論　　説

公教育における
バウチャー制度導入の効果（8・完）
－結論と今後の課題－

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
第二章　分析枠組みの設定
第三章　実地調査の概要
第四章　実証分析（1）　－制度導入の効果
第五章　実証分析（2）　－改革の制度的側面と経営的側面 1)
第六章　結論　－教育分野におけるバウチャーモデル供給体制の効果
　第一節　学校制度改革における論点
　第二節　公共サービスの供給体制の変化が及ぼすインパクト
　第三節　本研究の意義と課題（以上本号）

1）　第一章から第五章は「法政論集」259 号、261 号から 266 号に収録。

第六章　結論　ー教育分野におけるバウチャーモデル供給体制の効果

本章では、前章までの調査結果と考察をふまえ、理論的考察で抽出した学校制度改革の論点、およびバウチャーモデルの効果について結論を述べる。

ただし、現段階において、教育分野でのバウチャーモデルは導入されてから日が浅く、得られたデータは、制度導入初期の調査結果である。したがって、そのようなデータを基に、制度の効果について断定的な結論が導かれるものではないことを予め断っておかなければならない。

とはいえ本稿の目的は、調査から読み取ることができる結論を過不足なく導き、制度導入の効果をある程度の傾向として推し測ることである。その意味で本稿は、日本国内のバウチャーモデルの初期的な実証研究の一つとして位置づけられる。今後、実施期間が長くなることで、より一層明確な論証が可能になるであろう。

まず第一節では、学校制度改革の論点について、実証的考察から得られた結論を述べる。

第二節では、公共サービスにおける供給体制の変化が及ぼす効果について、本稿の分析結果を基に説明する。その効果として、制度導入によるインパクト、経営手法の多様化によるインパクト、制度と経営の相乗作用の三点からまとめる。

第三節において、本研究の意義、および今後の課題について見解を述べる。

第一節　学校制度改革における論点

本節では、学校教育でのバウチャーモデル導入をめぐる議論から抽出された学校制度改革の論点ないし課題に関して、本稿の調査結果および考察を踏まえて回答する。本稿第二章第二節では、次のような論点を提示した[2)]。以下、順を追って回答していく。

1. 供給者への効果（供給者、学校内部はどう変化したか）

バウチャーモデルの導入によって、供給者がどう変わるのか、どんな工

2）「法政論集」263 号に掲載。

夫があるのか。すなわち、学校内部はどのように変化するのかという点である。また、地域に根ざした学校運営と学校選択制度とは対立・緊張関係を生み出すという考え方が示されているが、実際はどのような関係にあるのか、という論点に回答する。

まず、学校選択制度の導入は、学校の教職員と管理職の両者に変化を及ぼす。

教職員は、学力向上や授業改善など校内の統一的な目標に意識を置くようになり、校内研修の機会は増える。これは、教員個々人の自律的活動よりも組織としてどう動くのか、言い換えれば個人技よりもチームワークで取り組んでいくスタイルへと変化すると考えられる。また、動機付け、相互連携や評価の部分では、従来の学校よりも、外から「見られる」意識が変化を及ぼす要因になっている。「見られる」相手とは、地域社会や保護者、子どもであるが、特に保護者から見られることが緊張感を作り出す要因となっている。多忙化については、忙しさに対する対応策はあまり打ち出せていないのが現状である。

管理職については、自校のアイデンティティを意識するようになり、トップマネジメント機能を強化する働きがある。この背景には、管理職が学校評価の向上および入学者の獲得を意識している点が関係している。学校選択制度は、学校評価や目標管理などの経営手法を実質的に機能させる効果がある。

また、管理職は、保護者を重視するようになることに加え、子どものニーズにも配慮するようになる。特に中学校においては、学校選択と生徒の意向は、強い相関関係を作り出す傾向にある。管理職の意識は利用者のニーズに対しても向けられるようになる。

さらに、自治体によっては、学校選択制度が教育委員会の推進する改革プログラムと連動している場合がある。この場合、バウチャーモデルとしての効果がより強く発揮できる。より明確に述べれば、教育委員会が実施する改革プログラムと連動しない限り、バウチャーモデルにおける供給者に対する効果が発揮できないといってもよい。というのも、教育委員会が、学校への特色づくり、人事、予算、施設に関して支援体制を作らなければ、確かに当事者たちの「意識は高まっても」現実の成果として顕在化しない

からである。その意味で、学校選択自体は制度改革の一部分でしかなく、導入を主張するだけでは効果的な成果を得られない可能性が高い。このことは、バウチャーモデルにおいて、供給者への改善効果を重視する議論として殊に強調すべき点である。

次に、分権的経営制度導入の効果についてである。

分権的経営制度が導入された学校においては、学校選択制度に増して、学校内部に強い変化をもたらしている。

教職員については、学校外部との関わりによって、動機付け、教員相互の連携や評価、個性伸長への効果が高い。その中でも、教員の個性や特技を生かせるという効果は、分権的学校において際立っている。例えば、地域運営学校の部会活動では、理事会の指示によって担当教員が割り振られるのではなく、教員の希望に従って担当を決めている。教員の個性が活かせると答えた学校では、教員の特技や興味に基づいて活動に従事できるという運営方法が採られている。

また、仕事の多忙化についても、分権的学校においては、選択制の学校に比して忙しさを感じていない。当事者たちは、「仕事は増えているが、それが多忙と感じるほど、苦痛と感じるほどではない。やりがいの方が出ている」とコメントする。これは多忙化しているが、多忙感は出ていないという意味として考えられる。教員の個性伸長と多忙感の抑制作用については、注目に値する効果である。

さらに、分権的経営制度は、管理職に対しても選択制と同様に強い効果を生み出す。分権化学校でも目標管理や評価制度を活用しており、管理職のマネジメント活動は強化される。トップマネジメントについては、分権的経営制度、学校選択制度の両者共に影響を与えることができる。

以上を総じて、バウチャーモデルにおける供給者に対しては、学校選択制度、分権的経営制度ともに効果を生み出すと考えられる。

ただし、その効果の度合いには違いがある。本稿の調査によると、学校選択制度の推進論者が期待するほど、制度を導入すれば即、学校への刺激になったり、それがプラス効果につながったりするとは言いがたい。むしろ分権的経営を導入した方が、学校選択以上に効果が高い場合が多く、両

制度を単独に導入した場合、学校選択制度よりも分権的経営の方が強い効果を示すであろうと判断できる。これは、バウチャーモデルにおいて、学校選択制度が必須であるかのように考えられている予想とは異なる結果であった。

というのも、現在導入されている学校選択制度は、供給者を直接刺激する効果は乏しいと考えられるからである。むしろ、制度改革としては、分権的経営を導入する方が、学校のマネジメントを改善させる直接の効果が出ると思われる。学校選択制度は、利用者に直接的な影響を与え、あるいは、改革の突破口にはなり得るが、それ単独での導入は、学校の変化や改善を拡大する働きには直ちに連動しない、というのが本稿における結論である。その意味で、学校選択制度は供給者改革の一方策であるにとどまるものと考えられる。

最後に、学校選択制度と地域コミュニティを重視する経営は、対立や緊張関係をもたらすかどうかという論点についてである。

調査結果からこの二つは、対立的関係であるというより、相補的関係になっていると考えられる。

タイプⅠ学校へのインタビューによれば、学校の実践による教職員や地域への効果は、学校選択制度よりも地域運営学校に由来する要因の方が強い。他方、保護者のニーズや子どもの意向についての配慮、あるいはそれらとの緊張感を作っているのは、学校選択制度による要因が大きい。地域運営学校と学校選択制度が異なる各方面への効果を発揮し、学校全体の効果を高めているという結果からすれば、両者の関係はトレードオフではなく、相互に補完的なものであると考えられる。

学校選択が、地域社会と緊張・対立関係生み出すとされる理由は、学校選択制は分権的経営（地域運営学校）によって維持される地域コミュニティを壊す可能性があると主張されるためである。確かに、いわゆる私立学校のように大規模な入学者市場が形成されており、経営システムとして地域との関係が二の次に置かれるような場合を想定すれば、その原理は当てはまるかもしれない。

しかし、現実的には、どの教育委員会もそのような学校選択を求めて制度設計しておらず、入学者の移動も地域コミュニティを破壊する要素をも

つまでには至っていなかった。

また、実際に、タイプⅠ学校やタイプⅡ学校では、自校区からの流出者を減らすために経営努力している。その場合に優先される戦略は、地域社会への取り組みを充実させることである。公立校においては、地域の関係を重視する方が結果的に入学者を確保できるからである。学校選択による地域社会への弊害を防ぐ方策と、入学者を維持（獲得）する方策は、学校にとって対立的ではない。むしろ、両者に相乗効果をもたらす方策として取り組まれている。

さらに、地域運営学校では、理論的にも地域コミュニティの崩壊を防ぐ仕組みが埋め込まれている。学校運営協議会（理事会）がその一つで、役員には地域代表者（および保護者も）が一定の割合で選任されるようになっている。これが他の私立学校等の経営システムと決定的に異なる部分であり、学校運営協議会において地域の意向を無視することは実質的には難しい。

したがって学校選択制度が導入され、地域との摩擦や緊張関係が生まれる可能性があったとしても、地域運営学校の経営に支障が出るということは少ない。むしろ、学校選択制度によってそういった状況が生まれる可能性があるからこそ、参加制度を伴う地域運営学校の採用が、弊害を解消したり是正したりするための対応策となるのである。学校選択制度が地域を破壊するという可能性は、学校が地域社会との関係を改善するための制度（参加・参画的要因）を欠いている場合に起こりうると考えられる。言い換えれば、学校への「参加」制度は、「学校選択」と「分権的経営」の両制度に対して、中立的であり双方にとって有効に作用する方策であると考えるべきである。

2. 利用者への波及効果（学校外部との関係はどう変化したか）

バウチャーモデル導入の効果として、利用者へのダイレクトな効果だけではなく、供給者にも影響を及ぼし、学校改善を促しながら最終的に教育の成果につながる経路が作り出されているのかという論点である。学校の変化から利用者に対しどのような波及効果が見られるのか。

まず、学校選択制度の導入は、保護者や地域に対して、学校の情報発信量、収集量が増えるという変化を作り出す。これは、改革によって、学校が保護者や地域と関わる必要性が増えたことを示している。とりわけ学校

選択制度の導入は、学校からの情報発信だけでなく、学校に対する保護者や地域からの要望や要求が増える傾向がある。この部分は、選択制度特有の効果である。

学校選択制度より以上に、地域や保護者への波及効果が現れるのは、分権的学校においてであった。情報発信量、情報発信のスタイル、連帯の強さなどへの効果は、学校選択制を上回る効果があると考えられる。

この結果は、先の「供給者への効果」が、学校選択制度よりも分権的経営制度による要因が大きいという点からも補強できる。つまり、学校改善が行われる要因は、現在の選択制度による学校へのおどし効果よりも、分権的経営の導入で学校のマネジメントが改善され、教育活動が充実するという要因の方が強い。

ただし、両制度は補完関係にあることも重要である。であるからこそ、タイプⅠ学校における効果が最も大きくなっている。例えば、タイプⅢ学校では小さかった保護者への要望なども、タイプⅠ学校では増える傾向にある。特に、説明責任および情報発信機能に関しては、タイプⅠ学校は、従来の学校（タイプⅣ学校）に比べて、極めて高くなるといえる。

3.「学校教育の質」に関する論点

3 － 1　公教育に対する影響

バウチャーモデルの導入によって、利用者の選択や学校間の競争が進むと、民主主義原理による公教育としての一体性が保てるのか、実際の教育現場で、公教育と利用者のニーズをどのくらい重視しているのかという論点である。

この点、学校選択制度下の学校においては、保護者のニーズ、特に親だけでなく､子どものニーズも重視していることが明らかとなった。しかし、その一方で、どのタイプの学校においても､「国や教育委員会の意向」に配慮するという意見が一定程度の割合で存在している（タイプⅠ学校；0.375、タイプⅡ学校；0.375、タイプⅢ学校；0.400）。社会的公正性への配慮は高くないが、国や教育委員会の政策を重視するという傾向は、以前の学校と比べ、ある程度強くなっているようである。しかも、この点は分権的学校においてもあまり変わらないため、学校選択制度の有無だけが影響を及ぼすものではないと思われる。

3－2　利用者の選択能力、地理的な制約などによる機会の不平等の可能性

国内のバウチャーモデルで、利用者の選択能力の差や地理的な制約は生じているのか。生じているとすれば、どう対応しているかという問題である。

本稿の調査では、利用者への通学補助を行っている自治体は見られなかった。全区域から選択可能な制度を採用する自治体でも、「通学は自己責任で行う」という方針を採っていた。ただし、自治体によっては、隣接選択制やブロック選択制などの仕組みに編成することで、前もって通学距離を短くする対策を採っている。また、都市部の自治体では、全学校に対し自転車通学を禁止している場合も多い。したがって、本稿の結論としては、利用者にとっての地理的な移動コストは高いままである。

バウチャーモデルの効果を向上させるためには、利用者の選択権行使をしやすくする必要がある。だが、現在の学校選択制度では、利用者にとって通学のためのコストが大きい。通学コストは、特に地方の自治体において大きく、そのような場合、隣接選択制等を導入している、いないに関わらず、利用者への通学環境を整える施策が必要である。

しかし、本稿の聞き取り調査において、教育委員会は、通学（移動）に関する補助には消極的で、あまり前向きな見通しや改善策を検討しているといった回答は得られなかった。この理由には、財政的支出を増やしたくないという面もあるが、最大の理由は、選択制の導入が本来、利用者の選択による大規模な移動を目的にしていないからである。

次に、バウチャーモデル導入に際しての利用者への情報提供については、学校選択利用者が多い自治体、少ない自治体に関わらず整備されているといえる。

このような状況について、「学校選択利用者が少ない自治体においても」という点が重要である。というのも、おそらく現段階では、バウチャーモデルのこの部分をどれくらい整備しているかどうかが、ニーズ達成や学校への活性化を意図しているかどうかを見極めるポイントになると考えられるからである。

