

エビデンスを求められる教育予算

～厳しい財政状況下における教育への公財政支出～

調査情報担当室 中村 高昭

1. はじめに

近年、教育に関する予算に対し、明示的にそのエビデンス（科学的根拠）を求める動きが強くなっている。例えば、現在政府において2017年度予算の編成作業が進められているが、「経済財政運営と改革の基本方針2016～600兆円経済への道筋～」(2016年6月2日閣議決定)（以下「骨太の方針2016」という。）において、文教・科学技術分野の基本方針の一つとして「エビデンスに基づくPDCAサイクルの徹底」が求められている¹。

一方、教育関係者等からは、諸外国と比べ教育に対する公財政支出の対GDP比が低すぎるとの指摘が、従来から行われてきた。実際、経済協力開発機構（OECD）の統計では、我が国の水準は、OECD加盟国平均を下回り、順位も下位となっている。また、エビデンスの偏重について懸念する意見もある。

本稿では、教育分野の予算に対し改めてエビデンスを求める近年の動きを概観するとともに²、我が国の厳しい財政状況下における教育への公財政支出の在り方や、新たな教育財源等について考えてみたい。

2. 教育予算のエビデンス

(1) 教育予算に対しエビデンスを求める近年の動き

政府の歳出改革、歳入改革等を盛り込んだ、2016年度から2020年度までの計画である「経済・財政再生計画」(2015年6月30日閣議決定)³では、歳出改革

¹ 「骨太の方針2016」42頁。具体的には、学校・教育環境に関するデータや教育政策の成果及び費用、背景にある環境要因を総合的に考慮して予算要求を行うことなど、教育政策においてエビデンスに基づくPDCAサイクルを確立することを求めている。なお、同様の記述は、「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」(2015年6月30日閣議決定)（以下「骨太の方針2015」という。）から見られる。

² エビデンスに基づく教育政策の取組自体は従前から行われており、例えば、OECDにおいても2007年に「Evidence in Education: Linking Research and Policy」(岩崎久美子ほか訳『教育とエビデンス』(明石書店、2009.12))との報告書をまとめている。

³ 「骨太の方針2015」の第3章が「経済・財政再生計画」となっている。なお、「骨太の方針2016」において、「経済・財政再生計画」については、消費税率の10%への引上げを2019年10月まで2年半延期した後も、同計画の枠組みの下、適切な経済財政運営を進めるとしている（「骨太の方針2016」6頁）。

として文教・科学技術分野について、「政策の効果について科学的な手法に基づき予算と成果をチェックするなど、エビデンスに基づいたPDCAサイクルを徹底する」としている⁴。

また、国が行っている事業の意義や効果を点検する「行政事業レビュー」においても、2015年11月に行われた行政改革推進会議による「秋の年次公開検証」（以下「秋のレビュー」という。）で、文部科学省の教育施策に対し、エビデンスに基づく政策判断が必要との指摘がなされている。

秋のレビューでは、文部科学省所管の事業である「義務教育費国庫負担金に必要な経費」等が取り上げられたが、本事業に対する秋のレビューのとりまとめでは、以下のような指摘がなされた⁵。

- ・ 教育政策の分野においても、他の政策分野と同様に、客観的・科学的なエビデンスに基づいた政策判断が求められている。
- ・ 仮に児童・生徒数当たりの教職員数を現状よりも増やすのであれば、それにより教育効果が高まることにつき、客観的・科学的な根拠を示す必要がある。
- ・ 効果を説明する責任は文部科学省の側にあることに留意すべき。

（下線は筆者加筆）

秋のレビューのとりまとめは、2017年度予算の概算要求に当たってその趣旨等を踏まえることとされているため⁶、文部科学省として、上述のような厳しい指摘等に対し対応が求められている。

