

費用効果分析の可能性を探る

元兼正浩（九州大学）

近年の教育行政研究は、従来の教育学的な分析に加え、政治学的な分析の重要性が指摘され、実際にそうした政治学・行政学的なアプローチによるすぐれた研究成果も輩出されている（例えば、村上祐介『教育行政の政治学』木鐸社、2011等）。「教育行政の学」から「教育の行政学」への転換、もしくは領域概念としての教育行政からの脱皮と言ってもよいだろう。では、機能的な概念である教育経営の学を我々ほどのように捉えなおすことが可能であるのだろうか。

公教育経営において政策立案や意思決定の場面で、どのようにその政策判断がなされているのか、またなされるべきなのか。アクター間によるマイクロ・ポリティカルな研究はこの間すすめられてきたが、実際に、政策決定にあたって、どのようなオルタナティブを用意し、経営的発想によってその費用対効果を検討しているのかは極めて不透明である。もしかすると、そうした十分な検討がなされないまま、パワーバランスで、もしくは担当者の「想い」だけで決定されているケースは少なくないのかもしれない。これまでの教育経営研究自体が「将来予測」といった視点が脆弱で、また政策立案に寄与する評価の手法やコスト査定の方法論を蔑にし、研究蓄積をなしてこなかったことも事実である。

そこで第Ⅱ部では、ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン〔著〕赤林英夫〔監訳〕『教育の費用効果分析』（日本評論社、2009）を手掛かりとして、ここで提示されているいくつかの費用効果分析の方法を具体的に用いて、その活用可能性について検討する。

同書によれば、費用効果分析は「ある一定の結果を最も少ない費用により達成するための政策を、複数の代替案の中から選択するための手法を提供するもの」（3頁）と定義されている。すなわち、費用と効果を同時に適切に評価しながら、保有資源の有効活用の方法を探る手法であり、限られたパイの争奪戦のような政治的手法とは全く異なるものである。

これまでの政策的介入が大きな「効果」を期待されて選択されていたのに対し、費用に関する情報を織り込むことで、表面的にはより大きな効果の期待できる政策よりも、よりコストの少ない、つまり「費用対効果」の高い政策を選択することが可能となり、それはダウンサイジング社会における公共選択論としても理に適っているといえるだろう。

費用分析のマッピング

このように費用効果分析は、教育政策の適正な評価にあたって活用されるべきものであるが、用途に応じてそのアプローチの仕方には違いがある。費用分析する手法には、費用効果分析（cost-effectiveness analysis:CE 分析）、費用便益分析（cost-benefit analysis:CB 分析）、費用効用分析（cost-utility analysis:CU 分析）、そして費用実行可能性分析（cost-feasibility analysis:CF 分析）といった多様な分析手法があり、その違いについて

ここで確認しておきたい。

まず費用効果分析（CE 分析）については、

- a) 類似する、あるいは全く同じ目標を持つ場合のみ、政策間の比較が可能であること
- b) 同一の尺度を用いて、代替案の効果を測定することが可能であること

以上の2つを前提として、単位費用あたりの最大の効果、もしくは単位効果あたり最小の費用となる代替案を選択する手法である（14 頁）。

この CE 分析アプローチの最大の長所は、特定の教育目標を達成するための代替案の間の評価に適しているということだとされる（17 頁）。そのことは裏返しとして、その目標自体の価値に対する判断は留保されてしまう問題が残ってしまう。

それを克服できるのが費用便益分析（CB 分析）である。

費用および便益としてすべて貨幣価値に査定するため、（以下、18 頁）

- a) ある代替案が費用を上回る便益を生み出すのか。
 - b) 目的が異なる代替案の中で、費用に対する便益の比率が最も高いものはどれなのか。
 - c) 異なる政策領域の一連の代替案の中で、最も費用便益比率が高い公共投資はどれかなど、貨幣価値によって表すことさえできれば、種々の政策を比較することが可能となる。
- 欠点は、便益と費用を金銭上の価値によって評価できるかということに尽きる。

費用効用分析（CU 分析）は、貨幣価値で評価することが難しい便益が大きい場合などに、それに左右されない「効用」（utility）、すなわち各個人の選好に関する情報を満足度として表現することにより比較可能となる。なお、通常、複数の効用尺度を統一して一つの効用とするため、重要度過重で重みづけをする必要がある（22 頁）。

上記の3つの手法はいずれも、潜在的な代替案の評価をめぐって、費用や結果の双方の情報の組あわせによって、最もコストパフォーマンスの高い選択肢を選ぶ手法であった。その特性については同書 29 頁にわかりやすく一覧に整理されているので次頁で紹介する。

最後に、費用実行可能性分析（CF 分析）についてである（26 頁）が、これは全く目的の異なるもので、選択肢が実行可能かどうかだけに焦点を当てる限定的な手法である。

そこで今回はこの CF 分析をのぞき、上記の3つのアプローチを具体的にフィールドにて適用してみることにしたい。これによってタイトルにあるように、教育行政領域における費用効果分析の手法の援用可能性を試論的に検討してみることが第Ⅱ部の目的である。

収集した実際の行政資料を再吟味して、もしくは新規に調査収集して、それぞれ目次にみられるような分析手法を用いて検討を試みる調査計画をデザインした。ここでは試みということもあって、実際の数値にもとづく実証までを要求していない。教育分野において費用効用分析がこれまで適用された事例はほとんどなく、本書でも架空の事例が紹介されている（23 頁）にすぎないのに対し、実際に事例を提示するだけでも試論的な意味があると考えたからである。では第2章以下をご覧ください。

分析方法	費用効果	費用便益	費用効用	費用実現可能性
分析の設問	<ul style="list-style-type: none"> ある水準の政策効果を最も低い費用で達成する代替案を決定 ある費用で最も高い水準の政策効果を達成する代替案を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ある水準の便益を最も低い費用で達成する代替案を決定 ある費用で最も高い水準の便益を達成する代替案を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ある水準の効用を最も低い費用で達成する代替案を決定 ある費用で最も高い水準の効用を達成する代替案を決定 	<ul style="list-style-type: none"> 決められた予算の中で代替案が実行可能かどうかを判定
費用の計測	投入資源の金銭価値	投入資源の金銭価値	投入資源の金銭価値	投入資源の金銭価値
成果の計測	効果の単位	便益の金銭価値	効用の単位	なし
長所	<ul style="list-style-type: none"> 通常の効果評価を取り組むのが容易 単一もしくは少数の目的に対する代替案の選択に有益 	<ul style="list-style-type: none"> ある政策の絶対的な価値の判断に利用可能 医療など教育以外のプロジェクトと比較可能 	<ul style="list-style-type: none"> 効果の代わりに個人の選好を導入 複数の効果指標を単一の効用尺度に置換 利害関係者が意思決定に参加可能 	<ul style="list-style-type: none"> 実行不可能な選択肢を成果の計測前に除外
短所	<ul style="list-style-type: none"> 複数の効果尺度がある場合、解釈が困難 政策全体の価値を判断することは不可能 二つ以上の代替案を比較するときのみ有益 	<ul style="list-style-type: none"> 関連するすべての教育成果に金銭価値を付与することは困難 	<ul style="list-style-type: none"> 整合性と正確性を兼ね備えた先行順位を決定することは困難 政策全体の価値を判断することは不可能 二つ以上の代替案を比較するときのみ有益 	<ul style="list-style-type: none"> 成果の指標を使わないので、政策全体の価値を判断することは不可能

(「費用分析のための四つの手法の比較」ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン [著] 赤林英夫 [監訳] 『教育の費用効果分析』日本評論社、2009年、29頁を引用)

教育委員会施策の広報効果に関する費用効果分析 —「エデュケーションかすが」を事例として—

金子研太（九州大学大学院生／日本学術振興会特別研究員）

はじめに

政策広報は、特色ある施策を展開するうえで不可欠の要素である。近年、情報公開制度の制定、アカウンタビリティ上の要請などから、行政施策を住民に分かりやすいかたちで広報する必要性が高まっている。自律的学校経営、地域住民や保護者の参加が進んでいる昨今では、それぞれの施策がどのように位置づけられ、何を目指しているのかをステークホルダーの目線で示し、合意形成を図る必要がある。

一方で、行政改革の流れの中で、学校教育や社会教育に内在するニーズとは異なった文脈から改革案が生み出され、その実現を求められる例も少なくない。公務員の給与カットや定数削減はその典型例であり、生産的でないリストラクチャリングやアウトソーシングが進んでいる可能性もある。このような場合、明確な効果を数値で表しにくい施策は、時としてカットの対象となる。政策の広報についても、本当に広報に値する情報なのか、目的を達成するために必要な内容と方法になっているのか、といった点を疑う場合に、何らかの数値を示さざるを得ない場合があるだろう。そのような施策に対して、費用効果分析の枠内で何らかの評価を行う方法はないだろうか。また、その評価を通して実現方法を比較・選択する上で示唆を与えることはできないだろうか。このような問題意識から、本節では、政策広報を費用効果分析の観点から考察したい。なお、本節で費用効果分析を採用した理由については、後述することとしたい。

1. 政策広報に関する先行研究

北村（2005）によれば、政策広報には性質の異なる4つのカテゴリーがあり、それぞれの特徴を生かした効果的な広報を行っていく必要があるとされる。4つのカテゴリーは、第1にアカウンタビリティ型政策広報であり、「政策を説く」ものである。介護保険制度の改正や少子化対策の広報など、生活に直結する政策について意義、内容、影響などを説明するものである。第2にアジェンダ型政策広報であり、論点を提起し世論を喚起するものである。「政策を問う」意義を持っている。第3にマーケティング型の政策広報が存在し、ある政策の利用や遵守を要請するためのものである。近年ではクールビズなどが該当し、「政策を売る」と形容される。第4にリスクマネジメント型の政策広報であり、犯罪に関するリスク情報や伝染病予防に関する施策の広報を通して「政策を守る」意図がある。このような効果的な広報を行うために、対象とする人に対して情報を届ける必要があるのは言うまでもない。そこで、誰に、どのような形態で情報を届けるかを選択することが重要になる。

しかし、実際の効果を測定することは困難であり、政策広報の副次的成果である組織変

革についての論考が多く蓄積されてきた。たとえば、組織開発的側面に注目した事例紹介である江澤（2010）や、行政組織の「ソフトな構造」変革の促進の観点から「エデュケーションかすが」を分析した金子（2012）の研究がある。この「エデュケーションかすが」について元兼ら（2013）は、同文書中に含まれる連携対象の変遷を通して、春日市教育委員会が重点施策に応じて「公共領域」を変容させてきたことを実証している。これらの研究では分析対象が行政当局内に偏りがちであり、実際の生産物がどの程度の広報効果を持っているか、またそれらが手法により異なっているかを評価する作業が依然として残されている。

