

【論文】

準市場の優劣論と大阪市の学校選択（1）

児山正史

目次

1. はじめに
2. 経緯・制度・議論
3. 供給者への誘因と権限付与
4. 利用者の行為主体性（以上、本号）
5. 条件の充足
6. 良いサービスの提供
7. おわりに

1. はじめに

本稿は、準市場（quasi-market）の優位というルグラン（Julian Le Grand）の主張に沿って、大阪市の学校選択（公立小中学校の選択）を分析し、その効果・影響や準市場の分析枠組の意義について考察する。

日本の学校選択について、筆者は、2011～12年の論文で、準市場の優位というルグランの主張に沿って議論と実証的な調査・研究を整理し、その効果について考察した（児山2011b、同2012a、同2012b）。その後、2014年度から大阪市内で学校選択制⁽¹⁾が導入されたため⁽²⁾、この事例の分析に基づいて新たな知見が得られるかどうかを確認する余地がある。また、大阪市の学校選択についてはまとまった先行研究があるが（濱元・中西2023）、本稿は、本章第2節で挙げるような点でこの研究と異なっている。

本章では、準市場の概念やその優位という主張を概観し、本稿の構成を述べた上で、上記の先行研究と本稿の主な違いを挙げる。

（1）準市場

本節では、準市場の定義・類型、準市場の優位というルグランの主張を概観し、本稿の構成を述べる。

①定義・類型

本稿でいう「準市場」とは、サービスの費用を利用者ではなく政府が負担する（「準」）一方で、当事者（政府、供給者、利用者など）の間に交換関係がある（「市場」）方式である。ここでいう「政府」とは、供給者や利用者を管理する機関（教育委員会など）、「供給者」とは、利用者に直接サービスを提供する組織（学校など）、「利用者」とは、供給者の提供するサービスを利用する個人やその近親者（児童生徒、保護者など）である。また、交換の本質は、経済主体間での財・サービスと対価の移動である。交換の前提は、その当事者が意思決定の主体であることであり、交換関係が成り立っているというためには、財・サービスの移動と対価の移動との間に関連性がなければならない。なお、費用負担の割合や交換関係の有無にはさまざまな程度があり、どこからどこまでを準市場とみなすかは、研究目的による。

準市場を導入する際には⁽³⁾、サービスの供給または利用に関する意思決定の権限が政府から供給者または利用者に移譲される。そして、準市場は、サービスの利用に関する意思決定の権限の所在に基づいて、「政府購入型」と「利用者選択型」に類型化することができる。「政府購入型」は、政府の機能をサービスの購入と供給に分離し、政府が利用者のために供給者からサービスを購入するものであり、ごみ収集の民間委託がその一例である。これは、供給者への権限移譲を前提とするが、利用者への権限移譲は行われない。「利用者選択型」は、サービスの利用に関する意思決定の権限を利用者に移譲するものであり、供給者への権限移譲が行われる場合（民間事業者による介護保険サービスの供給など）とそうでない場合（日本の学校選択制など）がある。日本では、「準市場」の概念は「利用者選択型」の意味で用いられることが多い（児山2004）。以下、本稿でも利用者選択型の意味で用いる。

②準市場の優位論

準市場の概念は、イギリスでは1990年代初めから、日本でも1990年代後半から用いられてきた。イギリスにおける準市場の代表的な研究者がルグランであり、上記の定義もルグランの定義を修正したものである（児山2004）。ルグランは、1990年代には、準市場の評価の基準や成功の条件に照らして現実の準市場を評価・分析していたが（Le Grand and Bartlett eds. 1993など）、2000年以降になると、公共サービスを提供する他の方式と比較して、準市場（「利用者の退出を含むシステム」「選択と競争」とも呼ばれる）が優れていると主張するようになった（Le Grand 2003, Le Grand 2007）。その内容は、本稿の分析と関連する部分を中心に要約すると、次のとおりである。

ルグランによると、準市場は、供給者に誘因を与え、利用者を行為主体として扱うことにより、質の良い公共サービスを提供する可能性が他の方式よりも高い。準市場は、利用者が供給者を選択するという点で利用者を行為主体として扱い、供給者が選択されないことによって資金を失うなどの不都合な結果に直面するという点で供給者に誘因を与える。この誘因は、供給者が利己的でも利他的でも作用する。利己的な供給者は生計と自己利益のために、利他的な供給者は利用者の利益に

なるサービスを提供し続けるために、利用者を引きつけて事業に残ろうとする。その結果、供給者は質を改善しようとする。質は多様な意味を持つが、利用者にとって最も重要なのは過程（丁寧さ、敬意、速さなど）と成果（技能の習得など）であるとされる。

ルグランが挙げる他の方式は、「命令と統制」、「信頼」、「発言」であるが、これらは供給者への適切な誘因の欠如という問題を抱えていると主張される。「命令と統制」は、上位者が下位者に指図したり、目標を設定して達成・未達成に報酬・罰を与えたりするものであり、供給者に誘因を与えるが、その誘因は粗雑で懲罰的であり、受ける側の意欲や士気を低下させる。「信頼」は、専門職が良いサービスを提供すると信頼するもの、「発言」は、利用者が不満や満足を供給者に直接伝達するものであり、いずれも供給者にサービス改善の誘因を与えない。

ただし、ルグランは、準市場が質の良いサービスを提供するためには、「競争」と「情報」に関する条件を充たす必要があるとも述べる。まず、利用者が供給者を選択できるためには、多数の供給者が存在するなどの意味での「競争」がなければならない。また、利用者が供給者をうまく選択し、それが質の向上をもたらすためには、利用者が質に関する「情報」を持ち、質を判断しなければならない。さらに、ルグランは、準市場が社会的包摂（social inclusiveness）を損なわないためには、「いいとこ取り（cream-skimming）」を防止する必要があるとも認識している。社会的包摂とは、教育に特有の目的であり、学校が社会のろつぼの役割を果たし、文化的な分裂を融和させることである。また、「いいとこ取り」とは、費用のかかる利用者に対する差別である。

以上の主張をまとめると次のようにいえる。ルグランによると、準市場は、供給者に誘因を与え、利用者を行為主体として扱うことにより、競争と情報に関する条件が充たされるならば、質の良いサービスを提供する可能性が高い。また、準市場が社会的包摂を損なわないためには、いいとこ取りを防止する必要がある（児山2011a、Le Grand 2007: 64）⁽⁴⁾。

③本稿の構成

次章以降では、上記のルグランの主張に沿って、大阪市の学校選択を分析する。

第2章では、大阪市の学校選択制の経緯、内容を概観した上で、学校選択制の目的や予想される効果に関する議論を分析する。

第3章では、ルグランの主張に含まれていた供給者への誘因に加えて、供給者への権限付与も分析する。準市場には、供給者への権限移譲を伴うものとそうでないものがあるが、第2章で取り上げる議論の中には、準市場で供給者が質を向上するためには、供給者への権限付与が必要であるという主張が見られるためである。

第4章では、利用者が行為主体として供給者を選択する制度への利用者の賛否・評価と、選択の行使の程度を分析する。

第5章では、競争、情報という条件がどの程度充たされているかを分析する。なお、いいとこ取りの防止という条件については、大阪市の学校選択制では充たされていることを簡単に述べる。

第6章では、質と社会的包摂に対して準市場がどのような効果・影響を与えたかを分析する。

第7章では、本稿の分析結果を要約し、代表的な先行研究および筆者の以前の研究の分析結果との共通点・相違点を示し、大阪市の学校選択制の効果・影響が生じた（生じなかった）要因や、日本の学校選択を準市場の分析枠組を使って研究する意義について考察する。

（2）先行研究との相違点

本節では、大阪市の学校選択に関する代表的な先行研究の内容を要約した上で、この研究と本稿の主な相違点を挙げる。なお、その他の先行研究には次章以降で言及する。

①先行研究の内容

まず、大阪市の学校選択に関する代表的な先行研究（以下、本節では単に「先行研究」といい、要約の際はページのみを示す）の内容を、本稿に関連する部分を中心に要約する。

濱本伸彦・中西広大『学校選択制は学校の「切磋琢磨」をもたらしたか：大阪市の学校選択制の政策分析から』（八月書館、2023年）は、9つの章からなる。

「序章 学校選択制と『切磋琢磨』の政策理論：政策分析のための序論」では、大阪市の学校選択制の導入を後押しした政策理論を「切磋琢磨」の理論と呼ぶ。この理論は、保護者が学校を選ぶようにすることで、学校は選ばれるための努力をし、また学校間の競争が生じることで学校教育が改善されるというものである（p.55）。この理論の一例として、後に大阪市の教育委員（長）を務める大森不二雄⁽⁵⁾の2000年の著書の内容が紹介されている（p.31-3, 58）。

「第1章 大阪市の地域的背景と学校選択制の導入過程：いかにして全区に導入されたか」では、2011年11月の大阪市長選挙での橋下徹の勝利（p.80）、2012年4月から半年間にわたる「熟議」（教育委員、学識者、区長、学校長、社会教育関係者、保護者、地域の代表の会合）（p.91）などの過程が分析されている。そして、「熟議」を通して、橋下や大森が想定する「切磋琢磨」による教育改善の一手段としての学校選択制の位置づけがやや弱められ、例えば、各区のウェブサイトには、学校選択制のねらいについて、学校教育に対する関心の高まりや特色ある学校づくりが記されているとしている（p.99）。

