

表3. 世帯主種類・世帯収入別割合(2002年、パーセント)

世帯主の種類	無業者			求職型			非求職型			非希望型		
	全体	親	本人	全体	親	本人	全体	親	本人	全体	親	本人
200万円未満	47.2	25.4	69.0	46.2	25.4	63.8	47.4	26.6	69.8	48.6	24.7	77.0
1,000万円以上	2.6	4.3	6.5	1.8	3.4	7.1	2.9	4.8	5.6	3.4	5.2	6.1
構成比	100.0	48.2	46.5	100.0	46.6	49.2	100.0	49.1	45.7	100.0	49.6	43.2

(1997年)

世帯主の種類	無業者			求職型			非求職型			非希望型		
	全体	親	本人	全体	親	本人	全体	親	本人	全体	親	本人
200万円未満	43.5	24.3	67.3	41.4	21.8	61.4	44.9	24.7	71.0	44.8	26.4	71.9
1,000万円以上	3.9	5.6	0.3	2.5	4.2	0.2	4.4	5.8	0.0	5.2	6.9	0.7
構成比	100.0	45.3	47.0	100.0	43.5	50.7	100.0	47.1	45.6	100.0	46.2	44.0

(1992年)

世帯主の種類	無業者			求職型			非求職型			非希望型		
	全体	親	本人	全体	親	本人	全体	親	本人	全体	親	本人
200万円未満	42.7	26.8	61.5	43.6	25.7	59.2	49.2	27.6	68.4	38.4	27.0	58.1
1,000万円以上	3.9	6.0	0.3	3.1	6.7	0.0	3.3	6.9	0.0	4.8	5.1	0.9
構成比	100.0	39.7	49.9	100.0	37.4	54.3	100.0	35.9	55.5	100.0	43.2	43.9

## 第 6 章

# 少子高齢化時代における教育格差の将来像 －義務教育を通じた再配分のゆくえ－

苅谷 剛彦

少子高齢化時代における教育格差の将来像：  
義務教育を通じた再配分のゆくえ

荻谷剛彦

## 1 問題の設定

少子高齢化という人口動態の変化は、教育にどのような影響を及ぼすのだろうか。人口変動の影響は、教育を通じて社会的、経済的格差に、どのようなインパクトを与えるのか。本章は、これらの問いに対し、義務教育の費用負担という問題に焦点を当て検討するものである。

なぜ、義務教育の費用負担なのか。この問題設定を理解するためには、義務教育がどのような社会的役割を担っているか、さらに、少子高齢化がそこにどのような変化を及ぼしうるのかについて、あらかじめ説明しておく必要がある。ここではまず、社会経済的格差へのアプローチとして、義務教育に着目することがどのような意味をもつのかを説明し、次に、少子高齢化がそこに及ぼす影響のメカニズムについての見通しを示す。

日本において、義務教育は、憲法および教育基本法によって、「機会均等」の原則と「無償制」の原則を謳った、すぐれて平等主義的な理念に基づいて位置づけられている。憲法26条には、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。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う。義務教育は、これを無償とする。」とある。

これを受けて教育基本法第3条では、「(教育の機会均等)」として、「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであって、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない。」とある。教育を受ける権利自体を保障するとともに、教育を受ける機会は「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって」差別されないものとして保障されている。

さらに、憲法のいう「法律の定めるところ」として、教育基本法第4条(義務教育)で、「国民は、その保護する子女に、九年の普通教育を受けさせる義務を負う。国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料は、これを徴収しない。」と規定している。

高校教育や高等教育といった義務教育後の教育とは異なり、国や地方自治体は、義務教育のために普通教育を行う学校の設置を義務づけられ、すべての国民が、「その保護する子女」に9年間の「普通教育」を受けさせる義務を負う。つまり、「ひとしく教育を受ける権利」のなかでも、もっとも教育の基底的な土台となる部分を、普通教育 general education として規定しているのである。ここでいう普通教育とは、すべての国民に共通に必要なとされる教育のことであり、まさに general (一般的) な教育を指している。つまり、教育の機会均等という場合に、その内容の点でも、共通の普通教育を保証することが義務教育を通じた教育機会の均等と考えられているのである。

それだけではない。義務教育については、憲法が無償とすると規定しているほか、それを実効あるものとするために、1952年に「義務教育費国庫負担法」が制定されている。そこには、この法律の目的として、「義務教育について、義務教育無償の原則に則り、国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するために、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上を図ること」が謳われている。つまり、義務教育の「妥当な規模と内容」を保障し、「教育の機会均等とその水準の維持向上を図る」ために、その経費を国が負担するという、一歩つっこんだ制度を用意することで、教育の機会均等を実質化しようとしているのである。

ここでは法律論議をしたいのではない。国による義務教育費の負担が実際にどのように行われているか。そこにはどのような社会的価値が埋め込まれているか。こうした問題を改めて論じることで、義務教育の費用負担と格差問題との接点を明らかにすることが目的である。この議論は次の節で詳しく行おうが、通常、社会学の社会移動研究などで教育機会が問題にされるときに、どの段階まで(あるいは何年間)の教育を受けたかが問題となる。それに対し、社会移動研究では、義務教育を「定数」と見なすことが多い。大多数の人びとがそれを受けているという点において、まさに、機会の平等が保証されていると見なしてきたのである。とくに日本の社会移動研究においては、義務教育について、機会の差異はないという暗黙の了解が前提とされているようである。その前提のとらえ直しを含めて、次節では、義務教育の社会的意義を、資源の再配分と教育機会の配分という視点から検討する。

続いて、それでは少子高齢化が義務教育の費用負担にどのように影響するのか。それについても、概略を述べておこう。ここで問題として取り上げるのは、児童生徒数の減少をもたらす少子化の影響と、教育人件費の高騰をもたらす教員の高齢化という二つの現象である。

子どもの数が減れば、教育にかかる費用も減る。そういう常識がまかり通っている。しかし、実際の義務教育費は、教職員の高齢化によって上昇する。詳しい分析は3節で行おうが、これら二つの現象が同時に起これば、子ども一人あたりの義務教育費は、教育の質の改善があらうとなかろうと自動的に増大することになる。

それが、社会経済格差の問題と結びつくのは、子ども数の推移においても教職員の高齢化のスピードと規模においても、地域間で大きな違いがあるからである。少子化と教職員の高齢化が義務教育の費用負担に影響を及ぼし、しかも義務教育という「教育の機会均等」の土台を侵食していく。それが実際にどのように生じるのかは、4節で詳しい分析を行おうが、以上から、少子高齢化の趨勢のもとで、義務教育の費用負担について検討する意義については、ある程度理解を得られたであろう。

