

報告番号	※ 乙 第	号
------	-------	---

主 論 文 の 要 旨

論文題目 公共サービス供給における供給体制の多様化
－学校選択制と地域運営学校によるバウチャーモデルの効果－

氏 名 石垣 智宏

論 文 内 容 の 要 旨

本稿は、公共サービスを効果的に供給する方法を探ることを目的に、公立学校における学校選択制の効果および、分権的経営が可能な地域運営学校の効果について、実証的な検証を行った。

公共サービスが効果的に供給されるかどうかは、利用者にとってよりよい公共サービスを選択できる「選択制度」の導入と、サービスの供給者が利用者のニーズや目的の達成のためによりよい意思決定や運営ができるかどうかという「経営の自律性」の程度が大きな影響を及ぼす要因であると考えられる。本稿は、公共サービスの実施の効果について、この選択制度と自律的経営の二つの要因に注目して検証した。

本稿は以下のように構成される。まず本論は、第一部「理論的考察（序章、第一章、第二章）」と、第二部「実証分析（第三章～第六章）」によって成り立っている。

序章と第一章では、問題設定を行う。教育分野において、サービス供給制度改革の重要な論点となっているものに、学校選択制をめぐる議論がある。そこで日本における学校選択制度の導入をめぐる論争を出発点に、学校制度改革に関わる問題を整理している。

学校選択制の効果には、学校に対して及ぼす効果と利用者に対して及ぼす効果に分けて考えることができる。このうち、利用者への直接的な効果については、国内外の事例研究等によってそのプラス面とマイナス面が数多く実証されている。しかしながら、学校選択制が学校内に対して及ぼす効果については、学校選択の賛成者の主張によっても反対者の主張によっても不明確である。そのため、本稿では学校選択制の導入が「学校への効果」を作り出すメカニズムを解明することを第一の研究課題とする。

そして、学校選択によって生み出された「学校への効果」から、さらなる「利用者への波及効果」につながるメカニズムも明らかになっていない。したがって、学校の改善がどのようにして最終的な教育の成果につながるのかという点も検討課題とする。

これらの課題に関して、先行研究によれば、諸外国における学校選択制の効果についての実証研究は見られるものの、国内の事例について実証研究、とりわけ学校への効果

を検証した業績はほとんどない。よって、日本の事例研究において、学校選択制の効果を検証し、その知見を蓄積させる意味は大きい。また、選択制と学校経営との関係の研究も少ないので、経営制度との関係を含めて学校への効果を検証する必要がある。

また、諸外国における研究より、学校選択を適切に機能させるためには、単純に競争メカニズムや選択制度を導入すれば良いというわけではなく、適度な学校間の競争環境を作り、利用者に実質的な意味のある選択権を与えるための制度編成の工夫や補助的な施策の導入を行う必要がある。学校への効果の実証分析においては、制度導入の有無だけでなく、制度の編成内容に注目すると共に、実施過程における他の施策との関連性や運用に関わる工夫などを考察する必要がある。

第二章において、実証的な分析のための枠組みを検討している。はじめに、日本の学校教育において用いられている供給体制（直営、委託、バウチャー）の各モデルについて、それぞれの供給構造および機能とメリット、デメリットについて整理する。

その後、学校制度改革を分析のための枠組みを検討している。分析枠組みは、「教育委員会による制度編成」と「学校のマネジメント」という二つの主体別の活動を基に構成した。これらは、公共サービス供給における制度的側面と経営的側面の効果を検証するための枠組みにもなっている。

第三章以降は、実証分析による考察と結論部分である。

第三章では、実証分析のための調査の方法について説明している。実証分野として、義務教育段階の公立学校の改革事例についての聞き取り調査を行った。調査に当たり、自治体ごとの学校選択制度の有無と、学校ごとの分権的経営制度（地域運営学校）の有無によって、調査対象のタイプ分けを行っている。聞き取り調査は、学校管理職および教育委員会担当者らを対象に、学校経営に関する定型的質問（アンケート）に対し、それらの回答理由を詳しく説明してもらう形式を採った。

