令和２年度会計検査院委託業務報告書

欧米主要国における教育政策と
会計検査等の状況に関する調査研究

令和３年２月

PwC あらた有限責任監査法人

目次

第１章 はじめに
第１節 本調査研究の背景と目的.....1
1. 調査の背景.....1
2. 調査の目的.....1
第２節 調査の方法.....2
第３節 本報告書の構成.....2
第４節 用語法その他の留意点.....3
第２章 主要国の教育制度及び政策の概要
第１節 アメリカにおける教育制度及び政策.....5
1. 国家制度.....5
2. 教育制度.....6
3. 近年の主要な教育政策.....8
4. 幼児教育における経済的支援政策.....10
5. 高等教育における経済的支援政策.....23
第２節 イギリスにおける教育制度及び政策.....33
1. 国家制度.....33
2. 教育制度.....34
3. 近年の主要な教育政策.....36
4. 幼児教育における経済的支援政策.....37
5. 高等教育における経済的支援政策.....43
第３節 フランスにおける教育制度及び政策.....50
1. 国家制度.....50
2. 教育制度.....50
3. 近年の主要な教育政策.....53
4. 幼児教育における経済的支援政策.....54
5. 初等中等教育における経済的支援政策.....57
6. 高等教育における経済的支援政策.....58
第４節 ドイツにおける教育制度及び政策.....61
1. 国家制度.....61
2. 教育制度.....61
3. 近年の主要な教育政策.....63
4. 幼児教育における経済的支援政策.....64
5. 高等教育における経済的支援政策.....65
第５節 オーストラリアにおける教育制度及び政策.....68
1. 国家制度.....68
2. 教育制度.....69
3. 近年の主要な教育政策.....72
4. 幼児教育における経済的支援政策.....73

5.　高等教育における経済的支援政策.....77
第３章 主要国の教育政策に関する会計検査等の状況
第１節 アメリカにおける教育政策に係る会計検査等の状況.....81
1.　アメリカ会計検査院、監察総監室及びニューヨーク州会計検査院の概要.....81
2.　教育政策に関する検査事例の概要.....82
3.　事例リスト.....83
4.　事例１（GAO：幼児教育 No.１）.....100
5.　事例２（GAO：幼児教育 No.７）.....107
6.　事例３（GAO：高等教育 No.３）.....112
7.　事例４（GAO：高等教育 No.４）.....118
8.　事例５（GAO：高等教育 No.６）.....122
9.　事例６（保健福祉省 OIG：No.３（幼児教育））.....128
10.　事例７（保健福祉省 OIG：No.４（幼児教育））.....134
11.　事例８（ニューヨーク州会計検査院（幼児教育））.....138
第２節 イギリスにおける教育政策に係る会計検査等の状況.....143
1.　イギリス会計検査院の概要.....143
2.　教育政策に関する検査事例の概要.....143
3.　事例リスト.....144
4.　事例１（NAO：幼児教育 No.２）.....152
5.　事例２（NAO：幼児教育 No.３）.....156
6.　事例３（NAO：幼児教育 No.４）.....162
7.　事例４（NAO：高等教育 No.１）.....169
8.　事例５（NAO：高等教育 No.２）.....176
第３節 フランスにおける教育政策に係る会計検査等の状況.....185
1.　フランス会計検査院及び監察総監の概要.....185
2.　教育政策に関する検査事例の概要.....187
3.　事例リスト.....188
4.　事例１（CDC：初等教育 No.１）.....195
5.　事例２（CDC：高等教育 No.１）.....204
6.　事例３（CDC：高等教育 No.２）.....211
7.　事例４（IGEN：幼児教育 No.１）.....217
第４節 ドイツにおける教育政策に係る会計検査等の状況.....222
1.　ドイツ会計検査院の概要.....222
2.　教育政策に関する検査事例の概要.....223
3.　事例リスト.....224
4.　事例１（BRH：高等教育 No.１）.....230
5.　事例２（BRH：高等教育 No.２）.....231
6.　事例３（バーデン=ヴュルテンベルク州会計検査院：幼児教育 No.２）.....236
7.　事例４（ノルトライン＝ヴェストファーレン州会計検査院：高等教育 No.１） 241
第５節 オーストラリアにおける教育政策に係る会計検査等の状況.....246

1. オーストラリア会計検査院及びニューサウスウェールズ州会計検査院の概要 ...246
2. 教育政策に関する検査事例の概要 ...247
3. 事例リスト ...248
4. 事例１（ANAO：幼児教育 No.２） ...253
5. 事例２（ANAO：高等教育 No.２） ...256
6. 事例３（ニューサウスウェールズ州会計検査院：初等中等教育） ...261
第４章 本調査報告のまとめ
第１節 我が国の教育制度及び政策並びに会計検査等 ...267
1. 我が国の幼児教育及び高等教育の無償化政策 ...267
2. 我が国の会計検査の状況 ...278
第２節 各国の教育制度及び政策のまとめ・比較 ...283
1. アメリカの教育制度及び政策 ...283
2. イギリスの教育制度及び政策 ...283
3. フランスの教育制度及び政策 ...284
4. ドイツの教育制度及び政策 ...284
5. オーストラリアの教育制度及び政策 ...284
6. 各国の教育政策の比較及び我が国の教育政策との比較 ...285
7. （参考）EU の幼児教育政策及び高等教育政策 ...288
第３節 各国検査事例のまとめ・比較 ...293
1. 各国の検査の観点 ...293
2. 各国の検査手法 ...295
第４節 我が国の検査への示唆 ...298
1. 検査の観点に関する示唆 ...298
2. 検査手法に関する示唆 ...303
第５節 おわりに ...307
第５章 付録：米英の検査手法
第１節 アメリカ GAO の検査手法 ...309
1. 調査（survey）の流れ ...309
2. 特徴的な調査手法 ...322
第２節 イギリス NAO の検査手法 ...341
1. サンプリングに用いる方法 ...341
第６章 参考情報
1. 用語集 ...345
2. 略語集 ...345
3. 報告書事例の一覧表 ...349
4. 参考文献 ...353

＜報告書概要＞

我が国では、少子高齢化への対応策として、令和元年 10 月から幼児教育の無償化、令和２年４月から高等教育の無償化が開始された。一方、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリアといった欧米主要国は、以前より幼児教育及び高等教育における経済的支援政策に取り組んでいる。そのため、欧米主要国の先進的な政策及びそれらに対する会計検査事例に関する考察は、我が国の会計検査にとって有用なものと考えられるが、これらに関する日本語の資料はほとんど見ることができない。そこで、本調査研究においては、欧米主要国の幼児教育及び高等教育における経済的支援政策を整理し、これらに対する各国会計検査院の検査の観点や手法等を整理・分析することで、我が国の会計検査に有用な情報を提供することを目的とした。

第１章では、本調査研究の背景及び目的、本調査研究の方法を説明した。本調査研究では、欧米主要国の教育制度及び政策、各国の会計検査院の検査報告事例等を調査するに当たり、文献調査の手法を用いた。その際、我が国の会計検査に有用な情報を提供するという本調査研究の目的を踏まえ、特に欧米主要国の会計検査院の検査の観点及び手法に着目した。また、第１章では、本調査報告書における用語法についても説明している。

第２章では、欧米主要国の教育制度及び政策の概要を取り上げた。各国についてそれぞれ、１．国家制度、２．教育制度、３．近年の主要な教育政策、４．幼児教育における経済的支援政策、５．高等教育における経済的支援政策の五つのパートに分けて説明した。

１．国家制度では、各国の教育制度及び政策を理解するうえでの基礎となる各国の統治機構について簡潔に説明した。２．教育制度では、各国の教育体系、教育を担当する省庁、中央／連邦政府と地方／州政府の役割分担等を説明した。３．近年の主要な教育政策では、各国における近年の教育政策の傾向を、特に政権交代等のイベントに着目して解説した。そして、４．及び５．の幼児教育及び高等教育における経済的支援政策では、各国の主要な政策を一つまたは二つピックアップし、この後の第３章にて取り上げる各国の検査報告事例を理解するうえでポイントとなる箇所に特に着目して解説した。

調査の結果、各国の幼児教育における経済的支援政策は、低所得者層をターゲットとしている場合が多く、子ども・家庭に対して所得や家族構成等に関する一定の要件を課していることが分かった。また、幼児教育の事業者に対しても、定員やサービスの質などに関する要件が課されており、監視機関によるモニタリングを受けているケースが見られた。

各国の高等教育における経済的支援政策に関しては、アメリカでは奨学金と学生ローンが併存し、イギリス及びオーストラリアでは学生ローンによる支援が中心であることが分かった。また、フランス及びドイツでは、高等教育は無償化されていることが分かった。各国では、所得要件を設けていたり、所得連動型の返済方式を採用しているなど、低所得層の学生の支援を政策目的の一つとしている場合が多く見られた。

また、アメリカの学生ローンでは、回収等の事務の大半を外部の業者に委託しているが、イギリス及びオーストラリアの学生ローンでは、回収は主に税当局による源泉徴収の形で実施されている点も特徴として挙げることができる。

第３章では、欧米主要国の会計検査院の検査報告事例を取り上げた。主に、幼児教育及び高等教育における経済的支援政策を対象とした事例を抽出し、中でも特徴的な検査手法を用いている事例をピックアップして、各国ごとに事例リストとしてまとめた。そして、事例リストの中から、特に注目に値する検査手法を用いている事例を選定し、詳細に解説した。さらに、アメリカ、ドイツ及びオーストラリアについては、各州が強い権限を有していることを踏まえて、州会計検査院の事例も取り上げた。また、アメリカ及びフランスについては、監察総監（アメリカでは OIG、フランスでは IGEN 及び IGAENR）の事例も取り上げた。

アメリカ及びイギリスの事例では統計的な手法が多く用いられており、サンプリングや回帰分析等の手法が検査報告書において詳細に解説されていた。これらの統計的手法は、検査対象の母集団が比較的大きくなる場合には、特に有用であると考えられる。その他、アメリカの事例では、覆面調査やインタビュー、アンケート等の手法についても、その開発過程や限界等が詳細に検討されており、我が国の会計検査に多くの示唆を提供するものと考えられる。

また、イギリス、フランス及びオーストラリアの事例では、経済性、効率性、有効性の観点にフォーカスした検査が実施されている。教育に関する検査へこれら三つの観点をどのように取り入れていくのか、その方法を例示する事例としてこれらの３国の事例は有用であると考えられる。一方で、ドイツの事例に関しては、検査報告書の情報量が少なく、我が国への示唆に富んだ情報を読み取ることが制限されたが、個々の教育施設の建設コストに関する効率性に着目した検査など、独自の検査の観点は有用と考えられる。

第４章では、本調査報告のまとめを行った。まず第１節において、我が国において開始された幼児教育の無償化政策及び高等教育の無償化政策の概要を説明した。また、幼児教育及び高等教育における経済的支援政策を対象とした我が国の会計検査院の検査報告事例をピックアップし、この分野における我が国の検査の傾向を分析した。

次に第２節で、欧米主要各国の教育制度及び政策のまとめを行い、各国と我が国の比較を行った。また、第３節では、「検査の観点」と「検査手法」の二つの視点から、各国の検査報告事例についてまとめを行った。

そして、これらの各国のまとめを踏まえたうえで、第４節において我が国の検査への示唆を述べた。こちらに関しても、「検査の観点」と「検査手法」の二つの視点からまとめている。本節の記載に当たっては、今般我が国において開始された二つの無償化政策のみならず、今後予想される教育政策の展開や検査手法の発展なども考慮したうえで、示唆を導出した。本調査研究において調査の対象とした欧米主要各国は、我が国とは歴史上の沿革、統治機構、法制度など多くの面で相違するものの、我が国における教育分野の検査を考える上で、大いに参考になると考えられる。

本調査研究の結果が、我が国の会計検査の発展の一助となれば幸いである。

第１章 はじめに

第１節 本調査研究の背景と目的

1. 調査の背景

近年、我が国においては少子高齢化が急速に進行しており、平成 27 年には四人に一人が 65 歳以上となった。少子高齢化がこのまま進行すれば、経済社会は縮小の一途をたどり、その他にも都市問題、福祉問題など、社会全体に悪影響が波及することは想像に難くない。

少子高齢化の要因は、主に出生率の低下であるが、出生率の低下の理由としては子育てに対する経済的不安が挙げられることが多い。政府はこのような状況を受け、我が国の喫緊の課題である少子高齢化に対処するため、令和元年 10 月から幼児教育の無償化、令和２年４月から高等教育の無償化を開始した。

幼児教育の無償化では、世帯の所得額に関わらず３歳から５歳までの幼稚園、保育園、認定こども園等の利用料が無償化され、幼稚園の預かり保育や認可外保育施設等の利用料も上限付きで無償化されるなど、家計への支援が拡大されている。また、高等教育の無償化では、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生を対象として、授業料等減免制度の創設及び給付型奨学金の拡充がなされている。

一方、これら幼児教育及び高等教育の無償化政策が、我が国では最近になって本格的に開始されたのに対し、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリアといった欧米主要国は、以前より幼児教育及び高等教育に対する経済的支援政策に取り組んでいる。

例えば、アメリカの代表的な幼児教育政策である「ヘッドスタート」は、1960 年代に設けられた低所得層向けのプログラムであり、オバマ元大統領が「ヘッドスタート」の予算増大を公約に掲げるなど、現在まで長きにわたり継続している。また、イギリスでは 2010 年９月から、全ての３、４歳児へ週 15 時間、年間 38 週間の幼児教育の無償化が開始され、2014 年９月からは経済的に困難な家庭の２歳児まで対象が広げられている。

高等教育に関しても、アメリカでは連邦学生支援プログラムとして、連邦ペル奨学金や政府直接ローンなど、歴史的に多様な奨学金、学生ローンの選択肢が用意されている。また、オーストラリアでは、1989 年に高等教育拠出金制度（Higher Education Contribution Scheme: HECS）と呼ばれる仕組みが導入され、学生は授業料相当額を政府から借り入れ、所得が一定額を超えてから返済を開始することとされた。この HECS はいわゆる「出世払い方式」として、我が国における高等教育の無償化の議論においても度々取り上げられてきた。

我が国の会計検査院は、会計検査の基本方針において、教育及び科学技術を重点的な検査分野の一つとしている。我が国において幼児教育及び高等教育の無償化が実施されたことを踏まえると、欧米主要国の先進的な政策及びそれらに対する会計検査事例は、我が国の会計検査にとって有用なものと考えられるが、これらに関する日本語の資料はほとんど見ることができない。そこで、本調査研究においては、欧米主要国の主に幼児教育及び高等教育に対する経済的支援政策及びそれらに対する会計検査事例を対象とし、初等中等教育については各国の特徴的な政策・検査事例があれば取り上げることとした。

2. 調査の目的

本調査研究は、欧米主要国（アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリア）の幼児教育及び高等教育に対する経済的支援政策を整理し、これらの経済的支援政策に対

する各国会計検査院の検査の観点や手法等を整理・分析することで、我が国の会計検査に有用な情報を提供することを目的とする。

第２節 調査の方法

欧米主要国の教育制度及び政策、各国の会計検査院の検査報告事例等の文献調査により、本調査研究を実施した。調査研究に当たっては、主に中央／連邦政府の教育制度及び政策や、中央／連邦政府の会計検査院の事例に着目するとともに、連邦制の国については州の教育政策や州の会計検査院の事例についても調査範囲とした。

また、本調査研究の目的が、我が国の会計検査に有用な情報を提供することであることを踏まえ、本調査報告書が欧米主要国の教育制度及び政策の単なる紹介の記載に偏重することがないように留意するとともに、欧米主要国の会計検査院の検査の観点及び手法に特に重きを置いて調査研究を行った。

検査手法については、第３章の欧米主要国の検査報告事例の中で詳細に取り上げており、各事例において実際にどのような検査手法が用いられているか具体的に紹介した。また、特に統計的な手法が用いられている事例については、実際の前提条件の設定の仕方や得られた推測値の性質等にまで踏み込んで、各検査報告書から読み取れる範囲内で調査を行った。本調査報告書では、統計的な手法の他、主にインタビューやアンケート、フォーカスグループといった手法にも着目している。

また、第２章において欧米主要国の教育制度及び政策を紹介しているが、ここでは第３章の各国の検査報告事例の理解に資するような点に主に着目した説明を行っている。

第５章付録においては、アメリカ及びイギリスの会計検査院等のウェブサイトで公表されている資料を文献として、アメリカ会計検査院の検査の一連の流れ、ツール、サンプリング手法等やイギリス会計検査院のサンプリング手法等についてまとめている。

本調査研究のＰｗＣあらた有限責任監査法人の体制は以下のとおり。

業務責任者	パートナー	飯　室　進　康
主担当者	ディレクター	阿　部　　環
担当者	シニアマネージャー	久保田　康　仁
担当者	シニアアソシエイト	岩　本　信　吾
担当者	アソシエイト	内　田　大　揮
担当者	アソシエイト	須　田　真尉子

第３節 本報告書の構成

本報告書の構成は、以下の通りである。

第１章　はじめに
第２章　主要国の教育制度及び政策の概要
第３章　主要国の教育政策に関する会計検査等の状況

第４章　本調査報告のまとめ
第５章　付録：米英の検査手法
第６章　参考情報

第４節 用語法その他の留意点

（1）幼児教育

本調査研究では、欧米主要国の就学前教育政策及び保育政策を調査対象としている。各国間で差異はあるものの、一般的に就学前教育は幼稚園、保育は保育所等の施設で提供されている。また、保育には、ベビーシッターのような在宅の形態で提供されているものもある。

一方で、各国の経済的支援政策では、「教育」と「保育」の両者を区別なく支援対象としているケースも見られる。そこで、本調査報告書においては、「教育」と「保育」の両者を合わせて「幼児教育」と呼称することとする。したがって、特に両者を区別して示す必要がある場合には、「教育」または「保育」として示し、両者の区別が特段問題とならないような場面では、「幼児教育」として示すこととする。

（2）奨学金・学生ローン

我が国において、独立行政法人日本学生支援機構が提供する大学生への経済的支援は、主に「給付型奨学金」と「貸与型奨学金」に２種類である。前者は返済義務のない給付であり、後者は返済義務を伴う給付である。

欧米主要国においても同様に、高等教育機関に所属する学生向けの経済的支援政策は、基本的に「給付型」と「貸与型」の２種類に分けることができる。ここで、欧米主要国においては、「貸与型」の給付について“loan”の名称が用いられていることが多いことや、両者ともに「奨学金」の名称を用いることによる誤読・混同を避ける観点から、欧米主要国の政策について述べる場合は、「給付型」については「奨学金」、「貸与型」については「学生ローン」と呼称することとする。

なお、我が国について述べる場合は、「給付型奨学金」と「貸与型奨学金」の名称を用いる。

（3）検査と監査の使用方法

“Audit”の訳語については、会計検査院が実施するものは「検査」、会計検査院以外の監査機関が実施するものは「監査」とした。そのため、本調査報告書において、欧米主要国の会計検査院に関しては「検査」の訳を用い、アメリカ及びフランスの監察総監に関しては「監査」の訳を用いている。

また、「監査人」、「監査報告書」などのように「監査」という用語が定着していると思われる場合にも、会計検査院が実施する場合には、「調査官」、「検査報告書」と用語を置き換えている。

（4）各国通貨の換算レート

本報告書においては、金額に関する情報を記載する際に、各国通貨での金額とともに、円

での換算金額についても記載している。各国通貨の円への換算に際しては、報告書全体を通じて、簡便的に以下の為替レートを使用することとする。

- 1 米ドル＝100 円
- 1 ポンド＝140 円
- 1 ユーロ＝130 円
- 1 豪ドル＝80 円

第２章 主要国の教育制度及び政策の概要

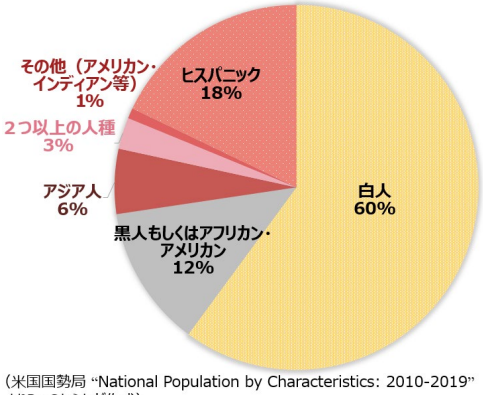
第１節 アメリカにおける教育制度及び政策

1.　国家制度 [1][2]

・主要データ [3]

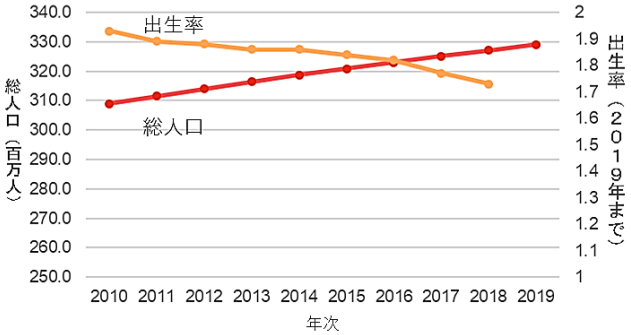
面積	962.8 万平方キロメートル
人口	３億 2775 万人（2019 年）
統治機構	大統領制／連邦制

図表　２-1　2019 年度人種・民族の割合



（米国国勢局 "National Population by Characteristics: 2010-2019" よりPwCあらたが作成）

図表　２-2　アメリカの総人口及び出生率



（総務省統計局「世界の統計2020」及び米国全国保健統計センター"Births: Final Data for 2018"よりPwCあらたが作成）

アメリカ合衆国（以下、アメリカ）の人口は３億人を超えており、多様な人種・民族から構成されている（図 2-1 参照）。また図 2-2 より、アメリカの総人口は近年においても増加傾向であるが、出生率の低下が徐々に進行していることが分かり、少子高齢化の傾向が見て取れる。

アメリカの統治機構の枠組は合衆国憲法を根拠に定められている。合衆国憲法では、中央政府、州政府及び地方政府の間で権力が分散されるとともに（連邦制）、三つの独立した政府部門（立法府、行政府及び司法府）の権力分立（三権分立）等が定められている。

連邦制の下、州政府は連邦政府の下部単位という位置付けにはなく、各州が主権を有し、憲法上、連邦政府のいかなる監督下にも置かれていない。各州はそれぞれが独自の憲法を保有しており、その中には州内の地方政府に関する規程も含まれている。ただし、合衆国憲法や連邦法と州の憲法や法律が矛盾する場合には、合衆国憲法や連邦法が優先される。

しかし、こうした連邦政府との関係については、時の経過とともに、状況の変化に適応するような解釈や修正が行われてきている。現代では、連邦政府は州政府と協力し、連邦政府が補助金を出して州政府が執行・運営する形の法律や事業を創り出しており、こうした仕組みにより連邦政府は州に対する影響力を得るようになってきている。

大統領は行政府の長として、選挙人団を介して国民によって選出される。任期は４年であり、再選は２期までとされている。大統領は憲法上、広範な権限を有しており、軍の最高司

[1] 米国大使館レファレンス資料室「米国の統治の仕組み」(2012)
[2] PwC あらた有限責任監査法人「アメリカ及びイギリスの政府における内部統制及びガバナンス並びに会計検査院の役割に関する調査研究」(2020)
[3] 外務省ウェブサイト、「アメリカ合衆国基礎データ」https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/data.html

令官としての権限、連邦最高裁判所の裁判官の任命権、国際条約の締結権、連邦議会で可決された法案に対する拒否権等の権限が与えられている。さらに、大統領は、法的な拘束力を持つが連邦議会の承認を必要としない大統領令を発令することができる。一方で、大統領令は、議会の反対法案や最高裁判所の違憲判断で無効とされるなど、三権分立の下での歯止めの機能も用意されている。

2. 教育制度[4][5]

（1）幼児教育から高等教育までの学校体系

アメリカにおいて、幼児教育は通常３～５歳児を対象とする。３、４歳から保育所などの民間のプログラムを利用するようになり、また低所得者層にはヘッドスタート（本節４．参照）と呼ばれる連邦プログラムが用意されている。民間のプログラムは教育を目的とするものから保育を目的とするものまで様々であり、基本的に有償である。一方、ヘッドスタートは、連邦政府による低所得者層を対象とした教育及び保育に関する総合的な支援事業であり、無償で提供される。

また、公立学校には、入学前に１年間の就学前教育を提供するための幼稚園（kindergarten）が付設されているのが一般的であり、ほとんどの５歳児は幼稚園に入園する（州によっては入園が義務化されている）。幼稚園はその頭文字をとって、第 K 学年と呼ばれている。幼稚園は公立学校で提供されているため無償である。

初等中等教育は合計 12 年であり、その中身は州や学区[6]によって様々であるが、5(4)-3(4)-4 制が主流である。また、義務教育に関しても、州・学区により異なった制度が設けられているが、就学義務開始年齢を 6 歳、義務教育年限を 10 年とする州・学区が多い。公立学校で提供される教育課程は、原則無償である。後述するように、教育に関しては連邦政府の権限は限定的で、各州や学区に大幅な権限が与えられているため、州・学区により教育制度・学校体系は様々である。

高等教育は総合大学、リベラルアーツ・カレッジ、専門大学、短期大学等で行われる。大部分が州立大学または私立大学であり、国立大学は士官学校等の特殊な学校に限られる。授業料は、公立大学と私立大学、また、大学間でも大きく異なるが、一般的には我が国よりも高額である。

（2）各段階の教育を担当している省庁

連邦政府において、幼児教育は教育省及び保健福祉省が、その後の教育課程については教育省が、主に担当している。しかし、アメリカにおいて教育は基本的に州の専管事項であるため、連邦政府の役割は教育に関する調査、統計、研究及びマイノリティ教育や奨学金事業等の機会均等の保障などに限定されている。

---

[4] 文部科学省「世界の学校体系（ウェブサイト版）」

[5] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)

[6] 学区とは、州の下に設置される教育専門の行政単位である。州法によって設けられ、基本的に所管区域内の初等中等教育を中心とする公立学校制度を管理するための権限を付与されている。公立初等中等学校の設置や日常的な維持・管理などの学区行政は、意思決定機関たる学区教育委員会と執行者たる学区教育長によって展開されている。（文部科学省初等中等教育局「諸外国の地方自治制度」(2013)）

（3）各段階の教育政策における連邦政府及び州・地方政府の役割分担

アメリカにおいては伝統的に、合衆国憲法修正第 10 条を根拠として、教育行政に関する基本的な権限は各州政府が有しているとされており、連邦政府の権限は不利な状況にある人々の支援等に限定されていた。全ての州政府は、州法に基づいて教育内容や学区の設立を定め、教育政策の実施主体となっている。

例えば、幼児教育に関しては、後述する「ヘッドスタート」や「保育開発交付金」のように、連邦政府の教育政策は低所得者層や障害のある子どもなど不利な状況にある人々に限定される。

初等中等教育においては、州教育委員会が公立学校に関する教育方針や制度的枠組みを設定している。さらに、各州の下には、初等中等教育を行う公立学校の運営のために設けられた特別区分である学区が置かれており、州から学区へは教育行政に関する権限が大幅に委譲され、各学区で選定された学区教育委員会において各学区の教育行政が担われている。そのため、学区によって制度等は大きく異なり、使用する教科書やカリキュラム等の教育方針の他、休日等も学区単位で決定されている[7]。

また、高等教育においては、州立大学理事会や州高等教育調整委員会が州の高等教育政策の立案・実施や州立大学の管理・運営を行っている。

しかし、近年では、連邦政府の打ち出す政策に必要性がある場合は、州政府及び地方団体の政策であっても、アメリカ合衆国憲法第１条第８節第１項による連邦政府の役割の拡大を司法が認めるようになった。そのため、連邦政府は補助金等により、州政府の教育行政に影響を及ぼすことができるようになりつつある[8]。

（4）アメリカにおける教育制度の特徴

アメリカの教育制度においては、（３）で述べたように、教育行政に関する権限を州及び学区が大幅に保有している点が特徴的である。

例えば、初等中等教育においては、州が定める教育課程の基準に従い、各学区教育委員会が教育課程の基準を策定し、それを踏まえて各学校が教育課程を編成する。また、教員は学区が雇用し、学区教育委員会が任命権及び服務監督権を有する。このように、州により差異はあるものの、州が基本的な方針を決定し、その下で各学区が日々の管理・運営を担うという体制となっている。

これに伴い、アメリカの教育制度を概観する上では、登場する機関が多岐にわたり、複雑なシステムが構築されている。そのため、そのような制度体系の下で実施される連邦政府、州、学区等の政策も複雑なシステムとなっている。

例えば、以下の図はカリフォルニア州の幼児教育政策に関する資金の流れを示している。政策の実施主体は、連邦レベルで教育省と保健福祉省に分かれており（各省の中でも担当局が分かれている）、さらにその下の州・地方政府のレベルにおいても、各政策の担当省庁等が多岐に分裂している。また、連邦政府から交付される資金のみならず、州や地方政府独自

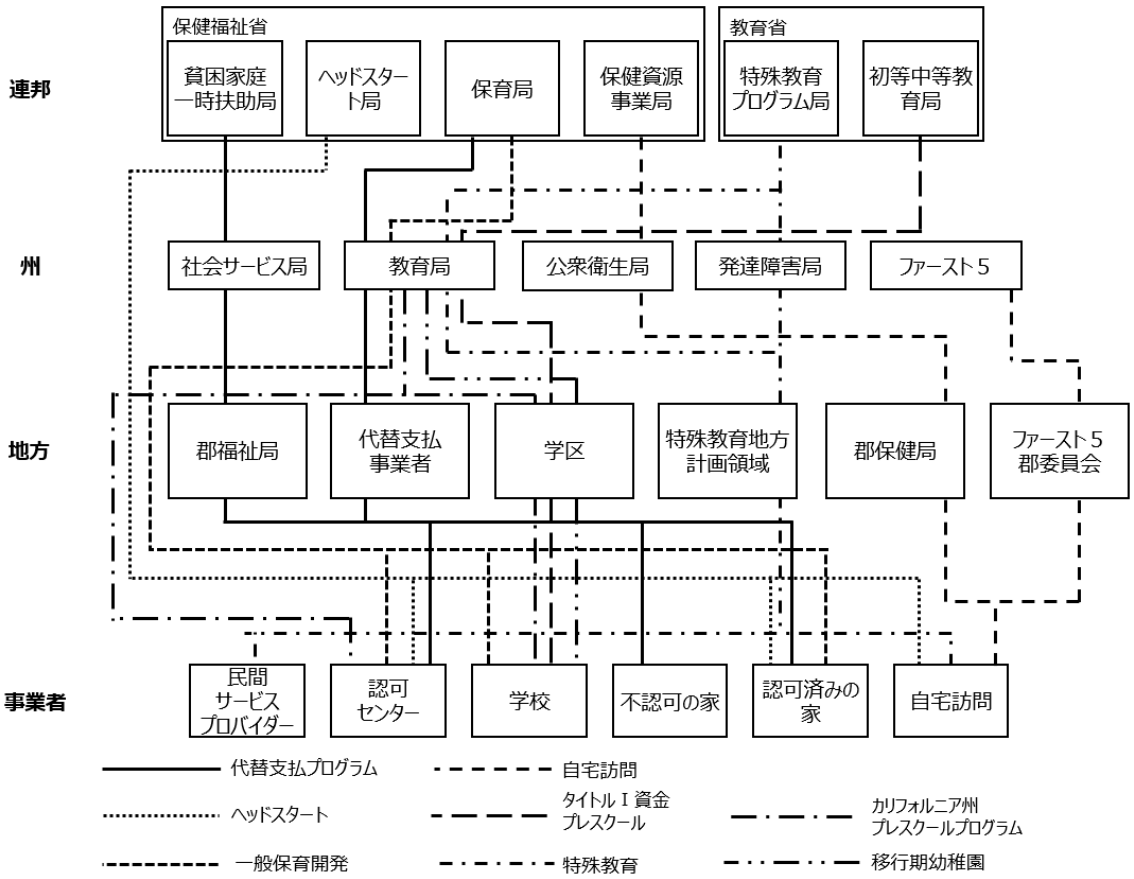
---

[7] 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「平成 28 年度 生涯学習施策に関する調査研究　諸外国における客観的根拠に基づく教育政策の推進に関する状況調査　報告書」(2017)

[8] 財団法人自治体国際化協会「米国の初等中等教育における教育制度と結果に対する説明責任～No Child Left Behind 政策を中心に～」(2008)

の財源を用いた政策も行われている。このように、資金の流れや各機関の役割が一見しただけでは分かりにくい構造となっており、アメリカにおける教育制度及び政策の全体像を理解する上では、このような背景に注意する必要がある。

図表 2-3 カリフォルニア州の幼児教育政策に関する資金の流れ



（Learning Policy Institute "Understanding California's Early Care and Education System"(2017)よりPwCあらたが作成）

3. 近年の主要な教育政策

（1）近年の幼児教育政策

アメリカにおける幼児教育政策では、ヘッドスタート及び保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）の二つが主要な政策として挙げられる。

ヘッドスタートは 1960 年代から実施されており、その歴史は長い。近年では、2008 年の大統領選においてオバマ前大統領がヘッドスタート事業の予算拡充を掲げるなど、ヘッドスタートは低所得者層に対する総合的なサービスとして現在も重要視されている。

一方、CCDF は 1996 年に創設された比較的近年の政策である。アメリカにおいては、前述のように連邦政府は限られた権限しか有していないため、連邦政府の福祉政策・保育政策は伝統的に低所得、ひとり親等の問題家庭のみを対象としていた。しかし、1990 年代の福祉政策改革においては、問題家庭の長期的な福祉依存状態が問題視され、福祉依存状態を脱するための労働が奨励・義務化された。そして、このような改革の流れにおいては保育ニーズが増大することが想定されたため、それまでの複数の連邦政府の保育支援プログラムを

一本化し、包括的な交付金として連邦政府から州に補助金を交付することによって、煩雑であった制度を単純化・明瞭化することが図られた。その結果として制度化された交付金がCCDF である。

また、2011 年にはオバマ政権により、「頂点への競争―早期学習チャレンジ（Race to the Top - Early Learning Challenge: RTT-ELC）」が開始された。これは、後述の RTTT 政策における補助金を用いたスキームを幼児教育の分野に持ち込んだ政策であり、連邦政府が州に早期学習と発達に関する改革案を作成させ、優れた改革案を提出した州に対して補助金を支給するという RTTT と同様のスキームが採られた。

これらの政策については、本節４．において詳述する。

（2）近年の初等中等教育政策[9]

アメリカにおける近年の教育政策では、初等中等教育における政策の変遷も特徴的であるため、ここにおいて簡潔に解説する。

2002 年に共和党ブッシュ政権の下で、初等中等教育法の改定法である「どの子も置き去りにしない法（No Child Left Behind Act of 2001: NCLB 法）」が制定された[10]。NCLB 法は、所得や人種、障害等に関わらず全ての子どもに学力を保証し、学力格差を解消することを目的としており、貧困対策や移民対策の役割も有している。

同法で連邦政府は州政府に対して、重要科目とされた第３～８学年の「読解」及び「数学」に関する教科課程基準及び到達点としての習熟レベルを設定することを義務付けた。また、目標全体に対する「適正年次進捗度（adequate yearly progress: AYP）」を測定するために、毎年度テストを作成することも義務付けた。さらに、全ての公立学校には AYP の達成が義務付けられ、達成できなかった学校に対してはその度合いに応じて処分規定が設けられた。

このように同法は、処分規定を設けるなど、成果に対して従来とは比較とならないほどのアカウンタビリティを州政府及び公立学校に求めており、連邦法によって州や学区の教育に連邦が多大な影響を及ぼすようになったという点で、教育行政の地方分権を重視するアメリカの教育の在り方において非常に大きな転換を促すものであった[11]。すなわち、合衆国憲法第 10 条に基づく教育行政における地方分権から、教育行政への連邦政府の介入を容認する方向に潮流が転換したと見ることもできる[12]。そのため、NCLB 法については、「連邦政府の主導性が多様な民主的なあり方を阻害し、集権的な統制となっている」、「画一的なアカウンタビリティはマイノリティの子どもたちを失敗するように仕向けている」といった批判もなされていた[13]。

ブッシュ政権後の民主党オバマ政権では、リーマンショック後の投資促進策として 2009 年に「アメリカ再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009: ARRA 法）」が成立し、「頂点への競争（Race to the Top: RTTT）」と呼ばれる学力向上を目指す教育政策

---

[9] 吉良直「どの子も置き去りにしない(NCLB)法に関する研究－米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して－」(2009)

[10] 初等中等教育法は時限立法であり、定期的な改定が必要となる。

[11] 武田直己「Race to the Top 政策に関する論点の提示」(2016)

[12] 本節２．（３）参照

[13] 長嶺宏作「オバマ政権下における「初等中等教育法（ESEA）」の再改定過程－連邦主義の特質－」(2015)

に資金が割り当てられた。RTTT は、連邦政府の教育改革方針に同意する州が申請を行い、優れた改革案を提出した州に補助金が交付される競争的資金の枠組である。RTTT では、スタンダード及び評価手法の設定、学力不振校への制裁措置等、基本的には NCLB 法の方針が踏襲されており、オバマ政権下においてもアカウンタビリティを重視する姿勢が継続された。

しかしその後、2015 年に議会主導で「全ての生徒が成功する法（Every Student Succeeds Act: ESSA 法）」が制定され、NCLB 法は改定された。ESSA 法は、議会多数派である共和党が連邦政府の権限縮小を目指して策定したものであり、同法ではアカウンタビリティを重視した州統一テストの実施は依然として求めているものの、公立学校に対する学力の到達基準の設定、AYP、処分規定等は削除され、州や学区に大幅な裁量権が再び与えられるようになった。

このようにアメリカの初等中等教育においては、地方教育行政への連邦政府の介入が強化されてきたが、2015 年以降再び転換点を迎えている。

（3）近年の高等教育政策

アメリカにおける高等教育政策では、奨学金とローンの提供が主要な政策であり、奨学金ではペル奨学金が、ローンでは政府直接ローンが代表的なプログラムとなる。両者はともに、1965 年高等教育法（Higher Education Act of 1965）を根拠法令とする。

ペル奨学金は近年、授業料の高騰を背景として存在感がやや失われており、1980 年代後半までは、最高額は、公立４年制大学における学費と生活費の合計の半分をカバーしていたが、2020 年度では 28%をカバーするのみとなっている。

近年のローン政策に関しては、オバマ政権下において改革がなされており、連邦家族教育ローンと政府直接ローンの２種類で主に実施されていた連邦ローンプログラムのうち、連邦家族教育ローンが廃止され、その分の資金をペル奨学金の拡充や教育減税に充てることとされた。また、オバマ政権下において、政府直接ローンに所得連動型の返済プランが導入された。

これらの政策については、本節５．において詳述する。

4. 幼児教育における経済的支援政策

（1）幼児教育における経済的支援政策の全体像 [14]

以下では、アメリカの幼児教育における経済的支援政策の全体像の把握に資するように、主要な政策について概観する。なお、以下で説明するヘッドスタートや保育開発交付金、州の教育政策等では、プログラムの対象や内容が重複していることがある。この点、アメリカ会計検査院（U.S. Government Accountability Office: GAO）も着目しており、例えば、後述する GAO の検査報告書「幼児保育：ほとんどの州がプレスクール・プログラムを提供しており、複数の資金源に頼っている（GAO-19-375）」では、保育開発交付金等の連邦政府の資金によるプログラムと州の政策には重複が見られるが、これによりサービスの提供能力が向

[14] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)

上していると報告されている（第３章第１節５．参照）。

①　ヘッドスタート

ヘッドスタートは、1960 年代に設けられ現在まで続く、低所得者層向けの幼児教育に関する支援事業であり、保健福祉省（Department of Health and Human Services: HHS）が所管している。早期ヘッドスタートは０～２歳児が、ヘッドスタートは３、４歳児が対象となり、サービスは無償で提供される。

ヘッドスタートは低所得層の家庭に教育、栄養、保健など総合的なサービスを提供することで、貧困から生じる教育格差の悪循環を断ち切ることを目的としている。そのため、サービスとしては、子どもの教育や健康面のサポートのみならず、安定した住環境（housing stability）や財務面での安全性（financial security）といった親や家庭全体へのサポートを含んでいる。補助金は連邦政府から事業者へと直接交付され、各プログラムは委託事業として実施される。ヘッドスタートについては、後述の（２）において詳述する。

②　貧困家庭一時扶助及び保育開発交付金

貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）は、1996 年の福祉改革の一環として創設された､低所得層の家庭の援助を目的とする HHS 所管の福祉政策である。この制度では、連邦政府から州に対して包括交付金が交付され、一定の要件を満たす限りにおいて、州には交付金の使用方法に関して大幅な裁量権が与えられた。そのため、州ごとに異なった運用となっている。

保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）は、TANF と同様に 1996 年の福祉改革の一環として創設された保育政策である。TANF 同様、連邦政府から州に対して包括交付金が交付され、一定の支出条件（維持努力支出）等を満たす範囲で、州には大幅な裁量権が与えられている。また、TANF による交付金の 30%までを CCDF に転用することも認められている[15]。CCDF については、後述の（３）において詳述する。

③　「頂点への競争－早期学習チャレンジ」

オバマ政権により、2011 年に「頂点への競争－早期学習チャレンジ（Race to the Top - Early Learning Challenge: RTT-ELC）」が開始された。RTT-ELC は教育省及び保健福祉省の所管であり、連邦政府が州に早期学習と発達に関する改革案を作成させ、優れた改革案を提出した州に対して補助金を支給するという RTTT[16]と同様のスキームが採られた。

RTT-ELC は、３、４歳児を対象として、「幅広い関係機関と連携した効果的な統治機構」、「他の連邦事業と調整のとれた統一的な質保証の仕組み」、「州の教育スタンダードや学力テストによる早期学習と発達の促進」、「優れた幼児教育担当教職員」、「プログラムの成果と児童の成長発達に関するデータ集計分析システム」の五つの重点分野について、州と地方で行う体制整備を支援することを目的とする。RTT-ELC は、制度全体としては、全ての子どもを対象とした高い質の早期学習と発達のプログラムを構築し、高いレベルで就学に向け

[15] 厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）平成 11 年度研究報告書「諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究」
[16] RTTT については、本節３．を参照

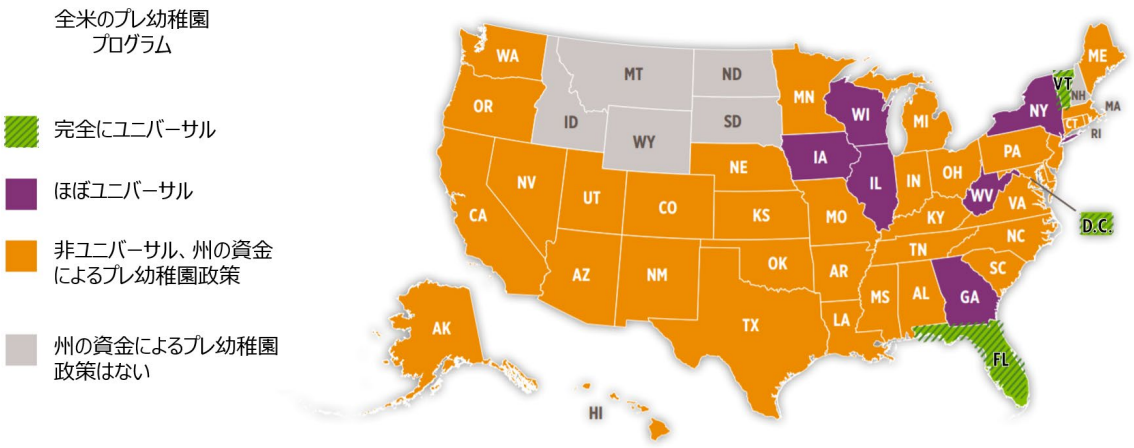
ての準備を整えることを目指しており、必ずしも低所得者層に限られない全体的な政策と捉えることができる。

④　州・地方政府における政策

前述の通り、アメリカにおける教育は基本的に州の専管事項であり、また連邦政府の各種政策においても州に裁量権が認められていることから、州によってその政策は多種多様となっている。その中でも、多くの州で類似した枠組みで実施されている取組としては、各州で実施されているユニバーサル・プレスクール政策を挙げることができる。これは、民間により実施されることが一般的であったプレスクール（またはプレ幼稚園）のプログラムを、州の統制下で州の財政的負担のもとに実施することでその機能の拡充を図ろうとする政策である。このような方向性を有する政策は、ほとんどの州において観察することができる。

しかし、「ユニバーサル」と呼ばれながらも、現状その実態は州により様々である。Education Commission of the States による 2018 年の報告書によれば、予算や人数等の制限なく真に「ユニバーサル」な政策を実施しているのは、バーモント州、フロリダ州及びコロンビア特別区のみであり、アイダホ州、モンタナ州、ニューハンプシャー州、サウスダコタ州、ノースダコタ州及びワイオミング州では、ユニバーサル・プレスクールは実施されていない[17]。

図表　2-4　ユニバーサル・プレスクール政策の実施状況（2018）

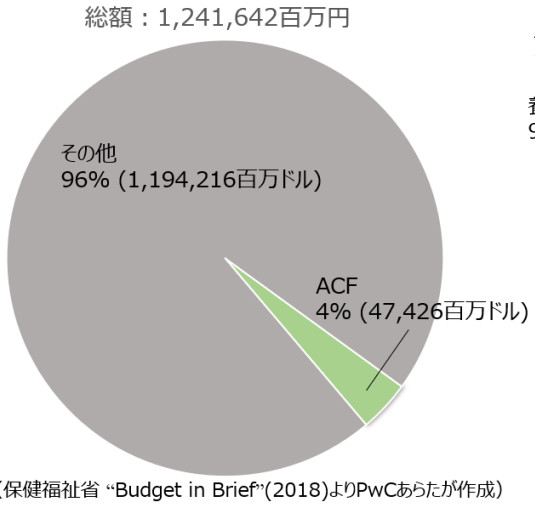


（Education Commission of the States “How States Fund Pre-K A PRIMER FOR POLICY MAKERS” (2018)より PwC あらたが翻訳）

[17] Education Commission of the States “How States Fund Pre-K A PRIMER FOR POLICY MAKERS” (2018)

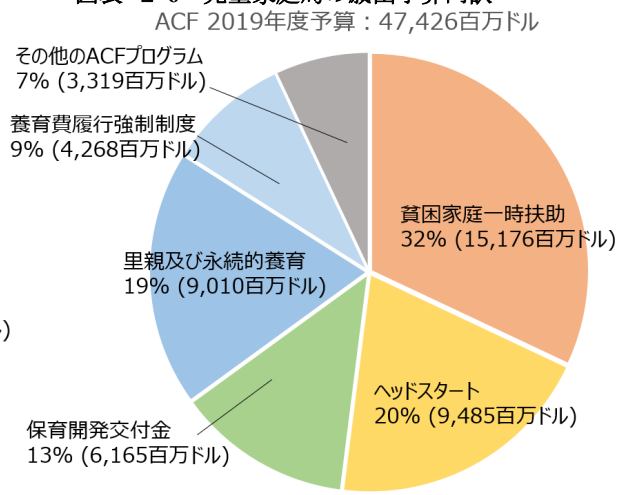
⑤　ヘッドスタート及び CCDF の規模

図表　2-5　保健福祉省の歳出予算内訳



（保健福祉省 “Budget in Brief”(2018)よりPwCあらたが作成）

図表　2-6　児童家庭局の歳出予算内訳



（保健福祉省 “Budget in Brief”(2018)よりPwCあらたが作成）

議会予算局のウェブサイトによれば 2019 年度の連邦政府の歳出予算はおよそ 4.4 兆ドル（約 440 兆円）である [18]。HHS の 2019 年度歳出予算はおよそ 1.2 兆ドル（約 120 兆円）であり、連邦の歳出予算に占める割合が大きいが、これはメディケア（Medicare）やメディケイド（Medicaid）といった公的医療保険制度に起因している。そのため、HHS 歳出予算のうち、就学前教育や保育を担当する児童家庭局（Administration for Children and Families: ACF）の予算はおよそ４%ほどである。

ACF の歳出予算では、ヘッドスタートがおよそ 20%、保育開発交付金がおよそ 13%を占めている。これより、この二つの事業がアメリカにおける主要な幼児教育政策であることが分かる。

潜在的なヘッドスタート（早期ヘッドスタート含む）の有資格者の総数は不明であるが、対象となり得る年齢の子ども（０～５歳児）は 2,360 万人であるのに対し、2019 年度の参加者数は 87 万人となっている。また、潜在的な CCDF プログラムの有資格者の総数も不明ではあるが、対象となり得る年齢の子ども（０～12 歳児）は 5,223 万人であるのに対し、2018 年度の参加者数は 132 万人となっている。

０～５歳児（2019 年７月アメリカ国勢局推定値）[19]	2,360 万人	2019 年度ヘッドスタート参加者数（早期ヘッドスタート含む）[20]	87 万人
０～12 歳児（2019 年７月アメリカ国勢局推定値）	5,223 万人	2018 年度 CCDF プログラム利用者数 [21]	132 万人

[18] Congressional Budget Office “The Federal Budget in 2019: An Infographic” https://www.cbo.gov/publication/56324
[19] United States Census Bureau “National Population by Characteristics: 2010-2019”
[20] Early Childhood Learning & Knowledge Center “Head Start Program Facts Fiscal Year 2019” (2019)
[21] Office of Child Care “Quick Fact” https://www.acf.hhs.gov/occ/quick-fact

（2）ヘッドスタート

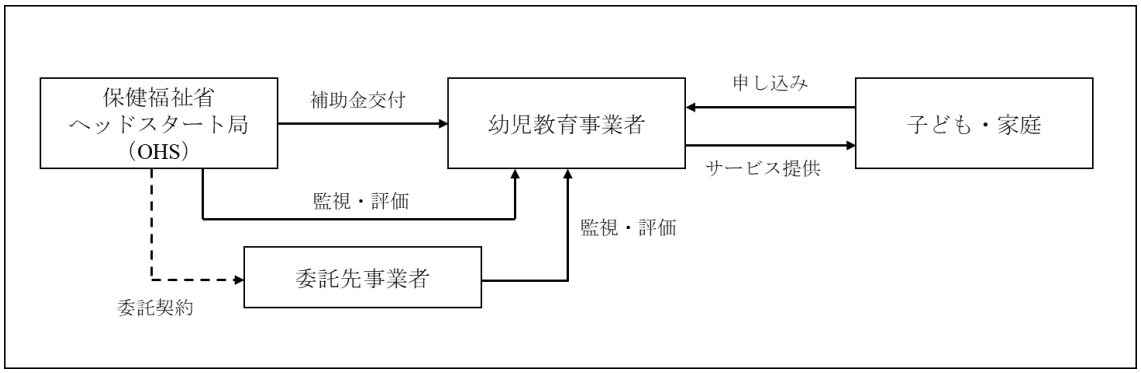
① 概要

ヘッドスタート及び早期ヘッドスタート（以下、ヘッドスタート）は、ヘッドスタート法に基づいて 1965 年に開始された事業であり、連邦政府の保健福祉省（Department of Health and Human Services: HHS）が所管する幼児教育に関する支援事業で、同省から補助金を得た官民の事業者がサービスを提供する委託事業である[22]。補助金は、州などを介せずに、直接事業者へと交付される。また、ヘッドスタートのプログラムの対象は低所得者層であり、貧困対策・移民対策としての位置付けとなる。

ヘッドスタートは、HHS 内のヘッドスタート局（Office of Head Start: OHS）で管理・運営されており、教育、栄養、健康等に関するサービスを総合的に提供することにより、低所得者の子どもたちの就学準備を促進することを目的としている。OHS は、1,600 に及ぶ事業者に補助金を交付しており、その活動を監視している[23]。2019 年度にはおよそ 100 億ドル（約１兆円）が予算措置され、そのうち 97 億ドル（約 9,700 億円）ほどが事業者へ直接交付され、残りはプログラムの質の向上や能力開発等の間接事業に使用された。

ヘッドスタートに関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図である。以下では、「幼児教育事業者の要件」「子ども・家庭の要件」「OHS の監視体制」に着目して、簡潔に解説する。

図表 2-7 ヘッドスタートにおける諸機関の関係性



（PwC あらたが作成）

② 幼児教育事業者の要件

補助金受給事業者（以下、事業者）は、補助金を獲得するために、ヘッドスタート法（Head Start Act of 2007）（以下、HS 法）に記載の要件及びヘッドスタート・プログラム・パフォーマンス基準（Head Start Program Performance Standards）（以下、HSPP 基準）に準拠する必要がある。これらの法及び基準において定められている要件は非常に多岐にわたるため、ここでは第３章で取り上げる検査事例において検査対象となっている、「プログラムへの登録者

[22] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)
[23] Office of Head Start “About the Office of Head Start” https://www.acf.hhs.gov/ohs/about

数」に関する要件に着目して解説する[24]。

OHS は、各事業者に「資金充当した登録者数（funded enrollment）」を割り当てている。これは、OHS が補助金を交付する際に想定した、各事業者におけるヘッドスタート・プログラムへの受け入れ人数である。各事業者はこの「資金充当した登録者数」（以下、想定人数）を実際に達成することが求められており、達成できていない場合には、その原因の報告義務や是正措置等が課されている。

まず、各事業者は、OHS に月次で「実際の登録者数（actual enrollment）[25]」（以下、実際人数）を報告する義務を有する。OHS は、この報告を基に、各事業者の達成度を監視・評価する。そして、実際人数が想定人数を下回っている場合には、事業者はその理由を報告しなければならない。

次に、OHS は、各事業者の実際人数が想定人数を下回っている期間が連続して４か月継続しているか否か半期ごとに判定し、継続している場合には、実際人数を改善するための計画及びタイムテーブルを当該事業者と作成することが求められている。そして、計画策定から 12 か月後に実際人数が想定人数の 97%を下回っている場合には、OHS は当該事業者を「慢性的に登録者が不足している事業者」と指定し、補助金を取り戻す、保留する、減少させるといった対応策を講じることとなる。ただし、正当な理由があるとして OHS が対応策を放棄もしくは軽減した場合は、この限りではない。

このようにして、各事業者におけるヘッドスタート・プログラムへの登録者数は、OHS により適時にモニタリングされ、補助金に無駄を生じさせないような仕組みが構築されていると言える。

図表 ２-8　資金充当した登録者数（funded enrollment）の例

年間の連邦資金と資金充当した登録者数

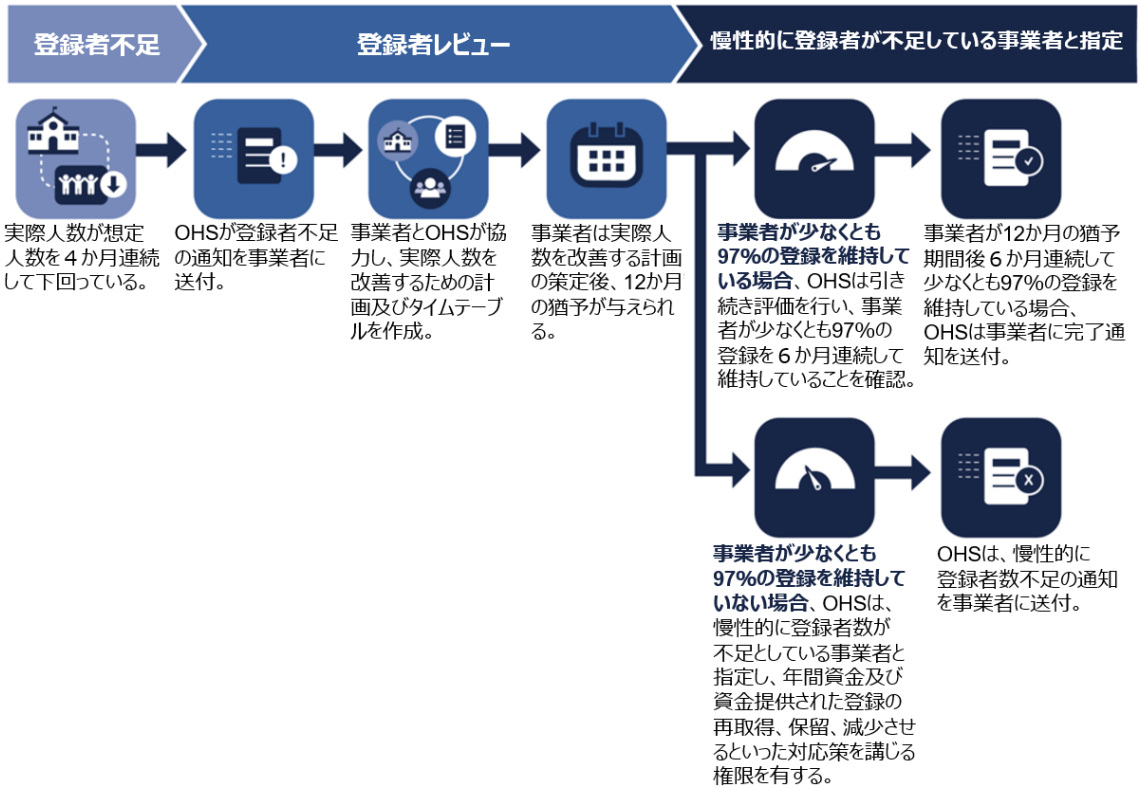
州/準州	ヘッドスタート（AIANを除く）		AIAN*	
	連邦資金	資金充当した登録者数	連邦資金	資金充当した登録者数
アラバマ	$143,506,782	15,255		
アラスカ	$16,990,529	1,518	$27,315,052	1,845
アリゾナ	$151,261,832	13,423	$33,763,715	3,229
アーカンソー	$92,081,850	9,967		
カリフォルニア	$1,173,973,635	91,231	$11,137,473	801
コロラド	$103,819,522	9,474	$2,560,527	183
コネチカット	$66,995,105	5,875		
デラウェア	$19,518,534	2,147		

※AIAN (American Indian and Alaska Native): アメリカインディアンとアラスカ先住民のこと。

（“Head Start Program Facts: Fiscal Year 2018”より PwC あらたが翻訳）

[24] 以下、42 U.S.C. § 9836a(h)に基づいて解説する。
[25] プログラムに参加した実際の登録者数を指す。

図表 2-9 OHS による登録者数のモニタリング



（GAO-19-519 より PwC あらたが翻訳）

③ 子ども・家庭の要件

ヘッドスタートは、低所得層における子どもの就学準備を支援するためのプログラムであるため、プログラムの利用は一定の要件を満たす家庭に限られている。HS 法や HSPP 基準、また各州においても独自の要件が課されているが、ここでは広く一般に課されているものとして、基準に定められている主な要件を解説する。

まず、年齢に関しては、以下のような要件が定められている[26]。

- 早期ヘッドスタートにおいては、ヘッドスタートへの移行期を除き、乳児または３歳未満の幼児
- ヘッドスタートにおいては、
  - ３歳以上であるか、その地域の公立学校の資格を判断するために使用される日付までに３歳になっている
  - 就学年齢未満である

また、以下のいずれかの要件を満たすことが求められている[27]。

- 家庭の所得が貧困ライン以下である
- 家庭が公的扶助[28]の資格を有する、または保育支援がない場合は公的扶助の資格を潜在的に有する
- 子どもがホームレスである
- 里親制度（foster care）の子ども

[26] Head Start Program Performance Standards §1302.12 (b)
[27] Head Start Program Performance Standards §1302.12 (c)
[28] 貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）や補足的所得保障（Supplement Security Income: SSI）等を指す。

家庭の所得が貧困ライン以下である場合は要件を満たすが、公的扶助の資格を有する、ホームレスである、または里親家庭である場合は、所得に関わらず要件を満たすこととなる。

図表 2-10 アメリカ合衆国本土 48 州及びコロンビア特別区の 2020 年貧困ライン

世帯人数	貧困ライン
1	$12,760
2	17,240
3	21,720
4	26,200
5	30,680
6	35,160
7	39,640
8	44,120

（DHS “Annual Update of the HHS Poverty Guidelines”より PwC あらたが翻訳）

一方で、各事業者は、これらの要件を満たさないがプログラムを利用できれば便益を受ける家庭の子どもを想定人数のうち 10%まで登録することができる（「過剰所得枠（over-income slot）」）。さらに、各事業者は、要件を満たす子どもたちの需要を満たし、優先的に登録するような規則及び手続を策定すれば、所得が「貧困ラインを超えるが、貧困ラインの 130%よりも小さい」家庭の子どもを想定人数のうち 35%まで登録することができる[29]。2020 年の貧困ラインは左図のように設定されている。

このように、ヘッドスタートでは貧困ラインを用いてプログラム対象者を低所得者層に限定するとともに、その他にも「公的扶助」「ホームレス」「里親」といった要件を設けることで、不利な状況にある子どもを広くプログラム対象に含めている。

申請者がこれらの要件を満たしているかどうかは、プログラムを実施する各ヘッドスタート・センターが確認することとなる。その確認方法についても、HSPP 基準において一般的な規定が設けられている。

まず、子どもの年齢については、HSPP 基準上、各プログラムの規則及び手続に従って確認しなければならないと規定されており、具体的な方法については言及されていない。ただし、子どもの年齢を証明する文書の提出を求めることが、その家庭にとって子どもを登録する上での障壁となる場合には、プログラムの規則及び手続であっても文書の提出を求めることはできないとされている。

次に、申告された所得の確認は、納税申告書、給与明細及びその他の証明書類により行わなければならないとされている。ただし、これらの書類を提出できないような場合は、雇用主から書面による陳述を取得し、年間の所得を推定することができるとされている。また、所得がゼロであると申告された場合は、その旨を記載した署名入りの陳述をその家庭からもらうことができるとしている。

その他、公的扶助やホームレス、里親に関する要件についても、それぞれ州・地方政府やホームレス・サービス・プロバイダー、裁判所等から証明書類を貰うこととされている。

④ OHS の監視体制

OHS は、ヘッドスタート・モニタリング・システムを用いて、全米各地で実施されている各プログラムが HS 法、HSPP 基準、その他の規制に準拠しているかどうかを評価している。現在は、“Aligned Monitoring System (AMS 2.0)”（「連携監視システム」）と呼ばれる、５年間の補助金サイクルにわたる体系的な検証システムを用いており、「授業評価採点システム（Classroom Assessment Scoring System : CLASS®）」「重点領域１（Focus Area One）」「重点領域２（Focus Area Two）」の三つで構成されている[30]。

---

[29] Head Start Program Performance Standards §1302.12 (d)
[30] Early Childhood Learning & Knowledge Center “Introduction to Monitoring” https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/federal-monitoring/article/introduction-monitoring

(ア) 授業評価採点システム（Classroom Assessment Scoring System : CLASS）

CLASS は、教室における教師と子どもたちの関係性を分析・評価するための観察ツールである。観察により得られたデータは、教師の能力開発、プログラムの改善、政策決定等の様々な目的で利用される。

CLASS の観察は、レビュアーにより実際の授業内で実施される。「20 分間の観察→10 分間の採点→５分間の背景に関する質問」を一つのサイクルとして、このサイクルを連続して２回実施することで、その授業に関する観察が完了する。

図表 2-11 CLASS における観察のサイクル

（Early Childhood Learning & Knowledge Center “OHS CLASS® Field Guide FY 2020”より PwC あらたが翻訳）

また、OHS は CLASS のレビュアーの信頼性を確保するための仕組みを構築しており、レビュアーはテストに合格し認証を受けることを求められている。複数あるテストの内の一つは、外部の Teachstone 社に委託し、運用されている。

手続の詳細な内容や教室のサンプル抽出に関する考え方などは“OHS CLASS® Field Guide FY 2020”で説明されている [31]。

(イ) 重点領域１：プログラムのサービス提供方法を理解する

「重点領域１」では、プログラムのデザイン、管理、サービス提供方法などについて事業者と議論を交わし、各事業者に関する基本情報を理解することが目的とされている。

「重点領域１」は、現地ではなく、リモート環境下でのインタビューにより行われる。まず始めに、インタビュー対象となる事業者のプログラムを理解するために、事業者のデータや報告書の検証が行われる。そして、そこで理解した情報を基にして、電話でのインタビューが一週間にわたって実施される。

手続の目的、関連規制、インタビューにおけるトピック等は、“FY 2020 Focus Area One Monitoring Protocol”において詳しく説明されている [32]。

(ウ) 重点領域２：プログラムの継続的な改善に向けてパフォーマンスを理解する

「重点領域２」では、「重点領域１」での理解を前提として、事業者のパフォーマンスを理解し、プログラムが HS 法、HSPP 基準、その他の規制の要求事項を満たしているか判断することが目的とされている。

「重点領域２」は、実地調査により実施される。実地調査では一週間にわたり、経営者や教師との協議、授業の調査、データの収集・分析等が実施される。

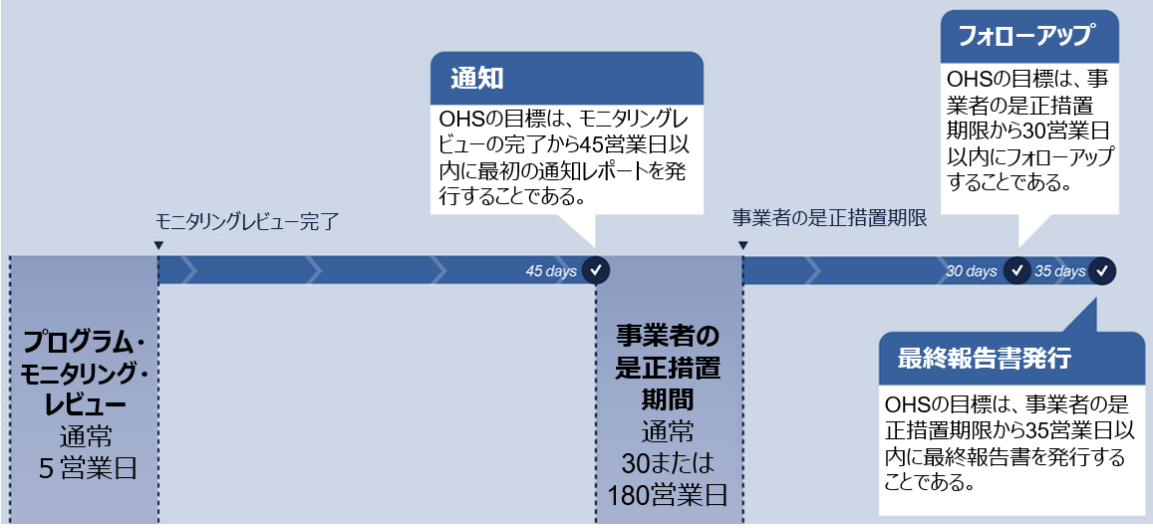
[31] Early Childhood Learning & Knowledge Center “OHS CLASS® Field Guide FY 2020”
[32] Early Childhood Learning & Knowledge Center “FY 2020 Focus Area One Monitoring Protocol”

手続の目的、関連規制、実地調査におけるトピック等は、“FY 2020 Focus Area Two Monitoring Protocol”において詳しく説明されている[33]。

なお、「重点領域１」「重点領域２」は、外部の業者に委託されている。1999 年より DLH 社に委託されており[34]、2011 年の GAO の検査報告書によればその総額は 2,100 万ドル（約 21 億円）に及ぶ[35]。

これらの検証が行われた後、事業者は OHS のサポートを受けながら是正措置を講じていく。そして、是正措置期間の終了時には、OHS はフォローアップの検証を行い、指摘事項に対して適切な対応がなされたか判断する。是正措置及びフォローアップに関する OHS の内部的な計画目標が、GAO の 2019 年の検査報告書において、以下のような図で説明されている[36]。

図表 2-12 OHS による是正措置のフォローアップ



（GAO-19-519 より PwC あらたが翻訳）

（3）保育開発交付金

① 概要

保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）は、1990 年保育開発ブロック補助金法（Child Care and Development Block Grant Act: CCDBG）及び 1996 年個人責任及び就労機会調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act）に基づいて開始された事業であり、連邦政府の保健福祉省（Department of Health and Human Services: HHS）の保育局（Office of Child Care: OCC）が管理する低所得層の家庭向けの保育支援事業である。CCDF は、それまでに実施されていた多種多様な保育支援政策を連邦政府から州への包括交付金としてまとめたものであり、交付金の使用方針、具体的な実施政策等に関しては州に大幅な裁量権が与えられており、各州で独自の政策が行われている[37]。

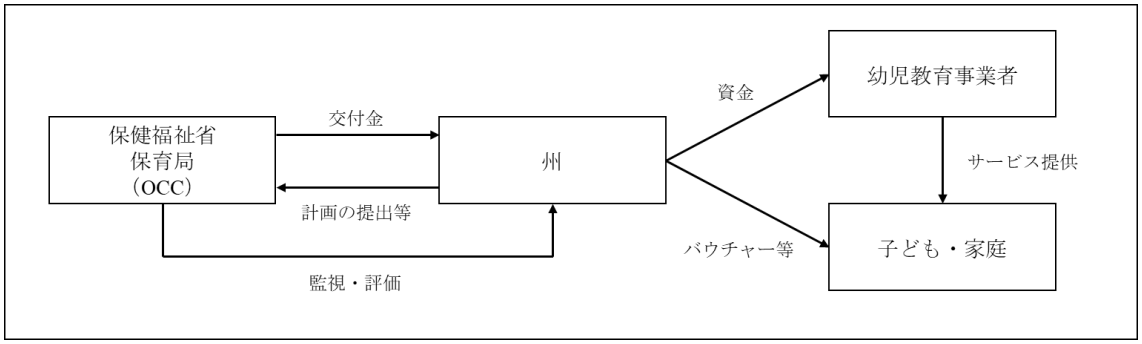
---

[33] Early Childhood Learning & Knowledge Center ” FY 2020 Focus Area Two Monitoring Protocol”
[34] DLH 社ウェブサイト https://headstartrecruiting.silkroad.com/
[35] GAO-11-166
[36] GAO-19-519
[37] 厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）平成 11 年度研究報告書「諸外国における保育制度

資金は連邦政府から州に交付され、州はプログラムを実施する事業者に交付するか、家庭に直接バウチャー（利用券）等の形で交付する。州には、CCDF を受給するために様々な要件が課されており、例えば、2020 年度からは受給した CCDF のうち、少なくとも９％（2019 年度は８％）を保育の質の改善のために使用しなければならない。また、2017 年度からは、３％を乳幼児に関する保育の質の改善に使用しなければならないとされている[38]。この他にも後述するような「州の計画」の提出などが義務付けられている。

CCDF に関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図である。以下では、「子ども・家庭の要件」及び「OCC の監視体制」の２点に着目して、簡潔に解説する。

図表 ２-13　保育開発交付金における諸機関の関係性



（PwC あらたが作成）

②　子ども・家庭の要件

CCDF は、低所得層の家庭に対する保育支援を目的とした補助金であるため、CCDF プログラムの対象となる家庭には一定の資格要件が設定されている[39]。

年齢面では、子どもは 13 歳未満であることが求められている。ただし、州は、19 歳以下の身体的または精神的な理由により自分自身の面倒を見ることができない子どもを CCDF プログラムの対象に含めることができる。いずれも、親と同居していることが条件である。

所得面では、家庭の所得が州の中央値の 85%以下であることが求められており、各州はこの条件を満たす範囲で、独自に所得の上限を定めている。さらに、CCDF は保育支援を目的とすることから、親が働いていること、または学校や職業訓練所に通っていることも要件として設定されている。

図表 ２-14　 CCDF における所得要件の例

	ニューヨーク州		ワシントン州		ミズーリ州	
家族サイズ	所得の上限（月額）	州の中央値の何%か	所得の上限（月額）	州の中央値の何%か	所得の上限（月額）	州の中央値の何%か
1	$2,023	52%	$2,082	52%	$1,366	27%
2	$2,743	54%	$2,818	54%	$1,842	41%
3	$3,463	56%	$3,556	55%	$2,318	44%
4	$4,183	56%	$4,292	56%	$2,795	45%
5	$4,903	57%	$5,028	57%	$3,271	55%

（各州の 2019-2021 年度 CCDF プランより PwC あらたが作成）

の現状及び課題に関する研究」

[38] Title 42 of the United States Code (42 U.S.C.) § 9858e(a)(2)

[39] 以下、45 CFR. § 98.20 に基づいて解説する

ただし、州は連邦政府の法や規制の枠内であれば、追加的な要件を設定することができるため、州により資格要件は様々である。

ヘッドスタートと CCDF の利用者の要件を比較すると以下の表のようになる。

図表 2-15 ヘッドスタート及び CCDF における子ども・家庭に対する要件の主な相違点

	ヘッドスタート	CCDF
対象年齢	早期ヘッドスタート：３歳未満 ヘッドスタート：３歳以上就学年齢未満	13 歳未満（要件を満たす場合は 19 歳以下）
所得要件	家庭の所得が貧困ライン以下	州の年間所得の中央値の 85%以下で州が独自に設定
補助対象プログラム	低所得層の家庭に対する教育、栄養、保健などの総合的なサービス	低所得層の家庭に対する保育サービス

③ OCC の監視体制

CCDF を管理する責任は OCC 及び各州が負っており、CCDF における主要な監視システムとしては「州の計画（State Plan）」及び「モニタリング・システム（Monitoring System）」の二つを挙げることができる。事前の監視として「州の計画」、事後の監視として「モニタリング・システム」が用いられている。以下、これらの監視システムについて概観する。

(ア) 州の計画（State Plan）[40]

各州は CCDF を獲得するために、以後３年間の CCDF の管理・運営方針を定めた「州の計画」（以下、計画）を OCC に提出することが求められている。提出された計画は、OCC により評価及び承認され、承認された計画は３年間有効となる。

計画の作成に当たっては、州は OCC から計画プレプリント（Plan Preprint）[41]と呼ばれる計画のテンプレートを提供され、このテンプレート従って計画を作成する。テンプレートは八つのトピックで構成され、州内における CCDF の主導機関（Lead Agency）の指定や、プログラムの高潔性を効果的に確保するための内部統制の説明等が求められている。また、州は CCDF の管理・運営方針について大幅な裁量権を与えられているため、計画にはそれぞれの州独自の方針が盛り込まれることとなり、OCC はその適切性を判断して承認することとなる。

このように OCC は、CCDF の交付前に州に対して計画の提出を求めることで、州の CCDF プログラムの管理・運営体制や監視体制を事前に監視することができていると言える。

(イ) モニタリング・システム（Monitoring System）[42]

OCC は、2019 年度に CCDF 連邦実地モニタリング・システム（CCDF Federal Onsite Monitoring System）（以下、モニタリング・システム）を立ち上げた。モニタリング・システムでは、一年に全体の３分の１の州がモニタリングの対象となり、３年間の「州の計画」のサイクルの中で全ての州が一度選定されることとなる。

---

[40] GAO-20-227
[41] OCC のウェブサイトで公開されている。https://www.acf.hhs.gov/occ/resource/ccdf-acf-pi-2018-02
[42] OCC ウェブサイト https://www.acf.hhs.gov/occ/resource/ccdf-federal-onsite-monitoring

モニタリング・システムは以下の３点を目的とする。

- CCDBG 法、CCDF 最終規則（CCDF Final Rule）及び州の計画への準拠を確かめる
- CCDF における要求事項を満たすために必要なテクニカル・アシスタンスを識別する
- 継続的な質の向上に役立つような有望な取組を識別する

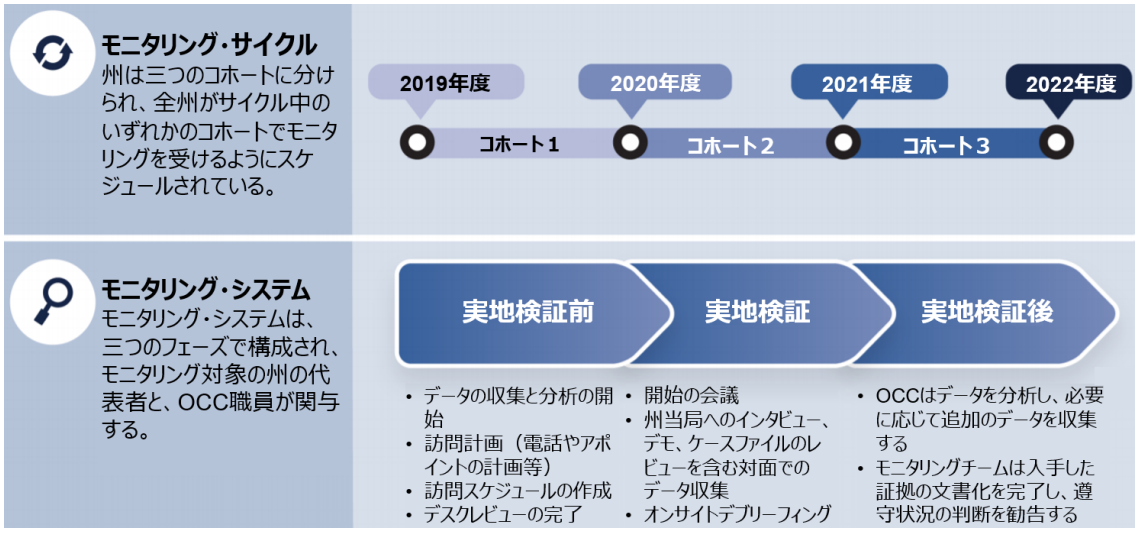
州は、以下の 11 個の観点においてモニタリングされ、州はそれぞれの観点において自らが準拠していることを示さなくてはならない。

- 防災、対応及び回復（Disaster Preparedness, Response, and Recovery）
- 利用者への教育：保護者、事業者、一般市民への情報の配布（モニタリング・レポートと集計年次データ）（Consumer Education: Dissemination of Information to Parents, Providers, and General Public (Monitoring Reports and Aggregate Annual Data)）
- 12 か月の資格期間（Twelve-Month Eligibility）
- 職員比率及びグループの規模（Child: Staff Ratios and Group Sizes）
- 事業者への健康及び安全に関する要求事項（Health and Safety Requirements for Providers (11 health and safety topics)）
- 事業者への養成/適応訓練及び継続的訓練（Pre-Service/Orientation and Ongoing Training for Providers）
- ライセンスを有する CCDF 事業者の監察（Inspections for CCDF Licensed Providers）
- ライセンスを免除された事業者の監察（Inspections for License-Exempt CCDF Providers）
- ライセンスを有する監察官の比率（Ratios for Licensing Inspectors）
- 子どもの虐待及びネグレクトに関する報告（Child Abuse and Neglect Reporting）
- プログラムの高潔性及び責任（Program Integrity and Accountability）

また、モニタリング・システムは、「実地検証前（Previsit）」「実地検証（On-site）」「実地検証後（Postvisit）」の三つのフェーズから構成され、OCC の職員と州の代表者の協働により実施される。

このようにして、OCC はモニタリング・システムを利用することにより、州が CCDF における要求事項を満たしていたかどうか事後的に監視をしている。

図表 2-16 OCC のモニタリング・システムの３フェーズ



（GAO-20-227 より PwC あらたが翻訳）

5. 高等教育における経済的支援政策

（1）連邦学生支援プログラムの全体像[43]

アメリカにおいては、連邦学生支援（federal student aid）プログラムとして、ローン、奨学金、ワークスタディ等の多様な選択肢が用意されている。これらの所管は教育省であるが、退役軍人省や国防総省も大学生に対する支援を実施しており、また教育減税に関しては内国歳入庁の所管となる。以下では、教育省所管の主要な連邦学生支援プログラムについて、概観する。

① 連邦ペル給付奨学金

連邦ペル奨学金（Federal Pell Grant Program）は、学士課程の学生を対象とした、援助総額、受給者ともに最大の連邦政府の給付型奨学金である。ペル奨学金は低所得層の学生を対象とした制度であり、経済的援助の必要度をペル奨学金固有の方式により算出し、支給額が決定される。2018 年度には、最大で 5,920 ドル（約 59 万 2,000 円）が支給された。

② 連邦補助教育機会給付奨学金

連邦補助教育機会給付奨学金（Federal Supplemental Educational Opportunity Grant）は、ペル奨学金の補助としてのキャンパス・ベース（高等教育機関が給付を決定する）の奨学金である。ペル奨学金だけでは不足する学生に対して、優先的に支給される。支給額は 4,000 ドル（約 40 万円）が上限である。

③ 政府直接ローン

政府直接ローン（Federal Direct Student Loan: FDSL）は、連邦政府が直接貸し手となる貸与型奨学金であり、「利子補給付きローン」「利子補給なしローン」「プラス・ローン」「統合ローン」の４種類が用意されている。返済は一般的に卒業後６か月経過後から開始され、各自が選択した返済プランにより返済を行っていく。

なお、以前は、連邦家族教育ローン（Federal Family Education Loan Program: FFEL）と呼ばれる連邦政府の保証が付いた民間金融機関教育ローンも用意されており、これは、貸し手が異なるだけで、資格要件、貸付内容等は FDSL と同様であった。2010 年にオバマ政権は FFEL を廃止し、その削減で得た財源をペル給付奨学金やパーキンズ・ローン（後述）の拡大に充てることとした。

FDSL については、後述の（２）で詳述する。

④ 連邦パーキンズ・ローン

連邦パーキンズ・ローン（Federal Perkins Loan Programs）はキャンパス・ベースの貸与奨学金であるが、大学と連邦政府が出資するマッチング・ファンド方式が採られているため、加入している高等教育機関はあまり多くないのが現状である。学士課程の学生は上限 5,500 ドル（約 55 万円）、大学院生は上限 8,000 ドル（約 80 万円）となっている。

---

[43] 独立行政法人日本学生支援機構「アメリカにおける奨学制度に関する調査報告書」(2010)

⑤　プラス・ローン

プラス・ローン（Parent Loans for Undergraduates: PLUS）は親が借り手となるローンで、当初は学士課程の学生の親のみが対象であったが、現在は大学院生も対象となっている。所得制限は無いものの、他の連邦政府のローンとは異なり、返済の猶予期間等は無く、貸与と同時に利子の付加と返済が始まる。最大で出席費用（cost of attendance）から他の連邦支援で得た資金額を差し引いた金額まで借りることができる。

⑥　連邦ワークスタディ

連邦ワークスタディ（Federal Work-Study）は、高等教育機関の学内または高等教育機関が認めた学外での仕事に対する報奨として支払われる奨学金である。キャンパス・ベースで、最高 75%までが連邦政府の負担となり、残額は高等教育機関が負担する。

図表　2-17　主要な連邦学生支援プログラムの特徴

種類	資格等	年額
連邦ペル給付奨学金	経済的に必要性のある学士課程の学生	年によって変動する 2017 年-2018 年は最大 5,920 ドル
利子補給付きローン	経済的に必要性のある学士課程の学生	最大 5,500 ドル 学年や個人の状況により異なる
利子補給なしローン	学士課程の学生または大学院生	最大 20,500 ドル 学年や個人の状況により異なる
連邦パーキンズ・ローン	特に経済的に必要のある学士課程の学生または大学院生	学士課程の学生：最大 5,500 ドル 大学院生：8,000 ドル
ワークスタディ	学士課程の学生または大学院生	金額について上限、下限はない

（連邦学生支援局 “The Guide to Federal Student Aid 2018-19”より PwC あらたが作成）

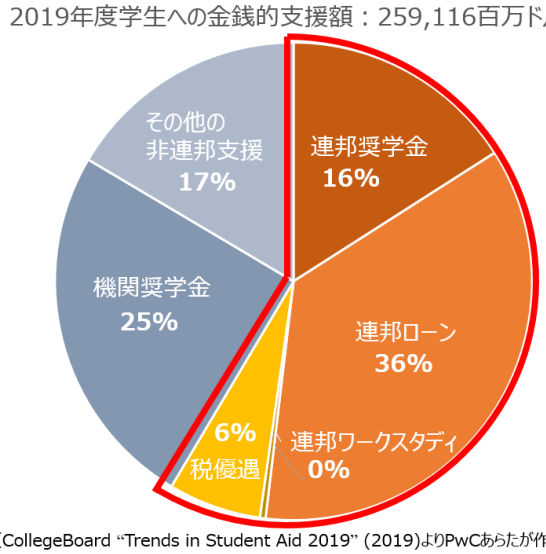
⑦　連邦学生支援プログラムの規模

18 歳人口 [44]	425 万人
大学進学率 [45]	69%
高等教育学費平均 [46]	110 万円（2018-2019 年度）

2019 年度における連邦、州、民間等、全ての金銭的な学生支援の総額はおよそ 259,116 百万ドル（約 25 兆 9,116 億円）に及ぶ。そのうち、連邦学生支援プログラムによる支援額はおよそ 151,720 百万ドル（約 15 兆 1,720 億円）に及び、全体の約 62%を占めている（図表２－18 の太枠内）。

[44] United States Census Bureau “National Population by Characteristics: 2010-2019”
[45] 2018 年の高校修了者（16-24 歳）のうち、次の 10 月までに大学に入学した割合（National Center for Education Statistics ウェブサイト https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cpa.asp）
[46] ４年生の公立大学に通う州内出身の学生の平均（中村真也「諸外国の大学授業料と奨学金【第２版】」(2019)）。

図表　2-18　2019 年度学生への金銭的支援額の内訳

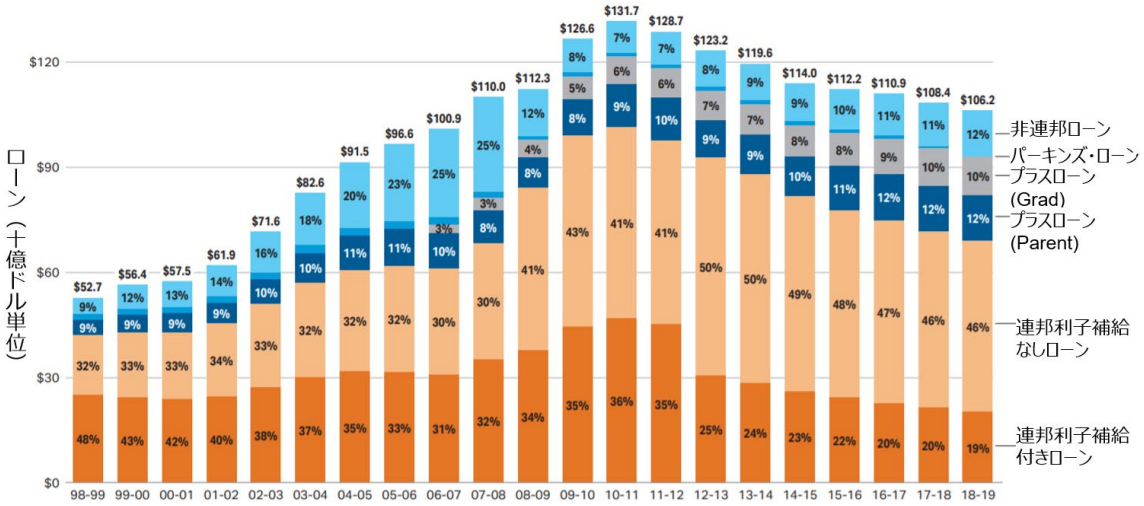


(CollegeBoard "Trends in Student Aid 2019" (2019)よりPwCあらたが作成)

内訳としては、連邦奨学金が 41,354 百万ドル（16%、約 4 兆 1,354 億円）、連邦ローンが 93,056 百万ドル（36%、約 9 兆 3,056 億円）を占めており、連邦学生支援プログラムにおいては奨学金よりもローンの役割が大きくなっていることが分かる。

奨学金においては、機関奨学金（Institutional Grants）[47]の規模が最も大きく、連邦奨学金はそのあとに続く。また、連邦奨学金においては、2019 年度でペル奨学金が約 7 割を占め、次いで退役軍人省の奨学金が約 3 割を占めている。

図表　2-19　1998-99 年度から 2018-19 年度の連邦及び非連邦ローンの推移



（CollegeBoard "Trends in Student Aid 2019" (2019)より PwC あらたが翻訳）

上表は、ローンの貸与主体別・種類別の内訳である。ローンにおいては、連邦政府の利子補給なしローンが全体のおよそ半分を占め、次いで連邦政府の利子補給ありローンが 19%を占める。ローンにおいては、連邦政府が主な貸与主体となっていることが分かる。

（2）政府直接ローン

①　概要

連邦学生支援プログラムの一つである政府直接ローン（Federal Direct Student Loan: FDSL）には、「利子補給付きローン」「利子補給なしローン」「プラス・ローン」「統合ローン」の 4 種類が用意されている。

[47] 大学やその他の組織から独自に交付される非連邦奨学金のことである。

図表 2-20 政府直接ローンの４種類

利子補給付きローン	政府が、在学期間、卒業後６か月間及び一時猶予期間の利子を補給するローンであり、学士課程の学生が利用可能である。財政的に必要性のある学生に認められる。
利子補給なしローン	学生自らが利子負担をするローンであり、学士課程及び修士課程の学生が利用可能である。財政面での要件はない。
プラス・ローン	学士課程の学生の親並びに修士課程及び博士課程の学生が対象のローンであり、他のローンではカバーしきれない教育費を賄う目的で貸与される。
統合ローン	学生が負っている複数の連邦政府ローンを一つにまとめたものであり、返済期間の延長や毎月の支払額の減額が認められる。

（GAO-16-523 より PwC あらたが作成）

これらの FDSL の資金は、一旦教育省から大学へと供給され、大学を通じて学生に支給される。返済は、一般的に卒業後６か月経過後から開始され、こちらは教育省へと直接返済される（後述するように、ローンサービサーという委託先の業者に返済する）。FDSL には、複数の返済プランが用意されており、債務者は自らの状況に合わせてプランを選択することができる。

図表 2-21 政府直接ローンの返済プラン

標準型返済プラン (Standard Repayment Plan)	毎月一定額を支払い、10 年間で返済を終えるプランである。債務者は、返済開始時において他のプランに申請しない場合、自動的に標準型返済プランとなる。
段階型返済プラン (Graduated Repayment Plan)	返済月額が２年毎に増加し、10 年間で返済を終えるように設計されている。一般的に卒業後に所得が徐々に増加していくことを考慮した返済プランである。
延長型返済プラン (Extended Repayment Plan)	標準型、段階型の返還期間を最長 25 年間まで延長することができる。貸与総額が大きい場合に選択可能であり、利息がかかるため支払総額は高くなる。
所得連動型返済プラン (Income-Driven Repayment (IDR) Plans)	債務者の所得と家族サイズに基づいて毎月の返済額が決定される。毎月の返済額が０円となることもあり、また、返済期間の終了時には債務が全額免除される。

（公益財団法人未来工学研究所及び東京大学の調査研究報告書をもとに PwC あらたが作成 [48]）

FDSL は基本的に全ての学生が利用することができるが、借りることができる金額は、学年及び保護者による扶養の有無により異なる。例えば、学士課程１年目の場合、扶養有りの学生は利子補給付きを最大 3,500 ドル（約 35 万円）、利子補給なしを最大 2,000 ドル（約 20 万円）まで借りることができるが、扶養なしの学生は利子補給付きを最大 3,500 ドル（約 35 万円）、利子補給なしを最大 6,000 ドル（約 60 万円）まで借りることができる。それぞれの

[48] 表は以下の出典による：
公益財団法人未来工学研究所「平成 29 年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究　報告書」」(2018)
東京大学「平成 21 年度先導的大学改革推進委託事業「高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する調査研究報告書」」(2009)

枠の中でいくらまで借りることができるかは、学生の所得等により決定される[49]。

図表　2-22　学士課程１年目の借入上限額

	被扶養学生（両親がPLUSローンを取得できない学生を除く）	独立学生（両親がPLUSローンを取得できない被扶養学部生を含む）
利子補給付き限度額	$3,500	$3,500
利子補給なし限度額	$2,000	$6,000
合計限度額	**$5,500**	**$9,500**

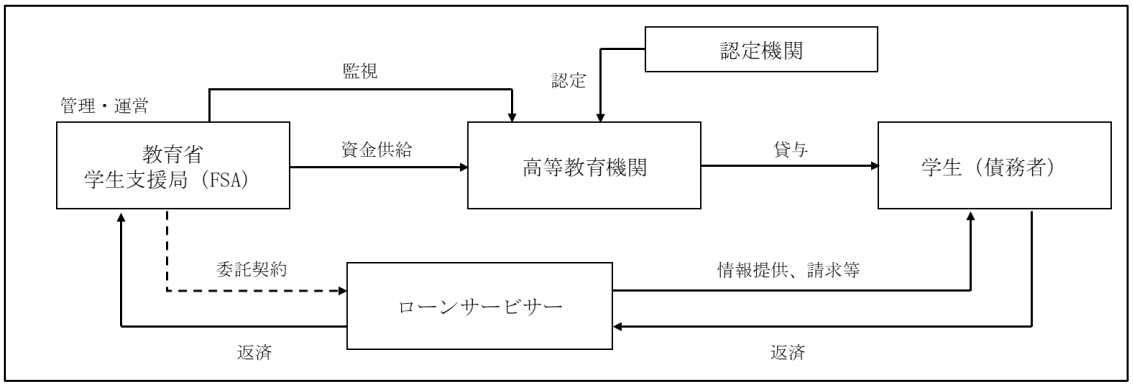
図表　2-23　学士課程２年目の借入上限額

	被扶養学生（両親がPLUSローンを取得できない学生を除く）	独立学生（両親がPLUSローンを取得できない被扶養学部生を含む）
利子補給付き限度額	$4,500	$4,500
利子補給なし限度額	$2,000	$6,000
合計限度額	**$6,500**	**$10,500**

（連邦学生支援局ウェブサイトより PwC あらたが翻訳）

FDSL に関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図である。以下では、「ローンサービサー」「FSA の監視体制」「認定機関による教育の質の認定」に着目して、簡潔に解説する。

図表　2-24　政府直接ローンにおける諸機関の関係性



（PwC あらたが作成）

②　ローンサービサー

FDSL をはじめとする連邦学生支援プログラムは、教育省の学生支援局（Office of Federal Student Aid: FSA）により管理・運営されている。FSA は、学生に対する連邦学生ローンの種類や申請方法についての情報提供、連邦学生ローン利用申込書の発行・処理、連邦学生ローンの利用状況のポートフォリオ管理等、連邦学生支援に関する役割を全般的に担っている[50]。

一方で、FSA は連邦学生ローンに関しては、ローンの回収や学生への情報提供等、業務の大半を外部業者であるローンサービサーに委託している。教育省は、現在、11 社のローンサービサーと契約している[51]。

[49] 連邦学生支援局ウェブサイト https://studentaid.gov/understand-aid/types/loans/subsidized-unsubsidized
[50] 公益財団法人未来工学研究所「平成 29 年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究　報告書」」(2018)
[51] 連邦学生支援局ウェブサイト https://studentaid.gov/manage-loans/repayment/servicers

学生はローンへの加入とともに、自らのローンサービサーを割り当てられ、ローンに関する問い合わせはローンサービサーが窓口となる。所得連動型の返済プランを利用している債務者は、毎年の所得等の根拠資料として、申告納税書等の書類をローンサービサーに提出しなければならない。ローンサービサーは提出された資料を基に、毎年の返済額を計算する。

委託者である教育省は、ローンサービサーを監視するメカニズムを複数有しており、GAO の報告書によればそれらは次の三つのカテゴリーに分けることができる[52]。以下に、その一部を示す。

(ア) パフォーマンス・モニタリング

- 電話のモニタリング（Phone call monitoring）：ローンサービサーと債務者の電話の検証
- 苦情システム（Complaint System）：債務者からの苦情を追跡、解決

(イ) コンプライアンス・モニタリング

- 年次プログラム・コンプライアンス・レビュー（Annual program compliance reviews）：ローンサービサーのプログラム及び契約上の要求事項への遵守を評価

(ウ) 内部調整グループ

- ローンサービサー・モニタリング・グループ（Servicer Monitoring Group）：月次でローンサービサーの問題点を監視、分析し、FSA に上申する

③ FSA の監視体制[53]

FDSL をはじめとする連邦学生支援プログラムに参加する大学は、連邦学生支援資金の管理能力及び毎年の財政状態について、教育省の認定を受けなければならない。言い換えれば、教育省はこれらの認定プロセスを通して、各大学の連邦学生支援プログラムの管理・運営能力を監視することとなる。また、教育省はこの他にも、教育の質の認定やコホート・デフォルト率の算定など様々な観点から監視を行っている。

以下では、「連邦学生支援資金の管理能力」及び「毎年の財政状態」の認定プロセスを概観する。なお、教育の質の認定に関してはこの後に続く「④認定機関による教育の質の認定」、コホート・デフォルト率については第３章第１節６．を参照されたい。

(ア) 連邦学生支援資金の管理能力の認定

連邦学生支援に関する資金は、一度大学に付与されて大学を通して各学生に給付されるなど、大学により管理されるところが大きい。そこで FSA は、連邦学生支援プログラムに参加する大学が、連邦学生支援資金を適切に管理する能力を有していることを認定しなければならない。

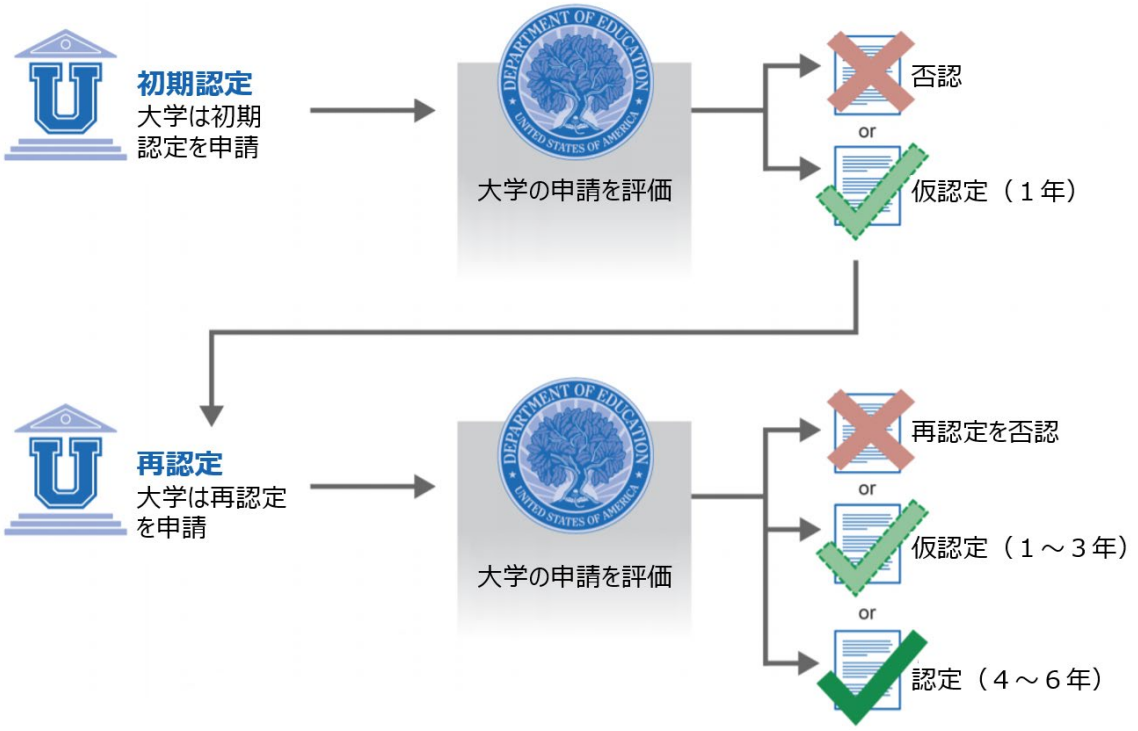
FSA の認定に当たっては、「認定（fully recertify）」「仮認定（provisionally recertify）」「否認（deny certification）」の三つの選択肢が存在する。評価基準を満たしている場合は「認定」、基準を満たしていない場合は「否認」、そして基準を完全には満たしていないものの否認するほどではない場合には「仮認定」となる。

---

[52] GAO-16-523
[53] GAO-18-481

まず、初めて認定を受ける大学に対しては、FSA は仮認定を出すか否認するかどちらかの決定を下す。そして、仮認定を受けた大学は、1 年後に再認定の申請をし、FSA は「認定」「仮認定」「否認」のいずれかの評価を下す。その後、認定された場合は 4 ～ 6 年ごとに、仮認定された場合は 1 ～ 3 年ごとに、FSA に再認定の申請をしなければならない。

図表 2-25 FSA による管理能力の認定プロセス



（GAO-18-481 より PwC あらたが翻訳）

否認された大学は、連邦学生支援プログラムに参加することができず、その大学の学生は連邦ペル奨学金や政府直接ローンを使用することができない。また、仮認定された大学も一定程度の制限を課されており、例えば FSA の承認なしに新しいキャンパスの開設や新しいプログラムの提供を行うことができない。

なお、FSA が大学の評価の際に用いる基準は、教育省により策定された基準であり、職員の能力や数、コミュニケーション、内部統制等に関する要求事項が規定されている。

(イ) 毎年の財政状態の認定 [54]

大学が破綻等により閉鎖された場合、その大学に通う学生が負っている学生ローン等の債務は免除となる可能性があり、政府及び納税者に多大な損失をもたらす可能性がある。そこで、FSA は連邦学生支援プログラムに参加する大学の財政状態を毎年検証し、大学が財務的な責任を果たせるか否か認定しなければならない。

FSA は大学の財政状態を評価する際には、「財務責任基準（financial responsibility standards）」

[54] GAO-17-555

に従って評価する。これらの基準の適用は大学のタイプにより異なり、例えば公立大学は負債が州政府やその他の政府機関により保証されていることを示すことができれば、基準のうちいくつかの事項は要求されない。

大学はこれらの基準に準拠していない場合は、監視を強化されるほか、連邦学生支援プログラムへの参加を制限されたり、終了させられることとなる。

以下に、基準のうち主要なものを示す[55]。

図表 2-26 主要な財務責任基準

<table>
<tr><th>非営利及び営利学校</th><th>公立学校</th></tr>
<tr><td>財務複合スコア：学校は、学校の財務状態を測定するために設計された教育省の三つの財務比率の複合的尺度で合格点を取得する必要がある。
払い戻し準備金と適時性：学校は、学生が学校を辞めたときに必要に応じて未回収の FSA 資金を教育省に返還し、必要に応じて適時に返還するのに十分な現金準備金を持っている必要がある。
全ての財務的義務の履行：学校は、返金ポリシーに基づいて学生に必要な返金を行い、教育省に対する連邦学生援助債務を返済することを含め、全ての財務的義務を履行する必要がある。
借入金の支払い状況：学校は借入金を返済している必要がある。</td><td>十分な信頼と信用：公立学校は、その借入金と負債が州または他の政府機関の完全な信頼と信用によって裏付けられていることを教育省に証明する場合、特定の財務責任基準の対象にはならない。</td></tr>
<tr><td colspan="2">過去のパフォーマンスと所属：学校が特定の FSA プログラム要件に違反した場合、または学校を実質的に管理している人がそのような違反に対して債務を負っている場合、学校は財務的責任があるとはみなされない。例えば、学校が過去５年間に必要に応じて監査報告を提出しなかったとされた場合、その学校は財務的責任があるとはみなされない。
財務諸表の監査人の意見：学校の監査済み財務諸表で監査人が表明した意見が不適正、限定付適正、または意見不表明だった場合、または監査人が継続企業としての学校の存続について疑義を表明した場合（学校が今後 12 か月間運営を継続できるかどうか疑問がある場合など）、学校は通常、財務的責任があるとはみなされない。</td></tr>
</table>

（GAO-17-555 より PwC あらたが作成）

④ 認定機関による教育の質の認定

アメリカにおいては、教育の質を全国規模で一元的に管理するような組織は存在せず、高等教育機関に関する公的な質保証は“triad”と呼ばれる３機関（認定機関（Accrediting Agencies）、連邦政府（教育省）、州政府）によって行われている[56]。これら３機関は、それぞれ責任を分担しており、下表のような役割を担っている。

[55] 詳細は、34 C.F.R. pt. 668, subpart L を参照

[56] 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構「諸外国の高等教育分野における質保証システムの概要 アメリカ合衆国」(2016)

図表 2-27 高等教育機関に関する公的な質保証を行う３機関

機関	役割
認定機関	・基準を適用及び強化し、高等教育機関が提供している教育の質が十分であることを確実にする
連邦政府（教育省）	・認定機関を認定する ・高等教育機関の連邦学生援助プログラムへの参加を認定する ・参加機関が連邦学生援助プログラムの法、規制及び規則に準拠していることを確実にする
州政府	・高等教育機関を認可する ・学生の苦情に対応する

（GAO-15-59 より PwC あらたが作成）

大学は、連邦学生支援プログラムに参加するための要件として、認定機関による「認定（accreditation）」を受けることを求められている。

「認定」とは、大学や教育プログラムの質を社会一般に保証することであり、認定を受けることで、大学や教育プログラムは教員、カリキュラム、学生サービス、図書館等に係る最低基準を満たし、財務的な安定性を確保していることを社会に示すことができる[57]。

認定機関[58]は、自らが策定した基準に則って大学の教育の質を評価し、基準を満たしている場合は認定し、満たしていない場合は認定の取消（terminate accreditation）や経過観察（probation）等の制裁措置を学校に対して課す。

図表 2-28 基準の設定が求められている領域

1．学生の成績に関する達成度
2．カリキュラム
3．学部
4．施設、設備及び備品
5．財務及び運営面の能力
6．学生サポート・サービス
7．就職及び入学訓練
8．プログラムの長さと目的の測定
9．学生の苦情
10．連邦学生支援プログラムの責任の遵守

（GAO-15-59よりPwCあらたが翻訳）

認定機関が大学の評価に用いる基準に関しては、基準を設定すべきいくつかの領域は法により規定されているものの、それら以外は認定機関の裁量に委ねられている。認定機関は、基準を設定するその他の領域や基準の内容を独自に設定することができ、また、どのような指標に基づいて大学を評価するかについても認定機関が決定できる。ただし、認定機関は、最終的に教育省の認可を受ける必要がある。教育省は、認定機関を認可することにより、間接的に連邦学生支援プログラムに参加する大学の教育の質を監視していると言える。

各学校の認可は、最低でも 10 年ごとに実施される。典型的には他の学校から選定された評価員が評価を行い、最終判断は各学校の代表者や一般からの参加者で構成される委員会で下される[59]。一般的な評価プロセスは、下図のようになる。

[57] 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構「諸外国の高等教育分野における質保証システムの概要 アメリカ合衆国」(2010)

[58] 認定機関は、一般的に非政府・非営利組織である。認定機関の一覧は、以下の教育省ウェブサイトに掲載されている。https://ope.ed.gov/dapip/#/agency-list

[59] GAO-15-59

図表　2-29　評価プロセスの一例

（GAO-15-59 より PwC あらたが翻訳）

第２節 イギリスにおける教育制度及び政策

1. 国家制度

・主要データ [60]

面積	24.3 万平方キロメートル
人口	約 6,680 万人（2019 年）
統治機構	議院内閣制／単一国家

イギリスの面積は 24 万平方キロメートル（日本のおよそ３分の２）に及び、日本の本州と四国を合わせたほどの面積である。また、人口は 6,680 万人（日本のおよそ２分の１）に及ぶ。

イギリスはイングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの四つの地域からなる連合王国であり、その正式名称は「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」である。スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの３地域にはそれぞれ議会が設置され、一定の自治権が認められているが、一般的にイギリスは単一国家として位置付けられている。

イギリスの 2011 年における国勢調査によれば、イングランド及びウェールズの総人口の 86%が白人であり、その後にアジア系（7.5%）、黒人（3.3%）が続いている [61]。大部分を白人が占めている一方で、近年では非白人系の移民が増加し続けており社会問題となっている。また、先進国共通の課題である少子高齢化は、イギリスにおいても問題となっている。

イギリスおける行政権は、形式的には国王に属するが、実質的には首相を中心とする合議体としての内閣に属する。内閣は議院内閣制により議会における多数党により組織される [62]。

地方政府は、原則として、イギリス議会が制定する法律により個別に授権された事務のみを処理できる（「1972 年地方自治法（Local Government Act 1972）」等）ものとされており、授権された範囲を超える行為は、権限逸脱（Ultra Vires）の法理により違法になるとされてきた。イギリスでは、国会が非常に強い権限を持ち、地方政府は基本的に国会の定めた法律の範囲内でしか権限を行使することができない [63]。

一方で、1999 年にはスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにそれぞれ地域議会が設置され、それぞれの地域で程度は異なるものの、一定程度の権限が中央から各地域議会へと委譲された。特にスコットランドでは、教育を含む特定の分野においてスコットランド議会が直接的な立法権を持つまでに至っている。このような地方分権化は 1999 年以降進展しており、教育制度及び政策を見ていく上でもイングランドとその他の地域をひとくくりとして説明することは困難となっている [64]。そのため、本報告書では基本的には連合王国

---

60 外務省ウェブサイト https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/data.html#section1
61 イギリス国家統計局ウェブサイト https://www.ons.gov.uk/census/2011census
62 PwC あらた有限責任監査法人「アメリカ及びイギリスの政府における内部統制及びガバナンス並びに会計検査院の役割に関する調査研究」(2020)
63 一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」(2019)
64 財務総合政策研究所「「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書」(2006)

において中心的な地位を占めているイングランドに焦点を当てることとする。

2. 教育制度

（1）幼児教育から高等教育までの学校体系

イギリスにおける幼児教育の種類は多様であり、例えばナーサリー・スクール（Nursery School（幼稚園に類似する機関））やナーサリー・クラス（Nursery class（初等学校に併設））、デイ・ナーサリー（Day nursery（保育所））といった施設がある。これらの対象は主に２～４歳児である。後述するようにイギリスの幼児教育分野では無償化政策が採られており、３、４歳児（一部２歳児も含む）の幼児教育に係る費用のうち上限に達するまでの金額は無償となる[65]。

義務教育は５～16 歳までの 11 年間であり、６年間の初等教育と５年間の中等教育に分けられる。また、16～18 歳の２年間は、教育又は訓練の継続が義務付けられ、大学への進学希望者はシックスフォームと呼ばれる高等教育進学準備教育課程に進学する。これらは公立学校であれば、基本的に無償である。イギリスでは、学校が課程の修了者に卒業証書を出すという伝統はなく、一般に生徒は各教育段階の最後にそのレベルに応じた外部資格試験を受験することとなる[66]。例えば、義務教育の修了のためには GCSE（General Certificate of Secondary Education）、大学進学のためには A レベルといった試験に合格しなければならない。

高等教育は大学で行われ、３～６年の第一学位、１～２年の修士課程、３年以上の博士課程が置かれている[67]。高等教育では 1998 年に授業料が導入され、それとともに様々な支援策が用意されている。

（2）各段階の教育を担当している省庁

中央政府では、教育省（Department for Education: DfE）が国の教育制度全般を統括している。また、その他に、学校監査を行う教育水準局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills: Ofsted）や高等教育における規制当局である学生局（Office for Students: OfS）及び英リサーチイノベーション機構（UK Research and Innovation: UKRI）などの教育関連政府機関も設置されている。OfS は高等教育における教育面の規制当局、UKRI は研究面の規制当局となっている。

OfS は教育市場の新たな規制当局として 2018 年に設置された機関であり、「競争（高等教育機関間の競争を促進すること）」、「選択（学生が高等教育を受けるうえで、適切な選択をできるようにすること）」及び「学生の利益を保護すること」の３点を基本的な理念とする。OfS は中央政府から独立した公的主体という位置付け[68]であるが、教育省その他の政府機関と定期的に会合が行われ、コミュニケーションが図られている。

OfS は高等教育分野の財務面での持続可能性、効率性及び全般的な健全性をモニターすることを通じて、高等教育機関を①登録、②認可、③授業料の上限超過許可付き認可の３段階

---

[65] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)

[66] 外務省ウェブサイト https://www.mofa.go.jp/mofaj/kids/kuni/index.html

[67] 文部科学省「世界の学校体系（ウェブサイト版）」

[68] 非省庁公共機関（non-departmental public body）という位置付けで、省庁とは別個の法主体として設置されている。Ofsted 及び UKRI も同様。

に区分して認証する。①に該当する機関は、イギリスの高等教育機関として認められることになり、②に該当する機関は学生向けの支援を国から受けられるようになる。また、③に該当する機関は、教育の質の水準の評価次第で授業料を引き上げることが認められ、当該機関として収入を増やすことができるようになるほか、国からの補助金の配分を受けることができる。OfS はこれらの高等教育機関の登録手数料によって運営される。

UKRI は、それまで補助金の配分等の研究面を担っていた分野別の七つの審議会及びその他の機関を束ねる形で、2018 年に設置された機関である。これにより、従来は分断されていた各審議会・機関間の戦略を調整し、全研究分野にまたがる総合的な戦略の策定や補助金の配分が可能となった[69]。

（3）各段階の教育政策における中央政府及び地方政府の役割分担

イギリスの教育行政においては、中央集権的な体制が構築されており、地方レベルで教育行政を担当する地方当局（Local Authority）の権限は限定されている。

例えば、就学前教育から公立の初等中等教育に係る財源のうち大きな割合を占める学校特定交付金（本節４．参照）は、教育省から地方当局へと配分され、地方当局から各事業者・学校へと配分されるが、この際に地方当局の裁量権は限定されており、教育省が各事業者・学校への財源配分に関して大きな役割を有する仕組みが構築されている[70]。また、全国共通教育課程の導入や学校監査を担う Ofsted の設置なども、中央集権的な構造を支えている。

高等教育の分野においても、高等教育機関の認証、学位授与権限の授与、補助金・学生向け支援の適格認証等が中央政府の学生局（OfS）により担われており、基本的に中央集権的な構造が形成されていると言える。

（4）イギリスにおける教育制度の特徴

イギリスにおける教育制度の特徴の一つとして、1980 年代以降の中央集権化の進展を挙げることができる。

イギリスでは 1980 年代のサッチャー政権以降、国内で教育水準の重要性に対する認識が高まったことを背景に、教育行政の中央集権化が推進されている。この潮流は現在に至るまで政権交代を繰り返しながらも、基本的には引き継がれている。

上述の（３）で取り上げた例以外にも、様々な制度及び政策が中央主権化を実現している。例えば、1980 年代以降のイギリスでは、義務教育において全国共通教育課程の構築が進められてきた。それまでのイギリスでは、各学校や教師にそのカリキュラムがゆだねられており、教育内容にばらつきが見られたが、この全国共通教育課程の導入でイギリス中のどの学校でも統一された学習内容が保障されることとなった[71]。

さらに 2008 年には就学前教育及び保育の分野において、就学前における乳幼児の教育とケアのガイドラインとして「乳幼児期基礎段階（Early Years Foundation Stage: EYFS）」が示

---

[69] 日本総研 河村小百合「大学の機能強化に向けてのガバナンス改革の課題―イギリスの高等教育改革の経験とわが国への示唆―」(2019)

[70] 末冨芳「キャメロン連立政権下におけるイギリス教育財政改革の特質－Pupil Premium による学校改善と子どもの貧困への対応を中心に－」(2015)

[71] 横尾俊・渡部愛理「イギリスにおけるナショナルカリキュラムとそれへのアクセスの手だてについて」(2010)

された。これにより、幼児教育にも全国統一的な基準が導入され、EYFS は Ofsted が幼児教育の事業者を認証・監査する際に準拠すべき基準となっている[72]。

また、2010 年からのキャメロン政権においては、公立学校における「アカデミー」の拡大が奨励されている。「アカデミー」とは、授業料無償という点では他の公立学校と同じだが、地方自治体から独立し、中央政府から直接に運営資金の交付を受ける学校である。アカデミーは、株式会社を含む多様な主体により運営され、カリキュラムや教員の採用など様々な面で自由裁量が認められている。キャメロン政権は 2010 年にアカデミー法を成立させ、全ての公立学校がアカデミーに地位変更できるようにし、また、新規にアカデミーを設立することを可能とした。加えて、権限委譲とともに学校に厳格な説明責任を負わせることによって教育の質の担保にも取り組んでおり、主に Ofsted による学校監査を厳格化することで、教育の質の担保を図っている。これらの政策に対しては、教育の「民営化」や地方自治体の排除等に関連して批判もなされているが、2010 年以降アカデミーは着実に増加しており、公立学校における地方自治体の影響力が低下している。

3. 近年の主要な教育政策

（1）近年の幼児教育政策

イギリスにおいて、幼児教育に関する拡充戦略が本格的に実施されたのは 1990 年代以降である。当時は世界的に就学前教育の重要性が認識され、イギリス国内においても学力水準の低下が問題視されていたため、就学前教育について改革の機運が高まっていた。

このような機運は、1997 年以降の労働党政権下における一連の「チャイルドケア戦略」の中で政策に落とし込まれた。労働党政権は 1998 年、2002 年、2004 年と三度のチャイルドケア戦略を実行しており、それぞれにおいて保育の質の向上や保育サービスの量的な拡充、貧困地域・貧困層に対する経済的支援等を推進し、保育と仕事の両立や幼児の就学準備等を目標として掲げた。2010 年以降の保守党・自由民主党の連立政権下においても、これらの基本的な方針とともにチャイルドケア戦略は継続されている[73]。

幼児教育の無償化は、これらのチャイルドケア戦略において公約として掲げられ、推進されてきた政策である。イギリスでは、2004 年までに全ての３、４歳児に対する幼児教育を無償化し（週 12.5 時間、年 33 週分が上限）、2010 年には上限時間を週 15 時間、年 38 週分に拡大した。その後も、低所得層の家庭の２歳児にも無償化の範囲を広げたり、一定の要件を満たす共働きの家庭の上限時間を拡大するなど、現在まで改革は継続されている。

幼児教育の無償化政策については、本節４．において詳述する。

（2）近年の高等教育政策

イギリスの高等教育においては、1980 年代後半から 1990 年代の進学者数の増加を受けて、高等教育の質を損なうことなく高等教育進学者数の増大や高等教育へのアクセスを確保することが目標とされていた。このような中、労働党のブレア政権下における改革の一環として、1998 年に初めて授業料が導入された。導入当初は、最高 1,000 ポンド（約 14 万円）

---

[72] 埋橋玲子「イギリスの就学前ナショナル・カリキュラムについてーEYFS（2012）にみる到達目標と評価ー」(2013)

[73] 埋橋玲子「イングランドにおける２歳児を対象とする無償幼児教育の実施について」(2014)

であったが、2006 年度には最高 3,000 ポンド（約 42 万円）、2012 年度には最高 9,000 ポンド（約 126 万円）まで引き上げられた。ただし、大学に授業料設定の決定権があるため，実際の授業料額は大学や専攻により異なる[74]。

このような授業料の変遷を受けて、学生に対する経済的支援の形態も変わってきた。例えば、2006 年の大学授業料の３倍の値上げをきっかけとして大学独自給付金（bursaries）が新たに設置されている。また、2015 年には全国奨学金プログラムや生活費給付奨学金が廃止され、所得連動型の授業料ローン・生活費ローンが導入されるなど、奨学金からローンへと学生に対する支援手段が変わってきている[75]。

授業料ローンについては本節５．において詳述する。

4. 幼児教育における経済的支援政策

（1）幼児教育における経済的支援政策の全体像

以下では、イギリスの幼児教育における経済的支援政策の全体像の把握に資するように、主要な政策について概観する。

① 学校特定交付金

学校特定交付金（Dedicated Schools Grant: DSG）は、教職員給与や光熱水費、消耗品費、備品費等の学校運営予算を一括して学校に交付するための財源であり、2002 年のブレア政権化において導入された。DSG は、教育省が定めた算定公式に従い、地方当局を経由して各公立学校に対して配分される仕組みとなっているが、地方当局の裁量権は限定されている。そのため、DSG の導入により、それまで地方分権化されていた教育予算が一定程度、中央集権化されたと言える。

この就学前教育から後期中等教育（２～19 歳まで）の公立教育機関に対する財政配分は教育省が担っている。学校特定交付金の配分額の算定に当たっては、社会経済状況を考慮して、特に低所得層の家庭の児童に対して傾斜的に配分されたため、就学前教育及び初等中等教育における格差是正、貧困対策の政策と捉えることも出来る[76]。

② 幼児教育の無償化（Entitlements to free early education and childcare）

1990 年代には子どもの発達における就学前教育の重要性が世界的に注目されるようになっており、教育水準の低下が問題となっていたイギリスにおいても、1990 年代後半以降から就学前教育の拡充に対する関心が高まっていた。

これを受けてイギリスでは、2004 年までに全ての３、４歳児に対する幼児教育を無償化し（週 12.5 時間、年 33 週分が上限）、2010 年には上限時間を週 15 時間、年 38 週分に拡大した。また、2014 年には低所得層の家庭の２歳児にも無償化の範囲を広げ、2017 年には一定の要件を満たす共働きの家庭の上限時間を週 30 時間、年 38 週分に拡大した。ただし、こ

---

[74] 公益財団法人未来工学研究所「平成 29 年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究　報告書」」(2018)
[75] 独立行政法人日本学生支援機構「イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書」(2015)
[76] 末冨芳「キャメロン連立政権下におけるイギリス教育財政改革の特質－Pupil Premium による学校改善と子どもの貧困への対応を中心に－」(2015)

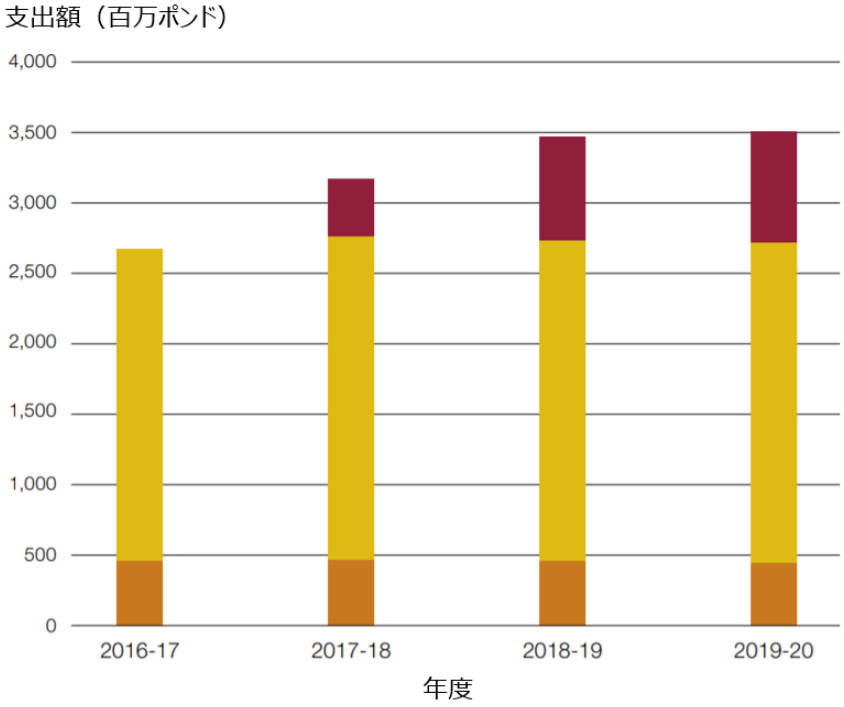
のように「無償（free)」とは掲げられているものの、時間数には上限があり、上限を超える分は保護者の負担となることには注意が必要である。