## 2 資源再配分装置としての義務教育

この節では社会経済的格差問題にとっての義務教育の社会的意義について、教育機会の配分と資源の再配分という視点から論じる。そのためには、そもそも義務教育は、どのような、そしてどのように、教育の機会均等の土台となりうるかについて、考察を加える必要がある。

日本の義務教育は小学校から始まる。何歳から義務教育をはじめるか。ここには、子どもの社会化をめぐるそれぞれの国家の選択の結果が反映している。かつてのイスラエルのキブツのように、子育ての共同化を進めれば、乳幼児期から家族を離れた育児や教育という形態もありうる。それに対し、

6歳から始まる日本の義務教育は、それ以前のしつけや教育は、家族の責任とすることを前提にしている。そして、小学校に入学以後、子どもの社会化と教育を、家族と学校とが分担する仕組みを取っている。義務教育が始まるからといって、家族の教育上の責任がなくなるわけではない。依然として、子どもは大部分の時間を家族と過ごす。いうならば、子どもが生まれ育つ家族の養育権を保証した上で、義務教育制度は、「その保護する子女に普通教育を受けさせる義務」を負わせているのである。

こうした役割分担は、社会制度上、一つの問題を生じさせる。「教育の機会均等」のために、義務教育の「妥当な規模と内容」をどの程度保障するか。その保障の程度が、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地」による差別とならないのはどの範囲か、という問題である。この問題を解決するための手段の一つが、義務教育の制度化のあり方にある。ここでは、この問題を、子どもの社会化が行われる空間の問題として考えてみよう。

子どもが生まれ育つ家族も、家族が居住する地域も、子どもは選べない。子どもにとっては所与である。とりわけ、幼少年期の生活空間はけって広くはない。家族と近隣、そして学校が生活の中心的な空間となる。つまり、子どもの社会化は、地域という狭い空間の圏域内で行われる。

このことに関連して、社会学の社会移動・階層研究をみると、地域という変数と、義務教育を受ける場所という変数についての見直しができる。これまでの研究では、出身階層(親の学歴や職業、所得など)や、生まれ育つ地域(都市圏か農村部かなど)は、個人の代表的な「属性」要因として扱われてきた。個人にとっては選ぶことのできない「所与」として、非獲得的な特性として、出身階層と地域は「属性」的変数を代表するものだった。

それに対し、義務教育を含めた教育は、社会移動研究では個人の「業績」を示す要因と見なされてきた。学歴取得後に、「教育」が属性的な要因となるという主張(梶田1981)はあるが、どのような地域で義務教育を受けるかという問題は、はたして個人にとって「属性」といえるのか、それとも「業績」に関係する要因なのか。本章で扱う義務教育を教育機会の配分や、資源再配分の視点から捉え直す意味は、こうした疑問と関係している。

もちろん、アメリカの社会移動・階層研究においては、教育の地方分権が進んでいることを前提に、どこで義務教育を受けるかを個人が選択できない「属性」的的要因として見なす研究がある。どういう地域で義務教育を受けたのかが、その後の社会移動のチャンスに影響を及ぼすと考えられているからである。そうした研究は、公立学校の財政的、教育的特徴に着目した、有名な『コールマンレポート』以来枚挙にいとまがない。アメリカにおいては、もともと学区ごとに教育の財政事情が大きく異なり、そのことが、学校の施設・設備面だけでなく、教員の給与水準にも影響し、そのことが子どもの教育達成に影響を及ぼすと考えられているからである(Coleman 1966, Jenks et.al., 1973)。

さらには、学校の人種構成が教育達成に重要な影響を及ぼしているという研究成果をふまえて、バス通学による人種非隔離政策や、マイノリティの家族を白人居住区に移住させる住宅政策などを通じた人種融合策が実際にとられてきた。どこに居住し、どの地区の公立学校で教育を受けのるかが、子どもの教育達成に影響し、ひいては社会移動のチャンスをも左右する。そのように考えられていることから取られてきた政策である(Rosenbaum et.al. 1987)。

次の表1はニューヨーク州の例である。一例としてニューヨーク州をあげたが、この表が示すように、それぞれの学区ごとに財政事情は大きく異なっている。もっとも豊かな学区だと、児童生徒一人あたりの公立学校教育費は、4万ドルを超えるのに対し、貧しい学区では8千ドルにも満たない。それを反映して、教員給与にも大きな格差があり、それが、教員の退職率とも連動している。この表からは、さらに、財政面で連邦政府の寄与が小さいこと、州政府に依存する度合いの強い地域ほど、児童生徒一人あたりの教育費が少ないこともわかる。教育の地方分権化の進んだアメリカでは、義務教育段階でも、これだけの格差がある。だからこそ、義務教育段階の公立学校に支給される教育費の差異が、社会階層・移動研究において、注目されてきたのである。

このようなアメリカの例を見ると、子どもが生まれ育つ地域という変数には、そこで子どもが受ける義務教育の水準や質が暗黙のうちに含まれていることがわかる。あるいは、地域という変数とは別立てに、学区という変数を入れたり、義務教育段階の学校の特性を変数としたりする研究が、教育と社会移動の研究にあることも理解できる。そして、アメリカの場合、貧しい地域に生まれ育つか、豊かな地域生まれ育つかは、地域社会からの影響に留まらず、学区の教育費の差異を通じた義務教育の水準や質の差異を含んでいる。それゆえ、教育の機会均等がいわれるとき、学区の財政的な差異を縮小ことが、一つの政策目標となるのである(たとえば、Kozol 1991)。

こうしたアメリカの例を比較対象におくと、日本における地域や義務教育という変数の性格が、アメリカとは異なることがわかる。義務教育段階の学校の財政事情やそれに対応した施設・設備、あるいは教員集団の特性といった変数をあえて取り出すことなく、義務教育段階以上の教育達成(学歴水準)を変数に組み込むことで、教育と社会移動の研究が行われてきた。それで十分であったのも、義務教育が行われる場所(site)によって、その後の教育達成や社会移動のチャンスが左右されるという認識が広く共有されていなかったからであろう。特に、義務教育については、どこでそれを受けるかは、その後の教育達成に影響を及ぼすとは考えられてこなかったのだろう。裏返せば、それだけ、「教育の機会均等」にとって、義務教育の「適切な規模と内容」の保障が、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地」による差別とならない範囲に設定されていると見なされていたのである。