（2）エビデンスの提示への取組

「経済・財政再生計画」に基づく主要分野の改革の工程とKPI⁷が示されている「経済・財政再生アクション・プログラム」の改革工程表（2015年12月24日経済財政諮問会議）では、今後の教育分野のエビデンスに関する取組として、「エビデンスの提示」という一節が設けられている。

この中で、「教育政策に関する実証研究」を2016年度から開始することとなっており、文部科学省は、具体的には図表1にある実証研究を行うことを予定し

⁴ 「骨太の方針2015」40頁

⁵ 同とりまとめ19頁。同事業と併せて「全国学力・学習状況調査の実施」事業も取り上げられている。

⁶ 「平成29年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（2016年8月2日閣議了解）において、「秋の年次公開検証（「秋のレビュー」）のとりまとめ」（平成27年11月27日行政改革推進会議）の趣旨等を踏まえ、既存事業の実績や効果を効率性、有効性等の観点から徹底検証して見直した上で要求・要望を行う」とされている（4頁）。

⁷ KPI（Key Performance Indicators）成果指標

ている⁸。今後、これにより関連施策の費用と効果について把握・分析し、2018年度中に中間報告・公表、2020年度には総括を行い報告・公表する予定となっている。

図表1 「教育政策に関する実証研究」の研究テーマ等

2016年4月時点

研究テーマ・内容	実施主体
「学級規模等の影響・効果（学力、非認知能力等）の調査」 ・ 学級規模等が児童生徒の資質・能力に与える影響調査 ・ 学級規模が授業中のフィードバックに及ぼす影響の計測による実験調査	国立教育政策研究所 〈協力〉埼玉県 大阪府箕面市
「加配教員・専門スタッフ配置の効果分析」 ・ 加配定数や専門スタッフの配置の教育的効果の分析 ・ 障害のある児童生徒や外国人児童生徒に関する必要な取組についての調査	国立教育政策研究所 〈協力〉都道府県：6程度 市町村：15程度
「高い成果を上げている地域・学校の取組・教育環境の分析」 ・ 学習指導の実践事例についての調査	公募
「教員の勤務実態の実証分析」 ・ 教員実態調査 ・ 教職の労働負荷について他職種と比較 ・ ICTを活用した業務改善についての調査	公募

(注) 研究内容については、各研究の結果や政策課題の状況等に応じて、修正や追加を検討。
 (出所) 経済財政諮問会議 経済・財政一体改革推進委員会 教育、産業・雇用等ワーキング・グループ (2016年4月12日) 文部科学省説明資料より作成

(3) エビデンス偏重への懸念

一方、教育についてエビデンスを偏重することを、懸念する意見もある。例えば、エビデンスは一見客観的だが恣意的に利用される危険性があることや⁹、エビデンスを用いる際、限定された有効性や前提条件に対する認識が欠けてしまうとその手法が絶対化しかねないこと¹⁰、また、浅薄な理解に基づく安易な科学的方法の適用や妄信は、むしろ教育現場における社会科学的な視点の定着を阻害する¹¹等の指摘がある。

以上の指摘においては、教育政策にエビデンスを用いることを完全に否定し

⁸ 経済財政諮問会議 経済・財政一体改革推進委員会 教育、産業・雇用等ワーキング・グループ (2016年4月12日) 文部科学省説明資料

⁹ 村上祐介東京大学准教授「「エビデンスに基づく政策形成」の陥穽」『週刊教育資料』(2016. 2. 8) 38頁

¹⁰ 森幸也山梨学院大学教授「教育成果におけるエヴィデンス主義・実証主義の限界」『山梨学院生涯学習センター紀要「大学改革と生涯学習」』第20号(2016. 3) 5頁

¹¹ 中澤渉大阪大学准教授「教育政策とエビデンス」志水宏吉編者『社会のなかの教育』(岩波書店、2016. 6) 78頁

ているわけではなく、その適切な使い方や限界を認識しておく重要性等を指摘している。教育政策等へのエビデンスの活用に当たっては、これらのような指摘を踏まえておく必要がある。

