



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

1 教育バウチャーとは

教育バウチャーの世界

20XY年、教育バウチャー(児童生徒数を基準とする教育への補助制度)が導入されて約10年が経過した。10年前、教育の専門家を自称する人々を中心に、「教育バウチャーは学力格差を助長する」、「金持ちだけが恩恵を被る」、「受験競争が激化する」などの非難を浴びせる向きが多数いたが、今やそれも昔話。バウチャーは当たり前となり、今や世の中を挙げて、バウチャーを前提として、何が子どもたちに有益で効果的かについての突っ込んだ議論がなされている。教育産業の規模も、GDP比で導入前の2倍に増えた。バウチャー反対論者たちは、教育現場、学界、言論界、行政、政治など、いずこでもすっかり影響力をなくしてしまつた。

特筆すべきは、バウチャー対象学校でのいじめ問題が消滅したことだ。過去には、学校内でいじめが発生しても、教師がそれに加担したり、発覚しても学校や教育委員会ぐるみでそれをもみ消したり、傷ついた被害者が世を悲観して自殺したりするといった陰惨な事件が多数見られた時期もあつたが、今

やいじめは激減し、仮に発生してもごく初期に完全に原因が取り除かれる。「いじめ自殺」は、当時の稚拙な学校行政、教育予算制度が生み出した歴史的な失敗のケーススタディとして、教育関係者がそのモラルを認識し、間違つた制度がもたらす害悪から学ぶための重要な教材ともなつていく。

むしろ人間関係の本質が直ちに化するわけではなく、いじめを好み、放置・加担することをよしとする気質が消滅したわけではない。いじめが消滅したのは、バウチャー導入時に、バウチャーを使用できる学校であること、条件として、仮にいじめが発生した時、それに対して適切な是正策を直ちに講じて、被害者救済を確実にを行うこと」という条項が盛り込まれたからである。いじめ被害を放置したり、事実を曲げたり、ましてや隠蔽やいじめへの加担行為があつたりした場合には、その学校はバウチャーを使用することができなくなるので、児童生徒集めが実際上できなくなる。現実にはバウチャー初期には、以前同様の人権無視の対応をする学校も若干見られたが、すぐに関係者が免職

処分を受けたり、場合により学校管理者、教員が総入れ替えされるなどの毅然とした対応が取られたため、以降いじめに伴う混乱は影を潜め、子どもたちの受難は大きく減少した。

また、いじめがなくなっただけでなく、学校の中の雰囲気も和気あいあいとし、不登校が激減したことも大きな進展だ。不登校児はバウチャー導入前の約15%に減少、全国の児童生徒アンケート調査によれば、「学校に行くのが楽しい」、「先生が優しく丁寧に教えてくれる」という回答比率が、いずれも3倍にもなった。これは、やはりバウチャー使用条件として、児童生徒保護者による教員、校長等の厳格な匿名による評価制度を学校が実施し、それを人事評価で活用することとされたことによる。今や「不適格教員」は、死語になつた。さらに、かつてのように教員が雑務に追われ、子どもと向き合う時間がないという事態も見られなくなった。バウチャーが生み出した予算の実質増額により事務管理組織がこの学校でも確立。先生の処遇も上がり、社会的にますます尊敬されつつある。

バウチャーって何?

教育バウチャーとは、学校に対する予算を、在籍する児童生徒数に応じて交付する制度のことである。バウチャーとは、もともと切符ないし引換券のことを意味する。予算を交付する政府が、児童生徒当たり一定の補助金を児童生徒に対して与えようとする場合、ただ保護者に金銭を交付するのは、本当に学校に通つているのか、その金銭を教育以外の生活費や遊興費に使つていないのか、など、使途が適切かどうかについて疑義が生じるが、それを個別に確認することは難しい。このため、教育を受けるために使われた場合に限り、換金が可能な引換券(バウチャー)を政府が保護者に対して交付し、保護者は、子どもにとって適切と思われる学校を選択し、その学校の授業料の全部又は一部をバウチャーによって支払うことができるようになるのである。学校は、バウチャーを集めてそれを政府に提出することによって換金できるので、いわば児童生徒に対して与えられた補助金を間接的に受け取ることができるようになる。

政府は、バウチャーを使うことができる学校が、一定の品質の教育を行っていること、児童生徒が登校して学習に習熟できたことなどを確認したうえでバウチャーの換金を行うが、バウチャーを使うことができる教育の範囲は、今の義務教育などに限らず、芸術、スポーツ、文学、高度な科学など、広いものとする。また、教育内容・方式を問わず、保護者はバウチャーを使う学校を自由に選択することができる。

このような仕組みの下では、学校が補助金を受け取るためには、まず児童生徒が持参するバウチャーを獲得しなければならぬ。要するに、現在と異なり、児童生徒保護者から評価され、在籍数を一定程度確保できなければ、それに応じて補助金は減らされる。補助金を受け取つて学校経営を成り立たせるためには、まず児童生徒保護者の信頼を勝ち取らなければならぬのである。引換券は不要

教育バウチャーの原型は、このようなものであるが、実際に引換券を発行し、それを保護者が学校に持参し、さらにそれを学校が取りまとめて政府に提

出し、その数を数えて今度は予算をそれに応じて交付するという手続きは煩瑣である。したがって、実際にバウチャー制度を取り入れているオランダやイギリスの例でも、引換券に相当する書類は存在せず、政府は、実際に児童生徒が学校に在籍して、適切な教育を受けているという実績があることを確認したうえで、その数に見合つて生徒当たり一定の補助金を学校に交付している。一見いわゆる「機関補助」のように見えるが、実質的にこれは児童生徒に対する補助金であつて、補助金算定の基準が児童生徒数当たり一定であることが確保されている限り、それは「教育バウチャー」であるといえる。日本でバウチャー制度を導入する際にも、現実的な仕組みとしては、児童生徒数を基準とする学校に対する補助金交付方式としてバウチャーを定義することが適切であり、そのように運用される限り、それは、原型のバウチャーの精神を引き継いだ、より運営コストの安い効果的な制度であるといえよう。

