

研究ノート・学校選択論についての一考察

～OECD/CERI『学校：選択の問題』を通して～

小野田 正 利 ・ 地頭蘭 健 司

A Study Note

On OECD/CERI “School: a matter of choice” (1994)

ONODA Masatoshi *ZITONONO Kenzi

はじめに

「今の学校は小学校から高校まで、全員が行く学校になっている。いわば、外枠に小学校、中学校、高等学校という目盛りがついてはいるものの、一つのズンドウの容器のようなものである。義務教育を撤廃し子を持つ親に、子どもを教育する権利を行使するクーポン（バウチャー：証票）を提出し、自由に学校を選択させる。そして、国や自治体はそのクーポンに応じて補助金を出す。こうすれば父兄は荒れた学校、問題教師のいる学校をわが子の教育の場として拒否することもできる。公立でも“人気のない”学校は、つぶれてもしかたがない。」（『教育民営化のすすめ』三浦朱門：「新潮45」1996・1月号）

近年、特に先進国とよばれる国々で、自国の社会経済の発展と社会制度の効率的運営に貢献してきた教育の力の顕著な弱体化にともない、新しい教育のグランド・デザインを描く動きが活発になってきている。

日本においても高校進学率95%が示すように「到達した近代化」という意識をふまえ、産業の構造不況や財政難での人的資源不足、社会全体の制度疲労による運営機能の低下、児童・生徒数の激減のなかでの「個」への対応の要請、学校中退・不登校・自殺・いじめなどにみられる教育現場の危機管理能力の弱体化など、どの局面においてもますます深刻さを増し、まさに日本的文脈での新しい教育のデザインが求められつつある。

そこで上述引用したような視点から、政府ばかりでなく経済界や民間からも新しい公教育制度の枠に、積極的に市場原理・競争原理を導入し、学校間の競争を高め、活性化を図ろうという「教育の自由化」を軸とした「学校選択」論が急速に語られはじめた。今日の教育危機が「学校の役割の荷重負担から生まれた」とする共通した認識のもと、学校が抱えているものを解き放つ「規制緩和」の決定打としてこの構想が論じられようとしている。

一見、時代のニーズにあったバラ色に見えるこの「学校選択」論は、本当に公立学校の救世主となりえるのだろうか。また将来の教育改革のキー・コンセプトとして、機能していくのだろうか。そして、今日の学校が抱える多様な問題を一挙に解決し、児童・生徒一人ひとりの「実質的な教育の機会均等」へ向けての決定打となりえるのだろうか。逆に、あまりにもインパクトが強すぎて、「教育的不平等」をもたらしてはしないか。

そのような問いに答えるためにも、すでに「教育の自由化」「教育の民営化」を学校選

*長崎大学大学院教育学研究科修士課程院生（長崎県高等学校教諭）

択政策や制度で具現化し、なおかつ一定の成果をあげている国々のケースをおさえておくことは、将来の日本の学校選択論の展開を考えるうえでも重要で不可欠なことである。

そこで私は、その学校選択の研究の基礎資料として O.E.C.D. (経済協力開発機構) の附属機関である C.E.R.I. (教育研究革新センター) の『学校：選択の問題』(1994年出版) の報告書に注目し、その全文の訳出をおこなった。(以下、報告書とする)

この報告書は、OECD 加盟国を中心とした最も新しい学校選択政策の実施状況や、それにとまなう学校選択をめぐる多くの成果をまとめたものである。ここでは「学校選択」という概念が歴史的な流れをふまえ、それをまさに実施している国々でどのように制度化され運用されようとしているのか、またそれはどのような実践をもたらしているのかが、事実面に即してのべられている。この『学校：選択の問題』は、全3部構成からなり、I部は学校選択の主題に関する解説、II部は学校選択政策を実施している最も代表的な国々の概要、そしてIII部は、さらに細かく国々やその地域の16のケーススタディがとりあげられている。

本研究では、まずこの報告書の主題である学校選択の目的とその反対意見をとりあげ、考察を加える。つぎにそのなかから、日本の学校選択政策・制度のあり方を考えていくうえでふまえるべき重要な観点をおさえておきたい。そのさい今日の日本の学校選択論の主要な流れを概括的にまとめておく。この研究ノートは、今日の「学校選択」論を現実的な学校教育改革のキー・コンセプトとしてとらえ直すための基礎研究とするものである。

1. 「学校選択」論の基本的な目的

日本ばかりでなく世界の国々においても、子どもたちをとりまくその教育環境は必ずしも適している状況にあるとはいいがたいが、それぞれのケースごとにそれを克服していく前向きな取り組みがなされている。たとえば、3年前に訪れたドイツのニーダ・ザクセン州の中心都市シュターデでは、初等学校から中等学校までが一つのスクール・センターを構成し、その中心にオリエンテアリング・スクール(中間学校とよばれ初等学校から中等学校への選択の準備学校であり、日本の小学5、6年生の時期にあたる。ここでの授業内容の中心は語学と数学・理科であり、その成績によってその後の進路選択がふり分けられていた)を設置し、子どもの能力・適性に最も応じた学校選択を実現しようという教育実践がなされていた。しかしそのこのスクール・センターに所属していた幾人かの学校当局者とのやりとりでは、その基本構想を実現するための財源の不確かさと慢性的教師不足、国の教育課程のデザインと州のそれとのズレ、難民状態の他民族の子どもたちの学校へのなだれの流入、教会・家庭の権威失墜による子どものモラルの異変、また子ども自身が本人の能力・適性を捨てて社会で手っ取り早く金になる技術取得のための実科学校(職業高校)への進学を希望している事実などの深刻な本音が聞かれ、一見その取り組みのスマートさからは想像しがたいものがあった。このことはドイツのこの小さな街に限ったことでなく、すでに世界中の国々や地域また学校において、それぞれの制度面や内容面での改革の取り組みがなされていると同時に、さまざまな現実課題に直面していることを示している。そこでこれらの教育実践を系統的に正しく検証していくために学校選択論の基本構造からしつかりつかんでおかななくては、学校選択論が市場原理の手助けの道具としての意味しか持ちえなくなるように思う。

