

## 『図表でみる教育 2008』に関する EI 分析

教育拡大傾向を持続できるか？

一層の教育拡大は「公共事業」としての教育と整合しない——OECD が年次報告書『図表でみる教育 2008』で指摘

### はじめに

OECD は年次国際指標調査『図表でみる教育 2008』を発表した。

その重点は従来どおり、**教育制度の有効性**に置かれている。OECD は国際的に比較できる指標を利用して、この有効性を測定しようとしている。これらの指標は過去の報告書と同様に、3つの主な側面に沿って構成されている。すなわち、就学率ならびに教育に費やされる費用・時間・資源で測定した教育への「インプット」、卒業率、学習成果、および労働市場参加で測定した教育からの「アウトプット」、そして、制度・組織・管理に焦点を当てた政策状況である。主な政策決定は、これら3つの側面の相関関係に基づいて下される。この調査の最も広範かつ遠大な目標は、公教育投資の私的収益と社会的収益を評価・測定することである。この明らかに実利的な手法は、OECD 報告書全般で用いられる経済概念・用語によって説明され、同報告書にはそれらが教育にも適用されているのだが、その手法は現代の知識社会における教育の役割に関する問題を提起している。

**EI の考えによれば、教育を商品とみなしてはならず、人権として維持しなければならない。**この概念は、『図表でみる教育』に対する EI の何よりも重要な批判的反応を説明している。同報告書は、指標の選択と解釈において教育に限定的にしか取り組んでいない。だが、『図表でみる教育』は OECD 加盟諸国と非加盟国で実施された最も優れた研究施策の1つで、政策立案者や研究者、教育者に幅広い統計データを提供しており、大いに役立つことは言うまでもない。

OECD によると、各国政府は、個人の社会的・経済的期待を高め、学校教育の効率を高める誘因を与え、高まる要求を満たすための資源の動員に役立つ**効果的な政策の実施に努める中で、ますます国際比較に注意を払うようになっている。**そこで OECD 教育局は、国際的に比較できる定量的指標の立案・分析に多大な努力を注いでおり、毎年『図表でみる教育』で発表している。これらの指標は、教育分野の政策立案者と実務家の両方が他国の業績に照らして自国の教育制度を見られるようにすることを意図しており、OECD の国別政策レビューとともに、各国政府の政策改革努力を支援・検討できるように作成されている。

報告書は序文で、**主に高等教育教育における教育拡大の持続に伴うジレンマ**を提示している。「厳しい選択か厳しい時代か——教育制度拡大への持続可能な投資戦略に向けて」が、この出版物の主要な副題である。報告書によると、OECD 加盟諸国政府は教育制度に関して高い望みを抱いており、質・量の両面で成長させたいと考えている。だが、公共予算が厳しく抑制されている一方で、教育は主として公共事業にとどまっている。そこで問題は、教育資金は新たな要求を満たすことができているか、そして今後も満たせるかどうか

かである。

同報告書によれば、**進学率と卒業率は過去の多くの予測を上回るペースで伸び続けている**。ほとんどの OECD 加盟諸国でほぼ全員が後期中等教育を修了するようになっており、**このところ最も大きく拡大しているのは高等教育である**。大学型高等教育進学率は、OECD 加盟諸国全体で、1995 年には同一年齢あたり 37%であったが、現在では 57%に達している（指標 A2）。OECD の場合、明らかに、**少なくとも質を維持しつつ要求を満たそうとすれば、現在の支出水準を維持または増加させ、かつ教育支出の効率を高めるよう求める圧力が生じることは必至である**。

OECD の考えによると、教育機会の拡大は労働市場の需給論理と対立する。報告書は次のように問いかけている。「高度技能労働者への高まり続ける需要を原動力に、高等教育は引き続き現在のハイペースのまま拡大していくだろうか。それとも拡大の伸びは鈍り、**相対所得も減少するのだろうか**」（p.13）。EI としては、高技能（あるいは高学歴）者は労働市場への有用性だけで判断されなければならないのかと問いかけたい。労働生活における所得で測定される「教育投資の収益」というもので公教育の価値を把握できるのだろうか。

2008 年の報告書は投資と収益という経済規範に基づいて、主要な政策決定を提示している。公財政支出も私費負担も 1 人当たり GDP に対して絶対的にも相対的にも教育支出を増やしていると指摘しながら、OECD はこの支出拡大の経済的実現可能性に疑問を呈し、さらには教育資金供給を主として政府の責任とすることは公正なのかと疑問視している。

「……教育が公私両部門に共通の収益をもたらすことを考えれば、**少なくとも高等教育教育では、教育提供の費用・責任も直接の受益者と社会全体が（すなわち政府だけでなく家庭や企業も）分担すべきである**」（指標 B3）（p.14）

報告書は財政的な効率を大いに重視しているが、教育機会の社会的な重要性も認識している。機会を広げ、質を高め、「費用対効果」を高める形で教育制度の成長・発展を管理するのは困難な課題であり、各国はそれに取り組む方法を見つける必要があるだろう。知識社会の継続には、創造力に富んだ力のある有能な市民が求められている。進学率の上昇は、若者と家族がこのメッセージを受け取っていることを暗示している。高等教育がどこまで拡大を続けるかは予測できないが、各国は増加している学生数に対応できる持続可能な資金供給制度を必要としている。そうしなければ、知識社会は分裂した世界となり、教育を受ける余裕のある人とならない人に二極化するおそれがある。

### 『図表でみる教育』は教育制度の「アウトプット」、つまり進学率、卒業率、知識・技能の習得をどのように評価しているか？

多くの指標（A1～A10）によって、成人教育、中等教育と高等教育の卒業率と就学率及び PISA における生徒の成績を、学習に関する保護者の認識と比較して調査し、教育から得られる利益、教育に投資する誘因になり得る要素を測定、評価している。

### **労働市場はどのように教育を形づくっているか？**

報告書は進学率と到達率を分析し、それらを**高技能職の増加**と関連づけて説明している。国民の教育到達度は、「人的資本」のストック、すなわち国民と労働人口において利用可