〈連載〉

教育バウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

2 誰が責任をとるか 一権限の明確化が出発点

権限と責任が一致しない日本の公立学校

日本の義務教育に関するサービスの対価と給付の関係は、きわめて複雑でわかりにくい。公立学校については、子どもの有無を問わず、納税者たる国民全員が教育費の負担を担う。サービスの提供は自治体から受けるが、サービス提供側の構造は複雑怪奇である。教職員人件費の大部分は国が負担し、小中学校の設置者は市区町村。しかし教員の採用権、人事権は、市区町村長にも都道府県知事にもなく、首長の権限が及ばない都道府県教育委員会にのみある。現場の責任者である校長には、人事予算に関する直接の権限はないが、一方で教育委員会への意見具申などを通じて現場では実質的に教員に対して独自の権力を行使できる立場にある。ところが、教育の成果や教員などの不祥事も含め、現場の学校で起きた問題の責任を保護者や住民に対して直接校長が負うわけではない。市区町村教育委員会は、建前上小中学校の運営責任を負うが、現場の教員や校長に問題があっても、「指導」はできても、身分を左右する権限はない。

結局のところ、国、都道府県教育委員会、市区町村教育委員会、学校長という一連の指揮命令系統は明確でなく、誰が責任を取るのかはつきりしないので無責任がはびこりやすいのに加え、責任を取らなくては主体に強大な権力が帰属しているために横暴や独善も発生しやすい。このように教育現場における運営の責任と権限とが一致していないことが、いじめの多発、学力の低下、未履修問題、不適格教員をはじめ、昨今の教育現場の不祥事の根源的要因となっている。

パウチャーが定着したヨーロッパ諸国

教育パウチャーは、このような複雑な指揮命令系統の弊害、権限と責任の不一致を解消するための切り札となりうるのである。2005年10月に筆者ら内閣府関係者が訪問したオランダ、イギリス、スウェーデンの各国では、校長への徹底的な権限と責任の移譲、その一致が進んでいる。いずれの国でも、教育の大綱的基準やその到達水準は国が定めるが、具体的な教育方法や教科ごとの時間配分などについては、各学校の裁量に任せる。そして成果に

関する責任は挙げて校長が負う。成果を評価するほぼ唯一最大の基準は、在校生数である。これらの国では、原則として児童生徒・保護者による学校選択を行う権利が国によって保証されている点に共通の特色がある。そして、学校が選択された結果、在籍する児童生徒数1人当たりについて、原則として同一額を基準として学校に対する予算配分が行われるのである。すなわち、学校の予算を決めるのは、消費者である児童生徒・保護者であって、行政機関などではない。この点こそ教育パウチャー制度の本質的な要素である。

校長は学校運営に責任を持つから、十分な予算を獲得し、学校を存続させ、教職員の身分を維持するためには、学校の魅力を広くアピールし、児童生徒保護者から支持を得なければならぬ。そのためには、教育内容に創意工夫をこらして、その学校の教育方針や学習の効率性など教育の品質全般に対して、在校生のみならず、関係住民に満足してもらわなければならない。校長や教職員は、あれこれ「上から指導」する教育委員会や文科省、補助金を配分する官僚などよりは、まず「お客」である児

＜連載＞

教育パウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

児童生徒保護者を喜ばせなければならぬのである。このような仕組は、学校やその教職員に与えるインセンティブの変化の点で、導入前後が実証的に観察できるイギリスで絶大な効果をもたらしたことがわかっている。例えば、筆者らが訪れたロンドン東部の移民の多い地区にあるトールゲート小学校は、現校長のトム・キャンニング氏が着任する2004年以前は、学校の荒廃や入学希望者の減少が進む「問題校」の一つだったが、校長以下一丸となったきめ細かな指導の徹底などで学力・雰囲気などが劇的に向上し、魅力的な学校活動も評価され今は人気校になっている。

オランダでは1917年、イギリスでは1988年、スウェーデンでは1992年以来、学校選択制とパウチャー制が実施されてきている。オランダではそれは憲法上の義務である。しかも各国とも、日本のように公立学校と私立学校とが截然と分離しているわけではなく、公立学校と公費補助を受ける私立学校とは、選択制、パウチャー制、国による最低限の基準の設定やその確保などにおいて、同じ規律を受ける。いわば、公金が入る以上、名

目が公立であれ私立であれ、それら両者が平等に競うべき主体とされているのである。しかも権限や責任が様々な主体に分かれて所属することはなく、基本的に学校長に一元的に権限が集中するとともに、その権限行使には失敗に対するペナルティも含めた全責任が伴っていることも注目される。このような仕組の下では、日本と異なり権限行使者のモラル・ハザード(倫理の退廃)は生じにくい。また特にオランダは、教育に関する分権が徹底しており、児童生徒を200名以上集めさえすれば、自治体にとまらず、町内会、宗教団体、シユタイナー・モンテッソーリなどのオルタナティブ教育組織をはじめ、誰でも学校を設立することができる。反面、パウチャーによる補助金は児童生徒数と比例するから、人気がない学校は補助金が少なくなるし、児童生徒数が200名を下回る場合には、学校の設立が一定の監査、監督等を経て取り消される。教育機関相互で創意工夫が行われ、児童生徒保護者の満足度も高い。

