

---

## 論 説

---

# バウチャー供給見直しによる 代替手法の制度分析 —公教育における制度変更の経験—

石 垣 智 宏

### 目次

1. 課題設定
2. 先行研究との位置づけ
3. 選択制度の特徴と連動効果
4. 代替手法としての指定校変更制度
5. 結論

## 1. 課題設定

1980年代以降の行政改革、とりわけニュー・パブリック・マネジメントの展開のなかで、バウチャー制度（準市場）が福祉、医療、教育などの分野に広く導入されている。バウチャー制度とは、公共サービスの費用の全部または一部について公的資金を利用者に（クーポン等の形で）一旦支給したうえで、競合する複数の供給者のいずれからサービスを受けるかは利用者が選択できるようにする制度である。利用者に一旦支給された公的資金は最終的には選択された供給者に支払われるので、供給者には利用者を獲得するために競争するインセンティブが生じ、これによってサービスの質や効率性の向上が期待される<sup>1)</sup>。

バウチャー制度は日本においても、医療や福祉においてはすでに導入されてきたが、義務教育分野においては「学校選択制（度）」という形で導

---

1) 日本でのバウチャー制度（準市場）の医療・福祉・保育など行政分野への展開を検討したものとして、後（2009）第4章、および後（2017）を参照。

入の是非が問われており、その効果を検証することは、教育問題への解決はもちろん、バウチャーモデルが他の分野に応用され波及していくという意味で、非常に重要な社会的意義がある。

日本の公立学校における学校選択制度の実施状況は、2000年代に東京都内をはじめ一部の自治体で導入され始めた。文部科学省（2012）の調査によると、公立小学校で246（15.9%）、中学校で204（16.3%）の自治体の実施を継続している。

他方、実施の見直しや廃止を検討する自治体も出始め、群馬県前橋市や長崎県長崎市のように導入後間をおかずに廃止を決めた事例も見られた。こうした中、東京都杉並区や石川県金沢市では導入後10年以上を経る中で、2015年度に双方とも学校選択制を廃止し、元の指定校制度に戻している。これらは初期の学校選択制見直しの動向とは異なり、一定期間実施され定着しつつあった制度が廃止された事例であるが、制度廃止によって生じた変化については議論されることも少なく、その効果もほとんど明らかになっていない。

そこで本稿では、「学校選択制度の廃止に伴い、それまで見られた学校経営や保護者、地域社会に関わる施策は変わる（元の状態に戻る）のか、あるいはどんな方向に変えようとしているのか」という課題を設定する。特に後半部分について、「学校選択制を廃止した自治体は、代替的手法を導入し、新たな政策目的や教育成果を達成しようとしているのではないか」という仮説を立て考察する。学校選択制に替わる政策手段にはどんな意図があるのかを明らかにしたい。とりわけ、今回の調査対象とした二つの自治体は、制度を廃止した直後であるため、実務当事者たちは改変前後の状況変化を直に体験している。変化の前と後を知る人物や状況を調査できる機会は限られているため、速やかに実地調査を行った<sup>2)</sup>。

---

2) 調査は教育委員会および学校の協力を得て、ヒアリングを行った。杉並区は2017年8月21日～23日、金沢市は8月7日～9日にかけて実施し、両教育委員会担当課および、杉並区立小学校3校（うち地域運営学校：CSが2校）、中学校4校（全てCS）、金沢市立中学校5校（CS1校）の管理職を対象に1時間程度の聞き取りを行った。調査にご協力とご支援を頂いた方々に心から感謝の意を申し上げたい。

## 2. 先行研究との位置づけ

臨時教育審議会（臨教審）の設置に始まる 1980 年代の教育の自由化論争では、学校選択制をめぐる激しい論争が行われた。黒崎勲は、「抑制と均衡の原理」と「学校改革の触媒」としての学校選択の意義を提唱した。制限された学校選択を導入することで、親と教師の間のチェック・アンド・バランスを回復させ、民衆統制と専門家の指導力を機能させる触媒となると主張したのである。これに対して藤田英典は、それらの理念は、機能的には市場原理と区別がつかないとし、実際には市場化と同様の効果を作り出してしまうと批判した。二人の論争は他の教育学者らを巻き込み、公平性などの観点から学校制度や教育内容、学校参加など公教育のあり方を問う幅広い議論に発展した。公共政策としてみれば、新自由主義によって教育にも供給方法の多様化が提起された時期であった<sup>3)</sup>。