例えば、利用者に選択権を与えない指定校変更手続きの条件緩和による対応策は、利用者への情報提供、選択能力の向上に関する施策を整備する必要がなく、制度を利用する者と利用しない者の間で、情報や説明が行き

届かないなどの不平等な環境を作り出す。また、制度を利用する者にとっても、判断の根拠となる情報が不足する。情報および説明責任に関する環境が整備されなければ、利用者の選択行動に悪影響を与えてしまう。

さらに、情報関連の施策が欠如すれば、供給者への効果作り出す機会を失う。実際に、選択に伴う学校公開や学校説明会の実施は、利用者だけでなく、学校（管理職・教職員）への効果にもなっている。

自治体によっては、指定校に留まる利用者を含め、全員に入学校の申請を実施させている例が見られた。たとえ選択利用者が少なくても、利用者全体へ意識の喚起と学校への刺激を作り出すという意図で行われている。

3－3　供給者による利用者選抜の可能性

供給者によるクリームスキミングがあるかどうか。また、その対応策があるかどうかという論点である。

利用者選抜が顕在化した様相は、日本の高等学校制度で典型的に見られるが、現在の義務教育段階の公立学校選択制において、学校によるクリームスキミングは生じていない。

クリームスキミングは、学校選択利用者の絶対数が多いか少ないかといった要因で起こるのではない。たとえ一つの学校でも入学希望者が集中し受け入れ定員を超えてしまえば、利用者選抜が起こる可能性があるからである。利用者選抜が生じるのは、背景にそれを許容する仕組みが存在する。[3)]

日本の義務教育段階の公立学校においては、利用者選抜を起こす仕組みは、現在作られていない。比較的高校受験と結びつきやすい中学校入学段階においても、利用者選抜がなされないような工夫をしているからである。

その一つは、学校ごとに設定された他校区受け入れ人数の上限である。もちろん、この制限は、施設面からの制約によって定めているという理由もある。だが、学校選択制では、本来、受け入れ上限数を定めてしまうと、

3)　なお、「利用者選抜」と「逆選択」とは区別して考える必要がある。逆選択とは、利用者選抜よりも広義の概念で、本来選択権を行使する者が結果的に選択されてしまう状況を意味している。例えば、希望者が数多くいた場合、先着順やくじ引きなどで一部の者を選び出す状況も、逆選択に含まれる。
　これに対し、利用者選抜とは、逆選択の状況において、供給者が何らかの目的を持って意図的に選択者を選び出す行為である。この場合、選択される者にとっては、供給者の希望にかなう何かしらの資源（資金や能力など）を持っていなければならない。

その分だけ少ない定員に希望者が集中し、競争が過剰になってしまう可能性もある。

しかし、それらは高等学校や大学のように、学年全体の入学定員を決めるのとは違った効果を出している。というのも、外からの希望者の上限を設けることによって、入学者の大部分は、はじめから地域の指定校からの入学者によって占められるからである。この場合、学校にとっての戦略は、外から優秀な入学者を選抜するよりも先に、まずは自校区の入学者を外に流出させないようにする事がより重要となる。学校（供給者）への効果や刺激はむしろ、このような状況に由来しているものと思われる。現状の受け入れ上限数の設定は、学校（供給者）の利用者選抜の誘引を減らす効果があると考えられる。

また、入学希望者が過剰になった場合は、試験や面接などの選考を実施するのではなく、抽選を行っている。これも、供給者の意図的な選抜を減らす効果があることは言うまでもないだろう。

3－4　学校の多様性の創出、学校間格差への対応、学校参加との緊張関係

バウチャーモデルの導入は学校の特色づくりや多様化を促すのか。学校間格差の拡大、固定化への対応策についてどんな方策を採っているのか。また、参加制度などの学校改革案と、選択制度との関係について、現場ではどのような考えを基に工夫や実践が行われているのか、という論点である。

調査によれば、学校の特色を出すことについて、特色をどのように定義するかにもよるが、学校選択制度の導入が必ずしも特色ある学校づくりを誘導するとは限らない。選択制度下の学校でのインタビューでは、学校の特色についてはそれほど意識しておらず、むしろ、学力向上、子どもの安全活動、部活動、小中連携、学校行事などの学校固有の事情によらない基本的な教育活動の項目に重点を置いていることがわかった。

確かに、環境的に特殊な地域（山間部や島嶼部）にある学校や、立地条件（施設や設備）の良い学校は、それ自体で特色を出しやすい傾向がある。しかし、日本においては、いくつかの例外を除いて学校の特色とは、ダイナミックなものではなく、現在実践している活動や現在可能な取り組みをより徹底したり、発展させたりする方向で強化されやすい。

この傾向は、選択制度下における分権的学校（タイプⅠ学校）においても同様である。タイプⅠ学校でも、自律的な学校経営によって、地域や保護者との連携や説明責任、学力の向上、教職員の専門性向上などを求める傾向があり、独自的な活動を生み出す方向ではあまり進められていない。仮に、取り組みが継続して特色だと言われるようになった場合でも、それを特色として外に PR する傾向も、今のところ目立っていないのである。事実、筆者のインタビューにおいても、ほとんどの経営者が一様に、学校の特色の出し方については控えめな姿勢で回答した。

むしろ、学校に特色を作り出す要因は、学校選択制度や分権的経営制度よりも、教育委員会による改革メニューの提供の仕方にある。すなわち、施策の立候補制や、研究指定校の認定の出し方、重点予算の割り振り方、特区申請などの方法が各学校の特色に影響を与えることができる。加えて、学校が行おうとする取り組みに対して、予算化を行うと特色を出しやすい。当然ながら、教育委員会が、カネやヒトを補助すれば、学校は特色のある活動に取り組みやすくなる。現状の学校は、カネやヒトを独自で調達できる術を持ち合わせていないからである。

次に、学校の格差ついてである。

学校間格差についての比較的明確な指標は、学力と入学者数である。各タイプ別学校の間で、学力に反映する何か決定的な違いを生み出すような要因は見出せなかった。本稿において、学力向上は、個別の学校の経営方針と経営努力が生み出した結果であるとの結論を導くしかない。また、学校選択制との関係においても、タイプⅡ学校における入学者数と学校の学力の差はあまり相関していないことも別の調査において示されている。[4)]

だが一方で、都市部では、入学者数の格差、いわゆる人気校と不人気校との差が明確になりつつあり、それが固定化しつつあるというのも事実である。思うに、現状の公立学校間格差の問題は、入学者数の差が主に何によって生じているのか、学力なのか、特色なのか、施設設備なのか、風評なのか、それとも個別の学校の特殊事情によるのか、あるいは地域格差や利用する人の階層差や社会意識の差によるものなのか、その因果関係が未だ明確になっていないということがある。本稿の教育委員会や学校への聞

4）「親には好評だが……公立小の学校選択制は学力向上に効果ナシ」『プレジデント Family』、2007 年 12 月号、58 頁。

き取り調査においても、（学校間格差があまり起こっていないことが大きな背景にあるが、）この理由について、明確に把握している例は少なく、それゆえに、現状では教育委員会、学校側共に、明確かつ有効な手段や対応策を打ち出せていない。

しかし、学力との関係については、各学校の経営努力による理由が大きいと述べたが、その他の要因への対応策については、学校の努力だけでなく、教育委員会からの支援（財政、人事や研修）に負う面が大きいと思われる。例えば、人事はその重要な対策の一つで、民間人校長の採用や教員のフリー・エージェント制度など、校長や教職員の任用・異動に関する支援は、学校が成果を出す際に極めて有効な対応策である。

さらにこの点について、地域運営学校は、人事についての強い具申権をもっている。本稿の調査では、現段階で人事権の具申を用いて学力や学校格差を解消させた事例はなかったが、当事者たちは人事具申権の存在について、警戒感と期待感の両方の感想を漏らしていた。地域運営学校が秘めている、ある意味“制度に内在された強い権力”は、校長ないし協議会役員らが注意と期待を寄せる点である。

もちろん、どのタイプの学校においても、採用、研修、異動を含めた人事に対する潜在的な期待は大きい。しかしながら、人事に関して強い裁量権を有しているのは、通常は市町村教育委員会ではなく、都道府県教育委員会である。京都市の担当者は、教員の人事権について次のように語った。

「本市は、政令指定都市なので、採用から退職まで人事に関する全てのことを管轄できる。しかし、他の市町村教育委員会ならば、人事に関しては都道府県が担当しており、良い人材の蓄積や育成といっても、なかなか自由にはならないのが実際だろう。地域運営学校は、市町村教育委員会が学校を指定できる制度なのだが、地域運営学校による人事具申については、市町村ではなく都道府県教委区委員会に申し立てをしなければならない。都道府県にとっては、もともと市町村に人事についての裁量をあまり振り回されたくないという思いがあるから、ましてや、市町村が自由に指定できる地域運営学校が持つ強い人事権は、都道府県教育委員会にとってやっかいなことだろう。だから、県教育委員会はあまり地域運営学校に積極的ではないというのがある」。

要するに、教育委員会による支援といっても、組織間の仕組みが障害に

なっている場合がある。学校と教育委員会との関係だけでなく、教育委員会の権限の分権化や一元化、業務の見直しや統合などの教育関係組織全体の制度改革を行う必要がある。[5)]

最後に、学校選択制度が学校参加などの学校改善のプロセスに支障を及ぼすのかどうか、という論点がある。理論的な問題提起として、入学前の選択によって同質的な者だけが一つの学校に集まり、入学後に異質性と接触するという教育効果の可能性が弱まるのかどうか、あるいは、選択というニーズ表明だけが強調されると、参加による学校改善の意味が薄れるのかどうか、という問題である。

この問題に対しては、実践においては、今のところ非常に上手く両立しているといえる。確かに、参加制度と選択制度は理論的には緊張関係をはらむ部分もある。だが、実際の教育現場の当事者たちは、その弊害が現実化する可能性をほとんど問題にしていない。

というのも、先に述べたように、現在の学校選択制度における入学者は、大半が地域からの指定学区による入学者で構成されているためである。調査を行った学校選択制度は、指定学区に住む入学者にとって指定校を希望すれば、全員が優先的に入学できる制度である。そのため、学力や経済的階層などを背景に選択権を行使した子どもの割合が多くなっているような学校は見られなかった。

もちろん、個別のケースでは、地域の歴史や伝統の差、経済的な差や連帯意識の差によって、富裕層だけが集まる学校、就学意識の高い子どもだけが集まる学校など、入学者の同質性が形成されている可能性があるかもしれない。

5）同じような問題意識として、都教委の人事システムについて、藤原和博氏は次のように語っている。「区をまたいで転勤してくる教員には『異動カード』というのがついてくるんですけど、A4 の紙たった一枚なんです。そこに前任の校長が書いていることは、嘘八百だったりする。褒めてどこかに受け入れてもらわないと、追い出せないからです。そういうことが現実に行われてきた。企業社会では許されないことです。ダメなものはダメと言わないと。･･･（中略）･･･もう一つ、新人の採用の仕方にも問題があると思います。もっと、J リーグのように地域で教員志望の人を育てていくようなシステムにしたほうがいい。たとえば、東京都のように、千何百人の新人教員を一括に採用するというのは大変です。半分ぐらいは各区にまかせてもいいんじゃないかな」。（戸田・福井・藤原 [2005]、156-157 頁。）

しかし、本稿の調査結果の考察から、それらは学校選択制だけが独自に作り出した結果ではないと言うことができる。確かに、学校選択は同質性を助長させる可能性があるという指摘はできるかもしれない。だが、その一方で指定校制度であっても同質性を固定させる可能性があるという指摘もできる。学校に同質的な入学者が集まる可能性があるとすれば、それは現状の学校選択制度では、地域間における（社会的・経済的）差異が引き起こす問題だと考える方が適切である。学校選択制度や指定校制度といった学校制度は、むしろ、その従属変数であると考えられる。したがって、学校における集団の異質性を維持するためには、地域間の格差をどのように改善すべきかという施策を考える必要がある。

また学校選択と学校参加の緊張関係については、学校選択制度では、入学前に自ら選んだ学校の運営方針に則って最後まで卒業しなければならず、入学後はニーズや意見を表明する機会が失われるのではないか、あるいは､利用者は選択した結果を無自覚に受け入れるしかないのではないか､という予測が理論的に提起されていた。

従来の学校において、入学後のニーズ表明や参加の機会は保障されているのかという指摘まではしなくとも、実際の選択制における学校では、選択の結果よりも入学後の学校参加や学校公開等のプロセスを重視する傾向が見られた。選択制の中の学校は、選択後における利用者の一体性や連携を保つために、参加活動を促進しなければならないと考えているからである。このことは、学校選択制度が学校参加を弱める、あるいは学校改善のプロセスを軽視するという理論的な提起とは、全く逆の効果（学校参加や学校改善を促進する効果）として表れている。

学校選択制度の中の学校では、入学後の様々な機会に各方面に対して満足度調査やアンケートなどの学校評価を行い、それを公表するというプロセスをセットで実施している。さらに、それらアンケート等の結果は、保護者会や経営会議の際に、確証をもった説明や経営判断を行うための根拠となっている。選択制における学校の方が、通常の学校よりもそういった施策を効果的に用いていると考えられる。

確かに、選択制ではなくとも、地域運営学校を導入した方が、参加による効果は高いことが調査で示されている。だが、タイプⅠ学校のように学校選択制度を伴っていても､参加のプロセスが同じように保持されており、

そこでは参加型の学校改善が軽視されるような事例は見られなかった。

3 － 5　教職員の専門性の向上

バウチャーモデルの導入によって、学校マネジメントがどのように教員の効果に結びついているのかという論点である。

この問題について、厳密な言い方をすれば、まず学校選択制度は教員の効果に必ずしも直結するものではない。

確かに、選択制の導入によって、教員への刺激や意識の変化は生じる。「選ばれている、信頼させている」という自覚や「期待に応えたい」という意識、あるいは「外から見られている」という緊張感は、学校選択制度によって高まっていることが確認できる。特に、中学校の場合は、親ではなく生徒自らが選択権を行使している場合が多く、直接の教師 - 生徒関係における意識の変化は強い。

