

香港就学前教育における統制バウチャー制によるガバナンスの適正化

— 公平性と効率性の観点から —

龔 雨軒

0. はじめに

バウチャー制は学校選択制の種類の一つとして 1955 年提案されて以来、理論と実践の両面で議論されてきた。その中で重視されてきたのは特に市場の力を活用することであり、政府のガバナンスは主要因ではなかった。しかし、教育にかかわる市場においては、競争原理で全ての問題を解決することは困難であり、政府による関与が不可欠となると考えられる。この政府の役割を明らかにするため、本稿では、香港のバウチャー制に焦点をあてる。この事例検討から、バウチャー制の理念に反するように思われる政府による直接的な管理運営を維持しても、公立・私立校間での競争の促進は可能であることが明らかとなるのである。また、バウチャー制の典型モデル事例を考察し、チリ（市場原理——フリードマンモデル）、ミルウォーキー（教育の公平性——ジェンクスモデル）、香港統制バウチャー制という新しいバウチャー制モデルを明らかにする。また、香港は昔英国の植民地であるため、この香港の新しい統制バウチャー制を研究するには、1990 年代英国の保育バウチャーを明らかにすることは不可欠の一環だと考えられる。

香港のバウチャー制を研究するには、政府による関与と市場の力を一緒に視野に入れるのは重要なところである。また、政府の関与により政策の公平性が生まれ、競争の力により市場の効率性がうまれる。本稿では「公平性」を、貧富、階級を問わず、教育に対する同じ機会が入手できること、「効率性」を、市場失敗ではない市場原理の下で正しく迅速に動くことと定義している。その上で香港での「効率性」は、ガバナンスと市場原理の平衡点が成立するときには確保されるものである。この「効率性」が実現できるようにガバナンスの「適正化」が行われている。

「公平性」と「効率性」の両者を同時に実現するためには、いかなるアプローチを講じる必要があるだろうか。筆者が考えるところは、政府と市場のバランスのとれたガバナンスの構造をとること、これである。本稿は、両者を同時に実現するために効果的と考えられるガバナンスの構造について、香港で実施されているバウチャー制を中心に考察することを通じて明らかにしたい。

1. 各国におけるバウチャー制との比較

バウチャー制についてはこれまで、フリードマンやジェンクス、ルグランといった研究者によって理論モデルが提示され、それらを背景にして 1980 年代にチリがバウチャー制を導入して以降、スウェーデン、ニュージーランド、オランダ、アメリカ、英国、香港、台湾などで同様にバウチャー制が導入されてきた。

本節では、香港で実施されているバウチャー制の相対的特徴を明らかにするため、チリ、米国のミルウォーキー、英国で実施されたバウチャー制について、その特徴を示し、さらに香港のバウチャー制と対比的な考察を行う。

なお、チリ、ミルウォーキー、英国のバウチャー制は、それぞれ対象とする教育段階が異なる。したがって、就学前教育段階で実施される香港のバウチャー制度と他のそれとを対比的に扱うことは方法上乱暴である可能性がある。しかしながら、それでもなお香港のバウチャー制との対比的な考察を試みるのは、教育段階の別はあっても「多様性」や「貧困への配慮」といった「公平性」と「効率性」の問題について、共通するところがあると考えからである。

1. 1. チリにおけるバウチャー制（1980 年～1993 年前後）

チリでは、初等中等教育学校を対象にバウチャー制が導入された。そのねらいは、効率性が高いと評価される私立学校を選択する機会を児童生徒に与えることで、公立学校と私立学校が生徒獲得をめぐる競争関係に置かれ、それを通じてより質の高い教育の提供を促すことにあった。以下、①学校間格差、②私立学校の生徒獲得戦略、③授業料と質保証の関係、④私立学校の急増の4つの面から、チリで実施されたバウチャー制の特徴を示す。

①学校間格差

チリでは、学校選択の機会が幅広く提供されているのは都市部に偏っている。そのため、子どもを良い学校に通わせるためには都市部に転居する必要があり、したがってそれを実現できるのは中流階級以上の家庭に限定されている。都市部は地価が高く、住居費の負担が大きい。高所得家庭の保護者ほど、学校を選択する上で「学校の場所（＝通学のしやすさ）」よりも「教育の質」を重視する傾向がある（Carnoy, 1997 :112）。そのため、チリのバウチャー制では、社会階層の影響が大きく現出するのである。

またチリでは抽選選抜（学校が行う入学者選抜）を実施しなかったため、バウチャーによる助成を受ける私立学校（以下、助成私立学校）においてクリーム・スキミング効果¹が生じ、助成を受けないエリート志向の私立の独立学校（以下、独立学校）と助成私立学校、公立学校との間で格差が拡大した²。

②私立学校の生徒獲得戦略

また、助成を受けて学校を新設する私立学校は、生徒獲得戦略として、英語の学校名、派手な制服やカバンの採用、課外活動の充実、愛校心の強調や校歌の制定など、中産階級の嗜好を刺激するマーケティング戦略がとられた。そのため、肝心の教育の質を向上させるための努力はコストを要するため後回しになったという指摘もある³。