学校選択制をめぐる言説段階の論争は、その後の国内の実践例での検証を待つことになり、品川区を始めとする学校選択制を導入したいくつかの自治体を対象に実証研究が行われた。それらの研究を整理すると、主に教育を「利用する側（子ども・保護者など）への効果」に注目した研究と、教育を「供給する側（学校・教員など）への効果」に注目した研究とに分類できる。

まず利用する側への効果については、選択行動の実績や保護者アンケート等を用いて、選択制度が利用者の行動をどのように変えどんな結果をもたらすのかという点を解明しようとしている。代表的な嶺井正也らによる一連の研究は、品川区ないし東京都や全国規模の調査で、学校選択が利用者の選択行動に強い影響を及ぼし、学力上位校や風評による選択が結果的に学校格差の固定化につながる傾向があることを示した（嶺井・中川編 2005、嶺井・中川 2007、嶺井 2010）。同様に深見匡（2003）および中田康彦ら（2005）は、品川区の調査から利用者が選択する学校とそうでない学校の両極分化が生じていると述べ、その後の佐貫浩（2010）の調査でも同様の傾向が進行していると指摘する。

---

3) 二人の論争は主に『教育学年報』第 2 巻～第 7 巻および第 9 巻にわたり掲載された。二人の主張は黒崎（1994、2004、2006）、藤田（1997、2000）の著作にまとめられている。

さらに選択行動の実証分析は、遑ってどのような学校選択制なのかという制度設計上の課題や選択を取り巻く社会経済の影響力の考察にも用いられている。例えば橋野晶寛は、選択されやすい学校規模との関係（橋野 2004）や学校選択前と後で提供される情報の不確実性の程度（橋野 2005）について分析し、学校の規模と情報の多寡は利用者の選択時の判断に影響を与えることを指摘している。貞広斎子（1999、2001）や山下絢（2009、2016）の分析によれば、学校が通学の利便性や部活動などの理由で選ばれていることに加えて、利用者の特性として、親の学歴や年収等の社会的属性を背景にした子への教育アスピレーション（将来的な学歴期待や中学受験の意思など）が選択行動に影響を与えることを示唆している。

また選択行動の分析の他に、統計データを用いて利用者自身への直接的な教育効果を扱った実証研究もある。吉田あつし他（Yoshida, Kogure and Ushijima 2009）や中村亮介（2009）の研究は、選択制導入による学力への効果を検証し、正答率の上昇は見られるが統計的な有意差は小さいとしている。また佐藤宏嗣（2012）は、学力や不登校の改善効果を検証し、中学校の不登校への改善に有意な効果があると指摘する。このような利用者への効果に関する研究は、総数自体は多くないにしても国内の実証研究のかかなりの割合を占め、学校選択の有効性を問う判断材料となっている。

対して、教育を供給する側（学校）への効果を扱った研究は、経営方法や教職員、学校への参画や教育活動など学校内部の変化に注目している。選択と参加の効果を扱った橋野（2003）は、学校選択は参加と共に学校改善メカニズム（exit と voice）に寄与していると指摘する。また、品川区の教育改革を分析対象とした小川正人ら（2009）によれば、教員アンケートによって管理職と教諭との間で意識の差はあるものの、保護者や地域社会への対応に効果があり、教育委員会の支援に課題があることを示した。さらに、杉並区立和田中学校の学校改革の効果を検証した荻谷剛彦他（2008）の研究は、学校選択による影響を直接扱ったものではないが、一連の改革の供給者への効果の解明を試みている。そこでは学校改善のプロセスを生徒の学習意欲や行動変化の面だけでなく、経営変化や教員の意識変化としても捉えている<sup>4)</sup>。

---

4) 供給者への効果に着目して、筆者は 2007 年に、本稿の自治体を含む国内で導入され始めた学校選択制と地域運営学校の導入効果に注目し、両者が学校教育に

しかしながら、供給者に対する国内の実証例として挙げられるものは多くない。実施する自治体が公表する行政情報や実践報告書、学校関係者による著作等を除くと、圧倒的に研究が不足しているという問題がある。学校選択制により学校がどう変わるのかといったテーマは、言説段階で黒崎が主張した「抑制と均衡の原理」や「学校改革の触媒」として機能する可否かを判断する重要な論点であったにも関わらず、行政研究として学校の変化や学校改善のプロセスを具体的に把握できないまま時間が経過している。したがって本稿は、学校への効果の検証の一端に寄与するものとして位置づけられる。