このような幼児教育の無償化に係る財源は、学校特定交付金（DSG）の一部として教育省から地方当局を通して各事業者に交付される[77]。

幼児教育の無償化については、後述の（２）において詳述する。

③　無償化に係る支出規模

図表　２-30　幼児教育の無償化に係る教育省の支出額



	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
無償化に係る支出額合計	**2,670**	**3,177**	**3,480**	**3,504**
■ 共働き家庭の３、４歳児	–	405	744	779
■ 全ての３、４歳児	2,217	2,303	2,287	2,283
■ 不利な状況にある２歳児	454	470	449	442

（HC 104 SESSION 2019-2021 より PwC あらたが翻訳）

上グラフは直近４年間の幼児教育の無償化に係る教育省の支出額の推移である（2019-2020 年度は 2020 年１月時点の配分額)。毎年、全ての３、４歳児に対する支出額は 23 億ポンド程度（約 3,220 億円)、不利な状況にある２歳児への支出額は５億ポンド弱（約 700 億円弱）で推移していることが分かる。また、2017 年には共働き家庭の３、４歳児についての無償化が拡大したため、2017-2018 年度より支出額が増大し、全体の支出額は合計で 30 億ポンド（約 4,200 億円）を超えている。

[77] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１)」(2015)

（2）幼児教育の無償化

①　概要

1990 年代、EU や OECD のレポート等により、就学前教育の初等教育以降の教育への影響の大きさや、社会経済的格差を是正する上での就学前教育の重要性が世界的に認識されるようになった。これを受けて、またイギリス国内においても同様の調査結果が報告されたことから、当時、教育水準の低下という問題を抱えていたイギリスにおいても幼児教育の重要性が注目されるようになった。

このような中で、イギリスでは 2004 年までに全ての３、４歳児に対する幼児教育を無償化し（週 12.5 時間、年 33 週分が上限）、2010 年には上限時間を週 15 時間、年 38 週分に拡大した。また、2014 年には低所得層の家庭の２歳児にも無償化の対象を広げ、2017 年には一定の要件を満たす共働きの家庭の上限時間を週 30 時間、年 38 週分に拡大した[78]。現在の幼児教育の無償化の主な対象、時間数、目的及び資格は、以下の表のようになる。

図表　2-31　幼児教育の無償化の対象、時間数、目的及び資格

対象	時間数	目的	資格
不利な状況にある２歳児	週 15 時間、年 38 週	・不利な状況にある２歳児の認知的、社会的、行動的発達を改善する ・低所得者層の子どもとそうでない子どもの到達度の差を縮める	・保護者が求職者手当やユニバーサル・クレジットのような給付金を受け取っている（税引後の年間世帯所得が 15,400 ポンド以下（約 215 万６千円）） ・子どもが地方当局の手当てを受けていたり、障害者生活手当を受給していたりする場合なども無償化の対象となる可能性がある
全ての３、４歳児	週 15 時間、年 38 週	・子どもの発達を支援し、就学の準備を進める	・全ての３、４歳児
共働き家庭の３、４歳児	週 15 時間、年 38 週（「全ての３、４歳児」の時間数と合計して週 30 時間、年 38 週となる）	・家庭の保育コストを軽減する ・保護者が仕事に就く、もしくはより長時間仕事をすることを支援する	・共働き（片親の場合は、保護者が働いている） ・保護者はそれぞれ、平均して、国の最低/生活賃金で週に最低 16 時間相当稼ぎ、年間稼得所得が 100,000 ポンド未満（約 1,400 万円未満）である

（NAO HC 104 SESSION 2019–2021 より PwC あらたが作成）

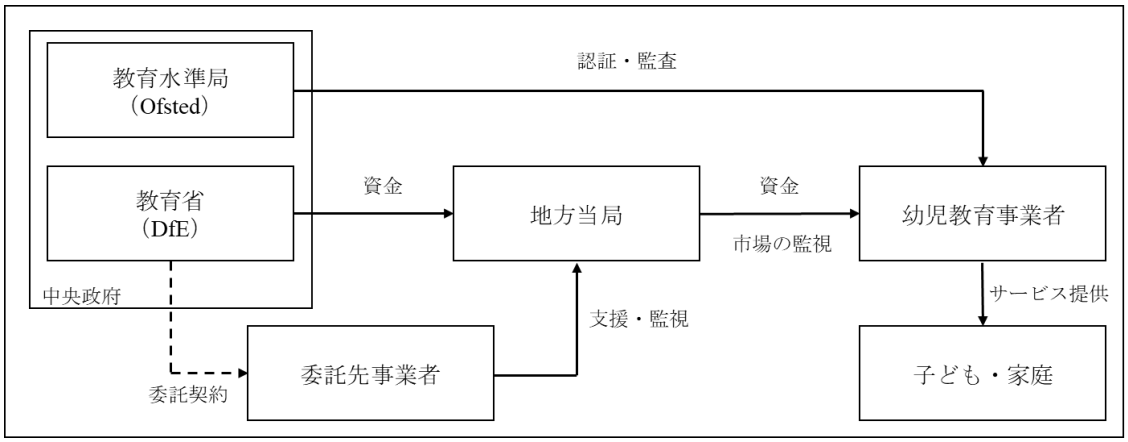
このような幼児教育の無償化に関して各事業者に配分される資金は、教育省から地方当局へと学校特定交付金（DSG）の一部として配分され、地方当局から当該地方の各事業者へと配分される。それぞれの地方当局が独自の配分算定公式を有しており、各事業者への配分額は地方当局により異なる。

[78] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)

これらは、その経緯からも初等教育以降の学力及び教育水準向上を主目的としており、保育政策というよりは教育政策という意味合いが強い。また、この制度の下では、多様な種類及び設置形態の事業者が認可の対象となり、教育省から無償の幼児教育の提供に係る運営費が配分されることとなる。そのため、中央政府にとっては、事前の認証に関する合理性・妥当性や認証後の教育の質の保証が重要となる。これらの認証や質の保証は教育水準局（Ofsted）により担われている。

幼児教育の無償化に関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図、各機関の役割を示しているのが下表である。以下では、「資金の配分手法」「地方当局に対する支援・監視」「教育水準局（Ofsted）による認証・監査」に着目して、簡潔に解説する。

図表 ２-32　幼児教育の無償化における諸機関の関係性



（NAO HC 104 SESSION 2019–2021 より PwC あらたが作成）

図表 ２-33　幼児教育の無償化における諸機関の役割

機関名	役割
教育省（Department for Education）	・議会に対して VFM に関する説明責任を負う ・幼児教育の無償化に関するポリシーを定め、システム全体を監視する
地方当局（local authorities） （151 地方）	・当該地方の幼児教育の市場を監視し、教育及び保育の場が十分に提供されることを確実にする ・保護者及び事業者へ情報や助言を提供する
幼児教育事業者（early years providers）[79]	・幼児教育の無償化の対象となるプログラムを提供
教育水準局（Ofsted）	・非公立の事業者を規制 ・全ての提供されるプログラムの質を監査 ・事業者は Ofsted の認証を受けなければサービスを提供できない
委託先事業者 （2016 年から 2020 年は“Childcare Works”と契約）	・地方当局を支援・監視する

[79] NAO の 2020 年の報告書（HC 104 SESSION 2019–2021）によれば、17,210 の公立の学校及びナーサリー、20,940 の非公立の事業者及び 15,660 のチャイルド・マインダーが存在する。

（NAO HC 104 SESSION 2019–2021 より PwC あらたが作成）

② 資金の配分手法

幼児教育の無償化に関して各事業者に配分される資金は、教育省から地方当局へと学校特定交付金（DSG）の一部として配分され、地方当局から当該地方の各事業者へと配分される。

教育省は地方当局への配分額を決定するための算定式を有しており、主に各地方当局において提供されているサービス時間に基づいて算定し、各地方における賃金水準などに応じて調整を加えている。そのため、地方当局間でサービス一時間当たりの連邦政府からの資金配分率は異なることとなる。2020 年度においては、２歳児に関して一時間当たり 5.20 ポンド～6.50 ポンド（約 728 円～910 円）、３、４歳児に関して一時間当たり 4.30 ポンド～8.51 ポンド（約 602 円～1,191 円）配分されている。

教育省からの資金配分を受けた各地方当局は、当該地方当局の下の各事業者へと資金を配分する役割を有しており、それぞれの地方当局で独自の算定式が用いられている。しかし、独自の算定式の設定については教育省による制限が設けられており、地方当局の裁量権は限定されている。例えば、地方当局は異なるタイプの事業者に対しても同じ資金配分率を用いなければならないとされていたり、また、地方当局は新規の事業者に対して他の事業者よりも高い配分率を用いることが制限されており、新規事業者の開拓において制約となっていたりする[80]。

③ 地方当局に対する支援・監視

教育省は、地方当局及び事業者の支援・監視に関する業務を外部の業者に委託しており、2016 年 10 月から 2020 年 1 月までは“Childcare Works”と契約している。

“Childcare Works”は、各地方当局の下で提供されているサービスが十分であるか、サービスの質は適切であるかなどを評価しており、検出した課題事項については教育省へと報告している。また、支援を必要とする地方当局や事業者に対しては、ワークショップ等のイベントを開催したり、最良の実務（best practice）を紹介したりするなど、サービスの質の向上や新規事業者の開拓等において支援を行っている。過去に実施したイベントにおいて紹介した実務やガイダンス等の各種資料は、ウェブサイト上で公開されている。

④ 教育水準局（Ofsted）による認証・監査

イギリスにおける幼児教育の担い手は非常に多岐にわたり、保護者にとっては選択の幅が広がっている一方で、それらの担い手は設置形態、目的、対象、サービス提供方法等で多様な性格を有しており、いかにして幼児教育の質を確保するかが課題となる。イギリスにおいてはこの課題に対処するため、教育水準局（Ofsted）による学校監査に基づいた評価を実施し、全ての子どもに対して一定の質を保証することを目指している[81]。

幼児教育の分野には、「2006 年子育て法（Childcare Act）」により Ofsted による認証・監査

[80] NAO “Supporting disadvantaged families through free early education and childcare entitlements in England HC 104 SESSION 2019–2021” (2020)

[81] 妹尾華子、湯澤美紀「イングランドにおける学校監査を通した保育の質の評価－保育者が語る現状と課題－」(2018)

が導入された。基本的には、幼児教育を提供する全ての事業者が Ofsted による認証・監査を受ける必要がある。

図表 2-34 Ofsted による認証・監査が必要となる主な施設

施設名	サービス内容
教育	
ナーサリー・スクール/ナーサリー・クラス（Nursery School / Nursery Class）	・日本の幼稚園に相当し、3、4歳の子どもを受け入れる
レセプション（Reception）	・4、5歳の子どもを対象とし、日本の幼稚園における年長クラスに相当 ・読み書き、算数の学習が開始され、小学校入学に向けての準備が行われる
プレスクール（Pre-school）	・地域のコミュニティーセンターや学校の敷地を利用し、3～5歳の子どもが遊びを通して様々な活動に取り組む ・非営利団体や親によるボランティアで運営される
保育	
デイ・ナーサリー（Day Nursery）	・0歳児（生後2か月）から就学までの5歳以下の子どもを対象に、全日、または一定時間の保育を行う施設 ・日本の保育園に相当し、民間事業者が主
チャイルド・マインダー（Childminder）	・家庭保育員が自宅で1日2時間以上、複数の子どもの保育に携わる
プレイグループ（Play Group）	・非営利団体や保護者によるグループが、2歳半から5歳以下の未就児を対象に、一定期間・時間（1日2～3時間）の保育の場を提供する

（吉田佳代「イギリスの子育て支援体制 ： オックスフォードにおける実態調査より」(2014)より PwC あらたが作成）

幼児教育の提供機関となることを希望する事業者は、認証に当たって Ofsted に対して事前に申請書を送付し、その後 Ofsted の監査人による実地監査を受けることが求められている。実地監査において監査人は申請者の身分証明、経歴、応急処置の資格、施設・備品等の安全性、職員の英語スキル等を検証する。さらに自宅ではなく施設でのサービス提供の場合は、施設に十分なスペースが確保されているかどうか、職員がサービス提供可能人数を理解しているかどうか、施設のキッチンやトイレは適切なものか、施設の温度管理や清潔さは十分かなども検証の対象とされる[82]。

認証を受けた事業者は、その後、定期的に Ofsted の監査を受けなければならない。Ofsted は、1)事業者のサービスに対して利用者目線で改善を促すこと、2)独立的・客観的な評価を実施し、改善が必要な領域を識別すること、3)利用者に教育の質に関する情報を提供すること、4)基準に従い一貫した判断行うこと、5)最低限の基準が遵守されていることを社会及び政府に対して保証することの五つを監査の基本原則として挙げている[83]。監査の各段階にお

[82] Ofsted ウェブサイト https://www.gov.uk/guidance/childminders-and-childcare-providers-register-with-ofsted
[83] Ofsted “Early years inspection handbook for Ofsted registered provision” (2019)

ける手続、評価観点及び評定を主要な部分に限定してまとめると以下の表のようになる。

図表 2-35 Ofsted による監査の各段階における手続、評価観点及び評定

監査前	・監査前の準備として施設の概要を理解する。 ・通常、監査開始日の前営業日に監査の対象となる事業者へ電話で連絡をする。事業者へ質問の機会を与えるとともに、必要となる書類等を伝える。 ・監査の実施が優先される場合、事前の連絡なしに監査を実施することもある。
監査中	・提供されているサービスの規模にもよるが、監査は通常、一人の監査人で行われる。 ・監査に係る時間は、通常、チャイルド・マインダーの場合は３時間、一日のうち限られた時間のみ複数人に対してサービスを提供している場合は４時間、一日中複数人に対してサービスを提供している場合は６時間となる。 ・代表者と面会し簡単な打ち合わせを行う。 ・子どもの行動を観察したり、保護者と会話することなどを通じて監査証拠を得る。 ・施設の代表者とのディスカッションを行う。 ・雇用記録や職員の資格情報、苦情の記録などを検証する。 ・入手した監査証拠に基づいて、最終判断を下す。 ・施設の代表者を含めた会議を実施し、監査の結果をフィードバックする。その際、不十分である事項や懸念事項等を伝える。
監査後	・報告書を直ちに発行する。 ・監査した事業者に関して、データベースの情報を更新する。 ・監査証拠を保存する（通常６年間）。
評価観点	・総合的な有効性（overall effectiveness） ・教育の質（quality of education） ・子どもの行動と態度（behaviour and attitudes） ・子どもの成長（personal development） ・指導力と管理（leadership and management）
評定	・グレード１：大変優れている（outstanding） ・グレード２：優れている（good） ・グレード３：改善が必要（requires improvement） ・グレード４：不十分（inadequate）

（Ofsted “Early years inspection handbook for Ofsted registered provision” (2019)より PwC あらたが作成）

5. 高等教育における経済的支援政策

（1）高等教育における経済的支援政策の全体像 [84]

イギリスにおいては、1998 年以前は高等教育に授業料は導入されていなかったため、学生への経済的支援のメニューはそれほど発達していなかった。一方、1998 年の授業料の導入以後は各種奨学金及びローンの選択肢が整備されていき、授業料の上限額の増加と相まって、その規模は拡大を続けている。以下では、これらの奨学金及びローンについて概観する。

① 授業料の導入

イギリスの高等教育においては、1998 年に初めて授業料が導入され、最高額は 1,000 ポンド（約 14 万円）とされた。その後、数年おきに値上げが行われており、現在は 9,000 ポン

[84] 独立行政法人日本学生支援機構「イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書」(2015)

ド（約 126 万円）が上限となっている。ただし、授業料の決定権は大学にあるため、実際の授業料は大学により異なる。また、このような授業料の変遷を受けて、学生に対する経済的支援の形態も変化の局面を迎えており、全国奨学金プログラムや生活費給付奨学金が廃止され、所得連動型の授業料ローン・生活費ローンが導入されるなど、奨学金からローンへと学生に対する支援手段が変わってきている。

② 大学独自給付奨学金

大学独自給付金（bursaries）は、2006 年の大学授業料の３倍の値上げをきっかけとして創設された奨学金である。大学独自奨学金のほとんどはニードベースであり、学生に対して直接支払われる。

③ 全国奨学金プログラム

全国奨学金プログラム（National Scholarship Programme: NSP）は、2012 年に導入された低所得者層の高等教育進学を支援するプログラムである。各大学は、政府が規定したルールの中で大学独自の受給基準を定めることができる。財源は大学と政府の資金を合わせて作られ、学生は大学を通じて申請をし、学生に直接給付される。なお NSP は、2015 年には学士課程において廃止された。

④ 生活費給付奨学金

生活費給付奨学金（Maintenance Grant）は、ニードベースの奨学金で、家計所得に応じて給付金額が決定される。2016 年にこの制度は廃止され、以降に入学した学生には受給資格がない。

⑤ 特別支援給付奨学金

特別支援給付奨学金（Special Support Grant）は、特定の条件を満たした場合に生活費給付奨学金にかえて支給される給付奨学金であり、生活費給付奨学金と異なり生活費ローンの受給額に影響を与えない点が特徴である。2016 年以降入学の学生も受給資格がある場合には、生活費ローンとともに受給することができる。

⑥ 授業料ローン・生活費ローン

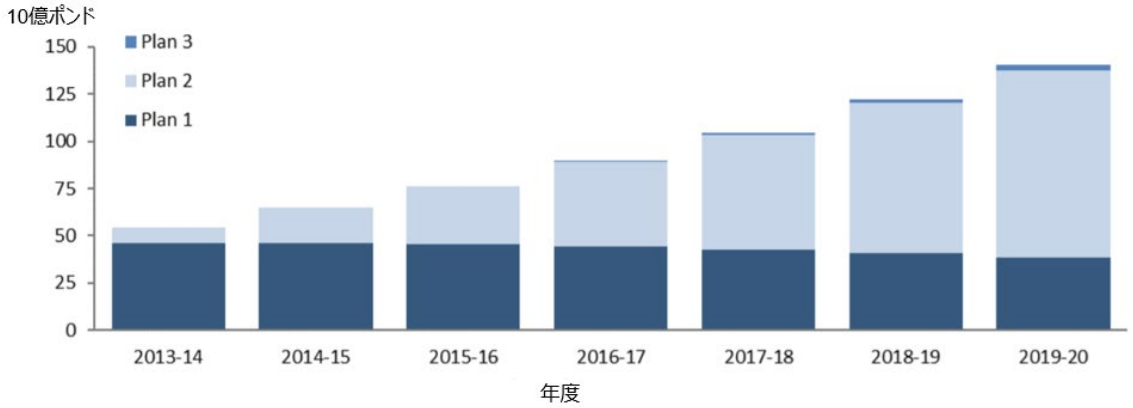
授業料ローン（Student Loan for Tuition Fees）とは、授業料相当額が、ローンとしてスチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company: SLC）から大学に直接支払われる制度であり、学生はこれにより基本的には授業料が全額カバーされる。また、学生は在学中の生活費支援を目的とした生活費ローンを利用することができ、こちらは学生に対して直接支払われる。これらのローンには所得連動型の返済方式が採られており、返済は卒業後の４月から開始され、その返済額は所得に連動して決定される。さらに、一定期間後には債務が免除されることとなっており、大半の学生は全額を返済することはないと見込まれている。これらのローン制度の運営の中心を担っているのが SLC である、SLC は、非省庁公共団体であり、学生ローンを提供するとともに、歳入関税庁とともにローンの回収を実施する。なお、授業料ローンに関しては、後述の（２）で詳述する。

⑦　貸付残高の規模

18 歳人口	74 万人 [85]
大学進学率	50.2%[86]
高等教育学費平均	8,905 ポンド（2016-2017 年度）[87]

現在の授業料の上限は 9,000 ポンド（約 126 万円）であるが、学費平均はその上限に近い 8,905 ポンド（約 124 万 6 千円）となっている。この点、NAO の検査報告書では、学費が低いと教育の質が低いとみなされるため、上限に近い授業料を設定する大学が多いとしている。また、授業料ローンは全額返済されないケースが多いため、この平均をもって他国の学生負担分と単純に比較を行う際には注意が必要である。

図表　2-36　政府の所得連動型返済方式の学生ローンに係る貸付残高の推移

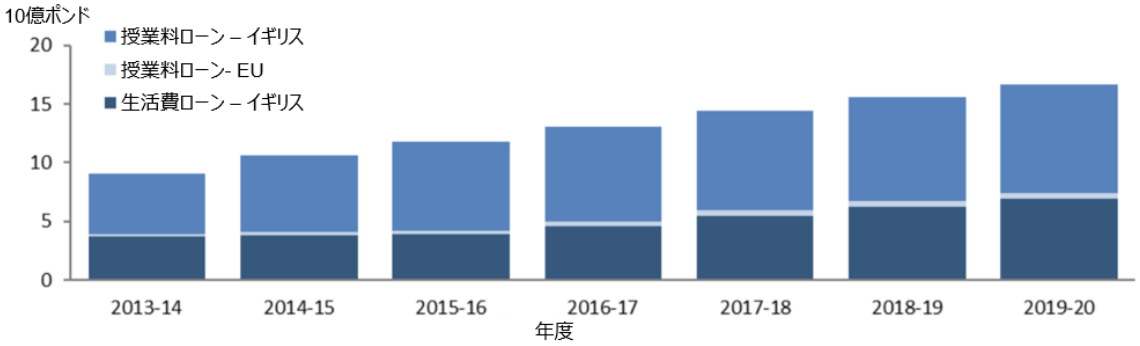


（SLC “Student Loans in England Financial Year 2019-20”より PwC あらたが翻訳）

上グラフは、政府の所得連動型返済方式の学生ローンに係る貸付残高の推移である（主に授業料ローン及び生活費ローン）。グラフの“Plan 1”は 2012 年 9 月 1 日より前の入学の場合、“Plan 2”は 2012 年 9 月 1 日以降の入学の場合、“Plan 3”は大学院生の場合を表している [88]。これより、貸付残高は年々増加傾向にあり、直近 5 年ほどでおよそ 2 倍にまで膨れ上がっていることが分かる。

[85] Office for National Statistics ウェブサイト “Overview of the UK population: August 2019” https://www.ons.gov.uk/releases/overviewoftheukpopulationjuly2019
[86] 30 歳までに高等教育に進学する確率の推定値（Department for Education “Participation Rates in Higher Education: Academic Years 2006/2007 – 2017/2018 (Provisional)” (2019)
[87] 中村真也「諸外国の大学授業料と奨学金【第 2 版】」(2019)
[88] Plan 1、Plan 2 については、後述の「（2）④ローンの返済方式」を参照

図表 2-37 政府の大学生に対する学生ローンの年間貸付額の推移



（SLC “Student Loans in England Financial Year 2019-20”より PwC あらたが翻訳）

上グラフは、政府の大学生に対する学生ローンの年間貸付額の推移である。年間貸付額についても増加傾向であり、2019-2020 は合計 167 億ポンド（約２兆 3,380 億円）が貸し付けられている。そのうち、98 億ポンド（約 1 兆 3,720 億円）が授業料ローン、69 億ポンド（約 9,660 億円）が生活費ローンであった。

（2）授業料ローン

① 概要

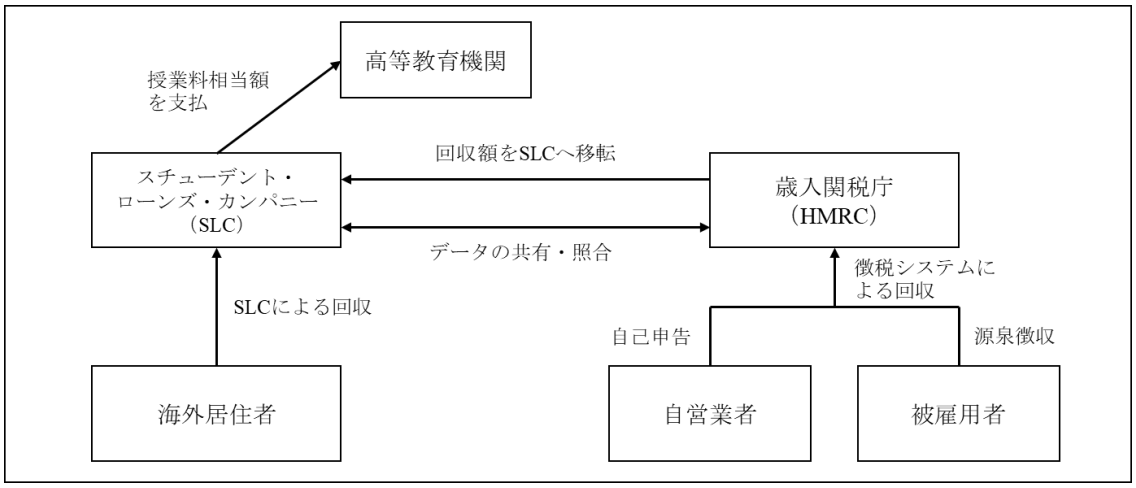
授業料ローンとは、2006 年に導入された高等教育における授業料を支援するためのローン制度であり、学生は大学の授業料相当額を借りることができる。現在の上限額は、大学の授業料上限額と同じ 9,000 ポンド（約 126 万円）である。

ローンはスチューデント・ローンズ・カンパニー（SLC）から直接大学に対して支払われ、１学期及び２学期の開始時点で全体の 25%ずつが、３学期の開始時点で残りの 50%が大学に送金される。

授業料ローンの返済は、卒業後の４月から開始される。そのため、学生は在学期間中にはローンに関する費用を負担する必要はない。また、返済に関しては所得連動型の返済方式が採られており、所得が閾値（threshold）を超えた場合に返済が必要となる。さらに返済開始から 30 年を経過した場合は、ローン残額の返済が免除される（後述「④ローンの返済方式」を参照）。回収は、主に歳入関税庁（HM Revenue and Custom: HMRC）により税金の徴収システムを用いて実施される。

授業料ローンに関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図である。以下では、「SLC」「ローンの受給資格」「ローンの返済方式」に着目して、簡潔に解説する。

図表 2-38 授業料ローンにおける諸機関の関係性



（NAO “Student loan repayments HC 818 SESSION 2013-14” より PwC あらたが作成）

② スチューデント・ローンズ・カンパニー

スチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company: SLC）は、非省庁公共機関（non-departmental public body）であり、イギリスにおける学生ローンの主要な提供機関である。政府の決めた政策の下で学生ローンを提供するとともに、ローン返済の回収を HMRC とともに実施する[89]。

非省庁公共機関とは、国の統治の過程において一定の役割を担う機関であるが、政府省庁又はその一部ではなく、程度の差はあるが大臣から距離を置き運営されるものである。非省庁公共機関は、省庁とは別個の法主体として設置され、職員は独自に雇用され、公務員ではない[90]。SLC は、イギリス教育省、スコットランド政府、ウェールズ政府、北アイルランド経済省により所有されている。

③ ローンの受給資格

以下に、ローンを受給するために学生に求められている要件を示す。授業料ローンでは所得要件が設定されていないため、学生は、基本的には所得に関わらず授業料相当額のローンを組むことができる。なお、要件は非常に細かく設定されているため、以下では主要な要件に絞って記載している。詳細は、SLC のウェブサイト[91]やガイダンス[92]等で確認することができる。

- 居住要件
  - 入学前にイギリスに３年間居住している
  - イギリスにおける永住資格を有する

[89] 公益財団法人未来工学研究所「平成 29 年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究　報告書」」(2018)
[90] PwC あらた有限責任監査法人「アメリカ及びイギリスの政府における内部統制及びガバナンス並びに会計検査院の役割に関する調査研究」(2020)
[91] SLC ウェブサイト https://www.gov.uk/student-finance/who-qualifies
[92] Student Finance England “Student finance – how you're assessed and paid 2019/20” (2019)

また、以下のような要件を満たす場合も受給資格を満たす可能性がある。

- 申請者やその配偶者、親がイギリス政府に難民として認定されていて、認定以来イギリスに居住している場合
- 申請者やその配偶者、親が人道的保護下にある場合で、入学前にイギリスに３年間居住している
- 申請者やその配偶者、親、子どもが欧州経済領域（EEA）またはスイスの移民労働者であり、入学前に EEA またはスイスに３年間居住している

- 年齢要件
  - 年齢に関する要件は設定されていない

- 過去の就学に関する要件
  - 既に同等またはより高いレベルの学位等の資格を有している場合は、受給資格を有しない
  - 低いレベルの資格有している、または過去に就学していたが資格を有していない場合は、受給でいる可能性があるが、過去に就学していた期間等による

- コースに関する要件

認可された高等教育機関において、以下のような要件を満たすコースに在籍する必要がある（以下は大学の場合の要件）。

- 学位
- 高等教育ディプロマまたは全国高等ディプロマ
- 全国高等サーティフィケート

④　ローンの返済方式[93]

前述のように、ローンの返済は卒業後の４月から開始され、所得連動型の返済方式（Income Contingent Repayment）により返済される。この方式では一定水準以上の所得に達するまでは返済を猶予され、閾値（threshold）を超えた場合に返済が必要となる。返済額は閾値を超えた金額のうち９%とされている。

閾値等のローンに係る条件は、入学時期により二つのパターンに分かれて規定されており、2020 年度の場合は、以下のように規定されている[94]。なお、年間所得がこの閾値を下回った場合、返済は停止される。

(ア) 2012 年９月１日より前の入学の場合

- 閾値：税引前所得が年間 18,935 ポンド（約 265 万円）、月 1,577 ポンド（約 22 万
- 円）、または週 364 ポンド（約５万円）を超過した時点から返済が開始
- される。
- 金利：小売物価指数または政策金利＋１%のどちらか低い方（2020 年４月～８月は 1.1%）
- 債務免除 : 2006 年９月１日より前にローンを組んだ場合は 65 歳到達時に債務免除、2006 年９月１日以後にローンを組んだ場合は返済義務の発生から 25 年経過後に債務免除

[93] 独立行政法人日本学生支援機構「イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書」(2015)
[94] Student Finance England “STUDENT LOANS A GUIDE TO TERMS AND CONDITIONS 2019/20”

・　毎月の支払額の例

税引前所得（年間）	税引前所得（月）	毎月の支払額
£18,935	£1,577	£0
£20,000	£1,666	£8
£21,000	£1,750	£15
£24,000	£2,000	£38
£27,000	£2,250	£60

（Student Finance England “STUDENT LOANS A GUIDE TO TERMS AND CONDITIONS 2019/20”より PwC あらたが翻訳）

(イ) 2012 年９月１日以降の入学の場合

- 閾値：税引前所得が年間 25,725 ポンド（約 360 万円）、月 2,143 ポンド（約 30 万円）、
- または週 494 ポンド（約７万円）を超過した時点から返済が開始される。
- 金利：卒業後の４月６日までは小売物価指数＋３％（2019 年９月～2020 年８月は 5.4%）
- それ以降は、所得が 25,725 ポンド以下の場合は小売物価指数、所得が 25,725 ポンド以上 46,305 ポンド（約 648 万円）以下の場合は小売物価指数＋所得応じて最大３%、所得が 46,305 ポンド超の場合は小売物価指数＋３％
- 債務免除：返済義務の発生から 30 年経過後に債務免除

・　毎月の支払額の例

税引前所得（年間）	税引前所得（月）	毎月の支払額
£25,725	£1,577	£0
£27,000	£1,666	£8
£29,500	£1,750	£15
£31,000	£2,000	£38
£33,000	£2,250	£60

（Student Finance England “STUDENT LOANS A GUIDE TO TERMS AND CONDITIONS 2019/20”より PwC あらたが翻訳）

回収は、基本的には歳入関税庁（HMRC）により徴税システムを利用して行われる。債務者はローンの申請時に国民保険番号（National Insurance Number）を記載する必要があり、申請を受けた SLC は、返済が始まる時にこの番号や氏名を HMRC に伝達する。そして、連絡を受けた HMRC は、国民保険番号と氏名の情報を使って徴税システム上の該当者を特定し、債務の回収を行うこととなる。債務者が被雇用者の場合は、雇用主に連絡し、その者の給与から返済額を天引きすることにより回収する。

海外居住者の場合は徴税システムを通した回収が行えないため、回収は SLC により直接行われる。SLC は、海外居住者に住所の届出を義務付けており、これを守らない場合にはペナルティを課している。

第３節 フランスにおける教育制度及び政策

1. 国家制度

・主要データ [95]

面積	54 万 4,000 平方キロメートル（フランス本土）
人口	約 6,706 万人（2020 年）
統治機構	共和制／単一国家

フランス共和国（以下、フランス）の国土面積は EU 最大の 54.4 万平方キロメートル（本土 [96]）、人口は約 6,706 万人であり、フランス人（ケルト人、ラテン人及びチュートン人の混血）、少数民族（バスク人など）、北アフリカ等からの移民などで構成されている [97]。

フランスは多様な保育サービス、手厚い家族手当の給付、仕事と子育ての両立支援策の充実などの施策により、1993 年に 1.66 だった合計特殊出生率が 2010 年には 2.02 まで回復した。2019 年は 1.87 と減少したが、依然 EU 内で最も高い出生率となっている [98]。2014 年より４年連続で出生率が減少している点については、家族手当の削減や若年者の不安定雇用が影響しているとの見方があるものの、明確な要因は明らかではない。また、平均寿命は日本同様に長く、日本に近い水準で高齢化が進んでいる。

フランス政府は、大統領と政府からなり、政府は、首相とその他の政府構成員で構成されている。首相は、大統領により任命され、政府の活動を指揮することがフランス共和国憲法で定められている。政府構成員は、首相の他に国務大臣・大臣・受命大臣・大臣補佐で構成され、首相が提案し、大統領が任命・罷免を行う。首相任命権は大統領固有の権限であるものの、政府は議会に対して責任を負わなければならず、議会の信任を得る必要がある。

フランスの立法府たる議会は、上院（元老院）と下院（国民会議）の二院により構成されている。議会は内閣不信任決議権（下院のみ）、立法権、予算統制権、条約承認権等を有し、法律の議決、政府活動の監視、公共政策の評価をその役割としている [99][100]。

2. 教育制度

（1）幼児教育から高等教育までの学校体系

フランスにおける保育は、保育所（３歳未満）、託児所（６歳未満）等で実施される。保育は基本的に有償であり、所得等に応じて負担額が決定される。一方、就学前教育は３～５歳児を対象として幼稚園（École maternelle）で行われ、基本的に無償で提供される。ほとんど全ての３～５歳児が幼稚園に在籍しているため、保育サービスは３歳未満の子ども及び幼稚園の時間外が中心となっている [101]。なお、2019 年の秋からフランスの義務教育の開始

---

[95] 外務省ウェブサイト「フランス基礎データ」 https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/france/data.html
[96] フランスは、他にも多数の島を含む海外領土を擁している。
[97] 国土交通省ウェブサイト「フランス基礎情報」
https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/kokusai/kensetsu_database/french/index.html
[98] 内閣府「令和２年版 少子化対策白書」
[99] 厚生労働省「欧州地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向（フランス）」(2018)
[100] 平成 28 年度会計検査院委託業務報告書「フランスにおける発生主義情報の活用と保証型財務検査の実態に関する調査研究」
[101] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学

は６歳から３歳に引き下げられ、３～16 歳までの 13 年間となった。

初等中等教育は６～18 歳までの 12 年間で、初等教育５年、前期中等教育４年、後期中等教育３年である。５年制の初等教育（École élémentaire/primaire）では、６歳の CP（第 11 学年）に始まり、CE1（第 10 学年）、CE2（第９学年）、CM1（第８学年）、CM2（第７学年）の順に進級する。ただし、各自の進歩の度合いによって飛び級や落第もあり得る。

小学校卒業後は、中等教育の前期課程であるコレージュ（Collège）に入る。コレージュでは小学校に続き、最初の１年を第６学年と称し、進級するごとに数字が減り、第３学年で終了となる。前期中等教育を終了しコレージュを卒業した生徒は、希望によって中等教育後期課程であるリセ（Lycée）と呼ばれる公立の学校において、引き続き無償の教育を受けることができる。リセには進学を目的としたものと、職業的専門知識を習得することを目的としたものがあり、第２学年、第１学年、テルミナル（Terminale）という順で進級する[102]。

高等教育は、大学、グランゼコール（Grandes Écoles、高等専門大学校）、グランゼコール準備級（Classes préparatoires）等で行われる。大学は大部分が国立大学であり、登録料以外の授業料は無償である。グランゼコールは、将来行政・技術・ビジネス分野の指導者となるエリートを養成するための研究機関であり、高等教育の大衆への普及を目指した大学とは位置付けを異にする。グランゼコールに入学すると、学生には給与が支給され、国家公務員の待遇となる。

両者とも、入学にはバカロレアを取得しなければならないが、グランゼコールへの入学希望者は、バカロレア取得後２年間グランゼコール準備学級で受験勉強をしなければならない[103]。

（2）各段階の教育を担当している省庁

フランスにおいて、就学前教育から中等教育までは国民教育・青少年・スポーツ省、高等教育は高等教育・研究・イノベーション省が所管している。2017 年以前は両者とも国民教育・高等教育・研究省が所管していたが、マクロン政権発足後に、中等教育までを管轄する省と高等教育を管轄する省の二つに再編した。なお、本報告書では 2017 年以降の名称について、前者は「国民教育省」、後者は「高等教育省」を使用する[104]。

校体系に関する研究　報告書１）」(2015)

[102] 外務省ウェブサイト「国・地域の詳細情報」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/world_school/05europe/infoC53600.html

[103] 内閣府経済社会総合研究所「フランスとドイツの家庭生活調査－フランスの出生率はなぜ高いのか－」(2005)

[104] フランス政府ウェブサイト「政府の構造」https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement

図表 2-39 教育を担当する省の変遷

	オーランド政権	マクロン政権		
対象	2017 年 5 月 17 日以前	2017 年 5 月 17 日～	2018 年 10 月 16 日～	2020 年 7 月 6 日～
就学前 初等教育 中等教育	国民教育・高等教育・研究省（Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche）	国民教育省（Ministre de l'Éducation nationale）	国民教育・青少年省（Ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse）	国民教育・青少年・スポーツ省（Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports）
高等教育		高等教育・研究・イノベーション省（MESRI: Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation）		

（PwC あらたが作成）

（3）各段階の教育政策における中央政府及び地方政府の役割分担

フランスにおいて、教育行政は中央集権的な構造となっている。地方自治体は、地域圏、県、市町村の三つの段階があるが、各段階に国の出先機関として、地域圏では大学区総長（recteur d'académie）、県では大学区視学官（inspecteur d'académie）[105]、市町村では国民教育視学官（inspecteur de l'Education nationale）が設置されている[106]。

後期中等教育機関については地域圏が設置･維持に当たり、大学区総長が監督の権限を有する。同様に、前期中等教育機関については、県が設置し、大学区視学官が監督に当たり、初等教育機関については、市町村が設置し、国民教育視学官が監督に当たる構造である[107]。

高等教育については、2017 年に創設された高等教育・研究・イノベーション省の所管のもとにあるが、他の省庁が管轄する場合もある。例えば、グランゼコールである理工科学校（École Polytechnique）は国防省が所管しており、パリ国立高等鉱業学校（École des mines de Paris）やサン=テティエンヌ国立高等鉱業学校は産業省が所管している[108]。

地方の役割は学校の建設・修理等に限定され、上述の通り行政事務の大半を国の出先機関が担当している。

（4）フランスにおける教育制度の特徴

フランスでは、教育を受ける機会を平等にするために、国が学費を負担している。例えば、学生は登録料を払うだけで高等教育を受けられるような環境が整っている。

また、私立学校教員や一部の契約教員を除き、フランスの初等・中等・高等教育に携わる教員は全員が国家公務員、なかでも正規の職員である官吏（Fonctionnaire）である。官吏法制の特色は、資格別競争試験による採用、国家公務員全体で約 1,500 あるといわれる「職員群（Corps）[109]」の一つへの身分帰属、年功序列による昇進と強固な身分保障等である。

---

[105] 大学視学官とは、国民教育省の出先機関である大学区国民教育事務局（DSDEN）の事務局長のこと。
[106] 財務省財務総合政策研究所「「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書」(2006)
[107] 国立教育政策研究所「第３期科学技術基本計画のフォローアップ「理数教育部分」に係る調査研究［理数教科書に関する国際比較調査結果報告］」(2009)
[108] 在日フランス大使館ウェブサイト「フランスの高等教育制度（概要と近年の改革）」https://jp.ambafrance.org/article4034
[109] フランスの公務員（agent public）は、正規職員である官吏と、それ以外の非正規職員（agent non-titulaire）に区分され、職員群に属するのは官吏のみである。職員群とは、職種と責任の度合いに応じた官吏の分類概念であり、採用は職員群毎になされ、多くの官吏は、一つの職員群で官吏生活を終えるのが通

教員の給与は、国家官吏全体のいわば一本化された給与体系の中に位置付けられている。このなかで教員という職員群の給与レベルが位置付けられ、職員群の中で決められた官等（Grade）及び号俸（echelon）に従って個々人の給与が決められる仕組みとなっている[110]。

3. 近年の主要な教育政策

（1）近年の幼児教育政策

2019 年度から義務教育の開始年齢が今までの６歳から３歳に引き下げられた。マクロン大統領による改革の一環で、フランスは欧州で最も義務教育の開始年齢の低い国となった。この制度改革は、教育の不均衡を是正するものとされているが、３歳で幼稚園に通っていない子どもは全体で 2.4%であり[111]、加えて既に幼稚園は無償であったこともあり、改革による家庭への影響は少ないと見られている[112]。

また、2018 年９月にマクロン大統領は「貧困対策プラン」を策定・発表し、乳幼児・児童の貧困予防、若年者や生活保護受給者の就職支援、各種最低保障手当の再編などについて、今後４年間で 85 億ユーロ（約１兆 1,050 億円）をかけて取り組むとした。乳幼児・児童の貧困予防に関しては、保育所の定員を３万人拡大することなどを掲げている[113]。

（2）近年の高等教育政策

政府は 2018-2019 年度より、フランス国内の公立高等教育機関の新入生及び進学者を対象に、財政支援を充実させることを発表した。財政支援対象として以下の５項目が提示された。

- 年間登録料の引き下げ
- 学生負担の社会保障費の撤廃
- 学生生活・キャンパス生活の充実のための学生負担金制度の導入
- 学生の流動（モビリティ）促進のための財政支援
- 奨学金制度の変更

この４点目「学生の流動（モビリティ）促進のための財政支援」を通じ、学生は学士号取得のため進学に際して多くの財政支援を受けることができる[114]。

なお、高等教育のための奨学金は、貸与ではなく給付である。奨学金は大学を通じてではなく、国が設置する学生支援組織である地方学生支援センター（Centre régional des œuvres universitaires et scolaires: CROUS）が高等教育省の代わり行政手続を行っている。奨学金の大半は学力等を問わない社会的基準に基づく奨学金であり、これも高等教育の無償制を側面から支える柱の一つとなっている。CROUS については後述する。

常である。

[110] 文部科学省「諸外国の教員給与（中間報告）」(2006)

[111] Ministère de l'éducation nationale “REPÈRES & RÉFÉRENCES STATISTIQUES 2017” (2017)

[112] Le Monde “Les questions que pose l’abaissement de l’instruction obligatoire de 6 à 3 ans” 2018 年３月 27 日号 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/03/27/les-questions-que-pose-l-ecole-obligatoire-a-3-ans_5276952_4355770.html

[113] 厚生労働省「2018 年海外情勢報告」(2018)

[114] Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, “ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR” (2019) https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid132772/preparer-son-entree-dans-l-enseignement-superieur-ce-qui-change-a-la-rentree-universitaire-2018.html

4. 幼児教育における経済的支援政策

（1）利用料無償

フランスの幼児教育では、保育は、保育所（３歳未満）、託児所（６歳未満）等で実施され、就学前教育は３～５歳児を対象として幼稚園（École maternelle）で行われる。保育に関しては基本的に有償であり、所得等に応じて負担額が決定されるが、幼稚園は無償である。なお、幼稚園は 2019 年度から義務教育化されたが、義務教育化以前から希望する子どもの就学は保証されており、幼稚園は無償で提供されていた。

幼稚園の無償の範囲は教育及び教育活動である。個人で使用する文具等は原則有償であるが、多くの市町村は教材や文具等を無償で提供している。希望する家庭に対して、給食が市町村により提供されているが、利用は有料で所得等に応じて料金が定められている[115]。

（2）家族給付制度[116]

フランスにおいて子育て世帯を幅広く支援している政策は、家族給付制度である。家族給付制度は子育てにかかる支出の一部を補填する手当であり、出産時や養子迎え入れ時をはじめ、乳幼児期の保育、就学期の養育、一人親の子育て等、様々な状況に応じた手当が用意されている。保育に要する費用は、このような手当により間接的に手当てされていると見ることができる。

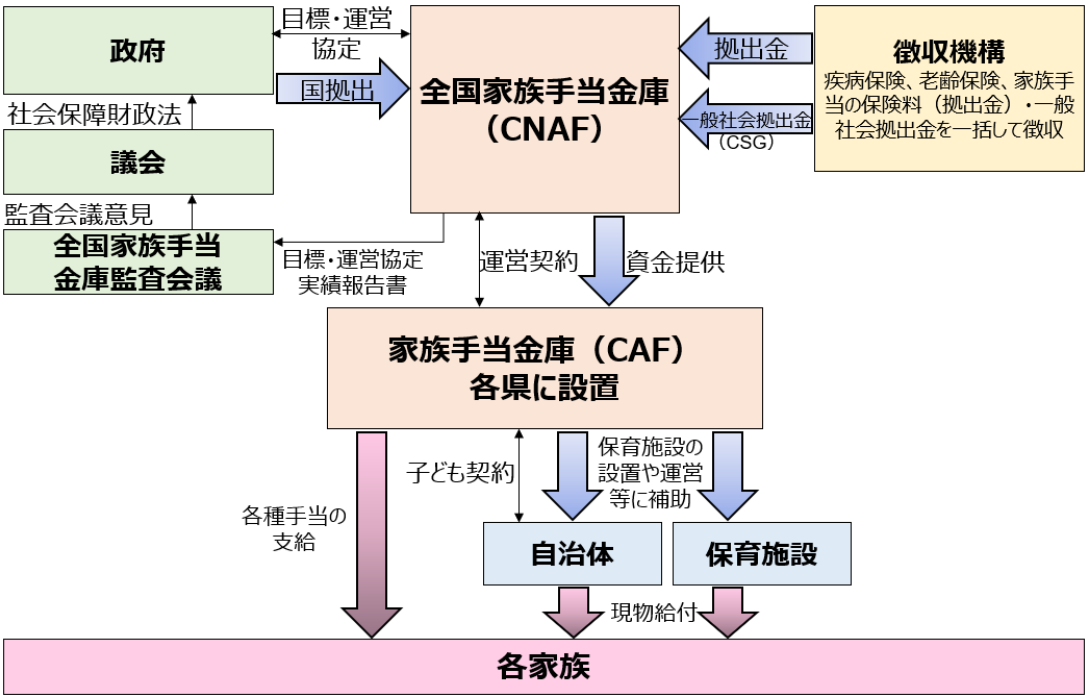
家族給付制度は事業主拠出金や国・県の負担金等を主な財源としており、運営は、全国家族手当金庫（Caisse Nationale d'Allocation Familiale: CNAF）によって行われている。CNAF の窓口として、全国に家族手当金庫（Caisse d'Allocations Familiales: CAF）が置かれている（下図参照）。以下では、家族手当給付のうち、主要な手当を紹介する。

---

[115] 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)

[116] 以下の文献による。
厚生労働委員会調査室 山田千秀「フランス及びドイツにおける家族政策」(2010)
内閣府「平成 27 年度『諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究』報告書」(2015)
CAF「フランスの社会保障制度の中の家族部門」
国立国会図書館調査及び立法考査局「フランスの家族政策」(2017)
財団法人自治体国際化協会「フランスの子育て支援－家族政策を中心に－」(2012)
厚生労働省「2019 年海外情勢報告」(2019)

図表　2-40　家族給付制度の仕組み



（厚生労働省ウェブサイトより PwC あらたが作成[117]）

①　家族手当

家族手当は、日本の児童手当に類似する給付であり、子どもが二人以上（20 歳まで）いる家庭に支給される手当である。2015 年 7 月より所得に応じた減額が導入された。また、14 歳以上の子どもについては、所得に応じて加算される。

図表　2-41　家族手当の支給額

子の人数	所得（年額）	基礎給付額	14 歳以上の子どもへの加算
２人	69,309 ユーロ以下	131.55 ユーロ	＋65.78 ユーロ
	69,309 ユーロ超 92,381 ユーロ以下	65.78 ユーロ	＋32.89 ユーロ
	92,381 ユーロ超	32.89 ユーロ	＋16.45 ユーロ
３人	75,084 ユーロ以下	300.10 ユーロ	＋65.78 ユーロ
	75,084 ユーロ超 98,156 ユーロ以下	150.05 ユーロ	＋32.89 ユーロ
	98,156 ユーロ超	75.03 ユーロ	＋16.45 ユーロ
４人	80,859 ユーロ以下	468.66 ユーロ	＋65.78 ユーロ
	80,859 ユーロ超 103,931 ユーロ以下	234.33 ユーロ	＋32.89 ユーロ
	103,931 ユーロ超	117.16 ユーロ	＋16.45 ユーロ

（厚生労働省「欧州地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向（フランス）2019 年」より PwC が作成）

[117] 厚生労働省「フランスの全国家族手当金庫による家族政策の流れ」(2009)
http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/06/dl/s0608-11c_0103.pdf

② 家族補足手当

家族補足手当（多子手当）は、３歳から 21 歳未満の子どもを三人以上扶養している多子世帯のうち低所得の世帯を対象とした手当である。年齢要件の下限は３歳となっているが、３歳までの乳幼児については後述する乳幼児受入手当がカバーしている。また、年齢要件の上限は家族手当が 20 歳未満なのに対して、21 歳未満となっている。所得要件が課せられており、2018 年度の所得が以下の左表に記載の額より低かった場合は、月 257.63 ユーロ（約３万３千円）支給される。以下の右表に記載の額に当てはまる場合は、月 171.74 ユーロ（約２万２千円）支給される。

図表 2-42 リソースに応じた家族補足手当の支給額

扶養する子どもの数	2020年１月１日から12月31日までの年間上限額（€）	
	収入源が一つしかない夫婦	収入源が二つある夫婦もしくは片親
3	19,388€	23,716€
4	22,619€	26,947€
子ども１人ごとの追加額	+3,231€	

扶養する子どもの数	2020年１月１日から12月31日までの年間上限額（€）	
	収入源が一つしかない夫婦	収入源が二つある夫婦もしくは片親
3	19,388€～38,769€	23,716€～47,426€
4	22,619€～45,230€	26,947€～53,887€
子ども１人ごとの追加額	+3,231€～+6,461€	

（フランス CAF ウェブサイト Le complément familial (Cf)より PwC あらたが翻訳）

③ 乳幼児受入手当

乳幼児受入手当は３歳までの乳幼児を扶養する世帯を対象としており、大きく（ア）出産・養子手当、（イ）基礎手当、（ウ）就業自由選択補足手当、（エ）保育方法自由選択補足手当の四つの手当に分けられる。

(ア) 出産・養子手当

出産手当は出産に係る費用を補てんするために妊娠７か月に支給される手当である（所得要件あり）。子一人当たり 927.71 ユーロ（約 12 万円）が支給される。養子手当は、20 歳未満の子どもを扶養家族として養子縁組した世帯に支給される手当である。子一人当たり 1855.42 ユーロ（約 24 万円）が支給される。

(イ) 基礎手当

基礎手当は３歳未満の乳幼児を扶養する世帯が受給対象となっており、子どもの誕生月から３歳になるまで毎月支給される（所得要件あり）。支給に当たっては、３回の乳幼児健診が義務付けられている。支給月額は一世帯当たり 185.54 ユーロ（約２万円）である。ただし、基礎手当と家族補足手当（多子手当）を同時に受給することはできない。

(ウ) 就業自由選択補足手当

就業自由選択補足手当は、３歳未満の子どもの養育のために保護者が就労を完全にまた

は一部中断している世帯に対して、毎月支給される手当である（所得要件なし）。支給額は、基礎手当の受給の有無、就業中断の割合によって異なる。

(エ) 保育方法自由選択補足手当

保育方法自由選択補足手当は、6歳未満の子どもを扶養している世帯が認定保育ママ（ベビーシッターを含む）を個人的に雇用した場合等に、当該保育者の雇用に関わる賃金や社会保険料の一部を補てんするために毎月支給される手当である。公的資金投入により価格が抑えられている保育所との負担格差が縮小されるため、保護者はより自由に保育方法を選択することができる。所得要件（上限）はないが、最低所得額が定められている。また、所得や保育方法によって支給額が異なる。

④ 家族給付制度の規模

上述の家族手当に関する2019年度の受給者数及び給付額は、それぞれ以下のようになる。2019年度において、家族手当の受給世帯数は合計約500万世帯に及び、給付額は約120億ユーロ（約1兆5,600億円）となっている。また、乳幼児受入手当の受給世帯数は合計約200万世帯で、給付額は約100億ユーロ（約1兆3千億円）となっている。

図表 2-43 家族手当の受給世帯数及び給付額

	本土		海外領土		合計	
	受給世帯数	給付額（千ユーロ）	受給世帯数	給付額（千ユーロ）	受給世帯数	給付額（千ユーロ）
家族手当	4,639,434	11,781,395	297,603	567,355	4,937,037	12,348,749
家族補足手当	839,859	2,173,687	35,747	79,986	875,606	2,253,673
乳幼児受入手当	1,955,441	10,475,229	69,568	268,080	2,025,009	10,743,309

（Caisse nationale des Allocations familiales “Chiffres-clés des prestations légales 2019” (2020)より PwC あらたが翻訳）

5. 初等中等教育における経済的支援政策

第3章のフランスの教育に関する検査事例において、初等中等教育ではあるが優先教育政策に関する検査事例を取り上げていることから、ここにおいて簡潔に解説する。

（1）優先教育地区

歴史的な移民大国であるフランスは、国籍にかかわらず全ての子どもに関して「教育は義務である」としており、教育へのアクセスは、移民の子どももフランス人の子どもと同様に保障されている。しかし、移民の子どもはフランス語力の欠如や学校・社会への不適応、社会的低階層という家庭状況等によって、不利益を被ることが少なくないため、彼らに対する教育的配慮が必要となる[118]。こうした移民の子どもに関する課題に対応する政策として、

[118] 筑波大学教育学系論集、島埜内恵「フランスにおける「出身言語・文化教育」政策の変容：国民教育省による通達の分析を通して」(2014)

1982 年から学校教育上多くの問題を抱える地区を「優先教育地区」（Zone d'education prioritaire: ZEP）に指定し、その地区に立地する学校に優先的に多くの予算や人的資源を配分する仕組みを導入した。1997 年には ZEP を改組して、これまでの ZEP 指定校を優先教育ネットワーク（Réseau d'éducationprioritaires: REP）とした。

しかし、経験を積んだ教師が大きな負担を余儀なくされる優先教育校へ行きたがらず、実績がほとんどない若い先生が多く配属されるという事態が生じた。こうした問題を解決するために、2006 年に政府は、最も教育上困難に陥っている学校を「成功の野心」（Ambition réussite）校に選定し、「成功の野心ネットワーク」（Réseau ambition réussite: RAR）を創設し、予算をさらに多く配分しながら、より経験を積んだ教師、補助教員や看護師などの増員配置を行うことを可能にした。また、RAR の創設に加えて、社会的に多様性に富んでいる学校からなる「学業成功ネットワーク」（Réseau réussitescolaire: RRS）を創設した。RAR と RRS の適用は、国民教育省のサイトによると、次の五つの要素が基準となっている [119]。

- 恵まれない状況にある職業階層に属する家庭の子弟の割合
- 公的扶助受給家庭の子弟の割合
- フランス語が話せない両親を持つ子弟の割合
- 学業成績が芳しくない生徒（中学１年時の学業成績が 20 点以下）の割合
- 中学１年時に２回落第している生徒の割合

6. 高等教育における経済的支援政策

（1）授業料無償 [120][121]

フランスには、国立大学や私立大学、グランゼコール等、様々な高等教育機関があり、入学するためにはバカロレアに合格し、資格を取得する必要がある。バカロレアに合格した者は無試験で入学でき、授業料は存在しないため、入学の際に支払う義務があるのは登録料（frais d'inscription）と保険料のみとなっている。この登録料は毎年の予算策定時に国によって定められることとなっているが、ごく少額なものとなっている。2020-2021 年度は新型コロナの影響を受け、2018-2019 年度と同額となっており、学士課程（license）が 170 ユーロ（約２万 2,100 円）、修士課程（master）が 243 ユーロ（約３万 1,500 円）、博士課程（doctorat）が 380 ユーロ（約４万 9,400 円）である [122]。

一方で、大学の収入が少なく予算不足に陥っていることや、授業料無償の効果が低所得層の多くまでには至っておらず、利益の多くは中間層以上に渡っているなどといった課題も指摘されている。

（2）社会的基準に基づく奨学金

① 概要

フランスでは奨学金は給付型であり、授業料は無償であるため、主に生活費支援という形で提供されている。学生の生活条件を改善することは、教育や研究と同様に予算上の優先事

[119] 財団法人自治体国際化協会「フランスの子育て支援－家族政策を中心に－」(2012)
[120] 大場淳「フランスにおける大学の準無償制を巡る諸課題と対応」（2018 年）
[121] 在日フランス大使館ウェブサイト「フランスの高等教育制度（概要と近年の改革）」https://jp.ambafrance.org/article4034
[122] フランス各省庁ポータルサイト“Service-public.fr”より

項とされている。

様々な奨学金制度が用意されているが、代表的な奨学金としては、「社会的基準に基づく奨学金（bourses sur critères sociaux）」が挙げられる。社会的基準に基づく奨学金は、28 歳以下の学生を対象とし、家庭の収入や子どもの数、自宅からの距離等の要件を満たす者が受給資格を得る。給付額は当該基準によって定められており、2020-2021 年度は、年額 1,032 ユーロ（約 13 万 4,200 円）から 5,679 ユーロ（約 73 万 8,300 円）の間で８段階に分けられている。給付は自動ではなく、希望者は学生家庭状況調書（dossier social étudiant: DSE）に必要事項を記入し、必要な証明書とともに地方学生支援センター（centre régional des œuvres universitaire et scolaire: CROUS）に提出しなければならない[123][124]。

② 学生支援センター

フランスでは伝統的に学生生活支援業務は大学の所管外とされ、国が設置する国立学生支援センター（Centre national des œuvres universitaire et scolaire: CNOUS）が学生生活支援業務をほぼ一手に担っている。CNOUS は、公共セクターにおいて自律的運営を行う法人類型である「公施設法人（Établissements Publics）」として設置されている機関であり、奨学金の給付や学生の住居、食堂等の大学に関連する設備の運営を担っている[125]。

CNOUS は、全国に設置された地方学生支援センター（centre régional des œuvres universitaire et scolaire: CROUS）を通じて活動を展開し、学生への直接の支援業務は大きな都市に設けられた地区センター（Centre local des œuvres universitaires et scolaires: CLOUS）または大学キャンパス内やその近隣に設けられた支部施設内で実施している。

CNOUS の主たる活動は、学生への財的支援（奨学金等）、宿舎管理、食堂運営であり、これらの他に文化活動支援、健康保険、民間宿舎斡旋、アルバイト紹介、国外留学支援、外国人学生の受け入れ支援等に従事している。2019 年の CNOUS の予算収入は３億 1,550 万ユーロ（約 410 億 1,500 万円）に達し、これには CNOUS の運用や職員への給与に資金を提供している国からの補助金（SCSP）[126] ３億 600 万ユーロ（約 397 億８千万円、全体の 97%）が含まれる。予算支出は３億 120 万ユーロ（約 391 億 5,600 万円）で、CNOUS の 2019 会計年度は、プラスの予算残高 527 万ユーロ（約６億 8,500 万円）と不動産収入 525 万ユーロ（約６億 8,300 万円）となった。

一方、CROUS は、奨学金の配分、レストランや大学の住居の管理、社会支援や文化の分野での活動を行っている。これらの活動には、2019 年 12 月 31 日現在、全国の施設で 12,254 人の職員が従事している。

CNOUS の運営は、管理運営評議会（conseil d’administration: CA）及び所長（directeur）の

---

[123] 大場淳「フランスにおける大学の準無償制を巡る諸課題と対応」（2018 年）

[124] Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation “Bourses sur critères sociaux” https://www.etudiant.gouv.fr/pid33629/bourses-sur-criteres-sociaux.html

[125] 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「平成 23 年度 文部科学省における基本的な政策の立案・評価に関する調査研究（教育・文化・スポーツ・科学技術を担う公的機関等の評価指標等に関する国際動向調査）報告書」(2012)

[126] 公共サービス料の補助金（subvention pour charges de service public: SCSP）のこと。CNOUS が国によって割り当てられたリソースを CROUS に配布している。CROUS の資金には、CROUS の運用と投資を確保するために使用するリソースを割り当てられ予算処理の対象となる SCSP と CROUS の自己資金の運用が含まれる。（Les Crous, “rapport d’activité des œuvres universitaires et scolaires” (2019)）

下で行われる。CA が CNOUS の基本方針を定め、所長がそれを実施する責務を負う。CA の定員は 29 名で、国の関係者（国会、政府、CNOUS/CROUS）、機関代表、有識者、そして選挙で選ばれる８名の学生代表が委員として含まれる。２名の有識者委員も学生委員による推薦に基づいて選任されるなど、学生の意向が大きく反映される仕組みとなっている（各 CROUS にもほぼ同様の制度が適用されている）[127][128]。

③　社会的基準に基づく奨学金の規模

社会的基準に基づく奨学金の 2017 年度の受給者数及び給付額は、以下の表のようになる。総給付額は、年間給付額に受給者数を乗じることにより PwC が簡便的に算出した数値であるが、これによれば総額で約 20 億ユーロ（約 2,600 億円）に及ぶことが分かる。

図表　２-44　社会的基準に基づく奨学金の 2017 年度の受給者数及び給付額

	年間給付額（ユーロ）	受給者数	総給付額（ユーロ）
レベル０	1,009	218,901	220,871,109
レベル１	1,669	102,350	170,822,150
レベル２	2,513	53,240	133,792,120
レベル３	3,218	52,842	170,045,556
レベル４	3,924	50,080	196,513,920
レベル５	4,505	91,207	410,887,535
レベル６	4,778	82,448	393,936,544
レベル７	5,551	45,915	254,874,165
合計		696,983	1,951,743,099

（“Repères et références statistiques” (2019)より PwC あらたが翻訳）

[127] 大場淳「フランスの大学支援組織」『IDE 現代の高等教育』No.588（平成 24 年２-３月号／2012 年２月１日発行）

[128] Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation “Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires - Cnous” (2020)
https://www.etudiant.gouv.fr/cid97588/le-centre-national-des-oelig-uvres-universitaires-scolaires-cnous.html

第４節 ドイツにおける教育制度及び政策

1. 国家制度

・主要データ [129]

面積	35.7 万平方キロメートル
人口	約 8,315 万人（2019 年）
統治機構	議院内閣制／連邦制

ドイツ連邦共和国（以下、ドイツ）の面積は35.7万平方キロメートル（日本のおよそ94%）、人口は 8,315 万人（日本のおよそ３分の２）に及ぶ。また、ドイツは多くの移民を受け入れており、2019 年には総人口の 25%に当たるおよそ 2,100 万人が「移民の背景 [130]」を有している。

ドイツは 16 の州から構成される連邦国家であり、それぞれの州が一つの国家として主権を有し、独自の州憲法、州政府、州議会等を有している。ドイツ連邦共和国基本法 [131]に基づき、特に定めのない限りは国家の権限の行使及び国家の任務（立法、行政、司法）の遂行は州の所管とされ、連邦の所管事項は基本法に列挙された事項に限られる。

また、ドイツには国家元首としての大統領が存在するが、その権限・役割は形式的なものにすぎず、実質的な行政権は首相が率いる政府が有している [132]。

2. 教育制度 [133]

（1）幼児教育から高等教育までの学校体系

ドイツにおける幼児教育では、制度上、保育所と幼稚園は年齢別の組織とされており、０～２歳が保育所、３～５歳が幼稚園を利用する。また、州によっては、幼稚園と保育所、６～12 歳の子どもが放課後に利用する学童保育所などを一か所にまとめた総合幼児教育施設として、KITA（Kindertagesstätte）が設置されている [134]。

義務教育は９年（一部の州は 10 年）である。初等教育は、基礎学校において４年間（一部の州は６年間）行われる。中等教育は、学生の能力・適正に応じて、基幹学校（ハウプトシューレ）、実科学校（レアルシューレ）、ギムナジウムの三つの課程に分かれている。基幹学校は５年制で、卒業後に就職して職業訓練を受ける者が主に就学し、実科学校は６年制で、卒業後に職業教育学校に進む者や中級の職に就く者が主に就学する。ギムナジウムは８年制または９年制で、一般大学入学資格であるアビトゥアを取得して大学に進学することを希望する者が主に就学する。

これら中等教育の三つの課程については、一度いずれかの課程に決定した後に他の課程に変更・編入することは一般的には難しいとされている。そのため、学生は初等教育の修了

---

129 外務省ウェブサイト「ドイツ基礎データ」 https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/germany/data.html#section1

130 「移民の背景」を持つ人とは、ドイツ国籍の有無を問わず、自身が移民または両親のいずれかが移民である人を指す。（日本総研「移民減少でドイツの潜在成長率は 0.2％低下」(2019)）

131 ドイツにおける憲法に相当する。

132 財務省財務総合政策研究所「「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書」(2006)

133 文部科学省「世界の学校体系（ウェブサイト版）」

134 堀建治、横井一之「ドイツにおける幼児教育の現状について」(2009)

時点で、その後の進路を大きく決定するこれらの決断をしなければならない。

高等教育は、総合大学と専門大学で行われる。総合大学入学に際しては、ギムナジウム修了資格であり一般大学入学資格でもあるアビトゥアを取得しなければならない。専門大学への入学には、専門大学入学資格が求められる。

（2）各段階の教育を担当している省庁

連邦政府では、幼児教育を連邦家庭・高齢者・女性・青少年省（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ）が所管している。また、その後の教育課程に関しては、連邦教育研究省（Bundesministerium für Bildung und Forschung: BMBF）が所管しており、学校外の職業教育及び継続教育、研究助成、奨学金、国際交流の推進等を任務としている。

ドイツの教育行政では地方分権的な体制が整備されているため、基本的には各州の教育所管省が大幅な権限を有しており、連邦政府の権限は限定されている。

（3）各段階の教育政策における連邦政府及び州・地方政府の役割分担

ドイツでは州が一つの国家として主権を有しており、基本的な権限は州が有している。これは教育行政に関しても同様であり、教育に関する枠組みは基本的に各州独自に構築されており、連邦政府の権限は高等教育や学術研究など一部に限られている[135]。各州には教育所管省が設置されており、各州の裁量で教育政策が策定・実施されている。例えば、高等教育機関の設置・管理や初等中等教育財政及び高等教育財政は各州の所管である。また、初等中等学校の設置・維持については、地方が所管している。なお、各州の教育行政の調整を図り、共通性を確保する機関として、各州文部大臣会議が常設されているが、同機関の決議や勧告に法的拘束力はない。

（4）ドイツにおける教育制度の特徴

ドイツの教育体系においては、中等教育への進学時点で、基幹学校、実科学校、ギムナジウムの中から進学先を決定しなければならない。学生は初等教育の修了時点で、その後の進路をほとんど決定づける選択をすることとなる。そのため、多くの州では、いずれの教育課程を敷く学校種でも、適切な進路選択を可能とするための猶予期間として、最初の２年間に「観察指導段階」が設けられている。

また、ドイツにおいては、就業する上で「大学卒業資格」や「職業資格[136]」が重要視されるが、高等教育課程へ進まなかった学生が職業資格を取得するための進路として、「デュアルシステム」が設けられている。

デュアルシステムは、義務教育終了後、職業学校に通いながら、主に企業内で職業訓練を受ける二元的なシステムである。職業学校は各州が所管する公立校であり、州の学習指導要領に従ってカリキュラムを組んでいる。一方、生徒は同時に企業において訓練ポストを得て

---

[135] 国立教育政策研究所「第３期科学技術基本計画のフォローアップ「理数教育部分」に係る調査研究［理数教科書に関する国際比較調査結果報告］」(2009)

[136] 資格社会といわれるドイツでは、職業資格を有するか否かは、その後の職業生活に多大な影響を与えることとなる。職業資格を持たない者は、多くの場合、未熟練労働者として低賃金労働に就くことになり、昇進の可能性もほとんど無い。（小松君代「ドイツにおける学校教育と職業教育」(2015)）

いる訓練生でもある。職業訓練の期間は２年から４年で、多くの場合３年半程度である。訓練を終えると商工会議所や手工業会議所等の職能団体が実施する修了試験を受け、これに合格すると職業資格を得ることができる。

デュアルシステムは、職業教育と資格取得、そして就労へのプロセスがスムーズに連携しており、キャリア形成にとっても優れたシステムと見られている一方で、経済情勢と労働市場の状況、さらには企業側の訓練コストの負担感増大などにより、企業が提供する職業訓練ポストの不足が問題となっている[137]。

3. 近年の主要な教育政策

（1）近年の幼児教育政策

ドイツでは、2000 年代に入ると、少子高齢化と労働力不足が経済・社会全体へ与えるマイナスの影響が本格的に認識され始め、家庭内の経済的な負担調整を中心とした政策から、仕事と家庭の両立支援を中心とする包括的な子育て支援策への転換が図られた。

このような流れの中で、第１次メルケル政権（2005～2009 年）は、2005 年に終日保育拡充法（Tagesbetreuungsausbaugesetz）を施行し、需要に応じた保育の拡充を進めた。また、2007 年には「両親手当（Elterngeld）」を導入し、育児休暇中の所得保障を拡充し、母親の早期復職を奨励した（本節４．参照）。

さらに、第２次メルケル政権（2009～2013 年）下では、2013 年８月から「１歳以上の全ての子どもの保育を受ける権利」が保障されるようになり、1996 年以降の「３歳以上の全ての未就学児の保育を受ける権利」が拡大された。これは「３歳までは親元で」という社会通念や親の仕事と育児の関わり方を大きくパラダイムシフトさせるものとなった[138]。

（2）近年の高等教育政策

1960 年代以降、ドイツでは、社会的公平を理由に授業料が廃止され、全州で高等教育が無償となっていた。しかし、1990 年代に入り、州財政の逼迫によって、授業料導入が検討されるようになった。まずは長期在学者（標準修業年限（学士課程で３～４年）を４学期以上超過して在学する者）を対象に導入が始まったが、1998 年秋に発足した社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD）及び緑の党による連邦の連立政権は高等教育無償を訴えたため、連邦と州との間で高等教育に関する権限をめぐる対立が生じることになった。2002 年、連邦政府が高等教育大綱法（Hochschulrahmengesetz: HRG）の改正によって、第１学位（日本の学士に相当）取得課程までの無償の保障を規定するという手段に出たことで、州は連邦に対し違憲訴訟を提起するに至ったが、2005 年に連邦憲法裁判所が改正法に違憲判決を下し、無償規定は無効とされた。この判決の結果、一般在学者にまで対象を広げた授業料導入の動きが各州に広がり、2008 年４月時点の段階で 16 州中７州において授業料が導入された。しかし、学生を中心とした抗議デモが各地で繰り広げられ、政治的にも高等教育機関の授業料が争点となった結果、州議会選挙で授業料廃止を公約に掲げた政党

---

[137] 独立行政法人労働政策研究・研修機構「学校制度と職業教育　ドイツの学校制度と職業教育」(2004) https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2004_6/germany_01.html

[138] 独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における育児休業制度等、仕事と育児の両立支援にかかる諸政策－スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカ、韓国－」(2018)

が勝利するケースが相次ぎ、再び無償とする州が６州に達した。最後に残ったニーダーザクセン州も、2014 年冬学期から授業料を廃止することになり、現在、ドイツ国内で全学生から授業料を徴収する州はなくなっている（ただし、長期在学者や、二つ目以降の学位（第２学位以降）を取得しようとする者に対して、授業料を徴収する州は存在する）[139]。

4. 幼児教育における経済的支援政策

（1）各州の取組

ドイツでは各州が幼児教育に関する権限を独自に有しているため、経済的支援政策も各州により様々である。そのため、幼児教育への資金提供のレベルには各州間で格差が生じており、資金提供の方法も、事業者への資金提供、子ども一人当たりへの資金提供、バウチャー制度など州ごとに異なっている[140]。

例えば、2018 年 11 月時点の情報では、ベルリン州では幼児教育に係る費用が完全に無償化されているが、バイエルン州では無償化の計画もなされていない。また、ハンブルグ州では、就学前の子どもについて保育費用が一日５時間まで無償、ザクセン州では無償化の計画はなく、ひとり親家庭や多子家庭は減額措置を受けることができる、といったように州ごとに全く異なる政策が実施されている[141]。

（2）児童手当及び両親手当[142][143]

（１）で述べたように、幼児教育への経済的支援政策は各州で独自に行われており、連邦政府の政策は、「児童手当」や「両親手当」のような子育て家庭への総合的な支援政策に限られている。これらは幼児教育に対する直接的な支援ではないものの、間接的に保育に係る費用や家庭での育児、出産後の復職を促進するような政策として位置付けることができる。

① 児童手当

児童手当（Kindergeld）は、連邦児童手当法により、18 歳未満の子を持つ親に対して支給される手当である。子育て家庭に対する経済的支援としては、長らく児童手当と児童控除の両政策が併存していたが、1996 年から両者は統合的に運用される仕組みとなっている。

具体的には、児童手当は、給与に対する所得税の源泉徴収額から税額控除される方法で毎月支給され、年末の所得税の査定の結果、児童控除の方が児童手当よりも有利であれば児童控除が適用されるという仕組みになっている。つまり、手当が控除よりも低額であれば、手当分が控除と相殺されて差額が改めて支払われることとなる。この場合、差額が支払われた納税者に対する負担調整としては、児童控除が適用されたことになる。高所得者ほど控除の方が有利となり、逆に低所得者ほど児童手当の方が有利となる。

---

[139] 国立国会図書館調査及び立法考査局文教科学技術課（齋藤千尋・榎孝浩）「諸外国における大学の授業料と奨学金」(2015)
[140] 株式会社シード・プランニング「諸外国における保育の質の捉え方・示し方に関する研究会（保育の質に関する基本的な考え方や具体的な捉え方・示し方に関する調査研究事業）報告書」(2019)
[141] Ostsee Zeitung “Wo die Kita kostenlos ist – und wo Sie wie viel zahlen” (2018)
https://www.ostsee-zeitung.de/Nachrichten/Politik/Wo-die-Kita-kostenlos-ist-und-wo-nicht
[142] 独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における育児休業制度等、仕事と育児の両立支援にかかる諸政策－スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカ、韓国－」(2018)
[143] 厚生労働委員会調査室 山田千秀「フランス及びドイツにおける家族政策～海外調査報告～」(2010)

児童手当は、2018 年時点で、第１子～第２子までは 194 ユーロ（約２万 5,200 円）、第３子は月 200 ユーロ（約２万６千円）、第４子以降は一人 225 ユーロ（約２万 9,300 円）が支給される。児童手当の支給を受けようとする者は、管轄の家族公庫に対し書面により請求することとなる。財源は全額公費により賄われている。

② 両親手当

両親手当（Elterngeld）は第一次メルケル政権により導入された政策で、2007 年１月以降に生まれた子を対象として、育児休暇前の所得の 67%（月額 300～1,800 ユーロまで、約３万９千円～23 万４千円）が支給される手当である。それまでは、子どもが満２歳になるまで就業の有無に関係なく、原則として子ども一人につき月額 300 ユーロの「育児手当（Erziehungsgeld）」が支給されていたが、この育児手当は、1)支給額が少なく効果的な所得保障となっていない、2)家庭内で主要な稼ぎ手である父親の休業が事実上不可能、3)長期間にわたる育児休業や育児手当支給が母親の復職を困難にしている、等の問題点が指摘されていた。

これを受けて政府は両親手当を導入し、育児休業中の所得減少を手厚く補填することで労働者の出産・育児休業を促し、パートナー月（一方の親のみだと手当受給期間は 12 か月だが、両親とも休業して育児をすると２か月延長され、通算 14 か月になる制度）によって少なくとも２か月間の父親の育児休暇を促し、12 か月の支給期間制限によって母親の早期復職を奨励している [144]。

（3）児童手当及び両親手当の規模

児童手当の受給者数は、2019 年では約 1,700 万人に及ぶ [145]。金額的規模については、古いデータではあるが、2008 年に児童手当及び児童控除を合わせて約 365 億ユーロ（約４兆 7,450 億円）と見積もられている [146]。両親手当については、2020 年の予算規模が 72 億ユーロ（約 9,360 億円）となっている [147]。

5. 高等教育における経済的支援政策

（1）授業料無償

1960 年代以降、ドイツでは、社会的公平を理由に授業料が廃止され、全州で高等教育が無償となっていた。しかし、1990 年代以降、一時的に各州において授業料が導入される期間があったものの、現在、ドイツ国内で全学生から授業料を徴収する州はなくなっている（ただし、長期在学者や、二つ目以降の学位（第２学位以降）を取得しようとする者に対して、授業料を徴収する州は存在する）。ドイツの高等教育における授業料の変遷については、本節の３．（２）を参照のこと。

---

[144] 独立行政法人労働政策研究・研修機構「ドイツの育児休業制度と両立支援策」(2018) https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2018/12/germany.html

[145] BMFSFJ “Das Kindergeld” (2019) https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/das-kindergeld/106892

[146] 齋藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」(2010)

[147] BMFSFJ “Rekordhaushalt 2020: 12 Milliarden für Familien und mehr Zusammenhalt” (2020) https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/rekordhaushalt-2020--12-milliarden-fuer-familien-und-mehr-zusammenhalt/141902

（2）連邦教育訓練助成法に基づく奨学金 [148][149]

① 概要

連邦教育訓練助成法（Bundesausbildungsförderungsgesetz: BAföG）に基づく奨学金（以下、連邦奨学金）は、1971 年の教育訓練の助成に関する連邦法により導入された奨学金であり、ドイツにおける奨学金制度の中核をなしている。連邦奨学金は、大学生のほか、職業教育学校生等を対象とし、授業料が無償であることから、その目的は主に生活費支援となる。

当初は、連邦奨学金の全てが給付であったが、70 年代半ばから、大学生に対する連邦奨学金には貸与部分が導入され、財政状況が悪化した 1983 年には全て貸与となった。卒業後の返済の負担を軽減するために、現在のような 50%給付及び 50%貸与（無利子）とされたのは、1990 年である。大学生に対する連邦奨学金について、これらの変遷は、主に国家の財政事情によるものである。

連邦奨学金に関する手続は、連邦政府の委託を受けた州により執行される。州は自治体に奨学金の所管局を設置しており、また、大学の学生互助会にも奨学金の所管局を設置している。そして、奨学金に関する手続は、大学生については学生互助会で、夜間ギムナジウム、コレーク、高等専門学校及びアカデミーについては教育訓練機関が所在する自治体の所管局で、その他の生徒については両親が住む自治体の所管局で行われる。奨学金を希望する学生は、これらの機関に申請書等の必要書類を提出する。

② 受給者の要件

ドイツ国民と EU または EEA（欧州経済地域）加盟国からの学生が対象となり、一般的に、受給希望者はドイツ在住である必要がある。また、第 10 学年以降の継続一般学校、職業教育学校または大学に通学する学生が対象となる。これらの教育訓練機関は原則として公的機関でなければならないが、公的機関と同等とみなされる私立大学等も対象となる。第 10 学年以降の継続一般学校や一部の職業教育学校に通学する学生等の場合には、両親と同居していないことが奨学金受給の要件とされている。

③ 給付額

奨学金の額は、生活及び教育訓練のために必要な額（需要額）とされており、通学する教育訓練機関の種類によっては、一人暮らしの場合に住宅手当が支給される。住宅手当を含めた需要額から、本人、配偶者または両親の所得のうちの一定額及び本人の資産に係る一定額が差し引かれ、この差額が奨学金として支給される。よって、実際に受給する額は、人により異なる。

算出された需要額には、さらに、医療保険及び介護保険のための加算金、児童養育加算金等が加えられる。需要額及び控除額は、所得及び資産の推移並びに生計費及び財政経済上の変化を考慮して、２年ごとに改定される。費用は、全額連邦政府の負担である。

---

[148] 渡辺富久子「ドイツの連邦奨学金制度－職業資格の取得の助成－」(2017)
[149] 吉川裕美子「ドイツの奨学制度～連邦奨学金（BAföG）と近年の動き～」(2007)

図表 2-45 生活及び教育訓練のために必要な額（需要額）

教育訓練機関	親と同居	親と同居していない
継続一般学校 職業専門学校 専門学校・専門上級学校 （入学に際し職業訓練修了が要件でない）	－	585 ユーロ
職業専門学校・専門学校（入学に際し職業訓練修了が要件でない、２年以上の教育課程、修了後に職業資格付与）	247 ユーロ	585 ユーロ
夜間基幹学校、職業上構学校、夜間実科学校、専門上級学校（入学に際し職業訓練修了が要件）	448 ユーロ	681 ユーロ
専門学校（入学に際し職業訓練修了が要件）、夜間ギムナジウム、コレーク	454 ユーロ	723 ユーロ
高等専門学校、アカデミー、大学	483 ユーロ	752 ユーロ

（連邦教育研究省ウェブサイトより作成。日本語訳は、渡辺富久子「ドイツの連邦奨学金制度－職業資格の取得の助成－」(2017)を参考とした。）

④ 返済方式

返済は支給期間の終了後、５年が経過した時点で開始される。毎月の返済額は 130 ユーロ（約１万 6,900 円）で、総額 10,000 ユーロ（約 130 万円）まで返済することが求められている。ただし、毎月の所得が 1,225 ユーロ（約 15 万 9,300 円）以下である場合は、申請により返済が猶予され、返済開始から 20 年経過後には債務は免除される。返済に係る業務は、連邦行政局（Bundesverwaltungsamt: BVA）により行われる。返済猶予の措置を希望する債務者は、BVA に収入証明等の資料を提出する必要がある [150]。

⑤ BAföG の支出規模

連邦統計局の連邦奨学金法 2019 年度統計によれば、2019 年度の BAföG の受益者数は約 68 万人に及び、BAföG の経費総額は約 26 億ユーロ（約 3,380 億円）となっている [151]。

（3）教育クレジット [152]

以上に概観した連邦奨学金に加えて、2001 年から公費による期限付きの貸付が「教育クレジットプログラム」によって提供されている。教育クレジット（Bildungskredit）は月 300 ユーロ（約３万９千円）を最高 24 か月間有利な利率で貸し付けるもので、高等教育機関での学習のおよそ中間点で実施される中間試験に合格したものであれば、誰でも申請することができる。したがって、連邦奨学金の受給対象に該当しない学生も、奨学金の受給者も利用することができる。返済は貸付終了の４年後に始まり、毎月 120 ユーロ（約１万６千円）をドイツ復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau：KfW）に返済する。

[150] 連邦教育研究省ウェブサイト https://www.xn--bafg-7qa.de/
[151] 連邦統計局ウェブサイト https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_290_214.html
[152] 吉川裕美子「ドイツの奨学制度～連邦奨学金（BAföG）と近年の動き～」(2007)

第５節 オーストラリアにおける教育制度及び政策

1. 国家制度 [153][154]

・主要データ

面積	769.2 万平方キロメートル
人口	約 2,565 万人（2020 年）
統治機構	議院内閣制／連邦制

オーストラリア連邦（以下、オーストラリア）は、オーストラリア大陸本土と多数の小島からなる立憲君主制国家であり、その面積は 769.2 万平方キロメートルで日本の約 20 倍に及ぶ。オーストラリアは六つの州、ノーザンテリトリー（北部準州）、首都特別地域、その他の海外領土で構成されている。北部準州と首都特別地域には、基本的に他の州と同様の権限が与えられている。

人口はアングロサクソン系等の欧州系が中心であり、その他は中東系、アジア系、先住民から構成される。2020 年３月末現在、総人口は年間で 1.4%増加している。そのうち 39.8%は自然増加、残りの 60.2%は海外からの移民での増加であり、移民による人口流入が顕著である。オーストラリアは多くの移民を受け入れてきた移民国家であり、先進国の中でも高い人口増加率を維持している。また、移民には若年層が多いため、少子高齢化の傾向は見られるものの他の先進国と比較するとその傾向は緩やかである [155]。

オーストラリアの政治制度は、議員の中から任命された閣僚が行政に携わり、政策の決定を閣議で行う議院内閣制である。議会は、上院（Senate）と国民が選んだ議員で構成される下院（House of Representatives）からなる二院制である。また、オーストラリアは独立国家だが、イギリス国王がオーストラリア国王でもあり国家元首となっている。イギリス国王の代理として広範な権限を持つオーストラリア総督が任命されるが、慣行としてほとんどの国事は官僚の助言に基づいて行われる。

オーストラリアには、イギリスとは異なり成文憲法が存在し、憲法は外交、貿易、国防及び移民を含めた連邦政府の責任を規定している。連邦憲法には連邦政府の権限が列挙され、残余権は各州に留保されているため、各州が大幅な権限を有している。ただし州法が連邦法に抵触した場合には、連邦法が優先される [156]。

また、連邦政府、州政府、地方自治体間で協議を行うための機関としてオーストラリア政府間評議会（Council of Australian Governments: COAG）が設けられている。首相、各州首相、北部準州と首都特別地域の首席大臣及びオーストラリア地方自治体協会の会長を構成員とする。COAG は、国家競争政策、ガス・電気・水道事業の改革、環境規制に関する連邦政府・州の役割の改革など、政府間の協力が必要となる国家的に重要な政策改革活動を主導、開発、実施することを役割としている [157]。

---

[153] 外務省ウェブサイト「オーストラリア基礎データ」 https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/data.html
[154] オーストラリア外務貿易省「オーストラリアの政治制度」
[155] 日本総研 翁百合「オーストラリアの移民政策の現状と評価－注意深い開国政策による人口増加で成長を実現－」(2019)
[156] 財務省財務総合政策研究所「「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書」(2006)
[157] 財団法人自治体国際化協会「オーストラリアとニュージーランドの地方自治」(2004)

2. 教育制度

（1）幼児教育から高等教育までの学校体系[158]

オーストラリアの就業前教育は、３～５歳児を対象とした幼稚園及び保育園、５歳児を対象とし初等学校に付設された準備級などで行われる。オーストラリアの教育行政は地方分権的であるため、施設の名称は州により若干異なる。

就学前児童を対象とした教育・保育は、フォーマルケアとインフォーマルケアに二分される。フォーマルケアは保護者以外による教育・保育を指し、政府の規制や補助の対象となる。インフォーマルケアは親族や友人、ベビーシッター等による保育を指す[159]。また、施設型保育、家庭型保育、学校時間外保育については認可保育のため、全国品質の枠組み（National Quality Framework: NQF）[160]で示されている基準と条件を満たす必要がある。

図表 2-46 フォーマルケアに該当するサービスの例

サービス名	サービス対象
施設型保育 （long day care centre）	就学前児童（０～５歳） 専用の施設で行われる
家庭型保育 （family day care）	就学前児童（０～５歳） 保育士の自宅等で行われる
一時保育 （occasional child care）	就学前児童（０～５歳） 短時間の保育
学校時間外保育 （outside school hours care）	小学生（６～12 歳） いわゆる学童保育
プレスクール/幼稚園 （preschool/kindergarten）	小学校入学の前 就学前教育を目的とする（制度は州により異なる）
訪問型保育 （in-home care）	子ども自身や兄弟姉妹、または保護者に障害があるなどの一定の状況下にある子どもが対象

（林悠子「保育の質の観点から見た保育者の資格要件の課題－オーストラリアの取り組みに学ぶ」(2017)より PwC あらたが作成）

初等中等教育は、６～７年の初等教育及び５～６年の中等教育の合計 12 年となっており、州によってその運用に若干の差異がある。義務教育は６～16 歳の 10 年であり、初等教育（６～７年）及び前期中等教育（３～４年）で構成される。後期中等教育は 11 年生と 12 年生の２年間で、修了時には州内統一の修了試験が実施される。公立学校であれば、授業料は原則無償である。

中等教育後の進路は、高等教育と職業教育訓練の二つが用意されている。

高等教育は、主に大学で行われる。修業年限は、ディプロマが１年、上級ディプロマが２年、準学士が通常２年、学士が通常３～６年となっている。さらに、学士取得後に１～２年以上の修士課程が、またその上には通常３～４年の博士課程が設けられている。

職業教育訓練（Vocational Education and Training: VET）は、主に公立の職業訓練専門学校（Technical and Further Education: TAFE）や民間の専門機関で提供されている。その中でも

158 文部科学省「世界の学校体系（ウェブサイト版）」
159 林悠子「保育の質の観点から見た保育者の資格要件の課題－オーストラリアの取り組みに学ぶ」(2017)
160 後述の「（４）オーストラリアにおける教育制度の特徴」を参照

TAFE が中心的な役割を担っており、ビジネス、ホスピタリティ、ツーリズム、アート＆デザイン、レジャー、福祉、航空、情報技術、自動車、看護、海洋、通訳・翻訳など、特定の分野におけるスキルの習得に焦点を当てた実践的なカリキュラムが実施されている[161]。

（2）各段階の教育を担当している省庁

連邦政府では、就学前から高等教育に至るまでの教育政策を教育・技術・雇用省（Department of Education, Skills and Employment: DESE）（旧教育省）が担当している。保育政策は、社会サービス省（Department of Social Services: DSS）が担当している。

幼児教育における経済的支援は、主に DSS の下に設置されたセンターリンク（Centrelink）が担っている。センターリンクとは、連邦政府による様々な金銭的給付についての情報提供とその審査や給付の実務を一手に担う組織であり、地域ごとに支部が置かれ窓口となっている。

また、連邦政府と州の間の協議機関であるオーストラリア政府間評議会（COAG）の下に、教育に関する審議会が置かれている。

（3）各段階の教育政策における連邦政府及び州・地方政府の役割分担

連邦憲法上、各州には大幅な権限が認められており、教育行政に関しても基本的には州の権限とされている。そのため、各州には教育を所管する省がそれぞれ設置されており、カリキュラム、評価、教員人事などの教育に関する権限の多くは州が有している。

一方、連邦政府では、就学前から高等教育に至るまでを教育・技術・技能省（DESE）が担当しているが、その権限は教育財政の負担を通じた関与や連邦レベルでの調整機能に限られている。

しかし、2007 年の労働党政権の誕生後、教育行政における中央集権化が推進されている。例えば、2008 年の「メルボルン宣言」以降、初等中等教育におけるナショナル・カリキュラムの策定が開始され、現在までにほぼ全ての学習領域でカリキュラムが開発されている。また、同じく 2008 年には、全国レベルの学力テストである「全国評価プログラム」も導入されている。ただし、州が基本的な権限を有しているという憲法上の位置付けには変わりはなく、カリキュラムの適用に関しても各州の独自性は残されている[162]。

（4）オーストラリアにおける教育制度の特徴[163]

上述のように、オーストラリアでは 2007 年以降、教育行政における中央集権化の動きが活発となっている。憲法上認められた地方分権的な体制を維持しつつも、全国統一的な枠組みが形成されている点は、オーストラリアにおける教育制度上の一つの特徴であろう。

（３）で取り上げたナショナル・カリキュラムは初等中等教育段階の制度であるが、このような全国統一的な枠組みは、就学前教育及び保育並びに高等教育の段階においても見る

---

[161] 内田政一　加藤あや美「職業教育訓練機関 TAFE における学びと英語教育－日本の英語教育との接続の観点から－」(2018)

[162] 奥田久春「オーストラリアのナショナル・カリキュラム開発とグローバル化に関する考察－コンピテンシー型の能力を中心に－」(2016)

[163] 林悠子「保育の質の観点から見た保育者の資格要件の課題－オーストラリアの取り組みに学ぶ」(2017)

ことができる。例えば、就学前教育及び保育の段階では「全国品質の枠組み」が全国的な保育の質の枠組みとして、初等中等教育から高等教育の段階ではオーストラリア資格フレームワーク（Australian Qualifications Framework: AQF）が全国的な資格認定制度としての役割を有している。

連邦政府及び州政府は、2009 年にオーストラリアの全州において、全国統一的な保育の質の枠組みとして、「全国品質の枠組み（National Quality Framework for Early Childhood Education and Care: NQF）」の設立協定を結んだ。これは、各州や地域に存在していた様々な資格認可及び品質保証プロセスに取って代わる、幼児教育における規制、評価及び質の改善に関する全国統一的なアプローチとしての役割を有している。

また、2011 年には連邦政府と州政府合同で運営する保育の質の監督機関として“ACECQA（Australian Children’s Education and Care Quality Authority）”が設立された。ACECQA は、NQF で定められている「国の質の基準（National Quality Standard: NQS）」を評価基準として、チャイルドケアセンターや幼稚園等を七つのキーとなる指標に関して５段階で評価し、適切な教育及び保育を行う基盤が整っているかどうか判断する。

初等中等教育から大学院までに得られる学位や資格については、1995 年に導入された AQF という全国的な資格認定制度によって分類されている。AQF では 10 のレベルを設定し、学校セクター（義務教育課程）、職業教育訓練セクター、高等教育セクターのそれぞれにおける資格を各レベルに落とし込んでいる（例えば学士であればレベル７）。

これにより、初等中等教育、職業教育・訓練機関、大学等、国内全ての教育機関における学位・資格が州をまたぎ全国的に統合され、学習者は現在の教育機関から、異なる教育機関の上のレベルのコースに速やかに進学することが可能となっている[164]。

図表 ２-47　AQF におけるレベル付け

レベル	職業教育訓練	高等教育
レベル 10		Doctoral Degree
レベル９		Masters Degree
レベル８		Bachelor Honours Degree Graduate Certificate Graduate Diploma
レベル７		Bachelor Degree
レベル６	Advanced Diploma	Associate Degree
レベル５	Diploma	
レベル４	Certificate IV	
レベル３	Certificate III	
レベル２	Certificate II	
レベル１	Certificate I	

（Australian Qualifications Framework Council “Australian Qualifications Framework Second Edition” (2013)より PwC あらたが作成）

[164] MRI 株式会社三菱総合研究所「平成 22 年度「生涯学習施策に関する調査研究～我が国の今後の成長分野における教育機関と産業界等の連携状況に関する調査研究～」報告書(2011)

3. 近年の主要な教育政策

（1）近年の幼児教育政策

オーストラリアの幼児教育における経済的支援としては、従来、育児手当（Child Care Benefit）と託児費用払い戻し（Child Care Rebate）の二つの政策が中心であった。育児手当は低・中所得者層の保育に対する経済的支援、託児費用払い戻しは育児手当を受給する家庭への追加的な経済的支援として機能していた。

しかし 2015 年になると、政府は、「よりシンプルで、利用しやすく、柔軟性が高い保育システム」を構築することを目的に、新たな「チャイルドケア・パッケージ（Child Care Package）」を表明した。そして、このパッケージでは、育児手当及び託児費用払い戻しの二つに取って代わるプログラムとして保育補助金（Child Care Subsidy）が導入された。

保育補助金は、従来の二つの政策よりも所得レベルと支給額の連関を強化することで、低・中所得者層がより保育を利用しやすくなることを目指して設計されている。また、補助金の交付を事業者への直接交付に限定したり、年間の上限額を緩和したりするなど、種々の変更が加えられている。

2015 年にパッケージが表明された後、2017 年にパッケージの概要を定めた“Family Assistance Legislation Amendment”が制定され、2018 年 7 月から施行された。現在は、保育補助金が、幼児教育における経済的支援の中心的な政策である [165]。保育補助金については、本節４．で詳述する。

（2）近年の高等教育政策

オーストラリアにおいては、1980 年代まで高等教育は無償で提供されていた。しかし、80 年代末になると高等教育システムの改革の必要性が高まり、高等教育に係る費用の一部を「学生拠出分」として学生から徴収することとなった。

これと同時に用意されたローン制度が、高等教育拠出金制度（Higher Education Contribution Scheme: HECS）である。HECS は学生拠出分の金額を政府から借り入れることができるローン制度であり、借入額は学生拠出分として政府から高等教育機関に直接支払われ、学生は所得金額に応じて政府に返済を行う。

その後 2005 年には、HECS の他にも新たなローン制度が設けられることとなり、HECS 及びそれらの新制度は合わせて高等教育ローンプログラム（Higher Education Loan Programme: HELP）とされた。ここでは、従来の HECS は HECS-HELP とされ、政府支援枠（Commonwealth supported place）制度を利用できる学生向けのローン制度として位置付けられている [166]。HELP については本節５．で詳述する。

---

[165] ANAO “AUDITOR-GENERAL REPORT NO.10 OF 2019–20 Design and Governance of the Child Care Package” (2019)

[166] 河村小百合「高等教育政策運営と費用負担の在り方－豪の HECS-HELP の運営とわが国で求められる改革の方向性－」(2018)

4. 幼児教育における経済的支援政策

（1）幼児教育における経済的支援政策の全体像[167]

① 育児手当て、託児費用払い戻し

育児手当て（Child Care Benefit）は、認可された児童保育施設を利用する家族を経済的に支援するために交付される補助金である。親の就業や就学の状況、所得、利用施設により、給付の有無及び給付額が異なる。託児費用払い戻し（Child Care Rebate）は、家族負担の児童保育施設の利用に係る費用のうち、50%を連邦政府が負担する制度である。世帯収入による受給資格の制限はないが、両親がどちらも働いている等の要件が設定されている。補助を受ける家族は、銀行口座への定期的な振込か保育サービスへの直接の支払いかを選択することができる。両者とも 2018 年 7 月に廃止され、保育補助金に取って代わられた。

② 保育補助金

廃止された上述の二つの給付制度に代わって創設された制度が、保育補助金（Child Care Subsidy）である。本制度を利用するためには、認可された保育施設を利用する必要がある。保育補助金はサービスを提供する各施設へ直接支払われ、保育料から補助金を差し引いた金額が各家庭に請求される仕組みとなっている。世帯収入や利用するサービスの種類により、支給額が決定される。保育補助金については、後述の（２）で詳述する。

③ 州・地方政府における政策

オーストラリアの児童福祉においては、州が大幅に権限を有しており、各州で独自の取り組みがなされている。例えば、ニューサウスウェールズ州では、貧困家庭への支援を目的としたスタートストロング資金計画（Start Strong Funding）が 2017 年より開始されており、プレスクールや保育所に資金を投入し、保育料の値下げを行っている。

④ 保育補助金の予算規模

図表 ２-48 保育補助金の予算推移予測

2019-2020 実績額	2020-2021 予算額	2021-2022 推定額	2022-2023 推定額	2023-2024 推定額
（推定）8,049,485	8,978,491	9,330,766	9,843,269	10,291,939

（教育・技術・雇用省 2020-2021 年度予算より PwC あらたが作成、単位：千豪ドル）

DESE の予測によると、保育補助金に係る予算は上表のように推移するとされており、今後の支出は増加傾向であると見込まれている。

また、2019 年 7 月時点の 0 ～13 歳児の推定人口は 444 万人であり、2018 年 10～12 月期の認可保育利用者数は 131 万人とされていることから、年齢要件を満たす子どものうち約 30%が認可保育を利用していると見られる。

0 ～13 歳児（2019 年 7 月　オーストラリア統計局推定値）[168]	444 万人	2018 年 10 月～12 月期認可保育利用者数[169]	131 万人

[167] 一般財団法人自治体国際化協会シドニー事務所「オーストラリアにおける子供の貧困対策について」(2017)
[168] Australian Bureau of Statistics “National, state and territory population” (2020)
[169] ANAO “Design and Governance of the Child Care Package Performance audit report, Auditor-General Report

（2）保育補助金[170]

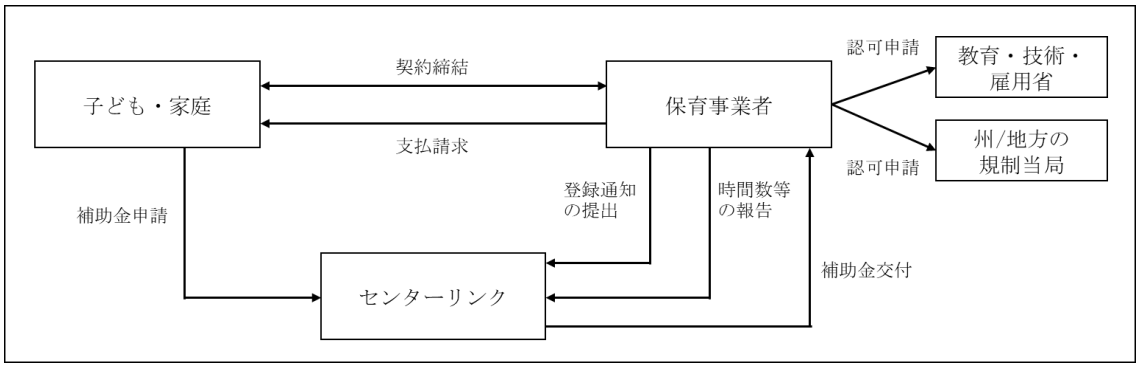
① 概要

2018 年７月に育児手当て及び託児費用払い戻しが廃止され、保育補助金（Child Care Subsidy）に一本化された。現在のオーストラリア政府においては、保育補助金が保育料金を支援する中心的な政策となっており、低・中所得層の家庭により大きな支援を提供することを目的としている。

保育補助金は、教育・技術・雇用省（DESE）、社会サービス省（Department of Social Services: DSS）及びサービス・オーストラリア（Service Australia）の３機関が共同で運営・管理するものとされている。保育補助金は通常、保育事業者に直接支払われ、家庭は利用料金と補助金の額の差額を事業者に支払うこととなる。

保育補助金に関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図である。以下では、「保育事業者の認可申請」「子ども・家庭の要件」「入園から支払いまでの流れ」に着目して、簡潔に解説する。

図表 ２-49 保育補助金における諸機関の関係性



（PwC あらたが作成）

② 保育事業者の認可申請

保育事業者は、保育補助金の交付対象となるために DESE の認可を受けなければならない。認可を受けることができる保育事業者は、施設型保育（Long Day Care Centre）、学校時間外保育（Outside School Hours Care）、家庭型保育（Family Day Care）及び訪問型保育（In Home Care）の四つのタイプに限られる。

これらの事業者は、“Family Assistance Law”の下、以下のような要件を満たすことが求められている。

- 保育事業を運営する上で州または地方の法律で求められている認可や資格を保有している
- 保育事業者が保育補助金を取り扱うに当たって適切な者（fit and proper person）である
- 保育事業者の管理者が適切な者（fit and proper person）である
- 管理者や日々の運営に責任を有する者に対して犯罪歴等の経歴調査を行う

No. 10 (NO.10 OF 2019–20)” (2019)

[170] Department of Education, Skills and Employment “Child Care Provider handbook” (2018)

また、オーストラリアでは、州または地方レベルと連邦政府レベルの二重の規制構造となっているため、保育事業者はまず初めに州または地方の法律において求められている認可・資格等を保有している必要がある。

例えば、州または地方政府は子どもの健康、安全、幸福についての責任を負っているため、事業者は保育事業を運営する前提として「全国品質の枠組み（NQF）」[171]に準拠していることが求められる。

また“Family Assistance Law”では、保育事業者やその管理者は適切な者（fit and proper person）であることが求められている。「適切な者」の判断に当たっては、過去の犯罪歴や過去に下された行政判断、不正の証拠等、保育者としての適正性に関わる事項が考慮される。

認可を受けようとする事業者は、これら認可の判断に必要な一連の情報が盛り込まれた申請書を DESE に送付しなければならない。

③　子ども・家庭の要件 [172]

保育補助金は、基本的には 13 歳以下で中等教育に進学していない子どもが交付対象となり、その他居住要件等も設定されている。交付金額については主に、家庭の所得、両親の活動レベル（activity level）、保育サービスの種類の三つの観点から決定され、交付金額と利用料金（事業者が独自に定める）の差額は各家庭が負担する。

(ア) 家庭の所得

各家庭は、年間の課税所得の推定値をセンターリンクに申告しなければならない。2019－2020 年度における家庭の所得に応じた補助率は下表の通りである。

図表　２-50　2019-2020 年度の補助率

家庭の所得	実際の費用または一時間当たりの制限金額のいずれか低い方に対する補助の割合
69,390 豪ドルまで	85%
69,390 豪ドル超 174,390 豪ドル未満	50%まで逓減
174,390 豪ドル以上 253,680 豪ドル未満	50%
253,680 豪ドル以上 343,680 豪ドル未満	20%まで逓減
343,680 豪ドル以上 353,680 豪ドル未満	20%
353,680 豪ドル以上	0%

（Services Australia ウェブサイトより PwC あらたが翻訳）

(イ) 活動レベル

補助の対象となる時間数は、活動テスト（activity test）により決定される。両親の仕事、職業訓練、就学、ボランティア活動等の合計時間により、二週間当たりの補助対象時間が決定される。各家庭は、活動の詳細な情報をセンターリンクに申告しなければならない。

---

[171] 本節２．（４）参照

[172] Services Australia “Child Care Subsidy” (2020)
https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/child-care-subsidy

図表　2-51　二週間当たりの補助対象時間

二週間当たりの活動レベル	二週間当たりの補助対象時間
８時間未満	所得が 69,390 豪ドル超の場合０時間 所得が 69,390 豪ドル以下の場合 24 時間
８時間以上 16 時間未満	36 時間
16 時間以上 48 時間未満	72 時間
48 時間以上	100 時間

（Services Australia ウェブサイトより PwC あらたが翻訳）

(ウ) 保育サービスの種類

保育サービスの種類ごとに、一時間当たりの補助金額の上限が設けられている。これらは、サービスの種類ごとの運営費の相違や平均的な利用料金を反映して決定されている。また年に一度、消費者物価指数を指標として改定される。

図表　2-52　サービスの種類ごとの補助上限

サービスの種類	一時間当たりの上限（未就学児）	一時間当たりの上限（就学年齢）
施設型保育	12.20 豪ドル	10.67 豪ドル
学校時間外保育	12.20 豪ドル	10.67 豪ドル
家庭型保育	11.30 豪ドル	11.30 豪ドル
訪問型保育	33.17 豪ドル（一家庭当たり）	33.17 豪ドル（一家庭当たり）

（Services Australia ウェブサイトより PwC あらたが翻訳）

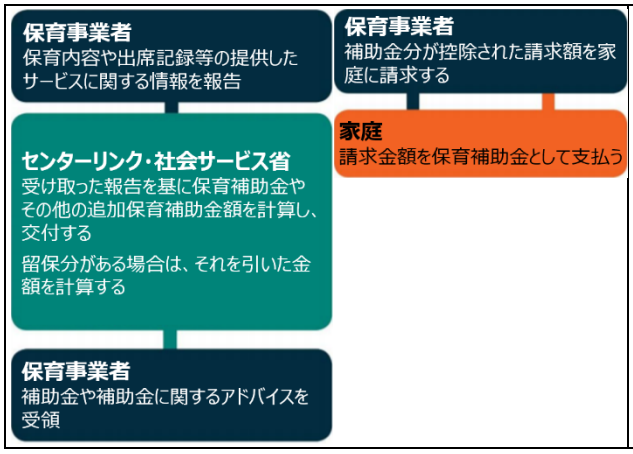
④　入園から支払いまでの流れ

入園から家庭による差額の負担までの保育補助金に関する一連のプロセスは、家庭、保育事業者、センターリンクの三者間で構築された仕組みの下に実施される。以下に、その流れを示す。これら三者間のやり取りには、主に「保育補助金システム（Child Care Subsidy System）」が利用されており、オンラインのインターフェースを介して情報の伝達が行われている。

図表　2-53　保育補助金の入園から支払いまでの流れ

保育補助金を希望する家庭はセンターリンクに保育補助金の申請を行い、センターリンクは、有資格者であるか等を評価する。
保育事業者と家庭は、計画された保育について契約を結ぶ。

保育事業者は契約を結んだ後、センターリンクに登録通知を行う。
家庭は、センターリンクより登録通知の情報を確認するよう依頼される。



保育事業者は、時間数や出席記録等の提供したサービスに関する情報をセンターリンクに報告する。
センターリンクは、受け取った報告を基に補助金額を計算し、保育事業者に交付する。
家庭は、補助金分が控除された請求額を保育事業者に対して支払う。

（Department of Education, Skills and Employment “Child Care Provider Handbook”より PwC あらたが翻訳）

5. 高等教育における経済的支援政策

（1）高等教育における経済的支援政策の全体像 [173]

① HECS-HELP

オーストラリアの高等教育では、国内の学生は基本的に政府支援枠（Commonwealth supported place: CSP）制度を利用することができ、高等教育費用の一部を政府が負担し、残額（学生貢献分）を学生が負担することとなる。この残額の支払いに利用できるローン制度が HECS-HELP（Higher Education Loan Programme）である。HECS-HELP を利用する学生の負担分は、政府から直接高等教育機関に支払われ、学生は所得額に応じて返済を開始する。HECS-HELP については、後述の（２）で詳述する。

② HELP におけるその他のスキーム

HELP では、HECS の他に四つのスキームが設けられている。下表にその概要を示す。

名称	概要
FEE-HELP	CSP 以外の学生が利用できるローン制度
OS-HELP	CSP の学生の留学費用のローン制度
VET FEE-HELP	職業教育訓練機間の学生向けのローン制度
SA-HELP	学生サービス及びアメニティ費用についてのローン制度

③ HELP ローンの規模

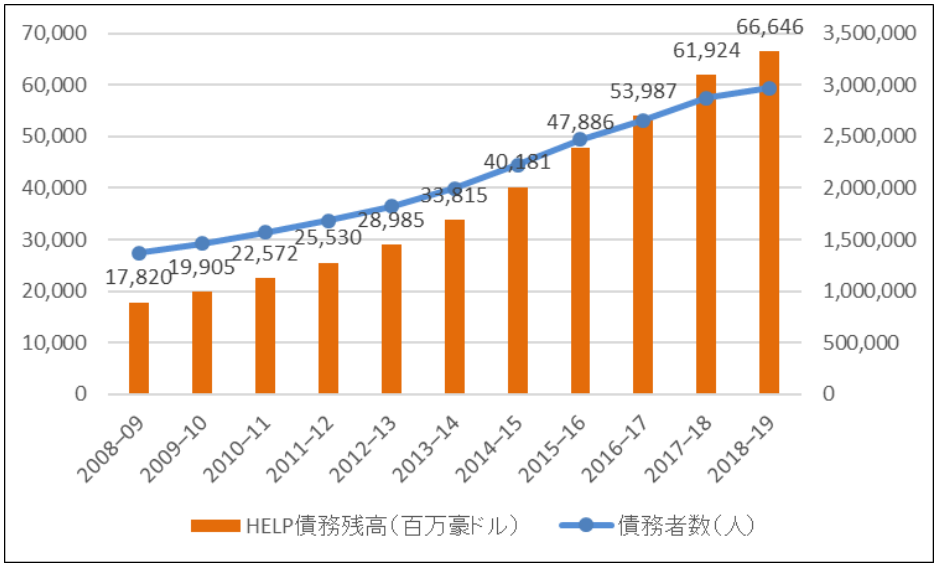
18 歳人口 [174]	30 万人
学位取得率 [175]	37.3%（2014 年）
高等教育学費平均 [176]	52 万円（2014-2015 年度）
受給者数 [177]	54 万人（2017 年度）

HELP ローンの債務者数は年々増加を続け、2018-2019 年度には約 300 百万人に達している。これと同時に、HELP 債務残高も年々積み

[173] 河村小百合「高等教育政策運営と費用負担の在り方－豪の HECS-HELP の運営とわが国で求められる改革の方向性－」(2018)
[174] オーストラリア統計局ウェブサイト
https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/national-state-and-territory-population/mar-2020
[175] 25～34 歳の学位取得率
[176] 中村真也「諸外国の大学授業料と奨学金【第２版】」(2019)
[177] Department of Education and Training “Annual Report 2017–18” (2018)

重なり、2018-2019 年度には約 660 億豪ドル（約 5 兆 2,800 億円）に及んでいる。なお、2012-2013 年度では、債務残高の 23.27%について返済が見込まれていない[178]。

図表　2-54　HELP 債務残高及び債務者数



（Australian Taxation Office “HELP statistics 2018-19”より PwC あらたが作成）

（2）HECS-HELP[179][180]

①　概要

オーストラリアの高等教育では、国内の学生及びその他一定の要件を満たす学生は、基本的に政府支援枠（Commonwealth supported place: CSP）制度[181]を利用することができ、高等教育費用の一部を政府が負担し（政府貢献分）、残額（学生貢献分）を学生が負担することとなる。この残額の支払いに利用できるローン制度が HECS-HELP（Higher Education Loan Programme）である。

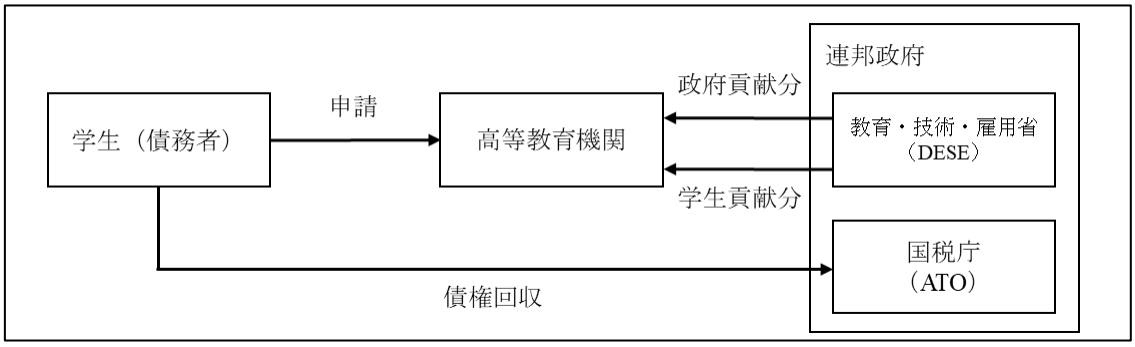
図表　2-55　政府支援枠制度を利用するための要件[182]

・　オーストラリア国民で、オーストラリアに居住していくつかの課程を履修する予定
・　ニュージーランド国民で、オーストラリアに居住して全ての課程を履修する予定
・　永久ビザ保有者で、オーストラリアに居住して全ての課程を履修する予定

HECS-HELP に関与する機関及びその関係性を簡潔に図示したものが下図である。以下では、「政府貢献分及び学生貢献分」と「返済方式」に着目して、簡潔に解説する。

178　Department of Education and Training “Higher Education Report 2011-2013” (2014)
179　Department of Education and Training “COMMONWEALTH SUPPORTED PLACES (CSPs) AND HIGHER EDUCATION LOAN PROGRAM (HELP) HANDBOOK” (2019)
180　公益財団法人未来工学研究所「平成 29 年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究　報告書」」(2018)
181　全ての公立大学及び一部の私立大学で提供されている。
182　Study Assist ウェブサイト https://www.studyassist.gov.au/

図表 ２-56 HECS-HELP における諸機関の関係性



（PwC あらたが作成）

② 政府貢献分及び学生貢献分

CSP 制度を利用する学生に関しては、高等教育費用の一部が「政府貢献分」とされ、政府から大学へ補助金が交付される。

一方、残額の「学生貢献分」は学生の負担となるが、HECS-HELP を利用する学生は学生貢献分の金額を政府から借り入れることができ、借入額は政府から直接高等教育機関に支払われる。

政府は、学生貢献分の最高額を学習分野によって三つの区分に分けて定めており、各高等教育機関はこの枠組みに従って自ら学生貢献分の金額を決定する。各区分の金額は、物価に合わせて毎年調整される。また、政府貢献分については八つの区分に分けて規定されている。

図表 ２-57 2019 年度学生貢献分の上限

区分	2019 年度学生貢献分
区分３：法学、歯学、医学、獣医学、会計学、行政学、経済学、商学	０豪ドル～10,958 豪ドル
区分２：数学、統計学、コンピュータ学、構造環境学、保健医療学、関連医療学、工学、科学、測量額、農学	０豪ドル～9,359 豪ドル
区分１：人文科学、行動科学、社会学、教育学、臨床心理学、外国語学、視覚・実演芸術学、看護学	０豪ドル～6,566 豪ドル

（Department of Education and Training “CSPs AND HELP HANDBOOK”より PwC あらたが翻訳）

図表 ２-58 2019 年度政府貢献分

区分	2019 年度政府貢献分
法学、会計学、行政学、経済学、商学	2,160 豪ドル
人文科学	6,008 豪ドル
数学、統計学、行動科学、社会学、コンピュータ学、構造環境学、保健医療学	10,630 豪ドル
教育学	11,061 豪ドル
臨床心理学、関連医療学、外国語学、視覚・実演芸術学	13,073 豪ドル
看護学	14,596 豪ドル
工学、科学、測量額	18,586 豪ドル
医学、歯学、獣医学、農学	23,590 豪ドル

（Department of Education and Training “CSPs AND HELP HANDBOOK”より PwC あらたが翻訳）

これらの金額は、学習分野ごとの教育コストを把握したうえで、各分野の卒業後の所得水準も勘案して設定されている。例えば、経済学であれば、教育コストは低いものの卒業後の所得水準が高いことから、政府貢献分が低く抑えられ、学生貢献分が区分３に設定されている。

③　返済方式

HELP ローンの債務者は、在学中か卒業後かを問わず、年間所得が閾値（threshold）を超えた時点から返済を開始することとなる。閾値は毎年見直されており、2018-2019 年度は 51,957 豪ドル（約 415 万 6,600 円）であった。また、返済額は所得額に返済率を乗じることにより算出され、返済率は所得に連動して決定される。2018-2019 年度の返済率は、下表のとおりであった。

図表　２-59　2018-2019 年度の HELP 債務の返済率

所得額	返済率
51,957 豪ドル未満	－
51,957 豪ドル～57,729 豪ドル	2.0%
57,730 豪ドル～64,306 豪ドル	4.0%
64,307 豪ドル～70,881 豪ドル	4.5%
70,822 豪ドル～74,607 豪ドル	5.0%
74,608 豪ドル～80,197 豪ドル	5.5%
80,198 豪ドル～86,855 豪ドル	6.0%
86,856 豪ドル～91,425 豪ドル	6.5%
91,426 豪ドル～100,613 豪ドル	7.0%
100,614 豪ドル～107,213 豪ドル	7.5%
107,214 豪ドル以上	8.0%

（Department of Education and Training “CSPs AND HELP HANDBOOK”より PwC あらたが翻訳）

HELP 債務に関しては、一定期間後の債務免除の規定は設けられておらず、債務者は完済するまで返済を続ける必要がある。また、債務残高については消費者物価指数に合わせて毎年調整されるが、実質金利はゼロである。

返済額の計算・回収は、国税庁（Australian Taxation Office: ATO）により行われる。ATO は、債務者の課税所得、付加的給付（reportable fringe benefits）、純投資損失（total net investment loss）、年金拠出金（reportable super contributions）、免税海外雇用所得（exempt foreign employment income amounts）を納税申告書から把握し、これらを基に返済額を決定する。学生は HELP に申し込む際に納税者番号を提出する必要があり、ATO は徴税システムを通じて回収を行う。回収は、源泉徴収の形で行われる。

第３章 主要国の教育政策に関する会計検査等の状況

第１節 アメリカにおける教育政策に係る会計検査等の状況

1. アメリカ会計検査院、監察総監室及びニューヨーク州会計検査院の概要[183]

（1）アメリカ会計検査院の概要

アメリカ会計検査院（Government Accountability Office: GAO）は、立法府における独立した専門的サービス機関として位置付けられており、税金がどのように支出されたかを調査し、議会・各省庁に対して税金の有効活用に向けた客観的かつ信頼性の高い情報を提供する役割を有している。GAO は、財務検査として連邦政府の連結財務諸表の検査を義務付けられているほか、各種財務情報の検査や、政府の政策やプログラムの評価等の経済性・効率性・有効性の観点からの業績検査を行う。

GAO は、本部をワシントンに置き、全米の 11 か所に支部を設置している。職員はおよそ 3,000 人で、そのうちの 7 割ほどが本部に勤務している。会計検査院長は、上院の助言と承認に基づいて大統領により任命される。任期は 15 年であり、再選はできない。2020 年度の予算要求額は、およそ 6.5 億ドル（約 650 億円）である[184]。

GAO の内部は、GAO のミッションを遂行するミッション・チームとそれらの活動を支援するオペレーショナル・チームに分かれている。ミッション・チームは、検査分野によって 15 のチームに分かれており、「教育・労働・所得保障」を担当するチームも設置されている。

（2）監察総監室の概要

監察総監室（Office of Inspector General: OIG）は、監察総監法に基づき現在 74 の省庁に設置されている機関であり、一般的に各省庁の内部監査機関として位置付けられている。OIG は、政府機関の不正・浪費を発見し、業務の経済性・効率性・有効性を促進することを役割としており、自らが設置されている省庁の財務諸表を監査する義務を有しているほか、他の財務情報や政策・プログラムについて監査（audit）・監察（inspection）する権限を有する。また、個別の不正行為に対する捜査権限も有している。OIG は、各省庁それぞれにおいて設置される機関であるため、教育に関しては教育省や保健福祉省などの各政策を所管する省庁の OIG で監査が実施されている。

