

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 12 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25285211

研究課題名(和文)「新しい公共」枠組み下のソーシャル・ファイナンスを通じた教育資源調達手法の研究

研究課題名(英文) A Study for the Educational Resource Procurement through Social Finance under the New Public Management System

研究代表者

高見 茂 (Takami, Shigeru)

京都大学・教育学研究科(研究院)・教授

研究者番号：60206878

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,400,000円

研究成果の概要(和文)：経済成長の鈍化、社会保障政策の負担増等に起因する厳しい財政制約下においては、公財政の枠内での教育財源調達は極めて難しくなりつつある。支出抑制・サービス水準の切り下げも対応策の一つではあるが、教育水準の維持向上・教育権保障を理念とする教育政策分野においては受け容れられ難い。そこで「ソーシャル・ファイナンス」として位置づけられる公財政枠組み外の教育財調達手法としての有効性を検討した。本研究では、「ソーシャル・ファイナンス」の枠組みとして、(1)寄付、(2)ベンチャー・フィランソロピー、(3)アカデミー政策、(4)乗っ取りに着眼し、それぞれの概要を把握した上で、教育部門への影響力を検討した。

研究成果の概要(英文)：It's becoming extremely difficult to procure the educational resources within the framework of public finance, because of the severe financial constraints which due to slowdown in economic growth and increased burden in social security policy. The spending suppress or the devaluation of educational service level is one of the steps to cope with such a situation. But in the educational policy field, from the point of view of educational philosophy it is the best value to maintain and improve the educational standard, so educational budget cut can't be accepted. Therefore we focused on the effectiveness of an educational resource procurement technique outside the public finance framework, which is positioned as a "social finance". In this study, as a framework of "social finance", we examined the influence of (1)donation, (2)Venture Philanthropy, (3)Academy Policy, and (4)take over.

研究分野：教育政策学

キーワード：SIB 投資ファンド アカデミー 教育財源調達 公財政節約 投資効果 寄付 ソーシャル・ファイナンス

1. 研究開始当初の背景

厳しい財政制約下においては、教育財源確保の根拠としての「教育聖域論」はその神通力失いつつあり、公財政の枠内での教育財源の調達には極めて難しくなっていた。同様の傾向は、第二次大戦後教育水準の維持・向上をも含む手厚い社会福祉制度を構築した欧州諸国においても看取され、経済成長の鈍化に伴い公共部門が教育・福祉を含む多様な行政サービスを全面的に担うことの限界が指摘されるようになった。こうした事態に対応すべく、わが国を含む先進国では、無理・無駄を排除し効果的・効率的行政サービスの提供を推進する手法としての NPM (New Public Management) に基づく多様な政策が導入されることとなった。そして現在こうした流れは、英国の保守・自民連立政権やわが国の民主党政権誕生後、「新しい公共」という概念の中の一部に統合されている。

しかし、教育水準の維持・向上による教育権保障を理念とする教育政策分野において、財源不足による教育水準の切り下げ策などは受け容れられる筈もなかった。受け入れられるその枠を超えた部分での資源の調達が急務となっていた。

2. 研究の目的

従来の研究において、われわれは「公財政支出教育費を超える枠組」の対象として、個人・企業からの現金・有価証券に代表される貨幣的資源、およびノウハウ・労力の提供に代表される非貨幣的資源による調達領域に限定していた。しかし「新しい公共」を支える教育資源調達領域として見た場合、それは(1)見返りを求めない寄付に限らず、(2)市場を活用した教育部門への融資・投資・支援、(3)オルタナティブ通貨(地域通貨、企業通貨(ポイント、マイレージ))の教育部門における活用、(4)税制優遇措置の充実、等をも含めて、幅広く「ソーシャル・ファイナンス」として捉えることができる。

特に英国・米国では、(1)および(2)ならびに(4)が教育資源調達を支える重要な柱の一つとなっており、結果的に公教育の内容・水準に大きな影響を及ぼしている。わが国においても財政制約に起因する「新しい公共」の提起は、教育資源調達においては(1)、(2)、(3)、(4)の役割を拡大させるものと思われる。ゆえに、先進事例としての英国・米国の事例を踏まえ、教育内容・水準の維持・向上に果たす「ソーシャル・ファイナンス」の構造と機能、有効性、教育部門への影響力等を検討することは重要な課題であると捉え研究目的として設定した。本研究では「ソーシャル・ファイナンス」のうち、特に(1)寄付および(2)市場を活用した教育部門への融資・投資・支援に焦点を当てた。

