

公教育における バウチャー制度導入の効果 (6) －調査の結果と実証分析－

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¹⁾
- 第四章 実証分析 (1) －制度導入の効果
 - 第一節 制度改革後の学校とそれ以前の学校との比較
 - 第二節 分権化学校における学校選択制導入の違い
 - 第三節 学校選択制における分権化学校と通常校の違い(以上 264 号)
 - 第四節 学校選択制と分権的経営制度を単独で導入した場合の効果
 - 第五節 総括 －学校選択制か、分権的経営制度か
- 第五章 実証分析 (2) －改革の制度的側面と経営的側面
 - 第一節 「選択制度」と「経営」による学校への効果 (以上本号)
 - 第二節 地域運営学校における学校運営協議会の経営と成功の条件
 - 第三節 実地調査分析の総括
- 第六章 結論

1) 第一章から第三章は「法政論集」259号、261号から264号に収録。

第四節 学校選択制と分権的経営制度を単独で導入した場合の効果

本節では、タイプ別比較の最後の組合せとして、タイプⅡ学校とタイプⅢ学校の結果を比較する。

	学校選択制あり	学校選択制なし
地域運営学校	タイプⅠ学校	タイプⅢ学校
通常校	タイプⅡ学校	タイプⅣ学校

この組合せは、学校選択制度での通常校と指定校制度で分権的経営を行う学校との比較であり、制度的な条件では共通点はないが、制度改革を単独で採用した場合の効果として比較ができる。

以下、これまでと同様に「教職員」「保護者」「地域」「マネジメント」への効果について検討する。

1. 教職員の能力育成への対応策およびその変化

教職員への効果について、タイプⅡ学校とタイプⅢ学校を比較したものが、図表 4-32 である。

図表 4-32 教職員への効果（タイプⅡ学校、タイプⅢ学校：平均値）

調査項目	タイプⅡ(16校)	タイプⅢ(10校)	差(Ⅱ－Ⅲ)
教員の教育活動の刺激になっている	+1.125	+1.400	-0.275
教員同士での連携や相互評価が増えた	+1.063	+1.100	-0.037
教員の個性や特質が出せる	+0.625	+1.000	-0.375
各種研修の機会が増えた	+0.938	+0.600	+0.338
仕事が増えて多忙化している（逆転項目）	-(+0.563)	-(-0.500)	-1.063
教職員への効果（平均値合計 +10～-10）	+3.188	+4.600	-1.412

教職員への効果については、両者共にプラスの効果があると見て取れるが、総合すると、タイプⅡ学校よりもタイプⅢ学校の方が効果は大きいと思われる。教員の能力育成では、例えば、仕事への動機付け、教員の個性伸長については、タイプⅢ学校の方が若干効果を示している。逆に、各種研修の機会が増えたタイプⅡ学校の方が若干強く感じているようであ

る。これは、学校選択制により利用者に選ばれるという心理的要因が働いているのかもしれない。

そして、多忙化についての変化の捉え方に大きな違いが見られる。学校選択制は、教職員を多忙化させると答えているのに対して、分権的経営は多忙化を軽減させると答えているのが特徴的である。

2. 保護者に関する対応策およびその変化

次に、保護者への対応の変化は、図表 4-33 のような結果となった。

図表 4-33 保護者への効果（タイプⅡ学校、タイプⅢ学校：平均値）

調査項目	タイプⅡ（16校）	タイプⅢ（10校）	差（Ⅱ－Ⅲ）
保護者が考える機会が増えた	+0.875	+1.000	-0.125
意見や要望を出す保護者が増えた	+0.750	+0.200	+0.550
学校を見る目が厳しくなった（逆転項目）	-(+1.063)	-(-0.100)	-1.163
学校への信用や信頼が増した	+0.875	+1.100	-0.225
保護者同士のつながりが強くなった	-0.188	+0.800	-0.988
子どもの情報管理に気を使うようになった	+1.188	+0.500	+0.688
保護者への効果（平均値合計 +12 ～ -12）	+2.437	+3.700	-1.263

保護者への効果に関してまず言えることは、タイプⅡ学校とタイプⅢ学校の比較では、評価はまちまちだという点である。「保護者が考える機会が増えた」「学校への信頼」に関してはほぼ同程度の効果を感じており、「意見や要望を出す保護者が増えた」「子どもの情報管理」については、タイプⅡ学校の方が効果は大きい。

しかし「学校を見る目が厳しくなった」という項目では、反対の効果が出ている。タイプⅡ学校では、学校を見る目が厳しくなったと答えているのに対して、タイプⅢ学校では、以前とあまり変化がないという結果になっている。

また、「保護者同士のつながりが強くなった」かどうかという項目にも、同様な結果が見られる。保護者同士のつながりについては、タイプⅡ学校の方が以前の学校とあまり変化がなく、タイプⅢ学校の方が、以前よりプラスの方向に変化があったと答えている。

保護者への効果に関しては、どちらが優れた制度であるとは一概に言う

ことはできない。ただし、分権的経営制度の方が、マイナスの効果を極力抑えながら、プラス効果を生じさせている点を考慮すれば、各制度を単独で導入した場合の効果は、タイプⅢ学校（分権的経営制度）を導入する場合の方がよい効果を生み出すと考えられる。

3. 地域社会に関する対応策およびその変化

続いて、地域社会に対する効果を図表 4-34 に示した。

図表 4-34 地域社会への効果（タイプⅡ学校、タイプⅢ学校：平均値）

調査項目	タイプⅡ (16 校)	タイプⅢ (10 校)	差 (Ⅱ - Ⅲ)
地域へ情報を発信する機会が増えた	+1.375	+1.900	-0.525
地域からの意見や要望が増えた	+0.813	+0.600	+0.213
地域との関係が複雑になっている（逆転項目）	± 0.000	- (-1.100)	-1.100
従来の学校情報とは違ったタイプの情報が増えた	-0.063	-0.100	+0.037
地域社会への効果（平均値合計 +8 ~ -8）	+2.125	+3.500	-1.375

地域社会への効果は、総じて、分権的経営制度を採用する効果の方が大きいといえる。タイプⅡ学校においても、変化がないわけではないが、タイプⅢ学校の値は、それを上回る効果を示している。この部分は、地域運営学校の性質からして、当然の結果であると思われる。

注目すべきなのが、「地域からの意見や要望が増えた」かどうかを尋ねた項目である。両タイプ共に増えたと回答しているが、タイプⅡ学校においてもこの項目だけは、タイプⅢ学校と同程度以上の変化があるという結果になった。これは、学校選択制においても、地域社会からの意見や要望は増えていることを示しており、地域への情報発信と共に双方向の情報交換が行われる効果があると考えられる。

また、分権的経営制度によって、地域との関係が良好になるという結果が得られていることは、大変興味深い結果である。

4. 学校のマネジメントの変化

学校内部のマネジメントの変化についての比較を図表 4-35 に示した。

図表 4-35 学校経営手法の変化（タイプⅡ学校、タイプⅢ学校：平均値）

調査項目	タイプⅡ (16 校)	タイプⅢ (10 校)	差 (Ⅱ - Ⅲ)
意思決定で相談・協議する機会が増えた	+0.500	+1.000	-0.500
目標指示や指導・報告等を意識するようになる	+0.750	+1.100	-0.350
勤務校を自分の学校として意識するようになる	+1.125	+1.500	-0.375
近隣の学校の教育活動を意識するようになる	+0.875	+0.200	+0.675
近隣の学校と連絡や連携がとりにくくなる (逆転項目)	-(-0.750)	-(-0.700)	+0.050
経営手法への効果 (平均値合計 +10 ~ -10)	+4.000	+4.500	-0.500

マネジメントへの効果については、全体的にタイプⅢ学校の方が効果は若干高い。ボトムアップ、トップダウン機能、勤務校への意識の向上などの項目は、分権的経営制度を採用する方が、効果があると言えそうである。

とはいえ、学校選択制を導入した場合の特徴的な効果は、近隣校への意識の変化についてである。分権的経営では以前とくらべあまり変化がないのに対して、学校選択制においては、近隣校への意識、例えば他校との活動の比較や競争意識は大きく変化すると思われる。

次に、経営活動についての重点、配慮項目を比較したものが、図表 4-36 である。

図表 4-36 経営の重点・配慮事項（タイプⅡ学校、タイプⅢ学校：平均値）

調査項目	タイプⅡ (16 校)	タイプⅢ (10 校)	差 (Ⅱ - Ⅲ)
国や教委の意向	0.375	0.400	-0.025
地域社会の意向	0.688	0.900	-0.212
外部の関係団体・市民団体	0.125	0.200	-0.075
世論やマスコミの動向	0.375	0.100	+0.275
社会的公正性	0.250	0	+0.250
教職員の意向	0.313	0.600	-0.287
組合の意向	0	0	0
児童生徒の意向	0.313	0.400	+0.087
学校評価の向上	0.750	0.800	-0.050
入学者の増減	0.563	0.100	+0.463
経費の削減	0.063	0.200	-0.137
政治行政への説明	0	0	0

前節までで述べたように、タイプⅡ学校においては、「国や教委の意向」「地域社会の意向」、「世論やマスコミの動向」、「教職員の意向」、「児童生徒の意向」、「学校評価の向上」、「入学者の増減」に関して特に配慮している。

同様にタイプⅢ学校においては、「国や教委の意向」、「地域社会の意向」、「教職員の意向」、「児童生徒の意向」、「学校評価の向上」についての配慮が見られる。

このうち、両タイプ共に配慮を置きつつ、かつ、その度合いに違いが見られる経営項目は、「地域社会の意向」、「教職員の意向」、「入学者の増減」に関する項目である。

地域社会の意向については、当然ながらタイプⅢ学校において重要だと答える割合が多い。逆に、入学者の増減を重視する回答は、タイプⅡ学校において多い。これらは、制度の特質を典型的に反映する回答であると考えられる。

教職員の意向については、タイプⅢ学校の方が、二倍近くの割合で教職員の意向を重視すると答えている。教職員への効果（図表 4-32）で表れた結果と同じように、分権化学校では、多忙化などの教職員に対する何らかの対応がなされていると見ることができる。

5. 学力との関係

前節でも述べたように、学校選択制の導入と学力向上の結果とは、今のところ際立った因果関係は指摘できない。

また、タイプⅢ学区においては、学校ごとの学力情報を公表している例はなかったため、タイプⅡ学区との比較ができない。もっとも、この点も第二節で触れたように、地域運営学校での具体的なインタビューにおいては、経営と学力向上と直接の因果関係があるとされる回答は得られなかった。

したがって、本稿の分析では、学校選択制および分権的経営制度の導入と、学力向上の因果関係については、効果を測定できないと判断するに留めておく。

6. 小括

本節では、タイプⅡ学校とタイプⅢ学校の改革の効果を比較した。

総じて、単独で制度改革を行う場合、分権的経営制度を採用した方が効果は大きいと考えられる。確かに、部分的には学校選択制の方が効果は大きかったり、分権的経営だけでは変化が見られなかったりする場合があるが、教職員、保護者、地域社会、マネジメントのどの方面においても、分権的経営制度が採用される効果の方が高いと判断できる。

