

日本の学校選択

— 諸外国の経験から学ぶべきもの —

中 村 護 光*

SCHOOL CHOICE IN JAPAN

— Learning from the experiences of other countries —

Morimitsu NAKAMURA

Japanese public schools of compulsory education, that is, primary and junior high schools, are highly evaluated internationally for their uniformly high quality nationwide. However reality shows that more and more children have difficulties in school and become truant, refusing to attend. In Japan, children of school age are assigned to neighborhood public schools designated by the local school board. In the face of the harsh reality of the increasing number of absentees, voices from all sides have been raised calling for school choice, which has now become a hot educational topic favored by politicians. This paper first reviews the Japanese school attendance zone policy, and the background of why and how school choice started. Then it studies examples of school choice as implemented in the U.S. and New Zealand. Finally, it considers the most desirable school choice policy for Japan.

キーワード：school choice, alternative, attendance zone

1. はじめに

小中学生の不登校が相変わらず増加している。学校へ行くことに抵抗感を持ったり、どうしてもならない不適應に苦しんで学校に行きたくても行けない子どもやその親の苦しみが統計数字の中に見えてくる¹⁾。このことは本人達は勿論のこと社会の問題であり、損失である。不登校の理由はさまざまであろうが、なぜ不適應に苦しんでいる子どもが同じ環境を抜け出せないのだろうか。現実には、我が国では、義務教育のための公立学校は居住地で割り当てられ、指定されており、通学している学校の変更には相当の理由がある。しかも、たとえ特別な理由に基づいて変えたところで同様な学校が待っているかもしれないとしたら、子どもにとっての選択は不登校しかないであろう。

高校での中退者の数も同様減少する気配はない²⁾。しかし、高度技術社会はひたすら高学歴を求めつづけ³⁾、途中で脱落を許さない。リストラの進む産業界は企業内教育の余裕を失って、すべて出来上が

った即戦力を本人や学校に求めてきている。子ども達が既存の教育制度のルートを外れて、学歴なくして人生で経済的豊かさを追求することは極めて困難となってきている。

ところで、本来教育の機会均等を保障した義務教育を実現する我が国の学校教育制度は、これまで国民への教育の普及と、教育水準向上に大きく貢献してきた。しかし、高度経済成長を達成し、成熟した自由な民主主義の社会は、人の生き方も価値観も多様化した社会である。戦後からこれまで、我が国の教育制度は機会均等、平等を標榜し、社会の全般的底上げに資するものであったが、このため、学校は規格化し、この規格にあわない子どもたちにとっては窮屈で、息苦しい場ともなってきた。この硬直性や重圧感を緩和するため、従来の学習指導要領では、ゆとりの教育が叫ばれ、授業の総時間数の削減や、必修科目の精選、カリキュラム編成の工夫、また特別活動の活性化を図ることで、生徒の心豊かな学校生活を実現しようとしてきたのである。学校はその都度、現場での創意工夫と努力を求められてきた。しかし、この間、学校に不適應を起こしたり、学校から逃避する子どもの数は増加を続けた。国のカリ

* 一般科教授

原稿受付 2000年8月31日

キュラムの基準に沿う義務を負い、物的、人的資源に限りある個々の学校の努力だけでは限界があるという現実が我々の前につきつけられたのである。不適応児童生徒の対応のためには、学校にはスクール・カウンセラーが配置された⁴⁾が、カウンセラーの力だけに頼れるものではなかった。また、このような問題の解決策として、全国のすべての学校に一樣に求めてきたゆとり教育は、その結果として当然のことながら公立学校の児童生徒の学力低下⁵⁾や私学との学力格差の不安をますます大きくし、これに対して、公教育はその学力補充のためには公然と私塾の助けを求めてはばからないようになっていく。

不登校の問題には、個々の学校の改善努力や教師の指導工夫が必要であることは勿論のことであるが、もっと根本的に、制度的改善が求められるべきであると考え、器も中身も基準の上のついた現在の単一のタイプの学校では、その学校独自の努力だけですべての子どもたちの多様なニーズに対応できなくなっている。今の学校で問題や悩みを抱えた子ども達は、別の環境や機会の中で、もっと生き生きと勉学ができ、適性を開花させることが出来るかもしれないのである。義務教育であっても、なぜ学校を割り当てられ、ぜひその学校に通わなくてはならないのか、なぜ不適應をおこしている学校を変えられないのだろうか。教育消費者の立場に立ってみると、まことに不合理な話となってくる。

School choice (学校選択) の考えは、我が国でも、近年、急速に注目を浴びてきている。現在でも確かに私立学校や国立学校の選択の道もあるが、ここで取り上げる school choice は、初等中等の義務教育段階で実施される公立学校の学校選択を指している。本文では、我が国の学校選択について、これまでの経過と現状を整理し、外国の school choice と比較・考察する中で、我が国の学校選択の今後を展望してみた。

2. 我が国の学校選択

2-1 従来の学校選択の解釈

今日、我が国で行われている市町村教育委員会が子どもの通学する公立の小中学校を決める「就学校の指定」は、国が市町村教委にゆだねた機関委任事務の一つである(学校教育法施行令第五条)。同施行令第五条の二項では、当該市町村の設置する小学校又は中学校が二校以上ある場合においては、当該就学予定者の就学すべき小学校又は中学校を指定しなければならないとしている。このため親や子どもの選択を制限する規定はないが、市町村教委は例

