

公教育における
バウチャー制度導入の効果 (2)
－教育バウチャーをめぐる言説整理－

石 垣 智 宏

目次

- 第一章 問題設定 －公共政策からみた教育改革
 - 第一節 基本的問題と課題
 - 第二節 日本の学校教育の供給体制
 - 第三節 供給体制からみた日本の学校制度をめぐる状況（以上 259 号）
 - 第四節 供給体制の多様化をめぐる問題（本号）
 - 第五節 先行研究
 - 第六節 研究課題の整理
- 第二章 分析枠組みの設定
- 第三章 調査の概要
- 第四章 実証分析（1）
- 第五章 実証分析（2）
- 第六章 結論

第四節 供給体制の多様化をめぐる問題 －教育分野を対象に

本節では、わが国の公共サービス供給の方法をめぐる議論を整理する。

対象として、公共サービスの代表的な価値財である教育分野（学校教育）を取り上げる。学校教育のあり方は、公立学校制度の改革として既に多く議論されている。以下では、日本の公立学校制度改革に関する言説分析を行うことで、公共サービスの供給改革に関わる論点を整理する。

1. 学校制度改革に関する言説の分析

わが国においても、政府による一元的な公共サービス供給体制から、実施の効率化や選択の自由の尊重を目的とする管理運営の方策として、民間委託やバウチャー制度の導入が主張されている。

その中でも比較的早い段階から、準市場における供給体制（委託、バウチャー）の仕組みについて議論されているのが教育分野である。学校教育におけるバウチャー研究は、1980年代の臨時教育審議会における教育の自由化論に始まる。教育の自由化論は、当時の経済界や教育関係者たちを巻き込んで大きな論争となり、その後も「学校選択論」という形で今日にいたるまで継続して議論されている。それらの学校選択の理念や制度設計、運用に関する議論は、他領域への適用に向けて今後も参照・検討する意義は大きいと思われる。

以下では、日本の学校教育におけるバウチャー制度をめぐる議論（学校選択論争）を整理し、そこから供給体制の多様化との関係で論点と課題を洗い出す。

2. 1980年代における教育の自由化論争

日本の教育分野におけるバウチャー研究は、1980年代の初頭に教育行政学者の黒崎勲によってアメリカの学校選択をめぐる議論状況が紹介されたことが出発点になっている。黒崎は当初から、教育行財政制度の観点から教育の不平等と能力主義の問題について研究しており、アメリカでの学費補償の失敗や就学の機会平等について、財政的、人種統合的な面から学校選択制度を提唱したものを紹介していた¹⁾。

この時点での黒崎の主張に対して、当時の日本国内で目立った反論や論争は起きていない。国内において教育におけるバウチャーが論争を巻き起こすのは、1980年代中ごろの臨時教育審議会（臨教審）の設置以降のことである。

1984年に発足した臨教審は、従来の教育政策および公教育理念に対して、規制緩和と多様化の容認を促す「教育の自由化」論を提起した²⁾。

1) 黒崎勲 [1981-82][1983][1984-85][1986][1989] を参照。

2) 臨教審答申の他、この時期、臨教審外部において教育の自由化を主張されたものとして、自由民主党[1983]、文化と教育に関する懇談会[1984]、経済同友

この教育の自由化の主張に大きな影響を与えたとされるのが、アメリカの経済学者 M. フリードマンである。彼が発表した著書『Free to Choose (邦訳：選択の自由)』は、臨教審が設置される四年前に出版されている³⁾。フリードマンの主張は、公共領域における政府の一元的統制管理に代わって市場原理による供給方法を導入し、政府活動の縮小を主張するものであった。公共領域における市民の自由を「選択の自由」という形で表し、利用者が望むサービスの選択の意義と価値を高めようとする試みは、教育分野においても強く主張されるようになった。

このような教育の自由、選択の自由は、教育関係者にとって、「それに反対し、抵抗する勢いは保守的であると断罪され、あるいは時代錯誤的なドン・キホーテとして嘲笑されかねない言説空間⁴⁾」として、「かかる理念・改革方向を欠落させては学校教育制度の改革は展望できないかのごとく⁵⁾」受け止められたのである。教育学者の大桃敏行は、それ以前の教育行財政研究との対比から、自由化論が登場したインパクトを次のように表している。

(教育の自由化論は)「国家の存在を前提として成立する公教育概念あるいはその制度に慣れ親しんできた教育界に強い衝撃を与えることになる。私事の組織化、親義務の共同化としての公教育論とて、教育内容・方法面の国家統制を厳しく批判するものの、外的条件の整備においては国家の大きな役割を前提としていた。国家の教育権論と国民の教育権論の抗争は、国家の存在を前提として成立する公教育といういわば同じ船の上での抗争であり、この船自体が大きく揺さぶられることになったのである。」⁶⁾

臨教審の設置を契機として、教育関係者から次々と教育の自由化論への批判的主張が示されるようになり、教育の自由化論と反自由化論との

会 [1984]、世界を考える京都座会編 [1984][1985]、政策構想フォーラム [1985]、日本経済調査協議会編 [1985]、加藤寛・屋山太郎 [1985]、香山健一 [1987] がある。

3) Friedman, M. and Friedman, R. [1980]。

4) 藤田英典 [1993]、6 頁。

5) 江幡裕 [1996]、3 頁。

6) 大桃敏行 [2000]、186 頁。

間で積極的な論戦が展開された⁷⁾。わが国の教育分野における供給の多様化への取り組みは、80年代半ばから始まったのである。

3. 臨教審以後の学校選択論争

臨教審が提起した教育の自由化論に対しては、当時の文部省、教育関係者等から批判的な主張がなされた。これを反自由化論とすると、その内容は受験競争の拡大、学校格差、公教育の破壊、機会不平等を主な根拠とするものであった。

推進派と反対派の論争を経ることで、臨教審後の「教育の自由化」論は、「教育の個性化」路線へと変容し、政策的には「高等学校・大学の多様化政策」と「公立学校の通学区域の弾力化」への動きとして具体化されることになる。この前後の時期、先の黒崎は、自由化論、反自由化論者それぞれに対し、学校選択に関して独自の立場から反論している。

彼の主張は、教育分野における供給のあり方について重要な問題提起を行っており、その後の制度改革の議論において重要な論点となっているため、本稿においても学校選択をめぐる論争を整理しておく必要がある。以下では、(1) 黒崎の学校選択論と(2) 藤田英典らによる批判、そして(3) 黒崎による反論、(4) それに対する再批判、(5) 再反論という論争の経過について順を追って説明する。

(1) 黒崎による教育の市場化批判と留保

黒崎の主張は自由化論者、反自由化論者の両方に向けられている。まず、自由化論に対して「市場原理の教育制度の導入、具体的に言えば、家庭による学校選択の自由の承認は、学校に対する家庭の発言を高めようとするものである。しかし、それは実際には、学校による生徒の選抜をより厳しいものにする可能性がある⁸⁾」と指摘しながら、「競争が学校を改善し、悪い学校を倒産させるなどというバウチャー論者の前では、私は身が縮んでしまう⁹⁾」と教育の自由化を「市場化」の文脈で捉える

7) 自由化論への批判として、文部省 [1985]、臨教審第三部会 [1985]、有田一寿 [1985]、市川昭午 [1985]。

8) 黒崎 [1996a]、46 頁。

9) 黒崎 [1994a]、74 頁。

ことに否定的な態度をとる。

しかし、その一方で、学校選択制に対して否定的な立場をとる反自由化論者に対して、学校選択を単に「市場原理」の適用という文脈だけで理解すべきではないとし、「抑制と均衡の原理」に基づく選択の導入が必要であるとの批判も行っている。学校選択制度（「制限されたバウチャー」）を導入することで、親と教師の間のチェックアンドバランスを回復させ、民衆統制と専門家の指導性を機能させるというもう一つの意義を、アメリカのイーストハーレムの事例を用いて繰り返し主張するのである¹⁰⁾。

(2) 藤田・佐貫による批判

以上の黒崎による学校選択論は、自由化論者からではなく教育界からの反自由化論者による批判にさらされることになった。

代表的な論者となった佐貫浩は、早くから黒崎の主張に対し、選択による制度的保障の理論的な不完全性を指摘していた。

(学校選択が)「教育の機会平等のための一定の保障となり得ても、親義務の共同化の方法としては機能し得ず、解体された私事のための競争の手段として働く。私事の組織化は、親の手元に還元された公費（たとえば教育クーポン券の構想など）それ自体によっては保障され得ないのではないか。」¹¹⁾

さらに佐貫は、『『学校の自由化』が、より激しい学校格差と受験競争を全面展開させないという保障は何もない¹²⁾』として、「選択が価値の多様な選択ではなく学力偏差値という画一的価値を争奪しあうものへと機能する現実をどう転換するか¹³⁾』という、日本での実践的な意味においても批判をしている。