③授業料と質保証の関係

チリでは、バウチャー制に参加する私立学校は授業料を無償とすることが原則とされていた

が、1993 年より授業料徴収が解禁された。予想では、これを契機に、継続して授業料が無償の公立学校により多くの家庭がなだれ込む（公立学校への転校）のではないかとされていたが、保護者の反応はむしろ授業料徴収に対して好意的であった。独立学校ほどの高い授業料は支払えないとしても、その 2~4 割程度であれば負担するという保護者が予想以上に多かった⁴。チリの国民は教育熱が非常に高いため、この反応の背景に「教育サービスの質が保証されるならば、少々負担の大きい授業料でも支払うことは構わない」という考え方があったと推察される。

④私立学校の急増

チリの最も顕著な変化は、私立学校の急増である。改革前の 1980 年には基礎・中等学校の生徒の 79%近くが公立（当時は国立）に在籍していた。バウチャー導入によって、1990 年時点では公立校のシェアは 58%にまで低下しており 10 年間で約 50 万人の生徒が私立に流出したことになる。また、新たに設けた補助金を通じて私学の新規参入を促進しており、1980 年から 1990 年まで、助成私立学校のシェアは 14%から 35%まで急増した⁵。

1. 2. ミルウォーキーにおけるバウチャー制

米国ウィスコンシン州ミルウォーキーのバウチャー制は 1990 年から開始され、幼稚園から 12th（高卒）まで利用でき、ほぼジェンクスの理論モデルに沿った制度である。市場の効果（効率性）に期待するのではなく、「低所得層に対する公正」という性格を有しており、もっぱら低所得家庭の児童生徒に対して一定の基準⁶を満たす私立学校の選択を認めるというものである。

①アクセシビリティ向上のための情報公開

ミルウォーキーのバウチャー制は、ウィスコンシン州の公共教育局（Department of Public Instruction : DPI）が監察及び管理を担当している。保護者はバウチャーを利用するためには申請書類を DPI から入手し、必要事項を記入後、世帯所得証明とともにバウチャー制に参加する学校に提出するという手続きがとられる。

この手続きに関してしばしば指摘されるのは、バウチャーの利用率の低さである。その要因として挙げられているのは、一つは他にも代替的な政策（チャータースクール、オープン Enrollment 等）が敷かれており、保護者が選択できる選択肢が多く与えられており、バウチャーの利用に固執する必要がないことである⁷。

もう一つはバウチャー制自体の認知度の低さである⁸。DPI から保護者に対して通知⁹などによる周知は特に行われないため、バウチャーの利用者は通常、インフォーマルなやり方でバウチャー制とバウチャー制に参加する学校に関する情報を入手することになる。この点について、ミルウォーキーでは情報公開が義務付けられていなかったため、保護者にとってバウチャー制等に関する情報へのアクセスは制限されていたと言える。

②教育水準を保証するためのシステム

バウチャーによる補助金給付について、ミルウォーキーに代表される従来のバウチャー制では、給付対象校を制限する場合は全て、私学に対してであった。バウチャーを通じて公的資金が投入される際、私立学校に対してのみ、その教育水準を担保するシステムが設けられていた。

③所得制限による市場に対するネガティブな影響

ミルウォーキーのバウチャー制は、住所と所得に条件がかけられる申請型の制度であり、バ

ウチャーを利用して私立学校に入学する生徒数は、公立学校の生徒数の15%までに制限されていた。また、バウチャーを利用できるのは一部の低所得層に限られており、学区内の公立学校にとってバウチャーに参加する私学は自分たちの生徒を奪うほどの脅威とはなりえなかった¹⁰。また所得制限がかけられたために、バウチャーを利用する世帯や個人にとっては、それ自体が「所得制限がある階層である」というスティグマ¹¹となった。このことはバウチャー制において、所得制限が招くラベリングが、市場メカニズムを阻害する危険性を示唆している。

1. 3. 英国におけるバウチャー制

英国では1996年に保育バウチャー制度(Nursery Education and Grant Maintained Schools Act)が開始された。この制度では、4歳から義務教育開始までの1年間、半日制保育についてバウチャーを利用できる。なお、英国の保育バウチャーはちょうど政権交代の時期に開始したため、政権の動揺が同制度にも及び、結局1997年の政権交代を機に廃止された。

①転校の保証

英国の場合は、公立・私立などの設置主体による制限が無いが、英国で制限がかけられていないのは、(1)保護者の選択を重んじている、(2)多様な就学前教育の提供を目指している、(3)学校の質に不満のある場合、バウチャー制を利用して転校できる制度となっている¹²。したがって、英国政府の政策意図は市場原理を利用して質を高めることにあった。

②「小さな政府」によるネガティブな側面(アクセシビリティの制限)