外なく学校ごとの通学区域を設けており、特別な事情がないかぎり通学する学校は住んでいる場所で機械的に決まっている。

特別な事情については、同施行令第八条で、第五条の二項の場合、相当と認めるときは、保護者の申立により、その指定した小学校又は中学校を変更することができる⁶⁾とある。この申立の相当と認める場合については、普通主として地理的な理由や児童の身体的な理由が考えられるとし、他の小学校に入学する場合に比して、本人もしくはその保護者に対して著しく過重な負担となる⁷⁾ことが、客観的に予想される場合をいうとの文部省の見解がある。(昭27.4.17 初中局庶務課長)

この他に同施行令第九条では区域外就学等について規定している。児童生徒は、彼らの住所がある教育委員会が指定した学校に就学することが原則であるが、児童生徒の住所がある市町村以外の他の市町村が設置する小学校又は中学校あるいは学校法人または国の設置する小学校又は中学校に就学させることも可能であるとしており、これを通学区域外就学等とよんでいる。この場合も、他の市町村の設置する小学校又は中学校の通学を認める場合は、地理的条件から指定された学校への通学が困難、又は危険であったり、通学距離、通学時間、交通の便等からみてやむをえない場合等と限定的に解釈される。これ以外の越境入学は、違法なものと解釈されてきた。

就学校指定のこの厳しい解釈のため、中曾根内閣の臨教審の第三次答申(1987)では、「学校選択の機会の拡大」が盛り込まれ、「硬直的な就学校指定は学校教育の画一性につながる」ことが指摘され、市町村教委の自主的判断による通学区域制の見直しや学校選択機会の拡大が提言された。これをうけて、文部省は各都道府県教育長宛に初等中等教育局長名で通知をだしている(昭和62年5月18日、文初高第190号)。しかし、この通知は、「現行の市町村教育委員会の学校指定の権限を維持しつつ、地域の実情に即し、可能な限り、子供に適した教育を受けさせたいという保護者の希望を生かすため、当面、具体的には調整区域の設定の拡大、学校指定の変更・区域外就学の一層の弾力的運用、親の意向の事情聴取、不服申立の仕組みの整備など多様な方法を工夫することが提言されていることにかんがみ、この際、各市町村教育委員会においては、…この制度の運用について、検討する必要がある。」との表現に止まっている。このため、この問題は、その後も市町村教委及び学校現場では、ほとんど緊急に検討され、実施されることはないまま従来の解釈が通用してき

た。

しかし、その後10年経って、再び通学区域の弾力化が叫ばれた。1997年1月には文部省から各都道府県教育長宛に「通学区域制度の弾力的運用について」の通知が出されると、俄に市町村教委の対応に活発な動きが見られるようになってきた。これには同通知の中の次の2点が注目される。第一にこの通知では、行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する意見」(第二次)(平成8年12月16日)を添付する形をとっている点である。この意見書は学校選択の弾力化に向けた積極的取組を促す内容であり、第二は通知文の文言である。昭和62年に臨教審の答申を受け、文部省が出した通知文では、「検討が必要である」との表現であったが、今回は「多様な工夫を行うこと」、「就学すべき学校の指定の変更や区域外就学について、これまで認められていた理由の外に児童生徒の具体的な事情に即して相当と認めるときは、保護者の申立により、これを認めることができる」との通達的ニュアンスが強く感じられる点である。

2-2 学校選択を醸成する環境

近年の学校選択の動きで特に1996年の動向が注目される。この年の後半、行政改革委員会の行革規制緩和小委員会及び、地方分権推進委員会は小中学校の越境入学を認める選択の是非を検討項目に入れ、各々この年内に政府へ勧告・意見書を提出した。行革規制緩和小委員会は学校の選択機会拡大の視点から通学区域制度の弾力化について、地方分権推進委員会は機関委任事務廃止(就学校指定を地方へ移管)についてまとめたものである。

この行革委の意見書は、臨教審の答申での学校選択の弾力化が、その後も一向に進展していないことに触れながら、「指定された学校を変更できるのは、保護者が申立を行い、同教育委員会が相当と認めた場合に限られており、基本的に、保護者等に子供を通わせたいと思う学校を選択する機会は制度的にも実態的にも保障されていない」ことを指摘し、「また指定された学校以外の選択は困難という硬直した状況から自らの意思で多様な価値の中から選択できる状況になるということは、選ぶ側の意識を柔軟にするとともに責任を感じさせ、ひいては逃げ場のないために生じている不登校の問題の解決にも寄与していくと考えられる」として、通学区域の弾力的運用の拡大を踏み越え、親や本人の自由な意思による学校選択を求めるものであった。

年が明け、1997年に橋本首相は行政、経済構造等

の五つの分野に教育改革を加えて、内閣が六つの改革に取り組むことを決めた。このため、関係省庁は1月末までに具体的改革スケジュールを報告するよう求められ、文部省は「教育改革プログラム」を策定し、首相に報告した。この中に通学区域の弾力化が入っている。これ以前、1995年4月に「二十一世紀を展望した我が国の教育のあり方について」の文部大臣の諮問をうけて発足した第十五期中教審は1996年7月に学校週五日制を中心にした一次答申を出している。これを受けて文部省は答申を踏まえた具体的な施策を展開するため、省内に教育改革推進本部を設置した。しかし、この時点では通学区域の弾力化・学校選択は、大きな話題として、どの紙面にも登場していない。これを考えると、この問題が、翌年1997年の文部省の「教育改革プログラム」の柱となったこと、加えて初等中等教育局長から各都道府県教育長宛に出された通知には、文部省の方針転換ともとれる唐突さがある。現にこの時の通知文は、行革委の意見を添付する形をとっており、受け取る側に文部省自らの方針というより、行革委の意見の外圧を感じさせるものであった。