### 3. 選択制度の特徴と連動効果

以下ではまず、廃止される前の杉並区・金沢市の両自治体の学校選択制について、導入の経緯、制度の特徴、諸施策との関連について概観する<sup>5)</sup>。

与える影響を聞き取り調査等の方法で実証研究を行った。具体的な発見として、学校選択制単独に比べて地域運営学校単独の方が学校に与える肯定的インパクトが大きいこと、さらに、両者が併用された場合にはさらにそのインパクトが大きくなるという知見を得た。石垣（2014）（2014-2016）

- 5) 杉並区の内容は、「杉並の教育を考える懇談会提言（2000年）」、杉並区教育委員会「学校希望制度のご案内（2006年）」、「年度別学校希望制度実施結果（2003～2005年）」、「『杉並区学校希望制度検討会』報告書（2012年）」を参照した。

金沢市の内容は、「金沢市中学校学校選択制懇話会提言（2005年）」、2005年度金沢市教育委員会第10回定例会議議題第40号「金沢市中学校学校選択制（通学区域の弾力化）」について、「金沢市中学校学校選択のご案内（2006年度中学校新1年生用）」、「金沢の教育[行政編]」（2006年度版）を参照した。

また、両自治体の学校数等のデータを以下に示す。

	東京都杉並区	石川県金沢市
面積	34060km <sup>2</sup>	46864km <sup>2</sup>
公立小学校数	43校（1校区あたり約792校）	56校（1校区あたり約837校）
総学級数	728学級（1校あたり約17学級）	901学級（1校あたり約16学級）
総児童数	20266人（1学級あたり約28人）	23487人（1学級あたり約26人）
教員数	1174人（1教員あたり児童約17人）	1385人（1教員あたり児童約17人）
公立中学校数	32校（1校区あたり約1064校）	25校（1校区あたり約1874校）
総学級数	324学級（1校あたり約10学級）	399学級（1校あたり約16学級）
総生徒数	10421人（1学級あたり約32人）	11979人（1学級あたり約30人）
教員数	673人（1教員あたり生徒約15人）	775人（1教員あたり生徒約15人）

（出典：杉並区・金沢市2016年度学校基本調査）

両自治体とも、就学者数や教員数等の規模は似通っているが、金沢市の方が面積に比して中学校数が少ないため、1校あたりの学級数が多く、中学校はいわゆる大規模校化の傾向がある。

## (1) 経緯

国内の学校選択を導入可能としたのは、1997年の文部省「通学区域の弾力化について」の通知である。杉並区の学校希望制度もこの通知を受ける形で2000年度より検討され始め、2002年度から導入された。通学の安全性考慮と選択希望校の調査により、隣接学区選択制が採用された。導入の目的として、子どもに適した教育を求める「個性豊かな学校づくり」「保護者の意向の尊重」「開かれた学校」の3つを掲げていた。

金沢市では、2004年度より検討が始まり、2006年度から導入される。①利用者の学校を選びたいという希望を叶えること、②入学者の増減によって学校に刺激や意識の変化や特色ある学校づくりをもたらしことを目的に導入された。中学校で全学区選択制が採用されたが、小学校では通学の安全性や地域社会とのつながりを重視して導入されなかった。

また、両自治体の共通した政治的背景として、首長および教育長のイニシアチブで導入されたという経緯がある。杉並区では新区長の交代と共に導入が検討され、自治体改革の一端としての教育計画「杉並教育ビジョン」の中に位置づけられた。金沢市では、教育改革国民会議の委員に選出された当時の教育長により懇談会が設置され導入の検討を始めた。両自治体の学校選択制は、政治的リーダーシップによって制度改革がドラステックに進められた事例である。

## (2) 選択制度の特徴

学校選択の制度設計を利用者の選択を制御する点から整理したものが表1である。

まず、選択を促進してニーズを満たしたり、制限を課して過度な競争や集中を防いだりする方策をみると、杉並区では小・中学校の両方で選択可能であったものの、居住地の隣接学区に限定されて、選択には申請が必要であることから、選択への制限が強い。対して金沢市は、中学校のみを全学区選択可とし、居住地の指定校も含め全児童に入学希望校を提出させる手続きを採っていたため、選択を広める意図があった。双方共に利用者へのニーズ調査に基づいて制度設計されたが、杉並区の方は実際に選択希望