1990年代の英国では保守党政権の下、New Public Managementなどの新自由主義的政策方針がとられたことである。公共施設の運営に民間資金を活用するPFI(Private Finance Initiative)という仕組みはその典型である。このような背景の下、バウチャー申請フォームとバウチャーの発行の事務は私営会社“Capita Managed Services”(以下、CMS)が担当することとされた。

CMSの業務手順は以下の通りである。まず、児童手当事務所(Child Benefit Office)から提供される情報に基づいて、バウチャーを利用できる子どものいる家庭に制度の案内と申請書類を送付する。記入済みの申請書を受け取ると、子どもの受給資格を確認し、選択可能な学校に関する資料を保護者に提供するという具合である。なお、学校からのバウチャー回収などの業務も担当した¹³。

しかし、バウチャー制に関しては、政府とCMSに関連業務が分散していたため、バウチャー申請段階における情報共有はうまく行われなかった。Jo, Sparkes & Anne West(1998)¹⁴の指摘によれば、情報のやり取りは時機を得たものではなく、バウチャー給付の対象となる家庭の80%にしか適切な情報提供が行われなかった。1/5の保護者は申請書類さえ貰っておらず、わざわざ自分からCMSに連絡して申請書類を入手していた。政府による制度の説明でも、その時々によって異なる見解が示されることがあった。

英国のバウチャー制では総じて適切なガバナンスが行われなかったと言われる。市場の監督はうまく機能せず、市場メカニズムは制限された。競争から取り残される学校や生徒への配慮に欠け、教育困難地域等に対する実効的な施策が不足するなどの問題点も現れた¹⁵。市場の失敗は進学準備としての保育サービスの選択と就学前教育の画一化を招き、国全体としての教育水準は向上しなかった。政府の財政事情により資金配分は不安定であり、ハイリスクな教育施

設運営に対して民間からの新規参入は促進されず、公私間における経営条件の不公平な違いが競争環境を歪めたために、競争を通じた教育の質保証も機能しなかった。

③公費補助にかかわる公立／私立間の差異

公費補助の仕組みが公立と私立で異なっていた¹⁶こともまた特徴である。助成を受ける私立の幼稚園（以下、助成私立園）の場合、毎学期バウチャーの数によって資金が分配されたが、公立幼稚園に対しては配分日程も方法も異なるものが採用されていた。英国のバウチャー制に参加する公立幼稚園に対する公費配分方式について、「児童生徒数が決まった上で、標準法により必要な学級数・職員数を算出し、公費を配分している日本と同様、英国においても『学校単位』『教員単位』『LEA 単位』の積算を行い、学校に公費を配分しているので、英国の公費配分方式をバウチャーとは整理できないのではないか¹⁷」と指摘されている。

つまり、バウチャー制とは本来、生徒数と公費配分が連動したものであるが、英国の公立幼稚園では必ずしもそのような仕組みがとられていなかったということである。実際には、国から資金を得た地方教育局（Local Education Authorities : LEAs）が、獲得した生徒数を問わず公立幼稚園に再配分しているケースが存在した。また、公立と助成私立園では配分日程も異なる。政府は LEAs がバウチャー制にできるだけ早く取り組むよう、助成私立園より LEAs が管轄する公立幼稚園の方が先に資金配分される日程となっていた。それだけでなく、助成私立園の引換金はしばしば遅配となり、助成私立園の 1/3 までも財政難に陥ったことがあった¹⁸。

1. 4. 香港におけるバウチャー制

香港のバウチャー制は 2007 年に始まったもので、満 2 歳の 8 月から 6 歳までの初等教育就学前の子どもがバウチャー園に通う場合に、半日制保育の保育料を支給するバウチャーを利用できる。香港のバウチャー制の主な目的は、市場の失敗に陥っていた就学前教育市場に公的機関が関与することにより、香港のあらゆる適齢児童¹⁹が就学できること、なおかつ質的にも優れた就学前教育を受けられることである。中国返還の 10 年後となる 2007 年に始まり、5 年を経た 2013 年現在では第 2 段階に入っている。返還に伴って発足した新しい政府が全面的な教育改革を推進したため、政府による介入が確認できる。その介入の主眼は、市場の失敗をコントロールすることにより、教育の質を高めることにある。

①制度対象を NPO 法人立幼稚園に限定すること

香港のバウチャー制度では、バウチャーの対象となるのは NPO 法人立幼稚園²⁰のみである。独立幼稚園は出資者に対して利益を自由に配分できるので、税金による助成が直接的に私的な利益となることを避けるために、NPO 法人立幼稚園²¹に転換しない限りバウチャー制に参加できないこととされた。香港では、2002 年から 2012 年までの間に全体の 1/5 に当たる 287 園が経営破綻し、2007 年から 2013 年現在までに 132 の独立幼稚園が NPO 法人立幼稚園²²に転換し、香港の就学前教育全体が「公営化」の様相を呈している。政府の関与によって非営利の幼稚園における教育の質を確保した上で、私立幼稚園との競争も促し、就学前教育全体として質の高い教育を提供することを目指している。

また、エリート志向の強い幼稚園（独立幼稚園など）を除けば、バウチャー制に参加できない幼稚園は、質が低いがためにバウチャー制の利用要件を満たすことができない、とみなされ

