

スウェーデンにおける学校選択制による 学校間成績差抑制モデルの分析

—ナッカ市におけるSALSAを活用した予算配分を事例に—

信州大学

林 寛平



スウェーデンにおける学校選択制による 学校間成績差抑制モデルの分析

——ナッカ市におけるSALSAを活用した予算配分を事例に——

key words

学校選択制, 教育費パウチャー制, 脱集権
化改革, 平等を目指す競争

林 寛平 (信州大学)

はじめに

かつて高度に集権化された福祉国家のモデルとみられていたスウェーデンは、1980年代以降の改革を経て脱集権化した国に様変わりした。教育における脱集権化は、学校の自律性を高めることで現場の能力が増し、学習の質が向上するという期待によって推進され (Zajda 2006)、とりわけ規則、財政、権限の側面に大きな変化が見られた (Pierre 2000)。一方、改革の動機には行政運営の効率化もあり、公的部門の民営化と支出削減が並行して進められた (Montin 1992)。この過程において、義務教育費が1990年に国からコミューン (基礎自治体) に移譲され、1992年には学校選択制が導入された。

これらの改革は教育の「市場化」として分析されることが多い (Björklund et al. 2005)。「市場化」は競争と淘汰を前提とするため、格差拡大と質の低下が危惧されている (Bunar&Sernhede 2013)。学校教育庁の分析でも学校間成績差の拡大が明らかになっている (Skolverket 2012)。一方、国際調査では相対的に平等で公正な教育制度を有すると評価されている (OECD 2015)。また、Kallstenius (2010) は学校選択制により移民生徒がいわゆる「中流スウェーデン人」の集住地区に越境通学することで、学校が多文化になり、統合が促進される面があると指摘している。現状では、学校選択制が成績差や分離に与える影響についてはコンセンサスが得られていない。

本稿では、「市場化」の中で競争原理を用いながら平等を促進するナッカ市

(Nacka kommun) の事例を検討する。ナッカ市の教育費配分方式は学校選択制を用いて学校間の成績差を抑制するモデルである。市は予算配分を生徒の社会的背景に応じて重みづけすることで、学校の生徒獲得行動を統制している。この安定化効果を通じて「平等を目指す競争」が生じることを期待している(ナッカ市文化教育部統括官へのインタビュー, 2007年12月10日)。本研究は、2006年から2016年にかけて学校教育庁、学校監査庁、地方自治体組合、ナッカ市、イーゲルボーグ基礎学校で行った聞き取り調査とナッカ市議会の議事資料に基づいている。

1 ナッカ市の教育費配分方式におけるSALSAの活用

ナッカ市はストックホルムの東に位置し、人口約10万人の自然豊かなベッドタウンである。市民の選択を重視し、公共サービスの提供者間で競争させることで質の向上を目指す政策を積極的に取り入れる自治体として知られる。保守政党が優勢で、教育費パウチャー制をスウェーデンで初めて実施した自治体でもある(Nacka Kommun 1992)。

義務教育費の内訳は基礎パウチャー、平等保障費、その他の3つに大別される。基礎パウチャーは、パウチャー額に生徒数を乗じた金額が学校に配分され、教職員給与、教材費、給食費、建物賃貸料などに充てられる。パウチャー額は経済環境等に応じて議会が決定する。2012年のパウチャー額は基礎学校低・中学年で61460SEK⁽¹⁾、高学年で79220SEKとなっている。平等保障費は義務教育費の約14%を生徒の社会的背景に応じて学校に配分している。その他にはICTや研修等の予算が含まれる(Nacka Kommun 2011)。

ナッカ市の特徴は、平等保障費の配分額の算定に学校教育庁が提供するSALSA⁽²⁾を活用している点にある。SALSAは基礎学校卒業時の生徒の成績⁽³⁾に対して、性別、両親の最終学歴⁽⁴⁾、外国の背景が与える影響をモデル化したもので、市が生徒の社会保障番号を学校教育庁に提供すると、学校単位の成績予測値が算出される仕組みになっている。市ではこの予測値を係数として用いることで生徒の社会的背景に応じて予算を配分している。

2 学校の予算最大化戦略

ナッカ市の配分方式において各学校が「予算最大化行動」(Niskanen 2007) をとる場合、自ずと生徒獲得を目指すことになる。その際、学校の成績は入学希望者の

選択行動に影響する。学校教育庁は学校単位の成績やナショナル・テストの結果、保護者の学歴、外国の背景を持つ生徒の割合等を公開しており、新聞やテレビなどでは自治体や学校のランキングが報道されている。また、地方自治体組合は各自治体の教育費の額と成績を比較したレポートを毎年公表しており（SKL 2015）、多くの市民が学校情報に触れている。