2. 費用と効果の評価

(1) 投入資源

政策広報に当たって投入されている資源は、媒体の執筆・編集に関する人件費、印刷費、保管・配布に関する経費などからなる。これらのデータを可能な限り収集し、積算することとなる。当時の資料が残っていない場合は、スクラッチから媒体を再定義し、配布するまでのコストを考えることとする。途中作業の査定にあたっては、現在残っている内部資料を、再びゼロから作り直す場合のコストを想定する。

(2) 無形資産評価の方法

上場企業の無形資産の評価については、IFRS（国際財務報告基準）で規定されており、特にIAS第38号に「物理的実体のない識別可能な非貨幣性資産」として無形資産が定義されている。2009年には企業会計基準委員会において「無形資産に関する論点の整理」が出され、これを日本の会計基準に位置づけようとしているところである。しかし、「同時利用・多重利用が可能であること、生み出す便益について不確実性が高いこと、市場が存在しないことを理由として、無形資産の価値評価について決定的な方法が存在しない」（岡崎2011:124）現状もある。岡崎（2011）は無形資産の価値評価方法として、大きく3つを挙げている。

(1) コスト・アプローチ

同じ資産の再調達価格、または過去の実際の支出額から価値を評価する方法である。計算が容易で、一定の客観性はあるが、取得費用と経済的価値が必ずしも連動するとは限らない。

(2) マーケット・アプローチ

評価対象資産に類似する取引を調査することでその価値を明らかにする方法であるが、そもそも市場がないことがほとんどであり、適用事例は少ない。

(3) インカム・アプローチ

資産が将来生み出すと考えられるキャッシュフローを現在価値に割り引く方法である。技術や顧客、ブランドなどの評価に適するが、主観的評価に陥りがちである。

なお、「内部で創出されるブランド、題字、出版表題、顧客名簿及び実質的にこれらに類似する項目を無形資産として認識することはできない」（田邊2009）とされ、媒体が単な

る施策リストであれば、無形資産に該当すると言いき難い面がある。しかし、開発プロセスで生じる組織変革や、市民の施策理解が容易になる媒体であれば、この資産価値を評価する意味が生じると考えられる。

コスト・アプローチは、投入資源の評価にコストの積算を用いているため、そのままでは費用と効果の算出方法が同じになってしまう。このため、採用することができない。マーケット・アプローチも、行政当局の政策広報はほとんどが無料で提供されるもののため、採用が困難である。インカム・アプローチには METI モデル、ES モデルなどがあり、それぞれに異なった結果が出る。これらのモデルの適用のためには株価や業績、業界での位置付けなどの指標が必要であり、広報文書の分析に用いるのは現実的ではない。このため、インカム・アプローチの発想を参照しながら、独自の査定方法を新たに開発することが求められる。

3. 事例選定と分析の実際

(1) 事例選定

費用効果分析を行うためには、実際に政策広報として機能している媒体を選ぶ必要がある。この点、福岡県春日市で発行されている「エデュケーションかすが」は、北村（2005）の挙げる政策広報の要件を十分に満たす媒体である。その理由として以下の4点を挙げるができる。①施策の柱を絞っており、わかりやすく体系を示している。②春日市が推進するコミュニティー・スクールの解説や、各種制度の列記があり、マーケティング型広報の機能を持つ。③「エデュケーションかすが」は、親しみやすいカラー刷りのパンフレットであり、全世帯配布により、必要な人に必要な情報を届ける工夫が行われている。④内容においても市の総合政策との接合や各課の目標の統一（「活力あふれる教育・文化・スポーツ」）が図られており、施策のブランド化への萌芽がみられる。

この媒体は、自治会の関係者や視察に来た他自治体の担当者などにも配布されているものの、媒体の知名度は高くなく、潜在的な需要への対応という側面では課題がある可能性がある。また保護者に対する配布方法についても、学校や子どもを通すため、多数ある配布物の中に埋もれるなどの可能性もあり、家庭まで情報を届ける点で別の方法を考慮する余地がある。このような課題に対応するために、インターネットを通じた配布を行うという代替案が考えられ、その費用効果比率の検証を通して、現行の配布形態を評価することができるだろう。

(2) 費用の分析

費用の分析のためには、前項に挙げた費用や作業時間に関するデータが必要である。この点、春日市の教育委員会は調査に協力的である。この点からも「エデュケーションかすが」を分析対象とするメリットがある。担当職員の協力により、編集作業に関する月ごとの作業時間数を集計することができた。以下にその実際を示すこととする。

なお、「エデュケーションかすが」は課ごとの分担執筆であり、教務課教育総務担当の職員1名がとりまとめに際して中心的な業務を担っている。各課では係長級の職員が項目案の検討を行っている。

大幅改訂時（2011年度版作成時）

月	主担当	係長	課長	部長	教育委員	各担当者
9月	12					
10月	6	2				65
11月	31	7	5	5	12	5
12月	13					
1月	27	2	1	1	4	82
2月	29	3	3	3	12	54
3月	5					
合計	123	14	9	9	28	206

通常改訂時（2013年度版作成時）

月	主担当	係長	課長	部長	教育委員	各担当者
12月	2					
1月	22	1	1	1	5	40
2月	28	2	2	2	12	26
3月	7					
合計	59	3	3	3	17	66

教育委員を除く、職員の「エデュケーションかすが」作成のためのコストは、2011年度版作成時は361時間、2013年度版作成時は134時間であった。本来は役職ごとの給与を反映させるべきであるが、平均月額給与35万2,200円を160時間で除した額（時給2201円）もとに計算することとする⁽²⁾。

その結果、2011年度版「エデュケーションかすが」の編集費用は79万4,561円、同じく2013年度版は29万4,934円と算出できる。

また、印刷費は業者委託により以下の表のような経過となっている。2007年度は増刷をしたため、単価が高くなっている。現在のA3版三つ折りになったのは2008年からであり、約10万円で推移している。

年度	部数	金額	年度	部数	金額
2003年	150部	105,000円	2009年	14,000部	94,650円
2004年	150部	94,500円	2010年	13,500部	93,975円
2005年	250部	68,250円	2011年	13,500部	93,975円
2006年	900部	データなし	2012年	15,000部	99,750円
2007年	1,300部	136,775円	2013年	15,000部	99,750円
2008年	13,000部	91,350円			

相手先ごとの配布数について、直近三年間のものを表に示す。大部分を保護者向けに配布している。事務局用とされているものについては、図書館や市役所等で配布しているものや、その他記録に残っていない小規模な配布も含まれている。

配布先	2008	2009	2010	2011	2012
市立学校（教職員・保護者）	12,190	12,420	12,300	12,170	12,060
教員赴任式		200	140	149	130
市議会議員		21	25	18	8
自治会長会		50	50	50	50
自治会			350	350	700
市長部局			17		
市福祉施設		40			
筑紫地区教育委員研修			40		
社会教育委員		15			
視察		25	65	166	325
日本教育行政学会大会参加者					100
教育委員会事務局（公共施設 配布・保管用含む）	810	487	323	264	478

保管費については、春日市の倉庫を利用しているため実際の費用負担は存在しない。正確な保管数は不明であるが、例年事務局の手元に残るのは100部程度であると考えられ、段ボール2～3箱分である。同市内の貸倉庫の価格は月額8000円ほどであり、この倉庫には120箱の段ボールが収容できるとされていることから、実質的な保管費は月額200円ほどと考えられる。また、付箋や校正用赤ペンなどの消耗品費についても本来計上すべきであるが、他の業務との切り分けが難しいため、考慮しなかった。本分析は試論のため、単年度を単位として、効果の累積や将来価値の割引は考慮しないこととした。

これにより算出したコストは、以下の表のようになる。なお、2010年度（2011年度版作成）、2012年度（2013年度版作成）以外の人件費および保管費（それぞれ短剣符を記している）は推計値である。

年度	人件費	印刷費	保管費	合計
2007	794,561 †	91,350	2,400 ‡	888,311
2008	294,934 †	94,650	2,400 ‡	391,984
2009	294,934 †	93,975	2,400 ‡	391,309
2010	794,561	93,975	2,400 ‡	890,936
2011	294,934 †	99,750	2,400 ‡	397,084
2012	294,934	99,750	2,400 ‡	397,084

† 改訂量に基づく推計値である。

‡ 推計値であり、実際の費用負担は発生していない。

なお、インターネット公開に関する費用については、類似の事例での業者の見積もり額を参照して導出する。

(3) 効果の分析

効果の分析方法として、「エデュケーションかすが」の各項目に対して任意の査定単価をつけ、配布先一覧からそれぞれが効果を持つ人数を算出し、それらの掛け算を合算する方法が考えられた。実際の配布部数に基づいて、それが配布先にどの程度の効果を与えるかを査定することとなる。査定単価の導出手法には、根拠を明らかにしたうえで、執筆者が査定単価を定義した。このため、執筆者は得られた単価と貨幣価値の間に関連性を想定するが、その客観性は担保されない。このため、「総便益が投入資源の価格を上回っているか」というような観点を想定する費用便益分析に耐えうるものとはならない。また、査定単価の定義は、その導出方法が費用効用分析の重みづけとは異なっているため、これに位置づけることも困難である。結果として、本分析は Web での公開と紙媒体での配布の比較を目的とした費用効果分析となる。

以下に、効果の分析の実際を示すが、この査定単価は絶対的なものではなく、要素の選定と査定単価の設定で大幅に異なる結果が出ることとなる。このためこれらの設定手法についてさらなる検討が必要となる。

要素	査定単価	効果を持つ人数	査定価値	査定根拠
春日市教育の目標	1	12810 人	12810	別の媒体にも掲載されており、あまり注目されないため
春日市教委の電話番号	30	12810 人	384300	104 などで問い合わせる必要がなくなるため
各学校の概要一覧	10	12810 人	128100	あまり詳細ではないものの、校区の学校の情報がわかるため
春日市の施策体系図	3000	425 人	1275000	一覧にまとめた表は希少なため
コミュニティー・スクール実施体制図	2000	1175 人	2350000	施策の円滑な説明と実施に役立つため
合計			4150210	