能な技能を数値化したものとして広く用いられている。しかし、各国の教育到達度の比較には、それぞれの教育段階で伝達される技能と知識が類似していると仮定している。人的資本蓄積の技能構成は、産業構造や一般的な経済開発水準に応じて、国によって大いに異なる (p.30)。報告書で用いられている「人的資本蓄積」という言葉には、EI の見解からすると問題がある。

1998 年から 2006 年にかけて OECD 加盟諸国全体で、半高技能職から高技能職への顕著なシフトが見られ、高技能職がほぼ 4% 増えて半技能職が 4% 近く減った。一方、低技能職に就く労働者の比率はほぼ変わらなかった。ほとんどの国々で、雇用が減少したのは技能分布の最下層ではなく半高技能層である。ほとんどの OECD 加盟諸国で、高技能職の増加と同等以上に高等教育修了者の比率が上昇している。しかし、ほとんどの国々では今なお高等教育修了者よりかなり上回る数の高技能職が存在している。平均して OECD 加盟諸国全体で、非大学型高等教育資格保有者の 69%、大学型高等教育と上級研究学位プログラムの資格保有者の 85% が高技能職に就いている。しかし、高等教育と高技能職との対応状況は国によって大いに異なる。デンマーク、フィンランド、ルクセンブルクおよび非加盟国のスロベニアでは、非大学型高等教育資格保有者向けの労働市場の状況から見て、大学型高等教育と上級研究学位プログラムの資格保有者が高技能職に就ける見込みが相当に高い (p.29)。

平均して OECD 加盟諸国全体で、初等教育または前期中等教育しか修了していない成人の割合は 3 分の 1 を下回り (31%)、成人人口の 42% が後期中等教育を修了し、4 分の 1 (27%) が高等教育資格を取得している (表 A1.1a)。しかし、国民の教育到達度の分布は国によって大幅に異なる (p.30)。OECD 加盟 29 か国中 22 か国と非加盟国のエストニアとイスラエル、ロシア連邦、スロベニアで、25~64 歳人口の 60% 以上が少なくとも後期中等教育を修了している (表 A1.2a)。しかしながら、状況が異なる国々もある。例えば、メキシコ、ポルトガル、トルコおよび非加盟国のブラジルでは、25~64 歳人口の半数以上が後期中等教育を修了していない。

全体的に見て、若年層と高年層の教育到達度を比較すると、後期中等教育の到達度に関して目覚ましい進歩が見られる (p.30)。平均して OECD 加盟諸国全体で、25~34 歳の後期中等教育修了者の比率は 55~64 歳より 23% 高い。この伸びが特に顕著なのはベルギー、フランス、ギリシャ、アイルランド、イタリア、韓国、ポルトガル、スペインおよび非加盟国のチリであり、いずれも伸び率が 30% 以上に達している。他方、伝統的に教育到達度の高い国々は伸び率が低い。

### 高等教育で何が起きているか？

高等教育修了度の急上昇、これは OECD の意見によると労働市場のニーズと最も直接的に関連しているのだが、これに伴い、日本と韓国がトップグループ入りを果たした (図 A1.3)。ドイツでは最若年労働者集団と最高年労働者集団との最終学歴差がマイナスとなった。チェコ共和国、アメリカおよび非加盟国のブラジルとエストニアでは伸び率がわずかに数パーセントにとどまったが、アメリカとエストニアではそれでもなお総人口の教育到達度が OECD 平均を大幅に上回っている。総人口の高等教育修了率が最も高いのはカナダ

と非加盟国のロシア連邦で、それぞれ人口の47%、54%が高等教育資格を持っている(p.32)。

しかし、この増加は各教育分野に均等に広がっているわけではなく、分野間に大きな違いが見られる。ほとんどの国々で社会科学・経営・法学が優位を占めている。しかし、アイルランドでは科学、ノルウェーでは教育学、フィンランドとスロバキア共和国では工学、デンマークでは保健・福祉が増加の見られる主要分野である。各国の大学型高等教育と上級研究学位プログラムの修了者のうち、28%が社会科学・経営・法学、15%が工学、14%が教育学、13%が保健・福祉、12%が芸術・人文科学、10%が自然科学である。教育学では若年層と高齢層とを比較した場合、平均して供給数が増加していない。これは主として、ほとんどの国々の教育制度が比較的安定していることを反映している。しかし、デンマーク、ドイツ、オランダ、スウェーデン、英国では代替率が1に満たない。これは高年世代の教員が今後数年間に退職を迎えたときに欠員補充の問題が生じる可能性を示唆していると言えるだろう。

この報告書でOECDは、ローン制度が有効ならば、授業料についてもうまく資金を増やしつつ公正性に関する問題を避けることができると一貫して主張している。しかし、授業料が高い国々の学生人口を仔細に調べてみると、公正性に関していくつか問題がある。ニュージーランドやアメリカなど、授業料が高いいくつかの国々では中退率が高く、高等教育入学者の40%超が高等教育資格を得ないまま中退している。これは授業料が比較的安いベルギーやデンマーク、フランス、ドイツといった国々と対照的である。しかし中退率は、イタリアやハンガリーなど授業料の安い国々でも高く、日本のように授業料の高い国で低い。この証拠は、授業料が公正性の唯一の決定要因ではないことを示している。学生福祉制度と研究の編成も、公正問題を決定する際に重要な役割を果たす。全体として、北欧諸国は多くの点で高得点を収めている。すなわち、卒業率が非常に高く(p.72)、この数を相殺するほどには留学生の数が多すぎず(p.80)、社会経済的背景による抑止力が比較的弱く(p.136)、中退率が比較的低い(p.92)といった特徴がある。これは、**安い授業料と手厚い学生支援による制度が依然として最も公正な高等教育制度であることを力強く確認**している。

OECD加盟諸国でますます多くの学生が高等教育に入学する傾向が、引き続き見られる。しかし一部のOECD加盟諸国では、入学者数増加の大きな原因は留学生の増加である。「オーストラリア、ドイツ、スイス、英国では、大学型高等教育の第2学位または上級研究学位プログラム学位の30%超が留学生に授与されている。このパターンは、全体的卒業率の中で実際の国内卒業生数の割合がかなり過大評価されていることを示唆している」(p.79)