第四章は、調査結果を基にしながら、制度改革の効果について分析している。制度改革すなわち、学校選択制の導入と地域運営学校の採用は、学校に変化を作り出しているのかどうか、および、その効果がプラス効果なのか、あるいはマイナス効果なのかという点を検証している。制度導入後の変化と効果の方向性を、「教職員」、「保護者」、「地域」、「マネジメント」という四項目に分けて分析した。

分析の結果によれば、学校選択制、および地域運営学校の単独の導入によっても学校に対し、概ねプラス効果を及ぼすが、それらの効果は項目ごとによって効果の度合いは異なっていた。制度導入のプラスの効果が最も大きかったのは、学校選択制と地域運営学校の両者が導入されている学校であった。そのような学校経営では、選択制によって生じるマイナスの効果を軽減させていることが判明した。

第五章においては、さらに、改革の効果が、改革のどのような要素から作り出さ

れるのかについて、制度的側面に由来するものと経営的側面に由来するものに分けて考察した。調査した自治体の制度的な編成を検討すると、単に学校選択制を導入するだけではなく、学校評価や情報公開などの諸施策を選択制に関連付けるように上手く編成した場合に、学校へより大きな効果が作り出されることが明らかとなった。本稿では、それを諸制度との連動効果と呼んでいる。

また、制度導入による学校への効果は、学校のマネジメントに影響を与えている。学校のマネジメントが改善されると、教職員・保護者・地域・リーダーシップといった各方面の活動内容が向上するという変化がみられた。本稿の調査時点では学力調査結果などのデータは手に入らず、最終的な教育成果の検証はできなかったが、学校のマネジメントの改善は、各方面での教育活動の改善を促し、それが利用者への波及効果になっているという道筋を示すことができた。これ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多くなる傾向がある。

第六章は、本稿の結論部分である。第二章で掲げた学校制度改革に関する論点に回答している。その一つが、学校選択制による学校への効果であるが、国内の事例においては、学校選択制は学校に一定程度の効果を与えている。これは、公共サービスの供給体制から見れば、バウチャーモデルとして供給主体に効果を与える仕組みであるのと同じメカニズムを想定できる。また、分権的経営（地域運営学校）を併用することによって、利用者への波及効果も強くなり、バウチャーとしてのより明確な機能を果たすことになる。したがって、日本における学校選択制の導入は、バウチャーモデルへの供給体制の変化を作り出していると考えられる。

また、本稿が分析対象とした改革事例における効果を制度的側面と経営的側面、および制度と経営の相乗効果という因果関係によって説明する。

その場合、改革による供給体制の変化は、制度と経営の両方に対してインパクトを与える。そのインパクトを最終的な効果に結び付けられるかどうかは、「制度（本論では選択制度）」にどのような編成を加え、他の仕組みと連動させるか、その上で、どのような「経営」を行うかという部分に深く関係している。仮に制度単独での導入効果は小さくても、他の諸施策と連動効果を作り出すことによって、改革のインパクトを効果に結び付けることができる。

さらに、制度的側面と経営的側面には、相互に作用し合う効果が作り出す場合もある。本論でそれらは、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制度の改善を提起できる、という変化として見出された。

以上のように、本稿は「公共サービスの供給体制の変化が及ぼす効果」について、学校教育分野を対象に考察した。改革による供給体制の変化から最終的な効果を作り出す道筋やその仕組みを解明しようとしたが、本稿でも部分的にしか明らかにな

っていない。今後は、改革による供給者への効果をさらに発展的に解明することに加え、供給者の変化が利用者の選択や行動に及ぼす影響を研究する必要がある。改革が供給者と利用者に向けて及ぼす効果だけでなく、供給者と利用者間でどのようなやり取り（変化や効果）が生じているのかを明らかにすることが今後の課題である。