(4) 費用効果比率

これらの分析から、現行の方式についての費用効果比率を算出することができる。これを同様に Web 公開などについても算出し、現行方式と比較検討することとしたい。

方式	費用	効果	費用効果比率
現行方式（パンフレット）	397,084	4,150,210	10.45

おわりに

厳しい財政状況を反映して、コスト削減圧力は高まるばかりである。冒頭に述べたように、あらかじめ決められた額の歳出削減を求められる場合は、有無を言わずコストの低い方法を採用せざるを得ない場合があるかもしれないが、本来の目的を達成することができるか、実際に支払うコストは本当に低くなっているのかを十分に比較検討したほうが良

いのは言うまでもない。当面、春日市を対象としたデータ収集・分析を行い、Web 媒体での広報との比較について考察する予定である。また、取り組み自体の継続に疑義がさしはさまれる場合には、実現手法の相対比較ではなく、取り組みの持つ便益の総量を数値化して示す必要があることを指摘して、結びとしたい。

【注】

- (1) 実際に施策の立案者側としても、「エデュケーションかすが」の編集を通して行政施策の偏りについて意識し、軌道修正しているということが聞き取り調査から得られている（金子 2012）。
- (2) 給与については「平成 24 年度春日市人事行政の運営等の状況について」による。「市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」によれば、教育委員の報酬は月額制であり、委員長 56,700 円、委員 45,400 円である。今回の分析では教育委員の月拘束時間が不明であるため、分析から除外した。実際には、人件費は文中に示した額より 1 万円から 2 万円ほど高くなっていると考えられる。

【参考文献】

- ・ 荒木長照、田口順等（2008）「自治体開発キャラクターのパブリシティ効果の推定—平城遷都 1300 年記念マスコットキャラクター」『大阪府立大学経済研究』54 巻 2 号、pp.55-70。
- ・ 江澤敦広（2010）「お役所仕事から一步前へ（113）「政策広報」で情報共有を！—『藁』で芽吹く取手の自治—」『地方自治職員研修』43 巻 8 号、pp.75-77。
- ・ 岡崎文一（2011）「無形資産価値評価」『三菱総合研究所所報』 pp118-131。
- ・ 金子研太（2012）「教育委員会内部組織間の協力体制構築に関する考察：組織改善を促進した取り組みに着目して」『教育経営学研究紀要』第 15 号、2012 年、pp.103-108。
- ・ 北村倫夫（2005）「公的セクターの戦略的な“政策広報”のあり方—政策を説く・問う・得る・守る広報の展開—」『NBI パブリックマネジメントレビュー』第 29 号、pp.1-4。
- ・ 田邊朋子（2009）「無形資産」『会計・監査ジャーナル』第 646 号、pp.15-23。
- ・ ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン著、赤林英夫監訳（2009）『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案—』日本評論社、原著 2001 年。
- ・ 元兼正浩・波多江俊介・梶原健二・金子研太・畑中大路・梁鎬錫・朴玲河（2013）「協働の教育行政学—福岡県春日市教育委員会の検討—」『九州大学大学院教育学研究紀要』第 15 号、2013 年、pp.39-72。

学校給食運営方式に伴う費用効果分析への試み —先行研究より分析枠組みの探索—

梁鎬錫（九州大学大学院生）

はじめに

学校給食は、そのシステムの構造的特性のため、教育的意義を見つけ難い（本図 2007）。「教育的意義」が存在しない理由としては、学校給食のシステムが持つ①明示的目的（貧困救済、産業育成、栄養確保）、②潜在的機能（校内均一化、食の共有による人間関係の形成）、③受益者評価、という 3 層をあげることができる。上記主張は、学校給食が単に教育の目的のみで推進することのできない複雑な要因や様々な利害関係者、様々な政策的目的によって推進されていることを説明している。

また、学校給食に対する国や地方自治体などの政策的介入の形態をめぐる議論も多くなされている。特に普遍的福祉を国家の政策として採用していない国家の場合は、これらの議論は、思想的対立、イデオロギー的な議論を超えて、社会階層的葛藤の様相に発展している。さらに、教育の財政支援主体が多様化すれば、これらの議論は、財政負担主体である自治体間の対立構図に変質されることも予想される。代表的な例としては、昨年、韓国のソウル市長とソウル市教育長の間で生じた無償給食をめぐる対立が最終的にソウル市民の住民投票へと発展し、任期中のソウル市長が住民投票結果の政治的責任を負って辞任する結果を引き起こした事例を挙げられる。

韓国のように学校給食財政の負担主体に関する政治的な対立までは至らないが、日本でも最近数多くの自治体において学校給食の運営方式をめぐる様々な議論が続いている。特に、学校給食の申請率が小学校より相対的に低い中学校に対する給食拡大を図っている自治体ほどその議論は多い。

そこで、本稿は日本において学校給食の代表的な運営方式である単独校調理方式と共同調理場（センター）方式のなかで、どちらが適切かという自治体の疑問を解消したい。このため、先行研究より分析枠組みを援用して学校給食の運営方式に対する費用対効果分析の適用可能性を検討することを目的とする。

1 学校給食の概要と先行研究の考察

学校給食は、1889 年山形県鶴岡町（現鶴岡市）において実施されて以来、今日に至っている⁽¹⁾。このように学校給食の歴史は久しいものの、いまだ学校給食を取り巻く政策の方向に応じて、その様態、運営方式あるいは評価も多様である。実際に学校給食をその状況と費用負担主体に分けて見ると、その複雑さはより明確になる。

文部科学省が発表した「学校給食実施状況調査・平成 22 年度結果の概要」によると、全国 34,036 校の国公立学校中の 94.2%である 32,051 校で、学校給食を実施している。ま

た、公立の小・中学校における調理方式別の完全給食実施状況を学校数の割合からみると、単独調理方式が43.1%、共同調理場方式（センター方式）が54.3%、その他の調理方式が2.1%となっている。しかし、中学校の実施率は76.9%（完全供給基準）であり、実際に学校給食を利用する学生の割合に換算すると、これよりも低くなるだろう。また公立の小・中学校の単独調理場及び共同調理場における業務別の外部委託状況は、調理業務については、31.1%の学校が外部に委託しており、前年と比べ5.6ポイント増となっている。

給食費の負担については、学校給食法第11条に規定されているとおり、学校給食の運営に必要な施設・設備の整備費、調理従事員等の人件費については学校設置者の負担、それ以外の経費（食材料費、光熱水費等）については、保護者の負担となっている。しかし法律では単に経費の区分を示したにすぎず、自治体によって保護者の給食費負担には差がある。よって、自治体間の学校給食実施率は格差の要因になり、調理方式にも影響を及ぼすわけである。

2 先行研究の考察

学校給食に関する費用効果分析を直接的に扱った研究は見当たらない。ただし、学校給食の様々な研究の中で、費用対効果分析との関連性を引き出せるものが散見される。具体的には、次のとおりである。

学校給食の運営方式に伴う費用を比較した研究としては坂田（2006）のものがある。「公」から「民」への切り替えによって変化される費用を、学校給食、ゴミ収集、保育所運営、公民館など様々な分野においての実際事例を具体的に提示した。例えば、学校給食については、直営と民間委託との費用比較、正規職員と嘱託あるいはパートなどの費用比較、自校方式とセンター方式との費用比較を行い、それらの間において生じる費用差の要因を説明している。

しかし、効果の側面については論じておらず、費用の分析にとどまっている学校給食の「費用と効果の実態」を扱った研究もある。パク・ヒョウジョン（2008）は、学校給食の運営方式、すなわち直営と委託運営の「費用と効果の実態」について、韓国の教育科学技術部の依頼を受け分析を行った。この分析では、韓国のソウル特別市と京畿道に所在する中学校・高等学校を対象としており、これの詳細については、次の節で説明してみたい。しかし、この報告書でも費用対効果分析には至っておらず、実態分析に止まっている。

以上のように、学校給食の現状と先行研究から、学校給食の費用対効果分析の着眼点をまとめてみると次のとおりである。

第一には、学校給食の運営方式や財政負担主体は多様で複雑であり、学校給食をめぐる志向は、様々な利害関係者が関与するため、教育的目的以外にも多数存在する。そのため、費用効果のうち特に効果項目の設定が困難となる。

第二には、学校給食の運営方式に対する費用の計算は先行研究でも扱われていたが、効果の分析を通じた費用効果分析までは発展していないということである。

3 費用と効果の実態分析事例⁽²⁾と分析手法の探索

(1) 実態分析の背景

韓国では学校給食における委託給食方式が1996年に導入されたが、直営方式に比べて衛生事故の発生率が高く、営利追求のため、品質の低い食材が使用された事例などが頻発し、保護者や市民団体の請願や制度改善要求が持続的に提起されてきた。結局、2006年7月、国会は直営による給食提供を原則とする方向で学校給食法を改正した。以来、委託給食を実施していた学校は、直営給食に切り替えたのである。または、避けられない場合に限って、部分的に委託給食を許可するようにした⁽³⁾。

しかし当時、校長らは、衛生事故発生時の責任問題などの業務負担の増加により、直営切り替えに懸念を示しており、委託給食業者も直営化自体に反対した。また、直営移行に伴う施設費と運営費に所要される予算確保の困難性のため、直営給食への移行に反対する意見もあった。

以上の学校給食の運営方式をめぐる対立された意見を背景とし、費用と効果を測定して比較および評価する必要性が提起されたのである。

(2) 分析方法

学校給食の「費用と効果の実態」を分析する項目選択のために、学校給食関係者および専門家の意見を聴取した。専門家委員会の開催と文献考察を通じ、学校給食の運営方式に伴う費用と効果の実態分析の項目は表1、表2のように選ばれた。

表1 費用と効果の実態分析のための費用項目

区分	費用項目	負担主体
食品費	① 食品費	保護者（収益者）負担原則
運営費	② 従事者の人件費	学校設立・経営者負担原則
	③ 燃料費、消耗品費など	学校設立・経営者負担原則、 保護者（収益者）負担可能
施設・設備費	④ 給食施設・設備費およびその維持費	学校設立・経営者負担原則 国家あるいは自治体
施設使用費	⑤ 使用費	

費用項目には、学校給食の食品費、運営費（従事者の人件費、燃料費や消耗品費などの経費）、給食施設・設備費や維持費、給食施設使用料が選定された。費用算出にあたっては、調査対象学校の総費用を算定して直営と委託運営学校別の平均費用を算定し、費用対効果分析に使用した。

ちなみに、韓国の学校給食法上の学校給食費の負担主体は、食材費は保護者負担、供給運営費や給食施設設備費は国や自治体の負担と、日本と類似している。しかし、これは法律上の原則であるため、自治体ごとの負担の方法が異なり、最近では、自治体が保護者負担の費用まで負担する無償給食が増えている。