時を同じくして、文部省は同年1997年1月に「地方行政のあり方に関する調査研究協力会議」を設置した。その後、8月に「教育改革プログラム」を改正し、この中で、通学区域の弾力化に向けて平成9年度から各市町村における多様な工夫を奨励している。また、9月には中教審に「今後の地方教育行政のあり方」について諮問した。これを受けた中教審は10月に「地方行政に関する小委員会」を設置し、翌1998年9月に答申を出している。答申の骨子は通学区域の弾力的運用、学校評議員の新設、学校長の権限拡大であった。

行政の通学区域の弾力化による学校選択を経済界も強力にバックアップしている。社会生産性本部の社会政策特別委員会は1998年7月に教育改革についての中間報告をまとめ、翌1999年7月に最終報告をまとめているが、その中では、弾力化を飛び越えて通学区先の学校指定の廃止が提言されている。一方、行政改革委員会規制緩和小委員会もこの年の12月に最終答申を出して、通学区域制度を学校の選択機会の拡大の視点から弾力化することを求めた。

市町村教委や学校現場でも1998年から目立った動きがでていた。八王子市教委は小学校1校について、三重県紀宝町教委は町内7つの小学校すべてについて通学区域指定を外した。また1999年9月には東京都品川区教委が平成12年度の1年生から学校選択制度を導入する決定をして新聞を賑わせた。我が国に

は、これに先立って、特認校として特定の学校について通学区域指定を外した例は1977年の札幌市教委の例まで逆上ってあるが、制度的に弾力化を図る学校選択の動きは近年のものである。

2-3 なぜ学校選択か（関係者の思惑）

なぜ、ここに来て学校選択なのであろうか。これを支持し、押し進める関係者の動きには、それぞれの思惑が交錯している。

政府にとっては、国の総合的行政改革を進める上で教育分野でも例外なく改革を押し進めていく必要があった。通学区域指定を外し、親に学校選択の自由を与えることは規制緩和推進の目玉となりうるものである。国の権限、予算のほとんどを地方教育委員会へ委譲する教育分権の大改革は、その可能性も機も熟していない現状では、国の機関委任事務とその権限を地方へ委譲することは地方分権の項目の一つでも増やす上でまたとない好材料であった。

ところで、産業界の徹底した quality control（品質管理）を実現した決定権限を現場に下ろす site-based management（現場主義）は、我が国の経済成長の原動力であったが、同時に、1980年代後半、当時世界市場で劣勢であった欧米の企業もこれを日本に学び、その後の再生・復活を果している。このマネジメントは欧米諸国に大きな影響を与え、彼らの教育の場にも適用された。この現場主義が個性と実力を持った者同士の競争が更に良いもの作り上げていくとする自由主義経済の理論と結びつくのである。我が国の経済界も、従来から教育にも市場原理を導入し、競争によって独占状態である公教育を活性化させようとの考えが強かった。またそのような競争が税金の有効活用につながるものとして学校選択を支持してきた。国が財政赤字に、企業自身が不況・リストラの中での体質改善に苦しんでいる1990年代後半には特にこの声が強くなってきた。社会経済生産性本部による教育改革に関する報告書の中では、「学力が学校だけで身につかない。不登校の増加、学級崩壊、いじめ、突発的行動など従来の常識では考えられない質的变化が起こっているが、これは学校が教育機関として、うまく機能していないためであり、学区制の枠を外して、家庭（親・生徒）が自由に学校を選べるようにすることで競争の原理を働かせ、親の信頼にこたえとともに、学校教育の本来の機能を回復させたい」と主張している。

しかし、国の教育行政を執り行う文部省は、適正規模の学校と教育内容を保障し、それによって教育

の機会均等とその水準の維持向上を図る趣旨から、通学区域指定制度を堅持してきたのであり、学校選択にはこれまではずっと消極的であった。相当の理由のない指定外の通学、越境入学は違法との解釈であったはずである。同省の姿勢の急転換の背景には政財界から外圧が強かったことを感ぜざるをえない。従来のシナリオの延長で同省が通学区域指定の弾力的運用を推進するのであれば、まさに同省が説明するいじめや不登校児童生徒の対応策として実施するものであり、あくまでも文字通り通学区域制度の弾力的運用である。行革委や、経済団体が提唱する個々の学校を個性化し、親や子の自由意思による競争原理の上に立つ学校選択の構想とは一線を画しているはずである。

学校選択を求める草の根の市民団体の動きも、これまでは、いじめ等の理由でも転校できる通学区域指定の弾力的運用を中心としたものである。ただし、1998年の日本フリースクール協会の発足にもみられるように中退者・不登校対策として当該児童生徒に home schooling も認める選択肢を求めている。これまでのところ、広くすべての児童生徒を対象として個人の自由意思による学校選択を想定した動きと同一のものとはなっていない。