ただし、この比較で注意すべきは、改革の効果が広がる規模についても考慮しなければならないという点である。効果が大きいとはいえ、地域運営学校は個々の学校ごとに導入される制度である。したがって、分権的経営制度の効果は、学校単独の効果に限られる。

その一方で、学校選択制を導入した場合は、自治体全体に効果が広がることになる。学校単独では、分権的経営制度の方が効果は高いが、学校選択制の導入は、自治体の全学校が対象となることを加味すれば、そこで生じる改革の効果の規模は、小さくはないと思われる。

第五節 総括 ―学校選択制か、分権的経営制度か

1. 各節のまとめ

本章では、聞き取り調査の結果を分析し、選択制度の導入が、学校にどのような変化や効果を及ぼすのかについて考察した。具体的には、学校選択制と分権的経営の採用の違いで学校をタイプ別に分類し、その組合せによって制度改革の効果を比較した。

第一節では、従来の指定校制度における通常校（タイプⅣ学校）と制度導入後の学校を比較した。学校選択制度と分権的経営を両立する学校（タイプⅠ学校）、学校選択制の中の通常校（タイプⅡ学校）、分権的経営制度を採用する学校（タイプⅢ学校）は、共にすべての領域において従来の学校（タイプⅣ学校）に比べ、変化ないしプラスの効果を生み出していることが明らかになった。

第二節においては、分権的経営を共通条件にしながら、学校選択制度がある場合（タイプⅠ学校）の効果と、学校選択制度がない場合（タイプⅢ学校）の効果を比較した。この比較では、両タイプ共に、どの分野におい

でもプラスの効果が見られるが、概ねタイプⅠ学校の方が、タイプⅢよりも効果の度合いが高い。中でも、保護者への効果については、学校選択制度を導入する方が、プラスの効果は高いという結果になった。

第三節において、学校選択制度を共通条件とする中で、分権的経営学校（タイプⅠ学校）と通常校（タイプⅡ学校）の違いを考察した。特に、学校選択制と分権的経営が重なった場合（タイプⅠ学校）では、学校選択制によるマイナスの効果を抑えて、プラスの効果に変える傾向を見て取れる。したがって、学校選択制度を導入する場合においては、分権的経営制度も同時に導入する方がプラスの効果は高いと考えられる。

第四節では、制度改革を単独で行った場合（タイプⅡ学校とタイプⅢ学校）を比較検討した。それによれば、分権的経営制度を採用する方が、学校の各分野においてより強いプラス効果を及ぼすことができる。とはいえ、学校選択制の導入も、単に利用者だけでなく、学区全体の学校に対してプラスの効果を及ぼすことが確かめられた。

2. 制度改革による二つの効果 —インパクトを生み出す要因とは何か

以上、本章ではタイプ別学校の比較検討を行った。実証の分析枠組みは、現在行われている学校制度改革を学校選択制と分権的経営の導入という二つの種類に分け、それらの効果やメカニズムを検証しようとするものである。各タイプの実践校からのアンケート結果によって、筆者は少なくとも次の二つの点で、改革の効果が作り出されているのではないかという示唆を受けた。²⁾

第一に、タイプⅠ学校のように、学校選択制度と分権的経営を併せ持つ

2) なお、本章の随所で触れたが、本調査はインタビュー形式で行われているため、調査結果は回答者の主観に依存することは避けられない。しかし、インタビューは学校経営者（管理職）が変化や効果をどのように認識しているのかに基づいており、運営当事者であり責任者でもある学校経営者の回答結果から判断することは一定の意味があると考えられる。

また、調査時点で「学校選択制」や「分権的経営制度」は導入されてからまだ日が浅く、さらに制度を導入している学校は、全国の公立学校の一部であるため、サンプル数が乏しく、今回の調査では統計的な結果や断定的な結論を導くことはできない。しかし、現段階において現れている効果の可能性について把握することは、今後の制度の是非の行方を左右し、今後制度導入の期間が長くなり、導入校が増えていくことで、効果の傾向の動向がはっきりと定まり、統計的に論証が可能になると期待できる。

学校が最も効果が大きいという点である。学校選択や分権的経営をそれぞれ単独で行うよりも高い効果があることに加え、単独で導入した際のデメリットを補う効果（例えば、教員の多忙化、保護者の連携、学校間の連携等）が改善されるという点である。このような結果からすれば、公立学校に学校選択制を導入する意義は見出せるが、学校選択制を推進していくだけでは、各方面に期待される効果は十分ではないことも予想できる。既に学校選択がなされている学校では、保護者や地域の参加・連携、校長のリーダーシップ等によるマネジメントの要素を十分に発揮できる分権的経営が導入されることで、最も高い効果をあげることができると思われる。

第二に、分権的経営の導入の効果それ自体を強調できることが、調査結果が示すもう一つの点である。今回の調査によれば、学校選択制度と分権的経営制度のいずれを導入した際にも、以前の学校からの効果や変化は見られた。このうち最も効果が高いのは上記のタイプⅠ学校であったが、制度を単独で導入した場合を比較すると、タイプⅡ（学校選択制度）よりもタイプⅢ（分権的経営制度）を実施する学校の方が、教職員・保護者・地域・経営への各方面への効果が高く表れている。つまり、分権的経営を行うことにより、学校現場の活動がより向上するのではないかという示唆を受ける。

確かに、学校選択制度と分権的経営制度を比べた場合、学校選択制度は、学校単位ではなく校区を越えて実施されるため、導入のスケールが異なる制度である。また、調査結果では学力との関係が不明確であることから、学校選択制度と分権的経営制度の単純な比較は困難である。

しかし、今回の調査のように、個々の学校単位で効果を考えた場合、分権的経営制度を採用している学校が、学校選択制の有無に関わらず、いずれの領域においても高い効果を示している点に注目できる。これはおそらく、制度を採用した学校は、実際に学校経営が何らかの形で変化したためであると思われる。分権的経営の内容とその変化については次章で詳しく検討するが、ここでは分権的経営制度の採用が、学校現場に対して一定のプラス効果があることを示しておきたい。また、タイプⅠ学校では、学校選択制によるマイナス効果を補う役割を果たしていることから、いかなる学校においても分権的経営を採用する意義は十分に見出せると考えられる。

3. 相乗効果を生み出すためには

供給体制を変化させて学校への効果を及ぼすためには、学校選択制の導入、そして分権的経営制度の採用が考えられる。本稿の調査結果によれば、制度を導入する際には、タイプⅠ学校のように学校選択制と分権的経営制度の両者を導入する方が、学校への効果は総じて高くなるという結論が得られる。

とはいえ、単にこれらの制度を導入するか、しないかだけの違いによって、学校への効果が生み出されるわけではない。理論的考察でも述べたように、改革の成否を分けるのは、「選択制度」の編成内容や「経営」に関する細かな工夫のあり方による部分も大きいのではないかと考えられる。その点を検証するために、本稿は運営当事者に対するインタビューによって、制度改革や経営改革がより高い効果を生み出すには、どのような方策があり得るのかについても調査している。

そこで次節以降では、学校選択制度、分権的経営制度の具体的な編成や運用の工夫、そして各学校における経営の具体的な実践内容に注目し、改革の効果を高める方法についてより詳細な考察を行う。

第五章 実地調査結果（2） 一改革の制度的側面と経営的側面

本章では、聞き取り調査の結果を基に、改革の効果を生み出す因果関係について、「選択制度」と「経営」の二つの側面から分析する。

第一節では、調査結果を踏まえ、学校制度改革の成功の条件を選択制度および経営の両面から検討する。

第二節では、分権的経営制度（地域運営学校）とその経営について詳しく考察する。現段階で分権的経営制度の先端にある地域運営学校における実際の経営手法を検討することで、学校経営の成功の条件を探る。

第三節において、分析のまとめとして、調査対象となった各学校での改革後の変化や効果を選択制度と経営の両側面から再度位置づける作業を行う。³⁾

3) 本章の分析および説明は、各教育委員会、各学校における聞き取り調査を基に行っている。調査を行った際の条件より、以下本論の記述において、特に必要がない限りは、具体的な学校名や発言者を記載していない点を断っておく。

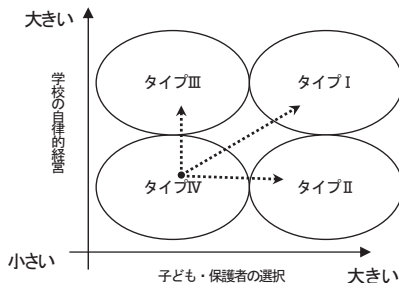
第一節 「選択制度」と「経営」による学校への効果

本節では、学校制度改革をめぐる諸制度と様々な経営手法が、どのように学校の効果を生み出しているのかについてまとめる。制度的側面と経営的側面について、順次考察していく。

1. 学校の制度的側面 ーどのような選択制度が効果を与えるのか

学校選択制度と分権的经营制度は、供給者にどの程度の効果を及ぼすのか。第一章第三節の図表5で示したように、政府は利用者と供給者に対して、それぞれ選択権と経営権を与えることができる。図表6では、選択権と経営権の有無の組み合わせによって学校を四つのタイプで表したが、選択権と経営権の二つの自由度の度合いで分類したのが図表5-1である。⁴⁾

図表 5-1 日本の学校制度 (タイプ別)



本章で述べる学校経営者へのインタビュー質問表による調査結果は、従来のタイプⅣ学校から、選択権と経営権の広がりがどのような効果をどの程度及ぼすのかを考察しようとしたものである。図表からもわかるように、本稿の枠組みで重要な要因となるのは、子ども・保護者の選択に関わる学校選択制度と、学校の自律的经营に関わる分権的经营制度の二つの制度で

なお、聞き取り調査項目の詳細をまとめた記録は、本稿の元となっている拙著博士論文「公共サービス供給における供給体制の多様化ー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ー」の中で、巻末資料「教育委員会・学校聞き取り調査報告」として記載している。

4) 元の図表5および6は『法政論集』259号に掲載。

ある。

以下ではこの二つの制度改革の効果を中心に説明し、その他の諸制度との関連性を踏まえながら考察していきたい。

2. 制度的側面（1） 状況に応じた学校選択制度の編成

聞き取り調査の集計から、学校選択制度の導入は、教職員、保護者・地域・マネジメントの各領域への効果が見られた。これは、学校自体への刺激や効果につながっていることを示すものである。加えて、経営者の認識では「保護者が考える機会が増えた」、「保護者が意見・要望を出すようになった」、「学校への信頼が増した」などの効果も示された。これは、間接的にはあるが、学校選択制が利用者へ効果を与える点もうかがい知ることができる。