### 人材と資金の奪い合い

報告書は、**高等教育の国際化がますます貿易面・経済面の動機に支配されるようになって**いると思われることを明らかにしている。「1975年以降の留学生数の増加は、さまざまな要因がある。初期には、公共政策は、諸国間の、とくに欧州建設の文脈において、学術・文化・社会・政治的な国際協力の促進・育成を目的とした。とくに、ヨーロッパ各国の若者の間で相互理解を確立することが主要な政策目標であった。北米の学術協力政策も同じ根拠に立っていた。しかし時を経るにつれ、経済的要因が大きな役割を果たすようにな

ってきている」(p.354)。この議論もまた、次第に外国人学生(あるいはヨーロッパ内の非EU諸国学生)に狙いを定める授業料政策と強く結びついている。

OECD加盟諸国は世界の留学生の大部分を受け入れており、OECD加盟諸国の学生は留学にあたって別のOECD国を留学先に選ぶことが多い。これは、留学生の流れが依然として単一方向であることを意味する。また、発展途上国から、この分野で相対的に優位を占めている先進国(オーストラリア、ニュージーランド、スイス、英国など)への「頭脳流出」が見られることも示している(p.350)。アメリカは相変わらず絶対数で最も多くの留学生を引きつけているが(p.356)、2001年以降のビザ規制が抑止効果となっているように思える。

### 成人学習を最も利用しやすいのは十分な訓練を受けた人々

訓練との関連で、成人の非正規雇用に関して労働組合にとって重大な公正上の問題がある。国によって非常に大きな差があるが、非正規雇用に関連する成人向けの職業教育・訓練を最も利用しやすいのは、すでに高等教育を修了した人々であるように思える。また男性は、女性より長時間にわたって非正規雇用に関連して職業教育・訓練を受けることが期待できる。「学校教育以外の職業関連教育・訓練の時間は一般に年齢に従って減少し、ほとんどの国々で急減する」(p.401)。労働市場の下層に属する人々はOECD加盟諸国で最も大きな打撃を受けているため、この種の訓練を最も必要としている。組合は、教育・訓練方針を労働協約に統合し、これらの公正問題を埋め合わせることを検討すべきである。

### 教育投資を促す誘因は？

収入は教育段階に応じて増える。報告書は、若年者だけでなく40代の人々にとっても、特に高等教育段階で教育投資を促す強い個人的誘因があると主張している。後期中等教育、中等教育後非高等教育または高等教育の修了者は、後期中等教育を修了していない者と比べて収入が大幅に多い。高等教育修了者の増額報酬は一般に近年も減っておらず、ドイツ、ハンガリー、イタリアでは大幅に増えている。教育は一般に収入面で大きな優位をもたらすが、これは誰にでも当てはまるわけではない。収入が中央値を大きく下回る高等教育修了者の割合は、国によって異なる。これは通常、パートタイム雇用や臨時雇用に就いているためだが、そうは言っても教育的見地からすれば間違ったシグナルを送ることになりかねない。高等教育を修了した女性は、収入面で男性より不利な立場に置かれている。オーストラリア、カナダ、ニュージーランドの女性の20%以上は、収入が中央値の半分に満たない。低収入の男性はあまり多くないが、カナダ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンでは、収入が中央値の半分に満たない男性が10%を超えている。教育成果におけるこの分散は、高等教育に伴う全体的な投資リスクを示している(図A.9.1、p.162)。言い換えれば、(給与面での)教育の個人的な「投資収益率」は、現在は全体として確かに高いが、今後は、つまり大多数の人々が高等教育を修了するようになれば、維持されないかもしれないということだ。したがって、純粋な経済的理由以外に人々が教育を求める重要な理由は何かという疑問が生じる。同じことが公的収益にも当てはまる。公的収益とは所得税歳入であると理解されるため、報告書は、この公的収益を(直接的・間接的な)公費負担とのバランスという点で述べている。教育の公費負担と公的収益とのバランスを維持するこ

とは困難であるため、それが大きな理由で報告書は、拡大し続ける高等教育へのアクセスを公費で維持できるかどうかについて疑念を示している。

一般に報告書は、高等教育は劇的に拡大しているが、高等教育修了者の習得レベルと高度な技能を持つ専門職を求める労働市場のニーズとの間にはまだ開きがあると主張している。もちろん、各レベルの雇用の比率は国によって大いに異なり、ほとんどの雇用が今や高技能職であるオランダやオーストラリアという最上位から、雇用のお大半が半技能職であるトルコ、ポルトガル、スペインという最下位に至るまでさまざまである。この比較は、報告書の主な政策勧告の1つにとって極めて重要である。各国にとって、今なお実在する拡大ニーズをどうやって満たすかの選択肢は2つしかない。つまり、（北欧諸国のように）公的資金を大幅に増やすか、（韓国やアメリカのように）公私間の費用分担率を変えて私的資金への依存度を高めるかである。私的投資を認めないまま現在のアクセス水準を維持しようとしても全体として停滞する一方だと報告書は主張する。

### 中等教育卒業率と高等教育進学率は？

もう1つの重要な指標は、**中等教育卒業率と高等教育入学率**である。『図表でみる教育2008』が示すように、過去11年間に後期中等教育卒業生の比率は、比較可能なデータがあるOECD加盟諸国で平均7%上昇した。

比較可能なデータがあるOECD加盟24か国中22か国と全非加盟国で、一般的な卒業年齢の後期中等教育卒業率は70%を超えている。チェコ共和国、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、日本、韓国、ノルウェーおよび非加盟国のイスラエルとスロベニアでは、卒業率は90%以上である（p.52）。2か国だけは卒業率がOECD平均を大幅に下回っており、トルコが50%前後、メキシコが40%強となっている。