そして、佐貫が述べた実践的な適用課題の問題性を全面的に展開した

10) 黒崎 [1984][1985][1993a][1993b][1994a][1994b][1996a]などを参照。

11) 佐貫 [1985]、22 頁。

12) 佐貫 [1984]、50 頁。

13) 黒崎 [1994b]、185 頁。

のが、教育社会学者の藤田英典による批判であった¹⁴⁾。

藤田は、日本の教育環境がアメリカの事例ほど深刻に荒廃したものでないという認識に立った上で、公立学校への学校選択制の導入は「少なくとも当面は、ポジティブなメリットを持つ学校に生徒が集まるというよりも、一部のネガティブな評価のある学校を回避するというかたちで展開する可能性が大きい」と主張する。そして「公立中学の学校選択制が全面的に認められるようになるならば、いずれは、現に高校が序列付けされているのと同様の序列化が中学校でも見られるようになる」と述べる。

「高校や大学においてさえ、種類の違いを越えて序列付けがなされている社会で、中学校段階で学校選択制が採用された場合、序列付けが起こらないと何を根拠に言えるのだろうか」¹⁵⁾。

また藤田は、学校選択の市場原理による導入と、抑制と均衡原理による導入は、「理念的な区別は可能であっても、原理的・機能的な違いを保障するものではない」として、理念的な区別が実際には市場化と同様の効果を作り出してしまう可能性を強調する。

(黒崎は)『『抑制と均衡の原理の導入としての学校選択の理念』に基づく学校は順次『教職員の発意にもとづいて出発する』から、『学校選択のプロセスは、選択が一元的価値の争奪をめぐる競争に転化する危険を最小限のものとするであろう』と言うが、『抑制と均衡の原理』、『教職員の発意』が維持される保障はない。つまり、学校選択だけが一人歩きする可能性は大きいということである」¹⁶⁾。

加えて、反対派の主張の大きな特徴は、供給者の改善、いわゆる学校改革は、選択を導入せずとも可能であるという主張を行っている点である。藤田は、学校改善のプロセスには、選択制度を必要としないと述べる。

14) 藤田 [1996][1997a][1997b] を参照。

15) 藤田 [1996]、72 頁。

16) 藤田 [1996]、81 頁。

「確かに、自分で自ら選ぶとき、その選びとったものに対するコミットメントや愛着が高まるというのは、一般的な経験則である。しかし、自分で選んだからといって、それだけで愛着や＜自分たちの学校＞という意識が形成されるというものではない。むしろ決定的に重要なのは、そこでどのような経験をするか、どのような過ごし方をするかである。

問題は、こうした意識の形成、学校や学習への前向きで積極的な構えの形成にとって学校選択は本当にクリティカルかということであり、また、すべての学校がそれを期待されているとき、学校選択はそれでもより有効な方法と言えるかということである。前者については、けっして必要条件でない。また、後者については、むしろ阻害要因になりかねない。」¹⁷⁾

(3) 黒崎による反論

これに対し黒崎は、次のように反論する。まず、親義務の共同化と私事の組織化については、それらを主張する論者たちにとって「学校選択の理念は否定されるべきものとの規範的前提がある」と反論する。むしろ、それらを解体するのではなく学校選択こそが二つの理念に寄与すると述べる¹⁸⁾。

「もともと私事の組織化としての公教育という観念はいわゆる国民の教育権の主張の中核をなすものであるが、学校選択の理念はこの観念を文字通りの形で制度化するものであったといえる。にもかかわらず、学校選択の理念に対する教育の公共性という観点からの批判は解消しない。私事の組織化の主張者が、学校選択の理念を『教育の私事化』と批判し、自らの観念と区別したからである。私事の組織化としての公教育と公教育の私事化とを概念的に区別することができるとは筆者には想像できない」。¹⁹⁾

17) 藤田 [1996]、73 頁。

18) 黒崎 [1993a][1993b][1996a] など。

19) 黒崎 [1993b]、77 頁。

論 説

次に、偏差値という価値的に一元化された日本の状況での選択制の導入は、市場原理と同様な結果を生み出すのではないかという懸念に対しては、規制された市場（準市場）を作り出して学校現場に刺激を与えることこそが目的であるとして、学校選択を一斉導入するのではなく実験的な試みから始められたらよい、と述べている。

「そこには、公立学校制度の改革を一つのモデルにしたがって、一斉に、同時に、全体として行なおうとする、いわば伝統的な公立学校教育に対する観念が背景に存在している。そのような観念を前提とし、そうした観点から親と生徒の教育意識や教育専門家の意欲と力量を云々することは、無意味であるばかりでなく、公立学校の改革の実際に有り得るプロセスを妨げる有害な議論であると思う。…（中略）…学校選択制度が機能するために前提となるこれらの教育専門家あるいは親と生徒は、もとより多いに越したことはないが、ほんの少数（最初の段階では唯一のケースからでさえ、始めることができるのである）でもよいのである。むしろ、少数の、真に意欲的で創造的な公立学校改革の努力を、公立学校制度の枠組みの中で保障し、その実験的な試みの意義と限界、成果と問題点を広く、実際の学校教育活動の実践を通して検証することこそ、学校選択制度を必要とする最大の理由なのである」²⁰⁾。

加えて黒崎は、反対派の唱える学校改革プランには、どのような実現可能性が見出せるのか不確かだとし、親・教師・教育委員会等が足並みを揃えて進める学校改革の戦略プランは空想的で、そのプロセスにも効果にも疑問があると批判している。

「民衆統制と専門的統制の関係を論じて、『後者が前者に良質の教育サービスを提供することであり、前者は後者に適切な期待と支持を与え、適切な参加をしていくことである』と言うのはなんとしたことであらうか。…（中略）…これは、筆者がつとに批判の対象として

20) 黒崎 [1997a]、399-400 頁。

きた、国民の教育権論に特有の、教育専門家の教育と親の教育権との間の予定調和的關係という前提と同一の類のものである」²¹⁾。

(4) 藤田からの再批判

これに対し藤田は、学校選択制度は学校の統廃合や序列化を食い止められる保障はないと主張する。ゆえに、たとえ多様なタイプの学校を実験的に導入する試みであっても、受験を中心とする選抜性や家庭の階層性が残る限り、学校のタイプによって違いを出すのは容易ではなく、選択制度の導入は総じて序列化のリスクが高いと述べる。特に公立小中学校の改革は、選択を取り入れずとも可能であることを強調する²²⁾。

「周知のように、この黒崎氏の理念論とは裏腹に、数年来、『標準的な適正規模に達していないという理由で』、あるいは、財政事情で＜学校を守る明瞭な理由と根拠のある＞小規模校が幾つも統廃合の対象にされてきた。…(中略)…したがって、黒崎氏の『学校選択は、父母に望まれる限り、どのような小規模な学校をも存続することを正当化するのであり、小規模な学校を統廃合から守る切り札になる』はずだという主張は、学校統廃合を推進している力学を無視した理想論でしかないと言わざるを得ない。むろん、その理想論が政策担当者や行政によって支持されるなら、それは実効性のあるものとなる。しかし、それは、当該地域の学齢児童の減少によって生徒数が少なくなっても、その学校の父母や地元住民によって望まれ支持されていて、かつ、『生き生きとした学習と教育の場』となっているなら、存続させるという、＜教育的判断に基づく政策＞を採用すれば済むことで、選択制にする必要性などないことである」²³⁾。

「筆者は、日本では後者の方向(※「学校選択を採用して、多様なオルタナティブを提供していく方向」)よりも、前者の方向(※「地域制の学校を前提にして、個々の学校がそれぞれに、その多様な関心・

21) 黒崎 [2000]、148 頁。

22) 藤田 [1998][1999][2000] を参照。

23) 藤田 [1999]、388 頁。

ニーズに応えられるように改善を図っていくという方向」)を模索すべきだと主張しているわけだが、その主要な理由は三つある。その第一は、すでに述べられたように、学校選択制に移行しても、必ずしも、一連の〈病理的〉問題を解決し、生存権の関心を充足することにはならないからである。

第二の理由は、これもすでに述べたように、学校選択制は、とくに中学校段階では、受験的関心からの学校選択を排除することができないために、結果的に、学校の序列化、選別化を促進する蓋然性が高いからである。

第三の理由は、学校選択制は、教育の市場化・商品化・私事化を促進し、本稿の前半で述べた〈市民的共生〉の基盤を揺るがし、公教育を差別的・選別的に再編していくことになる可能性が高いからである」²⁴⁾。

(5) その後の経過：黒崎からの再反論

このような藤田からの再批判に対して、黒崎は最後に次のように反論している。すなわち、多様性のある学校の実験的な取り組み事例として、アメリカのスモールスクール(コミュニティスクール)やチャータースクールを例に、そこでのデメリットを防ぐ手立てを挙げている。そして、日本での実現可能性と効果については、未導入で適用事例が少ないとして、今後の事例研究の結果を待つ必要があるとの立場をとった²⁵⁾。

「かつて1960年代のアメリカ教育改革の動向として、オルタナティブスクールという名前で呼ばれ、紹介された運動があった。ここでいう新しい学校選択制度によって作られることになるミニスクールは、こうしたオルタナティブスクールにほかならない。現にアメリカでの実際の学校選択によるこうした学校はそう呼ばれている。また今日では、すでに言及したように、学校関係者に公立学校としての保護を与えながら、私立学校のような、『自分たちの学校』の設置を保障する制度的仕組としてチャータースクールと呼ばれる法制度がアメリカの

