

## 平成27年度/28年度修士論文・卒業論文概要

江藤, 将行  
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

胡, 瀛月  
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

鄭, 修娟  
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

小林, 昇光  
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

他

<https://doi.org/10.15017/1807615>

---

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 19, pp.139-172, 2017-03-27. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

# 日米韓の放課後政策に関する一考察 —教育格差是正政策に焦点を当てて—

金 美連  
(平成 28 年 9 月修了)

## 【章構成】

- 序章 本研究の課題設定
  - 第一節 本研究の目的
  - 第二節 本研究の対象と方法
  - 第三節 本研究の構成
- 第一章 先行研究の検討
  - 第一節 日本の放課後政策に関する先行研究
  - 第二節 米国の放課後政策に関する先行研究
  - 第三節 韓国の放課後政策に関する先行研究
  - 第四節 先行研究のまとめ
- 第二章 放課後を利用した教育格差是正政策の展開
  - 第一節 日本の取り組み
    - 第一項 日本の放課後政策の全体的な流れ
    - 第二項 「放課後子供教室」における学習支援
  - 第二節 米国の取り組み
    - 第一項 米国の放課後政策の全体的な流れ
    - 第二項 21 世紀コミュニティ学習センター (21stCCLC)
  - 第三節 韓国の取り組み
    - 第一項 韓国の放課後政策の全体的な流れ
    - 第二項 放課後学校の自由受講券制度
- 第三章 事例研究
  - 第一節 日本：福岡県 K 市と長崎県 T 町
  - 第二節 米国：ハワイ州の McKinley Complex 21stCCLC
  - 第三節 韓国：ソウル市の K 小学校
  - 第四節 3 カ国の事例比較
- 第四章 是正政策の促進・阻害要因に関する考察
  - 第一節 「教育の機会均等」に関する違い
  - 第二節 政策理念および政策アクターの違い
  - 第三節 地方分権および教育財政の違い
  - 第四節 総合的考察
- 終章 本研究の成果と課題
  - 第一節 本研究の成果
  - 第二節 本研究の意義と課題

## 【概要】

### 序章 本研究の課題設定

本研究は、日・米・韓の 3 カ国における放課後政策、とりわけ国の支援による放課後を利用した教育格差是正政策（以下、「是正政策」とする）に焦点を当て、その変遷や実態を明らかにするとともに、是正政策の導入・実施に関する阻害・促

進要因を探ることを目的とする。そもそも放課後政策は子どもの安全な居場所の確保や女性の社会進出の促進、学校機能の補完など、その目的の一つとは言えない側面があり、諸外国をみると、その放課後政策は歴史、教育の伝統、中央政府の政策スタンスなどによって、極めて多様なものとなっている。日本における放課後政策も、まず安全な居場所づくりの必要性が政策として取り上げられ、そこに働く女性の増加に応じた学童保育の待機児童解消とを組み合わせた形で放課後政策が進められてきた。

これまでの日本の放課後政策を概観すると、放課後政策を子どもの経済格差、教育格差、体験格差等の格差是正の施策として考える視点は十分ではなく、また実際に提供されるプログラムの内容も自治体によってバラつきがある。しかしながら、子どもの貧困率が 15.7%にも達し、その対策が叫ばれる中、放課後政策を通じて教育格差の是正を図ろうとする諸外国の取り組みは注目に値する。特に、低所得家庭の子どもたちにターゲットを当て、国の安定的な補助金のもとで教育福祉の実現を目指している米国と韓国の放課後政策は示唆に富む。

本研究はまず、日・米・韓における放課後政策全体の変遷を踏まえつつ、その中で是正政策に関連する 3 カ国の事例を取り上げ、運営実態を中心に現状を明らかにする。また、そのような実態分析を通じて、3 カ国間の共通点と相違点を抽出し、何がそのような違いを生じさせているのか、主に国の関わり方によってどのような違いが生まれるかについて考察を行う。言い換えれば、日本における是正政策の阻害要因を米国・韓国での促進要因と照らし合わせることによって、日本の課題への解決策を模索する意図をもっている。そのため本研究がなすべき作業課題は、具体的に次の二つとなる。