る。このため、バウチャー制に参加する幼稚園はそれ自体質が高いことのシグナルとなり、市場メカニズムがうまく機能することに貢献したのである。

②格差拡大の抑制

先述のチリではバウチャーを活用して公立学校から助成を受ける私立学校へ転校し、制度の恩恵を受けるのは中所得層以上の家庭であり、インプットの段階からバウチャー制によって助成私立学校と公立学校の格差が拡大していった。

香港では、質の良い学校教育を求めて都心部に引越しするケースが少ない。これは一つには、都心部では静かな環境が得られにくいからであり、また面積の小さい香港では新しい不動産を購入するよりも各種の交通手段で通学の方が経済的であることにもよる。さらに、香港のバウチャー制はあくまで就学前教育段階でしか使用できないため、義務教育や高等教育段階に比べれば、転居するほどのインセンティブが保護者に働かない。高所得者層に限って言えば、もともと彼らは独立幼稚園を選択する傾向にあり、制度上はその対象から排除はされていないが、しかし実質的には自然と制度の対象から外れていったのである。

そもそも香港は多言語の国際社会であり、出稼ぎ労働者など香港国籍を持たないマイノリティも社会に多数存在している。こうした社会的背景のもと、バウチャー制は所得や国籍を問わずに利用できる制度となっており、普遍性と公平性を理念としている。また、ミルウォーキーのバウチャー制と異なる点は、ミルウォーキーのそれが私立学校へのアクセスの機会を低所得者層の子どもに提供することを目的としていたのに対して、香港のバウチャー制は、就学前教育市場における NP0 法人立幼稚園のシェア拡大を通じて、全体の質的向上を目指している点にある。さらに、先述の通り、高所得層はバウチャー制参加園ではない独立幼稚園を選択する傾向にあるため、実質的に同制度の対象は低所得層になるのである。つまり、「弱者の救援」を目的とするミルウォーキーとは対照的に、「強者の退出」という異なる形で結果的に公平性の確保がなされているのである。

その他、そもそも同制度が就学前教育の質における家庭間の格差縮小を目的として導入されたことや、バウチャー制に参加するためには NP0 法人立幼稚園に転換して半ば「公営化」しなければならないこと、新規に設立された NP0 法人立幼稚園のシェアが 77.7%と多数を占めることから、香港ではバウチャー制が格差拡大につながっていると批判がなされることは少ない。

③アクセシビリティ向上のための情報公開

香港では保護者と政府の選択において、新設の NP0 法人立幼稚園は既設のバウチャー制に参加する幼稚園（以下、バウチャー制参加園）をモデルとして常に比較されるだけでなく、教育カリキュラムや運営システム、自己評価等についての情報公開がバウチャー制参加の条件となっているため、チリで批判されたような、広告宣伝のみが強化されるという状況にはなっていない。

香港のバウチャー制は全ての適齢児童が利用できるものであり、全体に通知するシステムが整備されている。また、バウチャー制に関する情報を 9 つの原語（中国語、英語、インドネシア語、ヒンディー語、ネパール語、タガログ語、タイ語、ウルドゥー語）で発信し、マイノリティに対しては特に配慮がなされている。さらに、バウチャー制幼稚園に義務付けられている自己点検等についての学校報告書は、その結果如何に関わらずインターネットで公開される。

これにより、保護者はオープンな情報に基づいた選択が可能になるため、市場メカニズムが機能して、より効率的なシステムが実現されることになる。

④質保証のためのシステム

香港では、バウチャー制実施を通じて独立幼稚園から NPO 法人立幼稚園への転換が促され、それと同時に質保証の仕組みが構築された。就学前教育段階における質保証システムは、2000 年から設置主体の如何に関わらず段階的に拡大されつつあった。2000 年から 2006 年までは、抽出された国際幼稚園や私立幼稚園、NPO 法人立幼稚園などに対して外部点検が行われたが、2007 年にバウチャー制が導入されたことに合わせて、抽出点検はバウチャー制参加園に対する点検に変更された。バウチャー制開始以後は 800 ほどのバウチャー制参加園の義務事項となった。私立幼稚園と国際幼稚園については、NPO 法人立幼稚園に鞍替えしない限りバウチャー制に参加できないが、また同時に点検も課されない。したがって、バウチャー制を通じて NPO 法人立幼稚園への鞍替えを促したように、同制度に付随する各種の誘導政策（設置主体の制限、スタッフの資格、評価等）の影響を受けるのは、NPO 法人立幼稚園に限定される。

また、香港も他国と同様に教育熱心な地域である。「教育の質」は家庭が最も重視するものであり、教育費支出は家計支出において 2 番目に大きな費目（1 番は住居費）となっている。このため香港政府は、上限規定内の授業料を設定している就学前教育機関に対して、家庭が支払う授業料のバウチャー利用による負担補助の下限を、全日制の幼稚園については授業料の最低 1/3（バウチャー金額は一律（後述））に留めており、差額を家庭が負担することとして、学費の設定は基本的に市場に任せてきた。香港政府は学費負担の緩和よりも、NPO 法人立幼稚園の質保証に力を入れてきたのである。