このことを義務教育の財政的な制度の問題としてみると、資源再配分としての義務教育の役割が、少なくとも日本においては、アメリカよりも、広く暗黙の支持を受けていたといえる。後に詳しく見るように、日本の場合、戦後60年のほとんどの時期において(注1)、公立小中学校の教育条件を平準化する努力が取られてきた。つい最近まで、1学級あたり的人数も国が標準を決め、子ども数に応じて何人の教員を配置するのかも、国が標準を決めていた。そして、それにかかる費用のほとんどを、国が負担してきた(注2)。さらには現在でも、教える内容については国が法的拘束力を持つとされる学習指導要領を通じてスタンダードを定め、文部科学省の検定を通った教科書が無償で配布されている。義務教育の水準や質が、全国どこでも同じようになるように、国が基準を設け、それを可能にする財政支援を行ってきたのである。もちろん、それが「画一教育」「中央集権的教育」として批判を浴びてきたことも、周知の通りである。それでも、義務教育の水準や質を平準化するために、子ども一

人あたりに換算すれば地域ごとに異なる額の教育費をそれぞれの地域に配分してきた。ここには、資源再配分の機能を担ってきた義務教育の社会的役割が示されている。

このように標準化の進んだ義務教育を、全国的に提供することを、教育の機会均等と見なしてきた背後には、ひとつの思想があったといえるだろう。地域社会の特性を超え、子どもの社会化空間を公立小中学校を通じて均質的なものとする。そのことによって、機会の均等を図ろうという考え方である。それがどのような特徴を持つのか。ここでは、この問題を「社会空間論」の視点から検討してみたい。

すでに殿岡貴子(2004)が、社会空間論の議論を援用して先駆的に論じたように、社会学や教育社会学を含む近代社会理論の多くは、実際には地域ごとに異なる多様な空間的な差異を消去し、「普遍性・広範性・一般性に裏付けられた均一空間」として、「近代社会に特有の一元的空間を想定」してきた。それゆえ、「国土地理あるいは全体社会に一致する一つの実態としての近代社会空間が暗黙裡に前提とされるだけでなく、そもそも教育社会学では社会空間自体を問題化する必要性を持ちえてこなかったといえる」のであり、そこに、「空間を消去することでより社会的な言説を構成し、教育現象と空間を体系化することを抜きにしても研究を進めることが可能であったという事情を垣間見ること」ができる(殿岡2004, xx頁)。

殿岡の研究の意図は、こうした均一空間としてしか取らえられてこなかった教育社会学における「地域」概念のとらえ直しにあるのだが、ここでは、そこまで踏み込んだ議論はしない。むしろ、その手前の問題として、「近代社会に特有の一元的空間」という近代的な社会空間の認識のあり方を、社会化空間や教育機会の均等の問題とつなげて考えてみたい。

義務教育段階の学校に典型的なように、学校教育制度があまねく国民国家を覆うようになることは、学校的な社会化を行う空間と時間の標準化が進み、「近代社会に特有の一元的空間(そして時間)」が想定されるようになることにほかならない。このような一元的空間の想定は、すでに殿岡が、「大学進学率の地域格差」問題に焦点を当てて批判的に論じたように、機会の均等という、これまた近代社会の原則といくつかの点で関係を持つ。すなわち、義務教育段階の学校による社会化空間の一元化は、同一の教育条件・学習環境を提供することを意図してとられてきた政策の結果であり、言い換えれば、教育を通じた業績・達成(achievement/performance)の条件をできるだけ均等であると見えるようにすることで、社会的選抜において同じスタートラインに立ったと見なす、そういう前提を提供するものである。

教育の機会、それも普通(基礎)教育である義務教育段階の機会を均等にする政策を近代国民国家がとろうとする場合、何が「教育機会の均等」を意味するのか。義務教育への就学という機会を国民にあまねく無償で与えることで、機会均等が図られたことになるのか。それとも、そこで行われる社会化の空間的・時間的な均質化を進めることまでが含まれるのか。後者までを射程におけば、社会化空間の均質化は、教育という機会の均等化をどのように実現するかという問題とつながってくる。義務教育段階の公立学校をどのように制度化するかは、そうした意味で、子どもの社会化空間の均質化を通じて、義務教育の「妥当な規模と内容」をどの程度保障するかという問題と関係しているのである。そして、義務教育の規模と内容をどの程度保証するかは、教育の機会均等がどの程度実現しているかを目に見える形で示す、制度化の過程でもあるのだ。

さきにアメリカの事例を見たように、そこにはそれぞれの国民国家による制度設計上の選択の余地がある。そして、戦後日本の場合には、教員の資格や質、学級規模、カリキュラム、教科書教材、施設・設備といった多くの面において、学校という社会化の場と時間を、できるだけ均質化する努力が取られてきたのである。

先にも述べたように、アメリカのような教育の分権化が進んだ社会においては、公立学校の立地する地域や公立学校の質が、社会移動・階層研究においても重要な変数と見なされてきた。それに対し、日本の研究では、義務教育の質を左右するものとして地域という変数が見なされることはほとんどなかったし、公立小中学校の質を教育機会の差異と見なす研究もほとんどなかった。裏を返せば、そういう必要を感じさせずに、社会移動研究において「定数」として扱ってよいほど、義務教育の標準化と均質化が進んでいると認識されていたのである。

ここから一步踏み込んで、この問題を教育財政の問題として社会的にとらえ直してみよう。同一の教育条件・学習環境の平準化が、教育機会の均等を保証することとどのように結びついているか。その結びつきを可視化する上で、財政の役割に注目するのである。義務教育国庫負担金制度を社会的な視点から理解しようという試みは、この問題に一つの答えを与えようとするものである。

ところで、現実には多様性をもつ「地域」の空間的特徴は、そこで進行する子どもたちの社会化にも当然ながら異なる影響を与える。しかし、学校という教育の場を設定することで、社会化のある部分を標準化することは可能である。とくに、学業に関わる認知的社会化cognitive socializationにおいては、学校がもつばらその場となるだけに、標準化される部分の占める余地は大きくなる。

