

**的外れな日本の教育バウチャー論争
諸外国に見る制度の実態**

赤林英夫¹

慶應義塾大学経済学部

中央公論 2007年2月号 pp.206-215.

2006/11/21

【最終校正前原稿：出版版とは細部が異なります。ご了解ください】

諸外国の教育バウチャー政策は、補助金のばらまきではない。私立学校による生徒の選抜を制限することで、子どもの側の選択肢を拡大しているのだ。それを無視した論争は的はずれである。

教育バウチャーの本質とは

学校教育に対する改革が大きく進んでいる。この背景として、進学実績における公立の私立に対する地位の低下、公教育政策に対する不信と学力低下への不安、公立学校が、競争の導入によってサービスの質を高めるべき公共セクターの一分野として見なされるようになったこと、などが挙げられよう。

そのような中、「教育バウチャー」の導入が、一部の識者により提案されている。例えば、規制改革会議第二次答申は、「バウチャー構想の実現」として、「イギリス、オランダ、スウェーデン等の教育先進国では、児童生徒数を基準として公的助成が行われ、教育の質の維持・向上に成功している事実は・・・見習うべき点が多い。我が国においても、特区での実験的導入の可能性も視野に入れ」るべきだとしている。これを受け、文部科学省は「教育バウチャーに関する研究会」を設立し、会合を重ねてきた。また、教育バウチャーの是非は、自由民主党総裁選の争点となり、安部政権が新設した教育再生会議の重要課題の一つになっている。

教育バウチャー(education voucher)は、私立学校の学費など、学校教育に目的を限定した補助金を子供の保護者に支給する政策である。これは、子どもが私立に行く場合にのみ支給することもできるし、全ての子どもを対象にした上で、公立校の補助金も在籍する生徒のバウチャーから捻出するよう、教育財政を変えることもできる。実際の運用上、補助金額を生徒数に単純に比例させる必要はなく、学校への補助金の大部分を生徒数に応じて決定すれば十分である。

教育バウチャーは、家庭が裕福でない子どもに私立を選ぶチャンスを与え、公立と私立間に対等な競争を導入し、それにより公立学校の質も向上させる、といわれる。実際、教育バウチャーを

始めとする学校の選択肢の拡大と競争の促進は、先進国で潮流となりつつある。しかし、諸外国のバウチャー政策は内容も評価も様々で、その詳細が系統的に紹介されているとは言いがたい。

本稿では、諸外国における教育バウチャー政策の内容と意義を整理し、日本の論争で欠落している視点を提示するとともに、教育バウチャーがわが国で導入された場合の影響を、3つのシナリオに分けて予測する。結論は、教育バウチャーが子どもの選択肢の拡大に与える効果は、私立学校が持つ生徒の選抜や学費設定などの自由をどこまで制限するか大きく依存する、ということだ。

従って、バウチャー導入に際しての最大の争点は、補助金額の算定方式や渡し方などではない。現在の学校教育のどこが問題で、どの部分で生徒の選択肢を増やす必要があるのか、そのために、これまで私立が享受してきた自由と規制をどう変更するべきか、という点になる。

最も避けなければならないのは、そのような本質的な議論をせず、政治的妥協により、形だけの補助金を導入することである。そのような政策は生徒の選択肢を拡大せず、むしろ最悪の結果を招くであろう。

教育バウチャー：その背景

教育バウチャーの学問的起源は、トーマス・ペインの「人間の権利」だと言われるが、それを最もセンセーショナルな形で提案したのは、ミルトン・フリードマンである。彼は、米国の公立学校が非効率で低質なのは、それが廉価な教育を独占しているためだとし、私立学校にも生徒の数に応じた政府補助をすることで、公立学校を競争にさらし、教育の質を高めることができると主張した。その後、補助を受ける生徒の所得制限や私立学校側への規制の程度に応じて、数多くのタイプのバウチャーが提案されている。

米国の公立学校は誰でも無料で入学できるが、いったん居住地が決まれば、基本的にその学区のルールによって、学校は割り当てられる。公立学校を運営する学区は独立性が高く、財源は地域の固定資産税が中心であるため、それを反映して教育資金に大きな差がある。