1. 5. 「公平性」と「効率性」についての対比

表① 選択と競争モデルの実際比較

	教育の効率性向上	教育の量的拡張	教育の公正の確保	教育の質の改善	へき地農村部
チリ	効果あり	効果あり ²³	逆効果	あいまい	市場化機能しない
ミルウォーキー	あいまい	効果あり	効果あり	あいまい	効果あり
英国	あいまい	効果あり	あいまい	あいまい	市場失敗
香港	効果あり	効果あり	効果あり	効果あり	公営化

【出典】齊藤（2007）を基に筆者作成²⁴

前項まで示した内容を、「公平性」と「効率性」の観点の下でまとめると、表①のようになる。各国のバウチャー制度設計は、その目的の違いと本稿特徴についての分析研究から、効率性と公平性のバランスが異なる²⁵。

「公平性の確保」の観点からみても、チリと英国のバウチャー制は、公立学校の運営効率の向上を目指していたのだが、私立学校の補助金が偏り、むしろ公立学校は補助金が減少した。そのため、学校間格差が広がってしまった。それに対して香港のバウチャー制はこれと逆の原

理に基づいている。学校は、バウチャー制に参加するために条件を課され、政府が定める一定の質的水準を満たすことが求められる。そしてその上で、複数存在する選択肢の一つとして、保護者（消費者）による選択に晒され、市場メカニズムが機能する。ここでは、政府のガバナンスと市場のメカニズム、この2つがエンジンとして機能し、両者の複合的なシステムとして²⁶準市場が構成されている。通常、政府の介入によって市場の力は損なわれ、バウチャー制はうまく機能しなくなるように考えられるのだが、しかし香港のバウチャー制は、両者が相補関係を構成して、政府の介入も有効に機能するケースを示している。

英国との対比でみると、共に就学前教育段階を対象としており、バウチャー制に参加するために教育機関が満たすべき要件が課されていること、バウチャーの金額、就学前教育の競争の促進、カリキュラム等に係る基準の明確化、バウチャー制の利用率が高いことなど、共通するところは多い。両者の最たる違いは、給付対象である。英国の場合は先述の通り、公立・私立などの設置主体による制限が無いが、香港のバウチャー制では、NPO 法人立に限定されている。そして英国の場合は、市場メカニズムを活用して質的向上を図ることにあったが、香港の場合は、NPO 法人立幼稚園のシェア拡大を通じて、全体の質的向上を目指していた。すなわち、英国と香港のバウチャー制度では、政府による関与の程度に大きな違いがあったと言える。

2. 香港における就学前教育にかかわるガバナンスの適正化

本節では、前節の内容を踏まえ、香港のバウチャー制に係るガバナンスの構造を明らかにする。政府、就学前教育機関、消費者（保護者）の機能的関係を描出する。

2. 1. 政府—就学前教育機関

香港のバウチャー制は就学前教育の従事者に関連資格の取得を求めている。専門職として資格を高度化することにより、教育の質を維持・向上させる政策²⁷は世界的によく見られるものである。しかし、香港のバウチャー制ではそれだけでなく、自己評価の仕組み(School Self-Evaluation : SSE)や学校ベースの教育課程開発 (School-based Curriculum Development : SBCE) を組み合わせて、教育システムの中で理論と実践の両面における専門性の拡大を図った。自己評価システムは学校パフォーマンス向上や説明責任の鍵となる²⁸。実際に Wong and Li (2010)²⁹が、香港バウチャー制において、自己評価の結果と学校の専門能力に正の相関があることを示している。Quality Assurance Framework (QA フレームワーク) の一環としての自己評価(SSE)において、学校管理職は自らのリーダーシップと研修から持ち帰った理論を活用して園ごとの自己評価システム (School-based self-evaluation system) を組み立てており、香港就学前教育の質保証システムにおいて最も重要な役割を果たしている。また、SBCE の枠組みでは各幼稚園が、自らに合ったカリキュラムをデザインし、幼稚園の特徴とセールスポイントを見出している。教育局には幼稚園支援部門 (School-based support services for kindergartens) が設けられており、SBCE や自己評価システムのデザインをサポートする。このように、政府と就学前教育機関の関係においては、政府の規制／支援によって機関の専門能力、自律性が向上し、ステークホルダーとしての発言力が高まっている。

2. 2. 政府—消費者（保護者）

香港の就学前教育段階では、以前は保護者の発言力が大きく、学歴社会を背景として、幼稚園に対する識字教育の要求が強かった。しかし、香港政府は2006年から保護者教育に力を入れ、育児や幼稚園の選び方についての知識を提供している³⁰。政府の関与によって教育機関側の発言力も高まり、保護者と教育機関が適切な交渉を行うことで、市場原理が働き、教育における効率性が実現しようとしている。