そのために、人、モノ、カネ、情報、時間——これらの資源を、地域の空間的特徴によらずに均質化しようとするのが、義務教育の「妥当な規模と内容」の保証を通じた教育機会均等の制度化である。その財政的裏づけを確保すると同時に、財政を通じた資源の再配分（それがどのように行われているかは次節で分析する）を通じて、逆に、均質性が担保されていることが、金銭タームで示される。その結果として、社会化が行われる学校空間の教育条件を同質化することが、機会の均等を保証していると見なされるようになる。つまり、財政（税金というお金）を通じた資源の再配分は、空間の差異を消去し、国民国家が、一元的社会化空間を作り出していることへの正当性の基盤を提供しているのである。言い換えれば、地域の財政事情によらず、国家が教職員の人件費を保証する義務教育国庫負担金制度や、教職員の定数の標準化を図る教職員標準定数法といった制度は、国の財政を通じて義務教育の機会均等を保証する、資源再配分の象徴的な仕組みといえるのである。

どの地域で学ぼうと、義務教育を受けたことが社会移動研究にとっては「定数」と見なせる。それほどまでに教育機会の均等が保証されていることを、財政的な裏付けを通して示すことによって、社会的選抜において、人びとが、地域によらず同じスタートラインに立っているという印象を与えることができる。つまり、国家財政の裏付けを得た社会化空間の均質化を通じて、初期の機会が同じであることが可視化されるのである。財政を通じた資源再配分という国民国家の政策は、その意味で、学校を通じた業績主義的選抜の公平さを印象づける役割を果たしていることになる。

このように見ると、教育条件の均質化は、いったん同一の機会が与えられていることを目に見えるように可視化している。つづいて、そこで提供される条件が同じであることをもとに、今度は（実質的な）



教育機会の差異を消し去り、機会を不可視化するという作用をもっていることがわかる。どこでどのような義務教育を受けたかが「定数」として扱われることで見逃されるのは、こうした機会の可視化と不可視化の二重性である。

### 3 資源はどのように再配分されるか

これまで、義務教育の機会を保証することの意味を、社会学的な視点から再検討してきた。ここでは、実際に日本の義務教育が、どのような財政的な裏付けをもって「機会の均等」を実現しているのか。そのために、資源の再配分がどのように行われているのか。さらに、そうした制度に変更が加えられた場合に、何が起きるのかについて、分析を試みよう。

はじめに、義務教育費国庫負担金制度について簡単に説明をしよう。この制度は、義務教育国庫負担法に基づき、公立の義務教育諸学校の教職員の給与および諸手当のうち、都道府県が支出する実支出額の2分の1を、義務的経費として国が負担する制度である。人件費の算出に当たっては、これとは別の制度である「義務標準法」によって、児童生徒数および学級数に応じて教職員定数の標準が定められている。この数をもとに各都道府県が支払う教職員の総人件費が決まるが、その実支出額の半分を国が負担しているのである。

しかし、国による義務教育の人件費負担はこれだけではない。実際には、地方交付税を通じても、国税が義務教育の人件費を支えている。東京都などの不交付団体を除き、ほとんどの府県は地方交付税による財源調整を受けている。財政力の弱い地方公共団体に対し、教育費に特定しない財源調整の仕組みを通じて、義務教育の平準化のために国税が使われているのである(注3)。これらの制度、とりわけ、義務教育の教職員人件費に特化して支出される義務教育負担金制度は、先に述べた国家による資源再配分の一端を担っている。

それでは、実際に、義務教育の教職員人件費の支出は、どのように資源再配分としての役割を果たしているのだろうか。そして、その役割は、今後どのように変化していくのだろうか。ここでは、施設設備費のようなストックへの支出ではなく、また、一人あたりにならせば全国的に差のない無償制の教科書への支出ではなく、教育の質にもっとも関わりを持つ教職員への人件費というフローに着目する。人件費の配分を対象に据えることによって、義務教育を通じた教育機会の均等政策が、どのように資源の再配分に寄与しているのかを分析するのである。

ここでは、都道府県を単位に、児童生徒数、教職員数といった基本統計を用い、さらには2004年度の実支出額ベースでの義務教育の人件費をもとに、児童生徒一人あたりの義務教育人件費を算出した。最初にこのデータを使い、現状の資源再配分がどのように行われているのかを見てみよう。



る。たとえ、小規模校になっても、国が財政的なテコ入れをすることで、義務教育における教育条件を均質化しようとする、そうした政策の表れが、この図に示すような関係である。

以上から、現状において、義務教育の均質化を図るために、都道府県間での義務教育費の格差を国が補填していることが明らかとなった。次の分析課題は、将来、少子高齢化がいつそう進む中で、こうした格差がどのように変化するか、それを推定することである。

