

学校選択制の政策評価

山下 絢

背景と目的

日本では、学齢期の児童生徒が就学する公立小中学校は、住民基本台帳に基づき市町村の教育委員会が指定することが原則である。しかし、一部の自治体では児童生徒が、住民基本台帳に基づいて指定される就学校とは異なる学校に就学することが可能である。就学校変更の理由が限定的ではなく、住民基本台帳を基に指定される学校とは異なる学校に就学することを可能にしている教育制度が、本研究の分析対象である学校選択制である。

教育政策研究において、学校選択制は、1990年代後半から本格化した教育分野における規制緩和の代表事例の一つとして位置づけられている。国内外において学校選択制をめぐる議論は行われているが、学校が子どもに選択されることにより学校間競争が促進され教師の意識改革や学校改善につながることを期待される一方で、学校選択制によって教育における階層化の問題をより一層深刻化させ、教育環境を悪化させるのではないかといった弊害が議論されている。国内外の学校選択制をめぐる評価は混在しているが、エビデンス（科学的根拠）の蓄積は必ずしも十分とはいえない。例えば、学校選択制の導入によって、一部の学校の人数が増大する一方で別の学校では人数が減少する実態は、いわゆる「人気校」あるいは「不人気校」の出現として、学界だけではなくメディアでも取り上げられ、この入学人数の集中と分散の実態が、学校選択制をめぐる一種の「格差」として議論されてきた。しかし、学校選択制導入による入学者数の増減のデータだけでは、学校選択制によって、どのようなメリットやデメリットが生み出されているのかは、必ずしも明確ではない。具体的には、学校選択制によって、ある一部の学校に教育熱心な家庭の児童生徒が多く在学するようになる児童生徒集団の構成上の偏りは、学校選択制が教育における階層化の問題を一層深刻化するとして議論されているが、こうした実態の検証は、国外の研究では行われているものの、日本の事例では必ずしも明らかにされておらず、実証研究が不足している。さらに、科学的根拠に基づく政策形成 (Evidence Based Policy Making : EBPM) の要請が増しており、学校選択制の実態と課題についての実証研究が不足している日本では、その蓄積が喫緊の課題といえる。また、国内外の先行研究における学校選択制の議論では、学校を「選ぶ側」である児童生徒(保護者)の視点からの議論や検証が中心であったが、「選ばれる側」である教師の視点からの議論や検証は十分に行われておらず、分析視角を拡大することも重要な研究課題として残されている。

以上を踏まえて、本研究は、日本における義務教育段階の学校選択制の実態と課題を、学校を選ぶ側(児童生徒)の視点と選ばれる側(教師)の両者の視点から、データ分析をもとに、明らかにする。

方法

分析視角として、先行研究は、「選ぶ側」である児童生徒の視点からの研究が多数を占めるが、本研究は、「選ぶ側」の児童生徒(保護者)の視点と「選ばれる側」の教師の視点の両者を設定する。本研究は、保護者と教師の両者の視点から学校選択制を検証することで、多面的に学校選択制を評価することを志向する。まず、学校を選ぶ側である児童生徒(保護者)の視点からは、保護者に対して行ったアンケート調査をもとに、保護者の学校選択行動、学校選択制下における学校の特性(児童生徒の集団構成上の特性)およびソーシャル・キャピタルの実態について定量的に検討する。次に、選ばれる側である教師の視点からは、学校選択制を経験している教師に行ったアンケート調査をもとに、教師の意識や教育条件に及ぼしている影響について定量的に検討する。先行研究における学校選択制の議論は、主として学校を選ぶ側である保護者(児童生徒)の視点からの論考が中心であり、選ばれる側である教師の視点からの論考は十分になされていない。そのため、学校選択制導入の目的の一つである「教師の意識改革」に対して、学校選択制がどの程度寄与しているのかは明らかにされていない。この課題を解明するためには、従来のように選ぶ側の視点だけでなく、選ばれる側の視点を含めた分析視角の拡大が必要である。