「第2章 大阪市の学校選択制の現状：学力調査の学校別結果等の公開に着目して」では、学校選択制の利用率（2014～21年度）の増加傾向が続いていることが示されている（p.108-9）。また、大阪府が毎年実施している保護者アンケートの結果（主に2014～19年度）が分析され、通学指定校以外の学校に入学した児童生徒の保護者が学校を選択した理由として、学力調査・体力調査の結果の順位は高くないことなどが述べられている（p.110-3）。なお、「切磋琢磨」の理論を示した文献として、大阪市の特別顧問を務める上山信一の著書も挙げられている（p.106）。

「第3章 学校選択制の利用状況と各区の地域的背景の関係：都心回帰による児童生徒数の変化に着目して」では、大阪市の24の区ごとの学校選択制利用率、児童生徒数の増減比率、低所得世帯

構成率の相関関係が分析され、社会経済的背景が厳しい区ほど児童生徒数の減少が大きく、児童生徒数の減少が大きい区ほど学校選択制の利用が活発になると述べられている (p.120-1)。また、児童生徒数の増減パターンの分類と校区外からの受け入れ枠の多寡との関係が分析され、児童生徒数が減少傾向の区では受け入れ枠が増えることで選択制の利用が活発化しているとされている (p.123-5)。

「第4章 学校・保護者・地域は学校選択制をどのように評価しているか：6区の『現状調査』の結果を総合して」では、6つの区が2020年度に行った現状調査(残りの18区は2021年度に実施)の結果が分析されている。調査の対象は、保護者、地域関係者、学校関係者(校長など)であり、質問は、学校選択制に対する評価と、期待されたメリットや懸念された課題が生じたかである (p.139-41)。調査結果として、保護者の大半が学校選択制を肯定的に評価していること (p.143-4)、学校関係者が児童生徒数の減少による課題として学級数や部活動数の減少を挙げたこと (p.152-3)などが紹介されている。

「第5章 学力テストの結果を用いた分析：学力テストの結果は学校選択行動とどのような関係にあるか」では、学校選択制の利用率(校区外から入学した児童生徒の割合)と学力テストの結果(学校選択時に公開されている入学年度の2年前のもの)の相関関係が区ごと、学校ごとに分析されている。そして、学力テストの結果が低い区や学力テストの結果が平均に近い学校で学校選択制利用率が高いことが示されている (p.163-5)。

「第6章 大阪市の3つの区における学校選択制の現状：聞き取り・アンケート調査に基づいて」では、3つの区(港区、福島区、西区)の小中学校(計24校)の校長・教頭などへの聞き取り調査(主に2019年)の結果が分析されている。保護者の選択行動に対する各学校の反応については、学校選択制導入前後で学力テストの結果や進路状況に変化があったという学校はなく、学校選択制の導入や保護者の選択を理由に教育方針を変更した学校はなかったと述べられている (p.178, 182, 186, 194)。

「第7章 学校選択制の学校に対する影響とその反応：フィールド調査に基づいて」では、2015年からフィールド調査中に行ってきた8名の学校関係者へのインタビューのデータなどが分析されている (p.203)。そして、児童生徒数の減少による学級・教員数の減少の影響として、複数の学年を指導する教員が増えてテスト作成などの仕事が増加すること、1人の教員が複数の校務を分掌する必要が生じること、教員が顧問や指導をできないため部活動が減少することなどが挙げられている (p.206-7)。また、学校選択制の導入後に生徒・学級・教員数が減少した学校が、ショックを受けて「荒れ」やその風評の解消につとめた2つの事例、学校の存続のために特色ある学校づくりを進めた1つの事例が紹介されている (p.211-5)。

「終章 学校選択制は学校の『切磋琢磨』をもたらしたのか：知見の総括と提言」では、前章までの分析結果が要約されている。また、別の研究者の著書で指摘された、1つの区における学校選択制による学校の二極化(学校間の学力面での格差拡大)についても言及し、二極化は持続的なパターンとして他の区では確認できず、上記の1つの区でも年度間で変動があったことなどから、学校選択制による二極化は根拠が乏しいとしている (p.233-4)。そして、学校選択制が学校の教育改善

を動機づけるという切磋琢磨の理論の課題として、第1に、保護者が学校選択の基準として重視していることの大半（学校の規模、地理的な利便性、就学前の人間関係など）は学校・教員の自助努力で対応できないこと、第2に、学校の初期条件（学校の規模、人口動態）が学校選択制の利用に影響を与えること、第3に、学校選択制の負の影響（学校運営の負担・不確実性の増大）が特定の学校に集中することから、学校選択制は学校の教育改善を（公平に）動機づけないとしている（p.236-7）。

②相違点

以上のような内容の先行研究と本稿が異なる点を本稿の構成に沿って挙げると、次のとおりである。

本稿の第2章（経緯・制度・議論）では、代表的な先行研究と同様の資料を用いて、大阪市の学校選択制をめぐる議論を整理し、「切磋琢磨」による教育改善の手段としての学校選択制の位置づけが弱められた要因として、「熟議」（先行研究第1章）以外のものがあつたことを示す。

第3章（供給者への誘因と権限付与）では、先行研究がほとんど分析していなかった、学校への誘因と権限付与を分析する。

第4章（利用者の行為主体性）では、先行研究が使用している学校選択制導入前の各区の調査結果や、6区の2020年度の調査結果（第4章）に加えて、残りの18区の2021年度の調査結果も集計したものをを用いて、学校選択制に対する保護者の賛否・評価を分析する。また、先行研究が扱っている2021年度までの学校選択制利用率（通学指定校以外の学校へ入学した割合）に加えて、2022～24年度の利用率や、希望調査票の提出割合（通学指定校への入学を希望するものも含む）、通学指定校以外の学校を希望した割合も分析する。

第5章（条件の充足）では、競争と情報という条件がどの程度満たされているかを分析する。競争に関しては、先行研究（第3章）は、児童生徒数が減少傾向の区では受け入れ枠が増えて選択制の利用が活発化することなどを示していたが、本稿では、選択できる学校がどの程度あるか、希望した学校にどの程度受け入れられているかを分析する。情報に関しては、先行研究（第2章）が使用している2019年度までの保護者アンケートに加えて、2020～21年度の同アンケートも用い、また、学校選択の理由に加えて情報入手の方法や役に立った情報に関する設問への回答も用いる。また、先行研究が分析していない、いいとこ取りの防止にも言及する。

第6章（良いサービスの提供）では、大阪市の学校選択が質と社会的包摂に与えた効果・影響を分析する。質に関しては、先行研究（第4章）が使用している6区の2020年度の調査結果に加えて、残りの18区の2021年度の調査結果も集計したものをを用い、質への効果・影響がどの程度生じたと認識されているかを分析する。また、先行研究（第6、7章）は、調査対象の区・学校の選定基準を明示しておらず、聞き取り（インタビュー）の方法を用いているのに対して、本稿は、学校選択制利用率が高い区を選定した上で、それらの区の学校のうち校区外からの希望者数が少ない学校および減少した学校を選定し、主に学校案内の冊子などの文書を用いて分析する。社会的包摂に関しては、

先行研究（終章）が、学校選択制による学校の二極化が一般的ではないという分析結果のみを示しているのに対して、本稿はその具体的な根拠も示す。

第7章（おわりに）では、先行研究（終章）が挙げた切磋琢磨の理論の課題（本稿の分析枠組でいうと、情報、競争、利用者の行為主体性、供給者への誘因の一部に関するもの）に加えて、供給者へのその他の誘因と権限付与の弱さも、学校選択制の質に対する効果が小さかった要因として挙げる。また、先行研究は、学校の二極化（本稿の分析枠組でいうと社会的包摂への悪影響）が一般的に生じなかった要因を分析していないが、本稿では、いいとこ取りが防止されていたことを要因として挙げる。

2. 経緯・制度・議論

本章では、大阪市の学校選択制の経緯、内容を概観した上で、学校選択制の目的や予想される効果に関する議論を分析する。

（1）経緯

2011年11月、大阪市長選挙が行われ、「大阪維新の会」の橋下徹が当選した（大阪市選挙管理委員会2011：9（2））。「大阪維新の会」の市長選マニフェストには、隣接区域での小学校の選択、ブロック化した区域での中学校の選択を可能にすることが掲げられていた（大阪維新の会2011：7-8）。

2012年3月、橋下市長は「大阪市立学校活性化条例」案を議会に提出し、同案は7月に修正可決された（大阪市議会2012.3.28：174、同2012.7.27：119）。同条例第16条では、教育委員会は、学校教育法施行規則第32条第1項に規定する保護者の意見を聴取する手続に関し必要な事項を教育委員会規則で定めるものとされた。学校教育法施行規則では、市町村教育委員会は、就学予定者の就学すべき小中学校を指定する場合には、あらかじめ保護者の意見を聴取することができる旨が定められていた。