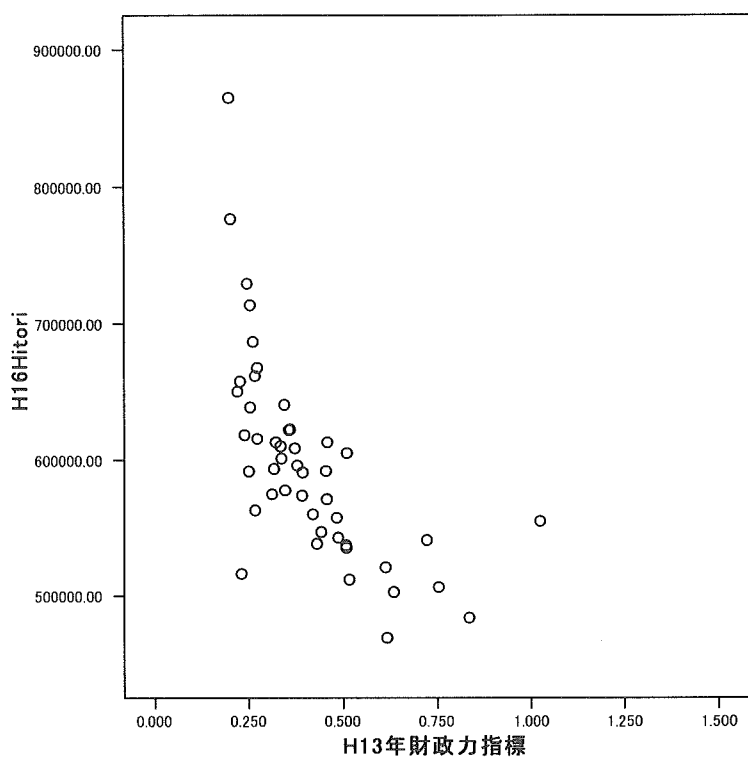


図2 財政力指数と児童生徒一人あたり義務教育人件費との関係

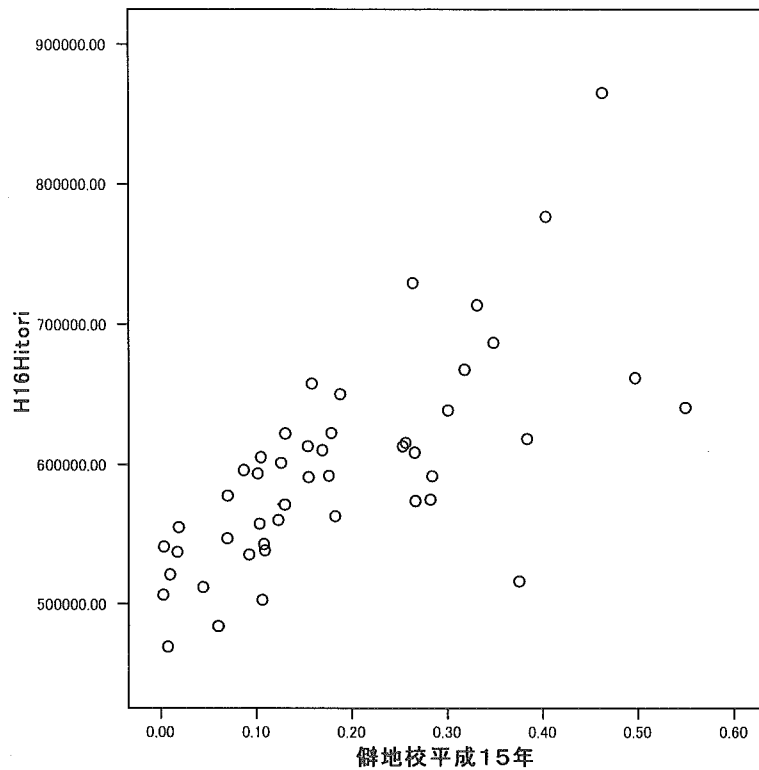


図3 公立小学校の僻地校率と児童生徒一人あたり義務教育人件費の関係

#### 4 義務教育人件費の将来予測

現状において、都道府県間で義務教育にかかる児童生徒一人あたりの人件費には大きな格差があった。それを補填・調整しているのが、義務教育国庫負担金制度である。しかし、現在、この制度の改廃が大きな政治課題となっている。この制度が廃止された場合には、普通交付税の大きな枠組みの中で、国による調整が行われることになる。その場合、地方の財政事情によっては、義務教育の費用として使われる法制度的な保証はなくなる。こうした政策変更の可能性を考慮に入れながら、将来の少子高齢化が、義務教育における社会化空間の均質化、さらには教育機会の均等にどのような影響を及ぼしうるのかを、次に検討しよう。

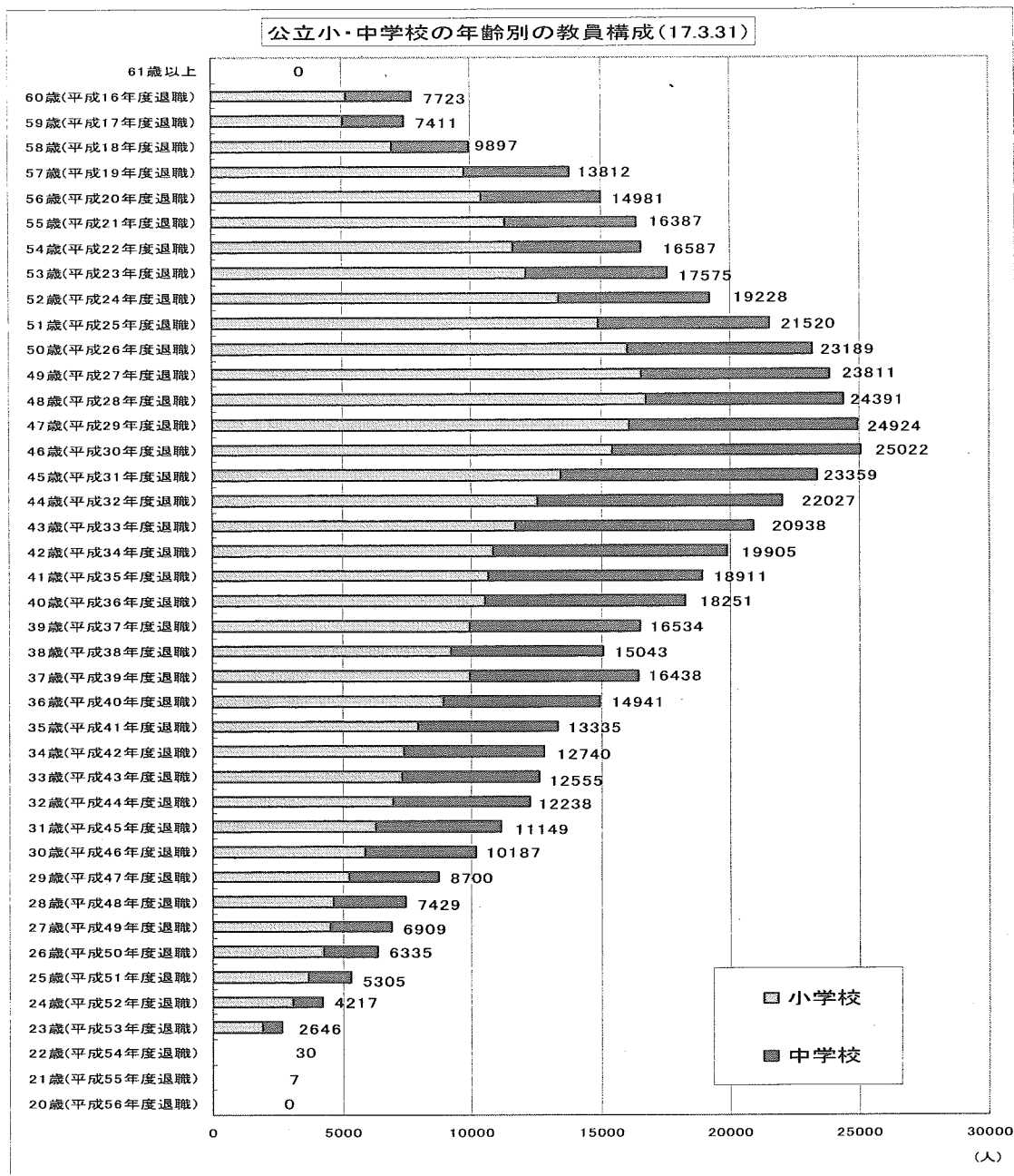


図4 公立小中学校の教員年齢構成

この問題を考える場合、出発点となるのは、教職員の年齢構成である。それというのも、雇用が保障されている公立学校教職員の場合、高齢化とは、彼らの人件費の上昇を意味するからである。