データセットとしては、学校選択制に関する2つのアンケート調査の結果を用いた。第1は、東京都区部を対象としてベネッセ未来教育センターによって実施されたアンケート調査(「モノグラフ・中学生の世界 vol.79 保護者の学校選択」)の結果(以下、ベネッセ調査)である。この調査は、ベネッセ未来教育センターによって、中学校段階において、学校選択制を実施している東京都の2つの区における公立小学校6年生の保護者を対象に行われたものである。この調査のマイクロデータ(寄託者:ベネッセ教育総合研究所)は、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センターから提供を受けた。第2は、国内の学校選択制の最も有名な事例である東京都品川区の保護者および教師を対象として行われたアンケート調査(以下、品川区調査)の結果である。品川区調査は、品川区教育委員会と東京大学大学院教育学研究科学校開発政策コースの共同で作成され、アンケート調査の実施は品川区教育委員会によって行われた。筆者もこのアンケート調査に関わり、学術目的での利用を許可された。

データ分析は、マルチレベル分析を中心として行った。本研究で扱うデータセットの大部分は、個人レベル(保護者レベルあるいは教師レベル)と集団レベル(学校レベル)からなる階層構造をもつデータセットである。このような階層構造をもつデータセットをもとに、データの特性を考慮しないまま多変量解析を行う場合には、「標本間の独立」の仮定が成立していない可能性もあり、この問題に対応するために、マルチレベル分析を用いた。

構成と各章の概要

本研究は、序章、第Ⅰ部(第1章から第3章)、第Ⅱ部(第4章から第5章)、第Ⅲ部(第6章から終章)、補論で構成されている。序章では、課題設定として、本研究の目的と背景、意義、問いと構成について述べた。第Ⅰ部(保護者の視点からみた学校選択制)の第1章から第3章では、学校を選ぶ側である児童生徒(保護者)の視点から、学校選択制について検討した。第Ⅱ部(教師の視点からみた学校選択制)の第4章から第5章では、選ばれる側である教師の視点から、学校選択制について検討した。第Ⅲ部(展開と結論)の第6章から終章では、海外の事例として、米国におけるチャータースクールの実態と課題に関する議論を行うとともに、終章では、本研究で得られた知見のまとめと、残された研究課題について述べた。なお、補論として、第2章から第5章で用いた品川区を対象にして実施したアンケート調査の単純集計の結果をもとに、品川区における教育改革の全体および学校選択制の成果と課題を検討し、第2章から第5章における分析対象者の置かれた状況をより理解できるようにした。第1章から第6章の概要は以下のとおりである。

第1章(学校選択制と保護者の社会階層)では、誰が学校選択を行うのかという学校選択主体の問題を、社会階層の視点からベネッセ調査をもとに明らかにした。保護者の学校選択時の意思決定としては、逐次的構造と並列構造の2種類が考えられる。逐次的構造では、(1)私立学校、(2)公立・指定学校(居住地によって指定)、(3)公立・選択制学校(学校選択制を利用して新たに選択)の3つの選択肢があった場合には、まず私立学校か公立学校かの意思決定がされ、公立学校を選択した場合に限り、公立・指定学校か公立・選択制学校を決定すると捉える。その一方で並列構造では、私立学校、公立・指定学校、公立・選択制学校の3つの選択肢が、同時に検討されるものとして捉える。分析の結果、保護者の学校選択時の意思決定は、並列構造であることが明らかになった。また、公立・指定学校を選択せず、公立・選択制学校や私立学校を選択する保護者の特徴としては、保護者の学歴の高さや教育アスピレーションの高さが確認された。私立学校の場合には、通塾の影響も確認されたことから、公立・選択制学校の選択と比較して、より一層子どもに対する教育期待の高さの影響がうかがえた。ただし公立・選択制学校の場合には、部活動が選択行動に影響を及ぼしていることも確認されており、部活動が、公立学校選択における保護者(児童生徒)の選択基準であることが示唆された。この点は、私立学校選択とは異なる点であった。公立学校選択制が拡大した場合、私立学校だけではなく、公立学校でも、学校の成層化(sorting)や序列化の拡大が懸念され、今後の学校選択制の導入および展開において、公平性の観点からの考慮が重要であることが改めて確認された。