報告書は重要な**ジェンダー面**に関して、ほとんどすべてのOECD加盟諸国と非加盟国で今や女性の方が男性より後期中等教育修了率が高く、過去のパターンが逆転したことを確認している。現在、女性の卒業率が男性より低いのはスイスとトルコだけである。全体的に見て、女性はOECD加盟諸国で高等教育入学者の54%を占めている。しかし、男女比率は専門分野によって大幅に異なる。女性の割合が特に高い2つの分野、すなわち保健・福祉と人文科学・芸術・教育学は、新入生に占める女性の割合がそれぞれ75%、68%である。科学分野（生命科学、物理科学、数学、コンピューター工学、工学、製造、建築、農業など）を選ぶ女性の割合は、日本、オランダ、スペイン、スイスおよび非加盟国のチリでは25%に満たないが、デンマーク、アイスランド、イタリア、ニュージーランドでは35%を超えており、幅がある。

ほとんどの学生が**大学型高等教育（ISCED 5A）に進学可能な後期中等教育資格**を取得しているが、高等教育入学率は国によって大いに異なる。大学型高等教育への入学率は1995年から2006年までに大幅に上昇し、OECD加盟諸国で平均20%伸びた。2000年から2006年にかけて、データを入手できるOECD加盟25か国中11か国で伸び率が10%を超えた。2006年には、オーストラリア、フィンランド、ハンガリー、アイスランド、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、スロバキア共和国、スウェーデンおよび非加盟国のロシア連邦で、若年成人の65%以上が大学型高等教育に入学すると推定される。一般に、非大

学型高等教育に入学する学生の比率は大学型高等教育への入学生よりも低い。データを入手できる OECD 加盟諸国では、若年成人の平均 16%が非大学型高等教育に、56%が大学型高等教育に、2.8%が上級研究学位プログラムに入学するようだ。

OECD は、この拡大は労働生活で成功を収めるための必須条件だとして一般に歓迎している。しかし報告書は、中等教育卒業率の高さはその国の技能・知識面の質の高さを保証しているわけではなく、いずれにしても、現代生活に必要な最低限の教育レベルと考えることしかできないと警告している。

しかし国によっては、高等教育への入学資格を持つ学生と実際に入学する学生との差が依然として大きすぎる。例えば、ベルギー、アイルランド、イタリア、日本、トルコおよび非加盟国のチリとエストニア、イスラエルでは、大学型高等教育に対応した後期中等教育の卒業率と、大学型高等教育への入学率との差が比較的大きい（20 ポイント超）。特にアイルランドでは、学生の 80%が大学型高等教育入学資格を持っていながら、実際に入学するのは 40%にすぎない（図 A.2.2、p.56）。OECD によると、これは制度レベルにおける重要な効率問題を示しているという。

#### 教育の質とは何か？

報告書は中等教育の質を論じるにあたり、「科学分野において生徒は何ができるか」に焦点を合わせて、PISA 2006 のデータと調査結果を利用している。重要なことには、この『図表でみる教育 2008』報告書は、PISA 2006 の調査結果と子どもの教育に関する**保護者の認識・期待**とを比較し、また相互に関連づけていることだ。報告書は PISA 2006 における科学分野の総合成績の国別成績順位表を、中等教育の成果の質を評価するまさにこの基準として利用している。EI の意見では、これは容認できる手法ではない。PISA 2006 の分析でも述べたとおり、トップのフィンランドのように実に大きな差をつけている国がある一方で、イスラエル、チリ、トルコ、ブラジル、メキシコは著しく得点が低い。だが、PISA 2006 参加者の大部分の成績は平均水準である 500 点のプラスマイナス 30 ポイントほどに収まっている。PISA 2006 は科学学習の多くの点に関する興味深い調査結果を示しているが、EI の意見によると、この順位比較法では、各国の教育制度の異なる「**アウトプットの質**」に関する結論を導き出すことができない。もっと重要なのは、この報告書が、前回の PISA で測定された特定の科学的コンピテンシーにおける各国の相対的な長所と短所を指摘していることである。メキシコとポルトガルの生徒は**科学的問題を確認する**得点が科学の総合得点より少なくとも 10 ポイントは高く、チェコ共和国、ハンガリー、ポーランド、スロバキア共和国および非加盟国のエストニアとロシア連邦の生徒はこの面で少なくとも 10 ポイントは低い。チェコ共和国、ハンガリー、スロバキア共和国の生徒は現象の科学的説明の得点が科学の総合得点より少なくとも 10 ポイントは高く、フランス、韓国および非加盟国のイスラエルの生徒は少なくとも 10 ポイントは低い。フランス、日本、韓国の生徒は**科学的証拠を利用する**得点が科学の総合得点より少なくとも 10 ポイントは高く、チェコ共和国、ノルウェー、スロバキア共和国および非加盟国のブラジルの生徒は少なくとも 10 ポイントは低い。また OECD は、どれだけ多くの生徒が最高の習熟度に達しているか、どれだけ多くの生徒が最低レベルにとどまっているかに関する国際比較も大いに重視してい

る。この報告書は、知識と技能の「応用力」を労働市場における可能性と関連づけようとしているため、この比較は報告書にとって適切であろう。

### 保護者の視点の重要性は？

PISA 2006 調査の一環として、OECD 加盟 10 か国が生徒・学校長の視点を生徒の保護者から収集したデータで補足した。これらのデータは、保護者が子どもの学校や教育の質をどのように認識しているか、その認識は生徒の成績と社会的背景が学習成果に及ぼす影響とにどう関連しているかを理解するうえで、重要な手がかりになる。例えば、10 歳のときに科学上の発見に関する本を読んだ 15 歳の生徒は、読まなかった生徒と比べて、PISA 2006 の科学的評価の得点が同学年の生徒より平均 45 ポイント高かった。この優位は社会経済的要因を考慮に入れてもなお顕著に見られた（35 ポイント）。報告書は、保護者の認識・姿勢が重要であることを明らかにしている。しかし、**子どもの学校の高い成績水準や規律の厳しさに対する保護者の前向きな姿勢は、好成绩と明らかに関連しているように見えても、子どもの進歩に関する教員の仕事やフィードバックに対する満足度はそうではなく、逆の相関を示してさえいる。**