図4は、2005年3月末時点での公立小中学校の教員の年齢構成を示したものである。図からも明らかのように、40代後半から50代前半に大きなピークがある。小学校教員の場合、40代と50代で全教員の7割を占める。中学校では66%である。40～50代の教員に比べ、30代前半以下の教員ははるかに少ない。

なぜ、こうしたいびつな構成になったのか。公立学校の教員の定数が法律によって決められており、しかもリストラはない。そのため、一時期に大量採用をすれば、その後は新規採用を手控えるしか、数の管理ができなくなる。実際に、1970年代末から80年代前半にかけて、団塊世代の子どもたちが学齢期に達したときに大量に採用された教員が現在40代、50代にひしめいている。そして、その後教員の採用を手控えたことが、30代前半より若い教員の比率を小さくしているのである。

このような年齢構成をもとにすると、教員の高齢化が義務教育にかかる人件費を将来上昇させる可能性が浮かんてくる。定期昇給による給与の上昇、さらには、大量の退職者に支払われる退職手当（民間とは異なり、積み立てられていないため、毎年の予算から支出される）が、今後義務教育の人件費を押し上げていくのである。

他方で、少子化の影響も出てくる。児童生徒数が今後さらに減少すれば、児童生徒一人あたりの義務教育人件費はさらにコスト高になっていく。義務教育費の将来予測を行うのは、教育機会の均等を維持するために、今後どれだけの資源再配分が必要となるのかを推定し、それが維持されない場合の問題点を探るための基礎作業となるからである。

ここでは、次のような方法で、義務教育人件費の将来推定を行った。①年齢別の教職員数について、その実数および予測値を割り出し（予測値は、過去3ヵ年分の教職員数の増減率をもとに推計）、②児童生徒の人口減による教職員数の増減を加味した上で、勸奨退職者数を含んだ毎年度の全退職者数および新規採用者数を求め、③全国一律の単価を設定して、教職員数の増減による給料額の増減分および定期昇給による増減分を考慮して、毎年度必要になる給料の総額を推計した。④最終的な必要額は、ここで求められた給料の総額＋退職金＋共済費長期給付分＋児童手当・公務災害補償基金負担金により、予測値を算出した（注5）。

ただし、ここでは、全国一律の給与単価を用いて集計を行っているため、最近の地方自治体の個別の給与事情は考慮に入れていない。また、校長や教頭といった役職や事務員といった職種による給与単価の分別も行っていない点にも注意が必要である。また、将来の児童生徒の予測値には、国立社会保障・人口問題研究所（平成14年1月）の「日本の将来推計人口」の中位推計・低位推計による出生数予測データに拠った。

年度	人件費		平成16年度との差	
	中位推計	低位推計	中位推計	低位推計
04年	589	589	0	0
05年	594	594	5	5
06年	608	608	19	19
07年	619	619	30	30
08年	623	623	34	34
09年	625	625	36	36
10年	624	624	35	35
11年	626	626	37	37
12年	629	627	40	38
13年	631	629	42	40
14年	632	628	43	39
15年	630	625	41	36
16年	627	620	38	31
17年	624	615	35	26
18年	620	609	31	20

表2 義務教育にかかる教職員人件費の将来推定(100億円)

表2をもとに試算結果を見ると、低位推計でも中位推計でも、平成16年度に比べ、10年間近くに渡り、毎年、3000億円から4000億円の負担増となることがわかる。平成30年までの累計は、低位推計では4兆2607億円、中位推計では4兆6535億円である。給与や退職手当の引き下げを行わないかぎり、これら増大する人件費をどこかから捻出しなければならない。

しかし、忘れてならないのは、子どもの数においても、教員の数や年齢構成においても、都道府県間には大きな違いがあることである。おしなべて、大都市圏の方がすでに教員の高齢化の時期を迎えており、やがてそのピークを終えようとしている。それに対し、非大都市圏では、今後先に述べた全国的な傾向が顕在化していく。つまり、少子高齢化の影響が、地域によって異なるということである。

その点を見るために、ここでは、2004年度の義務教育人件費の実支出額を基準に、都道府県ごとに将来の人件費の増減比率を2018年度まで計算した。この指標は、現状に比べ、今後どれだけトータルで義務教育の人件費が変化するかをパーセントで示したものである。

図5は、この指標(2004年度～18年度)と、2001年度の財政力指数との相関係数をプロットしたものである。各都道府県の現在の財政事情が大きく変化しないと仮定して、将来の義務教育人件費の変化が、それとどのように関係しているのかを見ようとしたのである。