しかし、それらが実際の教員の能力向上や専門性を発揮する機会を増やしているかどうかは、単に学校選択制度の要因だけでは説明できない。

本稿の聞き取り調査によれば、教員への効果を出すには、三つのルートによって教員に変化を及ぼさなければならないと考えられる。まず一つは、教員本人に対する意識の変化である。今述べたようにこれについては、学校選択制度の持つ影響力は強いと考えられる。

二つ目のルートは、学校経営の変化による教員への効果である。学校選択制度は、学校マネジメントにも変化を及ぼすことから、管理職のマネジメント意識や能力が高ければ、学校運営は教員への効果として波及する。研究授業を活発にさせる、教員評価の在り方を考える、チーム意識を喚起させる、校務の分担を工夫するなど、教員の動機付けや能力育成について個々の学校のマネジメントによって取り組める施策は多くある。

三つ目のルートとして、教育委員会による教員施策の変化がある。しかし、この教育委員会の教員に対する考え方の変化が、学校選択制度の導入と連動していないと思われる。というのも、学校選択制度は学校現場へ刺激を与えることを目的としており、教育委員会に対し変化を促すことを直接に求めていないからであろう。ゆえに、本稿において「学校選択制は教員の効果には必ずしもつながらない」という結論を導くとすれば、それは厳密には、「学校選択制は教育委員会の教員施策の変化には必ずしも結び

つかない」という意味である。学校選択制度の効果を向上させるためには、特にこの部分に注目する必要があると考える。

例えば、教育改革プログラムを整備している自治体では、教員の育成計画や研修制度の整備、フリー・エージェント制度など、改革システムと学校選択制度とが連動して実施されている。一方、そうでないタイプの学校選択制度、例えば、利用者への効果に主眼を置いた制度（特認校、利便性による通学区域の緩和）や指定校変更基準の緩和（いじめや留守家庭、友人関係や部活動等による配慮）などの方法は、当然ながら教員への効果を促さない。つまり、学校選択のみが実施される場合（タイプⅡの学区）においては、選択制単独の効果は、教員育成に対して、あくまで間接的な影響しか及ぼさないと考えられる。

この点、むしろ、教員への効果は、供給者の改革を直接に意図した制度、すなわち分権的経営（地域運営学校）の方が影響力を発揮する。上の二つ目のルートで述べた学校のマネジメントを支援する制度の導入である。

例えば、京都市における部会型の地域運営学校は、教員も部会に参加しているため、動機付けと能力育成の双方に効果がある。しかも、子どもへの教育活動をも兼ねており、さらに、協議会の委員が基本的には活動を取り仕切っている。このため、教員の労力を比較的少なくしつつ、教育活動と能力育成を同時に成すことが可能である。

教員育成の問題を、学校選択制度と分権的経営との関係で捉えた場合では、学校選択制は補完的な役割を果たすと考えられる。

4.「学校教育の効率性」に関する論点

4－1　教育費の効率性

バウチャーモデルの導入によって、取引コストや監視コストがかさむのかどうかという論点である。

本稿の調査によれば、教育委員会と学校は共に、従来の指定校変更の際の手続に比べ、費用や手続的煩雑さが増えたという認識はしていない。

確かに、学校選択制が導入されても指定校変更制度は残っており、また、利用者に配布するパンフレットなど情報提供のための費用、および学校の情報発信の機会は、以前と比べて過大でないとはいえ、明らかに増大している。

しかし実際は、それらは労力や取引コストの増加というよりも、学校内部の閉鎖性に対する刺激とアカウンタビリティ向上のための取り組みだと捉えている傾向が強い。つまり、費用や労力はかかっているが、今のところ当事者たちはコストだという認識まで達していないようである。

また、監視コストについては、現在の学校選択制度では、教育活動に深刻な事態が起きる可能性が低いため、軽微なものに留まっている。したがって、バウチャーモデルによって生じるコストは、指摘される可能性ほど高くはないといえよう。[6)]

4 － 2　教員の労力、時間的な面での効率性

教員の多忙化、労力や時間的なコストについて、制度改革の前と後ではどのような変化があったのか、また学校はどう対応しているのかという点である。

本稿の調査では、教職員は、学校選択制度の要因によって多忙化しているという結果が示された。もっとも、教職員の多忙化は学校選択制度の導入だけではなく、いじめ対応、学力問題、保護者への対応など近年の教育をめぐる環境変化によっても多忙化していると考えられ、学校選択制度による多忙化への影響は、相対的には低いとのコメントが多かった。

だが、総じて教員は、保護者等への対応の合間をぬって、自己修養や子どもと接する時間を取らなければならないという状況が生じているので、以前の学校よりも労力や時間的コストは増大していると思われる。

しかしながら、このような教員の多忙化に関しての施策は、あまり考えられていないのが現状である。まして、学校選択制とセットで考えられている向きはほとんどない。例えば、教員に対する何らかの職務負担を減らしたり、教育委員会が仕事の一部を請け負ったり、人材の加配をしたりすることが考えられるが、それらを仕組みとして捉え、何らかの対策が行われる可能性は今後も低いと思われる。

したがって、多忙化に対応する手段は、もっぱら学校のマネジメントに委ねられていると言ってよい。学校によってはITを導入し、連絡はオンラ

6）　学校選択に伴って、学校に対して国や教育委員会が行う各種統計やアンケート、実態調査、場合によっては統廃合に伴う調査などが増えているのは事実だが、これらは選択制度の採用とは本来関係がない。

インや掲示板およびメモを通じて行うように職務環境を整備している。また、会議の回数と時間を制限する、全体会議ではなく主任会議を重用する、事務や管理職が雑務を請け負う、などの経営的な工夫を行う学校もある。

学校のタイプ別では、タイプⅡ学校が多忙化への状況を危惧している面が強く、何らかの施策を求める声も聞かれた。そういった経営的には通常の学校では、これといった打開策の見つからないまま、対応に苦慮しているようである。

一方、学校選択制度と分権的経営の重なっている学校（タイプⅠ学校）では、多忙化に対するマネジメントに特に力を入れている。この点、学校選択制のない学校（タイプⅢ学校）と比較すると、タイプⅠ学校では、多忙化対策に力を入れているのに対し、タイプⅢ学校では、実際に多忙化していてもそれらを多忙感と捉えていないという傾向が強い。

要するに、この違いは、タイプⅠ学校では、タイプⅢ学校と比べて、教員の多忙化状況を重要な経営課題として認識しているという違いである。学校運営協議会と学校選択制が並存することにより、マネジメント意識が強く働いている効果だと思われる。したがって、タイプⅠ学校では、職員の労力や時間を節約する取り組みや工夫が積極的に行われている。

5.「学校教育のアカウンタビリティ」に関する論点

5－1　政治システム、地域社会との関係

バウチャーモデルの導入が、政治システムを通じた民主的統制との関係で問題が生じる要因となるのか。また、学校選択制における学校、コミュニティ・スクールのような学校では、これまでとは別のタイプの連帯を作り出す可能性があるかどうかといった論点である。

この点に関して、現状では、学校選択制による議会や教育委員会を通じた責任のあり方には変化が生じていない。学校、教育委員会の両者は、学校選択制による議会的な責任への影響にはほとんど関心を払っていないというのが実際である。

先に述べたように、現在の学校選択制は、教育委員会のあり方を変える力はもっていない。このため、学校と教育委員会との責任関係はこれまでと変わっておらず、学校選択制において、学校側からの何らかの契機によって教育委員会の民主的統制が弱まるという効果は生じていない。

なお、利用者のニーズの反映が、教育委員会の民主的統制のあり方にどのように影響を与えるかといった問題は、本稿における学校への調査では明らかにできなかった。この解明には、教育委員や教育長らスタッフを含む教育委員会内の仕組み、および利用者の意識や行動について検証する必要がある。

責任や統制に関して、最も変化しているのが、学校外部への説明責任である。これはタイプⅡ学校においては、利用者への説明責任として、タイプⅢ学校においては、地域への説明責任として大きく変化している部分である。

また、タイプⅠ学校においては、その両方への意識が高いといえる。学校選択制度と地域コミュニティとの原理的な緊張関係は、受け入れ上限枠の設定などのような制度的な編成によって軽減されていると考えられる。

あるいは、そうでなくても、本稿の聞き取り調査によれば、学校経営者は一般的に、“公立学校は地域の学校である”といった認識が強いようである。例えば、タイプⅠ学校では、“学校選択制とコミュニティとの相克についてどのように考えているか”という質問に対して、「この地域の学校でもあるから、理事会が定めている本校の経営理念や方針に同意される人に限って、外から選択してもらっている」という回答が多く見られた。タイプⅡ学校においても、地域からの流出者を防ぎたいという認識を強く持っていることからも、公立学校では、地域あっての学校という認識が現状では優先されていると考えるのが適切である。

さらに、学校間の意識の変化については、学校選択制の導入によって、ほとんどの学校が他校の取り組みや入学者数を意識するようになっている。これは、従来の学校にはなかった典型的な効果である。だが、他校と連携が取りにくくなるかといえば、逆にそうではなく以前よりも良くなっていると、ほとんどの学校が答えている。学校選択制は学校間の過剰な競争意識を生み出し、連携を阻害するという可能性は今の制度では起きていないどころか、連携を強めるプラスの効果があるといえる。

ちなみに、他校への意識は、地域運営学校（タイプⅢ学校）を導入した場合でも生じる。特に、近隣の地域運営学校間では、活動の波及や連携が強まっている。その意味では、分権的経営によっても学校同士の刺激を作り出すことができるが、この場合は範囲が近隣の学校に限られてしまう。また、周囲の普通校にとっては、地域運営学校からの波及効果を期待でき

ない。通常校と地域運営学校とでは経営システムが異なっており、かつ、校区が従来の指定校区であるため、意識はあっても活動が波及したり連携が深まったりする効果についてはあまり変化がないようである。

5－2　選択権の行使が選択以外の改善手段を弱めるかどうか

学校選択制が、利用者の発言や参加をどのように保障しているのか、または、実際に学校に対する「おどし」の効果や弊害は出ているかどうか、という論点である。あるいは、利用者の「声」が少なくなると改善が進まないという可能性があるが、教育委員会と学校はどのような対応策を講じているのか、という問題である。

これらの問題については、政治学者のレナード・ショッパが日本の社会政策を例に、次のような指摘をしている。すなわち、理論的には、改革の効果は、「声」か「退出」のどちらか一方に強く偏った場合に生まれやすく、「声」や「退出」の度合いがどちらも中途半端な状態では、改革の効果は鈍くなりやすい。例えば、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からである。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、という指摘である。[7)]

本稿の調査結果によれば、学校選択制において、この類の懸念、すなわち選択が増えると学校改善の原動力が弱まるのではないかという弊害の可能性は、ほとんど生じないと考えられる。確かに、ショッパが指摘するように、理論的にはそのような状況は生じうるかもしれない。しかし、学校選択制度は、ショッパが例に挙げている経済や社会全体に関するマクロ政策（少子化対策、社会保障システム、金融システム改革）とはスケールが全く異なっている。マクロな社会経済政策の効果が鈍化する理由は、その処方箋が打ち出しにくく、かつ、変化にはかなりの時間を要するからである。一つの自治体における学校選択制は、自治体がシステムの設計や編成

7）　Schoppa, L. J. [2006]。

について、かなり詳細な部分までコントロールできる。供給者、利用者の反応やその対応策の実施についても、マクロ政策よりも迅速なものとなるだろう。

実際に聞き取り調査によれば、学校側はかなりの程度、利用者の「声」の力には気を配っている。学校選択制における学校では、保護者だけでなく子どもの意向も尊重する傾向がある。マネジメントにおいて、学校評価の向上や学力テストの結果を重視しており、かつ、入学者の増減や他校の様子を気にかけているというのが実態であり、今のところ「声」と「退出」の両方を意識している。このような点からも、学校選択による「おどし」の効果は、利用者の声と入学者の獲得の双方に対して発揮されている。

もっとも、この効果には制度的な制約も関係している。というのも、現在の学校選択制度は、一度選択をしたら卒業まで「退出」できないような仕組みになっているからである。教育活動にとって三年間や六年間（学校によっては九年間）という期間は、一応の教育成果の目安となるくらいの時間的なサイクルであると思われる。教育活動と経営活動の時間的サイクルが、理論的に必ずしも一致するとは限らないが、現状の学校選択制度は、教育活動のサイクルと経営活動のサイクルを一致させながら実施されている。したがって、入学から卒業までという年限を考えれば、学校にとっては、従来の教育活動と同様に「声」による学校改善を無視するわけにはいかない。

もちろん、学校選択以後の退出を認める（転校を認めたり、編入学を実施したりする）ことによって、「声」と「退出」のバランスは変化すると思われる。たが、入学時の選択行動だけでは、「声」の力は弱まらないと考える方が適切である。

6. 小括　―学校選択制度は経営の自律性を生み出すか

本節では、学校教育におけるバウチャーモデル導入をめぐる議論の中から、学校制度改革、特に学校選択論争から抽出した各種の論点について、本稿の調査結果から導き出せる点について回答した。[8)]

8）　学校選択論に関わるもう一つの論点として、学校統廃合との関係がある。「学校選択制は統廃合を促進するかどうか」という論点があるが、本稿の調査では、学校統廃合（学校の適正配置）に関する問題を扱っていない。調査においても統

本稿調査の重点は、改革の効果、中でも供給者への効果を確かめることに置かれている。学校選択制について、これまでの利用者側への検証だけでは得られなかった論拠によって各論点に答えている。