入手可能なデータがある OECD 加盟 10 か国で、平均して保護者の 77%が、「子どもの学校の学力水準は高い」という意見に「強く賛成」または「賛成」した。これらの保護者の子どもは、その意見に「反対」または「強く反対」した保護者の子どもより平均得点が 20 ポイント高かった。保護者の平均 79%が「子どもの学校の規律上の雰囲気は満足している」と答え、85%が「学校は生徒の教育をうまく行っている」と感じていた。どちらの場合も、このような保護者の子どもの成績は平均より 12 ポイント高かった。平均して保護者の 88%が「子どもの教員は有能かつ献身的であるように思える」という意見に「強く賛成」または「賛成」したが、生徒の成績への影響は国によってまちまちで、平均的に 7 ポイント高かった。保護者の約 80%が「子どもの学校における教育内容と教育方法に満足している」と答え、75%が「子どもの進歩が注意深くチェックされている」と考えていた。しかし、どちらの場合も、国によって著しく異なるが、全体平均で生徒の得点の差は 2 ポイントと小さかった。保護者の 73%が「学校は子どもの進歩に関して定期的に有用な情報を提供してくれる」という意見に「強く賛成」または「賛成」したが、この評価の観点と生徒の成績との関係は国によって差があり、主として負の相関を示していた。

報告書は触れていないが、ここから導き出される結論は明白であるように思える。すなわち、家庭学習や学校での高い基準、優れた規律に関する保護者の認識は生徒の成績水準を高めるうえで役立つが、教員やカリキュラム、教育方法、進歩の報告に対する「満足度」は生徒の到達度に「付加価値」を与えないということである。政策志向の読者は、これらの分野（すなわち、保護者に対する教員・学校の説明責任）は「総合的な成績水準を高める」余地を提供し得ると結論づけるかもしれない。だが、それは報告書の導入部で 1 つの可能性として示唆されているにすぎない。

### 『図表でみる教育』は学習環境や学校組織をどのように評価しているか？

指標 D1～D6 は、教室での必修授業時間と標準授業時間、平均学級規模、生徒対教員比



率、教員給与の変化、平均授業担当時間、学校の評価・査定が教育制度に及ぼす影響を比較している。

### 生徒は教室でどのくらいの時間を過ごしているか？

チェコ共和国、デンマーク、ドイツ、アイスランド、日本、韓国、ルクセンブルク、ノルウェー、スペイン、スウェーデンおよび非加盟国のエストニアとスロベニアでは、教室での総標準授業時間の合計が OECD 平均の 6,907 時間を下回っている (p.416)。総標準授業時間の大部分が必修である。

7～8 歳の生徒は必修授業時間が年間平均 770 時間、標準授業時間が年間 796 時間である。9～11 歳の子どもは必修授業時間が 7～8 歳より平均 40 時間長く、さらに 12～14 歳になると 9～11 歳より年間 86 時間強長い。

平均して、9～11 歳向けカリキュラムでは読み書きが最も大きな割合を占めているが、他の科目に比べ国別格差が大きい。この科目が授業時間に占める割合はオーストラリアの 13% に対し、フランス、メキシコ、オランダでは 30% 以上である。12～14 歳でも、教科配当時間割合が最も大きいのは読み書きで、オーストラリア、オランダの 10% 以下からアイランドの 28% まで幅がある。これらの差異から家的優先課題とカリキュラム優先課題を判断できると、報告書は示唆している。「生徒に教える科目についても年齢についても、国によって明らかに重点が異なる」 (p.419)

### 生徒対教員比率と学級規模は？

初等教育の平均学級規模は 1 クラス 21 人強だが、32 人の韓国から、その半分に満たないルクセンブルクと非加盟国のロシア連邦まで幅がある。2000 年から 2006 年までに、平均学級規模に大きな変化はなかったが、OECD 加盟諸国間の学級規模の格差は縮小したように思える。初等教育では、「学級規模は、2000 年に大きかった国々（韓国、日本、トルコ）で縮小し、2000 年に最も小さかった国々（アイスランド、イタリア、ギリシャ、ルクセンブルク）で拡大した」 (p.431)。中等教育段階でも、2000 年から 2006 年までの学級規模の変化は同様の傾向を示し、学級規模の幅が小さくなった。このデータは公立学校だけに関するものである。

報告書は学級規模を学校制度の質に関連づけ、私立学校の方が平均して 1 クラスの生徒数が少ないので質が高い、と暗にほめかしている。「適正な学級規模については多くの OECD 加盟諸国で激しく議論されているテーマであり、教育政策の重要な要素となっている。多くの場合、学級規模が小さい方が教員は生徒の個別ニーズに焦点を絞ることができると考えられている。学級規模が小さいことが、保護者が子どもの学校を選ぶ際に影響を及ぼすこともある。この点において、学級規模は学校制度の質を評価する一つの指標とみなされるだろう。」 (p.428)

「平均して OECD 加盟諸国では、中等教育における教員一人当たりの生徒数は、公立学校より私立学校の方が高い。これはメキシコで最も顕著に見られ、中等教育段階では、公立学校の教員 1 人当たり生徒数は私立学校より 14 人前後多い。前期中等教育段階では、OECD 加盟諸国平均で公立学校の 1 クラス人数は私立学校より 1 人多い。」 (p.427)

報告書は平均学級規模と科学分野における PISA の成績とを比較し、前者は後者に直接的な影響を与えていないようだと言っている。これを暗示しているのは韓国や非加盟国のスロベニアといった国々であり、平均学級規模は大きい科学分野における PISA の成績は平均以上である。「日本も平均学級規模は大きいながら PISA で平均以上の成績を収めているが、他方で、生徒の成績を高めるために少人数指導を試みている。」(p.431)

「初等教育では、生徒対教員比率は [……] 韓国、メキシコ、トルコの 26 人以上から、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、ノルウェー、ポルトガルの 11 人未満まで幅がある。初等教育における OECD 平均は、教員 1 人当たりの生徒数は 16 人である。」(p.432) 同様に、中等教育段階の生徒対教員比率も国によって差がある。

「初等教育から中等教育に進むと、学級規模が大きくなるにもかかわらず、教員 1 人当たりの生徒数は低下する。これは OECD 加盟 7 か国 (ハンガリー、イタリア、メキシコ、オランダ、ポーランド、スウェーデン、アメリカ) および非加盟国のチリを除いて、すべての国々に当てはまることが確認された」(p.432)