そのため、中流以上の家庭は、子どもの学校を考えて居住地を決める。しかし、貧困層は居住地を選べないため、学区ごとに家庭の貧富と教育達成度が大きく分かれる。たとえば、筆者の知るところでは、ボストンの近郊の裕福な市では、「一つしかない公立」高校の四年制大学進学率が88%である一方、貧困層が集中している地域では10%前後しかない。

一方、私立学校は、規制も少なかった反面、政教分離を定める

憲法によって、公的な補助を受けてこなかった。「私立を含め、学校の選択肢は裕福な家庭だけがもつ」—この不公平感が、米国でバウチャーが望まれている最大の理由といえる。

米国におけるバウチャー実験

米国におけるバウチャー論争再燃のきっかけは、ウィスコンシン州ミルウォーキー市で、1990年から大規模なバウチャー政策が開始されたことであろう。対象は低所得者で、当初は宗教学校は除外された。バウチャーを受け取る私立学校は、市が定める最低限の基準を満たし、学費は無料で、生徒の選抜は抽選で行う必要がある。多くの研究があるが、データの収集が不十分だったため、政策効果の評価も大きく分かれている。ある研究グループは、バウチャーを受け取った子供は、数学にも読解にも学力向上が見られたとするが、バウチャーの効果は全く認められなかったとする研究、数学について僅かな向上があるが読解には向上が見られなかったという研究もある。また、この政策によって、私立からの競争圧力を身近に受けた公立学校では、試験の平均点が大きく伸びたとする報告もある。

二番目のバウチャー実験は、1995年からオハイオ州クリーブランド市で始まった。所得によって金額の差はあるが、すべての子どもを対象にしてバウチャーを配布し、宗教系学校にも利用可能とした。制限はあるが学費の徴収もできる。この政策は、宗教に対する公的支援と見なされ訴訟になったが、その結果、「平等に配布されている補助金が、受け取った側の選択で宗教系学校で利用されても憲法違反ではない」という、新しい最高裁判断が示された。これはバウチャー推進派の追い風となった。

ある評価によると、バウチャーで私立に行った生徒の数学と読解能力は穏やかに上昇し、親の満足度も高いという。しかし、別のグループは、バウチャーで私立に行った生徒は、社会科と言語については向上したが数学ではむしろ劣る、としている。

全米三番目のバウチャー政策は、1999年から2006年夏まで、フロリダ州で実施されていた。まず、各学校は、読解、数学、作文の統一試験の平均値に従って、AからFまでの「成績評価」を与えられる。そして、過去四年間のうち二年でF評価を与えられた学校の生徒は、バウチャーを受け取り、私立学校に転出する権利を得る。すなわち、バウチャーは、「落第点」を続けた学校に対するペナルティーなのだ。

研究によると、Fを受けた学校が、その後最も大きく成績を向上させることができた、という。そしてこれは、私立からの競争圧力が公立学校の教育力（テスト結果）を向上させる証拠だと主張されている。しかし、この政策は、州最高裁判決で「公的資金を

使って均質な公教育を提供する」と定めた州憲法に違反する判断され、廃止に追い込まれた。

他にも様々な政策実験があるが、シカゴ大学の経済学者であるニールは、2002年時点での総括として、バウチャーで黒人の生徒が公立から私立に移った場合には、プラスの効果がある、しかし、社会全体に与える影響は、制度の設計の細部に依存する、としている。

その他の国のバウチャー政策

バウチャーの是非は米国で論争になっているが、私立学校への手厚い補助が当たり前の政策になっている国も多い。実際の名称にかかわらず、これらもバウチャー政策である。ここでは、その中でも重要な四カ国を取り上げる。

オランダは20世紀初頭より、ほとんどの私立学校に、公立学校同様の補助金を支出しており、初等教育の私立シェアは70%にも上る。補助を受けた学校も学費を設定できるが、学費を払えない生徒の入学を拒否することはできない。学費を経常支出に当てることはできず、教員の給与は私立も公立も同一になるよう規制されている。私立選択の主な理由は宗教であるため、学校側は入学基準を設定できるものの、従来ほとんど生徒の選別をしていないという。また、通学距離は入学許可と無関係である。オランダは国際学力テストで上位に位置するが、系統的な評価研究はなく、バウチャー制度が、どの程度、教育水準向上に貢献しているかは分からない。