学校選択制度による学校への効果について、聞き取り調査を主とした実証的な方法で検証したところ、次のような点を指摘できる。

まず、学校選択制度は学校に対しては、主にプラスの効果を生み出している。学校選択制度の導入に伴う「学校の変化」によって弊害が生じる可能性については、現段階の制度において、学校から起因しそうな問題（例えば、利用者選抜による学校間格差の固定などの不平等）はほとんど現れておらず、学校によって引き起こされる弊害の可能性は低いと思われる。また、仮に弊害が起こりうる場合は、政府による制度編成ないし経営上の工夫を行うことで対応可能であると考えられる。

次に、学校の変化から利用者への波及効果についてである。利用者への波及効果は、学校の経営変化によって、各方面への教育活動の改善が促されており、学校選択制度の導入に伴って必然的に起こるものではないと考えられる。このことは調査結果からも、日本の学校選択制においては制度を導入しただけでは、教員の専門性や学校の多様化、地域社会との連携を

廃合を促進しているタイプの選択制度は、調査対象から外している。というのも、そのようなタイプの選択制度は、供給者への効果よりも、目的としてまさに統廃合を意図して導入されているからである。選択制度は政府の目的にしたがって、いかようにも編成を変えることができる。学校統廃合を目的とした制度設計にすれば、利用者のニーズや供給者への刺激といった効果に増して、まさに統廃合を促進することができるだろう。

しかしながら、学校選択と統廃合との関係は、学校選択論においてその推進論者も意図していない論点である。その意味では、よく言われるように、学校選択制は、学校統廃合とは別の問題なのである。

とはいうものの、一見すると学校選択制の導入は、利用者ニーズのためなのか、学校への刺激を目的としているのか、あるいは、統廃合を促進しようとしているのか、どれに重点が置かれているのかが極めて判断し難い。そういった性質を考慮すれば、学校選択と統廃合は学校制度改革の中で分けて考えることはできない。

ただし、その場合は問題の立て方を変える必要がある。その場合は、学校選択論が主たる論点となるわけではない。学校統廃合を進める（あるいは進めない）ためにはどうしたらよいか、という問いを立てるべきである。例えば、統廃合を主たる問題にするならば、統廃合を進める（あるいは進めない）ためには選択制度のどの部分が重要で、どこを編成するのがよい、といった論点である。

逆に、学校選択制が学校統廃合を進めるかどうか、という問題設定では、学校選択論と統廃合論の双方にとって問題を矮小化してしまうことにつながる。ある自治体の選択制度は統廃合を強く促進するので賛成（あるいは反対）、弱く促進するので賛成（反対）といった議論は、選択、統合どちらの目的にとっても問題はその一部分でしかない。

はじめ上に述べたような各方面への波及効果を効果的に作り出すとは限らないという形で実証した。

というのもそれらは、学校選択制の推進者がそのメリットとして挙げている点と重ねて考えればわかりやすい。例えば、黒崎勲は、学校選択制による親と学校の均衡と抑制が学校の多様な取り組みを促すと主張する（第一章第四節）[9]。黒崎は導入のメリットとして、学校選択制度の影響を経営変化につなげて学校を改善させようとする改革のプロセスを挙げている。

しかし、日本で実施されている現在の学校選択制度は、そのようなプロセスが必ずしも容易に成り立つようには計画されていないと言うことができる。これには、日本の学校選択制度が諸外国と比べ選択の条件が厳しく設計されていることに加え、公立学校の経営の自律性ないし裁量が低いことが関係している。日本の現行の供給体制の中では、学校の自律的経営を高める法制度が未整備であり、また、ほとんどの学校で人材・設備・財政などのリソース不足により実質的な経営改革が困難な状態であると言える。そのため、仮に学校経営者が学校選択による「おどし」を意識しても、現在の状況では、環境変化に合わせた抜本的な経営改革は提起しにくく、経営変化は従来の学校裁量の中で対応せざるを得ない。言い換えれば、日本の学校が学校選択制度を採用している状況では、英米ら諸外国の制度と比べ、学校選択の規制よりもむしろ、学校経営に対する制度の方が強く規制されているということである。学校選択を前提とした状況において、いかに学校側の経営の自律性を確保・拡大していくかが、英米らとは異なる課題となっているのである。

この点、本論では、経営理事会や裁量予算などの自律的な経営が認められている分権的経営制度が導入されているかどうかが、学校経営に変化を与えうる要因として強調できる。実際、分権的経営制度が導入されている学校では、タイプⅠ学校の実践が最も強い効果を示しているのは勿論、学校選択制がないタイプⅢ学校でも、教育活動の成果を上げている事例が多く見られた。

このことからも、日本でバウチャーモデルに移行する段階の学校制度においては、学校選択だけでなく、学校経営の自律化が制度改革の焦点とな

9）「法政論集」261 号に掲載。

るという見通しが立てられる。つまり、わが国の公立学校とって、学校選択の効果を教育活動へ反映させるためには、ことさら自律的な学校経営の変化が必要であると考えられる。

これは、学校選択の推進者が主張するところの親の学校選択によるチェック・アンド・バランスが学校経営の改善を促すということに加えて、さらに日本においては、学校選択と同時に、自律的な学校経営を担保できる仕組みを埋め込んだ制度を設計したり、整備したりする必要があるという意味で重要である。今後、日本においてバウチャーモデルを作り出すうえで、とりわけ学校経営に自律性を与えることが、制度設計と実際の経営改革の両者にとってより重要な論点となると思われる。

とはいえ、ここで述べているバウチャーモデルで経営の自律化が極めて重要であるとする指摘は、学校経営それ自体だけを重視する意見とも異なる。

学校改革の論者の中には、従来から自律的な学校経営を行うことこそ、学校改革ないし教育効果の拡大につながるという主張が見られる。学校選択を要せず、学校経営の改善で効果を上げていこうとする意見である。

確かに、本稿の調査でもタイプⅢ学校がそれらの意見に近い形で成果をあげていると考えられる。経営を分権化するだけで、地域によっては各方面に極めて高い成果を出している学校も見られた。経営の分権化ないし自律化は、それ単独でも高い効果を発揮しうることが示された結果である。

ただし、経営の分権化が教育効果に必ずしも万能であるわけではない。本稿の調査では、分権的経営が単独で成功するか否かは、制度の導入や経営改善の努力の結果に加えて、元々その地域や校区が分権的経営に対して協力的である、あるいは、地縁的・自治的活動等による地域的基盤の強さが一定程度関係するということも明らかになった。また、タイプⅢ学校では、保護者からの意見、児童の情報管理、近隣校との競争意識などについて見れば、部分的な効果に留まっている項目もあり、分権的経営の導入だけでは効率的に達成できない分野もないわけではない。加えて、分権的経営は学校ごとに実施されるので、たとえある学校が高い効果をあげたとしても、その効果は限定的であるという見方もできる。

このような改革効果の規模や条件、学校への個別的な対応等のコストを考慮すると、分権的経営は決してオールマイティな策ではないと思われる。経営の分権化が教育効果に高い影響力を及ぼすという意見は、学校選択と

同様に、現段階では一定の留保が必要であると考えるのが適切である。

以上本節では、バウチャーモデルをわが国の学校制度に対して有効に機能させるためには、どのような点に注意が必要なのか、そして、バウチャーモデルはどういった教育活動を改善し、教育現場にいかなる効果を及ぼしうるかといった点を、本稿の問題設定に対応させる形で回答した。

しかしながら、本稿の枠組みと実証の性質上、教育活動の改善効果が、利用者が受ける最終的な教育の成果にどうつながっているかという点に関して、本稿の調査において客観的な証拠に基づいた確認はできなかった。例えば、学校選択制度や分権的経営制度などの制度改革が、学力向上に効果がある、あるいは、以前の学校と比べて地域社会や保護者の満足度が増加したという明確なデータは得られなかった。これは、学校ないし教育委員会による教育の成果に関する調査が実施されていない、または調査結果が公開されていないことが大きな理由である。あるいは、改革以前にそのような調査を行っていなかったため、以前の学校と比べて変化を把握できないことも関係している。

したがって、学校の経営変化が作り出す「教育活動の改善が最終的な教育の成果を生み出すか」という部分については、今後のデータの蓄積を待つ必要がある。例えば上記の学校選択制度や分権的経営制度と学力向上との関係や、地域社会や保護者の満足度についての結論を得るためには、まず何よりも学力調査や満足度調査が行われ、それらの結果が公開される必要がある。そして、両制度の導入期間が長くなり、データが蓄積されることで、学校の経営変化が作り出す「教育の成果」を検証することができると期待される。

また今後は、予算や人事、小中一貫や私立学校との調整など、本稿の土俵を広げて学校の多様化を考察することも重要である。

第二節　公共サービスの供給体制の変化が及ぼすインパクト

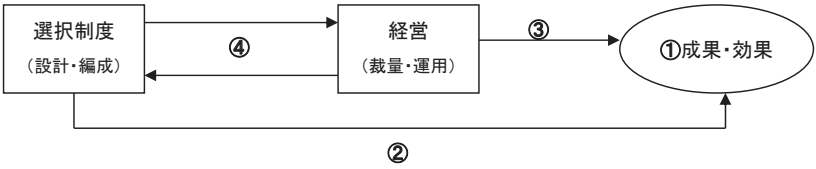
本節では、公共サービスの供給体制の変化が、どのような効果を及ぼすかについてまとめる。

第一章第二節において、学校教育における直営モデル、分権モデル、バ

ウチャーモデルの供給体制の性質について検討した[10]。近年、わが国においてもいくつかの公共サービスは、直営から委託（分権）へ、ないしバウチャーへと供給体制の変化を見せている。公共サービスの供給体制の変化を見る上で、本稿の分析が貢献できるのは、教育分野における供給体制の変化がどんな特徴を伴っているのか、そして、公共サービスの供給体制を変化させる際にどのような考慮が必要かについて、経験的な知見を提示することである。本稿ではその具体的な事例として学校教育を取り上げた。以下では、バウチャーモデルへの移行に伴う選択制度と経営の関係について考察する。

図表 6-1 は、第二章第一節で挙げたサービス供給おける選択制度と経営の関係を説明したモデルである[11]。以下、本節では、このモデルを基に供給体制の変化が作り出すインパクトについて次の四つの項目に分けて説明する。

図表 6-1　バウチャーモデルによるサービス供給における選択制度と経営の影響関係
（※同図表 2-1）



第一に、図表の①について、供給体制がバウチャーモデルへと変化することにより、サービスの成果や効果がどのように変わるのかという点である。この変化を効率性・応答性・公平性の三つの規準を用いて評価する。

第二に、図表の②について、「選択制度」の導入が、サービスの成果や効果にどんなインパクト（影響力）として作用するかを整理する。

第三に、図表の③について、「経営」が多様化することで効果が生み出されるメカニズムを説明する。分権的経営の導入によるインパクトとそのメカニズムについては、本稿の「学校への効果」で集中的に検討した部分

10）「法政論集」259 号掲載。
11）「法政論集」263 号掲載。

である。考察によって得られた知見を整理する。

そして最後に、図表④の「選択制度」と「経営」が織りなす相互作用について取り上げる。選択制度および経営の変化は、単独でインパクトや効果があるだけでなく、相互に影響を与え合っていることを説明する。この相互作用については、未だ公共サービス研究であまり議論されていないため、本稿での考察により、公共サービス供給における制度と経営の繋がりについても理論的貢献ができると思われる。

①効率性・応答性・公平性に関する変化　－アカウンタビリティへの重視

供給体制の変化は、サービスの内容に変化を及ぼす。第一章第六節において、公共サービスを評価するための基準を、サービスの「質」、「効率性」、「アカウンタビリティ」と設定した[12]。実証分析によれば、その中でもサービスの「効率性」、「応答性」、「公平性」について比較的明確な変化が見られた。

まず、効率性については、学校教育における直営モデルからどの供給体制のモデルに変わっても、予算配分の方法は変化していない。これは、単純に考えれば財政的コストの変化がないように見える。しかし、学校選択による入学者数の増減を考慮すると、従来の（指定校制度の）予算配分を用いても影響が生じる。というのも、入学する児童生徒数が大きく変動し、学級数の増減につながれば、それに伴って学校予算の配当額が変わってくるからである。さらに教員配置などの人的資源も増減することから、学校選択制によって入学者数が不確実なバウチャーモデルは、従来の指定校制度よりもリソース（資源）配分の面で影響力を強めていると考えられる。このことは、学校選択制下の学校が入学者数の動向（特に減少）に気を配っていることからも裏付けられる。

さらに見方を変えれば、供給体制が変化することにより、同じ人的資源や財源を用いながら、従来よりも多くの活動やサービスの質の向上が達成されているとも評価できる。加えて、労働時間や情報管理の改善を促すことを可能にしていることからも、資源を用いる段階においても、効率性が向上していると考えられる。このように、一見して財政制度の変化がなくとも、

12）「法政論集」263 号に掲載。

選択制度で入学者数を流動化させたり、リソースの利用に上限や工夫を課したりすることで、効率性にも一定程度の影響を与えることができる。

次に、応答性についてである。供給体制の変化によって最も影響を受けているのが、利用者へのニーズに対する応答性、および学校外部へのアカウンタビリティである。学校のアカウンタビリティの向上には、分権的経営（分権モデル）と学校選択制度および分権的経営の併用（バウチャーモデル）の両者が影響を与えていると思われる。

とりわけ、バウチャーモデルでは、供給者から利用者への応答性や説明責任が極めて高くなることが判明した。さらに、そういった学校制度を持つ教育委員会（政府）においても、各学校や利用者の状況や情報を詳しく把握しているので、教育委員会との関係においても応答性は高くなっている。

行政学においては、公共サービスを提供する際に、その「責任（行政責任）」の在り方として、「執行責任（レスポンシィビリティ）」を重視すべきか、あるいは、「説明責任（アカウンタビリティ）」を重視すべきか、という伝統的な議論がある。この点について、公共サービスにおける行政責任のバランスは、総じて、利用者に対する説明責任をより強化する方向に変化しているようだ。言い換えれば、公共サービスの責任の取り方は、説明責任を重視する方向で改革が行われていると考えられる。