条例案の審議と並行して、関係者・有識者などによる「熟議『学校選択制』」（以下、「熟議」）や区民向けの「学校教育フォーラム」等が開催された。「熟議」は、PTA代表・校長・教育委員・区長・学識経験者・公募委員らで構成され、教育委員会事務局が庶務を処理する会議であり、4～9月に13回開催され、9月に『熟議「学校選択制」報告書』が公表された。「学校教育フォーラム」等は、3～5月に各区で計55回開催された（熟議委員2012：160-1, 264, 266, 268）。

教育委員会は、10月に『就学制度の改善について』を公表し、学校選択制の基本内容などを示した（大阪市教育委員会2012）。そして、2013年3月の教育委員会会議で、各区の学校選択制について審議が行われ（大阪市教育委員会会議録2013.3.26、同2013.3.27）、2014年度入学から、6区の小学校、12区の中学校で選択制が導入された。その後、順次、各区で学校選択制が導入され、2019年度入学から全区で（生野区の一部地域は2022年度から）実施された（大阪市教育委員会2023：27、大阪市生野区現状調査2022：1）。

2020～21年度には、全区で保護者・学校・地域へのアンケート調査とその分析が行われ、2023

年3月に教育委員会が『学校選択制にかかる検証報告書』を公表した(大阪市教育委員会2023:29)。

(2) 制度

2013年9月制定の「大阪市立小学校、中学校及び義務教育学校における就学すべき学校の指定に関する規則」(以下、就学校指定規則)では、学校選択制について次のように定められた。

学校選択とは、保護者が、児童生徒の就学校として希望する学校に関する意見を述べることである(2条)。学校選択制を実施する区では、保護者は、区長が定める選択可能校のうちから、学校選択することができる(5条)。教育委員会は、学校施設の状況や就学予定者数などを踏まえて、選択可能校の受入可能人数を決定・公表しなければならない(7条)。

保護者が通学区域校(児童生徒の住所が属する通学区域の学校(2条))を選択した場合、区長は、その学校を就学校として指定しなければならない。保護者が通学区域校以外の学校を選択した場合、区長は、原則としてその学校を就学校として指定するが、選択した人数が受入可能人数を超える場合には、抽選を行い、就学校として指定する者を決定する。ただし、通学区域校よりも通学距離が短い場合、兄弟が在学する場合、在学する小学校と同一の通学区域を含む中学校の場合には、区長は、優先して就学校として指定することができる。なお、保護者が学校選択しなかった場合、区長は、通学区域校を就学校として指定する。抽選による落選者についても同様である(8、9条)。

(3) 議論

本節では、大阪市の学校選択制の目的や予想される効果について、橋下徹市長、橋下市長により教育委員に任命された大森不二雄、大阪市顧問の上山信一、「熟議」の事務局・委員の見解を分析する。

①橋下徹市長

2011年11月の市長選挙における大阪維新の会のマニフェストでは、大阪市の学校教育は、児童生徒や保護者が学校を選ぶことができず、学校間の競争がないため、教育サービス提供の切磋琢磨がない状況であるという観点から、学校選択制などの教育改革が掲げられた(大阪維新の会2011:7)。

他方、2012年4月の議会で学校選択制の導入のねらいについて質問された際には、橋下市長は、基本的には保護者・子供の選択であり、選択した以上は責任もとってもらい、学校運営・教育行政にも主体的に関与してもらいと答弁した。また、3～4月の議会では、その他のまたは副次的な効果として、学校間で切磋琢磨して質が向上する、学校が緊張感を持つ、地域も選択されるために一生懸命になる、情報公開が進む、同和問題が解決する(通学区域を広げて子供をシャッフルする)ことも挙げた(大阪市議会文教経済2012.4.25:3、26、大阪市議会文教経済・通常予算2012.3.12:151)。

このように、橋下市長が当選した際のマニフェストでは、学校間の切磋琢磨がないという観点から学校選択制が掲げられたが、2012年3～4月の議会での橋下市長の答弁では、学校選択制の基本

的目的は、選択に伴う保護者・子供の責任・主体的関与であるとされ、副次的な効果の1つとして、学校間の切磋琢磨による質の向上も挙げられた。このような変化の理由は不明であるが、「熟議」が始まったのは2012年4月であり、「熟議」を通して変化したわけではない。

②大森不二雄

大森不二雄は、元文部官僚であり、イギリスの学校選択に関する博士論文をイギリスの大学に2008年に提出した(大森2000、Ohmori 2008)。そして、2012年6月に公募により大阪市の教育委員に就任し、2013年11月からは教育委員長も務め、2016年3月まで在職した。その後も、大阪市特別顧問(教育関係)として総合教育会議(市長と教育委員会の協議・調整を行う会議(大阪市総合教育会議設置要綱2、3条))に出席した(大阪市議会2012.5.30:28、大阪市教育委員会会議録2016.3.30、大阪市2023、同2024)。橋下市長は大森委員について、学校選択制について学術的にも研究してきた専門家、プロ中のプロであり、細かな制度設計の検討の中心になってもらっていると述べた(大阪市議会2012.10.16:114、大阪市議会決算特別2012.10.23:39、41)。

大森は、2000年の著書では、学力水準の向上を目的に、選択の自由などを理念とする改革を主張していたが、2012年9月の区長会議での講演では、選択の自由の拡大を主目的とすることを提案した。

まず、2000年の著書における主張は次のようなものだった。教育改革の目的は学力水準の向上であり、それを担保する制度改革の理念の1つが選択の自由である。選択の自由の中核は学校選択の自由の拡大であり、学ぶ側の選択の自由は教える側に競争原理をもたらす。競争原理の本質は、学校が子供・保護者に選択されるよう、自らのサービスの魅力を高めるべく努力し、切磋琢磨することにより、全体としてのサービスの質を上げることにある。ただし、学校選択の自由を十分に意義あるものにするには、各学校の教育の質・成果に関する情報の提供、各学校の運営上の自律性、校長・教職員が自校の成功・失敗に一体感を持ち教育成果を上げようとする意欲・動機付けを持つよう促す人事上の仕組み、という3つの条件が必要である。上記の第2、3の条件に関して、公立学校のバーチャル法人化(学校が事実上独立した法人であるかのようになること)や本物の法人化、校長・教員の学校ごとの公募を提案するが、法令改正が必要なものもある(大森2000:127、170-92)。

他方、教育委員就任後の2012年9月の講演では、学校選択制の制度設計に関する提案の基本的な考え方を次のように述べた。保護者・児童生徒の選択の自由の拡大を主目的とし、学校選択を教育改善の手段とみなすだけでなく、選択の自由の拡大を政策目的としても位置づける。学力向上のためには他の施策と組み合わせた改革パッケージが必要であり、学校選択制だけで学力が向上するといった過大な期待を持つべきではない。英米の事例では、選択のための情報(学力テストの結果を含む学校の業績指標)、校長による学校経営の裁量(人事・予算を含む)、学校が児童生徒数の確保に努力するよう仕向けるインセンティブ(児童生徒数に応じた各校への予算配分)など、一連の施策と組み合わせた改革パッケージとしているが、そのような包括的な教育改革を実施しても、学力向上の成果を上げることは容易ではない(学校現場が教育改善に向けて変革に取り組む効果は見ら

れる) (大森2012: 11)。

以上のように、学校選択制に関する大森の主張は、学校の切磋琢磨による学力水準の向上を目的としたものから、選択の自由の拡大を主目的としたものに変化した。学力向上のためには、学校選択制だけでなく、学校・校長の権限の拡大や学校・校長・教職員への誘因なども必要であると認識していたが、権限の拡大や誘因は法令改正を必要とするものを含み、また、これらと組み合わせたイギリスの学校選択制でも学力向上は容易ではないことが博士論文の執筆などを通じて判明したため、学校選択制の目的を限定するようになったと理解することができる。なお、上記の講演は「熟議」の後の時期に行われたが、後述するように、「熟議」では、学校・校長・教職員への誘因やそのための法令改正の必要性、イギリスの学校選択制の効果に関する意見は見られず、「熟議」を通して学校選択制の目的に関する上記の変化が生じたわけではない。

③上山信一顧問

上山信一は、元運輸官僚の経営コンサルタントであり、2005～07年度に大阪市（当時は關淳一市長）の市政改革推進会議の委員長として主要事業を経営分析した（吉村他2020: 243、上山・紀田2015: はじめに）。2007年11月の選挙で關市長が敗北した後、2008年3月に大阪市の役職から退任したが、2008年1月の大阪府知事選挙で橋下徹が当選すると、大阪府の特別顧問に起用され、2011年11月の市長選挙で橋下が当選した後は大阪市の特別顧問（府市統合本部関係）も務めた（吉村他2020: 146-7, 154、大阪市2023）。