04年度の人件費と比べた増減率と財政力指標との相関係数の推移

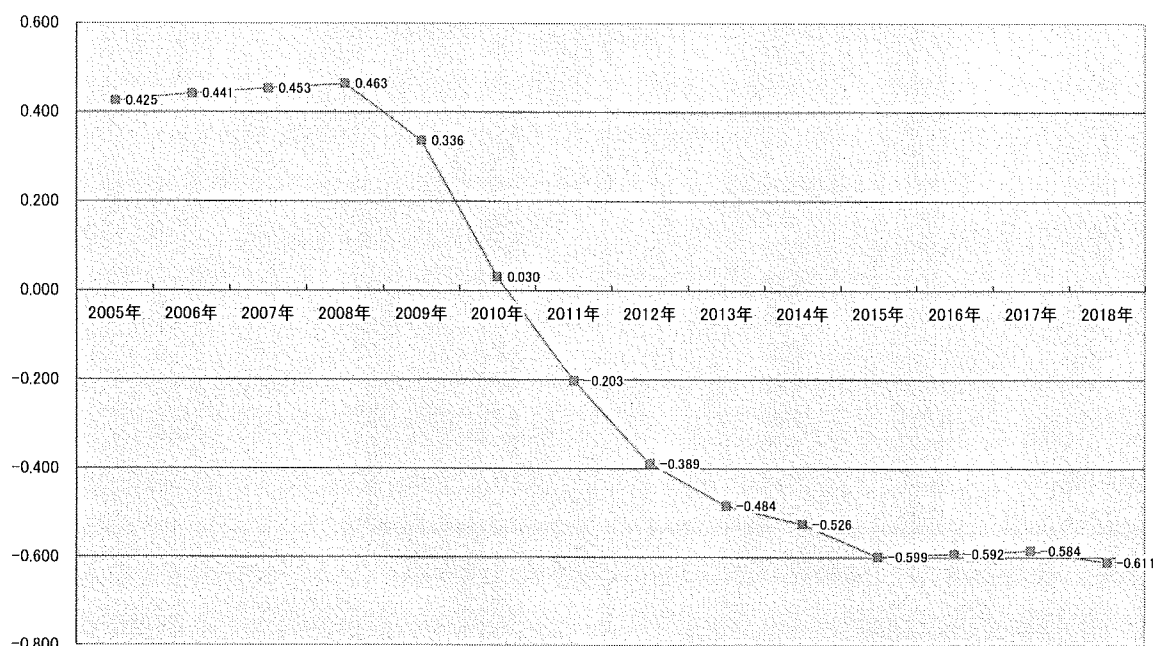


図5 04年度の義務教育人件費と比べた増減率と財政力指標との相関係数の推移

図から明らかなように、両者の相関関係は当初は正相関を示す。それが2010年度になるとゼロに近くなり、11年度以後はマイナスに転じ、しかもその絶対値が大きくなる。2005年度の相関係数が0.425だったのが、2018年度には-0.611へと変化するのである。この図が示しているのは、2010年頃までは、財政力のある都道府県ほど、義務教育人件費の増加傾向が大きく、それ以後には、反対に、財政力の弱い府県ほど、義務教育人件費の増加率が高くなるという逆転現象である。このようなことが起こるのは、財政力の強い大都市圏では、人口流入により他の地域よりも早い時期に教員の大量採用が生じた。そのため、すでに教職員高齢化の影響を早めに受けるからである。それに対し、団塊世代の子どもたちが就学することに対応して教職員を増やした地域で、その後教職員の高齢化の影響が出てくる。その結果、教員の高齢化がいつそう顕著になる時期に、財政力の弱い地域で、義務教育にかかる人件費が現在以上に増大していくのである。

それでは、少子化の影響はここにどのように反映していくのだろうか。この点を検証するために今度は、先に用いた教職員人件費の将来推定の数値をもとに、児童生徒数については、国立社会保障・人口問題研究所(平成14年1月)の「日本の将来推計人口」の中位推計を用いて、児童生徒一人あたりの義務教育人件費を都道府県別に2018年度まで算出した。都道府県別の詳しいデータは省略するが、表3に、基本的な記述統計を示した。格差を示す変動係数を計算すると、2010年度までは減少傾向にあるが、11年度には04年度と同水準になり、それ以後はその水準を超えて増大する。つまり、児童生徒一人あたりにかかる義務教育人件費の都道府県格差は、いったん縮小するが、11年度以後04年度の水準を超えて大きくなっていくのである。具体的な県名をあげて最大値と最小値に



ついてみると、実支出額である 04 年度では、先にも見たように、最大値を取るのが高知県(865302 円)で、最小値は埼玉県(469283 円)であり、その差は396020年、倍率にしておよそ1.8倍であった。それが、2016 年度になると、最大の高知県の 1034078 円と最小の埼玉県 516770 円との差は、517308 円にまで拡大する。倍率にしておよそ 2.0 倍である。少子化の影響を受け、児童生徒数が減っていくことで、児童生徒一人あたりの義務教育費は上昇するが、それは、都道府県間の格差の拡大と連動しながら進むのである。

年度	平均	標準偏差	変動係数	最大値	最小値	最大値と最小値の差
04年	597338	75020	0.126	865302	469283	396020
05年	602151	75102	0.125	880133	480817	399316
06年	617740	76988	0.125	903185	501155	402030
07年	630737	78468	0.124	922433	513101	409332
08年	637155	78155	0.123	925771	516032	409740
09年	643171	77674	0.121	931838	524777	407061
10年	652504	80464	0.123	945827	527111	418716
11年	658468	82905	0.126	957418	522953	434465
12年	668094	86362	0.129	980459	525846	454613
13年	677548	88388	0.130	989297	522297	467000
14年	686634	91947	0.134	1009451	527959	481492
15年	693954	96472	0.139	1027524	519958	507566
16年	700604	99071	0.141	1034078	516770	517308
17年	705373	99867	0.142	1033875	518051	515824
18年	709269	100929	0.142	1026052	517528	508523

