

令和3年6月28日

中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会

今期教育課程部会で検討をお願いしたい事項について

—「令和の日本型学校教育」答申・教育再生実行会議第12次提言の教育実践を考える—

末富 芳(すえとみ かおり)

日本大学文理学部教授

内閣府子供の貧困対策に関する有識者会議構成員

経済産業省産業構造審議会教育イノベーション小委員会委員

1.学校現場のカリキュラムマネジメントを考えるための手立てづくりを

「主体的・対話的で深い学び」

「個別最適な学び」

「協働的な学び」

→「主体的・対話的で深い学び」の浸透期

「個別最適な学び（「個に応じた指導」を学習者視点から整理）」について年間指導計画や単元計画、日々の教育活動における具体的な実践のビジョンとして教職員や学校にかかわる保護者・住民に適切にインストールされることが重要。

2.教育政策、学校経営およびカリキュラムマネジメントにおける「公正(Equity)」の定義と位置づけ

- ・「公正で個別最適な学び」→「個別最適な学び」

前期中央教育審議会での議論は重要であるが「公正」は「個別最適な学び」だけではなく、教育政策や学校教育全体において実現すべきである

- ・文部科学省内においては高等教育分野における検討は進んでいる（大学入学者選抜の公正確保等に関する有識者会議「大学入学者選抜の公正確保等に向けた方策について」令和元年5月31日、大学入試のあり方に関する検討会議「提言【原案】」令和3年6月22日）

新型コロナ禍で深刻化する貧困・格差の課題に対応していくためにも、第4期教育振興基本計画の策定に関わる中央教育審議会での議論の際に、用語や概念の整理をし、「公正(Equity)」や「実質的公平性」などの定義を文部科学省として統一していく必要がある。

- ・教育基本法第4条に定める教育の機会均等の解釈と運用としても重要な手続きと考える。

参考資料

未富芳,2021,「教育における公正はいかにして実現可能か？—教育政策のニューノーマルの中での子ども・若者のウェルビーイングと政策改善サイクルの検討—」『日本教育経営学会』第63号,pp.52-68

中日新聞「<学校ICT時代> コロナ下の活用」(2021年6月20日記事、事前共有)

教育における公正は いかにして実現可能か？

— 教育政策のニューノーマルの中での子ども・若者の
ウェルビーイングと政策改善サイクルの検討 —

日本大学 末 富 芳

1 問題設定

わが国は凡庸な格差社会にすぎず、教育において本格的な格差是正政策を導入していない、控え目に言っても、日本の教育システムは、都市部在住、男性、高所得者の子どもたちに有利な格差生成装置として機能し続けてきた（松岡 2019：231頁，末富 2020a）。

本論文の問題設定は、どのように教育政策・教育経営において、貧困格差を改善することが可能かを検討することにある。具体的には、教育の政策規範としての公正の重要性を指摘し、政策アクターの公正についての共通理解を前提とした政策改善サイクルの重要性を明らかにしていく。

本論文においては、教育における公正とは、教育の機会・教育達成を含む子ども・学習者のウェルビーイングを実現・改善し、児童生徒間および社会集団間の格差を可能な限り縮小すること、と定位される。

これに先立ち本論文では、2節において教育のICT化、デジタルトランスフォーメーションの進行の中で、教育政策のニューノーマルの特徴を整理し教育経営に生じうる課題を概観する。デジタル技術や児童生徒1人1台端末を利用した「個別最適な学び」は、児童生徒間の格差拡大に作用する懸念もあるが、教育ビッグデータを活用した検証と政策立案はその改善のためにも機能しうる。3節においては、政策規範としての教育における公正の重要性を指摘し、概念定位を行う。日本に根強い排除的な「自立」パラダイムの中で、「個別最適な学び」を強調する教育のニューノーマルでは子ども・学習者単位での学び・意欲がクローズアップされがちであり、貧困・移民・女性や障害を持つ学習者な

どの社会集団への視点が後退してしまうからである。現に中央教育審議会(2021)『令和の日本型学校教育』の構築を目指して」からは、Society5.0に関連するそれまでの教育政策で使用されていた公正の用語が消え、「誰一人取り残さない」という個人化された表現に置換されている。

社会構造や政策の再分配の失敗が、特定の社会集団に不利に作用し、それは個人の努力だけでは挽回できないからこそ、日本の教育システムは格差生成装置として機能しているのである。

教育における公正はこの状態を改善していくうえで、不可欠の概念であるが、日本では共通理解の不足から、教育政策における十分な位置づけを持っていない。それゆえに、本論文では教育政策アクターが共通理解すべき、教育における公正を簡潔に概念定位する手続きを行う。またその際、教育機会・教育達成だけでなく、子ども・学習者の生活・教育・参画にわたるウェルビーイングの実現・改善という視点の重要性を述べる。