それでは一方の、執行責任（レスポンシィビリティ）については、どう変化しているのだろうか。

第三点として、サービスの公平性、執行責任については、公教育行政としての従来の直営モデルの供給体制からほとんど変化していないと思われる。公平性や執行責任に変化を及ぼすには、施設整備や予算配分、教育課程、人材の確保などの各項目わたって自治体ごと、あるいは学校ごとに明確な色付けが成される必要があるが、義務教育段階では今のところ、それらを意図した変化は見られない。また、民間資金活用の程度や受益者による負担に不公平が生じているかどうかといった部分でも変化は見られず、政府が直接の責任を負っているという部分は従来と変わりない。

しかし、公平性に関しては、制度面においては直営モデルからの変化はなくても、現象面においてサービスの公平性に変化が見られるという指摘がなされている。本稿第一章第五節で挙げた国内の実証研究事例によれば、学校選択制の導入によって、利用者の意識の差あるいは経済的格差を反映

した選択行動が行われており、結果的に教育の成果に関して公平性が損なわれているという点を指摘している[13)]。言い換えれば、直営モデルからの供給体制の変化は、供給者側への変化をもたらさなくとも、利用者（行動）の変化を通じて、サービスを変化させることができるということである。現在の学校選択制度の導入が、以前と比べて公平性に関して問題が生じているとすれば、供給体制の変化に伴い利用者の選択行動に向けて直接の対応策が必要であるという指摘ができる。

②「選択制度」導入におけるインパクト－規制の強い準市場形成と利用者ニーズの尊重

本稿のもう一つの理論上の検討課題は、バウチャー供給モデルの中での「選択制度」と「経営」という二つの要素が、運用に際してどのような、さらには、どの程度の影響を及ぼすのかという点である。

しばしば改革の効果について語られる際に、“制度やツールだけ導入しても、意図した効果はほとんど生じない”という意見や、“運用（経営）レベルの改善だけでは、一時的な変化しか生まれない”などと主張される場合がある。バウチャーモデルでは、“制度と経営”の関係はどのようにつながっているのだろうか。

本稿では、この理論的課題について、選択制度の設計者、および実際の運用者・現場の経営者に対してインタビューすることによって明らかにしようとした。

以下ではまず、制度的側面に関する論点について取り上げる。日本の義務教育段階における公立学校の制度上の特質としては、以下のような点を回答できる。

第一に、供給制度を構想したり、設計したりする上で影響を与える要因について考えたい。第二章第一節において、サービス供給制度は、利用者のニーズ（消費者主権）、政府の認識（行政需要、資源の割当）、供給者の運用（専門主義、ストリート官僚制）の影響を受けると述べた[14)]。学校教育の供給体制は、理論的にはこれらの立場が互いに相補的、対立的関係を

13）「法政論集」262 号に掲載。
14）「法政論集」263 号に掲載。

保ちながら構想され、現実の供給制度として設計されるものと考えた。

本稿調査では、義務教育段階の公立学校制度は、消費者主権のような利用者主体の強いニーズ認識はとられていないことが明らかになった。現状の公立学校制度のニーズは、政府が把握する行政ニーズが中心である。政府は、利用者に絶対必要な“基本的ニーズ”、例えば、教育内容の最低基準や就学の保障などの必要性については重視しているが、利用者の要望や要求については、あくまで、アンケートや満足度調査を利用して一方的に政策判断を下すといった行政需要論や資源の割当論を基調とした考え方をとっている。

次に、学校内における教員らの専門主義による判断や認識の程度は、学校選択制度では、子どもや親の意向を尊重する方向に変化していることから、縮小する傾向にある。これは、学校長が親に対する教育相談で一方的な判断や助言ができなくなったり、教員が教育現場で独善的な教育活動がしにくくなっていたりすることからも推測できる。

また、教育現場において、「ストリート官僚制[15)]」による弊害が生じやすくなっていることが指摘できる。つまり、教育活動は本来、現場の裁量性が強い職種であるが、それがスタッフの多忙化や学校の裁量権が増してくることによって、サービスの質にムラが出たり、公平性に欠けたりするような行動が生じやすい。学校選択制度や分権的経営が導入される過程おいては、このようなサービスの格差が増加してゆく事例は避けられない傾向にあると思われる。ストリート官僚制の弊害を防ぐための学校側の対応策としては、多忙化に対し仕事の合理化を進めたり、利用者へのフィードバックとして、子どもによる授業評価、学校理事会による評価を実施したりしている。さらに、教員自身の動機付けや専門能力向上に報いる形で、研修や授業を工夫するなどの実践を行っている例も見られる。

したがって、そのような取り組みを意識的に行っている学校では、利用者ニーズが意識されていることがわかる。利用者が望むものを提供すべきという要素は、現場レベルで既に実践されているのである。確かに、現状の学校制度は行政ニーズが重視され、専門主義の影響が残っている。とはいえ、直営モデルから分権モデルへ、ないしバウチャーモデルへという供

15）第二章第一節参照（「法政論集」263 号）。

給体制の変化に伴って、利用者のニーズが重視される傾向は、相対的に強まりつつあると言うことはできる。

第二に、「政府の制度編成」についてである。本稿の枠組みでは、選択制度が設計される際には、「準市場の形成」、「情報」、「取引費用」、「動機付け」、「意図せざる結果への対応」という五つの要素によって構成されるとした（第二章第一節、図表 2-2）。

これらの観点から、義務教育段階の公立学校制度改革の特徴は、比較的規制の強い準市場（すなわち緩やかな競争市場）を作り出すようにしていることがわかる。つまり、利用者に過度な競争意識を作らせないのと同時に、学校にも過度な競争をもたらさないような選択制度である。

制度編成の手法の中では、選択者の受け入れ上限の設定、および供給者選抜の禁止といった規制が、選択制度に大きな影響を与えていると思われる。教育委員会がこのような規制を行う理由とは、「利用者にとっての学校間の差は、施設や人種、宗教や特殊カリキュラム等のダイナミックな特色の差としてではなく、安全性や通学距離、学力や部活動、行事といった比較的地味な違いとして認識され、それが学校を選ぶ際の理由となっているだろう」と判断しているからである。したがって、行政側にとっては、利用者のニーズをそのように認識している限り、準市場の形成は、規制を強めにして、競争を煽らないようにしておくのがよいということになる。

このほか、「取引費用」や「意図せざる結果」に対する編成は比較的少ないのに対し、「情報」と「動機付け」を考慮した編成は多くなる傾向がある。「情報」に関しては、再三述べているように、教育委員会が最も力を入れている編成箇所である。例えば、利用者に向けた「情報」だけでなく、供給者が用いる「情報」も、経営計画や評価の公開や人材公募などの手段によって強化されていることがわかる。「動機付け」については、昇給や昇進制度の採用といった“誘因（外発的動機付け）”を連動させる例は少ないが、教員が希望する校務や専門分野を積極的に割り当てたり、異動時のスカウト制度を用いて教員の意向を取り入れたりするなど、教員（スタッフ）を内発的に動機付ける仕組みが実施されている例もある。

③経営手法の多様化によるインパクト

－戦略的経営とリーダーシップが鍵

次に、バウチャーモデルにおいて「経営」部分がもたらす影響力である。

現在の学校制度において、経営が学校教育のパフォーマンスを左右する部分は非常に大きいといえる。分権的経営制度がある場合はもちろんだが、学校選択制度の中の学校においても、マネジメントの違いによって、成果が大きく異なることが明らかになった。

実際、杉並区和田中学校は、2006年度まで学校選択制度下の普通校（タイプⅡ学校）であった。だが、校長によるマネジメントの導入によって、分権化学校をも凌ぐ著名な実績を挙げている。和田中の実践例は、マネジメントだけでも普通の公立校がどこまで実践可能であるかを示したものである。和田中校長の藤原氏（当時）は次のように述べる。

「学校におけるマネジメントとは、『ヒト、モノ、カネ、情報、時間』の五要素に代表される限られた資源を最大限有効に活用し、教育目標の達成（おそらくは、子供たちの学びを豊かにすること）のために役立てることである。

ここで大事なのは『最大限有効に活用し』というところで、この活用の仕方によって、同じ資源がまったく異なった意味あいを持ったり、効果が何百％も違ってきたりする。

だから、マネジメントがいい学校とマネジメントが悪い学校では、同じ設備投資をした校舎で、同じ材料を使い、同じ教員配置をし、同じ初期条件で教えたとしても、そのパフォーマンス（生徒の受けるサービスの総量や質、保護者や地域の人々の満足感など総合的な成果）がまったく異なってくる。

マネジメントは、知恵比べなのだ。」[16)]

本稿の調査においても、戦略的なマネジンメントは、コスト意識だけでなく、地域や保護者に対して大きな効果を出すことが示された。

例えば、利用者の学校選択前の段階では、学校内の意思統一や経営計画、

16）藤原和博 [2007]、224-225頁。

広報活動が効果を発揮する。地域運営学校においては、運営協議会のメンバーが調和的・協力的でないと、その後の運営が上手くいかないため、メンバーの選定、部会の組織化が重要になる。

また、利用者の学校選択後の経営活動については、次の活動をより効果的に行うことが大切である。1. 外の組織との連絡調整を密にする。2. 各種の評価・報告を公表する。3. 教員の負担を減らし、士気や連帯意識一体感を高める工夫する。4. スムーズな意思決定を工夫する。5. 人･モノ･カネだけでなく、時間や情報などの資源を有効利用することである。

そして、このような戦略的な活動を仕切るのは、学校に関する法制度や管理規則、あるいは現場の運営マニュアルではない。その原動力となるのは、今のところ、校長のマネジメント力とリーダーシップしかないというのが、本稿のインタビュー調査による結論である。

なかでも特に、校長のリーダーシップについては、学校選択制度下の通常の学校（タイプⅡ学校）、および分権化学校（タイプⅠ・Ⅲ学校）の両者にとって最も重要であり、実現への核となる要素である。なぜなら、学校選択制度における通常校では、入学者数を維持するために、単に管理能力やマネジメント力だけでは捉えられない、自校の魅力やイメージを作り出す構想力や決断力といった能力が必要であるからである。通常校の経営システムには、そのようなより多くの入学者を獲得するための「仕組み」や「能力」は、組み込まれていない。

また、分権化学校においても、大規模な意思決定機関である理事会を組織し、そこでのイニシアチブを取っていく実行力や決断力が必要である。いわば、“トップマネジメントをマネジメントし、リードする”能力が求められている。[17)]

17）この点、近年のリーダーシップ論では、マネジメントとリーダーシップを分けて考える議論が見られる。野田と金井によれば、その違いを次のように区別する。「第一点目は『見える』か『見えない』か。リーダーは『見えないもの』を見て、あるいは見ようとして、新しい世界を作り出すのに対し、マネージャーは『見えるもの』を分析し、それらに受動的もしくは能動的に対応しながら、漸進的に問題を解決していく。･･･（中略）･･･ 第二点目は、『人としての働きかけ』か『地位に基づく働きかけ』か。リーダーもマネージャーも、周囲に働きかけ、活動をつくり出していく点では同じだ。しかし、リーダーが人々の価値観や感情に訴え、共感・共鳴を得て、賛同者・支持者のネットワークを広げていくのに対して、マネージャーは、組織の成員に対して、地位に基づく権威、権限をもって働きかける。一言で言えば、リーダーはパーソナルなパワーをよりどころにし、マネージャー

本稿においては、マネジメントを「戦略性」「権限委譲」「トップマネジメント」の三つの要素に分けた。バウチャーモデルへの供給体制の変化によって、そのどれもが変化していることが明らかになった。

まず、「戦略性」については、近年の社会変化と改革によるバウチャーモデルへの移行によって、学校は外部からかなりの程度強く変化を迫られていることがわかった。特に、地域社会や保護者との関係が変化していることから、各学校はそれらへの戦略的な対応を迫られている。学校によっては、保護者や子どものニーズを重視する、学校の方針を明確に示す、学校評価に地域・保護者の項目を組み込む、地域と深く交流することで他校への流出を減らす、風評についてたえず気を配る、学力や行事などで我が校のウリを作り出す、などの創意工夫を行っており、従来の学校に比べ経営における戦略的行動が増えている。

次に、「権限委譲」についてである。学校はもともと現場（第一線職員）の責任性が強い分野ではあるが、とりわけ多忙化への対応と会議などの仕事の合理化に代表されるような職場の変化が見られる。

しかし、現場への権限委譲については、供給体制が変われば、必然的に変化するものではないことも判明した。つまり、学校選択やマネジメントの余地が広がれば、自動的に学校内部で権限委譲が促されるというわけではない。

また、バウチャーモデルのなかで、裁量と責任をどの程度教育現場に認めるかは、各校によって異なっており、変化の強さを一概に判断すること

はポジショナルなパワーをよりどころとする。･･･（中略）･･･第三点目は、『シンクロ（同期化）する』か『モティベートする（動機付ける）』か。リーダーは、人々の内在的な意欲に基づく自発的な行動を誘発し、同じ方向へと向かって歩みをともにするが、マネージャーは、飴とムチを使って人々の行動を管理（コントロール）し、ある方向へと向かわせようとする。」（野田・金井 [2007]、第二章、93-95 頁）。

「マネジメントとリーダーシップは異なる。マネジメントは、複雑性に対処し、組織の安定と持続性を維持するために機能する。これに対し、リーダーシップは創造と変革を扱う。『見えないもの』を見て、その実現に向けて人々の価値観や感情に訴え、彼らの共感を得て、自発的な協働を促す」（野田・金井 [2007]、第二章、128 頁）。

また、特にリーダーシップの部分についての要素を次のように説明している。

「リーダーに求められる資質をあえて要素分解するならば、『構想力』『実現力』『意志力』『基軸力』の四つだと私は考える。中でも重要なのが、意志力と基軸力であり、普段はこの二つをまとめて（広義の）基軸力と呼んでいる」（野田・金井 [2007]、第四章、182 頁）。

はできない。ただし、聞き取り調査による限りでは、分権化学校においては、教員に対して権限と責任を委譲し、専門分業化を進めることで、教員自身にプラスの効果が見られることからも、分権的経営と教員への権限委譲は、比較的強い相関関係があると思われる。