24) 藤田 [1999]、392 頁。

25) 黒崎 [1999a][2000][2002][2004] 参照。

各州に広がりつつある。よく考えられ、工夫されたチャータースクール制度は、ここでの提案を実施する一つの具体的な仕組みとなるだろう」²⁶⁾。

「選択の理念を公立学校改革のツールとするためには、その理念の厳密な精査が必要である。学校選択の理念を、単純な市場原理によるものと、抑制と均衡の原理によるものとの、二つの原理に識別するのは筆者のかねてからの理論的な提案であるが、これまでは、こうした理論的な問題提起は、もっぱらイーストハーレムなどでの公立学校改革の事例的研究か、これに関わって理論的考察を試みるアン・レイウィッド (Anne Raywid) などの諸研究に依拠するものであった」²⁷⁾。

「品川区の学校選択制度の展開過程、改革の理念と現実とは、イーストハーレムを対象として考察してきた抑制と均衡の理念による学校選択制度の有する公立学校改革メカニズムを、わが国の地方教育委員会による公立学校改革を対象とした研究として行なうことが可能となっていることを示唆しているように思われる。藤田さんが私の理論的提唱を批判するとして口火をきった学校選択制度をめぐる論争は、市場をめぐる概念理解という神学論争としてではなく、公立学校改革の実践の蓄積を分析するという形で展開していくことが可能になっていると考えることができよう」²⁸⁾。

このように黒崎は、学校選択の是非は、日本国内の導入事例の検証結果によって評価される必要があると述べている。

4. わが国の学校選択論争の諸相 ―利用者と供給者への効果

以上、黒崎・藤田 (佐貫) 論争を通じて、わが国の教育の自由化における学校選択論争の経過を要約した。日本の学校選択の議論では欧米とオーバーラップする点もあるが、上に見たように推進派の主張は二つに

26) 黒崎 [2000]、118 頁。

27) 黒崎 [2004]、154 頁。

28) 黒崎 [2004]、218 頁。

論 説

分けられる。教育的効果と経済的効率性が高まる点、および、教育学的な要請として官僚制的統制を削減し学校改善の触媒として作用する点、この二つの理由に立脚している。一方、反対派は、学力的価値の一元化ないし選択環境の不整備によって学校格差、すなわち子どもの教育格差が拡大し、固定化するという点、さらに、親の選択能力、地域とのつながりにも疑問が残るという点からも批判する。

1999年時点までの両者の論争を検討した行政学者の児山正史は、次のように評価している。

「学校選択が学校間序列と受験競争を招くのではないかという批判に対して、黒崎は、自らの提唱する『抑制と均衡の原理』による学校改革は『市場原理』によるものとは理念が異なるのでそのような問題は生じないと主張し、これらの問題を防止するための具体的な制度を提示していない。他方、黒崎に対する批判者も、学校選択がこのような問題を生み出すと指摘しながら、それを防止するための具体的な制度を自ら提示するのではなく、学校選択そのものを否定してしまう。こうして、学校間序列や受験競争を防止するための具体的な制度に関する議論は、学校選択の提唱者と批判者との間で、ほとんど空白のまま残されている」²⁹⁾。

児山の考察によれば、両者の議論はほとんどかみ合っていないという評価になる。かつ、児山は、学校選択の推進者にとって、弊害を防止する「具体的な制度」、すなわち弊害への対応策や工夫の方法について主張することの重要性を指摘している。

確かに、1999年時点（上記（4）まで）では、学校選択の提唱者である黒崎は、アメリカの論者や事例を参考にしながらも、批判者が指摘するところの市場主義の行き過ぎを食い止める理論的メカニズムや取り組み事例での具体的な制度を提示していない。そして、彼の主張は、1999年以降日本においても実践可能な状況となったにも関わらず、批判者が納得するほどの実例や分析を示すものではないため、両者の基本的な認

29) 児山[1999b]（二・完）、299頁。

識と議論の食い違った状況はそれ以降も基本的に変わっていない。

このような日本の学校選択論争における論点を、本稿の分析視角にしたがって言い換えれば、次のような整理ができる。すなわち、日本の学校選択論では、推進派は主に、サービス「供給者側への効果」に注目しており、反対派は主に、「利用者側への効果」に注目していると考えられる。

推進派にとっては、導入の目的を供給者側（学校・職員）の改善を第一に目的としており、利用者側への効果はそれらから生じる二次的な結果として捉えている。他方、反対派の主張は、利用者側（子ども・親）への直接の影響が深刻であると捉え、供給者側への効果については学校選択の導入とは無関係だと考えている。それぞれが重視する効果が異なるので、結果的に議論の食い違いが見られるのである。

そこで、学校選択をめぐる推進派と反対派の意見を、利用者側と供給者側への効果にそれぞれ分けて分類する。黒崎・藤田・佐貫らの主張の他にも、学校選択に関する他の論者が指摘する様々な意見は、以下のよう

5. 学校選択論への多様な意見

（1）利用者による民主的統制と対立・緊張関係にあるという意見

教育学者の勝野正章は、黒崎の議論が、教育の正統性危機の主要原因をもっぱら専門職主義に求めるようなアメリカの改革事例の研究を参照しながら進められているとして、対象を日本に移して議論を進める際には慎重が必要であると指摘する。「日本の教育の問題性を『専門職主義』に起因するものとして、民衆統制と専門的指導性の間の『抑制と均衡』によって問題解決を図るという議論は、日本の教育現実の通り一遍でない分析者に対して、説得力を欠くものではないだろうか」と述べて、学校選択を通じて親の選好に承認と支持を与えることが、学校・教職員の教育活動に正統性を与えるとする考えに疑問を投げかけている。

「しかし、この新自由主義によって『再定義』された教職の専門性は、その技術主義的な従順さによって、市場原理による教育改革の進行を助けるものである。同じことは、教職の専門性のもつ基本的な民主主

論 説

義的性格への理解を欠いた、民衆統制と専門的指導性の『抑制と均衡』による教育改革についてもあてはまろう」³⁰⁾。

勝野によれば、学校選択制の最大の問題は、選択の抑制と均衡による原理が最終的に民主主義の原理を侵食するのではないか、という点にある。具体的には、支配的価値や信条に対する挑戦が抑圧されたり、差別されたりしない権利を擁護するものとして、とくに重要な役割を与えられている」教職の専門性がこの影響を受け、民主主義的な深化を遂げられないのではないかという懸念である³¹⁾。

この指摘を本稿の枠組みに当てはめて考えると、政治システムによる統制ルートが供給者に対して与える影響が間接的になってしまうので、民主的コントロールが弱まるのではないかという懸念、ないしは、教職の専門性が利用者のニーズとの関係上、従属しやすくなるのではないかという懸念として考えられる。

このように、選択制の導入により教育の民主主義的価値や統制が薄まるのではないかとする指摘は、教育行政学者の清田夏代からも示されている。清田によれば、親の権利保障というよりも、教育の結果を基礎にして選択制度が導入された場合、その結果の保障のためにどのような規制や対応策が有効なのかを、学校選択の提唱者たちは解明していないという。

「実際にはそうした学校選択制度が受容すべき有効で一般的な規制についていずれの学校選択の提唱者も解明していない。それは『単純な市場原理に基づく学校選択論』ばかりではなく、『抑制と均衡原理に基づく学校選択論』にも当てはまる。後者の場合は、それが機能するための制度的条件としての、全体主義化に通じる官僚制に対する抑制と、関係者の選考の保障という現在型の民主主義の要件を満たすものである。しかし、この議論は子どもの独自の権利の問題としての、未来型の民主主義のレベルでの議論を行うものとはなっていない。こ

30) 勝野正章 [2001]、139 頁。

31) 勝野 [2001]、137 頁。

の観点によれば、抑制と均衡に基づく学校選択論の正統性もまた、十全に論証されていないと判断せざるを得ないのである」³²⁾。

清田の最終的な主張は、教育の保障のためには選択制度の導入は必ずしも必要ではなく、民主主義社会の自覚的再生産による力に期待する立場をとっているので、このような選択制導入や供給主体の多様化への問題点に対する対応策はあまり積極的に述べられていない。

この問題を筆者の関心として、公共サービスの保障との関係にひきつけて述べれば、最終的に利用者のニーズさえ満たせばサービスの絶対的な質の保障はどうでもよいのか、という問題になる。公共サービスの質は質として、将来の発展可能性を維持しながら供給されなければならないのではないか、ということである。

(2) 利用者の学校参加と対立・緊張関係にあるという意見

加えて、教育行政学者の大桃敏行は、選択制度が多様性を認めるようで、逆にそれを狭めてしまう危険性を指摘する。「制度全体の多様性の承認が、多様な個々人の交わりや、異質な他者との出会いの場の構築につながらず、むしろそれを狭めてしまう契機を持つ」と述べている。

「たとえ制度全体として学校の多様化なり教育プログラムの多様化なりが進展し、親子どもに自ら欲する学校を選択する自由が実質的に保障されていたとしても、選択制は子どもたちを分断し個別場面における学習者の同質化をもたらすことにもなる。特定の学校、特定のプログラムに、それを求める、あるいはそれに見合う子どもが選択を通じて集中することによる子どもたちの分断化であり、個々の学校や教育プログラムにおける学習者の同質化である。ホームスクールについては、そもそも異質な他者との学びの時間や空間の減少をどのように理解し、それをどう補っていくのかという課題がある」³³⁾。