公立小中学校の設立者である市町村教委も、従来は文部省の法解釈の通り学校選択を認めてきていない。しかし、1997年1月の文部省の通知で、学校選択を前向きに捉え、積極的に導入しようとする教委はでてきている。彼らの理由は、教育消費者の立場に立って選択肢を増やす；競争により、公教育を活性化させる；特に都市部では、公立学校に個性を持たせて私立学校に対しての公立学校の地盤低下を防止する等である。

しかし、その一方で、通学区域の指定枠の取り外しに踏み切った理由には、別の思惑が交錯する。少子化と過疎化が進行する中で、多くの教委にとっては、一部の学校は重い財政負担となって、維持が困難となっている現実がある。しかしながら、学校の存続は直接地域住民の利便や心情に関わりを持つものであり、学校の統廃合は容易に断行できない。これを学校選択という市場原理にまかせて、決定したとなれば大義名分は立つ。この点で、1997年1月の文部省通知に添付された行革委の意見「現行法令で定められた学校指定制度においては、市町村教委は子供の就学すべき学校を指定するよう定めているが、通学区域に関する規定はなく、指定に当たっての保護者の意向の確認や、保護者の選択についての制限は行われていない。したがって学校指定にあたって

は、保護者の意向に十分配慮し、保護者の選択を働かせることは、市町村教委の前向き、かつ積極的な取り組みが可能である」との文言は、学校選択実施への確かな根拠を与えたと考えられる。

2-4 我が国の学校選択のパターン

日本の学校選択は、関係者のそれぞれ違った思惑の中で生まれ、進行しているといえる。それ故、学校選択を提唱する関係者の間での学校選択の解釈や認識の程度に差があるが、次のいずれかの方向、またはその組み合わせの中で推進されていくものと考えられる。

- a. 通学区域指定制度を維持しながらこれを弾力的に運用し、現行の「相当な理由」を拡大する中で実施していく学校選択。
- b. 通学区域指定制度を廃止し、親や子どもの自由意思により、同一教育委員会管轄下、又はこの境を外した複数校の中から選択する学校選択。
- c. 現行制度の中に、通学区域の指定のない学校等の alternatives (代替) を設けることにより選択肢を増やしていく学校選択。

これ迄の我が国における学校選択は、政治的脈絡の中から発想された top-down の印象が強く、教育界内部や、教育消費者自身の待望の声、現場から大きく盛り上がった bottom-up の勢いと、ダイナミズムに欠ける印象があるが、それ以上に何よりも school choice の歴史の浅さからくる中身の不確かさ不透明さは否めない。

3. School choice の先進国に学ぶ

OECD が1994年に発行した *School: A Matter of Choice* は、school choice の考えを生む2つの背景を紹介している。一つは政治的なものであり、もう一つは社会的なものである。前者は1980年代以来、欧米諸国の政策に影響を及ぼした公的サービスを自由市場にまかせるアプローチである。この考えは現場主義を徹底させ、学校に自己の業績成果に関するプレッシャーを持たせ、学校間の競争を通じて教育消費者に選択をまかせるものであり、専門家や行政のプランニングより、むしろ教育消費者である顧客の利益を第一とする考えである。New Zealand, Sweden, 及び the United Kingdom は、この考えに基づいて1980年代後半に教育改革を行った。後者はますます多くの人が教育を社会的、経済的な成功のための重要なステップと見るようになっており、適当な学校を見つけることが親の責任であり、子どもにとって人生への成功の鍵とされる社会状況であ

る。ただし、アメリカ合衆国の場合は、ここにもう一つの要素が加えられる。人種、マイノリティー間の社会的・経済的格差が生みだす不公平の是正への努力である。始まったばかりの我が国の学校選択にとって、すでに choice を実施している国々から学び、教訓とすべき点は少なくない。まず、通学区域の指定を廃止し、親や子による学校選択を可能にして、既存の学校間での生徒獲得競争への道を開いた New Zealand の例を考察してみた。

3-1 ニュージーランド型の school choice

ニュージーランドでは、1989年に労働党政権は教育局を廃止し、全国のほぼ2,700の初等中等学校の管理をそれぞれの学校の親が中心となる学校理事会 (boards of trustees) に委任して、現場主義 (site-based management) による分権化を図った。

1991年、National Party の保守政権は通学区域指定を廃止して、親の自由な学校選択を可能とした。公的予算は確保された上で、各校の学校理事会は教師の雇用・解雇の権限を持つと同時に、政府当局の審査による accountability (自己責任) を負わされた。この点は後述の合衆国の charter schools と共通する。

Edward B. Fiske & Helen F. Ladd の *When Schools Compete: A Cautionary Tale* (2000年) は、10年経過した同国の The Tomorrow's Schools Reforms による school choice を次のように総括している。

- a. 親の選択権は、広く国民の間で好意的に受け入れられ、マイリティーを含んだ多くの家庭のニーズを満たしている。
- b. 従来の行政主導に比べ、分権化した構造や学校現場の自治は関係者の間で評価されている。
- c. 各校は応募者が定員を超過した場合、それぞれ独自に入学基準を設けられることから、学校による在籍生徒の社会的・経済的パターンの階層化が進行し、一部に悪化傾向がでていいる。
- c. 市場原理では、勝者がいる一方で、必ず敗者が出る。しかし accountability による公立学校へのペナルティーは在籍生徒の問題もあり、深刻である。負け組を当然予想したサポート措置が必要である。
- d. 合衆国の charter schools の意義は、教育システムに改革と多様性を持ち込むことであるが、同国の場合のように全校が choice の対象となる場合、政府が多様性を認める範囲には限界がある。
- e. 現場主義による自校の特徴を優先させた狭義の利益追求は、より広いコミュニティーのニーズや、