表 2 費用と効果の実態分析のための効果項目

区分	効果項目	細部内容
衛生安全点 検結果	①学校給食衛生安全管理基準への適合	施設管理、個人衛生、食材管理、作業衛生、 配食と検食、洗浄と消毒、安全管理
	②学校給食の指導（推奨）詳細の遵守	施設管理、個人の衛生状態、配食、環境衛生 管理、HACCP*、安全管理
	③食品衛生法遵守事項	調理などに使用する原料や食品など、食品な どの衛生的な取扱いに関する基準、施設基 準、営業者遵守事項、作業衛生、配食や検食、 洗浄と消毒、営業者遵守事項、健康診断と衛 生教育、調理師・栄養士の雇用
学校給食運 営評価	④学校給食法遵守事項	食材の品質管理、栄養管理、給食運営の原則、 給食管理衛生、品質と安全基準の遵守事項
	⑤給食運営の指導（推奨）事項	NEIS**を利用した給食管理、食中毒の緊急 対策チームの運営、給食従事者の代替人材プ ールの運営、食事管理、学校給食原産地と栄 養量表示制施行、食生活指導と栄養の相談、 需要者参画の促進、需要者満足度の向上、受 益者負担給食の経費管理、設立・経営者負担 給食の経費管理
その他	⑥学校給食利用者の割合	(給食生徒数/総在籍生徒数) × 100
	⑦学校給食満足度	

* Hazard Analysis and Critical Control Point、食品を製造する際に工程上の危害を起こす要因（Hazard）を分析しそれを最も効率よく管理できる部分（必須管理点）を連続的に管理して安全を確保する管理手法である。

**National Education Information System の略字。全国の小・中学校、市・道教育庁と傘下機関、教育部をインターネットに接続して、教育関連の諸情報を共同利用する全国単位の「教育行政情報システム」をいう。2002 年末に構築、2003 年から施行されている。

効果項目としては、衛生安全点検の結果、学校給食運営評価、その他（学校給食利用者の割合、生徒の学校給食満足度）が選定された。「衛生安全点検の結果」と「学校給食運営の評価」項目は、学校給食法施行令第 13 条（学校給食運営評価方法と基準）に基づいて実施された評価結果を活用し、「学校給食利用者の割合」は、教育委員会が保有し管理している NEIS 情報が活用された。そして、「学校給食満足度」は、先行研究で使用された学校給食の満足度調査紙を変更して調査された⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

このような学校給食の運営方式、すなわち直営給食方式と委託給食方式に対する費用と効果の実態を分析した結果は以下のとおりである。

まず費用の実態を見ると、直営給食が委託給食よりも高いことが明らかになった。ただし、直営給食と委託給食の費用構造を見ると、直営給食は栄養教師の person 費や食品費など

が委託給食に比べて高かった反面、委託給食は給食施設設備費、維持費、そして給食施設使用料が著しく高かった。

また、学校給食の運営方式に伴う効果においては、その効果を比較できない「①学校給食衛生安全管理基準への適合」を除いては、「②学校給食の指導（推奨）詳細の遵守」から「⑦学校給食満足度」まで、直営給食が委託給食より有効であることが分かった。

しかしこの調査報告書では、学校給食がもつ特殊性ゆえ、運営方式に伴う費用効果を分析することは適切ではないと述べ、費用と効果の実態分析を行うに止まっている。

（３）費用効果分析枠組みの探索

ここまで、学校給食の運営方式による実態を分析した先行研究を考察した。費用と効果の実態を調査するために活用されている項目の特性を総合的に整理してみる。

上述した研究で活用した費用項目は、実際に学校給食の費用を負担する主体が学校給食に特定して使用した項目、すなわち会計処理ができるもののみを活用している。また効果の項目は、表２の効果項目①から⑤は、法令に基づいて推進される点検や評価項目をそのまま活用し、研究者が任意にその比重を定めて加減したものであり、⑥⑦は先行研究方法に従った調査や、既存の行政データをそのまま活用している。

以上より、上記先行研究は学校給食の特殊性、そして費用効果分析がもつ様々な制約にもかかわらず、関連項目の概要を提示していることは評価に値する。しかし、この研究に残る課題も少なくない。その中でも特に大きな課題は、以下の二つに整理することができる。

第一に、費用効果項目の選定に関するものである。客観的な項目に集中し過ぎ、目に見えない項目を提示することができていない。

第二に、効果を測定するための効果単位が標準化されていないので、各々の効果を統合することができなかつた。そのため、学校給食の運営方式に伴う費用効果を比較・分析する段階までに至らなかつた。

おわりに

高林・下山（2002）は中学校給食の実施率について、地域によって大きな違いが存在し、中学校において学校給食が実施されている自治体に住む保護者は、実施されていない自治体に住む保護者と比べてみると、より多くの利益を受けていると指摘した。これは、学校給食において地域的な不均衡が社会的葛藤要因を持っていることを表している。

さらに、全員給食や学校直営を原則として学校給食を採択しているほとんどの小学校に比べて中学校給食の実施率が低い理由は、学校給食の運営方式に関連している可能性もある。したがって、学校給食の運営方式における費用と効果は如何なる相関関係があるのかを考察することは、今後の学校給食政策を施行するためにも急務な課題であろう。

そこで、今後の研究では、先行研究を踏まえて中学校給食の運営方式に対する費用と効果実態を具体的な事例を中心に調査した上で、費用効果分析に迫りたい。

【注】

- (1) 水上香苗 (2010) は、現在の学校給食の起源は 1944 年の文部省、厚生省、農林省の三次官による「学校給食実施の普及奨励について」の通達にあると述べている。
- (2) 本節は、パク・ヒョウジョン (2008) の内容に筆者の意見を加えたものである。
- (3) その結果、2008年4月現在、全国11,106校のうち88.5%である9,827校が直営給食を、11.5%である1,279校が委託給食によって学校給食を運営している。直営給食に切り替えた後、衛生安全点検評価結果や食材の使用などにおいて、委託給食よりも直営給食が優れていることが明らかになった。
- (4) ヤン・イルセン (2007) の研究で使われた「学校給食満足度調査紙」を修正して給食の味と質、衛生状態、給食環境の快適性、給食運営方式（教師、栄養士の給食指導、献立情報提供、従事者の親切性等）に関する12項目として構成し、5点尺度で調査された。
- (5) 調査は、ソウル特別市と京畿道の全体中・高等学校の50%である212校、生徒8,480人を対象として行なった。さらに調査対象学校は規模と運営方式を考慮して抽出されて韓国教育開発院の教育統計サンプリングプログラム (<http://cesi.kedi.re.kr>) が活用された。

【参考文献・資料】

- ・本図愛実 (2007) 「学校運営における「食」の意味と課題—学校給食システムと食育の関連から—」『宮城教育大学紀要』42、93-203頁。
- ・水上香苗 (2010) 「学校給食制度の基本構造と課題：給食費未納問題を手がかりとして」『藤女子大学QOL研究所紀要』5(1)、35-42頁。
- ・文部科学省「学校給食実施状況調査・平成22年度結果の概要」
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa05/kyuushoku/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2012/05/23/1320912_1.pdf (最終アクセス日2013年4月10日)。
- ・坂田期雄 (2006) 『民間の力で行政のコストはこんなに下がる—「公」と「民」とのサービス・コスト比較—』時事通信出版局。
- ・パク・ヒョウジョン (2008) 『学校給食の直営と委託運営に関する費用と効果の実態分析研究』韓国教育開発院。
- ・高林喜久夫・下山朗 (2002) 「学校給食の財政分析」関西学院大学『経済學論究』56(1)、35-65頁。
- ・ヤン・イルセン (2007) 『学校給食経営診断とサポート機能の実行システムの開発』韓国教育開発院研究報告書。

費用効果の視点からみる学校司書配置 —分析方法の検討—

畑中大路（九州大学大学院生／日本学術振興会特別研究員）

はじめに

学校図書館は、子どもにとって最も身近な図書館である。近年では、「子どもの読書活動の推進に関する法律」（2001年）や「文字・活字文化振興法」（2005年）の制定、学習指導要領改訂における「言語活動の充実」の記載（2008）等の影響を受け、学校図書館の重要性はいっそう強く認識されるようになっており、国・自治体レベルでも学校図書館充実へ向けた様々な方策がとられている。その一つとして挙げられるのが、学校図書館における業務を専任とする学校図書館担当職員（以下、学校司書）の配置である。

本稿ではこの学校司書配置について、費用効果の観点から考察する。なお、対象としては特に、公立小学校の学校図書館および学校司書をとりあげる。

1. 学校司書配置の背景

学校には、学校図書館の専門的業務を掌る司書教諭が置かれている（学校図書館法第5条1項）。1997年の学校図書館法改正によって「12学級以上の学校に原則必置」となった司書教諭は、2012年度現在、12学級以上の小学校において発令率99.6%と配置が進んでいる（文部科学省2013）⁽¹⁾。しかし司書教諭は、司書教諭講習を修了した主幹教諭、指導教諭又は教諭をもって充てられる職であり（学校図書館法第5条2項）、学校図書館に関する専任の職ではない。それゆえ、12学級以上の学校における発令率は進むものの、授業時数の負担軽減を行う学校は7.2%に留まる状況にある（文部科学省2013）⁽²⁾。

一方、既述のように学校図書館への注目が増す現在、学校図書館の充実は喫緊の課題となっている。そこで、この課題解決策として取り組まれているのが、司書教諭に代わり学校図書館の業務を担当する学校司書の配置である。学校司書は制度上の設置根拠がなく、その位置付けは「その他必要な職員」となる（学校教育法第37条2項）。よって給与負担は、各自治体または各校の公費・私費となるが、それにもかかわらず配置数は増加傾向にある（表1）。ただし現在では、「学校図書館図書整備5か年計画」（2012～2016年度）において、「学校図書館図書標準の達成」（約200億円、5か年計1,000億円）、「学校図書館への新聞配備」（約15億円、5か年計約75億円）とともに、学校司書の配置を期待した150億円の財政措置が取られており、国レベルにおいても学校司書配置の支援が行われている⁽³⁾。