児童生徒保護者による評価もポイント

児童生徒保護者による評価もポイント

さらにこれらの国では、教員に対する児童生徒・保護者による匿名での評価が義務付けられていることも、教育の質を向上させる上で大きな効果を発揮している。小学校低学年児童も含めて、「授業がよくわかるか」、「教師は生徒をフェアに扱っているか」など、生活面・学習面の双方にわたって、教員の適格性があらゆる観点から評価される。子どもに判断能力がない、保護者の短期的な視点に迎合しかねないなど、日期的な視点に迎合しかねないなど、現地本では教師評価に対して懐疑的な見解が見られるが、イギリスやオランダでは、そのような批判はありえない。現地調査でも、どんな小さい子どもであっても、教師に対する一定の本質的な評価に大きな傾向として狂いはないし、保護者は子どもを将来に一番関心がある以上、その評価はとも本質を突いている、など学習者側の評価について肯定的な学校長や行政関係者がすべてであった。

パウチャー制は学習者の側が補助金をどの学校に交付するかを決めるから、選択制とその前提たる学習者側の評価こそポイントとなるのである。



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

オランダやイギリスでは、全国的な制度として、所得、階層などの区分なく、学校選択制と教育バウチャー制度が実施されている。一方米国では、民主党の票田でもある教職員組合の抵抗が強く、一般的な教育バウチャー制度は未だ導入されていない。

米国の教育バウチャーは低所得者対策が中心

しかし、米国ではミルウォーキー市、クリーブランド市などで、主として低所得者層に対してより良い教育を受けさせる目的で、教育バウチャーが実験的に導入されてきた。データに基づく限り、これらの成果は目覚ましい。例えばミルウォーキー市では、1990年、幼稚園児から高校生までを対象に、一定の貧困家庭に対する教育バウチャーを導入した。クリーブランド市では、実験的なバウチャー対象校を設定して、一定の貧困家庭に対して既存の公立学校からバウチャー対象学校への転校の自由を認めた。

学力が向上

クリーブランド市においては、バウチャー対象学校への転入の前後で、転入した児童の全米統一試験の成績が、読解力で5・6ポイント、算数で15・0ポイント上昇したという(渡邊聡(2003)「アメリカにおける教育バウチャー」、山内弘隆「パブリック・セクターの経済・経営学」N-TT出版390〜400頁参照。以下米国の実証データについて同じ)。

非バウチャー学校も質と満足度が向上

さらに興味深いのは、ミルウォーキー市で児童生徒を引き抜かれた公立学校の方でも児童生徒の平均成績が上昇したという事実である。学校の選択次第では学校内の暴力など安全が確保されないなどの問題を抱える米国の特に大都市部では、保護者にとつて、暴力やいじめがなく、安全で快適な環境の下で子どもが学校生活を送らせることができるかどうかは重大な関心事である。ミルウォーキー市の調査では、バウ

チャー対象学校への転入児童生徒の保護者の約半数が、「大変満足である」と回答し、一方公立学校に止まった子どもは保護者では、この回答が約15〜30%に止まっている。結果としてバウチャー対象学校転入後も、元の学校への再転入が自由であったにもかかわらず、バウチャー対象学校への転入児童の92%もが、バウチャー対象学校に止まったままであった。

公的助成額も減少

加えて、バウチャー対象学校の児童生徒1人当たり公的助成額は、5・326ドル(2000〜2001年)であったが、これは非バウチャー対象学校である市内公立学校の生徒1人当たり公的助成額9・502ドルに対して、わずか56%に抑えられている。

これらの実証データによる限り、米国の貧困層向け教育バウチャー制度では、公的助成額はバウチャー対象学校ではかなり低く抑えることができる一方で、児童生徒の学力や保護者の満足度が大幅に向上したという成果が上

＜連載＞

教育バウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

がつているのである。このような試みは高く評価され、現在もこれらの自治体における教育バウチャー制度が継続されている。

米国も日本も共通であるが、現在の公立学校の学費調達システムは、まず公立学校運営のための歳入を得るために家計に税金を課して、その上で公立学校に通う子どもを持つ家庭に対して間接的に税金を再分配するものであって、予算の流れも速回りで非効率的である(グレイリー・ベッカーほか(1998)『ベッカー教授の経済学ではこう考える』東洋経済新報社84頁)。教育バウチャーでは、基本的に公的助成先を端的に家庭が決定することになるから、このような財源配分手続きの非効率率は是正することができる。

学校を選択させない機関補助の仕組みこそ、差別と貧困を助長

また、現行の公立学校の学費調達システムこそが、所得や人種などによる生徒の分離を助長してきた(ベッカーほか(1998)85〜88頁)。すなわち、

貧困家庭など恵まれない階層では、私立学校の高い授業料を支払う余裕を持たず、また、現実には学力や安全性などの水準に格差のある公立学校の中でも、よりすぐれた環境や特性を持つ公立学校の学区に住宅を購入するなどによって転居を通じた学校選択権を行使することは、貧困家庭にとつてきわめて困難である。現実に住んでいる居住地の公立学校がどれほど劣悪であったとしても、そのまま受け入れるしかないのが実態になってしまっている。

バウチャーは格差を是正する

教育バウチャーの提唱者であった著名なノーベル賞受賞経済学者ミルトン・フリードマンが、約40年前に教育バウチャーを提言した際の最も大きな目的は、このような貧困層に対する教育機会の付与、格差の是正、平等の実現であった。すなわち、中産階級以上にのみ事実上開かれている学校選択の機会を、そうでない階層のために開くことに対して、教育バウチャーが寄与することができると考えたのである。19

85年の米国世論調査では、教育バウチャーに賛成する者は、白人で43%だったのに対して、非白人では59%に上ったという。教育バウチャーと学校選択制によつて、公立学校を含めた創意工夫に関する競争が始まることは、取りわけ、大都市部の低所得者居住地域の家庭に対して、大きな受益をもたらすことになるのである。