注:2011年度以後の児童生徒数については中位推計に基づく

表3 都道府県別にみた児童生徒1人あたりの公立小中学校教員人件費の記述統計

そこでつぎに、児童生徒一人あたりの義務教育人件費の推定値と、2001 年現在の財政力指数との相関関係の変化を算出し見た。結果は、図6に示す。

2001年度の財政力指数と児童生徒一人あたり教員人件費の相関係数の変化

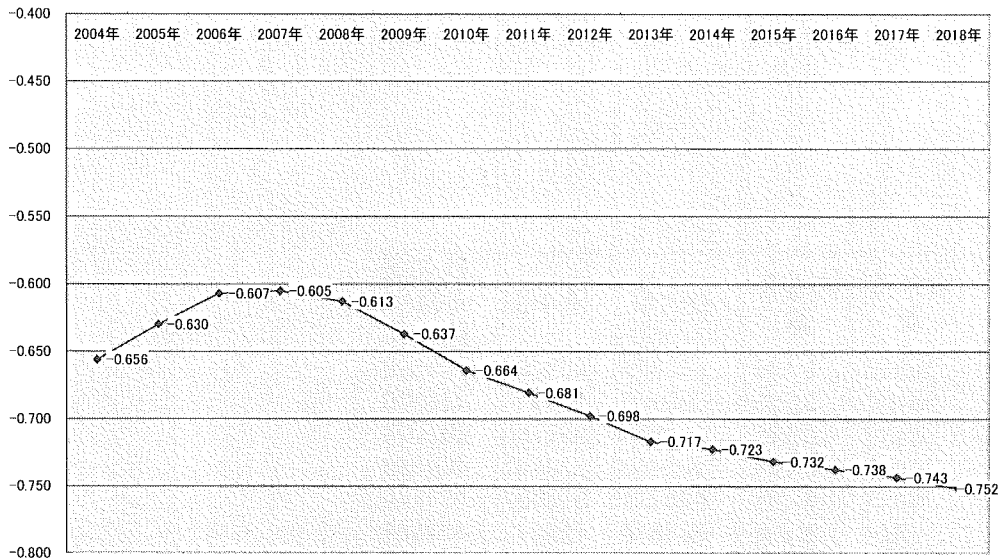


図6 01年度の財政力指数と児童生徒一人あたり教職員人件費の相関係数の変化

グラフから明らかなように、負の相関関係は、07年度、08年度まではいったん弱まるが、その後、2010年度には04年度の実績と同程度になり、それ以後は、絶対値が大きくなっていく。つまり、教員の高齢化と少子化による児童生徒数の減少とが顕著になるにしたがって、財政力の弱い府県ほど、児童生徒一人あたりの義務教育人件費の額が増大していくということである。ここでも、財政力指数については現在の数値を使っている。だが、今後、財政力の都道府県格差が大幅に変化しない限り、ここで見た傾向はそう大きくは変わらないと推測できる。換言すれば、財政力の弱い地域に対し、現在以上に国の財政的な調整が必要になっていくということである。国による資源の再配分機能が、現在以上に重要になるということであり、その機能が弱まれば、義務教育を通じた「教育機会の均等」をこれまでのように保証することが難しくなっていくと予想できる。

おわりに

この章では、義務教育への財政負担の将来予測をもとに、教育機会の均等について分析を行ってきた。現状においては、国による財政調整が行われており、児童生徒一人あたりに換算すれば、最大と最小とで1.8倍のコストをかけて、義務教育の「適切な規模と内容」を保障している。もともとコストのかかっている高知県の財政力指数が0.2にも満たないことを見れば、国による地方の財政力の調整がいかに重要かはわかるだろう。

もちろん、このようにいったからといって、実質的に義務教育の機会が平等になっているかどうかは別の問題である。財政による調整を通じて、教員の質や学級規模などが標準化されていることと、それが結果として、実際に等しい教育条件、学習環境を生み出しているとは限らないのである。たとえ

ば、義務教育費国庫負担金制度を通じた資源の再配分が、異なる地域間での学力格差の是正にどれだけ寄与しているか、といった問題は、ここでは扱っていない(注5)

それに対し、この章で問題としてきたのは、ひとつには、国による財政の調整が地域間での資源の再配分機能を持ち、義務教育段階における教育機会の均等が保障されていることを、可視化すると同時に、不可視化もしてきたことである。金銭タームで、教育条件を均等にするためにかかる費用の格差を是正していることを制度として示すことで、教育機会の基底的な土台となる義務教育の機会が平等に提供されていることが明示的に示される。義務教育国庫負担金法は、その意味で、まさに国の積極的な関与を謳った制度といえる。

と同時に、その同じことが、学校的な社会化空間が均質化されていることを印象づけることで、実際には存在する地域間の社会化環境の差異を消してしまう。つまり、実質的に存在するかもしれない、義務段階での教育機会の不平等は不可視となる。日本における社会移動研究や、教育達成の研究において、どこで義務教育を受けたかがほとんど「定数」としてしか扱われてこなかったのは、まさに、義務教育の機会の地域差が不可視化されていたことの傍証といえる。義務教育を受ける場所の空間的差異が問題にされないほど、条件は同じだと見なされてきたのである。その意味で、財政を通じた教育条件の均質化は、機会の平等の実現を制度を通じて、象徴的に示す働きをもっているといえる。

もっとも基底的な義務教育という教育機会の平等がこのように扱われてきたことによって、人びとは、社会的選抜において、同じスタートラインに立っているという前提を受け入れることができた。もちろん、生まれ育つ家庭環境の差異、すなわち、出身階層といった属性的要因の影響についてはスタートラインの違いを認識することはある。それでも、教育達成を通じた生活機会の獲得が広く受け入れられてきた「大衆教育社会」においては、義務教育段階でのスタートラインが同じであるという認識の広まりは重要な意味をもってきた(荻谷1995)。その後には生じる教育達成の差異や、その帰結となる生活機会の差異は、教育を通じた業績競争の結果として、正当に受け入れられる、そういう素地を義務教育の均質化は作り出してきたのである。

しかしながら、この章の分析が明らかにしたもう一つの課題は、このように「定数」として扱われてきた義務教育を受ける場所の問題が、将来的には大きく変わりうる可能性であった。義務教育費国庫負担金制度が廃止されれば、この制度が象徴的に担ってきた義務教育機会均等の幻想が、薄らいでいくだろう。そして、実際に、教育財政の地方分権が進行し、国による財政の調整力が弱まれば、将来的にはどこで義務教育を受けるかが、その後の教育達成に影響を及ぼす属性的要因として見なされるようになるかもしれない。教員の高齢化と、少子化による児童生徒数の減少が、地域間で異なるペースで生じることにより、義務教育の費用負担構造は、これまで以上に不均等になる。この章での将来推計の分析が示してきたのは、その可能性であった。つまり、少子高齢化によって、これまで以上に国による財政の調整力が必要とされるようになるのである。

ところが、そのときには、国の調整力が著しく弱体化している可能性が高い。資源の再配分が十分に行われなくなれば、いったん不可視化した義務教育の機会が、不均等なものとして可視化する可能性が高いのである。

地方の財政力の格差の背後に、地方の経済力の差、さらには、家計の経済力の差があることを思い起こせば、地域間の義務教育機会の不均等化は、社会経済的格差の拡大と結びつく可能性も高い。少なくとも、これまでのように、どこで義務教育を受けたかを「定数」として扱うことには疑問が向けられるようになるだろう。その程度にまで、教育機会均等の幻想が薄れていくことが予想されるのである。それが、いかなる実質的な教育格差を生み出すのか。それについては今後の研究に待たねばならない。ただし、それ以上に、同じスタートラインに立っているという原則への信頼(幻想?)が崩れていくことで、大衆教育社会が前提としてきた教育を通じた競争の公平性への信頼(幻想?)も揺らいでいけよう。そうした社会意識の変化という回路を通じて、義務教育の機会の保障が弱まることは、社会経済的格差に何らかの影響を及ぼすだろう。

少子高齢化自体は押しとどめることの難しい人口動態の趨勢である。それが、将来的に義務教育の費用に影響を及ぼすことを見越した上で、教育の制度設計をどのように書き直していくか。現在の安易な政策選択が将来に禍根を残す、その典型的な道を日本は歩み出そうとしている。