しかし、ここでの問題は、学校選択制の中で具体的にどんな要素が、利用者や学校に効果を与えているのか、という点である。この点、各自治体では学校選択制の編成や運用上の工夫を行っている。調査した自治体ごとの選択制度の編成内容について、図表 5-2 にまとめた。

例えば、金沢市や瀬戸市、瑞穂市といった地方の自治体では、利用者が大規模に移動する選択制度の導入を目的としていないと答えている。金沢市の担当者は、学校に刺激を与えるという意味での目的もあるが、導入本来の目的はあくまで利用者の「選びたい」ニーズに応えるためであると述べている。金沢市の仕組みは、利用者がどの学校も選択できるように全区域からの選択を可能にしているが、その移動コストに配慮していないため、利用者は他学区への通学距離が遠くなると選択権を積極的に行使しない。利用者の選択ニーズには配慮するが、実質的な利用者の移動と学校間の競争を引き起こすような設計をしていないのである。

対照的に、利用者の移動を供給者への刺激に結び付けたいと明確に意図する自治体もある。

図表 5-2 各自治体の学校選択制の内容 (2007 年度時点)

	学校選択制の編成			
	選択の制限	入学者の選抜	通学補助	学校への施策
足立区	全学区選択制 (小・中学校) 全員が入学校を申請	学校ごとに受け入れ上限あり (抽選実施)、学区内の子ども優先	なし (※自転車通学禁止)	「特色ある学校づくり予算」
杉並区	隣接学区選択制 (小・中学校)、選択希望者のみ申請	受け入れ上限 40 名 (抽選実施) 指定校には全員が入学可	なし (※自転車通学禁止)	「杉並教育ビジョン推進計画」
尾道市	全学区選択制 (小・中学校) 選択希望者のみ申請	学校ごとに受け入れ上限あり (抽選実施)、指定校へは全員が入学可	なし	「さくらプラン」 学校への研究主題と予算の設定
金沢市	全学区選択制 (中学校のみ) 全員が入学校を申請	受け入れ上限 40 名 (抽選実施) 指定校へは全員が入学可	なし (※山間部の一 部小規模特認校のみ 有)	学習指導基準「金沢 教育スタンダード」 の設定
瀬戸市	隣接学区選択制 (小・中学校、特認校を除く) 選択希望のみ申請	学校ごとに受け入れ上限あり (抽選実施)、複数選択希望可、指定校には全員が入学可	なし (※市営コミュニティバス有)	「未来創造事業」による予算づけ
瑞穂市	全学区選択制 (小・中学校) 選択希望者のみ申請	受け入れ上限は特になし 指定校には全員が入学可	なし	全学校に授業研究特別予算
京都市	導入なし	導入なし	なし	「市民ぐるみで進める教育改革」
東海市	導入なし	導入なし	なし	「輝く学校づくり」プラン

杉並区や足立区、尾道市の事例は、多くの利用者が選択を行うことを前提とした制度設計である。例えば、杉並区ではブロック内学校選択制を敷くにもかかわらず、学力や学校の評判によって毎年、一割以上の利用者が選択権を行使している。これには、確かに都市部であるため利用者への通学補助をせずとも、移動コストが小さいという要因が関係する。だが、これらの自治体では、市当局も学校選択制に併せるように、個別学校ごとの各種支援プランや立候補制度による人事・予算システムを連動させており、各種指定をうけると財政的補助がなされる仕組みを整備している。つ

まり、学校選択制度と並行して支援施策をメニュー化し、それらを各学校に選ばせることによって、学校に特色をもたらしうという意図がある。

このように考えると、選択制度の細かな編成の中で、学校に刺激や効果を及ぼす決定的な違いとは何か、という問いが重要になってくる。

本稿の考察では、ブロック内学校選択制や特認校選択制（特定の学校のみ全域からの選択を受け入れる制度）、収容人数の限界による選択者数の制限、その抽選や諸手続きなどの仕組みの違いは、学校への効果にさほど大きな影響を与える要素ではないと考える。つまり、日本の事例において、学校に対し直接の効果を出せる学校選択制は少ない。

というのも、教育委員会が、選択制度にこのような編成を加えるのは、学校への効果を作り出そうとする以外に、大きく二つの理由が考えられるからである。

その一つは、これらの細かなルールの編成が、「特定のニーズをもつ利用者に限って選択をさせたい、ある条件に絞って選択権を与えたい」という意図で作られたものだからである。例えば、瀬戸市では、以前から通学の利便性を理由とする隣接学区への入学を認めて欲しいとの利用者の要望が強かったことから、隣接型学校選択制を採用している。したがって、制度導入後もそれ以外の理由で選択を積極的に行おうとする利用者は非常に少ないし、教育委員会は学校への特別な対応策や支援策を行っていない。

「利用者がどう選択するか」を意図する編成は、利用者に対しニーズの充足など直接の効果を与えとしても、それが学校に対して直接的なインパクトを与える編成であるとは言いがたい。

学校選択制にアレンジを加えるもう一つの理由は、「政府自身のリソースの問題、施設や人材、財源、事務的な作業量に限界がある」ということである。制度編成を加える理由として、「現状では財政や人事的な制約により実施は難しい」とのコメントが多く聞かれた。分かりやすく言えば、大規模な選択行動による、その後のフォローのための各種支援政策、財政的、人事的な拡充の見通しが立っていないということである。

したがって、調査において判明したことは、“現在の学校選択制の編成内容は、利用者への効果（ニーズ充足）を意図したものであり、学校への効果を主たる目的として編成されているものは少ない”ということである。つまり、現在の選択制度の編成が学校に対して影響を与えられるかど

うかは、間接的な関係に留まっているという結論が得られる。現段階では「利用者にいかなる選択を与えるか」という面で選択制度を導入し、編成を加えることは、イコール学校に刺激を与える要因とはならない。

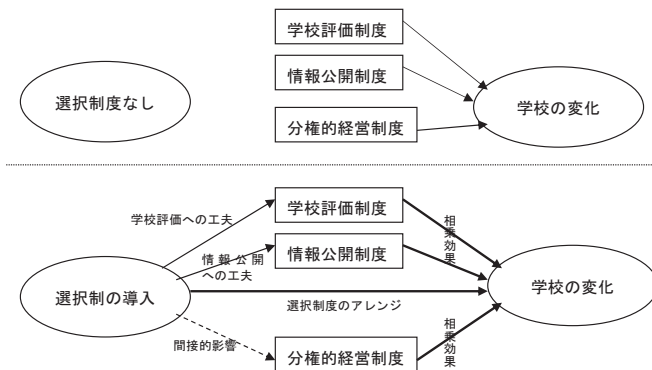
とはいえ、学校選択制での学校は、保護者をはじめ地域や学校内部といった各領域への効果が見られたことも事実である。本稿ではこの理由について、選択制度を導入することによって、他の諸制度との連動効果が発揮されるからではないかと考える。

実地調査によって得られた学校選択制度を効果的に運用するために不可欠な条件、ないし、補助的な施策の組合せやその工夫といった環境整備の方策は、次のように整理できる。すなわち、選択制度下において、学校への刺激を及ぼすことができる決定的な要因として、“他の諸施策との連動”が挙げられる。それは主に以下に述べる「学校評価制度」と「情報公開制度」、そして「分権的経営制度」との連動が考えられる。

もちろん、これらの諸施策は、単独の導入によっても学校に効果を発揮する。しかし、選択制度の導入は、各施策に対してさらに制度的な工夫を促すように作用するものと思われる。選択制度に見合ったアレンジが加えられることによって、選択制度をさらに効果的に運用させ、単独で運用した場合とは異なる相乗効果を発揮させる。

選択制度と他の諸施策との連動による効果を図式化したのが図表 5-3 である。

図表 5-3 選択制度と諸施策との連動効果



本稿の枠組みにおいて、四つの制度のうち、最も決定的な影響を及ぼすのは、「学校選択制度」ないし「分権的経営制度」である。確かに、学校評価や情報公開も制度としては重要であり、必要不可欠な制度でもある。学校評価システムが整っていなければ、学校のパフォーマンスの成果が把握できないし、それらを公表する仕組みである情報公開も必要である。しかしながら、学校制度改革において、学校評価や情報公開がさらなる効果を発揮するためには、前提となるより大きな制度が必要であり、それが学校選択制度および分権的経営制度の存在である。

各学校への聞き取り調査によって、「保護者」「地域」「教職員」「トップマネジメント」への変化や効果を測定した。そこでの問題意識は、単に制度が導入され、どのように実施されているかを把握することだけではない。重要なのは、制度改革の効果が最終的にどこに向けて、あるいは何に対して、有益な変化を及ぼしたり、改善を促したりするかどうかを把握することである。とりわけ学校選択制でより効果を発揮させようと思えば、学校評価制度や情報公開制度と上手く連動させる必要がある。制度改革の最終的な効果を考えた際に、学校評価制度や情報公開制度は、それ単独の実施よりも、より影響力を強めるのではないかと考えるからである。連動効果を発揮させるためには、学校選択制と見合った形で各制度の編成や工夫といった改善を加えなければならないだろう。

以下では、学校選択制の導入を条件とした場合に、これらの諸施策をどのように編成や工夫すれば相乗効果を発揮できるのかについて順に説明する。

3. 制度的側面（2） 学校評価との連動

学校評価制度は、最終的な教育サービスの質・コスト・アカウンタビリティについての成果を把握するための重要な施策である⁵⁾。また、学校評価は、子ども・保護者（利用者）の学校選択の際の判断材料となり、その前段階として学校（供給者）へ経営改善を促す機能も果たす。

学校選択制度下での学校評価の特徴は、評価が「多様化」と「波及」をもたらすという二点にまとめられる。

5) 学校評価の基本的な機能や形態については、金子郁容編著 [2005]『学校評価－情報共有のデザインとツール』筑摩書房を参照。

第一に、選択制度においては、学校独自の評価内容の精練をもたらす。学校評価制度は一般的に、基本的な評価項目に加え、学校独自の特徴を出し、その活動の評価するために学校独自で評価項目を設定してよい。学校選択制度下ではその傾向が一層明確になるといえる。例えば、五反野小の学校評価は年数をかけて練り上げており、数値化された成果指標を取り入れたり、保護者・地域の役割を評価する部分を含んだり、あるいは、コンピュータ処理を用いて課題の絞込みや点検作業を行っている。また、土堂小のように学校評価をまとめて年次活動報告書として毎年度発行している例もあり、選択制度においては、教育委員会が要求する学校評価システムに留まらない仕組みを採用する傾向が強まる。これは、学校自らが自己点検や上位組織への説明を目的としているだけでなく、利用者や地域に見てもらふことを前提とした評価、保護者や地域に取り組みが理解され、次の利用者に選んでもらうための評価を意識しているからである。

第二に、選択制度下では、学校評価の形態や方法についての波及効果をもたらしやすいということである。本稿の実地調査アンケートでは、タイプⅠ学校、タイプⅡ学校の経営者は「学校評価の向上」を重視していた(数値 0.750; 約 75%の経営者が回答している)。選択制の学校は、評価の内容をめぐる各学校が競い合っているという構図は容易に想像できる。