最後に、「トップマネジメント」に関しては、上述のように、供給体制の変化に対応するためには、「校長のリーダーシップ」が実現へのカギとなっている。そのため、タイプⅠ・ⅡないしタイプⅢ学校共に、効果的なリーダーシップを発揮できる環境を整えることが、現場レベルでの課題となっている。

ただし、この点に関しては中長期的には、有能な管理職をいかに育成し、より多くの有能な管理職を学校現場に供給するかという、政府レベルの課題も重要になると思われる。

しかし、今のところ、教育委員会において、管理職および学校長の人事の改善策についてはあまり積極的に考えられていないようである。民間人校長を採用するという案も見られないわけではないが、バウチャーモデルに限らず、どのタイプへの供給体制の変化においても、学校長に求められる新たな能力を評価したり、適材適所に異動させたりする仕組みはまだ整えられていない。さらに、人事については、都道府県が強い裁量権を持っていることもあり、供給体制の改革と連動して機能していない。

本稿で再三述べているように、個別の学校改革の効果を決定付けるのは、今のところ理事会や校長による「トップマネジメント機能」の改善しかないと思われる。それだけに、トップマネジメントにいかに有能な人材を供給し、育成するかという課題が今後はより重要になるであろう。

④選択制度と経営への相互作用

－経営者の努力と工夫が実質的運営への突破口

以上のように、「選択制度」と「経営」の効果は、ある程度独立して考えることができる。本稿では、学校における様々な変化を選択制度による要因と、経営による要因とに分けて記述してきた。

しかし、実際の因果関係は、単に“システムだけ導入すれば結果が出る”ものでも、逆に“すべて運用レベル”で片付くものでもない。そこには、選択制度から経営へ、経営から選択制度の相互作用ともいえる、注目すべ

き効果がある。選択制度に対して、あるいは、経営に対して新しい発見や学習が進められることで、バウチャーモデル全体の供給体制を改善させることができる。

以下では、バウチャーモデルにおける供給体制の変化が作り出す最後の要因として、「選択制度」と「経営」がどのような相互作用を伴って、進化発展を遂げていくのかを検証したい。

まず、「選択制度」から「経営」への効果は次の四点にまとめられる。

第一に、選択制度によって、経営上やりたいことの予算化が可能となる。

既存の制度によっては、以前から法的な規制がされておらず新たな試みを実践するのは自由だが、財政など資源（リソース）不足の面から、実際には実現可能性がほとんど見出せないという状況が見られる。現場にアイデアがあるが、資源がないという場合、政府に特別に措置してもらうためには、その必要性を正当化するための相応の理由や背景説明が必要になる。選択制度よる成果や課題は、その際の大義名分になり得る。

例えば、“開かれた学校づくり”、“特色ある学校づくり”といった制度がある。その場合、実施のために規制緩和しても、資源不足のために積極的な活動できず、実質的に取り組みが停滞するというような状況が起こる。開かれた学校や特色のある学校づくりといった活動は、基本的に外部に対する消費活動である。規制を撤廃し、経営の自由を与えたうえで、現場にアイデアがあったとしても、リソースがなければ行動に移すことができない。

そこで例えば、瑞穂市では、選択制度に伴う特色ある学校づくり予算として、各学校に対して年間 100 万円を計上し、特色を出す施策を各学校の裁量に委ねている。市担当者によれば、年間 100 万円ものヒモつきなしの予算を認めるのは財政的に相当勇気のいる判断だったと答えている。また、杉並区では、学校運営協議会と学校支援本部を揃って立ち上げた場合は、各 50 万円ずつ、計 100 万円を二年間計上しており、各学校の判断で自由に執行できるようにしている。多くの学校はそれらを支援本部の環境整備やボランティアの歳費等に当てているようである。[18)]

18）選択制度の範囲ではないが、分権的経営制度においても支援策が試みられている。京都市では、学校運営協議会を設置した場合は、二年間、加配教員を一名追加する措置を採っている。聞き取り調査によれば、これらの仕組みは、協議会の目的達成のために非常に役立っていると答えている。

ルールだけを変えたのでは、経営に対する効果が小さい場合がある。あるいは、現場にアイデアがあってもリソース不足のために活動が停滞する場合もある。選択制度のなかに、措置的なルール、補助的な仕組みを置くことで、活動を活性化させることができる。選択制度があることによって、経営側はそれを理由に特別措置を受けやすくなるのである。

第二に、選択制度によって、経営のための人材や資源を集めることができる。

既存のシステムからバウチャーモデルへのシステムの改変によって、現場にこれまでになかった人材や資源が供給されることがある。

例えば、杉並区和田中学校校長の藤原和博氏が民間人校長として就任したのは、杉並区が「民間人校長採用制度」を導入したからだけでなく、その背景に学校選択制度と学校評価制度というバウチャーモデルに沿った制度が導入されていたからである。[19)]

単に選択制度の存在だけでなく、その背後に潜むいくつかの制度が連動して経営環境を形作っていることがある。諸制度の編成によって、その当該目的を超えて、資源を集めたり、それを排除したりすることができるのである。

第三に、選択制度による経営へのおどし効果がある。

選択制度を導入すると、それに伴って、どうしても整備せざるを得ない条件や設備、活動の準備といった経営様式を変えさせる効果がある。例えば、学校選択制度を導入すると、どうしても他校や近隣校の活動を気にするようになる。これは、それまでのシステムで“切磋琢磨”とか“競争意識”、“創意工夫”や“特色ある学校づくり”などのスローガンを掲げた意識改

19）「杉並区教育委員会は、4 年前、このような問題意識のもと、私に校長就任を依頼した。
現状の制度下では、他校と同じように限られた経営資源で学校マネジメントを進めた場合、そのマネジメント手法の違いにより、どこまで学校が変わるのかを確かめるチャレンジだ。
すでに、『学校希望制（複数の隣接学区の学校から希望の学校を選択できるシステム）』と『外部評価制度（第三者評価とも呼ぶが、生徒や保護者にも学校のサービスや授業内容を個別に評価させるもの）』が導入済みだったから、私が学校経営を変化させられれば、成果が目に見えることも期待できた。･･･（中略）･･･
逆に言えば、杉並区が『学校希望制』と『外部評価制度』を採用していなければ、『知恵比べ』でがんばった成果が『目に見える成果』として評判になり、この 2 ～ 3 年の間に全国から 3000 人を超える教育関係者が押し寄せることもなかったであろう」（藤原 [2007]、225-226 頁）。

革よりも、明らかに効果があると考えられる。さらに、他校を気にするようになるにつれて、学校間の連絡や連携が頻繁に行われるというのも、選択制度による意図せざる効果である。

同様に、選択制度の導入に伴い、学校評価、説明責任、経営計画に関する準備を行うこと、さらに、開かれた学校を目指して学校運営協議会を設置することなども、選択制度が経営に対して暗に及ぼす効果の一種である。それらも単にスローガンが復唱されるだけでは留まらない。なぜなら、選択制度が直接、マネジメントに影響を与える根幹部分を構成しているからである。しばしば、従来の学校では、評価システムや経営計画、学校評議員を形だけ導入して、実質的に利用されていない場合がある。しかし、選択制度の下では、活動を形骸化させて放っておくことさえ許されない。

第四に、選択制度による、関係者への誘導および説得効果である。

例えば、システムや資源環境が整い、経営者自身の意識は高いとしても、学校関係者の中には認識が薄いスタッフもいたり、学校経営とは直接関係のない外部の人たちもいたりする。経営者にとってはそれらをどのように説得し、いかに活動に巻き込んでいくかという問題が常に存在する。たとえ、経営者やスタッフが良いアイデアを持っていても、周囲はそれに対して素直に応じてくれるとは限らない。公共サービスである限り、法律や規則に則って働くという原則が一方であるからである。この点が、民間企業と異なる公的機関のトップマネジメントの限界でもある。

しかし、選択制度の存在があれば、それを理由にスタッフを説得したり、協力を仰いだり、活動の組織化がやり易くなるといった効果がある。あるタイプⅠ学校の話では、学校選択制度の存在が、学校運営協議会を採用する契機となることを認めている。選択制度の中で分権的経営という制度が、各方面での説得材料となり、学校長のリーダーシップを補う機能を果たしている。また、タイプⅡ学校においては、利用者のニーズに応える、流出者を出さないという学校長の掛け声が、教職員への動機付けやおどしに対して説得力を持たせている。

最後に、「経営」から「選択制度」への作用についてである。

経営から選択制度への効果は、基本的には上に挙げたような効果の裏返しである。

選択制度を上手く使いこなせるかどうかは、経営者の資質や力量などの能力が関係する。例えば、選択制度をどのように説得材料にして、関係者を巻き込んだり誘導したりしていくのかは、スクールリーダーが負うべき仕事と責任である。単に選択制度の存在によって“できる”可能性が増えたからといって、それが最終的な成果につながるとは限らない。最終的な実現可能性は、常に学校を「経営」する側が保持していると言ってよい。

また、経営者の努力と工夫によって、目標達成とそれまで存在していた評価制度や保護者会など他のサブシステムやサブイベントとの連動が可能になるという作用も挙げられる。例えば、「やってはいるが、使っていなかった、役に立たなかった施策や取り組み」を実質的に使いこなせ、経営に活かせるようになる。これは裏を返せば、選択制度からの“おどし”効果が出ているとも見ることができる。制度側から見るか、経営側から見るかの違いである。

さらに、制度設計において、考慮や想定されていなかった点を経営現場から提言できるという道筋がある。実務上で困ること、達成が困難な状況を提起することによって、予算や人員などの特別措置が作り出されることがある。言い換えれば、選択制度を改善していく責任は、政策担当者だけでなく経営者側が負っているともいえる。より有効な経営を行おうとする姿勢によって、新たに「供給制度のニーズ」や「政府の制度編成」の変更を促すことができるのである。[20)]

ただし、経営から選択制度へ影響を与えるのは、選択制度の具体的部分に限定されるという点に留めておくべきであろう。経営によるインパクトは、学校評価や情報公開、学校選択制度といった基本的制度の存立自体に影響を与えるのではない。経営現場からの作用は、各制度の中の細目部分にあたるルールの編成（例えば、評価の具体的内容、情報公開の具体的な方法など）に影響を与えることができるのである。つまり、経営から選択制度への作用は、基本的制度の存否に関わるような影響を与えるのではなく、

20）例えば、地域運営学校によって、学校への慈善活動や寄付行為が活発になる“可能性”がある。これは未だ検証されたわけではなく、現在の学校運営協議会の仕組みでは資金の獲得については何も触れておらず、特に活動に規制はない。しかし、実際は、他の法律（税制）との関係で問題が出る可能性があるため、どの学校も積極的ではない。今後、NPO 法や特別法などが整備されることで、協議会の財政環境が改善されるであろう。

選択制度の細かなルールについて左右する力を持っていると考えられる。

しかしながら、経営に関する最大の問題は、そのような資質のある経営者をいかにして生み出すのかという点である。有能な経営者を作り出す方策は、選択制度以外に、マクロな人事システムや採用･研修計画などの諸々の制度が深く絡んでいることが指摘できる。

とはいえ、どの制度が経営者の育成にどの程度の影響を与え、どんな相互関係があるのかを突き止めるのは容易ではない。また、制度的要因だけでなく、社会経済的背景や地域的特性なども関わっている可能性もあるため、経営者の能力開発を一般化して説明するのは難しい。

小括　―何が学校制度改革のインパクトとなるか

果たして、より優秀な経営者を作り出すには、そして、よりよい経営を生み出し、よりよい供給制度に作り変えていくためには、何をどのようにすればよいのか。

筆者は、改善の突破口となるのが、供給体制を変化させるというアイデアではないかと考えている。供給体制とは、いくつかの「制度」と、いくつかの「経営」が、整合性を伴って組み合わさった一つの塊であると考えられる。現状の供給体制を変えることによって、それぞれの当事者たちが制度編成や経営変化の必要性を考え始める。直営から分権、ないしバウチャーという供給体制の変化を軸にして考えることで、これまで別個に機能していた供給制度を整理改善し、再び連動させることができると思われる。

本稿の枠組みに従えば、分権およびバウチャーモデルへの供給体制の変化が、いくつかの制度的変化、経営的変化にとって決定的な影響を与えている。すなわち、日本の義務教育段階における公立学校制度では、分権的経営や選択制度の導入が、各方面への引き金（インパクト）となって、変化を生み出し始めると考えられる。

我が国の公教育改革においては、直営モデル、分権モデル、そしてバウチャーモデルのうち、どれを選択するのかが、そのカギを握っているのではないか。各自治体は、地理的、地域的な環境や人口などの外的な条件、政治的動向や教職員らの意向など政治的条件を考慮しながら、それらの中からどのモデルを採用するかを決めている。採用された供給体制の中で、利用者・政府・供給者は、生じるメリット、デメリットを享受しながら、

それぞれのパフォーマンスを高めようと努力している。

本稿では、公共サービスにおけるその理念形として、「直営モデル」、「委託モデル（学校教育においては分権モデル）、「バウチャーモデル」の三形態を提示した。そして、日本の義務教育段階における公立学校制度の中では、分権モデルが「分権的経営」、バウチャーモデルが「学校選択制度と分権的経営とが並立」の状態であるとした。実証分析によって、その教育活動の成果に関して学校選択制度と分権的経営の併用の効果が最も高いという結果になった。すなわち、供給体制の三つのモデルのうち、日本の義務教育段階の学校制度改革においては、バウチャーモデルが最も効果的であるということが本稿の結論である。

第三節　本研究の意義と課題

1. 本研究の意義

本節では、本研究の意義、および今後の課題を述べる。

まず本稿の行政研究としての意味を、図表 1-7 および第二章第二節に提示した「バウチャーモデルによる学校への効果」の課題設定に則して説明する。[21)]

