

# “Nationwide” な学校ヴァウチャー・プログラム —— ニュージーランドとチリのケース ——

株式会社日本総合研究所 調査部  
新美 一正\*

2006年2月16日

## 1. 問題意識

- 学校選択制を巡る議論の背景には、現在の公教育が地方公共団体によって独占的に供給され、非効率である（言い換えれば、教育の質は親の学校選択によって飛躍的に向上する）という認識がある（Hsieh and Urquiola[2003][6]）。
- 例えば、Hoxby[2003][5] は、1970年以降の30年間でアメリカの学校生産性（*school productivity*）は約65%低下したとしている。この生産性低下は、学校選択によって回復可能なものであるから、学校選択制の導入は60～70%の学校生産性上昇をもたらす、と主張する（*ibid.*, pp.288–299）。
- もっともHoxby流の主張は、多くの場合、比較的小規模かつ対象を絞った学校ヴァウチャーの実験結果を根拠にしている（具体的には、私立校の相対的優位性や対象生徒・父兄の満足度向上など）。配布対象に制約のない、均一的な（*flat-rate*）なヴァウチャーを全国的な（*nationwide*）規模で行った場合に、これら小規模実験の結果がそのまま当てはまるという保証はない。
- そこで、全国的な規模で学校選択制・市場原理の導入をテコとした教育制度改革を行った先例として、ニュージーランドとチリの2ケースを取り上げ、その内容を検討することとしたい。

## 2. ニュージーランド——「明日の学校」プログラム

ニュージーランドでは、1989年に当時の労働党政権によって「明日の学校」（*Tomorrow's School*）計画が開始された。これは、同時並行的に行われた行財政改革と同様に、中央集権的・計画経済的な制度を分権的・市場経済的な方向に徹底的に改めるという志向性の、包括的な教育改革パッケージであり、「全ての生徒に質の高い教育を」というスローガンが掲げられていた。

「明日の学校」計画に関しては、Helen F. Ladd (Duke University) と Edward B. Fiske (New York Times の Education Editor(当時)) による一連の詳しい研究成果が公刊されており（具体的には Fiske and Ladd[2000][3]、Ladd and Fiske[2001][7]、Fiske and Ladd[2003][4]）、以下の内容もこれらに基づく。

---

\*E-Mail: niimi.kazumasa@jri.co.jp

## (1) 学校選択制の内容

- 91年に通学区は廃止され、児童・生徒の通学希望は完全自由化。対象にはカトリック系などの私立校も含まれる<sup>1</sup>。
- 収容定員までは希望者が全員入学。定員超過の場合、地域性・兄弟姉妹の通学状況などによる選別を行う。通学のための交通費補助は基本的に行われない<sup>2</sup>。
- 学校教育費は人件費と運営費に二分。人件費は生徒数と教師-生徒数比率のガイドラインに基づき、各学校の雇用政策と教員組合の要求とをすり合わせて決定。各学校には教員採用数に裁量余地が認められる。人件費の年度を超えたプールは不可(各学校には毎年、可能な限り多くの教員を雇用する誘因が発生)。
- 運営費は生徒数に応じて配分。学校の特性や少数民族(マオリ)に属する生徒数に応じて調整。生徒数対応部分は、都市部では小(大)規模校において比率が大きく(小さく)なるように設定。この結果、都市部小規模校には、可能な限り多くの生徒を入学させる誘因が発生。

ほぼ無制約の学校選択制、学校予算の生徒数へのリンクなど、全国的な規模での学校ヴァウチャーに極めて近い性格のものである<sup>3</sup>。ただし、競争原理の導入は既存の公立(準公立を含む)学校間を念頭としたもので、新規参入を促進する政策は執られなかった。

## (2) 学校選択制の影響

- 95年に、教育省は人種構成と、親の教育・所得レベルなどから構成される社会経済状況指標(SES, *socio-economic status*)により、学校を10分位に分類した。この分類は、少数民族比率が高く、SESが低い生徒を多く抱える学校ほど、低い順位の分位になるように定義されている。以下の分析は、この学校分位に基づく。
- 91~96年までの基本的な学校選択パターンは、低分位校 高分位校への生徒・児童の移転、その結果としての低(高)分位校の小(大)規模化というもの(親ないし生徒が学校分位を学校の質の代理変数として採用したことを示唆)。
- ただし、こうした学校選択パターンには人種間でかなりの差が見られ、低分位校からの脱出はヨーロッパ系人種においてはるかに顕著。この結果、低分位校における少数民族比率は、概ね、却って上昇。
- 高分位校への集中傾向は、とくに中等学校(*secondary school*)で顕著。この結果、Christchurchでは上位第7~10分位校の全てにおいて、残る2市でも上位9~10位校の80%以上において、入学希望者の調整(選抜)を行っている(事後的に見た、学校自由選択は必ずしも実現していない)。