しかしながら、学校選択制では、ある学校が採用する優れた評価方法が、他の学校に模倣(真似)されやすい。実際に、足立区の学校では、可能であれば五反野小のような実践を行い、評価方法も採用したいといった声も聞かれた。尾道市での調査でも、近隣の学力調査や満足度調査の結果は気になるというコメントがあった。選択制度においては、ブロックや学区単位で、校長会、教頭会のような連絡会議が頻繁に開かれ、学校評価についても情報交換がなされているからである。

このように少なくとも二つの点で、通常校が行う学校評価とは異なった変化があることを示すことができる。評価方法が多様化し、かつ波及を促すという働きは、学校評価が選択制度と連動して強い相乗効果を発揮する施策であると考えられる。

もちろん、学校評価制度は単独の導入によっても、マネジメントサイクルにおける自己点検・自己評価に基づく改善機能を発揮できるため、選択制とは無関係に独立した制度としても見なすことができる。しかし、学校

選択制を伴う学校評価は、いくつかの工夫やアレンジを加えることによって、学校側の認識や評価結果の用いられ方などの面でより重要な役割を果たす。選択制度の効果的運用にとって必要な工夫とは、主に次の三点である。

学校評価の工夫①：多元的な評価者による実施

第一に、選択制度下における学校評価は、単に教育委員会が結果報告を要求するための評価を目的としているだけでなく、多面的な評価を取り入れ、経営改善と説明責任の両方に直接生かせる仕組みを取り入れる。選択制度との連動の一つは、学校評価に多様な方法を生み出すことである。

例えばその一つが、保護者、地域、外部専門家などの評価者を多様化するという方法である。五反野小や土堂小、和田中といった人気のある学校では、教育委員会の学校評価制度、および学校経営計画を作成するだけでなく、保護者による授業評価、生徒からの授業アンケート、理事会地域役員、外部専門家による評価といった方法で多元的な評価を実施し、それらをホームページや説明会などにおいて公表している。

場合によっては、各方面から重複する評価結果や意見が寄せられるかもしれない。だが、それはむしろ学校側にとって意図した点でもある。というのも、学校選択制においては、単一のフォーマットのみで評価を公表するよりも、あえて多元的な評価を実施することで、学校の評判（風評）を一つに偏らせないという効果を狙っているからである。学校ごとの多元的な評価を奨励するのは、足立区や杉並区など選択者の多い都市部の学校選択制を採用する自治体である。

学校評価の工夫②：統一項目による学校評価

評価方法を多元化する一方で、学校選択制においては、教育委員会が主導的な役割を果たし、統一的なフォーマットによって全学校の比較を可能にするという工夫が重要である。その理由はもちろん、利用者の学校選択の比較基準を提供するためである。

思うに、現在の学校選択制が“利用者は教育活動の違いによってではなく、学校の風評やイメージで選ぶ⁶⁾”という傾向があるとするならば、その

6) 嶺井・中川らによる主張の要点は、利用者のこのような選択行動における傾向や性質が学校間格差の拡大や固定化を生み出すとする部分である。(嶺井正也・

原因は、利用者が本当に知りたい教育活動の中身を客観的ないし統一的に比較する情報が上手く提供されていないためである。現在の学校選択制では、義務教育として各学校がほとんど同じ内容の教育活動をしているにも関わらず、それらを客観的に比較検討できる情報が多分に用意されていないという問題がある。

実際、利用者にとっての学校選択は、豊富に選択肢が提供されているわけではない。通学距離などを考えれば、選ばれる対象校は、通常、数校に絞られるのが現状である。利用者の現実的な学校選択の判断材料として、学校独自の活動を評価する情報も必要であるが、その一方で他校との相対的な実践の差を比較する尺度も必要である。統一項目による学校評価は、多元的な評価の価値を認めた上で、それでも義務教育として、あるいは利用者のニーズとして求められる一定水準の教育活動については、学校間で相対的に比較対照できる判断材料を提供する。

しかしながら、学校選択制と並んで、学校評価を統一項目によって実施しようとする自治体は少ない。本稿調査の中では、杉並区の事例が教育改革プログラムの一環として、各学校に統一的な成果指標を導入して学校評価を試みている。

学校評価の工夫③：学力調査の実施

統一的な評価項目の設定と同じ役割を果たすものに、学力調査の実施がある。学力調査の結果も、学校間に相対的、客観的な評価基準を提供する。

校長、教職員などの学校関係者にとっても、今のところ、この学力調査結果が、他校の教育活動と比較できる最も有効な客観的評価の尺度となっている。したがって、学校への効果を判断する際に、学力調査を実施しているかどうかという違いは、競争環境を整える上で極めて重要な工夫である。

調査時点では、学力調査を実施している自治体は、選択制において、足立区、杉並区、尾道市が当てはまった。もっとも、学力調査は、国によって2007年度より全国規模で導入されたため、現在は選択制度の自治体、指定校制度の自治体ごと、ないし学校ごとで共に比較できる状況になっている。ただし、その評価結果の使い方は、国および都道府県教育委員会レ

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)

ベルに委ねられており、バウチャーに連動する施策として利用される向きはない。本稿の調査時点では、国の学力調査をいかに活用するかについては、どの教育委員会からもどの学校からも明確な回答は得られなかった。

なお、学力調査結果を利用者に公表するか否かについては、次項の情報公開において詳述する。

調査した学校評価の状況を図表 5-4 にまとめた。学校選択制度における学校評価は、利用者の選択行動および学校の経営改善の両方に効果を促す施策である。評価制度の工夫次第では、学校選択制度の効果を補助し、評価制度としても新しい効果を発揮できる施策として位置づけられる。

図表 5-4 各自治体の学校評価制度の内容（2007 年度時点）

	学校評価制度の編成			
	実施の形態	多面的な評価 (外部評価等)	統一項目による評価	学力調査の実施
足立区	全学校で実施	全学校に「開かれた学校づくり協議会：学校評価部会」を設置	特になし	実施（小学校：国算理社、問題解決能力、中学校：英国数理社、問題解決能力）※ 07 年度より小学校：国算、中学校：英国数
杉並区	全学校で実施	第三者学校診断制度（希望した学校を対象）	各項目の四段階評価	実施（小学校：国算、中学校：英国数）
尾道市	全学校で実施	特になし（学校ごとによる）	特になし	TK 式観点別学力調査、および基礎・基本定着状況調査（両調査共に小学校：国算、中学校：英国数）
金沢市	学校ごとで実施	特になし（学校ごとによる、学校評議員制度は必置）	特になし	実施（小学校：英国、中学校では国および県の調査を利用）
瀬戸市	学校ごとで実施	特になし（学校ごとによる）	特になし	実施なし
瑞穂市	学校ごとで実施	特になし（学校ごとによる）	特になし	実施なし
京都市	全学校で実施	教職員・児童生徒・保護者・地域による評価制度	特になし	実施（小学校：国算理社、中学校：英国数理社）
東海市	学校ごとで実施	特になし（学校ごとによる）	特になし	実施なし

4. 制度的側面 (3) 情報公開制度との連動

選択制度と情報公開制度との連動とは、学校評価や入学者数、学力調査から普段の教育活動まで含めた様々な情報に利用者がどのくらい容易にアクセスできるか、という意味である。

例えば、選択制を採らない世田谷区や京都市では、学力調査を行っていても、学校ごとの結果は公表していない。一方で、選択制のある自治体、中でも大規模な選択者数を想定している自治体では、統計的な情報や学校ごとの評価情報も含め、情報公開には敏感であり、ホームページ上などから容易にアクセスできるようになっている。逆に、選択制度が導入されていても大規模な移動を意図しない自治体では、問い合わせをしないと情報を入手できないようである。

では、情報公開について、個々の学校はどのように考えているのか。学校ごとの情報の出し方は、選択制度下であっても異なっている。学校ごとの事情もあり、実際には情報発信に積極的な学校や、そうでない学校があるので、制度の影響は一概には言えない。

しかし、聞き取り調査では、経営者による態度の違いが見出せた。インタビューでは、概して、情報公開について否定的な意見は聞かれなかった。むしろ、選択制度と絡めての質問では、「保護者と信頼関係を築くためには情報を出す、学校を開放することが一番だ」といった積極的な意見が多く、選択制度下のある学校の校長は、「選択制度になった以上、情報については公開していく方向でしか解決は生み出せない」とも述べていた。その意味では、情報公開に対して覚悟を決めて腹をくくっているような姿勢であった。

選択制における学校経営者にとって、積極的な情報公開の重要性は、経営認識としてコンセンサスになっているといえる。

情報公開制度は、主に学校選択の利用者に効果を発揮する。とはいえ、情報が公開されることによる経営上への効果もあるため、情報公開制度も選択制度の効果を補助する施策の一つと考えてよい。学校選択における情報公開と、学校選択のない情報公開とでは、子ども、保護者、学校双方にとって存在意義が異なる施策として見なされる。情報公開により相乗効果を発揮させる工夫は、「加工しないデータの公表」、「学力調査結果の公表」、

「情報アクセスの向上」の三点にまとめられる。(なお、各自治体の状況は、図表 5-5 を参照。)

図表 5-5 各自治体の情報公開制度の内容 (2007 年度時点)

	情報公開制度の編成		
	加工しないデータの公表	学力調査結果の公表	情報へのアクセスの向上
足立区	学校ごとによる	公表している	全学校に学校公開日、情報誌有り 各学校・教委に相談可
杉並区	学校評価の統一項目は教委が公表、それ以外は学校ごとによる	公表している	全学校に学校公開日、情報誌有り 各学校・教委に相談可
尾道市	学校ごとによる	公表している (各学校が可否を判断)	全学校に学校公開日、情報誌・放送有り 各学校・教委に相談可
金沢市	公表していない	公表していない	全学校に学校公開日、情報誌有り 各学校・教委に相談可
瀬戸市	公表していない	学力調査の実施なし	全学校の学校公開日、情報誌有り 各学校・教委に相談可
瑞穂市	公表していない	学力調査の実施なし	全学校に学校公開日、情報誌有り 教委に相談可
京都市	学校ごとによる	公表していない	学校公開などは学校ごとによる 指定校変更は教委に相談可
東海市	学校ごとによる	学力調査の実施なし	学校公開などは学校ごとによる 指定校変更は教委に相談可

情報公開の工夫①：加工しないデータの公表

第一の工夫は、内容を教育委員会や学校の手を加えずに、生のデータとして公表するということである。例えば、先の学校評価でいえば、学校による分析や意見を表明することに加え、調査結果のデータを公表するという意味である。生の結果を公表することにより、実施側にとって都合の悪いデータを隠せなくなる。

このことは二つの意味で効果を発揮する。一つは、実施者側の意図的な情報操作の効果が小さくなることから、情報公開の効果が直に風評対策に結びつくことである。「情報提供」の不均衡や不確実性が高まると風評が拡大するという傾向があるため、実施側の手によって加工修正されない