上山は、2014～15年度までの維新改革の全体像を解説する著書の中で、学校選択制について次のように述べた。学校単位の経営努力を促すためには、学校同士が切磋琢磨し競争する環境を作ることが有効であるが、従来、公立校は学区が定められていたので、努力しなくても生徒を集めることができ、他校との競争を意識しなかった。学力・体力の向上には、学校の経営層が全校単位での努力を促す改革が有効であり、そのためには学校単位での競争が励みになる。そして、競争のきっかけとして、学校別の学力・体力の調査結果を公表し、また学校選択を自由化した。究極の学校間競争は生徒の獲得をめぐる競争であり、どの学校もできるだけ優秀な生徒を数多く入学させたい。そのためには全ての子がどの学校にでも行ける完全自由競争の環境を作る必要があるので、大阪市の小中学校区の廃止など、公立校の学区制を廃止した。また、競争原理の導入とは別に、校長の権限と予算を強化した（上山・紀田2015: 98-100, 104-5）。

以上のように、上山顧問によると、大阪市の小中学校では、学校選択の自由化により、学校同士が生徒の獲得をめぐる切磋琢磨し競争する環境を作り、それを励みに学校の経営層が学力・体力向上の努力を促すようにした。しかし、学校がなぜ多数の生徒を獲得しようとするのか、その誘因については述べていない。また、大阪市の小中学校の選択制では、選択した人数が受入可能人数を超える場合には抽選を行うので、多数の生徒（保護者）に選択された学校が優秀な生徒を選抜することもできない。なお、大阪市では、どの小中学校にでも行けるわけではなく、区長が定める選択

可能校の中から選択する。また、小中学校の校区（通学区域）は廃止されておらず、保護者が通学区域校を選択した場合や学校選択しなかった場合は通学区域校に入学する。このように、上山は、2015年の著書でも、学校選択制により学校が切磋琢磨すると主張したが、学校が生徒を獲得する誘因の説明は不十分で、大阪市の制度に関する記述は不正確であり、教育ではなく府市統合本部関係の特別顧問であったことから、大阪市の学校選択制への関与は限られていた可能性がある（関与が限られていたからこそ、切磋琢磨の効果を主張し続けることができたとも見られる）。

④「熟議」

2012年4月に始まった「熟議」の第1回会議で教育委員会事務局が配布した資料では、他都市の学校選択制の主なメリットとして、特色ある学校づくりの推進、学校が切磋琢磨することによる活性化などが挙げられ、第7回会議の資料でも同様のメリットが挙げられた（大阪市教育委員会事務局2012a、同2012b：5）。他方、「熟議」の報告書では、学校選択制を実施している自治体が掲げているメリットとして、「特色ある学校づくりが進められ、学校教育の活性化が図られる」ことなどが挙げられたが、学校の切磋琢磨は記載されなかった（熟議委員2012：37-9）。

「熟議」の会議では、学校の切磋琢磨による活性化について、選択という形での評価にさらすことによって切磋琢磨や活性化につながるという理念を持っているように思うという発言はあったが（熟議会議録第7回B：19）、この理念に賛同する意見は出されなかった。なお、特色ある学校づくりについては、学校が選ばれる立場になった時に、もっとよくなければいけないという意識が働く可能性はあるが、それが特色という形で出てくることは非常に難しいという意見や（熟議会議録第8回A：13）、校長・教員の人事の固定化、校長の権限の強化が必要であるという意見が出された（熟議委員2012：38-9、熟議会議録第7回B：17、同第8回A：2、同第8回B：17、同第4回B：12-3）。

以上のように、「熟議」では、学校の切磋琢磨による活性化という効果が検討されたが、これに賛同する意見はなく、報告書には切磋琢磨は記載されなかった。その理由は明らかではないが、学校・校長・教職員への誘因やそのための法令改正の必要性、イギリスの学校選択制の効果に関する意見は見られなかった。

⑤小括

本節では、大阪市の学校選択制の目的や予想される効果について、橋下徹市長、大森不二雄、上山信一顧問、「熟議」の事務局・委員の見解を分析してきた。橋下市長は、当選時のマニフェストでは、学校間の切磋琢磨の観点から学校選択制を掲げたが、2012年3～4月の議会答弁では、学校間の切磋琢磨を基本的目的ではなく副次的効果として位置づけた。大森は、2000年の著書では、学校の切磋琢磨による学力水準の向上を学校選択制の目的としていたが、2012年9月の講演では、選択の自由の拡大を主目的にした。上山顧問は、2015年の著書でも、学校選択制により学校が切磋琢磨すると主張したが、学校選択制への関与は限られていた可能性がある。「熟議」では、学校の切磋琢磨

磨による活性化という効果が検討されたが、報告書には記載されなかった。

前章で要約したように、代表的な先行研究は、「熟議」を通して、橋下市長や大森が想定する切磋琢磨による教育改善の一手段としての学校選択制の位置づけがやや弱められ、例えば、学校選択制のねらいについて、特色ある学校づくりなどがウェブサイトに記載されるようになったとしている。

確かに、「熟議」の報告書における学校選択制のメリットに関する記述は、教育委員会が2012年10月に公表した『就学制度の改善について』の内容に反映されており、後者にも切磋琢磨は記載されていない(熟議委員2012: 37-9、大阪市教育委員会2012: 11-2)。この点で、「熟議」を通して、切磋琢磨による教育改善の手段としての学校選択制の位置づけが弱められたといえる。

しかし、橋下市長は、「熟議」以前の2012年3～4月に、学校間の切磋琢磨を学校選択制の基本的目的ではなく副次的効果として位置づけていた。また、大森委員は、2000年の著書とは異なり、「熟議」後の2012年9月の講演では、選択の自由の拡大を学校選択制の主目的としたが、この変化は、「熟議」とは無関係に、学校・校長の権限の拡大や学校・校長・教職員への誘因には法令改正が必要なものもあると認識していたことなどによる。なお、『就学制度の改善について』を審議した教育委員会の会議には、大森委員も出席し、さまざまな意見を述べたが、学校選択制のメリットとして学校の切磋琢磨による学力水準の向上を追加すべきであるといった意見は出さなかった(大阪市教育委員会会議録2012.10.19)。

このように、切磋琢磨による教育改善の手段としての学校選択制の位置づけが弱められた要因としては、「熟議」以外に、学校選択制を主導した橋下市長や、橋下市長から制度設計を委ねられた大森委員が、「熟議」とは無関係に、切磋琢磨による教育改善という目的・効果を強調しなくなったこと、また、切磋琢磨という効果を主張し続けた上山顧問の関与が限られていたことがあったと考えられる。以上の要因のうち、審議会の意見の尊重、首長の意向、顧問の関与は、自治体や情勢によって変わりうるが、大森が認識したように、学校・校長の権限の拡大や学校・校長・教職員への誘因には法令改正が必要なものもあるとすれば、日本の学校選択制の実現可能な目的・効果は現行の法令の下では一般的に限られていることになる。

3. 供給者への誘因と権限付与

本章では、大阪市の学校選択制の下での学校・教員への誘因と校長への権限付与の制度・実態を分析する。

(1) 誘因

ルグランによると、準市場は、供給者が利用者に選択されないことによって資金を失うなどの不都合な結果に直面するという点で、供給者に誘因を与える。本節では、児童生徒数の減少による不利益として、予算の減少、学級・教員数の減少、学校の統廃合、教員の免職を検討する。なお、学級・教員数の減少以外の誘因を分析した先行研究は見られない。

①予算

大森委員が述べたように、イギリスでは、学校が児童生徒数の確保に努力するよう仕向ける誘因として、児童生徒数に応じた各校への予算配分が行われていた。この予算には教職員の人件費を含むが、日本の学校に配分される予算は人件費を含まず、少額であるとされる（末富編著2016：86, 91, 102）。

大阪市の学校財務取扱要綱では、教育長は、校長に対し、学校運営にかかる経費の一部について、予算枠を通知することが定められている（4条）。2024年度の予算枠として通知された金額は、小学校が55億円、中学校が24億円であり（大阪市教育委員会事務局2024d）、同年度の教職員の人件費（各753億円、407億円）（大阪市予算事業一覧2024）に対する比率は、各7%、6%である。

校長に通知される予算枠のうち児童生徒数に応じて配分される金額は不明であるが、仮に全額だとしても、人件費を含む学校の経費のごく一部であり、誘因としては小さいと考えられる。

②学級・教員数の減少

ルグランによると、利己的な供給者は生計と自己利益のために、利他的な供給者は利用者の利益になるサービスを提供し続けるために、利用者を引きつけようとする。代表的な先行研究では、学級・教員数が減少すると、テスト作成の仕事や校務分掌の増加などの教員にとっての不利益が生じたり、人間関係で課題が生じた際のクラス替えの困難や部活動の減少などの児童生徒にとっての不利益が生じたりするとされている（濱元・中西2023：153, 206-7）。本項では、同研究で用いられている2020年度の6区のアンケート調査の結果に加えて、2021年度の18区の調査結果も集計したものや、学校選択による入学者数の増減（2022年度）のデータも用いて、学級・教員数の減少などの不利益がどのくらい生じたかを分析する。