大桃は、子どもの多様化への対応策を参加型学校改革のモデルに求め

32) 清田夏代 [2005]、200-201 頁。

33) 大桃 [2001a]、30 頁。

ている。参加型学校改革の方が、「特定の意向、特定の価値や文化の相対化の契機をより多く持ち得る」ので、学校の選択という親の意思決定段階において子どもの同質性が規定されてしまうよりも異質性とのかわりの可能性を残しておく方がよい、という主張である。「参加を実質化するための課題が残るが、意思決定において多様な個人が交差する非選択的参加型改革は、特定の親の意向、特定の集団の文化的価値による子どもの同一化を和らげる契機を、より多く持ち得るもの」であるという³⁴⁾。

大桃の主張は、利用者のニーズの反映と集団の異質性の担保は学校「選択」によって効果的になされるのか、むしろ学校「参加」によるほうが有効なのではないのか、という論点として理解することができる。

しかも、ここで想定されている利用者とは基本的に親であり、親のニーズなので、サービスの受益者（クライアント）である子どもは、「実質的な選択の行為主体とならずに、選択の結果＝選んでもらった結果を自覚的あるいは無自覚的に受け入れているに過ぎない」という問題を挙げる³⁵⁾。

このような大桃の視点は、利用者側の選択行動あるいは参加行動に向けられている。大桃にとって選択と参加は二者択一の制度なのかどうか明らかではないが、利用者から供給者へ影響を与える仕組みについて言及している。政府・供給側に対して、実質的な多様性を維持するように運営せよと要請している。

また、上述の大桃が言う、利用者のニーズや意思表示の方法として、選択によるものがあるのか、参加によるものがあるのかとする議論について、イギリスの学校選択制度を研究した山村滋は次のように述べる。「市場の力と非市場の力の相互作用を前提にした上での学校からの退出というおどしの効果であり、教育サービスをめぐる教員の側のインセンティブ問題の解決手段である」として、選択の存在は、告発や参加を効果的に機能させるための仕組みであるという³⁶⁾。

34) 大桃 [2001a]、31 頁、同じような意見として中留武昭 [2000]。

35) 大桃 [2001b]、87 頁。

36) この他同じような立場として大脇康弘 [1996]、小島弘道 [2000]。

「すなわち、二つの学校選択論、いずれにおいても、学校を『競争』させることに、程度や質等の違いがあるにせよ、もっとも基本的な役割を付与しているといつてよいであろう。したがって、後者の学校選択の理念に基づく学校選択制度（論）の研究においても、『市場』による『競争』の『効果』を評価していくことが、その制度（論）の有効性をたしかめる手段となるといえよう」³⁷⁾。

山村は、選択によって参加手法の機能がバックアップされていることを認めつつ、競争の効果を確かめる必要があると論じる。政府がどのような（準）市場を作っているか、そこで利用者がどのような競争をしているかを確かめることが、抑制と均衡の原理においても必要である。さらにそれが供給者側へのインセンティブ問題の解決につながっているかどうかを確かめる必要があると述べる³⁸⁾。

（3）利用者の公平性に問題が生じるという意見

この他の論点に、選択によって生じるサービス利用者・受給者への不平等を懸念する議論がある。この問題は、利用者の効果に直接に触れたものである。

例えば、教育学者の小島喜孝は、規制された市場や抑制と均衡に基づく学校選択が親・子ども・市民に決定権限を分有させる触媒だと位置付けながらも、「教育の触媒だとしても、それが触媒たり得る力の源泉す

37) 山村滋 [2001]、191 頁。

38) 大桃や山村の主張に見られるように、選択行動が供給者の改善を促すかどうかという点を検討した業績がある。政治学者のレーナード・ショッパは、日本の社会政策について分析している。ショッパによれば、ハーシュマンが唱えた「声（voice）」と「退出（exit）」による改革は、その両者の程度が中途半端な状態の場合は、改革が生み出されにくいという点を理論的に述べている。具体的に言うと、退出できない（コストが高い）場合は「声」による改革が原動力となり、退出しやすい（コストが低い）場合は「退出」による改革が力を発揮することができる。しかし、両者のコストが中程度の場合は、「声」による改革も「退出」による改革も停滞することが予想され、一部の者だけが退出し、残りは不満を抱えたまま「声」も「退出」もできず、結果的にシステムの改革は進まないのだという。（Schoppa, L. J. [2006]、（邦訳）23-28 頁。）
学校選択論争においてもこの点を指摘する者は多い。先の大桃や山村の指摘はまさに、ハーシュマンの「声」や「退出」による「おどし効果」が学校改善を生み出すかどうかを論点にしたものであると考えられる。

論 説

なわち本質は競争関係にある市場内部の選択だ」として、市場の外に置かれる人々の権利保障の問題について指摘する。

「『規制された市場』という方法的磁場の設定によって、いかに公教育を国家独占から正統な当事者にとりもどすとはいえ、それが市場主義の本質たる競争圧力に依拠する限り、競争力をもてない人びとにも開かれた人権としての公教育の再構築とはなり得ない」³⁹⁾。

小島は自ら指摘するところの、競争力をもてない人、市場の外部に置かれる人たちについて明確に示していないが、後段で「『抑制と均衡』が規制する市場によって教育正統性を回復するという方法論は、抑制と均衡が体现された『良質な』家族あるいは個人を前提する」と述べていることから、競争力をもてない人、市場の外部に置かれる人たちというのは、不平等な立場や貧困状態にある人びとだと想定することができる。小島の指摘からは、これらの選択に不利な状態に置かれた利用者をどのようにして保護できるのかという対応策の必要性を想定できる。不遇な利用者が自らの権利やニーズを政府に対してどのように要請し、政府はどのように対応するかという問題である。

経済学者の小塩隆士は、教育における経済学的分析の見地から教育バウチャーの需要サイドに及ぼす影響を理論的に分析している。それによれば、「バウチャー制度は、能力の高い者に有利に働き、能力の低い者に不利に働く仕組みである」という。

「学校間の移動は、入学者数に制限がない場合は、学校間で平均的な能力が均衡するまで続く。しかし、制限があればどうであろうか。定員をオーバーした場合、抽籤で入学者を絞るという形であれば、学校間の均一化は一応保障されるが、入学試験などで能力を審査することになると序列化が進む」⁴⁰⁾。

小塩は、バウチャー制度の効果が、教育の需要者である利用者に対し

39) 小島孝喜 [2001]、240 頁。

40) 小塩隆士 [2002]、232 頁。

て一様には発揮されないという点を考慮しておくべきだと主張する。バウチャーが公平性の観点から問題がないとはいえないということは、供給制度を設計する上で重要な指摘となる。

さらに小塩は、そのような利用者の結果的な不平等が利用者自身の選択行動によるものだけでなく、政府や供給者を通じた供給システムの中にも存在するのではないかと指摘する。すなわち、選択制度を導入すると、学校間格差が自己拡大するメカニズムがあるという問題である。

「格差拡大の最大の原因は、教育サービスの消費者である子どもや親の特性が一様ではなく、選択が自由になれば消費者の層が分断されていく傾向があることに求められる。

その場合、通常の意味での競争メカニズムはうまく機能しない。学校間の競争は、同じような層の子どもたちが通う学校の間でしか展開されないだろう。もちろん、学校選択の自由化によって、学校がさまざまな個性的な取り組みを試みることは十分予想されるし、それは歓迎すべきことである。しかし、格差拡大のモメンタムはどうしても残る。そして、学校間の格差は、個人間の格差とは当然ながら次元の異なるものであるが、ピア・グループ効果の存在などを考えれば、両者は密接に結びつくことになる。

一方、学校選択の自由を認めず、細かく学区を制定して、どの学校も同じような教育、しかも内容を大きくすり減らした教育を行って、できるだけ格差を目立たないようにしても、それは無駄な作業となる。公立校はもう当てにできないとして、相対的であるにせよ充実した教育を行なう私立校に子どもを通わせる親も増えてくるだろう。公立校と私立校との間で格差が生まれるだけであるし、また、それはこれまでの経験で実証済みである。どちらにしても、格差は拡大する。公立校の学校選択の是非は、それを公立校内部で認めるかどうかという問題に帰着する」⁴¹⁾。

小塩の指摘によれば、選択を認める限り供給者間の格差は避けられないという結論になる。一方で、一律的な供給を行なったとしても、もは

41) 小塩 [2003]、210-211 頁。

や現実的に格差拡大を食い止める実効性がないともいう。もしそうであるならば、問題は、供給者間の「多様性拡大」と「格差拡大」を一応区別した上で、どのような格差ならば認められるのかという問題になるだろう。あるいは、一元的な格差とは、どの程度まで認められるのかということでもある。

(4) 利用者の選択行動に問題が生じるという意見

この他にも、具体的事例の考察から、選択制度は利用者への効果に問題があるとの指摘がある。事例分析による問題提起は、主に選択制度の仕組みに注目している。

例えば、教育社会学者の久富善之は、東京都での学校選択の取り組みを概観しながら、国内で導入が進められている「ブロック内自由選択制」の制度的問題を指摘する。久富の指摘は、1. 利用者への選択権付与の不完全性、2. 供給者の多様性確保の難しさ 3. 利用者の学校参加・自主的運営との対立、4. 供給者格差拡大のおそれ、という課題としてまとめることができる⁴²⁾。