4節では、教育における公正を政策規範とし位置づけたとき、教育の政策改善サイクルがどのように機能すれば、教育システムにおける貧困と格差の改善が可能になるのか検討する。EIPP(Evidence Informed Policy and Practice)モデルを提示し、実現すべき公共の利益が肥大化する宿命を持つ教育政策において、貧困格差縮減のための政策改善モデルを検討する。この際、教育における公正の実現を政策規範とすることの重要性、政策改善サイクルの中での教育経営の役割の再定位、すなわち教育経営のニューノーマルへの対応が急務であることを指摘する。

なお本論文では、教育政策の改善の視点から、国・教育委員会・学校の教育経営における課題に言及する。そのため本稿での教育経営とは、教育政策の実施主体としての国・教育委員会・学校の役割や活動と同義となる(青木2019:6頁)。

紙幅の都合で、分析や検討の詳細をある程度サマライズした形で記述せざるを得ない。しかし、本論文で示される教育における公正の概念や政策改善サイクルは、学校や教育委員会のマネジメントの変革にとっても示唆をもたらすものと確信している。

2 教育政策のニューノーマル

教育システムを通じた貧困格差改善をいかに実現するかを論じる前に、新型

コロナウイルスパンデミックの中で加速した、教育政策のニューノーマルというべき変化について整理しておく必要がある。

教育政策のニューノーマルは、以下の3点の特徴を有する。

①G I G Aスクール構想の前倒し実施による、1人1台タブレット・PCと通信環境整備、②「個別最適」な学びを強調する学力保障政策、③教育ビッグデータの収集・分析と教育政策や学校マネジメントでの活用、である。

新型コロナウイルスパンデミックの前、2016年より、日本の教育政策はSociety5.0の政策アイデアを受容し、政策転換の途上にある（合田2020：3頁）。この政策転換のプロセスで、社会的な公正や個人の尊厳とのバランスをどう確保するかという視点を含みながら学校ver3.0というアイデアが提示されており（合田2020：9-11頁）、教育政策のニューノーマルの原型が示されている。

すなわち学校ver.3.0のアイデアにおいては、「資質・能力ベースの学校モデルを前提に、ICT技術の活用で教育ビッグデータの収集・分析とそれに基づいた個人の認知と成功の特徴を踏まえた支援が可能になる」「学習成果（作文・レポート、プレゼン等）は学びのポートフォリオとして電子化して蓄積される」ことにより子どもたちが能動的な学び手として自らの学びを自分の意思で進めること、が想定されている。「個別最適化された学びをいかに公正に保障するか」が政策課題であると認識されている（合田2020：11頁）。

その後、「個別最適」な学びに関する中教審（2021）での解釈変更をとまないつつも、これ以降は、児童生徒1人1人がデジタル端末を持ち、その活動の記録（スタディ・ログ）を蓄積したり、教員がきめ細かい指導に活用したり、学校内・学校間・教育委員会間・行政機関間での共有・活用が想定された政策に変更はない（文部科学省2018）。

これらの教育政策のニューノーマルが学校や教育委員会のマネジメントにもたらす影響は大規模であり、現在の予測が必ずしも将来の状況に適合するとは限らない。しかし、たとえば児童生徒1人1台のデジタル端末と通信環境の実現は、家でも学校でも学び続けられる環境を実現し、教育の機会均等実現のツールにもなりうる。ただし同時に、家庭間の社会経済格差やデジタル・デバイドを無視すれば、学校を通じた格差拡大政策にもなりかねない。

同様に「個別最適」を強調する教育政策も、学習者の教育達成や教育機会を改善もしうるが、学習の前提として横たわる個人間や集団間の学習環境や学習意欲の格差を改善しうるのかどうかは自明のものではない。合田（2020）でも、

中教審（2021）においてもICT技術の活用による児童生徒単位での個別化された学習を強調する。たとえば次のような記述に典型的である。

すなわち学習者に「個別最適な学び」を保障するために、教授者は「個に応じた指導」を実施する必要がある。この際、子ども・学習者ごとの理解習得や個々の興味・関心・意欲等の把握のために、ICTの活用が前提とされるのである。具体的には学習履歴（スタディ・ログ）や生徒指導上のデータ、健康診断情報等を蓄積・分析・利活用することが求められている（中教審2021：18頁）。

特に中教審（2021）では、「個別最適な学び」と「協働的な学び」の併存を強調しつつも、個人単位の学習状況を重視する修得主義、探究的な学習における「学習の個性化」など、子ども・学習者個人単位での学習や修得主義による学習者間の学習進度差への許容的な言説が繰り返し強調されている。

修得主義やICT活用を通じた「個別最適な学び」に政策のウェイトが置かれすぎると、家庭社会経済格差に起因する子ども・学習者間のデジタル・デバイドや教育達成格差の拡大に帰結する可能性が高くなる（教育再生実行会議2021：北村委員発言7頁、松岡委員発言34-35頁）。また子ども・学習者個人の学習意欲の低さや、学びの前に空腹すら満たすことができない深刻な困難さの基底にある排除的な政治的社会的構造を軽視する懸念がある（荻谷2001、末富2020b）。