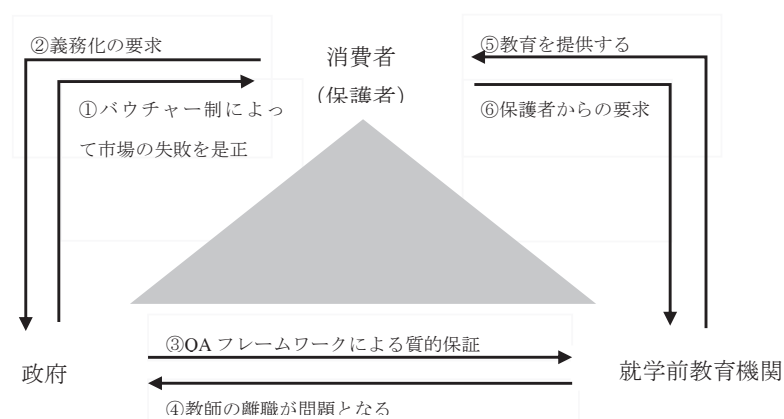
2. 3. 就学前教育機関—消費者（保護者）

香港のバウチャー制は就学前教育を対象としたものであり、「学力的に高い子どもだけを選別的に入学させる」のは困難であるとしても、特定の家庭的背景や階層を求める可能性がある。国際学校などのエリート私立幼稚園が存在しているのはこのためであり、逆選択という現象は存在していると思われる。

高所得層以外の保護者については、バウチャー制の導入により幼児教育への参画の程度が高まった。理由は2つある。1つ目は、就学前教育機関の専門性が高まったことで、保護者に子どものパフォーマンスについて伝える機会が増え、保護者と児童と学校の交流が多くなったことである。2つ目は、政府や幼稚園の保護者教育により、家庭内で保護者が子どもの傍にいる時間と頻度が増えたことである。

また、バウチャー制導入前の就学前教育機関と保護者の関係では、保護者の発言力が強かったが、バウチャー開始後は、教育機関の専門性が向上し保護者と渡り合えるほどの発言力を獲得した。これにより、保護者が教育内容に対する決定権の一部を政府や教育機関に委譲することになった。進学準備教育に偏重していた以前の状況から、子ども本人の意向を尊重しながら、魅力ある学校づくりが進められるようになった。

2. 4. 小括



図① 香港のバウチャー制におけるガバナンスのトライアングル

以上述べてきた香港のバウチャー制度を小括すると、そのガバナンス構造は図①のように示

することができる。通常、バウチャー制を分析する際、消費者主権という観点から、⑥消費者から就学前教育機関への需要を中心に捉えられるが、香港のバウチャー制の場合、①バウチャー制を導入しながらも、市場の失敗を是正し、③QA フレームワークを通して質保証を行っている。その結果、図①に示すガバナンスのトライアングルが形成された。

終わりに

フリードマンの提唱したバウチャー制（実用例：チリ）においては、参加校に対する行政のコントロールはわずかししか認められない。ジェンクスのモデル（実用例：ミルウォーキー）では、社会・経済的に不利な状況におかれている子どもへの補償教育が何よりも重要視されている。同時に営利的な激しい競争を避けるため、多くの規制を伴い、現行の学校制度の効果の存続も強く意図している³¹。一方香港は、フリードマンモデルとは反対に、政府からのガバナンスの度合いは大きい。ジェンクスモデルとも対照的に、特定対象層がなく、公正と競争の両方を重視した。

ゲーム的に見れば、消費者、政府と就学前教育機関はプレーヤーとして相互に牽制しながら、均衡点を探している。また、効率性と公平性の均衡も求めながら、政府は政策の「期待効用を最大にする（期待効用最大化）」を目指しているだろう。二人ゲームの場合は、利害の対立を前提に考えて差し支えないが、三人以上になると、提携と呼ばれる協力関係の構築が可能になる。二つのプレーヤーは一つの集団を構成し、第三者とゲームする場合もある。香港のバウチャー制には、政府と保護者が連合を構成し、就学前教育機関の質を要求する場合もあれば、保護者と就学前教育機関が連合を組んで、政府からの補助金や規制緩和を要求することもある。また、就学前教育機関と政府が提携して保護者に対する教育を行う場合もある。このように、三角形の各頂点に対し、他の二頂点の利益を一致させる仕組みを導入することで協力が生まれ、三者の相互関係が成立する。

しかしゲームを成立するためには、意思決定をし、行動する主体たるプレーヤーが存在しなければならない。しかも、プレーヤーは自立的で自由に意思決定が出来ると思定されている。すなわち、誰かに命令されて嫌々ある行動を取るようなことは想定の外に置かれている。今後の課題としては香港市場におけるバランスに関するより実証的な分析が必要となる。また、このような「管理された市場」としての香港統制バウチャー制について、今後はそれを「維持」させていくための方策の検討も求められていると言える。

¹ 公立校生徒のうち成績優秀な者が助成私立校に転入することで、助成私立校の成績が相対的に良くなること。斉藤泰雄「チリ：新自由主義的教育政策の先駆的導入と 25 年の経験」『比較教育学研究』、2007 年、160 頁。

² 並木 智美、「チリにおける教育バウチャー制度の導入」、2009 年。

³ Espinola, V. The Educational Reform of the Military Regime in Chile.

