.

Poterba, James M., Steven F. Venti, and David A. Wise (2014) "The Nexus of Social Security Benefits, Health, and Wealth at Death," In David A. Wise ed., *Discoveries in the Economics of Aging*, University of Chicago Press.

Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.

インターネットのサイトを引用する場合は、そのページのタイトル、URL、および最終確認日を明記してください。

United Nations Development Programme (2010) Human Development Report 2010, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/> (2010年10月5日最終確認)

### 4. 引用方法

本文または注釈において、ほかの文献の記述を引用する、または、参照する場合は、その出典を以下のように引用文の末尾に亀甲括弧で明記してください。この場合、当該引用文献を論文末尾に参考文献として必ず挙げてください。

(例1) … [森田（2014），p.45] … [Le Grand (2003), p.3]

… [森田（2014），pp.45-46] … [Le Grand (2003), pp.3-4]

(例2) 著者が2人の場合

… [泉田・黒田（2014），p.408] … [Finkelstein and McGarry (2006), p.938]

(例3) 著者が3人以上の場合

… [金子他（2013），p.311] … [Poterba et al. (2014), p.159]

ただし、本文における、ほかの文献の引用または参照について、その出典を注釈で示す場合は、亀甲括弧は必要ありません。

(例) 1) 森田（2014），p.45

また、注釈などで、参考文献として列挙しない文献を挙げる場合は、上記の参考文献の表記に準じてその著者名、著書・論文名、頁などを記載してください。

(例) 1) 森田朗（2014）『会議の政治学II』、慈学社出版，p.45。

### 5. 表記

#### 1) 年号

原則として西暦を用いてください。元号が必要な場合は西暦の後に括弧書きで挿入してください。ただし、元号を用いることが慣例となっている場合はその限りではありません。

#### 2) 敬称

敬称は略してください。

(例) 西村周三教授は→西村は 京極氏は→京極は

## 6. 図表

図表にはそれぞれ通し番号および表題を付け（例参照），出所がある場合は必ず明記してください。図表を別ファイルで作成した場合などは，論文中に各図表の挿入箇所を指定してください。なお，他の出版物から図表を転載する場合には，執筆者自身が著作権者から許諾を得てください。

（例）<表1>受給者数の変化 <図1>社会保障支出の変化

## 7. 倫理的配慮

原稿に利用したデータや事例等について，研究倫理上必要な手続きを経ていることを本文または注に明記してください。また，記述においてプライバシー侵害がなされないように細心の注意をはらってください。

## 8. 利益相反

利益相反の可能性がある場合は書面で報告してください。なお，利益相反に関しては厚生労働省指針（「厚生労働科学研究における利益相反の管理に関する指針」）を参照してください。

## 9. 原稿の提出方法など

### 1) 原稿の提出方法

投稿論文を除き，本誌掲載用の原稿は原則としてデータファイルを電子メールに添付する方法で提出してください。ファイル容量などの理由により，電子メールに添付する方法での提出が困難な場合は，CD-Rなどの媒体に記録の上，郵送で提出してください。また，当方で受信したファイルの読み込みができない，あるいは，特殊文字の認識ができないなどの場合には，紙媒体による原稿の提出をお願いすることができますので，その際にはご協力ください。原稿のデータファイルが存在しない場合は，紙媒体の原稿を郵送にて提出してください。

### 2) 図表について

図表を別ファイルで作成している場合は，当該図表ファイルも提出してください。提出方法は，原稿の提出方法と同様です。データファイルが無い場合は，図表を記載した紙媒体の資料を郵送してください。

### 3) 投稿論文の提出方法

投稿論文の提出については，『社会保障研究』投稿規程に従ってください。審査を経て採用が決定した場合には，前2項に従って当該論文のデータファイルを提出していただくことになります。

## 『社会保障研究』投稿規程

1. 本誌は，国内外の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究，国内外の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。

2. 投稿は，「論文」，「動向・資料」および「社会保障判例研究」の3種類とし，いずれかを選択してください。なお，「論文」，「動向・資料」はおおむね以下のようなものとします。

「論文」：独創的かつ政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文

「動向・資料」：政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文，資料（独創性は問わない）であり，おおむね以下のようなものとします。

1) 独創性や政策的有用性は「論文」に及ばないが，今後の発展が期待できる研究論文

2) 政策的有用性に優れた社会保障に関する調査・分析に関する報告

3) 国内外における社会保障の政策動向に関する考察

投稿者の学問分野は問いませんが，本誌に投稿する論文等は，いずれも未投稿・未発表のものに限ります。

3. 投稿者は，投稿申込書とともに審査用原稿（PDFファイル）を電子メールにて送付してください。投稿申込書は研究所ウェブサイトよりダウンロードし，各欄に必要事項を記入してください。なお，投稿論文の審査は執筆者名を伏せて行いますので，審査用原稿には執筆者が特定できる情報を記入しないでください。電子メールによる送付が難しい場合には，投稿申込書1部，審査用原稿4部を，郵送してください。