だからこそ、学級や集団を単位とする「協働的な学び」による社会性の育成も強調されていると考えられるが、中教審（2021）および「個別最適な学び」の議論をリードした中央教育審議会・教育課程部会（2021）「教育課程部会における審議のまとめ」でも学習意欲や教育格差拡大リスクや対策に関する記述は、十分ではない（同様の指摘は教育再生実行会議2021：松岡委員発言34-45頁）。

さて教育政策のニューノーマルの第3の特徴はICTとデジタル技術を活用した教育ビッグデータの整備と活用、である。中教審（2021：77頁）では、「学習履歴スタディ・ログなど教育データを活用した個別最適な学びの充実」が強調されている。ICT活用を通じ、家庭のバックグラウンドも含めた児童生徒の状況がきめ細かく把握できるからこそ、貧困状態の子どもや、外国人児童生徒、発達障害を持つ児童生徒、性同一性障害など、多様な教育的ニーズへの対応も可能になるというロジックが用いられている（中教審2021：20，24

頁)。

確かに、筆者の把握する範囲内でも、イギリス、オーストラリアでは、児童生徒の個票データベースが蓄積されており、また日本でも足立区や箕面市などでは、テストスコアや健康状態、虐待相談歴、支援制度利用状況などの子どもの個票データベースを整備し、困難を抱える可能性のある子ども・学習者のスクリーニングや支援につなげられている例もある

しかし、教育政策のニューノーマルに対応した教育経営や学校マネジメントについては、中教審(2021)や、その前身政策とされる文部科学省(2018)において、明確なビジョンや政策が示されているわけではない。「連携・分担による学校マネジメント」が強調され、チーム学校路線が継続していることが把握できるが、具体的な貧困格差改善政策については、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の専門スタッフとの連携、保護者地域連携などの従来の文科政策以上の新たな内容は示されていない。

また教育委員会改革の方向性についても、「今後検討を要する事項」として、答申最終頁(中教審2021:92頁)にあげられているにすぎない。教育経営学研究が留意しなければならないのは、教育委員会・学校におけるマネジメントモデルが未確立のまま、格差拡大リスクもある「個別最適」を強調する学力政策が教育ビッグデータ構築とともに推進されようとしている状況である。

カリキュラムマネジメントだけでなく、学校外での児童生徒の学習保障や、ビッグデータ活用による貧困格差の改善アプローチなど、学校を超えた教育マネジメントの広がりも予測されるだけに、教育政策のニューノーマルに対応した教育経営のニューノーマルの構想・開発や検討が急務であるといえる。デジタル先進国の政策やエビデンスを手がかりに、貧困格差改善へのアプローチをいかに開発していくのかといった政策的あるいは教育経営学の戦略が必要とされる状況にある。

3 教育政策・教育経営における政策規範の重要性 —公正とウェルビーイング—

(1) 消えた公正：教育政策における政策規範の共通理解の必要性

ところで、GIGAスクール構想の中で用いられてきた「公正に個別最適化された学び」という表現をふまえ、中央教育審議会(2021)を読み進めると奇妙な事実に気がつく。公正、という用語が消去されているのである。そのかわ

り「多様な子供たちを誰一人取り残すことのない個別最適な学び」という表現に置き換えられている。

公正という概念が中教審（2021）から消えたことで、答申の重点が児童生徒単位での学習活動である「個別最適な学び」に移行したという課題が発生していることを指摘せざるを得ない。日本の教育政策が、大きな転換点にある中で、中教審（2021）が、過渡期にある学校や学習のモデルを示す挑戦的な政策指針であることの限界を考えれば、現在開催中の教育再生実行会議や今後の中央教育審議会において教育政策がどのように貧困格差問題に取り組むべきかの議論が、早急に行われ、方針や政策が示されるべきである。

公正は、分配的正義の中心概念の一つであるが、貧困格差の改善に教育を通じて取り組む場合にこそ、政策に位置づけられる必要がある。実は日本の教育政策において、その定義が明示されているわけではない。この経緯については、①文部科学官僚や中央教育審議会委、教育委員会や学校などの教育政策アクター間での公正に関する共通理解の不足⁽¹⁾、②その前提となる日本の教育学研究における公正に関する定義や共通理解の不足があげられると考えられる。

（2）教育における公正（equity）

これ以降、本論文では政策規範としての教育における公正の重要性を指摘し、概念定位を行う。なぜこの手続きが重要かといえば、日本に根強い排除的な「自立」パラダイムの中で、「個別最適な学び」を強調する教育のニューノーマルでは子ども・学習者単位での学び・意欲がクローズアップされがちであり、貧困・移民・女性や障害を持つ学習者などの不利な状況に置かれている社会集団への視点が後退してしまうからである。社会構造におけるマイノリティ排除や政策の再分配の失敗が、特定の社会集団に不利に作用し、それは個人の努力だけでは挽回できないからこそ、日本の教育システムは格差生成装置として機能しているのである（荻谷 2001，国立大学法人お茶の水大学 2014，松岡 2019）。