第1に、2020～21年度の全区での校長への調査（回収は小学校286、中学校130）では、学校選択制による児童・生徒の増減によって学校に教育的課題が生じているかが尋ねられた。減による課題があるという回答は、小学校で14%、中学校で16%あり、具体的には、学級数の減が21校、教職員数の減が11校、学級編成が見込めないが6校、部活動・学校行事への影響が4校、男女比の不均衡が2校で挙げられた。他方で、増による課題があるという回答も、小学校で25%、中学校で22%あり、具体的には、教職員の負担増が35校、教室の不足が28校、教室人数の増加が19校、校区外通学の安全確保が7校で挙げられた（大阪市教育委員会2023：3, 43）。

第2に、学校選択による入学者数の増減については、2022年度のデータがある（表1）。それによると、小学校では、減少率20%以上、15～19%、10～14%が各1、1、5校（全体の各0.4、0.4、2%、計3%）、中学校では、同じく各2、1、5校（全体の各2、1、4%、計6%）だった。

このように、学校選択によって入学者数が1割以上減少した学校は全体の5%程度であり、児童生徒数の減少によって学級・教員数の減少などの課題が生じているという回答は15%程度で、逆

表1 学校選択による入学者数の増減(2022年度)

増減率	単位	小学校					中学校			
	学級	1～6	7～11	12～24	25～	(計)	1～6	7～11	12～23	(計)
▲20%以上	校	1	0	0	0	1	1	1	0	2
▲15～19%		1	0	0	0	1	0	1	0	1
▲10～14%		3	2	0	0	5	3	2	0	5
▲5～9%		7	8	0	0	15	3	6	0	9
▲1～4%		14	34	59	5	112	5	20	17	42
増減なし		1	3	15	0	19	1	2	3	6
1～4%		7	24	87	5	123	9	10	32	51
5～9%		0	2	2	0	4	1	3	5	9
10%以上		0	0	0	0	0	1	0	0	1
(計)		34	73	163	10	280	24	45	57	126
▲20%以上		%	3	0	0	0	0.4	4	2	0
▲15～19%	3		0	0	0	0.4	0	2	0	1
▲10～14%	9		3	0	0	2	13	4	0	4
(小計)	15		3	0	0	3	17	9	0	6

・出典：大阪市教育委員会2023：43。

・注：増減率は「(通学区域外からの入学者－通学区域外への就学者)÷児童生徒数」、各階級の表記は出典の資料のまま。

に、児童生徒数の増加によって課題が生じているという回答も2割以上あった。以上から、学級・教員数の減少が児童生徒の獲得の誘因となっている学校は少ないと考えられる。

③学校の統廃合

代表的な先行研究では、生徒数が減少した中学校の校長が、学校の存続を危ぶみ、選ばれる学校になるために特色ある学校づくりを進めた事例が紹介されている(濱元・中西2023：214-8)。本項では、学校選択と学校の統廃合(大阪市では適正配置と呼ばれる)の関係について、橋下市長および教育委員会事務局の意図と、制度、実態を見ていく。

(a) 意図

橋下市長は、当選直後の2011年12月の教育委員会事務局との会合において、学校の統廃合が地域住民の反対で進まないのであれば、学校選択制によって保護者の選別にさらして自然に統廃合を促すしかないと言明した(大阪市2011)。ただし、この発言は、統廃合の手段として学校選択制を用いるという内容であり、学校選択制の効果を生じさせるための誘因として統廃合を用いるというものではなかった。また、2013年12月の議会では、橋下市長は、選択されない学校がそのままどんどん衰退していくことがないように、選ばれなかった学校には積極的にサポートして、学校をよくしていくと答弁した(大阪市議会2013.12.5：206)。

次に、2012年6月、2013年2月の学校適正配置審議会では、委員から、学校選択制と統廃合の整合性について聞きたい、選択制が導入されれば児童数の少ない学校も人数が増える可能性がある、

という発言や、適正配置対象校の保護者が他の学校を選択すると余計に人数が減ると思うが、それに対する配慮はどうなっているのか、という質問があった。これに対して、担当部長からは、学校選択制と適正配置は切り離して別の問題として整理したいなどの回答があった（学校適正配置審議会2012.6.28：2、同2013.2.22：2）。

このように、橋下市長と教育委員会事務局は、学校選択制の効果を生じさせるための誘因として学校の統廃合を用いることを意図していなかった。

(b) 制度

統廃合の対象となる学校については、2014年3月に策定（2020年4月に改正）された「大阪市立小学校学校配置の適正化の推進のための指針」（以下、適正配置指針）などで定められている（中学校については同様の指針等は見られなかった）。

2014年の適正配置指針では、適正配置の対象は、毎年5月1日現在の学校現況調査において11学級以下の小学校とされた。対象校は6つに分類され、①複式学級があるか全学年20名以下で男女比率に著しい偏りがある学校、②現在も今後も120名未満の学校が、最優先に取り組むべきとされた。なお、他の4つは、③今後120名未満になる学校、④現在も今後も全学年が単学級の学校、⑤今後全学年が単学級になる学校、⑥今後も7～11学級の学校であり、⑥については学校選択制の影響なども含めて見極めるとされた（大阪市教育委員会2014：5）。

2020年2月に改正された大阪市立学校活性化条例に基づき、4月に「大阪市立小学校の適正規模の確保に関する規則」が制定された。同規則では、適正配置対象校について、毎年5月1日現在の学校現況調査や住民基本台帳等を勘案し、6つに区分するとされた。6つの区分は2014年の適正配置指針のものとはほぼ同じである（①は複式学級がある学校だけになった）（3条）。また、同月には適正配置指針が改正されたが、内容は上記の規則と同様である（①②を最優先にするという規定や、6つの区分を通じた11学級以下という規定は見られない。ただし、複式学級がある学校や、120名未満、全学年単学級、7～11学級の学校は、11学級以下であると考えられる）（大阪市教育委員会2020：5-6）。

このように、大阪市の小学校の統廃合の制度は、実際の学級数を基準に含むため、学校選択によって学級数が減少した学校は統廃合の対象になる可能性が高まると考えられる。なお、大阪市の学校選択に関する先行研究の1つは、統廃合の基準は元来の校区の児童生徒数なので、児童生徒数が学校選択の影響で大きく減少しても、それを理由に統廃合が検討されることはないとしているが（根拠は示されていない）（高田2016：16）、統廃合の基準は、元来の校区の児童生徒数ではなく、現況の学級数などであるため、児童生徒数が学校選択の影響で大きく減少すれば、それを理由に統廃合が検討されることもありうる。

表2 統合された小学校の1年生の学級数

区	導入	学校名	統合	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
西淀川	2014	佃南	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	—
東淀川	2015	西淡路	2016	2	2	2	2	2	—	—	—	—	—
平野		長吉六反		1	1	1	1	1	—	—	—	—	—
住之江		南港渚	2018	1	1	1	2	1	1	1	—	—	—
		南港緑		1	1	1	1	1	1	1	—	—	—
西成		松之宮	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

・ 出典：大阪市教育委員会事務局2023、大阪市教育委員会会議録2013.3.27、同2014.3.24、同2014.3.25、大阪市学校現況調査2011-2020：小学校別学級数・児童数。

・ 注：「導入」は学校選択制導入（縦二重線）、「統合」は統合の年度。

(c) 実態

学校選択による統廃合への影響については、学校選択制の導入の翌年度以降（学校選択の結果を反映して統廃合を実施するのは早くても翌年度になるため）に統合された学校の学級数の推移を見る。

大阪市で学校選択制が初めて導入された翌年度（2015年度）から2022年度までに実施された小中学校の統廃合は14件（小学校13件、中学校1件）あった（大阪市教育委員会事務局2023）。そのうち、前年度までに選択制が導入されていなかった区・地域で実施された9件⁽⁶⁾を除くと、学校選択制の導入の翌年度以降に実施された統廃合は5件（6小学校）あった。統合された6つの小学校の1年生の2011年度以降の学級数を見ると（表2）、4校は選択制の導入前後を通じて1学級、1校は同じく2学級、1校は選択制の導入の前年度に2学級だった以外は1学級だった。

このように、学校選択制の導入の翌年度以降に統合された学校は、選択制の導入以前から学級数が少なく、学校選択によって学級数が減少して統合されたわけではなかった。

以上のように、橋下市長と教育委員会事務局は、学校選択制の効果を生じさせるための誘因として学校の統廃合を用いることを意図していなかったが、大阪市の制度は、学校選択によって学級数が減少した学校が統廃合の対象となる可能性を高めるものだった。しかし、学校選択制の導入の翌年度以降に統合された学校は、導入以前から学級数が少なく、学校選択により学級数が減少して統合されたわけではなかった。従って、学校の統廃合が児童生徒を獲得する誘因になっている学校は少ないと考えられる。

④教員の免職

地方公務員法では、職制・定数の改廃により廃職・過員を生じた場合に分限免職することができる旨が定められている（28条1項4号）。しかし、大阪市で2015～22年度に分限免職された教員2名（2015、16年度に各1名）は、研修を実施してきたが指導の改善が不十分で、なお児童に対する指導ができないものと認定され、同項第1、3号（勤務実績がよくない場合、その職に必要な適格性を