教育制度全体のバランスを崩したり、損ねたりすることがある。調整のメカニズムが必要である。

以上のことから同書は、このタイプの school choice については、社会の階層化、抗争を引き起こしやすく、これを避けるための controlled choice (コントロールされた選択) の必要性を指摘している。合衆国の場合の選択は、magnet schools の例が示すように、既存校の他に選択肢: alternatives を作り、学校がある一定の枠を地域の子どもに割り当て、残りをオープンな形で受け入れたり、また Milwaukee の voucher のように対象を低所得家庭の子弟に限定したりしているが、このように社会正義の手段としてデザインした controlled choice の長所を考慮する必要性をあげている。この他に次の点を指摘している。

- a. 各学校には予算面でも、カリキュラムの面でも大きな自治が与えられ、学校の予算は生徒数の増減に密接に連動していくメカニズムであっても、当初の設備投資等の資本投下や障害児等への予算については行政・学校区の特例な予算措置が望まれること。
- b. 保護者の学校選択の決め手は、依然として地理的要因が大きく、choice を行使する家庭の子弟への交通手段の提供を保障することが必要である。
- c. 保護者にとって、情報の入手がより容易で、偏りがないようにするため、情報センター (parent information center) 等の設置が有効である。

3-2 合衆国型の school choice

前述の *A Matter of Choice* の中の school choice の考えを生む2つの背景に加えて、社会的不公平の是正への努力は合衆国の school choice をより幅の広いものにしていく。

合衆国においても、児童生徒は、原則として学校区が指定する居住地の公立学校 (neighborhood public school) に通う。それ故、親が子どもを指定された学校以外の学校へ通わせたい場合は、私立学校へ通わせるか、居住地を変えるしかない。この回避の手段は、「アメリカの教育システムは不気味なほど確実に階層化を再生しつつある。それは居住地に基づくものである」(Cookson, Peter) とさえ言わせている。この国の歴史の中で、学校教育は絶えず人種問題で揺れ動いてきた: 黒人の都市への集中、人種融和策としての連邦最高裁命令の強制バス通学、これを嫌う白人達の郊外への逃避、都市部の生活環境悪化と公立学校の荒廃と続くものである。公立学校を避け、私学へ通ったり、住宅を移転することでよりベターな教育を手に入れる余裕のある者と、そ

れができなく、とり残された者との間の格差が広がる中で、この社会的不公平を是正しようと、合衆国には実に様々な choice の手段が生まれた。

合衆国の school choice の特徴は、1960年以降、既存のシステムに新たな選択肢: alternatives を創設してきたことである。1994年の Policy Analysis of California Education (PACE) の報告書によると、全国のK-12 (初等中等教育) の生徒のほぼ1/4は指定の公立学校には通っておらず、かわりに公立・私立学校のオプションを選択しているという。特に近年の数字は私立学校への通学者の増加というより、むしろ公立学校選択 (public school choice programs) の積極的利用に起因すると分析している。バラエティーに富んだ合衆国の school choice を整理してみた。

3-2-1 合衆国の school choice のパターン

- 1) 通学区域指定の弾力的運用、またはこの枠を外して、既存の複数の学校の中から選択させる。
- 2) 既存のシステムの中に、通学区域を指定しない学校区全体を対象とした、特別の興味・特性を持った子どもたちのための学校を学校区が設置し、選択肢を増やす。
- 3) 二重在籍制度 (dual enrollment) を設ける。高校と大学の連携により、高校生が大学に在籍したり、高校、大学、又はその両方にコースが開設されて、単位の申請・修得が認められる。
- 4) 公的予算で賄われるが、学校区の管理や法的束縛をうけない、ユニークな教育目標を持った独立性・自治性の強い公立学校の設立を許可し、選択肢に加える。親や教師等の有志も学校の設立申請ができる。
- 5) 税制優遇策 (Tax credit, Tax reduction) を実施し、私学通学を援助する。
- 6) 学齢期の児童生徒の保護者に、公立学校の生徒一人当たりの教育予算に相当する金額の教育クーポン (school voucher) を配給し、公立・私立のどの学校で行使するかは、保護者が決める。

なお、1998年10月の The Education Commission of the States (ECS) の調査では、全米の50州、首都 Washington DC 及び Puerto Rico の中で、いずれのタイプの学校選択の制度も持たない州は Kentucky, Montana, Vermont, West Virginia の4州だけであった。

上記1)の場合は、学校区 (管轄教育委員会) の学校間だけで選択を認めた intra-district choice と、学校区の境を越えて、公立学校の選択が可能である

inter-district choice がある。なお、多くは通学指定校以外の選択は相手の学校の定員に空きのあることを基本としている。またどの学校へも異動が可能なものを open enrollment (開かれた入学) と呼び、生徒の人種構成の改善を必要とする所でのみ異動が許可される controlled transfer と区別している。

また、実施方法として、州が学区にこのプログラムへの参加を義務づける mandatory open enrollment programs と、参加意思の有無を学区に打診する任意の方式がある。Minnesota 州は1987年に州のすべての学校に学区の境界を越えて異動を受け入れることを義務付けた open enrollment を州議会で決定し、翌年から実施した全国でも最初の州である。我が国の school choice は、この1)のタイプで議論されている。