スウェーデンは、以前は、義務教育段階の私立シェアは1%以下であった。しかし、1993年以降、市町村に対し、公立学校経費の85%以上の補助金を私立学校へ支払うことが定められ、1997年以降は、私立も学費は無料となった。公私間で生徒の受け入れ基準に差はなく、希望者が多ければ、通学距離と兄弟の在籍等を考慮して入学許可が出される。その結果、私立学校数は10年間で90校から約400校に増加した。いくつかの研究によると、私立のシェアが高い地域では、公立も私立も生徒の成績は良いという。

英国は、1988年の公教育改革により、全国共通のカリキュラムと標準テストの実施、学校ごとのテスト結果の公表、学校選択の自由の一定程度の保証、生徒数に基づく予算配分、教育委員会から学校への意思決定権限の委譲など、多くの改革を行った。その後、ブレア政権は教育予算を大幅に増やし、多くの変更を行ったが、情報公開と学校へ権限委譲は強化された。ただし、最近の研究によると、ここ20年の教育改革によって学力が向上したという証拠はなく、むしろ、潜在的に不平等が進んだという。

極端なバウチャー制度を導入したとされるのがニュージーランドだ。1989年以降、学校の自主性の拡大、通学区域の廃止などが大規模に実施され、1991年からは、全ての学校で、面接や通学距離などによる生徒の選別が可能になった。私立も学費は無料になったが、寄付を募ることはできる。一連の研究によると、一度「良い」評判のたった学校にはますます生徒が集まり、そのような学校が生徒を自由に選抜した結果、裕福な白人が集中するようになったという。その結果、生徒の家庭環境で見た学校間の差が広がったという。

「選択肢の拡大」は起きるのか

諸外国での教育バウチャー政策を概観した上で、日本の現在の論争を振り返ってみると、どのような問題点が浮かび上がるだろうか？

まず、日本では、教育バウチャーは、生徒の選択肢の拡大、という一言で議論されることが多い。これは、バウチャー推進側、反対側の両方に見られる。特に、推進側は、バウチャーを「打ち出の小槌」のように紹介する。

例えば、規制改革会議「教育・研究WG」委員である福井秀夫氏は、「バウチャーを交付された生徒・学生は、株式会社、NPOによるものも含め学校を自由に選択でき、学校は集めたバウチャーに見合う補助を得られる（下線筆者。以下同様）」と主張する(2004年11月8日 日経新聞)。また、総務省のアンケートによると、バウチャーの導入に対して賛成は46.6%で、その理由として、「所得にかかわらず自由に学校選択ができる」が62.3%であるという。推進側の多くは、バウチャーは、公立学校に通うしかない低所得家庭の子供に、教育の選択肢を拡大し、公立に比べ補助金面で不利な私立学校に対して、フェアで対等な競争条件を導入すると主張する。

「教育の選択肢の拡大」、「行きたい学校を選べる」というのは、誰の耳にも心地よい。しかし、この「選択」という言葉はくせ者である。現在の日本の私立の状況を所与とすると、補助金が配られただけで「所得にかかわらず自由に学校選択ができる」というのは、皆が行きたいと思う学校であればあるほど、実現が難しい。人気のある学校は生徒を選ぶからだ。バウチャーで入学希望者が増えれば、倍率は更に高くなる。

しばしば、教育バウチャーは、米国で貧困層に支給されるフードスタンプ（食料のみに使えるクーポン）に例えられるが、誤りである。商店は、フードスタンプで対価を払う消費者を拒否する必要はないからだ。

経済的・社会的に恵まれない子供や親にとっての選択肢の、「実

質的」拡大を目指すのであれば、私立だけが持つ裁量の余地を制限していくことが避けられない。生徒にとっての選択肢の大きさと学校側にとっての選択肢の大きさは、トレードオフの関係にあるのだ。