教育界において学校をより自由に選ばせることによって、親と生徒により大きな役割を与えることには多くの重複した動機がある。本報告書では、特に政策決定の議論に影響を及ぼした要因として、以下の2点があげられている。

政治的な要因

政治的な要因は、1980年代以降多くの国において、公共政策形成に影響を及ぼしてきたネオ・リベラル (neo-liberal) 指向である。もともとこの指向は、公務をうまく運営していくためには、公共の計画を実施するよりも自由市場主義の導入を行うべきだと主張するものである。教育においては、ネオ・リベラル指向は、学校をその文脈どおり消費者 (customers) の決定に依存させるということの意味している。

彼らは消費者の決定が、プロの教育者や行政官の利益よりもむしろ、その顧客の利益となるものへと、学校を改良する圧力になると考えている。また彼らは、ひいてはそれが公立学校と私立学校の間の区別をぼやけさせ、すべての学校がそれを選んだ生徒ばかりで構成されるようになり、国家からの助成を受けられるようになると考えている。

市場が学校教育の改良につながるという考えは、特にフリードマン (Milton Friedman) (1962) やチャブ (Chubb) やモー (Moe) (1990) などのアメリカの理論家たちによって主張されてきた。しかし、そういった考えを、純粋な形で実施しようとしている国はまったくないが、経済用語が教育論争に使われ、それらが教育政策形成にかかわって OECD 加盟国全般において、さまざまな程度まで影響を与えているということは特筆に値する。

社会的な要因

消費者が自分の教育のコースを選ぶという概念は、新しい社会的事実にも端を発しているのである。特に、社会的・地理的流動性が高まり、保護者の教育レベルがあがっていくなかで、学校を見る目は変化してきた。教育を社会的・経済的成功への道であるとみなす人々が増えてきたし、自分にふさわしい学校を見つけるということが親にとっては、わが子の人生に良い始まりを与えることだと考えられている。そういうわけで、生徒とその親が学校の多様性を広げるという考えは、彼らに選ぶ権利を与えるという考えを補足するものである。

これらの要因から、いくつかの以下のような学校選択の主要な目的が考えられる。

- ① 現存する学校の中から選びたいという、親や子の強い要求に応える

今まで私立教育の費用を払うか、良い学校の近くに住むかによってしか手に入らなかった機会を、みんなにいきわたるように拡大する。
- ② よりよく変革するために、新しく学校を特徴づける方法を生み出す

良い評判に応える学校は、より豊かな源泉やよりよい顧客をえる。
- ③ 学校の態度を判断する上で新しい価値観を親に与える

親は必ずしもプロの教育者と価値観を共有する必要はない。
- ④ 実際に手に入る教育選択の幅を広げる

過去多くの国は、私立の宗教学校を助成することによってその多様性を保ってきた。選択はまた、教育の選択を支えると考えられる。

以上にあげた目的は互いに重複したりするが、そのうちどれに重点をおくかによって、互いに異なる性質をもつ政策が誕生する。そして消費者の圧力を変革の道具として用いる場合（競争的）と、直接学校に選択の幅を広げるために新しい種類の教育方法を設けさせる場合（多元的）とに選択政策がわかれ、今日どちらかに近い形で教育改革のキー・コンセプトとして各国の選択政策が実施されている。

「需要先導型」あるいは「競争的」学校選択政策

その直接の目標は、競争を奨励することにある。概してそうした政策は公立のどの学校にでも入れる権利の導入と、公立学校や私立学校への金の流れと学校への入学のレベルの間の直接のリンクの確立とをふくんでいる。

「供給先導型」あるいは「多元論的」学校選択政策

その直接の目的は、選べる学校の範囲を広げることである。この政策には、おもに宗教的・教育的相違点を許容するために私立学校を援助したり、公立学校の中で特殊な性質の学校を支援するために、魅力的な学校や他の専科学校を援助することもふくまれる。

この2つの選択政策でのいわゆる競争と多元論の間の違いは、公教育における効率と平等との2つの主要な社会的価値として、この報告書の中心的なテーマとなっている。

そこで実際にその最も新しい具体例として、ナショナル・テスト（4つのキー・ステージに分け14歳～16歳の時期に実施される全国レベルのテストでしかも16歳時に実施される最終的学力試験でリーグ・テーブルという学校のランキング表に大きな影響を与える）導入などで競争的選択政策を取り入れつつあるイギリスのケースと、ミニ・スクール（学校内の独立した経営単位で同一学校内にいくつかの小型学校を設け、それぞれ独立した経営・運用をまかせる。教育課程編成だけでなく教育指導の創意工夫を励行し、お互いに競争して学び合うシステム）や、システム・ワイド・ネットワークによる居住地にもとづかない階級制度のない制度のなかで、多元論的学校選択を試みているアメリカのケースを、この報告書より要約し政策のポイントをおさえておくことにする。

2. 競争的學校選択政策と多元論的學校選択政策の2つの事例

(1) 競争的學校選択を志向するイギリスの場合

イギリス政府は、学校選択と消費者の役割を教育政策の宣言の中心においている。1991年に、この考えを支持するために保護者の憲章（Parents' Charter）が策定された。