むしろ、人種差別など、日本では米国とは必ずしも完全には重ならない事情も存在するが、少なくとも、米国では、「マイノリティーや低所得者などのより恵まれない階層に対して、教育バウチャーが福音をもたらす」という効果が現実には発揮されてきた。その前提において、米国と日本で大きく異なる事情は一切ない。教育バウチャーに対しては、「格差を助長する」などという批判があるが、米国の事例やその効果を知らない的外れな見解である。教育バウチャーこそ、真に平等を確保し、脱格差社会を支える重要な手立てなのである。



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

4 教育バウチャーの大前提は 学校選択制

公立学校はなぜ選べなかつたか
日本の公立小中学校に関しては、原則として、就学時期の前になると教育委員会から「就学校指定通知」なる書類が保護者に対して送られてくる。学校は、通学距離を中心要素として教育委員会が定めた適当な学区ごとに住民に割り当てられており、保護者は事実上、原則としてそれに従わざるをえなかつたのである。当然ながら、学校を選べないときには教育バウチャーは機能しない。

もともと公立学校は、特に義務教育の確立によって国力の増強を図るため、近代国家体制樹立時に全国あまねく一定の品質の教育を提供する観点から、政府により直接供給された教育機関である。福沢諭吉を育んだ緒方洪庵の道塾のような民間の質の高い私塾や寺子屋などが必ずしも普遍的ではなかつた時代には、全国すべての地域に、政府が一定の密度で直営学校を作り、学区を決めてそこへの通学を義務付けることで国民の人的資本を効率的に涵養しようとしたことには一定の意味があつた。

といえる。

しかし、現在では、民間教育機関や人材は学校法人にとどまらず、私塾、予備校、家庭教師をはじめ、多数存在しており、その質も高い。教員免許などなくとも、子どもに知的好奇心を持たせながら効果的に教えることができる人材は、各界に広く分布している。一定の資格試験や学校受験などに関しては、むしろ民間教育機関に頼らなければ合格もおぼつかないとさえいわれている。

公立学校は学習指導では劣つても全人格的教育に意味があるなどという反論もあるが、それなら少なくとも狭義の「学習」部分については、優位性のある民間に委ねた方がよい。さらに、果たしてしばしばいじめの隠蔽、学校ぐるみの法令違反などに手を染める今の公立学校のすべてが、全人格的教育の模範たりうるかははっきりしない。

このような現在の社会経済情勢の下では、公立学校中心主義は既に破綻に瀕しつつあり、ましてや公立学校についての画一的割り当て制は、根拠を失つている。食事や住宅、衣類、見る映

画・テレビ、聴く音楽などについて、政府や自治体が個別に割り当てる世界を想像してみてもほしい。多様な適性・嗜好に合致した効果的な消費や、人権の確保は、身の毛のよだつ「割り当て制」によつては保障できない。

現実には都市部などでは、公立学校は多様なカリキュラムや教育上の工夫を凝らす私立学校との間で既に競争関係に立たされており、莫大な公金支出を背景にした低料金を売り物にしているにもかかわらず、公的補助が薄く授業料も高額の私立学校に比べて、多くの公立学校は人気において劣位に甘んじている。公立学校同士の競争もなく、学校長や教職員も競争の緊張を欠いている。教育の質や魅力を高める工夫がなくとも、確実に一定数の顧客たる児童生徒の確保が可能であるときに、いったい誰がどれだけ真の教育上の創意工夫に目覚めるであろうか。

保護者は学校を浅薄な発想で短絡的に選ぶ、選ばれない学校が存立できない、学校が保護者に迎合する、など選択制を批判する議論があるが、理由どもに教える資格などない。民主的コントロールが欠落し、住民に責任を持たない教育委員会制度の病理が噴出したと見ることができ。

このような情勢を踏まえ、規制改革会議が求めていた文部科学省による全国の教育委員会への指導・助言については、2007年3月文部科学省からの通達によつて再度の徹底が図られた。しかし、今後もこのような無法状態が続くようであれば、関係者の懲戒処分、今後の公立学校の仕組みの抜本的見直しが必要になると考えられる。

公立学校の選択制は、速やかに完全な形で実施すべきである。さらに私立学校との競争条件の平等化も大きな課題である。いわば公金をふんだんに使う公立学校が、競争条件の有利なまま私立学校と自由に競うことなど、非効率と不正の極みであつて、本来完全に同等の公的支援、許認可・規制条件の下での対等な競争こそ促進しなければならない。

<連載>

教育バウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

がない。割り当てなどない民間の教育機関で無内容な人気競争のみによつて本当に生徒の支持を集めているところがどれだけあるだろうか。選ばれる魅力に欠ける学校を無理やり公金で存続させることこそ社会的な無駄と不正といふべきではないか。学校はサービス提供者なのだから、消費者たる保護者に「迎合」してもらわなければ本来おかしい。保護者より高みにいるつもりでそこから超然としていてよい、などという傲慢がはびこること自体、公立学校関係者の特異な意識の反映である。学校選択への転換

制度として存在する事前の学校選択制は、全国でまだ小学校8・8%、中学校で11・1%の自治体で導入しているにとどまる。2005年の内閣府調査では、保護者の64・2%が選択制に賛成し、反対は10・1%にとどまつているのとは比べ依然開きがある。しかし、2005年6月の閣議決定では、「学校選択制について、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図る」とされ、流れは転換しつつある。さらに、保

護者が就学校指定通知を受け取つた後の学校変更申し立ても法令上可能であるが、これについては、2005年12月規制改革・民間開放推進会議の提言に基づき、「いじめへの対応、通学の利便性、部活動など学校独自の活動」の三つの理由については、法令上当然に変更理由に該当することが文科省により明確にされ、その旨は全国の教育委員会に徹底された。