者が全児童の20%を上回っていたことから、選択行動に対する制限が必要であったと思われる。

入学者の選抜方法や補助については、学校施設や運用の面で支障のないように設定され、選択の促進や特定の利用者に配慮する意図はなかった。

表1 選択制度の特徴

制度設計の目的	杉並区「学校希望制度」	金沢市「中学校学校選択制」
選択の促進と制限	隣接学区選択制 小・中学校共に選択可 選択希望者のみ申請する	全学区選択制 中学校のみ選択可 全員が入学申請をする
選択者の割合	小学校約20% 中学校約25%	中学校約8%
入学者の選抜方法	受け入れ上限40名(抽選実施) 指定校には全員が入学可	受け入れ上限40名(抽選実施) 指定校へは全員が入学可
通学補助	なし（※自転車通学禁止）	なし（※山間部の小規模特認校のみバス通学補助有）

### (3) 選択制度と他の施策との連動

選択制が導入されると、選択の効果を高めるための新しい施策の導入や既存の制度の改変が並行して行われる。両自治体では表2のような改変がなされた<sup>6)</sup>。

まず学校評価では、杉並区の学校評価制度の連動が強い。導入後の2007年度時点で杉並区が教育委員会によって全学校が統一的な形式や項目で評価が図られていた。その中には、地域や保護者などの外部評価を取り入れたり、ベンチマークのような成果指標を採用したりすることが取り決められていた。また両方で選択後のフィードバックのために独自の学力調査をいち早く実施していた。

情報公開では、一般に向けて情報誌の発行や学校公開、学校評価をホームページ等で閲覧できるようにしたり、相談窓口を設けたりしていた。加えて杉並区では、区実施の学力調査の結果を公開し、学校によってはアンケート調査などの結果を加工せずに公表をしており、学校選択と連動させ

6) 各制度や施策の変更点は、筆者が2007年に双方の教育委員会へ聞き取り調査を行った他、実施当時のホームページやパンフレット等を参照した。

る特徴的な編成を加えていた。

また各学校への支援策として、杉並区では地域運営学校（コミュニティ・スクール：CS）の設置を含めた総合的な事業計画を策定し、金沢市では学力向上を统一的に進める学習指導・評価基準を設定していた。

表2 選択制度と他の施策との連動

	杉並区	金沢市
学校評価制度 (2007年度時点)	全学校(教委)が実施 多面的評価・外部評価→有 統一項目・指標による評価→有 独自の学力調査の実施→有	各学校が実施 多面的評価・外部評価→学校ごと 統一項目・指標による評価→無 独自の学力調査の実施→有
情報公開制度 (2007年度時点)	学校評価の一般への公表→有 加工しないデータ公表→学校ごと 学力調査結果の公表→有 情報誌の発行→有 外部への学校公開→有 教委・学校への相談窓口→有	学校評価の一般への公表→有 加工しないデータ公表→無 学力調査結果の公表→無 情報誌の発行→有 外部への学校公開→有 教委・学校への相談窓口→有
学校への施策	「杉並区教育改革アクションプラン」(2002年度～)	学習指導基準「金沢スタンダード」 (2004年度～)
経営の分権化 (2015年度)	地域運営学校の指定 小学校19、中学校11、小中1	地域運営学校の指定なし

以上の選択制度と他の諸施策との連動の関係を図式化したものが図1である。両自治体で入学予定者の1～2割程度の学校選択者がある中で、選択制度自体は、利用者の学校選択のニーズを満たすように設計されていた。ただし施設や財政上の制約から、供給者に積極的な変化を作り出す仕組みにはなっていなかった。供給者に効果的だったのは、関連する施策の工夫や編成といった選択環境の整備であった。

これらの諸施策は、単独で実施しても学校に効果を発揮する。しかし、学校評価と情報公開は利用者の選択に不可欠であることから、選択制度の導入によってそれらに制度的な工夫を促すように作用していた。選択制度に見合った編成が加えられることによって、供給者(学校)に対しても単独とは異なる相乗効果を発揮させた。

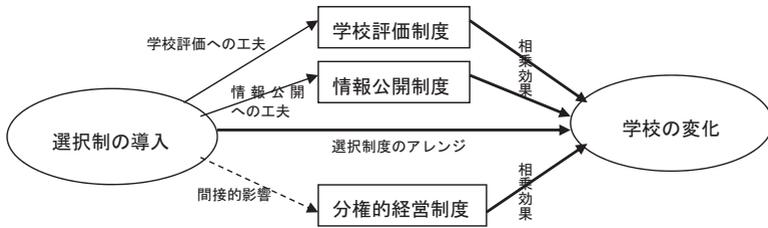


図1 選択制度と他の施策との連動

#### 4. 代替手法としての指定校変更制度

こうした学校選択制度は両自治体で10年以上採用されながらも、最終的には制度の見直し（廃止）がなされ、従来の指定校制度に改めた。以下では、その理由、変更後の特徴および諸施策との関連性を検討する。