学校選択の時期になると、市は保護者に通知を送り、選択制度の仕組みや学校情報の探し方を案内する。保護者の約7割が市のウェブサイトを読覧し、42%が学校情報サイトで複数の学校を比較している（Nacka Kommun 2015）。市の調査では、選択時に重視した要素として「学校の特徴や特色」を挙げた保護者は72%、「学校の成績」を挙げた保護者は65%いた。これらは「友達との関わり」（88%）、「家に近い」（84%）に次いで重視されている。2013年には、最寄りでない学校を選んだ保護者は約4割いた（Nacka Kommun 2013）。

通常、成績向上には社会的背景の有利な生徒の獲得が有効である。そのため、学校はSALSA予測値が低い生徒の受入れに消極的にならざるを得ない。しかし、ナッカ市の場合、平等保障費の40%がSALSAモデルに従って配分される⁽⁵⁾ため、学校が予算を最大化するためにはSALSA予測値が低い生徒を多く入学させ、他校より優れた成績で卒業させるといった戦略が求められる。

3 ナッカ市における学校間成績差の推移

図1では、学校間の成績差を比較するために、市内の基礎学校6校における卒業成績の平均値を用いて年度毎⁽⁶⁾にジニ係数を求めた。加えて、SALSA予測値を用いたジニ係数を求めた。図1を見ると、学校間の卒業成績の差は有意に縮小傾向が見られる。また、学校間のSALSA予測値の偏りは1998年から1999年にかけて縮小し、その後も安定している。この傾向は生徒の性別と外国の背景、両親の最終学歴の諸要素における学校間の偏りが広がっていないことを意味する。各学校が学校選択制という競争原理の下で「予算最大化行動」ととった結果、格差の縮小が生じているといえよう。

学校設置者や教員には特別な支援が必要な生徒への個別の対応が義務付けられている（prop. 2009/10:165）。脱集権化改革によって、義務教育費の総額や内訳、配分方式は各自治体で決めるようになったが、バウチャー方式を採用する自治体は何らかの形で基礎バウチャー額以外の追加的な補助を行っている（澤野・林 2008:116）。学校監査庁が30自治体を抽出して行った調査では、生徒数に応じて追

スウェーデンにおける学校選択制による学校間成績差抑制モデルの分析

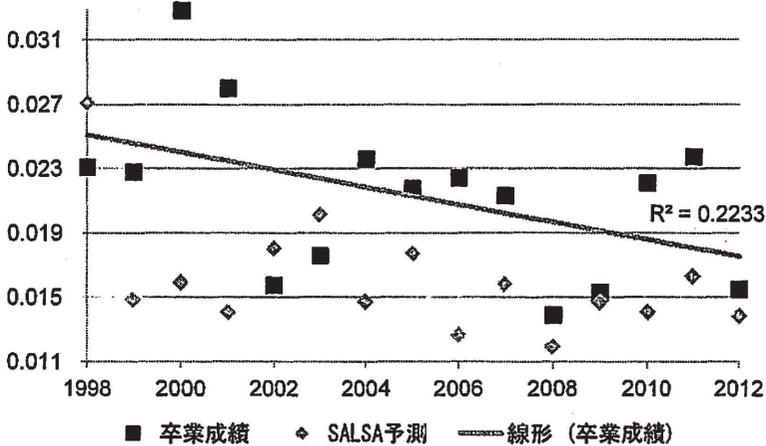


図1 ナッカ市立基礎学校6校の成績の不平等尺度（ジニ係数）の経年変化⁽⁷⁾
 (出典: 学校教育庁SALSAデータベースより著者作)

加的な補助を配分する自治体は26あり、ここではSALSAを活用した方法が最も一般的であった。しかし、SALSAを用いた配分割合は自治体ごとに1.17%から40%までの開きがあり、10自治体が9～15%の範囲で配分していた。ナッカ市は这其中で最大の40%をSALSAに従って配分した (Skolinspektionen 2014)。SALSA以外の配分方法としては、教育ニーズの度合いに応じて専門職員が個別に補助額を決定する方法や、補助教員の雇用や環境整備等で生じる追加経費分を補助する方法などがある。これらの方式は個別のニーズを把握し、関係者の納得を得やすい利点がある一方、バウチャー制との併用で手続きが複雑になるため、費用効果の測定が難しい。これに対してSALSAによる配分は個別のニーズには配慮されないが、効果を評価しやすい利点がある。