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

5 何が教員の資質を保証するのか

児童生徒数に応じて学校予算を配分する教育バウチャー方式が、学校選択制とあいまって実現した場合、学校管理者は、学校の適切な運営を行い、事業を存続発展させるためには、児童生徒・保護者の満足度を十分に高めることができる力量のある教員を雇用し、教育を受ける者からの高い評価が得られるよう努めていかなければならないという動機付けを強く持たざるを得なくなる。

学校管理者にとって、力量のある教員を臨機応変に採用したり、配置したりすることがますます必要となる。当然のことながら、管理者にとって最も重要なウエイトを占めるのは、教員の資質を高める工夫であり、特に重要なのは児童生徒・保護者による教員評価である。それを軽視するような学校は、生徒が減少し、バウチャーを通じた公的補助も得られにくくなるからである。教員免許の意味は何か

小中学校では現在、教壇に立つために教員免許を取得していることが必要

であり、その理由は教員の資質を保証するためであるとされているが、実は教員免許に必ずしも実効性が備わっているわけではない。現在、公立学校教員の身分は、採用後1年間は条件付採用期間であり、勤務実績や能力などの評価の後、適性が確認されて初めて正式採用される建前となっている。仮に適性がないと現場で判断されていても、これが顕在化せず、正式に採用されてしまうケースも多々あると言われている。条件付採用期間後に不採用となる人数は2004年で、全国の約1%を占め、任命権者である都道府県・指定都市教育委員会の約7割では条件付採用期間後の不採用者が生じている。また、現職公立学校教員の中で指導力不足教員として認定された教員は、全国に2000年に65人、2003年に481人と増加傾向にある。しかも、これは氷山の一角であるといわれる。教員免許があるからといって、教員として当然に十分な資質を兼ね備えているとは言い難いことが見て取れる。

検討すると、免許そのものの教員資質保証機能自体、相当怪しいといわざるを得ない。免許取得のためには、原則として大学在学中に教職課程を履修しなければならず、そのためには専門教育、教育方法論、教育実習の三種の科目履修が必須となる。また、特に小学校の教員免許を取得するためには、旧師範学校系の国立大学教育学部を卒業することが圧倒的に有利となる。特定大学在学中にわざわざ相当な時間と労力をかけて単位を取っておかなければ、いったん社会人になった後で教職を目指し、免許を取得することは、時間の制約等から至難の業であり、結果的に免許制度は、社会に広く存在する教職に向けた有為な人材を、かえって教壇から遠ざける結果を招いてしまっている。

＜連載＞

教育バウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

でもない。実際には小中学生に教えたこともない大学教員の座学による授業を受けることを中心としているのに加え、教育実習においても、必ずしも体系的な教育実践の方法論を習得できるわけではない。現在の教員免許制度は、実は教員養成大学等の出身者を優遇するとともに、教員という職業への参入規制としての役割を色濃く持っているのである。

社会の有為な人材の活用を

例えば、優れた民間の技術者が理科や算数を教えることは学問の応用に関する生きた教授法となる可能性も高いだろう。また、仮に日本語の読み書きはできなくても、英語圏の外国人が教壇に立つて英語を教えることが使える英語にとって重要な意味を持つことは、周知の事実となりつつある。これらの人々に大学に代って教員免許を取り直して来い、または教職大学院に行けばよい、などと要求するのは理不尽極まりないと考えるのが普通の常識の命じるところである。

実は現在でも、普通免許を持たない者に特別免許状を付与する制度が1988年以来設けられているが、2004年までの計16年間で149件の授与実績しかない。しかも工業、看護などの専門科目がほとんどを占め、小学校の担任や英語、数学、国語なども含めた広い範囲の授与はなされてきていない。2005年にこれを尊重すべき旨が閣議決定された規制改革・民間開放推進会議答申では、普通免許至上主義を改め、特別免許状の授与を前提として、普通免許を事前に取得しているわけではない適性のある候補者を、広く教員採用の選考の趣旨は貫徹していない。2006年の内閣府調査では、特別免許状の授与を前提とした採用選考を実施する予定はないが、又はわからないとする都道府県教育委員会が9割近くに達している。一方同調査では、今後社会人経験のある教員採用に対して保護者の88.8%が賛成し、免許不要という条件での教員採用にも66.3%が賛成する。

このような状況を踏まえ、2006年12月の規制改革・民間開放推進会議答申では、文部科学省において、「教員免許状を有しない有為で多様な人材の採用選考等、教員登用の複線化を進めることは、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策であることから、特別免許状等の授与を前提とした免許状を有しない者の採用選考を行うことについて、積極的に活用するよう、改めて各都道府県教育委員会や学校法人等にさらに周知するとともに、実施状況を定期的に調査すべきである」旨が盛り込まれ、これを尊重すべきことが閣議決定されている。

将来的には、教員免許制度は廃止し、仮採用の期間を数年程度として、その間に教員としての資質を見極めたうえで、恒久的な採用の可否を決する制度に転換すべきであろう。そして、教員の処遇についても、雑務や事務仕事から解放するとともに、児童生徒・保護者の評価を踏まえ、力量のある教員が報いらるような仕組みを確立する動きが、今後ますます強まるであろう。



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

教育バウチャーと教育委員会

教育バウチャーは、生徒・保護者の選択に依りて学校に補助金を交付する点がポイントだが、バウチャーの導入によって学校ごとの責任が確立していけば、相対的に教育委員会のウエイトは小さくならざるを得ない。そのような段階に至らないまでも、今の教育委員会制度の意味はそもそもわかりにくい。戦後、占領下で教育民主化が要請された際、教育委員会制度が米国にならって導入された。教育委員会は、教育に関して独立して行政権を行使する組織であり、委員は議会の同意を経て自治体の首長が任命する。すなわち、首長や議会は、当該自治体の運営一般には責任を負いつつも、直接教育行政に関わることができないのである。これは、教育に関する政治的中立性の確保、教育の継続性・安定性の確保のためとされる。果たして教育委員会は、本当に中立性、継続性、安定性を確保しやすい組織だろうか。また、国として必要な教育内容を確保しやすく、一方で生徒・保護者の立場に立った親身な教