「初等教育から中等教育にかけての教員 1 人当たりの生徒数が減少する [……] 原因として、人口動態の変化への教員数の対応の遅れや、各教育段階の教員の授業時間の違いも挙げられるかもしれない。」(p.434)

#### 私立・公立学校の教員資源

「平均して OECD 加盟諸国および非加盟国では、前期中等教育、後期中等教育ともに私立学校の方が生徒対教員比率が低く、中等教育全体で見れば、公立学校の教員 1 人当たり生徒数は私立学校より 2 人以上多い。最も顕著な例はメキシコと英国で、前期中等教育では、公立学校の教員 1 人当たりの生徒数は私立学校より少なくとも 12 人は多い」(p.434)

いくつかの国々では、私立学校より公立学校の方が生徒対教員比率が低い。その一例はスペインの前期中等教育で、私立学校の教員 1 人当たり生徒数が 16 人であるのに対し、公立学校はわずか 11 人である。「初等教育では、ポーランド、トルコ、英国、アメリカおよび非加盟国のブラジルとエストニア、ロシア連邦において、公立学校の平均学級規模の方が 1 クラス当たり 4 人以上多い。しかし、このうち非加盟国のブラジルを除くすべての国々では、私立が比較的小さい。対照的に日本とスペインでは、私立学校の学級規模が公立学校を少なくとも同程度は上回っている。」(p.434) 私立教育は、前期中等教育でより普及している。

多くの国々で、生徒や家族が利用できる学校教育の選択肢を広げるために、公立学校・私立学校両方に資源が供給されていると報告書は主張している。「多くの国々で学校教育をめぐる議論において学級規模が重要な位置を占めていることを考えれば、公立学校と私立学校との学級規模の格差は入学率の格差の原因になるかもしれない」(p.434)

だが報告書は、私立学校だからと言って学級規模が小さいとは限らず、逆に大きい場合があることも指摘し、これは保護者の間で私立学校の方が公立学校より人気があるためだと示唆している(質を軽視している——学級規模に関する議論は報告書ではすんでいるのに)。

「興味深いことに、オーストラリア、ベルギー (フランス語圏)、デンマーク、韓国、ルクセンブルクおよび非加盟国のチリなど、初等教育と前期中等教育における私立学校の比

率が大きい国々では、平均して公立学校と私立学校との学級規模の格差はごくわずかである。大きな差がある国では、私立学校の方が公立学校より生徒数が多い傾向にある。これは、相当数の生徒・家族が私立学校を選択している国々では、学級規模はこの選択を左右する大きな要因ではないことを示している。」 (p.436)

### 教員の給与水準は？

前期中等教育の経験年数が15年以上の教員の給与は、ハンガリーおよび非加盟国のチリとエストニアの1万5,000ドル未満から、ドイツ、韓国、スイスの5万1,000ドル以上、さらにルクセンブルクの9万ドル超まで幅がある。

前期中等教育の経験年数が15年以上の教員の給与は、韓国では1人当たりGDPの2倍を超えているが、ノルウェーおよび非加盟国のエストニアとイスラエルでは1人当たりGDPの75%以下である。

ほとんどすべての国々で、1996年から2006年にかけて教員の給与は実質ベースで増加し、最も大きく伸びたのはフィンランド、ハンガリー、メキシコ（およびオーストラリアの初任給）、非加盟国のエストニアである。スペインの給与はこの期間に減少したが、それでもOECD平均を割っていない。

平均してOECD加盟諸国では、後期中等教員の授業時間当たり給与は初等教員より44%多い。この差は、ニュージーランド、スコットランドおよび非加盟国のチリでは5%以下だが、フランスとハンガリーでは60%以上であり、オランダでは80%を、デンマークでは100%を超えている。しかし報告書の指摘によると、初等教員と後期中等教員の授業時間当たりの給与の差は、かならずしも労働時間当たりの給与差となっているわけではない。例えばスペインでは、労働時間当たりの給与は同等だが、授業時間当たりの給与は大差がある (p.447)。

初等教育でも中等教育でも給与表の最高額は平均して初任給より約70%多いが、給与表の上昇に要する年数の違いを考えれば、この差は国によって大いに異なる。韓国の給与表の最高額は初任給の3倍だが、最高額に到達するには37年かかる。同様にスペインでも26年を要する。オランダでは、中等教育で3種類の給与ベースが存在するが、2006年に最高額に達していた教員は14.8%にすぎなかった (p.443)。

初任給が最も多いのは7万ドルを超えるルクセンブルクで、最も少ないのは1万5,000ドルに満たないチリとエストニアである。

報告書は次のように主張している。「教育の質とバランスの取れた教育予算の両方を維持しようと努力している政策立案者にとって、報酬は極めて重要な検討事項である。[……] 理論的には、質の高い教員を引きつけて教員の業績を[……] 高めるために、給与構造によって奨励給や報奨を提供することができる。職業構造のその他の重要な側面は、教員の採用当初の試用期間と終身在職権の問題である」 (p.444)

ほとんどのOECD加盟諸国では、教員の給与は担当する教育段階が上がるにつれて増える。ベルギー（フラマン語圏・フランス語圏の両方）、ルクセンブルク、オランダ、スイスでは、経験年数15年以上の後期中等教員の給与は同じく経験年数15年以上の初等教員より少なくとも25%は多い。対照的に、オーストラリア、チェコ共和国、イングランド、

ギリシャ、アイルランド、日本、韓国、ニュージーランド、ポルトガル、スコットランド、トルコ、アメリカおよび非加盟国のチリとエストニア、イスラエル、スロベニアでは、後期中等教員の給与と初等教員の給与が同等である（差は5%未満、表 D3.1）。