##### (1) 見直しの経緯<sup>7)</sup>

杉並区では導入から9年後の2011年度より検証作業が開始され、翌年度から段階的な縮小が決定された。理由としては、導入当初の目的である「魅力ある教育活動」「開かれた学校づくり」は実現しているとしながらも、①災害時や防犯等の面で地域との関係強化が必要であり、②小中一貫教育との整合性が必要であること。また、③利用者の要望は強い一方で、学校の特色で選ぶ割合が小さく、風評等による変動で学校規模が左右される傾向があるため、選択理由を条件にするなどの見直しが必要であることなどが挙げられた。さらに報告書によると、学校関係者を対象としたアンケート結果では、選択制の廃止と見直しを合わせた意見が7割以上を占めていたことが特徴的である。

金沢市の場合は、小学校が従来の指定校制度であったことから、①中学校で地域との関係が希薄になることが課題となっていた。加えて、②小学

7) 「『杉並区学校希望制度検討会』報告書（2012年）」、「金沢市中学校通学区域再編計画に定める通学区域等の見直しについて（答申）（2015年8月）」、「金沢市教育委員会第7回臨時会議 会議録（2015年8月27日）」、「金沢市中学校通学区域再編計画（2015年）」を参照した他、2017年の両教育委員会や各学校への聞き取り調査に基づいている。

校から複数の中学校へ分かれて進学する校区重複型の通学区域が学校選択の理由になっていたことや、③教育計画の基軸に据えた小中一貫教育にも支障があることから学校選択制の見直しを含めた検討がされた。

また、両者に共通する背景として、制度導入時にイニシアチブをとった区長や教育長が退任したことが挙げられる。杉並区では導入を推進した区長が2010年度で退任しており、2011年度から検証作業が始まった。金沢市は教育長が2008年度に退任した後、2014年度から見直し検討がなされた。どちらも次期教育計画の改定と重ねて議論されたが、政治的な推進役の交代は無視できない要因である。導入以来のリーダーシップを失ったことと、元来、地域自治会や教育関係者などの見直し要望が根強かった点と合わせると、選択制という形では継続できなかつたものと思われる<sup>8)</sup>。

総じて二つの自治体に共通するのは、①利用者の学校選択のニーズは一定以上あるものの、②教育活動との整合性をもたせたい学校関係者からの要望、③地域との関係を維持させたい自治組織からの要望、④政治的支持が失われたことによって制度の見直しに至ったという点である。

## (2) 指定校変更制度の特徴

見直し検討の結果、両自治体は2016年度から選択制を廃止し、指定校変更制度の拡充という形で対応している。表3は、従来の指定校変更基準に新たに加えられた項目である<sup>9)</sup>。

まず注目できるのは、両自治体ともに、学校の特色で選ぶのであれば本人の意思等を確認して入学を認めるという基準を新たに追加しているという点である。利用者の学校を選びたいという要望に応えるための規定である。その結果、学校の特色を理由とする申請者数は杉並区で211名であった(2017年度入学)。ただしこれは、それまでの選択申請者数(約1600名)の1割程度という人数である<sup>10)</sup>。

---

8) 本稿の聞き取り調査によれば、上に挙げた他の理由として、地域自治会から「住居と学校が異なると子ども会の維持が難しい」、教育関係者からは「施設や校区のブランドで選ばれる」、「部活動が理由で生徒を取り合うのは本来望ましくない」等選択する理由を問題視する意見が聞かれた。

9) これらの指定校変更の対応はよく似通っているが、双方の自治体に質問したところ、互いの事例を参考にしたことはないと回答した。

10) 教育委員会の保護者向けパンフレットおよびホームページを参照。

次に、両自治体とも通学距離と部活動の理由も認められてはいるものの、選択には一定の制限が設けられた。先の基準と総じて、利用者が学校を選ぶ（指定校を変更する）理由が重視されており、それらを一一つ審査するという手続きを取り入れた。

この他、杉並区では統廃合や小中一貫校に関わる事案では特例的に選択を認めている。金沢市では、選択制を廃止する一方で、校区重複（一つの小学校から二つ以上の中学校へ進学）を解消する再編計画を進めている。これには選択ニーズが多かった中学校が指定されることで友人関係が分けられるのを防ぐ目的もある。