2)は magnet schools のことである。人種融和政策への国家的責任は、1970年代以降、多くの magnet schools programs を発展させた。このプログラムはたいていは都市部の既存の学校に併設されたり、人種構成に偏りのある地域に新設されている。テクノロジー、芸術といったテーマに基づいた特色あるカリキュラムを持ち、施設・整備を充実させ、学区全域から生徒を集めている。主に人種融合政策を満足させ、都市部校における黒人、マイノリティーに偏った生徒の人種構成のアンバランスを是正するためにデザインされている。

3)には二つのタイプがある。包括的なプログラムは高校生が最小額、または無料で大学のコースに在籍し、修得単位は高校、大学双方で認められている。また、限定的なプログラムでは大学での授業料支払いが求められたり、認定されるコースや単位にも制限があり、大学コースの在籍そのものにも厳しい基準が設けられている。

4)は、charter schools である。このコンセプトの前提は、公教育システムに競争を導入することである。一般に学校は自由に独自のカリキュラムを作り、スタッフを雇用し、財政をコントロールできる。しかし、スポンサーである学区等との契約の上に成り立ち、学校創設に向けて掲げた charter (憲章・学校目標) の履行が義務となっている。認可後の契約更新の如何はこの結果次第である。1991年にミネソタ州で charter school の設立を認める最初の法律が出来てから、1999-2000年度においては36の州と Washinton D.C. が同様の法を持つに至り、全国では、およそ1,700校が運営されている。連邦政府も同年度は、\$145 million の予算付けをして奨励している。

5)は税制上の優遇策を講じて、不満のある公立にかわる私学選択を容易にしている制度である。

a. Tax credit の場合

私学通学の家庭の教育費負担を軽減する目的で、voucher の予備的・代替的措置ともいわれている。納税額から控除する分を保護者に提供する。例えば、アリゾナ州の場合は、住民の私学への教育支出に対しては\$500までの tax credit が認められる。この場合は、本来の納税額から\$500を差し引いた額が実際に支払う税金となる。

b. Tax deductions の場合

Tax credit と同様の目的を持つ。保護者の課税対象額からの控除である。例えば子どもを私学に通わせる家庭が、\$1,500の課税控除の資格があれば、当初の課税対象額からこの額を差し引いた残りの額に課税される。

6)について、合衆国で実施されているものには、private vouchers と public vouchers がある。Private vouchers は、民間の有志の団体・組織が、主に都市部の一定の所得以下の貧困家庭を有資格者として、教育クーポンを提供している。親はそのクーポンを行使し、宗教系を含む私立学校へ子どもを通学させている。

Public vouchers は、行政が、主に一定の条件にあてはまる家庭を有資格者として、教育クーポンを発行している。親は公立・私立の学校を選択し、そのクーポンを行使する。Michigan 州の州議会が1990年に the Milwaukee Parental Choice Program を承認し、また Ohio 州 Cleveland が1996年度から the Cleveland Scholarship and Tutoring Program として実施している。各々、同市の資格ある低所得の家庭が、この voucher を受け取っている。州全体を対象とする法を持つ州は Florida のみであるが、同州では、州の accountability 法で成績不振と認定された学校の生徒を対象に実施している。

合衆国における現行の voucher program は対象が社会的・経済的弱者に的が絞られおり、また、クーポンの額も公立学校の生徒一人当たりの経費分の満額とはなっておらず、Friedman の提唱した universal voucher (1962, *Capitalism and Freedom*) とは違っている。しかし、school voucher の提唱者は究極的には universal voucher を目指しており、これまで、いくつかの州では実施の可否が州民投票にかけられたが、その都度退けられてきた。また voucher が宗教系私立学校で使用が可能かどうかについては合憲・違憲の意見が激しく対立し、これま

で連邦最高裁の最終判断は出ていない。

3-2-2 School choice の評価

これまで、school choice を使って異動した生徒の学力の実態、また choice を行使しないで公立学校に残った生徒との比較に関する決定的データはない。しかし一般に次の点で評価されている。

- a. 行使した保護者は高い満足度を示し、保護者の学校参加が増え、学校との一体感が強まった。
- b. 学校の指導者及び教職員の間では、学校改善の努力と使命感が強まった。
- c. 生徒の学習や、活動への動機・意欲の向上が伺える。

一方、問題点としては、当初から平等・公平性の問題が懸念されてきたが、次の通りである。

- a. よりよい学校を求めて地元校を脱出する生徒は、同時にその学校から予算を持ち出し、残った他の生徒をより劣悪な環境に置き去りにする。
- b. 地理的条件から選択肢が公平に提供されない。一学校区一校のような農村部ではほとんど選択肢はない。
- c. 異なる背景を持った生徒が互いに学び合う機会を減らし、学校や地域社会の結びつきを弱め、再び人種間の分離を促す恐れがある。
- d. Magnet schools は設立とその維持に支出がかさむため、他の学校より投資額が大きくなり、不公平感を生む。
- e. Charter school は、その設立趣旨から、他の公立学校と同様の基準で評価することが難しい。また、学校区から独立しているため、監査の目も届きにくい。
- e. カリキュラムの統一性、中身、学習レベル・到達度の維持を緩める恐れがある。成人に必要な共通する常識、公德、基礎基本の取り扱いが学校により異なったり、教えられる保障もなくなる。