3. 研究の方法

「新しい公共」を支える教育資源調達領域

として、広義・包括的に捉え、「ソーシャル・ファイナンス」を捉え、その中に包含されるものとして、(1)寄付、(2)市場を活用した教育部門への融資・投資・支援を本研究では対象とした。(2)の枠組みには、ベンチャー・フィランソロピー、アカデミー政策、乗っ取り(take over)に着眼し、関連文献収集、資料収集、ヒアリングを実施した。

(1)については、米国の寄付募集代行 NPO、支援団体としての日本財団、ベルマーク教育助成財団の仕組みと制度についてヒアリング調査と関連資料の収集を実施した。

(2)については、市場を活用した地域的な資金循環の環が、どの程度教育制度の整備充実、教育水準の維持・向上に影響力をもつものなのか、教育資源調達をねらいとする「ソーシャル・ファイナンス」としての有効性を探ることに重点を置いた。米国、英国の教育系投資ファンドへの訪問調査、関連資料の収集、分析を実施した。特にベンチャー・フィランソロピーでは、教育分野への投資状況について詳しく情報収集した。英国の Impetus Trust、IntoUniversity、Street League、については、資料収集と内容分析を実施した。また Charities Aid Foundation、Big Society Capital、Social Finance Ltd. は直接訪問し、聞き取り調査を実施した。また、国内のソーシャル・ファイナンスの一翼を担っていると思われる日本財団へも訪問調査を実施した。

英国のアカデミー政策についてはヒアリングを実施した。アカデミーのタイプとして、Multi-Academy Trust、City Academy、Education Trust を取り上げた。Multi-Academy Trust の事例としては、ロンドン郊外の Partnership Learning を、City Academy としてはロンドン市内の The City Academy Hakney を、そして Education Trust として Milton Keynes Education Trust をヒアリング対象とした。また英国の「子ども家庭教育省」にもヒアリングを実施した。

「乗っ取り」については、資料収集とのヒアリング時に近接の Hackney Learning Trust にも立ち寄り、ヒアリングと資料収集を実施した。また、教育困難地域を教育改善推進地域(Education Action Zone)し、スポンサー企業の参加による新たな資源の活用事例、公教育部門の委託事業、教育系コンサルタント会社による教育行政の代行(take over)に関わる資料を収集した。

4. 研究成果

公財政制約下において、公財政の枠を超える領域において教育資源調達を図る手立てとして、いくつかの要素からなる「ソーシャル・ファイナンス」は有効な手立ての一つであることを見出した。本研究では「ソーシャル・ファイナンス」に包含される(1)寄付、(2)

(2)市場を活用した教育部門への融資・投資・支援(ベンチャー・フィランソロピー、アカデミー政策、乗っ取り (take over)) についての研究成果について整理する。

(1)寄付

上記のように寄付についても、広い意味では「ソーシャル・ファイナンス」の一部に位置づけられる。ゆえに、米国については、サンフランシスコにある寄付募集代行 NPO である Give2Asia を訪問し、公財政の枠を超える教育資源調達手法としての有効性を見極めるべくヒアリングを実施した。こうした寄付募集代行を受け皿とした仕組みは、税制面では相当額の節税が期待できるが、手数料やデポジット負担を考えると必ずしもメリットがあるとは言えないとの結論を得た。わが国の高等教育機関においても、公的財源が縮減する中で、寄付は有力な教育資源と捉えられる。すなわち収入に占めるシェアはまだ大きくないことから、そのシェアを伸ばす糊代が残されているとの向きがある。しかし寄付による財源調達については、十分獲得戦略を考えて進める必要があることが分かった。

(2)市場を活用した教育部門への融資・投資・支援

ベンチャー・フィランソロピー

ベンチャー・フィランソロピーの特徴として、教育支援をする非営利組織や社会的企業といった社会的教育課題の解決を第一の目的に掲げる組織に対して、中長期的に強いコミットメントを維持しながら、金銭的な支援・投資を行っている実態が明らかになった。ここではベンチャー・フィランソロピーの典型(英国で早く操業している)である Impetus Trust を取り上げ、資料調査の結果について報告する。Impetus Trust は、7歳から18歳までの子どもを対象に、長期的な学習支援を行うチャリティ団体に投資を行っている。その投資対象のうち、1) IntoUniversity と 2) Street League、3) SIB (Social Impact Bond) 活用による教育課題の解決事業、に焦点を当てて分析を進めた。