表3 指定校変更制度の特徴（2017年度）

変更理由	杉並区（指定校変更審査基準）	金沢市（指定校変更制度）
学校の特色 ある教育活動	隣接校のみ可。 上限：小学校10名、中学校15名まで。希望者は期間内に自筆の志望理由書を教委に提出し、可否を判断。	全区区で可。 上限なし。期間内に申請し、児童が希望理由を作文したうえで小学校長が面接、教委が可否を判断。
変更申請者数	169名(学校により不認定者あり)	非公表（不認定者なし）
通学距離	指定校の2倍以上の距離の場合	4kmを超え、半減する場合
部活動	指定校に希望の部活がない場合	指定校に希望の部活がない場合
その他	統廃合校・小中一貫校については、特例措置あり。	選択制廃止と同時に通学区域の見直し、再編を検討・実施中。 小規模特認校のみ選択可。

### (3) 選択制廃止に伴う他の施策の変化

選択制の廃止に伴い、それまで連動していた他の施策の変化を表4にまとめた。

---

杉並区の申請者数については2012年度より段階的に受入数を縮小しているの  
で、急激な減少ではない。なお2018年度の申請者数は213人であった。  
なお金沢市では、この変更基準は平成30年度までの試行実施となっている。

表 4 選択制の廃止と他の施策の変更点（2017年度）

	杉並区	金沢市
学校評価制度 の変更点	特に変更なし	学校評価ガイドラインの作成 (2008年度より順次更新)
情報公開制度 の変更点	学力調査の公表→無 情報誌の発行→無 (外部への)学校公開→無	(外部への)学校公開→無
経営の分権化 (2017年度)	地域運営学校の指定 小学校 21、中学校 15、小中 1 成果検証調査の実施 (2014年)	地域運営学校の指定 小学校 12、中学校 1、小中 1
小中一貫教育	地域運営学校の推進と併せて、 小中一貫教育基本方針を改定 小中一貫教育校の設置	「金沢型小中一貫教育モデル」を 設定し、全市的に実施

大きく変わったのは、情報公開である。外部へ情報を出す必要がなくなることで、学校公開や情報誌の発行体制に変化がみられた。学校選択に連動した部分は不要と判断されたことがわかる。

他方、変更なく継続しているのが学校評価である。金沢市は、共通の指標で評価できるように統一的なガイドラインの整備を進めている。杉並区では、これまでの改善が引き継がれている。学校評価は、選択制を廃止しても地域運営学校や小中一貫教育のパフォーマンスを測るうえで重視されていると思われる。

そして、選択制に替わって進められる施策が、小中一貫教育と地域運営学校である。金沢市では、選択制の廃止から小中連携を重視する教育計画を新たに策定し、中学校についても地域運営学校の指定を始めた。杉並区は、以前から地域運営学校の指定を継続して行いながら、小中一貫校を新たに設立させている。

小中一貫教育と地域との連携の重視は、全国的な趨勢とも重なっており、両自治体ともそれらに沿うように「選択と競争」を原理とする教育政策から、「義務教育と地域社会の参画」を軸とする方針に転換したとも捉えられる。とはいえ、選択制廃止後も存続した施策もあり、新たな教育計画の中でどのように位置づけられ運用されるのかに注目できる。選択制の経験から他の自治体にはない効果が見られるかどうかという点である。

#### （4） 制度変更の経験

ここまで選択制廃止前後の違いを制度的側面から整理したが、両自治体の制度変更の特徴を挙げると次のような点である。

まず、杉並区では学校選択の要望が強い分、選択制度の編成により利用者の行動を抑制していた。逆に金沢市では、利用者への制約は少なく選択行動を促進させていた。両制度は検討過程で制限の違いこそあれ、見直しによって利用者の選択理由を限定したことが共通点である。学校関係者からすれば、選択行動の抑制によって学校間格差を減らし、教育活動や学校運営を安定させたいという共通の目的があった。しかし、理由を一切問わない学校選択から、志望理由を審査することで、利用者の選択行動は以前より大きく削がれた。同様に、部活動や通学距離についても一定の制限がかけられた。

もっとも、学校の特色で選べる規定を作った（残した）のは、通常の指定校変更ではあまり見られない条件でもある。政策意図としては、利用者への選択肢の担保と地域や学校からの見直し要請との両立を図った仕組みであると思われる。