欠く場合)に基づき免職された(大阪市教育委員会会議録2016.2.9、同2016.6.28)。

このように、学校選択による学級・教員数の減少や学校の統廃合の結果として免職された教員はいなかったことから、教員の免職は児童生徒を獲得する誘因になっていないと考えられる。

本節では、大阪市の学校選択制の下で学校・教員が児童生徒を獲得する誘因になりうるものとして、学校に配分される予算、児童生徒数が減少した学校の学級・教員数の減少と統廃合、その結果としての教員の免職を検討した。しかし、教育長から校長に通知された予算枠は、人件費を含む学校の経費のごく一部だった。また、学校選択により入学者数が1割以上減少した学校は5%程度であり、児童生徒数の減少によって学級・教員数の減少などの課題が生じた学校は15%程度で、逆に児童生徒数の増加によって課題が生じた学校も2割以上あった。そして、学校選択によって学級数が減少して統合された学校はなく、これらの結果として免職された教員はいなかった。以上から、学校・教員が児童生徒を獲得する誘因は弱い(予算については小さく、学級・教員数の減少と統廃合については対象が少なく、教員の免職についてはない)と考えられる。

(2) 権限付与

大森委員や「熟議」の委員は、学校選択制の下で学力の向上や学校の特色が生じるためには、校長の権限の強化が必要であると述べていた。2013年3月策定の大阪市教育振興基本計画では、リーダーシップのある校長が十分に裁量を発揮できる制度として、校長が学校運営計画で定めた目標の達成に必要な予算を教育委員会に要求する校長経営戦略予算や、校長の意見を尊重した人事、校長が示した学校運営上の目標の達成に向けた人材を広く募集する公募制度が掲げられた(大阪市2013:14)⁽⁷⁾。本節では、校長経営戦略予算、人事に関する校長の意見の尊重、人材の公募について、制度や実施状況を見ていく。なお、これらの点を分析した先行研究は見られない。

①校長経営戦略予算

(a) 制度

校長経営戦略予算は、2013年度に導入され(2016年度から名称が校長経営戦略支援予算に変更)、当初は「基本配付」と「加算配付」からなっていた(大阪市長2013:16、同2016:17)。「基本配付」は、申請内容が学校運営計画の目標達成に適切であるかどうかの確認を教育委員会で行い、学校の規模による上限を設けて配付するものであり、「加算配付」は、特色ある学校づくりに必要な優れた取り組みを実施する学校に配付するものである(大阪市議会文教経済・通常予算常任2013.3.12:23)。2015年度からは、これらに加えて、「区政重点枠」(2016年度以降は名称が「区担当教育次長執行枠」に変更)が設けられ、区の施策に即した事業を計画する学校に対して予算を配付することになった(大阪市長2015:21、同2016:20)。

しかし、2020年度から加算配付が廃止され、その予算と基本配付の予算の一部は「ブロック化による学習支援事業」に移された。この事業は、市内を4つのブロックに分け、担当指導主事が学校の実情・課題に応じた支援を行うものであり、その趣旨は、学力向上のため、学校任せではなく、きめ細かく支援するためであると説明された(大阪市議会教育子ども・通常予算常任2020.3.6:57-9)。

(b) 金額

校長経営戦略(支援)予算の総額は、2013年度の3.7億円から2014年度の6.7億円、2015～17年度の8.2億円に増加した後、2018～19年度は8.0億円で横ばいだったが、2020年度に5.1億円で減少し、2021、22年度は各5.4、5.1億円だった(大阪市予算事業一覧2013-2022)⁽⁸⁾。先述のとおり、教育長から校長に通知された予算枠は2024年度に小中学校計で79億円であり、この金額と比較すると、校長経営戦略(支援)予算は、多い年度でも1割程度だった。

基本配付の学校当たりの上限額は「学校配当+学級配当」で計算され、2022年度に小学校18学級で約90万円であり(大阪市議会教育子ども・通常予算常任2022.3.15:156)⁽⁹⁾、上限額と配付額は多くの学校で同額だった⁽¹⁰⁾。

加算配付の学校当たりの上限額は500万円だったが(大阪市長2013:16、同2014:17、同2015:21、大阪市議会2019.2.27:56)、6年間の配付額は、最多が小学校1,300万円、中学校1,400万円であり、28の小学校、32の中学校はゼロだった(2018年度の小学校数は289、中学校数は130)(大阪市議会教育子ども常任2019.2.18:12、大阪市学校現況調査2018:総括表)。

区政重点枠(区担当教育次長執行枠)は、当初は1,000万円(資料に記載はないが区当たりと思われる)だったが、2022年度には区当たり単純平均で545万円(総額1.3億円、同年度の校長経営戦略支援予算の総額は上述のとおり5.1億円)になった(大阪市長2015:21、大阪市議会教育子ども・通常予算常任2022.3.15:153)。

(c) 評価

校長経営戦略支援予算の成果については、劇・音楽鑑賞などの体験学習、学力向上のための学習支援サポーターの配置、体力向上のための運動用具の整備・外部講師の招聘などを、学校の状況に応じ工夫を凝らして実施してきたとの答弁が担当課長からあった(大阪市議会教育子ども・通常予算常任2017.3.8:48)。また、校長のマネジメントの強化という点でも、加算配付の選定委員(外部の有識者)から、申請書の質・レベルが上がってきており、目標設定や指標の立て方などから、マネジメントの意識が向上してきているという意見が出されるなど、一定の成果が上がっているとの答弁があった(大阪市議会教育子ども常任2019.2.18:12)。

他方で、基本配付の金額については、あまり多くないという発言が議員からあった(大阪市議会教育子ども・通常予算常任2022.3.15:156)。また、校長のマネジメントの強化についても、選定委員の感想では根拠にならないと批判され、事業の総括結果は取りまとめていないとの答弁もあった(大阪

市議会教育こども常任2019.2.18：12)。

以上のように、校長が裁量を発揮できる予算制度として、2013年度に校長経営戦略（支援）予算が導入された。しかし、その総額は、校長に通知される予算枠の1割程度であると推定され、基本配付の金額は多くないと評され、加算配付の金額は最大でその2～3倍（小学校の1割、中学校の2～3割はゼロ）、区政重点枠（区担当教育次長執行枠）の金額は基本配付の3分の1程度だった。この予算は、学校の状況に応じたさまざまな活動に使われ、校長のマネジメントの強化の点で成果があったとされたが、後者については選定委員の感想以外の根拠は示されなかった。そして、加算配付は2020年度に廃止され、その予算は、基本配付の予算の一部とともに、学校に任せず教育委員会事務局がきめ細かく支援する事業に移された。以上から、校長経営戦略（支援）予算は、校長に大きな裁量を与えなかったと考えられる。

②人事

本節の冒頭で述べたように、2013年策定の大阪市教育振興基本計画では、校長が裁量を発揮できる人事制度として、校長の意見の尊重や公募制度が掲げられ、また、2022年策定の同計画には、これらの施策を通して各校が目標を達成し、課題を改善したと記述された(大阪市2022：49)。

これらの制度のうち、校長の意見の尊重については、校長が申し出た意見の件数や教育委員会が尊重した件数が分かる公文書は存在しなかった(大阪市教育委員会事務局2024b)。

公募制度については、2023年度末の人事異動のための公募は小学校で43件、中学校で19件あり、応募人数はそれぞれ28人、41人、任用人数は20人、22人だった(大阪市教育委員会事務局2024c)。公募分野は、小学校では、特色ある教育（ICT、総合的読解力育成、理数教育、インクルーシブ教育、多様性など）、特別支援教育、学力向上（発達障がいのある児童や外国人児童への教育を含む）などであり、中学校では、特色ある教育（不登校生徒への対応など）、生活指導（多文化共生教育、不登校・発達障がい・外国籍の生徒への対応など）、学力向上（ICT、不登校生徒への対応を含む）などだった(大阪市教育委員会2024a、同2024b)。

しかし、2023年度末の人事異動での一般教職員の転任（補職の名称変更を含む）は、小学校が893人、中学校が444人であり(大阪市教育委員会人事異動2023：1-2)、公募による任用人数の割合は、それぞれ2%、5%だった。

以上のように、校長が裁量を発揮できる人事制度のうち、校長の意見の尊重の実施状況は不明であり、公募による任用は転任のごく一部だった。

本節では、大阪市の学校選択制の下での校長への権限付与の制度・実態を分析した。校長が裁量を発揮できる制度として、校長経営戦略予算や、人事に関する校長の意見の尊重・公募制度が導入された。しかし、校長経営戦略予算は、金額が少なく、校長のマネジメントを強化したとする根拠

は弱かった。また、人事に関する校長の意見の尊重の実施状況は不明であり、公募による任用はごく一部だった。以上から、大阪市の学校選択制の下で、校長に予算・人事に関する大きな権限は与えられなかったと考えられる。

4. 利用者の行為主体性

準市場は、利用者が供給者を選択するという点で利用者を活動的な行為主体として扱うが、利用者は選択を望んでいないという批判があった（児山2011a：22）。本章では、大阪市の学校選択制への保護者の賛否・評価と、その下での選択の行使の程度を分析する。