OIG の長としては、監察総監（Inspector General: IG）が任命されるが、その任命方法は機関の規模により異なる。省庁等の比較的大規模な機関では、上院の助言と承認に基づいて大統領が任命し、それ以外の比較的小規模な機関では、機関の長が任命する。したがって、大統領任命の場合の IG は企業における内部監査とは異なり、各機関の長をトップとする指揮命令系統外の存在であり、独立性が高く、企業における監査役に近い存在であるといえる。ただし、行政府全体でみれば行政府の長である大統領が任命しており、その観点では内部監査的な機能を有している。

GAO と OIG はどちらも政府の政策・プログラムを検査・監査対象とすることから、その対象が重複する可能性も考えられるため、監察総監法においては両者の重複を避け効果的な協働関係を築けるよう留意するように定められている。

---

[183] PwC あらた有限責任監査法人「アメリカ及びイギリスの政府における内部統制及びガバナンス並びに会計検査院の役割に関する調査研究」(2020)

[184] GAO “FISCAL YEAR 2020 BUDGET REQUEST” (2019)

（3）ニューヨーク州会計検査院

ニューヨーク州会計検査院（Office of the New York State Comptroller）（以下、NY 州検査院）は、オールバニーに本部を置き、2,700 人以上の職員を抱えている。NY 州検査院は、この他にニューヨーク市とその他八つの地域にも事務所を置いている。

NY 州検査院長は、州の首席財務官として州及び地方政府が税金を公共の利益のために効果的かつ効率的に使用することを確保する役割を担っており、州の支出の管理・運営、州の財務状況の報告、州の会計システムの管理等に責任を有している。また、NY 州検査院長は州の退職年金制度の運営を行っており、退職年金基金の受託者としての役割も有する[185]。

2. 教育政策に関する検査事例の概要

（1）GAO の検査事例

GAO の幼児教育に関する検査事例を抽出するに当たり、GAO のウェブサイトで“Head Start” “Child Care and Development” “early learning” “preschool” “child care”等の単語で検索を行った。検索した結果、幼児教育における経済的支援に関してはヘッドスタート及び CCDF に関する事例がほとんどであり、RTT-ELC に関する検査事例は見当たらなかった。

そして、検索結果の中から、幼児教育における経済的支援に関連しかつ特徴的な検査手法を用いている検査事例を選定し、以下の図表３－１に事例リストとしてまとめた。

さらに、事例リストから、特に注目に値する検査手法を用いている事例を選定し、本節４．及び５．にて詳細に解説している。

また、GAO の高等教育に関する検査事例を抽出するに当たり、GAO のウェブサイトで“Higher Education” “Pell Grant” “Federal Student Loan” “Direct Loan” “Perkins”等の単語で検索を行った。検索結果は政府直接ローンに関する事例が大部分を占め、奨学金に特化した事例はほとんど見られなかった。

そして、検索結果の中から、高等教育における経済的支援に関連しかつ特徴的な検査手法を用いている検査事例を選定し、以下の図表３-２に事例リストとしてまとめた。

さらに、事例リストから、特に注目に値する検査手法を用いている事例を選定し、本節６．～８．にて詳細に解説している。

この他に、参考情報として、本節 11．においてニューヨーク州の会計検査院の検査報告事例を一つ取り上げている。

（2）OIG の検査事例

OIG の幼児教育及び高等教育に関する検査事例を抽出するの当たり、各政府機関の OIG が発行した監査報告書等が集約されたウェブサイト“oversight.gov”において、“Head Start” “Child Care and Development” “Income-Driven Repayment” “Federal Student Loan”等の単語で検索を行った。そして検索結果の中から、経済的支援に関連しかつ特徴的な検査手法を用いている検査事例を選定し、以下の図表３-３に事例リストとしてまとめた。

さらに、事例リストから、特に注目に値する手法を用いている事例を選定し、本節９．及び 10．にて詳細に解説している。

---

[185] ニューヨーク州会計検査院ウェブサイト https://www.osc.state.ny.us/

3. 事例リスト

図表 3-1【GAO：幼児教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	ヘッドスタート：プログラム監視の強化並びに重大な不正リスク及び不適切な支出リスクの低減のための措置の必要性 HEAD START: Action Needed to Enhance Program Oversight and Mitigate Significant Fraud and Improper Payment Risks (2019) (GAO-19-519) https://www.gao.gov/products/GAO-19-519 ★事例１[186]	ヘッドスタート	幼児教育事業者 ヘッドスタート局	【検査の観点】 子どもがプログラムに参加するためには一定の要件を満たす必要があり、プログラムを実施するヘッドスタート・センターがその確認を行う。また、ヘッドスタートは保健福祉省ヘッドスタート局（OHS）により管理・運営されている。本検査は以下のような点に着目している。 ・ヘッドスタート・センターが申請者の資格要件を照合する際の統制に脆弱性があるか。 ・資金充当した全ての子ども及び妊婦にサービスを提供することを確実にするための OHS の統制に脆弱性があるか。 【検査手法】 ・架空の家庭を作り実際に申請を行う無通告テスト（covert test）、資格証明書類の閲覧（一般化不可能なサンプル[187]）等 ・データの突合による登録者数に係るデータの信頼性の検証（一般化不可能なサンプル）等 【検査結果】 ・ヘッドスタート・センターの統制には、所得情報を操作する等、無資格者を登録させるような不正リスクや不適切な支払リスクが見られた。また、OHS はこのような不正リスクを十分に評価していなかった。 ・OHS は、登録されている子どもや妊婦の数を決定する際に、信頼性の低いデータを用いており、また、データの信頼性の検証を効果的に行っていなかった。 GAO は OHS に対して、不正リスクの評価を行うこと、データの信頼性の検証にリスク・ベースの方法を用いること等を勧告した。
2	ヘッドスタート補助金によりサービスは拡大しているが、より一貫性のあるコミュニケーションによって支出についての説明責任及び意思決定が改善される	ヘッドスタート	幼児教育事業者 ヘッドスタート局	【検査の観点】 アメリカ復興・再投資法の下、ヘッドスタート政策には追加的な資金が割り当てられている。本検査は、以下のような点に着目して行われている。 ・ヘッドスタートの補助金受給事業者（grantee）がどのように補助金を使用しているか。 ・補助金を利用していく上で、補助金受給事業者はどのような課題に直面しているか。

[186] ★印がついているものは、本節４．～事例として詳細を紹介。
[187] 一般化不可能なサンプルと一般化可能なサンプルに関する GAO の定義は、「第５章付録：米英の検査手法」の「２．特徴的な検査手法」で紹介している。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	Head Start Grantees Expand Services, but More Consistent Communication Could Improve Accountability and Decisions about Spending (2010) (GAO-11-166) https://www.gao.gov/products/GAO-11-166			・ヘッドスタート局（OHS）は補助金の使用をどのようにモニタリングしているか。 【検査手法】 関連する法規制の検証、補助受給事業者の担当者へのインタビュー（実地、電話または e-mail）、OHS から提供されたデータの分析、フォーカスグループ等 【検査結果】 ・補助金受給事業者はサービスの量や幅を拡大させているが、有能な職員の確保に課題を抱えている。 ・「登録（enrollment）」という用語の定義が様々になされており、補助金受給事業者により解釈が異なるため、「登録者数」に関するデータは信頼性が低い。 ・各地域の OHS の事務所は、リスクマネジメント・ミーティングを通じて各補助金受給事業者をモニタリングしているが、ミーティングの一貫した運用及び文書化が行われていなかった。 GAO は OHS 対して、用語の定義の明確化やリスクマネジメント・ミーティングの運用の厳格化等を勧告した。
3	ヘッドスタート：覆面調査により、選定したヘッドスタート・センターにおいて不正及び乱用が発見された HEAD START: Undercover Testing Finds Fraud and Abuse at Selected Head Start Centers (2010) (GAO-10-1049) https://www.gao.gov/products/GAO-10-1049	ヘッドスタート	幼児教育事業者	【検査の観点】 GAO は、GAO のホットラインを通じて、二つの補助金受給事業者（grantee）において無資格の子どもをヘッドスタート・プログラムに登録している等の通報を受けた。本検査は、以下のような点に着目している。 ・通報された補助金受給事業者における不正・濫用を調査する。 ・他の機関で同様の不正等が実施されていないか、覆面調査（undercover test）を実施する。 【検査手法】 通報された事業者の職員へのインタビュー、ヘッドスタート局（OHS）に報告されているデータの検証、子どもの出席記録の検証、架空の家庭を用いた覆面調査等 【検査結果】 通報された事例のうち、以下の二つについては実証することができた。しかし、それ以外の事例については、GAO が入手した情報からは実証することができなかった。 ・補助金受給事業者はヘッドスタートの事業費のうち、最低 20%は非連邦資金を組み合わせることを求められているが、その計算において現物寄附とはみなせないものを含めていた。 ・前年度予算で処理するために、業者からバックデータの請求書をもらっていた。また、覆面

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				調査の結果、通報されたような不正のスキームは他の事業者においても行われている可能性があることが分かった。 GAO は、保健福祉省及び OHS に対して、申請者の所得に係る検証より厳格に行うことや、通報ホットラインを作ること等を勧告した。
4	保育開発交付金：チャイルドケア事務局はプログラムの高潔性に関するリスクの監視・監督を強化すべきである CHILD CARE AND DEVELOPMENT FUND: Office of Child Care Should Strengthen Its Oversight and Monitoring of Program-Integrity Risks (2020) (GAO-20-227) https://www.gao.gov/products/GAO-20-227	保育開発交付金	チャイルドケア事務局	【検査の観点】 州は保育開発交付金（CCDF）を受け取るために、CCDF に関する州の計画（State Plan）をチャイルドケア事務局（OCC）に提出しなければならない。2019-2021 年度の計画より、プログラムの高潔性（integrity）に関する活動の結果も州の計画に含めることが求められている。本検査は、以下のような点に着目している。 ・OCC が州の CCDF プログラムの高潔性に関する活動を監視し、州の計画に全ての情報を含めるように働きかけている程度 ・OCC が州の不正な支払リスク及び是正措置を監視している程度 ・プログラムの高潔性に関する州の活動をモニタリングし、その有効性を評価している程度 【検査手法】 ・法・規制の検証、州の計画の検証・承認プロセスに関する OCC 職員へのインタビュー等 ・州が不適切な支払を報告するプロセスに関して法・規制を検証、州が提出した是正措置プランの検証等 ・OCC が州のプログラムの高潔性に関する活動をモニタリングする取り組みについてインタビューし、連邦政府の内部統制基準と比較等 【検査結果】 ・OCC は、監視の一環として州の計画を検証・承認しているが、その検証・承認のための明文化された方針を作成していない。また、プログラムの高潔性に関する活動の結果を報告していない州が大半であり、さらに OCC は「結果」として示すべきものを特定していない。 ・不適切な支払が 10%以上の場合は、州に是正措置プランの提出を求めることにより監視しているが、是正措置プランの検証・承認に関する手順書を作成していない。 ・OCC は 2019 年度より「モニタリング・システム」の運用を開始した、システムはプログラムの高潔性に関する活動の有効性を評価していない。 GAO は、OCC に対して、州の計画を効果的に検証・承認するための明文化された方針を作成すること、プログラムの高潔性に関する活動の結果の報告において OCC が求めている情報を

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				州とコミュニケーションすること等を勧告した。
5	幼児保育：州は保育開発交付金が全ての幼児の保育にとって利益であると報告している CHILD CARE: States Report Child Care and Development Funds Benefit All Children in Care (2019) (GAO-19-261) https://www.gao.gov/products/GAO-19-261	保育開発交付金	州（50 州及びコロンビア特別区）	【検査の観点】 本検査は、以下のような点に着目している ・州がチャイルドケア・システムを支援するために保育開発交付金（CCDF）を使用している程度 ・CCDF 補助金の対象とならない子どもにも影響を与えるような CCDF を使用した活動の様子 ・2018 年度の連結歳出法で増加する CCDF を州はどのように使用することを計画しているか 【検査手法】 50 州及びコロンビア特別区の CCDF 運営者にアンケート（回答率 100%）、15 州の CCDF 運営者に半構造化インタビュー（一般化不可能なサンプル） 【検査結果】 ・大多数の州は、10 個の主なチャイルドケア活動のうち、7 個についてそのほとんどもしくは全てを CCDF 資金で賄っていることが分かった。 ・チャイルドケアの質に関する活動、特に利用者の教育、教育機関のライセンシング及び教育者の能力開発は、補助金の対象とならない子どもへも良い影響を与えている。 ・多くの州が増加する CCDF を教育の質に関する活動に充てることを計画しているが、現行の見立て通りに資金が割り当てられるか不透明なため、計画は流動的であるとしている。 GAO は本検査において、指摘や勧告等は行っていない。
6	保育開発交付金：覆面調査により、五つの州のプログラムに不正及び乱用に関する脆弱性が存在することが判明した CHILD CARE AND DEVELOPMENT FUND: Undercover Tests Show Five State Programs Are Vulnerable to Fraud and Abuse (2010) (GAO-10-1062)	保育開発交付金	州（2009 年度に CCDF から１億ドル（約 100 億円）以上受け取った 26 の州から、各要件を満たす州	【検査の観点】 保健福祉省（HHS）が 2008 年度の保育開発交付金（CCDF）の不正な支払率が 11.9%であると推定したこと等を踏まえ、GAO は本検査において以下のような点に着目している。 ・選定した州について、CCDF の資格要件及び請求に関する不正防止の統制を事前テスト（proactive test）した。 ・CCDF プログラムの不正及び濫用の事例を調査した。 ・ウェイトリストに載っている親に CCDF の援助を受けられない影響をインタビューした。 【検査手法】 ・架空のチャイルドケア・プロバイダーと子どもを創り、選定した州に CCDF を請求した。 ・オンラインのデータベースやインターネットを利用してチャイルドケア支援に関する有罪

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	https://www.gao.gov/products/GAO-10-1062		を検査ごとに選定）	事件を調査した。 ・ウェイトリストに載っている 166 人の親（母集団を代表しないサンプル）に接触を試み、41 人にインタビューを実施した。 【検査結果】 ・七つのケースにおいて、GAO の架空の親子が CCDF プログラムへの参加を認められた。これより、GAO がテストした範囲では、州は親子及びプロバイダーの情報を十分に検証せず不正請求を防止する統制を欠いているため、不正について脆弱性を有していることが分かった。 ・過去の事件では、書類の偽造、架空の子どもについての請求等、GAO がテストした方法と同じような方法が用いられていることが分かった。 ・ウェイトリストに載り CCDF の援助を受けられない家庭は、生活費を切り詰めたり労働時間を減らしたりする必要がある等、不利益を被っていることが分かった。GAO は、申請者やプロバイダーに社会保障番号の提出を求めること、申請者の情報についてより厳格な検証過程を設けること等を勧告した。
7	幼児教育：ほとんどの州がプレスクール・プログラムを提供しており、複数の資金源に頼っている CHILD CARE AND EARLY EDUCATION: Most States Offer Preschool Programs and Rely on Multiple Funding Sources (2019) (GAO-19-375) https://www.gao.gov/products/GAO-19-375 ★事例２	州の幼児教育プログラム	州（50 州及びコロンビア特別区）	【検査の観点】 州が独自に資金を充当している幼児教育プログラム（ECE プログラム）に関して、利用可能な情報が限られていることから、GAO は以下のような点に着目して検査を実施した。 ・州の ECE プログラムの数及び特徴 ・連邦政府や州の他のプログラムと重複している程度 ・州がプログラムへ資金を供給する方法及びその方法に伴うメリット・課題 【検査手法】 公開情報から ECE プログラムのリストを作成、51 州（コロンビア特別区含む）の担当機関へ e-mail で質問を送付、各 ECE プログラムの連絡先にウェブベースの調査を送付、等 【検査結果】 ・全米各州の 86 の ECE プログラムが存在することが分かった。その大部分は、何らかの不利な状況にある子どもを対象としている。 ・多くの州の ECE プログラムが、サービス内容やプログラムへの参加要件等において、連邦政府のヘッドスタートや CCDF と重複していた。また、州内のプログラム間でも同様の重複が見られた。これらの重複は、州がプログラムへの参加可能人数を増加させたり、サービスを向上させたりすることを可能にしている。。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				・大部分の州の ECE プログラムは、州の資金に他の資金を組み合わせた複数の資金源から成り立っていることが分かった。これらには、利用者を増加させる等のメリットがあるが、資金によって参加要件が異なる等、管理上の負担増加にもつながり課題となっている。 GAO は本検査において、勧告は行っていない。
8	幼児教育：各機関は、協力関係の改善を通して、断片化及びオーバーラップに関する問題への対処を支援してきた EARLY LEARNING AND CHILD CARE: Agencies Have Helped Address Fragmentation and Overlap through Improved Coordination (2017) (GAO-17-463) https://www.gao.gov/products/GAO-17-463	連邦政府の幼児教育への投資	保健福祉省 教育省	【検査の観点】 多くの連邦機関が幼児教育プログラム（以下、プログラム）の運営に関与しており、プログラムの「オーバーラップ（overlap）」、「重複（duplication）」、プログラム間の調整等に疑問の声が上がっている。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。 ・プログラムに対する連邦政府の投資としてどのようなものが知られているか ・プログラムの「断片化（fragmented）」、「オーバーラップ」及び「重複」の程度並びにこれらを調整するために連邦機関が行っている取り組み ・機関がプログラムの業績を評価している程度 【検査手法】 ・2012 年の調査で識別した 45 のプログラムと 5 の税支出に係る機関にアンケートを送付等 ・アンケートの回答を基に「断片化」、「オーバーラップ」、「重複」について調査、教育省及び保健福祉省の職員へインタビュー等 ・業績報告書、議会への予算の説明の検証等 【検査結果】 ・明白に幼児教育を目的とするプログラムを 9 個、他の目的と合わせて実施されているプログラムを 35 個、税支出を 3 個識別した。 ・連邦政府のプログラムに対する投資は、教育省、保健福祉省、内務省等の様々な機関で運営されているという点で、「断片化」されている。「オーバーラップ」は見られるが、対象とする母集団や最終的な目標が異なっていることが多かった。「重複」の可能性はあるが、利用可能なデータの制限等により評価することは困難であった。省庁間早期学習政策委員会（Early Learning Interagency Policy Board）がこれらの調整の改善を進めている。 ・9 個の明白に幼児教育を目的とするプログラム全てにおいて、業績の評価を行っていたが、それぞれ異なる方法を用いているため、結果の性質は異なるものであった。 GAO は本検査において、勧告は行っていない。

図表　3-2【GAO：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	連邦学生支援：高等教育機関の認定プロセス FEDERAL STUDENT AID: Education's Postsecondary School Certification Process (2018) (GAO-18-481) https://www.gao.gov/products/GAO-18-481	連邦学生支援	連邦学生支援局 教育機関	【検査の観点】 教育省は、連邦学生支援の対象となる大学が、資金を適切に管理する能力を保持しているかどうか認定する責任を有する。認定を受けようとする大学は、教育省から、独立監査人によって行われた年次コンプライアンス監査の結果を提出するように求められる。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。 ・教育省はどのように大学が連邦学生支援資金の管理能力を有すると認定するか ・コンプライアンス監査は認定プロセスにおいてどのような役割を果たし、教育省は監査の質にどのように対応しているか 【検査手法】 ・連邦学生支援局（Office of Federal Student Aid: FSA）の職員へのインタビュー、認定に関する事例の検証（一般化不可能なサンプル）等 ・関連する法、規制、マニュアル等の検証、教育省の OIG のデータ及び報告書の検証等 【検査結果】 ・FSA の職員は、認定に必要な情報を様々なソースから集めている。職員はそれぞれ、財務及び法令遵守、教育の質、デフォルト率等の担当エリアを有しており、それぞれの情報を持ち寄って問題点を洗い出している。 ・FSA は、唯一の実地監査の結果として、コンプライアンス監査の結果を大学がどのように資金を管理しているかを判断するために用いている。しかし監査の質には、監査人によってかなりのばらつきが見られる。FSA 及び OIG は、この問題に対処するため、監査人への教育の強化策を講じたり、大学へ監査人の選び方をレクチャーするなどしている。 GAO は本検査において、勧告は行っていない。
2	連邦学生支援：学生情報を保護するために、プログラム管理と高等教育機関の監視において改善が必要 FEDERAL STUDENT AID: Better Program Management and Oversight of Postsecondary Schools	連邦学生支援	連邦学生支援局	【検査の観点】 連邦学生支援のプロセスは複雑なものとなっているため、連邦学生支援局（FSA）には幅広い役割が求められている。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。 ・FSA と大学が、支援プログラムを管理する際に集めた情報をどのように使用しているか。 ・学生に関する情報を管理するための FSA の規則及び手続が、連邦政府の法やガイダンスに則している程度 ・大学が、学生に関する情報を管理するための規則及び手続を構築している程度

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	Needed to Protect Student Information [Reissued on December 15, 2017] (GAO-18-121) https://www.gao.gov/products/GAO-18-121			・大学が連邦政府の法やガイダンスに従って学生に関する情報を管理することを FSA が確実にしている程度 【検査手法】 ・教育省及び FSA の個人情報の収集に関する文書の閲覧等 ・教育省及び FSA の個人情報保護に関する規則及び手続の検証、連邦法及び規制との比較等 ・6,200 校から層化抽出法により 560 校を抽出し（一般化可能なサンプル）、ウェブベースの調査を実施等 ・適用される連邦法及び規制の分析等 【検査結果】 ・FSA は、「大学への資格付与」「学生の申込の処理と資格付与」「資金の拠出」「ローンの返済及び回収」の四つのフェーズで学生の個人情報を使用している。 ・FSA の規則及び手続には、法令で求められている自己評価を実施していない等、情報管理に関して脆弱性が見られた。 ・情報管理に関する担当者の任命や個人情報に関するリスクの認識等の面において、いくつかの大学で適切な規則及び手続が構築されていなかった。 ・FSA は、学生の個人情報の保護に関する大学の規則及び手続を監視するためのメカニズムを有していなかった。 GAO は、検査結果を踏まえて、FSA に対して自己評価をすること、大学の個人情報保護に対するレビュープロセスを構築すること等を勧告した。
3	高等教育：教育省は大学と認定機関の監視を強化すべき Higher Education: Education Should Strengthen Oversight of Schools and Accreditors (2014) (GAO-15-59) https://www.gao.gov/products/GAO-15-59 ★事例３	連邦学生支援	教育省 認定機関	【検査の観点】 連邦学生支援プログラムに参加する大学は、教育の質に関して認定機関による認定を受けなければならない。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。 ・認定機関は、基準に従わない大学に対してどのような制裁を課しているか ・認定機関は、結果が優れない大学に対してどの程度、認定の取り消しや経過観察といった制裁を課しているか ・教育省は、認定機関の制裁に関する情報をどのように自らの監視活動に役立てているか 【検査手法】 ・教育省のデータベースにある制裁に関するデータの分析等 ・教育省が収集した大学に関するデータを用いた統計的分析等

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				・2012 年度の全ての制裁を調査し、教育省による何らかのフォローアップ検証に役立てられているか検証等 【検査結果】 ・2009 年度から 2014 年度にかけて制裁を課された大学は全体の８%であった。なかでも認定取り消しを受けたのは全体の１%であり、制裁の手段として認定が取り消されることは稀であることが分かった。 ・認定機関の使用している認定基準は、教育の質よりも財政的側面に着目している。高等教育法の下で、学生に対する連邦資金の援助は、一定の教育の質を満たす高等教育機関が対象となるとされているが、このような認定機関の実態を踏まえると、適切でない連邦資金の援助がなされているリスクが高まる。 ・教育省の職員による認定機関の制裁措置の検証とその検証結果の記録は、一貫した運用とはなっておらず、教育省は認定機関の欠陥を識別するためにそれらの情報を体系的に利用できていなかった。 GAO は、教育省に対して、認定基準の効果的な評価方法を確立すること等を勧告した。
4	連邦学生ローン：教育省は IDR plan における債務者の情報を検証する必要がある FEDERAL STUDENT LOANS: Education Needs to Verify Borrowers' Information for Income-Driven Repayment Plans (2019) (GAO-19-347) https://www.gao.gov/products/GAO-19-347 ★事例４	政府直接ローン	教育省	【検査の観点】 所得連動型の返済プラン（Income-Driven Repayment (IDR) plans）は、債務免除の可能性があるため、納税者にとっては負担が増加する恐れがある。したがって、債務者の所得や家族サイズを正確に捕捉することが重要であり、GAO は以下のような点に着目して本検査を行った。 ・申請者の所得や家族サイズに関する情報に不正や誤謬の兆候があるか ・教育省はこのような情報をどの程度検証しているか 【検査手法】 教育省のデータと保健福祉省のデータの突合、基礎データの信頼性の検証、年間返済額の推定値の算定等 【検査結果】 ・所得をゼロと申告された場合及び家族サイズに関しては、教育省は申請者に対し根拠資料の提出を求めていない。そのため、検査結果として虚偽の申告がなされている可能性が見られ、不正の兆候が観察された。 ・毎月の支払額を決定する際の基礎となる所得金額及び家族サイズについて、教育省が十分な検証を実施していないため、不正及び誤謬リスクが高まり政府が損失を被る可能性がある。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				GAO は学生支援局に対して、IDR プランの申請者から所得がゼロと報告された場合に、それを検証できるようなデータを入手すること等を勧告した。
5	公共サービスローン免除：経過的措置のプロセスを改善することで、債務者の混乱を防ぐことができる PUBLIC SERVICE LOAN FORGIVENESS: Improving the Temporary Expanded Process Could Help Reduce Borrower Confusion (2019) (GAO-19-595) https://www.gao.gov/products/GAO-19-595	政府直接ローン	教育省	【検査の観点】 公的機関でのキャリアを奨励するため、公的機関で働いていて、かつ一定の要件を満たす人には学生ローンの債務を免除するという「公的機関ローン免除（Public Service Loan Forgiveness: PSLF）」が 2007 年に始められた。しかし、PSLF への申請は否認されることが多く問題視されていたため、議会は 7 億ドル（約 700 億円）を投じて「一時的拡大（Temporary Expanded）PSLF: TEPSLF」を 2018 年に開始した。GAO は、本検査において以下のような点に着目している。 ・TEPSLF を獲得するためのプロセスが、債務者にとって明確である程度 ・TEPSLF の承認・否認に関して分かっていること及び教育省が否認された債務者とどのようにコミュニケーションをとっているか ・教育省が TEPSLF の認知度を上げる取組を行った程度 【検査手法】 ・教育省の TEPSLF のウェブサイト、TEPSLF サービサーの内部的なマニュアル等の検証等 ・TEPSLF サービサーのデータを分析し、2018 年 5 月から 2019 年 5 月の間に承認または否認された申請の数、否認された理由及び免除された金額を検証等 ・教育省の認知度向上に関する取組の文書を検証、教育省と全ての TEPSLF サービサーのウェブサイトを検証等 【検査結果】 ・教育省は TEPSLF に申し込む前に、PSLF に一度申し込むように要求しており、このことが TEPSLF への申込プロセスを理解しにくいものとしており、債務者を混乱させている。 ・2018 年 5 月から 2019 年 5 月にかけては、99%の TEPSLF への申請が否認され、承認されたのは 1 %のみであった。また、否認されたことに抗議する様々な手段があるにもかかわらず、教育省はそれらの情報を債務者に適切に提供していなかった。 ・九つのローンサービサー全てにおいて、ウェブサイト上に TEPSLF に関する情報が掲載されておらず、オンラインでの情報提供が不足している。 GAO は、学生支援局に対して、PSLF と TEPSLF の申請フォームを統合すること、全てのローンサービサーのウェブサイトに TEPSLF に関する情報の掲載を求めること等を勧告した。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
6	連邦学生ローン：大学のデフォルト率の監視を改善する措置が必要 Federal Student Loans: Actions Needed to Improve Oversight of Schools' Default Rates (2018) (GAO-18-163) https://www.gao.gov/products/GAO-18-163 ★事例５	政府直接ローン	教育省 教育機関	【検査の観点】 ３年間における債務不履行率を表すコホート・デフォルト率（cohort default rate: CDR）は、学生ローンに関する各大学の取組を監視するためのツールとなっているが、CDR には意図的に操作されている可能性などの懸念が生じている。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。 ・大学はどのように学生の CDR を管理しているか、また、大学の CDR 管理に係る方策は債務者及びデフォルトに関する大学の説明責任にどのような影響を与えているか ・大学及びデフォルト管理コンサルタントの CDR に係る方策に対する教育省の監視状況 【検査手法】 ・コンサルタント会社９社を抽出し（一般化不可能なサンプル）内部研修資料、e-mail 等を検証、12 の大学を抽出し（一般化不可能なサンプル）債務者にインタビュー等 ・6,500 人の学生に e-mail でインタビューの要請、そのうち 11 人に対しインタビュー等 ・4,138 の学校に関するデータ分析 【検査結果】 ・CDR を計算している学校全体で、返済一時猶予制度を利用する学生が年々増える傾向にある。 ・コンサルタントが CDR を低く抑え込むことを目的として、債務者にとってコスト減につながる他の選択肢を差し置いて、返済一時猶予制度を勧めているケースがあることが分かった。返済一時猶予制度では、利子は免除されないため、結果的に債務者の負担が増えている。 ・卒業や退学後において、学生と大学及びそのコンサルタントがどのようなコミュニケーションをとるべきかについては規定されていない。そのため、大学やコンサルタントが CDR を低く抑え込もうとしても、教育省の監視は限られたものとなってしまう。 GAO は、議会での検討事項として、返済一時猶予の影響を取り込めるように CDR の計算方法を変更すること等を挙げている。また、GAO は連邦学生支援局に、CDR が一定水準を超えたことから制裁措置を課された大学について、その数や頻度等についての情報を公開し透明性を高めるよう勧告した。
7	高等教育：教育省は大学の財務状況のモニタリングにおいて、監視とコミュニケーション・ギ	政府直接ローン	教育省	【検査の観点】 大学が破綻し閉鎖されると、その学校の学生ローンは免除される可能性があり、連邦政府にとっては多大な損失となり得る。そのため、教育省は連邦学生支援プログラムに参加するお

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	ャップに対処すべき HIGHER EDUCATION: Education Should Address Oversight and Communication Gaps in Its Monitoring of the Financial Condition of Schools (2017) (GAO-17-555) https://www.gao.gov/products/GAO-17-555			よそ 6,000 の学校の財務状態を監視している。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。 ・教育省はどのように大学の財務状態を監視しているか ・教育省による大学の財務状態の監視が、大学の破綻リスクを効果的に識別している程度 ・教育省が大学の財務状態の監視結果を大学及び一般に公開している程度 【検査手法】 データの分析、法、規制、ガイダンス等の検証、サンプルとして抽出した大学の職員へインタビュー（一般化不可能な抽出方法）等 【検査結果】 ・教育省は、大学の財務状態を検証するために、年次で大学の財務諸表及びコンプライアンス監査の結果を検証している。教育省は、財務責任基準に準拠していない可能性のあるコンプライアンス監査の結果を提出した大学を重点的に監視している。また、教育省は、キャンパスを複数有するような大規模な大学の監視を強化しようとしている。 ・教育省が財務状態の監視に用いている財務総合スコア（financial composite score）には限界があり、2011 年度から 2016 年度に閉鎖した大学の半数が、教育省が財政状態の監視に用いている財務総合スコアで合格点を取得していた。財務総合スコアの算定式は 20 年間更新されていないため、会計基準の改訂への対応やスコアの改ざん等に問題を有している。 ・教育省は、財務総合スコアの算定において、各構成要素をどのように扱っているか説明していないため、大学の理解との間に相違が生じ、大学側を混乱させている。また、大学が同じ会社により所有されている場合は、教育省は連結財務諸表に基づき統一的な財務総合スコアを計算する。この時、財務総合スコアはグループの大学のうちいずれか一つのスコアとして公表されてしまうため、グループの他の学校に関するスコアが知りたい人には分かりにくくなっている。 GAO は、財務総合スコアの算定式を更新することや大学側に混乱が生じないように算定方法を説明すること等を勧告した。
8	連邦学生ローン：教育省は政府直接ローンプログラムに係るサービスと監視を改善すべき FEDERAL STUDENT LOANS:	政府直接ローン	教育省	【検査の観点】 政府直接ローンの規模が拡大していくにつれ、ニュース等では政府直接ローンの管理・運営上の問題点が取り上げられることが多くなっている。GAO は、本検査において以下のような点に着目した。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	Education Could Improve Direct Loan Program Customer Service and Oversight (2016) (GAO-16-523) https://www.gao.gov/products/GAO-16-523			・教育省とローンサービサーは、債務者に政府直接ローンに関してどのような情報を提供しているか、そしてどのようにそれらの情報を入手できるようになっているか ・教育省はどの程度ローンサービサーを監視しているか 【検査手法】 ・24 人の債務者へのインタビュー（一般化不可能なサンプル）、ローンサービサーのウェブサイトの閲覧、教育省が行った債務者に対する満足度調査の結果の検証等 ・教育省のローンサービサーとの契約やローンサービサーに対するモニタリングプランの検証、ローンサービサーの業績報告書の検証等 【検査結果】 ・教育省及びローンサービサーは、債務者に対して、債務者としての責任や返済に関する選択肢等、幅広い情報を提供している。しかし、債務者からは、ローンサービサーのコールセンターが利用しにくく、必要な情報を得ることができていないという声が出ている。教育省はローンサービサーのコールセンターの営業時間に係る基準を策定していないため、ローンサービサーは自由に営業時間を設定している、そのため、一般の労働者の就業時間と被ることが多くなるなど、債務者にとっては利用しにくいものとなっている。 ・教育省はローンサービサーを監視するために複数のメカニズムを有しているが、それらには重要な欠陥が存在する。例えば、教育省はローンサービサーをパフォーマンス・メトリクスを用いて評価しており、これに基づき追加的にローンを割り振ったり、報酬を支払ったりしているが、このメトリクスが教育省の最終的な目標を実現するように設計されていないため、ローンサービサーが提供するサービスの質に悪影響を与えている。 GAO は、コールセンターの営業時間に基準を設けることやメトリクスの見直し等を勧告した。

図表　3-3【各監査・監察対象機関に設置の OIG】

	タイトル	関連政策	監査／監察対象	概要
1	2020 年度 教育省が直面する管理上の課題 FY 2020 Management Challenges Facing the U.S. Department of Education (2019) (MC2020) https://www.oversight.gov/report/ed/fy-2020-management-challenges-facing-us-department-education	－	教育省	【概要】 本報告書は、OIG が特定した教育省の重要課題に関する報告書であり、監査報告書ではない。2000 年連結財務諸表法（Reports Consolidation Act）に従って、OIG は、省が直面する最も深刻な管理と業務上の課題について毎年報告している。また、この報告書では、課題への取り組みにおける省の進捗状況の簡単な評価も行われている。さらに OIG は、省のプログラムと業務の有効性を高める可能性のあるさらなる措置を特定している。 【手法】 OIG は、省の課題を特定するために、過去の監査（audit）、監察（inspection）及び調査（investigative）を検証した。また、完了していない是正措置、重大な脆弱性を特定するために進行中の監査、監察及び調査を評価した。そして、その幅広さと複雑さのために重大な課題をもたらす可能性のある新しいプログラムと活動を分析した。 【結果】 OIG は、2020 年度において省が直面する以下の四つのマネジメント課題を特定した。 （1）不適切な支払い（2）情報技術セキュリティ（3）監督と監視（4）データ品質と報告 報告書では、各課題につき、なぜこれが課題なのか、現状の進捗状況、省がこれからしなくてはならないこと、関連する報告書のリストが記載されている。これらの中で、政府直接ローンに関する不適切な支払や、学生援助プログラムに対する監督・監視等についての課題も報告されている。
2	連邦学生支援：全社的リスク・マネジメントの構築に取り組んでいるが、効果的なリスク・マネジメントの要素のうちいくつかが不足している Federal Student Aid: Efforts to Implement Enterprise Risk Management Have Not Included All Elements of Effective Risk	－	連邦学生支援局 （教育省）	【監査の観点】 連邦学生支援局（Federal Student Aid: FSA）は、2004 年から ERM（Enterprise Risk Management）フレームワークの導入を開始し、2006 年に最初の ERM フレームワークを確立した。OIG は、FSA が現在、ERM フレームワークをどの程度導入しているかを判断することを監査目的としている。 【監査手法】 ・33 名の FSA の管理者（manager）と 8 名のリスク管理職員（管理者ではない）とのディスカッション ・彼らから入手した文書の検証

	タイトル	関連政策	監査／監察対象	概要
	Management (2018) (A05Q0007) https://www.oversight.gov/report/ed/federal-student-aid-efforts-implement-enterprise-risk-management-have-not-included-all			・リスク管理と ERM に関連する情報の検証 ディスカッション対象となった 41 人は、判断による抽出方法（judgmentally selected sample）により選定した。インタビューや利用可能な文書と記録の検証を通じて、効果的な ERM に特徴的な八つの要素を示す証拠を探した：内部環境、目標設定、イベント識別、リスク評価、リスク対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング 【監査結果】 FSA は、効果的な ERM に特徴的な八つの要素のうち、五つを構築していない。そのため FSA 長官は、ERM に関する取り組みが目標を達成し全社レベルのリスクを低減しているということについて、合理的な保証を与えることができない。FSA のリスク管理の理念、リスク選好、リスク許容度の記録を定義して保持すること、 FSA の ERM フレームワークを完全に説明する記録を保持すること、等を勧告した。
3	保育開発交付金制度における各州の支払率は保育サービスの提供を受ける機会を制限する可能性がある States' Payment Rates Under the Child Care and Development Fund Program Could Limit Access to Child Care Providers (2019) (OEI-03-15-00170) https://www.oversight.gov/report/hhsoig/states-payment-rates-under-child-care-and-development-fund-program-could-limit-access ★事例 6	保育開発交付金	児童家庭局（保健福祉省）	【監察／評価の観点】 OIG の監察の目的は以下の通り ・プロバイダーへの保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）の支払率を、チャイルドケアセンターやファミリーチャイルドケアホームが請求する価格と比較する ・保育サービスへの平等なアクセスを確保するために、保健福祉省（Department of Health and Human Services: HHS）及び児童家庭局（Administration for Children and Families: ACF）が行っている取り組みの検証 ・保育のプロバイダーが CCDF プログラムに参加する上で直面している課題の識別 【監察／評価手法】 各州の提出した CCDF プランの検証、サンプルとして抽出したチャイルドケアセンター及びファミリーチャイルドケアホームへのメールでの調査、各州へのオンライン調査等 【監察／評価結果】 CCDF の支払率が、幼児保育のプロバイダーの設定する価格の 41%しかカバーしていないことが分かった。また、ACF は各州の支払率が幼児保育への平等なアクセスを確保しているかを評価しておらず、各州の自己評価に頼ってしまっている。OIG は、以下のような勧告を行った。 ・ACF は、定められている通り、州が CCDF ファミリーに対して平等なアクセスを確保して

	タイトル	関連政策	監査／監察対象	概要
				いるかどうかを評価する必要がある。 ・ACF は、CCDF の支払率を設定するために、最新の市場レート調査の結果、または代替の方法論を使用するという新しい要件に、州が準拠することを保証する必要がある。
4	ミズーリ州保育補助金プログラムに係る支払は連邦及び州の要件に準拠していない場合がある Not All of Missouri's Child Care Subsidy Program Payments Complied with Federal and State Requirements (2017) (A-07-15-04226) https://www.oversight.gov/report/hhsoig/not-all-missouris-child-care-subsidy-program-payments-complied-federal-and-state ★事例 7	保育開発交付金	ミズーリ州社会サービス省 （保健福祉省）	【監査の観点】 ミズーリ州は連邦政府からの保育開発交付金（CCDF）と州の基金を投入して、ミズーリ州保育補助金プログラムを実施している。OIG は、ミズーリ州が 2014、2015 年度に保育補助金プログラムに基づいて認可を受けたチャイルドセンターに支払いを行う際に、連邦政府及び州の要件に準拠しているかどうかを判断することを監査の目的とした。 【監査手法】 ・CCDF プログラムに適用される連邦法、規制、プログラムガイダンスを確認 ・ミズーリ州社会サービス省（Missouri Department of Social Services）の職員へのインタビュー ・支払い請求データを社会サービス省の会計システム及び ACF-696 レポートと照合して、監査対象の保育費支払請求の母集団が、社会サービス省が連邦政府に支払いを請求した金額を表すことを確認 ・事業者のサービス月を一般化可能な抽出法で抽出、等 【監査結果】 サンプルとして抽出した 128 のサービス月のうち、124 の月において利用者の出席が十分に記録されていなかったため、OIG はこれらの月に関する支払は不適切に行われていたと判断している。OIG は、以下の事項を勧告した。 ・2014、2015 年度に支払われた保育補助金プログラムのうち、連邦政府の CCDF に係るおよそ 19,076,167 ドル（約 19 億 761 万円）を連邦政府に返金すること ・統制と監督活動を強化し、事業者がミズーリ州社会サービス省に請求する保育料の支払額をサポートするために必要な出席文書を維持できるようにすること ・事業を終了した事業者から出席記録を確実に取得するための方針と手順を策定すること

図表　3-4【ニューヨーク州会計検査院】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	ユニバーサル・プレ幼稚園政策：安全衛生の要求に関するモニタリング Universal Pre-Kindergarten Program: Monitoring of Health and Safety Requirements (2016) (2016-S-10) https://www.osc.state.ny.us/state-agencies/audits/2016/12/20/universal-pre-kindergarten-program-monitoring-health-and-safety-requirements ★事例８	―	ユニバーサル・プレ幼稚園プログラム	【検査の観点】 ユニバーサル・プレ幼稚園プログラム（UPK プログラム）を実施する機関による安全衛生の遵守状況について、州の教育省が適切にモニタリングを行っているか。 【検査手法】 ・教育省のモニタリング方法を確認 ・省の職員へのインタビュー ・学区やプログラム提供機関への訪問・観察 【検査結果】 ・UPK プログラムを運営する 444 の学区のうち、省職員が訪問したのは 81 地区（18.2%）のみであった。そのため、教育省は、UPK 提供機関の安全衛生状況の監視について、主に学区と児童・家庭サービス局に依存している。 ・1,338 の機関の半数近くが児童・家庭サービス局または省職員の現場訪問を受けていない。こうしたことから安全衛生の要件を完全に遵守していないリスクが高まっている。 ・選定した 24 の学区において、その学区が提供機関の施設に関する安全衛生状況をどのように監視しているかを調査したところ、状況が様々で標準化されていないことが分かった。

4. 事例１（GAO：幼児教育 No. 1[188]）

ヘッドスタート：プログラム監視の強化並びに重大な不正リスク及び不適切な支出リスクの低減のための措置の必要性 HEAD START: Action Needed to Enhance Program Oversight and Mitigate Significant Fraud and Improper Payment Risks (2019) (GAO-19-519)

【事例のポイント】
幼児教育受給者の資格要件の確認について、資格要件が適切に確認されているかを検査。調査官による覆面調査を実施

（1）検査の概略

【議会からの要請】 －2010 年に特定した内部統制上の脆弱性についての検証
【検査の観点①：申請者の資格要件を照合する際の統制に脆弱性があるか】 －架空の家庭を作り実際に申請を行う覆面テスト（covert test） －資格証明書類の閲覧（一般化不可能なサンプル） 【検査の観点②：補助金受給事業者が履行基準、法律及び規制を遵守しているかを OHS が適時にモニタリングしているか】 －OHS のモニタリングガイダンスの閲覧や、OHS 上級職員へのインタビューによるモニタリング手続の理解 －OHS からモニタリング業務を請け負う委託先事業者の副社長へのインタビュー －OHS のモニタリング手続と連邦政府の内部統制基準を比較 【検査の観点③：資金充当した全ての子ども及び妊婦にサービスを提供することを確実にするための OHS の統制に脆弱性があるか】 －OHS 職員や事業者へのインタビュー －ヘッドスタート法やエージェンシーの基準、事業者の規則及び手順のレビュー －データの突合による登録者数データの信頼性の検証（一般化不可能なサンプル）
【検査結果】 －覆面調査と資料サンプルの実地での検証の結果、統制上の脆弱性と潜在的な不正及び不適切な支払いリスクを発見 －OHS は事業者が不備を適時に解決することを継続的に保証できていなかった －OHS は事業者が何名の子どもと妊婦を抱えているのか信頼性の低い登録データに依拠して評価していることが分かった

（2）背景

① ヘッドスタート

ヘッドスタートは、保健福祉省（HHS）の児童家庭局（Administration for Children and Families: ACF）が所管し、ヘッドスタート局（Office of Head Start: OHS）によって管理・運営されている連邦最大の就学前教育及び保育に関する支援事業プログラムの一つである（詳細については第２章第１節４．参照）。

ヘッドスタートに関しては、補助金を受給する事業者が申請者のヘッドスタート・プログラムへの参加資格の有無を検証する必要があるが、2010 年に GAO が行った覆面調査では、

[188] 事例リストの番号を示す。以下の事例も同じ。

事業者が参加資格の検証と登録に関する規制に従っていない事例が明らかとなった。この検査では、覆面調査員が仮の申請者として登録申請を行ったところ、事業者の職員が条件を満たしていない不適格な所得を意図的に無視し、申請者をプログラムに登録していることが判明した。また、二つの事業者において、クラスへの平均参加者数が事業者の報告する登録者数よりも大幅に少ないことがわかった。これを受け、意図的にヘッドスタート・プログラムへの適格性の判定基準に違反した職員に対する措置を全事業者に確立するよう要求するなど、OHS は数年にわたっていくつかの措置を講じた。

② 不正のインセンティブ

不正が行われるリスクについて、OHS 職員は以下の要因（機会、動機及び正当化）がヘッドスタート・プログラムに存在することを認めた。

- 機会：ヘッドスタート・プログラムでは、書類に変更を加えることで申請者に資格があるように見せかけることができるなど、事業者にとって適格性の判定プロセス中に不正を行う機会がある。OHS の職員は、資格書類の現在のレビュー手順ではこのタイプの不正を検出できないため、一部のヘッドスタート・センターの職員がこの機会を利用して不正を行うリスクが高いことを認めた。
- 動機：ヘッドスタート・プログラムでは、事業者は定められた登録者数を維持する必要があり、それができない場合は補助金の一部または全てを失うリスクがある。その結果、事業者は申請者の資格要件をごまかしたり、登録数を誤って報告したりしなくてはならないプレッシャーを感じる可能性がある。
- 正当化：ヘッドスタート・センターの上級職員によれば、「貧困に苦しむ家庭が支援を受けられるように助けたい」という職員の願望が、不正を合理化するような要因となる可能性がある。

（3）特徴的な検査手法及び検査結果

① 申請者の資格要件を照合する際の統制に脆弱性があるか

申請者の資格要件を照合する際の統制上の脆弱性を検証するため、GAO は選定した補助金受給事業者で覆面調査及び申請者の適格性に関する文書のレビューを実行した。

覆面調査を実施するに当たり、GAO は架空の身分証明書と偽の書類（給与明細書や出生証明書など）を作成し、15 のヘッドスタート・センターで架空の資格のない子どもの登録を試みた。サンプルの抽出に当たっては、覆面調査での申請によって資格のある他の申請者をはじかないように、登録者数が不足している事業者が集中するロサンゼルス、デトロイト、シカゴ、ニューヨーク、ボストンの五つの大都市圏を選択し、さらに、ACF のデータを使用して登録者数の不足を報告した事業者から一般化不可能なサンプル（nongeneralizable sample）を選択した[189]。覆面調査では、15 のヘッドスタート・センター全てで、所得要件を超える給与明細などの不完全または不適格と判断される可能性のある情報を提供した。

申請書の提出後、GAO は自らの身分を明かしたうえで、承認された申請に関する情報を提供するようにセンターに申し立てを行い、申請がどのように分類されているか確認した。事業者は資格基準をいずれも満たしていなくとも、プログラムへの参加により「恩恵を受け

[189] 一般化不可能なサンプルと一般化可能なサンプルに関する GAO の定義は、「第５章付録：米英の検査手法」の「２．特徴的な検査手法」で紹介している。

る」家庭の子どもを過剰所得枠（over-income slot）として、登録枠の最大 10%まで登録することができる。今回の覆面調査の申請を過剰所得枠として処理したかどうかが不明確だったテストでは、書類をレビューし、それが正しく分類されているかどうかを確認した。

図表 3-5 覆面調査結果の一部

地域	覆面シナリオ	結果
ロサンゼルス	FPL（連邦貧困レベル）の 130%を超える単一の収入源をもつ家庭	統制上の脆弱性や潜在的な不正は特定されなかった。
ニューヨーク	収入書類がない失業者	統制上の脆弱性が発見された。 プログラム規則のとおり現金収入があるという主張をサポートするために必要な第三者からの証明書類が提供されていなかったにも関わらず、ヘッドスタート・センターは、保護者向けのオリエンテーションパッケージを受け取るように指示することで、覆面調査員に出席するように勧めた。不正の可能性は確認されていない。
ロサンゼルス	FPL の 130%を超える単一の収入源をもつ家庭	潜在的な不正が発見された。 ヘッドスタート・センターの職員は、提出した 1040 納税書類を、彼らが偽装した別の 1040 納税書類に置き換えた。偽造された納税書類には、適格所得額が低く設定されており、偽造された申請者の署名が含まれていた。
デトロイト	所得合計が FPL の 130%を超える複数の収入源をもつ家庭	潜在的な不正が発見された。 ヘッドスタート・センターの職員は、面接中に提供した二つの収入源の一つを意図的に受け取らなかった。これにより、申請者は FPL を下回っているように見えた。

（GAO-19-519 より PwC あらたが翻訳）

なお、覆面調査を行っている際の実際の会話音声は動画配信サイトにあげられている。以下、本来は不適格と判断されるべき申請が認められた際の実例を書き起こした。

【GAO 覆面調査員（以下、GAO）】電話したとき、二つ仕事をしていると言ったら、（関連書類を）全部持ってくるように言われたけれど、何か問題になりますか？
【ヘッドスタート・センターの職員（以下、HSC）】ならないはずです。ただ所得を計算するだけですから。
【GAO】カットオフは？
【HSC】家族のサイズによります。ご家族は何人ですか？
【GAO】二人です。私と息子だけ。
【HSC】なら、家族サイズは二人ですね。カットオフ金額は、年間（所得）$16,460 になります。
【GAO】本気ですか？
【HSC】でも、これは――
【GAO】16……いくらですか？　$16,400 と――
【HSC】60 ドルです。
【GAO】――60。
【HSC】所得（take over income）を見るのですが、一つのチェック――あの提供いただいた W-2（源泉徴収票）の一つには、$13,000 くらいだと思うのですが。

【**GAO**】ええ、W-2 の一つは 13 でした。
【**HSC**】なら、それでいいかも。
【**GAO**】これでいけますか？　お願いします。その一つだけでいけるのであれば、助かります。そこにちょっとメモでも書いてもらってもいいですか？
【**HSC**】ええ、分かりましたよ。
【**GAO**】ありがとうございます。どれを使用するか、私に決めさせてもらえるんですか？　それとも、彼らがどちらかを選ぶのでしょうか？
【**HSC**】おそらく――
【**GAO**】片方は$13,000 で、もう一つは$14,400 なんです。彼らがどちらかを選ぶのでしょうか？
【**HSC**】つまり、どちらでいけば――
【**GAO**】ほら、こっちは$14,400 で、もう一つは W-2 が$13,000 でしょう。どちらを選ぶんですか。
【**HSC**】分かりました。これは持っていてください。
【**GAO**】こっちは手持ちのままですね。分かりました。すごい。
【**HSC**】記入だけしてもらうために――そうですね、もしそちらが必要になりましたら、ご連絡しますから。
【**GAO**】じゃあ、これは返してもらえるんですね。$14,400 のほうは。
【**HSC**】はい。
【**GAO**】で、もし必要になったら？
【**HSC**】お知らせします。
【**GAO**】本当にありがとうございます。
【**HSC**】いいんですよ。
【**GAO**】$16,000 なんて、低いですね。
【**HSC**】そう、低いんです。今年金額が上げられたと言われているんですが、まだ低いですよね。

GAO は覆面調査に加え、実際に登録されている子どもの適格性に関する資料について、サンプルのレビューを行った。GAO は五つの事業者（一般化不可能なサンプル）に出向き、事業者が OHS の基準通りに各子どもの適格性判断を十分に文書化したかどうか 256 の資料サンプルを調査した。

図表　3-6　適格性判断に関する文書化についての調査結果

事業者	職員が基準通りに子どもの適格性判断を行ったという声明は含まれてなかった	適格性を確認するために使用された所得関連書類や声明のコピーが含まれていなかった	職員がインタビューを通じて適格性情報を検証するために合理的な努力をした、または申請者が所得の自己証明を提出した場合に適格性を検証するための努力を説明したという記述は含まれていなかった
1	0	12	9
2	0	1	14
3	0	5	5*
4	0	15	5
5**	0	4	54
合計	**0（256 ファイル中）**	**37（256 ファイル中）**	**87（256 ファイル中）**

*この要件への準拠を判断できなかった追加のファイルが一つあったが、非準拠として含めていない。

**この事業者でサンプリングされたファイルの総数は 56 だったが、他の事業者の合計は 50 だった。

（GAO-19-519 より PwC あらたが翻訳）

GAO は、覆面調査と資料サンプルのレビューの結果、OHS が完全には評価できていない統制上の脆弱性や、不正及び不適切な支払いが行われるリスクを発見した。

覆面調査では、事業者の職員が適格性を必ずしも適切に検証していないことが分かった。覆面調査の結果は、ヘッドスタート・プログラムに不正や不適切な支払いのリスクをもたらす統制の脆弱性を例示している。

また、資料サンプルの実地レビューでは、「所得」や「ホームレス」などの適格性を判断するために使用した要件は、どの事業者においても適切に文書化されていることが分かった。しかし、事業者が保管している資料には、登録資格があることを示す根拠となる資料が常に含まれているわけではなく、統制上の脆弱性と不適切な支払いリスクの可能性を示していることが分かった。

ただし、GAO は、覆面調査と資料のレビューは潜在的な内部統制の脆弱性を強調するための説明を目的としたものであり、これらの結果を母集団全体には一般化できないとしている。

② 補助金を受給する事業者が履行基準、法律及び規制を遵守しているかを OHS が適時にモニタリングしているか

OHS のヘッドスタート・モニタリング・システムで実施されるモニタリングレビューの一環として、OHS はモニタリングレビュー結果の通知、是正措置のフォローアップ及び最終報告書の発行に関して内部的な目標を持っている[190]。しかし、OHS は事業者が不備を適時に解決することを継続的に保証できていなかったと GAO は指摘している。

まず、GAO はヘッドスタート・プログラムで使用されているモニタリングプロセスを理解するため、OHS のモニタリングガイダンスを検討し、OHS の上級職員へインタビューを行った。そのほか、OHS に代わってモニタリングレビューを請け負っている民間の委託先事業者の副社長にもインタビューを行った。

次に、GAO は OHS のモニタリングプロセスを連邦政府の内部統制基準と比較した。この作業の一環として、2015 年 10 月から 2018 年３月までの間に、補助金受給事業者に不備が見つかった全てのモニタリングレポート（合計 242 件）と、関連するフォローアップレポートを確認した。これらのモニタリングレポートを以下のように OHS の内部目標と比較した。

1) モニタリングレビューの完了から 45 営業日以内に、不備が特定されたことを事業者に通知する。
→39%の不備が、特定された際に事業者に通知されていなかった。
2) 事業者の是正期間終了から 30 日以内に、不備が解決されたことを確認する。
→55%の不備について、是正期間内に解決されたこと確認されていなかった。
3) 事業者の是正期間終了から 35 日以内に、不備の状態に関する最終フォローアップレポートを事業者に発行する。
→59%の不備のステータスについて最終的なフォローアップレポートが発行されていなかった。

[190] 第２章第１節４．（２）参照

③ 資金充当した全ての子ども及び妊婦にサービスを提供することを確実にするためのOHS の統制に脆弱性があるか

資金充当した全ての子ども及び妊婦にサービスを提供することに関して OHS の統制を検証するために、OHS 職員や事業者から話を聞き、ヘッドスタート法、政府機関の基準、事業者の規則及び手順を検証した[191]。

また、サービス水準を把握するため、一般化不可能なサンプルとして９事業者のプログラムへの「登録者数」に係るデータの信頼性の検証を行った。この９事業者は、適格性に関する資料のレビューのために選定した５事業者に、新たに４事業者を加えたものである。以下、９事業者の構成であり、GAO はサンプルの性質に偏りが出ないように抽出している。

- 大規模な６事業者と小規模の３事業者
- ヘッドスタート・プログラムのみの３事業者、早期ヘッドスタート・プログラムのみの３事業者、両方の３事業者
- 委任者のいない６事業者と、少なくとも一人の委任者がいる３事業者

事業者の登録者数データの信頼性を検証するため、2018 年３月時点の上述９事業者の最終稼働日までの 60 日間の出席データを分析し、各事業者の登録者数を予約枠、児童の出席枠そして妊婦の出席枠を合計することにより GAO が独自に計算した。計算についての詳細は以下の通り。

- ホームレスや里親制度の家庭のために予約枠を確保しているかを各事業者に尋ねたところ、全９事業者が確保していないと答えた。
- 日次の出席データと、子どもの登録日及び除外日を分析することにより、各事業者の出席枠の合計数を計算した。登録数は 1) 60 日間に１日以上出席した子どもの数、2) 60 日間の後半 30 日のどこかで登録された子どもの数から分析した。
- 早期ヘッドスタートの妊婦用サービスを提供している事業者については、各事業者の妊婦枠の合計数を計算するため、妊婦の登録日と除外日を分析し、60 日間の後半 30 日のどこかで登録された妊婦数をカウントした。

さらに、計算に用いた事業者の出席データ自体の信頼性を検証するため、GAO は関連する文書を確認し、知見を有する OHS の職員にインタビューした。また、電子テストを行い、データベース内のデータの有効性を判断した。データは報告の目的上、十分に信頼できるものであると判断した。

GAO は、上述の方法で算出した登録者数を事業者が OHS に報告した値と比較した。また、算出した登録者数を助成金、OHS ポリシー、ヘッドスタート法それぞれが必要とする登録者数と比較した。

検証の結果、OHS が事業者のサービス水準をモニタリングする方法に脆弱性が存在することが分かった。OHS は事業者が何名の子どもと妊婦を抱えているのか信頼性の低い登録データに依拠して評価しており、さらに、より信頼性の高い日次の出席データを使用して事業者の登録者数を検証するという、リスク・ベースのアプローチを導入していなかった。

また、OHS は、どの程度の長期欠席後に事業者がその出席枠を空き枠と判断すべきか、プログラム共通のガイダンスを提供していなかった。さらに、OHS は事業者が早期ヘッド

[191] 「資金充当した登録者数」については、第２章第１節４．（２）参照

スタートの妊婦用サービスについて文書化することを要求していない。GAO は、これらの脆弱性に対処しなければ、プログラムは不正や不適切な支払いの危険にさらされたままであり、実際に支援を必要としている子どもや妊婦に提供されない恐れがあるとした。

（4）GAO の勧告及び OHS のコメント

GAO は、OHS に対して不正が行われるリスクを評価するように勧告している。この点、HHS は以下のようにコメントしている。

GAO が実施した覆面調査は一般化不可能なサンプルによるものであるが、OHS は脆弱性について認識しており、現在、不正リスクを管理する文化を構築している。OHS は、ACF の職員と協力し、不正防止の活動を改善し続けていく。

また、GAO は OHS に対して、登録者数データの信頼性を検証するために日次の出席データを用いるように勧告しており、HHS は以下のようにコメントしている。

GAO が実施した覆面調査は一般化不可能なサンプルによるものである。しかし、日次の出席データは、事業者から報告された登録者数を検証するために有益であり、今後使用していく予定である。

一方、GAO は OHS に対して、不正に関するリスク評価の一環として覆面調査のような追加的な監視プログラムを用意することを勧告しているが、HHS は以下のように、GAO の手法が一般化不可能なサンプリングによるものであったことを理由に勧告に同意していない。

OHS は、ACF や HHS と不正に関するリスク評価の戦略について理解・検証し、追加的な監視戦略を策定する必要があるか評価する予定である。GAO が実施した覆面調査は一般化不可能なサンプルによるものであり、OHS は覆面調査の導入を進めるこの勧告には同意しない。

（5）本事例の特徴

本検査においては、覆面調査が検査手法として用いられている点が特徴的である。GAO は覆面調査によって実際と同じように申請を行っているが、このような手法は事業者のプロセスを「再実施」することを可能とし、誤謬や不正が生じるリスクを把握することに有効であると考えられる。

また GAO は、覆面調査の対象とする地域、事業者を選定する際に、覆面調査によって本来事業の対象となるべき子どもが落選することがないように、定員割れが起きている地域及び事業者を選定している。（２）②で述べたとおり、定員割れが起きている事業者には補助金を削減されるリスクにさらされており不正をするインセンティブがある。結果的に覆面調査の対象が不正のリスクが高いグループだけに絞られてしまい、本検査のサンプルは全事業者に一般化するのに適さないものとなった。HHS はこの点を指摘し、覆面調査のような監視方法を全事業者に導入するには、全事業者のリスクの程度を別途調べる必要があると回答した。覆面調査のように本来の事業受益者に不利益を及ぼす可能性のある手法を用いる場合、分析のために理想的なサンプルを収集することよりも倫理的な配慮を優先する必要があるであろう。

5. 事例２（GAO：幼児教育 No. 7）

幼児教育：ほとんどの州がプレスクール・プログラムを提供しており、複数の資金源に頼っている CHILD CARE AND EARLY EDUCATION: Most States Offer Preschool Programs and Rely on Multiple Funding Sources (2019) (GAO-19-375)

【事例のポイント】
幼児教育の財源の重複について、事業のオーバーラップ等の有無についての検査。複数の財源があることのメリット、デメリット。WEB ベースのアンケート調査（全数）を実施

（1）検査の概略

【議会（下院教育労働力委員会）からの要請】 －州により開発され資金供給がなされている ECE プログラムについての情報は限られている
【検査の観点①：州の ECE プログラムの数及び特徴、連邦政府や州の他のプログラムとの重複程度】 【検査の観点②：州のプログラムへの資金供給方法及びその方法に伴うメリット・課題】 －調査対象とするプログラムの定義を作成 －公開情報から ECE プログラム及び担当者の連絡先のリストを作成 －51 州（コロンビア特別区含む）の担当機関へ e-mail でアンケートを送付 －識別した ECE プログラムについてウェブベースのアンケートを実施、回答の分析 －関連書籍のレビューや HHS、教育省、州のプログラムの職員へのインタビューを実施 －複数の資金源を用いることでそれまでプログラムに参加することができなかった家庭の参加が可能となったり、サービスの質が向上するなどメリットが生まれている
【検査結果】 －86 の ECE プログラムが識別された －ECE プログラムのなかには、連邦政府や州の他のプログラムと特徴がオーバーラップしているプログラムもあるが、低所得者層にとっては利益となっている －州の ECE プログラムの大多数は、複数の資金源を使用していることがわかった

（2）背景

① 州・地方政府における政策

連邦政府が幼児教育（Early Care and Education: ECE）に関するプログラムに投入している資金では、保健福祉省（HHS）が管理するヘッドスタートと保育開発交付金（CCDF）の二つが主要である。第２章第１節４．で述べた通り、ヘッドスタートは事業者に直接補助金が提供されるプログラムであり、CCDF は HHS から州に交付される一括交付金である。

しかし、州が独自で開発し資金を手当てしている ECE プログラムに関する情報は限定されており、その全体像は把握されていない。本検査においては、そのような州独自の ECE プログラムに着目している。

② 「断片化」と「オーバーラップ」

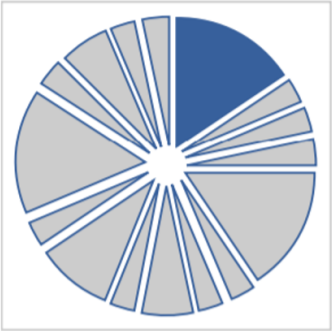
GAO は、本検査において州の ECE プログラムの「断片化」や「オーバーラップ」に着目している[192]が、この「断片化」や「オーバーラップ」に関しては GAO のガイダンスにおいて定義されている。

[192] GAO は、過去に連邦政府の ECE プログラムについても同様の検査（GAO-17-463）を行っている。

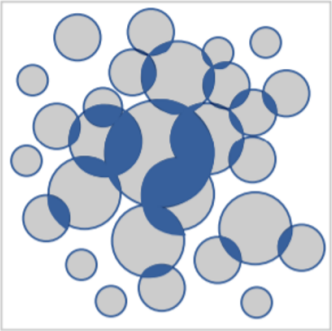
GAO が 2015 年に発行した“Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide” (GAO-15-49SP)は、分析官や政策を策定する立場にある人が、政策やプログラム等の「断片化（fragmentation）」、「オーバーラップ（overlap）」及び「重複（duplication）」を評価し管理するためのガイダンスである。GAO は、このガイダンスにおいて、「断片化」を一つのプログラムが複数の連邦機関（または機関内の複数の組織）により管理されている状況、「オーバーラップ」を複数の機関やプログラムが類似する目標を持っていたり、目標を達成するために類似した活動や戦略に従事していたり、類似する受益者を対象としているような状況と定義している。また、本検査報告書では登場しないが、これらに並ぶ概念として、GAO は「重複（duplication）」を複数の機関やプログラムが同じ活動またはサービスを同じ受益者に提供している状況と定義している。それぞれの概念のイメージは、下表のようになる。

図表 3-7 GAO による断片化、オーバーラップ、重複の定義

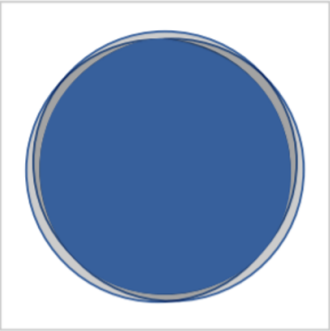
断片化とは、複数の連邦機関（または機関内の複数の組織）が同じ広範な国のニーズに関与しており、サービス提供を改善する機会が存在する状況を指す。



オーバーラップは、複数の機関またはプログラムが同様の目標を持っている場合、それらを達成するために同様の活動または戦略に従事している場合、または同様の受益者を対象としている場合に発生する。



重複は、二つ以上の機関またはプログラムが同じ活動に従事している場合、または同じ受益者に同じサービスを提供している場合に発生する。



（GAO-15-49SP より PwC あらたが翻訳）

ガイダンスにおいては、「断片化」「オーバーラップ」「重複」を評価する際の具体的なステップが示されているが、これらのネガティブな効果だけでなくポジティブな効果も考慮に入れて、影響を評価する仕組みになっている点は特徴的である。

本検査においても、GAO はこのガイダンスを用いて検査を実施しており、「断片化」「オーバーラップ」のポジティブな面、ネガティブな面の両者について評価を行っている。

（3）特徴的な検査手法

本検査報告書は、州の ECE プログラムの特定及びそれらの内容の調査が目的となっており、特段の指摘や勧告等は行われていない。GAO は、「州の ECE プログラムの数及び特徴、並びに連邦政府や州の他のプログラムとオーバーラップしている程度」、「州のプログラムへの資金供給方法及びその方法に伴うメリット・課題」という二つの調査目的を達成するために、以下のような手法を採用した。

① 調査対象とする ECE プログラムの定義

調査を開始するに当たり、GAO は州の ECE プログラムを以下のような基準で定義し、調査対象とするプログラムを明確に定めた。

- プログラムは、州議会、州機関または州全体の委員会（council）など、州の組織によって作成されたものである
- 教育または保育環境において、０歳から５歳までの子どもに幼児教育サービスを提供する、または資金提供するという明確な目的があること
- 他の種類の資金を併用している場合でも、州の資金を必ず使用していること

GAO はこれらの基準について、教育省や HHS、全米幼児教育研究センター（National Institute for Early Education Research: NIEER）、チャイルド・トレンズ（Child Trends）[193]、州教育議会などの組織に検証を依頼し、その基準としての妥当性を確認した。

② 調査対象とする ECE プログラムの特定

次に、GAO は調査対象とする ECE プログラムを特定するため、公開情報を用いて 117 のプログラムとその担当者の連絡先から成る暫定リストを作成した。そして、暫定リストの各プログラムの幼児教育担当者及び各州のその他の早期教育プログラム担当者にメールでアンケートを送信し、以下の事項の確認を依頼した。

- GAO がその州に関して特定したプログラムの名称と担当者の連絡先についての確認
- それらのプログラムが、ECE プログラムの定義を全て満たしているかどうか確認
- 他に州のプログラムで ECE プログラムの定義を満たすものがある場合は、プログラム名称と担当者の連絡先の提供

GAO は 51 州全てのプログラム担当者から回答を受け取り、作成した暫定リストのうち 107 のプログラム（56 の ECE プログラムと 51 の CCDF 補助金を管理するプログラム）が定義を満たすことを確認し、その他に定義を満たす 30 の ECE プログラムを追加した。

③ ウェブベースの調査の実施

GAO は各 ECE プログラムの特徴と資金源に関する情報を得るため、86 の ECE プログラムの担当者と 51 の CCDF 補助金を管理するプログラムの担当者にウェブベースの調査を行い（すなわち全件調査）、全ての担当者から回答を得た。この調査は、各回答者に固有のユーザー名とパスワードを割り当てた自己管理型のウェブベースのアンケートを使用して実施された[194]。

なお GAO は、ウェブベースのアンケートを作成し回答を分析するための独自ツールである QPL（Questionnaire Programming Language）システム[195]を開発しているが、本調査で用いられたかについては記載がなく不明である。

---

[193] 子どもや若者の生活を向上させることに焦点を当てている、アメリカの大手非営利研究組織。https://www.childtrends.org/about-us

[194] 英語文献では、本事例のようなアンケートを多数の回答者に送付する調査のことを survey（サーベイ）、送付する様式のことを questionnaire（質問票又は調査票）と表記することが多い。

[195] 第５章第１節２．（３）参照

GAO はアンケートによって収集する情報の正確性と完全性を確保するために、独立した GAO 調査専門家による検証や調査手法の事前テストなどを通してアンケートの開発を行った。事前テストは五つの州[196]の ECE プログラム担当者と電話で実施し、質問と選択肢の明確さ、調査の流れや構成等を確認した。GAO は、これらの専門家による検証と事前テストの結果に基づいた修正を繰り返し、アンケートを完成させた。アンケートは、以下のような項目を含む選択式及び自由回答式の質問から構成された。

- 調査対象のプログラムが GAO の ECE プログラム基準を満たしているか
- プログラムの特徴
- プログラムへの資金供給
- プログラムが複数の資金源を使用することについて（メリットと課題を含む）

また、GAO は回答率 100%を達成するために、アンケートの送付から 1 か月後には、回答を完了していない担当者に電子メールや電話で複数回フォローアップを行った。

④　ノンサンプリングエラーの低減

このアンケート調査はサンプル調査ではないため、サンプリングエラーは発生しないが、ノンサンプリングエラーは発生する。例えば、質問内容の解釈の違いや回答者が利用できる情報源の違い、回答者からのデータの処理方法と分析方法の違い等から、本来あるべき結論とは異なった結論を導き出してしまう可能性がある。

GAO はこれらの要因を最小限にとどめるために、調査の開発・設計段階から最終的なデータの分析に至るまで、「認められた調査設計実務（recognized survey design practices）[197]」を採用した。特に、調査の専門家による検証や調査手法の事前テストの結果に基づいてアンケートの修正を繰り返し、質問内容の解釈の違いや情報源の制約による回答内容のばらつきを防止しようとした点が特徴的である。また、ウェブベースのアンケートでは州の ECE プログラムの担当者が回答を電子機器に直接入力できるようにし、手動のデータ入力プロセスに関連するエラーも排除した。さらには、回答データの処理と分析に用いるソフトウェアのプログラミングを独自に検証し、データの処理方法によるエラーを防いだ。これらの対策を講じることにより、GAO はデータが調査目的を達成するために十分な品質を備えていると判断した。

最終的に GAO は、これらウェブベースのアンケート結果を分析し、調査目的である「ECE プログラムの特徴」、「ECE プログラムが連邦政府や州の他のプログラムと重複している程度」、「州のプログラムへの資金供給方法及びその方法に伴うメリット・課題」を検証した。

[196] 事前テストに参加した州は、地理及びプログラムの種類（保育か教育か等）を考慮し、選択された。
[197] 詳細は不明だが、学術的な社会調査の方法論を元に GAO 内で体系化された調査のプロセス（本報告書の第 5 章付録：米英の検査手法を参照）を指しているものと推測される。

（4）調査結果

① 州の ECE プログラムの数及び特徴、並びに連邦政府や州の他のプログラムとオーバーラップしている程度

調査の結果、GAO は 86 の ECE プログラムを特定した。認識された ECE プログラムの主な特徴は以下の通りである。

- 特定されたプログラムの大多数（73）は、五つのヘッドスタートの補助プログラムを含む、３～５歳向けの幼児教育プログラムだった。47 州が少なくとも一つの幼児教育プログラムを実施しており、残りの４州は実施していないと報告した。
- 10 州で合計 13 の保育プログラムが実施されており、そのうち２州は保育サービスと就学前教育の両方を提供していた。
- ほとんどの ECE プログラムが、何らかの不利な状況にある子どもを対象としていた。
- ECE プログラムのなかには、連邦政府や州の他のプログラムと特徴（サービス内容やサービス対象等）がオーバーラップしているプログラムもある。このようなオーバーラップは、プログラムの受益者を拡大させたり、連邦政府のプログラムを補完したりするなど、低所得者層にとっては利益となっている。

② 州のプログラムへの資金供給方法及びそれらの方法に伴うメリット・課題

州の ECE プログラムの大多数は、複数の資金源を使用していることがわかった。86 の ECE プログラムのうち 31 の担当者が州の資金のみを使用していると報告したが、55 の担当者は州の資金に加えて少なくとも一つの資金源を使用していると報告した。さらに、このうちの 31 の担当者は、2018 年に二つ以上の追加的な資金源を使用したと報告した。

複数の資金源を用いることで、州は独自の資金だけでは賄えない部分まで対応することができるようになり、それまでプログラムに参加することができなかった家庭の参加が可能となったり、サービスの質が向上するなどメリットが生まれている。

一方で、複数の資金源のそれぞれで異なる受給要件や報告要件が課されているため、それらの管理がプログラムの運営上の負担となっている点は課題である。

（5）本事例の特徴

本検査事例における GAO のウェブベースのアンケートの開発手法は、アンケートを用いた検査を実施する際には一般的に有用と考えられる。GAO はウェブベースのアンケートを開発する際に、以下のような工夫を行っている。

- 独立した GAO 調査専門家による開発段階のアンケートの検証
- 事前テストによるアンケートの質問と選択肢の明確さ、調査の流れや構成等の確認
- アンケートの開発・設計段階から最終的なデータの分析に至るまで専門家の監修を受けながら体系化されたプロセスを踏むことによるノンサンプリングエラーの低減
- 電子機器を用いた回答方法を採用することによるノンサンプリングエラーの低減
- 回答結果の分析に用いるソフトウェアのプログラミングを検証することによるノンサンプリングエラーの低減

これらはアンケートを開発するに当たり一般的に考えられるリスク及びそれらに対応した開発手法であり、アンケートを用いた検査手法を開発する際には参考となると考えられる。

また、本検査においては、ECE プログラムの「オーバーラップ」に関して、課題のみならずメリットについても着目している。政策やプログラムの「オーバーラップ」というと、非効率であるといったような課題・デメリット面が思い浮かぶことが多いが、本検査のように投入資金が増えることによりサービスの量・質を改善しているなど、政策目的の達成に寄与している状況も考えられるため、メリット、デメリット両方の観点から捉えることが重要と考えられる。

6. 事例３（GAO：高等教育 No.３）

高等教育：教育省は学校及び認定機関に対するモニタリングを強化すべきである HIGHER EDUCATION: Education Should Strengthen Oversight of Schools and Accreditors (2014) (GAO-15-59)

【事例のポイント】
高等教育機関に対する認定機関の評価状況について、認定機関による学校評価をロジスティック回帰等の統計的手法により分析し、財務指標だけでなく学習成果指標も活用するよう提言

（1）検査の概略

【検査の観点①：教育機関に対する処分がどのような観点に基づいて行われたか、地域レベル機関と国レベル機関の差異、教育機関（営利、非営利、公営）や期間（２年制、４年制）による差異の有無】 【検査の観点②：教育省が認定機関の行う教育機関に対する処分をどのようにモニタリングし、または支援しているか】 －ロジスティック回帰分析などの統計的な分析手法を使用
【検査結果】 －財務状況指標に偏った評価が行われており、認定制度が教育の質を確保するのに有効に機能しているかについて疑問がある。 －教育省による認定機関の機能の有効性を適切にモニタリングしているかどうか、ひいては連邦政府の学生支援基金が適切に使用されているかどうかについて疑問がある。 －教育省は、認定機関の処分について、必ずしもそのデータベースに記録しておらず、このような記録と利用の欠如は、認定について問題を有する学校を系統的にモニタリングする能力を制限している。

（2）背景

第２章で述べたように、アメリカでは高等教育機関による質の高い教育の提供を確保するため、「認定機関」による教育機関の認定制度を採用している。一般的に、認定機関は非政府の団体であるが、それ自体教育省により認定機関としての適格性について認定を受ける必要があり、これを通じて、教育省は認定機関の活動が、教育の質を確保するためのものとして適切に行われるよう監視する。また、認定機関は地域単位で設置されるもの（地域レベル機関）と、連邦単位で設置されるもの（国レベル機関）の２種類があり、前者は主に非営利目的又は公営学校に関する認定、後者は営利目的の学校に関する認定を行うとされる。

認定機関は、事前に定めた一定の基準の下で、教育機関が提供する教育の質を評価することとされているが、その基準の具体的な内容について、教育省が決定したり、基準を定める

際の規則を定めることは禁止されている。

また、認定機関は、認定した教育機関が事後的に基準を満たしてないような場合には、認定を取り消したり（terminate）、認定基準を満たしていないことについて教育機関に説明を求めたり（show cause sanction）、警告（warning sanction）を発したりすることができる。

2009 年 10 月から 2014 年３月にかけて、認定機関は延べ 984 件の処分を行い、うち 66 件について認定取消、328 件は取消猶予処分とした。

本検査における GAO の主要な関心の一つは、これらの処分がどのような観点に基づいて行われたか、地域レベル機関と国レベル機関で差異があるか、教育機関（営利、非営利、公営）や期間（２年制、４年制）による差異があるかを分析することにある。

また、本検査のもう一つの興味は、認定機関の監視者としての教育省が認定機関の行う教育機関に対する処分をどのようにモニタリングし、または支援しているかを検討することにある。

（3）特徴的な検査手法

本検査の特徴的な点は、認定機関は、認定取消や取消猶予処分を検討するに当たり、どのような指標を考慮して判断しているかについて、処分基準や処分理由が記された文書を一つ一つ調べるのではなく、処分結果のデータを統計的な分析手法（回帰分析と統計的仮説検定）を用いて分析した点にある。処分結果という客観的なデータを統計的手法により分析することで、認定機関の判断における明文化されていない偏り（バイアス）を浮かび上がらせようとしたと推察される。

まず、GAO は認定機関による処分の状況を把握するため、教育省が一貫したデータ収集を開始した 2009 年 10 月から、2014 年３月に最新データが公表されるまでの間に行われた処分のうち、教育省への報告が義務付けられている「認定取消」と「取消猶予」をを中心に分析した。認定データベースの他、IPEDS や PEPS 等といった複数の異なるシステムからデータを抽出し、これらのデータに共通の識別子（コード）を付してデータを結合した。当該結合データについて、信頼性を評価するために電子テストも実施したとの記述もある。

次に、GAO は認定機関による処分の傾向を分析するために、当該データから得られる個別の指標を「学習成果指標（Student Outcome Characteristics）」と「財務指標（Financial Characteristics）」の二つのカテゴリ（複合指標）に区分し、そのいずれかに偏りの有無が見られるか検討しようとした。

図表 3-8　個別指標の区分

複合指標	個別指標	理由
学習成果指標	３年コホート・デフォルト率[198]（３年）	質の低い教育を受けた学生は、融資を返済するのに十分な収入を得られない傾向がある。
	一時猶予率 (Forbearance Rate)	質の低い教育を受けた学生は、融資を返済するのに十分な収入を得られない傾向があることから、返済期間中に、一時猶予を受けることがある。
	卒業率	卒業率は修学期間の 1.5 倍の期間内に完了した学生の割合である。低い

[198] コホート・デフォルト率については事例５（２）①の説明を参照

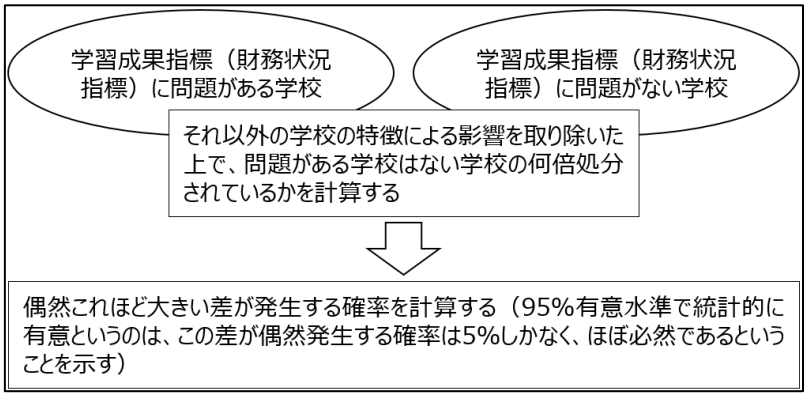
複合指標	個別指標	理由
	(Graduation Rate)	卒業率は、教育の質の低さを示唆していると考えられる。
	中途退学率 (Dropout Rate)	中途退学率は、中途で退学し、卒業しなかった学生の割合である。高い中途退学率は、教育の質の低さを示唆していると考えられる。
	歩留率 (Retention Rate)	歩留率は、入学した学生が、次の年に２年時に進学して留まっている割合である。低い歩留率は教育の質の低さを示唆していると考えられる。
	連邦政府による学生支援の増加	年間の連邦政府による学生支援が急激な場合には、学生を支援するために必要十分な学術的・行政的サービスを維持できていない場合がる。
	プログラムレビューの指摘数	特定のリスク要因の存在や過去の指摘件数に基づき、教育省による詳細なレビューの対象に選定された学校において、当該レビューにより指摘された件数。
財務指標	財務健全性スコア	学校の全体的な財務健全性の様々な側面をとらえた三つの比率を用いて、営利・非営利学校の財務健全性を毎年計算するもの。
	プログラムレビュー	特に財務的なリスク要因に基づき、教育省による詳細なレビューの対象とされた学校。
	その他の教育省による処分	連邦政府学生支援基金の管理に関し問題を有するため教育省から処分受けた学校。 処分措置には、監視の強化(基金を受け取る前に連邦政府の学生支援資金の支出を学校に義務付ける)や信用状(学校が閉鎖された場合に教育省に対する財政的義務が満たされるという保証)などがある。多くの場合財務状況や学校の財政的安定性の問題に関連している。
	連邦学生支援の減少	連邦政府の学生支援の急激な減少は、学校の財務の不安定性を示す可能性がある。
	90/10 レシオ	90/10 レシオとは、営利目的の学校において、連邦政府の学生支援基金から得た収益が総収益に占める割合をいう。営利目的の学校は収入の少なくとも 10%を学生支援基金以外の財源から調達しなければならないこととされている。90/10 が高いことは当該要件が遵守されないリスクが高いことを示しており、他の資金財源の不足や財務不安を抱えていることを示している可能性がある。

（GAO-15-59 より PwC あらたが作成）

GAO は当初、認定機関が処分の際に考慮する要素を網羅した判断モデルを構築して、各要素と処分結果の間の因果関係を特定することを試みたようであるが、認定プロセスには様々な要因が複雑に結合しており、信頼性のあるモデリングは困難であった。そこで、学習成果または財務の状況 [199]に問題がある学校はそうでない学校と比べて処分される確率が高く、この現象が偶然起きる確率は５%しかない―つまり、処分理由として言及されていなくともこれらの指標は処分の有無と強い関係を持っている―ことを回帰分析と統計的仮説検定によって立証することとした。具体的には、学習成果指標や財務状況指標に問題がある学校は問題がない学校と比べて何倍処分されやすいのかを回帰分析によって計算し、その処分確率の差は偶然発生するには大きすぎる差であるかどうかを統計的仮説検定によって判定した [200]。

[199] 認定機関が処分の判断に用いる基準については裁量が与えられているが、GAO は学術研究の文献調査やサンプル抽出した認定機関の認定プロセスなどから、多くの機関で学術的な質に関する指標よりも財務状況指標が処分の判断に強く影響している可能性があると予想した。
[200] 統計解析ソフトウェア上では回帰分析を実行すると仮説検定も自動的に実行される。

図表 3-9 統計的仮説検定の概要図



（PwC あらたが作成）

結論の要約は以下のとおりである。

1) 学習成果指標（複合指標）の強弱が処分の有無に与える影響の有無

	非営利又は営利学校	公営学校
全体	無し	無し
地域レベル機関	有り	有り
国レベル機関	無し	N/A

（GAO-15-59 より PwC あらたが翻訳）

2) 学習成果指標を構成する個別指標の強弱が処分の有無に与える影響の有無

	デフォルト率	卒業率	中退率	定着率	一時猶予率
全体	有り	無し	無し	無し	無し
地域レベル機関	有り	有り	有り	有り	無し
国レベル機関	無し	無し	無し	無し	無し

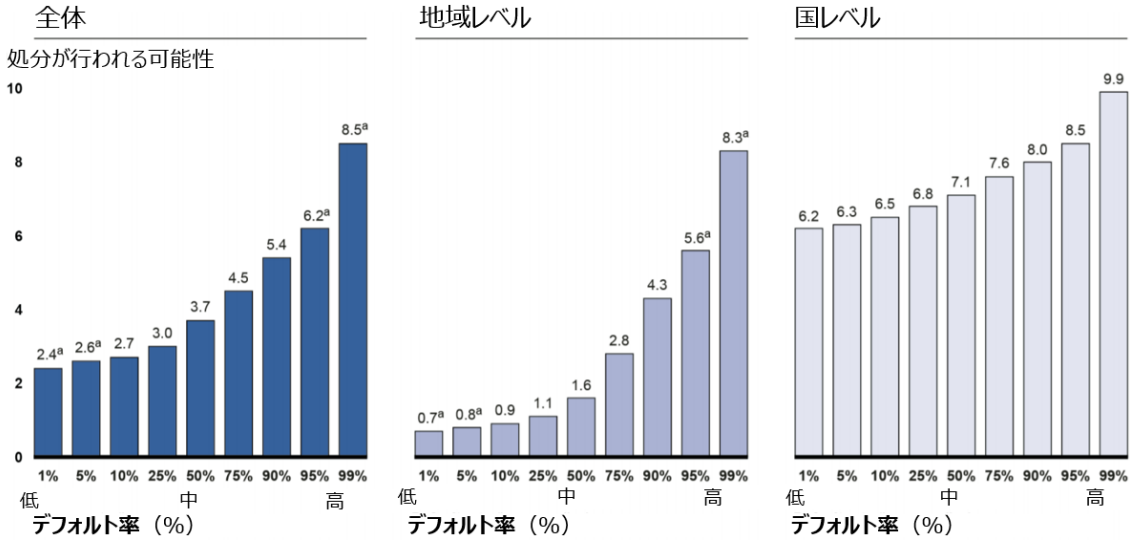
（GAO-15-59 より PwC あらたが翻訳）

1)は学習成果指標が認定機関の判断に影響を与えているか、2)は学習成果指標を構成する個別指標が認定機関の判断に影響を与えているかについて分析したもので、「有り」は処分確率に偶然とはいえないくらいの差が生じていた指標である。このように、地域レベルと国レベルでは、処分の判断に当たっての学習成果指標の考慮に差異があることが示されている。認定機関は学術的な質を監視する機関であるが、学習成果指標が判断に影響していない場合もあることがわかった。

さらに、GAO は回帰分析で使用したモデルを機械学習のような予測のツールとしても使用した。報告書の付録では、このモデルの中で説明変数（学習成果指標や財務指標）の値だけを０%から 100%まで連続的に動かした場合に処分が行われる確率をシミュレーション[201]し、グラフとして図示している。例えば学習成果指標の一つである３年デフォルト率であれば以下のような予測結果が得られる。

[201] 具体的には、回帰式の説明変数に 0 から 100 までの値を順番に代入してそのときの目的変数の値を予測させた。

図表 3-10　3年デフォルト率と処分の確率の関係



（GAO-15-59 より PwC あらたが翻訳）

財務状況に係る指標についても同様の分析を行い、以下の結論を導出している。

1)　財務状況指標（複合指標）の強弱が処分の有無に与える影響の有無

	非営利又は営利学校
全体	有り
地域レベル機関	有り
国レベル機関	有り

（GAO-15-59 より PwC あらたが翻訳）

2)　財務状況指標を構成する個別指標の強弱が処分の有無に与える影響の有無

	財務健全性スコア	プログラムレビュー	財務健全性に関する教育プログラムレビューの指摘件数	財務リスクに関する処分件数
全体	有り	有り	有り	有り
地域レベル機関	有り	有り	有り	有り
国レベル機関	有り	有り	有り	有り

（GAO-15-59 より PwC あらたが翻訳）

このように、学習成果指標については認定機関の間で考慮の度合いに差異があるのに対して、財務状況指標に関しては、国レベル及び地域レベルのいずれの認定機関においても、指標の弱い学校に対して、認定取消等の処分を行う傾向があることが示されている。

（4）検査結果の概要

教育省は、認定基準の具体的な内容を明示することは禁止されているが、認定機関を認定するための基準の一部として、認定機関が学術的な質を効果的に監視しているかどうかを評価する責任がある。しかし、このように財務状況指標に偏った評価が行われているという結果は、認定制度が教育の質を確保するのに有効に機能しているかどうかという点のみな

らず、教育省が認定機関の機能の有効性を適切にモニタリングしているかどうか、ひいては連邦政府の学生支援基金が適切に使用されているかどうかについて疑問を投げかけている。

また、本検査において、教育省は、認定機関の処分について、必ずしもそのデータベースに記録していないと報告している。しかし、処分に関する情報は教育省が学校のモニタリングを行うに当たっても重要かつ有益でありうることは自ら認めているところである。「連邦内部統制基準」においても、情報は記録され、管理者や当該情報を必要とする他の者がその責任を実行できるような形式とタイミングで伝達されるべき（「情報と伝達」）であるとしており、このような記録と利用の欠如は、認定について問題を有する学校を系統的にモニタリングする能力を制限している。

本検査では、このような状況を受け、現行の認定機関による認定基準を評価し、教育の品質に効果的に対処しているかどうかを判断すること、認定機関及び学校に対するモニタリングを強化するため、認定機関の認定及び処分に関する情報がどのように活用できるかを検討し、積極的に利活用することを主な改善勧告として掲げている。

（5）本検査の特徴

本事例においては、回帰分析を利用することで、処分の判断基準における認定機関が明確に言及していない偏りを浮かび上がらせようとした点が特徴的である。このような統計的な手法は、労働経済学などの研究領域で性別や人種間の待遇差別について研究する際にも使用されている。会計検査においても、契約の相手方を選定する際に、理由書や評価書に記載されていない要素によって実質的に選定結果が左右されている可能性を検証する際にこのような手法を用いることも考えられる。

ただし、本事例のようにいくつもの変数を使用する回帰分析では、モデルに使用した変数の組合せなどが原因で適切でない推定値が得られる可能性もある[202]ため、このような手法を検査に取り入れる際には、高度な知識を持つ専門家のレビューを受ける必要がある。GAOの内部には統計やデータ分析の専門家が存在し、必要に応じてレビューを行っている。それに加えて、受検庁側においても専門家を配置する等、統計的な検査結果を理解して受け入れる体制が構築されていることが必要である。

（参考）推測統計の会計検査への応用～回帰分析

回帰分析とは、ある変量を他の変量の関数として表現し、変量間の関係を分析する手法をいう。両者の関係式を回帰式といい、説明される変数（式の左辺）を被説明変数（従属変数）、説明する変数（式の右辺）を説明変数（独立変数）という。

被説明変数が一つの場合を単回帰分析、説明変数が二つ以上の場合を重回帰分析という。単回帰分析は、学習成果指標に問題がある学校と問題がない学校の平均的な差を計算するだけだが、重回帰分析では、その他の学校の特徴（在籍学生の人種構成、所得水準、年齢構成など）による処分への影響を取り除き、学習成果指標以外の指標はそっくりな学

[202] モデルに含まれる変数同士に強い相関がある場合、推定値に偏りが生じたり、誤差が過大に推定されたりする。この問題を多重共線性問題という。

校同士を比較することができる。学生の人種構成のように、目的変数への影響を取り除くために重回帰分析の式に組み込まれる変数を制御変数という。

回帰分析には、本事例で用いているロジットモデルだけでなく、最小二乗法（Ordinary Least Squares: OLS）も良く使用される。一般的に、目的変数が連続的な変数（金額や人数など多様な値をとる変数）の場合は OLS、目的変数が二項の変数（ある現象が起こるか否かなど０か１で表される変数）の場合はロジットモデルやプロビットモデルを用いた回帰分析を行う。本事例では、目的変数が「処分の有無」という０か１かで表現される非連続変数なので、ロジットモデルによる回帰分析（ロジスティック回帰分析）を採用している。仮に、「処分によって減額される補助金の額」のようになだらかに変化する変数を被説明変数として同じ分析をする場合は、OLS を採用することになる。統計解析ソフトウェアを使用する場合、モデル名を指定すれば自動で計算されるため数式を覚える必要はないが、出力される計算結果の意味が異なることに注意する必要がある。OLS の推定値は説明変数が１単位増えた際の被説明変数の変化量（学習成果指標が１%悪化すると補助金がいくら減額されるか）を表すのに対して、ロジスティック回帰の推定値は目的変数が１となるオッズ比（学習成果指標が１%悪化すると処分される蓋然性が何倍になるか）を示す。

7. 事例４（GAO：高等教育 No.４）

連邦学生ローン：教育省は IDR plan における債務者の情報を検証する必要がある FEDERAL STUDENT LOANS: Education Needs to Verify Borrowers' Information for Income-Driven Repayment Plans (2019) (GAO-19-347)

【事例のポイント】

連邦学生ローンの申請情報について、申請者の所得に関する情報を他機関のデータベース間で突合し、検証プロセスの補強を提言

（1）検査の概略

【議会からの要請】 －教育省の IDR プランに関する手続の検証
【検査の観点①：規則及び手続の検証、基礎データの入手及び信頼性の検証】 －教育省及び四大ローンサービサーの規則及び手続の検証 －教育省及び保健福祉省からデータを入手 －当該データの信頼性の検証 【検査の観点②：申請者の所得に関する情報に不正や誤謬の可能性があるか】 －およそ 656,600 人の債務者の情報を外部データと突合 －月々の返済額を推測 【検査の観点③：申請者の家族サイズに関する情報に不正や誤謬の可能性があるか】 －およそ 500 万の承認済みの申請について、家族サイズの分布を分析
【検査結果】 －EDWA から入手したデータのうち、一部に信頼性に関する問題が検出された －申請者の所得には不正または誤謬の可能性が見られた －パーセンタイルの上位１%を異常値として識別 －教育省における監視体制は不十分であり、不正のリスクが高まっている

（2）背景

①　所得連動型返済プラン

政府直接ローン（Direct Loan）（第２章第１節５．参照）には様々な返済プランが用意されており、債務者は「標準型」「段階型」「延長型」「所得連動型」等の返済プランの中から、それぞれの要件を満たす限りで選択することができる。

この中でも、所得連動型返済プラン（Income-Driven Repayment Plans: IDR Plans）は、債務者の所得と家族サイズ（family sizes）に基づいて毎月の返済額が決定されるため、債務者は返済に係る負担を緩和することができる。場合によっては毎月の返済額が０円となることもあり、また、IDR プランでは、返済期間の終了時には債務が全額免除されるため、低所得者層にとってはメリットが大きい。

②　不正のインセンティブ

債務者は、IDR プランを利用するために申請書を送付しなければならない。この申請書には、所得や家族サイズ等の情報を盛り込む必要がある。この時、申請者は申告した所得の根拠資料として、納税申告書や他の課税所得を確認できる資料を添付しなければならないが、申告した所得がゼロ[203]の場合は根拠資料を提出する必要は無く、自己申告のみで済む。また、家族サイズに関する根拠資料の提出も求められていない。

一般的に、不正はそれを行う「機会」と「動機」がある場合に、リスクが高くなる。IDR プランの申請の場合は、所得がゼロの場合と家族サイズに関しては根拠資料が要求されていないため、申請者に偽りの所得及び家族サイズを申告する機会を与えている。また、所得が低いほど、家族サイズが大きいほど毎月の返済額は減少するため、さらに最終的な債務免除額が増加するため、申請者にとっては不正な申請をする動機となっている。

（3）特徴的な検査手法及び検査結果

①　規則及び手続の検証、基礎データの入手及び信頼性の検証

GAO は、まず、教育省と四大ローンサービサーの IDR プランに関する規則及び手続を検証した。四大ローンサービサーを検査対象として選定したのは、これら４社で IDR プランに係るローン残高の 96%を占めているためである。また同時に、これらの機関の職員へのインタビューも実施した。

GAO は、申請者の所得及び家族サイズに関する情報に不正または誤謬の可能性があるか判断することを目的として、分析に必要なデータを以下の二つのソースから入手した。

- 教育省エンタープライズ・データ・ウェアハウス（Education’s Enterprise Data Warehouse and Analytics: EDWA）
- 保健福祉省国家新規雇用ディレクトリ（National Directory of New Hires: NDNH）

EDWA は、教育省の集中型のデータベースであり、ローンサービサーから報告された IDR プランの債務者に関する情報を含んでいる。GAO は、分析時点で利用可能な最新の情報である、2016 年１月１日から 2017 年９月 30 日の間に承認された IDR プランに関する情報を EDWA から入手した。

[203] 無収入のみならず、課税所得が無い場合を指す。以下、本事例において同じ。

NDNH は、保健福祉省が保有する雇用主、州、連邦政府機関から報告された情報のリポジトリであり、新規雇用に関する情報のみならず、既存の被雇用者の四半期ごとの賃金データや失業手当の申請者に関する情報も含んでいる。GAO は、入手した EDWA のデータと同期間に関して、NDNH から四半期ごとの賃金データを入手した。

GAO は、入手したこれらの基礎データに関して信頼性を検証している。GAO は EDWA に関して、データベースに関連する文書の検証、教育省職員へのインタビュー、電子テスト（electronic testing）、社会保障局の確認システム（Social Security Administration's Enumeration Verification System）の情報との比較等を実施した。

また、信頼性の検証の一環として、入手した EDWA データから 16 人の一般化不可能なサンプル（nongeneralizable sample）を抽出し、ローンサービサーの記録と突合した。所得及び家族サイズに関して、一般的な層（グループ）と外れ値の層に分けてサンプルを抽出している。

GAO はこれらの EDWA データの検証の過程で、データの信頼性に関する問題を検出したため [204]、問題のある全てのデータを分析対象となる EDWA の母集団データから除外した。これにより、GAO の分析は母集団である EDWA データのうち信頼性の基準をクリアした一部に限定して実施されているため、分析結果は IDR プラン全体の傾向よりも過少（understate）なものとなっている可能性があるとしている [205]。

GAO は、NDNH データに関しても同様に、データベースに関連する文書の検証、保健福祉省職員へのインタビュー、電子テスト等を実施し、その信頼性は検査の目的を達成する上で十分であると判断している。

② 申請者の所得に関する情報に不正や誤謬の可能性があるか

GAO は、申請者の所得に関する情報に不正や誤謬の可能性があるか否かを検証するため、所得がゼロであると申告したおよそ 656,600 人の債務者 [206]の EDWA データを NDNH の四半期賃金データと突合し、申告通りに所得がゼロであったかを検証した。具体的には、以下のような流れで手続を実施している。

- 債務者の居住州を NDNH のデータと突合
- 債務者の氏名を NDNH のデータと突合
- 債務者の年間の所得を NDNH のデータを基礎に推定
  －IDR プランが承認された四半期に NDNH に報告されている全ての賃金を合算
  －合算値に４を乗じて年間の推定値を計算
- 推定した年間所得を基に毎月の支払額を計算

[204] あるローンサービサーにおいて行われたデータの変更が教育省に正確に報告されていない等の問題が検出されている。

[205] 信頼性に問題があるデータは、問題がないデータよりも不正や誤謬を含んでいる可能性が高いと予想されるが、そのようなグループを分析から除外したため。

[206] GAO は、検証対象を、申請時に根拠資料の提出を求められていない所得がゼロと申告した人に限定している。656,000 人は、データの信頼性の検証を経て、母集団から一部のデータが除外された後の人数である。

なお GAO は、債務者が各四半期で稼得した所得が同額ではないこと、NDNH のデータは所得控除等が考慮されていないこと等の理由により、年間の所得の推定値は過大または過小に算定されているとしている。

GAO は、これらの手続の結果、検証した IDR プランのうち 95,100 件の IDR プランが、毎月の支払を行わなければならない可能性のある債務者（所得がゼロではないと推定される債務者）によるものであるとした。そして、年間所得の推定値に誤差がある可能性や申請後に所得を得た可能性等があるため断定はできないものの、申請者の所得には不正または誤謬の可能性が見られるとしている。

③　申請者の家族サイズに関する情報に不正や誤謬の兆候があるか

GAO は、申請者の家族サイズに関する情報に不正や誤謬の可能性があるか否かを検証するために、およそ 500 万の承認済みの申請[207]に関して家族サイズの分布を分析した。このうち、パーセンタイル[208]の上位１%である９人以上の家族サイズを異常値とし、不正や誤謬の可能性があるとした。この点、GAO は次のように述べている。

「異常値または外れ値のデータを探すことは、潜在的な不正または誤謬を検出するために認められた方法である。なぜなら、予想されるパターンまたは状況からの偏差が潜在的に不正行為を示す可能性があるためである。」

④　教育省はこのような情報をどの程度検証しているか

教育省及びローンサービサーへのインタビュー及び上述の分析結果を踏まえて、GAO は、教育省による監視体制が不十分であると指摘している。毎月の支払額を決定する際の基礎となる所得金額及び家族サイズについて、教育省が十分な検証を実施していないため、不正及び誤謬のリスクが高まり、政府が損失を被る可能性があるとした上で、以下の点を勧告している。

- 学生支援局の COO（Chief Operating Officer）は、IDR プランの申請者から所得がゼロと報告された場合に、それを検証できるようなデータを入手すべきである
- 学生支援局の COO は、ゼロと申告された所得を検証するために、データの突合のようなデータ分析の手法やそのフォローアップ手続を導入すべきである
- 学生支援局の COO は、申告された家族サイズを検証するために、データ分析の手法やそのフォローアップ手続を導入すべきである

（4）教育省のコメント

教育省は、概ね GAO の勧告に同意している。また GAO は、教育省に内国歳入庁のデータへの直接のアクセス権を付与することを議会での検討課題とすることを提案しており、教育省は、実際に内国歳入庁法の 6103 条のプライバシー保護規程から教育省を除外することを要求しているとコメントしている。教育省は、内国歳入庁の納税情報に直接アクセスす

[207] 500 万の承認済みの申請は、データの信頼性の検証を経て、母集団から一部のデータが除外された後の数である。

[208] パーセンタイルとは、データを小さい順に並べ、ある値が何パーセントの所にあるかを示す手法である。例えば、小さい順に数えて 50%の所にある値は、50%パーセンタイルとなる。

ることでローンの管理を容易にすることができるとともに、学生の申請方法も簡略化することができる、としている。

（5）本事例の特徴

本事例において、GAO は、教育省及び保健福祉省から所得に関するデータを入手し、保健福祉省の所得に関するデータから推計される債務者の所得金額を、当該債務者から教育省に申告された所得データと比較することで、IDR プランに関して教育省に申告された所得情報に不正及び誤謬の可能性があるか検証している。

このように、複数の情報源からデータを入手し、それらを比較・突合するような検査手法は、一方のデータの正確性を検証したり、複数の指標間の関係性や傾向を分析したりする際に有用と考えられる。本事例では、複数の情報源から同じ人物を特定する際に居住州及び氏名によるマッチングを行ったが、マイナンバーのような個人を特定する ID 番号を用いることができれば、マッチングの精度はより高いものとなったと推測される。複数の情報源を突合する場合、それぞれのデータに共通の ID 番号が含まれているかどうかはマッチングの精度を左右する重要な問題であると言える。

また、これらのデータの利用に先立って、GAO はデータの信頼性を検証している。本検査においては実際にデータの信頼性に問題が検出されており、一部のデータを母集団から除外している。

データを利用する前提として、データが検査の目的に照らして十分な信頼性を備えていることが必要であり、当該データが生成される過程や日々のデータ管理の運用等に着目することが有用と考えられる。指摘事項等について受検庁側を納得させるためには、過少な推計につながるとしても、信頼性の低いデータを分析対象から除外することも方法の一つである。

8. 事例５（GAO：高等教育 No.６）

連邦学生ローン：学校のデフォルト率の監視について改善策が必要である Federal Student Loans: Actions Needed to Improve Oversight of Schools' Default Rates (2018) (GAO-18-163)

【事例のポイント】

連邦学生ローンの債権管理について、デフォルト管理指標 CDR の信頼性について、サンプル抽出した関係者にインタビュー調査を実施

（1）検査の概略

【議会からの要請】 －コホート・デフォルト率の操作及び有効性についての検証
【検査の観点①：学校はどのように学生のデフォルト率を管理しているか】 －コンサルタント会社９社を抽出し、文書の閲覧 －９社の中から４社を選定し、インタビュー －12 の学校を抽出し、債務者にインタビュー －12 校の中から３校を選定し、インタビュー及び文書の閲覧 【検査の観点②：学校の方策が債務者及びデフォルトに関する学校の説明責任に与える影響】

－12 校の中からおよそ 6,500 人を抽出し、そのうち 11 人にインタビュー －4,138 校のデータを分析 －専門家へのインタビュー 【検査の観点③：学校及びコンサルタントの方策に対する教育省の監視状況】 －関連する法、規制、ガイダンス、内部文書等の閲覧
【検査結果】 －CDR を計算している学校全体で、返済一時猶予制度を利用する学生が年々増える傾向にある。 －コンサルタントが他の選択肢を差し置いて返済一時猶予制度を勧めているケースがある －返済一時猶予はデフォルトの先送りにすぎない －教育省は法律等による明確な権限がないため、学校やコンサルタントに債務者へ提供する情報等を指定することができていない

教育省は連邦学生ローンのデフォルトを管理するために、コホート・デフォルト率（cohort default rate: CDR）を算定している。CDR は学生ローンに関する各学校の活動を監視するためのツールとなっており、教育省は CDR が一定水準以上の学校を連邦学生支援プログラムから除外することなどができる。

しかしその一方で、学校がコンサルタントを雇って CDR を意図的に操作し、その実態を歪めていることが報道されるなど、CDR の実効性や管理体制に疑義が生じている。このことから、議会は GAO に本検査を要請した。

検査の全体像は上表のようになる。主にサンプル抽出による手法が用いられている点が特徴的である。

（2）背景

① コホート・デフォルト率（CDR）

教育省は、ローンの返済開始年度でコホート[209]を設定し、返済開始後３年間のデフォルト率を比較・分析する、コホート分析を行っていると見られる。この時に用いられているのがコホート・デフォルト率（CDR）であり、コホートにおいて返済開始後３年以内にデフォルトした学生数をコホートに属する債務者の総数で除した値が CDR となる。例えば、2014 年コホートの CDR は、以下のように算定される。

$$\text{CDR} = \frac{\text{３年以内（2014 年・2015 年・2016 年）にデフォルトした学生数}^{210}}{\text{2014 年に返済を開始した学生総数}}$$

教育省は、政府直接ローンを利用する学生を抱えている全ての学校に関して、CDR を毎年算定している。算式から分かるように、CDR は返済開始から３年を過ぎてデフォルトした学生に関しては、何ら情報を提供しない。

[209] コホートとは、共通の特性・因子を有するグループのことであり、設定したコホートごとに行う分析をコホート分析という。
[210] CDR の算定においては、360 日以上継続して返済が滞っている場合にデフォルトとみなされる。

② デフォルト管理コンサルタント

学校はCDRが一定水準を超えると、連邦学生支援プログラムへの参加資格のはく奪等のペナルティを課せられる。教育省は、通常、CDRが単年で40%を超えた学校には政府直接ローンへの参加を認めない。また、CDRが３年連続で30%以上の場合は、政府直接ローン及びペル奨学金への参加を認めない。これらの基準を超えない程度にCDRが高い学校は、別途教育省の監視対象となる。

そのため、学校はCDRを低く抑え込もうとするインセンティブを有しており、なかにはデフォルト管理コンサルタント（以下、コンサルタント）を雇って、CDRを戦略的に低く抑えようとする学校も存在する。

コンサルタントは、ローンの返済が滞っている学生に個別に接触し、返済の一時猶予制度（forbearance）を利用するように促している。これは、一時猶予制度の利用期間中は「返済中」とみなされることを利用し、返済が滞っている学生をCDRの算定式で分子に含めないようにするためである。ただし、一時猶予中においても利子計算は継続されるため、結果的に学生の負担が増えてしまったり、そもそもCDRが実態とかけ離れたものになってしまうなど、多くの問題点が指摘されている。

（3）特徴的な検査手法

以下では、検査の観点別に特徴的な検査手法に焦点を当てて検証する。そのため、「学校及びコンサルタントの方策に対する教育省の監視状況」の理解を目的とした検査手法に関しては、説明を省略する。

① 学校はどのように学生のデフォルト率を管理しているか

GAOは、学校がどのように学生のデフォルト率を管理しているのか理解することを目的として、以下の検査手法を用いている。

- コンサルタント会社９社を抽出し、文書の閲覧
- ９社の中から４社を選定し、インタビュー
- 12の学校を抽出し、債務者にインタビュー
- 12校の中から３校を選定し、インタビュー及び文書の閲覧

GAOは、教育省に報告されている48社のコンサルタント会社の中から、９社をサンプルとして抽出した。GAOは、以下の条件で順位付けをし、一般化不可能な抽出方法（nongeneralizable sample）で抽出している。これらの条件を用いた具体的な判断基準等は公表されていない。

- 学校クライアント数が多い
- デフォルト管理業務に特化している
- 特徴的なデフォルト管理の手法を用いている

GAOは、学校クライアント数の情報を教育省より入手したリストから得ている。また、コンサルタントの業務内容（デフォルト管理業務に特化しているか、デフォルト管理の手法はどのようなものか）を理解するために各コンサルタントのウェブサイトを閲覧し、ウェブサイトから得られた情報を基に順位付けの判断をしている。GAOは、これら９社に関して

文書を閲覧し、CDR を低く抑えるための方策、組織構造、業務内容、クライアント、内部研修資料、学校との契約、従業員の報酬体系、e-mail や手紙等の学生とのやり取りなどを検証した。

また、GAO は９社のうちさらに４社を選定し、マネージャー及び従業員に対してインタビューを実施した。この４社に関しては以下の条件で抽出している。

• デフォルト管理業務を提供している学校クライアント数が多い • 特徴的なデフォルト管理の手法を用いている

次に、GAO は一般化不可能な抽出方法により 12 の学校を抽出した。ここでの抽出は二段階に分けて実施されている。

【一段階目】

母集団：	2013 年 CDR の計算が行われた学校（該当人数が 30 人未満の学校を除く[211]）
抽出方法：	一般化不可能な抽出方法 ➢ 2009 年から 2013 年の CDR が 25%以上 ➢ 年々の CDR の減少率、上位 20% ➢ 年々の返済一時猶予率の増加率、上位 20% ➢ 返済一時猶予を受けたローンの CDR の計算期間経過後でのデフォルト率、上位 20%
抽出数：	312 校

【二段階目】

母集団：	一段階目で抽出した 312 校
抽出方法：	割当法 ➢ 機関統制（公的、非営利、営利） ➢ 学位プログラムの最長期間（４年未満または４年以上） ➢ 学校の規模（単年度で返済を開始した学生数が 1,000 人未満または 1,000 人以上）
抽出数：	12 校

一段階目では、2013 年 CDR の算定が行われた学校（該当人数が 30 人未満の学校を除く）を母集団として、上表のような条件で 312 校を抽出した。これらの条件は、返済一時猶予制度を用いて CDR を低下させている学校の抽出を目的としている。

そして、二段階目では一段階目で抽出した 312 校を母集団としてサンプルを抽出しているが、本報告書の文脈から、GAO は割当法（quota sampling）[212]を用いてサンプル抽出を行ったと推察される。報告書によれば、GAO は上表の三つの条件で層（グループ）を作成して、層内で無作為化を行い、判断により（judgmentally）12 校を抽出したとしている[213]。ただし、単年度で返済を開始した学生数が 1,000 人未満の学校は、小規模の学校で主に見られ

[211] 該当人数が 30 人未満の学校は、30 人以上の学校と計算式が異なる。
[212] 割当法とは、非確率抽出法の一つで、標本サイズを属性ごとに割り当てておき、その数に達するまで任意の調査対象を選定する方法である。
[213] 無作為に抽出しているため、各層からの抽出に関してバイアスを低減することはできているが、非確率的な手法を用いているため、一般化はできないとしている。

る CDR 等の極端な変動の影響を低減するために、母集団から除いている。

この 12 校の中からさらに３校を抽出し、GAO は職員へのインタビュー及び文書の閲覧を行った。３校の抽出方法に関しては特段の言及がないものの、公的部門、非営利部門、営利部門からそれぞれ１校ずつ選んでいる。なお、抽出した 12 校については、次の②のセクションにおいても利用されている。

② 学校の方策が債務者及びデフォルトに関する学校の説明責任に与える影響

GAO は、デフォルト管理に関する方策が債務者である学生に及ぼす影響を調査するために、教育省の国家学生ローンデータシステム（National Student Loan Data System: NSLDS）から、上述の 12 校に関連する情報を入手した。その中には、2011 年度から 2014 年度の間に返済が開始された全てのローンに関する情報や、学生との接触記録等が含まれている。

GAO は、この中から、ローンが返済猶予、返済一時猶予、統合された学生または CDR の算定期間後にデフォルトした学生に重みを付けて [214]、およそ 6,500 人の債務者である学生を抽出し、全員に e-mail でインタビューの要請をした。49 人の学生から返信があり、GAO はこのうち学校やコンサルタントから接触があったと思われる 11 人に実際にインタビューを行った。

また、GAO は、デフォルト管理に関する方策が債務者である学生及び CDR に及ぼす影響を調査するために、2013 年に CDR が算定された全ての学校（4,138 校）と 2009 年から 2013 年にかけて CDR が 10%以上低下した学校（364 校）に関するデータを教育省から入手し、分析を行った。GAO は、以下の点を分析した。

- 2009 年から 2013 年の CDR
- 2009 年から 2013 年のコホートにおいて、返済開始後３年間の間に返済一時猶予制度を利用した学生の割合
- 2009 年から 2013 年のコホートにおいて、返済開始後３年間の間で 18 か月以上、返済一時猶予制度を利用した学生の割合
- 2009 年から 2013 年のコホートにおいて、返済開始後３年間で最低でも１ドル以上元本の返済を行った学生の割合
- 2013 年のコホートにおいて、返済開始後３年間の間に返済一時猶予制度を利用し、CDR 期間の翌年（返済開始から４年後）にデフォルトした学生の割合

さらに、GAO は、これらの 4,138 校のそれぞれについて代替的な CDR を算定した。この際に GAO は、2013 年のコホートにおいて、返済開始後３年間の間で 18 か月以上、返済一時猶予制度を利用し、CDR の算定対象期間においてデフォルトしなかった学生を除外して算定した。そして、2013 年のコホートにおいて、どれほどの学校の CDR が 30%または 40%の基準値を超える可能性があったのかを分析した。

（4）検査結果の概要

GAO は、抽出したコンサルタントへの検査結果として、コンサルタントが他のより有利な（債務者にとってコストが低い）選択肢を差し置いて返済一時猶予制度を勧めているケー

[214] 具体的にどのような手法を用いたかについては言及がなく、詳細は不明である。

スや、学生に案内メール、ギフトカード等を送って返済一時猶予制度を勧めているケースなどを明らかにした。

また、教育省から入手したデータの分析結果として、長期的に返済一時猶予制度を利用する学生が年々増えていることや、一時猶予はデフォルトの先送りにすぎないこと等を指摘している。

GAO は、議会に対して CDR の算定方法を改めることや、学校やコンサルタントに正確な情報の提供を求めることを提案し、教育省の学生支援局に対しては、罰則を課されている学校に関する情報の透明性を高めること等を勧告している。

（5）教育省のコメント

教育省は、GAO が一般化不可能なサンプリングを用いていることについて以下のようにコメントしており、一般化不可能なサンプリングにより抽出されたコンサルタントの検証に基づいて、GAO が指摘事項を導き出しているとして懸念を示している。

> 本検査において GAO は、限られた数のコンサルタントに関して、デフォルトの可能性がある債務者に他の選択肢を差し置いて返済一時猶予制度を勧めている事例があることを把握している。GAO は、本検査が一般化不可能なサンプリングによるものであると認めているにもかかわらず、債務者は返済一時猶予制度が唯一の選択肢であるかのように誤解させられており、他の選択肢を知る機会を奪われていると結論付けている。

この点に関して、GAO は以下のようにコメントしている。GAO は、教育省への指摘事項は 4,000 を超える学校を対象とした母集団全数の分析により得られたものであり、一般化不可能なサンプリングに基づいて指摘しているわけではないと反論している。

また、少数の対象者へのインタビューはあくまでも理解を深めるために補助的に実施したものと説明している。

> 教育省は、我々の指摘事項が限られた範囲でのみ通用することを考慮する必要があるとしているが、それは適切でない。我々は、4,000 を超える学校を対象とした最新の五つの CDR コホートについて、教育省の全国データを使用して、返済一時猶予、返済、デフォルトの傾向を分析した。学校が債務者と協力して CDR を管理する方法を決定するために、1,300 を超える学校にサービスを提供した 9 人のデフォルト管理コンサルタントの一般化不可能なサンプルを検証した。これらの学校は、2013 年の CDR コホートで 150 万人以上の債務者を占めていた。
>
> （中略）
>
> 最後に、教育省は、我々が、学生 11 人並びに学校 3 校及びコンサルタント 4 社の職員へのインタビューという小さなサンプルに基づいて指摘事項を導き出したとしているが、それは適切ではない。これらのインタビューは、債務者のローンの経験と、学校とそのコンサルタントが CDR を管理するために使用する戦略をよりよく理解するために実施したのであり、報告書に含まれるインタビューの例は、指摘事項や推奨事項の基礎とはなっていない。

（6）本事例の特徴

本事例では、インタビュー対象を選定する際に、検査の目的に基づいて様々な条件を組み合わせたサンプル抽出が行われている点が特徴的である。本事例でのインタビューの目的は、母集団全体の傾向を明らかにすることではなく、ハイリスクな学校における詳細な実態を把握することにある。GAO はその目的を達成するために、非確率的な抽出法により一般

化不可能なサンプルを抽出した。

また、抽出数の決定方法については、報告書において説明されていないが、検査時間や人員等の資源面での制約も、抽出数を決定する際の一つの要因となっていると考えられる。2014 年の一般化不可能な抽出方法に関する GAO のマニュアル[215]では、一般化不可能な抽出方法が採用される理由の一つとして、資源面での制約が挙げられている。

本検査においては、一般化不可能なサンプルに対するインタビューだけではなく、教育省から入手した全学校のデータを用いて母集団の傾向も分析しているが、GAO はデータの信頼性の検証も実施している。必要なデータ要素の電子テスト（electronic testing of required data elements）、データ及びシステムに関する既存の情報の検証、データについて知識のある職員へのインタビューを実施し、検査目的に照らしてデータの信頼性は十分であると判断している。

9. 事例６（保健福祉省 OIG：No.３（幼児教育））

保育開発交付金制度における各州の支払率は保育サービスの提供を受ける機会を制限する可能性がある（保健福祉省監察総監室） States' Payment Rates Under the Child Care and Development Fund Program Could Limit Access to Child Care Providers (2019) (OEI-03-15-00170)

【事例のポイント】

保育サービスの供給についてサンプル抽出によるアンケート調査を実施し、補助率の水準について確認

（1）監察／評価の概略

【監察／評価の観点①：保育サービスへの平等なアクセスを確保するために十分な水準の補助が行われているかを検討すること】 【監察／評価の観点②：保育事業者が CCDF への参加に当たり直面している課題を特定すること －補助事業者の価格調査を行うため、アンケート調査を実施 －各州の CCDF プログラムが保育サービスへの平等なアクセス機会を保証しているかをどのように判断しているかについて、オンラインでの調査を実施
【監察／評価結果】 －保育事業者の大多数は、州の補助率よりも保育サービスの供給価格が上回っており、これにより低所得層の家庭への保育サービスのへのアクセス機会が制限されている。児童家庭局は、各州が CCDF に係る補助率を設定するに当たり、最新の市場調査の結果又は代替的な方法を使用するという新たな要件に従うことを確保すべきである。 －大多数の州は、事業者に有利な慣行を採用しているものの、一部の事業者からは、追加的な事務処理事務処理コストが参加への足かせになっているという意見も見られた。児童家庭局は、各州が CCDF 事業者の管理負担を最小限に抑えることを奨励すべきである。

（2）背景

第２章で述べたように、アメリカでは、公立学校及びその付属幼稚園等で提供される教育や低所得層の家庭を対象として提供されるヘッドスタートは原則無償である。これに対し、

[215] GAO "Non-Generalizable Sampling" (2014)

民間で提供される提供される保育サービスなどは基本的に有償であることから、保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）など州政府を通じて支給される連邦の支援制度や州独自の支援制度によって、家庭による負担の軽減が図られている。

連邦法には、教育を受ける機会へのアクセス権の規定が含まれており、各州は、CCDF 計画において、児童家庭局（ACF）に対し、CCDF 事業者への補助率[216]が、適格な家庭が保育サービスを受ける機会に等しくアクセスすることを保証するために十分なものとなっていることを説明する必要があることとされている。また、補助金の適時の支払等、保育事業者に対する便宜を求めている。

当該規定を受けて、ACF は平等な機会確保のため各州に対し、CCDF の補助率を州ごとの市場価格調査に基づき保育サービス料の 75%に設定することを奨励してきた。

しかしながら、当該基準は要求事項とされていなかった[217]ことから、2016 年に ACF は基準を下回るレベルの CCDF 補助率は平等な機会へのアクセスを規定した法令に違反する可能性があること、多くの低所得層の家庭に質の高い保育サービスへのアクセスを可能にするためには、75%よりも高い補助率が必要になる可能性があると言及した。

本監察／評価（inspection / evaluation）（以下、監察）はこうした背景の下、CCDF における補助率を保育事業者が実際に請求している価格と比較し、保育サービスへの平等なアクセスを確保するために十分な水準の補助が行われているかを検討すること、そのための州及び ACF の取り組みを検討すること、保育事業者が CCDF への参加に当たり直面している課題を特定することを目的として実施されたものである。

（3）特徴的な監察手法

監察に当たっての情報源として、まず 2016 年から 2018 年における各州の CCDF 計画を入手し、各州の補助率の情報を入手した。

次に、補助事業者の価格調査を行うため、アンケート調査を実施した。補助事業者の件数は全体で 18 万件強に及ぶことから、標本調査を実施し、真の対象である母集団全体について統計的推測に基づき結論を導いている。

まず、母集団は、各州において認可を受けた全ての保育事業者とした。母集団データを入手するため、各州の CCDF 担当部局に連絡し全事業者の住所等の情報を入手した。

サンプリングに当たっては、事業者を事業の実施形態（保育所（child care centers）／保育ホーム（family child care homes））と補助率（33%を超える／超えない）で四つの階層にグループ化し、それぞれに抽出の機会が与えられるよう、2,000 件のサンプルをそれぞれの階層から 500 件ずつ抽出することとした[218]。

---

[216] CCDF 事業者の提供する保育サービス 1 時間当たりに交付される補助金額のことを指す。

[217] 2018 年 10 月 1 日以降、各州は、直近の保育市場の料金調査結果または代替的な方法に従い、CCDF 事業者の料金を設定することが義務付けられた。

81 Fed. Reg. 67438 (Sept. 30, 2016). Section 658E(c)(4)(B)(iii) of the Child Care and Development Block Grant Act of 2014. The statute does not define “alternative methodology.”