おわりに

本稿では、学校選択制を用いて学校間成績差を抑制する予算配分モデルを検討した。ナッカ市の事例では、社会民主主義的な伝統の中で市場主義的な改革を進めてきたスウェーデンの経験が特徴的に現れているといえよう。学校間の成績差が縮小する具体的なメカニズムの解明にはさらに詳細な分析が求められるが、市場主義的な手法を最も積極的に導入してきた自治体が学校間成績差の全国的な拡大傾向に

抗っていることは注目に値する。ナッカ市はこの間に全生徒の平均成績も全国トップレベルにまで向上している。また、全国で初めて授業研究 (Lesson Study) を実施する (SVT 2012) など、学校主導の改革も盛り上がりを見せている。教育の質の向上と平等をともに達成するモデルの可能性について、さらに検討が進むことが期待される。

〈謝辞〉 学校間成績差の推移の分析方法について林良平氏 (鹿児島工業高等専門学校) から助言を受けました。また、本研究はJSPS科研发費JP16H05960, JP16K13521, JP26780454の助成を受けたものです。

〈注〉

- (1) 1 スウェーデン・クローナ \approx 14円
- (2) Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser (学校教育庁地方の相関分析ツール)。
- (3) meritvärde。2012年までは基礎学校卒業時の成績のうち、良い方から最大16教科分を優20点、良15点、可10点の320点満点で換算。
- (4) 基礎学校卒業者1点、高校卒業者2点、高等教育経験者3点と換算。
- (5) 平等保障費の内訳は年度ごとに変わるが、2012年度予算では、SLASAに基づく一般的な補助が40%、個別補助が36%、言語教育補助が22%、母語及び第二言語としてのスウェーデン語の補助が2%となっている。
- (6) 2013年以降は評価方式の変更で継続的な比較が難しいため、1998年から2012年までの期間でデータが完備である学校を抽出した。
- (7) SALSASALSA予測の散布図を概観すると1998年の値が他に比べて大きく外れているように見える。そこで、この値を除外して分析したところ、統計的な有意差は認められなかった。しかし、N=15という限られたデータの中から1つの値を恣意的に除外することの影響は評価しがたい。SALSASALSA予測値のジニ係数が縮小しているか否かについては、今後更に多くのデータが整備されたのちに判断されるべきだろう。卒業成績については、外れ値が存在することを前提とするロバストネス検定 (Huber-White Sandwich Estimator) を行ったが、縮小傾向は有意であった。

〈引用文献〉

- Björklund, A. et al., (2005) The Market Comes to Education in Sweden, An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms, Russell Sage Foundation.
- Bunar, N. and Sernhede, O. (red.) (2013) Skolan och ojämlikhetens urbana geografi, Om skolan, staden och valfriheten, Bokförlaget Daidalos AB.

- Kallstenius, J. (2010) De Mångkulturella innerstadskolorna: om skolval, segregation och utbildningsstrategi i Stockholm, Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Montin, S. (1992) Privatiseringsprocesser i kommunerna –teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel, Statsvetenskaplig tidskrift 1 (1), ss.31-56.
- Nacka kommun (1992) Servicecheckar i Skolsystemet i Nacka Kommun, Skolkontoret, SKK1992/46-606, 1992-04-27.
- Nacka Kommun (2011) Internbudget för Utbildningsnämnden år 2012, Tjänsteskrivelse, Dnr UBN 2011/177.
- Nacka Kommun (2013) Skolval 2013, Tjänsteskrivelse, Dnr UBN 2013/107-611, Utbildningsnämnden.
- Nacka Kommun (2015) Skolval 2015, Tjänsteskrivelse, Dnr UBN 2014/127-631, Utbildningsnämnden, 2015-05-08.
- Niskanen, W. A. (2007) Bureaucracy and representative government, Aldine Transaction.
- OECD (2015) Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.
- Pierre, J. (2000) Introduction: Understanding Governance, Pierre, J. (ed.) , Debating Governance, Oxford University Press, pp.1-12.
- prop. 2009/10:165, Den nya skollagen –för kunskap, valfrihet och trygghet.
- 澤野由紀子・林寛平 (2008) 「E: スウェーデン」 諸外国教育財政制度研究会編「諸外国における義務教育費保障制度の比較研究 報告書」 101-119頁。
- SKL (2015) Öppna Jämförelser –Grundskola 2014, Tabellbilaga, Tema Matematiksatningen PISA 2015, En Modell för att Utveckla Svensk Skola, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolispektionen (2014) Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.
- Skolverket (2012) Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.
- SVT (2012) Jakten på den perfekta lektionen, Nyheter och Debatt, 2012-04-26.
- Zajda, J. (ed.) (2006) Decentralisation and Privatisation in Education, The Role of the State, Springer.