第2章(学校選択制と学校の特性)では、学校選択制下における学校の特性(児童生徒集団の構成上の特性)を、保護者を対象に行われた品川区調査をもとに検討した。本章の理論的な関心は、児童生徒集団構成において、学校内では均質化が進む一方で、学校間では差異化が進むことを議論した均質化と差異化のメカニズム(藤田, 2000)や、成績の良い児童生徒

や社会経済的地位の高い家庭に生まれた児童生徒のすくい取りを議論したクリーム・スキミング(cream-skimming) (Levin, 1998)である。分析の結果、小学校では、学校選択希望申請者数の割合(選択希望申請割合)が高いタイプの学校(人気のある学校)とその他のタイプの学校を比較した場合に、在籍している児童の特性に相違が確認された。なかでも、学校外教育費支出や、子どもに対する保護者の進学期待、家庭教育に関する項目の値が、選択希望申請割合が高いタイプの学校において、他のタイプの学校と比較して高いことが確認された。これらのことは、いわゆる人気のある学校に教育に熱心な家庭の児童が多く集まっていることを示しており、均質化と差異化のメカニズムやクリーム・スキミングが生じていることが示唆された。

第3章(学校選択制とソーシャル・キャピタル)では、学校選択制下におけるソーシャル・キャピタル(social capital: 社会関係資本)の実態を、第2章と同様に、保護者を対象とした品川区調査をもとに検討した。ソーシャル・キャピタルは、個人および社会の生産性を高めるものとして注目され、その構成要素としては、ネットワーク、互酬性の規範、信頼の3つが考えられている(Putnam, 2000)。米国における学校選択制の先行研究では、学校選択制が導入されたことによって、保護者のソーシャル・キャピタルが向上することを明らかにしているものがあり、学校選択制のメリットの一つとして議論されることもある。日本でも同様の状況が確認されるのかについて、まずは学校選択を行った保護者と行わなかった保護者を比較し、ソーシャル・キャピタルの度合いが異なるか否かの検証を行った。分析の結果、小学校では、学校選択を行った保護者の方が、学校選択を行っていない保護者と比較して保護者の責任が増したと考えている傾向にあり、部分的にソーシャル・キャピタルが醸成されていた。また、ソーシャル・キャピタルの公共財の特性を検討するために、フリーライド問題に着目し、学校の状況として選択希望申請割合の状況を考慮した検討を行った。分析の結果、選択希望申請割合が高い学校において、フリーライド問題が発生しやすくなる場合もある一方で確認されない場合もあり、結果は一貫していなかった。

第4章(学校選択制と関係的信頼)では、学校選択制が実施されている学校に勤務する教師(品川区の学校に勤務する教師)を対象として、関係的信頼(relational trust)の概念をもとに、(1)教師と教師の関係(教師相互の関係)、(2)教師と保護者の関係、(3)教師と地域住民の関係を検討した。関係的信頼は、米国シカゴにおける学校改革の成功要因の一つとして議論されてきたものであるが、そのアプローチでは学校教育における社会的交換(social exchange)が、教師同士、教師と児童生徒、教師と保護者それぞれが、共通目標の達成のために、協力的関係を要件としながら組織されていると捉えている(Bryk & Schneider, 2002; 露口, 2012)。学校選択における選択希望申請割合の高い学校に所属していることが、教師相互の関係的信頼、教師と保護者の関係的信頼、教師と地域住民の関係的信頼に関するいずれの項目でも、その醸成が難しい状況であることがうかがえた。学校選択制が実施されている場合、選択希望申請割合の高い学校は、いわゆる人気の高い学校と評価されることが多い。その一方