この政策は、保護者に公立学校分野における学校選択の自由を与え、在学生徒数と可能な学校の種類を許可することで財源を学校に管理させ、保護者に選択の基盤となる情報を提供し、市場の圧力に学校を解放することをねらったものである。

学校選択を発展させるための努力は、おもに私立学校に対する一般的財政援助にかかわるよりも、公立学校の分野で行われた。つまりオープン・エンロールメント（公開入学）制度の実施と生徒数に基づく財政援助の方針は、保護者がより活発に学校を選択し、学校側も生徒を魅きつけるためにベストを尽くす競争をより高めていく効果は生んだが、次の

段階の多様化の奨励への決定的な転換を作りだせてはいなかった。むしろ真の多様化自体が、イギリスの新しいナショナル・カリキュラム（1988年教育改革法によって制定された全国共通カリキュラムで5歳から16歳までの義務教育年齢を7・11・14・16歳で区切られる各段階に分け、各々の段階での到達目標と学習プログラムを設定し、特に数学・英語・理科を重要視）の枠組みのなかで存在することができるのだろうか、疑問視されている。

たとえばそれは、革新的な試みとして登場した国庫補助学校（地方の教育当局の管理下から離れて中央政府の財政援助下にいるが、その学校経営は私学的なもので生徒から授業料は徴収しない最も新しい学校スタイル、以下略してGMスクールとする）の設立が、消費者側から見るとなんら多様化を増強させてはいないことからもわかる。

新しい政府の方針では、専門化することで、多様化を刺激することを目標とした。しかし結果的には、従来の要であった地方の教育当局の力を大幅に削減したばかりか、教師の教育指導面での独立性や自律性にダメージを与えた。将来のイギリスにおける学校選択の類型は、どの学校が高く評価されるかの基準で決定していくのかもしれない。

事実これらの基準は、意図したもとの多元的選択よりも、より競争的選択の形をとりながら普及した。最もその特徴的な例としてこの報告書に登場するイギリスのケント州の場合では、11歳児の25%を成績で選抜するグラマー・スクール（パブリック・スクールとならぶ大学進学コースの公立中等学校）をもち、ケント全体の3分の1の中等学校がGMスクールとなっている。実態をみてみるとすべての種類の学校における競争が激化し、各学校のパンフレットはより豪華さを競い、夜間の開設の自由参加の教育プログラムも広範囲になり、GMスクールのなかにはテレビ宣伝までするなど過剰さを増している。またイメージに訴えるために“中等学校”という名称を“コミュニティ・カレッジ”に変更したりしている実態がある。生徒は教育の対象としてのみでなく、明らかにビジネスの対象としてとらえられているのである。このケントにみられるような学校間の生徒獲得競争のすえに、本当にイギリスが目指すアカウンタビリティー（保護者に対し、学校の教育目標にそって教育内容等決定し、教育活動を実践して一定期間内に所定の学習成果をあげられるかの責任）を保障できるのかは地域の動きとともによく検証する必要がある。

以下、イギリスのおもな選択政策における特徴的な部分を整理してみたい。

＜入学規制を解放すること＞

どの子どもも好きな学校に入学希望することができ、定員オーバーでない限り、選抜制の学校（selective-schools）と教会学校（church-schools）を除き、すべての子どもが受け入れられるべきである。学校の収容生徒数は、1979年の学童数をもっとも多かった年の入学生徒数によって、設定されている。

その要求が収容能力をオーバーするような時は、地方教育当局が生徒を認可するように制度を決定し続ける。現に法律は保護者たちに学校の好みを表すことを許しているがそれが必ずしもかなえられるということまでは保障してはいない。

＜学校の財源を、入学者の数と結びつけるようにすること＞

このことは、財政管理を地方自治体から学校側に移譲したことで可能になった。少なくとも、学校の歳出の90%が、それぞれの学校を管理する政府機関に委託されてお

り、学校の予算の80%が、在生徒数によって決定されている。公的に資金援助されている学校の地方自治体の独占権は不可能とされている。

— <地方自治体管理下からの脱退を認めること> —

学校は保護者の議決を得られれば、中央政府に直接資金援助されているGMスクールを申請し認められる。GMスクールは地方自治体よりも「自治」性が強い。たとえば、それら学校はそれら自身で文部大臣との直接の協定を結ぶかもしれない。実際に、1993年半ばには、イギリスで3,500校ある中等学校の内500校がGMスクールで、あと400もの学校がそうなることを望んでいた。

— <CTCs (City-Technology-collges) の設立等の柔軟性をもつこと> —

専門中等学校は、独立した機関として運営され、設立基金も政府と商業スポンサーとの間で分担される。都市部の地域に基本的に基盤がおかれ、広い範囲から生徒を受け入れナショナル・カリキュラムの中で情報・技術を使うことに重点をおきながら、科学やテクノロジーの革新を図る。1993年には、15のこのような学校が運営されていた。

報告書のケーススタディにも登場するが、現在の経済状況からしても経営が難しく、全体に経営が苦しい状態にあり、またその特徴は学校というイメージより、一企業のようなビジネスの結果を優先しているようである。

— <貧しい生徒への私立学校に入学するための支援体制を整えること> —

1981年に導入された就学援助法 (The-Assisted-Places-Scheme) は、低収入の家庭の子どもに対して、学校の費用を払う経済的援助をする。1993年には、28,000人の生徒たちがこのような形で援助されていた。政府は分野を問わず、学校の消費者情報を重視し推進している。

— <学校査察 (school-inspection) というチェック機能をいかすこと> —

それぞれの学校は、4年に1度、一般的な枠組みのなかで、公的に査察されている。そしてその結果は、保護者たちに公開されるようになっている。これは、CTCsを含め、すべての公立学校で行われるようになっている。