4. 採否については，編集委員会が指名したレフェリーの意見に基づき，編集委員会において決定します。ただし，研究テーマが本誌の趣旨に合致しない，あるいは学術論文としての体裁が整っていない場合など，審査の対象外とする場合もあります。採用するものについては，レフェリーのコメントに基づき，投稿者に一部修正を求めることがあります。なお，原稿は採否に関わらず返却いたしません。また，本誌において一度不採用された論文等の再投稿は受け付をしません。再投稿に当たるかどうかの判断は編集委員会が行います。

5. 原稿執筆の様式は『社会保障研究』執筆要領に従ってください。

6. 掲載された論文等は，他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には，国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお，掲載号の刊行後に，国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。

7. 原稿の送り先・連絡先

電子メールによる提出：e-mail: kikanshi@ipss.go.jp

郵送による提出 : 〒100-0011

東京都千代田区内幸町2-2-3 日比谷国際ビル6階

国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係

電話03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816

**編集長**

田辺国昭（国立社会保障・人口問題研究所長）

**編集委員**

- 大石亜希子（千葉大学大学院 社会科学研究院教授）
- 尾形裕也（九州大学 名誉教授）
- 駒村康平（慶應義塾大学 経済学部教授）
- 高橋紘士（東京通信大学 人間福祉学部教授）
- 武川正吾（明治学院大学 社会学部教授）
- 野口晴子（早稲田大学 政治経済学部教授）
- 林玲子（国立社会保障・人口問題研究所 副所長）
- 今井明（同研究所 政策研究調整官）
- 小西香奈江（同研究所 企画部長）
- 是川夕（同研究所 国際関係部長）
- 小島克久（同研究所 情報調査分析部長）
- 泉田信行（同研究所 社会保障応用分析研究部長）

**編集幹事**

- 竹沢純子（同研究所 企画部第3室長）
- 佐藤格（同研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長）
- 黒田有志弥（同研究所 社会保障基礎理論研究部第2室長）
- 菊池潤（同研究所 社会保障基礎理論研究部第3室長）
- 井上希（同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員）
- 斎藤知洋（同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員）
- 西村幸満（同研究所 社会保障応用分析研究部第1室長）
- 榊原賢二郎（同研究所 社会保障応用分析研究部研究員）
- 藤間公太（同研究所 社会保障応用分析研究部第2室長）
- 暮石涉（同研究所 社会保障応用分析研究部第3室長）
- 蓋若琰（同研究所 社会保障応用分析研究部第4室長）

社会保障研究 Vol.5, No.3 (通巻第18号)

令和2年12月25日 発行

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

電話 03-3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>

印 刷

日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

Tel: 03-5911-8660

# JOURNAL OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol.5 No.3      2020

<b>Family norms and educational opportunities</b>	WATANABE Hideki	<b>270</b>
<b>Special Issue: Education from Perspectives of Social Security</b>		
Opportunity and Individualization of Learning.....	KARIYA Takehiko	<b>272</b>
Who Uses Free Study Support: Analysis of Junior High Students in Five Prefectures in Japan .....	ABE Aya, MATSUMURA Satoshi	<b>287</b>
The Feature of The Public and Household Education Expenditure at Primary and Secondary Level of Japan Among OECD Countries .....	SUETOMI Kaori	<b>301</b>
Income Contingent Loan: Its Purposes and Issues to be Addressed .....	OSHIO Takashi	<b>313</b>
Toward the Evidence-Based Education Policy Making by Local Governments – An Analysis of Heterogenous Effects of Class-size Reduction on Students' Educational Achievements Using Administrative Panel Data .....	TANAKA Ryuichi	<b>325</b>
Reducing the Family Burden of Higher Education and Achieving “De-familialization” : Making Universities Available to All Citizens .....	OOKA Yorimitsu	<b>341</b>
<b>Articles</b>		
The Supply-side Constraints of Children's Cafeterias and Subsidizing its Costs .....	KUMAGAI Narimasa	<b>356</b>
Stochastic Projection Approach for Adjusted Benefit Level of Japan's Social Security Pension System .....	HIZU Takayuki	<b>368</b>
Who was Admitted to Certified Nursery Schools? Results of a Questionnaire Survey of Applicants .....	ANDO Michihito, MAEDA Masako	<b>386</b>
IASB's Discussion on “Pension Benefits that Depend on Asset Returns” and New Risk-Sharing Pension Plan .....	KIKUCHI Kiyotaka	<b>398</b>
<b>Report and Statistics</b>		
Financial Statistics of Social Security in Japan, Fiscal Year 2018 .....	KONISHI Kanae, TAKEZAWA Junko, KURODA Ashiya, SATO Itaru	<b>408</b>
Preschool Education in Finland .....	WATANABE Aya	<b>419</b>
<b>Book Review</b>		
Sociology of Adoption .....	DAINICHI Yoshiharu	<b>421</b>
The Science of Web Surveys Oxford University Press 2013 .....	INOUE Nozomu	<b>425</b>

Edited by

National Institute of Population and Social Security Research  
(KOKURITSU SHAKAI HOSHO・JINKO MONDAI KENKYUSHO)