教育における公正はこの状態を改善していくうえで、不可欠の概念であるが、前述したように日本では共通理解の不足から、教育政策における十分な位置づけを持っていない。それゆえに、教育政策のアクターが共通理解すべき、教育における公正の概念を簡潔に示す手続きを行う。またその際、公正とは、単に教育機会・教育達成の平等を追求するだけでなく、子ども・学習者のウェルビ

ーイングの実現・改善という内容を含むことの重要性を主張していく。

まず教育における公正（Equity）について、概念の整理を行う⁽²⁾。公正については、学力格差改善政策を国際比較するための評価軸として公正を定義した志水・山本（2012：15頁）から出発することが、子ども・学習者の貧困格差問題の改善にとっても効果的であると考えられる。志水・山本（2012：15頁）では、公正（Equity）と卓越性（Excellence）の二つのキー概念を用いて、学力格差の改善政策を検討している。その定義は簡潔にまとめると以下のようなになる。

公正（Equity）は、教育の平等に関わる概念であり、すべての子どもに十分な教育機会（入口）と適切な教育達成（出口）を保障することである。また、集団間のバラツキを小さくすることも重視される。

これに対し、卓越性（Excellence）は、すべての子どものポテンシャルを最大限に伸ばすことができているか、全体の平均点を向上させているか、トップ層を特に伸ばすエリート養成も重視するという特徴を持っている。

教育における公正は、教育機会・教育達成の保障や貧困格差の改善のために、社会的に困難を抱え政策や教育から排除されがちな社会集団に対するターゲット政策の設定および手厚い資源配分と、子ども・学習者個人に対する学力・スキル保障の組み合わせで実現されると考えられることが一般的である。学力だけでなく自己肯定感や学習意欲の育成や回復のためにケアを重視する学校文化や学校マネジメントの変革も必要とされる（山田 2015、竺沙 2016、柏木 2020 等）。

すなわち、教育における公正の実現のためには、子ども・学習者個人への働きかけのみでは不足であり、個人の努力では乗り越えられない集合水準の格差が存在するからこそ、貧困・移民・女性や地方や厳しい学校区等の社会集団に対する着目が必須のものとなるのである（松岡 2019：135頁）。

だからこそ、教育における公正とは、児童生徒間だけでなく社会集団間の格差を可能な限り縮小するという視点を必ず内包し、定位される必要がある。

志水・山本（2012）では、学力政策を中心とし教育システムのパフォーマンスを国際比較する評価軸とするために公正の概念定位が行われていたことから、教育機会と教育達成に焦点を当てた概念となっている。しかし、子ども・学習者の間の貧困格差の改善のためには、教育機会や教育達成のみに着眼するだけでは不足であり、より広汎なウェルビーイングへの着眼が不可欠である。

(3) 公正と子ども・学習者のウェルビーイング：共通理解のための概念定位

そもそも、教育を通じて子ども・学習者に保障されるべき公共の利益は、教育機会や教育達成ばかりではない。基礎学力とともに、心身の健康や、自尊感情、良好な人間関係など、子ども・学習者自身や、ひいては社会全体のより良い状態を達成することが教育政策のゴールとしての重要度を増している（白井 2020：60頁）。子どもの貧困対策や国際的な教育政策の中でも、子どものウェルビーイングの実現や改善自体が、個人においても社会においても重要なゴールであるとの位置づけがされている。

たとえば、子どもの貧困指標の国際的な動向を整理した内閣府（2017：第2章）では、子どもの状況を補足する指標が「教育、健康・生活習慣、家庭・社会とのつながり、親の雇用、（保護者の就労状況）、物質的豊かさ・所得、環境・その他」と多くの要素でとらえられていることをあきらかにしている。この背景として、子どもの貧困の定義を多角的に定義し、所得にかかわらず子どものウェルビーイングが阻害されている状況を、広く改善しようとする UNICEF や OECD のアプローチがある（内閣府 2017：第2章）。

また教育政策でも、OECD・Education 2030で「包括的成長」のために、個人と社会のウェルビーイングの実現が政策目標とされている。個人レベルの指標としては、「健康状況、ワークライフバランス、教育とスキル、社会とのつながり、市民参加とガバナンス、環境の室、個人の安全、主観的幸福、所得と財産、仕事と報酬、住居」の11要素が設定されている（白井 2020：60-62頁）。

子どものウェルビーイングの構成要素は、機関や国によって少しずつ異なり、多岐にわたるが、教育政策における共通理解のためにシンプルに整理するならば、筆者自身は生活・教育・参画の三つのレベルに集約できると考える。

生活レベルでのウェルビーイングとは、衣食住のベーシックニーズや家計所得などの物質的条件、心身の健康などの「身体・心理的基盤」（白井 2020：165頁）など、学びの前提条件を意味する。

教育レベルでのウェルビーイングとは、教育機会やテストスコアのほか、PISA テストなどで多岐にわたり測定されている、子ども・学習者の主観的幸福度や自己肯定感など、学校への所属感や友人関係など認知・非認知両面にわたる多角的要素から把握される（国立教育政策研究所 2017）。