— <リーグ・テーブル (League-tables) の公表で競争の質を高めること> —

1992年11月から毎年、地方自治体により発行されている学校概況表 (学校ランキング表) で、私立学校は免除されているにもかかわらず私立学校の試験結果も掲載されて、イギリスでの優秀校を強調していく作用を生みだしている。しかし例えば、養護学校などの特殊な学校もまったく同列の数値で比較対照されているので、教育の質的面を客観的にとらえているとはいいがたい。日本でもそうであるが、試験の結果がよければそれがいい学校なのかということである。リーグ・テーブルの公表によりリーグ・テーブルにのる分野の学習活動は注目をあつめるようになってはいるが、それ以外の教育活動全般が停滞気味の様子がこの報告書からも読みとれる。

(2) 多元論的学校選択を志向するアメリカの場合

アメリカにおける学校選択における議論の中身は、個人の自由やその機会、また社会的公平さというものを要約している。アメリカの保護者は、おもにその特徴として学校選択を社会的可能性そして経済的成功と考えがちで、選択により関心を向ける。したがってかれらは、学校の特質によってより学校を選択する機会を利用するのである。しかし、公立学校での標準的な学習課程のレベルは、今や満足いくものではない。むしろ公立学校は、アメリカの教育での個人主義のバランスをとるための施設として分類されており、さらに能力のある中産階級の子どもたちが特別な地区に行くことで、市内の学校施設はより少数集団化している。にもかかわらずアメリカでは、私立学校に通う生徒に対する援助に対して、きわめて強い否定的見解がはたらくので、ニュージーランドやイギリス等にくらべ、選択範囲が狭くなっている。あわせて個人的な学校選択は、社会的公平さを結果的に招くという恐れも、ヨーロッパの国々よりも強いものがある。

しかしながらそのような選択の社会的影響力への高い自己認識が、他の国々とは違って結果的に、社会的にちょうどよい多元的なアメリカでの選択政策を、形づくっている可能性も高い。アメリカにおける全般的な選択計画は異なる階級、他民族間、そして近隣の子どもたちのさまざまな教育的不平等を、改善していく可能性をもたらしているのである。

＜校区内における特徴的な選択＞

アメリカにおいて、新しい種類の学校を学校区分によって分類するのは、不可能である。あえて、特徴的に重複する学校を分類するならば、「オルタナティブ・スクール」(alternative-school：代替学校とよばれ通学区の指定された学校に代わるという意味で、一斉授業という指導形態はなくグループ学習や一人学習が指導形態となる)や「マグネット・スクール」(magnet-school：特殊な教育課程を提供する学校で、生徒は既存の通学区域にとらわれずに、どこからでも自主的に通うことができる。一つの学区に住むすべての子どもたちを学区をこえて磁力のようにひきつけ、公立学校の選択による通学を認める特色ある学校のこと)である。

オルタナティブ・スクールは、中途退学するかもしれない生徒や特殊な能力を持っている生徒のために柔軟な教育システムを合わせていく対応策として1960年代から続けられている。一方マグネット・スクールは、特別な主題やプログラムで、1970年代から広く行われてきてはいるが、おおよそ子どもたちを遠い学校に強制的に通わせることをしないで、なおかつ人種差別をなくすために維持されている。プログラムの「マグネット」の影響とは、人種差別を無くすことを強制するのではなく、彼らを保護するということである。これは人気のある学校でも、常に民族別の生徒数がバランスが取られていなければならないため、生徒数が多い場合、地域の子どもたちは除外させることもありえる。例えば報告書のケーススタディのアメリカのニュージャージー州のモントクレアでは約6,000人程の義務教育対象の子どもたちがすべてマグネット・スクール網に入り、確実にマグネット的ステータスを獲得しているケースがいくつかある。

＜校区内での新しい選択法＞

区域内で、学校を割り当てる新しいやり方が、特定の学校区に導入されている。

- ・入学開放……定員に達していない学校のみ、転入することができる。
- ・制限付転校…人種的均衡を保つためののみ、転校することができる。

マグネット・スクールにおいては、平等に人種的バランスを考慮すれば、区域内の生徒にも権利がある。マグネット・スクールでは、寮に住むか通学距離範囲に住んでいなければならない。例外的に、マサチューセッツ州の16の市で、学校区域制が廃止され、すべての生徒が好みにより居住地は考慮せず学校を選べるという珍しい例もあるが、むしろ、特異なケースである。

＜校区を越えた選択の挑戦＞

- ・チャータード・スクール (Chartered-school : 特許学校) の創設

学校区分において、独立的に管理されており、州から直接基金援助されている。いくつかの州において、慎重に統制された条件のもとで、決められた数だけのチャータード・スクール (公費で教師に経営を任せる学校のことで、学校教員側が主体的に学校設置・運営を申請し、一定の基準をクリアすると、州あるいは地方教育当局が認可する学校) を認める法が制定されており、これらの条件には学校区域役員の許可も含まれている。カリフォルニア州では制限は少ないがミネソタ州では学校数を制限している。チャータード・スクールの最大の特徴は他の公立学校のような多くの規制が控除されることである。

- ・学校区域ごとに他団体と学校経営の契約を結ぶこと。

ミネソタに本社をおく学校法人のある民間会社は、マイアミとボルチモアでいくつかの学校と学校運営を行う契約を結んでいる。いわゆるエジソン・プロジェクト (The-Edison-Project) というこのプランは、民間会社の手によっても、学校教育の模範を改善する目的で行われている。これらは私立学校を運営するのが主な目的であるが、生徒一人当たりのコストは公立学校のそれとほとんど変わらず、そのプロジェクトはまた、その学区に招かれれば公立学校を作りまた運営するかもしれない。非営利団体もこれに賛同しており、1988年にボストン大学がマサチューセッツ州チェルシーの教育委員会と、以後10年間の学校運営を引き受ける契約を交わしている事実がある。