データの公表は、利用者の懐疑的な解釈の余地を狭めるという効果が期待できる。

もう一つは、学校選択の利用者に、あえて学校について比較考慮や分析などの“自ら考える機会”を与えるという効果である。これは利用者の適切な判断力の育成効果を期待するものである。事実、選択制のある教育委員会や学校は、“利用者が学校についてよく考えて選んでもらう”ことを望んでいる。制度のPRでは、学校選択の際にはよく考え慎重に選んでほしいと利用者に呼びかけており、利用者が主体的に考える材料を豊富に提供するという意味で、学校側の解釈を伴わないデータを公開することは重要である。

当然ながら、教育委員会や学校は、実施する側として公表されるデータの分析作業および善後策は練っておかなければならないだろう。しかし、少なくとも実施者の意見や改善策の立場表明と、調査結果の公表とは区別して情報公開されるべきである。

情報公開の工夫②：学力調査結果の公表

上記の効果と関連して第二に、学力テストの結果を公表する方策が考えられる。

実際、独自の学力調査は実施していても、結果を公表していない自治体は多い。しかし、学校選択論争では、日本においては学校間の学力差こそが、利用者の判断材料となる可能性が高いことが指摘されている。

本稿の聞き取り調査によれば、学校選択制の有無を問わず、どのタイプの学校も学力に対して非常に高い関心を払っていることが明らかとなった。これは、利用者のニーズと学校が認識しているニーズとが潜在的には一致していると考えられる。利用者と同様に、学校関係者も学力データが、学校の評判を強く左右し得ると考えているのである。したがって、学力調査結果の公表は両者へ非常に強い影響を与えると思われる。

しかし、供給側と利用者側の認識が一致しているだけに、学校選択の大規模な利用を想定していない自治体（あるいは学校選択制を導入していない自治体）にとって、この類の情報は、両者の意図しない行動を生み出す可能性が高い。例えば、指定校制度は、教育活動はどの学校も同じように実施されているという前提（直営モデル）で実施されているため、学力情

報が公表されて学校間の格差が顕在化してしまうことへの対応が極めて困難となる。それゆえ、そのような自治体では学力情報はなるべく公表したくないというのが実情のようである。その意味では、学力データの非公開は、学校選択の利用者への効果を低く抑える役割を果たしていると考えられる。

しかし、調査結果を非公開とするのは、利用者のみならず、学校への効果も軽減される結果につながる。たとえ学校内部で調査結果を把握し経営改善できたとしても、情報公開による相乗効果を発揮できないからである。例えば、学校へのおどしの効果や、学校への信頼感の構築などの効果である。

学力情報の公開は、しばしば、学校や利用者の過度な競争や風評を煽るとの指摘がある。だが、これは選択制度を採用した環境では適切な表現だとは言えない。いたずらに競争を煽るというような批判は、指定校制度を前提とした状況（直営・分権モデルのように入学校が当初から選べない状況）で当てはまるものだからである。

学校選択は、利用者のニーズを基に移動可能な制度であるため、行政が潜在的に強いニーズである学力情報を開示していかなければ、利用者は、結果的に塾や民間業者等が提供する情報を基に判断せざるを得なくなる。例えば、一部の利用者が、民間業者が提供する学校ごとのテスト結果や塾通学者数、私学進学率、個別相談などの援助を受けることになれば、学力情報を持つ者と持たざる者との情報格差を生じさせてしまうことになる。

他方、選択制を実施する自治体にとっても、学力情報の比較検討を非公開にしたままで、学校を競争させるのは、結果的に意識の高い一部の経営者が運営する学校だけを優位な状態に置き続けることになる。現状では、有能な経営者ほど自校の学力情報を、制度を問わず積極的に公開する傾向が強いからである。学力情報の扱いが学校経営者の能力いかんで決定される状況を作り出すのは、経営力の格差を予め広げる要因を制度的に認めてしまうことになる。最終的な制度の信頼性や安定性を考えた場合、潜在的に高いニーズとなっている学力データを非公開とするのは好ましくない。

利用者のよく考えられた判断を基に選択が行なわれることを望むのであれば、正確な学力情報を公開する仕組みを導入することが必要である。利用者と学校の双方が、その情報公開を前提とした競争環境において、選択や経営実践が行われるのが望ましい。

情報公開の工夫③：情報へのアクセスの向上

第三は、それらの情報をいかに取得しやすくするかという工夫である。

情報取得の方法に関しては、教育委員会による資料の窓口配付や学校配付の他に、郵送やインターネットでの公開、各種説明会や懇談会の機会を設けるなど、方法は多岐にわたる。本稿の調査では、問い合わせや相談について、どの自治体も最終的には学校、または教育委員会の窓口ないし個別相談によって概ね対応できる態勢になっていた。

しかしその一方で、筆者が学校ごとに行った質問に対しては、同じ質問内容でも情報提供してくれる学校とそうでない学校との間にばらつきが見られ、情報を入手する側にとって、個別の相談は不都合な面も多いことを実感した。

学校選択制度と絡めた情報公開は、ある一定範囲の情報については、教育委員会がまとめた形で公表するか、あるいは、各学校に情報提供の準備を義務づけておく工夫が必要である。例えば、利用者に対しては、単なる在籍数や学校紹介だけでなく、学力情報や進学実績、部活動の成績、あるいは施設設備や教職員などの情報を、他校と一定程度比較できる形で提供されることが望ましい。

ただし、全ての学校に関する情報を網羅的に提供する必要はあまりない。というのも、実際の利用者は、近隣の数校でしか比較検討をしないため、そのような全学区的な状況把握を必要としないからである。その場合、近隣校の情報提供のために、比較可能な提供方法（ひな型など）を教育委員会なり学校なりが前もって準備しておく必要がある。

5. 制度的側面 (4) 分権的経営制度との相乗効果

学校選択制度と並んで重要な制度が、分権的経営制度である。日本において、最もその形態に当てはまるのが地域運営学校である。実地調査において、分権的経営システムを採用すると、総じて各に効果があることが示された。

分権的経営制度が最も効果を及ぼすのは、地域社会への対応とトップマネジメントへの必要性についてである。両者に対しては、選択制度あるなしに関わらず、認識の変化が強く見られた。

図表 5-6 各自治体の分権的経営制度の導入状況

	小学校 (2007 年調査時)	小学校 (2015 年)	中学校 (2007 年調査時)	中学校 (2015 年)
足立区	1 校 /72 校中	6 校 /69 校中	0 校 /37 校中	4 校 /37 校中
杉並区	2 校 /44 校中	20 校 /41 校中	4 校 /23 校中	12 校 /23 校中
尾道市	1 校 /32 校中	2 校 /27 校中	0 校 /20 校中	0 校 /16 校中
金沢市	0 校 /58 校中	0 校 /57 校中	0 校 /24 校中	0 校 /24 校中
瀬戸市	0 校 /20 校中	0 校 /20 校中	0 校 /8 校中	0 校 /8 校中
瑞穂市	0 校 /7 校中	0 校 /7 校中	0 校 /3 校中	0 校 /3 校中
京都市	78 校 /183 校中	166 校 /166 校中	9 校 /82 校中	44 校 /73 校中
東海市	2 校 /12 校中	0 校 /12 校中	0 校 /6 校中	0 校 /6 校中

もっとも調査時点では、分権的経営制度は導入が可能となってまだ日が浅く、調査した地域運営学校の絶対数は少ない。中にはまだ立ち上げ段階の学校や、必ずしも運営が上手くいっていない学校もあった（図表 5-6）。したがって、経営制度の導入が、各方面への効果や実績をもたらすかどうかは、制度採用の有無では判断できない。そこで、本稿調査では、分権的経営制度が採用される前と後による経営者の認識と行動の変化に注目した。

そもそも、地域運営学校を採用するに至った理由は、大きく二つに分けられる。

一つは、文科省のコミュニティ・スクール研究指定校に認定された経緯を持つ学校である。そしてもう一つは、地域的な特性から地域運営学校の指定を受けた学校である。

このうち、学校の意識、実績共に高い効果を挙げているのは、後者の地域的な特性から採用した経緯をもつ学校である。文科省からの研究プロジェクトでは、予算や支援が継続的に行われたが、自ら望んで指定を受けた学校とそうでない学校があり、一概に実績を出しているとは言えなかった。杉並区のある経営者は、「経営システムが成功するかどうかは、学校、地域にその気があるかどうかによって左右される」と語っている。

ただし、そのように運営に困難をきたしていた地域運営学校であっても、

聞き取り調査を行うと、経営者のリーダーシップや地域、保護者、教職員への意識は高かったという点が重要である。つまり、文科省の研究指定校であるかどうかの経緯やその実践結果を問わず、分権的経営学校の経営者の認識は、概して大きく変化しているのである。

というのも、地域運営学校は、実際の経営実態がどうであろうと、権限や意思決定、運営のあり方がこれまでと大幅に異なるからである。インタビューの中には、「成功するかどうかに関わらず、地域運営学校は他の普通の学校と比べて、運営の仕方が全く異なる。たとえ、活動する内容がなくても、理事会の会議にかけ、意見や承認をいただかなければならないのだから」というコメントもあった。

また、地域運営学校においては、人事の具申権が強化されている点も極めて重要な仕組みである。地域運営学校の制度的な強みは、学校運営協議会が学校経営の方針を決めるという点に加えて、学校がヒト・モノ・カネといった経営資源を機動的に用いることが可能になっていることにある。

このうち、現段階の地域運営学校においては、カネ（自主財源）の部分は財政との関係で未整備の段階である。だが、ヒト（人事）およびモノ（施設・活動）に関しては、事実上、学校の希望が叶えられる形となっている。特に、人事権が協議会を通じてであれ、上層部に対して強い働きかけが実現するようになったのは、経営上、極めて重要かつ強力な仕組みであると考えられる。実際にヒアリングでは、「コミュニティ・スクールになることで、人事はほぼ確実にこちらの要望が通るだろうし、他の学校よりも優先される」といったコメントや、「協議会からあの教員を変えろといった指示が出たこともあった。それどころか、校長を交代させようという動きすらあった」、「協議会が学校運営から暴走した場合に、教育委員会に人事など直接に要望を言う可能性がある。学校現場が滞ることのないように、京都ではその仕組みをあえて変更している」というコメントがあった。それくらい人事権の発動は、学校運営にとって影響が大きい。

さらに、活動力のある学校では、理事会の下部組織（部会組織）へも配慮を払わなければならない。このことから、経営者にとってなお一層マネジメント意識が高まる結果につながっていると思われる。