<sup>1</sup>75年の統合政策により、同国の私立校はほとんど準公立化され、純粋な私学在生比率は3~4%程度とネグリジブルである。

<sup>2</sup>当初、計画されていたが、結局、導入されなかった。

<sup>3</sup>貧困階層の子弟には、これとは別に(TIE, *targeted individual entitlement program*)という、選別的な学校ヴァウチャー制度が存在する。ただし、実際の利用者はヨーロッパ系住民に集中し、少数民族系の生徒にはその恩恵が及んでいないことがしばしば指摘されている。

### (3) 通学生徒数増加率の説明要因

Ladd and Fiske[2001][7] は、通学生徒数の増加率を被説明変数とし、人種構成や親の SES 指標などの説明変数に回帰する実証分析を行っている。主な結果は以下の 3 点。

- 初期時点で少数民族比率が高い学校 (低分位校) は、有意に生徒数を減らし、逆に高分位校は生徒数を有意に増やしている。
- 教育歴に関する親の SES 指標は、少数民族を取り出したケースのみ、生徒増加率に有意に負の影響。ヨーロッパ系人種グループでは、親の SES 指標の有意性はない。したがって、生徒増加率の高い高分位校における入学者選抜過程において、何らかの形で少数民族に対する差別的な取り扱いが行われている可能性がある。
- 少数民族系生徒シェアをコントロールすると、高分位校ほど少数民族系生徒数の増加率は低下する。これもまた、何らかの方法を用いて、高分位校が少数民族系生徒の入学を制約している可能性を示唆。

初期時点の高分位校は、学校選択制によって生徒数を増やし、財政的に有利な取り扱いを得ているが、人気集中に伴う生徒選抜の過程で、少数民族系生徒は有意に不利な取り扱いを受けている。

初期時点で低分位にあった学校は、生徒の脱出とそれに伴う学校予算の削減に直面 (初期条件の差が、競争結果の差に直結)。事後的に、低分位校における少数民族系生徒比率は上昇。

### (4) 学校選択制の帰結

- 高分位校～低分位校間の格差は、人種比率や SES 指標だけではなく、学業成績においても拡大 (Ladd and Fiske[2001][7])<sup>4</sup>。
- 改革の恩恵は、概ねアッパー-ミドル階層以上に属する生徒数比率の高い高分位校に集中。少数民族系生徒比率の高い低分位校においては、スティグマ化が進行。この結果、「全ての生徒に質の高い教育を」という改革のスローガンは実現されず。
- 99 年以降、教育機関評価局 (ERO, *Education Review Office*) は、低分位校向けに教員訓練や追加教育などの支出を増やすべきという報告を発表。

## 3. ヴァウチャーによる教育の“Privatization”——チリのケース

チリでは、1981 年に、全国レベルでの学校ヴァウチャー・プログラムが開始された。これはピノチェト政権による急進的 *market-oriented* な *privatization* 改革の一環として行われたものである<sup>5</sup>。なお、以下の内容は、前述の Hsieh and Urquiola[2003][6] の他、Carnoy and McEwan[2001][1]、Carnoy and McEwan[2003][2]、McEwan and Carnoy[2000][8]、McEwan[2001][9]、McEwan[2002][10]、McEwan[2004][11]、などの研究に依拠している。

<sup>4</sup>ただし、彼らの結論は教員に対する意識調査結果に基づいているので、市場原理導入型 (*market-oriented*) の教育改革に対して否定的な方向へのバイアスが存在する可能性はある。

<sup>5</sup>この場合、*privatization* という用語は、単に国公立営事業体の私営移管という限定された意味では用いられておらず、むしろ、より広い意味での「公共性の後退」ないし「希薄化」を示す言葉として使用されている。したがって、「民営化」よりは「私事化」という訳語の方がふさわしいように思われる。