参画レベルのウェルビーイングは、これまで日本において、それほど注目は

されてこなかったが、スウェーデンの子どものウェルビーイング指標においては「学校に影響があると考えられる子どもの割合」が位置づけられている（竹沢 2013：56頁）。また主体的に社会の形成に参加する学習者（エージェンシー）育成のためにも、子ども・学習者が学校や社会の意思決定に「大人とのパートナーシップのもとで」参画することは、子ども・学習者のウェルビーイングがより高いレベルで実現される状況と考えられている（白井 2020：83-84頁，95-98頁）。子ども・学習者の自己肯定感や学習意欲が相対的に低く、不利な条件を持つ社会集団に排除的な日本の学校文化や教育システムを変革するためには、「そもそも設定されているゴール自体が適切か」「学力とは何か」を見直す省察的な政策改善が必要である（山田 2015：227頁，白井 2020：229-232頁）。この際、子ども・学習者自身が意思決定に参画することは、当事者ニーズを反映した有効性の高い政策改善のためにも、究極的には貧困格差を生み出す構造そのものを組み替えるための政策的基盤としても不可欠である。実際に我が国の子どもの貧困対策では、当事者の意見反映は法規定されている。教育政策でも子ども・学習者の参画は実現可能である。

つまり教育における公正とは、教授学習活動を通じて子ども・学習者に対し、教育機会、教育達成を保障するのみならず、教育という行為を通じたウェルビーイングの実現という視点からも、個人や社会集団間の格差ができるだけ改善されている状態のことを示す、という定義が必要である。

教育機会や教育達成の保障は、教育レベルでのウェルビーイングに包含されることから、ここまでの議論をふまえ、教育政策における公正は以下のようにシンプルな定義が可能となる。

教育における公正とは、教育の機会・教育達成を含む子ども・学習者のウェルビーイングを実現・改善し、児童生徒間および社会集団間の格差を可能な限り縮小することである。また子ども・学習者のウェルビーイングは生活・教育・参画の3つのレベルで多元的にとらえられ、改善される必要がある。

日本の教育政策においてともすれば貧困格差改善への視点やアプローチが後退しがちであるのは、そもそも政策規範として公正が位置づけられていないうえに、政策アクター間に教育を通じて子ども・学習者や社会において実現すべき公共の利益（Public Interest）への理解が不足しているためであると筆者自身は考えている。「望ましい状態」へのビジョンが描けなければ、人間は変革

に取り組めない。だからこそ、公正やウェルビーイングといった教育において達成される「望ましい状態」について、政策アクターが共通理解を進めていくことは、教育政策・教育経営においても子ども・学習者のウェルビーイングの実現や貧困格差の改善のための、もっとも基本的なプロセスであると考ええる。

4 教育経営を通じた公正はいかにして実現可能か？—教育政策改善サイクルの検討—

4節では、教育における公正を政策規範に位置づけたとき、日本の教育政策がどのように機能すれば、教育システムにおける格差改善が可能になるのか検討する。この際、EIPP（Evidence Informed Policy and Practice）モデルを用いた教育政策改善サイクルを適用し検討を行う。

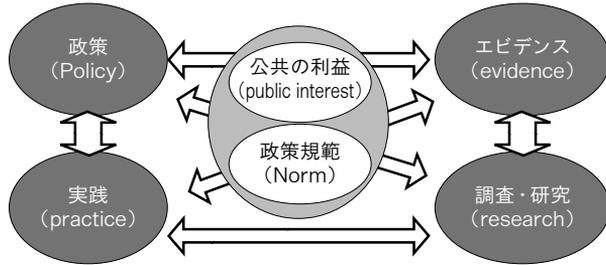
EIPPモデルとは、Levacic and Glatter（2001）に、本論文での教育政策改善サイクルの原型となるアイデアが示されている。教育政策においてエビデンスを共有し参照しながらも、調査・研究（Research）や実践（Practice）などそれぞれの段階でのステークホルダーの専門性を重視している。とくに研究者が専門性を持ちながらリサーチモデルを開発・検証し、より有効な政策決定や学校現場等での実践に結びつけることが強調されている。

EIPPモデルは、エビデンスから政策への一方向的作用が強調されがちなEvidence Based Policy Makingモデル（EBPMモデル）の課題を克服するためにも重要である。EBPMモデルは医療政策におけるEvidence Based Medicine（EBM）のように政策目標・政策ターゲットが絞り込まれている状態では良好に機能する。

しかし教育政策では、教育機会や教育達成、ウェルビーイングなど実現すべき公共の利益（Public Interest）は多元的である。また政策対象も不利な状況に置かれがちな子ども・学習者や社会集団から、富裕層や傑出した才能を持った子ども・学習者まで多岐にわたる。したがって、EBPMモデルを用いることには限界もある。教育分野だけでなく環境分野でも政策決定におけるEBPMモデルの課題が指摘されてきており、それぞれの政策分野にマッチした政策決定のリモデリングが必要な状況にある（林2019）。