（４）財務省財政制度等審議会に対する文部科学省の反論

教育予算をめぐっては、「財政・経済再生計画」の策定に先立ち、文部科学省が、財務省財政制度等審議会（以下「財政審」という。）の見解と自らの見解を、エビデンスとも言えるデータ等とともに対比する形で示すという事例があった。

2015年6月1日、財政審が財務大臣に行った「財政健全化計画等に関する建議」（以下「財政審建議」という。）の中で、今後の少子化見通しを踏まえて機械的試算をすれば、2024年度までに37,700人の自然減を反映した上で、4,200人程度の加配定数を「当然減」として合理化することが可能であるとし、「定数合理化計画」を策定した上で、毎年度の予算編成過程における財政事情等を踏まえた更なる合理化等の検討等を求めた¹²。

これに対し文部科学省は、この財政審建議に対する反論として「財政制度等審議会の「財政健全化計画等に関する建議」に対する文部科学省としての考え方

（以下「財政審建議に対する文科省の考え方」という。）を同月5日に公表した。この中で文部科学省は、「財政審建議の内容」と「文部科学省としての考え」を対比させる形で資料を作成するとともに、例えば教職員の定数の増加の必要性については、その根拠として、加配定数の増加を上回って、障害のある子供の数の増加等各教育課題が増えていることを示すなどしている（図表2参照）。

この財政審における教職員定数の検討に関しては、国会でも活発に議論が行われ、2015年6月には、参議院文教科学委員会、衆議院文部科学委員会のそれぞれで、教育現場の実態に即した教職員定数の充実が必要であるとする決議を全会一致で行っている¹³。

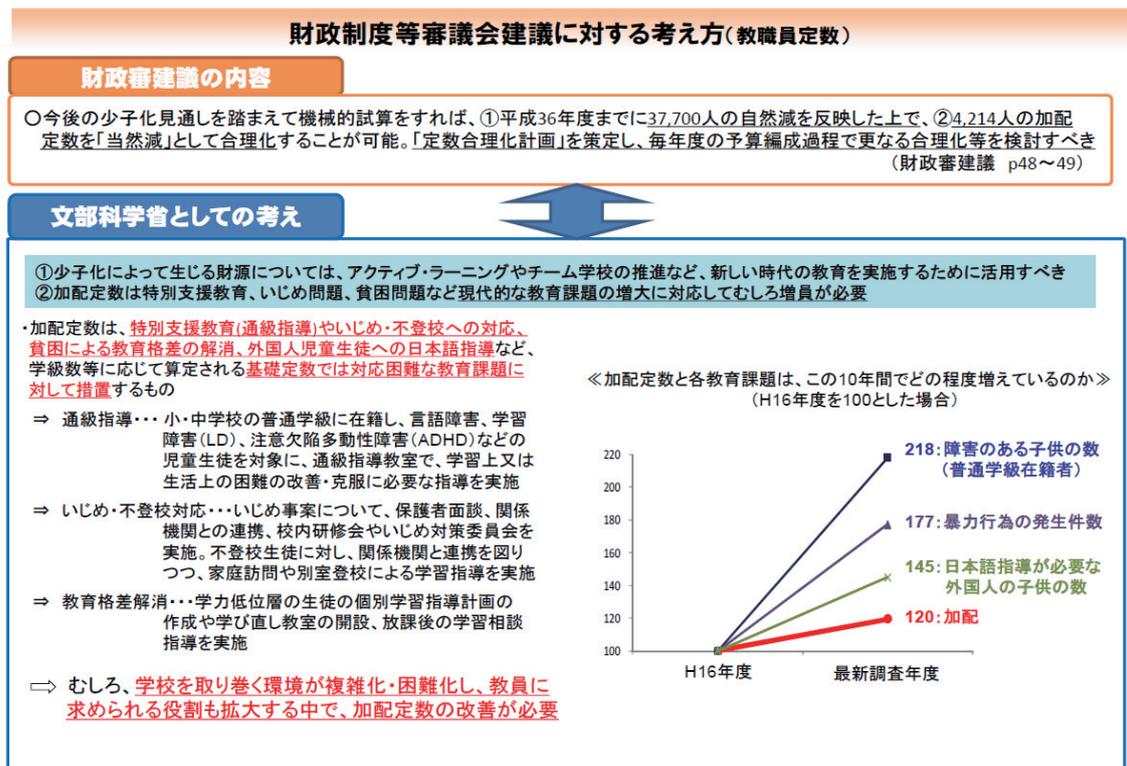
審議会とはいえ財務省という他省の組織の見解に対し、文部科学省が、自らの考えやデータと比較する形で示し反論すると言う事例は多くはないだろう。教職員定数をめぐっては、従来から財務省と文部科学省で予算編成時などにおいて対立してきた経緯があるが、財務省においては財政審建議やその検討経緯の資料、また、文部科学省においては「財政審建議に対する文科省の考え方」のいずれも、ホームページ上で本稿執筆時においても公開されており、誰でも目にす