表1
学校司書の配置割合（小学校）

	配置割合
2005年	31.6%
2006年	32.9%
2008年	38.2%
2010年	44.8%
2012年	48.0%

2. 費用効果に関する先行研究

(1) 学校司書効果としての「貸出冊数」

学校図書館の業務を専任とする学校司書は、本棚の整理やカウンターでの貸し出し返却、本の修理やイベントの企画、特集の設置、児童とのコミュニケーションなど様々な役割を担っており、学校司書の存在が子どもの読書活動に与える影響は大きい。そして、その影響の効果として頻繁に用いられるのが「貸出冊数の増加」である（資料1、資料2）。

この「貸出冊数増加」という効果の可視化によって学校司書配置の重要性は説得力を増しており、現在では学校図書館関係団体を中心として、学校図書館における「学校司書法制化」が議論されている（高橋 2013 など）。

資料2

資料1

【豊かな人間性、社会性の育成】
県立高等学校図書館の状況

①司書教諭と司書(常勤)の配置の推移

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
県立高校数	28	29	24	24	24	24	24	24	24
司書教諭配置校数	27 (96%)	28 (97%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)
司書(常勤)配置校数	14 (50%)	25 (86%)	23 (96%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)

②貸出冊数の推移 司書(常勤)の配置で大幅アップ

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
県立高校貸出冊数(生徒一人当たり)	119,846 (7.6)	145,739 (9.4)	180,395 (11.9)	172,094 (11.4)	174,266 (11.9)	169,982 (11.9)	173,348 (12.5)	191,957 (13.9)

(鳥取県教育委員会 2012 : 92)

学校図書館「司書の効果」本が身近に

子どもたちの読書離れが叫ばれる中、座間市は昨年度は市立の全11小学校に、今年度は全6中学校に学校図書館司書を配置した。昨年度の貸出冊数が一昨年度の2倍以上に増えた小学校があるなど、「司書の効果」が出ているようだ。

市内で一昨年度の貸出冊数が記録されていた小学校の図書館は3校だけだったが、3校の合計の貸出冊数を見ると、2010年度の約1万6600冊が11年度は約2万3300冊に増えた。中でも旭小学校は、1848冊から4039冊と約2.2倍に増えた。

座間市 貸出冊数2.2倍増も

市によると、司書たちは人材派遣会社に依頼した非常勤職員。年間100日、1日5時間働いてもらっている。

市教委では「司書たちが図書紹介コーナーを設け、季節ごとに図書を紹介します」と工夫した結果、図書館の雰囲気明るくなり、利用しやすくなったことが、貸出数が増えた理由と見ている。

元国語教師だった金子慎之輔教育長は「司書を置いて良かった。自ら学ぶことは非常に大切なことであり、読書は考える力を養う基本だ」と話している。

(朝日新聞 2012)

しかし課題も残る。それは、いずれの調査や報道においても、学校司書配置による「効果」と「費用」の関係が示されていないという課題である。学校司書法制化を目指すうえでは、「最大の難関はおそらく人件費の予算化である」（後藤 2012 : 824）と関係者も述べていることから、効果と費用を合わせた検討は必須であると考えられる。

(2) 貸出冊数を用いた費用便益分析

費用と効果を合わせた検討が十分でない学校図書館を対象とした研究に対し、公共図書館を対象とした研究においては、図書館評価の観点から費用効果研究が蓄積されつつある（池内 1999、池内 2002、池内 2004、菊地 2007 など）。池内は、アメリカにおける「価格を持たない財やサービス（非市場財）の価値を測定しようとする研究」（池内 2007:16）をレビューし、その手法として、(a)代替法、(b)CVM(Contingent Valuation Method、仮

想評価法)、(c)トラベルコスト法、(d)移転支出の四つが主に用いられていると整理した(表2)。学校図書館も「価格を持たない財やサービス(非市場財)」を扱う場であることから、学校司書配置の費用効果研究においても、上記区分は参照できると考えられる。

表2 非市場財(公共図書館)の価値測定方法⁽⁴⁾

手法	内容
代替法	非市場財の経済価値を類似の市場財の価格で代替的に評価する
CVM (Contingent Valuation Method、 仮想評価法)	特定の仮想的な状況を提示された回答者(群)が、評価対象となる財やサービスに対する「支払意思額(Willingness To Payment: WTP)」や「受け入れ補償額(Willingness To Acceptance: WTA)」を表明し、そのデータを元に対象となる財の便益額を推計する
トラベルコスト法	図書館に来館するための交通費や、来館・滞在のために費やした時間を貨幣価値によって評価する
移転支出	図書館の設置によって、利用者の生活導線が変化し、図書館の近隣地域に対して一定の経済効果が生じる点を定量的に評価する

ただし、学校図書館の性格を考慮する必要もある。それは、①学校図書館は公教育の場である学校に設置された図書館であるという点、②学校図書館は全ての学校に設置されるという点(学校図書法第3条)、③学校図書館の主たる利用者は発達段階が様々な子どもである点である。

以上を考慮するならば、館外貸出サービスへの支払意思額の回答を求めるCVMや、来館までの経費・時間を産出するトラベルコスト法、近隣地域への経済効果を評価する移転支出は分析に適するとは言いがたい⁽⁵⁾。よって、近年多用される学校司書配置と貸出冊数の関係をみるうえでは、代替法を用いた費用便益分析が妥当と考えられる。

3. 分析に必要なデータ・作業と分析対象

(1) 費用と効果

それでは、学校司書配置と貸出冊数の関係について分析するうえではどのようなデータと作業が必要になるのであろうか。

費用の観点からは、「支出の8割以上」(赤林訳2009:33)を占めると言われる「人件費」と、学校司書配置により減少するであろう「教員の負担」を価格に置き換える作業が必要になる。効果の観点からは、「貸出冊数データ」とその「貸出冊数の市場価値」を示す作業、及び「学校司書配置日数に対応した貸出冊数データ」が必要となる⁽⁶⁾。また分析を行う上では、上記データを収集可能な事例(学校・自治体)の選定も求められよう。

(2) 事例選定

上記を満たした事例として、a市を挙げることができる。

a市は1997年から独自に、学校司書(嘱託職員)の全校配置を行っている⁽⁷⁾。1997年以前は、限られた日数・時間での「図書整理員」(臨時職員)の雇用や、事務職員による兼

任の形がとられていたが、1997年の学校図書館法改正において、学校図書館の充実を意図した司書教諭必置が明記され、学校図書館充実への対応を求められることとなった。しかし、司書教諭は担任業務を兼務せざるをえず、従来の「図書整理員」配置では学校図書館の充実は期待できない。また、その役割を事務職員に担わせることは、事務職員の負担を増大することに繋がる。そこで解決策として導入されたのが、学校図書館業務を専任の職務とする学校司書の全校配置であった。この学校司書は現在、表3のような変遷を経て、各校に週4～5日配置されている。

またa市では、2004年度より貸出数を学校ごとに集計しており、表3の学校司書配置日数の変遷と対応した貸出冊数データも入手可能である。

以上の理由より、a市は学校司書配置における費用便益分析を行ううえで適した事例と考えられる⁽⁸⁾。

表3 a市小学校における学校司書雇用日数

年度	雇用日数	配置校数
1997～1998 ^{※1}	週3日	11校
1999～2003	週3日	11校
2004	週3日	8校
	週5日	3校
2005	週3日	7校
	週5日	4校
2006 ^{※2} ～2007	週3日	4校
	週5日	8校
2008～2012	週4～5日	12校

※1 1997～1998年は臨時職員として、1999年以降は嘱託職員として採用

※2 2006年度の小学校開校により、学校数は12校となった。

おわりに

学校図書館及び学校司書の重要性が高まる現在、その効果的活用の検討は喫緊の課題である。特に財政状況が緊迫する昨今では、「価格を持たない財やサービス（非市場財）」を扱う学校図書館においても費用効果研究の重要性は高まると考えられる。

以上を鑑み、今後はa市を対象としたデータ収集・分析を行い、学校司書の費用効果について考察する予定である。この考察を通じ、学校司書の効率的運用に関しても検討していきたい。

【注】

- (1) ただし、11学級以下の小学校は23.9%、小学校全体では64.5%の発令率となっていることから（文部科学省2013）、全体で見ると司書教諭の配置は十分であるとは言い難い。
- (2) 司書教諭を配置する11学級以下の学校においても、授業時数軽減を行う学校は7.5%に留まる（文部科学省2013）。
- (3) これは、1週あたり30時間の職員をおおむね2校に1名程度配置することが可能な財政規模とされている（文部科学省2012）。
- (4) 池内（2007）をもとに筆者作成。
- (5) ただし、学校種や公立・私立の差異により、その適用可能性は異なるとも考えられる。

- (6) このうち、貸出冊数の市場価値を考察する上では、全国学校図書館協議会による小学校学校図書館用図書平均単価を用いることができる。なお、2012年度の小学校学校図書館用図書平均単価は¥1,613と算定されている（全国学校図書館協議会 HP「2012年度「学校図書館用図書平均単価」）。
- (7) 雇用時間は、原則10:00～16:00（休憩1時間）の5時間。ただし、就業開始・終了時間については各校で柔軟に対応している。
- (8) 実際に、a市指導主事による貸出数の変化に関する考察も行われている（資料3）。しかし、先述した調査・報告と同様に、費用と効果の関係は示されていない。

資料3 a市学校図書館支援の成果

○ 小学校全体の一人当たり貸出数の顕著な伸び

(H14…19冊 → H15…23冊(+4) → H16…24冊(+1) → H17…27冊(+3) → H18…37冊(+10))

このように、年度毎に伸びが見られる。※本年度は+10

特に全日勤務校においては、H14～H18にかけて一人当たりの貸出数が倍増しており、顕著な成果といえる。※本年度は+12

(H14…19冊 → H15…23冊(+4) → H16…27冊(+4) → H17…31冊(+4) → H18…43冊(+12))

このことについては、次の施策が有効であったと考えられる。

- ◎ 学校司書全日配置校を増やしたこと。※特にH18においては小学校4校増
- ◎ 学校司書採用にあたって、面接を行い、優秀な人材を確保できたこと
- ◎ a市 学校図書館委員会において実践交流を行い、質の高い取組内容が他校に伝わるようにしたこと。また、H16より、貸出数データ統計を学校毎に取り、結果と考察を図書館便りなどで自校職員に積極的に伝える取組を進めたこと
- ◎ a市 研修会（チャレンジ21）等で、優秀実践校の取組を発表させ、教職員の読書活動への意識を高めたこと
- ◎ 学校図書館コンクール、博報賞、A県わくわく読書事業等へのそれぞれの学校の取組への支援を委員会として行ったこと