(1) 賛否・評価

大阪市の学校選択制への保護者の賛否・評価については、代表的な先行研究が使用している選択制導入前の各区の調査結果や、2020年度の6区の調査結果に加えて、2021年度の18区の調査結果（いくつかの区の結果は別の先行研究で紹介されている（高田2023：9-10）も集計したものをを用いて分析する。

第1に、選択制導入前の2012年の7区の調査では（表3）、小学校の選択制には多くの区・回答者の種別で反対の方が多かったが、中学校の選択制にはほぼすべての区・回答者の種別で賛成の方が

表3 学校選択制への保護者の賛否（2012年）

（単位：％）

区	時期	回答者の種別	小学校			中学校			回答数	出典頁
			賛成	反対	他	賛成	反対	他		
都島	5月	保幼小	31	55	14	51	35	14	4,497	202-3
港	7月	保幼	37	45	18	57	25	18	1,021	211, 216
		小	27	55	18	50	32	18	2,554	
		中	25	56	19	41	40	19	1,169	
		(計)	29	53	19	49	32	19	4,744	
天王寺	不明	保幼	48	44	9	56	32	12	1,141	227
		小	28	62	10	33	42	26	1,779	
		(計)	36	55	9	42	38	21	2,920	
東成	7月	保	46	27	27	57	19	24	657	228, 230, 239
		幼	45	29	26	56	19	25	526	
		小	37	36	27	48	25	27	1,673	
		(計)	40	33	27	52	23	26	2,856	
旭	7月	保幼小	37	46	16	44	31	25	3,284	254-5
城東	不明	保幼小中	34	51	15	55	30	15	8,508	261
鶴見	不明	保幼小中	39	45	16	57	25	17	6,056	262

・出典：熟議委員 2012：資料編。

・注：回答者の種別の「保」「幼」「小」「中」は保育所、幼稚園、小学校、中学校にいる子ども（東成区の小学校は4年生以下）の保護者。「賛成」「反対」「他」は集計したもの（例えば、小学校の「賛成」は、小中学校とも賛成と小学校のみ賛成の合計、または、小学校の選択制に賛成とどちらかといえば賛成の合計）。賛成・反対のうち多い方の数値を太字にした。同じ資料に掲載されていた生野区の調査結果は、保護者以外（フォーラム参加者など）の回答も含めて集計していたため使用しなかった。

表4 学校選択制のメリットについての保護者の回答

(単位：%)

設問	学校	回答		
		思う	思わない	わからない
特色ある学校づくりが進んだ	中	32	30	36
子ども・保護者が意見を述べ、学校を選ぶことができています	小	57	12	28
	中	61	14	22
子ども・保護者が学校教育に深い関心を持つようになった	小	61	14	24
	中	56	20	22
授業参観・学校公開などが充実してきた	中	29	30	38

・出典：大阪市教育委員会 2023：38-9。

・注：大阪市の各区で2020～21年度に実施されたアンケート調査結果（市合計）。回収数は、小学1年生の保護者10,091、中学1年生の保護者7,525（大阪市教育委員会2023：3）。設問の表現は簡略化した（すべての設問の冒頭に「学校選択制によって、」最後に「と思いますか。」がある）。「無回答」（2～4%）は省略した。

多かった。

第2に、2020～21年の全区での調査（回収は小学1年生の保護者10,091、中学1年生の保護者7,525）では、「学校選択制は大阪市の子どもや保護者、大阪市の学校教育にとって良い制度だと思いますか」という質問に対して、「思う」という回答が小学生の保護者の76%、中学生の保護者の74%だった（大阪市教育委員会2023：3.37）。

この調査には、良い制度だと思う理由に関する設問はなかったが、学校選択制のメリットに関する設問があった。この設問に「思う」と回答した保護者の割合は（表4）、意見を述べ学校を選ぶことができています、学校教育に深い関心を持つようになったというものは6割だったが、特色ある学校づくりが進んだ、授業参観・学校公開などが充実してきたというものは3割だった。

以上のように、学校選択制の導入前の調査では、小学校の選択制には反対の方が多く、中学校の選択制には賛成の方が多かったが、導入後の調査では、小中学校ともに選択制への肯定的な評価が4分の3を占めた。肯定的な評価の理由は調査されていないが、学校選択制のメリットとして多くの保護者が挙げたのは、学校側の変化（特色、公開）よりも保護者側の変化（選択、関心）だった。これらの結果は、先行研究のもの（濱元・中西2023：94.143-8、高田2023：10）と同様である。

（2）選択の行使

保護者がどのくらい選択を行使しているかについて、代表的な先行研究は、学校選択制により通学区域校（以下、校区の学校）以外の学校（以下、校区外の学校）に就学した割合を分析している。本節では、これに加えて、希望調査票を提出した割合（校区の学校を希望した場合も含む）、校区外の学校を希望した割合（希望した学校に就学できなかった場合も含む）も分析する。また、校区外の学校に就学した割合については、同研究が使用している2021年度までの資料に加えて、2022～24年度の資料も用いる。

第1に、希望調査票を提出した割合は（表5）、小学校は2014年度の74%から2021年度の85%に

表5 選択の行使

(単位：%)

	年度	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	出典等
希望調査票を提出	小	74	77	77	81	82	83	84	85	①
	中	73	70	72	73	73	75	77	78	
校区外の学校を希望	小	6	6	6	7	8	10	10	11	②
	中	4	4	5	6	6	7	7	8	
やむをえず 校区の学校を選択	小	2	2	2	1	1	2	1	1	③
	中	2	2	1	1	1	1	1	1	
学校選択制で 校区外の学校に就学	小	5	5	5	7	8	9	9	11	④
	中	3	3	4	4	5	6	6	7	

・出典：①④大阪市教育委員会2023：38、②大阪市学校選択アンケート2014～2021：問1、2、③同：問3。

・注：①④教育委員会のデータ、②③保護者の回答。いずれも全体に占める割合。②学校選択制により校区外の学校に通っている、校区外の学校を希望したが抽選等で校区の学校に通っているというものの合計。③やむをえず校区の学校を選択のうち、理由が、希望する学校が選択の範囲外、希望する学校の受入人数が少ないというものの合計。

徐々に増加し、中学校は2014年度の73%から翌年度に70%に減少した後、徐々に増加して2021年度に78%になった。

第2に、校区外の学校を希望した割合は（表5）、小中学校ともに徐々に増加し、小学校は2014年度の6%から2021年度の11%に、中学校は同じく4%から8%になった。なお、希望する学校が選択の範囲外であることや、希望する学校の受入人数が少ないことを理由に、やむをえず校区の学校を選択した割合は（表5）、小中学校ともにこの期間を通じて1～2%だった。

第3に、学校選択制によって校区外の学校に就学した割合は（表5）、小中学校ともに徐々に増加し、小学校は2014年度の5%から2021年度の11%に、中学校は同じく3%から7%になった。また、表には記載していないが、小学校は2022年度に10%、2023年度に11%、2024年度に12%、中学校はそれぞれ7%、8%、9%だった（大阪市教育委員会事務局2024a）。

以上のように、希望調査票の提出は2021年度に8割前後になったが、校区外の学校の希望は同年度に1割程度だった。また、学校選択制による校区外の学校への就学は、2024年度も1割程度であり、先行研究の2020～2021年度までの結果（志水2021：124-6、濱元・中西2023：108-9）から大きな変化はなかった。

注

- (1) おおむね、学校選択の制度のみを指す場合は「学校選択制」、（制度および）実態を指す場合は「学校選択」と表記する。
- (2) 大阪市の学校選択制は、学校選択制を新たに採用する自治体がほとんどなくなる中で、流れに逆らうように導入されたと言われる（志水2021：119）。
- (3) 準市場の導入前に、政府が費用を負担し、政府と供給者および利用者間に命令-服従関係がある方式をとっていた場合を想定している。
- (4) ルグランは、準市場が応答性（responsiveness）の点でも良いサービスを提供すると主張している（その

理由や条件は質と同様である)。応答性とは、利用者のニーズや欲求に応答することであり、質の本質的な要素であるとされる。さらに、効率性(与えられた水準の資源から可能な限り高い質・量のサービスを提供すること)の点でも優れていると主張し、その条件として、準市場の導入による費用の節約が取引費用(契約の締結や監視にかかる費用)の増加を上回ることを挙げている。ただし、準市場が効率的である理由は明示されていない。また、公平性を損なわないためにも、いいとこ取りの防止という条件が必要であると認識している。公平性とは、社会経済的地位などのニーズと無関係な違いに関わらずサービスを利用できることである。なお、準市場は、教育や発言力に恵まれた者に有利な「発言」よりも公平であると主張している(児山2011a: 19, 24-5, 28)。

