

教育バウチャー制度の問題点

大野 裕己

一 「教育バウチャー制度」の復権

こんにち、学校教育分野における「教育バウチャー制度」の導入が、再び教育改革の重要な争点となっている。

「教育バウチャー制度」とは一般に、政府が生徒一人分の教育費（授業料の全部あるいは一部）を証券・クーポン券（バウチャー：voucher）として保護者に交付することによって、保護者による子女の通学する学校の選択を委ねる（各学校は、入学者数に応じた学校運営予算を受ける）仕組みとされる。この制度は、①教育の公的助成の方法を「機関補助」から「個人補助」に切り替えることを通じて、生徒獲得競争を前提とした各学校の教育サービス改善を促し、同時に私立学校・民間企業の参入を容易にする、②政府はバウチャー額の操作により公教育費の削減を図りうる、等の特徴を持つ。

かつて日本では、臨教審での「教育の自由化」議論を典型に、経済界・経済学者の圧力を背景に教育バウチャーの導入可能性が断続的に検討されたが、その実現には至らなかった。しかし昨年一二月、規制改革・民間開放推進会議第一次答申で「教育バウチャー制度」導入に向けた研究・検討の開始が提言され、その実現化に向けた強力な動きが小泉政権の「構造改革」の文脈においてにわか形成されつつある。

同答申「8. 経営形態の異なる学校間の競争条件の同一化」では、構造改革特区制度によって実験的に認められた株式会社・NPO法人立学校に対して、文部科学省がその認可に消極的であり、また設立された学校に対して、「公の支配」に属さないこと等を理由に、私立学校と同様の公的助成を行わない点を問題視した。この場合同答申では、「公の支配」に属しうる最低限の（私立学校と異なる）規制を設けることにより、株式会社等の設

置する学校への公的助成を行うことを強く求めた。さらに重要なポイントは、同答申が公立学校と私立・株式会社等立学校の助成「格差」にまでも踏み込み、「豊かで多様な教育サービスの提供」(同答申)を実現するために、「教育バウチャー制度」を通じた「教育サービス分野における学校間の公的助成の格差」(同答申)の是正や「経営形態の異なる教育サービス提供主体間の競争」(同)の促進を提言したことである。このように、今回のバウチャー導入議論は、その目的を従来の「公費支出抑制や私立学校設置促進」と異なり「株式会社・NPO法人の参入促進」におき、一層急進的なレッセフェール(自由放任主義)を本質にもつ点、そして直接に「公教育の解体」を意図する点に大きな特徴があるといえる。

二 現代的「教育バウチャー」導入論の背景

もとより、今回の「教育バウチャー制度」が強調する競争性の徹底の文脈における「公費助成」方法の変更や民間企業の教育参入促進は、文部科学省や地方政府レベルはもちろん、市民(保護者)レベルにおいても積極的に支持されてはいない⁽¹⁾。しかしながら、二〇〇〇年を前後して、経済界サイドからこれを求める論調が活発化

⁽²⁾し、現在までに義務教育段階も当然に包摂した導入可能性の議論がもはや不可避の状況になっている。このように、現在の「教育バウチャー制度」導入論が、一定のインパクトをもって語られる原因・背景は何であろうか。

最もよく知られる要因は、それが「政府の失敗」論に立ち、政府の公共サービスの非効率性を非難し、国民一人一人による最適なサービスの選択(および教育機関間の競争に基づくサービス品質の向上)の必然性を主張するという、シンプルで心地よいメッセージを発する点である。この点は、導入論者が共通に触れるところであり、消極論者が提示する制度導入による不平等拡大(例えば、私立学校が追加授業料を設定することで低所得層の選択が狭められること)のデメリットについても、競争による全学校の質的改善を強力な前提とすることで一蹴する。

そして、我々が注視しなければならぬ要因のもう一つが、「教育バウチャー制度」および「株式会社等の参入促進」に関わる言説が、社会改革に向けた新しい制度価値を一部主張している点である。例えば、「教育バウチャー制度」は、所得水準の低い家庭に交付対象を制限するなど、運用の詳細の制御が可能となる。そうした制御次第では、この制度は競争的側面以上に、バウチャーと教育サービスの「交換」手続きを(これまで不利であ

った層に) 付与することによる、個人の行動を主体とする制度構築可能性の側面を主張しうる。^③ 同様に「株式会社等の参入」についても、多様な供給主体の参加・協働を通じた新しい公教育の創出が強調される。すなわち、「教育バウチャー制度」「株式会社等の参入促進」の改革言説は、「国民の教育権」論に代表される従来の教育思想が主張してきた分権・参加・協働の思想を見かけ上内包する(部分的に発展させる)ために、それを直ちに批判考察することが難しい^④のである(この点は、今後我々が「教育バウチャー制度」に対峙する論理・実践を構築する際に一つの重要なポイントとなると考える)。

三 教育バウチャー制度の問題点

しかしながら、経済界を中心とする強力な導入議論にもかかわらず、「教育バウチャー制度」および「株式会社等の参入」は、いくつかの重要な問題点を抱えることも確かである。

その第一は、これらの制度の教育的効果が必ずしも高くないことである。例えばアメリカでは、同制度の先進地区であるミルウォーキー市学区に関して、バウチャー制度に参加する私立学校等で学業成績の改善がみられな