1983年に『危機に立つ国家 (A Nation at Risk)』を発行した後に、アメリカの公立学校の立て直し計画として、競争の論争が展開した。しかしその過程で、学校の特徴と、学校の組織を残して改善しようとした試みは総じて失敗し、選択と競争で教育制度を揺さぶり新しい推進力にすることとなった。実際にマグネット・スクールの現在の人気は、その固有のプログラムの特徴が住民の選択と接続しているという点にある。

社会的・文化的背景として、アメリカ人はよく転居をするが、それが以前の学校の要素を近所の学校の特徴の要素に加えようとする。このことが、学校を選択する際の社会的理由と教育的理由とに区別することを不可能にしている。たとえば1984年のミネソタにおける調査では、62%の公立学校の親が現在在学している学校に決めたときに他の学校のことも考えており、さらにそのなかの34%の親にいたっては、実は私立学校も対象として考え

ていたとある。もちろん多くの親たちが、どこに住むか決定する時、公立学校の質を最も考慮はしている。

ここで報告書中のアメリカの学校選択の現状をまとめておく。

- ① 私立学校や代替学校の方が、生徒のバック・グラウンドを無視しても、良い成績をあげる傾向にある。しかしそれは、私立学校や選択制学校の際立った特色が、その結果を生みだしていることにある。
- ② マグネット・スクールは、そのプログラムの意図によって、極端に多様な影響をもたらす。シカゴや他の大都市の研究では、マグネット・スクールは、社会的階級の分離を増大させるケースをまねいている。また他の研究では、マグネット・スクールは、強制的なバス通学よりも、より効果的に人種的・社会的統合を改善しているという結論を導きだしている。
- ③ 公立学校の校区内選択は、その状況や政策のあり方によって、影響はさまざまであるが学区間内の財政的關係はその選択に決定的な意味をもつ。マサチューセッツ州では、例えばある子どもが他の財源豊かな町に入学すれば、その子のいる町は、その受け入れ側の町に自町の教育費より高い教育費を援助しなければならないのである。したがって違う場所での機会の分裂はより激しくなる。その一方でミネソタでは、学校区間の違いは少なく、州の財源の平等が成立しているので、受け入れ団体への教育費の援助も州の教育費の平均にもとづいて行われている。

3. 学校選択に対する反対意見

諸外国の実践例にもとづく報告では、学校選択の肯定的側面よりも、否定的な立場でのそれに対する恐れや反対意見が多くしかも強力である。これらをこの報告書より抽出し、考察を加えておくことにする。

(1) 学校選択は良いアイデアだが、うまく機能しない

よく批判されるように、学校選択には二つの特に大きな障害がある。一つは、これまでずっと教育において特権的だった集団によって、学校選択のほとんどが占められてしまうおそれがあるということである。彼らのように居住地を選んだり、私立学校の学費を自由に払える経済力を持って、よい学校を選ぶことのできる人々は、みんなに開かれたことになっているその他の選択のメリットも、うまく利用することになるのである。彼らは、情報を手に入れるにも居住地を選択するにも得をしている。

二つ目の障害は、「人気のある学校」が定員いっぱいになると、選択肢はそこですぐなくなってしまうということである。この問題は、かりにオープン・エンロールメント制度をもつ学校が、定員以上の入学志望を受けとった場合に、どのように生徒を選ぶのかという新たな問題を提起する。実際このような状況は、政府が、定員を超えた生徒を受け入れるための資金を提供していないような学校で、深刻な問題としてしばしば起っている。したがって、人気の高い学校は規模を拡張することは許されず、「不人気な学校」は規模を縮小することができないのである。純粋な市場とは異なり、供給と需要を満たすために調節することはできない苦しさがあるようである。

(2) 学校選択はうまく機能したとしても、好ましくない副作用を生み出す

学校選択政策を批判する人には、学校選択政策の実施によって生まれる利益よりも、

マイナスの影響の方が大きいと、とらえている人が多い。学校の顧客を分ける明確な通学指定地域がなくなることによって、また、同じ地域にある二つの学校間の競争が激しくなることにより、地域社会における社会的結合は確実に弱まると考えられている。社会の分極化は、通っている学校名によって「中産階級」と「労働者階級」とに、分別される傾向が生ずることによって進むだろう。そして最も深刻な副作用は、私立学校への助成が開始されたり自治的な公立学校が生みだされた場合に、逆に、学校選択が公立学校の改良の可能性を低くし、その性質を悪くするのではないかという危惧にみちたものである。

(3) 教育における選択は、自滅的である

教育とは、多くの商品とは異なるということである。したがって、ある子どもとその親の選択という“消費”が、他の子と親のその“消費”に、深刻な影響を与えるものであるといわれる。学校選択への批判は、親の願望 (parents' aspirations) という社会の性質にむけられている。すなわち、誰と同じ学校に自分の子どもが通っているかということは学校で何が行われているかということと同じくらい大切なことなのである。さらに教育が、“立身出世 (getting ahead)” への手段であると広く見なされており、良い学校に行くことが“出世”につながると考えているところでは、そこに当然、志望は集中する。人々の志望が偏っていないところであっても、一つの選択は確実に、もう一つの選択に影響を与える。例えば、少数の者が子弟を地域の学校に行かせなかったところでその結果、多数派が皆その学校に行けるようになるということはない。