課題の一つ目として、現在日・米・韓での是正政策の実態を把握し、その特徴をまとめ、共通点と相違点を見出す作業である。

二つ目として、3 カ国における放課後政策の変遷を踏まえながら、是正政策の違いを生じさせる要因について、歴史・文化的、政治的、行政・財政的側面から説明する作業である。

具体的な研究方法としては、政策文書や報告書、

行政機関のHP、放課後政策および是正政策に関する先行研究のレビューに加え、日本と韓国の事例研究に関しては行政(福岡県K市と長崎県T町)と、担当教員(ソウル市K小学校)へインタビュー調査を行い、運用実態と課題等を明らかにした。

## 第一章 先行研究の検討

本研究は、国の支援によって進められている放課後を利用した教育格差是正政策に主眼をおいているが、日・米・韓の放課後政策の全体的な流れを把握することによって、是正政策の位置づけや導入の背景・課題をより鮮明にできると考える。

本研究の範囲として、日本については「放課後子供教室」と、その中での学習支援に関する研究、米国については1990年代半ば以降の放課後政策と21stCCLCに関する研究を対象を絞った。また韓国については、放課後学校および自由受講券制度(教育バウチャー制度の一種)に関する日本国内の研究、韓国教育開発院(KEDI)の報告書、韓国主要学術誌の論文にその範囲を限定した。

本研究は、日本の「放課後子供教室」の政策上の問題、とりわけ地域間の格差問題に関する先行研究および国内外の放課後事業の先進事例を取り扱った先行研究と密接に関わっている。これまでの先行研究を整理すると、①「放課後子供教室」に関して各自治体が抱えている現状と課題をミクロなレベルで考察した研究が少ないこと、②同じ基準を用いて各国の放課後政策を比較した研究が見当たらないこと、③日・米・韓において異なる是正政策が導入・実施される要因を考察した研究が少ないことが明らかになった。

以上の3点を踏まえて本研究は、①是正政策に関する自治体の政策導入のプロセスの違いや課題を行政へのインタビュー調査を通じて明らかにし、②日・米・韓の是正政策の実態を同じ基準(Dennis Huangが提示した5つの効果的な放課後政策の条件)に基づき、マクロレベルで比較し、③日・米・韓での是正政策の導入・実施に関わる要因分析については、歴史・文化、政治、行政・財政的側面といった枠組みで考察する。

## 第二章 放課後を利用した教育格差是正政策の展開

本章では日・米・韓における放課後政策の変遷を概観し、その中で是正政策が導入された背景および現状を描くことを目的とした。

3カ国ともに時勢の変化に伴う政策理念の変遷が確認できた。米国と韓国に関しては教育福祉や最低学力保障の側面が年々強化される傾向にあるのに対し、日本では「放課後子供教室」の普及

率が低迷しているほか、その内容についても自治体により区々であることが浮き彫りとなった。

具体的には、日本では2007年以降、「放課後児童クラブ」(いわゆる学童保育、厚生労働省主催)と、「放課後子供教室」(文部科学省主催)の一体化が進められているが、平成25年の「放課後子供教室」の実施率は51%にとどまっており、その中で学習支援が行われている拠点は全体の63%である。歴史的にみて日本における学力格差是正政策は、唯一の例外である同和教育における学力・進路保障論を除けば、貧困層など特定の集団に焦点を当てた是正策よりも学級の定数改善など、集団を単位とした資源配分の底上げを図る政策が主流であった。これは後述のとおり、米国や韓国の取り組みとは大きく異なる点といえよう。

## 第三章 事例研究

Dennis Huang& Ronald Dietel(2011)は「*Making Afterschool Programs Better*」という論文において、放課後事業の効果的な運営のためには、明確な目標(Goals)、ボトムアップ的なリーダーシップ(Leadership)、経験豊富なスタッフ(Staff)、良質なプログラム(Program)、プログラム改善のための評価(Evaluation)システムの存在が不可欠と結論付けている。本章では、放課後事業の一環としての是正プログラムについて、同基準を用い、3カ国における事例の分析を行った。

まず、日本の自治体における是正政策の事例として、福岡県K市と長崎県T町の学習支援の取り組みについて、K市の社会教育課及びT町の教育長、町長へのインタビュー調査を行ったところ、以下のような結果となった。