学校教育において供給体制の変化は、「直営モデル」から、学校選択制度の導入により「供給限定されたバウチャーモデル」、分権的経営の導入により「分権モデル」、そして、学校選択制度と分権的経営の両方の導入により「バウチャーモデル」という変化として置き換えられる。

本稿の理論的な問題関心は、学校教育の供給体制が変化することに伴い、学校制度にどのような影響、ないし効果をもたらすのかという点であった。義務教育段階における公立学校制度改革は、日本でのバウチャーモデルの実験例として、どのような効果をもたらしたと言えるのか。

第一に、考察結果を踏まえた限り、公共サービスの供給主体（供給者）に対してバウチャーモデルを導入する効果は大きいということである。

バウチャーモデルの効果は、主に利用者が作り出すものと供給者が作り出すものとに分けて考えることができる。本稿で注目したのは、とりわけ

21）図表 1-7 は「法政論集」261 号もしくは本号図表 6-2 を参照。第二章第二節は同 263 号に掲載。

供給者（供給主体）の変化である。

というのも、既存のバウチャーに関する理論的・実証的研究は、主に利用者が作り出す影響を考察するものが多かった。そのため、効果の検証は利用者の行動変化よる説明に焦点が当てられていた。他方で、バウチャーが供給者に対して影響を及ぼすプロセスやメカニズムを明らかにする研究が少ないため、供給者の変化を起点にしたバウチャーの効果はほとんど注目されていなかった。

このような研究上の空白を補うために、本稿はバウチャーモデルの効果を供給者の行動変化に基づいて考察した。インタビュー調査によって、バウチャーモデルを導入した際の供給者の変化を可能な限り詳細に説明するよう試みた。その際、供給者の変化に基づく効果をできるだけ具体的に検証するために、バウチャーモデルの「選択制度」と「経営」とを区別しながら検証を行った。その結果、供給体制の変化に伴う、供給者の行動変化や影響を捉えることができた。

そして、公共サービス研究においては、供給者による効果が明らかになることで新たな課題が生まれる。それは第二に、バウチャーモデルを効果的に実施するために細かな制度を整備するのみならず､供給主体の経営（マネジメント）が重要になるという点である。供給体制を変える選択制度や分権的経営制度の有無だけでは、バウチャー本来の効果を判断することはできない。選択制度に焦点を当てるだけでは、実際の現場で起こる効果についての緻密な議論が展開できないからである。

この点はNPM論争における文脈にも当てはまる。本稿の考察に従えば、NPMにおいて単に制度の良し悪しを検証するだけでは、その効果を判定できないという示唆が得られる。制度が考察された上で、供給主体のマネジメントがNPMにおいて重要な要因となっていることが指摘できる。

確かに、本稿は調査方法の限界もあるためバウチャーモデルの検証方法としては限定的である。だが、利用者への選択権だけでなく、供給者の分権的経営の内容を考察することでその効果を確認できた。実証分析の結果を踏まえ、バウチャーモデルの効果について以下のように回答できる。

（1）「選択制度」と「経営」に対するインパクト

本章第二節で述べたように、学校教育における供給体制の変化は、「選択制度」と「経営」に対して次のようなインパクト（変化）をもたらしている。

まず、選択制度に対しては、「規制の強い準市場」と「利用者ニーズの尊重」というインパクトをもたらした。利用者・供給者双方に対し競争環境の弱い準市場が作られる一方で、供給者中心の供給制度から、利用者のニーズを重視した制度設計や編成の度合いが強まる。

次に経営に対しては、「戦略的経営が促され、経営者のリーダーシップが強まる」という変化を作り出す。これらはマネジメントの三要素のうちの二つを占めるインパクトである。

そして、選択制度と経営の両者が作り出す相互作用として、①予算化が可能となる、②人材や資金を集めることができる、③学校現場へのおどし効果がある、④各方面に対する誘導及び説得効果がある、⑤他の制度の改善を提起できる、という変化が生み出される。

（2）「選択制度」と「経営」が作り出す効果

次に、学校教育の供給体制の変化が、上記のようなインパクトないし変化をもたらした場合、どのようなメカニズムで効果が生み出されるのか。

この部分の要点は、本稿第五章における考察を基に説明できる。[22)]

第一に、選択制度と直接関係のないような他の施策においても、選択制度の効果と関連づける編成や工夫を加えることが重要である。一方で、バウチャーモデルに必要な準市場を作り出すための選択制度の編成は、利用者、供給者の双方に対してあまり効果を作り出していない。そのため、選択制度導入のインパクトが、準市場のメカニズムによる効果としてはあまり発揮されてない（図表 5-2）。

しかし、運用レベルにおいては、評価制度や情報公開制度などの諸施策の細かな部分を編成し、学校選択と連動させている。それによって、学校に対してバウチャーモデルの効果を作り出すことができる（図表 5-3、5-4、5-5、5-6）。つまり、利用者の選択による準市場としての機能は強く

22）第五章第一節は「法政論集」265 号に掲載。第二節・第三節は同 266 号に掲載。

ないが、補助的な施策を講じることで、総合的には供給者に対してバウチャーモデルが機能している。

第二に、学校経営において教職員・保護者・地域社会・リーダーシップなどの各方面へ効果を導くためには、学校のマネジメントが改善される必要がある（図表 5-7）。マネジメントの改善には、分権的経営の導入の効果が高い。高いマネジメント能力を持つ分権化学校は、各方面での活動量が増える傾向がある（第五章第二節）。

さらに、学校選択制度に連動する諸制度や施策の導入は、各学校の「経営」に向けても、①予算化や③おどし効果、④誘導や説得といった影響を及ぼす。もちろん、各学校の「経営」も「選択制度」の導入を理由に、②人材や資金を集め、⑤他の制度の改善を提起することで、教育活動を改善していくというメカニズムを描くことができる。

（3）供給者・利用者に対する効果

最後に、バウチャーモデルへの変化は、供給者ないし利用者にとってどんな効果を与えるのか。

まず、供給者への効果については、第四章における考察によって、総じて、プラスの効果が生じているといえる。[23)]

本稿の調査結果の限りにおいて、学校選択制度における学校（タイプⅡ学校）と分権化学校（タイプⅢ学校）とでは、各方面への効果は、まばらである。例えば、保護者に対してはタイプⅡ学校に効果が見られ、地域社会に対しては、タイプⅢ学校の方が効果は高い。しかし、それらよりもタイプⅠ学校の方が、各方面への効果を両立しうるので、現段階の学校制度改革では最適な供給体制であると考えられる。

したがって、学校選択制度と地域運営学校の併用が、義務教育段階における学校教育の成果を最も向上させることができる。また、学校選択制度と地域運営学校は両立できるかを立証しようと試みた。その結果、学校選択制度とコミュニティ・スクールとの関係は、対立・緊張関係であるよりも、補完的関係にあると述べている。

次に、利用者に対する効果である。

23）第四章第一節・第二節・第三節は「法政論集」264 号に掲載。第五節・第六節は同 265 号に掲載。

利用者に対する効果は、本稿では部分的にしか明らかになっていない。

例えば、国内の学校選択制度の事例を分析した先行研究では、学校選択制が利用者の選択行動を変化させることにより、教育の成果に関して不平等が生じる可能性を指摘している。だが、これらの研究の実証的根拠は部分的であるため、利用者の選択行動の変化が教育の成果に悪影響を与えているかどうかは、現段階の先行研究だけでは検証が不十分であり、利用者への効果は良いとも悪いとも判断できない。

しかしながら、本稿においても、利用者の選択行動の問題性については分析対象としていない。分析の力点を供給者への効果に置いたため、利用者への波及効果によって作り出される教育の成果については、客観的なデータに基づく証拠を提供できなかった。

したがって、学校選択制度による利用者への効果が、最終的な教育の成果に対して悪影響を及ぼしているかどうかについては、先行研究からも本稿の調査からも判断できない。

ただし、そのような教育成果に関する最終的な判断を留保した上で、本稿の調査は、利用者への効果に関して次のような指摘ができる。

それは、様々な制度の編成によって、利用者の選択行動に対して一定の影響を与えることができるという点である。これは、利用者行動の弊害をある程度抑制できる効果を持つ。

利用者の選択行動の代表的な弊害として、噂などの風評による利用者の誤った判断が考えられる。風評の弊害は、学校に関する情報量（種類や内容）とその質（程度や信憑性）の両方が影響して発生するため、選択制度の編成だけでは解決が難しい問題である。

教育委員会が打ち出す選択制度以外の風評対策として、学校評価の統一的なフォーマットでの実施や、学力調査の実施、それらの情報公開が整備される必要がある。例えば、学校の「荒れ」の評判等の対策として、全学校の満足度調査や学校評価の生データを公表することによって、話し手の主観が入らない情報を提供できる。この方法は、逆に、学校に「いじめ」などが実際に起きた場合に、その情報が過度な内容に飛躍しないためにも有効な対応策である。

また、学校の取り組みによっても、利用者の選択行動を変化させることができる。学校が行う風評対策では、入学前に地域活動や学校公開を積極

的に行い、学校運営協議会の部会活動を推進することで、根拠のない噂が立つことを未然に防ぐ効果がある。

このような利用者の選択行動に対する対応策については、本稿の教育委員会や学校への聞き取り調査によって明らかになった点である。制度編成が利用者の選択行動に影響を与えていることに加え、学校経営が利用者への波及効果という形で選択行動に影響を与えているという点を指摘しておくことは、今後、政府や供給者の対応策によって利用者行動をさらに改善していく方法を探る上で重要な意味があると思われる。

2. 今後の課題

本稿は、供給体制の変化という視点から、日本の義務教育段階における公立学校制度改革の効果を分析したものである。本稿を締めくくるにあたり、引き続き検討すべき課題として、以下の点を考察する必要がある。

(1) 実証分析における方法上の課題

第一に、調査や分析に方法論的な限界があったため、実証分析の精密度を上げる必要がある。本稿の実証分析の材料は、学校経営者および自治体担当者の聞き取り調査を基にしている。というのも、制度の意図や実際の学校への効果を検証するための発端の作業としては、最適な方法であると考えたからである。インタビューでは、実際に取り組んでいる事実と発言内容とが一致するような聞き方をして、なるべく回答者の本音を引き出すように試みたつもりである。

しかし、回答者のコメントに嘘やバイアスがないとはいえない。供給者への効果をより精緻に検証するためには、担当者や経営者だけでなく、教職員や外部関係者からの聞き取り調査や各種報告書やデータを加味した分析が必要である。

それと共に、アンケート調査などの量的な調査手法を採用し、単に効果や変化がある、なしの判断だけでなく、現実にどの程度の効果が発生し、成果として表れたのか、あるいは、その大まかな原因の特定だけではなく、変化や効果の因果関係にはどんな要素がどのくらいの割合で関係しているのかといった点を、より客観的な方法によってつきとめる必要がある。供給者の経営分析の手法をより発展させなければならない。

そして、調査対象の選定もさらに厳密に行う必要がある。本稿では、まだ国内の学校選択制の事例数や調査を受け入れてくれる自治体が少なく、また筆者単独の調査による時間的、労力的な制約から、大まかな調査対象を絞り込む他なかった。その中で、都市部あるいは地方、タイプ別学校、そして隣接校などの要素は一定程度考慮した。だが、具体的な調査先の選定について一貫性や客観性の限界があった点は否めない。今後は、どのような環境であれば、どんな要素や効果に着目すべきかを前もって選定し、それに合わせた調査対象の枠組みを作らなければならない。

しかし、実際には調査対象の分類に関して参考になる議論も少ない。例えば、学校の経営環境や経営者タイプに注目した分類、あるいは、教育改革の各施策との連動を関連付けた理論、施策がどう現場に受容され変化や効果を生み出すかなどの法則性に着目する研究は少ない。公共サービス研究において、供給者への効果について注目するならば、選択制度と経営をつなぐ理論をさらに発展させる必要がある。実証の分析枠組みをさらに精緻化するためには“実際にどう運用するか”あるいは“制度の再編成にどうつなげるか”という点を追究することが重要になる。

（2）供給体制からバウチャー研究への発展

第二に、本稿の研究成果を今後、本格的なバウチャーについての研究として発展させるために、次のような点に注目する必要がある。

日本国内においては、供給システムとしてのバウチャーが導入されている領域が少ないこともあって、バウチャーの実証的分析はまだ多くない。その現状を踏まえれば、まず日本国内においてバウチャーの実証的な研究を増やす必要がある。

この点、アメリカ、ヨーロッパ等の諸外国のバウチャーに関する研究は、バウチャーが公共サービスを提供する手段として普及していることもあり、事例のデータや根拠（エビデンス）に基づいた広範な議論がなされている。

例えば、ルグランらは、社会経済・教育政策領域におけるバウチャーの効果について実証的データを基に検討し、その効果ついてバウチャーの導入条件や実施環境を考慮した詳細な考察を行っている。ルグランの議論はバウチャーの制度的な整備だけでなく、運営側にとっての実施上の課題も

念頭においており、実務的な提言も行っている[24]。ダニエルらは、新しい福祉国家の運営にとってバウチャーは有効な手段であることに注目し、アメリカを中心に導入されている公共サービス各領域のバウチャーの事例を理論的、実証的に分析している。学校選択に目を向ければ、アメリカでは、古くからクーンズらやチャブらが個別の事例研究として学校選択制度のメリット、デメリットを考察し、レビンらがそれら教育バウチャーの効果を包括的に整理した研究も存在する。[25]

だが、現在においてもバウチャーの効果に関する実証的な研究は、国内では佐橋克彦や橋野晶寛らによるわずかな例を除き、まだほとんど行われていない。したがって今後は、バウチャーの実践事例についての包括的な研究が蓄積される必要がある。[26]

振り返って本稿は、わが国のバウチャーの先駆的･実験的モデルとして、教育分野における学校選択制と分権的経営制度が重複する事例を用い、実証的考察をした。分析では、供給者の行動変化に着目し、選択制度と経営的部分を区別して考察した。これは、公共サービス供給の制度的な編成の効果に着目しつつ、他方で公共サービス供給主体の経営活動が、成果に対してどのように影響を与えているのかを明らかにするためである。その中で、バウチャーモデルの中身を詳しく扱ったが、この考察はバウチャーの本格的な効果の検証に向けて発展性を持つと思われる。つまり、本稿の実証分析の延長線上には、まだ以下のような課題が残されている。