【参考文献・資料】

- ・ 赤林英夫監訳、ヘンリー レヴィン・パトリック マキューアン著『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案—』日本評論社、2009年。
- ・ 朝日新聞「学校図書館「司書の効果」本が身近に」2012年8月20日朝刊。
- ・ 池内淳「公共図書館における費用便益分析」『日本図書館情報学会誌』45(3)、1999年、pp.95-108。
- ・ 池内淳「図書館評価研究における経営学的アプローチ」『現代の図書館』40(3)、2002年、pp.178-187。
- ・ 池内淳「仮想評価法による公共図書館の経済評価」『日本図書館情報学会誌』49(3)、2004年、pp. 89-107。
- ・ 池内淳「動向レビュー：図書館のもたらす経済効果」『カレントアウェアネス』291、2007年、pp.16-20。
- ・ 後藤暢「学校司書法制化の可能性は？」『図書館雑誌』106(12)、2012年、pp.822-825。

- ・ 菊地信輝「トラベルコスト法を用いた公立図書館の便益計測とその検証—岩手県立図書館の移転新築事業を事例として—」岩手県立大学『総合政策』9(1)、2007年、pp.69-83。
- ・ 公益社団法人全国学校図書館協議会「2012年度「学校図書館用図書平均単価」」
<http://www.j-sla.or.jp/material/research/heikin-tanka.html> (最終確認: 2013年3月28日)
- ・ 高橋恵美子「学校司書法制化の現状と課題」『出版ニュース』2301、2013年2月、pp.4-9。
- ・ 鳥取県教育委員会(2012)「教育の論点 とっとりの教育(学校教育編)(H24.8.28現在)」
<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/207548/tottorinokyokuiku240828.pdf> (最終確認: 2013年3月17日)
- ・ 文部科学省(2007)「平成18年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2008)「平成19年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2009)「平成20年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2011)「平成22年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2012)「平成24年度からの学校図書館関係の地方財政措置について」
- ・ 文部科学省(2013)「平成24年度 学校図書館の現状に関する調査」

費用効用分析 (Cost Utility Analysis) を用いた 社会教育 (アウトリーチ) 事業評価の可能性

梶原健二(九州大学大学院生)

はじめに

本稿では、費用効用分析 (Cost Utility Analysis) による社会教育事業の教育プログラムの評価方法を提示する。

国や地方自治体による社会教育計画の策定にとって、財政的な説明責任への高まりは近年重要となっている。行財政改革による行政コストのスリム化は、教育行財政政策においても例外ではなく、とりわけ学校教育以外である社会教育の領域においては、そのアクターやステークホルダーは多種多様であるため公的資金の運用にはきびしい説明責任が求められる。社会教育施設の管理運営における規制緩和策である「PFI (Private Finance Initiative)」や「指定管理者制度」の広がり、市民活動や民間資金の活性化や公共サービスの向上が期待できるものの、長期的・持続的な公共性の確保という点においては議論の余地がある⁽¹⁾。

牟田 (1989 : 42) が指摘するように、教育政策立案者や教育行政者には、「教育的施策の選択肢それぞれがもたらす効果とそれに必要な費用とを分析することにより (中略)、効率的な資源配分をめざす公共政策の意思決定にあたって有効な示唆を与える」ことが求められているといえよう。

さて、ここで取り上げる教育プログラムの事例は、地域の音楽家が学校教育の授業を担当するアウトリーチ事業の費用効果分析である。モデルとなる自治体においては「音楽のまち」を宣言し、まちづくりに音楽を活かすという目的を掲げている。その効果とは、「感動を他者と分かち合える学習機会の提供」「非日常性や違いを個性や豊かさとして認め合う社会の実現」をもたらす可能性を秘めている⁽²⁾。すなわち、本教育プログラムは、行政 (政策担当者)・芸術文化団体 (音楽家・NPO 等)・学校教育 (教師) というアクターの協働によって展開される事業である。本稿では、上記のようなアウトリーチ事業にかかるステークホルダーである子ども・保護者・教師・音楽家・行政担当者を対象とし、それらの効用 (選好) を考慮することで費用効用分析の実証的評価の可能性を問う。

1. 先行研究について

教育分野における費用効果分析の手法については、おもに費用効果分析 (Cost Effectiveness Analysis)、費用便益分析 (Cost Benefit Analysis)、費用効用分析 (Cost Utility Analysis) の3つがあげられる (牟田 1989)。本稿で使用する費用効用分析について、レヴィン&マキューアン (2001) は、「効用 (Utility)」とは政策のプログラムの代替案に対する満足度の相対的な強さと定義する。さらに、Selameab & Yeh (2008 : 301) は、「予算の乏しく限られた資金でまかなう社会教育政策プログラムの分野において、資金

投入者（funders）やプログラム管理者は、その投資額に対する見返り（価値）を答える必要性に迫られる」とし、それは「触れることのできない結果（intangible outcomes）」の効用（満足度）を図ることであると表現する。まさしく、本稿が扱う音楽を通して心の豊かさを育むアウトリーチ事業こそ、目に見えない価値の評価として捉えられるのではないだろうか。

一方、日本の芸術文化に関する教育プログラムにおいて古賀（2012：88）は、「地域社会に与える影響や、子どもたちを中心とした人々への教育効果に関わる社会面からの意義を明らかにすることは困難であり」、教育予算として説得力ある資料の提供ができず事業の継続に支障が出るケースを指摘する。その上で、古賀は芸術作品にふれる鑑賞者の感情・子どもの様子についての指標に注視する。また青柳（2012）は、スポーツ振興による経済的な観点から学校プールのあり方について財政面と教育面から、アウトリーチ事業の在り方を提起している。具体的には、学校プールで行う体育（水泳）の授業を公営のスポーツ施設においてプロのインストラクターが教えるという教育プログラムの費用効果分析である。学校プールの管理運営費と生徒が施設へ移動する費用を比較したうえで、教員と生徒の満足度を聞き取り調査により考察している。結語ではスポーツ施設の振興によりまちづくりや雇用創出の可能性を提起している。しかしながら、青柳の教育プログラムには代替案が示されておらず、たとえば、学校プールの使用には水泳の授業だけではなく放課後や夏休み期間のプールの使用といった地域への社会教育効果には目が向けられていない。くり返すが、教育行財政政策ほどさまざまなステークホルダーを想定するべきである。

よって本試論においては、青柳の提示する学校教育費と社会教育費の関係性に視点を設け、さらに古賀の指摘する芸術鑑賞の効果（満足度）を応用することで、費用効用分析の評価方法にアプローチしたい。

2. 評価方法と指標

(1) 代替案について

本試論では、地域の音楽家が学校教育の授業を担当するアウトリーチ事業の方法として、3つの代替案を比較する。それらは①音楽家を各学校の音楽室に派遣した場合、②公共文化ホールに各学校の生徒を招待する場合、③学校の体育館を使用し保護者（平均2名）を交えて授業を行う場合とする。また、当該教育プログラムを導入するモデル地域（市）の学校の規模は、小学校5学年を対象とし全児童数は1300名（校数12校）と仮定、教員配置数は35人学級を単位とし38名として算出する。

また代替案②については、予算計上当然のことながら、文化ホールに1300名の生徒を一斉に集めて行うことが最少の投資予算と考えられるが、基本的に音楽の授業形式を前提するため、生徒が楽器を演奏する時間を考慮し、各12校がそれぞれ公共文化ホールにバスで移動する形をとる⁽³⁾。

(2) 費用算出項目と影の価格（シャドウ・プライス）について

費用を計上する算出項目（表1参照）については、大項目として縦に、「人的資源」「教室・会場」「教材・設備」「他の投入要素」「交通費」「保護者利用費」等を計上している。

また、横軸には、「スポンサー」「政府機関」「生徒と保護者費用」「評価専門家」としてステークホルダーの教育費用を計上することで誰がいくら負担するのかを区分けした。

結果として、3つの代替案の総費用を概観した場合、③>②>①の値となり代替案③が最も高額となる。③は保護者の鑑賞代分(500円)⁽⁴⁾が約130万円、②は公共ホールの音響機器が約120万と見積もられるからである。しかしながら、総費用から社会教育費(C')もしくは保護者鑑賞代(B')を差し引いた学校教育費の公的資金の純費用は、当然のことながら3つの代替案に同額に近い。

以上のことから、学校教育へのアウトリーチ事業における社会教育費もしくは保護者の負担額(一般投資)は、上述の金額が「影の価格」としてまかなわれていることが察せられる。

アウトリーチ政策の年間費用					
(1)投入要素	(2)総費用	(3)スポンサーへの費用	(4)政府機関への費用	(5)生徒や保護者への費用	(6)評価専門家への費用
人的資源(1日4h, 12校)					
演奏家4名	1,440,000	30,000×4名×12回=1,440,000			
小学校教員38名※	6,840,000	15,000×38名×12回=6,840,000			
行政担当者2名	360,000		15,000×2名×12回=360,000		
行政担当者1名	90,000		7,500×1名×12回=90,000		
保護者2名	24,000			1000×2名×12回=24,000	
大学教授2名	480,000				20000×2名×12回=480,000
教室・会場					
教室利用		0			
公共ホール	1,800,000				
教材・設備					
教材		500×12回=6,000			500×2名×12回=12,000
C' (音響機材代替案②)	1,200,000		100,000×12回=1,200,000		
他の投入要素					
管理費(食事等)	24,000	500×4名×12回=24,000			
保険	24,000	500×4名×12回=24,000			
受益者による交通手段					
A 交通費(代替案①)	48,000	1,000×4名×12回=48,000			1,000×2名×12回=24,000
A' 交通費(代替案②)	260,000			200×1300名=260,000	同じ
B' 保護者利用費(代替案③)	1,300,000			500×2600名=1,300,000	同じ
投入要素の総費用	9,372,000	8,382,000	450,000	24,000	516,000
B 利用者費用	-24,000			500×2名×12回=12,000	500×2名×12回=12,000
C 補助金	-450,000		450,000		
純費用	8898000※				

※本計算には、A'、B'およびC'の値は含まれない。

(表1)

(3) 満足度アンケートと外部評価

では続いて、各ステークホルダーの満足度を図るアンケート調査項目の分析と外部評価の活用について考察を行う。先行研究に見るように、費用効用分析には、金額に対するステークホルダーの満足度をクロスさせることが重要であり、教育コストだけが最小値のプログラムが最良の選択とは言えない(レヴィン&マキューアン 2001:185 - 186)。