次に、連動施策では情報公開に最も変化が見られる。外部（一般）の市民からすると学校情報にアクセスし難くなっているが、それを補うのが地域運営学校（CS）と小中一貫教育の機能である。これらは学校選択と入れ替わるように実施されており、経営母体の学校運営協議会を通じて地域社会に情報発信する役割がある。加えて、小・中学校のまとまりで情報を一体的に扱うことで、学校選択に代わる「開かれた学校」を担保しようとしている。

さらに、学校評価のように、学校選択によって競争にさらされて機能が強まった面もある。杉並区の一部の学校では、選択制と同時期に地域運営学校を導入したことで、情報発信や渉外活動では当時のノウハウをいかした学校運営を行っている。金沢市の学校でも保護者対応については、選択制当時とあまり変わっていないという。制度変更を経ることで、存続（継続）した施策については運用の経験値が高く、通常とは異なる指定校制度となっているのが特徴である。

## 5. 結論 ―バウチャー制度からの変容

以上のように、学校選択制を先駆的に導入した二つの自治体が、同時期に見直されるに至った経緯やその後の制度を考察した。教育を供給するバウチャー制度としての機能は、どのように変化したのか。以下では本稿の結論と課題を整理する。

### (1) 選択と競争

第一に、学校選択制は廃止されたが、学校の選択は条件付きで継続されている。この点で他の指定校制度とは一線を画しており、学校側と利用者の双方の要望を叶える形で制度を再編成している。指定校変更にも関わらず、学校の受け入れ体制などスムーズな運用が可能なのは、選択制導入の経験を経たからであり、選択制と連動していた他の諸施策も、情報公開を除いて大部分がそのまま引き継がれている。

とはいえ、新たな指定校変更制度は選択（変更）する理由に制限や審査を課すものであるため、選択を行使する人数が1割程度に減ってしまった。このため入学者をめぐって学校が教育の質を向上させる競争の機能は大きく削がれたと考えられる。

第二に、入学審査を科すことは、人数の上限や区域の制限に加えて利用者の門戸を狭める。さらに、審査を経ても学校側から事由があって指定変更された（選んだというより認められた）者と見なされやすい。いわば選択する側の立場は以前よりも弱くなり、常に少数派になることで、権利行使したはずの正当性が損なわれるかもしれない。このような審査手続きは、バウチャー制度の枠組みでは供給者による選抜（クリームスキミング：いいとこ取り）の一種に当たるため、入学前でも後でも供給者が優位な立場を保つことができる。それにより選択者の量と質を制御して現場の混乱を避ける役割を果たすだろうが、利用者の選択行動によって学校へ緊張感を与え、入学後も内部から改善を動機付けようとする選択本来の機能は働きにくくなるだろう。

ただし、制度の廃止に伴い教育計画に掲げられているいくつかの施策が、選択制に代わる役割を担っていることも判明した。杉並区であれば、地域

運営学校を中心とした個々の学校の取り組みを支援していく方向である。金沢市であれば、複数の中学校に進学する校区重複を再編成し、地域での小中一貫教育に重点を置いていることが聞き取りによっても確かめられた。両自治体はそれらに特化することで、それまでの学校選択制が目指した「抑制と均衡」や「学校改善の触媒」の機能を補おうとしているとも考えられる。

## (2) 今後の課題

本稿では二つの事例ではあるが、バウチャー制度の見直しによる学校教育への影響について考察した。図2は、制度変更後の学校への影響や効果を模式図として示した。

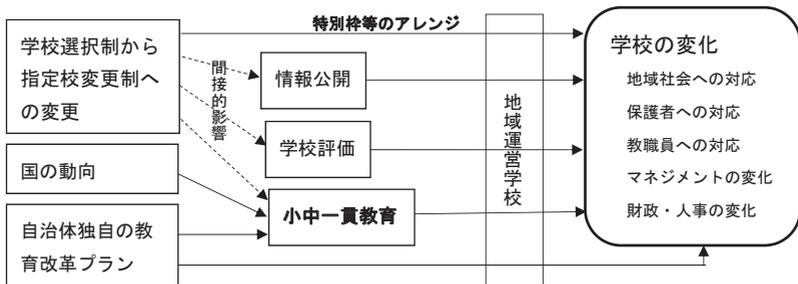


図2 制度変更による学校への影響

学校選択制の廃止は、特別枠の受け入れにのみ学校へ影響を与えることになり、他の施策へは特別枠との関係で間接的な影響を与えるだけに留まる。選択制に置き換わる小中一貫教育は、国（文科省）と自治体が推し進める政策であり、学校に直接影響を及ぼす。自治体独自の教育改革プランの中には、小中一貫以外にも学校へ直接影響を与える施策があると思われる。情報公開と学校評価は、選択制が終わっても効果を維持するだろう。地域運営学校の指定は、諸施策が運営協議会というフィルターを通過して、教育活動に寄与する役割を果たす。