¹² 同建議 48～49 頁

¹³ 第 189 回国会参議院文教科学委員会会議録第 11 号 17～18 頁（平 27. 6. 2）、第 189 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 14 号 18～19 頁（平 27. 6. 3）

ることができる。目に見える形でエビデンスを示し合う事例は、国会を始め、国民・研究者が今後検討・検証を行うのに有益ではないだろうか。

図表2 教職員定数についての文部科学省反論（抜粋）



(出所) 文部科学省「財政制度等審議会の「財政健全化計画等に関する建議」に対する文部科学省としての考え方」(2015年6月5日) 2頁

3. 国際的に高い学力にある我が国の義務教育段階と残された課題

近年エビデンスを求められている教育政策だが、義務教育段階では、学力面で既に国際的に高い水準にあるとの調査結果がある。義務教育修了段階の15歳児(我が国は高校1年生)を対象に実施された国際調査であるOECD「生徒の学習到達度調査」(PIISA: Programme for International Student Assessment)では、我が国の生徒は、読解力、科学的リテラシーの分野でOECD加盟国中1位、数学的リテラシーにおいても同2位となっている¹⁴(図表3参照)。義務教育

¹⁴ 非OECD加盟国・地域も含めた順位では、読解力、科学的リテラシーが4位、数学的リテラシーが7位となっている。なお、PIISAは3年ごとに実施されており、2015年にも実施されているが、結果はまだ公表されていない。

また、我が国の児童・生徒は他の国際的な学力調査においても上位の成績となっており、例えば、小学校4年生及び中学校2年生を対象に行われる国際数学・理科教育動向調査(TIMSS: Trends in International Mathematics and Study)(国際教育到達度評価学会(IEA)実施)においても、算数・数学及び理科の教育到達度について、全ての調査項目で上位の成績となっている。

段階の学力面で、生徒・教員・学校は現時点において既に成果を挙げていると言える。

また、我が国の初等中等教育については、このような高い学力や、規律の正しさから、諸外国に高く評価されているとして、文部科学省は2016年度から他の教育段階も含め「日本型教育の海外展開」に取り組むとしている¹⁵。

図表3 PISAにおける平均得点の国際比較（上位10か国・地域）

順位	数学的リテラシー	平均得点	読解力	平均得点	科学的リテラシー	平均得点
1	上海	613	上海	570	上海	580
2	シンガポール	573	香港	545	香港	555
3	香港	561	シンガポール	542	シンガポール	551
4	台湾	560	日本	538	日本	547
5	韓国	554	韓国	536	フィンランド	545
6	マカオ	538	フィンランド	524	エストニア	541
7	日本	536	アイルランド	523	韓国	538
8	リヒテンシュタイン	535	台湾	523	ベトナム	528
9	スイス	531	カナダ	523	ポーランド	526
10	オランダ	523	ポーランド	518	カナダ	525
	OECD平均	494	OECD平均	496	OECD平均	501