4. School choice のシナリオ

School choice に関する一般的論理は、本質的に独占状態である公教育に競争原理が導入されると、学校の中央システムへの傾斜が減り、学校が個々に自主的、実質的改善を起こす。この競争、脱集中化、自由選択の結果、停滞した業績不振の学校は淘汰され、健全な学校が残って、教育全体の活性化、発展に寄与するだろうというものである。

合衆国では、1983年の教育報告書 *A Nation At Risk* 以後各州がとりかかった教育改革は州が設けた基準を確実に履行させるための accreditation

(許認可基準)の審査と、そのためのハードの充実であった。しかしこの改革の中からは目立った成果は生まれなかった。やがて、教育政策は、このような州及び学区主導型から、学校現場に権限を下ろした site-based management による分権型に変わり、学校間の競争・選択の時代に入っていた。

ガイドラインの緩和と競争による個性化は、学校の独立性を強めたが、これと引き換えに学校自身が納税者への義務、すなわち accountability (自己責任)を求められるようになり、いくつかの州で accountability 法の成立をみた。教育界における結果主義の到来である。

Accountability を課するためには、基礎資料として、共通で客観的な評価の物差しが必要である。これが共通テスト (standard test) である。この共通テストを実施するにあたっては評価すべき学習内容が共通していることが前提条件となる。クリントン政権下では、教育サミットを通じて州知事の共通の認識を得て、これまで各州、各学区でまちまちであったカリキュラムの国家的基準作りが試みられた。各州は、これにならった州独自のカリキュラムの基準作りを奨励され、standard test の環境は整えられていったのである。

一方、選択する側のための条件整備は情報・資料の提供である。選択する者、つまり教育消費者である親や、地域住民・納税者には standard test の結果が、広くマスコミを通じて学校毎に公表されている。また、州議会を通過する各州の accountability 法も学校や学区に現状の報告や、公開を求めている。学校は school report (学校白書) により家庭や地域社会への報告が義務づけられているのである。

いまや結果主義は、accountability 法により、児童生徒から学区までの学校関係者に、結果に対する実効ある措置を求めている。学力保障の accountability は生徒には、原級留置；卒業延期；夏期補習授業への参加義務を求め、教員には生徒の学力テストの結果に基づく報奨からスタッフの入替え、学校には格付け評価の上、不振・停滞が続いた場合は州教育委員会の介入・指導による改善命令、最悪の場合は学校閉鎖の形で自己責任が問われている。

我が国の学校選択は初歩段階であるが、この学校選択に伴う同様のシナリオはすでに政財界に設置された各種委員会の答申・提案の中で用いられるキーワードに伺える。カリキュラムの多様化による学校の個性化の推進とその中心となる校長の権限・裁量幅の拡大；学校を評価し、透明性を高めるための学校評議員や、第三者評価機関の設置；および学校白

書の作成；入り口でなく、出口の卒業テストの必要性；Vouchersの使用などの提言に見られるものである。

いずれにしても、学校選択は、このようなシナリオから外れて考えることはできないのである。

5. 日本の学校選択の道

School choiceは、公立学校の質が制度を通じて維持されている国におけるより、むしろ公立学校が失敗していると国民に受け取られている国でより強力に押し進められてきた傾向にある。我が国の義務教育は、各学校の質が高く、均等であると世界の各国から高く評価されてきた。日本の学校選択がbottom-upの運動としてこれまで大きく盛り上がってこなかった理由はこの辺りにあるかもしれない。

ところで、公立学校は本来、生徒の基礎学力を保障すべきところである。保護者はそれを学校に委託し、学校にはその責任がある。しかし、この使命を帯びた学校が、この他にも生徒や親の持つニーズをすべて満足させようとするところに問題が出てきたのである。しかし、合衆国では、様々なニーズに対応しようと、公立学校が規模を拡大し、カリキュラムを多様化して辿った過程は、国際競争力が危惧されるほどの、学力低下であった。現在は、学校本来の使命が再確認され、3R（基礎学力：読み・書き・計算）への回帰が叫ばれ、授業日や授業時間の確保、social promotion（自動進級）の廃止運動へと繋がり、また小規模学級、小規模学校の学習環境が見直されている。

我が国でも、不登校問題への対応を含めて多様化への要求が強まり、school choiceが表舞台に登場した。通学区域指定を弾力化、又はこれを廃止し、個々の学校に責任を持たせ、互いに競争させ、各学校に自助努力を促し、個性化させることで教育消費者の多様なニーズを満足させ、公教育の改善を図ろうというのである。

しかし、一方で、国のカリキュラムの基準に沿った均質で確かな学力の保障と、きめ細かい生徒指導を求めながら、他方で競争による一層の個性化を促し、不登校、中退問題の解決もみな一つの学校に迫ることは非現実的ではなからうか。物的にも、人的にも限度を超えた課題を負わせて、学校のゆとりを失わせることになることを心配する。市場原理のみに頼る学校選択はそれほど万能ではない。特にコントロールを外した学校選択は国民に等しい学力を約束する義務教育を危うくし、私学との格差を生み出したり、より顕著なものにするマイナスの可能性を