## (1) 改革の概観

81年改革以前の、チリにおける学校種別は以下の通り。

- 国立学校 (*Fiscal schools*) 教育省が教員の雇用、設備維持、カリキュラム設定を直接管轄。81年には80%の生徒が在籍。
- 補助非交付私立学校 (*Unsubsidized private schools*) 公的補助を受けずに、上層家計の子弟を対象に、比較的高い授業料を徴収して運営。改革以前には、全体の6~7%の生徒が在籍。
- 補助交付私立学校 (*Subsidized private schools*) 公的補助を受け、授業料を生徒の家庭から徴収しない私立学校で、多くはカトリック系。補助金の規模は財政状態に依存するが、平均して、国立学校の学生1人当たり名目支出額の50%程度<sup>6</sup>。改革以前は、全体の約15%の生徒が在籍。

81年の改革は、公立・私立の双方の学校に財政効率化の誘因を与えることを目的として、全国的なヴァウチャー・プログラムを導入した。主要な内容は、以下の3点。

- 公立学校の分権化 (*decentralization*) 国立学校の運営を約300の市町村あるいは“コミュニティ”に移管、市町村立学校 (*municipal schools*) とした。
- 公立学校の財政 中央政府が資金支出を行うが、金額は在籍生徒数に生徒1人当たり支払額を乗じた額に移行。その結果、生徒数の減少は教育予算の減少に直結。
- 私立学校の財政 (授業料を徴収しない) 私立学校への財政支出方式は、市町村立学校と同一方式に移行。支給は月次方式で行われるが、初期支給額は国立学校における81年以前の平均的な1人当たり支出額を30%ほど上回る水準に設定。

なお、ほとんどのエリート向け補助非交付私立学校は、ヴァウチャー私立学校への移行を選択せず、従来の経営方式を維持している。

チリのヴァウチャー・プログラムは、実施後、20年以上に亘って、基本的なスキームをほとんど変えずに全国的な規模で維持されている点が、他国における教育実験とは異なる大きな特徴である<sup>7</sup>。

## (2) 学校産業組織の変化

改革による、チリの学校教育市場における産業組織における変化は、以下の4点に要約される。

- 公立学校在籍者が80%台から60%を切る水準まで減少。代わって、ヴァウチャー私立学校在籍者が30%台を上回る水準まで増加。補助非交付私立学校在籍者は80年代にはほぼ横ばいだったが、近年は、緩慢な増加傾向にある。
- 生徒の私立学校シフトに伴い、教育予算の配分も私学向けの額が増えた。教員の私学移行ペースはより緩慢であったが、それでも90年までに、公立学校に勤務する教員の比率もまた20%ポイント低下した。

<sup>6</sup>年度末の支給が半年ほど遅れる場合が多く、インフレによる実質的な減価が著しかったといわれる。

<sup>7</sup>90年以降、中道左派政権は、対象限定型の教育補助の増額や教員給与水準の改善などに取り組んでいるが、基本的な教育制度のスキームには全く手をつけていない。

- ただし、改革の影響にはかなりの地域格差がある。具体的には、私立学校へのシフトは、主に都市部で顕著に進行した。82年から88年にかけてのヴァウチャー私立学校在籍者を被説明変数とする回帰分析結果も、都市部ないし人口が多い市町村において、ヴァウチャーの利用可能性がより大きい影響を持つことを確認している。
- こうした地域格差は、長期的には都市部とそれ以外の地域における私立学校在籍者比率を拡大させている。96年には、都市部の約40%において、公立学校在籍者が少数派となり、中には全体の20~25%程度の在籍者しか確保できないケースも見られる。こうした傾向は既存の学校に限定されるものではない。82年から85年にかけて、1,000を超す(ヴァウチャー)私立学校が設立され、同種学校の総数を約30%増加させている。なお、既存(ヴァウチャー)私立学校の大宗はカトリック系であったが、新設私立校の多くは営利企業である<sup>8</sup>。

旺盛な民間の参入意欲と、公立学校の地盤沈下傾向にも拘らず、市町村立学校の総数は横這いで推移しており、市町村は公立学校の閉鎖に消極的であることが示唆される。実際、市町村立学校の(ヴァウチャー経由の)収入減は、公的な財政補助によって緩和されている部分もあり、公立学校間ではあまり競争原理が働いていないという指摘(Hsieh and Urquiola[2003][6])もある。

### (3) 学校選択の効果

約150の市町村に関するパネル・データを用いて、Hsieh and Urquiola[2003][6]は、チリにおけるヴァウチャーを用いた学校選択の影響に関する回帰分析を行った。結論は以下の3点に要約される。