表2の6項目 i ~ vi で示すように、鑑賞者の情操面に主眼をおき、音楽家と鑑賞者(子ども・保護者)のコミュニケーションがいかに促進されているかを質的に図ることが必要となる。また本稿の「音楽のまち」を掲げるモデル市においては、音楽家を行政の登録アーティスト⁽⁵⁾としており、福祉施設等に派遣するアウトリーチ事業も行っている。つまり音楽家は社会文化資本として、さまざまな社会教育政策に活用できるシステムが整っている。よって、学校教育への音楽家派遣は、将来の音楽家が同市に定着し、さらなる相乗効果を生み出すことも評価の小項目に入ると考えられる。加えて結果的に、心が豊かな市民が集うまちづくりは、おのずと治安の良さや地域の絆が育まれる環境へと発展するのではないだろうか。

外部評価については、TAN アウトリーチハンドブック制作委員会(2007)が提示するよ

うに、アウトリーチ事業の評価の説明責任として、客観的記録を通じた鑑賞者と音楽家とのコミュニケーションのレベルを社会教育の視点からとらえることが必要である。具体的には、体系的な学問的視点による授業分析であろう。大学教授等の専門家が必要となる。

アンケート調査項目（表2）

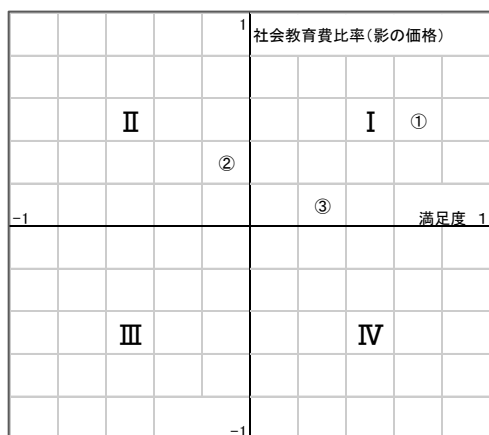
i. 包括的な肯定感	おもしろい すばらしい 楽しめる 興味ある	iv. 共感	心に響く リアリティを感じる 親しみがもてる
ii. 体験感	はじめて 貴重な体験 CDと違う	v. 安心感	聴いていて安心 やわらかい こころが落ち着く
iii. 理解	わかりやすい 聴きやすい 理解できる	vi. インパクト	夢中になった 飽きなかった 演奏したいとおもった

（古賀弥生（2012）芸術文化事業の意義に関する考察：「はじめての芸術との出会い」事業を例としての評価項目を参照し、筆者編集。）

(4) 指標

ここでは、アウトリーチ事業の代替案の教育費用をステークホルダーの満足度とクロスさせるための指標の提示を行う。社会教育財政支出を目に見える数字ととらえるには、「影の価格」を必要とする。例えば、代替案①の場合、ほとんどすべてが学校教育費でまかなわれ、社会教育費からは音楽家へのわずかな人件費だけである。一方、代替案②では、公共ホールの使用設備等で、120万円が影の価格として投入される。また、代替案③では、保護者の鑑賞代130万円が、外部資金として投入される。すなわち、学校教育費に対する社会教育費あるいは外部資金の影の価格は、図1の縦軸に③>②>①と付置される。

つぎに各ステークホルダーである、子ども・教師、保護者、音楽家の満足度の平均値をとり横軸に付置させる。仮にその値が①>③>②となったとしよう。その場合、少なくとも社会教育政策決定者は、①を選択するであろうし、また②と③の継続については、社会教育費の投入金額に対する各ステークホルダーの選択のエビデンス（論証）として、審議へと持ち込むことができよう。



◆社会教育費率（影の価格）は、学校教育に対する社会教育費（もしくは外部資金）の割合

$$y = \frac{\text{学校教育費} - \text{社会教育費 (or 外部資金)}}{\text{純費用}}$$

（図1：影の価格と満足度の関係指標）

まとめ

本試論においては、短期間での教育の費用効果分析が困難である社会教育行政分野の学校へのアウトリーチ事業評価について、その分析方法の可能性を提示するにとどまった。費用効用分析は、レヴィン&マキューアン（2001）が指摘するように医療分野において、医療費と患者がどう生きるかという生活の質（quality of life）を選択させる手法としての研究論が主流である。今後、費用効用分析の精度化・認知化が精査されれば、感情的な質を正当的な論証として社会教育計画の策定に援用できるのではないだろうか。

【注】

- (1) 吉本（2006）は、「指定管理者制度の場合、3～5年の指定期間が終了すれば、指定管理者が替わる可能性があり、長期的な運営の継続を考えれば、直営の方が有利である。」と論じている。
- (2) (財)地域創造報告書「文化・芸術による地域政策に関する調査研究『新[アウトリーチのすすめ]～文化・芸術が地域に活力をもたらすために～』2010年（15頁）で示されるアウトリーチ事業の効果より。
- (3) 2012年6月に施行された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（劇場法）」では、「(学校教育との連携)第十五条 国及び地方公共団体は、学校教育において、実演芸術を鑑賞し、又はこれに参加することができるよう、これらの機会の提供その他の必要な施策を講ずるものとする。」と規定されている。
- (4) 本モデル市のアウトリーチ事業の場合、学校へのアウトリーチ事業以外の場合、たとえば福祉施設等でコンサートを行う時の入場料は500円と設定される。
- (5) 登録アーティストとは、オーディションにより本モデル市に登録される制度である。基本的に10年以上の音楽活動の実績をもつアーティストであり、2次試験ではプロの作曲家・指揮者による実技試験が行われる。

【引用・参考文献】

- ・青柳勸（2012）「スポーツによるまちづくりを見据えた柏崎市における学校プールのあり方に関する研究：財政支出の削減と教育効果の向上の両立を目指して」、『新潟産業大学経済学部紀要』(40), 1-33
- ・古賀弥生（2012）「芸術文化事業の意義に関する考察：「はじめての芸術との出会い」事業を例として」、『活水論文集』、現代日本文化学科編 55, 68-88.
- ・鈴木眞理編著（2012）『社会教育計画の基礎』、学文社.
- ・TAN アウトリーチハンドブック制作委員会（2007）『アウトリーチハンドブック』、パンセ・ア・ラ・ミュージック.
- ・牟田博光（1989）「教育の費用効果分析」『日本教育行政学会年報・15』、46-61

- ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン[著]：赤林英夫[監訳]（2001）『教育の費用効果分析 - 学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案』、日本評論社.
- 吉本光弘（2006）「求められる見識と評価—指定管理者制度が問いかけるもの—」小林真理編『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社
- Selameab, Tehout & Yeh, Stuart S. (2008). Evaluating Intangible Outcomes: Using Multiattribute Utility Analysis to Compare the Benefits and Costs of Social Programs. *American Journal of Evaluation*, 29, 3, 301-316.

不登校対策支援施策の検討 — 費用効用分析の視点から —

波多江 俊介（九州大学大学院生）

1. はじめに

不登校は、「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあること（ただし、病気や経済的理由によるものを除く）」と定義され、それぞれの子どもの将来（進路）に関わる問題として捉えられてきた。近年の文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」結果によれば、現在その数は微減傾向にあると言える。また特徴的であるのは、小学校段階と比較して、中学校段階では数が約4倍と格段に増加する点であろう。原因としては、情緒や無気力といった本人の問題から、友人・家族に係わる人間関係の問題まで様々である。加えて、都道府県ごとのデータではあるが、1000人あたりの不登校者数についてバラつきが見られることがわかる。

同調査で提示されているデータによると、学校側からの不登校児童生徒への措置として有効であったものには、スクールカウンセラー等の専門家の活用や、担任やそれ以外の教員の働きかけ等が挙げられており、関わりの重要性が示されている。例えば岸田（2012）も対応の成功・失敗に着目し、「家庭との連絡を密にして電話をしたり家庭訪問をしたり、あるいは保護者の声に耳を傾け、その上で不登校生徒児童自身の話をよく聞こうとしている」といった関わりの重要性を調査から再確認している。また、クラスの雰囲気作りも重要であるとされている。これらは主として、教員や学校の自助努力の成果とも言える。先述の地域間におけるバラつきから考えれば、学校組織内の要因以外の要素が関わってくるものと考えられる。その中には、地域の経済状況だけでなく地方教育行政組織の支援体制も関わってくると推察される。しかるに、同研究の調査では、教員の認識上では明瞭な効果を与えているとは認識されていない。

では、地方教育行政の政策（支援）には意味がないかと言えばそうではない。スクールカウンセラーの配置等、地方教育行政からの予算的バックアップが必要となり、かつ十分な効果を生じさせる程度に予算が投じられていなければならない。そこでは同時に、予算上の制約も加味しておかなければならない。ここから、「効果」・費用の両側面から不登校支援政策が検討されるべきであると指摘できる。そこで本稿では、地方教育行政の不登校支援政策に着目し、「効果」・費用の両側面から分析を行うための方向性を試論的に提示する。

2. 費用分析の手法と先行研究

（1）費用効果分析・費用便益分析・費用効用分析

費用と効果を分析する際には、費用効果分析、費用便益分析、費用効用分析、という大別して3つの分析手法が挙げられる（小笠原 2007a）。費用効果分析は種々の outcome を

用い、費用便益分析は outcome を金額に換算することで、表現の異なる outcome 間の比較を可能にする。費用効果分析が結果である outcome を客観的な数値で表現したものであるのに対して、費用効用分析は outcome を主観で表現したものであるとされる（小笠原 2007b）。また分析の困難性から、「費用効用分析 > 費用便益分析 > 費用効果分析」という相対的な序列化ができる（小笠原 2007a）。

上記3つの分析手法の中でも、費用効用分析における outcome 概念はやや特殊である。経済学的分析手法導入が比較的進展している医療分野では、医療経済学（臨床経済学）が先行して研究成果を提示している。患者の主観とされる outcome 概念に関しても、グローバルに評価のコンセンサスが確立されつつある。小笠原（2007b・2007c）の整理によれば、患者の主観的な outcome 概念に対しては、QOL（quality of life）の概念が当てられているが⁽¹⁾、QOL は、身体や精神面も含む「個人の生活に関する価値観はもちろんのこと、生きがいや宗教観、個人の収入、住居や社会支援の状況なども含まれ、文化に大きく依存する」と広義に捉えられており、その測定ツールも開発されている。

（2）不登校支援に関する先行研究

不登校の先行研究に対しては、教育学的アプローチ・臨床心理学的アプローチからの研究がほとんどである。近年では、子どもの発達段階に合った支援の重要性を提示した研究や（松永 2012）、発達障害も考慮した上での対応の重要性を述べた研究等（今西ら 2012）、細かな配慮の重要性が提示されてきており、支援の効果が確認されている。