1) IntoUniversity

IntoUniversity は、2002年に友人3名がノースケンジントン地区でコミュニティベースでの活動を始めたことによる。その対象は、貧困家庭に生まれたために就学機会が失われる子どもや移民の子どもで、学校生活や就学に必要な学力や語学力が不足する場合に学習の機会を与え、成長に必要な力を身に付けるとともに、個々の子ども達が将来への希望を持てるようにサポートしている。活動は主に、Academic Support と呼ばれる小中学生向けのデイリープログラムと、Focus と呼ばれる特定の課題プログラムへの集中的な支援(小学生向けには平日に、中等学校生

には週末や休日に実施するケースが多い)、麺たリングの3つによって形成されている。麺たリングはロンドン大学と協力して実施されており、既に大学に進学した若者と話す機会を持つことで、成長意欲を刺激することが目指されている。こうした手法は、後述するアカデミー政策の中でも取り入れられ、企業の CSR 活動の一環としての支援にも取り入れられている。

ベンチャー・フィランソロピーの支援の特徴は、目標値の設定、成果測定、モニタリングにも積極的に関与し、投資先の運営の質の向上に積極的に関与することが特徴である。Impetus Trust もその枠から外れるものではなく、直接投資額は、2007年の投資開始当初助成金が60万ポンド、プロボノサービスによる支援が32万ポンド相当、経営運営指導としての支援相当額(経営指導等)が16万6千ポンドとなっていた。このうちプロボノサービスは、社会的・公共的目的のために職業上のスキルを活かすボランティア活動であり、その人件費相当分は寄付として捉えることができ、ソーシャル・ファイナンスとして機能している部分であると指摘できよう。

2) Street League

Street League は、16歳から25歳のニートの若者や、犯罪歴のある者、薬物常用者等を対象に、教育プログラムやトレーニングの機会を提供し、再チャレンジの機会を与え、再犯を防ぐことを目的とする団体である。スポーツ、特にサッカーのトレーニングも付随させながら、雇用訓練に興味関心を持たせ、訓練の効果を上げることをねらっている。さらに個別カウンセリング、食事・栄養改善サポートを受けることによって、社会への適応力を獲得する支援をしている。Impetus Trust は、2009年から2013年まで支援を継続し、51万5千ポンドの直接投資、プロボノサービスとして66万3千ポンド相当の支援、経営運営指導としての支援相当額(経営指導等)14万2千ポンドの支援が行われた。プロボノサービスとしては、ドイツ銀行のコーポレート&インベストメント部門担当の経営責任者が、マネジメント手法についてサポートした。

英国では、制度的な学校教育が引き受けるべき教育課題解決を民間の非営利法人がソーシャルビジネスの枠内で対応する仕組みがすでに構築されている。その活動資源を投資、人的支援、ノウハウの提供という形で供給するのがベンチャー・フィランソロピーの特徴であるといえる。

3) SIB (Social Impact Bond) 活用による教育課題の解決事業

純然たるソーシャル・ファイナンスとしては、Social Impact Bond(SIB)が正にその典型である。それは、投資と寄付の中間形態であり、政府が民間と契約して社会性のある事業を行い、成果の達成度に応じて削減される費用からリ

ターンを支払う新しい債権の契約形態を指す。目下のところ、英国では Big Society Capital、Social Finance Ltd.等が、米国では大手としてはゴールドマンサックスが SIB を引き受けるプロジェクトが進行中である。

SIB を活用した投資プロジェクトとしては、英国では i) 刑務所の服役者の支援事業を実施し、再犯率が低下した場合に本来かかると想定されていた費用の削減幅に応じて支払いを行うスキームや、ii) エセックスの青少年保護施設運営に関わるコスト抑制等について活用されている。教育分野に直接関わるプロジェクトには事例が見当たらなかった。しかし、米国のユタ州ソールトレイク市における幼児教育振興のための資金調達手法として導入され、成果が出つつあるとの報告も見られた。早期教育へのアクセスを拡大する有力な手法で、目標達成を条件に地方自治体にはコスト削減を、投資家にはリターンをもたらす仕組みであることが分かった。