1. 利用者への選択権付与の不完全性

「あくまで教育委員会による『学校指定』（学校教育法施行令五条二項）は存在し、それを『変更』したい者が希望を出す形であるから、市区町村教育委員会の裁量権の範囲内で『父母の希望』を尊重するという施策であり、行政側の学校指定権限が、『父母の権利』へと移譲されたわけではない」⁴³⁾。

2. 供給者の多様性確保の難しさ

「品川区でも日野市でも学校側が打ち出した『特色』は父母の側の選択の理由として低い要因にしかっていない。宣伝される『特色』がどれだけ本物かの点での疑問が広く存在すれば、実際の父母選択は足立区のケース同様、『評判』・『噂』に依拠し、また『進学』問題と『荒れ』の問題とを主要な判断基準とするものへと帰結する

42) 久富 [2000][2001][2002] 参照。

43) 久富 [2001]、254 頁。

可能性が考えられる」⁴⁴⁾。

3. 利用者の学校参加・自主的運営との対立

「足立区に限らず日本の多くの地域、学校では、父母の学校運営への参加の権利が制度化されず、また学校の自立運営権も確立せず、中央・地方を貫く教育官僚機構の強大な統制権限が温存されたままである。そこでの『選択』は、父母の自主独立・責任の精神を強めるようには働かず、『利己的精神でマイナスを避ける』という働きをしているだろう」⁴⁵⁾。

4. 供給者格差の拡大のおそれ

「新自由主義的学校選択政策は『公立学校間に上・下序列を形成し拡大する』ということが、すでに諸外国の事例で常に批判され、また実証研究で指摘されてきた。足立区の三年間の結果はこの点では、それらに重なっていると言えよう。独自の点があるとするれば、近隣公立小学校間で『集中・減少』関係が形成される際に、どういう中学校に接続しているかのみではなく、隠されていた古い地域間差別感情までが掘り起こされて上下関係形成に影響を与えてくるということであった。競争と選択の枠組みは、上下のないところに上下序列の関係を創出するという効果を持つものである」⁴⁶⁾。

以上のような久富の指摘に加え、それらの原因について言及しているのが教育学者の嶺井正也である。嶺井は、品川区で採択された小学校通学区域のブロック化政策について、特色ある学校づくりとの間にほとんど整合性が見られず、「『荒れているのではないか』『学級崩壊がありそうだ』といった風評や小規模校化への懸念で指定校を避けるという面と、『私立中学への進学』や『施設・設備面での充実』など積極的に特定の学校を選んでいく面がみられた」ことを指摘している。その上で、特色

44) 久富 [2001]、255 頁。同じよう意見として山本由美 [2003][2004]。

45) 久富 [2001]、256 頁。他に荒井文昭 [2002]、山本 [2003]。

46) 久富 [2001]、256 頁。この意見の他の論者として江幡 [1996]、江間史明 [2000]、山本 [2003]。

論 説

作りが上手くいかない理由に、三つの要因を挙げている。第一に、区教育委員会から提示される四つのタイプによって学校の特色づくりが進められている点、第二に、学習指導要領によるしびりが残っている点、第三に、校長を含む教職員の定期的な人事異動が行われているという点である⁴⁷⁾。

そして、嶺井がもう一点指摘するのは、品川区の事例では教育の市場化・商品化の動向や個別の家計状況に伴って格差が拡大しているという状態までには至っていないということである⁴⁸⁾。

「なお、この品川区の『通学区域のブロック化』について、『教育の商品化』、『教育の市場化』をすすめ、公教育を破壊するものであると批判や反対が見受けられるが、私たちはこの批判はあまり妥当しないといわざるをえない。進学に有利であるとの判断に保護者が立って選択して、いくつかの学校に子どもが集中したとして、当の小学校自身が『私立中学受験』を売り物（商品）、別言すれば『学校の特色』にしているわけではない」⁴⁹⁾。

この指摘は、日本での導入例においてパウチャー制度は即座に、公教育の崩壊や学校間格差、利用者の不平等につながるわけではないこと、ないしその状況が加速度的に拡大するわけではないことを示唆している。しかし、品川区の事例では、結果としてデメリットは顕在化してはいないが、政府の施策や規制が政府の意図する方向へととはつながらず、当初の政府が意図した政策効果としてはうまく機能していないとの推測が成り立つ。

この後の研究で、嶺井らは、日本での学校選択制が政府の意図どおりの選択結果を生んでいないこと、すなわち、利用者が学校の中身や特色で選んでいるのではなく、荒れや風評といった理由で特定の学校を避ける方向で選択を行使していることに注目する。また、選択によって学校間の格差が生じていること、またその格差が固定しつつあることを実証

47) 嶺井正也 [2001]、89-90 頁。

48) 他にこの立場の意見として佐藤博志 [2001]。

49) 嶺井 [2001]、91 頁。

的に証明している⁵⁰⁾。

(5) 学校選択と地域社会とが緊張関係をもつという意見

さらに、学校選択と地域社会が緊張関係を及ぼすとの指摘がある。教育学者の陰山英夫は、学校選択制よりも地域コミュニティと連携を深めることで学校改革を進めようとする。陰山は「私は学校選択制には反対です。特に一律実施することに反対です」と前置きした上で、地域の教育力の重要性を次のように指摘する。

「何よりも学校と地域との関係が希薄になってしまいます。

地域には、学校がいじめや不信感を持たれたときなど、しんどい思いをしているときにフォローしてくれるだけの教育力があります。

選択制を導入したある地域では特定の学校に人気が偏り、近隣の学校ではPTA役員候補がいなくなったと聞きます。地域が空洞化し、家庭での教育も空洞化していく・・・(中略)・・・選択制を実施しなくても、まずは子どもを家庭に戻して地域コミュニティーを学校中心にしていくことです。それから早寝・早起き・朝ご飯と読み書き計算、これをしっかりすれば学力は大幅に上がりますし、公立学校は良くなります。」⁵¹⁾

これは、選択制度と地域コミュニティとは緊張関係にあり、その並存は難しいという主張として理解できる。それどころか、学校選択制は地域コミュニティを破壊する可能性があるという。もしそうであれば、本稿の問題関心に従えば、選択制度とコミュニティ・スクールの両立が可能なのかどうかという論点として考えることができる。

6. 学校選択論争の整理と評価 ―なぜ議論が食い違うのか

以上、わが国における学校選択に関する主張を主体の違いに沿って紹介した。以下では、学校選択論で示された意見を、利用者、政府ないし供給者の主体別のフレームを通じて整理する。主に、A. サービスの利

50) 嶺井・中川編著 [2005]、嶺井・中川 [2007]。

51) 陰山 [2006]、38 頁。

論 説

用者、需要側（子ども、親、住民）への効果、B. サービスの供給者側（教育委員会、学校、教職員）への効果である。（なお、参考までに※印は、日本ではあまり議論になっていないが、諸外国において議論されている論点を挙げておく⁵²⁾。）

A. 利用者側（子ども、親、住民）への効果

- ・ 公教育を破壊するのだろうか（「私事の組織化」「教育の私事化」）
- ・ 利用者からの民主主義的なルートが弱まるのではないか
- ・ 地域コミュニティとのつながりを維持できるかどうか
- ・ 選択者が必要な情報を保有しているかどうか
- ・ 利用者の地理的な制約をどのように解決するか
- ・ 選択以外（選択以後）の利用者の発言（学校改善）手段が狭められるのではないか
- ・ 教育の機会均等が保たれるか（選択参加への不平等が生じるかどうか）
- ・ 利用者が選択可能だとしても、人気校によるいいとこ取り（クリームスキミング）が行なわれるのではないか
- ※ 人種差別の防止
- ※ 私学への補助によって国民性やデモクラシーの価値が喪失しないかどうか
- ※ 人気校の授業料引き上げによる低所得者への補償問題
- ※ バウチャー導入による子どもの学力向上の効果

B. 供給者側（教育委員会、学校、教職員）への効果

- ・ 日本において学校（教育）の多様化は起こるのか
- ・ 学力差による学校間格差をどこまで認めるか、格差の拡大、序列固定化への不安
- ・ 学校選択が学校改善へのインセンティブと結びついているのかど

52) 諸外国における論点は、Levin, H. M. [1991][1998]、Glennerster, H. [1991]、Johnes, G. [1993], chap.3、Driver, C. E. and Levin, H. M. [1997]、Savas[2000], chap.10、Whitty, G. [2002]、小塩 [2002]、渡邊聡 [2003]、ステイグリッツ [2003] らによる学校選択制度に関するレビューを参照して整理した。

うか

- ・ 教職員の専門職性の向上につながっているかどうか
- ・ 官僚支配が削減されているのか、学校の自主的経営が拡大しているかどうか
- ※ バウチャー導入後の効率性は高いかどうか；制度の維持コスト、モニタリングコスト、子どもの通学費用、広報コスト
- ※ 政教分離に違反しないかどうか
- ※ 教員組合の反応
- ※ 空き校舎の有効活用
- ※ バウチャーの価格設定、予算付け、補助の出し方の難しさ

利用者への効果と供給者への効果という視点から整理すると、さしあたり次のことを指摘できる。

第一に、学校選択論の推進派と反対派によって主張のポイントが異なることが確認できる。各論者の主張の妥当性は問わないとしても、おおむね推進派は供給者側の効率性や官僚統制への効果に注目し、反対派は利用者側への効果について悲観的な意見を示している、ということが特徴として挙げられる。