つまり、地域運営学校の経営形態は、それまでの校長の運営スタイルを一新、一変させなければ勤まらない仕組みなのである。その意味で、分権

的経営システムの導入が学校に及ぼす影響や効果は大きいと考えられる。

それでは、学校選択制度と絡んで、分権的経営制度はどのような相乗効果を発揮するだろうか。

上述したように、地域運営学校は、学校に効果を与える制度であり、それ単独の導入によっても効果を及ぼすことができると考えられる（詳しくは本章第二節で解説）。

しかし、学校選択制と組み合わせた場合、分権的経営は、選択制の導入によって生じる学校内への様々な状況変化に対応できる高い経営的処理能力を持っていると考えられる。学校選択制度と分権的経営制度を併用した場合の主な相乗効果として、主に次の三つの効果が期待できる。「①教職員の理解の促進」、「②多忙化への対応力向上」そして「③利用者の選択後における学校改善の向上」である。

選択制度との相乗効果①：教職員の理解の促進

教職員の理解促進を端的に言い換えるならば、それは顧客主義への意識転換を促す効果である。

本稿調査によれば、学校の各方面への効果のうち、教職員に対する効果は、選択制度を導入するよりも、分権的経営制度を採用する方が、その効果が高い傾向があることがわかった。タイプⅡ学校とタイプⅢ学校の比較では、タイプⅢ学校の効果がより大きく、タイプⅢの効果はタイプⅠ学校の効果とほぼ変わらない値を示している。

この結果は、選択制度の有無に関係なく、分権的経営制度を採用すれば教職員への効果が発揮されることを意味するものであるが、選択制度と併用した場合には、それらにいくつかの追加的な効果が付加される。

その一つが、選択制度に対する教職員の理解を促進させるという作用である。例えば、現状の教育活動を満足に思うかどうか、仕事の意義や充実感を得られるかどうかといったモチベーションを維持させる効果である。

タイプⅡ学校（供給限定された学校選択）においては、制度的には学校経営に関する裁量は従来のタイプⅣ学校と変化がない。このため、利用者のニーズ表明や選択権に関する改革が行われるだけでは、学校内部のスタッフの理解や能動的な協力は促されにくい。学校内部の理解や能動的な協力体制を推し進めるためには、学校側にも何らかの制度変化をもたらす

改革が必要であり、選ばれる側となった学校にとって、経営体制を分権化する施策は、顧客主義への転換のためには理にかなった対応策である。

実際に、タイプⅠ学校における教職員の理解は、利用者の学校選択メカニズムを通じた学校同士の競争意識で促進されるというよりは、勤務校の学校運営を小さい自律的な単位で行うことができているという動機付けによって促進されている。

例えば、足立区の五反野小における聞き取り調査では、学校選択制よりも、学校理事会の発言力の方が、教職員らに対しては強い影響を与えていると答えている。また、杉並区の杉森中や井草中などは、地域運営学校となって以降は、理事会自身が教職員の意見を尊重する経営方針を採っている。このようにタイプⅠ学校では、経営の自律性を教職員の動機付けに用いることも可能で、タイプⅡ学校よりも高い効果を維持できていると考えられる。

また、さらにこのようなタイプⅠ学校の効果は、教職員だけでなく、保護者や地域との関係においても、タイプⅡ学校よりも強い効果を維持できる。分権的経営は、各方面で生じる選択制度のデメリットを学校ごとのマネジメントの中で解消させるため、学校選択制度を単独で導入するよりも概して高い効果を発揮する仕組みであると考えられる。

選択制度との相乗効果②：多忙化への対応力向上

分権的経営制度は、教職員への理解の促進と同様に、職場内の多忙化抑制にも効果がある。

実際に、タイプⅡ学校において多忙化への変化の度合いが高くなっているのに対し（タイプⅡ学校値 - (+0.563)；図表 4-21）、タイプⅠ学校では、それが抑制されている（タイプⅠ学校値 0.000；図表 4-21）。

この結果は、筆者の聞き取り調査によって次のように解釈できる。すなわち、分権的経営では仕事量が減っていることを意味するのではなく、仕事 が合理的に進められているという意味である。あるいは、仕事に対して教職員が多忙とは感じていないということを示すものである。

分権的経営制度を採った学校は、校内分掌の見直しや役職の整理などの組織再編が行なわれる。また、会議や打ち合わせの回数や方法を見直したり、管理職や加配教員による仕事の再配分が行われたりする。このような

取り組みは、タイプⅡ学校ではあまり進められていない。

選択制度との相乗効果③：利用者の選択後における学校改善の向上

最後に、分権的経営制度との併用により、選択利用者の学校参加が促されるという点である。

学校選択制度への批判には、“利用者の選択（choice, exit）によるおどしの効果だけで学校改革が上手くいくのかどうか”、ないしは“選択的志向が強まると、参加（voice）による改善作用が弱まるのではないか”との指摘があった。

しかし、分権的経営制度の併用は、これらの懸念を払拭させる役割を果たすと考えられる。実際にタイプⅠ学校においては、教職員、保護者、地域の各方面に対して、タイプⅢ学校と同程度、もしくはそれ以上のプラス効果を発揮しており、選択制度を導入しても分権的経営の機能が薄れる傾向は見られない。

以上、「学校選択制度」、「学校評価制度」、「情報公開制度」、「分権的経営制度」の四つの制度的側面の影響力を考察した。これらの制度の併用や細かな工夫をすることが、学校選択制度を効果的に運用する決め手になると考えられる。

そしてこれらの諸施策が連動する中で、最終的な改革効果を左右する要因として、学校ごとの経営的側面がある。以下では、選択制度の考察に続いて、経営的な要因の考察に移りたい。

6. 学校の経営的側面 ―学校はどのような取り組みや工夫を生み出しているのか

様々な制度を上手く使いこなす、効果が上がるかどうかは、経営者やスタッフがどのように職務を実施しているかによっても左右される。

日本の従来の学校経営は直営モデルによる供給体制であった。直営モデルでは、経営者が独自の経営効果を生み出そうとしても、それを可能にする法制度が整っておらず、取り組みが適切に評価されない可能性が高い。

そのため、従来の学校経営においては、「経営」的な効果に注目し、評価することはあまり意味がないことでもある。直営モデルでの学校経営の要点は、もっぱら地域性や都市化などの外的環境の変化や全国的な教育問題への対応力や問題解決力に置かれる。

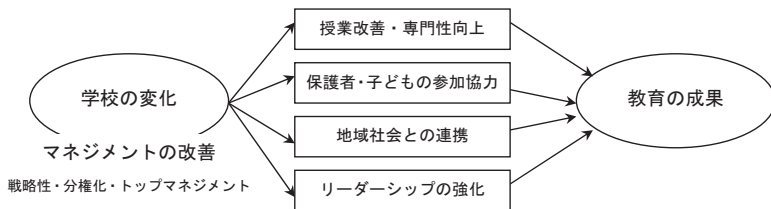
むしろ、従来の学校経営では、学校内部で独自の目標や方針を作り出し、成果を上げて外部へ公表しようという「マネジメント」は、教育委員会との意思疎通や統一的な実施を妨げる可能性もあり、学校運営に不可欠な要素ではない。校長のリーダーシップもスクールリーダーのそれというよりは、教育委員会から派遣される所属長としての管理能力といった色合いが強くなる。

しかし、学校選択制、あるいは分権的経営や評価制度の導入によって、校長の経営裁量は拡大しており、改革の効果を強く出すか、出さないかの違いは、経営能力の違いによっても説明できると思われる。また、学校選択制度のない通常校であっても、リーダーシップや経営のあり方いかんで優れた学校になれることが、聞き取り調査でも判明しており、日本の学校制度における経営的側面は、今までになく注目に値する要因である。

そして、学校選択制や分権的経営の導入による制度改革の目的は、学校への効果から利用者への波及効果へとつなげることであり、最終的によりよい教育の成果を出すことである。分権モデルやバウチャーモデルといった供給体制にとって、学校への効果から利用者の利益につなげるためには、学校のマネジメントが改善される必要がある。

学校の経営的側面の変化が、最終的に利用者の波及効果へとつながる道筋を示したのが図表 5-7 である。

図表 5-7 マネジメント改善の効果



まず、学校運営方法の変化として、マネジメント（戦略的な目標管理、権限と責任の委譲、トップマネジメント機能）の改善が行われる。この変化は、教育活動の各方面に向けて影響を及ぼし、それらがサービスの受け手である利用者（子ども）に対するよりよい教育に結びつくという道筋を描くことができる。

以下では、マネジメントの達成によって教育活動に与える効果を四つの経営的側面として捉える。四つの効果を(1)教員の授業改善、(2)保護者・子どもの参加・協力、(3)地域社会との連携、(4)管理職のリーダーシップに分けて説明する。

7. 経営的側面(1) 教員による授業改善、専門性向上、カリキュラム作成

よりよい教育サービスの根幹を支えるのは、教師によるいい授業、いいカリキュラム、いいクラスづくりである。教員の質的向上策は、学校にとっても自治体にとっても最重要の施策に位置づけられる。この点、学校選択制の有無ないし、分権的経営の有無の違いで有意な差はあまりなかった。

まず、採用段階については、京都市、杉並区では独自に「師範塾」を開講し、就業前からの教員養成を行っている。杉並区では、区の予算で教員を採用する施策を行っており、養成講座やインターンを修了した者に受験資格を認めている。勤務校の異動についても、教員のフリー・エージェント制度を採用し、募集する学校と異動を希望する教員の意思が合致すれば異動を可能とする仕組みを採っている。

教員研修に力を入れているのは、尾道市や金沢市の学校であった。県教育委員会の研修プランに加え、市独自で就業年数ごとの研修を行っている。また、金沢市では教育特区制度に指定されていることから、プロジェクト型、メニュー型の研修計画も備えている。「地方都市がわざわざ研修計画に予算を計上するのは難しいことだけれども、学校をよくするためには教員の質を向上させるのが最も大事な方法」だと、担当者らは語っている。また、尾道市のように、学校独自の研修に力を入れている例が見られる。新しく赴任してきた教員に、当校の教育指針に沿った個別研修を受けさせるといった方法である。

授業研究については、尾道市や瑞穂市の学校が注力している。尾道市長江小や土堂小では、研究授業を一般に公開している。長江小では「毎年大変なくらい研究授業を開催するので、それだけで全国的に有名になった」という。「教員は普段の授業と研究授業の準備を同時にするので、とても忙しく、誰かしら夜中まで学校に残って働いている。でも、研究授業で評価を受けることが教員のやる気を支えているし、本校に勤めた教員は教える力がつくので他へ異動したときも感謝される。長年取り組んでいる実績

からも教員たちの評判はよい」と述べている。

瑞穂市では、全教員が必ず年一回は公開授業を行うことを義務付けている。「年配の教員になると、公開授業や研究授業は正直、あまりやりたがらないものだ。しかし、どの学校も行うことで、異動した先でもやらなければならない。そのような壁を取り払うように工夫している」。

また、足立区五反野小では、保護者の授業アンケートを教員へフィードバックさせて授業改善につなげるという方法を行っている。「授業を保護者に評価されて、互いに公表されるのは当初、非常に抵抗があった。しかし、勤務評定と結びつけないことを条件に取り組んでもらった。査定の材料にするのが目的なのではなく、保護者の目をどうしても普段の授業の改善に役立てて欲しかったからだ」と話していた。