図1に示したEIPPモデルは、Levacic and Glatter（2001）での、教育政策・実践の改善のためのリサーチの重要性を強調したモデルを基盤に、筆者が日本の教育政策決定の構造的課題を整理し、より良い政策改善サイクルのモデ

ルを明らかにするために整理したものである。大学入試政策の失敗と再発防止策をあきらかにするための末富（2020a：7頁）をさらに改訂している。



（Levacic and Glatter 2001を基盤に筆者作成）

図1 Evidence Informed Policy and Practice モデル

2節でも指摘したように、教育ビッグデータが整備され、これまでにない規模で児童生徒個人単位での成績把握や、政策効果の検証が可能になる状況だからこそ、政策決定におけるエビデンスは、遵守すべき政策規範（Norm）や、子ども・学習者に対して実現すべき公共の利益（Public Interest）の実践との連関において位置づけられる必要がある。さもなくば、エビデンスは子ども・学習者への監視や強化される管理統制の道具として暴走しかねない。日本だけでなく国際的にも PISA や全国学力・学習状況調査のテストスコアの平均点ランキングを上昇させることが、自己目的化し、子ども・学習者のウェルビーイングを阻害する事態をしばしば引き起こしている。この事実、政策規範や公共の利益を軽視したエビデンス政策の修正の必要性を示唆するものである。

本論文での E I P P モデルの特徴は、政策規範（Norm）を政策において達成すべき公共の利益（Public Interest）の基盤として位置づけている点にある。

ここからは、教育政策と比較して相対的に良好な政策改善サイクルが機能している子どもの貧困対策を参照したモデルの説明を行っていく。子どもの貧困対策では、子どもの貧困の改善が政策を通じて達成すべき公共の利益になるが、それに先立って子どもの権利、とくに最善の利益の実現という遵守すべき規範（Norm）が法規定されている。そうでなければ、子どもの貧困の改善は、当事者のニーズを軽視し、自立や就労、学力向上など強調する強固な「自立パラダイム」に取り込まれ、貧困の当事者の自己責任論、学習や就労への意欲あるもののみが支援の対象となる排除的な政策として機能してしまう（末富2020b）。一部のアクター、とくに政治家の一方的な意思決定による公共の利益（Public

Interest) の暴走を防ぐためにも、まず政策改善サイクルには規範 (Norm) を位置づける必要性がある。

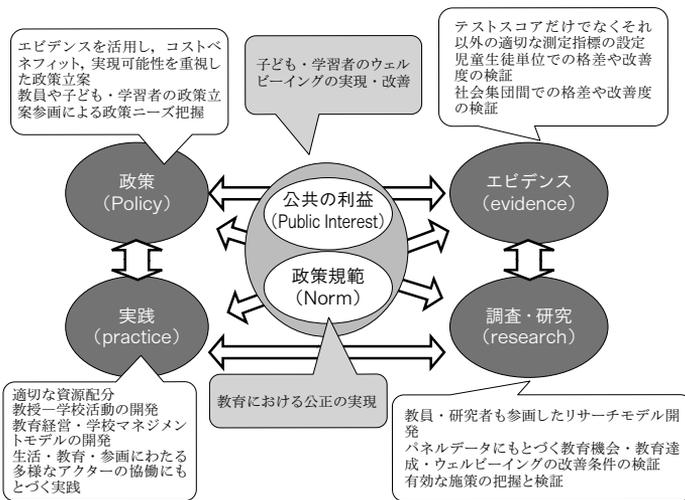
さて E I P P モデルの特徴の 1 つは、実践 (Practice) をモデルの中に位置づけた点にある。Levacic and Glatter (2001) でも、マネジメントやリーダーシップを含む実践の改善のための政策改善のサイクルが強調されている。教育は学習者－教授者の相互作用という実践である。実践を改善できなければいかなる政策であれ意味がない。

子どもの貧困対策でも実践は重視されている。教育の支援・生活の安定に資するための支援・保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援・経済的支援の 4 つの体系の中で複合的な政策実施や現場実践が展開されている。また先進自治体では、より良い実践のための事業実施主体の選定の工夫や自治体支援、専門家が関与した事業の効果検証をし、エビデンスに基づく政策改善につなげている。もっとも予算は不足し、子育て困窮世帯への所得再分配が失効しているエビデンスがあるにもかかわらず、現金給付政策が拡充されないなどの大きな課題はあるが。ともあれ子どもの貧困対策では、子どもの貧困の改善のための政策体系化と、より良い実践のための工夫や支援、自治体・専門家による丁寧な検証等の政策改善サイクルが機能している構造が確認できる。