In States’ FY 2016–2018 CCDF plans, only the District of Columbia reported to ACF that it used an alternative methodology in lieu of a market-rate survey.

[218] 乳児保育はより高いレベルのケアを必要とするため、補助率やサービス価格が異なる可能性があることから、乳児保育を行う事業者であるか否かをフラグ立てし、必要に応じて除外することで分析することができるように調整を行っている。

アンケートの送付は UPS を通じて行い、返信用封筒を封入して各事業者に発出した。各事業者は郵送で返答するほか、電子メールでの回答も選択できることとした。廃業者を除く有効なサンプルサイズは 1,919 件であり有効回答は 1,176 件（61%）であった。なお、保育所と保育ホームで回答率に統計的な有意差は見られなかった。

図表 3-11 補助事業者の価格に関するアンケート調査の回答結果

階層に関する記述	事業者数（母集団）	サンプルサイズ	うち現在も事業を営んでいる者	回答数	回答率
階層１:補助率 33%以下の州における認定保育所	22,377	500	492	331	67%
階層２:補助率 33%超の州における認定保育所	39,911	500	484	296	61%
階層３:補助率 33%以下の州における認定保育ホーム	24,284	500	475	260	55%
階層４:補助率 33%超の州における認定保育ホーム	99,760	500	468	289	62%
合計	186,332	2,000	1,919	1,176	61%

（OEI-03-15-00170 より PwC あらたが翻訳）

ここで、OIG は、未回答者による潜在的なバイアスの程度を調べるために、調査回答者と未回答者が事業者の種類によって異なるかどうかを比較した。その結果、保育所では加重回答率は 63%、保育ホームでは加重回答率は 60%となり、95%の信頼水準では有意差は見られなかったとしている[219]。

また、OIG は、未回答が事業者の料金と州の補助率の比較に及ぼす可能性のある影響についても調査した。その結果、全ての未回答の事業者が州の補助率よりも低い料金を設定していると回答した場合、事業者の料金のうち 70%が州の補助率以下となることが分かった。一方、全ての未回答の事業者が州の補助率よりも高い料金を設定していると回答した場合、事業者の料金のうち 21%が州の補助率以下となることが分かった。

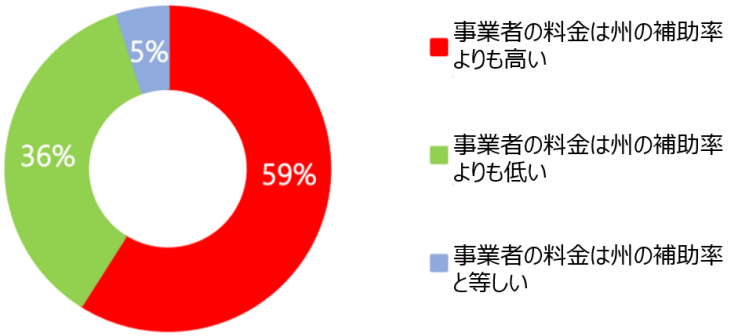
このほか、各州に対し、各州の CCDF プログラムが保育サービスへの平等なアクセス機会を保証しているかをどのように判断しているかについて、オンラインでの調査を実施した。また、ACF に対し、各州の CCDF プログラムが十分なものであることを確認するために照会を行い、その回答に基づいて電話質問を行った。

（4）監察結果の概要

本監察における検出事項として、第１に、保育事業者の大多数は、州の補助率よりも保育サービスに高い料金を請求していることが挙げられており、これにより低所得層の家庭への保育サービスへのアクセス機会が制限されている可能性がある点が指摘されている。

[219] このような検証により、OIG は、未回答者が特定の階層に偏っていないこと、サンプルの検証結果から得られる推計値にはバイアスがかかっていないことを示しているものと思われる。

図表　3-12　州の CCDF 補助率と保育事業者が請求する価格の関係



（OEI-03-15-00170 より PwC あらたが翻訳）

なお、本監察報告では、巻末の付録において当該推計のほか、OIG が実施した他の推計も記載されている [220]。また、上のグラフにおいて指摘に用いられたサンプルで観察された測定値だけでなく、以下のように、母集団全体に対する推計として 95%信頼水準に基づく推定区間も併せて報告されている点は注目に値する。

図表　3-13　推計内容及び推定区間の報告の一例

推計内容の記述	サンプルサイズ	推計値	95%信頼区間
保育サービスの価格が CCDCF の補助率を上回った事業者の割合	950	59.00%	55.1%～62.8%
保育サービスの価格が CCDCF の補助率を下回った事業者の割合	950	36.40%	32.7%～40.2%
保育サービスの価格が CCDCF の補助率と等しい事業者の割合	950	4.60%	3.2%～6.7%

（OEI-03-15-00170 より PwC あらたが翻訳）

すなわち、指摘においては、あくまで母集団全体に対する結論が求められるところ、サンプル（本推計では 950 件）における値を母集団における推計値としたもの（いわゆる点推計値）のみならず、区間推定の考え方に基づき、一定の信頼水準で母集団の推計値を範囲をもって報告しているものである [221]。

また、ACF は各州が提出する決定した補助率がどのように保育サービスの機会均等に貢献しているかの詳細について評価を行っていないことも確認された。ACF は同一機会条項を満たしていることについて、州自身の自己確認による判断に依拠している [222]。2016 年か

[220] 例えば、保育サービス価格が補助率を上回る／下回る事業者割合の母集団の階層別データなどが報告されている。

[221] 報告書には具体的な方法論の記述はないが、例えば「保育サービスの価格が CCDCF の補助率を上回った事業者の割合」であれば、サンプルとして抽出した 950 件のそれぞれについて、上回った事業者に１、それ以外の事業者について 0 を割り振り、サンプルにおける平均値をとる（標本平均）と、これはサンプルにおける「保育サービスの価格が CCDCF の補助率を上回った事業者の割合」を表す。母集団が正規分布であると仮定した場合には、標本平均からある母平均が区間推定できることが知られている。後述の（参考）「推測統計の会計検査への応用～区間推定」を参照。

[222] なお、40 の州は現状の補助率で十分である認識している。11 の州は不足を認識し、要求事項を満たすための改善計画を記述し、猶予を求めており、ACF は全件承認している。

ら 2018 年において、ACF が推奨する 75%を超える補助率を報告しているのは 7 州に過ぎなかった。ほとんどの州は、ACF が推奨するレベルの補助率に達しておらず、2019-2021 年度の計画期間においても推奨レベルに設定する予定であると指摘したのは 15 州のみであった。

大多数の州は、保育事業者が CCDF 補助金を受け入れるインセンティブを与えるために、早期の支払いや電子的方法による決済、受給資格に関する情報提供など事業者ライクな慣行を採用している。しかしながら、事業者からは、月末まで請求ができず、請求後も支払いまで 21 日間以上を要することや、追加的な事務処理事務処理コストが参加への足かせになっているという意見も見られた。ACF は、適切なモニタリングとアカウンタビリティも念頭に置きつつ、行政プロセスを合理化し、事業者の事務負担を軽減するような慣行を継続して実施することを各州に奨励すべきである。

（5）勧告

ACF は、各州が CCDF に係る補助率を設定するに当たり、最新の市場調査の結果又は代替的な方法を使用するという新たな要件に従うことを確保すべきである。

ACF は、補助率をどのように設定するかについての方針を各州が共有するためのフォーラムを設け、競合する政策との優先事項とのバランスをとるための課題や方策を各州が共有するものでなければならない。

ACF は、各州が CCDF 事業者の管理負担を最小限に抑えることを奨励すべきである。

（6）本監察の特徴

本事例においては、統計的な手法により、母集団の一部分のみに手続を実施するだけで、母集団全体の性質を推計したり、母集団の傾向を分析したりしている点が特徴的である。教育における経済的支援政策において、受検庁ではなく事業の受益者（幼児や学生、学校等）を調査対象とする場合、一般的に母集団が大きくなることが想定されるため、このような統計的な手法は有用であると考えられる。

また、そのような手法を用いた際の条件設定や得られた結果の性質、手法の限界等が報告書において詳細に説明されている点も特徴的である。特に、本事例ではアンケート調査の未回答者について詳細な記述を行っている。一般的に、事業の受益者を対象にアンケート調査を行う場合、回答者には回答の義務がないため回答率は受検庁に対する調査と比べて低くなる。本事例の有効回答率は 61%であり、約 40%ものサンプルが回答していない。このような場合、回答者と非回答者の属性が大きく異なる（例：経営が苦しい事業者ばかりが調査に積極的に回答している）と、収集できたサンプルは母集団を適切に反映していない可能性がある。そのため、本事例では事業実施形態が異なるグループ（保育所と保育ホーム）の間で回答率に統計的な有意差が見られなかったことを統計的仮説検定で確認している。さらに、非回答者の全数が「州の補助率よりも低いと回答した場合」と「州の補助率よりも高いと回答した場合」の推計値も併せて提示することでこの問題に対処している。受益者に対するアンケート調査を実施する場合は、非回答者の取扱いは慎重に行う必要がある。

（参考）推測統計の会計検査への応用～区間推定

一般に、平均μ、標準偏差をσとする正規分布(x)について、z=(x-μ)/σとの変換を行うと、平均 0 が、標準偏差 1 の標準正規分布となる。標準正規分布においては-2≦z≦2 に値をとる相対度数は 0.9544 であり、-2≦z≦2 の範囲に値をとる確率が 95%強であるという性質を有することが知られている。これを元の正規分布で考えると（x=μ＋zσ）、x はμ-2σ≦x≦μ＋2σに 95%強の確率で値をとることとなる。すなわち、正規分布においては平均±2×標準偏差の範囲内に 95%が値をとることとなる。通常、信頼度を 95%とした場合、x はμ-1.96σ≦x≦μ＋1.96σに含まれることが知られており、この区間を 95%推定区間(prediction interval)という。

この考え方を逆に利用すると、未知の母集団について、標本（サンプルの集まり）から母集団の平均値が 95%の信頼度をもって含まれていると言える値の幅（95%信頼区間（confidence interval））を算定できる。これを区間推定という。

例えば、平均μ、標準偏差をσとする正規分布からサンプルサイズ n の標本を抽出し、その標本平均の分布を考えると、これは平均μ、標準偏差をσ/√n)とする正規分布となることが知られている。したがって、サンプルサイズ n の標本の標本平均に関する 95%予測区間はμ-1.96σ/√n≦x≦μ＋1.96σ/√n である。

すなわち、ある n 個のサンプルからなる標本（データセット）をとって、その標本平均を x0 としたとき、その標本平均は 95%の確率で母集団の平均及び標準偏差との関係において、μ-1.96σ/√n≦x0≦μ＋1.96σ/√n に収まっていることを意味する。そこで、この不等式をμに関し変形すると、x0-1.96σ/√n≦μ≦x0＋1.96σ/√n となって母平均の 95%信頼区間が得られる[223][224]。

このように、手元のデータ(標本)から、それを含む集団全体[225]について、一定の信頼性の下で幅をもって結論づけようとする手法を統計の中でも推測統計といい、あるデータの特徴や性質を分析するデータの要約や分析を行う記述統計と区別される。

区間推定の手法は、検査を行うことで得られた具体的な標本から把握された事実（誤謬や非違又はその兆候といった指摘事項）について、統計的な仮定及び一定の信頼性下でという留保付きではあるが、当該標本を含む全体（日々の会計行為）に対しどのような結論が下せるのかを検討し、受検庁に対し示唆を提示する上では有効な手法の一つと言えよう。

---

[223] もっとも、ある標本が、平均が 95%信頼区間に入らないものとして抽出される可能性も５％ある。そのような標本から得られた標本平均により母平均を区間推定してしまうと、真の母平均が得られた信頼区間に入らないことがある。これが 95%の信頼性の意味である。なお、式から分かるように n が大きくなれば信頼区間の幅が小さくなる。これは、サンプルサイズを増やせばより精度の高い推定ができることと同義である。

[224] 当該式において、母分散σは母平均μ同様通常未知であるが、実は標本平均の分布ではなく、別の統計量 T＝（標本平均—母平均）/（標本標準偏差）×√（n-1）を考えると、正規分布同様、相対度数が把握された分布（スチューデントの t 分布）となることが知られている。この式はσを含まないことから、本文と同様の方法で母平均が推定できる。

[225] これは有限の場合もあるし、無限の場合もあるが、少なくとも直接的な観測が事実上不可能（不可能又は極めて困難）なケースが前提となるだろう。

10. 事例７（保健福祉省 OIG：No.４（幼児教育））

ミズーリ州保育補助金プログラムに係る支払は連邦及び州の要件に準拠していない場合がある Not All of Missouri's Child Care Subsidy Program Payments Complied with Federal and State Requirements (2017) (A-07-15-04226)

【事例のポイント】
保育事業者が出席記録を適切に管理しているかについて、サンプル抽出による調査を実施し、統計的手法により不適切な支払額を推計

（1）監査の概略

【監査の観点：連邦政府及び州の要求事項に準拠して、保育事業者に対する CCDF 補助金の交付を行っているか】 －CCDF プログラムに適用される連邦法、規制、プログラムガイダンスを確認 －ミズーリ州社会サービス省（DSS）の職員へのインタビュー －保育事業者のサービス月を層化抽出法で抽出
【監査結果】 －母集団全体における不適切な支払額として 19,076,167 ドル（約 19 億 761 万円）を推計した －推計された 19,076,167 ドルを連邦政府に返金することを勧告した －保育事業者の管理する出席記録に関して、DSS の内部統制及び監視活動を強化することを勧告した －事業が終了した事業者から出席記録を確実に入手することができるように方針及び手続を開発することを勧告した

（2）背景

①　ミズーリ州の CCDF プログラム

第２章第１節４．で述べた通り、CCDF 資金の使用方針等に関しては州に大幅な裁量権が与えられている。一方で、州の CCDF プログラムの主導機関（Lead Agency）は、連邦政府や州の要求事項に準拠してプログラムを管理する責任を有している。

ミズーリ州では、社会サービス省（Missouri Department of Social Services: DSS）が CCDF プログラムの主導機関であり、CCDF プログラムを州レベルで管理する責任を有している。州レベルでは「ミズーリ州保育政策マニュアル（Missouri Child Care Policy Manual: CCPM）」が保育補助金プログラムを管理する際のルールを定めている。本監査において OIG は、特に保育事業者が管理している子どもの出席記録（attendance documentation）に着目しているが、これに関しては CCPM において定められている。

CCPM では、保育事業者は子どもの出席記録を適切に管理すること求められており、そこには子どもの名前や出席した日付、到着時間や帰宅時間、保護者の署名等を含めるように規定されている。また、これらの記録は５年間保存しておくことが求められている。

保育事業者は、補助金の交付を申請する際にサービスを提供した合計時間のみを DSS に提出することが求められており、出席記録を提出することは求められていないが、補助金請求の根拠資料として出席記録を適切に管理しなければならない。OIG は本監査の結果、出席記録で裏付けることができなかった補助金の交付を不適切な支払と結論付けている。

（3）特徴的な監査手法及び監査結果

OIG は本監査において、DSS が保育事業者に対して CCDF 補助金の交付する際に、連邦政府及び州の要求事項に準拠しているか検証するために、特に出席記録に関する要求事項に着目し、層化抽出法[226]を用いたサンプル検証により不適切な交付額の推計値を算出している。

① サンプルの抽出方法

OIG は、以下のような条件の下で母集団からサンプルを抽出している。

(ア) 母集団

母集団は、2014 年度及び 2015 年度にミズーリ州の保育事業者に対して行われた、毎月の補助金の交付額から構成される。

(イ) 標本抽出枠（sampling frame）

8,112 の事業者サービス月（provider service month）[227]のデータベースを標本抽出枠とした。交付金額は合計で 102,490,247 ドル（約 102 億 4,902 万円）だった。なお、この抽出枠を設定するに当たり母集団からは、1）監査対象期間の交付額が 50,000 ドル未満（約 500 万円）の事業者、2）既知のフランチャイズに関連付けられる事業者、3）交付額が 1,000 ドル未満（約 10 万円）の事業者サービス月、4）捜査中（under investigation）の事業者を除外した。

(ウ) サンプル単位

サンプル単位は事業者サービス月であり、その月に交付された全ての補助金を含む（連邦政府の CCDF 以外も含む）。

(エ) 抽出方法

五つの層から構成される層化抽出法を用いて、サンプルを抽出した。

層１：調査サンプルとして当初開発された全数調査層（certainty stratum）
層２：支払額が 1,000 ドル以上、6,653 ドル未満の事業者サービス月
層３：支払額が 6,653 ドル以上、15,505 ドル未満の事業者サービス月
層４：支払額が 15,505 ドル以上 33,209 ドル未満の事業者サービス月
層５：支払額が 33,209 ドル以上の事業者サービス月

(オ) サンプルサイズ

128 の事業者サービス月をサンプルとして抽出した。層１は全ての事業者サービス月を検証対象とし、層２から層５からはそれぞれ 30 の事業者サービス月をランダムに抽出した。

---

[226] 層化抽出法とは、母集団をいくつかの層（グループ）に分け、各層からランダムに必要な数の標本を抽出する方法のことである。

[227] 事業者が保育サービスの提供を行った月を指す。

② サンプルの検証及び検証結果

OIG は、各保育事業者を訪問し、サンプルとして抽出した各事業者サービス月における出席記録を入手した。そして、DSS が保育補助金プログラムへの補助金の交付を実施する際に、連邦政府及び州の要求事項に準拠しているかどうか評価した。その結果、OIG は主に以下のようなエラーを発見した。

- 577 の保育事業者への支払いについて、保育事業者は出席記録のうちのいくつかまたは全てを示すことができなかった。
- 549 の保育事業者への支払いについて、DSS は既に事業終了した事業者から出席記録を入手することができなかった。
- 1,001 の保育事業者への支払いについて、出席記録に保護者の署名が含まれていなかった。
- 585 の保育事業者への支払いについて、出席記録に全ての日付または全ての到着時間及び帰宅時間が含まれていなかった。
- 868 の保育事業者への支払いについて、出席記録が提供したサービスの量やレベルを立証するように十分に文書化されていなかった。

OIG はこれらのサンプルの検証結果から、自らが開発した統計ソフト“RAT-STATS”[228]を用いて、母集団全体で存在すると考えられる不適切な支払額を推計した。サンプルの検証結果及び母集団全体に関する推計値は以下のようであった。なお、推計値の算出に当たっては、OIG は 90%信頼区間を用いている。

図表 3-14 サンプルの検証結果

層	フレームサイズ	フレームの値	サンプルサイズ	サンプルの値	エラーのあったサンプル	エラーのあったサンプルの支払額
1	8	$75,193	8	$75,193	7	$57,445
2	3,057	$12,402,903	30	$116,877	28	$49,034
3	2,866	$30,004,295	30	$305,594	29	$111,859
4	1,681	$35,543,017	30	$636,357	30	$237,421
5	500	$24,464,839	30	$1,388,475	30	$315,950

（A-07-15-04226 より PwC あらたが翻訳）

図表 3-15 母集団における不適切な支払額の推計値

	推計支払額
点推定	$34,309,668
下限値	$27,603,006
上限値	$41,016,330

（A-07-15-04226 より PwC あらたが翻訳）

③ 連邦政府の CCDF 資金に係る不適切な交付額の推計値の算出

保育事業者への交付は、連邦政府の CCDF のみならず州政府の CCDF やその他の連邦政府及び州政府の資金を用いて実施されている。そのため、OIG は連邦政府の CCDF から行われた不適切な交付額を推計するために、以下の方法で推計値を算出した。

[228] HHS OIG ウェブサイト https://oig.hhs.gov/compliance/rat-stats/

初めに OIG は、DSS が CCDF の資金を使用してサンプルの保育事業者に交付した金額を特定し、これを当該保育事業者への全ての交付額で除すことによって、CCDF シェアを算出した。その結果、支払われた全ての交付額のうち 93.53%が CCDF を使用して支払われていることが分かった。

$$\text{CCDF シェア（93.53%）} = \frac{\text{サンプルの保育事業者へ交付した CCDF 資金（95,863,781 ドル）}}{\text{サンプルの保育事業者への交付総額（102,490,247 ドル）}}$$

次に、DSS が各四半期に公表している ACF-696 レポート[229]からサンプルの保育事業者に交付した CCDF 資金の出所を特定し、連邦政府の CCDF 資金を CCDF の交付総額で除すことにより連邦政府の CCDF シェアを算出した。その結果、CCDF で支払われた全ての交付額のうち 73.89%が連邦政府の CCDF 資金を使用して支払われていた。

$$\text{連邦政府の CCDF シェア（73.89%）} = \frac{\text{サンプルの保育事業者へ交付した連邦政府の CCDF 資金（70,830,006 ドル）}}{\text{サンプルの保育事業者へ交付した CCDF 資金（95,863,781 ドル）}}$$

そして、OIG はサンプルとして抽出した事業者サービス月の検証結果から推計した母集団全体における不適切な支払額に、これらの CCDF シェア及び連邦政府の CCDF シェアを乗じて、母集団全体における不適切な支払額のうち連邦政府の CCDF 資金に係る推計額を算出した。なお、母集団全体における不適切な支払額には、90%の信頼区間における下限値を採用している[230]。

$$\text{母集団全体における不適切な支払額のうち連邦政府の CCDF 資金に係る金額（19,076,167 ドル）} = \text{母集団全体における不適切な支払額（27,603,006 ドル）} \times 93.53\% \times 73.89\%$$

④ 勧告

OIG は、監査の結果、DSS に対して以下の事項を勧告した。

- 監査の結果として推計された 19,076,167 ドル（約 19 億 761 万円）を連邦政府に返金する。
- 保育事業者が要求されている出席記録を維持し、DSS への請求額を確実に立証することができるように、DSS の内部統制及び監視活動を強化する。
- 事業が終了した事業者から出席記録を確実に入手することができるように方針及び手続を開発する。

[229] ACF-696 レポートでは、州の保育プログラムの主導機関によって実施された全ての保育支援に関する支出について、その資金源が特定されている。
[230] OIG は、保守的に下限値を採用したとしている。

（4）DSS のコメント

DSS は、連邦政府への返金を求める勧告について、理由を八つ並べて、反論している。

- CCDF の高潔性（integrity）に関する責任は各州にあるが、監査での発見事項はミズーリ州がこの責任を怠っていることを示していない。
- CCDF は一括交付金であるため、CCDF の条件に違反して交付されていない限り、連邦資金は返済の対象にならない。連邦政府の法や規制は、CCDF の交付に際して、出席記録を要求していない。
- 法は、違法な CCDF の交付が州の監査で判明した場合にのみ返金を求めている。
- OIG の「連邦政府の CCDF シェア」の算定方法には、法的な根拠がない。
- OIG は、過去の監査で同様の文書化の不備が発見された場合にも、具体的に違反となる交付金額を指摘したことがない。
- ミズーリ州のポリシーでは、出席記録への日次のイニシャルの記入と毎月末の署名を求めている。OIG は、この要求への不準拠を致命的な不備と捉えているが、州ではそのように取り返しのつかない不備としては取り扱っていない。
- 指摘されている記録の不備の多くは、事業が終了した事業者に関する出席記録の取得に関するものであるが、連邦政府・州の規制で要求されている事項ではない。
- 仮に法により裏付けられ、識別された文書化の不備と関連付けることができたとしても、OIG が用いた金額の推定方法には問題があると考えている。

また、DSS は二つ目の勧告については同意しているものの、三つ目の勧告については、事業者に対して既に契約で文書の保持を求めており、また、事業を終了した事業者に対して州が利用できる措置は限られているとして、同意していない。

（5）本監査の特徴

本監査報告書においては、サンプルから識別された不適切な支払額から母集団全体における不適切な支払額の推計値を算出し、そこから連邦政府の CCDF 資金に係る分を算出する過程が詳細に説明されている。ミズーリ州の保育補助プログラムは複数の資金源で構成されており、OIG は連邦政府の CCDF 資金から行われた不適切な補助金の交付額を推計するために、交付総額における各資金源のシェアを用いている。

またこの際に、母集団全体の不適切な支払額として 90%信頼区間の下限値が用いられているが、OIG はこの点について保守的に下限値を採用したとしている。ただし、なぜ「90%」を採用していたかについては明らかにされていない。

なお、OIG のシェアの算出方法について、DSS は根拠に欠けるとして反論している。

11. 事例８（ニューヨーク州会計検査院（幼児教育））

ユニバーサル・プレ幼稚園政策：安全衛生の要求に関するモニタリング
Universal Pre-Kindergarten Program: Monitoring of Health and Safety Requirements (2016) (2016-S-10)[231]

【事例のポイント】
幼児教育機関の安全衛生について、安全衛生の遵守状況に関する現場確認等を実施

[231] https://www.osc.state.ny.us/state-agencies/audits/2016/12/20/universal-pre-kindergarten-program-monitoring-health-and-safety-requirements

（1）検査の概略

【検査の観点：ユニバーサル・プレ幼稚園プログラムを実施する機関による安全衛生の遵守状況について、州の教育省が適切にモニタリングを行っているか】 －教育省のモニタリング方法を確認 －省の職員へのインタビュー －学区やプログラム提供機関への訪問・観察
【検査結果】 －UPK プログラムを運営する 444 の学区のうち、省職員が訪問したのは 81 地区（18.2%）のみであった。そのため、教育省は、UPK 提供機関の安全衛生状況の監視について、主に学区と OCFS に依存している。 －1,338 の機関の半数近くが OCFS または省職員の現場訪問を受けていない。こうしたことから安全衛生の要件を完全に遵守していないリスクが高まっている。 －選定した 24 の学区において、その学区が提供機関の施設に関する安全衛生状況をどのように監視しているかを調査したところ、状況が様々で標準化されていないことが分かった。

（2）検査の背景と目的

①　ニューヨーク州のプレ幼稚園政策

ニューヨーク州のユニバーサル・プレ幼稚園（Universal Pre-Kindergarten: UPK）プログラム[232]では、州の４歳児全員に無償で幼児教育の機会が提供される。UPK プログラムでは、４歳の子どもの社会情緒的、創造的、美的、身体的、認知的、言語的、文化的な開発を促進することが企図されている。

UPK プログラムの対象となる幼児教育機関は、保育園、ヘッドスタート、プレスクール特別教育提供機関、協同教育委員会（Boards of Cooperative Educational Services: BOCES）、私立学校など多岐にわたっている。州の教育省（以下、教育省）の規制では、これらの UPK プログラムで使用される建物や教室は安全であるべきであり、火災安全・衛生・建物の原則を遵守すること、機器や備品は子どもに安全かつ適切なものとし、衛生状態を維持することが求められている。2014-15 年度にニューヨーク州（ニューヨーク市以外）で運営されている UPK 提供機関は 1,338 機関に及び、43,623 人の子どもにサービスを提供している。

これらの UPK プログラムは、全て教育省の監視下にあり、UPK プログラムを運営する学区も区域内の UPK 提供機関の業務を監視する責任を負っている。また、これらの提供機関のうち、514 機関（38%）は、保育サービスの認可を行う「児童・家庭サービス局（Office of Children and Family Services: OCFS）」によって安全衛生遵守の監視を受けている。OCFS は規則の遵守状況を評価し、施設の記録や安全衛生状況を検査している。その中には定期的に定期的な検査もあれば、抜き打ちの検査もある。

②　検査の目的

本検査の目的は、教育省が、UPK 提供機関の「安全衛生に関する規制」の遵守状況を監視しているかどうか検証することである。

検査は、ニューヨーク州憲法第５条第１項および州財政法第２条第８項に基づく州会計検査院の権限に基づいて実施された。

---

[232] 第２章第１節４．参照

（3）検査手法

検査期間は、2013 年１月１日から 2016 年８月４日であった。検査目的を達成するため、省の幹部職員及びサンプルの学区の代表者にインタビューを実施し、関連する記録を調査した。また、関連法規、方針及び手続をレビューし、教育省及び UPK 提供機関の安全衛生監査に関連する内部統制を評価した。

州検査院は、判断による抽出により、10 郡（Schenectady, Rensselaer, Herkimer, Oneida, Oswego, Onondaga, Nassau, Orange, Niagara, Monroe）における 48 の UPK 提供機関を選定した。この判断は、地理的条件と UPK 提供機関のタイプの両方に基づいて行われた。母集団は、ニューヨーク市を除く全ての群と UPK 提供機関である。選定した 48 の機関は、UPK の登録児童のうち 2,180 人（約５％）を代表している。

実地検査では、施設に関する安全衛生状況の観察を行った。また、24 の学区を対象に、安全衛生に関する監督方法や、教育省によりどのような要求事項やガイダンスが提供されているかを調査した。調査した学区は、検査期間中に訪問した UPK 提供機関が立地する学区である。

（4）検査結果

①　州教育省によるモニタリング

教育省の職員は UPK プログラムを運営する学区を訪問し、UPK 提供機関の安全衛生状況に関する検証を行っているものの、その機会は非常に限られている。2013 年１月１日から 2016 年７月 20 日では、UPK プログラムを運営する 444 の学区のうち、省職員が訪問したのは 81 地区（18.2%）のみであった。そのため、教育省は、UPK 提供機関の安全衛生状況の監視について、主に学区と OCFS に依存している。

教育省の UPK 提供機関への訪問中に安全衛生違反が見つかった場合は、教育省はその違反を該当する学区に報告し、学区はその不備に対処しなければならない。そして、学区は、その違反が是正されたことを教育省に通知することとなっている。教育省は、問題が適切に対処されたかどうかを確認する手段として、主にこの自己報告に頼っている。

また、UPK 提供機関の安全衛生状況の監視方法にも大きな違いがあることが判明した。OCFS から認可を受けた UPK 提供機関（全体の 38%）は、OCFS によって安全衛生について定期的に検査を受けている。しかし、OCFS 認可を取得していない機関の中には、日常的な安全衛生評価をほとんど、あるいは全く受けていないところもあるという重大なリスクが存在する。また、学区が所有・運営・賃借している建物や私立学校は、毎年、火災安全遵守の点検を行うことが義務付けられている。その他の UKP 提供機関についても、火災安全遵守を毎年点検しなければならない。しかし、火災検査結果を毎年教育省に報告する義務があるのは学校（公立・私立）だけである。

UPK 提供機関のうち、省職員が現場を訪問したのはわずか 18.2%であり、それ以外の機関に対しては直接に安全衛生情報を監視していない。そのため、多くの UPK 提供機関において、実際の状況に対する意識は低い。また 1,338 の機関の半数近くが OCFS または省職員の現場訪問を受けていない。こうしたことから安全衛生の要件を完全に遵守していないリスクが高まっている。

② 学区による監視方法

州会計検査院は、選定した 24 の学区において、その学区が提供機関の施設に関する安全衛生状況をどのように監視しているかを調査したところ、状況が様々であることが分かった。

例えば、年間を通じて UPK 提供機関に対し安全衛生に関する調査を何回実施しているかを尋ねたところ、継続的に調査をしていると答えた学区と、安全衛生に関する事項を調査していないとする学区があった。また、24 地区のうち 11 地区は抜き打ち検査を実施していないこと、15 地区は安全衛生遵守を評価する際の標準的な検査項目リスト（例えばチェックリスト）を持っていないことが分かった。

また州会計検査院は、観察を行った結果として、例えば以下のような状態を発見した。

これらの結果をまとめると、州教育省に対して以下の事項を指摘している。

- 教育省は、UPK 提供機関の安全衛生を直接監視していない。その代わり、同省は UPK プログラムを運営する学区や OCFS に依拠し、UPK 提供機関が安全衛生の要件を遵守していることを確認している。
- UPK 提供機関の安全衛生に対する監視方法には大きな差異がある。UPK 機関の安全衛生の状況を定期的に点検している機関もあれば、プログラムカリキュラムを中心に見直しを行っている機関もある。
- 学区が UPK 提供機関の拠点による安全衛生の遵守状況を検査する方法には一貫性がない。

図表 3-16 州会計検査院の観察結果

壊れて使えない手洗い

水漏れしている天井

ヒビの入った運動場

③ 勧告

州会計検査院は、検査の結果、州教育省に対して以下の事項を勧告した。

- UPK 施設の安全衛生の検査を実施する際に従うべき要求事項を策定し、学区への指導を行うこと。
- UPK 提供機関の安全衛生の要件の遵守を監視・検証している学区を監視する構造化された仕組みを導入すること。

（5）NY 州教育省のコメント

検査報告書の最終リリースから 90 日以内に、州教育省長官は、執行法（Executive Law）

第 170 条の規定に基づいて、報告書に記載された勧告を実施するためにどのような措置がとられたかを、州知事、州の会計検査官、立法・財政委員会の長に報告しなければならない。

州教育省は、上述二つの勧告について、同意している。

- ニューヨーク州の UPK 提供機関が安全衛生要件を確実に実施できるよう、統一した仕組みが必要であるという見解に同意する。当省では、すでにプレ幼稚園のための安全衛生チェックリストを作成し、ガイダンスメモと一緒に 460 の学区宛にメールで送付した。ガイダンスメモはインターネット上でも閲覧可能である。そしてこのチェックリストとメモは毎年、年度開始時に送付される予定である。
- 勧告に同意する。当省は、学区が毎年提出している必要な電子報告書を修正し、新しいセクションを設け、そこに学区にある全ての UPK 提供機関をリストアップしてもらうような形にする。また、その報告書に、各機関の場所、安全衛生への準拠のための現場訪問の際に見つかった不備を記載できる欄を設け、不備が発見された日、修正された日、学区によって取られたアクションを記載できるようにする。同省はこの報告書をレビューし、必要なフォローアップ（認可機関とのコミュニケーションや、現場訪問、机上監査など）を行う。

（6）本検査の特徴

アメリカにおいては、教育行政に関する権限は基本的に各州が有しているため、連邦政府の省庁よりも州の省庁の方が、より実際の現場に直接関係する取組、政策を行っていると考えられる。そのため、州会計検査院の検査の観点もより詳細なものになることが考えられ、例えば本事例における、プログラムの提供機関の安全衛生状況といった観点は、GAO の検査の観点に比べるとより現場レベルに近いものとなっていると考えられる。

また、本事例においては、州の会計検査院が教育現場に視察に行き、実際に UPK 提供機関の安全衛生状況を検証している点も特徴的と言える。

第２節 イギリスにおける教育政策に係る会計検査等の状況

1. イギリス会計検査院の概要[233]

イギリス会計検査院（National Audit Office: NAO）は、1983 年国家会計検査法（National Audit Act 1983）に基づき設置された行政府から完全に独立した外部検査機関である。NAO は、議会のために公共支出を調査し、政府部門及びその他の公的部門の財務諸表を検査し報告している。

NAO の職員はおよそ 800 人で、ロンドンの本部に職員の大半が勤務している。2018-19 年度の予算は約 88 百万ポンド（約 123 億２千万円）である。「2011 年予算責任及び国家会計検査法（Budget Responsibility and National Audit Act 2011: BRNA）」成立後、NAO は９名の役員で構成される会議体としての法人となり、５名の外部役員及び会計検査院長を含む内部役員で構成され、外部役員のうち１名が議長となる。

会計検査院長（Comptroller and Auditor General: C&AG）は BRNA に基づき、役員会である NAO の役員の一人とされ、NAO から独立した一つの法的人格を有する主体とされており、NAO の監視を受けつつ NAO から提供された職員を指揮して会計検査を実施している。BRNA 成立以前は会計検査院長の任期や定年は定められていなかったが、BRNA では任期は 10 年とされ、再任はできない。

会計検査院長の主な職務は、政府資源・会計法を根拠とする財務検査と、1983 年国家会計検査法を根拠とする業績検査（Value for Money Audit: VFM 検査）に分けられる。VFM 検査では、公的部門の支出が経済性・効率性・有効性の観点から検査され、使用された金額に対し優れた価値・成果が達成されたか（VFM が達成されたか）判断される。

NAO の内部では、執行管理及び業務のガバナンスのために、七つの「リーダーシップ・チーム」が設置されており、それぞれの構成員が決められた担当範囲を分担しており、教育省を担当するチームが教育関連の検査を行っていると考えられる。

2. 教育政策に関する検査事例の概要

NAO の幼児教育に関する検査事例を抽出するに当たり、NAO のウェブサイトで“nursery” “pre-school” “childminder” “reception” “child care”等の単語で検索を行った。そして検索結果の中から、幼児教育の無償化に関連しかつ特徴的な検査手法を用いている検査事例を選定し、以下の図表３－17 に事例リストとしてまとめた。

また、NAO の高等教育に関する検査事例を抽出するに当たり、NAO のウェブサイトで“Education and Skills” “Department for Education” “Student Loan” “Student Loans Company”等の単語で検索を行った。そして検索結果の中から、高等教育における経済的支援に関連しかつ特徴的な検査手法を用いている検査事例を選定し、以下の図表３－18 に事例リストとしてまとめた。

幼児教育、高等教育それぞれについて、事例リストから特に注目に値する検査手法を用いている事例を選定し、本節４．～８．にて詳細に解説している。

---

[233] PwC あらた有限責任監査法人「アメリカ及びイギリスの政府における内部統制及びガバナンス並びに会計検査院の役割に関する調査研究」(2020)

3. 事例リスト

図表 3-17【NAO：幼児教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	幼児教育の無償化による不利な状況にある家庭の支援 Supporting disadvantaged families through free early education and childcare entitlements in England (HC 104 Session 2019-21) https://www.nao.org.uk/report/supporting-disadvantaged-families-through-free-early-education-and-childcare-entitlements-in-england/	幼児教育の無償化	教育省	【検査の観点】 NAO は本検査において、教育省が幼児教育の無償化を通して不利な状況にある家庭を効果的に支援しているかに着目した。NAO は VFM の評価に当たり、以下のような点を検討した。 ・不利な状況にある家庭が無償プログラムを利用しているかどうか ・貧困地域で提供されている幼児教育のサービスが量・質ともに十分であるか 【検査手法】 教育省・教育水準局（Ofsted）等の職員へのインタビュー、無償化プログラムを利用している子どもの数・割合の傾向を国レベル・地方レベルで把握するためにデータの分析を実施、教育省の責任・役割を理解するために教育省の公表・非公表情報を検証、イングランド内の四つの地方自治体への実地検査等 【検査結果】 ・教育省は、不利な状況にある２歳児を対象とした無償プログラムについて、有資格の子どもたちのうち 73%～77%の参加を目標としていたが、この目標を達成することができなかった。また分析の結果、貧困地域の家庭はそれ以外の地域の家庭に比べて、無償プログラムの利用率が低いことが分かった。これらは、無償プログラムに関する貧困地域の家庭の認知度が低いことや、食事代・消耗品費・延長料金等が無償化の範囲に含まれていないことに起因すると考えられる。 ・貧困地域の事業者はそれ以外の地域の事業者と比べ、サービスの質が低いことが分かった。 これらの結果を踏まえて、NAO は VFM に関して以下のように結論付けた。 不利な状況にある家庭の利用率が低いこと、貧困地域のサービスの質が低いことから、教育省はこれらの家庭を効果的に支援できていない。これにより、一般家庭との差は狭まるどころかより拡大してしまう可能性がある。教育省は、不利な状況にある家庭が、最低でもそうでない家庭と同等のサービスを享受できるようにし、VFM を向上させるべきである。
2	幼児教育の無償化 Entitlement to free early education and childcare (HC 853 SESSION	幼児教育の無償化	教育省 地方自治体	【検査の観点】 働いている家庭の３～４歳児の保育の無償化については、無償となる時間数を週 15 時間から週 30 時間に増やそうと計画されている。NAO は本検査において以下のような点に着目した。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	2015-16) https://www.nao.org.uk/report/entitlement-to-free-early-education-and-childcare/ ★事例１[234]			・教育省は無償プログラムの参加率や保育の質について、目標を達成しているか ・配分される資金と事業者の費用との関係、地方当局が効果的に保育市場を管理しているか ・無償となる時間数を 30 時間に拡大することに伴う教育省の課題 【検査手法】 ・幼児教育の無償化に関する教育省の成果を評価している最近の研究を検証、11 の地方自治体及びその他の利害関係者へインタビュー等 ・教育省の職員へインタビュー、資金の配分方法を理解するために教育省の文書の検証、11 の地方当局へインタビュー、無償プログラムを利用している保護者と利用していない保護者を混ぜた四つのフォーカスグループの作成等 ・教育省が支払率を決定した方法を理解するために、費用モデルを検証、上述フォーカスグループの利用、層化抽出法を用いて抽出した６事業者へインタビュー等 【検査結果】 ・不利な状況にある２歳児向けのプログラムは参加率が低く、教育省は目標を達成できていない。また、教育水準局（Ofsted）の評価によれば、貧困地域の教育の質に改善が見られない。 ・2014 年度から子ども一人当たりの支払率が改定されていないため、資金の支払は実質ベースでは減少している。 ・事業者は、中央政府からの現状レベルの資金の支払で拡大する時間分を賄っていけるか心配している。そのため、より費用・人手のかかる２歳児へのサービス提供が減少してしまう可能性がある。 これらの結果を踏まえて、NAO は VFM に関して以下のように結論付けた。 NAO は、教育省は時間数の拡大によるアウトカムを十分に理解していないため、完全には VFM を達成していないとしている。NAO は教育省に対し、無償保育の需要とそれに係る真のコストを理解すること、2016 年９月からの試験期間を十分に活用することなどを勧告している。
３	３、４歳児の無償教育の運用 Delivering the free entitlement to education for three- and four-year-	幼児教育の無償化	教育省	【検査の観点】 NAO は本検査において、教育省が幼児教育の無償化政策において VFM を達成しているか検証するため、以下のような点に着目している。

[234] ★印がついているものは、本節４．～事例として詳細を紹介。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	olds (HC 1789 SESSION 2010–2012) https://www.nao.org.uk/report/delivering-the-free-entitlement-to-education-for-three-and-four-year-olds/ ★事例２			・教育省が目標を達成しているかどうか ・資金配分の方法は教育省の目標をサポートしているか ・情報は VFM を改善するために使用されているか 【検査手法】 政策文書、学術文献の検証、省などによって収集された既存のデータの分析、地方自治体への調査票送付、地方自治体の調査（census）、地方自治体への往査、インフォメーション・マッピング、半構造化インタビュー、専門家リファレンスグループからのフィードバック等 【検査結果】 ・教育省は無償プログラムの規模を 2006 年から倍増させたが、不利な状況にある家庭の参加率は低い。また、貧困地域におけるサービスの質はそうでない地域と比べ低くなっている。幼児教育の無償化の成果として、５歳時点においては子どもの成長に改善が見られるものの、７歳時点においてはほとんど改善が見られていない。 ・各事業者への配分額について算定式を公開している地方当局においては、資金配分に関する透明性が改善されたが、サービスの質やコストの削減等にはほとんど結びついていない。また、教育省はサービスへの取り込み率を向上させるために、各事業者へサービスの提供方法に柔軟性を持たせるように要求したが、全国レベルではその効果は見られていない。 ・教育省は、幼児教育の無償化がもたらす長期的な影響を評価するための確固たる手段を有しない。また、市場が適切に機能するためには保護者が正しい情報に基づいて事業者等の選択を行う必要があるが、Ofsted の監査は数年に一回しか行われず、地方当局が独自に実施している事業者の評価結果は公表されていないことがほとんどであるため、保護者に必要な情報が適切に提供されていない。 これらの結果を踏まえて、NAO は VFM に関して以下のように結論付けた。 教育省は、幼児教育の無償化に関する長期的な効果を評価することができておらず、また資金配分額と提供されるサービスの関係について理解することができていない。教育省は VFM を達成するためには、プログラムへの取り込み率やサービスの質などにおける各地方当局間の差異について対処していく必要がある。
4	幼児教育：全ての人が利用可能な高品質の幼児教育の開発過程 Early Years: Progress in Developing	幼児教育の無償化	教育省	【検査の観点】 1998 年以来、政府は就学前の子ども向け（３、４歳）に無料のパートタイムの幼児教育を提供するという目標を掲げている。NAO は本検査において、以下のような点に着目した。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	High Quality Childcare and Early Education Accessible to All (HC 268 Session 2003-2004) https://www.nao.org.uk/report/early-years-progress-in-developing-high-quality-childcare-and-early-education-accessible-to-all/ ★事例３			・就学前教育及び保育の物理的な利用可能性は改善しているか ・提供されているサービスは保護者にとって経済的に利用可能なものとなっているか ・高品質なサービスが提供されることを確実にしているか 【検査手法】 文献調査の外部委託、既存データの分析、民間のリサーチ会社に委託したオムニバス調査、民間のリサーチ会社に委託した事業者調査、非営利部門及び利益団体との協議等 【検査結果】 ・幼児教育の場は十分に整備されつつあるが、依然として地域間での差異が見られる。また、労働力不足も事業者にとっては事業拡大の障壁となっている。 ・費用面では、一部の家庭（特に２歳未満の幼児）にとっては費用負担が増えているが、保護者は費用面よりも教育の質を重視していることが分かった。 ・教育水準局の監査等により、教育の質にも改善が見られるが、政府の目標達成に向けては、質の高い労働力の確保が今後の課題である。 NAO は、品質を損なわずに幼児教育プログラムの拡大を達成するためには、保育者の増大及び訓練の提供に関して更なる取り組みが必要であることなどを勧告した。
5	シュア・スタート・チルドレンズ・センター Sure Start Children’s Centres (HC 104 Session 2006-2007) https://www.nao.org.uk/report/sure-start-childrens-centres/	シュア・スタート・プログラム (Sure Start programme)	シュア・スタート・チルドレンズ・センター 地方自治体	【検査の観点】 シュア・スタート・チルドレンズ・センター（以下、センター）は、就学前の幼児及びその家族に教育、保育、健康、雇用等を提供する、多目的な施設である。NAO は本検査において、以下のような点に着目した。 ・政府からの補助金がセンターにおいてどのように使用されていて、センター及び地方当局はそれらの資金をどのように管理しているのか。 ・不利な状況にある家庭に対するサービス提供の状況などうなっているか。 ・センターは子どもの発達に良い影響を与えているか。 【検査手法】 2005 年９月までにセンターを設立した 136 の地方自治体地域のうち 27 地域で実地検査を実施、これらの地域の 30 のセンターの職員にインタビュー、各センターに関する財務データと活動データの入手、フォーカスグループの実施等 【検査結果】 シュア・スタート・プログラムは良好に進捗しているが、全ての家庭を支援するためには更な

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				る取り組みが必要である。センターのコストや活動は様々であり、資金が効率的に使用されているかどうかは一概には言及できないが、以下の点に配慮すれば、より効率的になるであろう。 ・センター及び地方自治体がコストを十分に理解し、効率的な箇所に重点的に資金を投入する。 ・センターを最も必要とする人たちがサービスを利用できることを確実にする ・地方自治体が他の機関と効果的な協力関係を結び、センターのサービスとの重複を避ける

図表　3-18【NAO：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	高等教育市場 The higher education market (HC 629 SESSION 2017–2019) https://www.nao.org.uk/report/the-higher-education-market/ ★事例４	高等教育研究法 (Higher Education and Research Act 2017)	教育省	【検査の観点】 近年、政府は高等教育市場の改革を進めている。NAO は本検査において、以下のような点に着目している。 ・進学予定者が正しい情報に基づいた選択（informed choice）を行えている程度 ・その人の背景（background）に関わらず、全ての学生が高等教育に進学できているかどうか ・学生の選択と事業者間の競争が教育の質の向上や適切な価格設定に結びついている程度 ・高等教育が実経済で求められている能力に関連している程度 【検査手法】 17 の高等教育機関へ実地検査を行い代表者に半構造化インタビューを実施、規制当局の職員・代表者に半構造化インタビューを実施、業界代表者団体にインタビューを実施、入学申請に関するデータや大学ランキングを分析、資本的支出の傾向に関する記述統計を実施、満足度と転校率の関係を分析等 【検査結果】 ・学生ローンに関して高等教育機関に開示が求められている事項は限られている。また、進学予定者のメインの情報源が学校のウェブサイトであり、それらの比較可能性が低かったことから、教育省は全国統一的なウェブサイトを開始したが利用率は低いままである。 ・高等教育へ進学する不利な状況にある若者の割合は増加しているものの、依然としてそれ以外のグループとの差は開いたままである。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				・一般の市場経済とは異なり、高等教育市場において低価格は低品質と捉えられてしまうため、意味のある価格競争は生じていない。また、学生は教育の質以外の要因で学校を選んでおり、学校側もマーケティングや宣伝、施設設備等の教育の質以外の部分において競争しているため、高等教育市場における競争が教育の質向上に与えている影響も弱い。 ・教育省は、戦略的に重要である一方で高コストの分野（工学系等）に補助金を交付しているが、それだけでは学校はこれらの分野の費用を賄えていない。そのため、低コストの分野（社会科学系等）を優先して、資金を獲得せざるを得ない。 これらの結果を踏まえて、NAO は VFM に関して以下のように結論付けた。 高等教育市場はいくつかの側面で便益をもたらしているが、学生のうち 32%しか VFM を達成していると考えておらず、教育の質や価格に関しても競争原理が働いていない。また、学生はローンに関して十分な情報を提供されておらず、政府の関与も限定的なものとなっている。さらに、免除された学生ローンは最終的に納税者の負担となるが、その全体的な規模に対する政府の影響力は限定的である。教育省は高等教育市場の監視について包括的なアプローチが必要であり、規制改革を推進していくことで VFM を改善することができる。NAO は、教育省に対して、キャリア相談その他の支援の充実や市場を監視し介入すべきか否かを判断するための基準を特定すること等を勧告した。
2	学生ローンの返済 Student loan repayments (HC 818 SESSION 2013-14) https://www.nao.org.uk/report/student-loan-repayments-3/ ★事例５	授業料ローン	ビジネス・イノベーション・技能省	【検査の観点】 イギリスでは、学生ローン制度について、ビジネス・イノベーション・技能省（Department for Business, Innovation and Skills: BIS）が制度を設計、所掌し、スチューデント・ローンズ・カンパニー（SLC）及び歳入税関庁（HMRC）がこれを運用している。NAO は本検査において、以下のような点に着目した。 ・SLC と HMRC に課されている業績目標及び説明責任が、回収を最大化するためのインセンティブを誘発するものとなっているか ・BIS、SLC 及び HMRC は、費用対効果が高くかつ将来の課題に対応し得る回収方針を定めているか ・BIS は学生ローンの将来の返済額を正確に予測することができるか 【検査手法】 ・BIS、SLC 及び HMRC に対する半構造化インタビュー、主要な文書の検証等 ・BIS、SLC 及び HMRC に対する半構造化インタビュー、主要な文書の検証等、過去の検査

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				結果の検証等 ・返済予測モデルの評価、回帰分析、過去の予測値と実績値の比較等 【検査結果】 ・NAO は、SLC や歳入関税庁に対して年次の回収金額を目標値として設定していなかったことや、年度の古い債権を優先的に回収することについて目標を設定していないことなど、民間の債権回収機構において一般的に目標として設定されるいくつかの重要な定量的目標が定められていないことについて問題視している。 ・NAO は、三者間での回収実績の改善のための共同戦略は未だ十分ではないとし、雇用記録の無い債務者に十分な収入があるかどうかの検証が不十分であることなどを指摘している。 ・NAO は、BIS による将来の返済の予測に関する不正確さを指摘し、SLC の持つデータを用いてより詳細な分析を行うことで、より正確な分析が可能であるとしている。
3	学生ローンの売却 The sale of student loans (HC 1385 SESSION 2017–2019) https://www.nao.org.uk/report/the-sale-of-student-loans/	授業料ローン	教育省 大蔵省	【検査の観点】 大蔵省及び教育省は、公共部門の負債（public sector net debt: PSND）減少を目標として学生ローンの売却を施策として掲げており、2017 年に第一回目の売却を行った。NAO は本検査において、以下のような点に着目した。 ・学生ローンの最初の売却に関するアウトカム ・売却の決定において政府が VFM をどのように評価したか ・イギリス政府投資会社（UK Government Investments: UKGI）が売却をどのように管理したか 【検査手法】 文書の検証、財務省・教育省・UKGI の職員へのインタビュー、定量分析等 【検査結果】 ・政府はこの売却により 17 億ポンドを調達した。これにより、PSND は 17 億ポンド減少した。 ・大蔵省と教育省は、学生ローンの長期的なコストに関して異なる評価方法を用いている。これらは、売却に関する不適切な意思決定を誘発する可能性があるなど、政府にとってリスクとなっている。 ・学生ローンの売却を担った UKGI は、売却の準備を整え、投資家の関心を促し、その過程で競争上の緊張を維持する体制を作った。取引自体の準備、プロセス及び収益の面では、UKGI は VFM を実現している。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
4	スチューデント・ローンズ・カンパニーのガバナンスに対する監視及び前 CEO の経営に関する調査 Investigation into oversight of the Student Loans Company's governance, and management of its former chief executive (HC 948 SESSION 2017–2019) https://www.nao.org.uk/report/investigation-into-oversight-of-the-student-loans-companys-governance-and-management-of-its-former-chief-executive/	—	スチューデント・ローンズ・カンパニー	【検査の観点】 スチューデント・ローンズ・カンパニー（SLC）前 CEO スティーブ・ラミー氏は、職員からの内部告発により解任された。NAO は、ラミー氏の任命・解任、教育省による SLC の監視、職員からの告発に対する教育省の対応について述べている。 【検査手法】 職員、告発者、前 CEO 等への半構造化インタビュー、文書の閲覧等 【検査結果】 SLC は、財務、調達等の内部プロセスを組み立て直すなど、経営陣の取締役会への報告方法を改善している。また SLC は、内部の監視・監督体制を改善するために方針や組織構造を見直している。教育省は、SLC に対する監視がうまく作用していたかどうか、現在調査中である。

4. 事例１（NAO：幼児教育 No.２[235]）

幼児教育の無償化 Entitlement to free early education and childcare (HC 853 SESSION 2015-16)

【事例のポイント】
幼児教育の無償化について、評価（EYFS プロファイル）、予算配分に着眼。保育についてフォーカスグループ等による調査を実施

（1）検査の概略

【検査の観点①：プログラムへの取り込みの目的や保育の質】 【検査の観点②：地方自治体による教育市場の効果的な運営】 【検査の観点③：利用可能な資金と教育提供者のコストの関係】 【検査の観点④：権利を 30 時間に延長する際に、教育省が直面する課題】 －11 の地方当局と８人の利害関係者にヒアリング －教育省の文書の検討 －四つの自治体でフォーカスグループを設置 －階層化された母集団からランダムで抽出された六つの教育提供者にオンラインでインタビュー
【検査結果】 －教育の質は改善してきたが、貧困地域は依然として質の低い提供を受けている －資金の管理や効率的な使用、留保金額の時間的推移について教育省が評価を行っていない －多くの教育提供機関において供給される資金とコスト構造の不整合が生じている －教育提供機関のリソースはひっ迫しており、採算面からより不利な状況にある２歳児を対象とした無償教育の実施が忌避され意図した政策目的が達成できない可能性がある

（2）背景

教育省は 2010 年９月、イギリスの３、４歳児全員を対象に、週 15 時間の幼児教育の無償化制度を導入した。2013 年には、これを不利な状況にある家庭の２歳までに拡大した。また、幼児特別給付（Early Years Pupil Premium）を設け、特に不利な状況にある子どもがよいスタートを切れるようにしている。教育省は、制度の運営に当たり幼児教育に関する全般的な方針を定め、地方公共団体に公的資金を拠出するとともに監督している。2015 年、教育省は、無償の幼児教育の範囲を拡大する政策を発表した。これにより、３、４歳児を抱える勤労世帯が受けられる無償教育の時間数が週 15 時間から 30 時間に倍増することとなる。教育省は本政策には子ども一人当たり年間 5,000 ポンド（約 70 万円）の価値があると見積っており、2016 年９月から試験的実施し、2017 年９月から施行されることとされていた。

本報告書では、こうした新制度の導入に当たり、教育省がこれまで初期の方針をどの程度実施してきたかを以下の観点から評価するものである。

- プログラムへの取り込みの目的や保育の質
- 地方自治体による教育市場の効果的な運営
- 利用可能な資金と教育提供者のコストの関係
- 権利を 30 時間に延長する際に、教育省が直面する課題

[235] 事例リストの番号を示す。以下の事例も同じ。

（3）現状の幼児教育の無償化の状況の検討

NAO は、地方自治体や利害関係者にヒアリングを行い、現状の制度が幼児教育の無償化の目的に適合してどのように機能しているか、また、教育省が要求を満たすために何を行っているかを明らかにしようとした。本検査報告書では、週 15 時間の無償教育（２歳児及び３、４歳児のそれぞれ）と幼児特別給付について、目的、要件、対象となる割合、補助率及びそれらの制度に関する資金の流れを図表に整理している。

NAO は、教育省や国家統計局から入手した資料に基づき分析を行い、現状において３、４歳児を対象とした無償の幼児教育の提供はうまく行っており、子どもを持つ多くの親に広く就労の機会が提供されているとしたうえで、以下のように述べている。

- ３歳児及び４歳児のそれぞれについて、無償教育の利用者数と人口統計から利用割合を分析した。2010 年に幼児教育の無償化が現行の範囲に設定されて以来、その一部または全部を利用している子どもの数は、119 万人から 148 万人に増加している。2015 年には、３歳児の 94%、４歳児の 99%が 15 時間のうち少なくとも一部を利用しており、週 13 時間以上を利用している者は３歳児では 86%、４歳児では 96%に達している。
- ３歳児の幼児無償教育の利用割合を地域別に分析したところ、地域によって若干ばらつきがあった。特に、地域別に把握された貧困の指標である「貧困（deprivation）」の程度に基づき分析したところ、相対的に貧困な地域では利用割合が 90%に留まっていることが判明した。しかし、その理由が施設の供給不足によるものなのか、それとも親からの需要不足によるものなのかについて、教育省は認識していない。
- 一方、２歳児の幼児無償教育の利用率は大幅に低く、2015 年には、30 の地方自治体が全国レベルの 58%を下回っていた。教育省は、利用が少ない地方自治体をモニタリングしている。2012-13 年から 2015-16 年の間に、利用を促進させるための活動に 740 万ポンド（約 10 億 3,600 万円）を費やし、地方自治体による広報活動の支援や利用に当たっての障壁についての委託調査を実施しており、今後利用割合は改善するものと期待している。

EYFS では、子どもの開発状況を評価するため、最終年度に評価（EYFS プロファイル）が行われる。EYFS プロファイルの結果について、十分な開発水準に達したと評価される子どもの割合は、2013 年の 52%と比較して、2015 年には 66%となっており、着実な改善を示しているとしたうえで、不利な状況にある子どもとそうでない子どもの比較においては、当該比率に 18%という大きな乖離があると指摘している。また、この評価は、本来教員がニーズに合ったカリキュラムの計画を支援し、子どもたちの初等教育段階への移行を円滑に行うことを意図したものであるため、評価結果を幼児教育の状況と紐づけることは困難であること、さらに、2016 年９月からは EYFS プロファイルが非義務化され、新たに「ベースライン評価」が導入されており、従来のデータとの比較がより困難になると見込まれていること、教育省は評価を全国的なデータとして公表する予定はないことに触れ、これらの一連の変更により、2016 年からの幼児教育の影響について入手可能な比較情報が減少することを危惧している。

NAO は本検査において過去の調査文献を通読している。1997 年には将来の教育成果に対する無償教育の影響を評価するための委託調査が実施され、本調査では幼児教育が 16 歳時点での成果に正の影響を与えることが判明した。しかしながら、1990 年代後半以降、公的資金による幼児教育の無償化が大幅に拡大したにもかかわらず、このような長期的研究が継続して行われていないことを問題視している。

（4）資金供給

教育省は 2015-16 年において、幼児教育の無償化資金として 27 億ポンド（約 3,780 億円）の予算を措置した。このうち約 22 億ポンド（約 3,080 億円）が３、４歳児の教育に充てられている。現在、全国平均では、２歳児では１時間当たり 5.09 ポンド（約 713 円）、３、４歳児が 4.51 ポンド（約 631 円）の資金が割り当てられている。無償教育を受ける子どもの増加により、実質的に 4.5%の予算削減となっている。

NAO は、政府による資金配分を検討するため、教育省の職員への質問及び関連文書の閲覧を実施した。政府が地方当局に対し拠出する幼児教育の無償化に係る資金の配分については、過去の資金水準に基づく計算式を用いて算出されてきた。しかし、NAO の過去の検査報告書「不利な境遇にある子どもたちへの資金提供（Funding for disadvantaged pupils）」において指摘されているように、当該方法によれば、地方自治体間で説明がつかない差異が生じ不平等が生じる [236]。そのため、政府は 2017 年４月から新たな方式を導入することを決定した。

また、地方当局に配分された資金は、当局が一元管理しており、教育提供者にどのように資金を分配するかについては、自治体に決定権が委ねられている。そこで、国から受領した資金について、11 の地方自治体にヒアリングを行い、その配分方法を比較検討した。

NAO はこれらの 11 の自治体が 2015-16 年に事業者に提供した平均補助額について、人口統計的に近似した自治体を抽出し、当該グループ内で比較するとともに、全国レベルでも比較を行った。その結果、類似した自治体間でも顕著な差がみられた。また、全国的には、３、４歳児で 2.28 ポンド（約 319 円）から 7.15 ポンド（約１千円）の差が生じていることが判明した。

その理由について、自治体へのヒアリングを行った結果によれば、各教育提供機関への資金配分には、教育提供者の代表からなる学校フォーラム（Schools forum）が助言を行っているところ、いくつかの自治体は、学校フォーラムにおける初等教育提供者の相対的な発言力を理由として挙げた。また、資金のその一部は自治体における行政コストにも充てられることとなるがその割合は 10%から多いところでは 20%を超えるところもあり、自治体によっては資金の一部を留保することもあることが判明した。

本検査で判明したこのような事実について、資金の管理や効率的な使用、留保金額の時間的推移について教育省が評価を行っていない点を NAO は指摘している。

教育提供者へのヒアリングによれば、３、４歳児の教育に対する現状の資金配分では、十分に費用を賄えておらず、大半の機関が対象児の年齢間の内部補助や、追加時間に係る収入、育児を提供することについて使命感を有する低賃金の職員やボランティアの善意に依存していることが明らかとなった。こうした資金供給とコスト構造の不整合について指摘している。

幼児無償教育の市場における教育提供者の総数は、近年わずかに減少しただけであり、構成割合にも顕著な変動は見られない。このことは市場がかなり安定していたことを示唆している。

本調査において、教育提供者からの聞き取りにより、新規参入や拡大に当たって、設定さ

[236] NAO, “Funding for disadvantaged pupils” (2015)
https://www.nao.org.uk/report/funding-for-disadvantaged-pupils/

れた補助率の低さ、有資格職員の雇用、施設の取得のための資金不足、規制上の負担、需要の変動が障壁となっていることが特定された。今後の需要の増加に伴い、自治体はキャパシティのひっ迫という問題に直面する可能性があるが、新規参入者に対し高い支払いを行うような施策は望ましくないとされ、インセンティブを誘発するような別の方法を模索する必要があることが指摘されている。

また、NAO は、幼児教育の無償化の利用者が、制度を利用するに当たり直面した障壁を理解するために、四つの異なる地方自治体で、無償教育を利用した親と利用しなかった親を交えたフォーカスグループ・インタビュー[237]を行った。インタビューの中で多くの親は、無償教育を受ける機会や教育提供機関の選択に当たり十分な情報源がないと考えていることについて指摘しており、「(情報入手のため) 多くの人に聞きまわり、グーグル検索に頼らざるを得なかった」との発言もあった。実に 40%近くの親が、自身の地域の幼児教育についての情報が少なすぎると感じており、この状況は 2004 年から進展がないと回答しているという。

(5) 新制度の導入に当たってのリスク

NAO の利用者、地方自治体、教育提供者へのヒアリングによれば[238]、回答者の約 90%が、無償化の時間が拡大された場合は利用すると回答した。また、事業者によっては、事業を拡大による規模の経済性を見据え、新制度を前向きにとらえていた。このことから、NAO は、新制度について利害関係者は概ね肯定的であると評価している。その一方で、本検査でも指摘しているよう、幼児教育のコストは年齢間の相互補助の構造となっていることから、新制度の下では親からの支払いの対象となる時間が少なくなり、相互補助の機会が減少する可能性がある。そのような場合には、補助率がより財務に直結することとなることから、一部の事業者が新制度において配分される資金の額に不安を抱いていることを危惧している。

教育省は、最大 39 万世帯（既存の受給資格の対象者の 42%）が受給権の延長により恩恵を受けると想定している。しかし、2013 年に無償教育を２歳児まで延長する以前に実施された前回の調査によると、保育士の利用率は 75%、保育施設の利用率は約 80%に達している。こうした幼児教育に関するキャパシティのひっ迫に対し、教育省は地方当局による施設の増加を支援するため、5,000 万ポンド（約 70 億円）の追加資金を提供することとしている点について述べている。

また、このように、多くの教育提供者ではキャパシティの限界に直面しており、新制度の導入により、より多くのリソースを必要とする２歳児への教育よりも、採算面で３、４歳児教育にリソースをシフトする可能性がある。これにより、不利な状況にある子どもたちの学習成果を改善し、５歳時点での能力格差を縮めるという教育省の目的達成が阻害される恐れがある。こうしたことから、新制度は、不利な状況にある２歳児を対象とした無償教育の

---

[237] フォーカスグループとは、目的とする情報を収集するために、モデレーターが複数の対象者グループを設置し、目的とするテーマについて質問し、自由に発言させる形式のインタビューをいう。第５章付録：米英の検査手法第１節２．(2)⑥フォーカスグループ参照。

[238] なお、報告書においては、ヒアリングの方法に関連して、証拠の入手方法（手法: evidence base）として４自治体において、保護者を含めたフォーカスグループを設置し、インタビューを実施したこと、階層化された母集団からランダムで抽出された六つの教育提供者にオンラインでインタビューを実施したとある。

実施を更なるリスクにさらす可能性があると指摘している。

新制度は、費用や時間が親の就労の障壁となっていると認識の下、これまで 15 時間以上の追加時間に係る利用料を支払っていた多くの親にとって費用の助成となるほか、親が就労可能な時間を増やすことを政策の主眼としている。しかしながら、教育省は新制度の導入に当たり、親がどれだけ多くの追加的な就労を期待しているかなどについては十分な検討が行われておらず、NAO は教育省に対し、新制度の影響を評価する方法を確立することを求めている。

（6）本検査の特徴

本事例では、検査の観点として保育の質を掲げるとともに、特にイギリスの幼児教育の無償化において重視されている不利な状況にある子どものプログラムへの取り込みが掲げられている点で特徴的である。

また、一般に行われる質問のみならず、フォーカスグループを設置し、聞き取り調査を行っている点も特徴的である。ただし、グループの設置に当たっては、適切な人数設定、テーマ選定、グループ内の共通性とグループ間の明確化といった工夫や、ファシリテータには議論をしやすい進行の仕方や雰囲気づくり等、一定の経験値が必要となる点に留意する必要がある。

5. 事例２（NAO：幼児教育 No.３）

３、４歳児の無償教育の運用 Delivering the free entitlement to education for three- and four-year-olds (HC 1789 SESSION 2010–2012)

【事例のポイント】

３、４歳児の無償化について、目的達成状況について、既存のデータを入手しての回帰分析、オンラインアンケート調査や実地検査等を実施

（1）検査の概略

【検査の観点①：教育省は目的を達成しているか（目的達成）】 【検査の観点②：資金調達方式は教育省の目的達成を支援しているか】 【検査の観点③：情報は VFM の改善に寄与しているか】 －自治体間における差異に影響を与える要因の分析として、回帰分析を利用 －地方自治体へのオンラインアンケートの実施 －様々なステークホルダーへの半構造化インタビュー －教育省に設置された幼児教育協働グループの意見を参照
【検査結果】 －教育の利用度・品質については高い水準を維持しているものの地域によってばらつきがあり、特に社会経済的に不利な状況にある家庭に対する教育について格差が顕著である。教育省は、社会経済的に不利な状況にある家庭に対する教育を政策の主要目的に位置付けており、目的達成に向けて不十分である。 －教育の質や賃金といった通常想定される要因と時間当たり補助金には相関は認められなかった。地方自治体は、現地の教育市場の状況に基づき、教育提供機関のコストを理解し、要求を満たすのに十分な教育を提供できるよう、補助率を設定することが義務づけられているが、十分な理解がなさ

れないまま、補助率の設定が行われている。
－政策が結果の変化にどのような影響を与えるかの実証は行われておらず、これらの進捗を追跡することや、期待が実現されているかを明確に確認するための方法論は確立されていない。幼児教育の無償化の制度全体を通して、実際に VFM の源泉が何かを評価しておらず、業績とコストの関係についての明確な分析が不足している。

（2）背景及び概要

イギリスでは、５歳から初等教育が始まることとされているが、1990 年代後半以降、幼児教育の充実が初等教育以降の学力向上に関係していることが指摘されたことを受けて、幼児教育の拡充整備が図られてきた。そこで、「初等教育以降の教育水準向上策としての幼児教育の無償化」のための政策として 2010 年９月から３、４歳児への幼児教育の無償化（週 15 時間、年間 38 週分）を開始した。さらに、2014 年９月からは社会経済的に不利な状況にある家庭の２歳児への幼児教育の無償化が開始されている。

図表 ３-19 幼児教育政策の変遷

1998/9	４歳児に対し週５回 21 時間、年 33 週間の無償教育の機会を導入。
2004/4	無償教育の機会を３歳児にも拡大。
2006/7	「2006 年教育法」により、地方自治体の責任（十分性と教育提供機関への支援）と教育提供機関の責任（質の確保）が法的枠組みとして定められる。
2008/9	全国共通で質の高い教育環境を提供するための幼児教育として枠組みとして「EYFS（Early Years Foundation Stage）」を導入
2010/4	資金提供者への資金配分の公平性と透明性を向上させるために、71 の地方自治体が、無償教育の機会のための地方資金調達方式を導入。
2010/9	３、４歳全員の無償教育の機会が週 15 時間に延長され、年間 38 週間を超える柔軟性が高まった。
2010/10	「包括的な歳出見直し」において、３、４歳の無償教育の機会及び社会経済的に不利な状況にある家庭の２歳児への機会の拡大に対するコミットメントを更新。
2011/4	全地方自治体は、地方資金調達方式を導入。

（HC 1789 SESSION 2010–2012 より PwC あらたが翻訳）

イギリスには多様な種類、設置形態の幼児教育の提供機関があるが、無償化の対象となる提供機関には、原則として全国共通教育課程に基づく教育活動等の実施、教育水準局による認証及び監査等の義務が課されている。その質を維持管理するために、認証、監査、全国共通教育課程という質保証の枠組みを整備して、活動の成果を検証し、全ての子どもたちが公平な無償の幼児教育を享受することを保証しようとしているのである。

また、このような質保証の仕組みの基盤として、教育成果及び成長の過程を定期的に記録し、収集する仕組みが構築されている。誕生から就学までの成長の記録はデータとして記録され、各機関はこれらのデータを発達支援及び指導活動の成果を高めていくために活用し、日々の教育活動の改善に取り組む。またこのような仕組みに基づき、EPPE（Effective Provision of Pre-School Education Project）[239]などの大規模な追跡調査が利用可能となってお

[239] 1990 年代からイギリスで実施された就学前教育の効果についての大規模な調査。

り、冒頭に述べた「初等教育以降の教育水準向上策としての幼児教育の無償化」という政策目標に対し、具体的なアウトカムに基づく政策評価を可能としている。

なお、幼児教育の無償化に係る財源として、「2006 年子育て法」により、地方自治体に幼児教育の提供義務が課されたことを受けて、公立、私立、慈善団体立の施設形態の区別なく、所定の時間内の人数分の経費を保育事業者に支給することとなった。その予算は教育省の予算として措置され、地方自治体に配分され、地方自治体が配分方式を決めて各提供機関に配分する。配分は、国が定めた配分基準を参考に、各地方自治体が地域のニーズや状況を考慮しながら独自の予算配分基準である就学前教育補助単価（Early Years Single Funding Formula: EYSFF）を策定し、その基準に基づいて行われる。EYSFF は毎年改訂される。

（3）特徴的な検査手法及び検査結果

本検査報告の観点とその概略は、以下のとおりである。

- 教育省は目的を達成しているか（目的達成）
- 資金調達方式は教育省の目的達成を支援しているか
- 情報は VFM の改善に寄与しているか

① 教育省は目的を達成しているか（目的達成）

教育省の目的達成について、利用度、品質、アウトカムの改善の三つの観点から検討している。NAO は分析に当たって、教育省のみならず、教育水準局、国家統計局、地方自治体から公表データ及び非公表のデータの提供を受け、それらを分析した。特に、教育提供機関に関する分析では、複数のデータを接合することで、19,000 の教育提供機関に関する独自のデータセットを構築した。当該データセットには、教育提供機関、教育水準局による評価（地域別、貧困レベル別[240]）、利用時間数（３歳児４歳児ごと）、無償教育の資格を有する子どもの数、１時間当たりの平均補助額等の情報が含まれており、傾向分析及び母集団特定の基礎とされた[241]。教育提供機関に関するデータは次のようなプロセスで作成された。

- 教育省及び教育水準局が過去に収集していた教育提供機関レベルのデータを入手する。
- 教育提供機関を識別する ID を使って両者を接合する。両者のデータは収集された時期が異なるため、同じ教育提供機関について古い情報と新しい情報が混在することがある。その場合は、最新の情報だけが残るような処理をする。

1) 利用度（taken-up）

幼児教育の利用率は、地方自治体ごとにばらつきがあるものの、2008 年以降 95%となっており、高水準を維持している。

しかしながら、社会経済的に不利な状況にある家庭においては、2008 年と 2009 年の平均によれば、全体の利用率よりも９%ポイント低かったという。その理由として、これらの家庭では、無償の幼児教育の機会を認知する可能性が低かったことが挙げられている。教育省は、「最も不利な状況に置かれている家庭こそ、高品質な幼児教育を受ける可能性が最も低い家庭であり、本制度の恩恵を最も受ける可能性が高い家庭である」と認識している。

[240] 本検査では貧困指標として重複貧困指標（IMD: Index of Multiple Deprivation）が用いられている。
[241] 詳細については検査報告書別冊の「Detailed Methodology」に記載されている。

2)　品質

無償教育の機会を提供する教育提供機関の質は、全国的な平均値で見れば教育水準局の検査の結果「良い」「大変良い」とされるものが８割程度と高い水準に維持されている。しかし、当該水準は地方間でばらつきがあり 64%から 97%まで乖離がある。この要因について、特に、IDE に応じて 10 段階に地域をグループ化し、グループごとの評価結果を比較したところ、貧困水準が高い（貧困度が高い）地域ほど教育の質が低くなっていることが判明した。また、他の要因とは有意な相関は見られなかったという。

3)　成果

全国的に見て、十分なレベルの開発を達成した５歳児の割合は 2005-06 年の 45%から 2010-11 年には 59%と改善した。本検査時点において、制度導入当初の児童が７歳となったが、７歳児の成果は 2007 年以降ほとんど改善を見せていないため、長期的な教育上の利益につながっているかは明らかではない。

②　資金調達方式は教育省の目的達成を支援しているか

地方自治体は、国から提供された資金について、独自の基準により予算を配分することができることとされている。

NAO は、地方自治体がどのように教育政策に資金を配分しているかについて 2009 年徒弟・技能・子ども及び学習法（Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act 2009）セクション 251 に基づく地方自治体による教育資金と支出計画に関する公表情報を基に分析した。

本検査において、質の高い幼児教育の提供には、適切な資格を有する職員を採用する必要があることが判明したが、こうした選択は自治体にとってはコスト高につながることから、そのインセンティブが不足していることが指摘されている。このように、追加的な資金拠出が直ちに教育の質の向上に結び付く仕組みとなっておらず、教育省はその影響を監視する必要がある。

教育省は、地方自治体ごと、異なる教育提供機関ごとに支払われる料金を公表することによって、資金の透明性を向上させ、公平性を高めることを意図して地方資金配分方式（local funding formulae）を導入した。地方自治体を対象とした調査では 90%が、方式が透明性と公平性の両方を向上させていると回答した。また、72%が公的資金は費用を賄うのに十分であると推定したものの、約 10%は、資金が不足していると回答した。

地方資金配分方式は複雑で、152 の地方自治体ごとに計算式が異なっており、計算要素として一つまたは複数の基本レート（base rate）のほか、自治体ごとの個別の法令に対応するための調整（supplements）などが含まれている。基本レートについては、前述のセクション 251 のデータを活用し分析した。また、2010 年から先行導入した自治体のうち 24 の自治体を対象に、個別の補完がどのように記録され、構築されてるかを検討した。

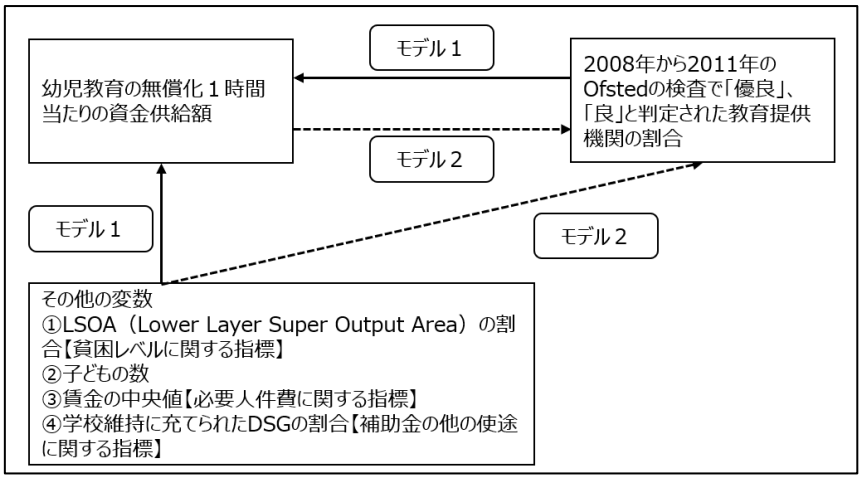
当該方式は非常に複雑であり、複数の地方自治体において事業を行っている提供者に管理上の負担をもたらしており、教育省は、簡素化に向けて見直しを行っているという。

１時間当たりの補助金額を計算することができた 63 の地方自治体についてみると、各地方自治体間で１時間当たり補助金額は 2.78 ポンド（約 389 円）から 5.18 ポンド（約 725 円）の開きがあった。次に、自治体間の補助金額や教育提供機関の質の高さのばらつきの要因を

調べるため、地方自治体レベルのデータを用いて二つのモデルによる回帰分析を行った[242]。

モデル１とモデル２は全く同じ変数を使っているが、被説明変数と説明変数を入れ替えているため、推定結果の意味が異なる（下図の矢印）。モデル１は、自治体間の補助金額のばらつきを説明する指標を調べるためのもので、モデル２は、自治体間の教育提供機関の質の高さのばらつきを説明する指標を調べるものである。モデル１と２の分析では、補助金額の多さや質の高い教育提供機関の数の多さに関する自治体間の違いを強力に説明する指標は見つからなかった。

図表 3-20 回帰分析の概要



（PwC あらたが作成）

③ 情報は VFM の改善に寄与しているか

本検査報告書の当該パートでは、これまでの分析を踏まえ、幼児無償教育の機会に関する情報の提供、説明責任、資金の流れ、財務情報及びその他の情報の報告を分析し、これらの情報を他の情報と突き合わせながら、教育省が情報を活用して VFM を適切に評価し、改善しているかについて、考察している。NAO は本検査においてこれを情報マッピング（information mapping）と称しており[243]、以下に述べるように情報の利活用による VFM の改善が指摘として挙げられている。

具体的には、VFM について以下のような三つのステップで検討を行っている。

第１に、制度は長期的の便益どのような便益をもたらすか及びそれをどのように評価するかといった観点である。

教育省は、無償教育を週 15 時間に延長するために毎年２億 5,000 万ポンド（約 350 億円）の追加費用を見込んでおりそのインパクト評価として、親の勤労時間の増加による世帯所

[242] 回帰分析の結果の表が公表されていないためデータの件数や各説明変数の推定値等は不明である。報告書の記述からおそらく 63 の自治体に関する 2010 年度のデータを使用したと考えられる。教育水準局の検査は 47 か月で 1 サイクルとなっているため、直近の検査結果として 2008 年から 2011 年にかけてのデータを使用したと考えられる。

[243] 政策の遂行過程（delivery system）において、VFM を把握するために利用され得るの情報の流れを評価することと説明されている。

得の増加 44 億ポンド（約 6,160 億円）及び GCSE[244]の改善による生涯所得の向上を見込んでいる。GCSE で上位の等級を達成した学生は、GCSE なしの学生よりも多くの生涯所得を得ると教育省は推定しており 5,542 人の子どもが C 以上の GCSE を獲得した場合、追加費用の便益がコストを上回ると述べている。しかしながら、本政策が結果の変化にどのような影響を与えるかの実証は行われておらず、これらの進捗を追跡することや、期待が実現されているかを明確に評価するための情報の入手や評価の方法論は確立されていない。

第２に、政策の業績をどのように評価し理解するかといった観点である。

制度に係る支出について、2010 年以前は明確に把握できていなかったが、地方資金配分方式の導入により、今後は詳細なデータが公表され、入手が可能になると見込まれた。ただし 2011 年現在では、複数の自治体において未報告の自治体やデータの不足や誤りが散見された。このような状況は自治体間の比較可能性を損ねており、提供されるデータの質と透明性の向上が望まれるとしている。

利用率については、教育省は、国家統計局の予測データと国勢調査のデータをもとに利用率が低い地域に追加の資金の割り当てを行っている。しかしながら、NAO が実施したオンラインアンケート [245]によると、地方自治体の 71%が、地元の人口データを使用して利用率を計算したとの回答が得られた。その結果、両者は平均して７パーセントポイント乖離が生じていた。教育省の措置は全国的に一貫しているが、不適切な資金配分につながる可能性がある一方、地方で用いられている方法によれば、人口の変化による変動が大きくなる可能性がある。

第３に、全体的な業績や VFM をどのように高めていくかといった観点である。

教育省は、幼児無償教育の制度全体を通して、実際に VFM の源泉が何かを評価しておらず、業績とコストの関係についての明確な分析が不足している。

先述の回帰分析のとおり、地方自治体への資金は配分額と提供されている教育の質について、平均賃金や貧困度といった要因によって説明できるかどうかを検証したが、これらの要因で説明できるのは、資金配分額の 20%、教育の質については１%に留まった [246]。また、教育省が類似した特性を持つと考えている地方自治体であっても資金調達や教育の質には差異があった。教育省は、政策の遂行過程全体での業績の変動とその要因を理解し、地方への関与について説明することで、制度への継続的な支出が VFM をもたらすことを保証しなければならない。

質の高い十分なサービスの提供のためには、地方自治体が地方の教育市場において強力な役割を果たすことが重要であるとしている。アンケートやヒアリングによる自治体への調査によれば、多くの自治体においてベンチマーキングやグッドプラクティス（優良事例）

---

[244] General Certificate of Secondary Education の略。イギリスにおいて、義務教育修了時（16 歳）に受検する公的試験をいう。

[245] NAO は本検査を通じて 152 の地方自治体に対しオンラインアンケートを実施し、各自治体が無償教育の実施のためのどのような種類の情報を持っており、それらの情報をどのように利用しているかについて証拠を収集した。アンケート項目は、資金とコスト、品質と成果、利用度、知識の共有に関する内容である。アンケートには 115 の地方自治体から回答があり（回答率 76%）、イングランドの九つの地域それぞれで半数以上の自治体から回答を得た。明確に示されてはいないが、アンケート項目が多岐に渡ることから、本アンケートの結果は他の指摘事項のエビデンスとしても利用されていると思われる。

[246] 報告書には１時間当たり資金配分額と「良」「優」とされた割合を両軸とした２次元散布図を用いてばらつき（両者の相関の低さ）を説明している。

の共有などはなされておらず、比較のためのデータも、歴史的な官庁間の人的ネットワークにより入手していたものであった。

地方資金配分方式が導入されたことで、自治体間のデータ比較の基盤が構築された。データアクセスについて、人的ネットワークに依存していたこれまでの慣習を改め、ベンチマーキングが可能となる情報共有のためのメカニズムを構築することを提案している。

（4）その他の特徴的な検査手法

① 地方自治体への実地検査

NAO は 2011 年 6 月から 8 月にかけて 14 の自治体を訪問し、各自治体における幼児教育の無償化に関する財源措置、教育提供機関との関係、市場のマネジメント、教育の提供に係るコスト、教育の品質に対するアプローチ、教育の成果の測定、無償教育の影響の測定、VFM の評価についての理解を深めた。

訪問する自治体の決定に当たっては、母集団がイギリス全域に及ぶ地理的広がりを有していること考慮し、自治体の規模、支出額、教育水準局による品質格付、教育提供機関の種類に基づき、母集団を階層化した上でサンプルを選択することにより、母集団を合理的に代表すると考えられる地方自治体を抽出しようとした。

② 専門家の利用（Expert reference group）

NAO は本検査の指摘事項の取りまとめに当たり、教育省に設置された幼児教育協働グループ（Early Education Co-Production Group）の意見を参照している。

協働グループ（Co-Production Group）は、2010 年秋から 2013 年春の連立政権の前半において、参加型ガバナンスの一形態として、政策導入期における概念化、設計及び実施に当たり広く活用された手法である 。幼児教育においても教育省（DfE）と保健省（Department of Health: DH）が初期の政策立案のために協働グループが設置された。グループのメンバーは、地方自治体の就学前教育や児童福祉サービスに関する幹部職員、教育関連専門家団体のメンバー、労働組合職員、学者や両省庁の職員から構成されていた。

（5）本検査の特徴

本事例では、新制度に係るデータ分析に当たって NAO 以外の機関が業務上収集した集計前のデータや公表されているデータを統合して、独自のデータセットを構築した点が特徴的である。会計検査院の検査においても、既存のデータを活用することは検査にかかる時間的コストの削減につながると考えられる。さらに本事例では、回帰分析を含むデータ分析に加えて、オンラインでのアンケート調査や実地検査を組み合わせて行うことで、主張の裏付けをとりつつ、データの不完全性や不足を発見することができた。

6. 事例３（NAO：幼児教育 No.４）

幼児教育：全ての人が利用可能な高品質の幼児教育の開発過程 Early Years: Progress in Developing High Quality Childcare and Early Education Accessible to All (HC 268 Session 2003-2004)

【事例のポイント】
幼児教育について、文献調査、オムニバス調査等の各種外部委託による調査を実施

（1）検査の概略

【検査の観点①：就学前教育及び保育の物理的な利用可能性（accessibility）は改善しているか】 【検査の観点②：提供されているサービスは保護者にとって経済的に利用可能なものとなっているか（affordability）】 【検査の観点③：高品質なサービスが提供されることを確実にしているか（quality）】 －文献調査の外部委託 －既存データの分析 －民間のリサーチ会社に委託したオムニバス調査 －民間のリサーチ会社に委託した事業者調査 －各地方当局の計画の分析 －省庁との協議 －非営利部門や利益団体との協議 －事業者への実地検査
【検査結果】 －調査の結果、保育サービスが不足していることにより、保育の利用が制限されているというような報告はほとんどされなかったが、14%の保護者が他の選択肢がないと回答した。 －就学前教育及び保育を利用するか否か、またはどの事業者を利用しようかという決断に際しては、価格は重要な判断基準ではなく、立地、評判、職員の質、施設、利用可能な時間等が重要であることが分かった。 －幼児教育の品質を改善していくためには、技能を有する保育者の増加が重要である。

（2）特徴的な検査手法及び検査結果

本検査では、イングランドにおける就学前教育及び保育の検証、特に国家保育戦略（National Childcare Strategy）が導入された 1998 年からの進展に着目した検証を実施した。主に、「物理的な利用可能性（accessibility）」「経済的な利用可能性（affordability）」「品質（quality）」の三つの観点から、就学前教育及び保育の進展を検証している。

以下では、本検査報告書に記載されている検査手法のうち、特徴的かつ報告書において詳細な説明がなされている手法を取り上げる。

①　文献調査の外部委託[247]

NAO は、ロンドン大学バークベック・カレッジ子ども・家族・社会問題研究所（Institute for the Study of Children, Families & Social Issues）のエドワード・メルフイシュ（Edward Melhuish）教授に文献調査を委託した。NAO は、就学前教育（主に３歳以上）及び保育（主に０～３歳）の幼児への影響に関する世界各国の研究を調査するよう依頼しており、特に不利な状況にある子どもへの影響に着目するように依頼した。

[247] 文献調査についての詳細は別レポート“A LITERATURE REVIEW OF THE IMPACT OF EARLY YEARS PROVISION ON YOUNG CHILDREN, WITH EMPHASIS GIVEN TO CHILDREN FROM DISADVANTAGED BACKGROUNDS”にまとめられている。

文献調査は、「不利な状況にある子どもたちへの保育の影響」「一般の子どもへの影響」「費用便益分析」に関する文献を対象に実施された。

(ア) 不利な状況にある子どもたちへの保育の影響

「不利な状況にある子どもたちへの保育の影響」を検証するため、過去のランダム化比較試験（randomised control trial: RCT）及び疑似実験（quasi-experimental study）に関する文献を調査している点は特徴的である。調査対象及びそれぞれの内容は下表の通りである。

これらの結果から、過去の研究では、高品質な保育の提供は不利な状況にある子どもの認知的、言語的及び社会的な発達を促す傾向にあることが分かった。また、その後に続く就学前教育の段階においても、高品質な教育を提供することで不利な状況にある子どもの発達が改善されていることが分かった。さらに、成人期までの追跡調査の結果からは、幼児期の高品質な教育の提供により、不利な状況にある子どもの成人を迎えてからの雇用や犯罪率に対して良い影響を与えることができると分かっている。

図表 3-21 介入のランダム化比較試験のまとめ

調査対象	ターゲットグループ	介入・比較	場所と時代	重要な効果
Perry Preschool Project	アフリカ系アメリカ人、３歳～成人期	N = 123。高品質のセンターベースの幼稚園＋その他のサポート vs 対照群	アメリカ、ミシガン州イプシランティ 1960 年代以降	介入は学校中退、薬物使用、十代の妊娠、雇用、福祉への依存、学習障害、犯罪などの面で大きな長期的利益に関連。
Abecedarian Project	アフリカ系アメリカ人 生後３か月～成人期	N＝111。高品質のセンター保育と家庭訪問 vs 対照群	アメリカ、ノースカロライナ州チャペルヒル 1960 年代以降	介入は認知発達、教育的成功、雇用、十代の妊娠、社会的適応の観点から、長期的な大きな利益に関連。
Project CARE	Abecedarian Project に類似 生後３か月～５歳	N＝83。センターvs 家庭訪問 vs 対照群	アメリカ、ノースカロライナ州チャペルヒル 1970 年代	高品質のセンターベースの介入のみが重要な効果をもたらした。
Milwaukee Project	IQ が低く、失業中の貧しい母親と乳児～14 歳	N＝40。高品質のセンターベースの育児出産と母親のサポート vs 対照群	アメリカ、ウィスコンシン州ミルウォーキー 1970 年代	介入は、IQ と学校の準備に利益をもたらし、留年が減った。
IHDP	低出生体重（2.5kg 未満）の新生児～８歳	N = 985。高品質のセンターベースのプログラムと保護者のサポート vs 対照群	アメリカの８サイト 1980 年代後半～1990 年代初頭にかけて	２～2.5kg の幼児については、介入は、認知的、社会的及び教育的発達に効果があった。その影響は、乳児期にネガティブな評価をされた児童に最も強かった。
Early Head Start	恵まれない地域の出生～３歳の乳児がいる家庭	N＝3000。高品質のセンターベースのプログラム vs.家庭訪問 vs. センターと家庭訪問 vs 対照群	アメリカ全土 1990 年代後半	介入は、認知、言語、社会の発達と予防接種の増加に効果があった。 親への影響：より良い子育て、雇用、訓練、出産の遅れ。影響は、アフリカ系アメリカ人と中程度のリスクのある家庭で最も強かった。
Hackney Project	120 の家庭 出生～３歳	アーリーエクセレンスセンター（Early Excellence Centre）vs	イギリス、ハックニー・ロンドン特別	方法論の欠陥のため、重要な特筆事項はなし。

調査対象	ターゲットグループ	介入・比較	場所と時代	重要な効果
		対照群（ただし、対照群もデイケアを受けていた）	区 1990 年代後半	

（Edward C. Melhuish “A LITERATURE REVIEW OF THE IMPACT OF EARLY YEARS PROVISION ON YOUNG CHILDREN, WITH EMPHASIS GIVEN TO CHILDREN FROM DISADVANTAGED BACKGROUNDS”より PwC あらたが作成）

図表 ３-22 介入の疑似実験評価のまとめ

調査対象	ターゲットグループ	介入・比較	場所と時代	重要な効果
Head Start	３歳以上の子どもを持つ貧しい家庭	N=数千。センターベースの幼稚園（ヘッドスタート）vs ヘッドスタートなし	アメリカ 1960 年代以降	識字能力、計算能力、社会開発のための短期的な利益。親の雇用の改善/福祉への依存の減少のいくつかの兆候。教育/白人の収入に対する長期的な影響とアフリカ系アメリカ人の犯罪の減少。親の関与が増えると、より大きな影響がある可能性あり。
Chicago Child Parent Centers. CPC	貧しく（主にアフリカ系アメリカ人）1980 年に生まれた子どもを持つ家庭	N＝1539。３歳から９歳までの就学前及び家庭向けサービス。CPC vs サービスなし	イリノイ州シカゴ 1980 年代	20 歳時の教育状況、学校中退率、犯罪率は全て改善した。
Syracuse	貧しい、主にアフリカ系アメリカ人の家庭	N = 190。妊娠から学校の開始まで、センターベースの育児、健康と家庭のサポート vs サービスなし	ニューヨーク州シラキュース 1970 年代	少年ではなく少女の青年期におけるより良い教育的成功：社会的適応と犯罪に対する長期的利益。 親はより良い社会的適応を持ったが、親にとって経済的利益はなかった。
Brookline	混合地域であるブルックラインの子ども	N = 240。センターベースの育児と教育に加えて、出産から入学までの健康と家庭のサポートあり vs サービスなし	マサチューセッツ州ボストン 1970 年代	若者の介入ありグループは、より良い教育、収入、雇用、うつ病、健康、より少ないリスクテイクという効果があった。
Diverse US States	多様で、貧しい人々を対象としたものもあれば普遍的なものもあり	就学前教育３～４年以上 vs 就学前教育なし	アメリカ 1990 年代	短期的な教育の改善の兆候あり、長期的な結果はなし。

（Edward C. Melhuish “A LITERATURE REVIEW OF THE IMPACT OF EARLY YEARS PROVISION ON YOUNG CHILDREN, WITH EMPHASIS GIVEN TO CHILDREN FROM DISADVANTAGED BACKGROUNDS”より PwC あらたが作成）

(イ) 一般の子どもへの影響

文献調査の結果、過去の研究からは、一般の子ども（不利な状況にはない子ども）への高品質な保育の提供は彼らの認知的及び言語的な発達に特段の影響を与えないが、低品質の保育はそれらの発達に悪影響を与えていることが分かった。また、０～２歳の子どもについて、保育、特にグループ保育への依存度が高いと反社会的な行動を示すリスクが高くなるといった研究結果もあることが分かった。

一方、就学前教育に関しては、子どもの発達に好影響を与えており高品質であるほどその効果は大きいとされている。

(ウ) 費用便益分析

費用便益分析を実施している過去の研究は、不利な状況にある子どもへの就学前教育及び保育の提供は経済的な価値を有するとしている。しかし、このような結果は、犯罪率の低下や雇用率の改善等の不利な状況にある子ども特有の状況に起因する部分が大きいため、一般に子どもに対しても同様の結果を得ることができるかは疑問視されている。

② オムニバス調査

NAO は、民間の調査会社であるキャリック・ジェームス・マーケット・リサーチ社（Carrick James Market Research）に０～４歳児の保護者に関する二つのオムニバス調査[248]を委託した。

１回目の調査は試験調査（pilot survey）で、ランダムに選択した 75 地点において 379 人に対面でインタビューを実施した。インタビューにおける質問は以下のような項目について行われた。

- 回答者の子どもが一週間当たり何時間程度、ナーサリー教育または保育サービスを利用しているか
- 回答者がどのような種類の財政的支援を受給しているか
- 事業者を選ぶ際に重要となる要素三つ
- 事業者についてどのような情報源から情報を入手しているか
- その情報は現在の事業者を選択する際に有用であったか

２回目の調査は、ランダムに選択した 45 地点において 524 人にインタビューが実施された。インタビューにおける質問は以下のような項目について行われた。

- 子どもが幼児教育を利用していない場合に、なぜ利用しないのか
- 子どもが幼児教育を利用している場合は、子どもがそれらからどのような便益を得ていると考えているか

図表 3-23 各オムニバス調査のサンプル

	子どもの年齢						保護者のグレード				
	0～12か月	１歳	２歳	３歳	４歳	合計	AB	C1	C2	DE	合計
オムニバス１	83 (22%)	69 (18%)	80 (21%)	83 (22%)	64 (17%)	379	54 (14%)	107 (28%)	109 (29%)	103 (27%)	373
オムニバス２	116 (22%)	110 (21%)	100 (19%)	108 (21%)	90 (17%)	524	71 (14%)	122 (23%)	139 (27%)	175 (33%)	507

（Omnibus surveys of parents of 0 to 4 year old children より PwC あらたが翻訳）

調査の結果、保育サービスが不足していることにより、保育の利用が制限されているというような報告はほとんどされなかった。また、77%の保護者が、彼らが入手した情報が事業者を選択する際に役に立ったと回答した。５分の１の保護者が、価格よりも立地、評判、職員の質、施設、利用可能な時間等が、事業者を選ぶうえで重要であるとした。２回目のオムニバス調査では、177 人の保護者が幼児教育のプログラムを利用していなかったが、そのう

[248] オムニバス調査とは、一つの調査の中で複数のクライアントが質問項目を買い取るなどして、相乗りした形で実施される調査のことであり、一般的には通常の調査よりも低コストで済む。本検査において、どのような形態でオムニバス調査がなされているかについては説明されていない。

ちの 32%が、子どもがまだ幼すぎると感じたため、24%が自宅で面倒を見るためにプログラムを利用していなかった。

③　事業者調査の外部委託

NAO は、733 の幼児教育事業者への調査を BMRB ソーシャル・リサーチ社（BMRB Social Research）に委託した。調査は、財務の健全性、事業の持続可能性及び拡大、提供サービスの種類等を対象としている。ただし、直近の調査で対象とされた箇所との重複が無いように調査対象を決定している。

事業者へのインタビューはBMRBのコンピュータ支援技術（computer-assisted technology）を利用して、電話にて実施された。調査では、各事業者のタイプごとに同数のインタビューを実施することを目標としており、実際にタイプごとにほぼ同数の事業者に対して実施された（下枠内）。また、このうち、最低 20%はイギリスにおいて最も貧困な地域から選定するように設計されており、実際に 24%はそのような地域の事業者となっている。

- 180 のプレイグループ（全体の 24%）
- 175 のデイ・ナーサリー（全体の 24%）
- 175 のチャイルド・マインダー（全体の 24%）
- 184 のスクール・ベースの事業者（全体の 25%）
- 19 の統合的なサービス事業者（全体の 3%）

なお、事業者調査の外部委託の結果としてどのような成果が得られたかについては、具体的に説明されていない。

（3）検査結果及び勧告

(ア) 物理的な利用可能性（accessibility）

調査の結果、保育サービスが不足していることにより、保育の利用が制限されているというような報告はほとんどされなかったが、14%の保護者が他の選択肢がないと回答した。特に片親からの要望が強い、時間的に柔軟に利用可能なプログラムの提供が不十分であったり、地理的に選択肢の数に差異があったりする。障害を持っている子どもの保育ができる保育者の数も少ない。

(イ) 経済的な利用可能性（affordability）

就学前教育及び保育を利用するか否か、またはどの事業者を利用しようかという決断に際しては、価格は重要な判断基準ではなく、立地、評判、職員の質、施設、利用可能な時間等が重要であることが分かった。就学前教育又は保育サービスを利用していない保護者のうち、教育または保育の価格が高すぎるためにサービスを利用していないと答えた保護者はほとんどいなかった。

(ウ) 品質の改善

政府は品質の改善を確実にするため、物理的な安全性、子どもの保護、特別な配慮が必要な子どもへの対応等の課題に対応するナショナル・スタンダードを策定した。Ofsted はこの

基準を評価基準として毎年事業者を監査しており、事業者も肯定的に監査を受け入れていることが分かった。

幼児教育の品質を改善していくためには、技能を有する保育者の増加が重要である。2003年から 2006 年の間に 175,000 人以上の新たな保育者が必要であり、また 130,000 人の保育者を訓練する必要がある。

(エ) 勧告

以下のような勧告を含む、10 個の勧告がなされている。

- 教育技能省は教育と保育を組み合わせたサービスの拡大を目指すべきであり、それが持続可能であることを示す必要がある。
- 多くの事業者が経営に関する知識を有していないため、教育技能省の彼らに対する投資はリスクに晒されている。地方当局は、価格の設定や長期計画の策定等において彼らを支援する必要がある。
- 品質を損なわずに幼児教育プログラムの拡大を達成するためには、保育者の増大及び訓練の提供に関して更なる取り組みが必要である。

（4）本検査の特徴

本検査において、NAO は文献調査、保護者へのインタビュー及び事業者へのインタビューを外部委託により実施している。

本検査では、文献調査を外部の研究所の教授に委託しているが、検査の内容や手法が特定の分野に専門的である場合には、その分野に関する知見を有する人・会社に委託することも有用と考えられる。

オムニバス調査は一般的には調査費用を抑えるために用いられる手法であり、本検査においてもコストの観点から民間のリサーチ会社のオムニバス調査を利用しているものと考えられる。検査を経済的・効率的に実施するために民間の会社を利用する等の手法を採ることも有用であると考えられる。

また、本検査報告書においては、委託先の人物名・会社名や委託内容等が詳細に説明されており、委託先の調査結果については別途報告書が公開されている。別添の報告書には、年齢や保護者の属性別の回答者数も表示されている。外部委託した検査に関する透明性や信頼性を高めるために、このような情報開示は有用であると考えられる。

本検査では、インタビューを行う場所をランダムにサンプリングしている点も特徴的である。受益者に対する調査を行う際には、保育を利用している保護者と利用していない保護者の両方を網羅した名簿を入手してサンプリングする方法もあるが、本事例のように場所をランダムにサンプリングして調査を行うことも選択肢の一つである。本検査では場所をサンプリングする際に、人口の情報を含む地域リストを標本抽出枠（sampling frame）として用いた。

7. 事例４（NAO：高等教育 No. 1）

高等教育市場（教育省） The higher education market (HC 629 SESSION 2017-19)

【事例のポイント】
高等教育の市場メカニズムについて、時系列での変化を記述統計分析するとともに、サブグループ分析も実施

（1）検査の概略

【検査の観点①：進学予定者が正しい情報に基づいた選択を行えている程度】 【検査の観点②：その人の背景に関わらず、全ての学生が高等教育に進学できているかどうか】 －高等教育機関及び関係機関等の利害関係者とのインタビュー －学生の選択とアクセスに関する公表された報告書のレビュー －卒業生の賃金増加額に関する公表報告書のレビュー －他の複雑な金融サービスと比較した、学生のために実施されている保護の分析 －学生ローン債務の分析 －学校におけるキャリア・助言へのアクセスに関する調査データの分析 －高等教育機関への出願状況の趨勢分析 【検査の観点③：学生の選択と事業者間の競争が教育の質の向上や適切な価格設定に結びついている程度】 【検査の観点④：高等教育が実経済で求められている能力に関連している程度】 －高等教育機関及び関係機関等の利害関係者とのインタビュー －大学ランキングが出願に与える影響の分析 －設備投資動向の分析 －コースに対する満足度と大学の転学率の関係を分析 －オファーレートとコースコストの分析 －被験者登録および生涯学習の傾向の分析
【検査結果】 －学生への開示に関する要求事項は限られており、学生は限られた情報で大学の選択やローンの選択を行っている。 －現在において経済的に恵まれない人々の参加が増加しているものの、大きな社会経済的格差は依然として残っている。 －高等教育機関は、たとえコストが低い学科であっても、これに見合い価格を抑えた場合、品質が劣っていることを示唆するため、市場原理がうまく機能しない。 －高額な学科への資金付与はその高額な費用を賄いきれておらず、低コストの学科に優先順位をつけるインセンティブが生まれている。　等

高等教育市場は通常の市場と異なり、政府の支援なしに経済的に不利な学生に対し教育機会を提供することが比較的困難であり、また高等教育の特性上、学生は進学前に進学先の判断を行う必要があり最適な判断のための情報が不足しがちである。これらの特性による複雑性から生じる問題により学生に必ずしも最適な選択がなされない可能性が高い。

本検査は、高等教育の分野に導入された市場メカニズムが適切に機能し学生の機会の拡大や教育の質の向上に貢献しているかどうかを各種文献資料の分析や利害関係者へのインタビュー等により調査したものである。教育省は 2012 年に学校への補助金を減額するとと

もに授業料の上限を引き上げ、2015 年には入学者の人数制限を撤廃した。NAO は、これらの政策変更が学校の教育の質や学生の学校選択にどのような影響を与えたかに着目した。

具体的には、「進学予定者が正しい情報に基づいた選択を行えている程度」、「その人の背景に関わらず、全ての学生が高等教育に進学できているかどうか」、「学生の選択と事業者間の競争が教育の質の向上や適切な価格設定に結びついている程度」、「高等教育が実経済で求められている能力に関連している程度」の四つを検査の観点・目的とした。

（2）特徴的な検査手法

NAO は本検査において、主にインタビュー及びデータ分析の二つの手法を用いている。

すなわち実地検査を行うことなく両手法のみにより結論を導き出しているのが特徴である。以下では、各手法について解説する。なお、具体的なインタビュー内容やデータ分析の手法等は報告書上で明らかにされていないため、不明である。

① 各種インタビューの実施

NAO は、本検査において以下のようなインタビューを行った。

- 17 の高等教育機関の代表者への半構造化インタビュー
- 規制当局の政策担当者及び代表者への半構造化インタビュー
- 業界団体、慈善団体及び利害関係者へのインタビュー

(ア) 17 の高等教育機関の代表者への半構造化インタビュー

NAO は、高等教育市場がどのように機能しているのかを理解するために、17 の高等教育機関をサンプルとして抽出し、代表者に実地で半構造化インタビューを実施した。サンプルの抽出は、事業者の規模、地域、種類等が偏らないように考慮して実施した。抽出した 17 の事業者はケンブリッジ大学等の総合大学や現代音楽アカデミーなどの専門教育機関により構成される。

(イ) 規制当局の政策担当者及び代表者への半構造化インタビュー

以下の規制当局の政策担当者及び代表者へ半構造化インタビューを実施し、これらの関係機関の高等教育市場における役割を理解した。

- イギリス高等教育財政会議（Higher Education Funding Council for England: HEFCE）
- 公正アクセス局（Office for Fair Access: OFFA）
- 高等教育独立仲裁局（Office of the Independent Adjudicator for Students of Higher Education: OIA）
- 高等教育質保証機構（Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA）

(ウ) 業界団体、慈善団体及び利害関係者へのインタビュー

NAO は、業界団体にインタビューを実施し、それらのメンバーの見通しを理解した。また、業界の他の部分もカバーするために慈善団体や利害関係者にもインタビューを実施した。インタビュー先は大学協会（Association of Colleges: AoC）、高等教育政策研究所（Higher Education Policy Institute: HEPI）、学生組合連合会及び他の学生連合の代表者（National Union of Students (NUS) and other student union representatives）等の 15 の団体等が挙げられている。

② 各種分析の実施

NAO は、本検査において以下のような分析を行った。

- 高等教育市場が高等教育へのアクセスと正しい情報に基づいた選択にどれほど役立っているかを理解するためのデータ分析
- 市場原理が教育の質の改善にどれほど効果的か理解するための分析

(ア) 高等教育市場が高等教育へのアクセスと正しい情報に基づいた選択にどれほど役立っているかを理解するためのデータ分析

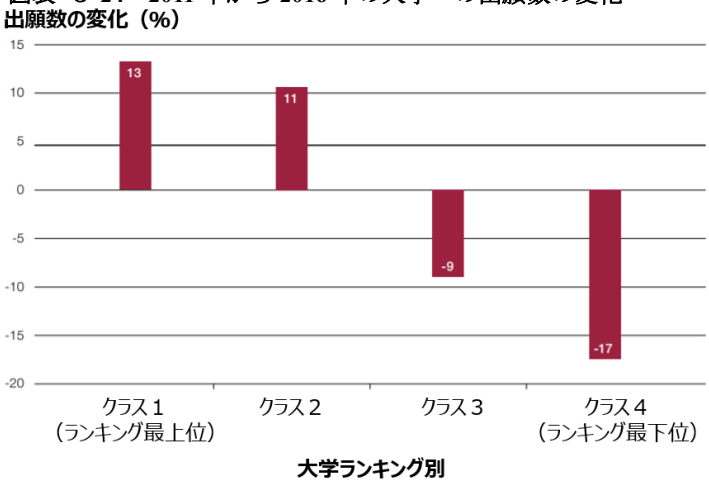
NAO は、具体的には以下のような分析を行ったとしている。

分析内容	対象データ等	分析結果
学生が学生ローンを組む際に提供されている情報の分析	Financial Conduct Authority, FCA Mission: Our Future Approach to Consumers, November 2017 等をもとに要求事項の比較分析等	他の複雑な金融サービスと比較し、学生への開示に関する要求事項は限られている等。
学校におけるキャリア・アドバイス及びガイダンスの利用を理解するための調査のデータ分析	“Next Steps”調査のデータ	外部のキャリア・アドバイザーを利用できたのは 60%であり、多くの生徒が、適切な時期に全くキャリアの助言を受けていない。 教師や保護者と将来についてすでに話し合っている生徒は、そうでない生徒よりも外部のキャリア・アドバイザーへのアクセスを持っている割合が 40%高い。
高等教育への進学の傾向と進学率の低い地域の学生への影響を調査するために高等教育への出願と受理に関するデータを分析	イギリス高等教育基金委員会の地域別の進学データ UCAS and Complete University Guide data に基づく NAO 分析資料等	進学率の最も低い地域からの進学率は 2011 年の 21%から 2016 年には 26%に増加したものの、最も高い地域からは 59%であり、33 ポイントの差がある。 進学率の低い地域の学生の進学者の進学先増加の内訳は、ランキング下位の高等教育機関が占める割合が多い。

特に、高等教育への出願と受理に関するデータの分析では、進学率が高い地域と低い地域、ランキング上位とランキング下位の高等教育機関では、政策変更による影響が異なることをグラフで表現している。このように、分析対象を属性に応じてクラス分けし、クラスごとの影響を評価することをサブグループ分析[249]という。本事例のように、政策があるクラスに対して正の影響を与える一方で別のクラスに対して負の影響を与える可能性がある場合、全大学をひとまとめにして平均だけをみると影響がないようにみえてしまうこともあるため、サブグループ分析が行われることがある。

[249] 層別解析、異質性分析（heterogeneity analysis）ということもある。

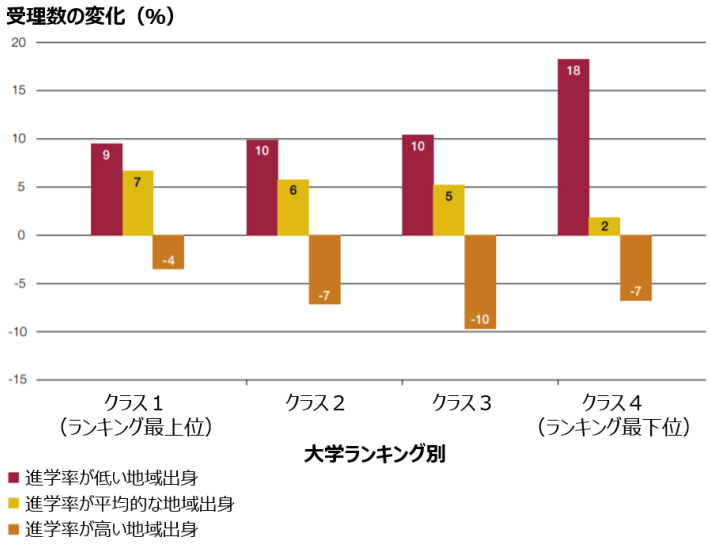
図表　３-24　2011 年から 2016 年の大学への出願数の変化



（NAO, HC 629 SESSION 2017-19 より PwC あらたが翻訳）

左図の４本の棒グラフは、分析対象の大学をランキング順に四つのクラスに分け、2011 年から 2016 年の出願数の変化をクラスごとに表したものである。ランキング上位の大学では出願数が伸びている一方で下位の大学では出願数が減っている。NAO はこの分析から、市場原理の導入後、学生はランキング上位の有名大学に出願するようになったと述べている。

図表　３-25　2011 年から 2016 年の大学の受理数の変化



（NAO, HC 629 SESSION 2017-19 より PwC あらたが翻訳）

さらに、四つの大学クラスごとに、実際に入学を受理された学生の出身地域を分析したのが下図である。大学クラスごとの３本の棒グラフは、入学者全体に対する進学率が高い地域出身の学生のシェア、進学率が平均的な地域出身の学生のシェア、進学率が低い地域出身の学生のシェアが、2011 年から 2016 年にかけてそれぞれどのように変化したかを表している。市場原理の導入後、経済的に不利な学生のシェアはどのランクの大学でも伸びているが、特にランキング下位の大学での伸びが著しいことが明らかにされている。

(イ) 市場原理が教育の質の改善にどれほど効果的か理解するための分析

NAO は、具体的には以下のような分析を行ったとしている。

分析内容	対象データ等	分析結果
市場原理が教育の質を改善するインセンティブを与えているかどうか理解するために、出願データ及び大学ランキングのデータを分析	National Audit Office analysis of UCAS and Complete University Guide data 等 高等教育政策研究所「学術経験調査 2017」による学生 VFM の推移	自身の履修過程が VFM を提供していると考えるイングランド出身の学生の割合は、2012 年の 50%から 2017 年には 32%に低下している。
高等教育機関における資本的支出の傾向を記述分析（descriptive analysis）	高等教育統計局データ等に基づく記述分析	資本支出の増加による生徒獲得はゼロサムゲームとなり効果が持続可能ではない。

分析内容	対象データ等	分析結果
コースの満足度と転校率の関係を分析	高等教育統計局データ等に基づく記述分析 高等教育エージェンシー資料による高等教育機関への苦情数	転学率とコース満足度の相関の調査において、有意な相関関係はみられなかった。
市場原理が価格を下げるインセンティブを与えているかどうか理解するために、2012 年度から 2016 年度の出願と受理に関する傾向のデータを分析	2012 年に作成されたイギリス高等教育基金委員会の分析による学科別のコースコスト	低コストの学科であるほど出願者が減少するなかでも出願者数を維持したり、出願者が増えたことに応じて生徒数を拡大する可能性が高い。
科学関連のコースへの入学率の変化を理解するために、2012 年度から 2016 年度の学科登録に関する傾向を記述分析	2011/12-2015/16 年度の学科別学生数推移等に基づく記述分析	コンピュータ科学、数学、物理科学では学生数が減少している。
業界が生涯学習をどのように支援しているかを理解するため、高齢者やパートタイムの大学における学びの傾向を記述分析	高等教育統計局資料に基づく記述分析	2011 年以降、高等教育機関における生涯学習は大幅に減少している。

（3）検査結果

NAO は、上述の四つの検査の目的を達成させるために、１）学生の正しい情報に基づく選択及び高等教育への公平なアクセス、２）市場原理が高等教育機関に与える質の向上と価格低下に関するインセンティブ及び実経済で求められている能力に与える影響、という二つの評価基準を設けている。以下ではこの二つに関して、それぞれ検査結果を簡潔にまとめた。

1)　学生の正しい情報に基づく選択及び高等教育への公平なアクセス

NAO は学生ローンの利用を含めた高等教育への進学に関する決定は、いくつかの複雑な金融サービスと共通する特徴を持っていることに着目している。

金融サービスにおいては商品が複雑で利用者が誤った選択をしやすい場合、規制を受ける金融サービス企業が潜在的な顧客に対してそうした商品のリスクを明確に開示し、不適切な商品の販売を最小限に抑えるよう制度上期待されている。

一方、高等教育機関においても、消費者法は高等教育を対象とし、2015 年には競争市場局により特定の指針が公表・施行されている。しかし、できるだけ多くの学生を惹きつけようとする財務的インセンティブにもかかわらず、学生への開示に関する要求事項は限られている。

2013 年の公表された調査データを分析したところ、外部のキャリア・アドバイザーを利用できたのはわずか 60%であり、多くの生徒が、適切な時期に全くキャリアの助言を受けていないことが分かった。

また、教師や保護者と将来についてすでに話し合っている生徒は、そうでない生徒よりも外部のキャリア・アドバイザーへのアクセスを持っている可能性が 40%高く、不利な状況

に置かれている生徒は情報の取得についてより厳しい状況に置かれやすいことを示唆している。NAO は、外部からのキャリア・アドバイスは、必ずしもそれが最も必要な人に届いているわけではなく、包括的な戦略が用意されていないことを指摘している。

教育省は、個人の背景に関わらず、高等教育へのアクセスを均等に確保することを目的として掲げているが、伝統的な市場インセンティブは通常、供給者が特定の消費者またユーザーグループに優先順位をつける（サービスに対し高い対価を支払う者から優先する）。同局は、このようなインセンティブを緩和するために、数多くの方策を講じている。

しかしながら、現在において経済的に恵まれない人々の参加が増加しているものの、大きな社会経済的格差は依然として残っている。進学率の最も低い地域からの進学率は 2011 年の 21%から 2016 年には 26%に増加したものの、最も高い地域からは 59%であり、33 ポイントの差がある。

2) 市場原理が高等教育機関に与える質の向上と価格低下に関するインセンティブ及び実経済で求められている能力に与える影響

価格と品質が見合っているかどうかは通常の市場においては市場メカニズムによりその歪みが是正されるが、高等教育市場に置ける生徒獲得競争は必ずしも適切に市場メカニズムが機能しているといえない。自身の履修過程が VFM を提供していると考えるイングランド出身の学生の割合は、2012 年の 50%から 2017 年には 32%に低下している。

高等教育における授業料について、NAO はいわゆる「Veblen 財[250]」であることを指摘している。分析によれば、高等教育機関は、たとえコストが低い学科であっても、これに見合い価格を抑えた場合、品質が劣っていることを示唆することから最高額を請求するインセンティブが与えられるとしている。政府は授業料を 6,000 ポンド（約 84 万円）から 9,000 ポンド（約 126 万円）に引き上げた際、報酬の引き上げを平均 7,500 ポンド（約 105 万円）程度になると予想していた。しかしながら 2016 年のイギリスの大学上位 90 校のうち 87 校が、全てのコースで年間 9,000 ポンドという最高額を課していることが分かった。

品質面からは、NAO は進学希望者にとって高等教育における品質は見分けにくい要素であることを指摘している。

2010 年から 2015 年までの大学ランキングと志願者データを分析したところ、ランキングは非常に静的であり、順位を五つ挙げた場合の志願者数の増加は年間 57 人程度であり、追加手数料収入の増加は平均 0.25%程度であった。

実際には、各高等教育機関は教育の質に必ずしも直接関係しない多くの方法で競争している。インタビューを行った各高等教育機関の大半は、学生数の上限が撤廃されたため、マーケティングと広告にますます注力するようになった。

他のほとんどの市場では、消費者やサービスユーザーが提供者に不満を抱いた場合、他の提供者に切り替えることが可能であることから、改善のインセンティブを与えることができるが、高等教育における転学率は低い。2011 年から 2016 年の転学率とコース満足度の相関の調査において、有意な相関関係はみられなかった。また、地理的に代替的な高等教育機関がないと転学率は抑えられる傾向があることや、転学の際の単位認証等の取り決めが不