最後に、教員の多忙化への対応策である。

教員が多忙化するという質問に対して、まず、上記の「授業改善や研修などの取り組みで忙しくなったとしても、その点で多忙さや不満を感じている教員はいない」という意見がほとんどであった。金沢市、尾道市、足立区、瑞穂市のどの地域の学校の取り組みにおいても、「よその学校からは『あの学校は忙しくて大変だ』というような噂になるが、中の人間は決してそうは感じていない」という感想を語っている。多忙化として問題になるのは、日常のペーパーワークや会議への出席など、授業以外の部分である。

多忙化については、多方面に活動している学校ほど、何らかの対処を行っている。五反野小では、原則、朝会をせずに当日の連絡事項はすべてインターネット上のウェブ掲示板を利用している。個別的な連絡は極力メールを利用するか、でなければメモ書きを使って、伝達のためお互いの時間を割かないような工夫をしているという。「会議の回数はほとんど週一回くらいに抑えている。会議で説明を要する内容は、前もってメールや掲示板などで流しておいて、出席者に閲覧してもらう。そうすると議論は実質的な中身から始められる。民間では当たり前の方法が学校ではそうではなかった」と述べる。

逆に、教員同士のコミュニケーションを活発にさせるという意見もあった。東海市明倫小では、「メールなどを上手く使いこなせない教員も多いし、そういう方法は採っていない。その代わり教員数も多くないし、会議の数自体も少ないので、朝会や学年会議において徹底して情報を交換している。

朝会の時間を他校よりも五分長く取っている」と述べていた。

また、主幹制度を採用している自治体では、主幹が実質的なまとめ役となり、主幹がほとんどの仕事を把握する学校もある。つまり、会議は校長、教頭、主幹らが出席する会議と、主幹と教員が出席する会議に分けられる。教員全員で行う会議を減らすための工夫である。金沢市のある校長は、「結局、教員に近い側の人間が個々の教員の意見や要望を把握しているので、議論の整理がスムーズである。こちらとしても誰の意見を聞いていいかわからない状態よりは、ある程度まとまった意見を出される方が意思決定は早くなる。ただし、主幹の先生はすごく大変だろうと思う」と話す。

総じて、調査の結果からは、多忙化の原因は諸連絡・報告の多さよりも、会議の多さ、その長さにあると思われる。管理職にとっても教員にとっても、相互のコミュニケーションは大事にしているが、双方とも会議は減らしたいと考えているようである。特に全体会議を行っても、自分に関係のない話は聞いていないことが多く、あまり効率的ではないというコメントも聞かれた。

8. 経営的側面（2） 保護者・子どもの参加、協力

保護者への対応が進んでいるのは、タイプⅠ学校、タイプⅡ学校においてであった。学校選択制度の導入が保護者へのマネジメントを活性化させる要素である。

まず、取り組みの指標となり得るのが、各学校が、保護者アンケート、あるいは満足度調査を実施しているかどうかである。この点、選択制度下のほとんどの学校がアンケートを行っており、ある意味、選択制とニーズ調査はセットで実施されているかのような状況になっていた。

ニーズ調査のポイントはいくつかあり、その一つが、保護者からの回収率や保護者会の出席率である。例えば、アンケートの回収率が高ければ、それだけ保護者との関係も良好であるし、参画意欲や応答性も高いと予想できる。この点、足立区五反野小では、授業参観日に集中してアンケートを実施している。したがって、回収率は高くなるが、その際に保護者の記名欄も設けるといった工夫をこらしている。「もちろん無記名でもかまわないが、記名した場合には無謀な要求は出なくなった。当初は、いろんなクレームが書かれていたが、こちらがそのような姿勢で求めれば、保護者

の意見から非常に良いアドバイスを受けることもある」。

同じく足立区弘道小では、学校運営が難しかった頃は、保護者アンケートの回収も上手くいっていなかったという。「最初は、六割くらいの回収率でした。それが、アンケート結果をしっかりと分析して、その結果を機会があるごとに保護者に説明したり配布したりすることによって、徐々に八割、九割と上がっていったと思います。九割くらいの回収率になると、保護者とのコミュニケーションがしやすくなっていることが実感としてわかってきます」とコメントしている。

もう一つのポイントは、保護者に何を聞くかという質問内容とその利用の仕方である。大方の例は、“学校は教育のどこに力を入れていると思うか、あるいはどこに力を入れて欲しいと思うか”といった教育活動全般に関する項目を質問している。また、具体的な授業の評価を聞く場合もあれば、学校公開の様子や各種行事の感想を聞く場合もある。アンケート結果の使い方は、校内で閲覧され個々の教員に渡されることが多く、そのほとんどが保護者に向けて公表されている。

そして、これらのアンケート結果は、選択制度や地域運営学校の管理職にとっては学校運営の重要な指標になるようだ。金沢市のある校長はこう答えた。「例えば、学校が荒れていたりした場合、校長にとっての仕事の突破口は、まず保護者との関係をどううまく作っていくかである。その際、いきなり行動しようとしても上手くいかないことが多い。その時にコミュニケーションの手段として、アンケートで感想や意見を伝えてもらう方法は有効である。それらの返事を保護者会やPTAなどを通じて公表することで、徐々に関係が作られていく」。

管理職にとっては、直接子どもと結びつく機会が少ないことから、これらの調査で保護者のニーズや様子の変化などを敏感に感じ取っているようである。

アンケートと並んで重視されるのが、学校参加制度の利用の仕方である。

実は、参加制度を実質的に上手く利用できるかどうかは、制度的な工夫ではなく、その運用レベルでの経営能力に懸かっていると考えてよい。経営者が、参加制度のどの機能（例えば、意見集約機能、アナウンス機能、意思決定機能、説明責任の効果、実働・協力部隊としての機動力、など）を重視しているのかによって、用いられ方がそれぞれ異なるからである。例えば、「学校が荒れている場合は、保護者会を多めに開く。学校を開放

してとにかく保護者に参加してもらうことが大切だ」、「本校では運営協議会が保護者部会をうまく組織しているので、学校の要請に応じて活動してくれる」といった利用方法の違いが見られる。

ただし、本稿調査では、自治体で一律的に実施しているタイプの制度、例えば学校評議員、PTA 会議、開かれた学校施策などは、学校側が“それはそれとして”利用している実態が明らかになった。つまり、個別の施策という形で取り組んではいるが、他との連動はあまり見出されていないという側面である。

おそらく、学校評議員や PTA 会の意見には、学校運営協議会のような法的拘束力がほとんどないという面と、それらが実質的に plan-do-see の戦略的な経営サイクルと結びつきにくいという面とで、相乗効果を作り出すのは難しいからであろう。ある地域運営学校の校長は、次のように語る。「学校評議員は、自分が選んだ評議員の人から『意見を伺う』だけ。校長の意識の置き方として、学校運営協議会は全く違う」と。

その他、マネジメントの働きには、保護者だけでなく、子どものニーズを重視する傾向がある。

アンケート調査では、タイプⅠ学校において非常に高い割合で児童生徒の意向を尊重する傾向が見られた。次いで、タイプⅡ学校、タイプⅢ学校において強い。これは、多様な意見を集約していく過程において、サービスの受給者である子ども自身のニーズを最終的には見逃すことはできないとの理由に由来する。子どもの意向を重視すると述べた経営者は、例えば次のような考えを述べている。「どんなニーズを重視するのかといえば、子どもの意向は決して無視できないだろう。保護者の意見は尊重するが、現場で普段見たり接したりしている子どもたちの意見というのは、これからもっと大事になってくる。私たちは、親ではなく子ども相手に仕事をしているのだから」、「親ではなく子ども。子どもの成長を願っているからこそ、子どもと向き合って意見を聞くのは当然しなければならないことだ」、「学校がオープンになってしまえば、保護者、地域だけでなく子どもの意見も聞く必要があるだろう。逆に今までのように保護者の話しや意見を聞いていれば済むようなやり方ではいられない」。

選択制度や地域運営学校には、子どものニーズを重視させる直接の仕組

みはない。しかし、その環境での経営活動は、子どものニーズに目を向けさせる効果を持つに至った。

9. 経営的側面 (3) 地域社会との連携

経営的側面の第三は、地域社会とどのように連携をとっているかである。

経営者たちからは、「学校は本来地域に開かれているべきである」、「閉鎖性を打破していくために必要」、「地域への情報発信が増加しているのは全国的な傾向」であるといった話が聞かれ、おおむね学校が地域社会と結びつくのは必然性があると認識している。

ただし、経営者たちの現実的な認識として、選択制度のある学校と、ない学校においては、それぞれ地域社会に対する違った課題を抱えていることが判明した。

例えば、学校選択制度のない自治体においては、学校のいったい何を地域社会へ発信していけばよいか、また、学校の何について協力してもらうかに非常に苦慮している実態が判明した。通常校では、これまでの学校教育に引き続く形で、地域へ何をどうアピールすればよいか、あまり明確になっていないからである。

しかし、そのような選択制度のない学校、地方の学校においても、近年の趨勢として地域社会との関係が急速に希薄化していると感じているようである。経営者たちは、「子ども会の組織率の低下は、放っておくと駄目になってしまう」、「新興住宅地が急激に増えて子供同士のつながりが弱くなっている」、「旧市街地が高齢化、衰退してきて、地域活動に活力がなくなった」などの変化が、子どもの育ち方に悪影響を与えていると考えている。したがって、そのように感じている学校は、たとえ制度的な環境がなくても、自ら意識的に地域社会の学校参加を働きかけているのである。

その主な方法としては、ホームページの更新や学校だより、学年だよりを地域へも配布する、学校評議員などによって関係を作っている。ただし、調査では学校行事へ直接参加してもらうといった試みをしている学校は少なかった。

また、地域が学校評価に参画している場合は、その判断材料を提供するために常時、情報を発信し続けなければならないといった状況も見られた。例えば東海市渡内小では、地域と共同で実施する学校評価システムを採用している。したがって、「地域に情報を発信しないと、地域から評価のさ

れようがない。例えば、研究指定となっている実践内容は、たとえ地域社会にあまり関係がないようなものでも、公表していかない限り成果が評価されない」と述べる。

一方、学校選択制度における学校では、利用者の流入、流出によって、子ども同士のつながり、保護者同士の関係が薄れるのではないかと心配があるようだ。タイプⅠ、タイプⅡ学校では、地域社会との関係を密にすることによって、それを補おうと考えている。

というのも、学校選択制が入れば、子どもが通ってくる地域は必然的に広がるからである。本稿調査においても、「入学前の子どもが他学区への流出するのを防ぐのが地域への重要課題」、「単に元の校区だけに留まらない対応が必要になってきた」、「保護者同士の連絡がとりにくい」、「行事などで保護者の連携が取りづらくなっている」との声が聞かれた。このような利用者の変化にどう対処するかという点が、経営上の重要な課題となっている。