しかしながら、日本の教育政策では、達成すべき公共の利益 (Public Interest), とくに子ども・学習者に保障すべき能力・スキルのアイデアが肥大化する傾向がある (中村 2018: 214-217頁)。それゆえ政策が遵守すべき規範 (Norm) や、実践 (Practice) が軽視されてしまう傾向にある。学校へのヒトやカネの軽視も、E I P P モデルを通じて観察するとこのような構造的把握ができる。また本論文で指摘したように、中教審 (2021) から、貧困格差の改善のための重要な政策規範である公正 (Equity) という概念が消える程度には、教育における政策規範およびその共通理解を作る政策手続きは軽視されているのではないかという懸念もある。

だからこそ、教育において貧困格差を改善していくためには、政策規範である公正の位置づけ、肥大化しすぎない適切な公共の利益の設定、なによりも疲弊する学校現場の実践を改善するだけの十分なリソースを保障し、子ども・学習者の教育機会・教育達成やウェルビーイングの改善が行われる必要がある。しかし同時に限りある資源を有効活用にするために、調査・検証やエビデンス

にもとづく政策決定が行われなければならない。この際、政治家や官僚だけでなく、研究者や教員、子ども・学習者等の政策アクターの参画や協働が、政策の有効性を高めるための前提とされる必要もある。



(筆者作成)

図2 教育政策改善サイクル

図2には、教育における貧困格差の改善のために、公正を政策規範として位置づけた教育政策改善サイクルを示した。

教育政策のニューノーマルの中では、ビッグデータを活用し子ども・学習者の学習活動のモニタリング、あるいは学びの基礎的な条件である生活を支えるための支援制度の利用状況や健康状況や生徒の意思決定参画など、ウェルビーイングのすべてのレベル（生活・学び・参画）にわたるデータ収集と分析が可能になる。

それゆえ、教育における公正の実現に際しては、国・教育委員会・学校レベルのいずれにおいても、多様な実践を支えつつ、子ども学習者のウェルビーイングや格差の改善に対する効果を検証しながら、政策改善サイクル全体での有効性を高める戦略がきわめて重要になる。

たとえば、足立区や箕面市の子どもの貧困対策の先進自治体では、児童生徒1人1人のテストスコアや出欠状況、健康情報等から、ハイリスク児童生徒のスクリーニングを可能にし、学校をプラットフォームとして積極的に支援につ

ながったり、学校教育を通じた改善アプローチが採用されたりしている。たとえば足立区における虫歯本数の減少や、学力向上などの政策は、自治体・教育委員会と研究者等との連携によるデータ分析やエビデンス検証にもとづくものである。自治体での調査・検証の体制にはなお向上の余地があるものの、低所得層や不登校児童生徒に対する学習支援等のターゲット政策等も含め、政策改善サイクルが比較的良好に機能している。

またエビデンス検証に際しても、テストスコア以外の指標群、とくにウェルビーイング指標の設定や、児童生徒単位や社会集団単位での格差測定が行われ、それが適切に政策に反映されなければならない。朝食欠食児童生徒のテストスコアが低いことは、全国学力・学習状況調査の結果で把握されている。にもかかわらず、何の政策介入も行わないような子ども・学習者のウェルビーイングを無視した状況の放置は許されない。現金・現物給付を通じた朝食の保障政策や、その学力や健康面への効果検証が行われつつ、より望ましい政策や実践につながるような政策改善サイクルが実現されなければならない。

また政策決定に際しては、実践段階での有効性を向上させるために管理職ではない一般の教員や子ども・学習者、専門職や支援者の参画と当事者や学校現場のニーズ把握もきわめて重要になる。

また公正という政策規範を位置づけ子どものウェルビーイングという公共の利益の実現を目的とする、教育委員会・学校のマネジメントは、教授学習活動の実践と改善にとどまらず、教育と福祉にまたがる政策体系のマネジメントと、その中での教育経営の役割の再定位を要請している（末富 2020b：82-90頁）。いわば教育政策のニューノーマルに対応した教育経営のニューノーマルへの対応が必要な状況といえる。何を学校・教員が分担し、何を専門職や福祉政策にゆだねるのか、子ども・若者に効果をあげる実践は何か、検証しながらの政策改善が必要になる。

くわえて、合田（2020：17頁）で指摘されているように、政策アイデア自体の検証も重要である。とくに政策を通じて実現されるべき公共の利益の肥大化が発生しやすい教育政策においては、エビデンス検証だけでなく、政策規範にも基づきながら、教育政策における理念やアイデア、子ども・学習者に保障すべき公共の利益の妥当性合理性を検証し精査していく政策プロセスも必要であり、何らかの形での制度化も期待される。教育経営学を含む教育学研究者の参画も重要であると考ええる。

[注]

- (1) 中央教育審議会初等中等教育分科会および教育課程部会議事録を確認した。そのうえで2021年2月21日文部科学省初等中等教育局教育課程課から議論の経過の確認をした。中教審において、公正に関しての指摘は複数あったが（初等中等教育分科会令和2年4月27日議事録，教育課程部会令和2年7月27日議事録），答申に盛り込まれなかった理由のひとつに教育政策アクター間での共通理解の困難さがあったのではないかという見解を筆者は採用している。
- (2) 教育における公正には Equity, Fair, Equality などの複数の用語や定義があるが，筆者は貧困格差の改善の視点からは，公正（Equity）がそのほかの概念を包含する概念であるという見解に立つ（末富 2019）。