表1 K市とT町の取組の比較

	福岡県K市『S塾』	長崎県T町『寺子屋T塾』
目標	体力や学力の向上	必要不可欠な学力の保障
リーダーシップ	学校地域支援本部(コミュニティ・スクールの運営主体)	教育長
スタッフ	地域の住民や学生ボランティア	元教員や現役塾講師
プログラム	自由学習のサポート	算数、数学
評価システム	存在しない	

上記のように、地域や自治体により是正政策の目標（消極的か積極的か）やリーダーシップ（地域主体か教育長・首長か）、スタッフ、プログラムのそれぞれについて有意な差が認められた。ただし、自治体が積極的に是正政策を打ち出しているT町においても、恒常的に人材を確保することや首長、教育長が変わった場合において同様の政策を維持し、予算を確保できるかという点では、不安定な要素を内包しているといえる。

仮に、義務教育における学力保障の観点から放課後の学習支援を捉えた場合、その違いを単なる地域特性、もしくは「ローカル・オプティマム」として片付けることは問題であろう。また、福祉の問題だとしても地域によって福祉サービスの水準が著しく異なることは問題ではなからうか。

なお、以上のような日本の現状を米国と韓国の是正政策と比較すると、表2の通りであった。

表2 日・米・韓における是正政策の比較結果

	日本「放課後子供教室」での学習支援	米国 21stCCLC	韓国 「自由受講券制度」
目標 (政策文書より)	「小学校の余裕教室等を活用して、地域の多様な方々の参画を得て、子供たちとともに行う学習やスポーツ・文化活動等の取組」 ⇒目標があいまい	「子ども、特に貧困地域の学業水準の低い学校に在籍している人に対して、学校の時間以外に学業に役立つ有益な機会を提供しようとするものである」⇒目標が明確	「低所得家庭の子どもに対する持続的かつ効果的な支援を通じて教育を受ける機会を拡大し、教育の公共性を維持し、ひいては階層間の教育格差を緩和するためである」⇒目標が明確
リーダーシップ	実施主体は主に市町村の教育委員会。国が予算の3分の1を補助	全額を国の補助金により充当、各センターの民間の責任者がプログラムの企画から実施、評価までを	低所得者層向けの国からの補助金あり。運営は基本的に各単位学校の校長や学校運営委員会の裁量

		担当	
スタッフ	ボランティアが前提（教員のOB、地域住民、大学生など） ⇒学校との直接的な関わりなし。人材の安定的な確保が課題	現役教師と外部講師 ⇒学校との連携あり	現役教師と外部委託 ⇒学校との連携あり
プログラム	「放課後子供教室」の中で学習支援関連の活動が行われているのは全体の約63%程度 ⇒自治体によって提供されるプログラムの質や内容が異なる	学力保障が政策の最も重要な部分であるため、提供されるプログラムも国語と算数といった基礎学力向上に関するものが多い	低所得者層の子どもは、低廉な一般生徒向けの放課後プログラム（有料）の中から、受講券の金額内で自由に選択できる⇒多様なプログラムの選択が可能
評価システム	ボランティア中心の無料提供が基本であるため、教育を提供する側と受ける側の両方による、フィードバックを前提としていない⇒評価システムの欠如	連邦政府に対する事業報告書で、毎年学力向上に関するエビデンスを提示することが求められている⇒国の補助金に対する説明責任の観点	低所得者層の子どもをターゲットとしたフィードバックはなく、一般のプログラムの満足度調査の中で実施されている⇒教育を受ける側による評価

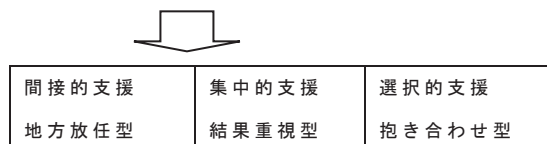


表2では、国の是正政策への関わり方を軸に、日本は国が3分の1の補助金を自治体に支給し、実施に関してはそれぞれの自治体に任せている「間接的支援、地方放任型」、米国は貧困地域に集中的に予算を配分しながらも、NCLB法に見ら

れたようなテストによる目標管理型統制の特徴を持つ「集中的支援、結果重視型」。韓国は私教育費の低減を志向した低廉な一般生徒向けの放課後プログラムの中に、自由受講券等を通じた国の全面的な財政支援により、低所得者層（支援の対象は生活保護者や一人親世代など予め選別）を取り込む「選別的支援、抱き合わせ型」として類型化を行った。