(注) 2012年調査の結果。灰色の網掛けは非OECD加盟国・地域。

(出所) 文部科学省国立教育政策研究所「OECD生徒の学習到達度調査～2012年調査国際結果の要約～」(2013年12月)より作成

ただし、我が国の初等中等教育について、課題がないわけではない。例えば、児童・生徒の自己肯定感の低さが指摘されており、「私は人並みの能力がある」、「自分の希望はいつか叶うと思う」という設問に対して、日本の高校生は「そう思う」と回答した割合が米中韓と比べ低い一方、「自分はダメな人間だと思ふことがある」と回答した割合は日本が7割を超え、4か国中最も高いといった調査結果がある¹⁶。

また、教員についてもその多忙さが指摘されている。2013年のOECD国際教員指導環境調査(TALIS: Teaching and Learning International Survey)では、教員の1週間当たりの勤務時間が、参加国平均が38.3時間であったのに対し、我が国は53.9時間であり、参加34か国・地域中最長であった。今後も義

¹⁵ 文部科学省によると、我が国の初等中等教育にミャンマーやサウジアラビアが関心を寄せており、ミャンマーについては大統領から日本の教育制度を取り入れるように指示があったとのことである。(文部科学省大臣官房国際課国際統括官「日本型教育の海外展開 官民協働プラットフォームの構築」(2016.1))

¹⁶ 独立行政法人国立青少年教育振興機構「高校生の生活と意識に関する調査報告書-日本・米国・中国・韓国の比較-」(2015年8月28日)

務教育段階等で世界のトップ水準の学力を維持するためには、教員の多忙化の改善なども課題となる。

一方、高等教育については、必ずしも世界トップクラスにあるとは言いがたい状況にある。政府は「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（2013年6月14日閣議決定）において「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上を入れる」ことをKPIとしたが、例えば、イギリスのタイムズ・ハイヤー・エデュケーション社の「世界大学ランキング2016-2017」では、トップ100に入っている我が国の大学は2校に限られ、各大学の努力や、文部科学省等の大学の国際競争力向上のための様々な施策にもかかわらず、その数は増えていない¹⁷。

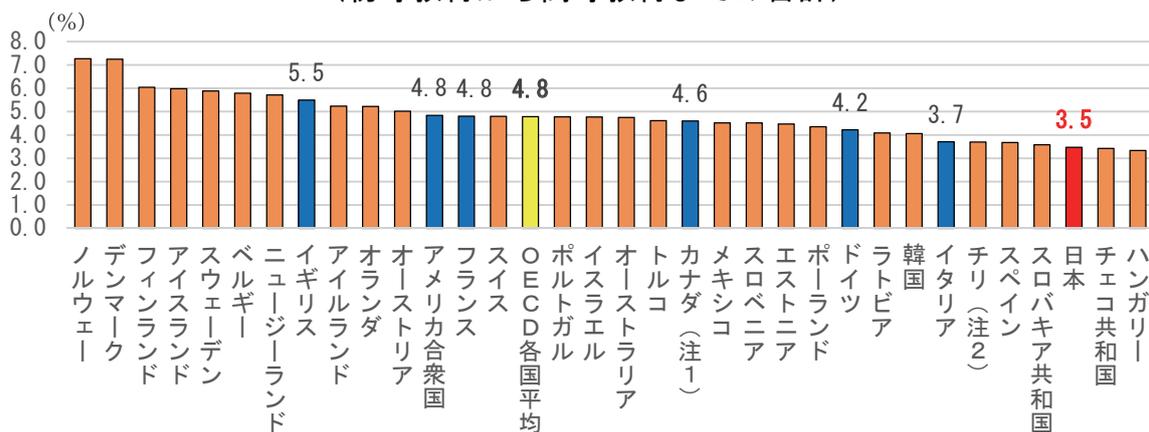
4. 我が国における教育分野への公財政支出をめぐる議論

(1) 我が国における教育分野への公財政支出

教育予算については、個別の施策もさることながら、公財政支出の総額自体が対GDP比でOECD加盟国中最低水準であり、大幅な引上げが必要であるとの主張が、教育関係者等を中心に従来からなされてきた。