[引用文献]

- ・青木栄一「増税忌避社会における政治主導教育改革の帰結」『教育制度学研究』第26号，2019年，2-19頁。
- ・竺沙知章『アメリカ学校財政制度の公正化』東信堂，2016年。
- ・中央教育審議会「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す，個別最適な学びと，協働的な学びの実現～」2021年。
- ・合田哲雄「アイデアとしての『Society5.0』と教育政策—官邸主導の政策形成過程における政策転換に注目して—」『教育制度学研究』第27号，2020年，2-23頁。
- ・林岳彦「環境分野における“EBPM”の可能性と危うさ：他山の石として」<https://www.slideshare.net/takehikoheyashi/ebpm-190936398>，2019年。
- ・苅谷剛彦『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂，2001年。
- ・柏木智子『子どもの貧困と「ケアする学校」づくり—カリキュラム・学習環境・地域との連携から考える』明石書店，2020年。
- ・国立大学法人お茶の水女子大学「平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究」，2014年。
- ・国立教育政策研究所「PISA2015年調査国際結果報告書：生徒の well-being」，2017年。
- ・教育再生実行委会議「教育再生実行会議・第5回初等中等教育ワーキング・グループ議事録」（2021年2月3日），2021年。
- ・Levacic, Rosalind and Glatter, Ron, 2001, “Really Good Ideas? Developing Evidence-Informed Policy and Practice in Educational Leadership and Management”, *Educational Management & Administration*, Vol. 29, (1), pp.5-25.
- ・松岡亮二『教育格差—階層・地域・学歴』ちくま新書，2019年。
- ・文部科学省「Society5.0に向けた人材育成～社会が変わる，学びが変わる～」，2018年。

教育における公正はいかにして実現可能か？

- ・内閣府「子供の貧困に関する新たな指標の開発に向けた調査研究報告書」, 2017年。
- ・中村高康『暴走する能力主義』ちくま新書, 2018年。
- ・志水宏吉・山本晃輔「各国の学力政策の理論的整理」『学力政策の比較社会学【国際編】-PISAは各国に何をもたらしたか』明石書店, 2012年, 9-27頁。
- ・白井俊『OECD Education2030プロジェクトが描く教育の未来—エージェンシー, 資質・能力とカリキュラム』ミネルヴァ書房, 2020年。
- ・末富芳「教育財政配分における『公正』:2000年代以降の日英カナダを中心とした検討」日本教育行政学会第54回大会自由研究発表, 2019年10月19日, 埼玉大学, 2019年。
- ・末富芳「本検討会議における検討・検証についての提言—大学入試の『公共性』の回復の視点から—」, 文部科学省・大学入試のあり方に関する検討会議配布資料および議事録(2020年4月14日), 2020年a。 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chou-sa/koutou/103/siryo/1417595_00007.htm
- ・末富芳「子どもの貧困における教育と『政治』—2019年子どもの貧困対策法・大綱改正を中心に—」日本教育社会学会『教育社会学研究』第106集, 2020年 b, 77-95頁。
- ・竹沢純子「子どもウェルビーイング指標に関する国際的動向」『海外社会保障研究』, No.185, 2013, 48-59頁。
- ・山田哲也「学力是正策の現状と課題」, 志水宏吉・山田哲也編『学力格差是正策の国際比較』岩波書店, 2015年, 213-231頁。

本論文は JSPS 科研費20H01637, 18KK0067, 18K18668の成果の一環である。

How Is It Possible to Promote Equity in Education?

Kaori SUETOMI (Nihon University)

The education system of Japan fails, because it excludes the minority group such as girls, children and youth in poverty, students in rural area and ethnic minorities. To say the least, it has widened inequality and boys, students in metropolitan area and children who have rich and high educated parents have advantaged status in the education system of Japan.

The purpose of this article is to discuss how is it possible to promote equity in education and how to narrow the educational gap between deprived children and non-deprived group. The key idea is to share the importance of equity in education among the actors in policy cycle in Japan.

Equity in education is defined to improve and narrow the gap of children and learner's well-being which includes education opportunity, educational attainment as much as possible.

Firstly, the feature of recent education policy in Japan is described. Ministry of Education emphasizes "individualized learning" through digital transformation of compulsory education. "Individualized education" could have both possibility to wide or narrow the gap, we should use effectively the big data of children and youth to promote equity in education.

Secondly, the importance and definition of equity in education is indicated. Interestingly, the word and concept "equity" has disappeared from the newest report of the Central Education Council, Ministry of Education and replaced the phrase "never leave children and learners" which disregard the gap between deprived and non-deprived groups. The reason is the actors could not share the idea of equity in education, unfortunately. To share the importance and definition of equity is the most essential factor to narrow the educational gap and improve well-being.

Finally, the effective policy cycle model, "Evidence Informed Policy and Practice" in education has showed to promote equity in education in Japan.