[250] Veblen 財とは、販売されている価格が高いほど需要が増すという性質を有する財のことである。

明確であったり、手続的な困難さから転学をしない学生がいることについても指摘している。

次に、授業料の上限が 9,000 ポンドに引き上げられたことに関連し、各高等教育機関が異なる科目を提供する直接的な財務的インセンティブに影響を及ぼしている。

政府の 2017 年度産業戦略グリーンペーパーでは、化学、技術、工学、数学に依存する産業部門におけるスキル不足が強調されたが、これらの学科領域は施設費や設備費が高いため運営に多額の費用を要するものが多い。

しかし、各高等教育機関からの報告によれば、高額な学科への資金付与はその高額な費用を賄いきれておらず、低コストの学科に優先順位をつけるインセンティブが生まれている。2011 年から 2016 年にかけての分析では、低コストの学科であるほど高等教育機関は出願者が減少するなかでも出願者数を維持したり、出願者が増えたことに応じて生徒数を拡大する可能性が高いことが分かった。

学科を提供するインセンティブは政策上の必要性よりも学生の需要に大きく依存している。教育省や HEFCE 等の組織が科学関連のテーマのアピールを行ったこともあり、関連テーマを履修する学生の割合は増加しているが、いくつかの重要なテーマでは大きなギャップが残っており、コンピュータ科学、数学、物理科学では学生数が減少していることを指摘している。

（4）本検査の特徴

本検査において高等教育に市場原理を導入した際の課題に着目している。高等教育政策において効率的に広く教育の機会を提供するための方策として様々な要素が絡み合っているが、視点を「進学予定者が正しい情報に基づいた選択を行えている程度」、「その人の背景に関わらず、全ての学生が高等教育に進学できているかどうか」、「学生の選択と事業者間の競争が教育の質の向上や適切な価格設定に結びついている程度」、「高等教育が実経済で求められている能力に関連している程度」に分解することにより、高等教育政策と市場原理との関係性が簡潔に整理されている。我が国においてはイギリスほど教育政策における市場原理の導入に積極的ではないが、特に政策的な手当てを行わなかった場合にどのような課題が生じるか、という分析は積極的に市場原理を導入していなくても有用な視点であると考えられる。

また、本検査は高等教育市場に関する多数の既存の調査結果を文献資料として用いていることが特徴の一つとして挙げられる。高等教育政策については我が国においても国民の関心は高く、本検査で使用された学生ローンの推移、進学率の推移、学生の満足度、転学率といったデータは我が国においても入手可能であり、類似の手法が採用可能であると考えられる。

既存の調査結果を文献資料として用いる一方、伝統的な実地検査等の手法を全く用いずに調査結果を導出しているのも本検査の特徴である。本検査のみに関わらず、NAO の検査においては 2010 年代よりこのような文献調査等の分析による検査手法が導入されている。

これはキャメロン政権（2010~2016 年）において予算削減の圧力が NAO にも及ぶ一方、最大限の成果を上げるための低コストの検査手法として受け入れられてきたとみられる。

さらに、本検査において、各利害関係者のインセンティブにも踏み込んでいる。こういっ

た利害関係者の行動原理に着目することは、政策上設定された仕組みがうまく機能していない際の原因分析として有用である。また、各利害関係者へのインタビューを行うことで各利害関係者のインセンティブに関する仮説を裏付けていることも特徴的である。

本検査ではデータ分析に当たって、2011 年から 2016 年までの大学に関する様々な指標を含むデータを構築した。高等教育への市場メカニズムの導入は全国の大学に対して一斉に行われたため、後述のフランスの事例１のように政策対象と非対象の大学を比較して政策の効果を明らかにすることはできない。本事例では政策変更の前後を含むデータを収集して、主に時系列での変化を記述統計等によって明らかにしている。さらに、高等教育機関をランク分けし、また進学希望者を地域別にクラス分けし、各ランクへの進学者の増加数の推移を分析するサブグループ分析も行っている。政策の効果が全ての対象に対して均一ではなく政策対象者の属性によって受ける効果の大きさにバラつきがあると予想される場合、本検査のようにクラスごとの変化を分析することも選択肢の一つである。その際には、既存統計や社会で一般的に使用されているクラスを用いたり、データのバラつきに基づいて機械的に分けたクラスを用いたりするなどして、恣意的なクラス分けとならないよう注意する必要があると考えられる。

8. 事例５（NAO：高等教育 No.２）

学生ローンの返済 Student loan repayments (HC 818 SESSION 2013-14)

【事例のポイント】
当局の債権管理について、関連する文献を調査して仮説を立てるなどした上で、当局が使用していなかったデータを用いて重回帰分析を実施

（1）検査の概略

【検査の観点①：SLC と歳入関税庁に課されている業績目標及び説明責任が、回収を最大化するためのインセンティブを誘発するものとなっているか】 －ガバナンスに係る取り決め、三者間の覚書、SLC のバランスト・スコアカードと年次報告書、その他主要な文書の閲覧 －ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁への半構造化インタビュー 【検査の観点②：ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁は、費用対効果が高くかつ将来の課題に対応し得る回収方針を定めているか】 －SLC の戦略のレビュー、過去５年間に実行されたプロセスの改善、ビジネス・イノベーション・技能省、SLC、歳入関税庁間のコミュニケーションに係る主要な文書を閲覧 －回収方針及び処理に関し洞察を提供し得る過去の検査結果等を検討 【検査の観点③：ビジネス・イノベーション・技能省は学生ローンの将来の返済額を正確に予測することができるか】 －ビジネス・イノベーション・技能省による現行の返済予測モデル（「HERO モデル」と称される）における説明変数と仮定を評価 －SLC から独自に入手した借入金返済データに基づき多変量解析を行い、債務者区分ごとの返済傾向を考慮することで将来の返済予測が改善されるか検討
【検査結果】

－民間の債権回収機構において一般的に目標として設定されるいくつかの重要な定量的目標が定められていない
－NAO は、ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁の三者間での回収実績の改善のための共同戦略は未だ十分ではない。
－ビジネス・イノベーション・技能省による将来の返済の予測は、SLC の持つデータを用いてより詳細な分析を行うことで、より正確な分析が可能である。

（2）検査の目的

イギリスでは、学生ローン制度について、ビジネス・イノベーション・技能省が制度を設計、所掌し、スチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company: SLC）[251]及び歳入税関庁がこれを運用している。本報告書は、イギリスの学生ローンの回収システムが最適な VFM を提供しているか[252]及び制度の担い手である各省庁等が、学生ローンを取り巻く将来の課題に備えているかどうかを検討したものである。

イギリスでは、1990 年より学生の修学を支援するために学生ローン制度が導入された。ローンの対象は当初は生活費のみであったが（Maintenance Loan）、2006 年から授業料も含まれるようになった（Tuition Fee Loan）。導入時から 1998 年までは、住宅ローンのように一定期間に渡り毎月一定額を返済するモーゲージ型貸付として運用されてきたが、1998 年に所得連動型貸付（Income Contingent Repayment）が導入され、返済水準が所得に連動して決定されるようになった。なお、どちらの貸付においても、一定の閾値（threshold）以上の所得がない債務者は返済を求められない仕組みとなっている。このように、所得連動型の返済制度をとっていることから、源泉徴収制度（Pay As You Earn: PAYE）または申告を通じて、歳入関税庁を経由して、国税や国民保険料の徴収と合せて回収される。なお、国外に転出した債務者については、源泉徴収制度を利用した回収ができないため、SLC に直接返済する形式をとる。

こうした中、学生ローンの対象に授業料が含まれるようになったことや返済期間の延長（25 年から 30 年）により、2013 年３月末時点において 460 億ポンド（300 万人、約６兆 4,400 億円）である学生ローンの残高は、2042 年には 2,000 億ポンド（650 万人、約 28 兆円）まで増加すると予想され、貸付金が実質的な公共資産になりつつある。また、2013 年３月末時点の残高のこのうち 310 億ポンド（約４兆 3,400 億円）しか返済されないことが見込まれること、2013 年に新たに貸し出されたローンのうち、返済されない割合が 35%にのぼると予測されていることを受け、以下のような観点から検査を実施したものである。

- SLC と歳入関税庁に課されている業績目標及び説明責任が、回収を最大化するためのインセンティブを誘発するものとなっているか
- ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁は、費用対効果が高くかつ将来の課題に対応し得る回収方針を定めているか
- ビジネス・イノベーション・技能省は学生ローンの将来の返済額を正確に予測することができるか

[251] SLC は、国内の大学において修学する学生にローンや奨学金を給付するために、1989 年に設立された公営会社である。
[252] 本検査報告書における「最適」とは、明示あるいは黙示の制約条件の存在を所与とし、可能な限り望ましいものを意味するとしている。所与とされる「制約」とは、本検査報告ついていえば、所得連動型学資ローン制度に内在する「所得に基づいて返済額を決定する」「一定の閾値を上回る所得を得るまでは返済が始まらない」という政策思想に基づく制度設計である。

（3）検査手法及び結果

まず、NAO はビジネス・イノベーション・技能省が SLC と歳入関税庁に対し設定した目標が、良好な回収業績をもたらすかどうかを以下のようなプロセスにより検討した。

- ガバナンスに係る取り決め、三者間の覚書、SLC のバランスト・スコアカードと年次報告書、その他アカウンタビリティに関連する主要な文書の閲覧を通じ、SLC と歳入関税庁がどのような目標を設定しその達成度についてどのように説明義務を果たすのかを理解した。
- SLC と歳入関税庁の実績を合意された目標に照らしてレビューし、これらが適切に算出されていることを確認するため基礎データをテストした。
- ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁に対して半構造化インタビューを行い、目標とその設定方法、モニタリング方法を理解した。これを、文書レビューやデータ分析から得られた証拠と突合し、設定されている目標が効果的か否かについての見解を形成した。

NAO は、同省が返済水準は所得や経済的要因に左右されることを理由に、SLC や歳入関税庁に対し年次で回収金額を目標値として設定していなかったことや、年度の古い債権を優先的に回収すること、海外転出者に係る債権の回収について目標を設定していないことなど、民間の債権回収機構において一般的に目標として設定されるいくつかの重要な定量的目標が定められていないことについて問題視している。

次に、ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁が、費用対効果が高く、かつ将来の課題に対応し得る回収方針を定めているかについて、以下のようなプロセスにより検討した。

- SLC の戦略のレビュー、過去５年間に実行されたプロセスの改善、ビジネス・イノベーション・技能省、SLC、歳入関税庁間のコミュニケーションに係る主要な文書を閲覧した。
- ビジネス・イノベーション・技能省、SLC、歳入関税庁が、債務者の増加や金利の変動といった将来の変化の影響をどのように評価し、それらが現在の回収方針にどの程度反映されているかを検討した。
- ビジネス・イノベーション・技能省、SLC、歳入関税庁に対して半構造化インタビューを行い、採用された戦略的アプローチと、今後発生する可能性がある問題について理解した。
- SLC のプロセス管理の運用状況について他の政府機関と比較した。
- 歳入関税庁における債権回収に関する報告書のように、回収方針及び処理に関し洞察を提供し得る過去の検査結果等を検討した。

その結果、NAO は、ビジネス・イノベーション・技能省、SLC 及び歳入関税庁の三者が共同で事業を実施し、回収プロセスの改善に取り組んできたことを評価しつつも、三者間での回収実績の改善のための共同戦略は未だ十分ではないとし、雇用記録の無い債務者に十分な収入があるかどうかの検証が不十分であること、過去のモーゲージ型貸付に係る分については、１億 2,700 万ポンド（約 177 億８千万円）が時効になる可能性があること、海外に転出した債務者に関するアプローチが不十分であるとの指摘がなされている。

最後に、ビジネス・イノベーション・技能省が実施している将来の返済額の予測について、以下のプロセスにより検討を実施している。

- 仮定と返済実績、債務者区分別の傾向、返済不能の理由等を考慮し、ビジネス・イノベーション・技能省による現行の返済予測モデル（「HERO モデル」と称される）における説明変数と仮定を評価した。
- SLC から独自に入手した 65 万件以上の借入金返済実績のデータを使用して、債務者区分ごとの返

済傾向を考慮することで将来の返済予測が改善されるか検討した。具体的には、年齢や性別、学位による違いによる影響を取り除いた上で、返済可能性が卒業した大学グループ、専攻分野によって異なるかどうかを調べるため、回帰分析を行った。 • 学生ローンモデルに関する学術文献をレビューした。 • ビジネス・イノベーション・技能省による現行モデルのレビューを検討した。 • SLC が公表した実際の回収額に関する公表情報とビジネス・イノベーション・技能省が提供した予測情報を比較し、返済予測の過去の正確性を評価した。

その結果、ビジネス・イノベーション・技能省による将来の返済の予測に関する不正確さが指摘されており、SLC の持つデータを用いてより詳細な分析を行うことで、より正確な分析が可能であると指摘している。その詳細については次に述べる。

（4）NAO による返済額予測のレビューについて

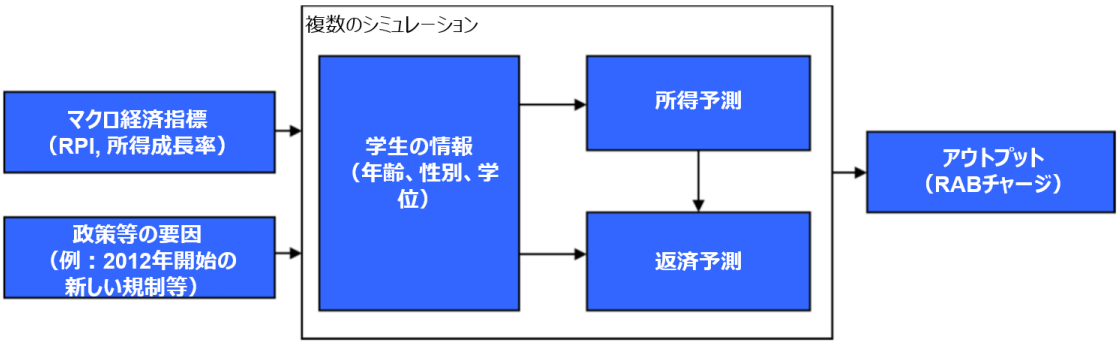
ビジネス・イノベーション・技能省による返済額の予測モデルの評価について、本検査報告書に添付されている「テクニカル・ペーパー」に手法の詳細が説明されている。

テクニカル・ペーパーでは、現行の返済額の予測モデルである「HERO モデル」のレビューと、NAO が卒業した大学グループと専攻分野を説明変数に加えて構築したモデルによる検討について述べられている。

① HERO モデルのレビュー

HERO モデルは、学生ローンの借り手である学生の将来の所得とそれに伴う返済額を予測するためのエクセルベースのミクロシミュレーションモデルである。そこでは、学生の借入行動を予測し、学生ローンの返済額を推定するために、学生の人口統計学的・行動学的特性に関するデータに基づき、将来 30 年間の返済キャッシュ・フローの予測を試みている。

図表 3-26 HERO モデルの概要



（Student loan repayments Technical paper より PwC あらたが翻訳）

当該モデルはマクロ経済指標を外生変数として、個々の債務者の所得パスとこれがどのように学生ローンの返済につながるかをモデル化する。

マクロ経済の仮定は、経済成長やインフレーションといった外部要因を反映する指標として、名目所得成長率（Nominal Earnings Growth: NEG）、小売物価指数（Retail Price Index: RPI）、イングランド銀行の基準金利（BR）を用いている。これらの予測は、予算責任局（OBR:

Office of Budget Responsibility）の四半期予測や長期的な成長、インフレ目標に関する OBR の仮定に基づいている。

当該モデルのコアである業績予測モジュールは、まず、イギリス世帯パネル調査（British Household Panel Survey: BHPS）[253]のデータを用いて、債務者の所得階層が変動する確率を計算する式を生成する。この式は、過去数年間の所得、年齢、性別、最終学位に応じて今年の所得が決定されるという仮定に基づいている。生成された計算式と学生ローン会社から得られた債務者データや労働力調査(LFS)のデータを組み合わせて、債務者の将来の所得額を推計し、これに基づき返済額のキャッシュ・フローを出力する。適用される計算式は、1991～2008 年の期間の BHPS データを用いて作成されており、将来に渡って同様の計算式が適用されている。

HERO モデルの重要なアウトプットとして RAB チャージ（Resource Accounting Budgeting (RAB) Charge）がある。先述のとおり、イギリスの所得連動型の返済方式では、制度上、閾値や免除制度が組み込まれているため、政策的な要因により必然的に未返済（default）が生じる。このため、将来の未返済額の割合を推計しており、この推計値を RAB チャージと呼んでいる。RAB チャージは、具体的には、学生時代に各年度で貸出したローンと HERO モデルにより出力される将来の各年度の返済額（利息を含む）を財務省が定める割引率を適用して貸出した初年度時点の現在価値に換算することで算出される。RAB チャージは返済されないことが見込まれる学生ローンの価値でありイギリスの学生ローン制度のコストの一部と言える。

NAO はこの伝統的な HERO モデルをレビューし、以下のような指摘をしている。

まず、このような不確実な仮定に基づく複雑なシミュレーションモデルを用いる場合には、事後的に見積もりの正確性について、実績と突合して正確性をテストすべきであるところ、ビジネス・イノベーション・技能省は、実際の返済額をモデルによって予測されたものと定期的に比較しておらず、差異の理由の分析を行っていなかった。モデルの導入以降予測は改善してきているが、一貫して返済額を過大予測している状況が継続している。2009～10 年以降のモデルによる予測額と実際の返済額の差異について、独自に比較分析を行ったところ、予測値は 2010-11 年と 2011-12 年の実際の返済額を約 7 ～ 9 %上回った。このように、返済額を高く評価することは RAB チャージの過小評価につながる。

マクロ経済の仮定については、OBR 以外の組織[254]が提供する予測を用いた場合の影響を検証したところ、借入金返済額の割引価値が高くなり、RAB 手数料がやや低くなった。これは HERO モデルが、入手可能な最も保守的なマクロ経済の仮定を用いていることを示している。ただし、いずれの予測も近年のイギリスの持続的な低成長を反映しておらず、成長

[253] イギリスにおける代表的な世帯パネル調査として 1991 年より毎年実施されている。同じ主体に対して複数の時点にわたって継続的に情報を収集したデータをパネルデータといい、パネルデータを収集するための調査をパネル調査（panel survey）という。パネル調査では個々の回答者を ID で管理し追跡するという特徴がある。個人の過去の所得から今年の所得を推計する HERO モデルを構築するためには、同じ人物の複数年にわたる所得のデータが必要となるため、パネル調査のデータが使用されたと考えられる。イギリス世帯パネル調査は収入や健康など、複数の分野を網羅する調査である。行政からも調査に対する関心が持たれており、運営の主体は大学（エセックス大学）であるものの、行政からの意見が反映されるよう配慮がなされている。（平成 24 年３月「日本におけるパネルデータの整備に関する調査報告書」内閣府）

[254] イングランド銀行（BoE）及び国際通貨基金（IMF）の予測を適用した。

予測を大幅に修正しなければならない。

HERO モデルでは、所得の推計に当たり、1991～2008 年のデータに基づき算定された推移確率を将来の期間にも同様に適用している。当該期間はイギリスの経済が比較的良好であった時期であり、当該時期の所得や労働分配率が将来に渡って適用可能であるという仮定は楽観に過ぎる。

HERO モデルには、卒業した大学グループや専攻分野に関するデータが織り込まれていない。次に述べるように NAO の分析によれば、卒業した大学グループと所得との間には統計的に有意な相関関係があることが示されており、これを考慮すべきである。

② 卒業した大学グループと専攻分野を説明変数に加えて構築したモデルの検討

NAO は HERO モデルでは利用されていない、専攻分野や卒業した大学グループなどの特性が、HERO モデルで考慮されている指標による影響を取り除いてもなお債務者の所得[255]に影響を及ぼしうるかを調べた。

なお、NAO は事前の文献調査により賃金の成長率は専攻分野や卒業した大学グループによって異なるというエビデンスを確認していた。具体的には、変量効果モデル（random effects model）による重回帰分析によって被説明変数と説明変数の間の相関関係を確認した。債務者の所得を被説明変数、専攻分野と大学グループを説明変数、HERO モデルに含まれている特性を制御変数[256]とした。データは SLC から入手した債務者の返済実績に関する 65 万件のパネルデータを使用した。

図表 3-27 変量効果モデルによる重回帰分析

説明変数			回帰係数	誤差	95%信頼区間	
					下限	上限
量的変数	過去の所得	所得（t-1 期）	0.43	**0.106	0.22	0.64
		所得（t-2 期）	0.16	**0.0478	0.06	0.25
		所得（t-3 期）	0.13	**0.0345	0.06	0.2
		所得（t-4 期）	0.09	**0.0278	0.04	0.14
		所得（t-5 期）	0.03	**0.0103	0.01	0.05
	年齢		-103	**10.9	-124	-81
質的変数(0/1)	専攻分野	数学・コンピュータ科学	500	**135	236	764
		工学	-264	*106	-471	-56
		その他の科学技術	-212	**45.7	-302	-123
		企業管理	604	**127	356	852
		語学	-542	**71.5	-682	-402
		教育	617	**59.0	501	732
		想像的芸術・デザイン	-1,200	**147	-1,489	-913
		法律	1,380	**253	884	1,880
		医療	-176	**58.7	-291	-61
		その他	40.2	51.1	-60	140

[255] 雇用主や債務者本人から歳入税関庁に申告された名目所得額。SLC は歳入税関庁から所得に関する情報を提供されている。ここでは、統計局の平均賃金統計をもとに 2009 年の水準に揃えてある。
[256] 制御変数についてはアメリカの事例３で解説している。

説明変数			回帰係数	誤差	95%信頼区間	
					下限	上限
	大学グループ	ラッセルグループ	2,080	**300	1,490	2,670
		1994 年グループ	1,190	**177	841	1,540
		ミリオン・プラス	-396	**69.0	-531	-261
		ギルド HE	-144	**55.0	-252	-36
		他の大規模集団	175	**35.0	107	244
		他の規模集団	-407	**85.6	-574	-239
	性別（男性）		1,310	**135	1,050	1,560
	学位（３年以上）		1,100	**147	812	1,390
定数項			7,010	**1,090	4,860	9,150

（注）**は 99%信頼水準、*は 95%信頼水準の有意性の下で推計している。

（NAO “Student loan repayments Technical paper”より PwC あらたが作成）

なお、回帰分析において専攻分野などの質的カテゴリーを説明変数として使用する場合、必ず基準となる区分（レファレンス・カテゴリー）を設定し、レファレンス・カテゴリーは回帰式の説明変数に含めてはならない[257]。この分析では、専攻分野のうち「社会科学」、大学グループのうち「ユニバーシティ・アライアンス」、性別では「女性」、卒業までの期間では「３年次未満での卒業者」という区分が回帰式に含まれていない。すなわち、本モデルは、ユニバーシティ・アライアンスで社会科学を専攻し、３年未満で卒業した女性が基準とされており、例えばラッセルグループの回帰係数である「2,080」は他の条件を同一とした場合に、ユニバーシティ・アライアンスの卒業生よりもラッセルグループの卒業生の所得が 2,080 ポンド（約 29 万 1,200 円）高いことを示している。逆に負値である「想像的芸術・デザイン」の回帰係数は、他の条件が同一な社会科学を専攻していた者と比べて所得が 1,200 ポンド（約 16 万８千円）少ないことを示している。

ビジネス・イノベーション・技能省は、SLC が保有するより詳細な債務者のデータを用いて、債務者の不均一性をモデルに反映させることで正確性を高めることができる余地について検討すべきである。

さらに、NAO は HERO モデルを模した予測モデル[258]と、専攻分野や大学グループの情報を加えた予測モデルを構築して、どちらが正確に債務者の所得を予測できるかを確認した。SLC のデータに二つのモデルを適用して推計した収入額と、SLC のデータの実際の所得額を比較した結果、専攻分野や大学グループの情報を加えたモデルの方が実際の所得額とのかい離が少なかった。

[257] 誤って全ての区分を回帰式に入れてしまうと完全な多重共線性（perfect multi-collinearity）の状態になり、推定値を求めることができない。統計解析ソフトウェアでは、完全な多重共線性を検知すると自動で区分を一つ削除したり、エラーメッセージを表示したりする。

[258] 正確には、ビジネス・イノベーション・技能省が検討中だった改良版 HERO モデル（Stochastic Earnings Pathways (STEP) model）を模した予測モデルとの比較を行った。マトリクスベースの HERO モデルでは SLC のデータを加えるとモデルが非常に複雑化するが、STEP モデルでは SLC のデータを活用できる可能性があると NAO は述べている。

（5）国際比較

イギリスの貸与型奨学金の回収に当たっては、源泉徴収という税制上における既存の仕組みを活用することで、ローンの借手と納税者の所得情報を照合でき、個別の徴収の仕組みを経ることなく（自動的に）返済を受けることを可能としている。

本報告書には、このような源泉徴収の制度を利用したローンの返済方法を採用している国として、オーストラリアやニュージーランドといった具体的な国名を挙げ、巻末の付録において以下のような簡単な国際比較を行っている。

図表 3-28 ローンの返済方法の国際比較

		イギリス	オーストラリア	ニュージーランド
返済額の基準		所得	所得	所得
返済期限		30 年間（残余は償却）	死亡又は破産まで非償却	死亡又は破産まで非償却
返済方法	国内	源泉徴収	源泉徴収	源泉徴収
	海外	SLC へ直接返済	返済不要	最初の３年間は返済なし 以降は内国歳入庁（IRD）に直接返済
金利		インフレ率及びと借手の所得に依存	インフレ率に依存	国内在住中はなし 海外在住者については IRD が毎年設定

（(HC 818 SESSION 2013-14 より PwC あらたが作成）

（6）本検査の特徴

本事例では、事業主体に与えるインセンティブに着目している点が特徴的である。本事例ではローンの回収機関に課されている業績目標や説明責任が回収を最大化するインセンティブを与えているか、といった利害関係者の行動原理に着目した観点の検査を行っている。

検査手法の点では、受検庁が使用していた返済額の予測モデルについて、実績に関するデータと照らし合わせることでモデルの精度を確認している点が特徴的である。NAO は、不確実な仮定に基づく複雑なシミュレーションモデルを用いる場合には、実績と突合してモデルの正確性を示すべきであるが、受検庁は実績との突合を行っていなかった点を指摘している。さらに、受検庁が使用していなかったデータを用いて回帰分析という高度な統計的手法による分析を行い、既存のモデルに不足している部分を明らかにしている点も特徴的である。NAO は、分析を行う前に、研究機関による報告や学術文献を調査して、HERO モデルは返済額を過大に推計する傾向があること、専攻分野と卒業した大学グループが将来の賃金の成長率と関係しているということを確認していた。このように、分析前に関連する文献を調査することは、的確な仮説を立てることや効率的な分析の実施につながると考えられる。さらに、NAO はこの分析について、内部のレビューに加えて外部専門家からのレビューも受け、修正をレポートに反映している。内部や外部の専門家を活用することは高度な統計的手法による分析の質を高めるために有用であると考えられる。

最後に、検査報告書においてローンの返済方式に関する国際比較を行っている点も本事例の特徴として挙げることができる。自国の政策を他国の政策と比較することで、自国の政策の特徴が明らかとなる。これにより、自国の政策の効率性や統制における課題、高リスク

分野等が認識されることとなり、会計検査院が検査の観点や範囲等を決定する際に有用となると考えられる。さらに、国際比較の結果として他国の制度設計・実務等で参考となる事例が識別された場合には、これを検査報告書上で示すことによって、検査での指摘事項の要因分析等を通じて、受検庁における将来の制度改善の検討に向けた示唆を提示できる可能性がある。

第３節 フランスにおける教育政策に係る会計検査等の状況

1. フランス会計検査院及び監察総監の概要

（1）フランス会計検査院

フランス会計検査院（Cours des Comptes: CDC）は、特別行政裁判機関（juridictions administratives à compétence spéciale）であり、三権のうちでは行政に属し、裁判所の位置付けを有する。CDC の任務は、共和国憲法第 47-2 条の最初の段落に規定されている。共和国憲法には CDC は政府の行為の監視について国会を補佐すること、財政法律の執行及び社会保障資金調達法律の適用の監視並びに公共政策の評価について国会及び政府を補佐すること、公的報告を通して市民の情報収集に貢献することが記載されている。この任務を大きく分けると、四つの任務（統制、証明、審判、評価）となり、財務検査、業績検査（有効性、効率性の検査）、政策評価等をカバーしている [259]。

2019 年活動報告書（Rapport d'activité 2019）[260]によると、CDC の検査対象は政府機関が 128、関連機関・団体が 899 の合計 1,027 である。2018 年に CDC が行った調査は 329 件で、そのうち半数以上にあたる 176 件（報告書の数としては 82 件、うち議会要請により実施した調査は２件）が公表されている。CDC では、2019 年に 365 個の発見事項を出しており、過去３年間 2015 年～2017 年に出した 1,571 件の勧告のうち 2020 年で 72.4%が解決済であるとしている。なお、フランスの一会計年度は１月から 12 月までである。

CDC の検査を担う組織体制のうち院長（Premier Président）は大統領令に基づき閣議決定で任命される。CDC の職員数は、2020 年時点で約 759 人であり、年間予算は 1.69 億ユーロ（約 219 億７千万円）で、国家予算の 0.05%以下に相当する（これはドイツ会計検査院の年間予算とほぼ同額である）[261]。CDC の業務は、院長の下にある六つの局で遂行する体制となっている。各局は、担当領域に属する各省の会計・管理の監督、国立公施設の監督、各省庁の権限下に置かれた様々な組織の監督及び当該分野の公企業の監督を行う。教育・研究分野の検査は主に第三局が担当している [262]。

また、フランスには 13 の地方と 10 の海外県、四つの海外領土に地方検査院（Chambres regionals et territoriales des comptes: CRTC）がある。フランスの全ての公的機関は CDC と CRTC の司法管理下に置かれている。CDC は CRTC の任務について責任を負っており、実際に CDC と CRTC は綿密な協力体制が取られている [263]。

CRTC の活動は、CDC の活動報告書の中にとりまとめられており、CRTC の検査結果も CDC の報告書に編纂されている。CDC の 2019 年活動報告書によれば、CRTC の検査対象機関は、県政府機関、地方政府機関、コミューンが 2,555、公益団体、地方公共教育機関等が 11,645、CDC から検査の委任を受けているものが 1,446、合計 15,646 であった。2018 年に CRTC が発行した報告書は 574、発出した行政通達は 379 通であった。

---

[259] Cours des Comptes “Rôle et activités” https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites
[260] CDC “Rapport d'activité 2019” (2020)
[261] CDC “Chiffres clés” https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/chiffres-cles
[262] CDC “Organisation” https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/organisation
[263] CDC “CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES: Rôle et activités” https://www.ccomptes.fr/fr/chambres-regionales-et-territoriales-des-comptes/role-et-activites

（2）監察総監の役割[264]

フランスでは、19 世紀のナポレオン時代から行政運営を支える機能の一つとして行政府内に監察機関が設置されている。各監察機関は、行政府内の組織として位置付けられるがそれぞれ独立した立場で、首相や大臣からの意向を受けて外部の視点から監察を行ってきた。現在は、①省庁横断的な監察機能を持つ機関、②省庁単位で設置されている機関（局単位で設置されている監察部門もある）、③内部監察機関を持たない省庁の三つが存在する。

教育関係では、②として国民教育監察総監（Inspection générale de l'Éducation nationale: IGEN）、研究・国民教育管理監察総監（Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche: IGAENR）がある。

各監察機関では、調査の大半がミッションレター（lettre de mission）と呼ばれる首相や大臣からの要請・依頼通知を契機として実施される。調査は、通常３か月程度、短いもので４週間、長いものでも６か月程度で実施され、機関によるが年間 40～200 件程度の調査が実施されている。また、省庁横断的な課題に対応するため、複数の監察機関が共同で行う共同ミッションも数多く実施されている。IGEN と IGAENR も毎年数件共同で調査を行っている。

首相や大臣の要請・依頼に基づく調査の他、それぞれの機関が独自に行っている調査として、IGEN のパーマネントミッション等の例があるが、いずれも法律等に基づき実施されるプログラムについて、定期的に調査を行うものであって、全体のうちの２割程度に過ぎない。

調査によって導き出された勧告事項は、いずれの場合においても、報告を受けとった首相や大臣、相手方機関が対応するかどうかを判断すべき事項となっており、監察機関として履行を強制することはできない。

①　教育監察総監（IGEN）

IGEN は、国民教育省の大臣（以下、大臣）の傘下の監察機関である。IGEN は、大臣が今後の教育政策の展望を見据えることができるよう、教育行政と高等教育に関する監察権限を持つ IGAENR と連携して、大臣からの指示の下、主に教育内容と水準、教育行政に関する監察を行う他、独自の取組として、主に高校までの教育課程における教育形態、教育内容、教育プログラム、教育方法、教育運用資金の内容と水準に関する妥当性の調査を行うパーマネントミッションを行っている。機関のこうした活動を実行すべく、教育・研究分野別の 14 の専門特化グループが常設され、各グループには、大臣が任命したグループ長が一名ずつ配属されている。教育内容の評価・調査を実施し、教育政策策定へ向けて大臣への助言を行う以外にも、教育施設の運営や人事に関する調査を行い、さらに他の国家機関から要望がある場合には、大臣の認可を得て教育に関する調査を行うのも IGEN の使命である。

IGEN の監察官は全て元教員、大学教授、教育の専門家等で構成されており、専門家の知見、経験、視点が重視されている。採用は専門官として採用された行政官の他、大半は現場での教育実務の経験がある者の中途採用である。

IGEN の調査の観点について、調査形態に応じて特段の決まったものは示されておらず、ミッションレターの指示に応じて、個別に決定されている。一般的には合規性、効率性、有

[264] 新日本有限責任監査法人、総務省委託調査「フランス・ドイツにおける政府活動に対するチェック機関に関する調査研究（平成 28 年３月）」(2016)

効性の観点を採用している。調査は通常、書面調査と実地調査により行われるが、必要に応じてアンケート調査やヒアリング調査、統計分析、国際比較等の方法によっても行われる。

② 研究・国民教育管理監察総監（IGAENR）

IGAENR は、国民教育大臣の傘下の監察機関である。IGAENR は、フランス国内の六つの管轄区域において出先事務所を有しており、フランスの教育制度と高等教育・研究に関するあらゆる行政運営に対する監察権限を有している。さらには、教育制度と高等教育・研究に対する政策の監察機関として、教育政策の動向を把握している。

IGAENR の使命は、教育、高等教育及び研究を担当する諸大臣の直接的権限の下、とりわけ国民教育大臣の組織運営と政策実施への助言を行うことであり、監査、監察、評価、コンサルティングに従事している。具体的には、IGAENR は初等、中等から高等教育においての組織と教育制度を継続して監視し、評価している。IGAENR は、主にそうした組織や教育制度の有効性とパフォーマンスや、教育に関する研究内容についても監査し、改善措置を提案し、そして、その提案の後の動向調査についても確認している。また、制度の問題点を特定し、刷新すべき点を成果として報告し、制度的欠陥についても改善対応策を指摘している。

IGAENER の監察官は、テーマ別、六つの地域別に所属が決められている。この他、地方 30 区域に連絡員を配置しており、地方機関、自治体等と定期的に教育行政に関する情報収集や意見交換、連絡する他、地方の教育行政や監察機関と連携して、情報収集を進めている。

他の政府機関と同様、新卒者を中心に採用しており、一般行政官により構成されている。

同じ省傘下の IGEN は主に高校までの教育内容や教育方法に関する任務を行うのに対し、IGAENR は教育行政全般を対象に、主として高等教育、研究機関の運営及び教育領域対象としている。IGAENR の調査の観点や手法については IGEN と同様である。

なお、IGEN と IGAENR の二つの組織は 2019 年 10 月に教育・スポーツ・研究監察総監（l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche: IGÉSR）として統合されている。

2. 教育政策に関する検査事例の概要

CDC のウェブサイトでは、個別の検査報告書が掲載されており、検索することができる。そこには CDC の説明によれば調査の半数以上の結果が公表されており、2019 年度以前の過去 10 年間の報告書をもとに、教育（Éducation）、幼児（Enfant）、保育園（Crè che）、幼稚園（École maternelle）、中学（Collège）、高校（Lycée）、大学（Université）、学校（École）を含むものを検索して得られたものを抽出した。

なお、連邦制の国では主に州が行う初等中等教育について、フランスでは、前述のとおり教育について中央集権的な構造となっていることから、特徴的な検査事例がないか、初等中等教育の検査事例についても検索している。

また、フランスでは、教育機関に対する調査は IGEN または IGAENR が行っているため、この二者の調査事例も CDC と同様に対象に含めた。

3. 事例リスト

図表 3-29【CDC：幼児教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	３歳未満児の育児についてより重点的に取り組むことを求める野心的な政策 L'accueil des enfants de moins de trois ans: une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler (2013) https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccueil-des-enfants-de-moins-de-trois-ans-une-politique-ambitieuse-des-priorites	３歳未満児の育児についてより重点的に取り組むことを求める野心的な政策	社会問題・保健省、国民教育省、全国家族手当基金、フランス市長会、フランス県協会、全国家族連盟(UNAF)、育児・家族支援の専門組合(Spamaf)	【検査の観点】 2011 年には GDP の 0.7%近くにあたる 139 億 5,000 万ユーロ（約 1 兆 8,135 億円）の財政支援を受けた「３歳未満児の育児についてより重点的に取り組むことを求める野心的な政策」に関して調査した。この政策には、出生率支援、女性の雇用促進、子どもの育成を通じた機会均等の推進という三つの主な目的がある。多額の資金投入や受入能力の拡大の状況について調査を行った。 【検査手法】 CDC が調査の指揮を執り、フランスにある 20 のうち 15 の地方会計院が、地方自治体やそのパートナーによる行動を調査した。さらにこの調査に加え聞き取り調査を実施した。CDC 及び 15 の地方検査院と協力体制をとっている「幼児の受入れ」という組織横断的なチームにより、社会的連帯局及び社会保障局（社会問題・保健省）、一般学校教育局（国民教育省）、全国家族手当基金、フランス市長会、フランス県協会、全国家族連盟（Union nationale des associations familiales: UNAF）、育児・家族支援の専門組合（Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux: Spamaf）などに対して聞き取り調査を実施した。 【検査結果】 報告書には、①40 年間の取組にも関わらず解消されない地域的・社会的格差に対処するよう、優先順位を付けた地域に費用を集中させ、裕福な家庭を優遇しないよう全国で拠出額の上限設定を撤廃する、②全国的に保育士の数が増加したにも関わらず施設では保育士が不足している施設がある事実を鑑み、人的資源を管理・分析・教育できる体制を整える、などの提言が盛り込まれている。報告書は 360 ページにわたる長文であり、後半の半分約 200 ページは多数の聞き取り調査の結果を掲載している。

図表 ３-30【CDC：初等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	優先教育 L'éducation prioritaire (2018) https://www.ccomptes.fr/fr/publications/leducation-prioritaire ★事例１[265]	優先教育	国民教育省、政策の利害関係者（省庁の関係者、地方選挙で選ばれた職員団体の代表者、連邦教授会、学界の専門家、生徒の保護者など）	【検査の観点】 優先教育の目的は教育格差を 10%未満に抑えることにある。また、困難な状況下にありながら多くの学生を受け入れる小・中学校に多くの資源を配分することを目標に、2017 年には学生の 20%に 16 億ユーロ（約 2,080 億円）を投入した。CDC は、優先教育制度の効果を診断し、改善の余地がある事項を特定し、資源配分の効率性の観点で政策評価を行った。 【検査手法】 ①支援委員会を開催し、政策の利害関係者に話を聞いた。②パリ経済学院が、国家教育省のデータを使用し計量経済学の手法による分析を行った。③大規模なヒアリングを実施した。対象は本政策の責任者に加え、パリ市長など地方自治体の長や、多種多様な学校や学術機関、教師や生徒の保護者である。 【検査結果】 六つの主要な方向に分けて提言を行っている。①優先教育ネットワークの自治・責任・評価の強化をする、②効果的な評価ツールを作成する、③教育課程の最初の年に資源を集中する、④教員管理を政策のニーズに合わせる、⑤政策の受益者を識別するプロセスを見直し、資源配分メカニズムを改定する、⑥優先すべき生徒の配置図や学校地図を刷新し、学校の多様性を促進する。
2	学生の成績を伸ばすためにも評価方法を体系化する L'éducation nationale: organiser son évaluation pour améliorer sa performance (2018) https://www.ccomptes.fr/fr/publications/leducation-nationale-organiser-son-evaluation-pour-ameliorer-sa-performance	国家教育制度	国民教育省、国家学校制度評価評議会（CNESCO）、五つの学術機関	【検査の観点】 OECD 生徒の学習到達度調査（Program for International Student Assessment: PISA）によると、フランスの学生の成績は高くないという結果が公表された。この結果に対し、国会の公共政策評価管理委員会は CDC に調査を要請した。教育制度内の評価方法について過去に制度的・行政的・機能的な観点から総合的に検討されたことがないため、本調査が初となる。 【検査手法】 検査院は、全国の教育制度内に存在する様々な評価ツールについて分析した。国民教育省（学校教育総局（Direction générale de l'enseignement scolaire: DGESCO）、評価・計画・業績局（Directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance: DEPP）、人事総局（Direction générale des ressources humaines: DGRH）及び財務局（Direction des affaires financières: DAF）、

[265] ★印がついているものは、本節４．～事例として詳細を紹介。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				IGENR、IGAENR、国家学校制度評価評議会（Conseil national d'évaluation du système scolaire: CNESCO）、及び五つの学術機関に対し調査を実施した。公的活動の近代化事務局（Secrétariat général à la modernisation de l'action publique: SGMAP）、高等プログラム評議会（CSP）及び経済協力開発機構（OECD）の教育理事会との議論が行われた。 2017 年 6 月に上述行政機関に暫定的な観察事項の報告書を送付し、同年 7 月末に回答を得たほか、2017 年 9 月には CDC が関係 4 行政機関（IGEN、IGAENR、DGESCO、DEPP）及び CNESCO に対して意見聴取を実施した。 【検査結果】 現時点での評価方法は一貫性がなく、改善の余地があることを指摘している。三つの勧告として、①評価機能にあった仕組みを構築すること、②フランスの教育制度の評価機能の必要かつ最初条件として、義務教育中及び義務教育終了時の学生のレベルと成績の測定ができること、③教育システムの全ての利害関係者（生徒、教師、管理者、学校など）による評価方法を活用し「評価する文化」を発展させること、を挙げている。

図表 3-31【CDC：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	学生支援センターの不可欠な近代化 Le réseau des œuvres universitaires et scolaires: une modernisation Indispensable (2015) https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/118-RPA2015-reseau---uvres-universitaires-et-scolaires.pdf ★事例 2	助成金	国民教育省、地方学生支援センター (CROUS)	【検査の観点】 学校や大学に関連する設備は国立学生支援センター（CNOUS）と、28 の地方学生支援センター（CROUS）によって運営されている。この二つは国民教育省の監督下に置かれている機関である。CROUS は、奨学金の配分、大学の食堂や住居の管理・運営などの活動を行っている。2013 年には国から約 5 億ユーロ（約 650 億円）の資金援助を受けた。助成金の使途に関する有効性、学生の宿泊施設の建設・閉鎖の必要性、学生食堂の経済性について調査を実施した。 【検査手法】 CNOUS とボルドー、クレテイユ、レンヌ、ディジョンの 4 か所の CROUS を現地調査した。それ以外 24 の CROUS に対してはアンケートによる調査を実施した。加えて、国民教育大臣、財務・公会計大臣兼予算長官、大学理事長会議長、CNOUS の理事長へもアンケートを実施した。 【検査結果】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				次の六つの領域について勧告を行った。①奨学金学生の出席管理、②学生用住居の建設、③文化遺産の維持のための契約書レビュー、④使用頻度の少ない住居や学食施設の閉鎖、⑤職員の労働条件の柔軟性、⑥イル＝ド＝フランス圏の CROUS の統合。 報告書 94 ページのうち３分の２は大臣や各機関からのアンケート結果を掲載している。
2	高等教育の学生登録システム APB について：改革をめぐる処置 APB et accès à l'enseignement supérieur: un dispositif contesté à reformer (2017) https://www.ccomptes.fr/fr/publications/apb-et-acces-lenseignement-superieur-un-dispositif-conteste-reformer ★事例３	－	高等教育・研究・イノベーション省 トゥールーズ国立工科大学（IT ツール管理者）	【検査の観点】 APB とは、26 歳未満の学生が高等教育の初年度に学生登録をするためのインターネット上での手続きである。革新的なシステムのはずが使い勝手が悪く操作が難しい。手続の最後には、人気の高い学部の登録希望者に対して抽選を実施し、空席が多くある学部に割り当てている。この仕組みが合法かどうか、またアルゴリズムを修正する必要があるか調査した。対象者は毎年全国で約 86 万の学生に及ぶ。システム開発費と運用費は年間 90 万ユーロ（約 1 億 1,700 万円）である。 【検査手法】 APB で使用するアルゴリズムを解析し、合規性を検証した。システムの管理状況を確認した。APB で保有する５年分のデータの活用方法を調査した。 【検査結果】 APB システムの改善と利用手順に関するトレーニングの実施、仕組みに関する法的根拠の提示、アルゴリズムのみに基づく意思決定の廃止、希望する講義における選考手順の透明化とデータの活用の促進について同省に勧告した。提言には政府はアルゴリズムの機能について十分な理解を促進し、デジタルツールに対する学生の信頼を回復することやユーザーの利益につながる新しい機能を開発することなどが盛り込まれている。検査後にシステムに関する法律が改正されている。

図表　３-32【ヌーヴェルアキテーヌ地方検査院：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	フランスビジネススクール：失敗した合併 France Business School: une fusion ratée (2017)	－	フランスビジネススクール、フランス商工会	【検査の観点】 フランスビジネススクール（BSF）は、2012 年 7 月にトゥール・オルレアン・ポワチエの高等経営学校（École supérieure de commerce et de management: ESCEM）とブレスト・アミアン・クレルモンフェランの高等ビジネススクールの統合により協会形式で創設された。しかし創設

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA2017-Tome-1-integral.pdf		議所、国立教育・高等教育・研究省	者が課した挑戦に応えることができず２年で解散することになり、2015 年６月の総会で清算となった。ヌーヴェルアキテーヌ地方検査院はこの失敗の原因について調査をした。CDC は、当地方検査院の調査結果を 2017 年の CDC 年次報告書に編纂している。 【検査手法】 BSF の創設から解散まで地方商工会議所と地方当局が負担した費用を 3,660 万ユーロ（約 47 億 5,800 万円）と見積もった。創設には多数の資金提供者が存在するため、ヌーヴェルアキテーヌ地方検査院は様々な利害関係者に対し調査を行った。例えば、国立教育・高等教育・研究（省の）大臣、ポワチエ副市長、フランス商工会議所（commerce et d'industrie: CCI）の議長、BSF 協会の元会長、ピュイドゥドーム県の商工会議所、BSF の元理事長、ESCEM の元代表、BSF プロジェクトの創設者、ESCEM の組合長へアンケートを実施した。 【検査結果】 プロジェクトの準備とそれに続く教育戦略に関連する失敗であり、合併における課題にうまく対応できなかった経営陣と協会のガバナンスが機能しなかったことを原因に挙げている。効果的な統制手続きを実施し、理事会の中に多様性を確保すれば、戦略的・経営的な失敗を回避することができたはずであるとしている。CCI に対しては、資金調達計画、教育プロジェクト、統制手続きに関して、学校間の合併に必要かつ十分な条件を周知すべきであると提言している。

図表　３-33【IGEN（国民教育監察総監）：幼児教育】

	タイトル	関連政策	監察対象	概要
1	年少児（３歳児）の就学 La scolarisation en petite section de maternelle. Rapport IGEN 2017-032 (2017) https://www.education.gouv.fr/la-scolarisation-en-petite-section-de-maternelle-6500	２～４歳児の就学	全国各地の幼稚園・小学校	【監察の観点】 2013 年に制定された「共和国の学校再建のための教育基本計画法」の中で２～４歳児の就学を促している。４年後の 2017 年、IGEN は、全国の２～４歳の子どもの就学状況について調査をした。調査は、保育園の方針と様式、授業について着目し政策に関する有効性の観点で行われた。 【監察手法】 統計局の数字を利用した全国的な傾向を把握し、全国の学校関係者（教師、親）、教員養成機関の担当者、地域の監察官にインタビューを実施した。

	タイトル	関連政策	監察対象	概要
	★事例４			【監察結果】 七つの柱について提言を行った。①３歳未満児を対象とした教育について学習レベルに明確な目標を持つ、②施設を建設する、③ベテラン教員を配置し教育体制の充実を図る、④教員の研修を強化する、⑤親の協力を仰ぐ、⑥３歳児未満の就学を監視する地域運営委員会を設置する、⑦３歳児未満のモニタリング・評価手順を構築する。

図表　３-34【IGEN（国民教育監察総監）：初等教育】

	タイトル	関連政策	監察対象	概要
1	優先教育の見直し（実施２年目）教育部分のモニタリング Mise en oeuvre de l'année 2 de la refondation de l'éducation prioritaire: suivi du volet pédagogique (2016) https://www.education.gouv.fr/mise-en-oeuvre-de-l-annee-2-de-la-refondation-de-l-education-prioritaire-suivi-du-volet-pedagogique-1748	優先教育	フランス各地の小学校・中学校、教育委員会	【監察の観点】 優先教育の見直しのうち教育的要素の実施について全国的な評価をするための初の報告書である。教育格差をなくすには REP＋（優先教育ネットワーク）に地区に住む生徒の学力レベルを上げなければいけない。モニタリング開始２年目に発行された本報告書では生徒の成功に関する定量的な評価を確立することが目的ではなく、ネットワークと教育チームによる次のアクションの目録を作成することにある。優先教育政策については CDC からも報告書が発行されている（上述リスト４番を同様に参照のこと）。 【監察手法】 九つの専門グループにまたがる 10 人の国家教育総監でチームが構成され、既存の文書を査閲し、事前準備をした。地域としてはフランス全土からエクス＝マルセイユ、アミアン、クレルモン＝フェラン、モンペリエ、ナント、オルレアン、トゥールを指定し、その地域の REP+学術機関に対し観察、調査、インタビューを行った。観察先は小学校、中学校で問題となっているクラス、研修や相談会、中学校教育委員会である。インタビュー先は、調整担当者、教師や生徒、優先教育に携わる者（REP +の学校、学術研修代行者、REP +トレーナー、研究者。国家レベルでのインタビュー先としては、学校教育総局（DGESCO）の優先教育政策室長、REP +トレーナーの全国研修に携わる研究者である。 【監察結果】 報告書の宛先は IGEN の管轄省庁である高等教育・研究省の大臣。REP の生徒の学力を向上させるには、教師のスキルアップをはかることが重要となる。人材確保するためには、情報交換のためのネットワークの強化が必要である。教師に対する研修内容の見直し、教師は二人

	タイトル	関連政策	監察対象	概要
				ペアで活動することでお互いを観察してスキルを磨くこと、REP+トレーナーという資格を作る必要があること、優先教育に携わっていない教師にも活動に関与させること、保護者と協力することなどを提言している。

図表 3-35【IGAENR（研究・国民教育管理監察総監）：高等教育】

	タイトル	関連政策	監察対象	概要
1	運用の簡素化：高等教育機関や研究所 Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires (2016) https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid101502/simplification-du-fonctionnement-des-etablissements-d-enseignement-superieur-et-de-recherche-et-de-leurs-laboratoires.html	―	高等教育機関、研究機関	【監察の観点】 本テーマは、もともと IGAENR の 2015-2016 年の年次プログラムに含まれていた。調査の目的は、高等教育機関の運営を簡素化すること、つまり学生と施設の職員が行う管理業務や手続きの複雑さを軽減し、不可欠と考えられるものだけを残すことである。高等教育・研究省官房の要請により、この調査では主として大学のコミュニティが遭遇している困難に焦点を当て、大きな規制の変更を必要としない具体的かつ短期的対応が可能であるものに焦点を当てることになった。 【監察手法】 高等教育及び研究機関の学長（代表）、理事、副学長、組織の責任者、管理担当者、技術担当者、専門家と幅広く協議した。中央政府部門の様々な責任者、研究機関やその他の公共機関の上級幹部と会談した。この協議により 500 を超える具体的な問題が記載されたレポートを収集することが可能となり、そういったレポートには対応の提案が記載されているものも多くあった。 【監察結果】 報告書の宛先は IGAENR の管轄省庁である高等教育省の大臣。IGAENR は 71 の提案を策定している。提案は、八つの主要テーマ①研修と学生の生活、②研究とイノベーション、③人材管理、④財務・会計管理、⑤ガバナンスと経営、⑥情報システムとデジタルシステム、⑦資産（不動産）管理、⑧国際関係、に分けて行われた。例えば提言には教員・研究者募集プロセスの見直しや購買・調達手続の簡素化、大学が自らの不動産資産を管理するための条件を簡素化することなどがある。簡素化措置の優先的な受益者は、施設の学生と職員、次にサービスと施設自体、最後に中央政府でなければならないと結んでいる。

4. 事例１（CDC：初等教育 No. 1[266]）

優先教育 L'éducation prioritaire (2018)

【事例のポイント】
教育格差の是正について、独自に指標を作成して定量的分析を実施するとともに、外部機関と協力して因果推論の手法を用いた分析を実施

（1）検査の概略

【検査の観点①：40 年間継続してきた優先教育政策の効果があがっているか、成績格差を縮めることは達成できているか】 【検査の観点②：具体的な目標は明確に定義され、行動が利益をもたらすものであるか】 【検査の観点③：目標を達成するのにかかったコストや手段はどうであったか】 －検査のための支援委員会を設置 －省庁関係者から全国の学校、保護者まで幅広いインタビューを実施 －中学生の学力テストの結果を使用し、優先教育政策との関連性を分析
【検査結果】 政策による目覚ましい効果は上がっていないため －生徒の水準を効果的に評価する仕組みをつくること －優先教育に該当する生徒たちに対する教員の配置を適切に行える対策を講じること －教育資源を生徒の学力との相関関係を考慮に入れた配分をすることなどを勧告した

（2）検査の背景と目的

2006 年以降、優先教育政策の目的は、一般的なレベルを低下させることなく、教育格差を 10%未満に抑えることにある。しかし中学校では特に算数とフランス語で格差が 25～30%に広がっている。

政府は、困難な状況にある生徒を多く受け入れる小学校や中学校に多くの資源を配分することを目標に掲げ、2017 年には全学生のうちの 20%に対し 16 億ユーロ（約 2,080 億円）を投入した。しかし、この政策の効果が全体として長年に渡り所定の目標を達成しなかったことが指摘されている。

そこで CDC は、優先教育政策の効果に対し網羅的かつ最新の診断を行い、改善できる部分を特定するために、資源配分の効率性の観点から評価を行った。

（3）検査の観点及び検査手法

① 政策に係る目的を特定及び検査の観点

CDC は、教育を改善していく上で、国民教育省が取るべき行動（目的）は次のとおりであると特定した。

• 優先教育における生徒一人当たりの教員（監督者）率を高めるために、より多くの人的資源（教員）を配分するという定量的な行動 • 優秀な教員を確保・安定させるための人材管理の観点からの取組 • 学校環境の悪化を防ぐために、優先教育施設の運営を促進することを目的とした行動

[266] 事例リストの番号を示す。以下の事例も同じ。

そして、CDC は以下の３点を検査の観点とした。

- 戦略的な目標は達成されているか。優先教育によって、生徒間の成績格差を縮めることができるか。
- 具体的な目標は明確に定義されているか。行動が直接的に利益をもたらすか。
- 目標は達成されたか。どのようなコストで達成されたか。最も効果的な手段が取られたか。

② 検査手法及び検査結果

CDC は、詳細な聞き取り調査のような伝統的な調査方法に加えて、公共政策の効果を定量的に評価する計量経済学的手法（因果推論）も採用し、優先教育政策における現在の仕組みが生徒の成績に与える影響を測定した。具体的に実施した手続は主に次の（ア）～（ウ）である。

(ア) 支援委員会の設置

評価期間中に支援委員会を４回開催した。委員会メンバーは次のとおりである。

- 国民教育省の関係者（予算・学校教育局長、評価・予測・実績局長）
- フランス市長協会代表
- 教育組合（SNPDEN）の代表
- 父母会議連盟（Fédération des Conseils des Parents d'Elèves: FCPE）副会長
- 父母連盟（Fédération des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public: PEEP）会長
- OECD の PISA 調査の運営責任者
- 元教員
- パリ第一大学教授
- 国立統計経済研究所（INSEE）の応用評価・経済学部長
- フランス国立高等師範学校（École normale supérieure）の社会科学部長兼社会学者
- 国立統計経済行政学院（ENSAE）教授・研究者
- クレルモン＝フェランのブレーズ· パスカル大学の認知心理学の教授

支援委員会は、政策評価に適用される CDC の専門的基準に従い、調査の進捗状況を監視することが一義的な役割であるが、そこで集められた「利害関係者」の意見は丁寧に取り扱われた。この委員会では、CDC が実施した評価の結果について何度か裁定を下した。委員会の設置は、調査の品質にとっても、考察の広がり方においても有益なものであった。

(イ) 分析の実施

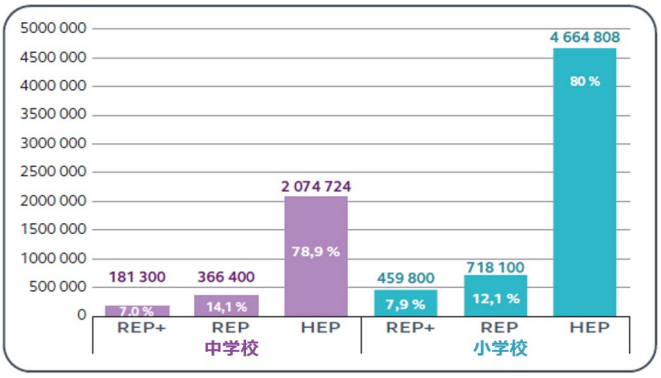
まず、CDC は国民教育省が保有するデータを用いて、1)優先教育政策の対象となった学校とそうでない学校の生徒の成績がどの程度かい離しているか、2)優先教育政策の対象となった学校とそうでない学校において学習に困難を抱える子どもの分布はどうなっているか、を自ら分析した。分析には、社会的・教育的性格を有する人口に関し完全なデータを持っている必要があるが、国民教育省は、特に初等教育に関してこのようなデータを持っていなかった（2017 年９月の新学期開始以前、同省は国民教育の評価をする仕組みを持っていなかった）。こうした事情から本検査はおのずと中学校に焦点が当てられた。

「優先教育」と名付けられた小学校・中学校の決定は、2014 年以降、以下の四つの基準を集計した困難度を示す総合指標に基づいて行われている。この指標からわかる通り、優先

教育政策は移民や貧困層の子ども（学習に困難を抱える子ども）が多く通う学校を選んで実施される[267]。

優先教育の四つの指標
①社会的に不利な状況下にある生徒の割合
②奨学金受給者の割合
③中学１年生に遅れて入った生徒の割合[268]
④政策上の優先地区から 300 メートル以内に住む生徒

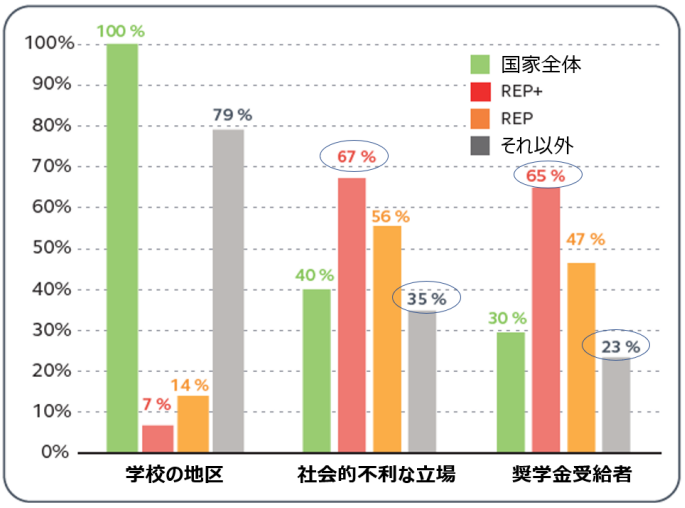
図表　３-36　2017 年度入学時の生徒数の分布



（CDC “L'éducation prioritaire”より PwC あらたが翻訳）
※HEP は REP、REP＋以外の生徒（優先教育の対象外の生徒）を指している。

これらの基準を満たす中学校にはラベルが付けられており、教育網を形成している。これを「優先教育ネットワーク（réseaux d’éducation prioritaire: REP）」、「教育最優先ネットワーク（réseaux d’éducation prioritaire renforcée: REP+）」と呼んでいる。後者は 2006 年以降にさらなる優先教育の強化対象となったものである。現在では、左図でも示すように小学校・中学校共に生徒の 20%以上が対象となっており、約 1,100 の教育網が存在する。

図表　３-37　2016 年度初めの中学校生徒数の構成比



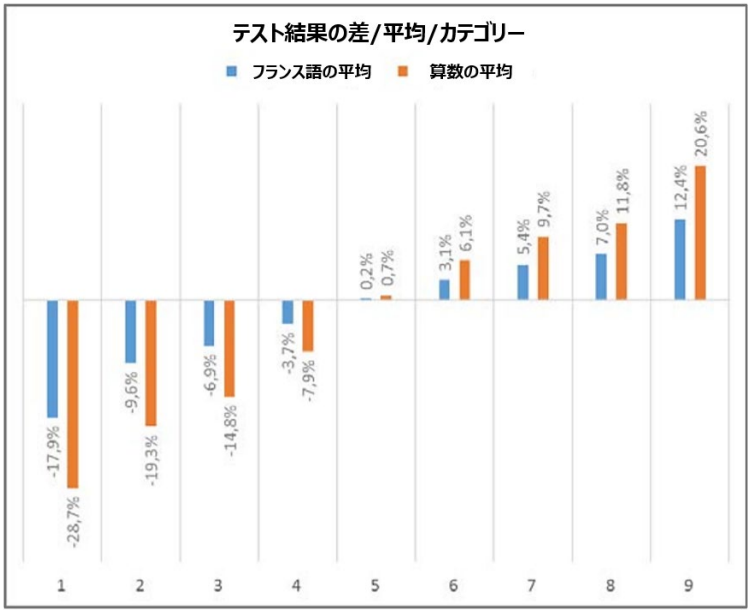
（CDC “L'éducation prioritaire”より PwC あらたが翻訳）

REP+に指定された中学校に登録された生徒のうち、社会的に不利な状況下にある生徒が 67%を占め、65%が奨学金の受給者となっている。この数はそれぞれ、「それ以外」の生徒が社会的に不利な状況下にある割合の２倍（35%に対して 67%）、「それ以外」の生徒で奨学金対象である割合の３倍（23%に対して 65%）であることが分かる。

[267] 第２章第３節５．参照
[268] フランスの義務教育では落第があるため、１年から数年程度、遅れて中学校に入る生徒がいる。

そこで CDC が実施した最初の分析は、各中学校の困難度と在籍生徒の成績の関係を明らかにするものであった。CDC は、中学卒業試験（Diplôme national du brevet: DNB）における点数を使って調査した。点数のデータは国民教育省から入手した。そして以下のように、CDC では、上述の困難度を示す総合指標に従って独自に定めた九つのカテゴリーに中学校を分け、算数とフランス語について「中間のカテゴリー４、５、６の学校の点数」と「それ以外のカテゴリーの学校の点数」の差を算出した。

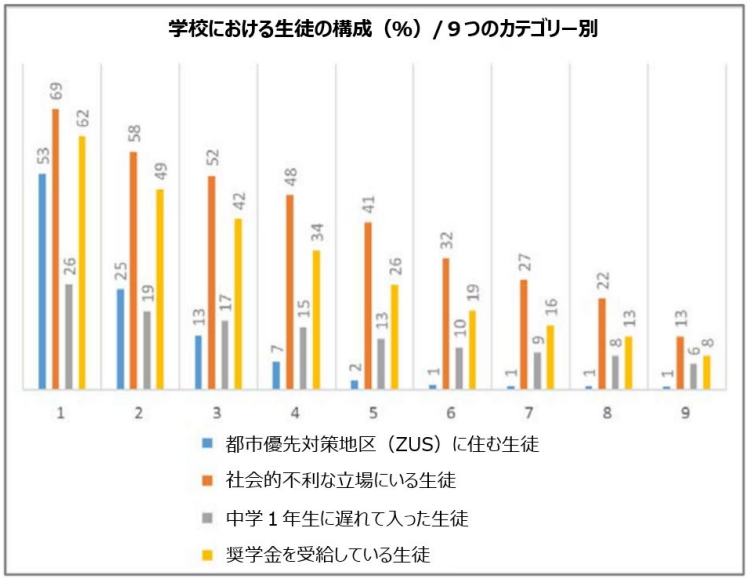
図表 ３-38　2016 年中間指標にある学校の平均点との乖離



（CDC “L'éducation prioritaire”より PwC あらたが翻訳）

左表はカテゴリー１に属する学校が最も困難な中学校であり、カテゴリー９に属する学校は最も困難な指標が低くなっている。学力検査の結果から、九つのカテゴリーはなだらかなカーブを描いていることが判明した。

図表 ３-39　カテゴリーごとの学校における生徒の構成

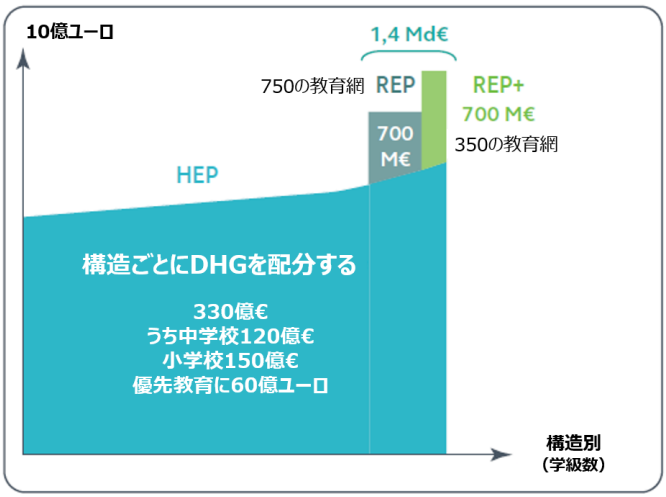


（CDC “L'éducation prioritaire”より PwC あらたが翻訳）

また、１～９のカテゴリーの中でそれぞれの困難度の指標に占める生徒の割合についても、カテゴリー１や２に極端に多く属するわけではなく、どこのカテゴリーにも困難度を示す生徒が一定数いることがわかった。

ここで DHG について説明する。教員数の算定においてフランスの中学校では、教員一人当たり授業時数を主に用いる。公立初等中等教育機関の教職員は全て国家公務員であり、その定数は毎年の国家予算を定める年次予算法の中で定められ、国から地方出先機関を経て各学校に定数が配分される。地方出先機関から各学校への配分に当たっては「総授業時間配当（Dotation Horaire Globale: DHG）」という数字が用いられる。DHG とは、教員の週当たり授業担当時数の総和であり、各学校では政令で定められた教員の週当たり授業担当時数（主に 18 時間）に基づいて教員数が決定されるという仕組みである。この仕組みは教員の職務が授業に限定されるフランス（中等学校）の文化に適合的であると考えられる[269]。

図表　3-40　現在の分配のメカニズム

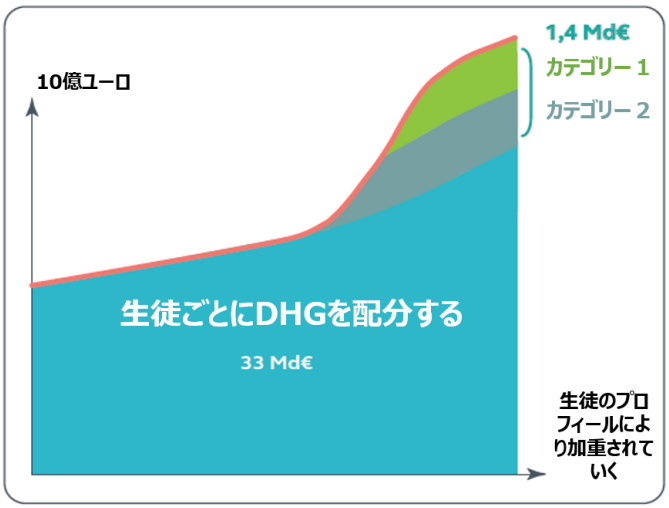


（CDC “L'éducation prioritaire”より PwC あらたが翻訳）

そこで CDC では、予算額 330 億ユーロ（約 4 兆 2,900 億円）の配分を、左図のような学校の構造別（HEP、REP、REP+）に配分する仕組みから、下図のような学生のプロフィールに着目した仕組みに変更するよう提案した。

これにより、学校や施設に対し、主に学生のプロフィールに応じた手当が支給されようになり、困難度の総合指標に応じて資源を分配することができる。

図表　3-41　提案する分配のメカニズム



（CDC “L'éducation prioritaire”より PwC あらたが翻訳）

すなわち、これまでは REP と REP+にしか追加的な配分が行われなかったが、下図の仕組みによれば、その他の学校に在籍する困難度の高い学生に対しても資源を配分することができる。配分された資源は、どのような就学先であれ、困難に陥っている生徒の割合を考慮に入れることができるようになる。

[269] 大杉昭英「諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書」(2015)

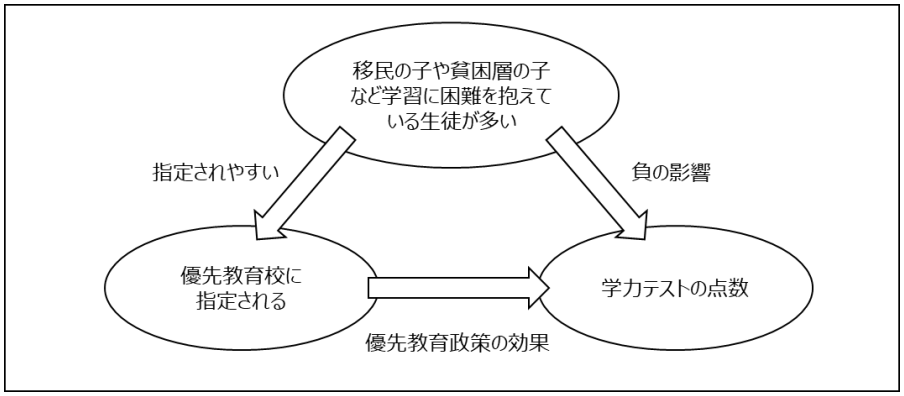
次に、CDC は、優先教育が当初の目的どおりの成果を出していない要因の一つとして、優先教育の対象となる学校では質の高い教員が定着していないことに着目し、教員の不在が生徒の学習に与える負の影響を明らかにすることとした。

この分析は、CDC ではなくパリ経済学院（l' École d'économie de Paris）が、2006 年から 2016 年までの各年度の国民教育省のデータを使用して行った[270]。当学院はもともと CDC が計量経済学の研究を行うためにパートナーシップを結んでいる相手先である。

パリ経済学院の研究者は、教員の不在や臨時代替が生徒の成績に与える負の影響を因果推論の手法（二元配置固定効果モデル: two-way fixed effects model）を用いて推定するとともに、交代要員の教員の質による影響の違いについても評価した。

ここで、因果推論について簡単に説明する。因果推論の基本的な発想は、政策の対象となったグループ（優先教育校）とならなかったグループ（非優先教育校）の間でアウトカム（生徒の学力）を比較するものである。政策の対象となったグループとならなかったグループがまったく同様の集団であるならば、アウトカムの差はそのまま政策の効果であり、政策とアウトカムの間には因果関係が成立する。しかし、優先教育政策の場合、学習に困難を抱える生徒が多い学校だけを選んで政策対象としているため、優先教育校と非優先教育校の生徒は同様の集団ではない（家庭環境、人種、小学校までの学力など何もかもが異なる）。この状況では、優先教育校に指定されたことの効果そのものを推定することはできない。そのため、上述の CDC の分析は優先教育校に指定されたことによる効果を推定することはせず、現状の記述統計から学力のかい離を縮めるという目標を達成していないことを明らかにした。

図表 3-42 政策対象に選ばれるかどうかとアウトカムの両方に影響を与える交絡因子



（PwC あらたが作成）

この図のように、政策対象に選ばれるかどうかとアウトカムの両方に影響を与える要因（交絡因子）がある場合[271]、何らかの方法でこれらの要因を取り除かなければ政策がアウトカムに与える効果を特定することはできない。因果推論を行う研究者は、これらの交絡因子による影響を 0 にするために様々な手法を使用する。

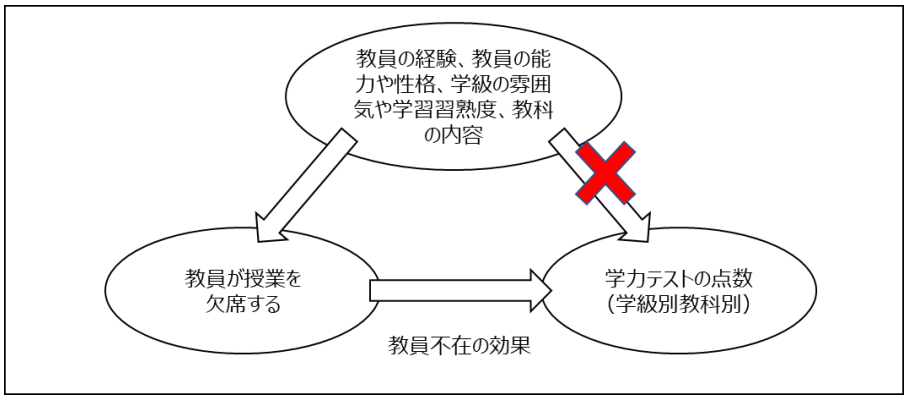
[270] IPP "Gestion des enseignants et inégalités scolaires dans les collèges de l'éducation prioritaire" (2018)
[271] このような状況を「セレクション・バイアスがある」または「欠落変数バイアスがある」と言ったり、「条件付独立の仮定が満たされていない」と言ったりする。

そして、パリ経済学院の研究者は、優先教育に指定されることの効果ではなく、優先教育校で大きな問題となっている「教員の不在」と学力の間の因果関係を立証することとした。第２章で説明したとおり、優先教育校には経験がほとんどない若い教員や非常勤の教員が多く配置されているという問題がある。また、優先教育校の教員は、非優先教育校の教員と比べて病気休暇の取得が統計的に有意に多いことが分かった。さらに、優先教育校では休暇の際に代替教員が確保されないことも多く、代替教員の質も低いことが分かった。

このように、優先教育校には未熟な教員が集まっていて、授業も休みがちであることから、教員の不在が生徒の学力に与える影響を明らかにする必要がある。

下図のとおり、本事例でも教員の欠席と学力テストの点数の両方に影響を与える交絡因子は存在するものの、「二元配置固定効果モデル」を用いた回帰分析[272]によって交絡因子がテストの点数に与える影響が取り除かれている。これによって教員の不在と学力の間の因果関係を立証し、不在による影響だけを推定することができた、と分析を行った研究者は述べている。

図表 ３-43　教員の欠席と学力テストの点数の両方に影響を与える交絡因子



（PwC あらたが作成）

分析の結果は次のとおりであった[273]。

- 教員の不在は生徒の学力テストの点数に統計的に有意な負のインパクトを与える。代替教員が来ない休暇が１日増えるごとに生徒の学力テストの点数は下がる。
- 終身雇用の教員が代替で来ることは、不在による負の影響を緩和する効果があるが、代替で来るのが契約雇用の教員の場合はそのような緩和効果はない。

(ウ) インタビュー

以下のような対象者に大規模なインタビューを実施した。インタビューの結果は特に定量化されていない。

[272] 具体的には、教員の経験年数、教員一人一人の固有の特性（経年により変化しない性質）による効果、学級ごとの固有の特性による効果、各年のイベント（インフルエンザの流行など、ある時点限定で学級や教員に共通の影響を与えるもの）、教科の違いによる効果を表す変数全てを回帰式に組み込み、重回帰分析を行うことで交絡因子による影響を取り除いた。重回帰分析によって不要な要素の影響を取り除くことは、GAO の事例３でも行われている。

[273] Asma Benhenda (University College London, Institute of Education) “Absence, Substitutability and Productivity: Evidence from Teachers” (2019)

• 国民教育省における本政策の責任者 • 優先教育における生徒の保護者と、それを実践する教員の大規模なサンプルを採取 • 五つの学区（リール、アミアン、エクス＝マルセイユ、クレテイユ、ラ・レユニオン）における学校や施設への現地調査 • 自治体や学術機関など優先教育におけるステークホルダーへの訪問とインタビュー • 国民教育大臣 • カトリック系学校協会（SGEC）の代表 • 地方自治体の代表（パリ市長、イヴリーヌ県知事） • OECD

（4）検査結果

本検査では、資源配分の仕組みを見直すことを求めている。資源の配分を差別化することは、困難が集中する地域（教育機関）にとっては有利に働く一方で、全ての地域が不利な状況にある子どもを抱えているため、これらの地域を含めて資源配分を見直す必要がある。同様に、政策に関して、全国的に効率的な評価の仕組みを構築して改善に必要な情報を得ること、教育網と地元の支援を受けた運営に頼ること（自律性の強化）が必要である。資金の提供は、組織内部の人員の再配置を促し、初等教育における学力の低下を改善するであろう。

六つの主要な方針に分けて 17 の勧告を行った。

指摘事項	主な方針	勧告
優先教育を行っている教育機関の管理がなされていない。	①優先教育ネットワークの自治・責任・評価を強化する	1. 「優先教育」を戦略的プロジェクトに据え、年次レビューと優先教育のための学術的ベンチマークの開発を義務付け、教育機関の管理を強化する。 2. 教育網にある施設の構成を実験的に変えてみる。活動の実施を条件とした資源配分ができる契約を作成し、教育網に責任を持つ学校長に、資源を適正に利用するために必要な（予算の）余裕を割り当てる。
生徒の水準を客観的かつ定期的に測定することに裏打ちされた評価の仕組みがない。	②効果的な評価ツールを作成する	3. 共通の知識、技能、文化の基盤において生徒の評価を行い（教育課程の最初と最後、年度の最初と最後）、標準化された試験（電子化されたテスト）を使って体系化する。 4. 生徒、学校、教育機関に関する包括的なデータベースを作成し、中学や教育網の付加価値指標を作成する。 5. データを活用し、優先教育で実施している措置に対する業績分析を体系的に行う。
最初の学習課程で落ちこぼれてしまうと、その生徒はなかなか学習に追いつけないことが長年の研究結果から分かっている。	③最初の学習課程に資源を集中させる	6. 中学校の最初の教育課程の２年間に教員を集中させる。 7. 授業の復習を、基礎学習の期間（保育園の年長と小学校の最初の２年間）全体に適用し、特に教育的困難が集中する小学１年生の全てのクラスに拡大する（REP+と同等の措置）。他のクラスではより少人数制を実行する（REP と同等）。
優先教育を担当できる教員が不足している。教員が定着しない。	④教員管理を優先教育政策のニーズに合わせる	8. 最低２年の経験を持つ教員に優先教育を割り当てる。 9. 学校指導者による優先教育職の人事採用能力を拡大する。 10. 当初の出向元に戻ることを保証することで、優先教育

指摘事項	主な方針	勧告
		に３～５年派遣する道を切り開く。 11. 優先教育における教員の報酬体系を改善する。個人や教員チームの貢献に連動した変動要素を報酬に導入する一方で、学術機関の難易度に応じてメリハリをつける。 12. 新任教員の研修において優先教育研修の強化をし、優先教育に配属された教員に対し継続的な育成の強化をする。 13. 困難が集中している施設や学校での配置換えを優先する。現職者による交代の訴えを優先することで、交代をし易くする。
資源の配分方法に連続性がない。	⑤受益者を識別するプロセスを見直す	14. 資源配分メカニズムを改訂する。全ての教育機関について独自の特性を検討しつつ、困難度を示す総合指標に従ってカテゴリー分けを行う。 15. これらのカテゴリーを使用して、優先教育に特定の資源を分配し、学生のプロフィールを考慮して、全ての学校・施設に非特定の資源を分配する。そうすることで分配方法に連続性を持たせる。
同じ小学校や中学に問題が集中している。社会的・教育的な分断現象が起こっている。	⑥優先されるべき生徒の配置や学校地図を刷新し、施設の多様性を促進する	16. 地方自治体と協力して学校地図を作り、多様性を促進するような生徒の配置方法を開発する。学術機関の多様性に関するレポートを作成する学長と一緒に多様性の「観測所」を創設する。 17. 学校地図の変更過程に私立の機関を巻き込み、募集地域の人口の社会的・教育的特性をより適切に反映した生徒の就学を促す。

検査結果には、別添として、パリ経済学院の研究者が行った分析の部分を論文としてまとめたもの（公共政策研究所（Institut des politiques publiques: IPP）発行のレポート）も添付されている。IPP は経済学における最新の研究手法を使用することにより、公共政策の定量的な分析・評価を促進することを目的としている組織である。

（5）国民教育省及びその他の受検機関のコメント

報告書は 197 ページにわたり、最後に国民教育大臣、パリ市長、イヴリーヌ県知事、SGEC 事務局長からの書面による回答が付されている。一方、行動・公会計省大臣[274]からの返答はなかったと記載されている。

国民教育大臣は、CDC による 17 の提言に対し一つ一つ回答している。全体的に受け入れもしくは異論を唱えるという意思表明を伝えるものではなく、現在までの取り組みを説明したり、一部 CDC の分析について改善や補足のコメントをし、現状について考察している。

パリ市長の回答では、パリでの成功例を紹介したり、パリ市の取組で一部提言と重なる部分に言及している。

[274] 財務・公会計省は 2017 年に経済・財務省と行動・公会計省に分割された。

（6）本検査の特徴

本検査事例では、CDC が独自に指標を作成し、定量的な分析を行っている点が特徴的である。全国の中学校の生徒のプロフィールを四つの指標について調査し、CDC の独自の指標で学校を九つのカテゴリーに分けた。その後、九つのカテゴリーとフランス語や算数の点数との相関関係を見出している。その結果、学生のプロフィールに合わせて予算配分を行うことを提案している。

さらに、外部の研究機関と連携することで、因果推論という高度な計量経済学的手法を用いた分析に取り組んだ点も特徴的である。パリ経済学院の研究者は、国民教育省が保有するビッグデータの提供を受けて分析を行った。優先教育校と非優先教育校の各教員の欠席日数や学級別教科別学力テストの点数に関するデータは膨大なもので、回帰分析に使用したデータは 3,200 万件を超えていた。

また、検査報告書が長文であること、受検庁の回答（コメント）が全て公表されていること、外部の研究機関が行った分析の部分を論文として添付していることも特徴的であろう。本報告書は 197 ページで構成されているが、後ろ半分には受検庁である国民教育大臣、パリ市長等からの書面による回答が付されている。これは本事例に限らず CDC の検査における標準的な形式である。フランスの検査院は Cours des Comptes と言い、直訳すると「決算の裁判所」となるが、事情聴取のような聞き取りを利害関係者に行い、その後、正式な書面で回答を入手し公表するという方式は、検査の透明性を確保するのに有効であり、国民に対する説明責任がなされていると言えよう。また、因果推論のような高度な手法を使用する場合、分析の妥当性を検証するためには、分析に使用した回帰式の詳細やデータの処理方法などを詳しく説明する必要があるが、その全てを検査報告書の本文で記述することは難しいと考えられる。本事例では CDC はそのような専門的な内容は別途レポートの形式で公表し、検査報告書の本文では結論のみを記述した。

5. 事例２（CDC：高等教育 No.１）

学生支援センターの不可欠な近代化 Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation Indispensable (2015)

【事例のポイント】
学生支援センターの運営について、奨学金、住居費、食費に対する支援に対して費用対効果等を踏まえた改善を勧告

（1）検査の概略

【検査の観点①：奨学金の割り当てが適切に行われているか、モニタリングされているか】 【検査の観点②：CROUS による学生への住居提供は十分に行われているか】 【検査の観点③：学生への食事の提供に関する手段や運営方法は適切であるか】 －全国 28 か所の CROUS うち 4 か所を訪問、24 か所に対する机上検査（アンケート） －省庁関係者から有識者まで幅広いインタビューを実施 －中学生の学力テストの結果を使用し、優先教育政策との関連性を分析
【検査結果】 政策による目覚ましい効果は上がっていないため

－生徒の水準を効果的に評価する仕組みをつくること
－優先教育に該当する生徒たちに対する教員の配置を適切に行える対策を講じること
－教育資源を生徒の学力との相関関係を考慮に入れた配分をすることを勧告した

（2）検査の目的

フランスでは、経済的支援、住居や食事等、学生の生活条件を改善することは、教育や研究と同様に予算上の優先事項としており、政府は全ての学生が高等教育に平等にアクセスでき、自ら選択した分野で成功のチャンスを保証することを目的としている。大学生の生活支援の政策の一つとしてあげられるのが、国立学生支援センター（Centre national des œuvres universitaire et scolaire: CNOUS）と地方学生支援センター（Centre régional des œuvres universitaires et scolaires: CROUS）によって運営されている大学等に関連する組織である[275]。

CNOUS は財政的努力をしている一方で、CROUS など関係機関が持つ課題に対処している。また、CROUS は全ての学生向けサービスを管理しているわけではなく、以下の三つの主要な活動を行っている。

- 奨学金や緊急援助の直接援助の割り当て
- 学生の住居（162,500 のベッド数）の運営
- 学食（600 以上のとカフェテリア）の運営

そこで CDC は、この主な三つの活動について調査を実施することとした。本報告書では奨学金などの助成金の使途に関する合規性、有効性、学生の住居の建設や閉鎖の必要性、学食の経済性に関する調査を実施した。

（3）検査手法及び検査結果

CDC は、CNOUS と 4 か所の CROUS（ボルドー、クレテイユ、レンヌ、ディジョン）のモニタリングを実施し、他の 24 の CROUS に対しアンケートによる調査を実施した。加えて、国民教育大臣、財務・公会計大臣兼予算長官、大学理事長会議長、CNOUS の理事長へもアンケートを実施した。様々な角度から CROUS の課題を調査するため、CDC は本報告書では次の①～④の四つの側面から分析を行い、それぞれ一つの章で詳細を記載し、第 5 章に結論及び提案である「組織再編の提案」についての詳細をまとめている。

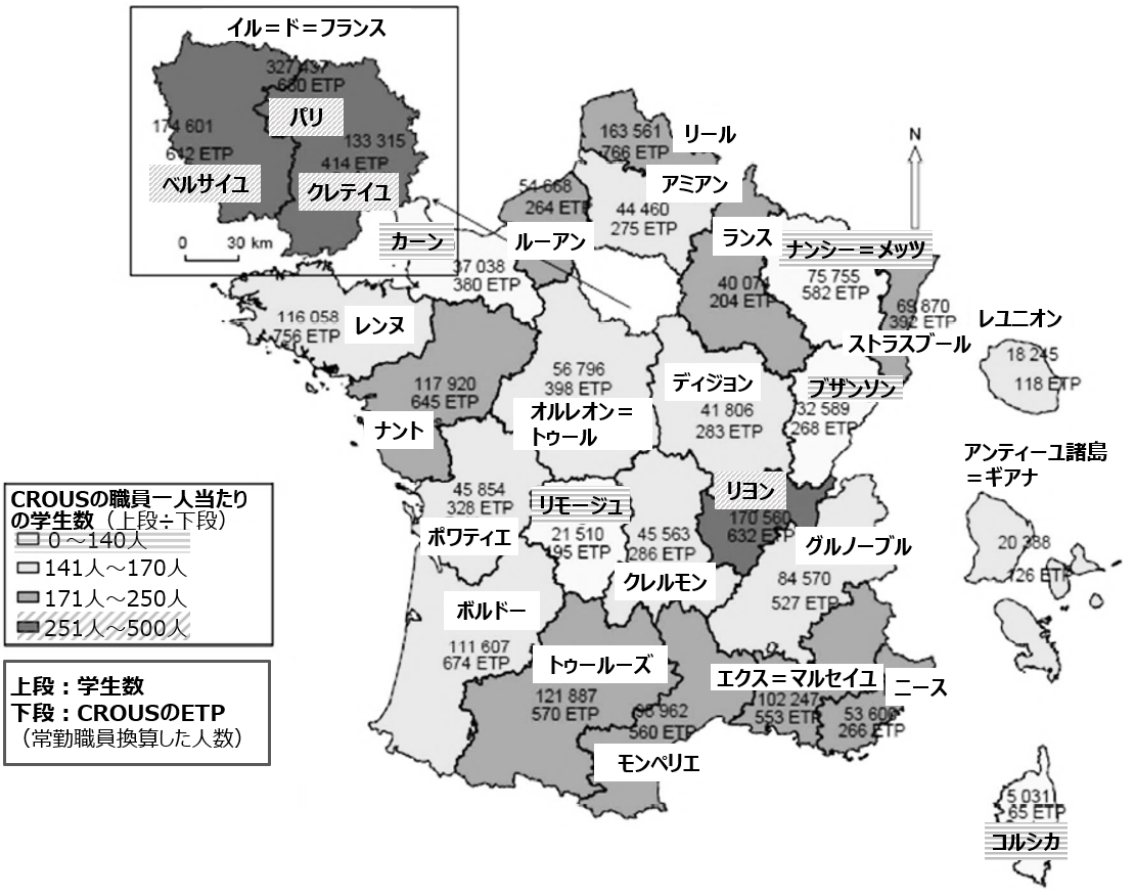
① 組織の歴史的な背景と編成、法制度について

CNOUS の立ち位置の曖昧さを、組織の成り立ちと法制度といった側面から分析している。CROUS は高等教育を担当する大臣の監督下にあるが、実際には別の行政機関である CNOUS によって管理されている。本省は、CROUS や学生生活の戦略的方向性を示さないまま奨学金の規制と監視に重点を置いており、CNOUS は、助成金を CROUS に分配し、予算や会計管理等を行っている。

なお CROUS は全ての学生生活支援を行っているわけではなく、主に奨学金と緊急援助といった直接援助、住居、食事の割り当てを主な活動としている。それらを運用するにあたっての学生数当たりの職員数比も CDC が調査したところ、偏りがあり、均等ではないことが判明した。

[275] CNOUS と CROUS については、第２章第３節６．（２）参照

図表 3-44 フランス全土における学生数と CROUS の職員数の状況



（CDC “Le réseau des œuvres universitaires et scolaires”より PwC あらたが翻訳）

② 社会的基準に関する奨学金及び出席率について

学生への支援の中心的な要素を構成する直接援助は 2013 年に約 20 億ユーロ（約 2,600 億円）に相当し、社会的基準（critères sociaux）に基づく奨学金は 17.8 億ユーロ（約 2,314 億円）に上る。学生の経済状況に依存する住居手当とは異なり、奨学金は家庭の収入に基づいて支払われる。奨学生は以下のように増加している。

図表 3-45 2007 年度から 2013 年度にかけての奨学生数の増加率

	2007 年～2008 年	2012 年～2013 年	増加率
奨学生の数	481,044 人	634,790 人	32.0%
全体の学生数	2,238,722 人	2,395,186 人	7.0%
全体に対する奨学生の割合	21.5%	26.5%	―
奨学金への投入（百万€）（億円）	1,298.9（約 1,688 億円）	1,776.8（約 2,310 億円）	36.8%

（CDC “Le réseau des œuvres universitaires et scolaires”より PwC あらたが翻訳）

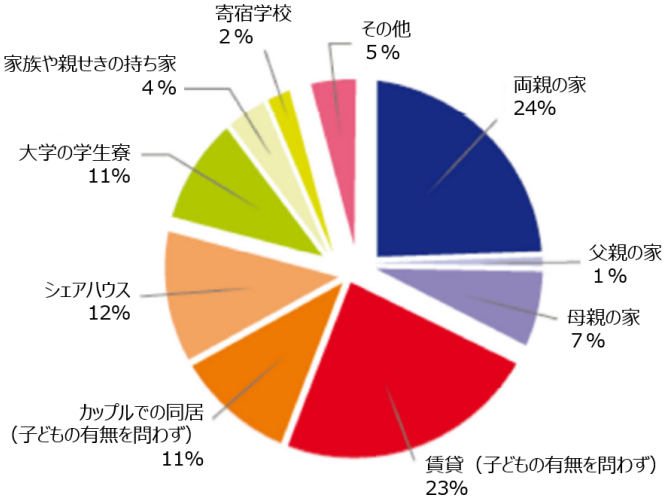
奨学金の給付に相当する出席義務は、「1951 年４月 16 日の高等教育奨学金の給付に関する令（デクレ）」[276]に含まれている。高等教育省から出される年１回の通達には、学生が奨学金を返済しなければならない範囲は、試験や講座に加え、演習（TD）、実習（TP）、強制インターンシップにまで及ぶと明記されている。

この奨学金の給付の流れについて、CDC は分析を行った結果、社会的基準に基づく奨学金の給付及び管理方式が複雑だと結論付けた。支払の流れは、まず予算額がアカデミー[277]の学長によって管理され、その後、奨学金の申請は CROUS によって処理される。そして支払いは地域圏公共財政局（directions régionales des finances publiques: DRFIP）によって行われる一方で、高等教育機関は奨学生の出席をモニタリングする責任がある。また、この出席のモニタリングを強化することを CDC は推奨している。しかし現状では CROUS が奨学生リストを高等教育機関へ送っても、それにどう対応するかは各機関によって異なり、出席の定義も機関によって異なっている。

③　学生寮数の不足と不平等な分布について

1960 年代以降、CROUS が提供する住居と、生徒の数の割合が崩れ、1990 年代には学生のわずか７%しか CROUS により住居を提供されていない。この対策として、CROUS は 2004 年から年間 5,000 戸の新築住居を建設し、年間 7,000 戸のペースで 10 年間修復を続けることを目標とした。また、2012 年の政府計画では、年間 8,000 の住居、または５年間で４万戸の学生寮を新設すること目標を設定した。

図表　3-46　フランスの学生の住居の状況



（CDC “Le réseau des œuvres universitaires et scolaires”より PwC あらたが翻訳）

しかし、2004 年から 2013 年にかけて、実際の建設数は年間平均 2,637 戸の住居という、5,000 戸という目標からはかけ離れた数値だった。同様に、修復についても、CROUS に設定された目標（10 年間で７万戸）からは予定より遅れており、2013 年に実施された修復の総数は 50,553 戸だった。

これは、特定地域の土地不足、地元の関係者の調整の難しさだけでなく、学生住居に関し民間の運営者との競争の激化が理由として説明されている。建設地の確保という点以外にも、民間では CROUS ほど制約を受けずに建設できる点や、1990 年代初頭以来、民間で 12 万戸以上の住居が建設されており、これらの住居は、Censi-Bouvard スキーム[278]を含む非常

[276] décret du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur
[277] フランス国内の各市町村はそれぞれ学区に分かれており、この学区をとりまとめるのがアカデミーである。
[278] 特定の住宅（住宅観光、学生または高齢者またはサービスを利用できない障害者）に投資する納税者

に有利な免税スキームの恩恵を受けられる点などがあげられている。さらに、民間の家主は、CROUS よりも多様な入居者を迎えることができ、学生以外にも若年労働者の一時的な受け入れなどで住居を収益性の高いものにすることができる。

また、各地の CROUS の財政状況は異なっているため、高等教育機関によっては同じレベルのサービスを保証できないものもあると CDC は指摘している。赤字の多いアカデミーは、2004 年には既に優先地域として特定されていたパリ、クレテイユ、リヨン、リールである。CDC は学生数と奨学金保有者の数に関連して住居の供給を分析し、最大の学区が最大の供給不足を抱えているという大きな格差を明らかにした[279]。例として、2013 年末現在、パリの CROUS は 327,437 人の学生に対し 5,534 戸あり、ルーアンの CROUS は 54,668 人の学生に 5,350 戸があることをあげている。

同様に、CDC は恵まれない学生の割合が最も高いクレテイユで利用可能な住居の数（4,478 戸）は、カーン（4,594 戸）またはポワティエ（4,416 戸）の数に近いことを指摘した。クレテイユ、リヨン、リールの CROUS の新築数は、2004 年以降に建設された住居の８%に過ぎないが、新しい住居は、赤字の少ない地域や大学の中心から遠く離れた場所に建設されていた。理由としては、一部の CROUS の財務状況によって、新しい建設が実現できない場合もあったとしている。

CDC によるクレテイユの分析詳細：

CROUS クレテイユは 133,000 人の学生を抱えている。その多くは最高学年の学生であり、多くは留学生である。このアカデミーの社会的ニーズは重要だが、同規模の CROUS よりも住居が 4,478 戸と少ない（トゥールーズは 122,000 人の学生に対し 9,879 戸、ナントは 118,000 人の学生に対し 8,473 戸である）。また、経済的困難が繰り返し発生しているため、多くの監査や復旧計画が策定されたにもかかわらず、その運転資本は 10 年間マイナスのままである。財務結果からも、投資する余地はなく、借入も禁止されることにつながった。CROUS の宿泊収入は、アカデミーの学生の社会的状況によって制限されている。2008 年から 2013 年の間に、回収不能な家賃は 520 万ユーロ（約６億 7,600 万円）にのぼった。

敷地内は違法な滞在が多く（最大 800 戸）、住居は不法占拠されていた。都市部やその周辺は、侵入や違法な職業からの接近も多い。これを改善するために、CROUS は現在、自身のリソースからセキュリティサービスに年間推定 80 万ユーロ（約１億 400 万円）の資金を提供している。しかし、近隣の不安を考慮して、クレテイユの「宮殿住宅」と名前のある近代的総合住宅を手放すことに決めた。

イル＝ド＝フランスにおける建設費も 2007 年以降急激に増加しており、地方（province）の建設費よりも高くなっている。社会的な住居建設の状況は非常に競争が激しく、地方自治体の財政的支援も他の地域ほど高額ではない。これら全ての要因が、CROUS クレテイユがアカデミーの学生の３%しか収容していない理由としている。新しい住居の建設は状況を改善したが、それでも総住居数を増やすことに苦労している。

優先アカデミーであるはずのクレテイユの例は、全国レベルで管理されているはずの CROUS をもってしても、学生生活のサービスへの平等なアクセスが保証されないことを示している。例外的な助成金が出されたが、社会的ニーズや特定の地域の状況に応じたリソースの平準化について、より幅広い考察を行う必要がある。

さらに、学生寮の脆弱な財政収支についても CDC は分析を行った。住居施設の収益は 2008 年から 2013 年の間に 30%増加し、3.28 億ユーロ（約 426 億４千万円）から 4.28 億ユ

に減税を付与するスキーム。

[279] アカデミーごとの学生寮の必要性は、学生の 10%と奨学金保有者の 30%を収容するという CROUS で設定された目標と、2013 年 12 月 31 日に提供された場所の数との間のギャップの数値である。

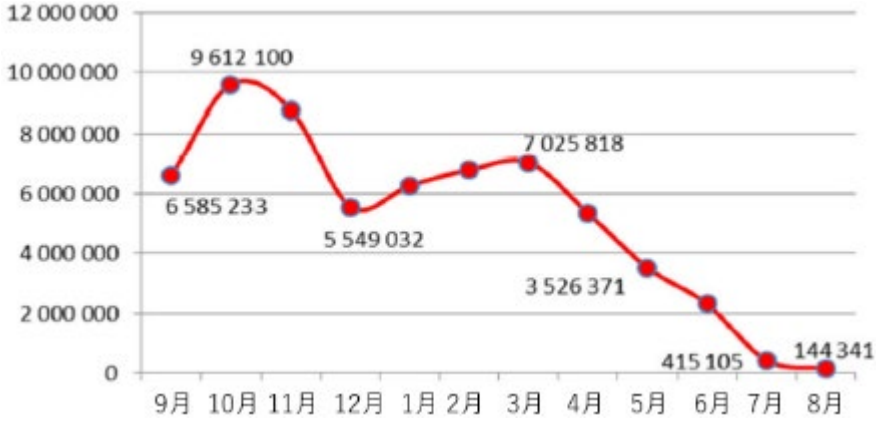
ーロ（約 556 億４千万円）に増加した。施設の新設と修復のおかげで財政収支は改善したものの、2013 年には 18 の CROUS が依然として営業赤字を抱えている。CROUS は住宅補助金に大きく依存しており、住宅補助金に依存する資金調達方法、稼働率の問題など、いくつかの問題があることを指摘した。

④　大学の食事施設の赤字の拡大について

奨学金や住居とは異なり、学生食堂は全ての学生に開放されている。全国レベルで設定された学食（restaurants universitaires: RU）の食券価格は、2014 年８月１日現在 3.20 ユーロ（約 416 円）となっている。伝統的な大学の食堂に加えて、CROUS は大学の敷地内に多数のカフェテリアを開発してきており、CROUS が存在しない一部の都市では、いわゆる「認定」レストラン（高校、病院、青年労働者の家など）で提供される食事の恩恵も受けることができる。しかし、食堂事業の赤字は拡大しており、CROUS が直面している財政難の主な原因となっている。

CDC はいくつかの焦点に絞り、分析を行った。まず食堂利用の継続的な減少と季節的な利用率の偏りについて、ファストフードの台頭や学校の体制により利用率が大きく影響を受けていると分析した。利用者は 2008 年から 2009 年の約 5,290 万人から、2013、2014 年の 4,590 万人に減った上、2008 年から 2014 年の６年間で RU の価格は 14%上昇している。

図表　３-47　2013 年 CROUS の食事提供数の月次推移



（CDC “Le réseau des œuvres universitaires et scolaires”より PwC あらたが翻訳）

次に、過去の反省から学ばず利益の多様化を行おうとしていることをあげた。学生数の減少に対して、CROUS は二つの方向に努力を集中している。一つは構造の組織化とサービスの多様化による顧客（学生）の再獲得で、もう一つは新しい利用者に向けての周知活動である。しかし、競争の激しいファストフード事業に投資するという選択は、そのメリットと管理コストについて、過去の反省を鑑みていないと分析している。こうした活動は、CROUS をその歴史的な任務から遠ざけている。

また、食事を提供する食堂事業において、一般企業等の雇用条件と比較し、フルタイムの職員のみの雇用など、過度に厳格な雇用の枠組みを維持していると指摘し、ある程度緩和することを提案している。

（4）勧告

CDC による CROUS の調査は、歴史とその特異性によって特徴づけられ、予算上の優先順位が高い学生への住居提供に欠点があり、奨学金の出席管理が不十分であること、大学の食堂事業も不足があると指摘した。したがって、CDC は高等教育省と CROUS・CNOUS に対し徹底的な再編成を要求している。

CROUS は新しい大学の体制や学生の年間スケジュールに適応するのに苦労しており、各地域の学生に対する平等な扱いを保証していないとした。特に、市場の利益に対応する出席率の把握は、非効率的かつ不公正に行われていると CDC は指摘した。

学生寮に関しては、CROUS は戸数を増やしたが、供給も分配も不十分であり、この活動の財政的バランスは依然として脆弱であるとした。学生食堂についても、赤字が拡大し、高価なサービスになっているとし、労働者の管理のための枠組みは事業の性質に適応しておらず、CROUS が不安定な雇用を創出するように導いていると述べている。

これらの調査結果により、CDC は次の勧告を行った。

(ア) 奨学金学生の出席管理を実施し、要求水準を再定義する。
(イ) 大学の新築住居建設を不足地域に集中させる。
(ウ) 使用頻度の少ない宿泊施設や学生食堂施設を閉鎖する。
(エ) 職員が柔軟な条件で働けるようにする。

（5）高等教育省および受検機関のコメント

報告書の 94 ページのうち、３分の２である約 60 ページは各関係者からの返答を掲載している。そのうち、高等教育大臣からの返答の要約を記載する。一部の勧告について反論し、一部の勧告については概ね受容している。

勧告（ア）「奨学生の出席」について

近年行われている学生への直接援助制度に関する様々な研究で注目されており、CNOUS の会計と管理に関する CDC の意見は、出席管理に関連する機能不全、規則の適用の異質性、特定の管理の無効性、延滞した支払いの返済の格差ばかりを強調している。

本省は 2014 年 7 月 21 日に学長と副学長全員に手紙を送り、年間を通じて効率的な出席管理の課題を伝え、最初の開始時に学生登録の管理を設定した。教育機関の慣行を考慮して、最も関連性が高いと思われる日（遅くとも学年度の最初の学期が終了する前）に受講登録を完了していない学生に対しては、不当な支払い対し支払いを直ちに停止する必要がある。

勧告（イ）「大学の新築住居を不足地域に集中させる」について

学生寮の面での本省の主な関心事は、学生のための新しい住居を建設することと、全ての要求を満たすオファーを多様化するための新しいメカニズムを開発するによって、緊張地域（極端な不足にあるアカデミー）の不足と戦うことである。

大統領の公約に従い、政府は、主に学生寮の需要と供給の不均衡が最も顕著である地域で、５年間で４万戸の新しい住居を生産するという目標を設定している。４万戸計画の一環として、そのうち３万戸が CROUS の学生寮であることが要求されている。これは学生数に対する住居不足が最も多い次の６地域（イル＝ド＝フランス、アキテーヌ、プロヴァンス・アルプ・コート・ダズール、ミディ・ピレネー、ローヌ・アルプ、ノール・パ・ド・カレ）に配分されることになった。各地域では、地域の知事とアカデミーの学長が、学生のための住居の既存の供給と生産に関する情報の共有と全ての利害関係者の動員を組織するために運営組織を設立し、参加することを報告している。新しい建設作業を実施する上での

障害は、CROUS の財政状況ではなく、学生寮に関し特定の地方自治体における撤退と建築許可の発行プロセスの遅さによるものであることに注意する必要がある。

勧告（ウ）「使用頻度の少ない宿泊施設や学生食堂施設を閉鎖する」について

CROUS が、グッドプラクティスの調和、食品購入と工業製品の最適化とプーリング、新しい経済モデルの確立、大学食堂（RU）の合理化等に影響を与える改革に着手したことを覚えておくことが重要である。また、学生の新たな期待や大学のコミュニティの他のニーズを満たす多様なケータリングを開発する必要があることを認めた。RU の地域的な配置の合理化に関して、CNOUS は現在、経済モデルが大幅かつ恒久的に不足している。学生の出席率が低い、または修復費用が高すぎるケータリング施設の状況をケースバイケースで分析している。これらの施設のいくつかの閉鎖を検討する一方で、他の施設では、資金調達の必要性を大幅に減らすための措置をとる必要があるとした。

勧告（エ）「職員が柔軟な労働条件で働けるようにする」について

この推奨事項について検討する。

（6）本検査の特徴

本検査事例は、全国に住む大学生の生活に大きく関わっている CROUS について主に食、住、生活費となる奨学金の三つの角度から検査を行っている。その中でフランス全土の学生に関する状況を定量的に把握し、そうした学生をとりまく環境である定性的な面を合わせて分析している点が特徴的と言える。例えば「食」については学食の利用状況を月次別に把握し、その傾向から職員の労働条件の柔軟性について提案している。「住」については、全国の大学生の住居の状況を把握し、地位的な不均衡について分析結果を示している。学生のための住居の建設や修復に関する目標を立てたものの、なぜ達成できていないのかという根本原因に触れている。「奨学金」については、過去と現在の受給者と予算の投入金額を比較し、増加傾向にある現状、そして予算が無駄に使われないよう大学による出席率のモニタリングに言及している。

このように、最初は数値を使って事実を積み上げていき、その後様々な角度から分析し、全て出し尽くして勧告に至るというのが検査のスタイルであるが、その過程が最初から最後まで公表されている報告書は、それが一つの論文のようで他を圧倒するような特徴がある。ちなみに、検査報告書に受検庁や関係者の回答（コメント）が全て公表されている点も特徴的であるが、これは本事例に限らず CDC の検査における標準的な手法となっている（事例１でも触れている）。

6. 事例３（CDC：高等教育 No.２）

高等教育の学生登録システム APB について：改革をめぐる処置
APB et accès à l’enseignement supérieur : un dispositif contesté à reformer (2017)

【事例のポイント】

学生登録システムのアルゴリズムの欠陥（不透明な選考手順など）を合規性の観点から評価を実施

（1）検査の概略

【検査の観点：大学に進学する全国の新入生が学部登録に使う APB システムにより学部の振り分けが合法的に行われているか、システムのアルゴリズムの検証を通じて調査する】 －省庁関係者、大学関係者、学生や保護者まで幅広いインタビューを実施 －アルゴリズムのソースコードを解析し、合法性を検証 －システムの使い方や学生への説明に関する公表資料を確認
【検査結果】 －APB システム通じた手続きの不明瞭な点を改善し、分かりやすい説明を周知すること －APB システムは不平等であり、その有効性についても疑問があるため見直しをする －APB の法的根拠を確認し、必要に応じて修正することなどを勧告した

（2）検査の背景と目的

APB（Admission Post-bac System）とは、学生がフランスの高等教育機関に入学を希望する際に、インターネット上で登録をするためのシステムである。フランスでは高等教育機関への進学は無試験で認めているが、大学や学部への希望者が一部に集中することもあるため、学生は複数の志望する進学先を APB に登録し、APB のアルゴリズムを通じて割り振っている。APB への登録者は主にバカロレアの準備をしている学生だが、フランス国外にあるフランス海外教育庁傘下の高校などで既にバカロレア取得している学生が、フランスの高等教育機関への入学を希望する場合にも使用している。

APB の手続きは、1 月 20 日～7 月 14 日に行われる「通常手続」と呼ばれる主要部分と、6 月 24 日～9 月 15 日に行われる「補足手続」と呼ばれる、入学先が決定していない学生を利用可能な受け入れ先に割り振る調整期間で構成される。

2017 年には、864,000 人以上の学生が「通常手続」を行うために APB に登録した。申請者全員が手続を完了するわけではなく、また、一部はバカロレアを取得できなかったなどの理由から、2017 年 7 月 14 日の時点の登録完了者数は 642,135 人だけだった。

2017 年の「通常手続」の終わりに、541,204 人の申請者が APB により高等教育へ割り当てられた。しかし、2017 年 7 月 14 日の時点で、高校卒業生と再入学を希望するバカロレア取得者合わせて 86,000 人を超える申請者が入学先の提案を受けておらず、同 2017 年 9 月 28 日、「補足手続」完了後にも関わらず、3,729 人の高校卒業生が入学先の提案を受けていない状態だと高等教育大臣が発表した。

この APB システムは、高等教育省の高等教育職業統合総局（direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle: DGESIP）の責任下にある。システムは IT ツール管理の一環として、トゥールーズ国立工科大学[280]（l'Institut national polytechnique de Toulouse: INP Toulouse）の共同ポリテクニックサービス（service des concours communs polytechniques: SCCP）が運用している。高等教育省にとっては、バカロレア取得者の手続の簡素化と教育機関の手続の効率化という二つの目的を果たすためのツールであった。しかし、革新的なシステムのはずが使い勝手が悪く、アルゴリズムが不透明であるため問題となっている。

[280] トゥールーズにある公立の高等教育機関

APB は当初、大学、プレパ[281]、職業訓練への進学など、高等教育における進路選択の割り当てを管理するように設計されていた。これが「割当」として知られるアルゴリズム（algorithme d'affectation もしくは algorithme d'appariement）である。その後、2009 年に APB のシステムを学部（ライセンス）登録にも適用され始めたのをきっかけに、分類アルゴリズム（algorithme de classement）も使用されることになった。学生の希望が定員を超過する場合は出身学区、家庭状況、優先順位等で順位付けされて割り振られる「分類アルゴリズム」によって、学生と高等教育機関の学部のマッチングが行われている。これらのアルゴリズムを通じて、APB は学生の希望と学力から入学可能な受け入れ先と、その受け入れ先の受講可能な学生数を勘案し、自動的に振り分け、さらには人気の高さから希望する学生数が多すぎる場合には抽選を実施し、外れた者に空席が多くある学部を割り当てている。

CDC は、システムの開発と運用に年間 90 万ユーロ（約 1 億 1,700 万円）かかる APB のシステムについて、大学初年度への入学手続きを規定する教育法典 L. 612-3 条[282]に照らし合わせて合法かもしくはアルゴリズムを修正する必要があるかを調査した。この L.612-3 条は、一般原則（学校選択の自由、バカロレア保有者の優先順位、選抜の禁止）と学部への入学希望者が定員を超過した場合の手続の両方を定めたものである。この入学希望者が定員を超えた場合の手続きとは、省庁の「規則」と、「居住地」「候補者の家族状況」「学生自身の希望」という三つの基準によって明確にされなければならないとされている。しかし現実には、適用すべき「規制」が省によって策定されていないため、分類アルゴリズムのパラメーター設定は、行政が L.612-3 条の適用をどのように解釈しているかを表現したものとなっている。

（3）検査手法

CDC は、APB で使用するアルゴリズムを解析し、合規性を検証した。システムの管理状況を確認した。APB で保有する 5 年分のデータの活用方法を調査した。

本報告書は、IT ツールが管理されているパリとトゥールーズの両方で APB システムの様々な利用者を対象に、2016 年に 6 か月かけて行った調査結果に基づくものである。CDC は調査に当たり、次の利害関係者にインタビューを実施した。

- バカロレア取得後の教育に関わる主な公立及び私立の機関
- 学生団体と学生の親の連合（fédérations de parents d'élèves et associations d'étudiants）
- バカロレア取得後の進路指導オリエンテーションの関係者（ガイダンスカウンセラー等）
- APB に関係する様々な省庁（特に国民教育、高等教育、文化、健康、外交）の中央及び地方の行政担当者
- 他国の高等教育システムに関する OECD の在フランス代表者（イギリス文化振興会）、ドイツ語大学交流室等）

また、CDC の要請により、トゥールーズの APB サービスの APB 管理データベースから多数のデータが抽出され、分析された。学部分類アルゴリズムの機能は、ソースコードからの抽出を含めて特に注意を払って検討された。これにより、最も問題視されているアルゴリズムが適用している基準を明確にすることができた。

---

[281] グランゼコール準備級のこと。

[282] Code de l'éducation, Section 1 : Le premier cycle. (Articles L612-2 à L612-4) 2013 年 11 月版 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000027747872/2013-11-07/

2016 年版　分類アルゴリズムのソースコードに関する CDC の分析

調査の一環として、CDC は、2016 年のセッションで機能した学部希望者を分類（順位付け）するためのアルゴリズムの一部を抜粋したものを開示するよう要求した。この要求の目的は、アルゴリズムの疑わしい動作に関する省庁の対応を補足し、アルゴリズム処理が規制に準拠していることを確認することである。報告書は、この分析に基づいている。

上限を超えた入学希望者数のある学部の候補者を分類する、Oracle の PL / SQL 言語コードの一部と、使用された変数のリストの一部が CDC に提供された。なお、この調査の目的はプログラミングの品質を疑うことではなく、規制への準拠を問うことであったため、調査はその範囲に限られた。

実施された分析により、省庁から得た説明は、重要な点に関しては規制に準拠しているという結論に至った。また、CDC が行ったヒアリングへの回答からではなく、割当てアルゴリズムの機能の説明に関して公開された様々な文書（候補者ガイド、2016 年６月１日公開の分類アルゴリズムの説明文書等）の調査によって、省庁が言及しなかった基準が存在することを確認した。

前述の６か月の調査からは、手続の簡素化に向けた努力が期待された結果を生み出さなかったとしても、APB が高等教育へのアクセスを容易にする技術的な進歩であったことを示している。しかし同時に、高等教育へのアクセスをするツールとしての整合がとれていないシステムであり、これの最たるは、学部申請の分類に使用される「分類アルゴリズム」である。CDC は、ツールとそれが適用する規則の不十分な法的根拠、不十分なサービス管理条件、不十分な透明性などといった、APB の主な弱点に対処することにより、APB をより適切に基盤化するのは国の責任であるとした。

（4）検査の結果

APB システムの改善と利用手順に関する研修の実施、アルゴリズムのみに基づく意思決定の廃止、希望する講義における選考手順の透明化とデータの活用について同省に勧告した。提言には政府はアルゴリズムの機能について十分な理解を促進し、デジタルツールに対する学生からの信頼を回復すること、ユーザーの利益につながる新しい機能を開発することなども盛り込まれている。

APB 導入当初は以前の状況と比較して一歩前進したように見えたが、検査時点では APB は正当性の危機に直面しており、その前向きな側面は完全に隠れてしまっていると CDC は結論付けた。システムが複雑なため、APB はユーザーにとっては理解しにくい結果を導くことがあり、また、CDC は学生の希望に沿った高等教育を受けるのを妨げている場合があると非難した。

主な問題は、前述のとおり、そもそも APB がプレパへの入学などを行う「割当てアルゴリズム」を使用するように設計されていたことである。その後、2009 年に学部登録も ASB システムに適用するに伴い追加された「分類アルゴリズム」は、透明性がなく、教育法典に準拠していないと広く批判されてきた。

STAPS[283]、医学、法律、心理学など多数ある学部への学生の振り分けについては、「割当てアルゴリズム」だけでは対応できないため、「分類アルゴリズム」機能は非常に重要である。しかし、これらの学部の受け入れを管理する APB は、バカロレア取得者の数が 2012 年

[283] STAPS (Sciences et techniques des activités physiques et sportives): 身体的及びスポーツ活動の科学と技術のこと。

の 607,968 人から 2017 年には 641,700 人に大幅に増加したことや、高等教育に進むためバカロレア取得者の割合が増加したことでさらに悪化した。

さらに、APB による「割当て」問題を解決しようとするための手続きの操作規則が徐々に複雑化したため、最終的にはシステムが理解できないものとなった。ユーザーに対するサポートの欠如だけでなく、高等教育省が APB の操作方法に関連する情報を保持していないことが、システムの不透明性に寄与した。

CDC は、次の八つの勧告を出した。

- ツールの現在の欠点を改善する措置の事前実施を条件として、全ての公的機関または国が認めた機関を「高等教育割り当てシステム」に受け入れ先候補として追加すること。
- APB に登録する学生への説明やサポートを行う「APB の専門家」であるべき関係者に向けてのコミュニケーション及びトレーニング活動を開発及び多様化すること。
- 「高等教育割り当てシステム」における各学部の基準と選択手順を公表すること。
- 学部への進学を管理する法律及び規制を指定し、補足すること。また、既存の学部の分類について法的根拠を提供すること。（場合によっては、アルゴリズムを修正することになるであろう。）
- 「高等教育割り当てシステム」に法的根拠を与え、それに応じてツールの操作のルールとパラメータを形式化すること。
- システムの管理を国に直接報告する単一の機関に集約・委託すること。
- 割り当てシステムのブランドを保護すること。
- システムのソースコードとデータへの無料かつ安全なアクセスができるようにし、学生のための新しいサービスの開発を促進すること。

2017 年８月 30 日の決定により、情報処理及び自由に関する国家委員会（commission nationale de l'informatique et des libertés: CNIL）は、人の介入が一切ないアルゴリズム及びその使用における透明性の欠如など、APB システムのいくつかの欠点について、高等教育省に正式な警告を発した。

（5）高等教育省のコメント

これに対し、高等教育大臣は、学部入学の法的枠組みを変更したいという政府の希望を発表した。また、より良いサポートや教育を行うことで、APB に関する情報の明確化や周知に努めるとしている。しかし、手続きの一部が不明瞭や不平等であることや、有効性を問う指摘に対しては反論を行っている。改善する箇所がある点は認めてはいるものの、CDC が指摘するような不十分なシステムではないと反論している。

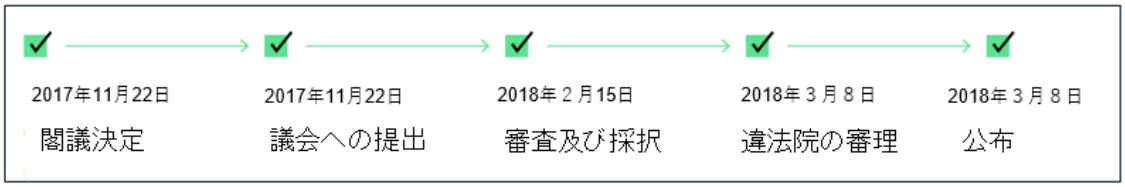
（6）検査後の法改正

2017 年９月、高等教育省の大臣は 2018 年にはツールの再設計を含む手続きの大幅な改革、システム名の変更といった新プラットフォームに向けての政策を発表した [284]。

[284] 2017 年の新学期を迎えるに当たり行われた高等教育大臣の演説より。
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, "Discours de Frédérique Vidal à la conférence de presse de rentrée étudiante 2017" (2017) https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid120749/discours-de-frederique-vidal-a-la-conference-de-presse-de-rentree-etudiante-2017.html

そして、2017 年 10 月に発表された「学生計画」に基づいた「学生の進路指導と成功のための法律」[285]により教育法典 612-3 条は改正され、APB は廃止され、代わりに Parcoursup という新システムが導入されることが決められた（2018 年 1 月から運用が開始されている [286]）。

図表　3-48　「学生の進路指導と成功のための法律」が公布されるまでの流れ

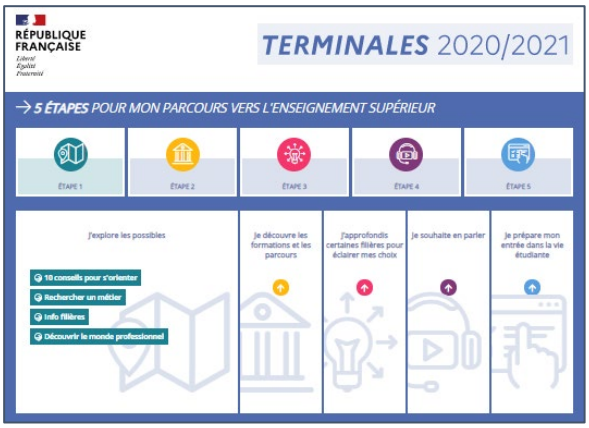


（ウェブサイト Vie publique より PwC あらたが翻訳）

図表　3-49　APB システムの画面

（パリ大学連盟ウェブサイトより引用）

図表　3-50　Parcoursup システムの画面



（ウェブサイト TERMINALES 2020/2021 より引用）

（7）本検査の特徴

本検査事例は、先の事例１や２のように予算規模としては何千億円、何百億円というものではなく金額的な重要性はないが、全国の新大学生の将来に影響を与える大学登録システムについて、質的な面から検査を行っている点が特徴的と言える。システムの後ろで走るプログラム（のアルゴリズム）を解析し、その理論の法的準拠に照らし、アルゴリズムの変更を提言している。