持つ。またビジョンとマスタープランに欠ける学校選択は、個性化を促すよりむしろ、学校間の序列化を作るだけである。

社会経済生産性本部の報告書の2-5-2「チャーター・スクールに学ぶ」では、アメリカのチャーター・スクールを多様な公立学校を新しく生み出し、選択の幅を広げるのによい方法として紹介している。しかし、同報告書では、多様性を増やすためのパイパスではあっても、主流ではないとして、一般の公立学校をさらにどのように立て直すかが改革の中心であると述べて、あくまでも公立学校間の競争による改革を指向している。

しかし、我が国の制度は、このパイパスが未発達なところが特性を持ったり、不適応を起こす子どもたちを救えない一因ともなっているのではないだろうか。一般の公立学校はあくまで基礎学力を保障し、minimum essentialsでは均等であり、どこにおいても質のよい、きめの細かい生徒指導が行われ、デモクラシーの基本が養われる場であれば国民の支持は得られるはずであり、その学校をあえて個々別々に専門店化する必要があるのだろうか。それより、主流ではないが、小規模で、個性的で、教育実験のできる合衆国のmagnet schools, charter schools, home schoolingのようなalternativesを積極的に認めていくことではないだろうか。そのような学習環境が多様な価値観や特性を持った子どもたちを活かし、また同時に主流である一般の公立学校を刺激し、教育改善を促すのであれば、その方がベターな公教育を実現していくと考える。少子化で空いた物的・人的資源をalternative創造に振り向けることは可能であろう。また、学校選択という水平の選択があるなら、学齢にこだわらず、だれでも、いつでも学べる縦の選択も同様に整備されるべきであると考ええる。

我が国のschool choiceは、市場原理に頼りすぎて本来の公教育の使命を損なうことなく、あくまでも通学区域指定の弾力化の中で、alternativesの導入と複線トラックを認め、選択幅を拡大する視点で進められるべきであると考ええる。

注

- (1) 平成12年8月4日 文部省学校基本調査速報
1999年度不登校で30日以上学校を休んだ小中学校生が13万人を超える。
- (2) 文部省初中局研究開発係：平成11年12月 特集「問題行動への対応：生徒指導上の諸問題」第6章
- (3) 平成12年8月4日 文部省学校基本調査速報：大

学入学希望者の増加。

(4) スクールカウンセラー制度：文部省の都道府県・市町村教委への委託事業で1995年度から開始。

カウンセラー派遣対象は当初全国で約500校であったが、1997年度から約1,000校に倍増。

(5) 平成11年3月 大学入試センター「学生の学力低下に関する調査結果」

1996年7月19日朝日新聞夕刊4版P.17掲載

国立教育研究所の調査結果：基礎教科の不人気

参考文献

1. OECD. Center for Educational Research and Innovation. *School : a Matter of Choice*. Paris, 1994
2. U. S. Department of Education. *What Really Matters in American Education*. Washington : GPO, 1997
3. Education Commission of the States. *1997-98 Collection of Clearinghouse Notes*. Denver, CO., 1999
4. Education Commission of the States. *Choice : Review of the Research on Public School Choice*. Denver, CO., 1999
5. Fiske, Edward B. & Ladd, Helen F. *When Schools Compete : A Cautionary Tale*. 2000
6. Wang, Margaret C. "Decentralize or Disintermediate?" *Education Week* Dec.1 1999 : p.52
7. Sykes, Gary, David Arsen, and David Plank. "School Choice and School Change: The Michigan Experience." *Education Week* Feb.9, 2000 : p.38
8. Viteritti, Joseph P. "School Choice : Beyond the Numbers." *Education Week* Feb.23, 2000 : p.38
9. Hamond, Jan, and Suzanne Tingley. "Competitive Strategy for Public Schools" *Education Week* Mar.1, 2000 : p.44
10. Hardy, Lawrence. "Educational Vital Signs" *American School Board Journal* Dec.1999 : A2-13
11. Hardy, Lawrence. "Public School Choice" *American School Board Journal* Feb.2000 : p.22
12. *The Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitude Toward the Public Schools*. the 31st ed. Bloomington, IN., Phi Delta Kappa International, 1999
13. Peterson, Paul E. *Learning From School Choice*. Washington DC : Brookings Institute Press, 1998
14. Cookson, Peter W., Jr. and Sonali M. Shroff. *Recent Experience with Urban School Choice Plans*. Washington DC. OERI, 1997
15. Policy Analysis for California Education. *Abundant Hopes, Scarce Evidence of Result*. CA, 1999
16. Massachusetts. Office of the Inspector. *Management Review of Commonwealth Charter Schools*. General Report, Boston. 1999
17. The Center on Education Policy. *School Vouchers*. A report. Washington DC. June 2000
18. Thomas B. Fordham Foundation. *The State of Charter Schools 2000 Fourth-Year Report*. 2000
19. 「教育の地方分権と教育行政の責任」『教育法』第123号エイデル研究所, 2000 3月
20. 教育改革に関する報告書「選択・責任・連帯の教育改革」社会経済生産性本部社会政策特別委員会 1999 11月
21. 「教育改革プログラム「教育立国」を目指して」文部省, 1999 9月
22. 「公立小学校・中学校における通学区域制度の運用に関する事例集」文部省, 1997 9月
23. 「教育改革Q&A」第1482号, pp.88.89 文部省, 2000
24. 文部時報平成8年4月号から, 平成12年8月号まで, 臨時増刊号も含む。