第二に、それぞれの立場の論拠は、一部を除けば、ほぼ諸外国からの事例を参考にしているという点である。これまでの学校選択や教育バウチャーの研究は、Aの利用者への効果ならびに財政的効率性の観点からなされる実証研究が比較的多い。例えば、バウチャーで利用者がどのような選択をし、どのような効果を生み出したかを調査したものや、バウチャーの配給システムおよび額面をいかに設定すればよいかという考察である。典型的な研究として、アメリカでの代表的なジョン・チャブとテリー・モーの研究は、選択による学校改革の効果を生徒アンケートによる結果を基に導き出している⁵³⁾。

とりわけ日本国内のバウチャーや学校選択の反対論者は、主に諸外国における利用者への効果を直接に測定するタイプの研究に注目している。そして、諸外国での利用者へのマイナスの効果を論拠に、日本にお

53) Chabb, J. E. and Moe, T. M. [1990] を参照。

いても利用者の不平等や格差が拡大するのではないかとの懸念を表明する。後の先行研究整理でも述べるように、諸外国における研究では、パウチャーや学校選択における利用者へのプラスの効果も示されているが、その点はあまり強調されない⁵⁴⁾。

とはいえ、それら学校選択の反対派が主張している“諸外国で起こった利用者への効果を根拠に、日本でも上手くいきそうにない”とする批判は、学校選択が日本国内で制度的に導入可能になった段階では、十分な説得力を保てない。反対論者は、供給側の失敗を生み出すメカニズムについて関心がないわけではないが、諸外国の導入事例で利用者への結果が明らかであるだけに、それを例示することで選択制度の効果を否定してしまう。利用者へのマイナスの効果を選択制度の導入が原因であると決めつけて、まだ制度の導入が始まって間もない日本の状況を危惧するという批判は、概して一面的な批判であると言わざるを得ない。

それでは、そもそも諸外国の学校選択制の導入事例において利用者への直接的な効果が注目されるのはなぜだろうか。おそらく、それには二つの理由が考えられる。

一つは、アメリカでのパウチャー導入は、利用者の自由を拡大し、利用者自身への直接的な有効性を問う方法として主張が始まったからである。フリードマンらの市場原理の導入のみならず、ジェンクスやクーンズらの提唱した学校選択制度においても、選択の効果として利用者への人種差別の防止や不平等是正の手段が視野に入れられている⁵⁵⁾。

そのような利用者の自由や平等に関する有効性を問うためには、学校選択制が利用者にどのように作用しているかを直接検証する方がよい。アメリカにおいて提唱された文脈では、供給者が競争して改善メカニズムを発揮することは副次的な関心となるだろう。

利用者への効果に注目する研究が増えるもう一つの理由は、諸外国で

54) 例えばアメリカでは、利用者への効果を学力向上効果として捉えた初期の研究として Coleman, J. S., & Hoffer T., [1987]、近年の代表的な研究として Smrekar, C., Goldring, E. [1999]、Hoxby [2000][2002][2004][2006]、Hoxby, and Rockoff [2005]、Hoxby and Murarka [2009] が公表されている。

55) Jencks, C. and Areen, J. [1971] および Coons, J. E. and Sugarman, S. [1978] に主要な主張が収められている。

は学校や教育制度の設置形態が大きく緩和されているということである。例えば、アメリカでは各州あるいは地区（教区）ごとに、比較的自由に制度を実施することができるので、政治的な実現可能性の議論を除けば、どのような供給形態が望ましいか、導入時にどのように制度を工夫したらよいかという課題は、論争せずとも解決されやすい。

改革の効果を検証するためには、本来ならば、供給体制や制度設計の変化があって、利用者の行動に変化が及ぶ過程が示されなければならない。しかし、外国の研究事例では利用者への効果について関心が向かう前に、制度設計や供給者問題について論争が巻き起こることは少なかったと考えられる。

確かに、黒崎は、イーストハーレムの事例を、供給者への効果から利用者への効果へとつながった数少ない成功事例として紹介している。しかし、裏を返せば黒崎がイーストハーレムにこだわらざるを得なかったのは、アメリカにおいてもそのような関心から考察した事例が少なかつたからでもある。日本における学校選択の提唱者が、一次的な関心を供給制度の問題に置き、その改善に伴う利用者への効果を考えているのに対し、批判者はその論理を受け入れずに、予想される結果のみに対して反対するというかみ合わない議論を行っているのである。

しかしながら、反対派による「イーストハーレムで成功したからと言って日本で成功する保障はない」とする批判にも一定の理由がある。供給体制や運営形態が自由に設定できる他国の事例を挙げて、利用者に向けてプラスの効果が波及している、と単に主張したところで、学校選択の批判者に対して説得力はない。日本では供給環境の前提条件が違うからである。

また、その点において、わが国の学校選択の提唱者たちは、選択以外にも様々な供給メカニズムが利用者に及ぼす影響を考慮した説明をしていない。学校選択の反対者が共通して主張する学校改善の方法とは、選択制を導入せずとも学校改革は可能であり、学校単位での参加制度、カリキュラム改革、特色のある学校づくりをしていけばよい、という方法である。このような学校経営における自律性の拡大、ないし参加による学校改善の手法は、学校選択の導入と並んで実施が可能である。しかし、学校選択の提唱者の方から、その点を架橋した供給メカニズムを紹介す

論 説

る例は見当たらないのである。

本来、教育バウチャーや学校選択制度には、供給者への効果が発揮される仕組みも内在している。近年になって、チャータースクール等の学校設置形態への研究が進められ、日本の研究においてこの要素が重要視されているにもかかわらず、供給体制の変化が、供給者内部をどう改善したのかという点や、それが最終的に利用者の利益にどのようにつながっているかといった、「供給体制の変化による供給者の改善効果」については、ほとんど具体的な説明がされていない。例えば、学校選択や権限移譲などの設置形態の緩和が進むに従い、学校幹部の経営力、教職員のインセンティブ、財政支出、生徒の確保や学校評価に至る数多くの学校改善に関わる効果が変化しうるが、その部分はこれまであまり強調されていない。

さらに、日本における議論では、学校選択制における供給者の効果が利用者の効果へと波及する仕組みに注目した主張も少ない。この時点までの議論が、もっぱら選択制度の導入はよい効果を生み出す、あるいは悪い結果をもたらす、という単純な結論を導くものであったからである。そもそも学校や利用者に効果を及ぼす仕組みは、なにも選択制度の影響だけではない。他の様々な制度との併用や細かな制度設計の工夫によって、効果が出たり、あるいは弊害が起きたり、またはそれを抑制したりできると考えるほうが適切である。いくつかの制度や施策の組合せ、ないし制度設計や運用上の工夫によって、選択制度が成功する条件が整備されると考えられる。

以上の考察を踏まえると、これまでの論争では、この点の議論に関してもあまり生産的に成されているとは言いがたい。言い換えれば、学校選択制が良いか悪いかという議論は、“どのような選択制度によって、どのような効果が発揮されるのか、あるいは発揮できないのか”という問題に置き換えられるべきなのである。

また、学校教育を実施する上で学校選択に関する論争は、前節までに挙げた供給体制の原理的モデルの整理と照らし合わせると、明らかに部分的な議論に留まっているといえる。学校教育の供給を多様化するために必要なのは、単に学校選択導入の是非だけではない。それに加え学校

にどのような経営の自律性が付与されるかを議論することが、供給体制の多様化のためには必要である。「バウチャーモデル」として捉えれば、従来の学校選択論争は、利用者の「選択」しか議論しておらず、学校の自律的な「経営」条件を伴った議論がなされていない。

7. 小括 バウチャーモデルの導入はどのように「教育の成果」をもたらすか

以上、本節では、日本の学校選択論争の経緯を辿ることによって、学校制度改革において論点となっている課題を洗い出した。

上述したように、学校選択の是非とは、どのような選択制度ならばプラスの効果を出すことができ、どのような選択制度ならば弊害が生じてしまうのか、あるいは導入せずともより高い効果を発揮する方法があるのか、という形で言い換えられる。選択制度を導入した場合としない場合を比べると同時に、学校に対しどのような経営制度ならば、教育効果を発揮できるのか。それらを検討するためには、学校教育におけるバウチャーモデルとそれ以外の供給モデルの効果を検証する必要がある。

国内の実施事例の検討においては、この点の究明が極めて重要である。検証すべき課題は、学校選択制の効果は、利用者・供給者の双方に対し、どのような仕組みによって生じるのかという点である。さらに、そのような改革が効果を生み出す仕組みを検証するためには、制度の編成や工夫の組合せをいかに行ったらよいかという点を考察する必要がある。選択と経営をめぐる様々な制度や施策の組合せ、あるいは運用における工夫の仕方などは、次章の枠組設定および第四章以降の実証結果において集中的に検討する。

以下では本節の小括として、日本の学校選択をめぐる論争をバウチャーモデルの導入に関わる論点として置き換えた場合、どのような意見の対立があるのかを整理し、本稿の研究課題をまとめる。