「アメリカをはじめとするいくつかの国々では、教員の学歴も給与に関係している」（p.446）

報告書は過去数年と同様に、教職歴・資格・業績を有力な給与等級の基盤として大いに重視し、以下のとおり主張している。「かなりの割合の教員や学校管理者が高い地位への昇進を望んでいないことを示すデータがある。これはおそらく、昇進のマイナス面がプラス面（昇給や名声、その他の報奨）より大きいためだろう」（p.447）。報告書は、地位に伴う職務や条件の変更、給与額やその他の報奨を修正することによって昇進の魅力を高めることができると示唆している。報告書によれば、年金などの繰延報酬は産業労働者にとって重要な誘因であり、優秀な労働者を引きつけるための手段である。

給与構造は OECD 加盟諸国間で大いに異なる。多くの国々の給与構造は比較的一律で増額幅が小さい。デンマーク、ドイツ、ノルウェー、トルコおよび非加盟国のスロベニアでは、最高給と初任給との差は、最大でも 30% にすぎない（p.448）。

報告書によれば、最高給に到達するのに要する時間が短い国々（5～9 年のオーストラリア、デンマーク、ニュージーランド、スコットランド）では、他の国々より比較的早く金銭的誘因がなくなり、「教員が年功制賃金体系上の頂点に近づいた時、問題が生じるだろう」（p.448）。初任給が大幅に引き上げられたニュージーランドとオーストラリアでは、給与表が比較的短いため、採用が大きな問題になっている。報告書は次のように主張している。「新人教員を多く採用するために財源を利用する際には、継続的雇用の点で、また、満足感や意欲の低下という点で影響が出る可能性についても留意する必要がある。」

（p.450）

この主張に反して、報告書は以下のとおり述べている。「ここでは教員の昇給の機会について特に取りあげているが、賃金表の圧縮にも利点があるかもしれない。しばしば主張されるように、従業員の給与格差が小さい職場では、組織内の信頼度が高く、情報の流れがスムーズで、同僚間の協力関係も緊密である。こうしたメリットについては、給料に関する動機づけという利点と比較検討する必要がある」（p.448）。

多くの学校が金銭的報酬や授業時間の軽減という形で教員に追加支払金を支給している（ギリシャ、アイルランド、ポルトガル）。新任教員への追加給付金として、家族手当や勤務地手当（例：極貧地域）、特別な教育ニーズを抱える生徒を扱う資格などの高度資格手当が挙げられる。OECD 加盟諸国および非加盟国の約 3 分の 2 で、これらの追加支払金が年 1 回支給されている。10 か国は、教員不足の科目で教える教員にも年賦金として追加支払金を支給している。

資格、訓練、専門能力開発活動、業績および人口動態に関する追加支払金も年 1 回支給されており、OECD 加盟諸国と非加盟国で広く見られる。OECD 加盟 15 か国と非加盟 3 か国は、優れた業績に追加支払金（業績奨励給）を支給している。

#### 教員は授業にどのくらい時間をかけているか？

公立初等教育校の授業時間数は年間平均 812 時間（2005 年より 9 時間増）だが、デンマ

ーク、トルコおよび非加盟国のエストニアの 650 時間未満からアメリカの 1,080 時間まで幅がある。後期中等普通教育の平均授業時間数は 667 時間だが、デンマークの 364 時間からアメリカの 1,080 時間まで幅がある。しかし EI は、前回版のこれらの統計値に誤りを発見している。授業時間の幅は見かけほど大きくないかもしれない。数字を検証する必要がある。

図 D4.2 は、教育段階別に見た年間授業時間数を示している。この表から、ほとんどの国々では一般に中等教育より初等教育のほうで授業時間数が多いが、メキシコでは中等教員の方が初等教員より授業時間数が大幅に多いことが分かる。非加盟国のロシア連邦でも、前期中等教育と後期中等教育の授業時間は初等教育より年間およそ 300 時間多い。

教員の労働時間に関する規則はさまざまである。ほとんどの国々では、教員は特定の時間にわたって働くことを正式に義務づけられている。いくつかの国々では、授業時間は週当たり授業数として規定されているにすぎず、授業 1 回につき一定の非授業時間数が必要と想定されていることもあるかも知れない。ギリシャでは勤続年数に従って授業時間の減少が必要だとされているが、労働時間は変わらない。

韓国は、教員の仕事の編成に違いがあるという興味深い例を示している。すなわち、韓国の教員は、こなさなければならない授業日数は最も多いが、前期中等教員の必須授業時間は最も少なく、後期中等教員の必須授業時間は 5 番目に少ない。韓国は初等教員が週平均 5 日を超えて教えている唯一の国でもある。

報告書は、授業時間と授業以外の職務の範囲が教員の仕事を構成する重要な要素であることを認識し、教員の給与をめぐる先の議論、および教職に教員を引きつけて定着させることの重要性と関連づけて教職の魅力を語っている。

#### 教育制度において評価・査定はどのように利用されているか？

報告書によると、「学校による自己評価の方が頻繁に行われているが、評価や説明責任という意味合いから言えば、一般に、学校監査官による評価の方が学校や教員に大きな影響力が強いためである」（p.470）。大多数の国々で、学校評価からのフィードバックは、学校に提供される業績フィードバックや学校経営の業績評価、個々の教員の業績評価により大きな影響を与えると考えられている。

一般に、評価が学校資金やその他の財務面、たとえば学校予算の変更、学校に対する報酬・制裁、教員に支給される報酬・手当など）に及ぼす影響は比較的小さい。

国家学力試験における生徒の成績は、学校予算や学校に対する金銭的な報酬、あるいは教員の報酬や手当に影響を与えとは考えられていない。例外は、学校予算に少し影響を与えたと考えられていたスコットランドと、学校に対する金銭的な報酬または制裁に少し影響を与えたと考えられていたスコットランドおよびエストニアである。アイルランドでは、国家学力試験は学校閉鎖の見込みに多少の影響を与えたと考えられていた。

生徒の全国学力調査は、個々の生徒に影響を与えない点で国家学力試験とは異なる。それにもかかわらず、OECD 加盟諸国と非加盟国では全国学力調査の方が広く行われており、学校・教員に提供される業績フィードバックに大きな影響を与えていた。イングランドでは、学校査察など他の要因との関連させること、全国学力調査は学校閉鎖の公算にも大きな影響を与えたと考えられていた。