(4) 消費者の手に力を与えることは、教育に対する「不適切な」圧力を作り出す

学校選択に反対する者の中には、その政策の実施によって一世代前に教育を受けた親が理解を示さないために、教育者の改革をしていこうという意気込みを失わせる結果になり、教育をより保守的にするのではないかと懸念する者がある。彼らはまた、その政策は学校に良い教育を施すよりも、一律的なできの良い生徒を生み出したり、きれいな校舎を建設してみたり、見かけ倒しの宣伝活動を展開する努力をさせるようになると指摘する。こうした懸念は、ある程度多くのプロの教育者の考える優先事項・価値観と、多くの親が持つ優先事項・価値観の間に、違いがあろうことに起因している。しかし、それらは実際にはそうした違いのみに立脚しているのではない。親は、原理の上では、教育における改革に賛成している場合でも、自分の子どもの将来の機会を決定するのであろう学校を選ぶ時には、試験の結果といった昔ながらの判断基準を用いがちである。

親は、体面だけが学校に関しての最も重要な点であると考えているわけではないが、それでもやはり学校の外見には強く影響される。つまり、個々人の選択の合計は、必ずしも集合的な意向とは合致しないのである。したがって、親の見方というものは、個人レベルにおける“選択 (choice)” よりむしろ、彼らの“声 (voice)” (たとえば親の代表が学校の委員会や経営陣に要望するときの) を通して表現される。

このように学校選択政策に対する反対意見は、それぞれの国の実例をふまえての部分が強烈であるから、このような危惧に出会うとき学校選択論自体がためらいがちなものに思えるが、この反対意見も必ずしも学校選択論の意義自体を否定するものでなく、さらに学校選択論を現実的な教育的効果を生むための克服すべき課題を提起していると言える。

むしろ教育実践を通して公の場に堂々とこの親と子が登場してくるこれらの議論は、誰のための教育かを考える上で、今日もっといろいろな要素をまきこんで展開していかなければならない。

4. 日本における学校選択論の文脈

学校選択論は日本においても公教育の改革に現実味のあるものとしてようやく議論の対象になろうとしている。そもそも市場原理にもとづく公立学校の学校選択論自体は1984年の臨時教育審議会で公的に語られ、それ以後は議論の対象にはあったが教育改革への有効性には否定的な見解が多かった。実際、冒頭で引用記述したようなまさにフリードマン的なバウチャー制が、日本的な教育風土や義務教育の共生の意義を考えるならば、実現不可能であることは容易にわかる。それなのになぜ今、それが声高かに叫ばれているのかの意味を十分とらえる必要がある。

そのヒントとして、現行の第15期中央教育審議会における論議とその展開の背景が注目される。それは学校教育への市場原理のゆるやかな導入のための公立学校の「規制緩和」の文脈で姿を現しだしているようにとらえられるからである。そこでここでは前章までの世界の学校選択論をふまえつつ、それが日本の文脈でどう描かれつつあるかのキーとなりうる2つの異なる性格をもつ学校教育改革論をとり上げることにする。1つめは経済同友会による経済枠のなかからの具体的ビジョンとしての「合校」という構想、そして2つめは学校改革への有効な手段として積極的に学校選択を位置づける黒崎勲氏の「学校選択論」である。

(1) 『合校』論の目指す「学校」像

日本の有力な圧力団体として位置にある経済同友会が1995年の4月に発表した『学校から、合校へ』という提言が21世紀の学校の構想として今日大きな反響をよび、第15期中央審議会の諮問事項である「今後における教育の在り方及び学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方並びに一人ひとりの能力・適性に応じた教育と学校間の接続の改善」を一挙に実現するかのような勢いで論議されている。

① その特徴

この提言は「今日の教育危機は、学校の過重な負担から生じている」という基本認識から「学校も家庭も地域も自らの役割と責任を自覚し智恵と力を出し合い新しい学び育つ場を作ろう」というものである。そのために学校が抱え込んでいる余分なもの（特に人格形成の部分での課外活動・進路指導・生活指導等）を解き放ち、いわゆる学校を「合校」とし、「スリム化（基礎基本である国語、算数、国民道徳のみを教える）」と「ネットワーク化（学校の外で自由教室や体験教室を開講し、家庭、地域、企業の教育資源を活かす）」を通して「小さな大人、小さな市民」としての子どもを育成を目指す大胆なデザインである。

この構想が、文部省の学校週5日制やボランティア活動等の政策をその先導的試行として、「自由と選択」「自己実現と自己責任」の教育のための小さいうちからの自立・自律心を培うしかけにとらえ、また日教組においても「日教組21世紀ビジョン委員会報告」のなかで「心からの共感」を持つとまで言及している点は、注目しておく必要がある。

②その問題点と課題

このような「合校」のグランド・デザインが多くの保護者たちを魅了することは間違いない。なぜなら教師をはじめ学校や教育当局が現実の子どもの問題に頭を抱え、その光景に親たちが不信感をつのらせている現状の悪循環を断ち切るには、少なくともベター・プランに写るはずだからである。

この「合校」論は、おもに初等・中等教育の見直しのレベルでかつ経済界の文脈でいえば構造不況下での産業構造の転換を図るための質の高い人材確保のためのプログラム、通産省と文部省のリンクによる学校の「脳空間化（インターネットやマルチメディア等の導入による学校のネットワーク等）」の推進という目的を担うものと思われる。たとえば今日の問題としての不登校の子どもたちに対しても、積極的にホーム・スクーリングやホーム・エデュケーションの機会を保障するとのべてはいる。しかしながらその制度化のみによって本当に子どもたちの心の問題の解決につながるかは疑問である。あわせてこの「合校」論においては教師はその専門職としての機能の縮小をよぎなくされ、外部講師といわば共存していかなければならない。また自由教室をその地域に設けることでも、その教育力には歴然とした地域差があり、都会に視点をおいたこのような効率性に視点を置くネットワーク化は、地域間格差を増大する可能性が大きい。それを「合校」がいう「自己責任」で片づけることはできないと思われる。