まず、公教育が破壊されるのではないかとこの点については、学校選択の導入によって、公平な教育と利用者のニーズの両者をいかに達成するかという論点がある。利用者の選択能力、地理的な制約などの面で不平等が生じるのではないかとこの点について、学校選択の賛成者は現実的な対応策を示しきれていない。

他方、賛成者の主張が不十分なのは、供給者の活動に対してである。まず、供給者による利用者選抜（いいとこ取り、クリームスキミング）のおそれについて、ほとんど対応策が示されていない。また、学校が多様化するという主張に対して、どのように多様化を保証するかの方策が示されておらず、学校間格差の拡大、固定化への対応策についても、少数の実験例から始めることを前提に説得的な議論を回避している。加えて最も重大なのは、反対派が唱える参加制度などの学校改革案と選択制度とが両立できることを示しきれていない点である。

さらに、学校選択が、賛成論者が重視する学校改善のメカニズムや教職員の専門性の向上などにつながっているかどうか、実際の検討課題には挙がっていない。言い換えれば、選択制と学校経営がどのように結びついているかの検討が十分に行われていない。

また、教育の自由化論争では、効率性に関して対立が生じている。教育の自由化論者は、教育バウチャーを採用することで、教育費が削減されると主張する。しかし、この主張はそう単純な問題ではない。供給コストは、委託やバウチャーのように競争原理を取り入れたとしても、逆に取引コストや監視コストがかさむ可能性も考えられる。また、教育の質や情報提供、説明責任を確保するために、選択制度の導入が新たにコストを生み出すことも十分に考えられる。

加えて、民主主義的ルートや地域コミュニティを弱めるのではないかと懸念が反対者から出されている。これに対して賛成者は、選択制を伴ったコミュニティ・スクールのような制度は、別の民主主義ルートや地域社会の連帯を作り出すと反論する。

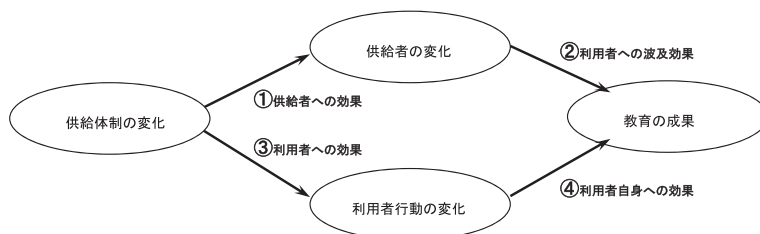
最後に、選択以外に学校改善の手段が狭められるのではないかという懸念に対して、賛成者は、選択制度が利用者の発言や参加を保障する「おどし」となり得ることを強調する。しかし、利用者がどのように必要な情報を保有し、それを選択に生かすかという点では、現実的な対応策が示されていない。

このように学校選択をめぐる賛成者と反対者の主張は、予想される効果が真っ向から対立している。これらの論点を視野に入れながら、本稿では、バウチャーモデル（学校選択と分権的経営）の効果について、日本の実施状況に即して実証的に考察することを課題とする。中でも、本

節で取り上げたように、供給者に効果を及ぼす経路が、学校選択の賛成論者の主張によっても不明確であるので、供給者側への改善メカニズムを中心に上げる。

この仮説を図式化したモデルが、図表 1-7 である。

図のように、まず、バウチャー制度が導入されることで供給体制が変
図表 1-7 供給体制の変化が及ぼす効果



化する。「供給体制の変化」は、供給者と利用者へそれぞれ効果を及ぼし、「供給者の変化」と「利用者行動の変化」を作り出すと考えられる。そして、供給者の変化ないし利用者行動の変化が、さらに利用者（自身）へ波及することによって、最終的な「教育の成果」を作り出すというメカニズムが想定できる。

このうち、本稿において主要な研究課題となるのは、供給体制の変化による、①供給者側への効果（供給者がどう変わるのか）である。学校選択論争においても、この部分の論証が不十分であり、供給者の変化を作り出すメカニズムが明らかになっていない。したがって、本稿では供給者の変化を引き起こすバウチャー制度の効果（供給者への効果）を検証すべき第一の課題とする。

そして第二に、②供給者の効果から利用者への波及効果という経路にも注目する。学校選択の賛成者が主張するのは、選択の効果は、利用者だけでなく、供給者側にも効果を及ぼし、学校改善を促しながら最終的に教育サービスの改善につながっていくというメカニズムである。しかし、①供給者への効果と同様に、②利用者への波及効果についても、そのメカニズムは明らかになっていない。本稿においては、供給者の変化がどのようにして教育の成果につながるのかを解明するためにこの部分

論 説

の検討は不可欠である。

一方、利用者に対する影響についても述べておく。

バウチャー制度導入による供給体制の変化は、利用者に対しても影響を及ぼす。学校選択権の付与は、利用者行動の変化を作り出す。すなわち、学校選択の反対者が指摘するところの③利用者への効果（利用者がどう変わるのか）という論点である。

そして、利用者の変化は、選択行動が直接的に本人の希望を反映するという意味での効果、つまり④利用者自身への効果を作り出す。この利用者自身への効果には、利用者本人のニーズを反映するというプラスの効果だけでなく、同質的な利用者の偏り、機会の不平等、選択能力の不足など、マイナスの効果を生み出す可能性も含まれる。

選択制の反対者が主張しているのは、主にこの経路による効果である。反対論者は、教育の成果は最終的に、利用者への効果という経路を通じて作り出されることを強調する。したがって、この部分のメカニズムについては、学校選択論争においても既に多くの論者によって指摘されている。教育の成果を検証するにあたり、③利用者への効果、ないし④利用者自身への効果が及ぼす影響について考察することは重要な課題である。しかし、それらを①供給者への効果および②利用者への波及効果と同時に検証することは困難であるため、本稿においては、利用者行動の変化が作り出す教育への成果については、直接の分析対象として扱わず、供給者の分析の際に注意を払うだけに留めておく⁵⁶⁾。

以上、本節ではバウチャーモデル導入による供給体制の多様化を学校教育で起こり得る問題状況に照らして考察した。

56) 図表 1-7 に挙げた要因以外で、教育の成果に影響を与える要因についても触れておく。教育の成果は、供給体制の変化が作り出す要因とは、直接的に関係のない要因によっても影響を受けると考えられる。例えば、利用者が取る行動は、所得階層および都市化や人口密度などの地理的・社会経済的な環境の違い、あるいは、教育に関する国の政策動向や時代的な趨勢などのマクロな政治的・社会的要因によっても変化すると考えられる。しかし、本稿において供給体制の変化が及ぼす効果を検証すると同時に、これらの要因が最終的に教育の成果へとつながる因果関係も解明することは困難である。このため、本稿では、マクロな社会経済的要因や政策動向による影響については、予め考察の対象から外しておく。

供給体制の変化による改革効果を検証するためには、単に学校選択の是非を議論するだけでなく、学校の自律的経営（分権的経営）の内容を検討する必要がある。特に、①供給者側への効果、および②供給者の効果から利用者への波及効果の検証が必要であると考ええる。

以上のような議論は、一般的な公共サービスの供給体制の改革（NPM改革）においても当てはまる。教育や医療、福祉といった非定型的なサービスにおいて、供給体制を準市場化する際の課題は、NPMの理論的課題と連動する。そのため、本稿において教育分野における供給体制の変化の影響を詳しく調べることにより、公共サービスにおけるNPMの適用がどのような効果を生み出すのかという理論的貢献が期待できる。

次節では、本稿の課題を検証するために必要な先行研究の整理を行う。

参考文献

日本語文献

- 有田一寿 [1985] 「『学校教育の自由化』について」 ぎょうせい編『臨教審と教育改革 第1集 自由化から個性主義へ』 ぎょうせい
- 荒井文昭 [2002] 「学校選択をめぐる課題」『教育』2002年8月号
- 市川昭午 [1985] 「教育改革を考える3 自由化の意図と現実」『教職研修』159号
- 江幡 裕 [1996] 「学校教育における『選択の自由』－高等学校におけるその動向を中心に」『教育制度学研究』第3号
- 江間史明 [2000] 「＜現状維持＞の立場から学校選択制を検証する」（特集「学校選択の自由化」は公教育の崩壊か）『現代教育科学』43号
- 大桃敏行 [2000] 「学校選択に関する研究動向」『教育制度学研究』第7号
- [2001a] 「参加型学校改革－親子間の距離の縮小と多様性の承認」『教育制度学研究』第8号
- [2001b] 「学校選択の正当性論拠の検証」『教育制度学研究』第7号
- 大脇康弘 [1996] 「学校選択の多元化と制度的保障－高校教育改革の最前線での探求」『教育制度学研究』第3号
- 小塩隆士 [2002] 『教育の経済分析』日本評論社
- [2003] 『教育を経済学で考える』日本評論社
- 小島弘道 [2000] 「部分的な導入なら認められてよい（特集 通学区域の自由化制は

論 説

地方分権時代の幕開けか」『現代教育科学』第43号

陰山英夫 [2006] 「いじめ問題解決はまやかし 選択制は地域を破壊する」『AERA』朝日新聞社、2006年11月27日号

勝野正章 [2001] 「教師の教育権理論の課題－黒崎氏の公立学校選択論に対する批判的検討を通じて」日本教育法学会編『講座現代教育法2 こども・学校と教育法』三省堂