育を達成しやすい組織だろうか。

日本の教育委員会制度は特異

日本の教育委員会制度は米国に倣ったと言われるが、実態は大きく異なる。米国では、教育委員の選任方法は公選が主流である。学区教育委員会の場合には95%が公選制を導入し、さらに最近では、首長に権限が集約される傾向がある。ニューヨーク市学区では既に教育委員会を廃止し、シカゴやボストンでは首長の指揮監督下にある執行機関として改組された。学校への権限委譲も拡大しつつあり、責任と権限を現場に近いところで一致させようとする試みが盛んである。

ヨーロッパ諸国では、基本的に、国が直接教育に責任を持つか、又は住民の意向を受けた首長・議会のコントロール下にある自治体が責任を持つかのどちらかである。例えば、英国、オランダ、スウェーデンでは、自治体の役割について、国家が明確に規定しており、地方教育行政の内容は統一されている。学校設置は自治体の役割だが、その基準策定、達成度測定、評価など

については、強力な権限を持つ国の機関が実施する。一方、細部の実施権限は現場の校長や学校理事会に大幅に委譲されているため、問題解決を機動的に図ることが出来る。フランス、ドイツでは、首長から独立した組織によるコントロールはなく、国が州という違いはあるが、一般行政機関によって教育行政が行われる。全自治体に一律設置を義務付け、しかも委員が首長に任命されるだけで、直接住民から選ばれるわけではない日本の教育委員会制度は、実は世界に類例のない特異な制度である。

教育委員会主導の公立学校のパフォーマンスは満足できる水準ではない。内閣府が2005年に実施したアンケートでは、現在の公立学校教育に不満を持つ保護者が43%に上る一方、満足は12%程度に止まった。子供の学力向上に関して、学習塾・予備校の方が学校よりも優れているとする保護者が70%に上り、その逆はわずか4%であった。学校に学力向上が期待されていないという現実も危惧的である。「政治的独立」と言えば聞こえはいいが、

＜連載＞

教育バウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

6

教育委員会の意味

「唯我独尊」に陥りやすいこと、裏返しでもある。国として必要な目標達成も、個別の生徒・保護者ニーズへの対応も、双方が不足しやすいとも言える。すなわち教育委員会は、第1に、自治体運営に責任を持つ首長・議会が、教育の受益者である住民の意向を受けて臨機応変に教育行政を見直すことに責任を持たされていない。首長や議員は選挙によって直接民意を反映して選ばれているが、教育委員は住民に対して責任を負っていないために、真の雇い主である住民からの距離が遠くなってしまう。第2に、独立の合議体であるがほとんどの委員は実質的な意思決定に関与せず、教育長が委員も兼ねて強大な権限を持つ。市町村と都道府県の教育委員会相互の責任の所在は曖昧かつ分散している。仮に首長が直接教育行政に責任を負ってれば、選挙を意図せざるを得ない以上、国からの筋の通った要請にも、住民のニーズにもっと真剣に配慮、与えられた責務を果たす適切な措置を一層取りやすいはずだ。

政治的中立性・継続性・安定性

政治的中立性について、首長と独立しているから中立だということには必ずしもならない。元々教育委員は首長から任命されるわけで、「政治的党派的」任命はありうる。首長が選挙で交代しても、前首長のときに生じた政治的「偏向」を払拭することはかえって困難だが、それも「政治性」のうちである。結局のところ、教育委員の任期中は、首長や議会の方針と委員の方針が異なっても罷免できず、民意を反映した教育行政を実現するにはタイムラグが生じるにすぎないともいえる。果たしてタイムラグを強制する制度がま

しな制度だろうか。「継続性・安定性」についても諸刃の剣である。仮に継続してもらっては困るような方針が規定路線になっただけで、それを住民や首長・議会が変えたいと望んでも、教育委員会制度は常にその改善を阻むという効果もある。「民意に反しての継続性・安定性」があるからよいのだ、などと切り切れるか。教育委員会では、現職の教員出身者が教育長や職員を多数を占め、教育サービス提供者である教員集団との利

害関係が密接である。このために国民的な課題や学習者の利害よりも、教員の身内の利害が反映されがちであるという批判も強い。

2007年7月閣議決定により、教育委員会制度が十分機能を果たしていないという指摘を踏まえ、教育行政の仕組み、教育委員会制度について抜本的な改革を行うこととされたが、その成果の一部が本年6月20日に成立した。いわゆる地方教育行政法の改正である。同改正では、教育委員の数を弾力化し、教育委員会への保護者の選任を義務化した。近隣市町村との共同設置を認めるなど体制の整備充実も図られた。

しかし本来、教育委員会が持つ問題を徹修正で解決することは困難である。自治体の判断によって、教育行政の直接の執行を首長が行うこともできるし、従来のように教育委員会が行うこともできる、という教育委員会設置の選択制を導入すべきである。バウチャー論議とあいまって、いわゆる必置規制の問題点についての議論を深めることも重要な課題である。