そこで第一の課題は、これらの影響力（矢印の強さ）がどの程度なのかを把握することである。もはや指定校変更の影響は強くないと予想される

が、それに代わる小中一貫教育ないし他の施策の影響力を学校への調査によって考察できる。

第二に、学校（供給者）のどの部分に変化を与えるのかという課題である。図2では学校運営の側面として、「地域社会への対応」「保護者への対応」「教職員への対応」「マネジメントの変化」「財政・人事の変化」を挙げた。例えば、聞き取り調査では保護者への対応は変わっていないという回答が多かった。学校への影響は、変化のあるなしに加えて、変化があったとしても選択制導入以前の状態に戻ったという可能性も考えられる。また、地域運営学校であるかどうかという点も、学校運営を左右する要因になるであろう。今後は学校への具体的な効果について、バウチャーの廃止による変化と他の要因による変化を区別しながら分析を試みたい。

## 参考文献

- 石垣智宏（2014）「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－」博士学位論文、名古屋大学
- 石垣智宏（2014-2016）「公教育におけるバウチャー制度の効果（1）～（8）」『法政論集』259号、261号～267号
- 後 房雄（2009）『NPOは公共サービスを担えるか―次の10年への課題と戦略』法律文化社
- 後 房雄（2017）「バウチャー制度＝準市場の概略と日本における起源と展開」『法政論集』269号
- 小川正人・品川区教育政策研究会編（2009）『検証教育改革』教育出版
- 荻谷剛彦・清水睦美・藤田武志・堀健志・松田洋介・山田哲也（2008）『杉並区立「和田中」の学校改革』岩波ブックレット
- 黒崎 勲（1994）『学校選択と学校参加』東京大学出版会
- 黒崎 勲（2004）『新しいタイプの公立学校』同時代社
- 黒崎 勲（2006）『教育の政治経済学（増補版）』同時代社
- 貞広斎子（1999）「定量的選好モデルを用いた親の学校選択行動分析」『日本教育行政学会年報』25
- 貞広斎子（2001）「教育内容の特色に基づいた公立学校選択の展望：親の学校選択意識調査から」『日本教育政策学会年報』8巻

- 佐貫 浩（2010）『品川の学校で何が起きているのか—学校選択制・小中一貫校・教育改革フロンティアの実像』花伝社
- 佐藤宏嗣（2012）「学校選択制の導入が学力試験の正答率と不登校率に与える影響について—東京都49区市のパネルデータを用いた実証分析—」政策研究大学院科まちづくりプログラム
- 中田康彦・福島裕敏・小林純子・本田伊克・松田洋介 [2005] 「東京ですすむ『学校選択』・事例調査から」『教育学研究』第72巻第1号
- 中村亮介（2009）「学校選択制が学力に与える影響の実証分析—東京都のパネルデータを用いて—」『エコノミア』第64巻2号
- 橋野晶寛（2003）「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
- 橋野晶寛（2004）「公立学校選択制の計量分析」『東京大学大学院教育学研究紀要』第43巻
- 橋野晶寛（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1号
- 深見 匡（2003）「品川区における学校選択制度の検討—実施3年目を迎える政策評価に向けて—」『教育学研究』第70巻第1号
- 藤田英典（1997）『教育改革』岩波新書
- 藤田英典（2000）『市民社会と教育』世織書房
- 嶺井正也（2010）『転換点にきた学校選択制』八月書館
- 嶺井正也・中川登志男編著（2005）『選ばれる学校・選ばれない学校 公立小・中学校の学校選択制は今』八月書館
- 嶺井正也・中川登志男（2007）『学校選択と教育バウチャー 教育格差と公立小・中学校の行方』八月書館
- 文部科学省（2012）「小・中学校における学校選択制の実施状況について」
- 山下 絢（2009）「学校選択下における学校の特性—統計的手法による品川区の事例分析—」『日本教育行政学会年報』35
- 山下 絢（2016）「義務教育段階における保護者の学校選択行動」『教育学研究』第83巻4号
- Yoshida, Atsushi, Katsuo Kogure and Kouichi Ushijima (2009) "School choice and student sorting; Evidence from Adachi City in Japan" The Japanese Economic Review, Vol. 60, No. 4

（付記）本稿は JSPS 科研費（17H00275）の助成を受けたものです。