Ph. D thesis University of Wales 1993 pp.193-195

⁴ 斉藤 泰雄「チリ：新自由主義的教育政策の先駆的導入と 25 年の経験」、『比較教育学研究』、2007 年、161 頁。

⁵ *Ibid*, 4 頁。

⁶ 学年、授業時間は 875 時間以上にすること②カリキュラム（リーディング、言語アート language arts、数学、社会研究、科学及び健康教育）の漸進的に設定すること③少なくとも私

立学校表現標準の一つを満たすこと。④衛生と安全条例に遵すること。

⁷ Legislative Audit Bureau, An Evaluation: Milwaukee Parental Choice Program, February 2000。

⁸ <<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102rp06c.pdf>>、32 頁

⁹ *Ibid.* 注 54、(最終確認 2014 年 08 月 05 日)。

¹⁰ 成松 美枝、『米国都市学区における学校選択制の発展と限界』溪水社、2010 年、174 頁。

¹¹ スティグマとは、語源的にはギリシア語で肉体上の徴(しるし)を意味する。「穢れたもの・避けられるべきものである」ということを、他者に知らせることを目的として、奴隷・犯罪者等の身体上に押された烙印のことを指す。個人が持っていて、それがその人の社会的受容に深刻な否定的影響を与える、いわゆる汚点・欠点・ハンディキャップなどのこと。具体的には、様々な肉体的・精神的障害・精神病歴・犯罪歴などがある。

¹² Jo, Sparkes&Anne West rkes&Anne West of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997g Education Economics, Vol. 6, No. 2, 1998.

¹³ <<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102rp06c.pdf>>、55 頁、(最終確認 2014 年 1 月 5 日)。

¹⁴ Jo, Sparkes&Anne West (1998)。

¹⁵ 榎 本 剛『英国の教育』、自治体国際化協会、2002 年、10 頁。<<http://www.clair.or.jp/>>、(最終確認 2014 年 1 月 5 日)。

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ 2007 年、第一回教育再生会議、合同分科、5 頁<<http://www.kantei.go.jp/>>、(最終確認 2014 年 1 月 5 日)。

¹⁸ Jo, Sparkes&Anne West (1998)。

¹⁹ 新学年 9 月 1 日入園まで二歳八月以上であり、香港在留権、香港住居権、香港在留許可をもつ児童を指す。

²⁰ 香港には就学前段階全て私営に委ねていた。香港の就学前教育機関は全て私立(＝公的機関が設置・運営するものではない)が、私立の中でも「営利」と「非営利(NPO 立)」に分けられる。営利幼稚園はバウチャー制に参加できない。非営利(NPO 立)幼稚園はバウチャー制への参加は任意である。つまり、非営利(NPO 立)幼稚園には、バウチャーに参加する所と参加しない所の両方がある。本稿では、特に説明の無い場合、「私立」とは営利幼稚園(独立幼稚園、私立幼稚園)を指す。

²¹ ①利益は 5%以下。②利益を学校の発展のため資本として再投入しなければならない。③バランスシートを政府に公開。

²² NPO 立園の数は 2007 年前、1997 年 447 園、75.5%児童利用。2013 年 735 園以上に達成した。

²³ 就学前教育と中等教育。

²⁴ 斉藤 泰雄「チリ：新自由主義的教育政策の先駆的導入と 25 年の経験」『比較教育学研究』、2007 年、4 頁。チリについての評価は斎藤(2007)及び下記文献の整理による。http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/010/shiryo/07032018/002.pdf (ox, Cristián, “Las politicas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo 20” Cox C., (ed.) Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo Editorial Univrsitaria 2003 資料 2－211pp.19-113 p.32-35, Nuñez, P. I., “Problemas de Aplicación de la Reforma3Educativa en Chile” Planeación & Desarrollo Vol. 24-3 1993 pp.85-100 p.90 など。)ミルウォーキー、英国、香港の程度や中身についての比較は「設置目的」に沿って比較したものである。データ統計分析していないため、比較の結果は精密とは言えないが、その目的の違いと本稿特徴についての分析研究からある程度効率と公平を説明することができる。

²⁵ たとえば、チリバウチャー助成金は、各学校の在籍者数ではなく、実際の出席者数をチェックして月ごとに各自治体や私立校の口座に振り込まれるという厳格な形で運用された。学校は生徒の出席管理に力を入れる。このため生徒の出席率が向上した。