[285] LOI n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants（学生の進路指導と成功のための法律）https://www.vie-publique.fr/loi/20786-loi-orientation-et-reussite-des-etudiants-apb-parcoursup
[286] Parcoursup ウェブサイト https://www.parcoursup.fr/

7. 事例４（IGEN：幼児教育 No.１）

年少児（３歳児）の就学 La scolarisation en petite section de maternelle. Rapport IGEN 2017-032 (2017)

【事例のポイント】
保育園での教育について、保育のみならず就学前教育が行われているが、聞き取り調査を実施し、質を強化することを提言

（1）監察（inspection）の概略

【監察の観点：３歳児未満の就学が平等に行われているかを検証する】 －省庁関係者、学校関係者、教職員や保護者まで幅広いインタビューを実施 －教育方法や教員の配置に関する観察を通じて傾向を分析 －システムの使い方や学生への説明に関する公表資料を確認
【監察結果】 －保育園の方針や様式について地域的なばらつきがあるため全国で統一した基準を設けること －授業の方法が主に教員に任せられているため、質や内容に一定の指標が必要であること －知力テストなど評価のような効果測定ができるような仕組みを導入することなどを勧告した

（2）監察の背景と目的

フランスでは、2013 年に「学校再建のための方針・計画法」[287]が打ち出された。この中で２～４歳児の就学を促している。その４年後の 2017 年、IGEN は、フランス全土における２～４歳の子どもの教育について現況を調査した。この初期の幼児教育の目的は、社会的不公平等の影響を減らすことである。

調査は、「保育所の方針と様式」及び「授業の方法」について着目し、政策に関する有効性を評価した。

IGEN の監察官の強みは、運営や組織の地域的な方法についての分析だけではなく、公共政策による教室や授業内の効果的な変化を現場で観察し、元教職員という立場から [288]分析に照らして現実的な運用上の勧告を作成できることである。

（3）監察手法

① 就学の状況の調査

現在、保育園では 250 万人以上の子どもを教育している。ここ 20 年以来、３歳以上の幼児のほぼ全員が就学しており、就学の時期は学校や施設が利用可能かどうかによって非常にばらつきがある。２歳児の現在の平均就学率は 12%であり、REP では 19.3%、REP +[289]では 22.3%であった。この分析は、国民教育省内にある評価・予測・実績局（DEPP）のデータを基に行われた。

---

[287] Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République（「教育法典」を改正する「2013 年７月８日 学校再建のための方針・計画法」）
[288] 本章第３節１．参照
[289] REP と REP+の説明については事例１を参照のこと

② インタビューの実施

以下の人々にインタビューを実施した。

- 教員養成・教員教育高等教育機関（ESPE）の担当者
- 県（下表）の大学区国民教育事務局長（DASEN）とその協力者
- 訪問した学区の国民教育監察官（Les inspecteurs de l'Éducation nationale: IEN）[290] 及び構成員
- 訪問した学校の教員
- 訪問した学校に通う幼児の親グループ

図表 3-51 IEN のインタビューの様子

（Rapport IGEN 2017-032 より）

図表 3-52 インタビュー対象の一覧

学区	県	地域	学校名
エクス・マルセイユ	ブッシュ・デュ・ローヌ	ヴィトル	ジョージズ・ラピエール校
			ローズ・バル・プラン校
アミアン	アイゼン	ガイズ	アラボワンヌ校
			ヴューティユール校
	ソム	ボーヴェ	ラウニー
			ポール・バート校
カーン	カルバドス	カーン・リヴ・ドワット	レイン・マチルド・校
			ヴィエイラ・ダ・シルバ・カエン校
	マンシュ	セーヌ・ロ３地区	ムーンサー・プライマリー校
			レス・パリエーズ校
クレルモン・フェラン	カンタール	サン・フルール	アンデラ校
			ブレスレット校
	ピュイ・ドーム	クレルモン・プレーヌ	シャルル・ペロー校
			アルフォンス・ドウデ校
クレテイル	セーヌ・エ・マリーン	トルシー	アルシェ・グエドン・トゥルシー校
		メ・シュール・セーヌ	ジャン・ジオノ校
	セーヌサンドニ	サン・オウエン	サミラ・ベリル校
			PEF小学校
リモージュ	コレーズ	マルモー	ジュルズ・フェリー校
	オー・ヴィエンヌ	リモージュ	ジョリオット・キュリー校
		サン・マルタン	サン・マルタン校
リヨン	アイン	ブール・オン・ブレス ２地区	ルイス・パラント校
			セルタン小学校
	ローヌ	ヴォーオンヴェラン ２地区	レ・シャ・ペルシェ校
			マカレンコ校
ナント	ロワ・アトランテ	グエランド-ハービ	デュモント・エルベ校

[290] 国民教育監察官（IEN）は、国家教育の上級職員であり、彼らは、学術研究プログラムの枠組みの中で職務を遂行している。

学区	県	地域	学校名
	ィック	ニャック	レ・プティ・エルベ校
	サース	レマン	アンリ・ワロン校
			ソニア・デラウニー校
ランス	オーブ	シャペル・サン・リュック	サン・エクスペリー校
			ボルテール校
	マルヌ	シャロン・オン・シャンパーヌ西部	モント・サンミッシェル校
			メニル・シュー・オジェ保育園

（Rapport IGEN 2017-032 より PwC あらたが翻訳）

（4）監察結果

① 保育園の方針や様式

３歳未満の子ども（Moin de trois sans: MTA）に特化した授業の割合や教育の取り決めは、学校によって大きく異なることがわかった。フランス全土で最も一般的な組織（およそ半数）は、２歳児と３歳児を一緒に教育する方法で、そのクラスでは３歳児が過半数を占めている。残りの４分の１は、２歳、３歳、４歳の子どもたちを一緒にしている。一部では、各年齢層の子どもたちが、教員によって毎日特定の方法でサポートされている場合もあれば、それとは対照的に、教員が１日わずか 15 分しかいないという状況に置かれている幼児もいる。残りの期間は乳幼児の衛生を指導する補助員（Agents Territoriaux Spécialisés des Écoles Maternelles: ATSEM）の監督下にあり、望ましい状況ではない。多年齢の子どもを預かる保育園で３歳児や３年未満の子どもを幸せに育てるためには、何らかの原則に基づいた共通のプロジェクトが必要だからである。

また、年少（３歳児）の子どもたちの就学時間は、正規のフルタイム就学からパートタイム就学までいろいろであり、調査でとらえた就学率は、午前では 50～90%、午後では 30～80%であった。

この調査でわかったことは次のようなことであった。

- 幼少の子どものニーズ（探索、操作、動作、本、画像などのニーズ）を検討することで、教員の授業設計に対する意識を高めることができる。
- 学校組織は、市町村と国民教育の建設的なパートナーシップの上で成り立っており、行政再編の中心人物は ATSEM である。
- 昼寝（シエスタ）の時間は再検討が必要である。週４日制の授業への復帰という文脈で測定されるべきである。
- 親の子どもに対する時間があることや親との良好な関係が、就学初年度の成功の条件になる。

② 授業の方法

学習面では、調査は特に言語教育に関心を向けられた。全てのクラスにおいて言語学習が小学校に先立ち行われており、それが年少児の教員の主要な関心事であると仮説を立てることができる。しかし、その実務には非常に大きなばらつきがあることや、教員自身が自分の教え方やなぜその方法を選択しているかについて説明できないことを指摘した。言語学習は、学習目的で開発されたシナリオに従っているとは限らないため、「学習」ではなく「活動」を行っていると言えよう。よって、IGEN は、個々の方法で行っているワークショップの開発に対し警告を発した。言語の発達とは、子ども自身が自分を表現し、特定の状況の下

で相互作用し理解する能力の発達であり、言語の習得と語彙の充実は、周囲の世界と他者との関係においてのみなされる。学習するためには、大人や専門職員が子どもと話すことが必要であり、学習の基盤となるのはコミュニケーションである。

他に、教員の研修制度の見直しについても言及している。しかし、研修に充てられる時間を評価することは現行の方法では地区ごとに割り当てられていて難しいと記載している。

③　総括

結論として、調査は保育園の改革について、訪問中に問題点を認識し対策を検討することができた。教員は自らの任務の特殊性を理解しつつ、不平等を解消するという目的を持った保育園の役割を高く評価している。３歳児未満の教育に特化した措置の導入により新たに設立された学校では、小さな子どもたちにとっての成功条件や反省点が生まれ、その責任を持つ教員たちは確実に専門性を高めてきた。

幼児教育を成功させるための条件は二つある。一つ目は子どものニーズを取り入れるために学校の当事者（教員、研修講師、監察官）の専門性の強化を行うこと、二つ目はこの分野における公共政策のまとまりや一貫性、安定性である。この政策は、他の公共政策と同様に、規制目的上は評価、検証されなければならない。

教育資源に関して言えば、３歳児未満に対する措置が現地の当事者だけの裁量に委ねられていることは弊害である。小学校（CP）入学時に何か評価する仕組みを保育所に試験的な方法として作ることができれば、次の二つのことが実現できる。

- 何が評価され、何が評価されていないのかを測定すること。
- テストの結果から２年間の学校教育を受け、特別なニーズが引き続き存在する子どもを教員や行政が把握すること。ひいては、対象となる子どもが次の学年で落ちこぼれてしまうことを防ぐこと。

④　勧告

報告書の中で IGEN は、全ての子ども（特に教育に疎遠な家庭の子）のその後の成功の基礎となるのは幼児教育であるとし、その質を強化することを視野に入れた提言を行っている。提言には以下の七つのことが含まれている。

分野	提言
１. 試験的な授業の実施	学習レベルに明確な目標を持つ。
２．施設の充実	地方では、農村協定や市町村間協力（EPCI）の発展を基盤として地方自治体と提携し、公的施設を整備し、改修した保育園内に品質基準（設備、地域の職員など）を満たす２～４歳までの児童教育センターを設置する。
３．教育体制の充実	経験豊富な教員を配置し教育体制の充実を図る。話す教育と聞き取りの言語教育を保育園で初期の授業で行えるよう強化する。
４．教員の研修	教員の交流を促す。話す教育と聞き取りの言語教育などベンチマークや教育のシナリオが不十分な分野を強化する。
５．親の協力	３歳児未満への措置を利用し、初期学習プロジェクトの開発に親の協力を慣習づける。
６. 地域パートナーシップ	３歳児未満の就学を監視する地域運営委員会を設置する。子どもたちのニーズを考慮した学校組織やカリキュラム外の時間を設計する。
７. モニタリングと評価	３歳児未満への措置について全国的なモニタリング･評価手順を構築し､MTA の学習の影響を地域レベルで評価できるような指標を学校に提供する。

IGEN は、以上の改革の実施に関わる地域監察総監を支援し、改革の実施状況を評価し、現地チームに対する提言（教育的な提言や評価ツール等）を行う。

監察報告書が公表された約１年後の 2018 年３月、マクロン大統領は義務教育を始める年齢を３歳に引き下げると発表した。IGEN は年次報告書の中で、これは就学問題の即時再検討につながるだろうという見解を示している。

（5）受検機関のコメント

該当なし。IGEN による調査は現状把握と提言を行う形式をとっており、調査対象機関が提言に対しては反論やコメントを行っていない。

（6）本監察の特徴

本監察事例は、過去にあまり取り上げられなかった教育監察総監（IGEN）の事例を取り上げた。調査の特徴は、国民教育省の中にある機関 IGEN の職員が全国の学校へ聞き取り調査を行っている点である。IGEN は CDC のような外部検査を行う組織ではない。IGEN のチームが末端の組織、すなわち全国の小中学校まで行き、現場の声を吸い上げ、教育現場を観察する。このような活動を通じて所見がある部分について実態に即した提言をし、フランスにおける教育制度の改善を図っていくことができている。

第４節 ドイツにおける教育政策に係る会計検査等の状況

1. ドイツ会計検査院の概要 [291]

（1）検査の体制

ドイツ連邦会計検査院（Bundesrechnungshof: BRH）は、ドイツ連邦共和国基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）第 114 条第２項に基づき、年間 6,000 億ユーロ（約 78 兆円）に上る連邦政府の決算及び予算の執行、財政運営の正確性と効率性について検査を行い、連邦政府のほか、連邦議会、連邦参議院に対する報告の義務を負っている [292]。

また、BRH は、他省庁の政策評価・業績評価においても重要な役割を果たしている。BRH は、各省庁による政策の実施に関し、経済性、効率性、有効性の基準を検討する業績検査を行い、その中でタスク分析し、金額に見合った価値が確実に得られるようにしている。さらに法律の制定及び改正に係るインパクト評価に関しても、BRH は助言をしながらフォローをすることになっている。なお、ドイツの一会計年度は１月から 12 月までである。

BRH の職員数は、2020 年時点で約 1,100 人であり、年間予算は 1.6 億ユーロ（約 208 億円）で、連邦予算の 0.05%以下に相当する。BRH では、BRH の助言と勧告が生み出す歳出の節約、追加収益は年間 10 億ユーロから 20 億ユーロ（約 1,300 億円～2,600 億円）と算定している。

BRH の検査を担う組織体制については、1985 年に成立した連邦会計検査院法（Bundesrechnungshofgesetz: BRHG）[293]に定められている。BRH の院長（Präsident）及び副院長（Vizepräsident）は、連邦政府の推薦に基づき連邦議会及び連邦参議院の無記名投票によって選ばれた者が、連邦大統領によって任命される（BRHG 第５条第１項）。任期はともに 12 年であり、再選はできない。

これら院長・副院長のもとに検査領域・テーマ別に分けられた九つの検査局（Abteilung）が設置され、検査局には全体で 50 の検査課（Prufungsgebiet）が設けられている。各検査課は数名の検査官とこれを補助する職員で構成されている。教育・研究分野の検査は主に第Ⅲ局の検査第２課が担当している。

（2）州会計検査院との関係 [294]

BRH は、連邦政府を検査し、州会計検査院（Landesrechnungshöfe: LRH）は、州の予算と財務運営を検査する。これは、連邦政府と州政府が独自の予算を作成し承認し、相互に独立して予算を管理し、自由に利用できる独立した財務管理施設を備えることを基本法に定め

---

[291] BRH “The Bundesrechnungshof” (2017)
[292] BRH “Institution” https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/institution
[293] 連邦会計検査院法 http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/index.html
[294] BRH “Landesrechnungshöfe” https://www.bundesrechnungshof.de/de/zusammenarbeit/landesrechnungshoefe

られているからであり、連邦と州の予算の自治に相当する。

BRH は他の検査院に指示を出すことはできない。ただし、検査院間で検査結果を共有し、対等のパートナーとして基本的な問題について合意する。連邦と州の予算法はほとんど同じであり、できるだけ一貫した解釈をして適用する必要があるためである。さらに、連邦国家の財務システムは州のシステムと深く絡み合っているため、BRH と LRH の責任は重複している部分もある。収益性の高い税収は、連邦政府と州政府の財源の両方に流れ込む。例えば、支出の面では、多数の資金プログラムが、一部は連邦政府によって、そして一部は州政府によって資金提供されている。BRH と LRH の協力は、院長レベルの会議や特定のトピックに特化したワーキンググループで制度化されている。

（3）市民との関係 [295]

１年を通じて BRH は、納税者、民間の事業者、その他の団体から、彼らの視点から公的部門の行政における欠点や不正を知らせてもらえるよう手紙や電子メール、電話を受け付けている。BRH のウェブサイト [296]にも検査院の姿勢や要求方法について詳しく記載している。

そうした利害関係者の請願書は検査証拠に最も深く関連する領域の検査課に渡され、可能な限り検査結果の所見に含めるようにしている。多くの場合、利害関係者からの検査要求は BRH の年次報告書で取り上げている検査の所見につながる可能性がある。

届いた要求は全て可能な範囲で検討され、取り上げられている。一方、BRH は独立性遵守の観点から、全ての検査要求を実施する義務は負っていない。さらに資源は限られており、優先順位を設定しなければならないと説明している。

2. 教育政策に関する検査事例の概要

BRH のウェブサイトでは、BRH のアニュアルレポートを閲覧することができる。そこには全てではないが 1 年間の会計検査の結果が公表されており、2019 年度以前の過去 10 年間の報告書をもとに、「教育」「幼児」「保育園」「幼稚園」「大学」「学校」を含むものを検索して得られたものを抽出した。

また、ドイツでは、高等教育を除き教育に関する基本的な権限は各州が有しているため、州が独自に制定する政策があり、それらに係る検査は州の会計検査院が行う。また、各州の検査院が州立の学校や教育施設の検査を行っている。そのため、州会計検査院も事例の対象に含めた。各州にある州会計検査院のうち、旧西ドイツから比較的人口の多い三つ（バイエルン州、ノルトライン=ヴェストファーレン州、バーデン=ヴュルテンベルク州）と旧東ドイツからベルリン検査院、ザクセン州を選び、BRH と同様のキーワードで検索を行った。

そのうち、ドイツの政策として特徴的なもの（大学への助成金や教育ローン）や指摘金額が少額（数十万～数百万円）でないもの、検査の観点や手法が我が国と共通しているもの、受検庁が結果を受け入れていないものを満遍なく事例として選定した。

---

[295] BRH “The Bundesrechnungshof” (2017)
[296] BRH “Bürgereingaben” https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/buergereingaben

3. 事例リスト

図表 3-53【BRH：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	連邦雇用庁労働専門大学の効率性に疑問を呈す[297] 2014 Jahresberichte - Bemerkungen No. 33, Wirtschaftlichkeit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit noch nicht sichergestellt ★事例１[298]	―	連邦雇用庁	【検査の観点】 BRH は連邦雇用庁が運営する大学の効率性について検査を行った。同庁はマンハイムで労働専門大学を運営しており、シュヴェリーンにも支部を有している。同庁が二つの場所で大学の運営をすることについて効率性の評価を行い、さらに両方のキャンパスを維持するかどうかを決定するために検査は計画された。 【検査手法】 非公表 【検査結果】 BRH は、大学の組織が膨張していること、キャンパスが大きすぎることを発見した。二つのキャンパスの運営にはコストがかかりすぎており、他の州立大学の２倍のコストがかかっていると指摘した。また、大学が修士プログラムを提供することを正当化するようなニーズもなく、大学と雇用研究所との協働もうまく調整できていないと指摘した。 同庁はこの指摘に対し反論しており、勧告の一部にしか従っていない。同庁は二つのキャンパスを運営することについて費用便益分析を行い、その結果キャンパスを一つにした方がコスト面で効率的であることが分かったと伝えている一方、キャンパスが二つあった方がドイツ全土からやってくる学生にとって魅力的だとし、そのまま維持する意向を示している。 この反論を受けてさらに BRH は、同庁はキャンパスが二つ必要な根拠を示す必要があると勧告している。
2	連邦教育研究省は、教育ローンの返済を確保する必要がある[299]	教育クレジット	連邦教育研究省 (BMBF)	【検査の観点】 2001 年以降、教育課程が進んだ段階にある学生や生徒は、教育ローンとして教育クレジット（Bildungskredit）を受け取ることができる。教育クレジットは、ドイツ復興金融公庫

[297] https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2014/teil-iii-einzelplanbezogene-entwicklung-und-pruefungsergebnisse/bundesagentur-fuer-arbeit/2014-bemerkungen-nr-33-wirtschaftlichkeit-der-hochschule-der-bundesagentur-fuer-arbeit-noch-nicht-sichergestellt
Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2014（連邦政府予算及び財務管理に関する所見）にも掲載されている。

[298] ★印がついているものは、本節４．～事例として詳細を紹介。

[299] https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2014/teil-iii-einzelplanbezogene-entwicklung-und-pruefungsergebnisse/bundesagentur-fuer-arbeit/2014-bemerkungen-nr-33-wirtschaftlichkeit-der-hochschule-der-bundesagentur-fuer-arbeit-noch-nicht-sichergestellt

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	2016 Jahresberichte -Bemerkungen No.56, Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen ★事例２		連邦行政局 (Bundesverwaltungsamt: BVA) ドイツ復興金融公庫 (KfW)	（Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW）により貸付契約、支給及び回収が行われ、連邦政府が債務保証を行っている。BRH は、教育ローンの回収状況について検査を行った。検査の観点は報告書には明示されていないが、検査結果から経済性・効率性の観点から調査したことが伺える。 【検査手法】 非公表 【検査結果】 連邦行政局は債務不履行となったローンの保証として、2006 年から 2014 年の間に 1 億 900 万ユーロ（約 141 億 7 千万円）を KfW に支払った。一方、回収できたローンは 1,900 万ユーロ（約 24 億 7 千万円）であった。BRH が一部の金額しか回収できない理由を調査したところ、業務の積み残し、いわゆる回収作業が大量に残っていることや、回収するための情報の不足が浮かび上がった。BRH は、BMBF が積み残しをなくすために適切な措置を講じていないと批判した。積み残しは未だに多く、連邦予算に悪影響を与えている。BMBF に緊急に積み残しを削減するように要請した。

図表 ３-54【州会計検査院：幼児教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	**【ノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院】** 2017 年度の検査結果に関するノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院の年次報告書 2018 18 章 資金調達プログラム/苦労基金「全ての子どもたちが一緒に食事をする」	全ての子どもたちが一緒に食事をする	労働・社会福祉省	【検査の観点】 州会計検査院（LRH）は、資金調達プログラムの運用状況について検査を行った。検査の観点は報告書には明示されていないが、検査結果から有効性の観点から調査したことが伺える。 資金調達プログラムは、大臣が発行した資金調達ガイドライン（Förderrichtlinien: FRL）に基づいて実施されている。FRL は、原則として、食事が必要な子どもたちが保育施設、放課後ケアセンター等で共同昼食に参加することが許可されるように策定されている。 【検査手法】 非公表 【検査結果】 ・申請の優先順位の妥当性について疑問を呈した。

Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2016（連邦政府予算及び財務管理に関する所見）にも掲載されている。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	Jahresbericht 2018 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2017 18 Förderprogramm/Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“ https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2018.pdf			複数の自治体からは適切な申請が提出されているが、通常、地元の青少年福祉事務所に対する優先的な法的請求がなされていたため、これらのケースでは資金の交付がなされていなかった。LRH の勧告に基づいて、労働・社会福祉省（以下、省）は FRL の内容を変更する予定である。 ・資金の必要性について評価することを勧告した。 資金の必要性を評価することに関して、省は地方自治体に大幅な裁量権を与えている。LRH の調査によれば、地方自治体ごとに異なる基準を設けているため、同じ状況下でも判断結果が異なっている。与えている裁量権が大きいため、LRH は違反として指摘することができない。省は、プログラムの達成度を確認する一環として、経済的困難性を評価するための基準が平等原則に照らして有効かどうかを確認することを約束した。 ・業績評価（パフォーマンスレビュー）を行うことを勧告した。 年度の初めにおいて、省はこのプログラムについて周知しているが、ほとんどの地方自治体が申請を行わず、またその理由も分かっていない。そのため、LRH はプログラムの有効性及び効率性について検証することが緊急に必要であると考えている。また、LRH は州や地方自治体の資源消費やプログラムの経済的な妥当性の観点からの業績レビューも必要である。
2	**【バーデン=ヴュルテンベルク州会計検査院】** 2015 年度覚書 大学での育児のための新しい建物 Denkschriften 2015 Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen [Beitrag Nr. 16] https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/317750/317767.html	－	財務経済省	【検査の観点】 州会計検査院（LRH）は、大学での育児のために設置された保育所の建設が効率的かつ経済的に実施されたかどうか、また施設を維持するためには州の予算の追加負担がどれほどになるかという観点で調査を行った。 【検査手法】 2006 年以降に建設された総建設費 1,650 万ユーロ（約 21 億 4,500 万円）の六つの新しい保育所を検査した。施設は、従業員または学生の子どもを対象としている。対象施設について正味床面積 1 平方メートル当たりの建築コストや、保育ひとり当たりの建設費や床面積を計算し、同州や連邦における推奨値や他の州の平均値と比較した。 【検査結果】 保育一人当たりの建設費について検査対象の施設と他の類似する建設物の建設費と比較したところ明らかな偏差があり、二つの施設では公共部門の経済性・効率性の建設基準が守られていなかった。明らかに贅沢すぎる施設が建設されている。建設基準を守るためにも、スペー

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	★事例３			スや設計について推奨値を示すことが急務である。 州予算への追加の負担をおよそ新規建設費の１-２%とし、六つの検査対象建物の維持管理のために毎年 150,000 ユーロ（約 1,950 万円）の州予算の追加負担が必要であると計算した。 大学等が建設作業を批判的に精査する必要があることなどを勧告した。

図表　３-55【州会計検査院：初等中等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	**【ザクセン州会計検査院】** ザクセン州会計検査院の年次報告書 2018、第１巻：州の行政セクション５：ザクセン州文化省 - 学生の個別支援や文化教育への支出 Jahresbericht 2018 des Sächsischen Rechnungshofs, Band I: Staatsverwaltung Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus - Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern https://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2018-I-11.pdf	－	ザクセン州文化省 (Staatsministerium für Kultus: SMK) ザクセン科学芸術省 (SMWK) ザクセン州社会問題・消費者保護省 (Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt: SMS)	【検査の観点】 学校における生徒への個別支援は、生徒の個々の学習や発達に必要なものに向けて行われる。生徒のための文化教育の分野も含まれる。ザクセン州は文化教育への国民全体の参加を可能にするために、ザクセン憲法の中で文化教育を国家目標として宣言している。2013 年と 2014 年、SMK の予算支出は、文化教育に約 110 万ユーロ（約１億 4,300 万円）、生徒への個人支援のために約 80 万ユーロ（約１億４百万円）であった。州会計検査院（SRH）は、文化教育という目標が達成されているかについて有効性、経済性の観点から業績検査を行った。 【検査手法】 非公開 【検査結果】 SRH は①業務のための概念や、目的達成のための戦略を複数の省庁で横断的に持っていないため、相乗効果を生み出していないこと、②SMK のホームページから個別支援のための情報がとりにくいことを指摘し、改善を要請した。また、過去に行った文化対策支援について SMK が全体像を把握していないため、SRH が検査の過程で要求したデータを提供できないことが発覚した。ザクセン州教育庁（Sächsische Bildungsagentur: SBA）やザクセン州開発銀行（Sächsische Aufbaubank: SAB）への資金配分が適切でないことが判明した。SRH は、SMK は役所的な業務と非役所的な業務を特定し、後者については下部機関に委託することや、学校設置者である地方自治体が行うべきものと SMK が州の省庁として行うべき業務領域とを区別するよう勧告した。

図表 3-56【州会計検査院：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	**【ノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院】** 2016 年度の検査結果に関するノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院の年次報告書 2017 16 章 私立大学に対する高等教育協定 II に基づく助成金 Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016 16 Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2017.pdf ★事例 4	高等教育協定	イノベーション・学術・研究省 (MIWF)	【検査の観点】 MIWF は、プロジェクト資金として非州立大学に対する高等教育協定 II に基づく助成金の交付を承認した。2013 年及び 2014 年それぞれで、1 億ユーロ（約 130 億円）以上の承認をしている。州会計検査院（LRH）は助成金の交付金額について合規性及び正確性の観点から検査を行った。また、助成金の使途に関する効率性についてもコメントを出している。 【検査手法】 MIWF は、新入生の数に固定額 5000 ユーロ（約 65 万円）を掛けて、個々の私立大学に支払う最終的な資金額の計算を行っている。新入生の数は、大学の統計に従って各学期に大学が州情報技術局（IT.NRW）に送信したレポートに基づいている。22 の大学で 44 の助成金の交付が行われたうち、無作為抽出法により六つの大学の 12 の手続をサンプルに採取したところ、各大学で新入生の数に関する誤ったレポートが生成されていることが判明した。全サンプルの中、誤謬率は 28%であった。 【検査結果】 MIWF は当初、学生の予測数に基づいて個別の暫定助成金通知を発行した。その際には大学固有の最大資金調達額が 5,000 万ユーロ（約 65 億円）とされていた。その後 MIWF は、IT.NRW が発行した公式の新入生数に基づいて最終的な助成通知を発行したが、当初設定されていた最大資金調達額は考慮されておらず、その結果、MIWF は私立大学に倍の金額である 1 億ユーロ（約 130 億円）以上を支払っていた。 5,000 万ユーロ（約 65 億円）から 1 億ユーロ（約 130 億円）以上に拡大する理由はない。さらに、非州立大学の調達額の上限が事実上解除されたことで、最終的に州立大学が利用できる高等教育協定 II から得られる資金が少なくなったと考える。一部、助成金申請手続が簡略化されていたことも判明したため、法的拘束力のある助成金承認の評価基準を確立する必要がある。
2	**【ザクセン州会計検査院】** ザクセン州会計検査院の年次報告書 2018、第 1 巻：州の行政セクション 12：ザクセン州科学	―	ザクセン州科学芸術省 (SMWK)	【検査の観点】 ザクセン州は、年間 500 万ユーロ（約 6.5 億円）から 900 万ユーロ（約 11.7 億円）を投じて、ザクセン州学生組合の学食サービスを支援している。公的機関として、四つの州学生組合（ケムニッツ・ツヴィッカウ、ドレスデン、フライベルク、ライプツィヒ）があり、SMWK（Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst）の監督下にある。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	芸術省 - ザクセン州学生組合 Jahresbericht 2018 des Sächsischen Rechnungshofs, Band I: Staatsverwaltung Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst - Studentenwerke Sachsen https://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2018-I-22.pdf			学生組合では 2012 年から 2014 年にかけて計画された 250 万ユーロ（約 3 億 2,500 万円）の赤字とは対照的に、75 万ユーロ（約 9,750 万円）の黒字が達成された。この 325 万ユーロ（約 4 億 2,250 万円）のプラスの差額から、プロジェクトの資金調達としては許可されない準備金が形成された。州会計検査院（Sächsische Rechnungshof: SRH）は、2000 年と 2005 年に実施された検査の状況を検証し、特に 2012 年から 2014 年までの間の学食施設の運営と継続的な運営のための補助金の活用について合法性の観点から検査を行った。 【検査手法】 非公開 【検査結果】 SRH は次の五つを指摘した。①SMWK は、州の高等教育の自由に関する法律に規定されている「法定の命令による学生組合の経済管理」を規制してきていない。②資金調達のコンセプトや運営原則が明確ではない。③以前 SRH が指摘したのにも関わらず、受領検証（日本の補助金における実績報告書の審査等に該当）は、SMWK ではなく補助金受領者が行っている。④年次財務諸表において十分な情報開示がなされていない。⑤学食運営に関して利益を出すような分析・対応が行われていない。

4. 事例１（BRH：高等教育 No. 1[300]）

連邦雇用庁労働専門大学の効率性に疑問を呈す 2014 Jahresberichte - Bemerkungen No. 33, Wirtschaftlichkeit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit noch nicht sichergestellt

【事例のポイント】
労働専門大学の運営の効率化についての検査

（1）検査の目的

2006 年以降、連邦雇用庁（Bundesagentur fur Arbeit）はマンハイムで労働専門大学を運営しており、シュヴェリーンにも支部を有している。2012 年には 880 万ユーロ（約 11.4 億円）を支出した。連邦雇用庁は当大学を使って、若い職員の教育を行っている。2012 年末現在、「労働市場管理」プログラム、「雇用コンサルティング及びケース管理」プログラムには、合計 850 名の若手スタッフが登録されている。３年後には学士号の取得につながる。また、連邦雇用庁では、こうした若手職員の教育に加えて、さらに教育を進めるために、大学で修士課程を開講する予定である。同大学では、研究活動も行っている。その一方で、連邦雇用庁は、研究組織である労働市場・職業研究所（Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB）による研究活動についても主たる責任を負っている。

BRH は連邦雇用庁が運営する大学の職務と実績について調査を行った。連邦雇用庁が二つの場所で大学の運営をすることについて効率性の評価を行い、両キャンパスを維持するかどうかを決定するために検査は計画された。

（2）検査手法

特に説明はなされていない。

（3）検査結果

BRH は、検査において次のことを発見した。

- 大学の組織が膨張しており、他の機関に比べ管理スタッフが多いこと。
- キャンパスが大きすぎて、その任務を全うしていないこと。
- 連邦雇用庁は大学の建物を、会議の場やその他のサービスを受け入れるために、大学以外の仕事にかなりの程度利用していること。
- 二つのキャンパスの運営にはコストがかかりすぎていること。他の州立大学と比較し、生徒一人当たり２倍のコストがかかっていること。
- 職員にとって修士課程を提供することが必要かどうかを証明できないこと。
- IAB との協働がうまく調整できていないこと。

そこで BRH は以下のことを勧告した。

- 大学の行政規模を縮小すること。
- キャンパスを１か所に合併することが経済的かどうかを検討すること。
- 大学の将来のタスクに必要な領域を特定し、高等教育施設の必要がない土地は恒久的に処分するこ

[300] 事例リストの番号を示す。以下の事例も同じ。

と。
- 修士課程を必要とする理由を首尾一貫した考え方を用いて説明すること。
- IAB と大学との間で研究に関しうまく調整していくこと。

（4）連邦雇用庁のコメント

連邦雇用庁は BRH がこうした問題に対して行った勧告の一部にしか従わず、次の主張をした。

- 大学の組織を分析し、合理化することを約束する。
- 大学院制度（修士課程）を導入する戦略は同庁の人材育成に必要かつ不可欠である。
- 大学と雇用研究所の間の研究をうまく調整することを約束する。
- 連邦雇用庁は二つのキャンパスの運用について費用便益分析 を行っており、この分析では大学を一つの場所だけで運営するとコストを削減できることを示している。
- しかし、同庁は二つのキャンパスを持つことに定性的なメリットがあると考えている。キャンパスを二つ有することはドイツ全土から来る学生にとって魅力的であり、両方の場所を維持する予定である。

上述のコメントを受け、BRH は、連邦雇用庁は依然として非効率な運営を行っていると判断した。そのため、連邦雇用庁はキャンパスが二つ必要である根拠を示す義務があり、そのために必要な措置を講じるよう勧告している。

（5）本事例の特徴

本検査事例は、一つの国立の大学に対し、組織の在り方から修士という履修課程の必要性の有無について言及している点が特徴的と言える。また、BRH は大学のキャンパスを一つ閉鎖するよう効率性の観点から指摘をしているが、受検庁のコメントは国立大学の存在意義は効率性のみで測れるものではないということを示している。ドイツでは受検庁のコメントを掲載することが標準的な手法であり、国民は双方の主張を知ることができる。詳細な検査の過程に関しては公開されていないが、核となる部分は示されおり、一定の説明がなされていると言えよう。

5. 事例２（BRH：高等教育 No.２）

連邦教育研究省は、教育ローンの返済を確保する必要がある
2016 Jahresberichte -Bemerkungen No.56, Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen

【事例のポイント】
教育ローンの債権管理について改善の必要性を勧告

（1）検査の目的

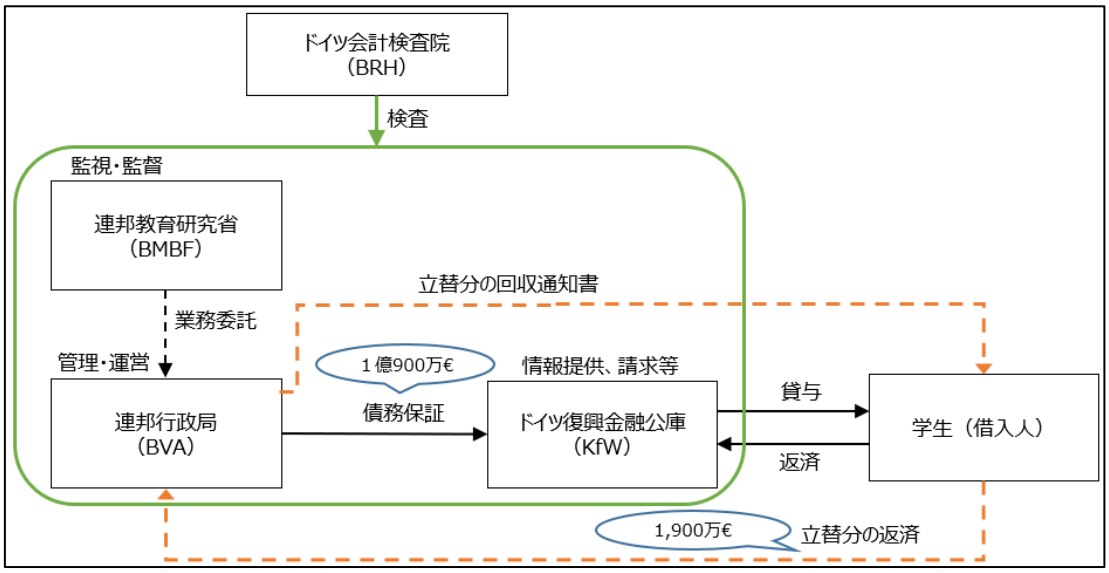
2001 年以降、教育課程が進んだ段階にある学生は、教育ローンとして教育クレジット（Bildungskredit）[301]を受け取ることができるようになった。これは最大 7,200 ユーロ（約 94

[301] 教育クレジットについては、第２章第４節５．（３）参照

万円）の低利融資である。教育クレジットは、連邦教育研究省（BMBF）に代わって、連邦行政局（BVA）が融資を承認する。ドイツ復興金融公庫（KfW）が受益者である借入人と融資契約を締結し、支給、回収を行う。連邦政府が債務保証を行っている。

借入人が未払いの際に支払いのプロセスや貸付条件が有利になるように、連邦政府は KfW に債務不履行保証を提供する。借入人が合意どおりに融資を継続的に返済しない場合には保証が適用される。その後、BVA は延滞利子を含め借入人の未返済額を KfW に払わなくてはならない。連邦教育研究省（BMBF）によると、その上限金額は年間 2,560 万ユーロ（約 33.3 億円）である。借入人に対する請求権は連邦政府に移転する。そして BVA は、返済期限はすでに到来している旨を知らせる回収通知書を借入人に対し発行する。

図表 3-57 教育クレジットの概要図



（PwC あらたが作成）

ドイツ会計検査院（BRH）は、教育ローンの回収状況について検査を行った。検査の観点は報告書に明示されていないが、検査結果からは経済性、効率性の観点から検査したことが伺える。

（2）検査手法

BRH は、連邦会計検査院のハンブルグ事務所とハノーファー事務所の協力のもと、BMBF、BVA 及び KfW における教育クレジットの業務プロセスについて検査を行った。

特に手法については詳細な説明はなされていない。

（3）検査の結果

① 教育クレジットプログラムが連邦予算に与える財政的影響

BVA は債務不履行となったローンの保証として、2006 年から 2014 年の間に 1 億 900 万ユーロ（約 141 億 7 千万円）を KfW に支払った。一方、回収できた金額は 1,900 万ユーロ（約 24 億 7 千万円）であった。

図表 3-58 債務保証の支払と回収

年度	KfW への保証金支払（百万€）	BVA による回収（百万€）	連邦予算の支出（百万€）
2006	0.4	0.0	0.4
2007	3.0	0.1	2.9
2008	7.8	0.6	7.2
2009	10.4	0.9	9.5
2010	13.7	1.7	12.0
2011	16.2	2.8	13.4
2012	18.6	3.4	15.2
2013	19.8	4.4	15.4
2014	19.2	5.3	13.9
合計	**109.1**	**19.2**	**89.9**

（当検査報告書より PwC あらたが作成）

② BVA の処理状況

こうした低い回収率の原因として、主に二つの理由が判明した。一つ目の理由は、BVA が多くの借入人に返済猶予を与えたために支払いが後年に延びていることである。

もう一つの理由は、業務の積み残しが大量に発生していることである。住所が分からないことが、かなり時間が経ってから判明するなど、個々の案件が一年以上放置されていることもあった。BVA は、連邦財務省が BVA に報告していた支払いの滞納状況についてすぐに対応していなかった。なお、一貫した IT サポートがないため職員はデータを手動で入力していることや、使用しているソフトウェアの処理スピードが非常に遅いことも判明した。その結果、未対応の案件や期限切れとなった再申請の未処理のローンの件数は、2010 年末から 2015 年末にかけて 1,285 件から 8,504 件に増加している。

図表 3-59 回収状況と処理の状況（単位：ローンの件数）

年度末	回収すべきもの	未処理のもの	今後さらに処理すると予想されるもの
2010	7,684	1,285	N/A
2011	10,703	2,600	5,306
2012	13,413	4,422	5,973
2013	15,142	7,608	6,913
2014	17,937	5,815	9,482
2015	20,998	8,504	9,860

（当検査報告書より PwC あらたが作成）

回収を後年に繰り延べることに加え、BVA が未収債権を回収できなくなる事例も増えている。2015 年には、死亡や破産などにより 50 万ユーロ（約 6,500 万円）を超える金額が回収不能となった。

③ BMBF による業務プロセスの管理

BVA は、教育ローンの分野において常勤職員換算で 17 人を採用しているが、このうち回収処理には 3.5 人が充てられた。2011 年以降、BVA は未処理案件を対応することにした。2013 年には、こうした一連の作業の目途が立たないことを認識し、BMBF に情報を提供し、職員の増加を要請した。しかし、BMBF はこれを拒否している。2013 年まで、同省は未払いの請求額を認識しておらず、BVA が示す問題の兆候を追跡することもしなければ、積み残しが発生した原因の調査もしなかった。そもそも BMBF は、教育クレジットを処理するための業務委託契約を BVA と締結していなかった[302]。

④ 指摘

BRH は、検査において以下の指摘をしている。

- BMBF がローン回収の未処理件数を減らすのに十分な対応をしていなかったこと。過去数年間その件数は 6 倍以上増加している。
- 連邦予算の歳入赤字が拡大していることに鑑みれば、BMBF は原因究明と対策を進めるべきであったこと。
- BMBF と BVA は業務プロセスを管理するための目標値を設定すべきであったこと。
- 業務委託契約があれば、BMBF は処理を行うための拘束力のある指針を作ることができたであろうこと。
- 一方で BMBF は BVA からなされた状況説明に対応していないこと。この点、BMBF は BVA を十分に監督していないと言える。

教育ローンの未払合計額は、連邦政府が保証する年間上限を超えていない。しかし、当保証を通じた連邦予算の歳入赤字は、2014 年末において総額 9,000 万ユーロ（約 117 億円）である。いずれにせよ、許容限度額は借入人の支払い問題をカバーするものであって、連邦政府の処理問題をカバーすべきものではない。未処理件数の増加は、連邦予算に毎年数百万ユーロ（数億円）の打撃をもたらすであろう。その上、処理が遅れると、借入人の破産などにより、ローン元本と利息の回収機会が失われるリスクは取り返しのつかないほど高まる。それゆえ、BRH は BMBF に対し、未処理件数を減らすための緊急措置をとるよう要請した。

（4）省からのコメント

BMBF は、教育クレジットは期限内に回収されることがほぼ確実であると述べている。一方で、教育クレジットが全額返済されることは期待されていなかったとも述べており、BMBF は、連邦政府が保証した融資額の約半分が返済されないことを常に前提としていたということであった。

BMBF は、BVA の処理が遅れると借入人からの教育ローンの返済も遅れるだろうということには同意している。ただし完全に取り逃してしまうのは例外的な場合のみという認識を持っている。同時に、改善の余地があるということも認識している。BVA は破産した案件に関して直ちに処理している。未処理の案件に関しては、最も一般的なものは猶予の未処理であり、未処理は利息回収の機会喪失につながってしまう。

---

[302] BVA は、連邦教育訓練助成法に基づく奨学金の給付事務をおこなっているため、この枠内で教育クレジット関連業務が行われていたと推察される。

BVA は、2014 年 10 月以降、BMBF に対し、未処理の対応について定期的に報告を行っている。BVA では毎月の目標達成度をベースに回収案件のモニタリングを行っている。BRH によって処理の遅延を指摘された後、BMBF は教育クレジットの業務プロセスにおける事務処理と IT の状況について BVA から情報収集をした。しかし未処理件数の削減に関する指針は策定していない。

BMBF は、未処理件数が着実に増加しているという認識はある。ただし、BVA は教育クレジットの業務において職員を増やすことはできなかった。BVA は請求グループというサブグループに人を異動させたのだが、BMBF としては、この方法は教育クレジットを付与する側の人員不足を引き起こすため、元に戻さなければならないと考えている。2016 年 4 月、BMBF は、BVA が担当職員の要件の検討を始めたと公表した。BMBF は、BVA の使用しているソフトウェアが改善され、未処理案件が減ることを期待するとも述べている。返済猶予の申請は、今後もっと簡略化された方法で審査することになる。BVA は現在、既存の文書だけを基にして決定を行っている（借入人の現在の経済状況の確認はしていない）。これは未処理案件を減らすための一時的な手段として正当化されている。

BMBF は、BVA が未処理分をどの程度削減しているかを定期的に確認する予定である。また、教育ローンの監督に関するコンセプト（概念）を策定する意向である。

以上のコメントを受けて、BRH は次のようにまとめている。

BMBF と BVA は現在、未処理案件を削減するために個別の措置を講じていることを BRH は認識している。しかし、BVA が借入人の経済状況を注意深く吟味せずに猶予申請を承認するという行為は、適切な行政措置に対応するものではない。

未処理件数は依然として多く、連邦予算にマイナスの影響を与えている。BMBF は債務保証をした案件のうち融資額の約半分が返済されないと見込んでいたとしているが、実際、検査期間中に回収したのは５分の１以下であった（前掲の表「教育クレジットプログラムが連邦予算に与える財政的影響」を参照のこと）。本教育クレジットプログラムが開始して 13 年経った今、未回収は遅延しているだけでいつかは回収できるということは、ほぼ期待できない。したがって、監督・予算責任を負っている BMBF は、直ちに事態を是正しなければならない。

赤字は増え続けており、個々の少額の貸付回収は、調査、返済猶予、督促、執行を繰り返すなどきわめて高い業務負担によって達成されている。そのことを踏まえ、BMBF は（特定のグループに属する申請者への助成金など）資金提供の条件を変更することでこうした状況を改善できるかどうかを検討することが可能である。

（5）本事例の特徴

本検査報告事例は、学生ローンの回収率が低い点に着目し、学生ローンに係る政府側の事務作業の遅れ、不備を指摘している。報告書によれば、受検庁の杜撰な管理状況や脆弱な監督状況が指摘されているが、受検庁のコメントが掲載されていないため、放置されていた根本理由や指摘を受けてなお受検庁側に改善する様子が見えない背景は不明である。

6. 事例３（バーデン=ヴュルテンベルク州会計検査院：幼児教育 No.２）

大学での育児のための新しい建物 Denkschriften 2015 Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen [Beitrag Nr. 16]

【事例のポイント】
大学に設置する託児所の規模、設備の適正化について勧告

（1）州と州会計検査院

バーデン=ヴュルテンベルク州（Land Baden-Württemberg、以下 BW 州）は、州都シュトゥットガルト（Stuttgart）、人口約 1,102 万人、面積 35,751 ㎢（関東地方の面積くらい）のドイツ連邦共和国の南側に位置する州である。BW 州は、ハイテク技術や自動車産業の州として、またワイン生産でドイツ２位の州として、名を成してきた。多くの温泉や保養地があり、町々や風景にひきつけられ、毎年数千人の観光客が訪れている [303]。

（ドイツ連邦共和国大使館総領事館「インフォメーション・シート「ドイツ連邦共和国」」(2018)より引用）

BW 州会計検査院 [304]

BW 州会計検査院（Landesrechnungshof: LRH）はカールスルーエに位置し、従業員約 250 人を抱えている。本院のほか、地方（Staatliche）に三つの下位事務所を構えている。本院に 129 人、下位事務所に残り半分くらいの人数がいる。下位事務所はフライブルク、シュトゥットガルト、テュービンゲンに設置されている。LRH は、五つの検査局に分かれており、教育を担当するのは、検査１局である [305]。LRH と下位事務所は、州の予算から公的資金を使用して任務を行っている州の当局及び行政機関を検査し、財政や組織の問題について助言をしている。

---

[303] ドイツ連邦共和国大使館総領事館「バーデン＝ヴュルテンベルク州」(2018)
https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/willkommen/baden-wuerttemberg/983968

[304] 看板と建物の写真は BW 州会計検査院ウェブサイトより引用。
https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/

[305] Rechnungshof Baden-Württemberg, “Rechnungshof”
https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/wir-ueber-uns/rechnungshof/

（2）検査の目的

LRH は毎年年次覚書を作成し、最も重要な検査の結果について州議会及び州政府に報告している。覚書は A、B、C の三つのパートに分かれており、A は財務検査の結果、B には（州の）省庁横断的な勧告をもたらした検査の結果、C には個別の省にとってのみ重要な結果について報告している[306]。

本事例は、パート C の中にあるが、単独の省庁向けではなく「セクション 12．一般的な財務管理について」というセクションに収められている[307]。

LRH は、2006 年以降、四つの大学や大学のクリニックに建設された総建設費 1,650 万ユーロ（約 21 億 4,500 万円）の六つの保育所を検査した。施設は、従業員や学生の子を対象としている。資金は大学自身の資金または大学のクリニックから出資され、一部は第三者によって助成されている。建設工事は BW 州の州営の建設会社が請け負っており、土地は州が調達している。それ以前にはこの建設会社は３歳未満の子どもの世話をするためのデイケアセンター、いわゆる保育所の建設やメンテナンスを担当した経験がなかった。

LRH は、保育所の建設が効率的かつ経済的に実施されたかどうか、また施設を維持するためには州の予算の追加負担がどれほどになるかという観点で調査を行った。

（3）検査手法

調査を行ったのは以下の６施設である。

(ア) カールスルーエ工科大学の「KinderUniversum」
(イ) コンスタンツ大学の「Kinderhaus Knirps＆Co.」
(ウ) 教育大学シュヴェービッシュ・グミュントの「PH Strolche」
(エ) シュトゥットガルト大学の「Kinderhaus Pfaffenwald」
(オ) ウルム大学クリニックの幼稚園
(カ) ウルム大学病院の保育園
（※（ア）～（カ）は施設を表す番号として使用する。）

収益性を判断するにあたっては、地下室の有無（またそれに伴うエレベーター設置や避難経路等の有無）や建築資材の違い等により、各施設の建設費用に幅があることを考慮しなくてはならない。建物の構造と建築技術によって正味床面積１平方メートル当たりの建築コストを定め、検査対象の施設と他の類似する建設物の建設費を比較した。

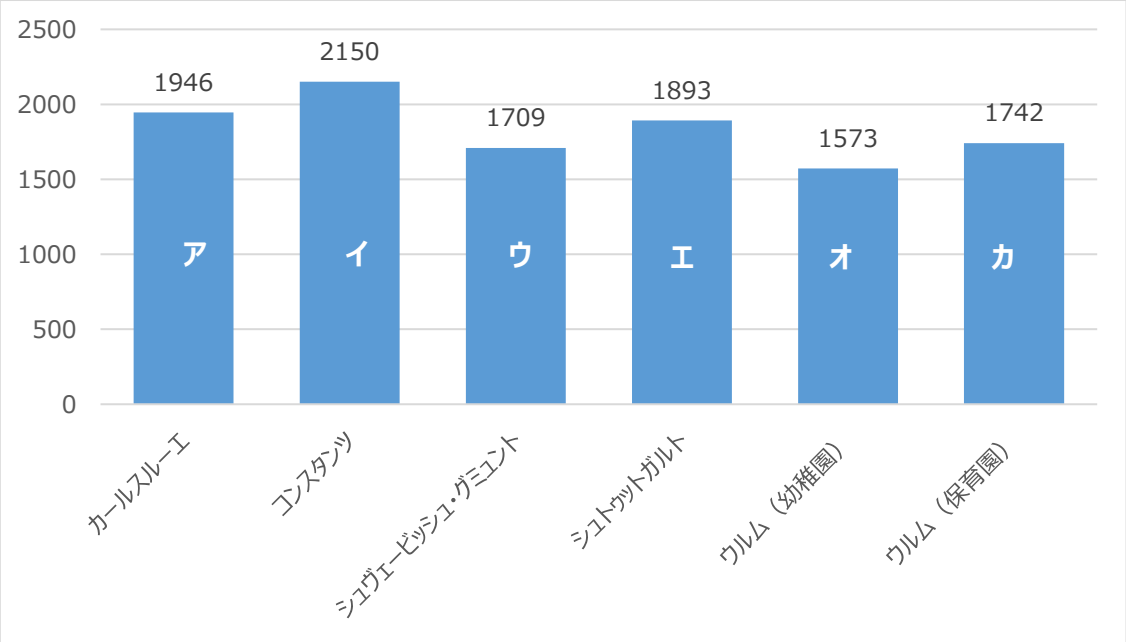
①　品質とコストの検証

６か所の保育所のうち５か所は地下がない。したがって、エレベーター、追加の階段や避難ルートは必要ない。残り一つの保育所には地下１階と地上４階がある。この建物にはアクセス用と避難用の二つの階段とエレベーターがある。また二つの保育所は木材を用いて建設されている。その他の保育所は、軽量コンクリート構造物として、または従来型のコンクリート建築として建設された。建物の構造と建築設備を参考に、正味床面積１平方メートル

[306] Rechnungshof Baden-Württemberg, “Denkschriften” https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/
[307] Rechnungshof Baden-Württemberg, “Denkschrift 2015” (2015) https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/317750.html

当たりの建築コストを決定した。

図表　3-60 床面積 1 平方メートル当たりの建設費用（単位：ユーロ）



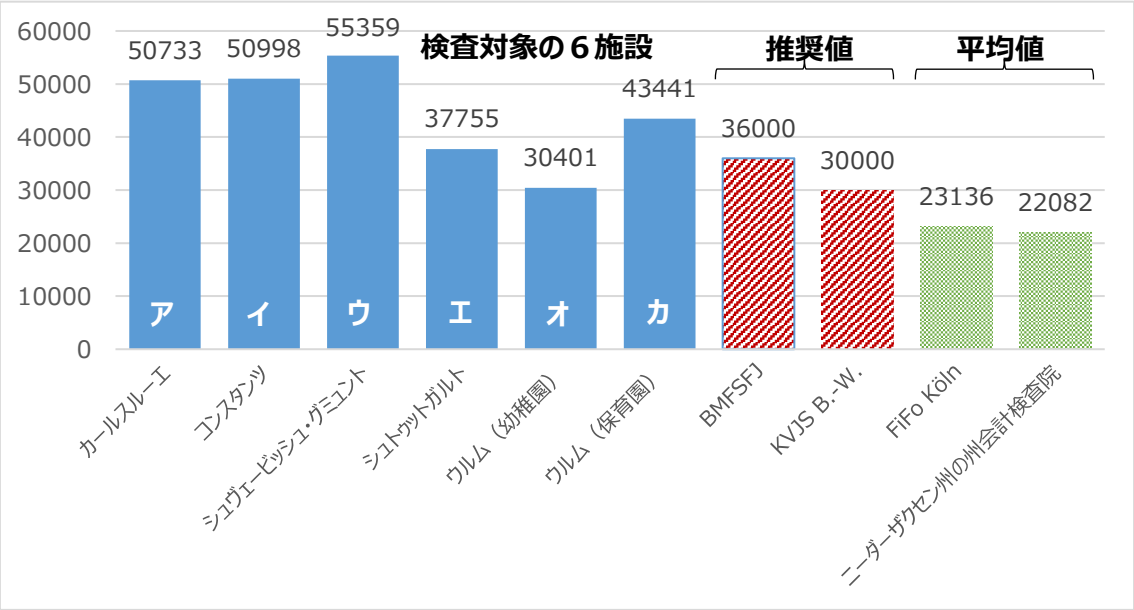
（BW 州 LRH “Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen [Beitrag Nr. 16]”より PwC あらたが作成）

木材を使用した（ア）カールスルーエと（イ）コンスタンツの建設費用は、床面積 1 平方メートル当たり約 1,950 ユーロから 2,150 ユーロの間（約 25 万 3,500 円～27 万 9,500 円）であった。この数値（パラメーター）は、エンジニアリングや自然科学を使った建物の平均コストに相当するものである。基本的に同一の工事において建設コストに他の工事と明確な乖離がある場合、この 2 施設では、公共部門の効率的・経済的な建設の基準が守られていなかったことを表している。また、建物の費用に含まれていない屋外の遊園地の建設費用もかなりの幅があった。投資額は 1 か所当たり 2 万ユーロのもの（約 260 万円）から 50 万ユーロのもの（約 6,500 万円）まである（後述の（4）検査結果に一部詳細と写真を掲載）。

収益性のもう一つの指標は、保育一人当たりの総工費である。これにより、投資と保育一人当たりとの直接的な財政比較が可能となる。LRH の評価によれば、保育一人当たりの新築建物の総工事費は全国平均で約 3 万ユーロ（約 390 万円）である。

全国比較では、LRH が検査した施設の大半で平均以上のコストがかかっていることが分かる。連邦・家庭老人婦人青少年省（BMFSFJ）は、児童振興法のガイドラインに基づいて、保育一人当たりの建設費用は 36,000 ユーロ（約 468 万円）であるという推奨値を示した。また、BW 州の青少年・社会問題協会（KVJS B.-W.）は、この推奨値を 2 万ユーロから 4 万ユーロ（約 520 万円）と計算し、簡便的に 3 万ユーロと示した。

図表　3-61 保育一人当たりの建設費用（単位：ユーロ）



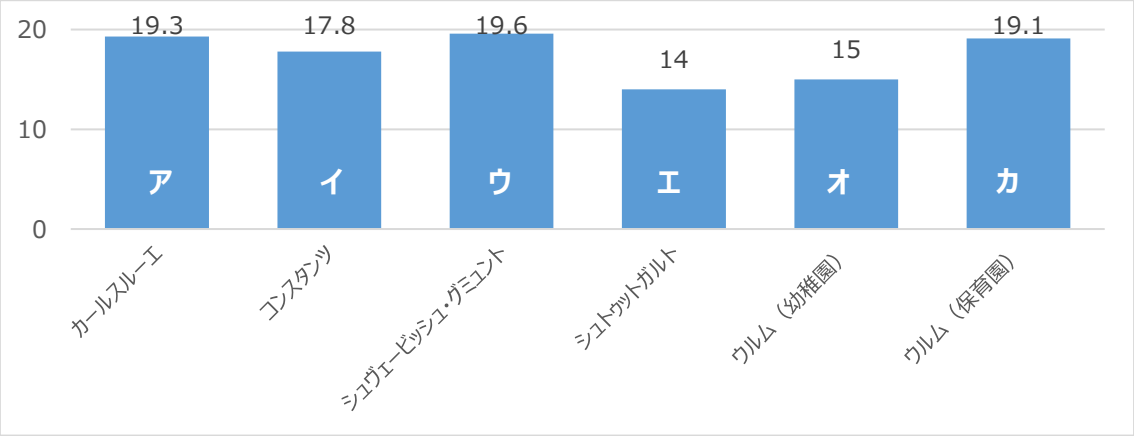
（BW 州 LRH “Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen [Beitrag Nr. 16]”より PwC あらたが作成）

ケルン大学の金融研究所（FiFo Köln）とニーダーザクセン州の州会計検査院は、依頼を受け、保育一人当たりの総建設費をそれぞれ 23,136 ユーロ（約 300 万 7,700 円）と 22,082 ユーロ（約 287 万 700 円）と計算した。（ウ）シュヴェービッシュ・グミュントの 1 カ所当たり 55,359 ユーロ（約 719 万 6,700 円）というのは異常値である。

②　保育一人当たりの面積

KVJS B.-W.は、子ども一人当たり少なくとも 5 ㎡の休憩スペースを設置することを推奨している。また、保健室やホールエリアも必要である。託児所としての利用が多い保育所では、より広いスペースが必要となる。保育一人当たりの正味床面積の大きさは、六つの保育所で 14 ㎡から 20 ㎡の間であった。

図表　3-62 保育一人当たりの面積（単位：㎡）



（BW 州 LRH “Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen [Beitrag Nr. 16]”より PwC あらたが作成）

保育一人当たりの敷地面積は、子どもの数が少ない保育所では必然的に広くなり、経済性もそれに応じて低くなる。（ウ）シュヴェービッシュ・グミュントでは、10 人分の保育施設しかなく、その他の拠点では最大 115 人分の保育施設が設置されているという違いがある。

こうした人数の差に加え、各保育所は異なった教育的概念に基づき建設されていることが判明した。（ア）カールスルーエ、（イ）コンスタンツ、（カ）ウルム大学病院の保育園ではいわゆる多機能運動エリアを設けていて、それが床面積を広げる要因となっていた。保育数が多いが収益性は上がっていない。

（4）検査結果

検査対象の施設と他の類似する建設物の建設費と比較したところ明らかな偏差があり、（ア）カールスルーエと（イ）コンスタンツの二つの施設では公共部門の経済性及び効率性の建設基準が守られていなかった。

図表 3-63 （イ）コンスタンツの施設

（BW 州 LRH “Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen [Beitrag Nr. 16]”より引用）

4,400 ㎡、総工費 500 万ユーロ（約６億５千万円）の保育所。
屋外遊び場が大きく、ウォーターゲーム、ボビーカーレースコース等が設置されている。

（イ）コンスタンツでは屋外施設だけで 50 万ユーロ（約 6,500 万円）が費やされた。屋外の遊び場や特別な部屋をなくし、部屋の天井を低くし、建築技術を減らせば、約 100 万ユーロ（約１億３千万円）が節約できるはずだった。（ア）カールスルーエも、同様の報告がなされている。

検査の結果、建設期間中に施設利用者が計画に大きな影響力を持っていることが判明した。使用要件や建築関連の文書は不完全であり、特に、収益性の証明は信頼できなかった。利用者の要望は、施設の構造や設備の高価な設計につながった。建設会社はまた、利用者の過度の要求を却下しなかった。

LRH では以下のことを勧告した。

- 大学等は建設作業を厳密に精査すること。
- 必要なスペースや設計は州全体で標準化され、統一された推奨値に従うべきである。州や州の機関が資金を提供する保育所は、需要に基づき経済的かつ低コストで建設されなければならない。
- 州が保有する保育施設については、ニーズを評価する基盤を開発し、地方（Ressorts）と連携すべきである。その前に、行政でドラフトを作成し、計画が州全体で実行可能かどうかを検討しなければならない。
- 州は予算の追加負担をすること。全ての建物は、運用上の安全と建物の価値を維持するために、毎年メンテナンスが必要である。補修費用は、建設基準と技術システムの違いによっても大きく変わるが、およそ新規建設費の１～２%となっている。よって LRH は六つの検査対象施設のメンテナンスには、毎年 150,000 ユーロ（約 1,950 万円）の州予算の追加負担が必要であると計算した。

（5）省からのコメント

同州の財務経済省は、LRH からの勧告を全面的に受け入れている。

- 将来の保育所を計画する際に、経済的な建設基準に多くの注意を払うことを約束する。
- 同省は、利用者による過剰な要請が、本来ならば回避可能であったコスト増につながったことを認めている。これは、幼児期支援モデルについて人々が特別な教育思想を持っていたことから生じた可能性がある。
- 適切に承認されたものを使用するという概念を欠いている時点で、州営企業に対する統制は機能していない。したがって、同省は、同州が本来対応する（このケースの場合、建設する）義務を負っていないプロジェクトにおいては、省庁間の規則を明確にしておく必要があると考えている。
- ニーズをうまく調整し、全州規模の評価基準を設定すべきという LRH の勧告を全面的に受け入れ（歓迎すべきものとしている）、このためのワーキンググループを設置し、モジュール型計画に対応する予定である。

（6）本事例の特徴

本検査事例は、国ではなく、州検査院（LRH）が、大学内に建設された複数の保育所について、建設が効率的（wirtschaftlichen）かつ経済的（sparsamen）に実施されたかどうかという検査を行っている点や、LRH が施設を維持するための州予算の追加負担を見積り、それを行政側に伝えている点が特徴的と言える。また手法としては、子ども一人当たりの建設コストをそれぞれの保育所について算出し、他の州の平均値やドイツ全土の推奨値と比較している点が特徴的である。なお、本事例では受検庁が LRH の勧告を全面に受け入れており、そのことが報告書の中で公表されている。

7. 事例４（ノルトライン＝ヴェストファーレン州会計検査院：高等教育 No. １）

私立大学に対する高等教育協定 II に基づく助成金
Jahresbericht 2017, No.16 Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen

【事例のポイント】
助成金を合規性の観点からサンプル抽出して検査を実施するとともに効率性の観点からも勧告

（1）州と州会計検査院

ノルトライン＝ヴェストファーレン州（Nordrhein-Westfalen、以下 NW 州）の州都はデュッセルドルフで、面積は 34,113 ㎢（関東地方の面積くらい）、人口は約 1,791 万人、ドイツの中で最も人口の多い州である。経済力でも上位に位置し、この州だけでドイツの国内総生産の４分の１が生産されている。約 45 万社の中小企業のほかに、多くの大企業がこの州に拠点を持っている。以前の州の産業は、石炭と鉄鋼業が主であったが、現在は化学産業やハイテク産業、サービス業が盛んである。発展の背景にあったのが、経済・学術・研究の連携であり、州の中には 49 の大学・単科大学があり、40 万人以上の学生が学んでいる [308]。

[308] ドイツ連邦共和国大使館総領事館「ノルトライン=ヴェストファーレン州」(2018)
https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/willkommen/nordrhein-westfalen/921450

（ドイツ連邦共和国大使館総領事館「インフォメーション・シート「ドイツ連邦共和国」」(2018)より引用）

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

NW 州会計検査院 [309]

NW 州会計検査院（Landesrechnungshof: LRH）はデュッセルドルフに位置し、従業員約 220 人を抱えている。本院のほか、地方（Staatliche）に六つの下位事務所を構えている。1995 年以来、財務管理の効率を高めるために執られている措置である。下位事務所はデュッセルドルフ、ケルン、ミュンスター、デトモルト、アルンスベルク、ミュンスター税務局に設置されている。LRH は一会計年度に検査タスクを割り当てる。各事務所の検査結果は、LRH の報告書に反映される。

LRH は、五つの検査局に分かれており、さらにその中は検査領域によって三つずつ A、B、C の検査課に分けられている。教育を担当するのは、検査Ⅱ局である [310]。

（2）検査の目的

NW 州イノベーション・学術・研究省（Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung: MIWF）は、プロジェクト資金として非州立大学（私立大学）に高等教育協定 II（Hochschulpakts II）に基づく助成金を交付することを承認した。これは資金提供に関する法律（及び州予算規則§23、44）に基づき行われる。MIWF は 2013 年と 2014 年にそれぞれの私立大学に、新入生数に基づき、新入生一人当たりに 5,000 ユーロ（約 65 万円）を支給している。

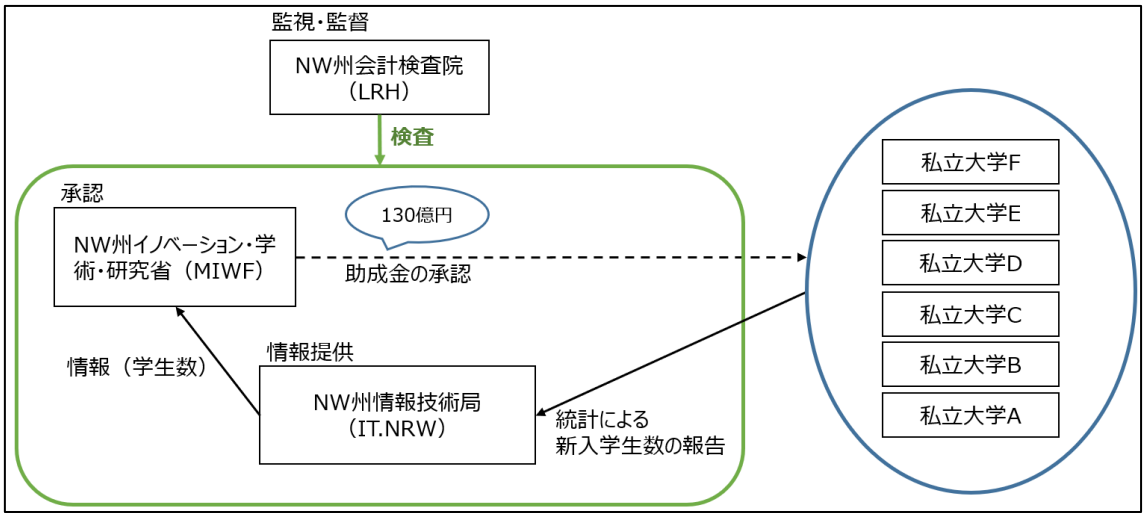
MIWF は当初、2013 年と 2014 年に、学生の予測数に基づいてそれぞれ暫定的な助成金通知を発行した。暫定通知の金額は、大学全体で資金調達の最大額が 5,000 万ユーロ（約 65 億円）という枠組みを遵守するものであった。その後 MIWF は、NW 州情報技術局（Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen: IT.NRW）が発行した公式の新入生数に基づいて、最終的な助成通知を発行したが、当初の最大額は考慮されておらず、結果として私立大学に合計で 1 億ユーロ（約 130 億円）以上を支払っていた。

LRH は助成金の交付金額について合規性及び正確性の観点から検査を行った。また、効率性（wirtschaftlichen）の観点からもコメントを出している。

---

309 写真とロゴは NW 州会計検査院のサイトより引用。https://lrh.nrw.de/index.php
310 Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, “Organisation” https://lrh.nrw.de/index.php/wir-ueber-uns/organisation

図表 3-64 助成金の交付に関する流れ



（PwC あらたが作成）

（3）検査手法

MIWF は、新入生の数に固定額 5,000 ユーロを乗じて、個々の私立大学への最終的な交付額の計算を行っている。この新入生の数は、大学の統計に従って各学期に大学が IT.NRW に送信したレポートに基づいている。LRH は 22 の大学で 44 の助成金の交付が行われたうち、六つの大学の 12 の手続を無作為抽出法によりサンプルを採取したところ、各大学で新入生の数に関する誤ったレポートが生成されていることが判明した。全サンプルの中で、誤謬率は 28%であった。

（4）検査の結果

LRH は、助成金の計算におけるチェック体制の甘さについて指摘している。IT.NRW では大学からの報告は妥当性チェックをしていたが、個別にチェックしているわけではなかった。データは匿名で入手されていたため、IT.NRW で個別に確認する方法も可能性もなく、統計に含まれる報告とそれ以外のレポートを比較することはできていなかった。さらに、MIWF も報告書をチェックしていなかったことが判明した。

次に LRH は、助成金の効率性について指摘している。交付額を 5,000 万ユーロから 1 億ユーロ超に拡大する理由はないこと、さらに、私立大学への交付額の上限額が事実上解除されたことで、最終的に州立大学が利用できる高等教育協定 II からの資金が少なくなったと述べている。また通学する学生と通信教育を受ける学生に対し同じ助成金額をベースにするのは適切ではないとも記載している。

LRH は、合規性の観点からも所見を述べている。州予算規則の§23、44 に従ってプロジェクトの資金として設計された助成金交付の措置には特殊な点が多く見つかった。早期申請を承認する場合には、レビュー可能な申請書の作成が省かれていたことなどである。

四つの大学が、大学法第 81 条に従い、州が認定する応用科学大学を運営するための定期的な契約補助金を受けている。こうしたリファイナンスを受けた大学について、MIWF は当初、高等教育協定 II の一環として考慮に入れるべき特別計算パラメータを提供していたが、

現在進行中の助成金交付手続にこれらのパラメータは使用されていない。その結果、四つの大学の助成金の合計は 394 万ユーロ（約５億 1,220 万円）から 752 万ユーロ（約９億 7,760 万円）に増加した。

LRH は MIWF に対し次の提言またはコメントをした。

(ア) 助成金手続きの処理で特定された特殊性について MIWF はコメントをすること。
(イ) 対面講座の学生と通信教育の学生に対し同じ助成金額をベースにするのではなく、差別化をはかること。
(ウ) 大学の場所に対する需要に関して、アビトゥア重複学年 の観点から、州政府が 2013 年に特別な課題に直面したとは認められないが、一部、このような背景から州政府が場所を大幅に拡大する措置を講じる必要があったと理解できる。
(エ) 高等教育協定 II からの助成金が２倍以上私立大学に使用されたため、州立大学が利用できる資金が少なくなった。
(オ) LRH が提示した問題を検討して、2013 年と 2014 年の資金調達手続をどのように結論付けることができるかを示すこと。証拠を使って検証を行い、資金をどの程度回収するか、利息の請求を主張するか、それともその両方ともを行うかを確認すること。
(カ) 法的拘束力がありかつ信頼性の高い方法で、申請手続の開始時に助成金の評価基準を確立する必要がある。

（5）省からのコメント

これらに対し、MIWF は次のように反論した。

(ア) LRH が行った批判の大部分は、連邦政府においても州においても、大学協定の基本的な体系に原因がある。最終的には、公立大学、私立大学とも、予算額ではなく、新入生の実数に基づいて助成金を受け取るとされている。民間の大学を含めて大学は、どの程度の駆け込み需要があるのか、どのようなボトルネックがあるのかを事前に正確に知ることができず、予想される生徒数の急増に備えていなければならなかった。
(イ) 通信教育をオンライン・コースとして発展させたことで、最終的には古典的な通信教育よりも多くの労力が費やされた。通信教育だから費用がかからないというわけではない。しかし、通信教育の学生に対する助成金を 2014 年には 25%削減することを大学と合意する。
(ウ) 2013 年のピーク需要を背景に、私立大学への助成金提供がされたことは事実であるが、私立大学は、それ以前の数年間、新規学生の大幅な増加にすでにその役割を果たしてきており、私立大学の入学者数は 2005 年以降３倍に増加している。
(エ) 暫定通知の金額に固執すると目標を達成するうえで逆効果であったため、利用可能な資金の拡大と上限の引き上げが必要だった。上限の解除を行ったといっても州立大学から資金を引き出したわけではない。反対に、連邦政府から州政府へ交付された助成金は、州政府が私立大学に支払う助成金よりも高かったため、州への資金の流れが増えたのではないか。
(オ) 新規入学者数の不正確さに関する調査結果について、MIWF はこれらの数字を検証することはできない。新入生は、公式の大学統計が示すよう例外なく増加しており、法令に準拠した報告書によれば大学が真実を報告していることが前提とされている。2014 年の資金調達プロセスの終了時には、資金調達総額と全期間の証明を行うことができる。しかし MIWF には独自の能力が不足しているため、外部からチェックしてもらう意向である。
(カ) MIWF は、助成金が供与された時点で、助成金法が一部遵守されていなかったことを認める。しかし、これは高等教育協定 II の特殊性から必要であったと考える。
(キ) 将来を見据えた場合、私立大学への資金拠出について根本的な反対意見が存在すること、また将来的には助成金は停止する可能性が大きいということを理解している。

LRH は、上述のコメント及び反論を受けて、さらに次のように述べている。

(ア) MIWF が高等教育協定 II に関する今後の方向性に理解を示していることを歓迎している。
(イ) LRH は通信教育の学生に対する助成金の減少は正しい方向へ進んでいると考えている。
(ウ) 2013 年と 2014 年の私立大学への資金提供に関しては、未利用の学習の場を創出するリスクにさらされていることに留意すべきである。MIWF が挙げた 2005 年以降の私立大学の新入学生が増加しているという説明は無関係のものである。
(エ) ２倍以上の資金が私立大学に流れたことは、確実に州立大学への資金を奪っている。
(オ) 2013 年と 2014 年の最終通知における資金総額の増加により、明らかに、この年は学習場所の追加設立に対する抑制効果がなくなっている。
(カ) 資金調達額の推定に用いられる統計データに関して、統計分野における誤差許容度は、助成金手続きの場合とは異なる。MIWF が私立大学への助成金の具体的な個別配分について統計データに依拠するのではなく、助成金の受給者から直接提供される金額に関する情報を全てチェックする機会を常に持たなければならない。
(キ) MIWF は、NW 州立大学以外の学習場所については、そのような場所への資金提供の可能性は少ないとみなされており明示的な規制がなかった、と主張しているが、三つの大学について調査した数字から見ると、これは説得力のある説明ではない。
(ク) 現在進行中の資金調達プロセスにおける計算が、借り換えを行った大学に有利になるよう変更された理由は依然として不明である。
(ケ) 助成金法の規定の不遵守に関して、これらの規定が議会の規定であり、行政規則を策定する者を対象としたものである。したがって、大学は MIWF や LRH の処分の対象とはならない。そして資金提供者（連邦政府や州政府）もまた、関連する要件を遵守するか否かを選択する権利を有していない。
(コ) 連邦レベルでの高等教育協定 II は一人当たりの定額料金をベースとした資金配分をするというモデルがある。MIWF はここで問題となっている私立大学の助成金にもこのモデルを適用している。MIWF がすでに借り換えが行われた私立大学へ資金提供を計画する場合などには、助成金法が遵守されていることを確認することが期待される。

報告書の最後に、双方のやりとりはこの後も続いていると結ばれている。

（6）本事例の特徴

本検査事例では、州会計検査院（LRH）が、助成金の算定に用いられているデータの正確性、助成金交付の根拠となる法律への合規性等に着目した検査を行っている。また、政策の効率性等に着目し、最終的に州立大学が利用できる高等教育協定 II からの資金が少なくなってしまったことや、通学する学生と通信教育を受ける学生に対し同じ助成金額をベースにするのは適切ではないことについて指摘を行っている点は特徴的である。

受検庁は LRH の指摘について反論するコメントを出し、さらに LRH がそれに重ねてコメントをするという事態に発展しており、検査報告書は結論がないまま公表されている。ドイツでは州においても検査報告書に受検庁のコメントを掲載することが標準的な手法であり、市民は双方の主張を知ることができる。

第５節 オーストラリアにおける教育政策に係る会計検査等の状況

1. オーストラリア会計検査院及びニューサウスウェールズ州会計検査院の概要[311][312]

（1）オーストラリア会計検査院

現在のオーストラリア会計検査院（Australian National Audit Office: ANAO）は、1997 年会計検査院長法（Auditor-General Act 1997）に基づいて設置されている。また、同法に基づき、ANAO は会計検査院長（Auditor General）と職員で構成されている。ANAO の目的は、議会への独立した報告を通じてオーストラリア政府部門の説明責任と透明性を支援し、それによって公共部門のパフォーマンスの向上に貢献することである。ANAO は、会計検査院長の独立した報告、保証、意見、支援に意見（opinion）を提供することにより、議会の活動を支援している。議会への ANAO の支援は、議員及び委員会への提出物や情報、参加及びブリーフィングの提供を通じても行われる。

我が国の会計検査院と異なる点として①連邦議会（Parliament）に所属していること、②収益の一部は連邦政府の出資法人及びその子会社が財務諸表検査への対価として支払う報酬であること、③業績検査報告書は検査ごとに作成されており、作成後個別に直接連邦議会に提出されていること、④財務諸表検査報告書は、年度終了後当該財務諸表とともに各連邦政府機関の年度報告書の一部として連邦議会に提出されていること、などが挙げられる。

2020 年 6 月現在、職員は 330 人おり、次の五つのグループに分けられている。

- 保障検査サービスグループ（Assurance Audit Services Group）：政府機関全ての財務諸表及び財務管理について独立した保証を提供。保証レビュー（assurance review）も実施。
- 組織管理グループ（Corporate Management Group）：ANAO の組織戦略と変革を主導する。ANAO の目的と検査結果の提供を可能にする専門知識、ベストプラクティス、テクノロジーに基づいたサービスを提供する。
- 業績検査サービスグループ（Performance Audit Services Group）：業績検査、業績宣言と対策（performance statements and measures）の検査、オーストラリア政府機関とその活動の保証レビューを実施し、関連する出版物やその他の情報レポートを作成する。
- 専門サービス及び対外関係グループ（Professional Services and Relationships Group）：会計検査院長に専門会計、検査及び法的アドバイスとサポートを提供する。品質保証フレームワークの実装を確立、管理、監視。また、ANAO の対外関係を管理する。
- システム保証とデータ分析グループ（Systems Assurance and Data Analytics Group）：プロジェクト管理、エンジニアリング、システム管理、データベース開発、データ分析や金融システム管理など、様々な専門的及び技術的バックグラウンドを持つ職員とともに、ANAO の保証及び業績検査作業及びその他の情報レポートに向けて IT 検査及びデータ分析サポートを提供する。

会計検査院長は、首相の助言に基づいて連邦総督（Governor-General）によって 10 年間法定任命される。会計検査院長は議会の一員であるため、オーストラリア議会の公会計及び検査合同委員会（Joint Committee of Public Accounts and Audit: JCPAA）は、任命者についての

[311] 東　信男「各国会計検査院の業績評価－モデル・ケースを目指して－」(2003)
[312] ANAO, “The Australian National Audit Office” (2020)
https://www.anao.gov.au/about/australian-national-audit-office

提案に関する勧告を承認しなければならない。また、会計検査院長は職務・権限の遂行または行使において完全な裁量権を持っている。

（2）ニューサウスウェールズ州会計検査院[313]

ニューサウスウェールズ州会計検査院（The Audit Office of New South Wales）（以下、NSW 州検査院）は、1983 年の財政検査法（the Public Finance and Audit Act 1983）に基づいて設置された機関であり、本部をシドニーに置き、280 人ほどのフルタイムの職員を抱えている。NSW 州検査院は財務検査及び業績検査を実施することとされている。財務検査では州政府、大学及び州議会の財務諸表が検査の対象とされており、それぞれに独立した立場から意見表明がなされている。また、業績検査では、公金が効率的、効果的及び経済的に使用されているか検証がなされている。財務検査のうちの 50%弱は、外部の監査業務の提供業者とのパートナーシップにより行われている。

2. 教育政策に関する検査事例の概要

ANAO の検査事例を抽出するに当たり、ANAO のウェブサイトで“child care” “education” “HECS” “HELP”等の単語で検索を行った。そして検索結果の中から、幼児教育及び高等教育への経済的支援に関連しかつ特徴的な検査事例を選定し、以下の図表に事例リストとしてまとめた。

幼児教育、高等教育それぞれについて、事例リストから特に注目に値する検査手法を用いている事例を選定し、本節４．、５．にて詳細に解説している。

この他に、参考情報として、本節６．においてニューサウスウェールズ州の会計検査院の検査報告事例を一つ取り上げている。

[313] ニューサウスウェールズ州会計検査院ウェブサイト https://www.audit.nsw.gov.au/

3. 事例リスト

図表 3-65【ANAO：幼児教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	チャイルドケアパッケージの設計及びガバナンス Design and Governance of the Child Care Package Performance audit report, Auditor-General Report No. 10 (NO.10 OF 2019–20) https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/design-and-governance-the-child-care-package	チャイルドケアパッケージ (Child Care Package)	教育省	【検査の観点】 オーストラリア政府は、2015 年に新しいチャイルドケアパッケージ（Child Care Package）を発表した。パッケージには保育補助金（Child Care Subsidy）が含まれており、保育システムを支援するものとなっている。ANAO の検査の目的は、教育省によるチャイルドケアパッケージの設計とガバナンスの有効性を評価することである。 【検査手法】 ・チャイルドケアパッケージの設計とガバナンスに関して教育省が保持する文書とデータを調査 ・ANAO に送られてきた 60 件の提出物をレビュー（内訳：チャイルドケア・プロバイダーから 35 件、ピークボディから 6 件、個人から 19 件） ・関係省庁職員へのインタビュー 【検査結果】 教育省によるパッケージの設計とガバナンスは概ね効果的である。しかし、パッケージに関する目標は政府の方針に則って設定されているものの、文書等に一貫した記述はなされておらず、時の経過とともに焦点が当てられなくなっている。また、パッケージの管理に関する様々な取り決めは整備されているが、管理の監視体制は確立されていない。ANAO は、教育省に対し、チャイルドケアパッケージの目標が内部外部両方の文書に正確に記述され、オーストラリア政府の主要な政策目標と一致していることを確認するよう勧告した。
2	早期教育高品質基金（Early Years Quality Fund）の管理 Administration of the Early Years Quality Fund Performance audit report, Auditor-General Report No. 23 (NO.23 OF 2014–15) https://www.anao.gov.au/work/perf	早期教育高品質基金 (Early Years Quality Fund)	教育訓練省 財務省 首相内閣省	【検査の観点】 幼児教育の質の向上を目標として、2013 年に早期教育高品質基金法（Early Years Quality Fund Special Account Act 2013: EYQF 法）が制定された。ANAO の検査の目的は、EYQF 法と連邦補助金管理フレームワーク（Commonwealth grants administration framework）の要件に対する、EYQF の設立、実施、運用の有効性を評価することである。 【検査手法】 ・省の書類（departmental files）とプログラムに係る文書の検証 ・省の職員及び関係する利害関係者（補助金を受け取れた希望者と受け取れなかった希望者、

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	ormance-audit/administration-early-years-quality-fund ★事例１[314]			アドバイザリーボードのメンバーを含む）へのインタビュー及び/または書面による意見 ・759 件の補助金申請のサンプルを調査、これには資金提供が承認された、または準拠/非準拠/不適格と評価された、490 を超える個別申請に対する補助金評価の詳細な調査が含まれる 【検査結果】 省は、政府が設定した期限を達成することに着手したものの、プログラムと連邦補助金ガイドラインの要件を満たすような規律ある実施アプローチを示すことはできなかった。その結果、EYQF のプロセスと手続きは、本来あるべきほどには十分に整備されておらず、登録、申請及び承認プロセス等におけるリスクを適切に管理できていなかった。さらに、補助金評価プロセスにおける重要な意思決定が十分に検討されていなかったり、文書化されていなかったりしたため、主要な評価及び資金調達の意思決定に関する透明性が低下した。
3	早期幼児教育に関する国家パートナーシップの管理 Administration of the National Partnership on Early Childhood Education Performance audit report, Auditor-General Report No. 10 (NO.10 OF 2011–12) https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/administration-national-partnership-early-childhood-education	国家パートナーシップ (National Partnership on Early Childhood Education)	教育・雇用・職場関係省	【検査の観点】 2008 年に合意された早期幼児教育に関する国家パートナーシップ（National Partnership on Early Childhood Education: NP ECE）は、全ての就学前の幼児が質の高い就学前プログラムに参加できる環境を整えることを目標としている。ANAO は、NP ECE の初期フェーズにおける教育・雇用・職場関係省（Department of Education, Employment and Workplace Relations: DEEWR）の管理の有効性を評価することを検査の目的とした。 【検査手法】 ・DEEWR の記録のレビュー ・DEEWR 職員へのインタビュー ・五つの管轄区域における関連する州及び地方政府（territory government）職員と DEEWR が採用したパートナーシップアプローチについての議論 ・プログラムの全体的な運用を理解する一環として、幼児教育の四つのプロバイダーを訪問 【検査結果】 DEEWR による NP ECE の初期フェーズの管理は有効であった。初期計画は概ね健全であり、先住民族のユニバーサル・アクセス戦略の準備は想定よりも遅かったが、現在進行中の運用は十分に管理されている。これは NP ECE のフェーズが進むにつれ、DEEWR が運用アプローチをさらに発展させるための優れた基礎となる。ANAO は今後に向けて、DEEWR がリスク

[314] ★印がついているものは、本節４．～事例として詳細を紹介。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				対処の評価を強化し、アウトカムの達成予想や生じうる課題等について大臣に助言を提供すること等を勧告した。

図表 3-66【ANAO：高等教育】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	学生向け若者手当及び ABSTUDY の管理 Administration of Youth Allowance (Student) and ABSTUDY Auditor-General Report No. 51 of 2016–17 (NO.51 OF 2016–17) https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/administration-abstudy-youth-allowance	若者手当 (Youth Allowance) ABSTUDY	社会サービス省 人材サービス省	【検査の観点】 ANAO の検査の目的は、学生向け若者手当（Youth Allowance (Student)）と ABSTUDY に関して、社会サービス省（Department of Social Services: DSS）と人材サービス省（Department of Human Services: DHS）のプログラム管理の効率性と有効性を評価することである。 【検査手法】 ・プログラムの文書やパフォーマンスレポートなどを含む、学生向け若者手当と ABSTUDY の管理に関連する文書の調査 ・品質保証活動と結果の分析 ・関連する省庁の職員へのインタビュー ・関連する外部の利害関係者との協議 さらに、福祉給付の一般的な管理に関する保証のために、DHS の財務諸表に対する ANAO の 2015 年から 2016 年の検査結果に依拠した。 【検査結果】 以下のような結果が報告されている。 ・人材サービス省の支払管理体制は、受領者とのコミュニケーション、ガイダンス及び職員への研修、リスク管理に関連して、効果的であった ・人材サービス省は、希望者及び現在の受領者に資格要件を伝えるための適切な仕組みを構築している ・人材サービス省は、学生向け若者手当と ABSTUDY の支払いの完全性に係るリスク管理を行うための、省庁横断的なメカニズムを構築している
2	高等教育ローンプログラムの債務と返済の管理 Administration of Higher Education	HELP	国税庁 教育訓練省	【検査の観点】 検査の目的は、高等教育ローンプログラム（Higher Education Loan Program: HELP）の債務と返済の管理の有効性を評価することである。

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
	Loan Program Debt and Repayments Performance audit report, Auditor-General Report No. 31 (NO.31 OF 2015–16) https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/administration-higher-education-loan-program-debt-and-repayments ★事例２			【検査手法】 ・関連する国税庁（Australian Taxation Office: ATO）及び教育訓練省の職員と利害関係者へのインタビュー ・ATO が要件に沿って債務を維持し、雇用主と被雇用者の義務を監視していることを確認するため、データの完全性（data integrity）をテスト ・ATO による HELP 債務と返済の管理に関する潜在的な問題を特定するため、苦情と異議申し立ての情報を調査 ・ATO 職員向けのトレーニング及びガイダンス資料のレビュー ・ATO と教育訓練省による HELP 債務と返済の監視と報告のプロセスを分析 ・主要国のローン返済方式の比較 【検査の結果】 HELP は成熟したプログラムであるが、ATO と教育訓練省には、プログラム運営の重要な側面に対して有意義な改善を行う余地がある。特に、健全なデータの分析に基づいた評価・検証を行うための強固なプログラムを有していない。プログラム成果の測定手段と報告書は、プログラムの持続可能性に焦点を当てていない。さらに、ATO と教育訓練省はリスク・ベースの法令遵守や取り組みに関する目標を有していない。ANAO は ATO と教育訓練省に対して、了解覚書に基づいてそれぞれのサービスのリスク管理計画を作成すること、関連するリスクの議論を促進するために高等教育会議（Higher Education Meetings）でリスク管理のための常設議題項目を導入すること、等を勧告した。
3	高等教育ローンプログラム The Higher Education Loan Programme Performance audit report, Auditor-General Report No. 50 (NO.50 OF 2006–07) https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/higher-education-loan-programme	HELP	教育科学訓練省	【検査の観点】 ANAO の検査の目的は、（Department of Education, Science and Training: DEST）及び国税庁（Australian Taxation Office: ATO）が、HECS-HELP ローンに関する情報を記録するために使用した手順とプロセスの有効性を評価することである。 【検査手法】 定量的及び定性的な分析、ファイルと文書の検証、機関職員へのインタビューを行った。また、ANAO は KPMG に検査の支援を依頼した。 【検査結果】 DEST は学生拠出分を効果的に監視しており、教育機関への HECS-HELP ローンの前払いに関する手続・プロセスも効果的に構築している。ただし、監視をより強化し、HECS-HELP ロー

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
				ンの支払いの調整をより適時に行うことで、DEST は運用を改善することができる。ATO は、HECS-HELP ローンを学生の税務記録に照らして記録するための有効な手続とプロセスを確立している。

図表 3-67【ニューサウスウェールズ州会計検査院】

	タイトル	関連政策	検査対象	概要
1	地域学校及び地域意思決定改革：ニードベースの公平性資金 Local Schools, Local Decisions: needs-based equity funding (2020) https://www.audit.nsw.gov.au/our-work/reports/local-schools-local-decisions-needs-based-equity-funding ★事例 3	-	州教育省	【検査の観点】 学校計画の策定及びニードベースの資金の使用について、州教育省の監視・サポートが効果的に実施されているか。 【検査手法】 ・政策やガイドラインの策定、システムのサポートに責任を有する機関の職員にインタビュー ・12 の初等中等教育校の校長や学校管理マネージャー等にインタビュー ・学校の予算配分に関する資料、学校計画、年次報告書、州教育省の計画に関する資料、ガイドライン等を検証 【検査結果】 ・州教育省は「公平性資金」の目的を明確に示すことができていない ・「公平性資金」についての説明責任を果たすためには更なる取組が必要 ・コミュニティとの協議について期待されているレベル感が不明瞭である ・学校の報告は、実施した活動の説明にフォーカスを当てており、「公平性資金」のアウトカム・影響についての説明が不足している　等

4. 事例１（ANAO：幼児教育 No.２[315]）

早期教育高品質基金（Early Years Quality Fund）の管理 Administration of the Early Years Quality Fund Performance audit report, Auditor-General Report No. 23 2014–15

【事例のポイント】
幼児教育の政策の策定から、廃止までの全体プロセスの調査を実施

（1）検査の概略

【議会からの要請】 －EYQF の実施方法について多くの懸念が浮上したため検査を依頼
【検査の観点：EYQF 法と連邦補助金管理フレームワークの要件に対する EYQF の設立、実施及び運用の有効性を評価】 －DEEWR の書類（departmental files）とプログラムに係る文書の検証 －DEEWR の職員及び関係する利害関係者へのインタビュー及び/または書面による意見 －補助金申請のサンプル調査
【検査結果】 －政策策定段階においては実際の実施過程に関する考慮がほとんどなされなかった －利害関係者との協議や情報公開が十分になされなかったため、資金への公平なアクセスは実現しなかった －DEEWR は電子申請システムに関するリスクに適切に対処していなかったため、申請の多くが先着順の原則に従って処理されていなかった －申請が通った事業者に対しては決定後すぐに通知が行われたが、それ以外の事業者に対する通知は不合理に遅延した

（2）背景

① 全国品質の枠組み

2009 年以降、オーストラリア政府審議会（Council of Australian Governments: COAG）により、オーストラリアの幼児教育分野で大幅な改革が行われた。改革の重要な要素として、各州や地域に存在していた様々な資格認可及び品質保証プロセスに取って代わる「全国品質の枠組み（National Quality Framework: NQF）」が開発された。NQF はまた、職員対子どもの最小値比率及び職員の資格要件を導入した。連邦政府と州政府合同で運営する保育の質監督機関（Australian Children’s Education and Quality Authority: ACECQA）が主体となり、質の高い教育・保育サービスの提供に取り組んでいる。

NQF により 2012 年に新しい全国品質基準（National Quality Standard: NQS）が導入され、保育サービス全体の教育とケアを改善した。NQS では、教育・保育サービスの運営と提供に関する七つのキーとなる指標を設定し、サービスを提供するチャイルドケアセンターや幼稚園（kindergarten）はこれらに沿って５段階で評価され、適切な幼児教育を行う基盤が整っているかどうかが判断される仕組みになっている。

[315] 事例リストの番号を示す。以下の事例も同じ。

② 早期教育高品質基金

2013 年３月 19 日、オーストラリア政府は施設型保育（Long Day Care Centre）の事業者に助成金を提供することを目的に、早期教育高品質基金（Early Years Quality Fund: EYQF）を設立した。これは、保育の質の向上改革の一環として計画された、保育園の職員の賃上げを補完するための助成金であった。EYQF の設立に当たっては、EYQF の設計及び運営段階で助言を行う諮問委員会も設置された。

しかし 2013 年の連邦選挙後、新政府は EYQF を中止し、未使用の資金を用いて保育スタッフ向けの新しい専門能力開発プログラムを実施することを決定した。新しいプログラムは、保育園のスタッフが NQF に基づく資格要件を満たすことができるように支援し、子どものために質の高い保育を保証することを目的とした。

また、既に助成金交付の合意にまで至っていた 16 のプロバイダーとの契約については、EYQF から支払うべき資金レベルを引き下げて再交渉された。その他の承認された EYQF への申請は 2013 年 10 月 11 日に取り消された。

なお、新政府の検証により EYQF の運営方法について多くの懸念が浮上したため、2013 年 12 月 10 日に検証結果が公開された後、2013 年 12 月に下院議員が会計検査院長に EYQF の検査の実施を検討することを要請した。会計検査院長は提起された問題に対する業績検査を実施することに同意し、2014 年３月に検査を開始した。

（3）検査手法

ANAO は、EYQF の設立、運営の有効性を 2013 年早期教育品質基金特別会計法（Early Years Quality Fund Special Account Act 2013）及び連邦助成金管理フレームワーク（Commonwealth grants administration framework）の要件に対して評価をすることを目的に、検査を実施した。

検査目標を達成するため、ANAO は判断基準として、プログラムの設計と運営が法的枠組みに準拠し、リスクを適切に考慮し、EYQF ポリシーの意図と一致しているかどうかを設定した。また、助成金の管理が公平で透明性のある方法で行われたか、関連する法律と連邦助成金ガイドライン（Commonwealth Grant Guidelines）に準拠しているかも判断基準に含まれた。ANAO は検査を実施するに当たり、以下の手法を用いた。

- 教育・雇用・職場関係省（Department of Education, Employment and Workplace Relations: DEEWR）の書類とプログラムの文書を検証
- DEEWR の職員及び関連する利害関係者とインタビューを実施し、必要な場合は書面によるインプットを受け取った。利害関係者には、申請に成功または失敗した助成金申請者、諮問委員会のメンバーが含まれる。
- 759 件の助成申請のサンプルを調査。これには、資金提供が承認されたまたは準拠、非準拠もしくは不適格と評価された、490 を超える個別の申請に対する助成金評価の詳細な調査が含まれる。

なお、本検査報告書においては、検査手法についてこれ以上の詳細な説明はされておらず、何を検査するためにどの手法を用いたか、具体的にどのような書類を検証したか、どのようにサンプルを抽出したのか等については不明である。

（4）検査結果

本検査報告書においては検査結果については説明があるものの、その結果に至るまでの過程についてはほとんど言及がされていない。そこで、以下では検査の観点別に検査結果を要約して記載することとする。

① 政策策定段階

政府は、政策策定の際に用いる手段として複数の選択肢を有しているが、その中でも内閣提出による方法が最も一般的な手段である。内閣提出による政策策定では、閣内の大臣・省庁間で適時に建設的な議論を実施することができるため、様々な観点から政策に係るリスクや資源的な制約について考慮することができる。

一方、一般的ではないが首相と大臣の間で政策が策定されることもある。EYQF ではこの方法が採られ、主に財務省、財務大臣及び首相の間の議論や教育省の各局間の議論等により策定された。そのため、EYQF の実施機関である DEEWR は政策策定の段階にほとんど参加することができず、実施機関としての意見を適時に表明することができず、政策策定段階においては実際の実施過程に関する考慮がほとんどなされなかった。そのため、政策実施には予算の逼迫、先着順の資金配分、短い時間的枠組みといった固有のリスクが残された。

② 政策実施段階

資金への公平なアクセスは政策実施における重大なリスクであったが、利害関係者との協議（consultation）や情報公開が十分になされなかったため、資金への公平なアクセスは実現しなかった。また、保育業界とのコミュニケーションは EYQF アドバイザリーボードによって実施されることになっていたが、ボードの設立が遅れたためその役割は制限された。DEEWR もボードとは別に保育業界とのコミュニケーションを様々な形で計画していたが、そのほとんどが実行されなかった。

さらに、アドバイザリーボードが提唱した推奨事項のうちのいくつかは、EYQF プログラムへのアクセスに重大なリスクをもたらしたが、DEEWR はその影響を適切に評価しなかった。

③ プログラムへのアクセスと申請の評価

プログラムへの参加申請に関する DEEWR の受領方法と評価方法は適切ではなく、公平な取り扱いを確保できていなかった。DEEWR は電子申請システムに関するリスクに適切に対処していなかったため、申請の多くが先着順の原則に従って処理されていなかった。

また、DEEWR は当初の想定よりも短期間で申請の処理を行わなければならず、評価プロセスはガイドラインに準拠したものとなっていなかった。さらに、半分以上の評価プロセスについて証跡が十分に残されていなかったため、分析を実施することができなかった。

④ EYQF の最終決定

申請が通った事業者に対しては決定後すぐに通知が行われたが、それ以外の事業者に対する通知は不合理に遅延した。中には、交付決定した資金の合計が上限に達しているにも関わらず再申請の案内を受け取った事業者もおり、そのうちの 15 事業者は実際に再申請を行

ってしまった。

新政権の誕生により EYQF プログラムは廃止されることになったが、交付が決定している 453 の事業者のうち資金提供の合意を受けたのは 16 の事業者のみであった。DEEWR はこの 16 の事業者との合意の完了に注力するとした。

（5）勧告事項

EYQF プログラムは終了し、早期教育者向けの別の専門能力開発プログラムに置き換えられた。しかし、ANAO は EYQF の導入から学んだ重要な教訓を以下のように勧告とし、他の連邦機関がプログラムの設計と実装を行う上で考慮することが重要であるとした。教育訓練省はこれらの勧告に同意した。

ANAO は、将来の補助金プログラムの公平性、透明性及び説明責任を強化するために、教育訓練省に次のことを勧告する。

- 承認されたプログラム・ガイドラインと連邦補助金の規則及びガイドラインに従って、補助金プロセスの全ての側面を管理する義務を強化すること。
- 補助金を交付する際、補助金の中心的な目的を反映し、適切な精査と客観的検証が可能な資格基準を採用すること。
- プログラム・ガイドラインに沿って文書化された資格基準を遵守し、提案された変更の影響を綿密に検討すること。採用された全ての変更は、連邦補助金の規則とガイドライン及び申請者と潜在的な申請者に伝達される改訂に整合する方法で文書化及び承認されるべきである。
- 基準の修正を含め、プログラムへの申請に関する全ての決定と評価の明確で完全な記録を維持すること。

（6）本事例の特徴

本検査事例は、一つの政策（EYQF）について政策の策定段階から実際の実施段階、補助金の交付の決定までの一連の流れを検査対象としている点は特徴的と言える。一連の流れに沿って検査における発見事項等が説明されていることで、当該プログラムの成果や欠陥を全体的・総括的に把握することができる。ただし、検査手法や検査の過程については詳細な説明がなされていないため、どういうプロセスを経て検査結果が導き出され、受検機関が勧告に同意しているかは不明である。

5. 事例２（ANAO：高等教育 No.２）

高等教育ローンプログラム（Higher Education Loan Program: HELP）の債務と返済の管理
Administration of Higher Education Loan Program Debt and Repayments Performance audit report, Auditor-General Report No. 31 2015–16

【事例のポイント】
債権管理の記録、回収、リスク管理とコンプライアンス、モニタリングと報告の各段階における問題点をそれぞれ勧告

（1）検査の概略

【検査の観点：高等教育ローンプログラム（HELP）の債務と返済の管理の有効性を評価】
－国税庁（Australian Taxation Office: ATO）及び教育訓練省の職員と利害関係者へのインタビュー

－データの完全性（data integrity）をテスト －苦情と異議申し立ての情報を調査 －ATO 職員向けのトレーニング及びガイダンス資料のレビュー －ATO と教育訓練省による HELP 債務と返済の監視と報告のプロセスを分析
【検査結果】 －ATO の HECS-HELP ベネフィットに関する処理の精度をテストするために利用できる情報は不十分 －自主的な早期返済に関して、FEE-HELP と OS-HELP に誤ってボーナスを提供 －ATO と教育訓練省は了解覚書に基づくリスク管理責任を果たしておらず、HELP リスクを効果的に管理していない －ATO と教育訓練省は HELP の持続可能性については効果的に評価していない

（2）背景

① 高等教育ローンプログラム

オーストラリア政府は、高等教育ローンプログラム（Higher Education Loan Program: HELP）を通じて、適格な学生にローンを提供している。これは、第２章第５節５．で述べた通り、高等教育費用における学生貢献分をカバーすることを目的とした学生ローンである。

HELP は 2003 年の高等教育支援法（Higher Education Support Act 2003）によって規制されており、教育訓練省（現在は、教育・技術・雇用省）によって管理されている。HELP の債務と返済は、オーストラリア国税庁（Australian Taxation Office: ATO）によって回収及び管理されている。教育訓練省と ATO 間の HELP の管理に関連する取り決めは、了解覚書（Memorandum of Understanding）に記されている。

2015 年６月 30 日の時点で、HELP 債務残高の総額は 441 億豪ドル（約３兆 5,280 億円）で、回収が見込まれない債務の推定額は約 102 億豪ドル（約 8,160 億円）だった。この債務は、2017-18 年までに約 676 億豪ドル（約５兆 4,080 億円）に増加すると予測されており、債務のほぼ 23%が回収されないと予想されている。これを受けて、ANAO は HELP の債務と回収の管理についての有効性の評価を目的とした、本業績検査を実施した。

② 了解覚書

了解覚書では、HELP の運営について、教育訓練省と ATO の役割分担が行われた。

了解覚書によれば、教育訓練省は、HELP に関する政策や法、利害関係者とのコミュニケーションについての役割を担っている。また、HELP を利用する学生の情報は、大学から教育訓練省に一旦集約され、教育訓練省はこれらの情報の完全性を検証した上で、ATO に送付することとされている。

一方、ATO は、HELP 債務の回収及び管理について責任を有している。これには、インデックス係数の適用、債務の回収、返済猶予や支払免除の処理、教育訓練省への HELP 債務のレベルについての報告といった役割が含まれている。

（3）検査手法

本検査報告書においては、検査手法について詳細な説明はされておらず、何を検査するためにどの手法を用いたか、具体的にどのような資料を検証したか等については不明である。本報告書で説明されている主な検査手法は、以下の通りである。

• ATO 及び教育訓練省の職員と利害関係者へのインタビュー • ATO が要件に沿って債務を維持し、雇用主と被雇用者の義務を監視していることを確認するため、データの完全性（data integrity）をテスト • ATO による HELP の債務と返済の管理に関する潜在的な問題を特定するため、苦情と異議申し立ての情報を調査 • ATO 職員向けのトレーニング及びガイダンス資料の検証 • ATO と教育訓練省による HELP の債務と返済の監視と報告のプロセスを分析

（4）検査結果

ANAO による本検査は、HELP に関するプロセスを「HELP 債務の記録」「HELP 債務の回収」「リスク管理とコンプライアンス」「モニタリングと報告」の四つに大きく分けて実施されており、報告書では各プロセスについて検査の観点、検査結果、改善事項・勧告等が解説されている。一方、本報告書においては検査結果については説明があるものの、その結果に至るまでの過程についてはほとんど言及がされていない。そこで、以下では検査のテーマ別に検査の観点、検査結果及び勧告に絞ってまとめることとする。

① HELP 債務の記録

検査の観点	ATO は、HELP 債務データの転送、アップロード及び突合について、効果的なプロセスを有しているか。
検査結果	ATO が HELP 債務とその返済を管理するために、教育訓練省から HELP 債務データを収集するプロセスには、データの完全性を危うくするような欠陥が多数存在する。この欠陥により、債務者のデータを ATO の保有するデータと突合し、ATO の統合コア情報技術処理システムにアップロードする過程が妨げられている。欠陥の全体像は記録がなされていないため把握することができないが、ATO はデータの欠陥に対し人員を投入して対応しなければならないため、追加的なコストが発生している。
勧告	ANAO は、HELP 債務データに係るプロセスを改善するために、記録、転送及びアップロードに関する統制を再設計することを ATO 及び教育訓練省に勧告した。ATO 及び教育訓練省は、この勧告に同意している。

検査の観点	ATO は、HELP インデックス係数[316]（HELP indexation factor）、義務返済[317]所得の閾値及び HECS-HELP ベネフィット[318]の閾値を適切に適用しているか。
検査結果	了解覚書の下、ATO は統合コア情報技術処理システムを改定された義務返済所得の閾値に基づいて更新することが求められている。ANAO の再計算の結果、ATO は適切に更新しており、返済額は適切に計算されていた。一方、ATO は改定された義務返済所得の閾値に基づいて、ウェブサイト等の情報を更新することも求められているが、ウェブサイト上で公開されている返済額のシミュレーターについて、2014-2015 年度の閾値を 2015 年 6 月まで更新していなかったため、利用者は 2014-2015 年度の大半においてこのシミュレーターを用いることができなかった。ANAO は ATO に対して、シミュレーターの情報をより早く更新することを提案した。

[316] 債務残高を物価変動に応じてスライドさせるための係数。
[317] HELP では、所得が一定の閾値に達しない限り返済義務が発生せず、給与からの源泉徴収は行われない。
[318] 特定の学部の卒業生が特定の職業への就職することを条件に、当該卒業生の債務を減額するプログラム。

	ATO は、HECS-HELP ベネフィットについて信頼できるデータを ANAO に提供することができなかったため、ANAO は HECS-HELP ベネフィットに係るプロセスを検証することができなかった。また、ATO は改定されたベネフィットの額に基づいて、毎年申請フォームを更新するように求められているが、2014-2015 年度については 2015 年７月まで更新せず、その役割を果たしていなかった。

② HELP 債務の回収

検査の観点	ATO は、自主的返済、義務返済及びそれらに関連する減額措置を効果的に管理するプロセスを有しているか。
検査結果	HECS-HELP ローンについて任意の自主的返済を行った場合は、５%の上乗せ（bonus）が付加される[319]。一方で、FEE-HELP、OS-HELP に関しては、このような上乗せは用意されていない。それにもかかわらず、ATO の統合コア情報技術処理システムは、返済をローンの種類ごとに管理していないため、FEE-HELP、OS-HELP についても上乗せが行われていたことが、ANAO の検査の結果判明した。ANAO は、2014-2015 年度に不適切に上乗せされた金額を 200 万豪ドル（約１億６千万円）と見積もった。 ATO は義務返済について、実際に回収されたか否かに関わらず、請求した時点で回収されたものとして記録している。そのため、ATO は請求したが未だ回収できていない返済額を把握していなかった。 HECS-HELP ベネフィットに係る減額措置は、生涯に５年のみ受けることができる。ANAO は、この制限に違反がないかを検証することを試みたが、ATO の統合コア情報技術処理システムにおける HECS-HELP ベネフィットの処理には、記録が重複して行われている等の欠陥が多数存在した。そのため、ANAO は信頼できるデータを入手することができず、検証を実施できなかった。

検査の観点	ATO は、HELP 債務の償却、免除及び猶予を管理するための効果的なプロセスを有しているか。
検査結果	法的に回収不能または回収に係るコストが経済的合理性に欠ける場合は、HELP 債務は償却されるが、ATO は償却に関するガイダンスを有していない。ATO は、2016 年６月 30 日までに償却に関する手続を公開するとした。 HELP 債務の免除に関する権限は財務大臣が有している。免除申請がなされた際に、ATO はその免除申請を支持するか否か財務省に提起しなければならないが、その判断についてガイダンスが用意されていない。 経済的に困難な場合等に猶予制度は用いられるが、猶予制度を利用できるか否かは ATO により決定される。申請者はその決定に不服がある場合には、ATO にその決定の再検証を要求することができ、2014-2015 年度は 353 の申請について再検証が実施された。ATO は、これらの再検証の結果を広く共有し、今後の決定に役立てるとともに、追加的なガイダンス等を用意し最初の決定の質を高める必要がある。

検査の観点	ATO は、HELP 債務の返済、減額、償却、免除及び猶予を正確に記録するための質保証の取り決めを有しているか。
検査結果	ATO は、質保証の取組として“Service Delivery Quality Framework”を 2015 年１月に導入した。このフレームワークでは、各職員から毎月三つの評価の観点が選定され、評価者により評価される。これによると、HELP 債務を管理している ATO 内のチームは

[319] 例えば、1,500 豪ドルの自主的返済を行った場合は、債務が 1,575 豪ドル減少する。

	平均以上の働きをしている。このフレームワークにおいては、評価者による評価の検証も実施されているが、検証の頻度に関する目標が設定されておらず、活動実績に関する目標も一部にしか設定されていない。ANAO はこの欠陥に対処するため、ATO に対して、その目標設定を見直すように提案した。

③　リスク管理とコンプライアンス

検査の観点	リスク管理の取り決めは、HELP に関するリスクを効果的に管理しているか。
検査結果	了解覚書において、ATO 及び教育訓練省はそれぞれの役割に関するリスク管理計画を保持することを求められているが、両者とも HELP に関するリスク管理計画を策定していない。また、了解覚書の下に設置されているマネジメント委員会の役割には、リスクに対する戦略を構築することが含まれているが、そのような議論はなされていない。
勧告	ANAO は、ATO 及び教育訓練省に対して、それぞれの役割に関するリスク管理計画を策定すること及びリスク管理を委員会における持続的な議題とすることを勧告した。ATO 及び教育訓練省は、この勧告に同意している。

検査の観点	ATO 及び教育訓練省は、個々人が HELP 債務に関する義務を果たすことを効果的に支援しているか。
検査結果	ATO 及び教育訓練省は、それぞれウェブサイト上やパンフレット等において、HELP 債務に関する情報を債務者に対して提供しているが、不足や更新漏れが多く見られる。例えば、ATO は HELP 債務の返済に責任を有しているにもかかわらず、ウェブサイト上に返済の送金に関する情報を掲載していない。ANAO は、ATO 及び教育訓練省に対して、これらの改善や更新も含めて情報提供を見直すことを提案した。

検査の観点	HELP の要求事項への不遵守に対処する効果的な取り決めがあるか。
検査結果	ATO 及び教育訓練省は、HELP 債務者や雇用主の HELP 要件の不遵守（例えば、納税申告書の未提出、所得の過少申告、等）に対処しているが、これらの対処はコンプライアンスに関する包括的なリスク評価やコンプライアンス強化戦略に裏付けられていないため、効果的に実施されているとは言えない。
勧告	ANAO は、HELP に関するコンプライアンス・リスクが効果的に識別・提言されるように、ATO 及び教育訓練省に対して、リスク・ベースのコンプライアンス強化戦略を策定するように勧告した。ATO 及び教育訓練省は、この勧告に同意している。

④　モニタリングと報告

検査の観点	ATO 及び教育訓練省は、HELP の業績を効果的に測定しているか。
検査結果	ATO 及び教育訓練省は高等教育へのアクセスに関しては評価しているが、教育セクター内の優先事項である HELP の持続可能性については評価していない。今後の HELP 債務の増大を踏まえ、ATO 及び教育訓練省はその持続可能性を測定すべきである。

検査の観点	ATO 及び教育訓練省は、HELP 債務及び返済のレベルを十分かつ正確に公開しているか。
検査結果	ATO の情報公開では、HELP 債務の返済が、他の債務の返済と合算されて報告されているため、HELP 債務の返済が明瞭でない。また、教育訓練省は VET FEE-HELP についての情報を公開していない。さらに、国際的に見ても、所得連動型のローンに関する情報公開としては、オーストラリアは限定されている。

勧告	ANAO は、HELP の設計及び利害関係者への情報公開を改善するために、ATO 及び教育訓練省に対して、情報公開の幅を広げ、HELP 債務の増加率や債務の回収、HELP の種類別の情報などを提供するよう勧告した。ATO 及び教育訓練省は、この勧告に同意している。

検査分野	透明性の確保をサポートし政策立案に情報を提供するために、ATO 及び教育訓練省による HELP 債務と返済のモニタリングと報告について検査した。
結論	ATO 及び教育訓練省は、一連の成果物と主要業績評価指標を通じて HELP の業績を測定している。成果物は高等教育へのアクセスに関連する評価を提供しているが、教育セクター内の優先事項である HELP の持続可能性については評価していない。 これらの機関は、HELP プログラムに関して限られた情報のみを公表しているため、利害関係者の利益のために情報をより充実することができるはずである。プログラムの持続可能性を効果的に評価し、将来の政策展開に情報を提供するために、教育訓練省は、返済と HELP 債務の増加に影響する要因をよりよく理解する必要がある。 なお、同省は、債務者の HELP 債務の返済能力に影響を与える要因についての分析を改善するプロジェクトを開始した。
改善案	ANAO は、外部向けの HELP レポートの透明性の向上と、プログラムに関連する情報に基づく意思決定のサポートに向けた二つの勧告を行った。ANAO はまた、ATO 及び教育訓練省が HELP の成果物と主要業績評価指標を検証し、プログラムの持続可能性をより適切に反映する対策を開発するよう提案した。

（5）本事例の特徴

本検査では、HELP に関するデータの記録から HELP プログラムのモニタリング・報告まで、HELP に係るプロセス全体を見ている点が特徴的である。これにより、プロセスの各所における検査結果を連関的に把握することができ、問題の所在を適切に捉えることができると考えられる。また、プロセスのどこに問題があるかを適切に把握することで、政策の策定やプログラムの設計といった上流部分の活動に対する指摘等も実施しやすくなると考えられる。

6. 事例３（ニューサウスウェールズ州会計検査院：初等中等教育）

地域学校及び地域意思決定改革：ニードベースの公平性資金 Local Schools, Local Decisions: needs-based equity funding (2020)

【事例のポイント】
公平性資金というやや曖昧なスキームについて、その具体化を勧告

（1）検査の概略

【検査の観点：学校計画の策定及びニードベースの資金の使用について、州教育省の監視・サポートが効果的に実施されているか】 －政策やガイドラインの策定、システムのサポートに責任を有する機関の職員にインタビュー －12 の初等中等教育校の校長や学校管理マネージャー等にインタビュー －学校の予算配分に関する資料、学校計画、年次報告書、州教育省の計画に関する資料、ガイドライン等を検証

【検査結果】
－州教育省は「公平性資金」の目的を明確に示すことができていない
－「公平性資金」についての説明責任を果たすためには更なる取組が必要
－コミュニティとの協議について期待されているレベル感が不明瞭である
－学校の報告は、実施した活動の説明にフォーカスを当てており、「公平性資金」のアウトカム・影響についての説明が不足している　等

（2）背景

①　資金配分モデル

2013 年に連邦政府と各州の間で合意された“National Education Reform Agreement”では、教育に関して不利な状況にある子どもを削減することを目的として、ニードベースの資金配分を行うこととされた。

これを受けて、ニューサウスウェールズ州（New South Wales: NSW）では、「地域学校及び地域意思決定改革（Local Schools, Local Decisions reform）」の一環として、公立学校に資金を配分するための新たなモデル（resource allocation model: RAM）を導入した。RAM は、以下のような学生集団の構造に基づいて資金を配分する方式となっている。これに基づいて、2019 年度には約 2,200 の公立学校がおよそ 9 億豪ドル（約 720 億円）の「公平性資金（equity funding）」[320]を受領した。

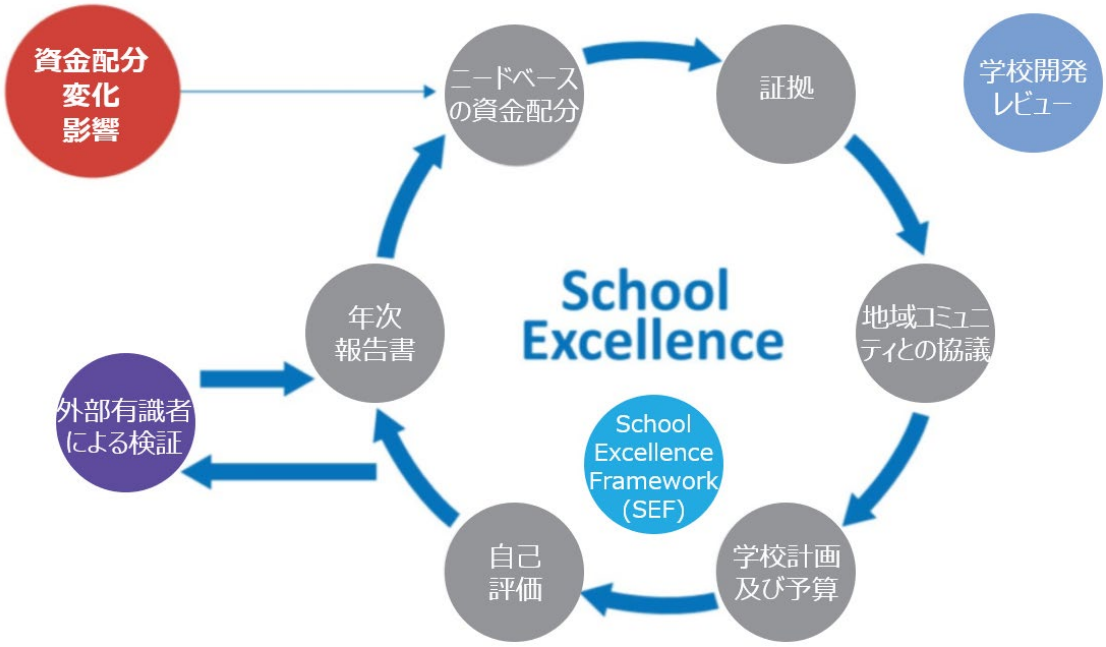
図表　3-68　RAM の構成要素

（Local Schools, Local Decisions: needs-based equity funding (2020)より PwC あらたが翻訳）

[320] 「公平性による付加（equity loading）」に配分される資金。

②　学校の計画と年次報告書

図表　3-69　2018 年-2020 年の学校計画及び報告サイクル



（Local Schools, Local Decisions: needs-based equity funding (2020)より PwC あらたが翻訳）

学校は、「公平性資金」の使用方法について、３か年の学校計画（three-year school plan）及び年次報告書において説明する責任を有する。

各学校は、地域コミュニティと協議の上に学校計画を策定することを求められている。そして、各学校は計画において定めた戦略目標の進捗状況を一年間追跡し、年次報告書において報告することとされている。また、各学校は“School Excellence Framework”という枠組みを用いて、自己評価（self-assessment）を行い、発見した事項を年次報告書において報告する。この自己評価は、外部の有識者により５年に一度検証される。

本検査は、学校計画の策定及びニードベースの資金の使用について、州教育省の監視・サポートが効果的に実施されているか評価することを目的としている。

（3）検査手法

州会計検査院は、政策やガイドラインの策定、システムのサポートに責任を有する機関の職員にインタビューを実施した。また、12 の初等中等教育校の校長や学校管理マネージャー等にもインタビューを実施した。

加えて、州会計検査院は、学校の予算配分に関する資料、学校計画、年次報告書、州教育省の計画に関する資料、ガイドライン等を検証した。

（4）検査結果

主な発見事項は、以下のとおりである。

① 州教育省は「公平性資金」の目的を明確に示すことができていない

あるガイドラインでは、「公平性資金」は学校の戦略目標を達成するために用いられるとされているのに対し、他のガイドラインでは、「公平性資金」は特定の不利なグループ（「公平性グループ（equity group）」）のニーズを満たすために用いられるべきであるとされている。例えば、以下のように、各学校に対して伝えている。