で、今回の分析結果からは、選択希望申請割合の高い学校では、関係的信頼の醸成が難しい状況にあるといえ、学校選択制がもたらす一種の弊害ともいえるであろう。そして、従来は、選択希望申請割合の低い学校に対しては、入学人数が増加するように、すなわち、当該学校を選択する保護者の数が増えるように様々な取り組みや支援がなされてきたが、今回の分析結果からは、選択希望申請割合の高い学校への支援も重要であることが示唆された。

第5章(学校選択制と教師の職務満足度)では、学校選択制の導入によって、同制度が導入される以前とは異なった教育環境が生み出されることを踏まえて、学校選択制と教師の職務満足度の関係を、第4章と同様に、教師を対象とした品川区調査をもとに検討した。分析の結果、小学校では、学校選択における選択希望申請割合が低いことが、教師の職務満足度にマイナスの影響を及ぼしていた。その一方で中学校では、学校選択における選択希望申請割合が低いことだけでなく、選択希望申請割合が高いことも教師の職務満足度にマイナスの影響を及ぼしていた。学校選択制を、学校選択によって学校間に競争的な環境がもたらされ、教師の意識改革を促進するツールの一つとして捉える立場がある。しかし、今回の分析結果から、選択希望申請割合が低い学校において、教師の職務満足度が低い傾向にあることが確認されたことは、改めて注視すべきであろう。また、選択希望申請割合が高い学校でも、教師の職務満足度が低い傾向にあることも、学校選択制の導入の際に改めて検討の余地があることを示唆した。

第6章(米国におけるチャータースクールの実態と課題)では、海外の公立学校選択制の事例として注目されている、米国におけるチャータースクール(charter school)をめぐる研究動向を整理・検討し、新しいタイプの公立学校の創設における課題を提示した。チャータースクールは公立学校選択の一つの形態であり、トランプ前大統領の就任(2017年1月)と伴に、その創設が一層推進された。本研究では、チャータースクールの成果として学力向上への寄与を評価しつつも、3つのトレード・オフ(trade-off)の問題を課題として指摘した。第1は、チャータースクールが公正性を希求し学力格差の是正のために、社会経済的に不利な状況におかれた家庭の入学を優先するほど、入学者の構成が類似傾向になるといった、人種分離・隔離の問題と公平性の追求におけるトレードオフの存在である。第2は、チャータースクールへの入学を希望する児童生徒の半数以上は、チャータースクールへ応募したものの入学が出来ていない状況である。入学可能な少ないパイをめぐるトレードオフの問題は、無作為に選択されるくじの性質をもとに公平性が前提とされているが、チャータースクールへの入学をめぐる望ましい在り方の検討が必要であることを改めて示唆している。第3は、チャータースクールがアファーマティブ・アクション(affirmative action)の機能を備える一方で、階層再生産のメカニズムの一つであるトラッキング(tracking)の機能も備えていることを示している。換言すれば、チャータースクールによる意図せざる結果ともいえるが、アファーマティブ・アクションを追求した結果、トラッキングにより新たな格差問題を引き起こす可能性があることを指摘した。

本研究は、学校を選ぶ側の視点に加えて、先行研究で不足していた選ばれる側の視点も加えた多面的な分析を行い、学校選択制に関する定量的なエビデンスの蓄積に資するものである。

引用文献

Bryk, A. & Schneider, B. (2002). *Trust in Schools: A Core Resource for Improvement*. Russell Sage Foundation.

藤田英典(2000)『市民社会と教育—新時代の教育改革・私案』世織書房。

Levin, M.H. (1998). Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs. *Journal of Policy Analysis and Management*,17(3), 373-392.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster. (=2006, 柴田康文訳『孤独なボーリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房).

露口健司(2012)『学校組織の信頼』大学教育出版。

付記

本研究は、山下絢(2021)『学校選択制の政策評価—教育における選択と競争の魅惑』勁草書房に、加筆修正を行ったものである。