- 学校選択の拡大が、テスト・スコアなどで測られた平均的な教育成果を改善しているという結果は見出せなかった。
- 一方、ヴァウチャー・プログラムが、いわゆる *sorting* の増加、すなわち、公立学校における成績優秀者の私立学校へのシフトをもたらししている、という結果が確認された。
- 私立学校における教育成果は公立を有意に上回っているため、上記の結果を整合的に説明する1つの解釈は、競争圧力による学校効率性の向上とソーティングによる(主に公立校における)学業成績へのネガティブな影響とが相殺され、ネットの効果がほぼゼロとなっている、というものである。

## 4. ヴァウチャーに関するMcEwan[2004][11]の展望論文の要約

本論文は、私立学校ヴァウチャーの潜在的な影響に関する、近年における実証研究の新しいレビューとして書かれたものである。本論文では3つの問題意識を取り上げる。すなわち、(a)私立学校に入学するためにヴァウチャーを使う生徒は、公立学校で得られたであろうものを上回る成果を得ているのか、(b)ヴァウチャーは生徒のソーティングを促進するのか、また、どのようにソーティングは生徒の成果に影響を及ぼすのか、(c)ヴァウチャーの提供が競争を促進し、公立学校にとどまった学生の成果をも改善するのか、という諸点である。結論の1つは、ヴァウチャー実験を提供されたアフリカ系アメリカ人の生徒は、小規模な学業達成度の上昇を得る、というものである。この結果は分析上の仮定に対して高度に敏感であり、他の人種ないし民族グループに対しては

<sup>8</sup>都市部におけるカヴァー率70%の標本調査によれば、88年時点で新設私立校の84%が非宗教系経営であった。

明確な結果が得られていない。実証結果はさらに、大規模なヴァウチャー・プログラムがソーティングを促進し、それが公立学校生徒の学業達成度を低下させる可能性があることを示している。こうした損失が公立学校における競争利益によって十分に補填されえるという点に関して、説得的な主張は存在しない。ソーティングと競争に関する以上の結論は、一様なヴァウチャーを、交付対象に制約をつけず、生徒の大部分を対象に交付するという、無制約な学校選択計画に関して、概ね、当てはまるものである。近年、明らかになったいくつかの実証結果は、それに代わるアプローチによる政策設計の方が、より有望な結果をもたらす可能性を持つことを示している。

## 参考文献

- [1] Carnoy, Martin and Patric J. McEwan[2001]. “Privarization through Vouchers in Developing Countries: The Cases of Chile and Colombia”. In Henry M. Levin, editor, *Privatizing Education—Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Westview Press: Boulder, Colorado.
- [2] Carnoy, Martin and Patric J. McEwan[2003]. “Does Privatization Improve Education?—The Case of Chile’s National Voucher Plan”. In David N. Plank and Gary Sykes, editors, *Choosing Choice—School Choice in International Perspective*. Teacher’s College Press: New York.
- [3] Fiske, B. Edward[2000]. *When Schools Compete—A Cautionary Tale*. Brookings Institution Press: Washington D.C.
- [4] Fiske, Edward B. and Helen F.Ladd[2003]. “School Choice in New Zealand—A Cautionary Tale”. In David N. Plank and Gary Sykes, editors, *Choosing Choice—School Choice in International Perspective*. Teacher’s College Press: New York.
- [5] Hoxby, M. Caroline[2003]. “School Choice and School Productivity—Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?”. In Caroline M. Hoxby, editor, *The Economics of School Choice*. The University of Chicago Press: Chicago.
- [6] Hsieh, Chang-Tai and Miguel Urquiola[2003]. “When Schools Compete, How Do They Compete?—An Assessment of Chile’s School Voucher Program”. Working paper, Princeton University, August 2003.
- [7] Ladd, Helen F. and Edward B. Fiske[2001]. “The Uneven Playing Field of School Choice: Evidence from New Zealand”. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, No. 1, pp. 43–64.
- [8] McEwan, Patric J. and Martin Carnoy[2000]. “The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile’s Voucher System”. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 3, pp. 213–239, Fall 2000.
- [9] McEwan, Patrick J.[2001]. “The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile’s Voucher System”. *Education Economics*, Vol. 9, No. 2, pp. 103–128.

- [10] McEwan, Patrick J.[2002]. Public Subsidies for Private Schooling: A Comparative Analysis of Argentina and Chile. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 4, pp. 189–216.
- [11] McEwan, Patrick J.[2004]. “The Potential Impact of Vouchers”. *Peabody Journal of Education*, Vol. 79, No. 3, pp. 57–80.