- (5) 本稿では敬称を省略する。また、肩書は当時のものである。
- (6) 9件の内訳は、2015年の3件(大正区の小学校1件、西成区の小学校2件、いずれも2015年度から選択制を導入)、2017年の1件(浪速区の小学校、2019年度から選択制を導入)、2019～22年の5件(生野区の小学校4件、中学校1件、2015年度から区内東側の中学校、2019年度から区内東側の小学校、2022年度から全域で選択制を導入、この5件は選択制の対象外)である(大阪市教育委員会事務局2023、大阪市教育委員会会議録2014.3.24、同2014.3.25、同2018.3.14、大阪生野区現状調査2022: 1)。
- (7) 2012年7月制定の大阪市立学校活性化条例でも同様の制度が次のように定められていた。校長は、学校の運営に関する計画(「運営に関する計画」)を定めなければならない(4条)。校長は、教育委員会に対し、運営に関する計画に定めた目標を達成するために必要な経費を要求するものとする(5条)。教育委員会は、教職員の任免その他の進退について、校長が申し出た意見を尊重するものとする(14条)(公募制度についての規定は見られない)。なお、「学校の運営に関する計画」は、同条例では「運営に関する計画」と略されているが、本稿では「学校運営計画」と略す。
- (8) 2014年度は当初・5月補正予算の合計(3月に市長選挙があったため当初予算は骨格(大阪市2014: 1))、他は当初予算の金額。なお、大阪市長の予算説明資料には、2013～17年度に各4.2、7.2、7.3、8.6、8.6億円と記載されているが(大阪市長2013-2017)、2018年度以降は記載がないため、この資料は用いなかった。
- (9) 上限額は、当初は「学校配当20万円+学級数×2万円」だったが、2018年度の「学校配当35万円+学級数×5万円」まで段階的に引き上げられた後、学級配当の単価は2020年度に3万円、2021年度に2.9万円に引き下げられた(大阪市立大正東中学校2015-2018、大阪市立難波中学校2020-2023)。これは中学校の資料に基づくが、2019年度(多くの学校が校長経営戦略支援予算の資料をウェブサイトに掲載していた年度)の資料では小中学校の計算方法は同じであり(大阪市立学校基本配付2019)、2022年度に小学校18学級で約90万円(= 35万円+18学級×2.9万円= 87万円)とも一致するため、小学校も同様であると考えられる。
- (10) 基本配付の上限額と配付額は、無作為抽出した7小学校、11中学校(各区の1番目に掲載されている小学校・中学校(小中一貫校を除く))を抽出、資料をウェブサイトに掲載していた学校を対象)の2019年度分については、2中学校を除いて同額(上限額=配付額)だった(同額でなかった2校のうち、1校は上限額95万円、配付額85万円、1校は各95.00万円、94.82万円)(大阪市立学校基本配付2019)。

参考文献

大阪市議会(委員会名を記載していないものは本会議、委員会名の「委員会」を省略)、学校適正配置審議会の会議録は本文中で年月日とページを示し(「会議録」を省略)、大阪市教育委員会の会議録は本文中で年月日を示し、「熟議」の会議録は本文中で回・グループとページを示した。

上山信一、紀田馨(2015)『検証 大阪維新改革：橋下改革の軌跡』(ぎょうせい)。

大阪維新の会(2011)「大阪秋の陣 市長選マニフェスト」。

大阪市 (2011)「懸案事項等の検討の場について他(平成23年12月23日)」。
 — (2013)「大阪市教育振興基本計画(平成25年3月)」。
 — (2014)「平成26年度当初予算について(平成26年3月)」。
 — (2022)「大阪市教育振興基本計画：令和4年度(2022年度)～令和7年度(2025年度)」。
 — (2023)「特別顧問一覧(令和5年6月1日現在)」。
 — (2024)「大阪市特別顧問の職務実施状況」。
 大阪市各区現状調査(2021-2022) 大阪市各区「学校選択制の現状に関する調査・分析結果について」。
 大阪市学校現況調査(各年度版)「学校現況調査(各年5月1日現在)」。
 大阪市学校選択アンケート(各年度版)「学校選択制実施区における保護者アンケートの結果について」。
 大阪市教育委員会(2012)『就学制度の改善について』。
 — (2014)「大阪市立小学校学校配置の適正化の推進のための指針(平成26年3月)」。
 — (2020)「大阪市立小学校学校配置の適正化の推進のための指針(令和2年4月改正)」。
 — (2023)『学校選択制にかかる検証報告書』。
 — (2024a)「令和5年度末 教職員人事異動 教員公募制度 公募実施校一覧(小学校及び義務教育学校(前期課程))」。
 — (2024b)「令和5年度末 教職員人事異動 教員公募制度 公募実施校一覧(中学校)」。
 大阪市教育委員会事務局(2012a)「学校選択制について」(「熟議」、第1回、資料6)。
 — (2012b)「他都市事例を参照にした学校選択制の制度内容等について」(「熟議」、第7回、資料4-1、題名は原文のまま)。
 — (2023)「学校配置の適正化(統合)の状況・現在の進捗状況」(学校適正配置審議会、第41回、2023年3月30日、資料3-2)。
 — (2024a)「学校選択制実施結果」(情報提供)。
 — (2024b)「請求内容2について」(情報提供)。
 — (2024c)「令和5年度 公募人数(希望学校数) 応募人数 任用人数(成立者数)」(情報提供)。
 — (2024d)「令和6年度 学校維持運営費予算 年間配当額」(情報提供)。
 大阪市教育委員会人事異動(各年度版)「各年度末教職員人事異動数」。
 大阪市選挙管理委員会(2011)「平成23年11月27日執行 大阪市長選挙・大阪府知事選挙の結果しらべ」。
 大阪市長(2013)大阪市長 橋下徹「平成25年度予算案について：『大阪の再生』への確かな歩み(平成25年2月)」。
 — (2014) 同上「平成26年度予算(当初+補正案)について：『大阪の再生』への確かな歩み(平成26年4月)」。
 — (2015) 同上「平成27年度予算について：『大阪の再生』への確かな歩み(平成27年3月)」。
 — (2016) 大阪市長 吉村洋文「平成28年度予算について：豊かな大阪の実現に向けて(平成28年3月)」。
 — (2017) 同上「平成29年度予算について：豊かな大阪の実現に向けて(平成29年3月)」。
 大阪市予算事業一覧(各年度版)「予算事業一覧(会計名：一般会計、所属名：教育委員会事務局)」。
 大阪市立学校基本配付(2019)大阪市立各小中学校「令和元年度 校長経営戦略支援予算【基本配付】実施報告書」。
 大阪市立大正東中学校(2015-2018)「『校長経営戦略予算』に係る目標・取組の評価及び決算報告書」「『校長経営戦略支援予算配付申請書』(基本)」「『校長経営戦略支援予算配付申請書』」。
 大阪市立難波中学校(2020-2023)「校長経営戦略支援予算【基本配付】配付申請書」。
 大森不二雄(2000)『現役文部官僚が直言：「ゆとり教育」亡国論：学力向上の教育改革を！』(PHP研究所)。
 — (2012)「学校選択制について」(区長会議、2012年9月25日)。

- 見山正史 (2004) 「準市場の概念」『年報行政研究』39、129-146頁。
- (2011a) 「イギリスにおける準市場の優劣論：ルグランの主張と批判・応答」『季刊行政管理研究』133、17-31頁。
- (2011b) 「準市場の優劣論と日本の学校選択論：議論の整理」『人文社会論叢 (社会科学篇)』(弘前大学) 26、31-54頁。
- (2012a, b) 「準市場の優劣論と日本の学校選択 (1) (2・完)：実証的調査・研究の整理」『人文社会論叢 (社会科学篇)』27、28、103-123頁、39-62頁。
- 志水宏吉 (2021) 『二極化する学校：公立校の「格差」に向き合う』(亜紀書房)。
- 熟議委員 (2012) 熟議「学校選択制」委員一同『熟議「学校選択制」報告書』。
- 末富芳編著 (2016) 『予算・財務で学校マネジメントが変わる』(学事出版)。
- 高田一宏 (2016) 「大阪市の学校選択制：揺らぐ公共性、広がる格差」『教育文化学年報』(大阪大学) 11、14-24頁。
- (2023) 「大阪市の学校選択制 (続)：制度の定着をどうみるか」『教育文化学年報』18、3-12頁。
- 濱元伸彦、中西広大 (2023) 『学校選択制は学校の「切磋琢磨」をもたらしたか：大阪市の学校選択制の政策分析から』(八月書館)。
- 吉村洋文、松井一郎、上山信一 (2020) 『大阪から日本は変わる：中央集権打破への突破口』(朝日新書)。
- Le Grand, Julian (2003) *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens* (Oxford University Press). ジュリアン・ルグラン (郡司篤晃訳) 『公共政策と人間：社会保障制度の準市場改革』(聖学院大学出版会、2008年)。
- (2007) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition* (Princeton University Press). ジュリアン・ルグラン (後房雄訳) 『準市場 もう一つの見えざる手：選択と競争による公共サービス』(法律文化社、2010年)。
- Le Grand, Julian and Bartlett, Will eds. (1993) *Quasi-Markets and Social Policy* (Macmillan).
- Ohmori, Fujio (2008) *Visible Strategies in Pedagogy and Management: Schools' Responses to the Quasi-Market System* (A thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, Institute of Education, University of London).