争点は「学校側の選択の自由」

従って、教育バウチャーを、他の分野に見られるような「規制緩和政策」として理解することは誤りである。諸外国では、私立はバウチャー受け入れと同時に、政府から厳しい規制を受けている。例えば、学費はしばしば無料とされ（ミルウォーキー、スウェーデン）、有料の場合も少額に抑えられ（クリーブランド）、強制されない場合も多い（オランダ、ニュージーランド）。恣意的な生徒の選抜は排され、入学希望者が収容可能数を超えた場合は、通学時間、兄弟の有無、特別な教育内容の有無などの条件（英国、スウェーデン）か、抽選や無条件で入学者が決められる。

これらの国にとって、教育バウチャーの導入は、私立学校を公的な枠組に入れ込むことで、より多くの生徒に開放しよう、という発想なのだ。そこに共通するのは、多くの子供に多様な教育を受ける機会を与えるためには、学校側の自由の制限は必要だ、という認識である。バウチャーの教育効果とは、それぐらい徹底的に「対等な規制」を導入して得られた結果だと考えるべきだ。

ただし、例外は教育内容に対する規制である。バウチャーと同時に統一カリキュラムが導入された国（英国など）でも、日本ほど細かくない。教育内容の制約が強ければ、創意工夫や選択肢の拡大は起きないからだ。

わが国で、私立は「補助金面では公立に比べ不利」と言われるが、義務教育段階における補助金格差は、私立が保持している自由の代償と考えられる。私立学校は入学者を自由に選別でき、親から見ると、高い授業料は、そうやって作られた生徒環境を享受することの対価なのだ。その状況で私立と公立の補助金を均等化しても、私立が競争条件で有利になるだけで、教育の機会はほとんど広がらない。だからこそ諸外国では、入学者の一定割合をバウチャーによる生徒としたり、抽選を使ったりしている。「補助金の均等化」という次元の話ではない。

幼児教室に通う親子は、面接ですぐに分かるという。多くの私立学校は、そのような状況を「行き過ぎ」、「うちの入学には無関係」と批判しつつも、そこからかいま見える家庭環境の様子に基づいて生徒を選ぶことに、安心感を抱くのが本音だろう。

もし、バウチャーでチャンスを与えられた「恵まれない家庭」の子どもが抽選で一定程度入ってきたときに、その私立が最もおそれることは、そんな安心感を学校と共有しながら子どもを入学

させていた「恵まれた家庭」を失うことではないだろうか。そう考えると、日本の有名私立の中で、生徒選別や学費の自由という既得権を捨ててまでバウチャーを受け取り、家庭環境に恵まれない子どもを受け入れよう、と考える学校はどれほどあるであろうか。

生徒の「選択肢の拡大」と学校間の「対等な競争」という言葉の意味をつきつめることは、私立学校にとっては両刃の剣なのだ。現在、バウチャー導入を推進している側が、これらの点にほとんどふれていないのは、不思議と言うしかない。

日本でバウチャーを導入すると

日本で教育バウチャーを導入した場合の影響を、三ケースに分けて考えてみたい。

第一のケースとして、スウェーデンのように、すべての私立学校に、公立の85%ほどの補助金の注入、入学希望者は全員入学（もしくは抽選）させられるように選抜方法の規制強化、そして学費の完全撤廃を同時に行えばどうなるか。従来の意味のエリート私立校はなくなるであろう。それは、かつての総合選抜制が名門公立高校を消滅させたのに似ている。

これは私立の準公立化と言ってもいいが、これが必ずしも悪いわけではない。どの子供も、希望の学校に入学するチャンスが真に無差別に与えられるし、入学試験準備のための受験産業は不要になる。家庭環境と関係なく「行きたい学校に行ける」という状況は、この場合に初めて実現する。生徒の選別はないので、学校は、教育内容の質と創意工夫、すなわち「教育力」だけで競い合い、評価されることになる。そのためにも、カリキュラム規制だけは緩める必要があるだろう。これは、現在の私立小・中学校の状況と比べると劇的な変化となるが、競争条件の対等化と教育機会の拡大という目的は最大限達成される。