加藤寛・屋山太郎 [1985] 「『教育の自由化』のどこが悪い」『諸君』4月号

香山健一 [1987] 『自由のための教育改革－画一主義から多様性への選択』PHP研究所

清田夏代 [2005] 『現代イギリスの教育行政改革』勁草書房

久富善之 [2000] 「日本型学校選択はどうはじまっているか 東京・足立区三年間の『大幅弾力化』に関する調査から考える」池上洋通・久富善之・黒沢惟昭『学校選択の自由化をどう考えるか』大月書店

—— [2001] 「通学区の弾力化と学校選択の自由」日本教育法学会編『講座現代教育法2 こども・学校と教育法』三省堂

—— [2002] 「日本型『学校選択制』は公教育に何をもたらすか」『世界』2002年6月号

黒崎 勲 [1981-82] 「教育と不平等問題」『東京大学教育行政学研究紀要』第2号、第3号

—— [1983] 「『能力主義』の現段階」『教育』442号

—— [1984] 「教育の『自由化』理念の検討」『教育』442号

—— [1985] 「教育の自由化論に対する批判をめぐって」『教育』452号

—— [1984-85] 「教育の機会均等原則の再検討Ⅰ・Ⅱ」『人文学報（教育学）』19、20号

—— [1986] 「教育バウチャーの研究」『人文学報（教育学）』第21号

—— [1989] 『教育と不平等』新曜社

—— [1993a] 「学校選択の理論」『人文学報（教育学）』第28号

—— [1993b] 「学校選択 二つの原理」『教育学年報2』世織書房

—— [1994a] 『学校選択と学校参加』東京大学出版会

—— [1994b] 「ニューヨーク市における親の学校改革と学校参加」平原春好編著『学校参加と権利保障』北樹出版

—— [1996a] 「市場のなかの教育／教育のなかの市場」『教育学年報5』世織書房

公教育におけるバウチャー制度導入の効果（2）（石垣）

- [1996b]「国家・アカウンタビリティ・市場」『人文学報（教育学）』第31号
- [1997a]「学校選択＝複合的概念」『教育学年報6』世織書房
- [1997b]「教育政策の限界と教育政策史研究の問題」『教育学年報6』世織書房
- [1998]「選択制度による学校改革」『岩波講座 現代の教育第2巻』岩波書店
- [1999a]「選択と共生 - 藤田英典『教育改革』に対する感想」『教育学年報7』世織書房
- [1999b]「市民参加による教育システム - 地域と教育の再結合」『都市問題』第90巻5号
- [2000]『教育の政治経済学』東京都立大学出版会
- [2002]「学校選択の理念と教育の公共性」『教育学年報9』世織書房
- [2004]『新しいタイプの公立学校』同時代社
- [2006]『教育の政治経済学〔増補版〕』同時代社
- 経済同友会 [1984]「創造性・多様性・国際性を求めて－経営者からの教育改革宣言」
海老原治善・永井憲一・三輪定宣編『資料集 教育臨調・教育改革』エイデル研究所
- 小島孝喜 [2001]「教育改革と学校の公共性」日本教育法学会編『講座現代教育法2
こども・学校と教育法』三省堂
- 児山正史 [1999b]「教育の自由化と文部省の政策－公共サービスにおける利用者の選
択（一）（二・完）」『法政論集』178号、179号
- 佐藤博志 [2001]「東京都品川区における学校選択制度の導入」『学校経営研究』第26巻
- 佐貫 浩 [1984]「教育の『多様化』と『個性化』を考える」『教育』442号
- [1985]「『教育の自由化』論と教育改革の視点」『教育』452号
- スティグリッツ, J. E. (藪下史郎訳) [2003]『スティグリッツ 公共経済学（第二版）』
東洋経済新報社 (Stiglitz, J. E. [2000] *Economics of The Public Sector*, 3rd edition, W. W.
Norton & Company)
- 政策構想フォーラム [1985]「学校教育行政の行革提言 - 教育改革の突破口としての
規制緩和・撤廃」季刊教育法編集部編『臨教審のすべて』エイデル研究所
- 世界を考える京都座会編 [1984]『学校教育活性化のための七つの提言』
- [1985]『なぜ「教育の自由化」が必要なのか』
- 自由民主党 [1983]「教育改革に関する十二の政策」海老原治善・永井憲一・三輪定
宣編『資料集 教育臨調・教育改革』エイデル研究所
- 中留武昭 [2000]「選択の自由は学校改善につながるのか（特集「学校選択の自由化」

論 説

は公教育の崩壊か)』『現代教育科学』43号

日本経済調査協議会編 [1985]『21世紀に向けての教育を考える』

藤田英典 [1992]『教育の公共性と共同性』『教育学年報2』世織書房

—— [1993]『教育権の論理から教育制度の理論へ』『教育学年報3』世織書房

—— [1996]『教育の市場性／非市場性』『教育学年報5』世織書房

—— [1997a]『「教育における市場主義」批判』『教育学年報6』世織書房

—— [1997b]『教育改革』岩波新書

—— [1998]『学校選択か学校づくりか』『岩波講座 現代の教育第9巻』岩波書店

—— [1999]『「市民的共生」と教育改革の課題－黒崎氏の批判論文を読んで－』『教育学年報7』世織書房

—— [2000]『市民社会と教育』世織書房

文化と教育に関する懇談会 [1984]『報告』海老原治善・永井憲一・三輪定宣編『資料集 教育臨調・教育改革』エイデル研究所

嶺井正也 [2001]『公立学校における学校選択の事例研究－東京都品川区の『区立小学校通学区域のブロック化』について』『教育制度学研究』第8号

嶺井正也・中川登志男編著 [2005]『選ばれる学校・選ばれない学校 公立小・中学校の学校選択制は今』八月書館

嶺井正也・中川登志男 [2007]『学校選択と教育バウチャー 教育格差と公立小・中学校の行方』八月書館

文部省（初等中等教育局） [1985]『我が国の初等中等教育』海老原治善・永井憲一・三輪定宣編『資料集 教育臨調・教育改革』エイデル研究所

臨教審第三部会 [1985]『第一次見解（素案）』海老原治善・永井憲一・三輪定宣編『資料集 教育臨調・教育改革』エイデル研究所

山村 滋 [2001]『イギリスにおける学校選択自由化に関する研究－市場原理に基づく教育水準向上政策としての有効性と問題点』『教育制度学研究』第8号

山本由美 [2003]『東京都品川区における『新自由主義』教育改革の問題点』『季刊教育法』138号

—— [2004]『学校選択、学力テスト、教育特区が公教育を破壊する』『世界』2004年6月号

渡邊 聡 [2003]『アメリカにおける教育バウチャー』山内弘隆・上山信一編『パブリックセクターの経済・経営学』NTT出版

英語文献

- Chabbb,J. E. and Moe, T. M. [1990] *Politics Markets, and American's Schools*, The Brookings Institution
- Coleman, J. S., Hoffer, T., [1987] *Public and private high schools: The Impact of communities*, Basic Books
- Coons, J. E. and Sugerman, S. [1979] *Education by choice : the case for family control*, Univeresity of California
- Driver, C. E. and Levin, H. M. [1997] "Cost of Educational Voucher System", *Education Economics*, Vol.5, No.3
- Friedman, M. and Friedman, R. [1980] *Free to choose: a personal statement*, Harcourt Brace Jovanovich
- Glennester, H. [1991] "Quasi-Market for Education?" *Economic Journal* Vol.101, No.408
- Hoxby, C. M., [2000] "Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?", *American Economic Review*, vol.90 (5)
- [2002] "How School Choice Affects the achievement of Public School Students", Hill P. T., *Choice with Equity*, Hoover Press, pp.145-52
- [2004] "Achievement in Charter Schools and Regular Public Schools in the United States: Understanding the Differences", Taubman Center for State and Local Government, Kennedy School of Government
- [2006] "School Choice: Three Essential Elements and Several Policy Options", Education Forum
- Hoxby, M. C. and Murarka, S. [2009] "Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect Their Students' Achievement", NBER Working Paper No.14852
- Hoxby, M. C. and Rockoff, E. J [2005] "The Impact of Charter Schools on Student Achievement" National Bureau of Economic Research with research support from NICHD grant
- Jencks, C. and Areen, J. [1971] "Educational Vouchers: A Proposal for Diversity and Choice", *Teachers College Record*, February
- Johnes, G. [1993] *The Economics of Education*, Macmillan
- Levin, H. M. [1991] "The Economics of Educational Choice", *Economics of Education Review*, vol.10, No.2
- [1998] "Educational Vouchers: Effectiveness, choice, and costs", *Journal of Policy*

論 説

Analysis and Management, Vol.17, No.3

Savas, E. S. [2000] *Privatization and Public-Private Partnership*, Seven Brige Press

Schoppa, L. J. [2006] *Race for The Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*, Cornell University Press (野中邦子訳 [2007]『最後の社会主義国日本の苦闘』毎日新聞社)

Smrekar, C., Goldring, E., [1999] *School Choice in Urban America: Magnet Schools and the Pursuit of Equity*, Teachers College Press

Whitty, G. [2002] *Making Sense of Education, Policy*,sage (堀尾輝久・久富善之監訳 [2004]『教育改革の社会学－市場・公教育・シティズンシップ』東京大学出版会)