#### 第四章 是正政策の促進・阻害要因に関する考察

日・米・韓において異なる是正政策が導入された要因について歴史・文化的、政治的、行・財政的側面から考察を行った結果、米国と韓国では①「面の平等」すなわち、形式的・均質的な教育条件の整備を教育機会の平等と捉えたきた日本とは異なり、1990年代半ば以降、「教育の機会均等」を「機会の平等」ではなく、「実質的平等」や「結果の平等」として捉えるようになってきたこと、②国会議員や大統領といった積極的な政策アクターの存在、③政府の省庁間における政策目標のズレが見られる日本とは異なり、貧困層への学力保障、教育福祉の促進といった、明確で一貫性のある政策理念の存在、④貧困層にターゲットを絞った補助金政策の充実などが、是正政策の促進要因として機能していたことが明らかになった。

#### 終章 本研究の成果と課題

本研究の成果は、以下の3点である。1点目に、日本の是正政策に関して、自治体によって異なる政策が導入・実施されるプロセスおよび現状を具体的に確認できた点である。2点目に、是正政策に関する日・米・韓の取り組みについて、共通点と相違点を明らかにし、また是正政策への国の関わり方を類型化できた点である。3点目に、是正政策の導入・実施に関して、日本における阻害要因を米国・韓国での促進要因と照らし合わせることで、日本の課題を明らかにした点である。

学力格差、希望格差、健康格差、つながり格差など、格差問題が議論されるようになって久しいが、「放課後」を有効に利用することによりその格差を是正していくといった政策は十分には実施されていない。また放課後事業の実施主体が地方に移り、地方自治体による放課後事業のあり方が問われる中、米国や韓国での、地方分権や規制緩和を進めながらも、格差是正の責任を個人や地方ではなく国が積極的に取っている政府のスタンスは、今後の日本の是正政策のあり方を検討するときの参考となる。

本研究は、そのような国の是正政策に対するスタンスの違いが放課後事業にどのような影響を

与えているのか、その現状と課題を詳述することに努めた。勿論、教育格差の是正には、所得格差の緩和や雇用政策等の社会政策も重要であることは言うまでもない。また、格差是正の名のもとに教育に対する国による統制が強まること懸念され、国の関与のあり方には慎重かつ十分な検討を要する。しかし、本研究の事例分析から明らかになったのは、国の支援のあり方によって、事業の安定性や規模、プログラムの質などに大きな差が見られたことである。今後の放課後政策を考えていくうえで、格差是正の取り組みを制度化せず、教育委員会や学校現場の自助努力によって下支えを行うことの限界について、更なる検証が必要であると言わざるを得ない。

なお、本研究における課題として、以下の3点が挙げられる。まず、共通点・相違点の抽出や要因分析において、本研究についてはマクロ的な視点から考察を行ったため、各国の固有な状況をミクロ的に見た場合、ここでの結論が当てはまらないこともあり得る。その点については、今後個別のケース・スタディを通じて補完していくことが求められる。

次に、是正政策に関して行政主導型を中心として考察を行ったため、放課後事業の実践を主導するアクターの多様化が見られる中、放課後の教育格差は是正に関わるNPOや民間企業の役割も視野に入れた更なる研究が必要である。

最後に、本研究においては是正政策に関する教育プログラムの提供といった主にインプットの側面を捉えたものとなったが、アウトプットの側面、すなわちそのような政策の実践の結果、どのような効果が認められるかについて、具体的に確認することが必要である。

#### 【主要参考文献】

- 池本美香(2009)『子どもの放課後を考える』勁草書房。
- 金藤ふゆ子(2016)『学校を場とする放課後活動の政策と評価の国際比較』福村出版。
- 志水宏吉・山田哲也(2015)『学力格差是正策の国際比較』岩波書店。
- 田中光晴(2009)「韓国における私教育費問題と政府の対応に関する研究—教育政策の分析を通じて—」『比較教育学研究』第38号, 87-107頁。
- 宮寺晁夫(2006)『教育の分配論』勁草書房, 83-86頁。
- Huang, D., & Dietel, R. (2011) *Making afterschool programs better (CREST Policy Brief)*. Los Angeles, CA: University of California.