一つは、供給体制が及ぼす効果の中で、本稿の研究課題でもあった「供給者から利用者への波及効果（下図表 6-2 の②）」をより詳しく検証するための道筋を明らかにする必要である。この点については、現段階では、学力など国内事例の教育の成果に関する調査やその結果の公表が部分的に

24）Le Grand [1991][1992][2003][2006][2007][2007b], Le Grand and Bartlett [1993], Hill, J., Le Grand, J. and Piachaud, D. ed. [2007]、等。

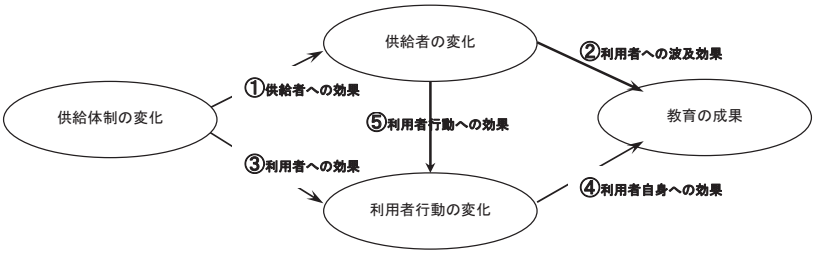
25）Daniels, R. J. and Trebilcock, M. J. [2005], Coons, J. E. and Sugerman, S. [1979] Chabb,J. E. and Moe, T. M. [1990] Levin, H. M. [1991][1998]。なお、近年のアメリカにおける教育バウチャーを包括的に実証研究したものに、Moe, T. M. [2001] Howell, W. G. Peterson, P. E., Wolf, P. J., David E. Campbell, D. E. [2002=2006] 、Kirkpatrick, D. W [2000=2002] 、Dwyer, J. G. [2001] 等がある。

26）佐橋克彦 [1996] は、介護保険制度を福祉サービスの準市場化として捉え、各地方自治体で実施された制度の詳細を検討している。橋野晶寛 [2003a][2003b] [2005] は、教育分野において学校選択制のデータを基に利用者の選択行動を実証的に明らかにしている。

しかなされておらず、因果関係が不明確な部分がある。また、導入事例の数が少なく、かつ実施年月も浅いため、教育成果に結びつけるための供給者の経営ノウハウや実績、参照可能なデータが蓄積されていないという理由も関係する。

しかし、バウチャーによる供給者側への経路を検証するためには、最終的な利用者への波及効果につながるメカニズムをより詳細に検証する必要があると思われる。

図表 6-2 供給体制が及ぼす効果（※同図表 1-7）



もう一つは、改革による供給者の変化は、利用者への波及効果を通じて教育の成果をもたらすだけでなく、利用者の選択行動を修正・誘導させる可能性があると考えられる（図表 6-1 の⑤）。供給者は供給制度のルール変更に頼らなくとも、自身のマネジメントによって利用者行動に影響を与えることができる。例えば、先に述べた学校による風評対策の例は、その典型的な効果として挙げられる。

これは、学校による情報マネジメントに関する工夫の一つである。というのも、利用者が学校選択を行うためには、一定の情報量が必要になる。しかし、情報が多ければ多いほど、利用者はよい意思決定をできるとは限らない。情報量が多すぎると、利用者の選択肢は今よりもさらに広がり、意思決定の不確実性が高まるからである。利用者の意思決定の際により重要になる情報とは、統一的な情報に加え、現在選択肢となっている学校に関する不確実性の低い情報である。

ここでいう「不確実性の低い情報」とは、利用者の今ある選択肢を狭めるための情報である。例えば、ある利用者にとって、既に近隣の二、三校に

選択肢を絞っているとすれば、そこからさらに意思決定を進めるための情報が役に立つ。そのような情報は、教育委員会よりも、各学校が独自に保有していることが多く、学校が直接公表する方が効果的であると思われる。

また、学校が教育実践を行う際にも、利用者行動に変化を及ぼす場合が考えられる。新たな取り組みをやり始める場合、利用者のニーズを把握するための事前調査は不可欠である。だが、新しい取り組みについて、利用者は必ずしも自らのニーズを適切に表現したり、主張したりできるわけではない。加えて、利用者自身がどのような内容を望んでいるかを具体的に認識していない可能性もある。そのような場合は、学校側から積極的に活動を行い、利用者に向けどんな実践内容を望むかというメッセージを送ることによって、利用者の行動を刺激し、その反応を見ながら実践の基本部分を決めていくといった方法も考えられる。

このような供給者による利用者行動への効果については、本研究の仮説として提示していないが、供給体制の変化によって生じる利用者への効果の弊害を是正する可能性が高い。バウチャーの供給効果を考察する際には、供給者の変化が単に教育効果だけでなく、利用者行動を改善させる効果についても注目する必要がある。

（3）供給主体の違いを超えたサービス供給の比較

加えて、学校教育の分野で言えば、今後は、私立学校との関係を考慮に入れる必要がある。日本におけるこれまでの学校選択論や学校改革論は、主に公立学校制度を対象にしてきたという経緯から、その論点も公立校内部の利用者、供給者の効果をめぐって争われてきた。

しかし、教育バウチャー論[27]に代表されるように、我が国の教育サービ

27）日本の「教育バウチャー論」とは、2004年に内閣府に設置された規制改革・民間会報推進会議によって提起された学校制度改革論である。
　教育バウチャー論が主張する重要なポイントは、公的資金の配分を公立機関補助（供給者補助）ではなく、公立・私立を問わない利用者補助に切り替えることである。それにより、学習者としての権利を、これまでの学校主体、教師主体から、子ども・保護者主体へ転換させることが目的であるという。もっとも、これらは近年になって主張され始めたのではなく、日本における議論の発端は1980年代の臨教審時代に始まり、さらにその主張のルーツは、1955年以来のM. フリードマンによる提言にまでさかのぼることができる。わが国における近年の教育バウチャー論議は、フリードマン以来の基本的枠組みを踏襲するものだと見ることができる。（Friedman M. [1955 = 1962] "Role of Government in Education"「教育にお

ス供給の論点は、公私や設置主体等に関わらず、幅広く多様な供給主体の在り方について議論されるようになっている。現在の公共サービス改革においても、公的機関の改革（行政改革）を議論している状況と、一方でそれらを含めた官民の構造改革や規制緩和の議論が並存している。

この状況が続けば、いずれ公的機関の改革は、同業種内部の問題に矮小化することになる。公的非営利セクターだけの見直しと、その中での規制の強い準市場形成が続いていくのであれば、一部の利用者は公共サービス

ける政府の役割」を参照。）

なお、ここで挙げている近年の教育バウチャー議論に関しては、福井秀夫編著 [2007]、戸田忠雄 [2007]、嶺井・中川 [2007]、斉藤泰雄 [2007] を参照した。また、教育バウチャーに関する政策提言等は次のものを参照されたい。

- 日本経済団体連合会「これからの教育の方向性に関する提言」（2005 年 1 月 18 日）
- 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第 1 次答申」（2004 年 12 月 24 日）
- 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放推進三ヵ年計画」（2005 年 3 月 25 日）
- 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005（骨太の方針 2005）」（2005 年 6 月 21 日）
- 内閣府「学校制度に関する保護者アンケート」（2005 年 10 月 6 日）
- 文部科学省「教育バウチャーに関する研究会」（2005 年 10 月～ 2007 年 4 月）
- 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」（2005 年 12 月 21 日）
- 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（2006 年 3 月 31 日）
- 規制改革・民間会報推進会議「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」（2006 年 7 月 31 日）
- 規制改革･民間開放推進会議教育･研究ワーキンググループ「教育バウチャー（児童生徒数に応じた予算配分方式について）（2006 年 9 月 8 日）
- 野村総合研究所「海外調査結果報告（イギリス、オランダ、スエェーデンの事例より）」（2006 年 9 月 8 日）。
- 内閣府「教育に関するアンケート（教育委員会・学校法人アンケート、学校制度に関する保護者アンケート）」（2006 年 11 月 27 日）
- 規制改革・民間会報推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第 3 次答申」（2006 年 12 月 25 日）
- 規制改革会議「規制改革推進のための第 1 次答申」（2007 年 5 月 30 日）
- 規制改革会議「規制改革･民間開放推進 3 か年計画等のフォローアップ結果」（2007 年 7 月 3 日）
- 内閣府「教育委員会アンケート回答結果　集計表」（2007 年 2 月 16 日）
- 内閣府「教育委員会アンケート結果」（2008 年 5 月 23 日）
- 内閣府「学習者本位の教育の実現に向けた調査　米国調査報告書」（2009 年 3 月 31 日）
- 内閣府「教育委員会アンケート集計結果」（2009 年 6 月 5 日）
- 内閣府「保護者アンケート調査結果」（2009 年 6 月 5 日）
- 内閣府「教育委員会アンケートと保護者アンケートの比較概要」（2009 年 6 月 5 日）

を離れ、それ以外の私的な代替サービスを求めて準市場の外へと逃避するからである。

事実、教育分野ではこの傾向が典型的に表れる。都市部で私立学校へ入学する割合が上昇している状況においては、公立学校制度を分析対象とするだけでは不十分である。公教育が、政府直営から民間の手へ、かつ、供給者への補助から利用者への補助へと変化している時代では、考察の対象をさらに広げておかなければならない。

しかし、我が国の公教育において、公立学校と私立学校を交えたパフォーマンス比較は、あまりなされていない。例えば、私立校と公立校との間では、経営効果の差が存在していると言われるが、資金投入と比べておよそどのくらいの効果の差があるのか。あるいは、私立校入学者は、税と教育費の二重負担を強いられており不平等だという意見がある一方で、公立小中学校は、私立学校受験の受け皿にならざるを得ないといった意見がある。しかし、不平等が実際どの程度生じており、また、公立校が私立校からどのくらいの悪影響を被っているのかは、まだ確かめられていない。今後は、私立学校を視野に入れた効果の分析が必要である。一部の利用者による公的非営利セクター外部への例外的な選択によって、最終的な不公平を生み出さないようにするためにも、民間非営利セクターを踏まえた供給体制の構築について考えておく必要がある。

以上の課題からも、公共サービスの供給体制の変化は、公私の違いを超えたサービス比較を考える際の重要な枠組となる。本稿における枠組や実証分析は、その議論に貢献することを目指している。行政組織か民間組織かという違いにとどまらず、非営利か営利かという主体の違いを含めた公共サービス供給のあり方を考える必要性を改めて強調しておきたい。

参考文献

斉藤泰雄 [2007]「チリ：新自由主義的教育政策の先駆的導入と 25 年の経験」『比較教育学研究』第 34 号

佐橋克彦 [1996]『福祉サービスの準市場化　－保育・介護・支援費制度の比較から－』ミネルヴァ書房

戸田忠雄 [2007]『学校は誰のものか　学習者主権をめざして』講談社

戸田忠雄・福井秀夫・藤原和博 [2005]「徹底討論会　どうすれば公教育は甦るのか」『論

座』（2005 年 12 月号）
野田智義・金井壽宏 [2007]『リーダーシップの旅　見えないものを見る』光文社
橋野晶寛 [2003a]「公立学校改革における選択と参加の行動分析」『日本教育行政学会年報』29 号
―― [2003b]「学校選択制における不確実性の考察」日本教育行政学会第 38 回大会自由研究発表資料
―― [2005]「学校選択制における不確実性の考察」『教育学研究』第 72 巻第 1 号
福井秀夫編著 [2007]『教育バウチャー　学校はどう選ばれるか』明治図書
藤原和博 [2007]『校長先生になろう！』日経 BP 社
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
Chabb,J. E. and Moe, T. M. [1990] *Politics Markets, and American's Schools,* The Brookings Institution
Coons, J. E. and Sugerman, S. [1979] *Education by choice : the case for family control,* Univeresity of California
Daniels, R. J. and Trebilcock, M. J. [2005] *Rethinking the Welfair State the prospects for government by voucher,* Routledge
Dwyer, J. G. [2001] *Vouchers Within Reason: A Child-Centered Approach to Education Reform* Cornell Univ Pr
Friedman M., [1955 = 1962] *Capitalism and freedom,* University of Chicago Press（熊谷・西山・白井共訳 [1975]『資本主義と自由』マクロウヒル好学社）
Hill, J., Le Grand, J. and Piachaud, D. ed. [2007] *Making Social Policy Work: Essays in Honour of Howard Glennerster*（*Case Studies on Poverty, Place, and Policy*）, Policy Press
Howell, W. G. Peterson, P. E., Wolf, P. J., David E. Campbell, D. E. [2002=2006] *The Education Gap: Vouchers And Urban Schools,* Brookings Inst Pr
Kirkpatrick, D. W [2000=2002] *Choice in Schooling: A Case for Tuition Vouchers, Iuniverse* Inc
Le Grand [1991] "Quasi-Market and Social Policy", *The Economic Journal,* Vol.101, No.408, September
―― [1992] *Equity and Choice: An Essay in Economics and Applied Philosophy,* Unwin Hyman
―― [2003] *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and*

Queens, Oxford Univ Press（郡司篤晃監訳 [2008]『公共政策と人間　社会保障制度の準市場改革』聖学院大学出版）

―― [2006] “Inequality, choice and public service”, in the Giddens, A. and Diamond, P.（ed.）

―― [2007] *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition,* Princeton Univ Press

―― [2007b] “Quasi-markets in healthcare”, in the Hill, J. , Le Grand, J. and Piachaud, D. ed. [2007]

Le Grand, J. and Bartlett, W. [1993] *Quasi-Markets and Social Policy,* 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 Analysis and Management,* Vol.17, No.3

Moe, T. M. [2001] *Schools, Vouchers, and the American Public,* Brookings

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）。