OECDの統計によれば¹⁸、初等教育から高等教育までの公財政教育支出の対GDP比は、2013年にOECD各国平均が4.8%であったのに対し、我が国は3.5%であり、データの存在するOECD加盟国の中で低い位置にある（図表4参照）。

図表4 GDPに占める公財政教育支出（2013年）
（初等教育から高等教育までの合計）



グラフ青色は、日本以外のG7諸国。

(注) 1. カナダの調査年は2012年。

2. チリの調査年は2014年。

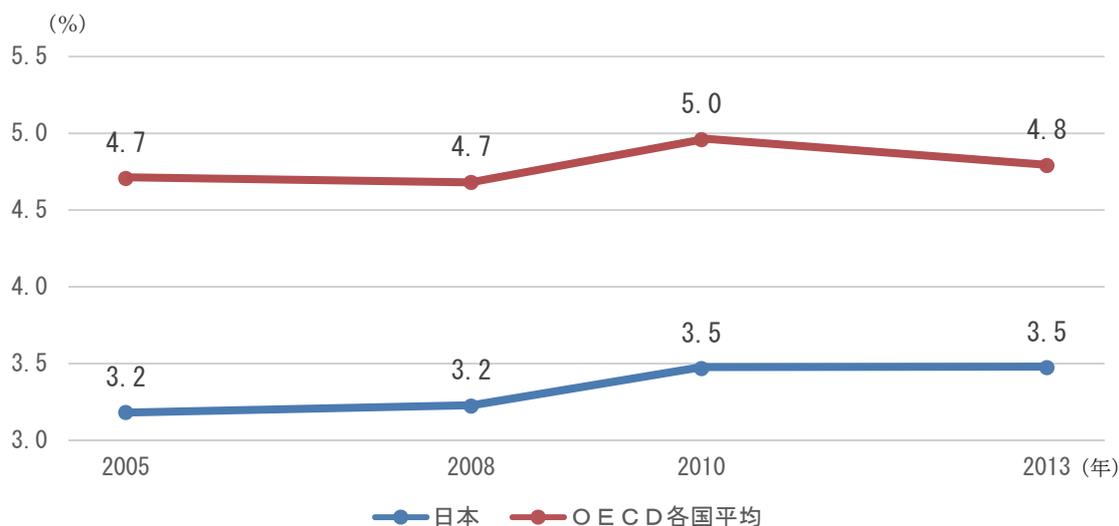
(出所) OECD『Education at a glance 2016』（2016.9）より作成

¹⁷ Times Higher Education「World University Rankings 2016-2017」

¹⁸ OECD『Education at a glance 2016』（2016.9）

また、これを2005年からの大まかな推移で見ると（図表5参照）、我が国の公財政教育支出の対GDP比は上昇しているものの、同期間OECD各国平均も上昇しているため、その差は大きくは縮まっていない。

図表5 GDPに占める公財政教育支出の推移
（初等教育から高等教育までの合計）



（出所）OECD『Education at a glance 2016』（2016.9）より作成

教育基本法に基づき策定されている「第2期教育振興基本計画」（2013年6月14日閣議決定）でも、現在、我が国の教育に対する公財政支出が、他の教育先進国と比較して低いと指摘されているとし、公財政教育支出のGDP比がOECD諸国の平均よりも我が国が低いことに触れている。そして、こうしたデータについては、全人口に占める児童生徒の割合、一般政府総支出や国民負担率、GDPの規模などを勘案する必要があり、単純な指摘はできないが、現下の様々な教育課題についての国民の声に応え、施策を講じる必要があるとしている。