いと報告がなされるようになってきている。^⑤ この傾向は、株式会社等の参入する学校でも顕著であり、大手を含む多くの学校経営関連企業においてその所管校の学業成績が改善されない傾向があること等が報告されている。^⑥ この点、諸外国の事例を俯瞰した立論を行う導入論者の多くは、こうした動向について驚くほどに寡黙であるか、一企業の問題と矮小化し、「しかし、制度導入の可能性があることは確かである」と短絡的に結論づけており、メリット・デメリットの正確なアセスメントに基づく政策立案という姿勢を欠いている。

問題点の第二は、「教育バウチャー制度」および「株式会社等の参入」が主張する新しい協働・参加といった制度価値の実際が貧弱であったり、負の作用(不平等の拡大)をもつ可能性が少なからずある点である。再びアメリカを例にとると、バウチャー制度を含めた学校選択導入地区で、学校選択の条件として保護者に対し「参加」の名目で、重い宿題指導負担等を課し、時間的余裕のない低所得層の家庭の選択を実質的に妨げるケースがみられる。^⑦ その背景には、同国のアカウンタビリティ政策に基づく競争的環境のもとで、各学校には、学力の伸長が容易な属性の生徒のみを獲得したいとする潜在意識がある。株式会社が「参入」する学校の場合、事態はさらに

悪い方向に作用し、やはり複数の関連企業で「在籍者数の水増し報告」「教授スタッフの質の切り下げ」「障害児に対する不正な統合教育適用による経費削減」など、個人補助制度の悪用あるいはマイノリティからマジョリティへの富の再配分（不平等の拡大）と言いうる状況も立ち現れている。

なお、日本の固有の状況からバウチャー制度導入の問題点に触れると、選択が成り立ちやすい都市部とそれ以外の地域での地域間格差の発生危険性を否定できない。競争的環境を前提として、個人補助を集積してなお学校経営（民間企業の参入も）が成り立たない場合の保護者・生徒にかかるリスクと打開案の実際が、この場合も先行的に示されるべきであるが、導入論者の議論は決して厚みのあるものではない。

四 まとめにかえて

以上のように、本稿では今日的な「教育バウチャー制度」の特質と問題点を、バウチャー導入議論と密接な関わりを持つ「株式会社等の教育参入」を含めて検討してきた。現在、検討の途上にある「教育バウチャー制度」は、競争的環境での学校のサービス改善、株式会社等の参入

による新しい参加・協働創造の制度価値のいずれの前提にも一定の疑義がある。さらに追加授業料や参加要件の設定による低所得層の排除や市場競争化での教育水準切り下げなど、制度導入を通じた不平等拡大の可能性が、あることをやはり否定できない。しかしながら、導入論者の議論は、諸外国の事例俯瞰一つを取り上げても、メリット・デメリットのアセスメントに基づく政策立案・形成という姿勢を欠き、「可能性の議論」に終始する点に大きな問題をもつ。

教育バウチャー制度を典型とする、教育の市場化に向けた不可逆の制度改変に際して、導入の功罪、予想されるコンフリクトを明瞭にした上での選択・決定というごく当然の政策形成プロセスが保障されるべきと考える。この点、今後予定される規制改革・民間開放推進会議の制度研究では、政策形成の名に足る精緻な検討がなされる（あるいは、我々も確かなデータで批判・吟味を蓄積する）ことが強く求められる。一方、そのような政策形成への態度は、これまでの制度の価値を守る立場の者に対して、重い課題（例えば、従来の学区を基礎とする学校の組織化や学校と保護者・地域の「協業」の価値・効果の現代的証明）として残る。

注

- (1) 拙稿「学校の企業経営化に対する評価」(篠原清昭編『ポストモダンの教育改革と国家』教育開発研究所、二〇〇三年、二五九〜二六五頁)における教育改革諸アクター(教育長・校長・教員・保護者・企業経営者)対象の意識調査分析を参照。
- (2) 例えば、八代尚宏編『市場重視の教育改革』(日本経済新聞社、一九九九年)、福井秀夫「経済教室 教育バウチャー実施を」(『日本経済新聞』二〇〇四年一月一日)。
- (3) 本図愛実「学校選択に関する原理論的研究」(『日本教育行政学会年報』二四、一九九八年)、一四三〜一四五頁。
- (4) 篠原清昭「ポストモダンの教育改革を考える」(『出版ダイジェスト(三社連合特集版)』一九七二号、二〇〇四年九月一日)。
- (5) 成松美枝「学校選択制における私立学校問題」(『教育制度学研究』九号、二〇〇二年)、一六〜一八頁。
- (6) General Accounting Office, *Private Management of Public Schools: Early Experiment in Four School Districts*, 1996. 鶴浦裕「エジソン・チャーター・アカデミー」(『アメリカ教育学会紀要』一五号、二〇〇四年)、五一〜六〇頁。
- (7) Wells, A. and Scott, J., *Privatization and Charter School Reform*, Levin, H., *Privatizing Education*, Westview Press, pp.235-239.
- (8) 株式会社等の設置する学校では、教師と生徒の「新しい支援関係構築」の名目で、教授助手を安価のインターン生に置き換える操作がみられる。
- (9) わずかに小塩隆士「教育を経済学で考える」(日本評論社、二〇〇三年)などにこの点のリスクの現実的言及が見られる程度である。