教育監査官や他の外部機構による学校評価は、OECD 加盟 10 か国と非加盟 1 か国で、学校に提供される業績フィードバックに大きな影響を与えると考えられていた。学校評価が学校予算と金銭的な報酬や制裁にかなり大きな影響を与えると考えられていたのは、ベルギー（フラマン語圏）だけである。対照的に、韓国および非加盟国のエストニアでは、他の OECD 加盟諸国や非加盟国と比べて学校評価の影響は小さいと考えられていた。

## どのような財的・人的資源が教育に投入されているか？

### 教育費の水準

『図表でみる教育 2008』によると、OECD 加盟諸国全体で GDP 総額の 6.1%を就学前教育、初等教育、中等教育、および高等教育の教育機関に支出している。教育機関への支出が最も多いのはデンマーク、アイスランド、韓国、アメリカおよび非加盟国のイスラエルで、公費と私費の教育支出が GDP の少なくとも 7%を占めており、これにメキシコとニュージーランドが 6.5%超で続いている。データを入手できる OECD 加盟 28 か国中 7 か国と非加盟 6 か国中 3 か国は、教育機関への支出が GDP の 5%に満たない。ギリシャと非加盟国のロシア連邦では、この数字がそれぞれ 4.2%、3.8%である。平均して OECD 加盟諸国は、公共支出全体の 13.2%を教育に振り向けている。教育機関支出の約 60%（OECD 地域の GDP 総額の 3.7%）が初等教育、中等教育、および中等後非高等教育に投じられている。平均して OECD 加盟諸国は、初等教育、中等教育、および中等後非高等教育段階における経常支出の 20%を教育職員の報酬以外の目的で使っている。

平均して OECD 加盟諸国は、初等教育から高等教育までで生徒 1 人当たり年間 8,553 ドルを支出しており、生徒 1 人当たりの支出額は初等教育で 6,173 ドル、中等教育では 7,736 ドル、高等教育で 1 万 5,559 ドルである。しかし国家間に大きな格差がある。OECD 加盟諸国は高等教育に対し在学者 1 人当たり初等教育の 2 倍近くを支出している。

しかし報告書は、これらの平均の陰で、実は OECD 加盟諸国と非加盟国の在学者 1 人当たり教育機関支出に大きな幅があることを認めている。例えば初等教育では、教育機関支出に 10 倍の開きがあり、非加盟国のブラジルの在学者 1 人当たり 1,425 ドルからルクセンブルクの 1 万 4,079 ドルまで幅がある。中等教育では国家間格差がさらに広がり、在学者 1 人当たりの教育機関支出の開きが 16 倍になり、非加盟国のブラジルの 1,186 ドルからルクセンブルクの 1 万 8,845 ドルまで幅がある。

### 高等教育段階の在学者 1 人当たり支出は減少または横ばい

報告書によれば、初等教育、中等教育、および中等後非高等教育の在学者 1 人当たりの教育機関への支出は、すべての国で 1995 年から 2005 年までに平均 35%増えた。だが気がかりなことに、高等教育では在学者 1 人当たり支出が減少しているケースがあり、支出が学生数の増加に追いついていない。

OECD 加盟諸国では、初等・中等・中等後非高等教育支出の平均 90%超、最低でも 80%が公的資金で賄われている（ただし韓国と非加盟国のチリを除く）。しかし、高等教育では民間資金の比率が実にさまざまで、デンマーク、フィンランド、ギリシャの 5%未満から、オーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランド、アメリカおよび非加盟国のイスラエルの 40%超、さらには韓国と非加盟国のチリの 75%超まで幅広い。

## 民間教育資金の増加

OECD では、どうやら民間教育資金が増加しているようである。報告書は以下のように指摘している。「全教育段階の公財政支出総額は1995年から2005年の間に増加している。しかし私費負担は、比較可能なデータのある国の4分の3近くで、さらに大きく伸びた」(p.243)。報告書は、これは前進的発展であると示唆し、次のように主張している。「新たな学習者がますます多様化するプログラムに参加し、プログラムの提供機関・組織も増加して選択肢も広がっている。そのため、政府は教育に必要な財源を確保して、より公正に費用を負担し収益を共有しようとして、新たな協力関係を作りあげようとしている」(p.244)。EI は、教育への私費支出を奨励すれば公費支出が減少していき、最終的にはゼロとなり、基本的人権としての教育という原則が否定されかねないことを懸念している。

報告書は、就学前教育への投資は生涯学習の強固な土台を確立し、後に学校で学習機会への公正なアクセスを確保するうえで不可欠であると適切に主張している。だが、多くのOECD加盟諸国で就学前教育の資金は依然として民間によって供給されていることを認めている(p.245)。教育インターナショナルはOECD内外に対して、就学前教育に関して他の教育段階と同程度の注意を向けるよう要求している。教育は幼児を含むすべての子どもの基本的人権である。

## 結論

『図表でみる教育2008』は過去の報告書と同様に、OECD加盟諸国の教育制度に関する充実した貴重な統計資料を提供している。すなわち、資金供給、各教育段階（特に高等教育）へのアクセス、生徒の学習到達度の進展である。ここ数年の到達度の進歩に関しては、PISA2006の調査結果を引用して報告している。

報告書は、OECD地域全体で教育が大幅に拡大していることを示している。OECDは報告書全体を通して、いつまでも公的資金に頼って高等教育へのアクセス拡大が今のペースで続くことはありそうにない、と一貫して主張している。報告書は代替策として、特に高等教育で民間投資を増やせるようにすべきだと主張している。というのも、このレベルでは教育の個人的収益が大きく、常に支払えるとは限らないが、人々の支払い意欲が高いからである。OECDは質の高い教育への同等のアクセスの重要性を認めているが、それでも報告書は、教育の費用と教育の個人的収益（個人収入）・公的収益（税金）との関係を強調することに重点を置いている。

EIの視点からすれば、この重点の置き方は、万人が生涯学習のために利用できる基本的人権としての教育という原則を損なうものである。EIは、全教育段階における質の高い教育へのアクセスは引き続き政府の主要責任とすべきであり、市場原理に委ねてはならないと主張する。

(訳注)文中「ドル」とは、米ドルのこと。