（2）新たな教育財源の確保

また、公財政教育支出の確保のために、税を通じた新たな教育財源の確保についても提言が行われている。内閣総理大臣が開催する「教育再生実行会議」は、2015年7月の「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について（第八次提言）」において、「中長期的には、（中略）税を通じて広く社会全体で教育財源を負担することも検討すべきです。例えば、将来的に、消費税の見直しが検討されるのであれば、（中略）税収の使途を年金・医療・介護・少子化対策に加

え、「教育」にも広げることを検討することも考えられます」¹⁹と、消費税の使途に「教育」を含めることに言及している。

本提言を受け、安倍内閣総理大臣は教育再生実行会議の場で、消費税引き上げの使途や、公教育費の対GDP比に関して、概略以下のような発言を行っている²⁰。

- ・ 基本的には、10%まで消費税を上げていく上においては、これは、社会保障のために使っていくことは既に決まっており、教育ということは今の段階ではない。
- ・ その次の段階については、我々はまだ議論をしていないが、基本的には、日本が体力を回復して、成長し始めており、2014年度についても税収が当初の予算よりも4兆円上振れをしている。このうち、どのぐらいが一時的なもので、どれぐらい続いていくかということは、もちろん分析しなければいけないことであるが、既に抱えている借金を返していくためにも使っていくわけである。同時に、その中で、これから果実をどれぐらい振り分けていくかということではないかと思う。
- ・ 公教育費のGDP比の話も出たが、これをいうと、常に、一人当たりで考えなければいけないと言われるが、今、GDPが大きくなると、GDP比はより一層小さくなっているという状況も考えつつ、我々も、国家の資源の有効な配分を未来への投資という観点からどう考えるか、今回皆様に、こうした形で一石を投じていただいたので、しっかりと受けとめていきたい。

やや乱暴な計算をすれば、我が国のGDPは約500兆円（2015年度名目）であり、現在政府がGDP600兆円を目指していることを考えれば、仮に我が国の公財政教育支出の対GDP比が現行水準のままであっても、単純計算で現在より1.2倍の公財政教育支出が必要となる。

2016年8月3日に第3次安倍第2次改造内閣が発足したが、同日の記者会見で安倍内閣総理大臣は、「最優先課題は経済」であると冒頭述べている。そして、先立つ「骨太の方針2016」において、教育は「強い経済の形成の基盤であり、重要な先行投資である」²¹としている。今後、厳しい財政状況の下、我が国として教育をどのように位置づけ政策資源を配分していくのか等、新たな財源等も含めた幅広い議論が必要となる。

5. おわりに

教育は、児童・生徒の今後の人生に大きな影響を与えるとともに、我が国の在り方にも関わってくる重要な問題である。そのような面で、教育に対し、経済・

¹⁹ 同提言 11 頁

²⁰ 教育再生実行会議（第31回）・教育再生実行会議第3分科会（第8回）合同会議議事録 21 頁（2015.7.8）。議事要旨を基に一部修文。

²¹ 「骨太の方針2016」 11 頁

財政の基本方針等がエビデンスを求める近年の動きについては、違和感を持った教育関係者も多いのではないだろうか。

一方、厳しい財政状況下、エビデンスを求められているのは何も教育予算に限られていない。「骨太の方針 2016」は、「義務的経費についても、(中略) データやデータ分析を活用したエビデンスに基づく P D C A サイクルを徹底する」とし、幅広くエビデンスを求めている²²。

教育は、まさに今後の我が国を担う子供たちに関わる問題であり、長期的視野に立った教育政策の論議が望まれる。

(内線 75041)

²² 同方針 32～33 頁。