では、この課題に各学校はどう対応しているのか。結論から言えば、選択制度下の学校では、学区から入学者の流出を防ぐ対策と基本的に同じような対策を採っている。⁷⁾

例えば、学校公開日に地域の人たちの参加を呼びかける、学校だよりをなるべく広い地域に配布する、入学前に前もって地域と連携した学校行事に参加してもらう、などの取り組みが行われている。要するに、入学希望者に学校をよく知ってもらう取り組みと、地域社会に対する取り組みとが重なっているのである。「地域社会の活動は学校のよさを伝えるために必要」、「単に学力などの一部分の情報では理解されたことにはならない。地域には学校全体を十分に理解してもらった上で協力してもらっている」、「自校区の人に対してもあくまで自由選択なので、自校の事をわかった上で選んでいただきたいと思っている」、「自校区の人にとっても、自ら選択しているのだという自覚が明確になるのが、取り組みの最終的な形である」との意見が聞かれた。

選択制度の学校にとって、「地域社会との関係」を聞くと、“自校区における入学者の獲得や流出の防止”といった考えに結びつくようである。

7) 自治体による対応策としては、例えば瑞穂市では選択制によるコミュニティの力をそがないようにする方策をとっている。保護者・子どもは、他区の学校を選択した場合でも、自治会や子ども会は住んでいる地区の組織に加入するようになっている。しかし、その一方で校区コミュニティには所属するようにしてバランスをとっている。

加えて、学校がそのように働きかけることによって、地域との関係が変わる場合があるという。「元々地域との関係はよかったが、取り組むことによってそれまでわかりにくかった地域のニーズが見えるようになってきた」、「選択制の導入により地域の側から学校をより細かく見ようとする、知ろうとする姿勢が増した」、「最初は興味をもたれなくても、情報を出し続ければ年単位で効果が出てくる」といった効果もあるようである。

10. 経営的側面 (4) 管理職のリーダーシップの強化

第四の要素として、リーダーシップの発揮に変化があったかどうかという点である。各方面への管理手法には、どのような変化が見られたかということである。

第二章第一節で取り上げているマネージャーの枠組み（図表 2-3）においては、経営者の役割は四つの段階に構造化されている。まず、与えられた「公的権限と地位」が、「対人関係の役割（看板、リーダー、リエゾン）」をもたらし、そこでの振舞いが「情報関係の役割（監視、伝達、スポークスマン）」の内容を作り出し、それらが結果的に「意思決定の役割（企業家、障害処理、資源配分、交渉）」を果たすことになる」と説明した。⁸⁾

このマネージャー機能の四つの段階のうち、学校選択制度において変化しているのは、「対人関係の役割」と「情報関係の役割」である。というのも、学校選択制度の導入によって、最初の段階に当たる校長の公的権限や地位には、ほとんど変化がないからである。

したがって、変化の第一段階は、対人関係の役割（看板、リーダー、リエゾン）の変化に始まる。本稿の調査においても、選択制度の中の学校は、看板（＝外部に向けた姿勢）、リーダー（＝スタッフに向けた指示・命令）、リエゾン（＝連携・コンセンサスづくり）のどの点についても変化が見られた。

その中でも特に注目すべきは、看板（外部に向けた姿勢）の役割の変化である。「勤務校を自分の学校として意識するようになる」という項目に強い変化があったように、勤務校へのアイデンティティは、通常校（タイプⅡ学校）においても強くなると考えられる。この点について、聞き取り調査では、「選択制度では、学校に対し校長としての理念を果たしていくべきだと

8) 「法政論集」263号に掲載。

思う、「以前から当校の理念は変わらないが、選択制によりそれが一層明確になる」、「選択制の導入により、学校の特色が出しやすい。こちらの立場を以前より表明しやすくなった」というコメントを聞くことができた。

次に、情報関係の役割の変化についてである。このような管理職の対人関係の変化は、以前とは違った「学校」になっているという認識の変化をもたらす。管理職の情報関係の役割が変化するかどうかは、自身が「学校」が変わってきたと認識する程度によって左右される。例えば、変化に敏感な経営者は、情報収集において新たに必要な情報の量、ないしその質を共に重視する。そのために、従来と違った入手ルートを確保し、業務監視方法や連絡方法、あるいは情報提供（プレゼンテーション）の仕方などを工夫する。

本稿の聞き取り調査によれば、選択制度におけるどの校長も、自身の役割の変化を敏感に捉え、情報収集の仕方やその処理の仕方を変えたり、伝達に工夫を加えたりしているようであった。「情報が入ってくるようになったので、昔はわからなかったことがわかるようになる。それによってできることとできないことが明確になる」、「隣接している学区の様子が気になる」、「ブロックごとの連絡会議が新しく行われるようになった。結局、校長にも異動があるので、仮に別の学校へ異動になっても互いに困らないように、学校間の連携は逆に綿密になっている」、「クラス編成や教員の増減、部活動の部員構成にも関係するので、入学者の動向は気を使っている。ニーズへの対応は重要だと思っている」、「評価を謙虚に受け止める」、「義務教育として小中学校の連携は大事になる」、「説明責任は意識するようになった」という。

そして、最終的に校長は、情報関係の役割を経て意思決定を行う。意思決定のプロセスでどんな要素を重視しているかは、各校長によって異なっている。しかし、一般に校長のリーダーシップが重要だと強調される一方で、校長たち自身は、トップダウン型の意思決定スタイルよりも、周囲とのコンセンサス型の意思決定を大事にしている傾向が見られた。「近年どの場面でもコンセンサスが重要になっている」、「経営協議を行っているという感じになった」、「選択制によって指示しやすい空気になってきた、スタッフの側に“構え”がなくなっているし、他の様々な情報についても聞きたい、知りたいという気持ちが出てきた」、「校長の思いだけでは達成できない。教育の質を高めるにはコミュニケーションが大事」、「選択制になって年数が経っているので慣れてきたというのが一番の要因」、「都が求める

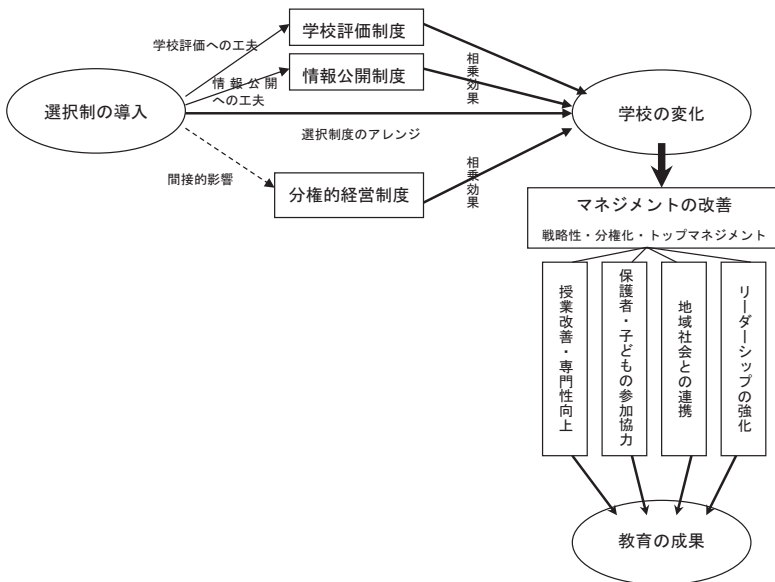
強いリーダーシップは、まずはスタッフを気持ちよく働かせることが目的。教員の責任は校長の責任でもあるので、教員のことは第一に考えたい。そのような点からコンセンサス型の会議が増えている」と答えている。

11. 小括

以上、本節では、現在の学校制度改革における諸制度の導入や学校経営の変化が、いかにして学校の効果へとつながり、最終的に利用者への波及効果へと結びつくのか、その因果関係について考察した。

改革の効果に関する因果関係を再度整理すると、次のように説明できる(図表 5-8 参照)。

図表 5-8 制度と経営による改革の効果 (モデル図)



まず、改革の効果は、教育委員会がどのような制度を採用するかという制度的側面と、学校がどのように経営するかという経営的側面に分けられる。

制度的側面は、学校選択制度や分権的経営制度の導入に加えて、学校評価や情報公開制度が併用されることで、学校（供給者）の効果を作り出し、

学校の経営改善に影響を与える。このとき、学校への効果を顕在化させるためには、諸施策と学校選択制とを連動させるための編成や工夫を加えることが重要である。

現段階の実施状況においては、学校選択制度が学校に与える直接の効果は小さいと考えられる。というのも、国内の学校選択制は、選択前および選択後においても利用者への規制が強いため、入学者の増減が学校経営に与える刺激（おどし効果）はさほど大きくはないからである。これは、教育委員会が、あえて規制の強い選択制度に編成することによって、学校現場の混乱を回避し、人材や予算などの資源の希少さや事務量などのコストの増大に対応するためであると考えられる。

ただし、学校選択制の導入による効果は、決して小さいわけではない。なぜなら、選択制度を導入することによって、既存の学校評価や情報公開といった制度の効果が向上するからである。しかも、学校選択制度に沿う形でこれらの制度の編成を加えた場合には、学校に対してさらに強い刺激を与えることになる。現在の学校選択制は、学校評価や情報公開といった他の諸制度との連動によって、学校への相乗効果を促していると考えられる。

そして、制度的な要因による学校への効果は、学校内部の経営改善を促す。

学校におけるマネジメントの改善は、教職員、保護者、地域社会、管理職のリーダーシップなど、教育活動の各方面における変化を作り出す。これらが改革の効果に関する経営的側面である。本稿の聞き取り調査によれば、それらの制度改革は、学校ごとのマネジメントの変化を作りだしている。そして、それら経営的側面の変化が、最終的なサービスの受け手である子ども（利用者）への効果につながっていると考えられる。

したがって、学校制度改革の効果は、二段階で説明できる。まずは、①制度導入による学校への効果である。そして、②学校の経営改善に伴う子どもへの波及効果である。

これらは、学校選択論争において、学校選択の推進者が主張した学校改善への道筋とほぼ一致する。本稿調査の結論としては、日本における現段階の学校選択制の導入状況は、学校選択の推進者が想定する形で効果を生んでいると考えられる。かつ、実際に①学校が変化し、②利用者に利益が及んでいることから、制度改革は一定の効果を上げていることが確かめられた。

そして、本稿調査においては、学校選択制度と分権的経営制度を併用した場合の学校への効果が高いことがわかる。タイプⅡ学校よりも、タイプⅠ学校の経営の方が各方面においてより高い効果を上げることができているからである。しかも、タイプⅠ学校の効果は、分権的経営を単独で導入したタイプⅢ学校と同等以上の効果を発揮する傾向がある。

次節においては、分権的経営制度における具体的な経営手法を省察するために、実際のタイプⅠ学校、タイプⅢ学校の実践内容について集中的に取り上げる。学校ごとの経営力の違いが、最終的にどのくらいの活動の差を生み出すのかを考察する。