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

7 大学と小中高校とは何が違うのか

教育バウチャーの議論は、大学と小中高校とでは多少事情が異なる。これらと比較することは、双方におけるバウチャーの意義をよりよく理解するうえで効果的である。

大学教育の特徴

バウチャーに関係する大学独自の特徴を整理してみよう。第一の特徴は、大学の使命は、学生に対する高等教育の実施に加えて、社会全体を豊かにするための基礎的・応用的研究の拠点としての機能を期待されている点である。大学での研究は、企業における研究とはやや異なり、特定の商品化を前提とする成果のみならず、いわば公共財として社会に広く無償で還元される科学技術や社会考察に関する真実探究の成果を多く含む。むしろ、小中高校の教員による研究成果もあるが、大学では、直接に研究成果を教育にも有機的に活かすという回路が想定されているのに加え、教育内容・方法自体が、高校までと異なり、必ずしも体系的定型的ではなく、研究の不断の発展によって教育も変化することを見込んでいる。また、知的拠点としての大学では、さ

まざまな分野の最先端の研究者が集結することによる一種のシナジー効果が発生する。バウチャーは、あくまでも「教育」の単位が「学習者」であることに着目した補助制度であるので、研究を奨励する際に学生数を基準とすることは、本来の趣旨に反する。研究のシエアの大きい大学については、バウチャーのみによって助成を考えると、これは無理があり、研究助成には別の基準を用意しなければならない。

第二の特徴は、大学の方が小中高校よりも、教育の効果が学習者個人に帰属する程度がはるかに大きい点である。もちろん小中高校、特に義務教育段階の知識の習得は、子ども本人にとっても基礎的であり、仕事で評価されるためにもきわめて重要ではある。しかしさらに、それは、社会人になってから、職業生活や家庭生活を営む際に言語を適切に駆使してコミュニケーションができること、取引や交渉に際して一定の論理的推論を共有できること、計算や数量確認を円滑迅速に行うことができることなどに寄与する。すなわち、他人や社会に対して大きなメリットをもたらす。小中高校教育は、本人

のみならず、社会全体に大きな受益をもたらす程度が大きいことから、本人が学ぶことに社会が助成し、応援すること、さらに義務教育では強制してでも学ばせることに大いに合理性がある。

もちろん大学で高度の教育が成功することによって、学生が卒業後いずれはそれを活用して、社会の進歩に大きく役に立つ発明や、ビジネスでの貢献をするかもしれないが、四則の演算や通常の言語操作能力の習得が当然に他人にもたらす普遍的な利益に比べると、大学教育のもたらす利益は、学習者本人の給与・所得や発明の対価、名譽、賞賛などを通じて、大部分が本人に帰属する。いわば、効果が他人に流出する程度がはるかに小さいのである。これは、教育の側面に関して、大学生に対する公的補助は、小中高校生よりも小さくてよいこと、さらに高校生に対する補助も、義務教育よりも小さくてよいことを示唆する。公的補助とは、社会が受ける見返りの大きさに比例するべきものだからである。

大学への関与の失敗

しかし、現実の大学への政府の関与

りが、以上のような特徴を踏まえたものになっているわけではない。例えば、「大学は研究と教育が一体だからそれぞれことの経理や補助金を分けなくてよい」などという議論があるが、研究と教育が循環するからこそ、かえってそれぞれの側面に着目して会計や補助を厳格に分離することが重要となるはずである。その分離なくしては公金支出の効果すら計れない。「研究の拠点大学には、とにかく巨額の助成を行い国家的な学術研究を奨励すべきだ」という主張もあるが、成果の検証もなく「旧帝国大学だから」といった理由で資金を提供するのは無駄遣いと不正の温床である。日本の政府が行ってきた教育政策は、小学校から大学まで、情性と思いつき、無責任に満ちたものであったといえる。

大学の研究機能については、学生単位の助成では支援が不可能だが、現在のような大学単位の助成にも理由がなく、研究の質を悪くしている。代表的研究資金である文科省科学研究費は、東大と京大だけで全体金額の20%、旧帝国大で全体の43%を占めている。旧帝国大1校当たり99億円に対して、早

稲田・慶応大は1校当たり20億円にすぎない。ところが、学術的価値の一つの指標である論文の引用度では、国立私立に大きな差がない。研究費の配分でも理由のない官民格差が蔓延している。研究費は、「個人又はそのチーム」の研究成果のみを基準にして配分すべきものであり、「〇大学は拠点だから」などとして金額を増額するのは愚かな配分方式なのである。

また、国立大学法人交付金、私学助成という、研究・教育を分離しない現在の補助金について、大学の学生一人当たりの公的助成を比べると、旧帝国大・筑波大で270万円、その他国立大130万円、私立大14万円となっている。私立大学生は、かくも社会への貢献の程度が劣るだろうか。「旧帝国大」の学生はそれほどの納税者の負担に見合う社会への還元を行っているだろうか。このような官民格差には何の合理性もない。文科省が採ってきた官立学校優位策は、小中高校のみならず、大学においても、既に破綻に傾いているのである。大学への助成は、まず研究部分を完全に分離して、「研究者個人又はそのチーム」の業績のみを基準として、

「大学」という「組織」ではなく、「個人」に対して行うべきである。これを徹底するならば、小中高校の教員であっても、優れた業績は評価され、独自に研究費を獲得できるようになる。大学教員とその面で対等になるのである。そのうえで、教育に対する助成は、学生が何を専攻したか、国立か私立か、帝国大学かそれ以外か、などに関わりなく、一人当たり同一金額とし、バウチャー方式によって行うべきである。大学におけるバウチャーは、小中高校に比べると、その社会への貢献度合いに合わせて小さくしてもかまわない。これは現在の助成額の絶対額を減らすべきことを直ちには意味しない。さらに、大学でのバウチャーでは、米国のように、有利子の奨学金に対する利子補給、債務保証などの形式で政府が援助する方向を目指すべきである。

以上のような整理の下に、小中高校・大学を通じての「教育」に関する助成について、効果に見合った整合的でフェアな体系を構築するならば、小中高校の教育の価値を再確認すること