(2) 学校改革への有効な手段としての新しい学校選択論

黒崎氏はその著『学校選択と学校参加』（東京大学出版会、1994）において、学校改革の一手段として学校選択の有効性を強調している。これは確かに今までの市場原理と結びついた選択のみの学校選択論しか存在しえなかった学校選択論の基本的価値を見直すものであり、国際比較を通しての実践的な意味を持つものとしてその妥当性が日本的な文脈において検討される価値は大きいものがある。

①その特徴

黒崎氏は公立学校が忌避される原因について「わが子の教育に問題を感じたとき、公立学校にはその親の気持ちを受け入れる柔軟さと寛容さがあるようには見えない」とのべ、さらに、現在反省を迫られているのは「すべての子どもに唯一最良の教育の道があり、それは専門家によって見極められるとする概念である」とし、アメリカのイーストハーレムの実践例から「学校選択の理念を教育の専門家と親との間のチェック・アンド・バランスの原理として機能させること、選択制度が長期間の意識的な学校作りのプロセスであること、理想主義のないし改革的な教育の専門家と親にその理想を実行する機会を与えるものとして選択制度を位置づけることなど」を取り組んでいけば、わが国の学校教育改革にとって大きな示唆を与えるものであると言及する。その具体性として日本版でのミニ・スクールの設置をその有効性の切り札として提案している。イーストハーレムのミニ・スクールを例にあげそれらが教職員の主体的な意志で誕生し、発案者となった教師がその責任者として独自のカリキュラムを決定し、それに対するすべての責任と権限をもつような新しい責任ある教師の姿をそこには思い浮かべることができる。

②その問題点と課題

黒崎氏のいうミニ・スクールとは、教職員がその専門職としての自覚を持ち独自の教

育理念のもとで集団を作り、50～200名ほどの生徒を受け入れていくというもので、選択による学校改善の可能性を提示しながら、かつ教師自身の専門性などの内面的な問題に掘り下げている新しい制度論でもある。あくまでも教師のアカウンタビリティを重視し、なおかつ日本ではなかなか学校選択のステージに登場しにくかった親の存在を学校選択の推進力として重視しているところは注目に値する。しかし日本の親の選択に関する意識やそれを形成する素になる客観性ある選択情報の質・量の問題などを考えると、その前提条件はアメリカのそれと事実大きな差が存在するし、そのミニ・スクールを推進していく中心母体の明確化や主導権（地方か国か等）の所在等より具体性をもったデザインの検討が今後待たれる。ただ黒崎氏が最後にのべているように「こうした改革の試みにとってあらかじめ必要なものは、少数の改革に取り組む意欲的な専門家と実験的な試みを理解し、支持する親の存在だけでよい」という意識には共感をおぼえるし、このような考えが「互いにわかっているようで何もわかっていない」日本の教育現場における教師と親との関係を、実質的なパートナー・シップのとれる段階に近づける可能性をもつのではないだろうか。

5. 学校選択政策における考慮すべき観点

(1) 「子どもとその親」、特に「親間」の選択意識の差

下記の表1～表4は、先のOECD・CERIによる報告書中の各国の「生徒と親の主な学校を選択理由」を示す資料である。この資料からは、実際には子どもや親が学校を選択することが、複雑で感情的な面が大きい過程であることがわかる。特に学校選択の問題をあくまでも個人の自由の問題としてとらえている親にとって大切なのは、好みが尊重されることであり、学校を選ぶ際の基準（教育内容や経営方針、リーグ・テーブルの結果やバカロレアでの成功等）を持つなどということは2次的要素のようである。その意味で親たちの保守化現象はこの報告書から十分読みとれる。親は自らの学生時代のイメージをベースに、できるかぎり市場原理にわが子をさらさぬようにしながらも、社会での成功という型にわが子をはめようとするのである。フランスやオランダのケーススタディで共通してみられる私立学校への公的援助は、私立学校へも価値の多元化をうながしつつ学校選択の可能性を高める作用をもたらし、間違いなく穏やかな教育の保守化を生み出していつている。その推進力とも言うべき「親の間」の細かな選択意識に注目し研究を深めていくことは、日本においてのバランスのとれた学校教育改革を進めていく上で重要であるし、教師の日常の教育活動に親の持つ教育的資源を効果的に引き出していく可能性をももたらすことにもつながるのではないだろうか。

(2) 学校選択における情報の中身とその提供

学校選択において、子どもとその親が権利を行使するために適正な情報量の提供を必要とすることは大前提であるが、実際には公教育への導入段階でそのような情報の活用化がうまくいつているケースは非常に少ない。そのことが特権的な親とか積極的に選択に取り組む親と、子どもにまかせっきりの無関心な親の分化をまねき、潜在的な対立を生んでいつているのは報告書にも多く示されている。しかしまた逆にこの報告書では、その対立状況の打開策のヒントをもあわせて提示している。たとえば、スウェーデンに

表1：スウェーデンにおける義務学校の選択理由（該当年：7歳，10歳，14歳）

近隣校より別の学校を選択した理由	両親の比率（％）
・ 友だち／仲間が存在	34
・ 平穏／無暴力／少人数のクラス	21
・ 良い教師／学校のリーダーシップ	16
・ 社会的要因／子どもたちの関心	15
・ 特別な教育方法の特徴／モンテッソーリ等	12
・ 地理的な要因	10
・ よりよい施設設備	8
・ 子どもたちの興味関心と適合	7
・ 特別な教育内容の特徴（音楽，美術，外国語）	5
・ 評判がいいこと	5
・ 親の学校に対する思い入れ	4
・ 特別な宗教上の特徴	2

参照資料：Temo Testhuset Marknad Opinion (1993), *Det Fria Skolvalet-en attitydundersökning bland föräldrar till barn i grundskolan för Skolverket, januari 1993*, Temo, Solna, Sweden. notel6.