現在の行政サービスの多くが問題が生じてからの対処策となっており、事後的な対応が中心となっている。そのため事態をコントロールし抑制するための資源の投入が長く続き、結果的に財政負担増につながり、財政危機の一因ともなっている（高齢者の医療福祉対策費の膨張はその典型）。SIB を受け皿にした仕組みは、事前措置による問題発生抑制と成果測定を連動させ、投資による資金調達と成果に応じた投資の償還を基軸とするスキームである。まだまだ教育部門への導入は未開拓であるが、いじめ・不登校等の問題行動の抑制プログラムなどには応用が期待される。

アカデミー政策

2015 年 11 月に、ロンドン郊外の Multi-Academy Trust (以下 MAT)、ミルトンキーンズにある Milton Keynes education Trust、The City Academy、Hackney を訪問調査した。近年の動向としては、従来アカデミーに移行する学校は、パフォーマンスの悪い学校であったが、優秀な学校も移行が可能となってきた。MAT は後者の典型である。MAT については、教育行政機関のコントロールを脱し、それに代わる学校の共同支援機関として Trust を設置し、経営マインドのある意欲的なリーダーが教育水準の維持向上策を図るべく努めている状況が明らかになった。またいくつかの企業が、物的・人的に学校を支援するタイプのアカデミー（スポンサーアカデミー）も存在する。その典型が The City Academy、Hackney であり、2つのスポンサー（City of London と KPNG）が付き、スポンサーは当初の校舎建設費 200 万ポンドを折半で拠出した。何れも公財政の枠を超えた部分での教育資源の調達（金銭的、人的、物的、知識等）に繋がるものであり、結果的にはソーシャル・ファイナンスの活用事例として指

摘できる。

乗っ取り (take over)

英国では、1980 年代以降、公私協力による公的セクタ改革の支援を打ち出し、戦後の福祉国家政策の大転換を図った。1998 年に教育水準枠組法 (School Standards and Framework Act) によって、教育改善地域 (Education Action Zone: EAZ) に指定し、教育水準の低い地域への期間 3 年 (必要と認められれば最長 5 年まで延長) の教育改善施策はその典型である。そこでは EAZ 運営のための仕組みいわゆる教育管理機関として教育アクション・フォーラムを設置し、それに法人格を与えた。従来の教育行政機関に代替する教育管理機関による新たな教育ガバナンスの仕組みが導入された。こうした仕組みは、アカデミー政策の中の Trust に通ずるものである。

また規制改革の流れの中で、公的部門の委託事業の一環として教育委員会業務についても委託され、教育系企業・コンサルタント会社が期限付き業務を受託する事例も見られた。公的部門の受託専門の Serco、ケンブリッジ教育アソシエイツ等がその典型である。

アカデミー政策で訪問調査した Hackney 地区の教育行政は、10 年間の契約で Hackney Learning Trust に委託され、2012 年まで教育改革の推進を図り一定の成果を収めた。委託事業開始当時の Hackney 地区は、カウンシルの運営状況が非常に悪く、民間だが非営利の Trust に運営を委ねることになった。2012 年以降はカウンシルが行政運営に自信を持ってきたので、トラストそのものを行政内に取り込むことにした。しかし Trust は官に吸収されたかと言えば、そうではなく予算編成、人事も独自の裁量権をもち、一定の独立性を持っていた。この独立性が学校の側からみると学校のために支援してくれる組織であるという捉え方ができる。全国的に MAT 形式のアカデミーが普及・拡大する状況の中で、Hackney の City Academy が MAT ではないアカデミー（この場合はシングルアカデミー）であること理由は、同地区が労働党のカウンシルであることと深く関係していた。すなわち中央政府は保守党であるが、それとは違った路線を進めるという事情があった。

調査を通じて教育問題も政治とは無関係ではないことが分かった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 2 件)

高見 茂、京都大学の場合 組織改革と財務基盤の強化に焦点を当てて、関西教育行政学会紀要 第 40 号 pp3-7 2013

高見 茂、教育とお金 教職研修 12 月号 pp7-9 2013

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 1 件)

高見 茂他、協同出版、平成版 教育行政提要、2016、pp189-211

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高見 茂 (TAKAMI, Shigeru)
京都大学・大学院教育学研究科・教授
研究者番号：60206878

(2) 研究分担者

小松郁夫 (KOMATSU, Ikuo)
流通経済大学・経済学部・教授
研究者番号：10130296

植田みどり (UEDA, Midori)
国立教育政策研究所・総括研究官
研究者番号：20380785

服部憲児 (HATTORI, Kenji)
京都大学・大学院教育学研究科・准教授
研究者番号：10274135

(3) 連携研究者

なし