- 「公平性による付加（equity loading）」のアボリジニの背景を持つ人たちへの資金は、彼らの教育水準を向上させるために投入されている。
- 学校は、資金を一つ以上の戦略目標に配分する。
- 校長は、理由を問わず、学校の資金を合計して、学校の全ての生徒のニーズを満たすことができるように、柔軟に使用することができる。

学校計画で定められている学校の戦略目標は、学校により優先事項は異なるため、必ずしも「公平性グループ」への支援を満たすものとは限らない。そのため、教育上の不利な状況を改善するために投入されている「公平性資金」が、意図されたように使用されているのか分からなくなっている。

② 「公平性資金」についての説明責任を果たすためには更なる取組が必要

州教育省の 2018～2022 年の戦略計画では、「公平性（equity）」をコアバリューとして、「不利益の影響を軽減する」ことが目標の一つとされている。しかし、戦略計画の業績測定は、上位二つの NAPLAN バンド[321]でアボリジニの学生と地方及び遠隔地の学生の割合を増やすことのみに着目し、教育上の不利な状況にあると特定された他のグループについて個別の業績指標を設定していないため、この目標に完全には対応していない。

目標に対する進捗状況を説明するために、州教育省は、全ての「公平性グループ」の教育成果における達成ギャップの規模と、このギャップの規模の縮小についての実績を一般に報告する必要がある。

③ コミュニティとの協議について期待されているレベル感が不明瞭である

地域コミュニティのニーズを満たす意思決定は、「地域学校及び地域意思決定改革」を支える重要な原則である。州教育大臣は、校長が地元の学校コミュニティと協力して、学校の資源をどのように使用するかを決定するのに最適であるとしたが、コミュニティの関与について期待されるレベルは、州教育省が作成したガイダンスでは明瞭に説明されていない。

コミュニティとの協議について期待されているレベル感が不明瞭であると、学校間でコミュニティの意見を取り入れるための機会に大きな違いがある可能性がある。例えば、ある学校計画に関するガイダンスでは、地域コミュニティは高レベルの戦略目標の決定に関与するとされているのみである。一方で、学校計画に関する他のガイダンスはより具体的であり、校長が保護者等と協議して、学校の生徒の学習ニーズをサポートするために「公平性資金」を使用する最善の方法を決定することを提案している。

また、2016 年、州教育省のコミュニケーション部門及び連携部門は、地域コミュニティ

[321] National Assessment Program - Literacy and Numeracy：オーストラリアの学生に毎年実施される読み書きと計算の能力を評価するテストであり、各生徒の成績がバンドと呼ばれる６段階の指標で表示される。

との関係性の最良の実務（good practice）を説明するフレームワークをそれぞれ別々に開発した。そのため、同様の領域で別個のフレームワークが維持される状況となり、異なる期待レベルが設定され、不必要な混乱が生じる可能性がある。

④　学校の報告は、実施した活動の説明にフォーカスを当てており、「公平性資金」のアウトカム・影響についての説明が不足している

各学校は「公平性資金」に関する説明責任を果たすために、年次報告書において「公平性資金」の支援を受けた活動のインパクトやアウトカムを報告しなければならない。しかし、検証した 12 校の年次報告書のほとんどが、活動のインパクトやアウトカムではなく、実施した活動そのものの説明で済ませていた。例えば、「クラスの特定の子を支援するためにサポート職員を雇った」や、「アボリジニ教育チームは定期的に会合を持ち、職員や学生とリソースを共有している」といったような表面的な説明で済まされている。

これは、州教育省のガイダンスが明瞭でないことに起因すると考えられる。年次報告書の該当箇所のタイトルは「当年度に達成された影響」となっているが、ガイダンスは学校に対して「学生の追加的な教育ニーズに対応するために、これらの資金がどのように使用されたのか」について報告するように求めている。

活動の影響・アウトカムについて報告することは、活動の有効性を測るうえで重要である。

⑤　校長たちは学校の計画・予算編成には継続的なサポートが必要であると報告している

教育統計評価センター（Centre for Education Statistics and Evaluation）は、教育省のプログラムや戦略に関してフィードバックを得るために、毎年、各校の校長に調査を実施している。2019 年には、この中に学校計画の策定プロセスのサポートに関する質問が含まれていた。

この調査の中で、校長の 39%が学校計画の策定におけるサポートの必要性を報告し、55%がマイルストーンの設定と学校計画の進捗状況の監視におけるサポートの必要性を報告した。また、68%は学校計画の策定において PSL[322]からサポートを受け、63%は学校のマイルストーンの設定と学校計画の進捗状況の監視において PSL からのサポートを受けていた。ほとんどの校長は、PSL が彼らのサポートに非常に役立ったと報告している。

⑥　財務計画の作成ツールを使いこなすためには、継続的な注意が必要

過去数年間で、財政計画及び予算編成のシステムはいくつかの変更が加えられ、2018 年には、エンタープライズ・ファイナンシャル・プランニングツールが、目的に適さなかった以前のツールに取って代わった。

しかし、学校は、このシステムを非常に複雑で利用しにくいと報告しており、継続的な不満を抱えている。そこで、州教育省は、学校が新しいツールを理解して使用できるように、毎年２時間の１対１のサポートセッションを学校に提供している。学校は、この教育省によるセッションを肯定的に捉えており、より長く、より頻繁なセッションを要望している。

[322] Principals, School Leadership（PSL）は、校長や学校リーダーの継続的な学習をサポートする機関。

（5）勧告

州会計検査院は、州教育省に対して以下の事項を勧告した。州教育省は、これらの勧告の全てについて、概ね同意している。

- 「公平性資金」の目的を明確にし、ガイドラインや報告要件を一貫したものとなるように更新する。
- 以下のような点から、「公平性資金」と学校計画及び学校の報告を統合する。
  - 各「公平性グループ」の教育成果の改善に関して、一貫した指標と目標を設定することができるように学校をサポートする。
  - 過去の傾向に基づいて、各「公平性グループ」への今後４年間の資金配分の予測を学校に提供する
  - 学校計画の優先事項の策定における地域コミュニティの関与について、学校の効果的な戦略の実施をサポートする。
  - 「公平性グループ」の追加的な学習ニーズと期待される成果を満たすために、利用可能な資金源をどのように使用する予定であるかを学校に特定するよう要求する。
  - 「公平性グループ」の追加的な学習ニーズと期待される成果を満たすために、利用可能な資金源をどのように使用したかを報告するように学校に要求する。
- 「公平性資金」の結果として達成された学校と生徒の成果を継続的に測定し、報告する。
- 特定の「公平性グループ」に対して大幅かつ持続的な改善を行った学校を特定し、「公平性資金」を使用するためのより良い実践アプローチを共有する。
- 「公平性グループ」の期待される成長を達成していない学校を特定し、業績を向上させるために個別にアドバイスとサポートを提供する。
- 「公平性グループ」の学生の学習ニーズを対象とした、費用対効果が高く教育的に健全な介入の実施に関するガイダンスを強化する。
- 地域コミュニティとの協議、戦略的計画、資源配分、戦略的財務管理に関して学校に提供されるサポートをより適切に調整する。
- 研修やサポートを改善して、校長、ビジネスマネージャー、ディレクター、教育リーダーシップの財務管理機能を向上させる。

（6）本事例の特徴

本事例の特徴としては、ガイドラインやガイダンスの不明瞭さに関して複数の指摘が行われている点を挙げることができる。検査結果の①では、州教育省のガイドラインが「公平性資金」の目的を明確に示すことができていないこと、③では、コミュニティの関与について期待されるレベルが、州教育省が作成したガイダンスでは明瞭に説明されていないこと、⑤では、年次報告書で「公平性資金」に関して報告すべきことを州教育省のガイダンスが明確に示していないこと、が指摘されている。

ガイドラインやガイダンスといった何らかの基準となるべきものが、複数個策定されたり、複数の主体により策定されたりすると、不整合が生じ、かえって混乱を引き起こす可能性がある。そのため、これらのような観点により、ガイドライン等の整合性や横並びであるかどうかを確認することは有用であると考えられる。

第４章 本調査報告のまとめ

第１節 我が国の教育制度及び政策並びに会計検査等

1. 我が国の幼児教育及び高等教育の無償化政策

本節では、これまでに見てきた欧米主要国の教育制度及び政策並びに検査報告事例を比較・分析し、我が国への示唆を導出するに当たっての基礎として、我が国における近年の教育制度及び政策、特に幼児教育及び高等教育の無償化政策の概要を説明する。

（1）幼児教育の無償化政策

① 子ども・子育て支援新制度（2015 年）[323][324]

2012 年８月に成立した子ども・子育て関連３法[325]に基づく子ども・子育て支援新制度（以下、新制度）は、社会保障・税一体改革の一項目として、消費税率の引上げによる財源の一部を得て実施されるものであり、2015 年４月から施行された。

施行開始と併せ、内閣府に子ども・子育て本部が発足した。子ども・子育て本部は、内閣府特命担当大臣を本部長とし、行政各部の施策の統一を図る観点から少子化対策や子育て支援施策の企画立案・総合調整を行う。また、子ども・子育て支援法に基づく給付等や児童手当など子育て支援に係る財政支援の一元的な実施を担うとともに、認定こども園制度を文部科学省、厚生労働省と共管している。

新制度では、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」及び小規模保育、家庭的保育等への給付である「地域型保育給付」が創設された。

これまで、幼稚園に対する財政措置は学校教育の体系、保育所に対する財政支援は福祉の体系として別々になされてきたが、新制度では、認定こども園、幼稚園、保育所に共通の給付である「施設型給付」を創設し、新制度に移行しない幼稚園への助成を除き財政支援が一本化された。

また、新たな給付である「地域型保育給付」では、６人以上 19 人以下の子どもを保育する「小規模保育」、５人以下の子どもを保育する「家庭的保育」や子どもの居宅において保育する「居宅訪問型保育」、従業員の子どものほか地域の子どもを保育する「事業所内保育」の四つの事業について財政支援の対象とすることとした。

制度対象	性質
幼稚園 （３歳から５歳）	小学校以降の教育の基礎をつくるための幼児期の教育を行う学校
保育所 （０歳から５歳）	就労などのため家庭で保育のできない保護者に代わって保育する施設
認定こども園[326]	幼稚園と保育所の機能や特長をあわせ持ち、地域の子育て支援も行う施設

[323] 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」(2019)
[324] 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度 なるほど BOOK」(2016)
[325] 子ども・子育て関連３法は、「子ども・子育て支援法」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」を指す。
[326] 本制度改正に併せ、認定こども園の類型の一つである「幼保連携型認定こども園」を、学校及び児童福祉施設の両方の法的位置付けをもつ単一の認可施設とし、認可や指導監督等を一本化することなどにより、二重行政の課題などを解消し、それぞれの地域における幼児教育・保育のニーズや事業者の意向に基

制度対象	性質
（０歳から５歳）	
地域型保育 （０歳から２歳）	保育所（原則 20 人以上）より少人数の単位で、０から２歳の子どもを保育する事業

施設型給付費、地域型保育給付費の基本構造は、「内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額」（公定価格）から「政令で定める額を限度として市町村が定める額」（利用者負担額）を控除した額とされた。

この式からも明らかなように、新制度では、これらの施設の利用料の完全な無償化はなされておらず、利用者に対して一定の負担（利用者負担額）を求めている。

新制度における利用者負担については、世帯の所得の状況その他の事情を勘案して定めることとされており、従来の幼稚園・保育所の利用者負担の水準を基に国が定める水準を限度として、実施主体である市町村が定めることとされた。国が定めた水準は、従来の私立施設の保育料設定を基礎として、教育標準時間認定（１号認定）を受ける子どもについては、従来の幼稚園就園奨励費を考慮し、また保育認定（２・３号認定）を受ける子どもについては、従来の保育所運営費による保育料設定を考慮し設定したものとされた。

②　幼児教育の無償化（2019 年）[327]

こうした中、子ども・子育て支援法の改正により、2019 年 10 月より「幼児教育の無償化」制度が開始された。この無償化政策においては一部で所得要件が無くなるなど、家計への支援の規模や範囲が従来よりも格段に拡大している。そのため、この無償化政策をもって、我が国における「幼児教育の無償化」が本格的に開始されたということもできるであろう。

まず、これまでの幼児教育の無償化の取組を一気に加速化するものとして、法律により幼児教育の質が制度的に担保された施設であり、 広く国民が利用している幼稚園 、保育所、認定こども園及び地域型保育（以下「新制度園」という）を利用する３歳から５歳までの子どもたちの利用料が無償化された。利用料の無償化については、これまでの利用者負担額が全て施設型給付として園に給付され、園としては利用料を徴収しないこととなる [328]。すなわち、これまで施設型給付の算定に当たり公定価格から控除されていた利用者負担額分についても、施設型給付として園に給付される形になる。

また、０歳から２歳までの子どもたちの利用料についても、上述の施設を利用する住民税非課税世帯を対象として無償化されている。

さらに「子育てのための施設等利用給付」を創設し、市町村の認定を受けた３歳から５歳まで（小学校就学前まで）の子どもまたは０歳から２歳までの住民税非課税世帯の子どもで

づき、認定こども園の普及を図ることとされた。財政措置についても、「幼保連携型」以外の「幼稚園型」「保育所型」「地方裁量型」を含む４類型全てが「施設型給付」の対象となる。

[327] 以下の文献による。
文部科学省幼児教育課「幼児教育の無償化制度の概要と必要な準備」(2019)
内閣府子ども・子育て本部「幼児教育の無償化に係る参考資料」(2018)
子ども・子育て会議（第 10 回）、子ども・子育て会議基準検討部会（第 11 回）合同会議 配布資料「確認制度について」(2013)
子ども・子育て会議（第１回） 配布資料「子ども・子育て関連３法について」(2013)

[328] 食材料費、通園送迎費、上乗せ徴収等は引き続き保護者負担となる。

あって、保育の必要性がある子どもが、子どものための教育・保育給付の対象外である幼稚園（いわゆる私学助成園）、特別支援学校の幼稚部、認可外保育施設、預かり保育事業、一時預かり事業、病児保育事業、子育て援助活動支援事業であって、市町村の確認を受けたものを利用した際の費用を、一定の上限内において市町村が支給することとされた。

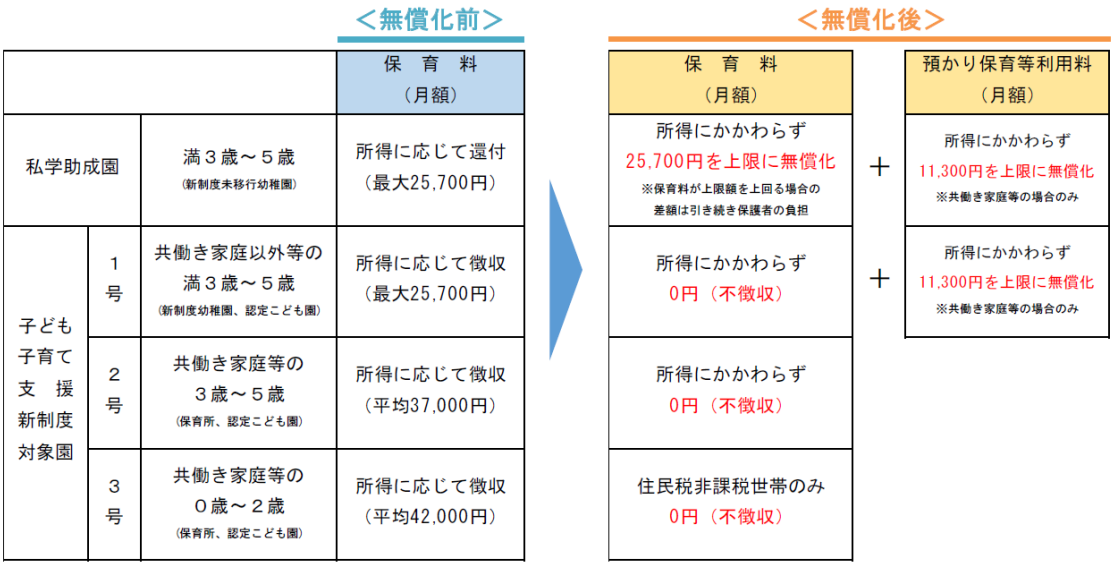
上限額は、私学助成園は月額 2.57 万円までとされており、保育料のほか入園料が対象となる。預かり保育の上限額は月額 1.13 万円までとされており、無償化の対象となる利用料は、実際の利用料に応じて計算することとされた。

以上を踏まえ、今般の幼児教育の無償化の方式をまとめると以下のようになる。

施設		無償化スキーム	
子ども・子育て支援新制度対象施設	認定こども園（幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型）	「子どものための教育・保育給付」の拡充	子ども・子育て支援法施行令を改正し、利用者負担額をゼロとする。 公定価格の全額を施設型給付費等により公費負担し、教育・保育給付を現物給付化する。公定価格外の特定保育料（上乗せ徴収）の有無は、幼稚園等ごとに異なりうる。
	幼稚園（新制度移行）		
	保育所		
	地域型保育事業		
その他	幼稚園（私学助成園）	「子どものための施設等利用給付」の創設	子ども・子育て支援法を改正し、施設・事業の利用に係「子育てのための施設等利用給付」を創設する。 ⇒ 施設等で定める利用料の一定額まで施設等利用費を支給 （日用品費、行事参加費、給食、通園費は対象外）。
	幼稚園等の預かり保育		
	特別支援学校幼稚部		
	認可外保育施設等		

このスキームが導入された結果、無償化前後で保育料は以下のように改訂される。

図表 4-1 幼児教育・保育の無償化後の「保育料」について



（文部科学省幼児教育課「幼児教育の無償化制度の概要と必要な準備」(2019)より引用）

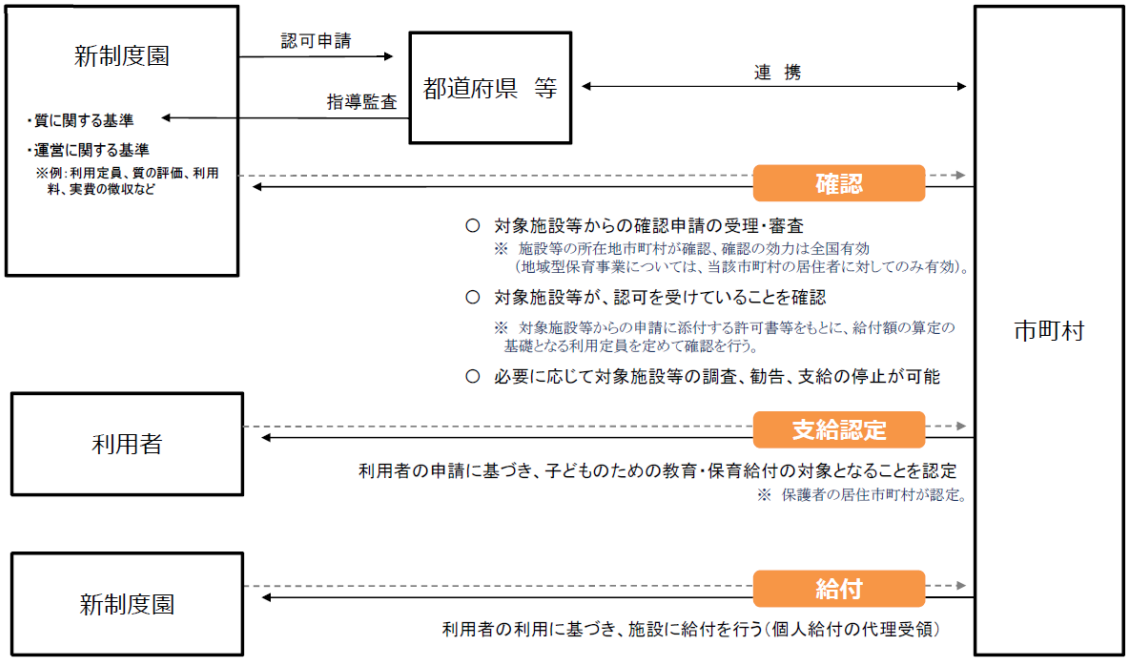
③　施設型給付のプロセス

以下では、施設型給付に関して、給付に至るまでのプロセス及び関連機関の関係性を説明する。なお、施設等利用給付に関しても、基本的な構造には大差ない。

(ア) 認可

2015 年の新制度以降、給付の創設に併せて、従来の保育所などの認可制度の改善を行い、客観的な認可基準に適合し、必要な条件を満たす場合には、欠格事由に該当する場合や需給調整が必要な場合を除き、認可するものとするという透明性の高い認可の仕組みとすることで、特に大都市部での保育需要の増大に機動的に対応することとしている。

図表　4-2　新制度園における施設型給付の主なフロー図



（文部科学省幼児教育課「幼児教育の無償化制度の概要と必要な準備」(2019)より引用）

(イ) 確認

市町村は、認可施設・事業に対し、施設等の利用定員を定めるなどの「確認」を行い、給付を実施することとなる。確認の観点は以下のようになっている。

法人格	・　教育・保育施設については、安定的・継続的な運営を担保する観点から、法人格を求める（地域型保育事業者を除く）。
運営基準の遵守	・　施設の設備、職員配置など、各施設・事業の認可基準を満たしていることを求める。 ・　さらに、国が定める基準を踏まえ、区分経理など、給付の対象施設・事業として求める運営基準を、市町村が条例で定める。なお、市町村の確認を受ける施設・事業者が遵守すべき運営基準に規定している主な事項は以下のとおりである。 利用開始に伴う基準：・内容・手続きの説明、同意、契約 ・応諾義務（正当な理由のない提供拒否の禁止） ・定員を上回る利用の申込みがあった場合の選考

		・支給認定証の確認、教育・保育給付認定申請の援助
	教育･保育の提供に伴う基準	・幼稚園教育要領、保育所保育指針等に則った教育・保育の提供 ・子どもの心身の状況の把握 ・子どもの適切な処遇（虐待の禁止等を含む） ・連携施設との連携（地域型保育事業のみ） ・利用者負担の徴収（実費徴収、上乗せ徴収を含む） ・利用者に関する市町村への通知（不正受給の防止） ・特別利用保育・特別利用教育の提供（定員外利用の取扱い）
	管理･運営等に関する基準	・施設の目的・運営方針、職員の職種、員数等の重要事項を定めた運営規程の策定、掲示 ・秘密保持、個人情報保護 ・非常災害対策、衛生管理 ・事故防止及び事故発生時の対応 ・評価（自己評価、学校関係者評価、第三者評価） ・苦情処理 ・会計処理（会計処理基準、区分経理、使途制限等） ・記録の整備
	撤退時の基準	・確認の辞退・定員減少における対応（利用者の継続利用のための便宜提供等）
	• 運営基準の遵守のため、市町村が指導監督を行う（立入検査、勧告・措置命令、確認取消し等）。	
辞退	• 対象施設・事業としての地位（確認）を辞退する場合、事前の届出、３か月以上の予告期間の設定、利用者の継続利用のための調整義務を課す。※施設・事業自体から撤退は、都道府県知事等の認可等が必要。	

（子ども・子育て会議（第 10 回）、子ども・子育て会議基準検討部会（第 11 回）合同会議 配布資料「確認制度について」(2013)及び子ども・子育て会議（第１回）配布資料「子ども・子育て関連３法について」(2013)より PwC あらたが作成）

(ウ) 支給認定

保護者は市町村に対して、子どもの年齢（満３歳以上又は未満の別）や保育の必要性の有無により分類される区分に該当することの認定の申請を行い、認定を受ける。申請を受けた市町村は、子どもの区分の認定と併せて、子どもが保育を必要とする場合に該当すると認めるときは、保育必要量（施設型給付等の対象となる保育の量）の認定を行う（保育の必要性の認定）。認定に当たっては、「事由[329]」と「区分[330]」に基づき、国が基準を設定している。認定が得られた場合には、市町村は区分や保育必要量等を記載した認定証を交付する。

認定を受けた保護者は、市町村の関与の下、施設・事業等を選択し契約を行うこととなるが、市町村は新制度の下でも保育所での保育の実施義務を負い、保育所以外（認定こども園や小規模保育等）の保育についても必要な保育を確保する義務を負うことから、当分の間、

[329] ①就労、②妊娠、出産、③保護者の疾病、障害、④同居又は長期入院等している親族の介護・看護、⑤災害復旧、⑥求職活動 ・起業準備を含む、⑦就学 ・職業訓練校等における職業訓練を含む、⑧虐待やＤＶのおそれがあること、⑨育児休業取得時に、既に保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること、⑩その他、上記に類する状態として市町村が認める場合

[330] 保育の提供に当たって、子どもに対する保育が細切れにならないようにする観点や、施設・事業者において職員配置上の対応を円滑にできるようにする観点などから主にフルタイムの就労を想定した「保育標準時間」、主にパートタイムの就労を想定した「保育短時間」の大括りな２区分が設定されている。

「保育を必要とする」との認定を受けた子どもについては、市町村が保護者からの利用の申込みを受けて利用調整を行い、利用可能な施設・事業者のあっせん等を行うほか、施設・事業者に対して、その子どもが利用できるよう要請を行うこととなる。なお、私立保育所を利用する場合には、保護者と市町村が契約を行う形となる。

市町村が行う認定区分と、給付を受ける施設等の関係は以下のとおりである。

認定区分	給付の内容	給付を受ける施設等
教育標準時間（１号）認定子ども 満３歳以上の小学校就学前の子どもであって、２号認定子ども以外のもの［子ども・子育て支援法第 19 条第１項第１号］	教育標準時間	幼稚園 認定こども園
保育（２号）認定子ども 満３歳以上の小学校就学前の子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの ［子ども・子育て支援法第 19 条第１項第２号］	保育短時間 保育標準時間	保育所 認定こども園
保育（３号）認定子ども 満３歳未満の小学校就学前の子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの ［子ども・子育て支援法第 19 条１項第３号］	保育短時間 保育標準時間	保育所 認定こども園 地域型保育

（文部科学省幼児教育課「幼児教育の無償化制度の概要と必要な準備」(2019)より PwC あらたが作成）

(エ) 給付

施設型給付、地域型保育給付の額は、「内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額」（公定価格）を基礎として算定される。公定価格は、子ども一人当たりの教育・保育に通常要する費用を基に算定されており、「認定区分（１号認定、２号認定、３号認定)」、「保育必要量」、「施設の所在する地域」等を勘案して算定される。

給付の方法については、保護者における個人給付を基礎とし、確実に学校教育・保育に要する費用に充てるため、市町村から法定代理受領する仕組みとなっている[331]。契約については、市町村の関与の下、保護者が自ら施設を選択し、保護者が施設と契約する公的契約とし、施設の利用の申込みがあったときは、正当な理由がある場合を除き、施設には応諾義務が課される。

(オ) 財源

幼児教育の無償化については、制度として確立された少子化に対処するための施策として、2019 年 10 月に行われた消費税率 10%への引き上げによる財源を活用することとされた。国負担分については社会保障関係費として内閣府に予算計上する。また、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用する。費用負担の在り方については、地方自治体の負担軽減にも配慮しつつ、国と地方で適切な役割分担をすることを基本とし、国と地方へ配分さ

[331] 私立保育所に対しては、保育所における保育は市町村が実施することとされていることから（児童福祉法第 24 条)、法定代理受領ではなく、利用者負担を市町村で徴収し、施設型給付と利用者負担を合わせた全額が委託費として支払われる。

れる消費税の増収分を活用することにより、必要な地方財源を確保する。

新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の国と地方の負担割合については、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の役割を果たすことが求められるという支援法の基本理念を踏まえ、国 1/2、都道府県 1/4、市町村 1/4 とされた。

幼児教育の無償化に係る国と地方の財源負担について、平成 31 年度予算（案）を基にした平年度ベースでの試算は以下のとおりである。

法律上の位置付け	区分		国・地方合計（億円）			
				国	都道府県	市町村
施設型給付（地域型保育給付含む）	＜新制度＞保育所･幼稚園等	私立	4,118	2,059	1,030	1,030
		公立	1,635	-	-	1,635
子育てのための施設等利用給付	＜旧制度＞私立幼稚園等		1,393	697	348	348
	認可外保育施設等		282	141	70	70
	預かり保育等		336	168	84	84
合計			7,764	3,065	1,532	3,167

（内閣府子ども・子育て本部「幼児教育の無償化に係る参考資料」(2018)より PwC あらたが作成）

（2）高等教育の無償化政策 [332]

高等教育は、国民の知の基盤であり、イノベーションを創出し、国の競争力を高める原動力でもある。そのため、大学改革、アクセスの機会均等、教育研究の質の向上を一体的に推進し、高等教育の充実を進める必要がある。

現状、最終学歴によって平均賃金に差があり、また、低所得の家庭の子どもたちは大学への進学率が低いという実態がある。こうしたことを踏まえ、2020 年４月より「高等教育の無償化」として、低所得者世帯の者であっても、社会で自立し、活躍することができる人材を育成する大学等に修学することができるよう、その経済的負担を軽減することにより、我が国における急速な少子化の進展への対処に寄与するため、真に支援が必要な低所得者世帯の者に対して、①授業料及び入学金の減免（以下、授業料等減免）と②給付型奨学金の支給が導入された。

①　授業料等減免

授業料等減免では、各大学等が、以下の上限額まで授業料及び入学金の減免を実施し、減免に要する費用について公費から支出する。上限額の考え方として、国公立大学等は、入学金・授業料ともに、国立の学校種ごとの標準額までを減免、私立大学等は、入学金については、私立の入学金の平均額までを減免し、授業料については、国立大学の標準額に、各学校種の私立学校の平均授業料を踏まえた額と国立大学の標準額との差額の２分の１を加算し

[332] 以下の文献による。
文部科学省「高等教育の無償化について」（平成 31 年３月５日厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料）
内閣府「令和元年版少子化社会対策白書」(2019)
文部科学省「高等教育の修学支援新制度について(令和２年４月からの実施に向けた高校等での予約採用)」(2019)

た額までを減免することとされた。具体的な上限額は以下のとおりである。

	国公立		私立	
	入学金	授業料	入学金	授業料
大学	28 万円	54 万円	26 万円	70 万円
短期大学	17 万円	39 万円	25 万円	62 万円
高等専門学校	8 万円	23 万円	13 万円	70 万円
専門学校	7 万円	17 万円	16 万円	59 万円

（文部科学省「高等教育の無償化について」より PwC あらたが作成）

② 給付型奨学金

給付型奨学金は、独立行政法人日本学生支援機構（Japan Student Services Organization: JASSO）が各学生に支給する。具体的な制度設計については、現行の給付型奨学金の枠組みを基礎としつつ、学生が学業に専念するため、学生生活を送るのに必要な学生生活費を賄えるよう以下のように定められた。

	国公立		私立	
	大学・短期大学・専門学校	高等専門学校	大学・短期大学・専門学校	高等専門学校
自宅生	35 万円	21 万円	46 万円	32 万円
自宅外生	80 万円	41 万円	91 万円	52 万円

（文部科学省「高等教育の無償化について」より PwC あらたが作成）

③ 支援対象者の要件（個人要件）等（学業・人物に係る要件）

今般の高等教育の無償化の目的は、支援を受けた学生が大学等でしっかり学んだ上で、社会で自立し、活躍できるようになることであることから、進学前の明確な進路意識と強い学びの意欲や進学後の十分な学習状況をしっかりと見極めた上で学生に対して支援を行うこととされている。

(ア) 進学前の確認

大学への進学前においては、各高等学校等の長は、生徒及び卒業者（以下「生徒等」という。）を給付奨学生として推薦するに当たって、独立行政法人日本学生支援機構に関する省令（平成 16 年文部科学省令第 23 号）に定める基準に基づき、JASSO への対象者の推薦を行う。

推薦対象者の基準に該当するかどうかの判定は、高等学校等での在学時の成績だけで否定的な判断をせず、高等学校等がレポートの提出や面談等により、進学前の明確な進路意識と強い学びの意欲を確認することにより行う。当該判定に当たっては、高等学校等における日常的な学習状況、進路指導等を勘案しつつ、先ず、当該生徒等の学習成績等に基づく確認を行う。具体的には、高等学校等の指導要録における各教科、科目等の評定の平均が 3.5 以上であること等が基準とされている。

これに該当しない場合には、レポート又は面談等により学修意欲等を確認する。具体的には、生徒等からレポートの提出を求め、または、生徒等に対する面談等を実施することで進

学の目的（進学後の将来の展望を含む。）及び進学後の学修継続の意志を確認する[333]。

また、このほかに受給者の家計状況に関連して収入基準及び資産基準が設けられており、いずれも満たす必要がある。

収入基準	第１区分	申請者と生計維持者の市町村民税所得割が非課税であること	満額支給
	第２区分	申請者と生計維持者の支給額算定基準額[334]の合計が 100 円以上 25,600 円未満であること。	第１区分の３分の２
	第３区分	申請者と生計維持者の支給額算定基準額の合計が 25,600 円以上 51,300 円未満であること。	第１区分の３分の２
資産基準	－	申請者と生計維持者（二人）の資産額の合計が 2,000 万円未満（生計維持者が一人のときは 1,250 万円未満）であること。	－

（文部科学省「高等教育の修学支援新制度について(令和２年４月からの実施に向けた高校等での予約採用)」(2019)より PwC あらたが作成）

対象となる者は、住民税非課税世帯の学生とし、全体として支援の崖・谷間が生じないよう、住民税非課税世帯に準ずる世帯の学生についても、住民税非課税世帯の学生に対する支援措置に準じた支援を段階的に行うため三つの区分を設け、支援額の段差をなだらかにしている。資産基準を満たさない者には支給は行われない。

収入要件の確認は、申込者から提出された申込者本人とその生計維持者のマイナンバーを活用して JASSO が市町村民税の課税状況などの情報を確認することにより行う。資産要件については、JASSO への自己申告とされており、資産に関する証明書（預金通帳のコピー等）の提出は不要とされている。

なお、奨学金支給期間中、毎年、JASSO はマイナンバーにより取得した申込者と生計維持者の所得の情報や報告された資産額に基づき、継続的に支援区分の見直しを行う。

(イ) 進学後の確認

大学進学後の申請に関しては、各大学等の長は、大学等における修学の支援に関する法律施行規則（令和元年文部科学省令第６号）及び独立行政法人日本学生支援機構に関する省令（平成 16 年文部科学省令第 23 号）に定める基準に基づき、授業料等減免の対象者の選考を行うとともに、JASSO への給付型奨学金の対象者の推薦を行うものとする。

修学支援の措置における授業料等減免と給付型奨学金による支援対象者の要件は同一であり、授業料等減免の申請者は、給付型奨学金の対象者として認定されていることをもって、授業料等減免の対象者としての認定を受けることができる。

支援対象者の基準に該当するかどうかの判定は、学業成績だけで否定的な判断をせず、学修計画書により、明確な進路意識と強い学びの意欲を確認することにより行う。当該判定に当たっては、大学等における日常的な学修状況、進路指導等を勘案しつつ、次の各条件に該当するか否かを確認することにより判定する。

① 入学１年目の者の基準	次のアからエのいずれかに該当すること。 ア　高等学校等の評定平均値が 3.5 以上であること イ　入学者選抜試験の成績が入学者の上位２分の１以上であること

[333] 文部科学省「大学等への修学支援の措置に係る学修意欲等の確認の手引き（高等学校等向け）」(2019)
[334] 支給額算定基準額＝課税標準額×６％－（調整控除額＋調整額）(b)（100 円未満切り捨て）

	ウ　高等学校卒業程度認定試験の合格者であること エ　学修計画書の提出を求め、学修の意欲や目的、将来の人生設計等が確認できること
② 入学２年目以降の者の基準	次のアまたはイのいずれかに該当すること。 ア　在学する大学等における学業成績について、GPA（平均成績）等が上位２分の１以上であること イ　次の（A）及び（B）のいずれにも該当すること （A）修得単位数が標準単位数※以上であること ※ 標準単位数 ＝ 卒業必要単位数 ÷ 修業年限 × 在学年数 （B）学修計画書の提出を求め、学修の意欲や目的、将来の人生設計等が確認できること ただし、上記ア又はイに該当する場合であっても、在学中の学業成績等が適格認定の基準における「廃止」の区分に該当する場合には、支援の対象とならない。

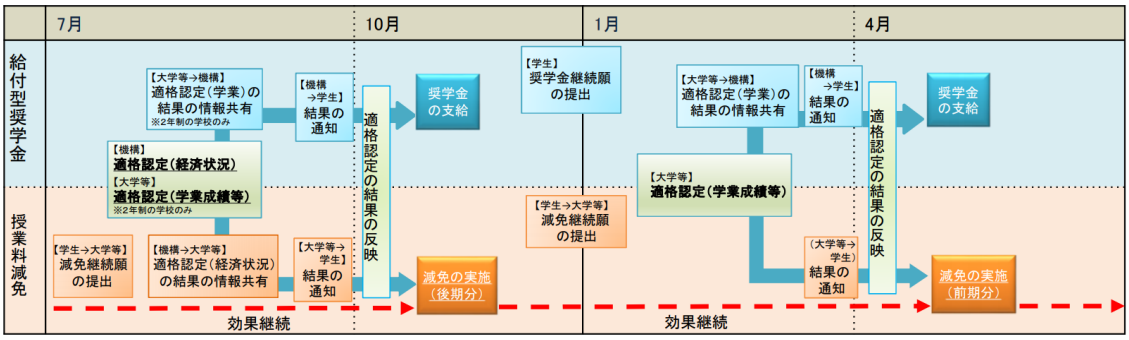
（文部科学省「高等教育の修学支援新制度について(令和２年４月からの実施に向けた高校等での予約採用)」(2019)より PwC あらたが作成）

このように、成績のみならず、学生から学修計画書の提出を求めることで、1) 学修の目的（将来の展望を含む。）、2) 学修の計画、3) 学修継続の意志、4) 将来、社会で自立し、及び活躍する目標をもって、大学等における学修意欲を有しているか否かの判定を行うこととされている[335]。

退学・停学の処分を受けた場合のほか、学習意欲が著しく低いと大学等が判断した場合には、直ちに支援を打ち切る（廃止）こととされている。また、学習意欲が低いと大学等が判断した場合には、大学等が「警告」を行い、それを連続で受けた場合には支援を打ち切ることとされている。

給付型奨学金の支援区分等の情報は、本人の同意のもと、JASSO のシステムを通じて授業料等減免を実施する大学等と連携する仕組みになっている。給付型奨学金と授業料等減免を受けるための要件は同一であるため、大学等において重ねて所得や資産を確認する必要はない。

図表 4-3　支援対象者の適格認定のスケジュール



（文部科学省「高等教育の修学支援新制度について(令和２年４月からの実施に向けた高校等での予約採用)」(2019)より引用）

335 文部科学省「大学等への修学支援の措置に係る学修意欲等の確認の手引き（大学等向け）」(2019)

④　大学等の要件（機関要件）

大学等での勉学が職業に結びつくことにより格差の固定化を防ぎ、支援を受けた学生が大学等でしっかりと学んだ上で、社会で自立し、活躍できるようになるという、今般の高等教育の無償化の目的を踏まえ、対象を学問追究と実践的教育のバランスが取れている大学等とするため、大学等にも一定の要件が求められている。

本制度の対象となる学校は、大学（別科及び専攻科並びに大学院を除く。）、短期大学（別科を除く。）、高等専門学校（第４学年及び第５学年に限る。）、専門課程を置く専修学校（以下「専門学校」という。）である[336]。短期大学及び高等専門学校の専攻科については、独立行政法人大学改革支援・学位授与機構の認定を受けた「認定専攻科」のみが含まれる。

機関要件の確認は学校の種類及び公私の別に基づき、以下の者が行う。

国公私立の別・設置者		学校の種類	機関要件の確認者
国立	国立大学法人	大学・短期大学・専門学校	文部科学大臣
	独立行政法人	高等専門学校	
	厚生労働省・同省所管の独立行政法人	専門学校	厚生労働大臣
公立	地方公共団体・公立大学法人・地方独立行政法人	大学・短期大学・高等専門学校・専門学校	当該地方公共団体の長
私立	学校法人等	大学・短期大学・高等専門学校	文部科学大臣
	学校法人等（独立行政法人・地方独立行政法人を除く。）	専門学校	所轄の都道府県知事

（文部科学省「機関要件の確認事務に関する指針（2020 年度版）」(2020)より PwC あらたが作成）

確認者は、大学等が以下の要件（「大学等の教育の実施体制関係」及び「大学等の経営基盤関係」）を充足しかつ大学等の設置者の欠格事由、大学等の設置者（法人）の役員の欠格事由のいずれにも当たらないことを確認する。

大学等の教育の実施体制関係 （修学支援法第７条第２項第一号、施行規則第２条）	(1)　実務経験のある教員等による授業科目の配置 (2)-①　学外者である理事の複数配置又は (2)-②　外部の意見を反映することができる組織への外部人材の複数配置 (3)　授業計画の作成、GPA などの成績評価の客観的指標の設定、卒業認定に関する方針の策定などにより、厳格かつ適正な成績管理を実施及び公表していること (4)　財務・経営情報の公表 ・法令に則り、収支計算書、貸借対照表などの財務諸表等を公表していること ・教育活動に係る情報を公表していること
大学等の経営基盤関係 （修学支援法第７条第２項第二号、施行規則第３条）	(5)　設置者の財務状況・大学等の収容定員充足率 以下の全てに該当する大学等でないこと。 ・その設置者の直前３年度の全ての収支計算書において「経常収支差額」がマイナスであること。 ・その設置者の直前の年度の貸借対照表において「運用資産と外部負債の差額」がマイナスであること。

[336] 専門課程の生徒のみ。高等課程、一般課程及び附帯教育の生徒は支援対象者とはならない。

	・直近３年度の全ての収容定員充足率が８割未満であること。ただし、専門学校にあっては、直近３年度の収容定員充足率が下表（表省略）のとおりであること。

（文部科学省「機関要件の確認事務に関する指針（2020 年度版）」(2020)より PwC あらたが作成）

大学等の経営基盤に関する要件は、教育の質が確保されておらず、大幅な定員割れとなり、経営に問題がある大学等について、高等教育の負担軽減により、実質的に救済がなされることがないよう、文部科学省の「学校法人運営調査における経営指導の充実について」（平成 30 年 7 月 30 日付 30 文科高第 318 号高等教育局長通知）における「経営指導強化指標」を踏まえて定められたものである[337]。

⑤　財源（負担割合）

これらの高等教育の無償化については、幼児教育の無償化と同様、制度として確立された少子化に対処するための施策として、2019 年 10 月に実施された消費税率 10%への引き上げによる財源を活用することとされた。国負担分については社会保障関係費として内閣府に予算計上し、文部科学省において執行する。また、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用することとされている。

各制度における具体的な財源負担者及び支給（交付）者は以下のとおりである。

		負担	支給（交付）者
給付型奨学金の支給（学生個人への支給）		国	日本学生支援機構が学生に直接支給
授業料等減免（大学等が実施する減免に対する機関補助）	国公立大学等	設置者（国又は地方公共団体）が全額負担	設置者（国又は地方公共団体）が各学校に交付
	私立大学・短期大学・高等専門学校	所轄庁（国）が全額負担	所轄庁（国）[338]が各学校に交付
	私立専門学校	国と都道府県が 1/2 ずつ負担	所轄庁（都道府県）が各学校に交付

（文部科学省「高等教育の無償化について」より PwC あらたが作成）

本制度が開始される令和２年度においては、授業料等減免制度の創設に係る予算として 2,527 億円余、給付型奨学金の支給の拡充に係る予算として 2,353 億円余、計 5,881 億円余が、内閣府一般会計において新たに予算措置されている（国費分。対象者数などの積算は公表されていない）。

2.　我が国の会計検査の状況

（1）幼児教育に関する検査報告事例

No.	件名	省庁名等	観点	指摘事項
1	子どものための教育･保育給付費負担金の国庫	内閣府	合規性等	子どものための教育･保育給付費国庫負担金の交付額の算定に関して、２事業主体が、国庫負

[337] 文部科学省「機関要件の確認事務に関する指針（2020 年度版）」(2020)

[338] 私立大学・高専への交付金の交付は、日本私立学校振興・共済事業団を通じて行うこととされている（大学等における修学の支援に関する法律第 17 条、日本私立学校振興・共済事業団法第 23 条）

No.	件名	省庁名等	観点	指摘事項
	負担対象事業費を過大に精算していたもの（H28）			担対象事業費の算定に当たり、誤って、年少扶養控除を適用したとした場合の市町村民税額を基に階層区分を決定するなどしており、利用者負担額を過小に算定していたことを指摘した事例。【不当と認める国庫補助 33,616,785 円】
2	子ども・子育て支援全国総合システムの構築の目的が達成されるようにするために、同システムに登録する情報の範囲や活用方法等について具体的に検討するとともに、市町村等における業務の実態等を的確に把握するなどして、同システムの運用等について見直しなどを行うよう意見を表示したもの（H28）	内閣府	有効性等	子ども・子育て支援全国総合システムがその構築の目的を達成しているかなどに着眼して内閣府、20 都府県及び同都府県管内の 173 市区町において会計実地検査を行った事例。総合システムの運用状況は、その目的を十分に達成していないと結論付け、「必要な登録情報をどのような範囲のものとするかなどという点について具体的に検討すること」や「市町村等における交付申請等に関する業務の効率化や一層効果的な子育て支援等の実施が図られるよう、また都道府県における確認施設に関する情報の公表が、保護者の確認施設の選択に資するものとなるよう、登録情報の範囲、総合システムの入力、出力方式等、総合システムの見直しなどを行うこと」等の意見を表示している。
3	私立学校施設整備費補助金（私立幼稚園施設整備費）が過大に交付されていたもの（H28）	文部科学省	合規性等	私立学校施設整備費補助金に関して、補助対象となる床面積の算定方法の誤りや、補助対象となる期間の誤りを２学校法人に対して指摘した事例。【不当と認める国庫補助金 4,039,000 円】
4	子どものための教育・保育給付費負担金の国庫負担対象事業費を過大に精算していたもの（H29）	内閣府	合規性等	子どものための教育・保育給付費国庫負担金の交付額の算定に関して、４都県の４事業主体において、誤って、異なる年齢区分の利用者負担の上限額と給付単価限度額とを比較して低い額となる給付単価限度額を利用者負担額とするなどしており、利用者負担額を過小に算定するなどしていたことを指摘した事例。【不当と認める国庫補助金 12,998,853 円】
5	子育て支援対策臨時特例交付金により造成した基金を活用して実施した事業（地域子育て支援拠点事業に係る分）において基金が過大に使用されていたもの（H29）	厚生労働省	合規性等	地域子育て支援拠点事業に係る助成金の交付額の算定に当たり、一か所の地域子育て支援拠点において、専任の者を２名以上配置するという実施要件を満たしていないのに、これに係る事業費を対象経費の実支出額等に含めていたため、対象額が過大に算定されていたことを指摘した事例。【不当と認める国庫補助金 3,710,000 円】
6	子どものための教育・保育給付費負担金の国庫負担対象事業費を過大に精算していたもの	内閣府	合規性等	子どものための教育・保育給付費国庫負担金の交付額の算定に関して、２県の２事業主体において、誤って、所定の要件を満たしていないのに費用の額の算定に当たり所長設置加算や主

No.	件名	省庁名等	観点	指摘事項
	（H30）			任保育士専任加算を計上しており、費用の額を過大に算定するなどしていたことを指摘した事例。【不当と認める国庫補助金 6,492,475 円】
7	企業主導型保育助成事業により企業主導型保育施設を整備するに当たり、補助事業者に対して利用定員の妥当性等について適切に審査等を行わせるとともに、補助事業者が企業主導型保育施設の設備基準等との適合性等について十分に審査等を行えるような仕組みを整備することなどにより、企業主導型保育施設の利用定員の設定等が適切に行われ、整備された企業主導型保育施設が有効に利用されるよう改善の処置を要求したもの（H30）	内閣府	有効性等	企業主導型保育助成事業に関して、企業主導型保育施設における利用状況はどのようになっているか、利用定員は保育需要等を踏まえて適切に設定されているか、助成の申込時に設定した開設予定時期等に係る計画や設備基準等に基づき施設の整備が行われ、計画どおり児童の受入れが行われているか、助成の申込みに対する協会の審査等は適切に行われているかなどに着眼して検査した事例。補助事業者が、事業主体に適切な指導を行い、また適切な審査を実施するように、内閣府に対して改善の処置を求めている。

上表では、主に子ども・子育て支援新制度（2015）に関する平成 28 年度決算から 30 年度決算までの検査報告事例を取り上げている。また、参考として、文部科学省及び厚生労働省の幼児教育に関する検査報告事例[339]も一つずつ取り上げた。

上表より、幼児教育における経済的支援政策に関しては、主に合規性の指摘が多いことが分かる。それらの事例では、いずれも補助金の精算過大が指摘されている。

一方で、子ども・子育て支援新制度に関しては、有効性の観点からの報告も２件行われている。

平成 28 年度の事例では、子ども・子育て支援全国総合システムに関する検査が行われており、総合システムの利用状況や総合システムを用いた情報公開の程度に着目して、総合システムの運用等の有効性に言及している点は特徴的である。また、この事例では、総合システム構築前の内閣府による仕様書の作成段階について言及されている点も特徴的である。

平成 30 年度の事例では、企業主導型保育施設の利用定員の設定及び設備基準等との適合性等に関する検査が行われている。この事例では、各事業主体の業務プロセスの不備にとどまらず、補助事業者である公益財団法人児童育成協会が事業主体に適切な方針を伝達していない点や協会のモニタリングの不備等にも言及されている。

[339] 厚生労働省の事例５については、厚生労働省から交付された交付金を原資とした事業を指摘したものであって、同様の事態について、制度移管後の内閣府から交付された補助金等を原資とした事業については内閣府の指摘として検査報告に掲記されている。

（2）高等教育に関する検査報告事例

No.	件名	省庁名等	観点	指摘事項
1	学資金貸与事業の実施に当たり、債務者の住所等を適時適切に把握して、債務者の実情に応じた割賦金の回収及び返還期限猶予の願い出に関する指導を適時適切に行うよう改善の処置を要求したもの(H20)	独立行政法人日本学生支援機構	合規性 効率性 有効性 等	機構において、債務者の住所等を確実に把握していないと、(1)学資金を返還しない債務者に対して割賦金の支払を求めることができなかったり、(2)潜在的返還期限猶予対象者に対して返還期限猶予の願い出について指導することができなかったりすることになる。しかし、機構において、債務者の住所等を確実に把握していないことから、延滞した割賦金の回収が適切に実施できていなかったり、潜在的返還期限猶予対象者に対して返還期限猶予の願い出について十分指導できていなかったりなどしていた。会計検査院は、これらの事態に対して改善を要求した。
	上記要求した事項の結果(H21)	独立行政法人日本学生支援機構	－	上述の H20 の指摘事項について、機構は、会計検査院の指摘の趣旨に沿い、住所不明者が判明した場合等について、21 年 12 月までに、郵便物の返送等により住所不明であることが判明してから市町村に住所を照会するまでの過程における関連業務を機械化することなどにより住所調査に関する業務の迅速化を図ったり、出身大学との連携強化を図ったりするなどの体制を整備した。また、21 年 10 月からコールセンターを設置・運営して返還困難者の相談に対応したりなどして、債務者の実情の調査及び潜在的返還期限猶予対象者の把握に努めるなどの体制を整備する処置を講じていた。
2	奨学金貸与事業において、振込超過金の発生を防止する方策を検討して実施したり、適格認定が適切でなかったことが判明した奨学生について、当該奨学生が在学する大学等に、本来「廃止」と認定すべきであった時点まで遡って適格認定の修正を行わせたりすることなどにより、振込超過金の発生及び適格認定が適切でなかったことが判明した奨学生に対する奨学金の貸与を防止するよう是正改善の処置を求めた	独立行政法人日本学生支援機構	合規性 等	機構は、大学等に対して、奨学生の退学等の事実を把握した時点で奨学金の振込を停止（以下、「振込保留」）する手続をとるよう依頼しているが、大学等において振込保留の手続の遅延が発生した場合、手続がとられるまでの間、資格喪失者に奨学金が振り込まれることとなる。23、24 両年度における振込超過金の件数及び金額は、23 年度２億 5219 万円、24 年度２億 3460 万余円となっていた。機構は、多額の振込超過金が発生しているのに、その件数及び金額を把握しておらず、さらに、大学が提出した振込超過金の再発防止策の実施状況についても確認していなかった。また、本来は「廃止」と認定すべきであったにもかかわらず、「警告」と不適切に認定されていた奨学生 586 人について、機構は、24 年４月に遡及して奨学生に対する認定を「警告」から「廃止」に修正すべきであるとしていたのに、24 年度中の貸与を

No.	件名	省庁名等	観点	指摘事項
	もの(H25)			継続しており、その金額は５億 0412 万円となっていた。会計検査院は、これらの事態に対して是正改善を要求した。
	上記要求した事項の結果(H26)	独立行政法人日本学生支援機構	－	上述の H25 の指摘事項について、機構は、会計検査院の指摘の趣旨に沿い、振込超過金の発生を防止する方策として、27 年１月に大学等に対して事務連絡を発したり、26 年 11 月から 27 年３月までの間に大学等の奨学金事務担当者に対する研修会を開催したりした。また、26 年 11 月から振込超過金の件数及び金額を把握して、振込超過金が発生した大学等に対しては、再発防止策の実施状況を確認するなどの指導を行った。適格認定が適切でなかったことが判明した奨学生については、当該奨学生が在学する大学等に本来「廃止」と認定すべきであった時点まで遡って適格認定の修正を行わせてその結果に基づいて奨学生の資格を失わせることとする取扱いを定めた。

我が国でも高等教育に関する指摘は多数あるが、上表では、本報告書で取り上げた各国の事例に近い奨学金についての事例として、独立行政法人日本学生支援機構（以下、機構）に関する検査報告事例を取り上げている。これより、平成 16 年の機構設立以降、指摘がなされている報告は２件となっており、いずれも貸与型奨学金を対象とした検査であることが分かる。

また、上表では取り上げていないが、前身の日本育英会に関しても、改善の意見を表示している報告が２件行われており、いずれも貸与型奨学金を対象とした報告であった。

我が国の会計検査においては、給付型奨学金は開始間もないため、貸与型奨学金に関する報告となっている。

検査の観点としては、H20 の事例では、延滞債権の回収状況及び猶予制度に関する情報提供について、債務者の住所の把握の観点から検査を行っている。H25 の事例では、資格喪失者への奨学金の誤給付及び誤給付への対応方法について検査を行っている。

第２節 各国の教育制度及び政策のまとめ・比較

1. アメリカの教育制度及び政策

アメリカは連邦制の国家であり、憲法上、各州が主権を有している。教育行政に関する権限も基本的に州が有しており、連邦政府の権限は不利な状況にある者の支援等に限定されている。

連邦政府の幼児教育における経済的支援政策としては、ヘッドスタートと保育開発交付金（CCDF）の二つを主要な政策として挙げることができる。

ヘッドスタートは、低所得層の家庭を対象に、教育、栄養、保健等の総合的なサービスを無償で提供することを目的としたプログラムである。ヘッドスタートは３、４歳児、早期ヘッドスタートは０～２歳児を対象とする。補助金は連邦政府から事業主体へと直接交付され、連邦政府からの委託事業として各プログラムが実施される。

一方、CCDF は、低所得層の家庭の保育支援を目的とした交付金であり、13 歳未満の子どもを対象とする。交付金は連邦政府から州へと交付され、州が各事業主体へと交付金を配分する。交付金の使用方針や具体的な実施政策については、州に大幅な裁量権が与えられており、各州で独自の政策が行われている。

連邦政府の高等教育における経済的支援政策は、各種奨学金やローン制度を合わせて連邦学生支援プログラムとして展開されている。その中で主要な支援手段となっているプログラムが、政府直接ローンである。

政府直接ローンは、基本的に全ての学生が利用することができるが、借り入れることができる金額は学年や保護者による扶養の有無により異なる。借入額は、大学を通じて学生に支給される。返済方式は複数用意されており、一定の所得要件を満たす場合は、所得連動型の返済方式を利用することができる。政府直接ローンは、教育省の学生支援局の所管であるが、その役割の大半がローンサービサーと呼ばれる外部機関に委託されている。

2. イギリスの教育制度及び政策

イギリスの教育行政においては、中央集権的な体制が構築されており、地方レベルで教育行政を担当する地方当局の権限は限定されている。

幼児教育における経済的支援政策としては、幼児教育の無償化政策が挙げられる。幼児教育の無償化政策では、全ての３、４歳児及び不利な状況にある２歳児を対象として、週 15 時間、年 38 週の幼児教育が無償で提供される。また、共働き家庭の３、４歳児はさらに追加で週 15 時間、年 38 週が無償で提供される。これらの上限を超える部分については、各家庭の自己負担となる、

幼児教育の無償化政策は、保育政策というよりは教育政策という意味合いが強い。また、３、４歳児に関しては所得に関係無く無償化の対象となるため、支援対象が低所得層に限定されていない点が特徴である。

高等教育における経済的支援政策としては、授業料ローンが挙げられる。授業料ローンでは、学生は政府から授業料相当額を借り入れることができる。借入額は、学生ローンの提供機関であるスチューデント・ローンズ・カンパニーから高等教育機関へと直接支払われる。返済は卒業後の４月から始まるが、所得連動型の返済方式が採られており、所得が閾値を超

えない限り返済は開始されない。返済の回収は、歳入関税庁が徴税システムを利用し、主に源泉徴収により行う。

3. フランスの教育制度及び政策

フランスにおいて、教育行政は中央集権的な構造となっている。地方の役割は学校の建設・修理等に限定され、行政事務の大半を国の出先機関が担当している。

フランスの幼児教育政策においては、主に０～２歳児を対象とした保育は有償、３～５歳児を対象とした幼稚園は無償で提供されており、幼児教育における経済的支援は、家族手当、乳幼児受入手当のような子育て家庭への総合的な支援政策の形で間接的に実施されている。

高等教育に関しては、高等教育機関の授業料は無償であり（少額の登録料は必要）、奨学金は生活費の支援を対象としたものとなっている。代表的な奨学金としては、社会的基準に基づく奨学金を挙げることができ、これは給付型の奨学金であり、所得等に応じて給付額が設定されている。

4. ドイツの教育制度及び政策

ドイツは連邦制の国家であり、各州が一つの国家として主権を有しており、教育行政に関しても基本的な権限は州が有している。

幼児教育における経済的支援政策は各州で独自に行われており、州によりその内容やレベル感は様々である。一方、連邦政府の政策は、児童手当や両親手当のような子育て家庭への総合的な支援政策に限られており、間接的に保育に係る費用や家庭での育児、出産後の復職を支援するような政策となっている。

高等教育に関しては、ドイツ全州において授業料が無償となっている。そのため、連邦政府の政策として、「連邦教育訓練助成法（BAföG）に基づく奨学金」（以下、連邦奨学金）が用意されているが、これは生活費支援を目的としている。

連邦奨学金は、50%が給付、残りの 50%が貸与（無利子）となっており、学生は 50%分について返済が必要となる。毎月の返済額は 130 ユーロ（約 1 万 6,900 円）で、総額 10,000 ユーロ（約 130 万円）まで返済することが求められている。ただし、毎月の所得が 1,225 ユーロ（約 15 万 9,250 円）以下である場合は、申請により返済が猶予され、返済開始から 20 年経過後には債務は免除される

5. オーストラリアの教育制度及び政策

連邦憲法上、各州は大幅な権限が認められており、教育行政に関しても基本的には州の権限とされている。

連邦政府の幼児教育における経済的支援政策としては、保育補助金が主要な政策である。保育補助金は、13 歳以下の子どもを有する低・中所得層の家庭の保育に係る費用を支援することを目的とした補助金であり、中所得層も政策対象に含んでいる点が特徴である。交付金額は、家庭の所得、両親の活動レベル、利用する保育サービスの種類により決定される。補助金は、連邦政府から事業者へと直接交付され、交付金額と利用料の差額については各家庭が自己負担することとなる。

高等教育における経済的支援政策としては、HECS-HELP が代表的な政策である。HECS-

HELP は、高等教育費用のうち学生が負担する部分の金額（学生貢献分）について、政府から借り入れることができるローン制度である。借入額は、政府から高等教育機関へ直接支払われる。返済は、所得連動型の方式により行われ、在学中か卒業後かを問わず、所得が閾値を超えた時点から開始される。債務免除の制度はない。返済の回収は、国税庁が徴税システムを用いた源泉徴収により実施する。

6. 各国の教育政策の比較及び我が国の教育政策との比較

（1）幼児教育政策

各国の幼児教育における経済的支援政策は、支援対象事業別に「教育及び保育を対象とした政策」と「保育に限定した政策」の二つに大きく分けることができる。前者には、イギリス、フランス、日本の政策が当てはまり、後者には、アメリカの保育開発交付金及びオーストラリアの政策が当てはまる。一方で、アメリカのヘッドスタートは教育・保育に限定されず、栄養や健康、安全といった部分まで含む総合的な支援を目的としている点で特徴的である。

利用者の所得要件に関しては、多くの国で低所得層を重視した要件となっている。イギリスの３、４歳児、フランスの３～５歳児、そして日本の３～５歳児については、所得に関係なく支援対象となっているが、イギリス及び日本の政策では低所得層に限定した支援も用意されている。

支援金額については、「全額補助」と「一部補助」に分けることができる。アメリカのヘッドスタート、フランス、日本では、対象事業の利用に係る費用が全額補助されるが、イギリス、オーストラリアでは政府の補助は利用料の一部分のみであり、不足分は各家庭が自己負担することとなる。

補助金等の交付は、いずれの国においても、利用者ではなく事業主体に対して直接交付する方法が一般的である。中央／連邦政府から直接事業主体に交付されるパターンと、間に州／地方政府を挟むパターンがあるが、後者のパターンでも州／地方には裁量権がほとんど与えられていない場合が多く、どちらのパターンによってもあまり差異はない。

一方で、アメリカの保育開発交付金では、各州に連邦政府からの交付金の使途について裁量権が与えられている点が特徴的である。

以上を踏まえると、我が国において導入された幼児教育の無償化政策は、本報告書で取り上げた各国の政策の中では、イギリスの幼児教育の無償化政策との類似性が高いと考えられる。日本、イギリスの政策は、ともに教育・保育の区別なく支援の対象とし、また所得要件については、日本では「０～２歳児は住民税非課税世帯、３～５歳は所得制限なし」とし、イギリスでは「２歳児は低所得層向け、３、４歳児所得制限なし」としており、その設定の仕方も類似している。

一方で、我が国の幼児教育の無償化では、「確認」「支給認定」「給付」等、都道府県や市町村の役割が大きいが、このような観点ではアメリカの保育開発交付金やオーストラリアの保育補助金が参考になると考えられる。アメリカの保育開発交付金では、州に大幅な裁量権が与えられており、オーストラリアの保育補助金では、州の認可等が必要となる。

これらの我が国との類似点は、政策の分析はもちろんのこと、各国の検査報告事例を読み解く際にも参考になると考えられる。

（2）高等教育政策

各国の高等教育における学生への経済的支援政策に関しては、イギリス、オーストラリアでは学生ローンが中心、ドイツ、フランスでは授業料が無償であるため奨学金が中心、アメリカでは奨学金、学生ローンが併存しているが連邦政府の支援としてはローンの比重が高くなっている、といった現状である。

イギリスとオーストラリアの学生ローン（授業料ローン、HECS-HELP）は共通点が多く、両者とも授業料相当額を借り入れることができ、返済は所得連動型の方式で、所得が閾値を超えた時点から開始される。また、両者とも税当局による源泉徴収により回収される。一方で、イギリスでは、卒業後の４月から所得が閾値を超えた時点で返済が開始されるのに対し、オーストラリアでは、在学中・卒業後を問わず、所得が閾値を超えた時点で返済が開始される点は異なる。また、イギリスでは債務免除の制度が用意されているが、オーストラリアでは用意されていない。

イギリス、オーストラリアでは学生ローンで授業料相当額を借り入れることができるのに対し、アメリカでは学生ローン（政府直接ローン）で授業料の全額をカバーすることを意図していない。この点で、我が国の貸与型奨学金は、アメリカの学生ローンと類似していると言える。また、アメリカでは複数の返済方式が用意されており選択性であること、ローンに関する業務の大半をローンサービサーに委託している点も、我が国で定額返還方式及び所得連動返還方式が用意されている点、奨学金が JASSO により提供・回収されている構造と類似している。

また、各国では大学等への機関要件として、一定の教育の質や財務状態の健全性の確保を要求していることが多い。例えば、アメリカでは財政状態の健全性や認定機関による質の保証が、連邦学生支援プログラムに参加するための要件となっている。

我が国の給付型奨学金及び貸与型奨学金においても同様に、大学等は、教育の実施体制や経営基盤関係について「確認」を受けることを要件とされており、財政の健全性や教育の質の確保を求められている。

各国の高等教育における経済的支援政策は、所得要件を設けていたり、所得連動型の返済方式を採用しているなど、不利な状況にある学生の支援を目的の一つとしていることが多い。この点、我が国においても同様であり、給付型奨学金及び貸与型奨学金は不利な状況にある学生の支援を主目的としている。また、これに伴い、各国では学生や家庭の所得を捕捉するための仕組みがそれぞれで構築されている。例えば、アメリカでは納税申告書等を利用した申告制であるが、イギリス、オーストラリアでは税当局により各個人の所得が捕捉されている。我が国においては、所得の捕捉は基本的にマイナンバーを用いて行うこととされている。

ここで、本調査報告書で取り上げた各国の学生ローン及び奨学金プログラムにおける所得の捕捉方法、返済の回収方法等について比較をすると、以下の表のようになる。

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	オーストラリア	日本
プログラム名	政府直接ローン	授業料ローン	社会的基準に基づく奨学金	連邦教育訓練助成法に基づく奨学金[340]	HECS-HELP	貸与型奨学金
所管省庁	教育省	―	高等教育・研究・イノベーション省（MESRI）	連邦教育研究省（BMBF）、連邦行政局（BVA）	教育・技術・訓練省（DESE）	文部科学省
事業実施機関	ローンサービサー	スチューデント・ローンズ・カンパニー（SLC）	学生支援センター（CNOUS、CROUS）	各州の所管局、学生互助会	教育・技術・訓練省（DESE）	日本学生支援機構（JASSO）
（所管省庁との関係）	外部事業者（委託契約）	非省庁公共機関	公施設法人	委託関係	―	独立行政法人
ローンの回収機関	ローンサービサー	歳入関税庁（HMRC）	―（奨学金のため該当無）	連邦行政局（BVA）	国税庁（ATO）	日本学生支援機構（JASSO）
所得の捕捉方法	ローンサービサーが債務者から納税申告書等の提出を受ける	SLC から提供される国民保険番号等を用いて、徴税システム上で債務者の所得を捕捉	CROUS への必要書類の提出	各州の所管局、学生互助会、BVA が学生（債務者）から収入証明等の提出を受ける	納税者番号等を用いて、徴税システム上で債務者の所得を捕捉	マイナンバーを活用し、JASSO が市町村民税の課税状況等を確認
回収方法	口座引き落とし等	源泉徴収	―（奨学金のため該当無）	口座引き落とし等	源泉徴収	口座引き落とし等

この表より、第一に所得の捕捉方法が「所得を証明する書類の受領」と「個人番号」の２パターンに分かれていることが分かる。この点、一般的に考えられることとしては、マイナンバーのような「個人番号」を用いた方が、納税申告書のような「書類」の提出を受ける場合よりも、根拠資料の確認等の事務負担が軽減されるとともに、虚偽申告等のリスクが低減されると考えられる。また、経済危機や震災のような非常事態に臨時で学生への支援がなされるような状況においては、「個人番号」による所得の捕捉のシステムが構築されている場合の方が、より迅速かつ適切に対象者への経済的支援を実施することが可能になることも考えられる。

第二に回収方法が「口座引き落とし等」と「源泉徴収」の２パターンに分かれていることが分かる。この点に関しては、「源泉徴収」のような強制力のある方法を用いた方がより確実な回収が可能となることが考えられる。「口座引き落とし等」の場合には、支払い能力が

[340] 連邦教育訓練助成法に基づく奨学金は 50%が給付、50%が貸与（無利子）となっており、貸与分は返済が必要となる。

あるものの返済を拒む者や、住所変更等により連絡がつかなくなるといったことが考えられる。一方で、「源泉徴収」のような徴税システムを利用する場合には、税当局との情報共有や協働が必要となるが、このような徴税システムや税当局の保有情報の利用に関する法令上の障壁の度合いは国により様々である。これらは一般的には厳格に規制されているものと思料され、新規に「源泉徴収」をローンの回収に利用するような仕組みを構築することは相当の困難を伴うものと予想される。

我が国においては、現状として、マイナンバーにより所得の捕捉が行われているが、徴税システムを用いたローンの回収にまでは及んでいない。

我が国の高等教育の無償化政策において導入された給付型奨学金を検討する上で、ローンと給付型という違いはあるものの、このような各国の比較は参考になると考えられる。

7. （参考）EU の幼児教育政策及び高等教育政策

EU の 2020 年度までの戦略「欧州 2020」において、主要数値目標の項目に「教育水準」が含まれていることから分かるように、EU において教育は重要政策分野の一つとして位置付けられていると見られる [341]。EU は、「補完性の原則」[342]の下、加盟国間の教育分野における協力を促す取り組みを行っている。

（1）EU の幼児教育政策 [343][344]

EC（現在の EU）は、女性の社会進出が増加し保育サービスの拡充が急がれたことから、1980 年代より就学前教育の制度改革に取り組んでおり、1980 年代前半には第一次行動計画が策定され、女性が労働要求と家庭責任を両立できるようにするための施設の供給が最優先課題とされた。

1986 年から 1990 年に実施された第二次行動計画では、親休暇の制度化、保育施設の拡充・改善が加盟各国に求められた。そして 1986 年には加盟各国の保育分野の専門家からなる EC チャイルドケアネットワークが設立され、保育の実状と女性の雇用機会への影響についての調査研究と改善のための方策を提言することとなった。1988 年には報告書「Childcare and Equal Opportunity」が提出された。その内容は、育児と雇用における男女間の不平等の実状を指摘し、親休暇制度、保育サービスの実情を分析しその改善への提言をおこなったものであるが、同報告では、「保育サービスは量だけではなく質の良さを提供するものでなければならない」こととして、保育の質が強調された。

1991 年に開始された第三次行動計画の課題は保育サービスの「質」の定義のために基準を確立することであった。1996 年には EU 保育サービスの質目標（Quality Targets in Services for young Children: Proposal for a Ten Year Action Programme）がまとめられ、10 年間に加盟国が実現することが望まれる目標が設定された。目標は、政策枠組み、財政、保育施設の種類、保育者養成、子どもと保育者の比率、保育者の雇用と教育（研修）、環境と保健、両親（保

[341] 独立行政法人日本貿易振興機構「欧州 2020（EU の 2020 年までの戦略）の概要」(2010)
[342] 一般的には、加盟国によっては十分に達成できない場合及び規模または効果の点で EU レベルの方がより良く達成できるという場合に限り、EU の権限行使を認めるという原則である。（関本克良「補完性の原則と欧州統合－伝統的自然法論を視点として－」(2017)）
[343] 林悠子「保育の「質」の多様な理解から見た「質」向上への課題」(2014)
[344] 小野順子「幼保一元化に関する考察（Ⅰ）～ベルギーの保育事情を通して～」(2009)

護者）と地域、実績評価の９分野で構成された。

このように、EU レベルでの幼児教育政策としては保育の質が主要テーマとされ、加盟国における保育状況の改善や加盟国間の協調・統一を促すような取り組みがなされている。

（2）EU の高等教育政策 [345][346]

EU の高等教育政策としては、エラスムス計画が広く知られている。ここでは参考情報として、エラスムス計画、そしてエラスムス計画に端を発したエラスムス・ムンデゥス及びエラスムス・プラスについて簡単に紹介する。

エラスムス計画（European Community Action Scheme for the Mobility of University Students）は、1987 年に開始された、各種の人材養成計画、科学・技術分野における EU 加盟国間の人物交流協力計画の一つであり、大学間交流協定等による共同教育プログラムを積み重ねることによって、「ヨーロッパ大学間ネットワーク」を構築し、EU 加盟国間の学生の流動性を高めようする計画である。援助対象の主体は、学生個人ではなく共同教育プログラムであり、1)学生流動化事業、2)教官流動化事業、3)共同カリキュラム開発、4)集中講座、が対象とされた。一方で、学生に対する助成は、参加各国に設置されているエラスムス学生助成金交付機関によって行われ、往復旅費、語学学習費、滞在費（自国と相手国の生活費の差額）などの助成が用意された。

このようなエラスムス計画の視点を EU 域外に広げたものが、2004 年から 2013 年にかけて実施されたエラスムス・ムンデゥスである。エラスムス・ムンデゥスは、欧州とそれ以外の国・地域間の高等教育機関における奨学金プログラム及び学術交流の実施を通じて、欧州の大学連携を強め、高等教育の質を高めることを目的とした計画である。学生・研究者のグローバルな流動化を促進させ、異文化間交流と対話の場を提供するプロジェクトを支援することを目的としており、欧州以外の高等教育機関とのパートナーシップの構築や、欧州以外の国の学生・研究者のための奨学金プログラムの提供等が実施された。

その後、2014 年からは新たにエラスムス・プラスが開始された。エラスムス・プラスは、2014 年から 2020 年にかけて、最大 500 万人が他国での学習及び職業訓練／職業教育を受けられるようにするための助成金プログラムであり、流動性、教育とビジネスの協働、政策改革への支援の三つを主要アクションの柱とされた。エラスムス・ムンデゥスと同様に、EU 域外の学生への奨学金が引き続き用意されており、駐日欧州連合代表部によれば、最大で年間 25,000 ユーロ（約 325 万円）受け取ることができる [347]。

なお、イギリスは EU 離脱を機に、エラスムス計画への参加も取りやめることとしている。

---

[345] 文部科学省「中央教育審議会大学分科会留学生部会(第１回)資料４－２「留学生交流関係施策の現状等について」」(2002)

[346] 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構ウェブサイト「各国・地域の質保証の基本情報」https://www.niad.ac.jp/consolidation/international/info/

[347] 駐日欧州連合代表部「エラスムス・プラスで欧州留学～短期留学・大学院留学プログラムと奨学金～」(2015)

図表 4-4 各国の教育制度の比較表

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	オーストラリア	日本（参考）
幼児教育	３、４歳から保育所などを利用するのが一般的。基本的には有償だが、公立学校に設置されている幼稚園は無償である。	対象は主に２～４歳。ナーサリー・スクール、ナーサリー・クラス等、多様な形態が用意されている。	幼児教育は、幼稚園または小学校付設の幼児学級・幼児部で２～５歳児の幼児を対象として行われる。公立であれば無償である。	０～２歳が保育所、３～５歳が幼稚園を利用する。	３～５歳児を対象とした幼稚園・保育園、５歳児を対象とした初等学校の準備級等で行われる。	０から５歳を対象として、幼稚園、保育園、認定こども園等で行われる。
義務教育	一般的に６歳からの10年	５～16歳までの11年	３～16歳までの13年	６歳からの９年（一部の州は10年）	６～16歳の10年	６～15歳までの９年
高等教育	大部分が州立又は私立。一般的に授業料は日本よりも高額である。	大学で行われる。1998年に授業料が導入された。	高等教育は国立大学、私立大学、グランゼコール等で行われる。	総合大学と専門大学で行われる。全州において授業料は無償である。	大学で行われる。中等教育後の進路としては職業教育訓練も用意されている。	大学で行われる。授業料は、国立で約 50 万円、私立で平均約90万円ほどである。
教育を担当する主な省庁等	幼児教育：教育省、保健福祉省 初等教育以降：教育省	国の教育制度全般：教育省 その他に学生局、UKRI等が設置されている。	国の教育制度全般：国民教育・青少年・スポーツ省 高等教育：高等教育・研究・イノベーション省	幼児教育：連邦家庭・高齢者・女性・青少年省 初等教育以降：連邦教育研究省	就学前から高等教育までの教育政策：教育・技術・雇用省 保育政策：社会サービス省	幼児教育：内閣府、厚生労働省、文部科学省 初等教育以降：文部科学省
中央／連邦と地方／州の関係	地方分権的であり、教育行政は基本的に州・学区の権限となる。	中央集権的な体制が構築されている。	中央集権的な体制が構築されている。	地方分権的であり、教育に関する権限は基本的に各州が有する。	地方分権的であり、教育行政は基本的に州の権限とされている。	中央集権的な体制が構築されている。
その他特徴	近年では、連邦政府による補助金等の財政的な支援を用いた州教育行政への介入が見られる。	1980年代以降、教育行政の中央集権化が推進されてきている。	幼稚園から高等教育まで、基本的には国が費用を負担する。	中等教育への進学時点で、基幹学校、実科学校、ギムナジウムの中から進学先を決定しなければならない。	近年、全国共通的な教育課程や質保証の枠組等が開発されており、中央集権的な動きも見られる。	他国と比較して、幼児教育及び高等教育における私立の教育機関の割合が高い。

図表 4-5 各国の幼児教育における主な経済的支援政策の比較表[348]

	【アメリカ】 ヘッドスタート	【アメリカ】 保育開発交付金	【イギリス】 幼児教育の無償化	【フランス】 利用料無償	【オーストラリア】 保育補助金	【日本】 幼児教育の無償化
支援対象事業	教育、栄養、保健等の総合的なサービス	保育	教育／保育	教育	保育	教育／保育
対象年齢	３～４歳（早期ヘッドスタートは０～２歳）	13 歳未満	２～４歳	３～５歳	13 歳以下	０～５歳
所得要件	低所得層（貧困ライン以下）	低所得層（州の年間所得の中央値の 85%以下）	３、４歳児はなし。２歳児は低所得層向け、共働き家庭への優遇も一定の所得制限あり。	なし	低・中所得層（０豪ドル～353,680 豪ドルの間で補助率が定められている）	０～２歳は住民税非課税世帯、３～５歳は所得制限なし。
支援範囲	全額	州により異なる	週 15 時間、年 38 週（超える分は自己負担）	全額	一部（超える分は自己負担）	全額（預かり保育等、一部は上限あり）
主な担当省庁	保健福祉省ヘッドスタート局	保健福祉省保育局	教育省、Ofsted	国民教育・青少年・スポーツ省、家族手当金庫	教育・技術・雇用省、センターリンク、ACECQA	内閣府、文部科学省、厚生労働省
権限関係	中央集権的	州が交付金の使用方法等について裁量権を有する（地方分権的）	中央集権的	中央集権的	中央集権的	中央集権的
補助金等の流れ	連邦政府から事業者に直接交付する。	連邦政府が州に交付し、州が事業者に交付する。	連邦政府から地方当局を通して事業者に交付する。	家族手当金庫から各家庭に交付する。	連邦政府から事業者に直接交付する。	国負担分は市町村を通して事業者に交付される。

348 ドイツは各州レベルで独自に幼児教育への経済的支援政策が実施されており、連邦政府レベルで主要な政策が見られないため、表に記載していない。

図表 4-6 各国の高等教育における主な経済的支援政策の比較表

	【アメリカ】 政府直接ローン	【イギリス】 授業料ローン	【フランス】 社会的基準に 基づく奨学金	【ドイツ】 BAföG に 基づく奨学金	【オーストラリア】 HECS-HELP	【日本】 給付型奨学金	【日本】 貸与型奨学金
所得要件	なし	なし	あり	あり	なし	あり	あり
支援金額	学年及び被扶養か否かにより異なる	授業料相当額	所得等により異なる（生活費支援が目的）	所得等により異なる（生活費支援が目的）	授業料相当額（学生貢献分）	学校種、自宅生か否かにより異なる	第一種、第二種、学校種により異なる
返済時期	卒業後６か月経過後から返済開始	卒業後の４月から所得が閾値を超えた時点で返済開始	ー（給付型）	支給期間終了後５年経過後から返済開始	在学中・卒業後を問わず、所得が閾値を超えた時点で返済開始	ー（給付型）	貸与が終了した月の翌月から数えて７か月目から返還開始
返済プラン	標準型返済 段階型返済 延長型返済 所得連動型返済	所得連動型	ー（給付型）	毎月 130 ユーロの返済（毎月の所得が 1,225 ユーロ以下の場合は猶予）	所得連動型	ー（給付型）	定額返還方式 所得連動返還方式
債務免除	所得連動型の場合、返済期間の終了時に債務が全額免除される。	30 年経過後に債務免除（2012 年９月１日以降入学の場合）	ー（給付型）	返済開始から 20 年経過後に債務免除	なし	ー（給付型）	なし
主な関連機関	学生支援局（教育省）、ローンサービサー、認定機関	教育省、スチューデント・ローンズ・カンパニー、歳入関税庁	学生支援センター	連邦行政庁	教育・技術・雇用省、国税庁	（独）日本学生支援機構	（独）日本学生支援機構
権限関係	中央集権的	中央集権的	中央集権的	中央集権的	中央集権的	中央集権的	中央集権的
資金の流れ	大学を通して学生に支給	大学に支払	学生に支給	学生に支給	大学に支払	学生に支給	学生に支給
ローンの回収機関	ローンサービサー	歳入関税庁	ー（給付型）	連邦行政庁	国税庁	ー（給付型）	（独）日本学生支援機構

第３節 各国検査事例のまとめ・比較

1. 各国の検査の観点

（1）アメリカにおける検査の観点

本報告書で取り上げたアメリカの検査報告事例では、合規性に着目した検査が多く見られる。例えば、事例１では「申請者の適格性の認定が適切に実施されているか」、事例３では「申請の際に提出される情報に不正や誤謬の可能性はないか」、事例７では「保育開発交付金の交付が連邦政府及び州の要求事項に準拠しているか」といった観点から検査が行われている。この他にも、検査報告書の中で法律や基準への不遵守等に言及されているケースが見られる。

教育における経済的支援政策では、家庭の所得や家族構成等について要件が定められていたり、事業主体の業務内容や教育の質等が細かく規定されていたりする場合が多いため、このような観点は重要であると考えられる。

また、アメリカの検査報告事例では、業務における各プロセスについて、その設計・整備状況や運用状況にまで検査が及んでいる点も特徴的である。業務プロセスに関する言及のうち、主要なものを挙げると以下の表のようになる。この他にも、検査報告書の中で業務プロセスに関する言及が細かくなされている。

事例１	申請者の資格要件の照合に関する事業主体の統制 事業主体の法令、基準等の遵守に関する OHS のモニタリング 事業主体のサービス提供を確実にするための OHS の統制
事例３	申請の際に提出される情報の確実性を担保するための学生支援局のモニタリング
事例４	学校及びコンサルタントの方策に対する教育省のモニタリング
事例５	学校及び認定機関に対する教育省のモニタリング 認定機関の処分に関する教育省の情報管理
事例６	各州が報告する補助率に関する児童家庭局のモニタリング
事例７	CCDF の配分に関するミズーリ州社会サービス省の統制活動及びモニタリング

このような業務プロセスに関する検査は、それ自体を目的として実施されている場合と、上述のような合規性の検査において、指摘事項の原因究明のために実施されている場合がある。

また、モニタリング機能に関する検査・指摘が多く行われている点も特徴的である。この点、教育における経済的支援政策では、補助金等の交付先や事業主体、外部の委託機関等が業務を実施し、それらの機関の業務を中央／連邦政府の規制当局がモニタリングすることで、業務の合規性、有効性等を担保するような構造とされていることが多い。そのため、中央／連邦政府のモニタリング機能が有効に機能しているかを検査の観点として加えることは有用であると考えられる。

（2）イギリスにおける検査の観点

本報告書で取り上げたイギリスの検査報告事例は、VFM の観点から主に経済性、効率性及び有効性に着目して実施されており、アメリカのような合規性に着目した検査はほとんど見られない。そして、幼児教育、高等教育に共通して以下のような観点に着目している点

が特徴的である。

検査の観点	幼児教育	高等教育
政策対象者の取り込み	幼児教育の利用率、特に低所得層の利用率が改善しているか	高等教育への公平なアクセスは実現しているか
教育・保育の質	幼児教育の質は改善しているか、特に貧困地域の幼児教育の質は改善しているか	教育の質は改善しているか
事業主体へのインセンティブ	地方への資金配分方法及び事業主体への資金配分方法は、政策目的を達成するためのインセンティブを与えているか	市場原理は、教育の質の向上や授業料低下に対して適切なインセンティブを与えているか

幼児教育の無償化政策及び高等教育における授業料ローンは、両者とも低所得層への支援を政策目的の一つとしているため、政策により実際に低所得層の参加率・進学率が向上したのか、学力的な成果（学力や将来の所得等）は改善されているのか、といったアウトカム指標に着目した検査の観点を採用することで、政策の有効性を検査している点が特徴的である。

また、事業主体に与えるインセンティブに着目している点も特徴的である。幼児教育政策の検査事例においては、地方への資金配分方法及び事業主体への資金配分方法が、事業主体に対して教育の質を向上させるようなインセンティブを与えているか、費用負担がより重い２歳児へのサービス提供を拡大させるようなインセンティブを与えているかどうか検査を行っている。また、高等教育の事例においては、市場原理が教育の質や情報提供、価格競争に関するインセンティブを与えているか、ローンの回収機関に課されている業績目標や説明責任が回収を最大化するインセンティブを与えているか、といった観点の検査を行っている。こういった利害関係者の行動原理に着目することは、政策上設定された仕組みがうまく機能していない際の原因分析として有用であると考えられる。

（3）フランスにおける検査の観点

本報告書で取り上げたフランスの検査報告事例では、主に有効性の観点から検査が実施されている。事例１では優先教育政策の有効性について、事例２では CROUS の役割の有効性について、事例４では学校再建のための方針・計画法に基づく政策の有効性について、検査を行っている。事例２では、CROUS の役割の一つとして、社会的基準に関する奨学金に言及されており、奨学金の支払・管理システムが複雑であることなどが指摘されている。

また、事例３において、学生登録システム APB のアルゴリズムを合規性の観点から検査している点は特徴的である。事例３は、教育における経済的支援政策に関連した事例ではないが、経済的支援政策に関する検査を実施する際にも、このような IT システムの内部のアルゴリズムにまで検査の範囲を広げるといった視点は参考になると考えられる。

（4）ドイツにおける検査の観点

本報告書で取り上げたドイツの事例１、４では、経済性、効率性に着目した検査が行われている。事例１では労働専門大学がキャンパスを二つ有する必要性について、事例４では州が助成した保育所の建設費について、経済性、効率性の観点から指摘を行っている。これらは家庭への経済的支援政策と結びつく事例ではないが、教育一般に関する検査の視点とし

て、施設の有効利用や助成金の効率的な利用に着目することは有用である。
また、事例２において、学生ローンの回収状況について効率性等の観点から検査を実施し、回収率が低い要因として、政府側の事務作業の遅れや不備に踏み込んで指摘を行っている点、責任官庁がモニタリングを適切に行っていないことに言及している点は特徴的である。

事例４では、私立大学への助成金の交付について、通学する学生と通信教育を受ける学生に対して同じ助成金額を適用することは適切でないと指摘している。このような制度設計に改善を求めるような観点も特徴的である。

（5）オーストラリアにおける検査の観点

本報告書で取り上げたオーストラリアの検査報告事例では、主に経済性、効率性及び有効性の観点から検査が行われており、この点ではイギリスにおける検査の観点に類似していると言える。

本報告書で取り上げているオーストラリアの検査報告事例で特徴的な点は、一つの政策に関して、その全体像を検査対象としている点である。

事例１では、早期教育高品質基金について、政策の策定段階から基金の終結段階までが検査対象とされている。また、事例２では、高等教育ローンプログラムについて、債務データの記録から回収過程、リスク管理と法令遵守、モニタリングと報告まで、一つの政策に関する業務プロセスの全体が検査の対象とされている。

このように全体像を一つの検査で検証することで、問題の根本的な原因を理解することができると考えられ、教育における経済的支援政策のプロセスを検証する際にも、このような上流部分や下流部分まで踏み込んだ観点を有することは有用と考えられる。

2. 各国の検査手法

（1）アメリカにおける検査手法

本報告書で取り上げたアメリカの検査報告事例においては、多様な統計的手法が用いられている。GAO は一般化不可能なサンプリング法を主に使用しているが、これはサンプリングの目的が実地検査やインタビューによって少数の対象からなるべく多様な情報を収集することであり、母集団全体の傾向を把握することではないためと考えられる。そして、母集団全体の傾向を述べている事例では全数のデータを回帰分析等の手法によって分析している。回帰分析などの統計的手法はデータの件数が多いほど推定値の誤差が小さくなるため、全数のデータが入手できる場合はサンプリングをする必要性が高くないと考えられる。一方、保健福祉省 OIG は 18 万件以上の補助事業者という母集団全体に関する傾向をアンケート調査によって把握するため、一般化可能なサンプリング法によってサンプルを抽出した。教育における経済的支援政策においては、幼児や学生、学校等、一般的に受益者の母集団が大きくなることが想定されるため、このような統計的な手法は有用であると考えられる。ただし、検査目的に応じて適切な手法を選択する必要がある。

また、アメリカの検査報告事例では、統計的手法を用いた際の条件設定や得られた結果の性質、手法の限界等が報告書において詳細に説明されている点も特徴的である。これは、検査結果について受検庁を納得させるためのみならず、報告書を読む国民に対して正確な情報を伝えるために有用であると考えられる。

また、各事例において、広範な範囲にインタビューやアンケートを行っている点も特徴的である。特に、上述の通り、教育における経済的支援政策においては検査対象となる母集団が大きくなることが想定されるため、アンケートのような手法は有用と考えられる。

個別の事例では、事例１において「覆面調査」が実施されている点は、注目に値する。覆面調査により、架空の家族情報を用いて実際に事業主体に申請を行うことによって、事業主体の業務プロセスの欠陥を明らかにしている。ただし、実施の際には国民に不利益を与えることがないように方法を工夫する必要があると考えられる。事例５では回帰分析と統計的仮説検定、さらにシミュレーションという高度な手法を組み合わせている。このような分析を行う際は、専門家による妥当性の検証を受けることが有用であると考えられる。

なお、GAO の検査手法に関して、ウェブサイト上で公開されている GAO の研修資料等を第５章付録においてまとめている。

（2）イギリスにおける検査手法

本報告書で取り上げたイギリスの検査報告事例においては、アメリカと同様に、各種サンプリングや回帰分析等の統計的手法を用い、手法の詳細について検査報告書上で説明している点が特徴的である。特に高度な手法を用いた事例５では、分析について詳細に説明した「テクニカル・ペーパー」を検査報告書と別に公表している。

また、インタビューやアンケートについても、アメリカと同様に、広範な対象者に対して実施されている。事例１においては、フォーカスグループといった手法も用いられている。

この他、本報告書で取り上げたイギリスの事例においては、外部委託や専門家の利用が多くなされている。例えば、事例２において、NAO は教育省に設置された幼児教育協働グループの意見を参照している。また、事例３においては、大学の教授に文献調査を委託したり、民間の調査会社に調査を委託したりするなど、調査の大部分を外部へ委託している。事例５では、外部の専門家から分析の妥当性についてレビューを受け、修正を反映している。内部の資源（人員、時間等）に制約がある場合や、専門的な知見が必要な場合等は、このような手法も有用と考えられる。

また、既存の統計調査等に関する非公表データや公開されている集計データを用いた分析も行っている。特に、事例４では学生ローンの推移や進学率の推移、学生の満足度、転学率といった比較的入手が容易と考えられるようなデータを用いて分析が行われており、教育の質などの政策の有効性を測る手段として参考となると考えられる。既存のデータの活用は、検査資源を効率的に使用するために有用な選択肢の一つである。

最後に、検査において既存の研究成果や学術文献の調査を多用している点も特徴の一つである。事例５では、既存研究をもとに立てられた仮説が、実際に受検庁から入手したデータの分析によって裏付けられた。このように、文献調査の活用は的確な仮説を立てて効率的に検査を行うために有用であると考えられる。

なお、NAO のサンプリング手法に関して、ウェブサイト上で公開されている資料を第５章付録においてまとめている。

（3）フランスにおける検査手法

本報告書で取り上げられたフランスの検査報告事例においては、全体としてインタビューの手法が多用されている。

また、CDC は計量経済学の手法を用いるために、パリ経済学院とパートナーシップを結んでおり、事例 1 ではパリ経済学院の研究者に因果推論の手法を用いた分析を行わせた。GAO や NAO は高度な統計的手法を用いた分析を自ら行っており、分析の妥当性をチェックするために外部専門家を活用することがある。これに対して、CDC の事例 1 では、外部の研究者に検査で入手したビッグデータを提供して分析を実施させ、研究者によるレポートを検査報告書に添付する形で勧告を行っている。この他にも、事例 1 においては、外部の有識者を招いて「支援委員会」を設置するといった手法も採られており、CDC においては、GAO や NAO と異なる形で外部の知見が活用されている。

ただし、検査報告書の本文においては、定量分析の内容やインタビュー先のサンプリング過程等について詳細な説明はなされていない点が GAO や NAO とは異なる。

（4）ドイツ及びオーストラリアにおける検査手法

ドイツの検査報告書において、検査手法に関する記載はほとんどないため、どのような検査手法が用いられているかは不明である。

また、オーストラリアの検査報告書においても、検査手法に関する詳細な説明は行われておらず、具体的な情報を得ることができなかった。

第４節 我が国の検査への示唆

本章第１節２．では、我が国における幼児教育及び高等教育への経済的支援政策に関する検査報告事例を取り上げた。ここでは、我が国の幼児教育に関する検査では、合規性の観点から補助金の精算過大について指摘している報告が多いが、有効性の観点から行われている報告もあることが分かった。また、高等教育の奨学金に関しては、給付型奨学金が開始間もないことから、報告は貸与型奨学金に関するものとなっていた。

このような我が国における検査の状況を踏まえたうえで、以下では、欧米主要国の検査報告事例の特徴から我が国の検査の観点や手法等への示唆の導出を試みる。

1. 検査の観点に関する示唆

（1）幼児教育

① 子ども・家庭の資格認定が適切に行われているか

我が国の幼児教育の無償化においては、保護者は市町村に対して、子どもの年齢（満３歳以上又は未満の別）や保育の必要性の有無により分類される区分に該当することの認定の申請を行い、市町村による認定を受ける必要がある（「支給認定」）。

この点、各国の幼児教育における経済的支援政策においても、子ども・家庭に所得や家族構成、就労時間等に関する要件が課されていることが一般的である。これらの要件を満たさない子ども・家庭を支援対象に含めてしまうと、不適切な補助金等の交付となるばかりでなく、本来支援を享受すべき子ども・家庭が支援対象から省かれてしまい、本来の政策目標が達成されない可能性もある。そのため、各国会計検査院の検査事例では、要件の認定が適切に実施されているかを検査の観点としているケースが見られる。

例えばアメリカ事例１では、架空の家庭情報を創り出し、実際に申請を行う覆面調査を実施することにより、各事業者における資格認定プロセスを検査しており、事業者のスタッフが申請書類に変更を加えたりするなどして、適切に認定を実施していないことを指摘している。

我が国の検査においても、不適切な補助金の交付を防ぐ観点から、市町村による支給認定のプロセスにおいて、認定に用いる情報の信頼性は確保されているか、申告された情報に基づき適切な認定がなされているか、認定について適切に記録されているか、等の検査の観点を含めることは有用であると考えられる。

② 事業者のサービス提供水準の把握が適切に実施されているか

我が国の幼児教育の無償化においては、公定価格や利用者数を基礎として、各施設への給付額が計算される。

これは、各国の幼児教育における経済的支援政策においても同様であり、例えばアメリカのヘッドスタートでは登録者数、イギリスの幼児教育の無償化では時間数を基礎として、給付額が算定される。そのため、事業者の教育・保育サービスの提供実態が適切に把握されなければ、不適切な補助金の交付や実態を反映しない定員管理が行われてしまうこととなる。

この点、例えばアメリカ事例１では、保健福祉省が事業者から報告を受けている登録者数データの信頼性を検証するために、GAO は出席データ等を用いて独自に登録者数を算定し、

規制当局のモニタリングに脆弱性があることを指摘している。

また、アメリカ事例リストで取り上げている GAO-11-166 では、「登録」という用語の定義が様々になされており、補助金受給事業者により解釈が異なるため、「登録者数」に関するデータの信頼性は低いと指摘している。

高等教育の事例ではあるが、フランス事例２においても、高等教育機関によって「出席」の定義が異なることに言及されている。

我が国においても、例えば、幼稚園や保育園等の「利用定員」や「利用者数」[349]といった情報が適切に把握されていないと、不適切な補助金の交付が行われるのみならず、定員管理が適切に実施されずに施設の能力を最大限に利用できないことも考えられる。そのため、このような支援金額の算定に結びつくような概念が明確に定義されているか、年数の経過とともに解釈に恣意性が介入していないか、事業者から報告されるデータは信頼できるものか、といった検査の観点は有用であると考えられる。

③　事業者のモニタリングや改善措置のフォローアップが適切に実施されているか

我が国の幼児教育の無償化においては、市町村による「確認」や都道府県等による指導監査を通して、各事業者の運営状況や教育・保育の質が基準を満たしているかモニタリングされる。

各国の幼児教育における経済的支援政策においても、一般的に、規制当局が教育・保育事業者をモニタリングし、基準を満たしているか検証するとともに改善措置等のフォローアップを講じている。すなわち、これらのモニタリング機能が、事業者が満たすべき基準を遵守するための内部統制として組み込まれており、これらのモニタリングが適切に実施されることで事業者の適切な運営が確保されることとなる。従って、これらを検査の観点とすることは有用であると考えられる。

例えばアメリカ事例１においては、GAO はヘッドスタート局による事業者のモニタリング、発見した不備の通知、その後のフォローアップ等について検査を行い、不備の通知やフォローアップが適切なタイミングでなされていないことを指摘している。

また、アメリカ事例７では、不適切な補助金の交付の原因の一つに、ミズーリ州社会サービス省のモニタリングが脆弱であったことを挙げている。

我が国においても、市町村による「確認」や都道府県等による指導監査の制度は、政策の有効性を確保するための内部統制として設置されているものであり、これらが適時適切に機能して運営基準等が遵守されているか検査の観点とすることは有用と考えられる。

④　教育・保育の質は適切に評価・管理されているか

我が国の幼児教育の無償化においては、市町村による「確認」の観点に「教育・保育の質」が含まれており、事業者は一定水準の「質」を確保することが求められている。

各国の幼児教育における経済的支援政策においても、幼児教育へのアクセスを改善するうえで、その受け皿として教育・保育事業者の数を増やすことは必要条件であり、それと同

[349] 内閣府が公表している平成 27 年の「事業者向けＦＡＱ（よくある質問）【第７版】」では、「欠席・退園等の形式は各施設・事業所により運用実態が異なるため、継続的役務提供契約としての実質に照らして利用関係の有無を判断することとなります。」とされている。

時に教育・保育の「質」の確保が課題となることが多い。

例えば、NAO はイギリス事例１、２、３のそれぞれにおいて、近年の教育・保育の質の傾向について分析しており、貧困地域の教育の質がそれ以外の地域と比べて低水準であることなどを指摘している。中等教育の事例ではあるが、フランス事例の１も、貧困地域の学校に資源を集中的に投下する優先教育が学生の学力の向上につながるためには人的資源（教員）の質を高める必要があると勧告している。

我が国の幼児教育の無償化の趣旨は、「幼児教育の負担軽減を図る少子化対策、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性」とされており、人格形成にも言及されている。そのため、教育・保育の質は基準として求められているのみならず、政策の有効性の観点からも確保しなければならないものと考えられる。そのため、我が国の検査において、都道府県による監査や市町村の独自の取組の中で実施されている教育・保育の質の評価について、評価の機会は十分か、評価に用いられている基準は適切か、等の検査の観点を含めることで、実効性のある質の評価がなされているか検証することは有用と考えられる。

⑤　業務プロセス全体の検証

本報告書で取り上げているオーストラリアの検査報告書は、いずれも一つの政策に関してその全体像を検査に観点としている点が特徴的である。幼児教育政策に関しては、オーストラリア事例１において、早期教育高品質基金について政策の策定段階から基金の終結段階までを検査対象とし、政策策定段階における問題点を指摘している。

このようにプロセスの全体像を一つの検査で検証することで、問題の根本的な原因を理解することができると考えられる。意思決定段階に根本的な問題があるのにもかかわらず、実施段階の不備を指摘するだけでは、問題は再発するであろう。

我が国の検査においても、不備が発見された場合にはそのプロセスを検証し原因究明を行っているが、今後より一層そのような取り組みを強化し、課題の本質に迫ることは有用であると考えられる。

（2）高等教育

①　学生・家庭の資格認定が適切に行われているか

我が国の高等教育の無償化においては、学生に対して一定の収入基準、資産基準、学力基準等が課されている。これらの基準に関する認定が適切に実施されなければ、不適切な対象者に奨学金の給付や授業料等の減免措置が行われることとなる。

各国の高等教育における経済的支援政策においても、一般的に居住要件や所得要件等が課されている。特にアメリカの所得連動型の返済方式を採る学生ローンについては、所得情報や家族サイズに関する情報が申告制であるため、その情報の正確性について GAO の検査事例においても取り上げられている。

例えば GAO はアメリカ事例３において、所得がゼロと申告する場合及び家族サイズの申告に関しては根拠資料が要求されていないことに着目し、申請者からローンサービサーへと申告されるこれらの情報の正確性について、省庁間のデータを突合する等の手法を用いて検査を行っている。そして、これらの情報に関して不正や誤謬の可能性があることを指摘している。

我が国の高等教育の無償化政策においては、資産基準は自己申告によるものであり、また学力基準は「学修意欲」といった明確でない基準により判断される場合がある。これらの基準の判定に関して、関連機関や大学が正確な情報を入手できているのか、関連機関や文部科学省等が適切な判定基準を示しているのか、これらの要件に実効性はあるのか、といった観点は、不適切な奨学金の交付や授業料等の減免措置を防ぐうえで、我が国の検査においても有用であると考えられる。

② 学生に経済的支援に関して適切な情報提供がなされているか

学生ローンは、貸与金額、金利、返済方式、滞納した場合の罰則、保証制度等、様々な選択肢が用意されており、一種の複雑な金融商品と考えることも出来る。我が国において提供されている貸与型奨学金に関しても、様々な選択肢が用意されており、その全てを理解し最善の選択を行うことは容易ではない。

貸与型の支援の場合、その内容やリスクについて不十分な情報に基づき意思決定がなされてしまうと、債務負担が増加したり最悪の場合には返済できないといった事態が生じ、その負債を国民が負うこととなってしまう。そのため、学生及びその保護者に対して適切に情報を開示することは、国損を防ぐため、また不利な状況にある学生を支援するという目的を達成するために必要であり、検査の観点としても有用であると考えられる。

この点、例えば、イギリス事例４において NAO は、学生ローンの利用を含めた高等教育への進学に関する決定は、いくつかの複雑な金融サービスと共通する特徴を持っていることに着目し、学生への情報提供の観点から検査を実施している。

また、アメリカ事例４では、GAO はデフォルト管理コンサルタントが返済に関する選択肢を適切に説明していない点を指摘している（この点、教育省は反論している）。アメリカ事例リストで取り上げている GAO-16-523 においても、情報提供に着目している。

オーストラリア事例２においても、ウェブサイト上やパンフレット等において提供している HELP 債務に関する情報に不足や更新漏れが多く見られることが指摘されている。

我が国においても、国損を未然に防ぎ政策の有効性を高める観点から、貸与型奨学金に関して、関連機関や高校、大学等の教育機関が十分な情報提供を適時に行っているか検査の観点とすることは有用と考えられる。また、給付型奨学金や授業料等減免制度に関しても、情報提供が適切に行われ、対象者が機会を逃さずに制度を利用することができているか検査の観点とすることは、政策の有効性を測るうえで有用と考えられる。

③ 滞納者に対するアプローチ

学生ローンの返済は、イギリス、オーストラリアのように税当局の源泉徴収により回収されるパターン（英豪型）とアメリカ、日本のように税当局以外の機関により源泉徴収以外の方法で回収されるパターン（日米型）とに分かれる。また、イギリスにおいても、海外居住者については、スチューデント・ローンズ・カンパニーにより回収される日米型である。

英豪型については、源泉徴収により給与等から返済額が天引きされるため、債務者が返済開始の要件を満たし、支払能力を有する場合には、ほぼ確実に返済額を回収することができる。一方、日米型については、源泉徴収のような強力な回収手段は用いられないため、支払能力を有するにもかかわらず滞納する者が出てくる可能性がある。

これより、日米型の学生ローンに特有の検査の観点として、「支払能力のある者からの確実な回収」といった点が考えられる。

この点、本調査報告書において取り上げているアメリカの検査報告事例ではこのような観点を見ることができないが、例えばイギリス事例５においては、海外に転出した債務者に関するアプローチが不十分であると指摘されている。また、我が国の平成 20 年度の JASSO に対する検査報告事例においても、「延滞した割賦金の回収のために債務者の住所等の確実に把握しておく必要がある」とされており、我が国の検査実務においてもこのような観点には既に一定程度着目されていると見受けられる。

一方で、英豪型の回収方法については、「支払能力があるにも関わらず滞納されている」といったような指摘は見られないことからも、このような観点が日米型の特徴であることが分かる。

我が国においては、今般、授業料等減免制度の導入や給付型奨学金の拡充がなされたものの、今後も貸与型奨学金の残高は増加していく事が見込まれる。このような状況の中で、回収不能額が増加することによる国損や納税者への負担等を防ぐといった観点から、我が国においても既に取り組まれていると見られるこのような検査の観点に、さらに着目していくことは有用と考えられる。

④　個人情報保護の方策は適切か

我が国において、JASSO は学生に対してマイナンバーの提出を求めており、マイナンバーを用いて収入基準の判定を行うとしている。

各国においても奨学金や学生ローンの給付に当たって、関係機関は所得水準や家族構成等を把握するために個人情報の提出を求めている。例えば、イギリスでは、ローンの申請時にスチューデント・ローンズ・カンパニーへ社会保険番号を提出することを求めており、学生の卒業後にその情報が歳入関税庁へと共有される。

近年のデータ化の進展に伴い、マイナンバーや社会保険番号のような様々な個人情報と紐づけられている情報の取扱や、省庁間のデータの連携などがより一層発展していく可能性は大いに考えられ、情報管理の重要性が増していく事は想像に難くない。したがって、情報管理の適切性に関して検査の観点に含めることは有用ではないかと考えられる。

例えば、アメリカ事例リストで取り上げている GAO-18-121 では、GAO は、学生支援局が学生ローンに関して収集した個人情報の管理方法に着目し、その管理プロセスの脆弱性について指摘している。

我が国においても、マイナンバーのような様々な個人情報と紐づけられている情報を関連機関や大学等がどのように管理しているのか、検査の観点として含めることは有用であると考えられる。

⑤　教育の質に関するモニタリングが適切に実施されているか

我が国の高等教育の無償化において、支援の対象となる大学等は、「社会で自立・活躍する人材育成のための教育を継続的・安定的に実施できる大学等」として、文部科学省、厚生労働省、都道府県等の「確認」を受けることが必要とされており、政策目標に合致した教育機関であることが求められている。そのため、政策の有効性の検証を目的として、教育の質

に関するモニタリング状況や判定基準の実効性等を検査の対象とすることは有用であると考えられる。

各国の高等教育における経済的支援政策においても同様に、教育機関が一定の質を満たしていることや、教育の質に関する認定機関の認定を受けていることが要件とされている場合がある。

例えばアメリカ事例５において、GAO は、大学等の教育の質を認定する「認定機関」に関して検査を実施しており、財務状況指標に偏った評価が行われていること、教育省による認定機関のモニタリングが適切ではないことなどを指摘している。

我が国の「確認」についても、判定基準が政策目的に照らして適切であるか、判定の実施プロセスが有効であるか等について検査の観点とすることは有用であると考えられる。

⑥　不利な状況にある学生の進学率、所得水準等が改善しているか

各国の高等教育政策における経済的支援の対象は、一般的には不利な状況にある学生とされていることが多い。そのため、政策の有効性を評価するためには、不利な状況にある学生の進学率や、長期的な所得水準への影響を考慮する必要があると考えられる。

例えばイギリス事例４において、NAO は、教育省が高等教育への公平なアクセスを確保できているかに着目し、社会経済的な格差は依然として残っている点を指摘している。

我が国においても、高等教育の無償化政策は不利な状況にある学生を対象とした政策であるため、その有効性を評価するために、このような学生の進学率の動向や長期的な所得水準への影響に着目することはもちろん、その前提としてこれらの評価を可能とする長期的な研究・調査が所管省庁等において実施されているかについても、検査の観点として取り上げることは有用と考えられる。

2.　検査手法に関する示唆

①　統計的手法

アメリカ及びイギリスの会計検査院では、サンプリングや回帰分析等の統計的な手法が多く用いられており、検査報告書やその付属資料などにおいて解説されている。

例えば、アメリカ事例４では、サンプリングが多用されており、抽出目的や母集団の性質などを勘案して手法が使い分けられている。その他に、アメリカ事例５では「割当法」、アメリカ事例７では「層化抽出法」といった手法が用いられていると見られる。これらでは、それぞれの手法から得られる結果の性質・限界についても考慮されている。

また、アメリカ事例５やイギリス事例２、５においては、回帰分析の手法が用いられており、検査において着目されている事項（被説明変数）がどのような要因（説明変数）によって説明されるか、その傾向を分析している。

我が国においてもこれらの統計的手法を取り入れることは有用であると考えられる。教育政策に関しては、例えば、無償化の対象となる幼児や学生、教育・保育事業者、学校等について、全数検査を行ったり全員に対するアンケート調査を行ったりすることは現実的に困難であるため、統計的手法を用いて母集団の性質を推計することは有用であると考えられる。また、これらの母集団に関する既存の統計データや非公表データを入手できれば、回帰分析のような大量のデータを用いた分析をすることもあり得る。

ただし、このような統計的な手法を検査に取り入れるためには、その妥当性を検証する体制が会計検査院と受検庁の両方で整備されていることが必要であると考えられる。GAO や NAO では統計学や経済学等の修士号・博士号を取得したアナリストを雇用していて、彼らを分析や内部レビューに関与させたり、必要に応じて外部専門家のレビューを受けたりしている。また、CDC のように外部の研究機関と連携する方法も選択肢の一つとして考えられる。統計的な裏付けがなされているとはいえ、あくまでも「推計値」であるため、受検庁側の納得感を得ることも重要である。統計的な手法から導き出される結果を具体的な指摘金額ではなく、検査結果をサポートする背景情報として用いる方法も有用であるだろう。

② 基礎データの検証

外部から入手したデータを利用する際には、当該データの信頼性を検証することが一般的には推奨される。基礎となるデータの信頼性が担保されていなければ、そのデータを用いて実施された検査の結果も信頼できるものではないことは明らかである。

例えばアメリカ事例１では、GAO は、ヘッドスタートの事業者の出席データの信頼性を検証するために、関連する文書の確認、知見を有するヘッドスタート局の職員へのインタビュー、電子テスト等を行い、データは検査の目的上、十分に信頼できるものであると判断している。アメリカ事例３においても、同様にデータの信頼性を検証している。

我が国において省庁間の電子データのやり取りや生データの重要性が増していく中で、データの信頼性の検証は、より一層重要となると考えられる。関連するシステムの設計や運用方法の理解、実際に出力されるデータのサンプルテスト等を実施することが考えられる。

また、この際に、フランス事例３において IT システムのアルゴリズムにまで着目して検査を行っている点は着目に値する。今後は、IT システムというブラックボックスから出力されたデータを検証するのみならず、データを生成するシステムの内部で動いているプログラミングやアルゴリズムにまで検査の範囲が及ぶことも考えられる。

③ 専門家の利用

特定の分野に関して専門的な知見が必要な場合には、外部の専門家や専門機関等への委託は有用な手法であると考えられる。GAO や NAO は内部のアナリストを活用するだけでなく、必要に応じて外部専門家のレビューを受けることもある。また、フランス事例１のように外部の研究機関に分析を行わせたり、イギリス事例３のように研究者に文献調査を委託したり調査会社へインタビューを委託したりすることも選択肢の一つである。また、フランス事例１においては、外部の利害関係者を招いて、CDC の調査を監視する機関として支援委員会を設置している。

我が国の検査においても、外部委託は有用な検査手法になり得ると考えられるが、その際には、専門家の能力評価を実施することが必要となるであろう。専門家の業務の結果を検査において利用するためには、検査の目的に照らして専門家が必要な能力を備えているか、検査結果の根拠として用いることができるか、事前に検証する必要がある。

また、どういった場合に外部委託するのか、外部委託する業務の範囲をどうやって決定するのか、といった判断のプロセスを構築する必要もあるだろう。

④　インタビューやアンケート対象者の拡大

欧米主要国の事例では、インタビューやアンケートを広範な対象者に実施している点が特徴的である。所管省庁のみならず、教育・保育事業者、大学、保護者、学生、利益団体等、広範にインタビューやアンケートを実施している事例が多く見られる。また、イギリス事例１やアメリカ事例リストの GAO-11-166 では、フォーカスグループの手法が用いられている。

教育の分野においては、利害関係者が広範にわたるため、このように末端の保護者や学生に至るまで広範に対象に含めることは有用であると考えられる。

我が国の会計検査院においてもインタビューやアンケートを広範な範囲に実施し、問題意識や課題の把握、検査対象の洗い出し等に役立てることは有用であると考えられるが、初めに手法の体系化や研修等が必要となるであろう。インタビューに関しては、GAO の研修資料においてインタビューの手法が詳細に解説されている[350]ことからも分かるように、相手から情報を引きだすためにはインタビュー方法の選択やインタビュースキルが重要となる。インタビュー手法の一つであるフォーカスグループについても、入手される情報の量・質は、参加者の選定やグループの議論を先導するモデレーターの資質に大きく左右される。

インタビュー手法を体系化し、一定水準以上のインタビューが常に実施されることを担保することが、インタビュー結果を検査において利用するためには必要であると考えられる。

アンケートに関しては、アメリカ事例２が参考となる。アンケートは一般的に大規模に実施され、回答の入手・分析にも時間を要するため、一度行ったアンケートをやり直すことは困難である。そのため、事前にアンケートから得られる情報の正確性や完全性について考慮しておく必要がある。この点、アメリカ事例２においては、アンケートの開発段階においてこれらの事項を考慮に入れており、ここで示されている開発手法はアンケートを用いた検査を実施する場合には一般的に有用であると考えられる。

⑤　検査手法や結論に内在するリスクへの言及

アメリカの検査報告書では、検査手法が詳細に説明されている点が特徴的である。また、イギリスの検査報告書では、検査手法を説明している付属資料が検査報告書とともに公表されている場合がある。

例えばアメリカ事例１では、覆面調査で用いた架空の情報の内容や、実際の会話音声等が公表されている。また、サンプリングを行っている事例のほとんどにおいて、母集団、抽出方法、抽出条件、抽出数、信頼区間等が解説されている。この他にも、アメリカ事例２では具体的なアンケートの開発手法、アメリカ事例３ではデータの突合方法、アメリカ事例５及びイギリス事例２、５では回帰分析の方法、イギリス事例３では外部委託手法及びその結果、イギリス事例４ではアンケート先の具体的な名称、等が詳細に紹介されている。

---

[350] 第５章第１節２．（２）参照

我が国の検査報告書においては、現状、詳細な検査手法の解説は行われていないが、今後、検査手法の高度化が進むにつれ、検査報告書の利用者へ向けて情報開示を行っていくことが必要になると考えられる。回帰分析のような高度な手法の場合、使用したモデルの前提条件、使用したデータの信頼性、分析の際の欠損値や外れ値の処理方法、データの件数など多様な要素によって推定結果が左右される。これらの要素が明らかでない場合、検査報告書の利用者は推定結果の妥当性を判断することが難しくなる。また、採用した手法の限界（因果関係ではなく相関関係なのか、結果は母集団全体に一般できないものなのか、など）が説明されなければ、利用者が検査結果の解釈を誤ってしまう可能性がある。

⑥　業務プロセス全体の検証

本報告書で取り上げているオーストラリアの検査報告書は、いずれも一つの政策に関してその全体像を検査対象としている点が特徴的である。例えば、オーストラリア事例１では、早期教育高品質基金について政策の策定段階から基金の終結段階までを検査対象とし、政策策定段階における問題点を指摘している。また、オーストラリア事例２では、高等教育ローンプログラムについて、債務データの記録から回収過程、リスク管理と法令遵守、モニタリングと報告まで、一つの政策に関する業務プロセス全体を検査の対象としている。

このようにプロセスの全体像を一つの検査で検証することで、問題の根本的な原因を理解することができると考えられる。意思決定段階に根本的な問題があるのにもかかわらず、実施段階の不備を指摘するだけでは、問題は再発するであろう。

我が国の検査においても、不備が発見された場合にはそのプロセスを検証し原因究明を行っているが、今後より一層そのような取り組みを強化し、課題の本質に迫ることは有用であると考えられる。

⑦　国際比較

イギリスの事例５では、イギリスと同様に学生ローンの返済に源泉徴収を用いている国としてオーストラリアとニュージーランドを挙げ、３か国における返済方式を表形式で比較している。

このように自国の政策を他国の政策と比較することで、自国の政策の特徴が明らかとなる。これにより、自国の政策の効率性や統制における課題、高リスク分野等が認識されることとなり、会計検査院が検査の観点や範囲等を決定する際に有用となると考えられる。さらに、国際比較の結果として他国の制度設計・実務等で参考となる事例が識別された場合には、これを検査報告書上で示すことによって、検査での指摘事項の要因分析等を通じて、受検庁における将来の制度改善の検討に向けた示唆を提示できる可能性がある。

我が国の検査においても、このような他国の政策と比較する視点を取り入れることで、検査報告書においてその結果を記載するか否かに関わらず、検査の観点や範囲等を決定する際に、または検査結果の背景情報等として有用となる可能性がある。

第５節 おわりに

我が国においては、令和元年 10 月から幼児教育の無償化が、令和２年４月からは高等教育の無償化が開始されたが、少子高齢化の進行や子育て世代の不安に鑑みれば、今後も教育への経済的支援政策の重要性は増していくであろう。それに伴い、既に我が国の会計検査の基本方針においては、教育及び科学技術を重点的な検査分野として挙げられているが、教育分野における検査の重要性はより一層高まるものと考えられる。

本調査研究は、我が国において開始された幼児教育及び高等教育の無償化に関する検査に有用な示唆を提供することを目的としている。そして、この目的を踏まえたうえで、本調査報告書では特に欧米主要各国で用いられている検査手法に着目して調査を行い、我が国に対する示唆を導出したが、実際に新たな検査手法を導入する際には受検庁側の納得感を得ることができるかが重要となると考えられる。

特に、近年のデジタル化、データ化等の情報技術の進展により、今後、統計的手法を用いた検査が進展することも考えられるが、これには受検庁側にもシステムの規格統一や専門的な議論に対応できる体制づくりが必要となり、ハード、ソフトの両面において、会計検査院のみならず受検庁側も取り込んでの一体となった取り組みが必要となるだろう。

本調査研究における分析及び示唆が、我が国の教育分野における会計検査の発展、さらには会計検査手法の発展の一助となれば幸いである。

以上

第５章 付録：米英の検査手法

第１節 アメリカ GAO の検査手法

“A Guide to Using the Right Staff at the Right Time for GAO Surveys” (2012)によれば、GAO の調査（サーベイ、survey）[351]における一般的な流れ（ワークフロー）は、以下の表のように設計段階、実施段階及び完了段階に分類される。本節では１．で GAO の全体的な調査の流れを説明し、２．でサンプリング方法、情報収集方法及びコンテンツ分析について取り上げる。

タイミング	調査の流れ	本節の番号	特徴的な手法	本節の番号
設計（計画）段階	設計	１．（１）	サンプリング方法	２．（１）
			情報収集方法	２．（２）
	調査の事前テスト	１．（２）		
	データ分析の計画	１．（３）		
実施段階	フィールドワークの実施	１．（４）		
完了段階	データ処理と分析	１．（５）	コンテンツ分析	２．（３）
	報告と文書化	１．（６）		

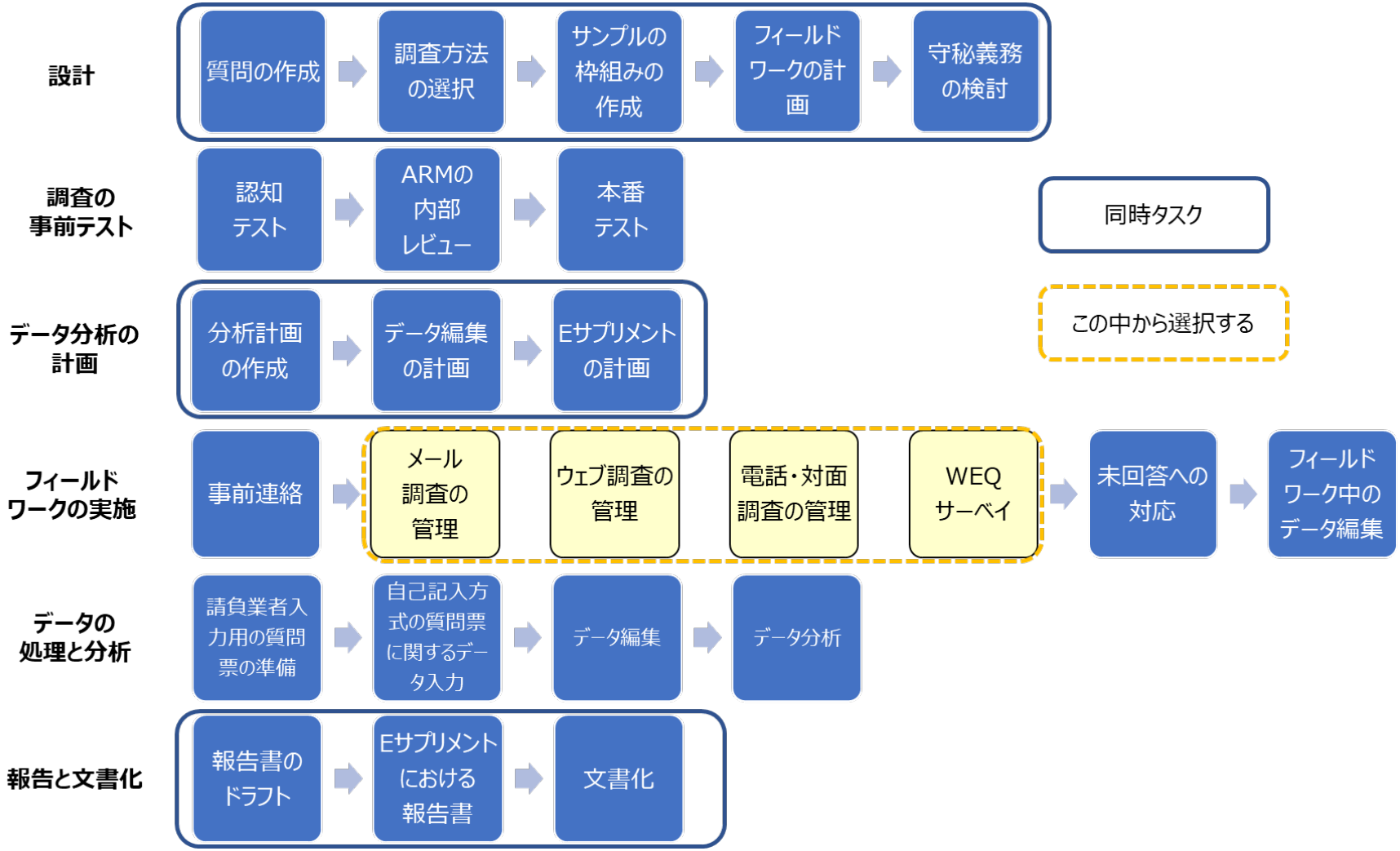
1. 調査（survey）の流れ [352]