第二のケースは、ミルウォーキーのように、低所得者を対象として、私立学校に受け取りを強制しないバウチャーを導入するやり方だ。ミルウォーキーに習えば、バウチャー枠の設定か抽選での選抜を要請し、学費は無料にする必要があるだろう。いずれにせよこのケースでは、エリート私立は参加せず、経営困難に陥っている私立が多く参加してくることは確実である。私立からの競争圧力を受ける公立学校は、所得が低い地域の学校に限られるが、低所得者への教育機会拡大、という目的がはっきりしており、分かりやすい。

最後のケースはニュージーランドに近い。もし、「補助金格差是正」「私学規制反対」を名目に、私立が保持している自由度をそのままにして、公立学校の運営費に近い額のバウチャーが全て

の子どもを対象に導入されればどうなるだろうか？全ての私立がバウチャーを受け取るであろう。そしてバウチャーは、すでに私立に在籍している生徒への補助金になる。そこで浮いたお金は、幼児教室や中学受験塾に費やされるであろう。

バウチャーが導入されている先進諸国の中で、初等中等教育にこれほど入試が蔓延している国はない。親子面接や志願書からかいま見える情報で、学校側が特定の家庭の子供を恣意的に排除することは難しくない。たとえ授業料が免除されても、幼児教室の月謝が払えない家庭は、現実のお受験をクリヤして「名門私立」に子どもを入れることはできず、そんな子どもの教育機会は広がらないだろう。結果的にバウチャーは、富裕層への補助金となる。

このように、教育バウチャーは、導入の方法により、教育機会の拡大に関して全く逆の効果をもたらしたり、従来の私立学校の性格を大きく変容させたりする政策である。そのような論点を明らかにしない世論調査や海外「成功例」の紹介、また安易な「格差論争」との結びつけは、無責任かつ無意味といえる。

筆者が最も心配するのは、政治的成果が必要な規制改革会議と教育再生会議、教育課程や定員の規制を保持したい文部科学省、そして生徒選抜と学費設定の自由を手放したくない私立学校の三者の妥協の産物として、最後に挙げたケースのバウチャーが導入されるのではないか、ということである。それは、考えうる最悪のシナリオである。

新しい教育政策の実施にむけて

教育バウチャー政策は、規制の緩和でも公私間の補助金の是正でもない。その内容と意義は、教育の自由と機会均等、効率性と公平性のどのようなバランスを理想と考えるか、それを、目の前の現実から出発してどのように達成するか、という目標設定の次元から理解されなくてはならない。そう考えると、規制緩和の一環として、教育バウチャー導入の議論が始まったことは、ボタンの掛け違えと言わざるを得ない。

日本の教育で、最大の問題点は何なのか？平均的な学力なのか、学力格差なのか、それとも、学力とは別の次元の多様化が進まないことなのか。公教育の全体が問題なのか、それとも一部分なのか。私立の学費の高さなのか、それとも受験準備に費やす時間とお金の大きさなのか。学校間の競争がないことなのか、それとも学校間の競争が、「教育の質」ではなく「入学者の質」を求めることに矮小化されていることなのか。それらの点と政策の優先順位が明らかになって初めて、バウチャー政策は検討に値しよう。

その上で、教育バウチャーにはやり方次第で多くの利点があり、

現実の有効性と問題点を知るために、特区で実験的に導入する価値はあると、筆者も考える。しかし、実験は予想通りには行かないものだ。バウチャー政策は、その点に関して有権者に了解をとれる自治体が導入すべきだ。

また、適切なデータがなければ、新しい政策の結果、ある学校の教育力が向上したのか、単に良い生徒を集まっただけなのか、判断することは難しい。計画的なデータ収集と評価を伴わない政策実験は、税金を払い、そこに参加する有権者に対する裏切り行為である。

関係者の合意と協力により思慮深く設計され、定量的評価を可能にするような教育バウチャー実験は、世界中の注目と尊敬を浴び、その結果は、他の国の政策から学ぼうとする姿勢を持つ人びとにとって貴重な記録となるであろう。逆に、諸外国の経験から学ぼうとしない、政治的スローガンと妥協の産物のような政策は、わが国の教育政策に対する新たな失笑の理由になるであろう。

ⁱ 本稿で言及されている諸外国の文献は、『現代経済学の潮流 2007』（東洋経済新報社）所収予定の「学校選択と教育ヴァウチャー 政策と研究」を参照されたい。