教育行政からの支援の重要性についても述べられてきており、政策への提言も含めて研究がなされてきた（風間 1998、田口 2003、内田ら 2004・2005）。しかし、先述の通り教育行政施策効果について直接的な効果の検証は困難であった。ゆえに、どういった支援施策が効果的で、かつ費用面で効率的かを検証する必要があるものと考えられる。

（3）費用分析手法の選定と分析対象

分析対象として選定したのは、a 市である。

表 1：a 市教委における不登校児童生徒への支援施策

具体的取組	成果や課題
教育支援センター・中学校内教育支援室	[成果]通級率アップ、支援の充実、不登校専任教員の活用 [課題]教員間・学校間での意識差、プログラム化の必要性
SSW の配置	[成果]SSW の全校配置と活用、不登校専任教員の活用 [課題]小学校区での SSW 活用、学校側の受け入れ態勢が不十分、SSW への理解不足、不登校専任教員の本来的ではない活用
おはよう指導員・登校アシスト・訪問指導員による支援	[成果]保護者の安心感獲得、組織的対応力の強化 [課題]訪問指導に関する情報不足、活動のアピール不足
教育支援センターと小中学校・関係機関との連携強化	[成果]学校との連携・情報共有、子どもの体験活動の充実 [課題]情報発信不足、情報共有の場を設定することの困難

上記の【表 1】は a 市が公開している「a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」を参照した。資料では、a 市におけるここ数年の不登校児童生徒への支援施策が提示され、成

果と今後の取り組みについて提示されている。より詳細な活動内容は次の【表2】の通りである。

表2：活動詳細

活動内容	詳細
マイスクール設置： マイスクール保護者会実施： スタッフミーティング実施：	4回 11回
ヤングアドバイザー、スマイルサポーター設置：	5人
スクールソーシャルワーカーを設置	6人
不登校対策専任教員を設置：	9名
不登校対策専任会議：	3回
不登校担当者会議：	5回
登校アシスト班： おはよう指導員： 登校アシストミーティング：	2名 11回
不登校対策推進会議：	3回
不登校対策連携協議会（中学校区）：	21回
出前授業：	6回
外部指導者派遣による活動：	7回
世の中見学・職場体験：	5回

上記のように、多様な活動・支援を通して、不登校児童生徒の支援を行っていることがうかがえる。

ここで、同じく「a市教育委員会事務事業点検評価報告書」で公開されている、不登校児童生徒数を提示する（【表3】）。

表3：a市の不登校児童生徒数

年度	学校別	合計数
平成20年度	[人数]小学校38人、中学校173人	211人
平成21年度	[人数]小学校30人、中学校180人	210人
平成22年度	[人数]小学校40人、中学校154人	194人
平成23年度	[人数]小学校24人、中学校167人	191人

【表3】からわかることは、不登校児童生徒数の増減が多少見られるという点である。殊に中学校の不登校者数が多いという点は、先の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」結果と重なる。また、合計数だけ見れば不登校児童生徒数は減少傾向にあると言える。

これらのデータについて、【表2】の活動に伴う費用を算出し、【表3】の不登校児童生徒数増減を以て「効果」とみなし分析ができないであろうか。

（4）分析手法

費用効果分析、費用便益分析、費用効用分析については先述の通りであるが、上記に提示したデータを用いる場合に適切な分析手法の選択と、分析妥当性について以下では検討する。

まず費用効果分析に関しては、結果であるoutcomeを客観的な数値で表現したものをを用い

る。今次であれば、不登校児童生徒数の増減を以て効果と見なしうる可能性がある。しかし、試みに事業評価表から、「対策専任教員数」・「SSW数」・「サポーター数」・「マイスクール数」・「不登校児童生徒数」をピックアップし、平成20年度～22年度の値をそれぞれ析出した上で、代替的な分析として「不登校児童生徒数増減」と「対策専任教員数」・「SSW数」・「サポーター数」・「マイスクール数」等との増減について相関分析を実施した。統計的有意であるかはサンプル数が極めて少ないため無視するとしても、相関係数が極めて弱いという結果が算出された⁽²⁾。ゆえに、客観的な数値での効果の算出は困難であるといえるため、費用効果分析は適さない。

次に、費用便益分析については、outcomeを個人の所得のように金額に換算するものである（ヘンリー、パトリック 2009）。【表2】で提示するような活動に伴う人件費や交通費、施設利用費等は金額に換算可能であるが、不登校児童生徒数は金額に換算は極めて困難である⁽³⁾。困難である理由は、不登校児童生徒数が将来的に発生する（であろう）便益ではなく、中途段階の数値であるためである。『今後の不登校への対応の在り方について(報告)』において、不登校の問題は「進路の問題」という視点が提示された。費用便益分析の場合、例えば訓練を施す等の政策的介入の結果、個人の所得がどれほど向上したかを分析する。ゆえに、不登校状態の児童生徒に政策的介入をした結果、個人の所得がどれほど向上したかといった時点までを視野に入れることが必須となるが、日本においてはデータ取得はなされていない。ゆえに、費用便益分析も困難である。

第三の費用効用分析は、「効果」を示す不登校児童生徒数が相対的に客観的な数値であるといえるため、分析に適切なデータであるとは言えない。

このように、3つの分析を検討した結果、いずれの分析も困難であると言えてしまう。では、今次のデータから更にデータを取得することを可能とした場合、どういったデータが必要で、どの分析方法が適切であるかを考えたい。まず費用便益分析は、一定期間を経てoutcomeを算出しようする時点に到達するまでのパネルデータを必要とする。実現には障壁が大きい。また、費用効果分析は不登校児童生徒数がたとえ客観的なデータであっても、良好な分析結果を得られるデータではないため、この分析方法も困難であるといえる。そして、費用効用分析については、不登校児童生徒数を「効果」としてみなさずに、効用を測定したデータを別途活用すれば分析が可能であるといえる。

費用効用分析における outcome 概念は特に医療分野では QOL (quality of life) の概念が当てられ、その測定ツールも開発されている点は先述した。同様の概念を参照しつつ、学校適応感（南ら 2011）等の概念から測定を試みることは可能であろう。これらを効用（「効果」）と見なし、政策的介入がどのような不登校児童生徒に効用をもたらしたかを検証するのである。

3. まとめと課題

本稿では、費用効用分析の可能性を提示した。【表2】で挙げた対策にかかる費用についてはa市のデータより別途算出する必要があるが、不登校児童生徒の効用については学校適応感以外の代替可能な指標を考察する必要があるとともに、費用に関しては他の自治体で取り組まれている政策的介入（支援対策）方法も視野に入れる必要がある。

最後に、本分析を実施したとした場合の困難性を提示したい。それは、「多重共線性」(小川・中室 2009)の問題である。【表2】の政策的介入個々の間に強い相関関係が見られる恐れがある。その場合に多重共線性問題を引き起こす。類似の政策等をひとまとめにして算出するか、類似の政策を除去するかをしなければならない。これらの点に注意して分析を行う必要がある。

【注】

- (1) これが医療経済学分野における「Utility (効用)」の概念である。したがって、費用効用分析における、費用と「効果」の関係性において、本稿は「効果」を「効用」として論じることとする。
- (2) χ^2 検定でも有意な結果は得られなかった。
- (3) フリースクールとの費用便益比較等の比較も可能であるかもしれないが、その場合であっても、不登校児童生徒への政策的介入とフリースクールに行ったことが、個人がどれほどの所得獲得につながったのかという時点まで見なければならない。

【参考文献・資料】

[参考文献]

- 今西満子、芳倉優富子、川西光栄子 (2012) 「発達障害のある児童の不登校傾向への対応に関する検討 — LD 等通級指導教室における事例から—」 『教育実践開発研究センター研究紀要』 (21)、pp.203-208。
- 内田武司、小島敏之 (2004) 「不登校に関する教育行政機関の相談体制の現状と課題 — 相談機関・支援機関の多様な対応と専門性の構築—」 『埼玉大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』 (3)、pp.1-18。
- 内田武司、小島敏之 (2005) 「不登校に関する教育行政機関の相談体制の現状と課題 — 教育支援センター(適応指導教室)の現状と課題(その2)—」 『埼玉大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』 (4)、pp.27-40。
- 小笠原克彦 (2007a) 「費用最小化分析・費用効果分析・費用便益分析 — 基礎講座：臨床経済学の基礎(2) —」 『日本放射線技術学会雑誌』 63(5)、pp.516-520。
- 小笠原克彦 (2007b) 「費用効用分析と QOL — 基礎講座：臨床経済学の基礎(3)—」 『日本放射線技術学会雑誌』 63(7)、pp.791-795。
- 小笠原克彦 (2007c) 「EBM と臨床経済学 — 基礎講座：臨床経済学の基礎(4)—」 『日本放射線技術学会雑誌』 63(8)、pp.910-914。
- 小川啓一、中室牧子 (2009) 「教育生産関数推計と費用効果分析 — ベトナムを事例に—」 『国際協力論集』 17(2)、pp.49-79。
- 風間英仁 (1998) 「不登校現象とその対応策：不登校発生要因における学校社会の問題構造とその対応策の研究」 『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』 17、pp.137-156。

- 岸田幸弘（2012）「不登校児童生徒への支援に関する教師の意識調査」昭和女子大学『學苑』856、pp. 28-36。
- 田口正敏（2003）「提言 3：不登校、中途退学者を支える仕組みづくりを — 教育行政への提言—」『学校経営』48(3)、pp.27-38。
- ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン[著]、赤林英夫[監訳]（2009）『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案—』日本評論社。
- 松永邦裕（2012）「発達段階に応じた不登校の子どもへの支援 — 子どもの発達における内的・外的環境の力動的関係の視点から（スクールカウンセリング研究(1))」『福岡大学研究部論集. B 社会科学編』5、pp.23-27。
- 南雅則、浅川潔司、秋光恵子、西村淳（2011）「小学生の予期不安と中学校入学後の学校適応感との関係に関する学校心理学的研究」『教育心理学研究』59(2)、pp.144-154。

[資料]

- a 市教育委員会（2010）「平成 21 年度 a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」
- a 市教育委員会（2011）「平成 22 年度 a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」
- a 市教育委員会（2012）「平成 23 年度 a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」
- 文部科学省（2012）「平成 24 年度 児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」
- http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/09/_icsFiles/afieldfile/2012/09/11/1325751_01.pdf（最終閲覧 2012 年 4 月 1 日）