GAO “A Guide to Using the Right Staff at the Right Time for GAO Surveys” (2012)では、調査（survey）プロセスの各段階における関連職員の役割を特定し推奨している。この手引きは、応用調査・方法部（Applied Research and Methods: ARM）の専門家たちによる意思決定を支援し、強化することを目的として作成されている。

本項では、この手引きから GAO における調査の流れを紹介する。次に示す図は、調査プロセスの一般的な流れを示しており、ARM を含む各ステップに関わる参加者、参加者の関与のレベル、各参加者の業務についてのハイレベルな概要となっている。

[351] 英語文献では、アンケートを多数の回答者に送付する調査のことを survey（サーベイ）、送付する様式のことを questionnaire（質問票又は調査票）と表記することが多い。
[352] GAO “A Guide to Using the Right Staff at the Right Time for GAO Surveys” (2012)
2012 年以降、本手引書が更新されていないか、更新されたものが公表されていないかは不明である。

図表　5-1　GAO の調査のワークフロー



（GAO “A Guide to Using the Right Staff at the Right Time for GAO Surveys”より PwC あらたが作成）

（1）設計

調査の初期計画段階は、その全体的な設計の要である。①質問の作成は、調査手法から潜在的に収集できるデータを把握するための有用な出発点となる。②手法の選択や③サンプルフレームの質は、調査の合理性や実現可能性、質問票のデザインを決定することに役立つ。④フィールドワークの計画を作成することは、調査を設計し、実施するためにどれだけの時間が必要かを決定することに役立つ。調査においてコンピュータ化された情報システムから生成したデータを収集するのであれば、データの信頼性評価は、フィールドワーク及び分析の段階で考慮されるべきである。⑤守秘義務に関することもこの初期段階で取り上げ、全体的な調査回答率または個々の項目の回答率に対する潜在的な意味合いや、守秘義務を確保するための措置を講じる必要があるかどうかの両方を検討する。
なお、以下に出てくる「職員」とは GAO の職員を指している。

① 質問の作成

ARM の調査職員は、調査手法の作成を通じて、フィールドワークが始まる前に調査対象となる質問に関する項目を作成する。ここで重要なことは理解しやすく、回答者の誰が聞いても同じように理解するような高品質な質問を作成することであり、回答者のレベルに合わせた語彙や表現を用いることである[353]。

図表 5-2 質問を作成する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	調査の目標、対象母集団及び関心のあるトピックに関する洞察を提供する。
	調査や調査手法の専門家	調査チームと緊密に協力し、妥当かつ調査の目標と結びついた質問を作成する。
オプション	データ・アナリスト	調査質問案の形式が定量的なデータセットにどのように変換されるかについてコメントする。

② 調査方法の選択

質問票の種類、回答者が提供しなければならない情報の種類、回答者の特性について、利用する調査方法を決定する前に確認する必要がある。調査方法の決定には、例えば、調査は紙、ウェブ、電子メール、対面等、どのように実施するのか、といった決定が挙げられる。事前テストが完了するまで調査方法を決定することができない可能性もある。

図表 5-3 調査方法を選択する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	母集団への最良の接触方法に関し助言する。
	調査や調査手法の専門家	利用可能な選択肢について、利点と欠点の指針を提供する。
条件付き	ウェブプロジェクト開発チーム	ウェブ調査が考慮されている場合、または母集団の電子メールアドレスが利用可能な場合、コンサルテーションを行う。

③ サンプルの枠組みの作成

サンプリングが必要な場合、チームは統計の専門家にサンプルを選択するために必要な

[353] GAO “Developing and Writing Structured Survey Questions” (2013)

全ての変数を含む適切なサンプルの枠組みを与える必要がある。調査職員は、質問票の項目がサンプル内の全てのグループに当てはまることを確認しなければならない。そうでない場合には、パターンをスキップしたり[354]、異なるグループそれぞれに別個の手段を用いなければならない。

図表 5-4 サンプルの枠組みを作成する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	ARM と協力して、母集団における不可欠なサブグループを特定する。これは、サンプルの枠組みの設計に役立つ。特別な状況（一般世帯人口調査など）を除きサンプルの母集団の連絡先情報を得る。
	調査や調査手法の専門家	対象となる母集団の全数調査または母集団のサンプル調査のどちらが適切かどうかを判断する手助けをする。調査チームと協力して、母集団内の潜在的な主要サブグループを特定する。
条件付き	統計の専門家	サンプル調査が適切な場合、適切なサンプルの設計・抽出を支援する。調査が全数調査（例えば 50 州の調査）の場合、統計の専門家は必要とされない可能性がある。
	契約支援	サンプルの枠組み/リストを調達する必要がある場合、契約支援が必要となる可能性がある。

④ フィールドワークの計画

このステップでは、計画されている回答者との接触回数と種類を決定し、データ入力のための計画を立案する。

図表 5-5 フィールドワークを計画する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	ARM の職員と協力して、調査の実施及び回答者への接触のためのタイムラインのドラフトを作成する。
	調査や調査手法の専門家	回答者との接触の適切な時期や言葉遣いに関するガイドラインを提供する。
条件付き	データ・アナリスト	データ入力またはデータ収集の方法に関する助言をする。

⑤ 守秘義務の検討

回答者に守秘義務が約束される場合、チームメンバーは指定されたステップで適切な文書を入手する。

図表 5-6 守秘義務を検討する職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	注意すべき状況を評価し、適切な行動や文言について助言する。
	法務部	守秘義務に関する文言を検討し、その適切な使用と文言について助言する。
	検査方針及び品質保証部門	GAO のポリシーマニュアルに従い、守秘義務の提供を承認する（または承認しない）。
条件付き	ウェブプロジェクト開発チーム	ウェブ調査で守秘義務が必要な場合のコンピュータファイル管理方法のコンサルティング
	議会関係局	特定の回答者に結びついている調査データの記録の破棄について、議会の支援を求める場合の助言

[354] パターンをスキップする（飛ばす）とは、アンケートなどで「該当しない場合は設問〇へ」といった回答者を誘導することを指している。

（2）調査の事前テスト

証言証拠の正当性と信頼性を高めるために事前テストを行う。回答者またはその代理人の認知テストは、調査の質問を理解し、その質問に必要な作業を実行できるか、または要求されている情報を提供できるかどうかを確認するのに役立つ。ARM の職員は、品質統制のための内部レビューを行い、設計・方法・分析センター（Center for Design, Methods and Analysis: CDMA）の調査や調査手法の専門家が改善策を提案する機会として利用する。電子調査を、意図した通りに機能するかどうかを確認するために試行し、紙調査も同様に試行することがある。

① 認知テスト（Cognitive Testing）

認知テストの実施は、事前テストの最適数を決定すること、母集団内の異なるサブグループの回答者をテストに組み込むべきかどうかを決定すること、事前テストの方法を検討すること、事前テストのプロトコルを作成すること、等を伴う。

図表 5-7 認知テストを行う職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	必要に応じて事前テストに出席し、メモを取り、状況を共有する。
	調査や調査手法の専門家	事前テストを設計し実行する。
条件付き	統計の専門家	サンプルの設計またはサンプルサイズが事前テストの設計に影響を与える場合のコンサルテーションを行う。
オプション	GAO 内外の調査主題における専門家	調査の複雑さに応じて調査をレビューする。

② ARM による内部レビュー

認知テストの後、調査のドラフトは CDMA 職員に渡され、ピアレビューが行われる。その結果得られたコメントについて調査や調査手法の専門家と討議し、調査を編集するか、どのように編集するかを決定する。

図表 5-8 ARM の内部レビュー

関与	職員	活動
必須	データ・アナリスト	データ収集により合理的なデータ分析が円滑に行われるように、調査をレビューする
	CDMA ピアレビューコーディネーター	CDMA のピアレビュー活動を調整する。
オプション	コミュニケーション・アナリスト	文言の一貫性について、調査を見直すことができる。

③ 本番テスト（Production Testing）

質問票のテキストが完成した後、調査チームは、回答者がその調査形式に従い、理解できるようにするために、その手段をテストすることがある。質問票プログラム言語（QPL）によるウェブ調査については、調査チームや調査や調査手法の専門家が、ウェブサイトをテストして、全ての質問、ハイパーリンク、メニューなどが機能していることを確認する。

図表 5-9 本番テスト

関与	職員	活動
必須	調査チーム	事前テストに出席し、メモを取り、必要に応じて状況を共有する。ウェブ調査の場合は、質問票にログインし、テストに参加する。
	調査や調査手法の専門家	事前テストを設計し、実行する。ウェブ調査では、テスト、ログイン及び質問票に関する作業に参加する。
オプション	個々の回答者	本番テストに参加する可能性がある。

（3）データ分析の計画

データ分析計画では、調査チームの調査の目的に適した分析手法や集計表の枠組みを定める。データクレンジング[355]が必要かどうか、E サプリメント（後述）を作成する必要があるかどうかも明らかにする。具体的には、分析手法の前提条件、分析手法を選ぶ際の意思決定ルール、分析に使用するデータの要素、分析手法を選ぶ際の基準、調査の結果を適切に表現する集計表の様式について説明する。分析計画は質問票の設計と並行して作成され、分析が進むにつれて変更される可能性がある。データ分析に基づいて指摘を行う検査には、データ分析計画が必要である。

① 分析計画の作成

データ分析計画の策定に当たっては、データ分析を調査可能な質問に結びつけること、提案された各分析によってどのような結論を導くことができるかを検討すること、使える時間と資源が分析の量と複雑さに与える影響を検討することが必要である。オープンエンドの質問に対するコーディング（後述）と内容の分析を計画すること、高度な分析と専門知識を持つ職員の必要性を判断することもこのプロセスで行う。

図表 5-10 データ分析計画を行う職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	検査において検証したい仮説を提供し、データや検査資料の分析から得られる変数を特定する。
	調査や調査手法の専門家	適切なデータ利用に関する助言を行う。
	データ・アナリスト	分析の選択肢とガイダンス、最もうまく機能すると思われるデータ分析の方針やテンプレートを提案する。
条件付き	統計の専門家	サンプリングを行う際の報告上の問題点、サンプリングデータに信頼性の問題がある場合、または高度な統計的分析が必要な場合の報告上の問題点についてコメントする。

② データ編集の計画

データクレンジングの際の意思決定ルール、関与する職員の責任を取り決める。とりわけ、無効な回答、欠損値、複数の質問の間で矛盾する回答、スキップパターンの処理方法につい

[355] 質問票に記入された回答はそのままでは分析に用いることはできず、分析に適した形式に加工する必要がある。特に、未記入や誤りと思われる回答（他の質問と矛盾する回答や異常値）、自由記述部分の表記揺れ等を特定して修正したり、追加送付された回答の内容を反映して古いものを削除したりする作業をデータクレンジング（またはデータクリーニング）という。

て定めるとともに、回答カテゴリーの分類のやり直しに関する方法を定める必要がある。

図表 5-11 データ分析計画を行う職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	データクレンジングの方法に関する論理的な意思決定ルールを定義する。
	調査や調査手法の専門家	データクレンジングの決定ルールや誤った回答の適切な是正方法（バイアス生じさせないように回答者に問合せを行う方法など）について助言する。
	データ・アナリスト	データ品質のチェックと編集、データの問題（スキップパターンの不整合など）の文書化と管理を行う。複数の手法を使った調査によって収集したデータにおける問題に関し助言する。

③ E サプリメントの計画

E サプリメントとは、結果報告の際、インターネット上で公表される報告書に添付されるデータなどのことを指す。調査チームは、E サプリメントを作成するために、それぞれの質問が E サプリメントにどのように表示されるかを説明するための「データ分析計画」を作成しなければならない。変数には、回答の不足や不整合がどのように扱われるか、表示は数値か割合か（及び小数点以下は何か）、調査データのサンプリング誤差や信頼区間の報告方法、サブグループが表示される必要があるかどうか、サブグループが表示されている場合は、個別の表示や表になるか、オープンエンド型の質問がどのように提示されるかが含まれる。

図表 5-12 E サプリメントの計画をする職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	データ・アナリストと緊密に協力して、表示の指針を決める（最低限一般的なことと、しないことを提案する）。
	データ・アナリスト	サーベイの専門家とデータ分析の方針について合意する。データ・アナリストが「クリーンな[356]」データセットを用意するために必要な事項を、E サプリメント作成担当のサーベイの専門家に伝える。
条件付き	統計の専門家	サンプリングの誤謬または信頼区間を報告する必要がある場合は、チームと協議する。

（4）フィールドワークの実施

回答者とのコミュニケーション及びデータ収集、すなわちフィールドワークは、プロジェクトの計画とサンプル設計が完了し、連絡先リストが作成され、調査ツール及びその他の質問票に関する資料が最終的なものとなった時点で始めることができる。フィールドワークは、それ以上の回答が受け入れられないか、フォローアップが完了するまで続く。

フィールドワーク活動には、回答者へ通知するための事前連絡を行うこと、第三者から推薦をしてもらうために連絡を行うこと、回答者に技術的または主題に関する質問または問題に対する「ヘルプデスク」の情報を提供すること、フォローアップ（トラブルシューティング及び督促、代替の質問票の送付やインタビュー）を行うこと、不足している項目の回答を得るために事後フォローアップの連絡を行うこと、問題のある回答を明確にすること、品質評価のために一部のケースについて回答を確認すること等が含まれる。

[356] 一般的に、欠損値やエラーなどが処理されていて、質問項目が分析に適した変数の形に変換された状態のことをいう。

プロジェクトチームは、質問票の送付から回収までの進捗を記録し、各回答者のステータス[357]を把握する。収集したデータはフィールドワーク期間中に編集を行うこともあり得る。

① 事前連絡

事前連絡を取ることは、必然的に GAO の事前通知や第三者による推薦状の送付を伴う。連絡を取ることで、適格性を判断し、ターゲットとなる回答者を特定し、正しい連絡先を得ることができる。また、事前連絡への回答に応じて、フィールドワーク計画を修正することを検討する。

図表 5-13 事前連絡を行う職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	小規模な電話調査や個別の電子メール調査のために、資料を設計・作成し、回答者に連絡を取る手助けをする。
	データ・アナリスト	資料の設計・作成を率先して行い、調査の専門家による QPL や自動 E-メール調査も実施する。
条件付き	GAO の調査グループまたはシェアードサービス職員	郵送、社内調査委託、大型サンプリングへの電話や複雑な郵送パッケージの対応をする。

② メール調査の管理

メール調査の実施には、電子メール、書簡、質問票、はがきの事前準備、フォローアップの管理、特にメーリングリストが変更された場合には回答者のステータスの追跡、回答者へ「ヘルプデスク」の情報を提供し、回答パターンに応じてフィールドワークの計画を調整する。

図表 5-14 メール調査を管理する職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	回答の受取を記録し、処分したケースを追跡する。
	データ・アナリスト	調査を設計・実施する。
条件付き	GAO の調査グループまたはシェアードサービス職員	サンプリングが多い場合、受付・仕分け・保存する。

③ ウェブ調査の管理

ウェブ調査の管理に伴うこととして、最終的な QPL ツールとその付属資料（回答者用スプレッドシート、電子メールテキストなど）の作成、予告、実施、督促の電子メールの送信、回答者のステータスの追跡、ヘルプデスクのサポート、回答パターンに応じたフィールドワーク計画の調整などを行う。

図表 5-15 ウェブ調査を管理する職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	調査資料の設計・作成、ウェブ製品開発グループとの調整をする。

[357] 具体的には、「質問票が到達しなかった」、「回答を拒否した」、「引っ越して調査対象地域からいなくなった」、「回答はしたが後日撤回した」、など各回答者が調査のどの段階でどのような理由で脱落したかに関する情報をいう。

関与	職員	活動
	ウェブプロジェクト開発チーム	プログラミング、回答者のスプレッドシート、その他の資料をレビューし、調査の専門家を助言・支援する。 ウェブ調査を展開し、電子メールを送る。
条件付き	GAO の調査グループまたはシェアードサービス職員	事前通知書や督促のはがきを使用する場合、印刷物を作成・送付する。

④　電話・対面調査の管理

電話または対面調査の管理には、連絡の取り方の指示、質問票、よくある質問（FAQ）、その他の調査員用資料など、あらゆる質問票や CATI（コンピュータ補助電話インタビュー（後述））用の原稿の作成が含まれる。連絡がついた回答者に対して電話及び対面によるインタビューを行う。

図表　5-16　電話・対面調査を管理する職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	インタビューガイド、原稿、その他の資料を作成する。
条件付き	調査チーム	調査が少数のサンプルもしくは母集団である、またはエリート集団である場合、フィールドインタビューをスケジュールし、実施する。
	GAO の調査グループまたは請負業者	調査が一般市民を対象とした大きなサンプリングである、または事業のサンプリングである場合、CATI スクリプトのプログラム、インタビュー担当者の訓練、通話スケジュールの管理、インタビューの実施を担う。

⑤　MS Word を使った WEQ 調査

MS Word を使用した質問票では、質問票を電子的な形式（Word Electronic Questionnaire: WEQ）にすることが必要である。事前通知、質問票、督促メールの送信、回答者への「ヘルプデスク」の情報提供、データ入力とキーワードの抽出方法の設定を行う。

図表　5-17　WEQ 調査を管理する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	電子メールを送信し、質問票の返送状況を追跡する。
	調査や調査手法の専門家	質問票の設計・様式設定を行う。
オプション	データ・アナリスト	複雑な質問票のレビューと設計を支援する。

⑥　未回答への対応

未回答をなるべく減らすために、参加を促す電話、メール、郵便物の送付を行ったり、質問票を紛失した回答者に新しいものを送付したりする。未回答者が特定のグループに偏っている場合、回答者だけのデータを用いた分析ではバイアスが生じる可能性がある。分析の際に未回答者の属性（地域、所属団体、社会経済的地位等）に偏りがないかを確認する偏向分析の予定がある場合、未回答者の中から抽出したサンプルに連絡を取り、必要とされる特性に関し情報を収集することなどがある。

図表 5-18 未回答へ対応する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	小規模な電話調査や、個別に作成された電子メールでの連絡に関して、資料の設計と作成を支援し、未回答者へフォローアップの電話をかける。
	調査や調査手法の専門家	資料の設計・作成を支援する。
条件付き	統計の専門家	必要に応じて、偏向分析のためのデータ収集活動を設計する。
	ウェブプロジェクト開発チーム	ウェブベースの調査に関して未回答者に電子メールを送信する。
	GAO の調査グループまたはシェアードサービス職員	未回答数が多い場合は、未回答者への連絡を行う。
	GAO の調査グループまたは請負業者	電話または複数方法の調査において未回答者数が多い場合、電話または複数方法によりフォローアップを行う。

⑦ フィールドワーク中のデータ編集

フィールドワーク中のデータ編集には、返信された質問票をレビューして、スキップパターンの不整合（事業を利用したことがないと回答した人が、事業の使いやすさに関する質問を回答するなど）を見つけたり、範囲外または回答形式に合わない不完全な回答を特定することが含まれる。フィールドワーク中に修正が必要な問題の特定を行い、回答にエラーが多いなどフォローアップが必要な場合は回答者に改めて連絡を取って回答を補完する。

図表 5-19 データ編集をする職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	質問票を見直して編集し、フォローアップが必要な場合は一部または全回答者に連絡を取る。
	調査や調査手法の専門家	編集・再コンタクトの戦略を策定し、質問票の見直し・編集の一助となる。
	データ・アナリスト	チームが解決するための潜在的な問題を特定するのに役立つよう、複雑な論理的・関連的診断を設計・実施する。

（5）データ処理と分析

現場で収集されたデータは、ウェブを用いた手法ではない場合は、処理用の電子フォーマットに変換される。ウェブ調査の場合、回答のデータセットは QPL からダウンロードできる。紙の質問票は、印刷された WEQ の回答などがデータ入力のために編集・作成される。紙が多い場合は、調査協力会社にバッチで送付し、データ入力業者に提出する。特にコーディングと内容分析が計画されている場合、自由回答形式の回答データは、個別のデータ入力と処理を必要とする可能性がある。データが電子化されると、データ分析計画に明記されているようにさらに編集されて、分析されることになる。

① 請負業者入力用の質問票の準備

請負業者のデータ入力用の質問票用紙の準備のために、手書きの回答の見直しやデータ入力用に手作業でデータを編集する。また、データ入力業者がコード入力や有効でない入力にどのように対処するかを明確にし、請負業者のデータ入力のために質問票を準備する。

図表 5-20 質問票を準備する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	手作業で質問票を編集し、不明確な回答を修正する。
	調査や調査手法の専門家	質問票の編集手順についてチームに助言する。
	データ・アナリスト	複数の方法の調査におけるデータの様式化・コーディング、コーディングの一貫性に関する助言をする。
	CDMA の調査アシスタント	キーパンチガイダンスを提供する。
条件付き	統計の専門家	必要に応じて、その後の統計的分析に向けての変数の設定について助言する。

② 自己記入方式の質問票に関するデータ入力

紙面での回答からの電子データの作成、すなわちデータ入力については、紙のアンケートのキーパンチング、WEQ のキーパンチングされたデータを検証することになる。

図表 5-21 データ入力を管理する職員

関与	職員	活動
必須	CDMA の調査アシスタント	データ入力を監視し、正確なデータ入力となるようデータを検証する。

③ データ編集

データ編集に伴うこととして、データ分析計画に定めたデータ編集の判断ルールの実施が挙げられる。電子的な診断・テストを行い、必要な場合にはデータの信頼性テストを実施する。これには、スキップパターンの間違い、未回答の項目、回答範囲や形式の間違い、質問間の不整合チェックが含まれる。調査や調査手法の専門家がレビューできるよう、スキップパターンの間違いや質問間の不整合に関する報告書を作成し、調査チームと協力しデータの問題を解決する。

図表 5-22 データ編集をする職員

関与	職員	活動
必須	データ・アナリスト	電子テストを実施し、データ分析計画に定めたデータ編集ルールを実行する。データに予期せぬ問題が発生した場合、チームにデータエラーリストを渡す、または調査チームに通知する。
条件付き	調査チーム	データの問題が発生した場合の処理方法を決定し、それに応じてデータ分析計画を変更する。
	調査や調査手法の専門家	データ品質問題が発生した場合、助言をする。
	ARM が利用する調査会社	電話調査では、仕様書の業務明細書に明記された診断・編集ルールを実施する。

④ データ分析

データ分析とは、異なる調査方法や質問票のバージョンからの回答データセットの統合、ファイルのレイアウトやコードブックの入手（QPL から生成したり、調査委託先から入手する）、スキップパターンの間違いのレビュー、内部不整合報告書からデータ編集の判断ルールを決め、データ分析計画に定めたようにデータを分析することなどである。また、ARM の職員は分析結果の解釈や正確な利用方法の助言を目的とした調査チームとの会議を開い

たり、必要に応じてデータ分析計画を修正し、E サプリメントの表を作成したり、分析の検証のための調書を作成するのもこの作業に含まれる。

図表 5-23 データ分析をする職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	分析をレビューし、予期せぬ結果がないか確認し、報告書に適合するよう精緻化する。通常、自由回答形式の回答の内容分析のためのコーディングを実行する。
	データ・アナリスト	スキップパターンの間違いや内部不整合報告書のレビューからデータ編集の判断ルールを実行し、データ分析計画に従ってデータを分析し、調査チームと協力して分析を精緻化し、結果をレビューし、特別 SAS プログラムを利用した E サプリメント用ファイル、QPL 調査パッケージに付随するマクロライブラリーを作成する。
条件付き	調査や調査手法の専門家	分析の解釈について助言し、口頭データのコーディング及び内容分析の設計を支援する。QPL ユーティリティを使用して E サプリメントのための表を作成し、その形式について助言する。またそのためにデータ・アナリストに最初のファイル及びプログラムを提供する。
	統計の専門家	適切な方法を用いて、推定値と信頼区間を作成し、必要に応じて高度な統計的分析を行う。
オプション	ウェブプロジェクト開発チーム	ウェブプロジェクト開発チームは、QPL を使用したウェブ調査の内容分析を行う際、支援を行う可能性がある。

（6）報告と文書化

報告・文書化においては、ドラフト報告書の作成、図表・付録の作成、E サプリメントの作成、プロジェクトの必須書類の編集が行われる。この時点で、全ての調査フィールドワークが完了しており、以降の回答はデータベースに追加されなくなる。この時点では、全ての調査関連データの処理及び分析も完了している。ただし、公表する結果の合意段階で追加的な分析が提起された場合、追加の報告ニーズから生じる分析作業が行われる可能性はある。

① 報告書のドラフト

報告書をドラフトするには、正式な報告書や証言、あるいは説明スライドの最初のドラフトを書く以上のものが必要である。ドラフト報告書の作成に含まれるのは、報告書の目的、対象範囲、手法に関するセクションの作成、ARM 職員の協力に関すること、調査チームの任務、調査データ、コミュニケーション・アナリストによる報告書の作成などが挙げられる。また、GAO 内の統計の専門家によるサンプリング誤差の計算、報告書に必要な統計に関連する測定値、GAO の報告書の構成要素についての利害関係者による見直し、調査チームの管理者によるレビューなど多岐にわたる。ARM の利害関係者は、調査対象の集団の個々の回答者または小区分を識別できるような情報が報告書に含まれていないことを確認する。

図表 5-24 報告書のドラフトを作成する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	目的、範囲、方法論を含む報告書のドラフトを作成し、表、グラフ、付録を作成し、成果物の構成要素の全てのドラフトをレビューする。
	調査や調査手法の専門家	報告書の構成要素について助言する。

関与	職員	活動
条件付き	統計の専門家	確率サンプリングが用いられた場合、推定値、サンプリング誤差、その他の統計的測定値の提示について助言する。
	データ・アナリスト	必要に応じて、データの提示、その他の分析関連の問題に関する助言を行う。
	コミュニケーション･アナリスト	E サプリメント用の表・グラフ等の作成支援をする。

② E サプリメントにおける報告

E サプリメントの作成は、調査チームが E サプリメントを作成するかどうか利害関係者と協議するところから始まる。質問票のテキストや調査結果を含む報告書本体に付録を作成するかどうか、それとも単独の E サプリメント書類を発行するかどうかを決定する際には、読者が質問票の全体を見ることでより多くの利益が得られるのか、あるいは調査結果の表を見ることでより多く利益が得られるのか、また、これらの資料がどれくらい長くなるのか、といった点が指針となる。E サプリメントは、例えばウェブの質問票を再作成することになり基本報告書が過度に長くなってしまう場合には好ましいものとなる。

E サプリメントを作成することを決定した後、次の主要な段階として、管理者が討議し承認・否認できるように、チームのエンゲージメント検討会議のトピックに追加する。E サプリメントは、別の報告書として、独自のジョブコード、製品番号が必要で、コンテンツを要約し、報告書本体にリンクすることも必要である。

調査や調査手法の専門家は、QPL を使用して、元の質問票プログラムから E サプリメントファイルを作成するための基本的な SAS プログラムとマクロライブラリーを作成する。次に、データ･アナリストが最終的な回答のフォーマットと結果データを入力する。その後、データ・アナリストと調査や調査手法の専門家が協力して、E サプリメントを完成させる。

図表 5-25 E サプリメントを作成する職員

関与	職員	活動
必須	調査や調査手法の専門家	データ・アナリストと協力して始める。E サプリメントプログラムの作成プロセスを電子化し、E サプリメントを発行する承認を得る。
	データ・アナリスト	SAS プログラムとマクロを適合させて、E サプリメントファイルを作成する。
条件付き	統計の専門家	統計的サンプルを使用する場合、サンプリング誤差及び信頼区間の表示について助言する。
	ウェブプロジェクト開発チーム	E サプリメントの書式設定と微調整に必要な場合、データ・アナリストをサポートする。

③ 文書化

調査の作成と実施に係る作業を文書化する前に、ARM を含む全ての利害関係者からレビュー済みの調査関連の調書を入手する。調査チームは、最終報告書にインデックスを付ける一義的な責務を負う。調査関連業務が複雑な場合には、ARM 職員はインデックスが付いた文書をレビューすることがある。例えば、ARM の統計の専門家は複雑な統計サンプルに関連する文書にインデックスを作成することがある。

E サプリメントの開発にあたっては、調査チームは全ての外部向けの GAO 報告書に求め

られている品質保証手順に従う必要がある。法務部の弁護士と ARM がこうした事項を検討すべきであり、情報の影響を受ける機関にはコメントする機会が与えられるべきである。また第二のレビュワーの同意を得る必要もある。

最後に守秘義務に関して、回答から回答者を推測できないようにする必要がある場合、GAO 職員は、報告書が完成した時点で回答データを匿名化するためのデータマネジメント措置を講じる。

図表 5-26 報告書を作成する職員

関与	職員	活動
必須	調査チーム	全ての最終報告書にインデックスを作成する。
条件付き	調査や調査手法の専門家	インデックスが付いた文書をレビューする。
	統計の専門家	インデックスが付いたサンプリングその他の統計的手続に関連する文書をレビューする。
	データ・アナリスト	インデックスが付いたデータ分析に関連する文書をレビューする。
	法務部弁護士	インデックスが付いた法的問題に関する文書をレビューする。

2. 特徴的な調査手法

（1）サンプリングを用いる方法

本節１．で説明したように、GAO が行う調査の設計段階においてサンプリングの枠組みの作成が行われている。1991 年に GAO が公表している「構造化インタビューの使用の手引書」[358]では、GAO は設計段階で決めるべき要素を以下の七つに分けている。

- 取得すべき情報
- 情報源（回答者の種類など）
- サンプリングに用いる方法
- 情報を回収する方法（例えば、構造化インタビューや自己記入式の質問書）
- 情報を回収する時期と頻度
- （因果関係の質問に関して）プログラムと結果の比較する際に基礎とするもの
- 分析の計画

ここでは、三つ目のサンプリングに用いる方法について、公表されている GAO の研修資料を基に概説する。

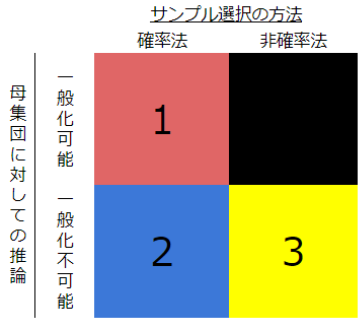
[358] GAO “Using Structured Interviewing Techniques June 1991” (1991)
1991 年以降、本手引書が更新されていないのか、更新されたものが公表されていないかは不明である。

① サンプル選択の方法と母集団への一般化との関係 [359]

GAO の検査ではサンプリングを以下のように分類し、調査内容や状況に合わせ適切な方法を選択している。

番号	サンプリングの分類	母集団への一般化
1	確率抽出法かつ一般化可能な抽出法	母集団への一般化可能
2	確率抽出法かつ一般化不可能な抽出法	母集団への一般化不可能
3	非確率抽出法かつ一般化不可能な抽出法	母集団への一般化不可能

（GAO “Non-Generalizable Sampling”より PwC あらたが作成。右図も同じ）



② 確率抽出法と非確率抽出法

ここでは GAO から公表されている研修資料 [360]を用いて確率抽出法（probability sampling）と非確率抽出法（nonprobability sampling）の違いについて説明する。

(ア) 確率抽出法

確率抽出法（統計的サンプリングやランダム・サンプリングとも呼ばれる）では、母集団の各ユニットが既知であり、全てのサンプルが公平に抽出される機会を与えられている。そのため、確率抽出法で抽出されたサンプルから得られる結果は、通常、サンプルの母集団へと一般化することができる。これらの母集団の推定に係るサンプリング誤差は定量化することができ、一定の信頼区間が設定されている。

ある機関の職員のうち一定の訓練を受けた者の割合や、ある機関のシステムにおける誤った取引の合計金額の報告を目的としている場合には、母集団に対する推定を行うことができる確率抽出法が適している。

(イ) 非確率抽出法

一方で、母集団に含まれるいくつかのユニットに抽出される機会が与えられていない場合は非確率抽出法となる。非確率抽出法では、母集団の特性に関する知識に基づいて（例えば、「高額」や「高リスク」といった特性）、あるいは母集団の部分集合からサンプルが選択される。従って、非確率抽出法で抽出されたサンプルから得られる結果は、サンプルの母集団へと一般化することができない。

訪問する場所を選択し、インタビューする職員を識別することは、多くの GAO 検査の一部であり、これらの選択は通常、非確率抽出法を用いて行われるが、特に選択のバイアスの出現を避けることが重要である場合には、無作為に選択することができる。しかし、いずれのアプローチにおいても、サンプリングは母集団全体の推定値を生成するように設計されていない。したがって、検査の目的がサンプリングを取る母集団について一般化することである場合、非確率抽出法を用いるべきではない。

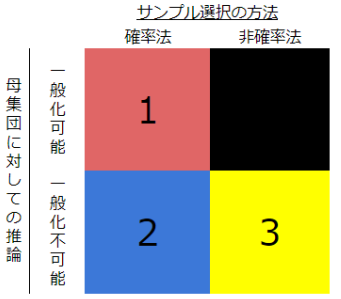
---

[359] GAO “Non-Generalizable Sampling” (2014)
[360] GAO “GAO internal guidance/resource – 7/17/17: Using Probability, Nonprobability, and Certainty Samples” (2009)

非確率抽出法は、具体例を示したり、不正に対する脆弱性を明らかにしたり、母集団内の特定のグループに関する情報を提供したりするのに適している場合がある。例えば、全国の 400 を超える空港の中から少数の空港を選んだり、50 州の中からいくつかの州を選んだりする場合である。

③ 一般化不可能な抽出法 [361]

右図の縦軸は、抽出したサンプルから得られる結果を母集団全体の性質の推定に用いることができるか否かを表しており、一般化不可能な抽出方法（nongeneralizable sampling）では母集団全体に対する推定を行うことはできない。一般化不可能な抽出方法となる場合には、先述の確率抽出法と非確率抽出法の２パターンが存在する。この２パターンに係るサンプリング方法については、GAO の公表資料で以下の表のように例示されている。



（GAO “Non-Generalizable Sampling” より PwC あらたが作成）

(ア) 一般化不可能な抽出法かつ確率抽出法 [362]

方法名	説明	事例	この方法の強み	この方法における制約
単純な確率サンプリング	母集団の全てのケースは、同じ確率で選ばれる。	ある機関の在庫システムの内部統制を評価する際に、無作為（ランダム）に保管設備を選び、現場にある品とデータベースの棚卸資産を確認し、完全性と正確性のテストを実行する。	選択に関してバイアスがないことが確実な上で、ケースを選択することができる。 別のアプローチを選択する際の特性や根拠がなく、ケースを選別する時間がない場合に役立つ。	特定のタイプのケースが選択されることを保証するものではない。したがって、特定の特性を持つケースについて何も言うことはできない。 ケースを選択する母集団のリストが必要である。
システマティック・サンプリング	ケースは、あらかじめ定められた戦略（例：X ケース毎）に従って選択され、階層化が含まれる場合もある。	ある機関の承認ファイルに必要な文書が含まれているかどうかを判断するために、（承認データベースにリストされている）X 番目のファイルごとにレビュー対象として選択する。階層化する場合、地域オフィスごとに X 番目のファイルを選択する。 ナショナルモールを見た人たちに意見を聞くために、五人に一人ずつインタビューをお願いする。階層化を行う	母集団全体で起こりうるケースの範囲から確実に選択する。 母集団からのケースリストがない場合に使用できる。	システマティックなパターンが調査官の選択戦略に対応してしまうのであれば、バイアスのかかったサンプリングになる可能性がある。

[361] GAO “Selecting a Sample of Nongeneralizable Cases” (2014)
[362] 確率抽出法では通常、母集団全体の性質の推定が可能となるが、母集団や調査の性質によっては推定が不可能な場合がある。

方法名	説明	事例	この方法の強み	この方法における制約
		場合、例えば、５人目の男性と女性が通過するたびに、サンプルに含むことができる。		

（GAO “Selecting a Sample of Nongeneralizable Cases”より PwC あらたが作成）

(イ) 一般化不可能な抽出法かつ非確率抽出法

方法名	説明	事例	この方法の強み	この方法における制約
意図的なサンプリング	様々な条件の下でのプログラムの運用を例示するために、比較的少数の事例を選択する。	施設の規模、アメリカの地域、報告された問題の発生、新旧の運用手順にある程度のばらつきがあることを確認するために、で三つの事例が選択された。 アメリカの空港、陸港、海港におけるパスポート・ビザ検査を調査するためには、入国人数や不正な文書の検出数が異なる港を選択することが考えられる。	他のデータの解釈に役立つ。 様々な条件下でプログラムの運用の事例や秘話を提供することができる。 完全な母集団リストを必要としない。	収集されたデータは事例であり、調査官は発見した結果を報告するに留まる。 より厳格なデータ収集/サンプリング手法を用いなければ、より確かな結論を導き出すことはできない。 一つの状況の影響から他のケースに対し、多くの洞察を与えることはできない。
階層化された意図的なサンプリング	ある種の意図的サンプリングである。 主なばらつきを把握するために、ケースは母集団の主要なサブグループまたは階層から選択される。 ただしデータを解析すると共通性が出現することがある。	様々な規模の地方住宅公共団体の管理構造の差異を調査するために、少数の小規模、少数の中規模、そして少数の大規模な公共機関を選ぶことができる。 洪水区域管理に対する連邦危機管理庁の助成金の研究では、様々な地理的分野、様々な規模、洪水に伴う多様な問題を抱える地方自治体を選ぶことができる。	母集団の異なるサブグループ間で質的な比較を行い、各サブグループが直面する問題について議論することができる。 完全な母集団リストを持つ必要はない。	基準の数、つまり階層の数を増やせば、サンプリングする必要のあるケースが直ちに増加する。
集約ケースサンプリング 不均一サンプリング または、最大ばらつきサンプリング	階層化された意図的なサンプリングと同様に、ばらつきの大きいケース間で顕在化する中心的なテーマを記述するために、主要要因のばらつきが最大なケースを選択する。	大規模な森林火災の影響に関する報告書では、無数のエコシステムを焼失させ、多種多様な天然資源に影響を与え、複数の連邦機関や州機関を巻き込んだ火災を特定する。	少量のサンプルにおける不均一性は、他のサンプリング法では難しい問題となりうる。最大ばらつきサンプリングは、ケース間で浮上するテーマが現象の核となる経験をとらえるため、この制約は問題とならない。 問題の文脈と複数の要因の相互作用を記述することができる。	要因が、個別の場合と組み合わせた場合とで同じ影響を持つかどうかを知ることはできない。
コンビニエンス法	最も簡単かつ迅速にアクセスできるケースが選択される。	森林火災が水質に与える影響を研究する際には、専門家にオフィス	準備がほとんど必要ないため、リソースが少	サンプルは母集団の一つのセグメントを表しているにすぎず、この

方法名	説明	事例	この方法の強み	この方法における制約
		で一人ずつコンタクトを取るのではなく、水力学の全国会議で出席者に面談することが考えられる。	なくて済むことが多い。 完全な母集団リストを必要としない。	方法でのバイアスは利用できない。 調査したい質問に答えてもらうための最も有効な戦略ではない。
重要な事例のサンプリング（ユニークサンプリング）	事例（スリーマイル島、ハリケーン・カトリーナ）は母集団においてユニークであるか稀であるか、そして全サイトに影響を与えるか、一般に認められた主張に疑問を投げかけるような成功または問題を例示することに大きな関心がある場合にこの方法が選択される。質問は「何が起きているのか？なぜ起きているのか？」となる。 予め定められた「重要である」という基準を満たすケースを全てサンプリングする一種の基準サンプリングである。	原子炉の主要な欠陥を研究する際には、スリーマイル島を研究する以外に選択肢はほとんどないだろう。 連邦政府の政策が、港湾作業に問題を引き起こしたかを見るために、GAO は多様性があり業務量の多いニューヨーク港を調査した。そこでの問題は別の現場や他の場所で顕在化する可能性が高く、ニューヨーク港で問題が起きなければ、他の場所で問題が起きる可能性は低い。	リソースが制約されていて、一つか少数のケースしか検討できない場合には、有用であろう。 調査官が収集したデータから発生した問題、課題、成功、理解が、他の場所で起こる可能性が高いと結論付けられる場合もある。	最大の落とし穴は、クライアントの質問の特定化が不十分であることである。 つまり、調査可能な質問をして、特定のケースを越えた現象を理解したい場合、この手法ではクライアントのニーズを満たすことはできない。
専門家の紹介	調査対象となる母集団に対する基準を満たすケースをリストアップできるように、専門家に依頼しケースを選択する。 「専門家」は、真にその専門的能力を持つ専門家であることを文書化することが重要である。	州の大量輸送プロジェクトにおける連邦輸送ファンドの利用を調査する際には、州や国の交通政策の専門家に特定のプロジェクトを推奨するよう要請する場合がある。	トピックに不慣れな場合、対象領域に適したケースを識別するのに時間の節約になる。 完全な母集団リストを必要としない。	対象として選ばれたケース（のグループ）は専門家のバイアスがかかっており、実務的に定義することは不可能である。 この方法は、専門家に対する指示や、専門家自身のバイアスに対する意識と同じ程度の客観性しかない。
ベストまたはワーストケースサンプリング(極端なケース)	異常値、特別値、または例外的で極端なケース、特定の現象のうち効率的なもの、ベスト（最大、最も古い）、ワースト（最小、最も若い）を表す情報が選択される。 調査には、ベストケースとワーストケースの両方が含まれる場合があり、これをブラケット法と呼ぶ。 類似タイプのサンプリング手法は、集約的サ	ベストケース法：小銃による暴力を減らすためのコミュニティ・プログラムの有効性を研究する際に、死者数の最大の減少がつながった五つのプログラムを選択する。 ワーストケース法： メディケアによる保険金請求処理の誤りを調査する際、特に詐欺の割合が高い医療機関を選択することがある。	ベストケース法は、問題点の上限を示し、ベストケースのシナリオを提供しながら、潜在的な成功について言及することができる。そのことで監査人が潜在的な結果に気づく可能性も高くなる。 ワーストケース法では、起こりうる問題について言及することができ、その問題に下限を設けたり、ワーストケースのシナリオを提	ベストケース法では、ベストケースとワーストケースの両方を含むことができるが、その使用により、典型的なケースやケースの範囲に関する記述を行うことはできない。 もしベストケースだけを選択すれば、ワーストケースについて何も言うことは許されず、ワーストケースだけでは、ベストケースについての言及は許されな

方法名	説明	事例	この方法の強み	この方法における制約
	ンプリングである。これは集約的サンプリングと同じロジックに従うが、極端なケースに焦点を当てるのではなく、特徴を集約的に表すものだが、関心のある現象を歪めてしまうほど異常ではないものを選ぶ。	多くの場合、フォレンジック監査は、不正を発見し識別するために設計されている。この点に関して、不正検査官(CFE)のアプローチは、不正の識別を最大化するような方法で事例を選択することがある。	示したりできる。また、なぜケースが成功しないのかについての発言を行うことも可能になる。	い。こうした極端なケースは、有用なデータを作成するには異常なため、認定されない場合もある（集約的サンプリングや別の方法のほうががうまくいくかもしれない)。
雪だるま式（スノーボール）サンプリング	分析単位が個人の場合に使用する。当初のケースリストから始まり、各人に追加の人物を紹介してもらうように依頼する。紹介されるとグループ（または雪だるま）は大きくなり、その後また、個人のグループとして小さくなることが頻繁に確認されている。このグループがデータの収集元となる。	ホームレスの家族のための公共サービスへのアクセスを検討する際には、ホームレス・シェルターにいる最初の家族グループを特定する。次に彼らに他のファミリーを紹介してくれるよう依頼することが考えられる。	追跡が困難である母集団に関する情報を得る唯一の方法であろう。全てのグループメンバーは何らかの形で関連付けられているため、それらの関係と相互作用（インタラクション）を研究することができる。 完全な母集団リストを必要としない。	調査官のサンプリングが、代表する母集団の割合を決めることは実質的に不可能である。
典型的なケースサンプリング	特定の現象の典型的な例を示すケースが選択される。プログラムや方針のプロファイリングに役立つ。 職員、主要な利害関係者、調査や統計データ（度数分布を使用）など、多くの情報源からケースを特定できる。 「典型的である」ことについて賛同を取り付けることが重要である。	福祉改革の実施を検討するに当たり、福祉支出の一人当たりの中央値に近い州を選ぶことができる。	選択した典型的なケースが直面する問題や、最も可能性の高い状況について記述することができる。	ベストケース、ワーストケースや、ケースの範囲について言うことは許されない。

（GAO “Selecting a Sample of Nongeneralizable Cases”より PwC あらたが作成）

（2）情報収集方法（インタビューとサーベイ）[363]

① インタビューの歴史

GAO の調査官は、長年にわたり、記録のレビューを行う際や、政府や請負業者の職員、プログラム参加者へのインタビューなどを行う際に、様々な手法を用いてデータを収集してきた。1972 年以降、無数のケースに関して同質的な情報を必要とする任務について、いわゆるデータ収集手段（Data-collection instrument: DCI）と呼ばれる手法を使用するようになった。DCI とは、精緻かつ系統的な方法で示された質問から成る文書を指しており、評価者が比較や要約の対象となる、また定量的な場合には追加の統計的分析の対象となる同質的

[363] GAO “Using Structured Interviewing Techniques” (1991)

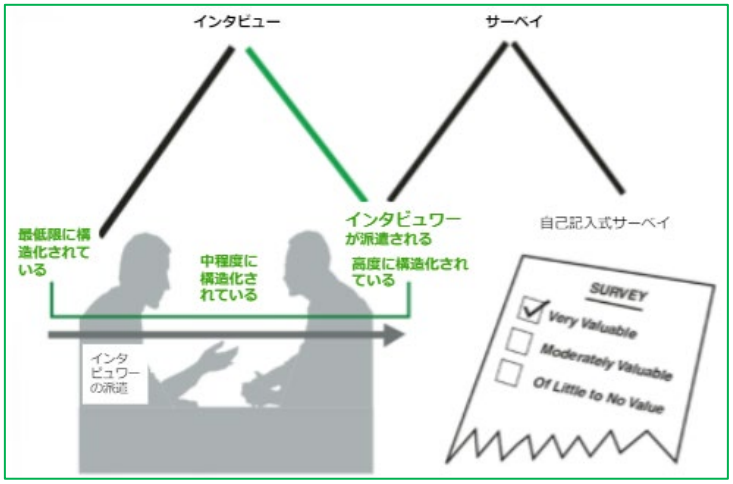
なデータを入手することができるようにする。DCI の形式は、構造化インタビューで使用するか、自己記入方式の質問書として使用するか、個人または組織に郵送するか、グループ設定で個人が記入するか、もしくは記録から詳細を入手するための手段として使用するかによって異なってくる。

② 構造化インタビュー

GAO で頻繁に用いられている構造化インタビューについて、公表されている GAO の研修資料を基に説明する[364]。構造化インタビューとは、サーベイと並ぶ検査の手法である。これらはどちらも、回答者グループから証言を収集する方法であり、類似点と相違点があり、それぞれに長所と短所がある。構造化インタビューは、インタビューとサーベイの両方を組み合わせたものと考えることができる。これは通常、自由回答形式（オープンエンド）と選択回答形式（クローズドエンド）の両方の質問が含まれ、その全てが同じ順序で回答者に質問され、対面や電話で行われる。体系化した構造化インタビューを作成するには２～３か月かかる。もちろんその問題に関する知見にもより、問題の複雑さや、回答者へのアクセスの良し悪しにもよってかかる時間は変わってくる。

③ インタビューとサーベイの関係

図表 5-27 インタビューにおける構造化の程度



（GAO “Structured Interviews: Basic Principles”より PwC あらたが翻訳）

(ア) 構造化インタビューの五つの特徴

- 回答者と個別に面接を行い（電話、対面、ウェブなどで）、複数の回答者から同じ情報を体系的に収集する。
- 質問の順番は変えてはいけない。
- 質問の文章や回答の選択肢を変えてはいけない。
- 選択回答形式の質問を通して主な問題点を洗い出すことができ、議論や発見に繋げることができる。
- 回答間の回答を有効に比較できる。

[364] GAO “Structured Interviews: Basic Principles” (2013)

DCI を利用して電話または対面でデータを収集するインタビューは、構造化インタビューである。調査官が多数の組織を代表する多数の個人（それぞれのインタビュー対象者）に対し同じ質問を、同じ順番で正確に行う。これとは対照的に、構造化されていないインタビューには、多くの自由回答形式の質問が含まれており、決まった方法では質問されない。調査官が異なれば、質問について異なった解釈をするため、回答者が明確化を求める際に、異なる説明をすることが多い。

評価の設計段階やデータ収集・分析段階での一種のインタビューにおいては、あまり構造化されていないタイプか、あまり誘導的でないタイプのインタビューがより有用であるとされている。構造化インタビューで使用する DCI は、10 人以上の市民、民間事業会社、地方政府、五つ以上の州政府、または 25 以上の連邦機関の職員や従業員が関与する場合、デザイン・方法論・テクニカルグループによるレビューを受けなければならない。一部の執行機関に対しては、GAO がその代表者を指定し、構造化インタビューや質問書を使用する際に従うべき手順を定めている。

構造化されているといっても、インタビューのみが行われる構造化が弱いものからインタビューとサーベイを組み合わせた構造化が強いものまである。以下にそれぞれの長所と短所を挙げた。

	最低限に構造化されたインタビュー	高度に構造化されたインタビュー
長所	次のことにフレキシビリティがある。 • 質問のトピック • 質問の順番 • 特別なトピックに費やす時間 • その場で質問を変更する • 準備期間	次のことが容易である • 回答を定量化する • 回答を比較する • 分析と報告
短所	次のことにおいて限界がある。 • 回答者間、もしくはサブグループでの回答の比較 • 量的な回答	次のことにフレキシビリティが少ない • 一度組み立てたら内容や順番を変更できない • 事前準備にかなりの時間を要する

（GAO “Structured Interviews: Basic Principles”より PwC あらたが作成）

構造化インタビューを使用する場合には、以下の観点がポイントとなる。

- 回答者のグループが意味のあるものか
- 得られた情報を定量的に報告したいか
- 質問を作成したり事前テストを行ったりする時間があるか
- 結果は GAO の証拠基準に合致するか

これらのポイントを満たした場合、評価に関する基礎的な設計を行う。そして、目標を定め、インタビュアーへのインストラクションを作成し、事前テストを行い、インタビュアーを選任してトレーニングを行う、といった手順を踏むこととなる。

インタビューで使用する質問の組み立て方としては、調査対象の課題から始め、徐々に詳しい質問を書き出していく。質問の準備が整ったら、この質問で実際に回答が得られるか事前テストを行う。事前テストを行う目的は、質問にある問題点を事前に洗い出し、立て直すことである。特に回答者が逡巡するような質問は避ける。事前テストは GAO の職員の中ではあまり評判が良くないようであるが、事前テストをするか否かにより回答の有効性が 50%

も違ってくるという結果も出ているため、GAO は重要と考えており、事前テストを行うよう推奨している。また、この事前テストの際に GAO の専門家のレビューを受けることも推奨されている。

④　データの収集手法の比較

GAO は、状況によりインタビュー手法の中から電話や対面を選び、質問票の場合は個人に電子メールで送付するかグループに対して実施するのか、もしくはすでに存在している記録を検査するのかを選択する。

次に示す表はデータの収集手法についての特徴や優位性を GAO がまとめたものである。以下の表中１から５までは優れている度合いを表しており、１は僅かしかない、２は少々ある、３は適度にある、４はかなりある、５は非常にある、を示している。

	優れている度合い				
	構造化インタビュー		質問票		
特徴・優位性	電話	対面	電子メール	グループ	記録の検査
方法					
厳密な調査が可能	3	5	1	2	N/A
バイアスがかからない	3	2	5	4	5
予想外のことに対応できる	4	5	2	3	4
フィードバックが簡単	4	5	2	5	2
言葉と視覚を使って質問できる	1	5	2	5	N/A
言葉と視覚で回答者が答える	1	5	2	2	2
回収手続をコントロールできる	3	5	1	4	5
回答者とのやりとり	4	5	2	5	N/A
盛り込める内容					
最も関連性のある様々な質問ができる	3	5	4	4	3
複雑な主題	3	5	3	4	4
リアルタイムのデータ回収	5	5	4	5	3
過去データを取得	4	4	4	4	5
母集団またはサンプル					
該当する母集団に対しサンプルが可能	4	5	4	5	4
サンプルへの接触と入手が簡単	3	2	4	4	5
大型サンプルでの利用が可能	4	3	5	4	5
情報源の識別が可能	4	5	3	5	3
読解力の問題がない	4	5	1	3	N/A
時期とコスト					
リソースが少なくて済む	2	3	1	1	5
コスト	3	1	1	1	5
現場の職員数	5	?	5	?	?
職員の出張	5	?	5	?	?
職員の研修	2	1	5	3	5
必要な時間	?	?	3	?	?
全体的なコスト	3	1	5	4	1
結果、回答、データの品質					
接触後の回答率を最大化する	4	5	3	5	N/A
複数の回答者への接触を最小化できる	2	2	3	4	N/A

	優れている度合い				
	構造化インタビュー		質問票		
特徴・優位性	電話	対面	電子メール	グループ	記録の検査
フォローアップが少ない	5	5	3	4	5
回答者が正確である	4	4	4	4	3
信頼性が確認できる	5	5	3	4	4
有効性が確認できる	4	4	2	4	5
回答者によるデータの復元が可能	4	5	3	4	N/A

（GAO “Using Structured Interviewing Techniques”より PwC あらたが作成）

対面や電話によるインタビューは、質問の複雑さに比して読解力のレベルが低い回答者ほど、一般的に成功している。回答者グループの中には、書かれたものよりも話される言葉をよく理解している者もいる。このようなインタビューでは、インタビュアーは回答者との信頼関係を確立することができる。電子メールによる質問票を全面的に無視する人を、電話や対面インタビューで真実な回答を提供するよう説得することもできる。また、かなり訓練されたインタビュアーは、回答者が問題を理解できていないことを認識でき、インタビューの完全性を損なうことなく、回答者を助ける技法を身につけている。電話インタビューと比較して、対面インタビューは、回答者に耳を傾けるだけでなく観察する機会を与えるものである。例えば、回答者の生き方に注意する必要がある場合には、対面の手法が選択される。対面では、電話より複雑な質問をすることができる。回答者は、選択肢を検討しやすい。さらに、より多くの質問をすることもできる。電話インタビューの場合、通常の限界は 20～30 分であるが、対面インタビューは最大 1 時間続くことがある。

なお、GAO ではコンピュータ補助電話インタビュー（Computer assisted telephone interviewing: CATI）という手法も採用している。これは一種の電話インタビューの形態である。CATI では、質問票または DCI をコンピュータに保存し、インタビュー中にコンピュータの画面に質問を表示し、回答者がその回答をコンピュータに直接入力する。

電話に関して言えば、送付による調査の費用（低コスト）と個人的な対面の費用（高コスト）の間にあるのが一般的である。対面インタビューでは、インタビュアーを訓練し、出張や回答者への接触、面接に費やした時間、訓練する必要性は、電話インタビューや、電子メールやグループによる質問票よりもはるかに高価になる。また、サンプリングの大きさ、利用可能なインタビュー担当者の数、質問の数及び質問の複雑さによっては、電話調査を採用して、迅速に完了することができる。

対面や電話によるインタビューの方が、電子メールによる質問票に比べてデータ収集の方法としてはるかに早い。しかし、対面や電子メールの質問票形式のものは、電話インタビューよりも長く、より複雑な質問を含めることができるという利点もある。

グループで質問票を実施するには、回答者を集めるのが実務的であることが必要である。従って、通常サンプリング対象はグループ全体、またはグループの大部分である。例えば、一つの場所に職員全員またはほとんどがいる状況において使用される。グループの質問票は電子メールの質問票よりも速く、質問の明確化も、インタビューの時ほどまではいかないが、ある程度可能になっている。しかし、電子メールと同様に、グループの質問票で使用さ

れる言語の複雑さは、回答者の読解力と相応のものである必要がある。この読解力という点についても、GAO ではマニュアルや研修で職員に対し細かく指導しており、どのようなレベルの言葉や言い回しを使用するかということについての重要性がうかがえる。

⑤　専門家の利用

構造化インタビューで使用する質問の作成については専門家の関与が推奨されている。GAO では様々な段階で GAO 内にいる専門家を利用しており、どのケースでどういった専門家が望まれているのかを表にしたものが以下である。

		職員の種類			
	タスク	評価者（担当者）	計測の専門家	サンプリングの専門家	データアナリスト
1	全体的な質問の策定	初期作業	理解とレビュー	任意	任意
2	必要な情報の種類の決定	初期作業	レビュー	任意	任意
3	対象母集団の特定	初期作業	レビュー	任意	任意
4	質問の洗い出し	貢献	貢献	任意	分析のオプションと問題について検討する
5	質問の選定	関連性をチェックする	主たる役割	任意	レビュー
6	最終データの回収方法を決定	ジョブに関連する制約をチェックする	長所と短所をまとめる解決法を提示する	サンプリング計画を設計する	レビュー
7	計画データの分析	参加	参加	参加	参加
8	インタビューフォームの設計	支援とレビュー	主たる役割	任意	任意
9	問題となる事項のレビュー	リードする	参加	-	-
10	事前テストの実施	参加	リードする		
11	専門家による事前テストのレビュー	参加	レビューをリードする	任意	レビュー
12	インタビュー用紙の改修	レビュー	作成	任意	コーディングを検討する
13	キックオフミーティング	手法がニーズを満たすものであることを説明	質問の意味と手法について指示を与える	サンプリングに関する指示を与える	任意（データがどう使用されるか説明）
14	インタビュアーのトレーニング	支援	様々なテクニックを使って研修をする	-	-
15	回答者の選定	サンプリング計画の利用	相談可能	相談可能	-
16	回答者への連絡	連絡する	相談可能	相談可能	-
17	インタビューの実施	連絡する	相談可能		-
18	未回答項目の対応	必要なデータを取得	解決法を提示	解決法を提示	参加
19	生データの編集	編集	相談	-	指示
20	入力（キーパンチ）	-	-	-	アレンジ
21	入力データの編集	実施	-	-	指示

		職員の種類			
	タスク	評価者 (担当者)	計測の専門家	サンプリング の専門家	データ アナリスト
22	データの分析	相談	相談	相談	分析
23	データの解釈	参加	参加	参加	参加
24	報告書のドラフト	作成	作成、相談、 レビュー	作成、相談	作成、相談

（GAO “Using Structured Interviewing Techniques”より PwC あらたが作成）

⑥ フォーカスグループ

これまでに説明してきたインタビュー手法の他に、フォーカスグループと呼ばれる手法がある。フォーカスグループとは、目的とする情報を収集するために、モデレーターが複数の対象者グループを設置し、目的とするテーマについて質問し、自由に発言させる形式のインタビューをいう。

フォーカスグループは、本調査報告書において取り上げたアメリカ及びイギリスの検査報告事例でも登場した手法であり、我が国の会計検査においても検査手法の一つとして注目するに値する手法と考えられる。

GAO におけるフォーカスグループについては、“IMPROVING SURVEY DESIGN: FOCUS GROUP INTERVIEWING, RANDOMIZED RESPONSE” (1981)において、その位置付け、具体的な方法、結果の利用方法等が解説されている。少々古い文献ではあるが、フォーカスグループに関する一般的な内容も解説されており、現在においても有用と考えられるため、ここで紹介することとする[365]。

(ア) 参加者の選定

フォーカスグループは、半構造化インタビューの一種である。フォーカスグループの各セッションへの参加者（通常は８～12 人）は、一般的に、想定される調査対象者を代表するようなメンバー構成となるように選定される。例えば、研究者が多様な政治的態度を持つ人々が特定の政策問題についてどのように感じているかを知りたい場合、参加者はリベラルと保守の間で様々な構成となるように選定される。

(イ) モデレーター

フォーカスグループのセッションは、事前に設定された一連のトピックを基に議論をガイドするモデレーターによって先導される。モデレーターはセッションをコントロールして、参加者全員が議論に貢献し、関心のある問題が十分に議論されるようにするとともに、セッションの目的に全く関係のないトピックに議論が逸脱しないようにする。一見するとざっくばらんな非構造化インタビューであるが、実際には、モデレーターの指示の下に議論が行われており、目的とする情報が十分に得られるようなセッションが、優れたセッションである。

[365] 以下では、“IMPROVING SURVEY DESIGN: FOCUS GROUP INTERVIEWING, RANDOMIZED RESPONSE” (1981)に基づいて、フォーカスグループについて紹介する。この文献では、フォーカスグループは、アンケートを開発する際に有用な手法として紹介されているが、一般的にはアンケートの開発に限らずより広範な局面で活用されているインタビュー手法である。

モデレーターのガイドは通常、議論すべきトピックの枠組み、必要とされる議論の深さの指示、そして時には制限時間の管理のような形により行われる。この中には多くの場合、必要な情報が議論の中で自発的に発生しない時にそれらの情報を取得するための特定の項目が含まれている。

(ウ) セッションの進行

各セッションは、モデレーターによる議論の簡単な紹介から始まり、「アイス・ブレイク」と呼ばれる参加者の短い個人的な紹介がその後に続く形式となる。アンケートと同様に、最初のトピックは、参加者がセッションの状況を快適に感じるようにすることを目的としている。フォーカスグループは通常１時間半から２時間続く。参加者は、計画したものとは全く異なる順序で議論を展開していくことがよくあるが、全ての必要な内容が議論されている限り、これは問題とはならない。

（3）コンテンツ分析 [366]

コンテンツ分析とは、GAO の分析が理にかなっていることをまとめるために、インタビューやフォーカスグループ、自由回答形式のサーベイ、文書、ビデオなどから得られた情報について項目を体系的に整理し、比較することによって、定性的な情報を定量化する方法である。多くの場合、このプロセスでは、大量の生データを利用可能なものにする必要がある。データを体系的にコーディングすることにより、主要な傾向やテーマを浮かび上がらせる。

コンテンツの分析には五つのステップがあるので、以下に順を追って説明する。

① データ元を特定する
② カテゴリーを決める
③ データをコード化する
④ 信頼性を評価する
⑤ 結果を分析する

① データ元を特定する

最初の作業として、適切な情報源、情報の正当性及び信頼性の検討、情報の形式の検討を行う。そして、分析の単位を決定し、サンプル分析を行うのか母集団全体を対象とするのか、分析項目の選定方法を決定する。

② カテゴリーを決める

この作業は時間を要し、コンテンツ分析の中で最も重要なステップである。

カテゴリーの開発には反復が必要であり、一般に複数の人がカテゴリーの特定に関与する。ここでは評価者間の信頼性が重要である。カテゴリーが適切であることについて複数の人が同意していることを確認する必要がある。

実際のアプローチとしては、以下のものが考えられる。

• 少数の項目をテストし、不明瞭な項目やさらなる明確化が必要な項目を特定する。
• 二人のアナリストを使って項目の集合をコード化する。

[366] GAO “Content Analysis: Principles and Practices” (2013)

- 評価者間の信頼性を計算する。
- カテゴリーを精緻化し、コードの信頼性に不確実性がある場合には、何を含めるべきか、何を含めてはいけないか、仕様を定義する。

カテゴリーの作成、精緻化、項目のカテゴリーへの落とし込みの際には、妥当性・信頼性に留意する必要がある。そうすることで、コンテンツ分析はGAOの基準を満たす弁護可能で正確な証拠を提供するものとなる。

以下は、カテゴリーの作成の際に検討する事項である。

- カテゴリーの数
- 複数のカテゴリーに分類される可能性のある項目を「二重コード化」するか、またはカテゴリーを相互に排他的にするか。
- 誘導的（inductive）アプローチか演繹的（deductive）アプローチか。例えば、特定の政策に賛成か反対かに基づいて意見表明をコード化することが分かっていれば、前もって特定できる二つのカテゴリーがある可能性が高い。一方、自由回答式の質問に対する回答からどのようなテーマが生まれたかを探す場合、可能性のあるカテゴリーについては、前もって知らないと思われる。
- 最良の分析単位は何か（例えば、回答者が三つか四つの回答をした場合、それぞれの項目に独自のカテゴリーを与えたいのか、回答者が述べた全てを最もよく捉えるカテゴリーを使いたいのか）。
- カテゴリーを作成するために回答のサブ・サンプル を使用する（特にコード化すべき項目が多い場合、非常に優れた実践方法である）。
- 小さなカテゴリーから始めて、大きなカテゴリーに集約したい場合もあれば、その逆の場合もある。どちらにしてもよい。項目のコード化に使用するカテゴリーは、必要に応じて後で報告目的のためにまとめられる場合がある。

③　データをコード化する

このステップでは、データをコード化する。各コーダー（データをコード化する人）は、使用されているコード化のスキームに応じて、各項目を読み取り、一つ以上のカテゴリーに配置する。データのコード化にどれほどアナリストを投入するかを判断する際には、調査チームが利用可能な時間やリソース、リスクレベル等を考慮する。

④　信頼性を評価する

データのコード化にあたっては、二人のアナリストが独自に同じデータをコード化するかどうか、あるいは、あるアナリストがデータをコード化し、別のアナリストが選択したコードと一致するかどうかについてコーダーが下した各々の意思決定を検証するという方法を取るかについて判断を下さなければならない。独立したコードテストでは、判断がコーダー間で一貫性があり、客観性が確保されているかどうかを検証するため、限定的かつ追加的な確認が必要である。

このステップは、客観的で正確なカテゴリー化を確保するための信頼性チェックを行う。第１段階では、カテゴリーが開発され精緻化されるにつれて信頼性に注意が払われたが、コーダーが合意した頻度（例えば80%）について全体的な信頼性を評価する。

最初の段階では注意が払われるため、評価者間の信頼性はかなり高いはずである。その後の評価者間の信頼性の評価では、コーダーがカテゴリーへの項目配置について合意した範囲が決定され、解消が必要な不一致が特定される。

合意が得られなかった項目については、二人のアナリストが一堂に会し、意思決定プロセスについての考え方や、なぜそれぞれが行ったカテゴリーを選択したのかについて話し合わなくてはならない。この議論は通常、どのカテゴリーが最も適切であるかについて、二人のアナリストの間で合意に至る。しかし、合意に至らなかった場合は、最初のコード化に参加しなかった第三者が検討し、仲裁する。この三人目の人物には、ブラインド・レビューを行うことを勧めている。つまり、どのコードが割り当てられたか、どのアナリストが対応するコードを割り当てたかは本人に伝えない。ブラインド・レビューは、仲裁者がアナリストについて持つ主観性やバイアスを最小限に抑えるためである。

コード化の過程を文書化することは重要で、次のことに留意する。

- 不明瞭さを避けるために、意思決定のルールを追跡する。次の行動を分かりやすくし、コーダー全員がカテゴリーの定義について理解していることと、カテゴリーが透明で防御可能であることを文書化することの両方を目的としている。全ての意思決定ルールと、カテゴリーの意味に関する議論を調書に保存する。
- コーディング処理中に区分を見直す必要があるかもしれないが、これは珍しいことではない。一方で、一つや二つの奇妙な項目がカテゴリーの構造全体を動かすことは避けるべきである。また、カテゴリーの意味を変更する場合、新しいカテゴリーの構造が全項目に対して正確であることを確認する必要があり、以前コード化されていた全項目を再度確認する必要がある（特にコード化する部分が大きい場合、最初にサンプリング項目を使用して作業することも妥当な方法である）。

⑤ 結果を分析する

コード化のスキームに基づき、コンテンツ分析の影響を GAO の報告書に役立てるよう、情報をまとめるための方法が様々存在する。コンテンツ分析は単に数を数えるだけのものではない。例えば、相関性のある項目の数や割合に注目することもある（例えば、職務に満足していると報告した人は、それよりも高い上昇を報告しているか）。

多くのカテゴリーがあれば、カテゴリーをより広いカテゴリーに「積み上げ」し、各カテゴリーをいくつかのサブカテゴリーに分類することもできる。例えば「積み上げ」に複数の人が同意することが確実で、さらに大きなカテゴリーに項目が適切であることを確実にすれば、GAO の主張は防御可能となる。なお、調査結果を報告するレベルは、調査可能な質問と一致していなければならない。

調査や発見事項によっては、特に関心のあるカテゴリーの内容に注目したり、強調したりしたい場合がある。どのように項目を選択したか、どのようにカテゴリーを作成・確定したか、項目の妥当性・信頼性を確保するためにどのような方策を講じたか等、全てのステップを文書化する必要がある。文書化においては以下の点に注意を払う。

- 分析結果の報告書に含まれるカテゴリーの特殊性のレベルに注意する（一部のカテゴリーは積み上げ集計しないが、その他のカテゴリーは積み上げ集計をするなど、意図しないバイアスが生じさせてしまう可能性があるため）。
- 外部の正当性や評価者間信頼性の問題が、結果にどのような影響を与えるかなど、使用した手法の詳細については必ず報告する。
- GAO の報告書でコメントを引用する際には、客観性、すなわちどのコメントが選ばれたかの公平性に注意を払う。コメントの文脈は重要であり、コメントが公平に選ばれ、報告の文脈が正確であることを確認する。

以上、コンテンツ分析について五つのステップに分けて説明した。重要なことは、常に正当性や信頼性についての疑問を確認しながら進めることである。それには、元データは有効であり信頼性があるか、カテゴリーは正しいか、合理的か、カテゴリーはデータの実態を正確に表しているか、コード化したデータを超越して一般化できるか、評価者全員にとって結果は価値のあるものか、といったことが含まれる。

⑥　コンテンツ分析における定性的な結果を比較するツール

以下に GAO が使用するツールを紹介する。しかしこれは 2013 年に発行したマニュアルに記載があったものであり、2020 年 12 月現在では状況も変化したものと思われる。

<table>
<tr><th></th><th></th><th>紙面</th><th>白板</th><th>ポストイット</th><th>Excel</th><th>Access</th><th>QPL</th><th>nVivo</th></tr>
<tr><td rowspan="2">最初の検討</td><td>最大の長所</td><td>一人でのコード化においては最も簡単な方法</td><td>コラボレーションが促進される</td><td>カテゴリーの生成、統合、まとめが簡単</td><td colspan="2">分析が容易になる</td><td>収集したデータが QPL に既に保存されている</td><td>多くの文書を扱う能力に長けている</td></tr>
<tr><td>最大の制約</td><td colspan="3">大きなデータがある場合には非効率</td><td colspan="2">追跡と確認が難しい</td><td colspan="2">学習曲線が急</td></tr>
<tr><td rowspan="3">ステップ1 分析すべきデータの特定</td><td>使用可能なデータ元</td><td colspan="3">どれでも</td><td colspan="2">電子的に読めるフォーマット</td><td>QPL サーベイとその他のテキストフォーマット</td><td>最も電子的なフォーマット</td></tr>
<tr><td>データの最適量</td><td colspan="3">小</td><td colspan="3">中</td><td>大</td></tr>
<tr><td>学習曲線</td><td colspan="3">緩やか</td><td colspan="2">普通</td><td colspan="2">旧</td></tr>
<tr><td>ステップ2 コードを作成する</td><td>バケツの作成とテスト</td><td colspan="7">主題と調査方法の専門家が必要であるが、選択したツールに依存しない</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ステップ3 データをコード化する</td><td>キーワード</td><td colspan="3">発見し、手動でコード化</td><td colspan="3">自動検索が可能だが
各事象について手動で
コード化しなければならない</td><td>自動検索
・
コード化</td></tr>
<tr><td>キーとなる概念</td><td colspan="7">特に無し</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ステップ4 信頼性をチェックする</td><td>コード化の比較</td><td>手動</td><td>共同でコード化するため N/A</td><td colspan="2">手動</td><td colspan="3">自動</td></tr>
<tr><td>不一致の解消</td><td colspan="7">不一致はどのようなツールを持ってでも解消できない</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ステップ5 結果を分析する</td><td>事例</td><td colspan="3">全ての元データを手動で検索</td><td colspan="4">関連するセル・フィールド・タグ・NODE に焦点を当てて検索</td></tr>
<tr><td>カウント</td><td colspan="3">手動</td><td>式</td><td colspan="3">クエリ [367]</td></tr>
</table>

[367] クエリとは、データベース管理システムからデータを取り出したり、検索、置換、更新、削除したりといった操作をするための言語のこと。

<table>
<tr><th></th><th></th><th>紙面</th><th>白板</th><th>ポストイット</th><th>Excel</th><th>Access</th><th>QPL</th><th>nVivo</th></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td>クロス集計</td><td colspan="3">手動</td><td>ピボットテーブル</td><td colspan="3">クエリ</td></tr>
<tr><td>定量データの組み込み</td><td colspan="4">手動／データ入力（コピー&ペースト含む）</td><td colspan="3">自動／インポート</td></tr>
</table>

（GAO “Content Analysis: Principles and Practices”より PwC あらたが翻訳）

以上のように定性的な結果を比較するために、紙面における分析からエクセルのような表計算ソフト、市販の解析ソフトといったように状況に合わせて解析するためのツールを使い分けている。以下では、GAO が定性的な情報を解析するソフトとして使用している QPL 及び nVivo について説明する。

① QPL[368]

QPL（Questionnaire Programming Language）は GAO が開発した独自のシステムで、ウェブベースの質問票を作成し、回答を分析するシステムである。

(ア) 作成方法

簡単な言語を使用してアンケートを記述し、ウェブサイト上に質問票の作成に必要なファイルを自動的に生成する。

(イ) 利用環境

GAO はこのソフトウェアを無料で公開しているため、一般の人も直接サイトからダウンロードし、利用可能である。ソフトは、Windows XP、Windows Vista、Windows 7、8、10、Linux 32bit、64 bit、Mac OS X Version 10.6+のいずれかの上で作動する。最近では、2018 年２月 20 日に開発環境とセキュリティを改善したものがリリースされている。

(ウ) 分析・解析[369]

QPL システムには、アンケートの結果を確認する方法が複数ある。

- アンケート要約統計レポートの作成

管理者としてウェブサイトにログインすると、履歴のログや統計の要約レポートなどを表示でき 、SQL クエリを使用すれば独自のレポートを作成することができる。

- ファイルデータのエクスポートとウェブサイト上での表示

回答者のデータを複数の形式でエクスポートし、QPL システムが生成する SAS または SPSS というプログラムを使用して分析することができる。GAO では、質問票と要約分析をウェブページ上で表示するためのプロセス（電子サプリメントと呼ばれている）を開発した。電子サプリメントは、検査報告書や評価レポートの補遺として GAO のウェブサイトに投稿できる。

- コンテンツ分析ファイル

自由回答形式の質問を使用した場合、管理者ページのコンテンツ分析機能を使用して、回答を分類及び集計することができる。機能には、分析結果を確認するためのオンラインレポート機能と、さらに分

368 GAO “Questionnaire Programming Language” http://qpl.gao.gov
369 GAO “Reference Manual: Analysis” http://qpl.gao.gov/qpl6ref/05.html

析するためにタグ付けされたデータをダウンロードできるエクスポート機能が含まれている。

- MySQL ダンプファイルの作成

基のデータベースからファイルを切り出し、それを使用してローカルシステムでデータベースを再構築し、調査結果を分析することが可能である。一般に、プロジェクトログテーブルやユーザーアカウントテーブルに格納されている情報など変数を分析する場合は、ウェブサイトからの MySQL データベースファイルのダンプのみを使用する。MySQL を使用して、テーブルのサブセットをタブ区切りファイルとしてエクスポートし、Microsoft Excel や Access などの他の分析パッケージにインポートすることができる。

② nVivo

nVivo[370]とは質的なデータを解析するソフトウェアであり、一般に販売されている。前述の表が示すように、GAO ではこれを質問票の結果分析に使用している。nVivo は、インタビューデータや質問票の分析を効率化し、質的研究、混合研究法 [371]をサポートする。以下は nVivo の特徴である。

特徴	詳細
時間の効率化	紙資料での分析によくある「のりとはさみを使うカードの複製作業」、「大量の付箋貼り付け」や、表計算ソフトやワープロソフトでの煩雑な作業などが不要になり、インタビュー分析や質問票の分析の際の、余計な作業がなくなることでデータと向かい合う時間を作り出す。
個別インタビューやフォーカスグループ・インタビュー分析を効率化	質的データの扱いに特化しているので、インタビュー分析も効率的にすることが可能で、文字起こしからコーディング、分析まで nVivo 内で行うことができる。
自由回答を含んだ質問票を様々な角度から分析	自由回答を含む質問票調査を様々な角度から分析することが可能である。属性とコーディングをクロス集計することで、属性別の傾向などを見ることができる。
分析可能な形で様々な形式の質的データを管理・整理	研究に関するデータを一元管理する。 データの体系的な整理と効率的な検索が可能であり、質的データの脱文脈化、効率的なデータベース化ができる。
データに対するコーディングが容易	取り込んだ質的データをコード化するコーディングをドラッグ＆ドロップでできる。
深掘りや思考の整理を可能にする可視化機能	頻出語の可視化、ワードツリー、グラフ作成などで様々な要素を可視化・比較できる。質的データを集計して量的化することもできる。ミクロとマクロの視点を容易に行き来できるので、より正確で客観性のある分析が可能になる。
様々な切り口からデータを俯瞰	事前にコーディングしたあるテーマ・コンセプトを表にして簡単にまとめたり、nVivo 内に取り込んだデータを元に、条件を設定してデータを集計したりすることが可能である。
音声・動画のコーディングと文字起こし	時間のかかる文字起こし作業を nVivo 内で行うことができる。
ソーシャルメディアのデータ取り込みと分析	ウェブブラウザ拡張機能をインストールすることで、ウェブページ、ソーシャルメディアデータ、YouTube ビデオなどを収集し、そのコンテンツを

[370] nVivo は、QDA ソフト（Qualitative Data Analysis Software）と呼ばれる質的研究支援ソフトである。世界 150 か国以上、150 万人以上のユーザーが使用している。
http://www2.usaco.co.jp/shop/pages/product_nvivo.aspx

[371] 混合研究法（Mixed Methods Research: MMR）とは、量的調査と質的調査を組みあわせる研究法のことである。日本でも混合研究法に注目する研究者は増えているが、どのように量的調査と質的調査を組みあわせるか、どのように混合研究法を使った研究を評価するか等の議論がほとんどない。
（一般社団法人日本教育学会教育学研究 川口 俊明「教育学研究 78(4), 386-397：教育学における混合研究法の可能性－教育学における新たな研究方法論の構築と創造」(2011)）

特徴	詳細
	nVivo にインポートすることができる。インポートしたデータはコーディングや可視化機能を使って分析することが可能である。
先行研究の文献レビュー	文献管理ソフトに集めた先行研究の論文をもとに文献レビューを効率的にできる。

GAO では、不正のリスク管理においても実務で用いられている文書を多数収集し、解析するのにこの nVivo を使っていることが分かっている[372]。

[372] GAO "A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs" (2015)

第２節 イギリス NAO の検査手法

2001 年に NAO の統計・テクニカルチームが公開したサンプリングに関するガイド[373]によれば、1999 年～2000 年に公表された NAO の 31 件の報告書のうち、例示的なケーススタディに判断を伴うサンプリングを用いた事例は 7 件あり、母集団全体の推論を導くためにサンプリングを行った事例は 24 件あった。この 24 件のうち 19 件がサーベイ（質問票調査）のであった。このように NAO では、アメリカの GAO 同様に、VFM 検査においてサンプリングについて様々な手法を用いていることが分かっている。そこで、少々古い資料ではあるが、NAO のサンプリングのガイドについてここで内容を簡単に紹介する。

1. サンプリングに用いる方法

（1）NAO の使用するサンプリング法

NAO におけるサンプルの設計は単純なものから複雑なものまで色々あり、必要な情報の種類やサンプリングの選択方法によって複雑さは異なっている。サンプルの設計は、サンプルサイズや分析の実施方法に影響する。簡単に言えば、要求される精度が厳しく、デザインが複雑になればなるほど、サンプルサイズは大きくなる。設計に当たり母集団の特性を利用することもあるが、それを比例的に大きくさせる必要はない。母集団の一部から予想よりも多いサンプリングを抽出する必要がある場合もある。例えば、少数グループからより多くのデータを選び、そのような母集団に関する分析に十分なデータを得ることができるようにしたい場合などがそうである。

NAO では、無作為抽出法を中心にサンプリングが設計、使用されている。この方法を用いれば、定量化され、精度の高いレベルで、サンプルから母集団に対する推論が可能となる。他に無作為抽出の長所としては、判断を伴うサンプリングやコンビニエンス法では実現しえないバイアスを防ぐことができる。しかし、無作為抽出が可能であるか否か、必要であるか否かに関わらず、無作為抽出を使用しない場合には、意図しないバイアスが入らないように、検査目的とサンプルの設計を一致させるように注意を払うよう促している。NAO では、単純無作為抽出法以外の手法を使用する際には、統計の専門家チームのコンサルテーションするように指示を出している。NAO では主に以下の九つのサンプリング法を利用している。

方法	定義	長所	制約
クラスター法	母集団内のユニットは、地理的なグループや、学校、家庭などのクラスターに見られることが多い。 クラスターの無作為抽出をとり、そのクラスター内の全てのユニットを調べる。	他の形態のランダム・サンプリングよりも迅速で、容易で、安価である。 完全な母集団情報を必要としない。 対面インタビューに役立つ。 各クラスターが母集団の分割領域とみなすことが	他の形式の無作為抽出法よりも大きなサンプリングエラーが起きる。 クラスターが小さくなければ、費用がかかる可能性がある。 より大きなサンプリング誤差を補正するためには、より大きなサンプルサイズが必要になる場合がある。

[373] NAO Statistical & Technical Team “A Practical Guide to Sampling” (2001)
2001 年以降、本手引書が更新されていないか、更新されたものが公表されていないかは不明である。

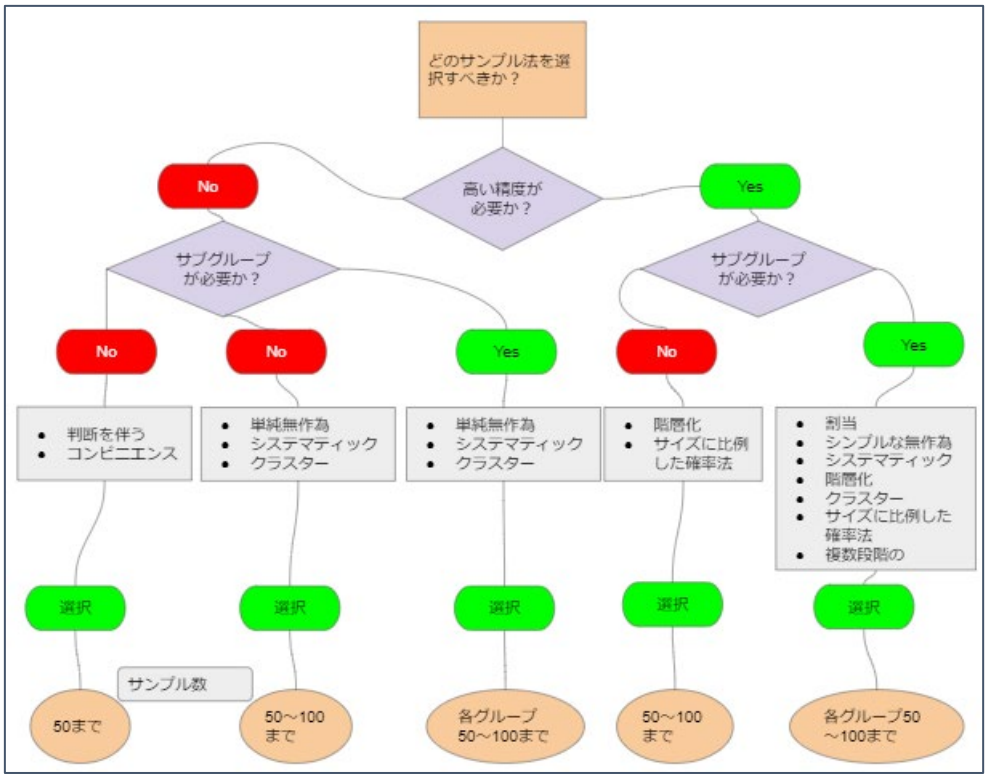
方法	定義	長所	制約
		できるときに最もうまく機能する。	
コンビニエンス法	ボランティア意欲のある人や提示してもらえるケースをサンプルとして活用している。	すぐに入手できる。 グループが大きければ大きいほど、より多くの情報が集まる。	母集団の結果を推定するために、サンプル結果を利用することはできない。
複数段階のサンプリング	サンプルは二つ以上の段階（例えば、第１段階でのオフィスの選択、第２段階での請求権者の選択）で抽出される。	通常、国民に対する大規模な調査を行う場合、最も効果的かつ実用的な方法である。	推定値とそれに伴う精度の複雑な計算が必要である。
サイズに比例する確率法	サンプルはその大きさに比例して抽出され、より大きな項目が選ばれる機会が高くなる（例えば、あるオフィスに申請者が多いほど、そのオフィスが選ばれる機会は高くなる)。	各要素（例えばオフィスにおける申請者）が個々のサンプリング単位（例えばオフィス）ではなく、等しい確率で選択されることを望む場合。	サンプリングを抽出するための情報を得るには、費用がかかる可能性がある。 要素に関心がある場合にのみ、適切である。
割り当て法	その目的は、母集団を代表するサンプリングを得ることである。 母集団は重要なばらつきによって階層化され、必要な割当量は各階層から得られる。	サンプルを得るための迅速な方法である。 かなり安く実行できる。 サンプリングの枠組みが存在しない場合、前進する唯一の方法である可能性がある。 追加情報により、結果の信頼性が向上する可能性がある。	無作為ではないため、バイアスの可能性が強くなる可能性がある。 母集団の特性に関する十分な知識が不可欠である。 サンプリングの誤差と信頼限界の推定値は、おそらく計算できない。
単純確率法	全ての人を等しい確率で選択できる。	母集団の防御可能な推定値とサンプリング誤差を生成する。 単純なサンプル設計かつ単純な解釈でよい。	完全かつ正確な母集団リストが必要である。 全国規模のサンプルに多くの検査訪問を含める場合は、実行不可能かもしれない。
階層化サンプリング	母集団は、例えば、地域、規模、事業所の種類などの均質なグループに細分化される。 階層は同じサイズを持つこともあれば、ある階層でより高い比率を求めるともある。	各主要グループからのユニットが含まれていることを保証し、したがって、より信頼性の高い代表的なものとなる可能性がある。 サンプリングによる誤差を減らす必要がある。	サンプルの選定はより複雑で、母集団の情報が必要である。 見積りは複雑な計算を伴う。
システマティック法	1からnの間の母集団の出発点を無作為に選んだ後、n番目のユニットが選択される。ここで、nは母集団のサンプルサイズの大きさで割ったものである。	単純な無作為よりもサンプルを抽出しやすい。 ケースが母集団全体に広がっていることを保証する。	サンプルが便利に配置されていない場合、コストがかかり、時間がかかる可能性がある。 母集団に周期性がある場所では使用できない。

（NAO Statistical & Technical Team “A Practical Guide to Sampling”より PwC あらたが作成）

（2）適切な手法の選択

上述のように、NAO では複雑さの程度に応じて使用できる多くの方法があることが分かる。ある方法は、他の方法よりも状況に合わせて設計されており、以下の図は適切な方法を選択するために作成されている。階層化サンプリングやシステマティック法、コンビニエンス法など GAO の手法と同じものも散見される。以下は NAO が作成しているサンプリング手法を選択するためのディシジョンツリーであるが、NAO では GAO のように手法を選ぶ際に母集団への推定が可能か否かという判断、すなわち一般化可能か不可能かという判断は下していないことが分かる。

図表 5-28 サンプリング手法選択のディシジョンツリー



（NAO “A Practical Guide to Sampling”より PwC あらたが翻訳）

（3）NAO の使用しているテーブル（単純無作為抽出法の場合）

適切なサンプルサイズを決定するためには五つの重要な要素がある。誤差の範囲、母集団のばらつき、信頼水準、母集団のサイズ、母集団の比率である。NAO ではこの信頼水準に関しては 95%という数字を使用している。その結果、サンプルサイズの表は次のとおりとなっている。

	誤差の範囲（信頼水準95%の場合）							
母集団の比率	±12%	±10%	±８%	±５%	±４%	±３%	±２%	±１%
50%	66	96	150	384	600	1,067	2,401	9,604
45%または55%	66	95	148	380	594	1,056	2,376	9,507
40%または60%	64	92	144	369	576	1,024	2,305	9,220

	誤差の範囲（信頼水準95%の場合）							
母集団の比率	±12%	±10%	±８%	±５%	±４%	±３%	±２%	±１%
35%または65%	60	87	136	349	546	971	2,184	8,739
30%または70%	56	81	126	323	504	896	2,017	8,067
25%または75%	50	72	112	288	450	800	1,800	7,203
20%または80%	*42*	61	96	246	384	683	1,536	6,147
15%または85%	*34*	*48*	76	195	306	544	1,224	4,898
10%または90%	*24*	*35*	54	138	216	384	864	3,457
5%または95%	*12*	*18*	*28*	72	114	202	456	1,824

灰色の箇所は、推奨されている最低値以下のサンプルサイズである。

（NAO “A Practical Guide to Sampling”を基に PwC あらたが翻訳）

（4）イギリス特有の問題

①　データ保護法の問題

多くの場合、政府のデータベースまたはコンピュータファイルを使用して、母集団を特定し、サンプルを選定することができる。このデータが正確で、信頼性が高く、アクセス可能であり、サンプルを抽出する許可があることを確認する必要がある。データ保護法では、個人情報を保有するデータを使用することについて同意を得ることが義務付けられている。このようなセキュリティ上の理由により、多くのデータベースにアクセスできなくなっている。しかし、例えば、要約データを用いて個人を特定できないようにするなど、調査の目的上十分な情報を抽出することができる場合もある。

②　委託業者を使用している問題

NAO の検査は、一般の会計事務所等に外注されることがある。NAO はサンプリングを実行するために外部の委託業者を利用する場合もあり、通常、業者が提案したサンプルの設計を使用することになる。設計の良し悪しは、サンプルを選択できる適切な母集団が得られるかにかかっていることが多い。データベースを NAO から業者に提供できない場合、業者が利用している母集団のリストを利用することもある。委託業者は、単純な無作為抽出ではなく、それよりも複雑なサンプリングの設計をしている場合もあるため、彼らの作業が妥当であるかをチェックすることが重要である。NAO 内の統計・技術を専門とするチームは、過去に NAO が使用した請負業者のデータベースを保有している業者を利用することや、特定の分野に特化した業者を利用することを検査チームに要請することもある。

第６章 参考情報

1. 用語集

- コホート分析

コホートとは、共通の特性・因子を有するグループのことであり、設定したコホートごとに行う分析をコホート分析という。

- 割当法

割当法とは、非確率抽出法の一つで、標本サイズを属性ごとに割り当てておき、その数に達するまで任意の調査対象を選定する方法である。

- 回帰分析

回帰分析とは、多変量解析の手法の一つであり、ある変量を他の変量の関数として表現し、変量間の関係を分析する手法をいう。説明される変量を被説明変数（従属変数）、説明する変数を説明変数（独立変数）といい、両者の関係式を回帰式という。
被説明変数が量的な変数である場合は、単回帰分析（説明変数が一つの場合）又は重回帰分析（説明変数が二つ以上の場合）、質的な変数 の場合にはロジスティック回帰分析によるのが一般的である。

- 層化抽出法

層化抽出法とは、母集団をいくつかの層（グループ）に分け、各層からランダムに必要な数の標本を抽出する方法のことである。

- フォーカスグループ

フォーカスグループとは、目的とする情報を収集するために、モデレーターが複数の対象者グループを設置し、目的とするテーマについて質問し、自由に発言させる形式のインタビューをいう。

- オムニバス調査

オムニバス調査とは、一つの調査の中で複数のクライアントが質問項目を買い取るなどして、相乗りした形で実施される調査のことであり、一般的には通常の調査よりも低コストで済む。

2. 略語集

略語	正式名称
ACECQA	Australian Children’s Education and Care Quality Authority
ACF	Administration for Children and Families
AGR	Association of Graduate Recruiters
AMS	Aligned Monitoring System
ANAO	Australian National Audit Office
AoC	Association of Colleges
APB	Admission Post-bac System
AQF	Australian Qualifications Framework
ARM	Applied Research and Methods
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act
ATO	Australian Taxation Office
ATSEM	Agents Territoriaux Spécialisés des Écoles Maternelles
AYP	adequate yearly progress
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BCS	Bureau Central de Sécurité
BHPS	British Household Panel Survey
BIS	Department for Business, Innovation and Skills
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung

BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BOCES	Boards of Cooperative Educational Services
BR	base rate
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BRNA	Budget Responsibility and National Audit Act 2011
BUFDG	British Universities Finance Directors Group
BVA	Bundesverwaltungsamt
C&AG	Comptroller and Auditor General
CA	conseil d'administration
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CATI	Computer assisted telephone interviewing
CCDBG	Child Care and Development Block Grant
CCDF	Child Care and Development Fund
CCI	commerce et d'industrie
CCPM	Child Care Policy Manual
CDC	Cours des Comptes
CDMA	Center for Design, Methods and Analysis
CDR	cohort default rate
CLASS®	Classroom Assessment Scoring System
CLOUS	Centre local des œuvres universitaires et scolaires
CNAF	Caisse Nationale d'Allocation Familiales
CNESCO	Conseil national d'évaluation du système scolaire
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNOUS	Centre national des œuvres universitaire et scolaire
COAG	Council of Australian Governments
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRTC	Chambres regionals et territoriales des comptes
CSP	Commonwealth supported place
CWDC	Children's Workforce Development Council
DAF	Direction des affaires financières
DCI	Data-collection instrument
DEEWR	Department of Education, Employment and Workplace Relations
DEPP	Directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DESE	Department of Education, Skills and Employment
DEST	Department of Education, Science and Training
DfE	Department for Education
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DH	Department of Health
DHG	Dotation Horaire Globale
DHS	Department of Human Services
DNB	Diplôme national du brevet
DRFIP	Directions régionales des finances publiques
DSE	dossier social étudiant
DSG	Dedicated Schools Grant
DSS	Department of Social Services
ECE	Early Care and Education
EDWA	Education's Enterprise Data Warehouse and Analytics
ERM	Enterprise Risk Management

ESCEM	École supérieure de commerce et de management
ESSA	Every Student Succeeds Act
EYFS	Early Years Foundation Stage
EYQF	Early Years Quality Fund
EYSFF	Early Years Single Funding Formula
FCPE	Fédération des Conseils des Parents d'Elèves
FDSL	Federal Direct Student Loan
FFEL	Federal Family Education Loan Program
FPL	Federal Poverty Level
FRL	Förderrichtlinien
FSA	Office of Federal Student Aid
GAO	U.S. Government Accountability Office
GCSE	General Certificate of Secondary Education
HECS	Higher Education Contribution Scheme
HECSU	Higher Education Careers Service Unit
HEFCE	Higher Education Funding Council for England
HELP	Higher Education Loan Programme
HEPI	Higher Education Policy Institute
HHS	Department of Health and Human Services
HMRC	HM Revenue and Custom
HRG	Hochschulrahmengesetz
HSC	Head Start Center
IDR	Income-Driven Repayment
IG	Inspector General
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'Éducation nationale
IGÉSR	L'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IMD	Index of Multiple Deprivation
INP Toulouse	L'Institut national polytechnique de Toulouse
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JASSO	Japan Student Services Organization
JCPAA	Joint Committee of Public Accounts and Audit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRH	Landesrechnungshöfe
MESRI	Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MMR	Mixed Methods Research
MTA	Moin de trois sans
NAO	National Audit Office
NAPLAN	National Assessment Program – Literacy and Numeracy
NCB	National Children's Bureau
NCLB	No Child Left Behind
NCMA	National Childminding Association
NDNA	National Day Nurseries Association
NDNH	National Directory of New Hires
NEG	Nominal Earnings Growth
NIEER	National Institute for Early Education Research
NQF	National Quality Framework
NQS	National Quality Standard
NSLDS	National Student Loan Data System
NSP	National Scholarship Programme

NSW	New South Wales
NUS	National Union of Students
OBR	Office of Budget Responsibility
OCC	Office of Child Care
OCFS	Office of Children and Family Service
OFFA	Office for Fair Access
OfS	Office for Students
Ofsted	Office for Standards in Education, Children's Services and Skills
OHS	Office of Head Start
OIA	Office of the Independent Adjudicator for Students of Higher Education
OIG	Office of Inspector General
PAYE	Pay as You Earn
PEEP	Fédération des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public
PISA	Program for International Student Assessment
PLUS	Parent Loans for Undergraduates
PSL	Principals, School Leadership
PSLF	Public Service Loan Forgiveness
PSND	public sector net debt
QAA	Quality Assurance Agency for Higher Education
QDA	Qualitative Data Analysis
QPL	Questionnaire Programming Language
RAB	Resource Accounting Budgeting
RAM	resource allocation model
RAR	Réseau ambition réussite
RCT	randomised control trial
REP	Réseau d'éducationprioritaires
REP+	réseaux d'éducation prioritaire renforcée
RPI	Retail Price Index
RRS	Réseau réussitescolaire
RTT-ELC	Race to the Top - Early Learning Challenge
RTTT	Race to the Top
RU	restaurants universitaires
SAB	Sächsische Aufbaubank
SBA	Sächsische Bildungsagentur
SCCP	Service des concours communs polytechniques
SCSP	Subvention pour charges de service public
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SLC	Student Loans Company
SMK	Staatsministerium für Kultus
SMS	Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
SMWK	Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
Spamaf	Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRH	Sächsische Rechnungshof
STAPS	Sciences et techniques des activités physiques et sportives
TAFE	Technical and Further Education
TANF	Temporary Assistance for Needy Families
TEPSLF	Temporary Expanded Public Service Loan Forgiveness
UCAS	Universities and Colleges Admissions Service
UKGI	UK Government Investments
UKRI	UK Research and Innovation

UNAF	Union nationale des associations familiales
UPK	Universal Pre-Kindergarten
UUK	Universities UK
VET	Vocational Education and Training
VFM	Value for Money
WEQ	Word Electronic Questionnaire
ZEP	Zone d'education prioritaire

3. 報告書事例の一覧表

（1）アメリカ

【GAO：幼児教育】

① ヘッドスタート：プログラム監視の強化並びに重大な不正リスク及び不適切な支出リスクの低減のための措置の必要性
HEAD START: Action Needed to Enhance Program Oversight and Mitigate Significant Fraud and Improper Payment Risks (2019) GAO-19-519

② ヘッドスタート補助金によりサービスは拡大しているが、より一貫性のあるコミュニケーションによって支出についての説明責任及び意思決定が改善される
Head Start Grantees Expand Services, but More Consistent Communication Could Improve Accountability and Decisions about Spending (2010) GAO-11-166

③ ヘッドスタート：覆面調査により、選定したヘッドスタート・センターにおいて不正及び乱用が発見された
HEAD START: Undercover Testing Finds Fraud and Abuse at Selected Head Start Centers (2010) GAO-10-1049

④ 保育開発交付金：チャイルドケア事務局はプログラムの高潔性に関するリスクの監視・監督を強化すべきである
CHILD CARE AND DEVELOPMENT FUND: Office of Child Care Should Strengthen Its Oversight and Monitoring of Program-Integrity Risks (2020) GAO-20-227

⑤ 幼児保育：州は保育開発交付金が全ての幼児の保育にとって利益であると報告している
CHILD CARE: States Report Child Care and Development Funds Benefit All Children in Care (2019) GAO-19-261

⑥ 保育開発交付金：覆面調査により、五つの州のプログラムに不正及び乱用に関する脆弱性が存在することが判明した
CHILD CARE AND DEVELOPMENT FUND: Undercover Tests Show Five State Programs Are Vulnerable to Fraud and Abuse (2010) GAO-10-1062

⑦ 幼児教育：ほとんどの州がプレスクール・プログラムを提供しており、複数の資金源に頼っている
CHILD CARE AND EARLY EDUCATION: Most States Offer Preschool Programs and Rely on Multiple Funding Sources (2019) GAO-19-375

⑧ 幼児教育：各機関は、協力関係の改善を通して、断片化及びオーバーラップに関する問題への対処を支援してきた
EARLY LEARNING AND CHILD CARE: Agencies Have Helped Address Fragmentation and Overlap through Improved Coordination (2017) GAO-17-463

【GAO：高等教育】

① 連邦学生支援：高等教育機関の認定プロセス
FEDERAL STUDENT AID: Education's Postsecondary School Certification Process (2018) GAO-18-481

② 連邦学生支援：学生情報を保護するために、プログラム管理と高等教育機関の監視において改善が必要

FEDERAL STUDENT AID: Better Program Management and Oversight of Postsecondary Schools Needed to Protect Student Information (2017) GAO-18-121

③ 高等教育：教育省は大学と認定機関の監視を強化すべき
Higher Education: Education Should Strengthen Oversight of Schools and Accreditors (2014) GAO-15-59

④ 連邦学生ローン：教育省は IDR plan における債務者の情報を検証する必要がある
FEDERAL STUDENT LOANS: Education Needs to Verify Borrowers' Information for Income-Driven Repayment Plans (2019) GAO-19-347

⑤ 公共サービスローン免除：経過的措置のプロセスを改善することで、債務者の混乱を防ぐことができる
PUBLIC SERVICE LOAN FORGIVENESS: Improving the Temporary Expanded Process Could Help Reduce Borrower Confusion (2019) GAO-19-595

⑥ 連邦学生ローン：大学のデフォルト率の監視を改善する措置が必要
Federal Student Loans: Actions Needed to Improve Oversight of Schools' Default Rates (2018) GAO-18-163

⑦ 高等教育：教育省は大学の財務状況のモニタリングにおいて、監視とコミュニケーション・ギャップに対処すべき
HIGHER EDUCATION: Education Should Address Oversight and Communication Gaps in Its Monitoring of the Financial Condition of Schools (2017) GAO-17-555

⑧ 連邦学生ローン：教育省は政府直接ローンプログラムに係るサービスと監視を改善すべき
FEDERAL STUDENT LOANS: Education Could Improve Direct Loan Program Customer Service and Oversight (2016) GAO-16-523

【OIG】

① 2020 年度 教育省が直面する管理上の課題
FY 2020 Management Challenges Facing the U.S. Department of Education (2019) MC2020

② 連邦学生支援：全社的リスク・マネジメントの構築に取り組んでいるが、効果的なリスク・マネジメントの要素のうちいくつかが不足している
Federal Student Aid: Efforts to Implement Enterprise Risk Management Have Not Included All Elements of Effective Risk Management (2018) A05Q0007

③ 保育開発交付金制度における各州の支払率は保育サービスの提供を受ける機会を制限する可能性がある
States' Payment Rates Under the Child Care and Development Fund Program Could Limit Access to Child Care Providers (2019) OEI-03-15-00170

④ ミズーリ州保育補助金プログラムに係る支払は連邦及び州の要件に準拠していない場合がある
Not All of Missouri's Child Care Subsidy Program Payments Complied with Federal and State Requirements (2017) A-07-15-04226

【ニューヨーク州会計検査院：幼児教育】

① ユニバーサル・プレ幼稚園政策：安全衛生の要求に関するモニタリング
Universal Pre-Kindergarten Program: Monitoring of Health and Safety Requirements

（2）イギリス

【NAO：幼児教育】

① 幼児教育の無償化による不利な状況にある家庭の支援
Supporting disadvantaged families through free early education and childcare entitlements in England (HC 104 Session 2019-21)

② 幼児教育の無償化

Entitlement to free early education and childcare (HC 853 SESSION 2015-16)

③　３、４歳児の無償教育の運用

Delivering the free entitlement to education for three- and four-year-olds (HC 1789 SESSION 2010–2012)

④　幼児教育：全ての人が利用可能な高品質の幼児教育の開発過程

Early Years: Progress in Developing High Quality Childcare and Early Education Accessible to All (HC 268 Session 2003-2004)

⑤　シュア・スタート・チルドレンズ・センター

Sure Start Children's Centres (HC 104 Session 2006-2007)

【NAO：高等教育】

①　高等教育市場

The higher education market (HC 629 SESSION 2017–2019)

②　学生ローンの返済

Student loan repayments (HC 818 SESSION 2013-14)

③　学生ローンの売却

The sale of student loans (HC 1385 SESSION 2017–2019)

④　スチューデント・ローンズ・カンパニーのガバナンスに対する監視及び前 CEO の経営に関する調査

Investigation into oversight of the Student Loans Company's governance, and management of its former chief executive (HC 948 SESSION 2017–2019)

（3）フランス

【CDC：幼児教育】

①　３歳未満児の育児についてより重点的に取り組むことを求める野心的な政策

L'accueil des enfants de moins de trois ans: une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler (2013)

【CDC：初等教育】

①　優先教育

L'éducation prioritaire (2018)

②　学生の成績を伸ばすためにも評価方法を体系化する

L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance (2018)

【CDC：高等教育】

①　学生支援センターの不可欠な近代化

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires: une modernisation Indispensable (2015)

②　高等教育の学生登録システム APB について：改革をめぐる処置

APB et accès à l'enseignement supérieur : un dispositif contesté à reformer (2017)

【ヌーヴェルアキテーヌ地方検査院：高等教育】

①　フランスビジネススクール：失敗した合併

France Business School: une fusion ratée (2017)

【IGEN（国民教育監察総監）：幼児教育】

①　年少児（３歳児）の就学

La scolarisation en petite section de maternelle (2017) IGEN 2017-032

【IGEN（国民教育監察総監）：初等教育】

① 優先教育の見直し（実施２年目）教育部分のモニタリング
Mise en oeuvre de l'année 2 de la refondation de l'éducation prioritaire : suivi du volet pédagogique (2016)

【IGAENR（研究・国民教育管理監察総監）：高等教育】

① 運用の簡素化：高等教育機関や研究所
Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires (2016)

（4）ドイツ

【BRH：高等教育】

① 2014 年 連邦政府予算及び財務管理に関する所見 No.33：連邦雇用庁労働専門大学の効率性に疑問を呈す
Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes No.33: Doubts about the efficiency of the Federal Employment Agency's University of Applied Labour Studies

② 2016 年 連邦政府予算及び財務管理に関する所見 No.56：連邦教育研究省は、教育ローンの返済を確保する必要がある
Bemerkungen 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes No.56: Federal Ministry of Education and Research needs to ensure the repayment of educational loans

【州会計検査院：幼児教育】

① ノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院
2017 年度の検査結果に関するノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院の年次報告書 2018、資金調達プログラム/苦労基金「全ての子どもたちが一緒に食事をする」
Jahresbericht 2018 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2017, 18 Förderprogramm/Härtefallfonds "Alle Kinder essen mit"

② バーデン=ヴュルテンベルク州会計検査院
2015 年度覚書：大学での育児のための新しい建物
Denkschriften 2015: Neubauten zur Kinderbetreuung an Hochschulen

【州会計検査院：高等教育】

① ノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院
2016 年度の検査結果に関するノルトライン=ヴェストファーレン州会計検査院の年次報告書 2017：私立大学に対する高等教育協定 II に基づく助成金
Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016: 16 Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpakts II für nichtstaatliche Hochschulen

② ザクセン州会計検査院
ザクセン州会計検査院の年次報告書 2018、第１巻：州の行政
セクション 12：ザクセン州科学芸術省 - ザクセン州学生組合
Jahresbericht 2018 des Sächsischen Rechnungshofs, Band I: Staatsverwaltung
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst - Studentenwerke Sachsen

【州会計検査院：初等中等教育】

① ザクセン州会計検査院
ザクセン州会計検査院の年次報告書 2018、第１巻：州の行政
セクション５：ザクセン州文化省 - 学生の個別支援や文化教育への支出

Jahresbericht 2018 des Sächsischen Rechnungshofs, Band I: Staatsverwaltung
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus - Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern

（5）オーストラリア

【ANAO：幼児教育】

① チャイルドケアパッケージの設計及びガバナンス
Design and Governance of the Child Care Package
Performance audit report, Auditor-General Report No. 10 (NO.10 OF 2019–20)

② 早期教育高品質基金（Early Years Quality Fund）の管理
Administration of the Early Years Quality Fund
Performance audit report, Auditor-General Report No. 23 (NO.23 OF 2014–15)

③ 早期幼児教育に関する国家パートナーシップの管理
Administration of the National Partnership on Early Childhood Education
Performance audit report, Auditor-General Report No. 10 (NO.10 OF 2011–12)

【ANAO：高等教育】

① 学生向け若者手当及び ABSTUDY の管理
Administration of Youth Allowance (Student) and ABSTUDY
Auditor-General Report No. 51 (NO.51 OF 2016–17)

② 高等教育ローンプログラムの債務と返済の管理
Administration of Higher Education Loan Program Debt and Repayments
Performance audit report, Auditor-General Report No. 31 (NO.31 OF 2015–16)

③ 高等教育ローンプログラム
The Higher Education Loan Programme
Performance audit report, Auditor-General Report No. 50 (NO.50 OF 2006–07)

【ニューサウスウェールズ州会計検査院】

① 地域学校及び地域意思決定改革：ニードベースの公平性資金
Local Schools, Local Decisions: needs-based equity funding (2020)

4. 参考文献

（1）アメリカ

1) 米国大使館レファレンス資料室「米国の統治の仕組み」(2012)
2) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成28年度 生涯学習施策に関する調査研究　諸外国における客観的根拠に基づく教育政策の推進に関する状況調査　報告書」(2017)
3) 財団法人自治体国際化協会「米国の初等中等教育における教育制度と結果に対する説明責任～No Child Left Behind政策を中心に～」(2008)
4) 吉良直「どの子も置き去りにしない(NCLB)法に関する研究－米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して－」(2009)
5) 武田直己「Race to the Top政策に関する論点の提示」(2016)
6) 長嶺宏作「オバマ政権下における「初等中等教育法（ESEA）」の再改定過程－連邦主義の特質－」(2015)
7) 厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）平成11年度研究報告書「諸外国における保育制

度の現状及び課題に関する研究」
8) Education Commission of the States “How States Fund Pre-K A PRIMER FOR POLICYMAKERS” (2018)
9) United States Census Bureau “National Population by Characteristics: 2010-2019”
10) Early Childhood Learning & Knowledge Center “Head Start Program Facts Fiscal Year 2019” (2019)
11) U.S. Department of Health & Human Services “Head Start Program Performance Standards”
12) 独立行政法人日本学生支援機構「アメリカにおける奨学制度に関する調査報告書」(2010)
13) United States Census Bureau “National Population by Characteristics: 2010-2019”
14) 東京大学「平成21年度先導的大学改革推進委託事業「高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する調査研究報告書」」(2009)
15) 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構「諸外国の高等教育分野における質保証システムの概要 アメリカ合衆国」(2016)
16) 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構「諸外国の高等教育分野における質保証システムの概要 アメリカ合衆国」(2010)
17) GAO “FISCAL YEAR 2020 BUDGET REQUEST” (2019)
18) GAO “Non-Generalizable Sampling” (2014)
19) GAO “A Guide to Using the Right Staff at the Right Time for GAO Surveys” (2012)
20) GAO “Developing and Writing Structured Survey Questions” (2013)
21) GAO “Using Structured Interviewing Techniques June 1991” (1991)
22) GAO “Non-Generalizable Sampling” (2014)
23) GAO “GAO internal guidance/resource – 7/17/17: Using Probability, Nonprobability, and Certainty Samples” (2009)
24) GAO “Selecting a Sample of Nongeneralizable Cases” (2014)
25) GAO “Structured Interviews: Basic Principles” (2013)
26) GAO “Content Analysis: Principles and Practices” (2013)
27) 一般社団法人日本教育学会教育学研究 川口 俊明「教育学研究 78(4), 386-397：教育学における混合研究法の可能性－教育学における新たな研究方法論の構築と創造」(2011)
28) GAO “A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs” (2015)

（2）イギリス

1) 一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」(2019)
2) 財務総合政策研究所「「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書」(2006)
3) 日本総研 河村小百合「大学の機能強化に向けてのガバナンス改革の課題―イギリスの高等教育改革の経験とわが国への示唆―」(2019)
4) 末冨芳「キャメロン連立政権下におけるイギリス教育財政改革の特質－Pupil Premiumによる学校改善と子どもの貧困への対応を中心に－」(2015)
5) 横尾俊・渡部愛理「イギリスにおけるナショナル・カリキュラムとそれへのアクセスの手だてについて」(2010)
6) 埋橋玲子「イギリスの就学前ナショナル・カリキュラムについて－EYFS（2012）にみる到達目標と評価－」(2013)
7) 埋橋玲子「イングランドにおける２歳児を対象とする無償幼児教育の実施について」(2014)

8) 独立行政法人日本学生支援機構「イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書」(2015)
9) NAO “Supporting disadvantaged families through free early education and childcare entitlements in England HC 104 SESSION 2019–2021” (2020)
10) 妹尾華子、湯澤美紀「イングランドにおける学校監査を通した保育の質の評価－保育者が語る現状と課題－」(2018)
11) Ofsted “Early years inspection handbook for Ofsted registered provision” (2019)
12) Department for Education “Participation Rates in Higher Education: Academic Years 2006/2007 – 2017/2018 (Provisional)” (2019)
13) Student Finance England “Student finance – how you're assessed and paid 2019/20” (2019)
14) Student Finance England “STUDENT LOANS A GUIDE TO TERMS AND CONDITIONS 2019/20”
15) 内閣府「諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究」(2015)
16) 内閣府「平成24年３月　日本におけるパネルデータの整備に関する調査報告書」(2012)
17) NAO “Funding for disadvantaged pupils” (2015)
18) NAO Statistical & Technical Team, “A Practical Guide to Sampling” (2001)

（3）フランス

1) 内閣府「令和２年版 少子化対策白書」
2) 厚生労働省「欧州地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向（フランス）」(2018)
3) 平成28年度会計検査院委託業務報告書「フランスにおける発生主義情報の活用と保証型財務検査の実態に関する調査研究」
4) 内閣府経済社会総合研究所「フランスとドイツの家庭生活調査－フランスの出生率はなぜ高いのか－」(2005)
5) 文部科学省「諸外国の教員給与（中間報告）」(2006)
6) Ministère de l'éducation nationale “REPÈRES & RÉFÉRENCES STATISTIQUES 2017” (2017)
7) Le Monde “Les questions que pose l’abaissement de l’instruction obligatoire de 6 à 3 ans” 2018年３月27日号
8) Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation “ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR” (2019)
9) 内閣府「平成27年度『諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究』報告書」(2015)
10) CAF「フランスの社会保障制度の中の家族部門」
11) 国立国会図書館調査及び立法考査局「フランスの家族政策」(2017)
12) 財団法人自治体国際化協会「フランスの子育て支援－家族政策を中心に－」(2012)
13) 厚生労働省「2018年海外情勢報告」(2018)
14) 厚生労働省「2019年海外情勢報告」(2019)
15) 厚生労働省「フランスの全国家族手当金庫による家族政策の流れ」(2009)
16) 筑波大学教育学系論集、島埜内恵「フランスにおける「出身言語・文化教育」政策の変容：国民教育省による通達の分析を通して」(2014)
17) 大場淳「フランスにおける大学の準無償制を巡る諸課題と対応」（2018年）
18) 大場淳「フランスの大学支援組織」『IDE現代の高等教育』No.588（平成24年２-３月号／2012年２月１日発行）
19) Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation “Bourses sur critères sociaux”

20) Les Crous “rapport d’activité des œuvres universitaires et scolaires” (2019)
21) Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation “Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires - Cnous” (2020)
22) CDC “Rapport d'activité 2019” (2020)
23) 新日本有限責任監査法人「総務省委託調査「フランス・ドイツにおける政府活動に対するチェック機関に関する調査研究（平成28年３月）」」(2016)
24) 大杉昭英「諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書」(2015)
25) IPP “Gestion des enseignants et inégalités scolaires dans les collèges de l’éducation prioritaire” (2018)
26) Asma Benhenda (University College London, Institute of Education) “Absence, Substitutability and Productivity: Evidence from Teachers” (2019)
27) Code de l'éducation Section 1 : Le premier cycle. (Articles L612-2 à L612-4) 2013年11月版
28) Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation “Discours de Frédérique Vidal à la conférence de presse de rentrée étudiante 2017” (2017)
29) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République

（4）ドイツ

1) 日本総研「移民減少でドイツの潜在成長率は0.2%低下」(2019)
2) 堀建治、横井一之「ドイツにおける幼児教育の現状について」(2009)
3) 小松君代「ドイツにおける学校教育と職業教育」(2015)
4) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「学校制度と職業教育　ドイツの学校制度と職業教育」(2004)
5) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における育児休業制度等、仕事と育児の両立支援にかかる諸政策－スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカ、韓国－」(2018)
6) 国立国会図書館調査及び立法考査局文教科学技術課（齋藤千尋・榎孝浩）「諸外国における大学の授業料と奨学金」(2015)
7) 株式会社シード・プランニング「諸外国における保育の質の捉え方・示し方に関する研究会（保育の質に関する基本的な考え方や具体的な捉え方・示し方に関する調査研究事業）報告書」(2019)
8) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「ドイツの育児休業制度と両立支援策」(2018)
9) 齋藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」(2010)
10) 渡辺富久子「ドイツの連邦奨学金制度－職業資格の取得の助成－」(2017)
11) 吉川裕美子「ドイツの奨学制度～連邦奨学金（BAföG）と近年の動き～」(2007)
12) BRH “The Bundesrechnungshof” (2017)
13) 独立行政法人 大学改革支援・学位授与機構「高等教育における職業教育と学位」(2016)

（5）オーストラリア

1) オーストラリア外務貿易省「オーストラリアの政治制度」
2) 日本総研 翁百合「オーストラリアの移民政策の現状と評価－注意深い開国政策による人口増加で成長を実現－」(2019)
3) 財団法人自治体国際化協会「オーストラリアとニュージーランドの地方自治」(2004)
4) 林悠子「保育の質の観点から見た保育者の資格要件の課題－オーストラリアの取り組みに学ぶ」

(2017)
5) 内田政一、加藤あや美「職業教育訓練機関TAFEにおける学びと英語教育－日本の英語教育との接続の観点から－」(2018)
6) 奥田久春「オーストラリアのナショナル・カリキュラム開発とグローバル化に関する考察－コンピテンシー型の能力を中心に－」(2016)
7) MRI株式会社三菱総合研究所「平成22年度「生涯学習施策に関する調査研究～我が国の今後の成長分野における教育機関と産業界等の連携状況に関する調査研究～」報告書(2011)
8) 河村小百合「高等教育政策運営と費用負担の在り方－豪のHECS-HELPの運営とわが国で求められる改革の方向性－」(2018)
9) 一般財団法人自治体国際化協会シドニー事務所「オーストラリアにおける子供の貧困対策について」(2017)
10) ANAO “Design and Governance of the Child Care Package Performance audit report, Auditor-General Report No. 10 (NO.10 OF 2019–20)” (2019)
11) Department of Education and Training “Annual Report 2017–18” (2018)
12) Department of Education, Skills and Employment “Child Care Provider handbook” (2018)
13) Department of Education and Training “Higher Education Report 2011-2013” (2014)
14) Department of Education and Training “COMMONWEALTH SUPPORTED PLACES (CSPs) AND HIGHER EDUCATION LOAN PROGRAM (HELP) HANDBOOK” (2019)
15) 東　信男「各国会計検査院の業績評価－モデル・ケースを目指して－」(2003)

（6）全般

1) 文部科学省「世界の学校体系（ウェブサイト版）」
2) 国立教育政策研究所「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究（初等中等教育の学校体系に関する研究　報告書１）」(2015)
3) 公益財団法人未来工学研究所「平成29年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究　報告書」」(2018)
4) PwCあらた有限責任監査法人「アメリカ及びイギリスの政府における内部統制及びガバナンス並びに会計検査院の役割に関する調査研究」(2020)
5) 財務省財務総合政策研究所「「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書」(2006)
6) 厚生労働委員会調査室 山田千秀「フランス及びドイツにおける家族政策」(2010)
7) 中村真也「諸外国の大学授業料と奨学金【第２版】」(2019)
8) 国立教育政策研究所「第３期科学技術基本計画のフォローアップ「理数教育部分」に係る調査研究［理数教科書に関する国際比較調査結果報告］」(2009)
9) 文部科学省「中央教育審議会大学分科会留学生部会(第１回)資料４－２「留学生交流関係施策の現状等について」」(2002)
10) 駐日欧州連合代表部「エラスムス・プラスで欧州留学～短期留学・大学院留学プログラムと奨学金～」(2015)
11) 独立行政法人日本貿易振興機構「欧州2020（EUの2020年までの戦略）の概要」(2010)