＜連載＞

教育バウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

初校

初校

学校評価610号



福井秀夫

政策研究大学院大学教授

8 学校評価のポイントは何か

教育パウチャー：いやでも？学校が変わる仕掛け

＜連載＞

教育員に対する評価は、その使い道にもよるが、一般的には自分の力量に自信のない教員ほど消極的になる傾向がある。しかし、この種の教員評価は、教育先進国であるオランダやイギリスでは、当然のこととしてすべての公費が支出される学校に義務付けられており、またその効果は劇的であるとみなされている。

大学においても、個別教員ごとの授業評価は、相当厳格に行われている。例えば、筆者の本務校では、「講義で取り上げられ、扱われたテーマは適切だったか」、「講義の構成は適切であり体系的な理解が得られるものだったか」、「講義の内容、レベルは適切だったか」、「講師の説明は明確だったか」、「講義は論理的な思考方法を身に付けるうえで有益だったか」、「講義で使用した教材は有益だったか」、「課題レポート、試験等の量、内容、レベルは適切だったか」などを含む全項目の設問に対して、「強くそう思う」から「まったくそう思わない」までの5段階評価で、担当教員を個々の学生が匿名で評価し、その結果は担当教員が関

教育パウチャーの重要な要素は、学校を選択できることであり、その選択によって利益も不利益も変わらぬ、という点が本質的要請である。学校を適切に選択するために、学校に関するあらゆる情報が正確に開示されていることが欠かせない。中でも重要な情報は、教育サービスの品質である。保護者が学校を選ぶとき、自分の子供にふさわしい適切な教育がきめ細かに提供されるかが最大の関心事である。「学校を選ぶ」と言うが、実際には教育サービスの品質を個々の教員によって大いに異ならしめる。そのような意味で、教育パウチャーを支える重要な要素は学校評価であり、教員評価であると言える。

実際、生徒や保護者にとっては「学校」全体の質がよい、悪いというよりはほとんどの問題にならない。小学校であれば学校長担任、中学校であれば教科の担当教員の教育に関する力量や人柄こそが教えられる側にとってのすべてである、と言っても過言ではない。だからこそ、特に小学校などでは、地域で自ずと評判が確立したそれぞれの教

員について、新学年ごとに保護者から当たり、外れなどの感想が漏れ聞こえてくることになる。教育パウチャーの制度を究極まで推し進めるならば、本来、生徒や保護者にとって、個々に各教員の選択も可能となっていることが理想的である。少なくとも、学校に所属するすべての教員に関する品質の全貌について、これを開示し、その上で学校を生徒や保護者で選ばれることは必要不可欠なところである。望んだ教員に教わり、望まれた子供たちも教えるという関係は、生徒にとっても、教員にとっても、学習と教育への大きなモチベーションを生み、不幸なめぐり合わせを防止することにつながるだろう。

また、生徒・保護者による教員評価は、教員の側の教育手法に関する自己改善にも大きく寄与する。自らがどの程度力量を持つて学習効果を上げていけるかは、結局のところ、教わる側の生徒の学力の差化を把握し、かつ生徒が満足しているかどうかを生徒自身から聞かなければ決してわからない事情である。例えば、他の条件を一定にして、ある教員が持ったクラスとそれ

以外のクラスとの1年間の学力の伸びを比較する、といった学力におけるパフォーマンスの測定を行うこともきわめて重要である。同じ学力向上のパフォーマンスが達成されるのであれば、生徒にとって親切でわかりやすい、親身になってくれる教員のほうがよいに決まっている。また、他の事情が一定ならば、そのような生徒本位の教員は生徒の学習意欲を高めて、より効果的に学力を向上させることができるはずである。

ところが、教員の評価を生徒や保護者という場合、仮に当該教員の目的で評価を導かれたり、そうでなくとも、どの評価が正しい評価であるのかが、評価される側の教員にわかってしまいうような仕組みの下では、生徒は無言の圧力を感じ、正直な回答は期待できない。また単純に、「授業はよくなったか」などといった抽象的な設問のみによって教育の技能を測ることは困難である。個々の教員を特定し、匿名性を担保したうえで様々な観点からきめ細かに評価をさせなければ意味がな

匿名性の配慮に関する具体的な手法については、同日付で文部科学省初等中等教育局学校評価室から、「無記名で実施するのは必ずしもこのこと、少なくとも担任を受け持ち教員を経由せずに直接、校長又は市町村教育委員会に提出するところを義務付け」(学校長の評価については市町村教育委員会への直接提出に限る)、調査票を欄付け等で対入すること、記載内容に関していかなる不利益をも被らないことを保証し、筆跡がわからないように選択式のみでの回答でも十分な評価が可能となるよう詳細な設問を用意させる等、学習者の権利を守る観点から厳格に対応する」という案が示されたことである。

評価の匿名性が根幹

集約 資料をよる過程で徹底

わることの一切ない手続きで集約された結果だけが本人とパフォーマンスレクター等に還元される。大方の教員も、これが自己の講義改善に有益であると好意的に受け止めている。

2006年12月25日には、規制改革・民間開放推進会議第3次審中において、「授業や学校経営、生徒指導等をめぐる、学校教育活動に関する児童生徒、保護者による評価をその匿名性の担保に配慮しつつ、学校評価の一環として実施し、その評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するよう促す。校長は児童生徒、保護者による具体的な評価結果を教育委員会に報告し、教員評価や教員研修を行っている市町村や都道府県の教育委員会が学校教育の改善のため、適切に活用できるよう促す」という方針を明らかにした。教育委員会や学校で集約されるよう努める旨が決定されたことである。併せて「特に、評価における匿名性の担保への配慮について、無記名による実施等の具体的な手法を紹介することなどを通じて、引き続き一層促すべきであ

パウチャーをメカニズムのほかに教員評価