²⁶ 山村 滋 「イギリスにおける学校選択制度の研究」、2011 年、22 頁、(weib, 2004, s.114)。

- ²⁷ デヴィッド・ターナー「イギリスにおける教員養成」2011年、76頁。
- ²⁸ Scheerens, J., van Amelsfoort, H. W. C. G., & Donoughue, C. (1999). Aspects of the organizational and political context of school evaluation in four European countries. *Studies in Educational Evaluation*, 25, p79.
- ²⁹ Margaret N.C. Wong, Hui Li, From External Inspection to Self-Evaluation: A Study of Quality Assurance in Hong Kong Kindergartens. 2010.
- ³⁰ 立法会 CB(2)277/06-07(01)号文書。
- ³¹ 犬塚 (1989)。

参考文献

- 有賀克明・水野恵子・山田美香、「香港の子育て支援」『名古屋私立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』6号、2006年、173-183頁。
- デヴィッド・ターナー「イギリスにおける教員養成」2011年、75-82頁。
- 榎本剛『英国の教育』、自治体国際化協会、2002年。
- 井堀利宏、『ゼミナール公共経済学入門』、日本経済新聞社、2005年。
- 井之口智亮、「多元的社会における学校選択とシティズンシップ教育：アメリカ合衆国における公的バウチャー制度をめぐる論争を手がかりに」、『早稲田政治公法研究』第99号、17-31頁。
- 犬塚典子「バウチャー制研究ノート」『社会学研究科紀要』第30号、1989年。
- Jo, Sparkes & Anne West “An evaluation of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997” *Education Economics*, Vol.6, No.2, 1998.
- ジュリアン・グラント、後房雄訳『準市場——もう一つの見えざる手』法律文化社、2010年。
- Legislative Audit Bureau, An Evaluation: Milwaukee Parental Choice Program, February 2000.
- 劉正生「評香港特别行政区学前教育的新撥款形式——教育券」北京師範大学国際比較教育研究所、2008年。
- Margaret N.C. Wong, Hui Li, From External Inspection to Self-Evaluation: A Study of Quality Assurance in Hong Kong Kindergartens. 2010.
- 成松美枝、『米国都市学区における学校選択制の発展と限界』溪水社、2010年。
- 並木智美、「チリにおける教育バウチャー制度の導入」2009年度三田祭論文、2009年。
- 西村史子「香港の就学前教育におけるバウチャー制の導入」『和光大学現代人間学部紀要』第五号、2012年。
- 斉藤泰雄「チリ：新自由主義的教育政策の先駆的導入と25年の経験」第34号、2007年、156-170頁。
- Scheerens, J., van Amelsfoort, H. W. C. G., & Donoughue, C. (1999). Aspects of the organizational and political context of school evaluation in four European countries. *Studies in Educational Evaluation*, 25, p79-108.
- 竹内俊隆『政策研究のためのゲームの理論』、ミネルヴァ書房、2011年。
- 譚璇「香港学前教育券研究」山東大学、2011年。
- 山村滋、博士論文「イギリスにおける学校選択制度の研究」2011年。

(比較教育政策学講座 博士後期課程1回生)

(受稿2014年9月1日、改稿2014年11月20日、受理2014年12月26日)

香港就学前教育における統制バウチャー制によるガバナンスの適正化

—公平性と効率性の観点から—

龔 雨軒

本論文における前提として一つ重要なことは、「バウチャー制」と呼称してもその在り方は一つに限定されず、多様にありうるということ、ゆえにそのガバナンスの構造についても、多様にありうるということである。そこで第1節では、多様にありうるバウチャー制の中で、香港で実施されるその相対的特徴を明らかにするため、チリ、米国のミルウォーキー、英国で実施されている（されていた）バウチャー制と対比的な考察を行う。結論として、「公平性」と「効率性」の観点から評価するとき、香港のバウチャー制は相対的に優れていることが導かれる。第2節では、そうした「公平性」と「効率性」の両面において相対的優位性が確認できる香港のバウチャー制の、ガバナンス構造について、分析を行う。結論として導かれることは、優位性をもたらしている要因は政府、就学前教育機関、消費者（保護者）との間の適切な機能的関係である。

Governance Adjustment in Control-Regulation Hong Kong Voucher System: Fairness & Efficiency

GONG Yuxuan

The voucher system has often been discussed as a market activator and must be separate from governance. This paper questions the variety of voucher systems and clarifies the role of governance by compare different voucher systems in Chile, Milwaukee, England and Hong Kong. Chile is a representative of the original voucher model, where Friedman's voucher model was introduced in the 1980s. Milwaukee as a representative of Jenks' voucher model shows another possibility of the voucher system. England shares similarity with Hong Kong with regard to voucher systems, but the results differ from each other. Furthermore, these three voucher examples were compared with Hong Kong from the viewpoint of fairness & efficiency. Chapter 2 focuses on the relationships between government, preschool, and consumer (parents), also analyzes the reason why compare with other voucher systems and examples, Hong Kong Control-Regulation Voucher system indicate the Pareto improvement. In final part, the proper triangle relationship between government, preschool, and consumer was illustrated as key elements in control-regulation voucher system.

キーワード： 香港統制バウチャー制、公平性と効率性、パレート改善、ガバナンス

Keywords: Hong Kong Control-Regulation voucher, Fairness & Efficiency, pareto improvement, governance