表2：イギリスの中等学校の選択理由（該当年11歳）（％）

項 目	有力な理由	重要なものから3つ選択する
・ 子どもの適性にあった学校	59.2	23.3
・ 家の近所／通学の便利さ	57.3	23.7
・ 子どもの友だちがいること	56.1	14.5
・ 基礎教科の教育的水準	55.7	21.0
・ 学校の人気	54.6	20.6
・ 子どもの楽しさの度合い	49.2	21.0
・ 学校の雰囲気	44.7	5.0
・ 経営方針	42.0	11.5
・ 基礎教科以外の教育水準	40.8	6.2
・ 試験の結果（リーグ・テーブル）	38.9	11.1
・ 教師の質	37.4	6.9

参照資料：P.A. Woods (1993), "Parental perspectives on choice in United Kingdom: Preliminary thoughts on meanings and realities of choice in education". Annual Meeting of the American Educational Research Association, Atlanta, April. notel2.

表3：フランスにおける学校選択の理由（％）

項 目	最も重要な理由	最も重要なものを3つ選ぶ
・バカロレアでの成功	6.2	10.4
・教授内容の質	15.0	20.3
・評判	13.7	25.1
・校風（風紀秩序）	0.7	3.3
・学校の総合的価値評価	35.6	59.1
・少数精鋭の小クラス	2.0	4.3
・主要教科以外の科目の質	14.7	20.9
・学校の雰囲気	1.0	6.9
・継続性	10.7	16.2
・校内の様子	27.0	51.7
・兄弟	2.6	10.1
・子どもの好み	6.5	12.4

総 計	100	181.6

参照資料：Surveys reported in R. Ballion (1989), *Le choix du lycée*, Ministère de l'Éducation nationale, Paris, Convention N° 88-89, pp. 24-25.

表4：アメリカの親の学校選択のための考えられる要因（％）

はっきりとした重要な要因	割合（％）
・教師集団の質	96
・学校風紀の修復	96
・カリキュラムやコースへの対応	95
・クラスの規模	88
・評価段階／生徒のテスト成績	88
・家までのより近さ	74
・特別活動	68
・運動面のプログラム	53
・人種，移民族の混合	32

参照資料：“Survey of the public's attitude towards the public school”, Phi Delta Kappan, September 1991.

みられる親からの要望で実現した「親に向けた年間報告書」の作成、ニュージーランドやイギリスにおける学校パンフレットの作成や自由参加の学校主催の夜会での情報提供措置、またイギリスのリーグ・テーブルなどである。

そのなかでも私をもっとも注目しておきたいのは、アメリカのボストンの「親のためのインフォメーション・センター」の機能である。まずそれはボストン全域をいくつかの地域に分け、その地域ごとにインフォメーション・センターを設置し、ある学校へ進学するためにはその志願者はその区域にあるセンターへ行かねばならず、センターはそこで志願方法から各学校の詳細な情報を提供し、子どもと親の選択の手助けをするといったものである。このサービスは行政当局にとっても、低レベルの教育しか受けていない親や他民族の親、また英語を母国語としない親などにとっても重要な意味をもつものとなっている。

このようなシステムを使い、通学区域やさまざまな選択基準が明確にされるところにさらにおおきな意義がある。日本のように特に学校の情報が限定的な、それこそ市場原理的付加価値情報として進路指導の局面でしか機能しにくい国では、実のところその質とタイミングは決して適正に作用しているとは言えず、むしろ複雑で難解なものが多いように思う。そこで学校自身をもっと主体性を発揮し、「学校案内パンフレット」「学校新聞」「進学の手引き」等の学校独自の情報の再生化も含めて、親と子にわかりやすい情報の付加価値作りに目をむけたコミュニケーション・システムの構想を描いていくべきである。

(3) 具体的な学校像のイメージ・デザインとその主導権の所在

アメリカにおけるミニ・スクールのすばらしい効果と一部の親にしか提供できない限界そしてマグネット・スクール網の拡大、イギリスのシティ・テクノロジー・カレッジの沈滞ぶりとGMスクールの人気上昇、ニュージーランドの教育開発主導権(EDIs)とよばれる地方当局主導による独立した学校圏の構築、またオーストラリアのニュー・サウス・ウェールズにおけるコア・カリキュラム(中核となる科目を立て、それに他の科目を関連統合させていく)の原則のもとでの特殊化学校群による成功例などは十分に学校選択論が学校教育改革の有効な手段としてとらえられることを示唆している。重要なのは単に魅力ある学校へいかに入るのかというための選択権を作りだすことではなく、制度を通じて学校教育の可能性を追究していく実質的な取り組みの段階をもつことにある。わが国における教育改革の先導的な要素のひとつとして、その主導権の主体を明確にしながらか総合的な制度・内容の一体化型のプランとしてとらえていく必要がある。

ここまでOECD/CERIの『学校：選択の問題』を柱に、それに日本的な学校選択論の展開等を加味しながら考察を加えてきたが、まだ私の研究自体の明確な方向性が定まったわけではない。これらの学習を通して得た観点をふまえ、より細かに学校選択論が有効性あるものとして日本の学校教育の現場で機能していけるような、また一人ひとりの子どもとその親が選択を通して明確な意志の表現ができるような学校・教育現場を構築するため、今後の研究に取り組んでいきたい。(1996年3月15日受理)

※なお本研究は、小野田の指導と査読の下に、地頭菌が責任執筆したものである。