

CHOICE AND COMPETITION IN SCHOOL EDUCATION

Julian Le Grand
(London School of Economics) ¹⁾

Education systems around the world have been experimenting with extending parental choice in school education. In Britain, since 1989 parents have had the right to send their child to any state school of their choice, subject to there being spaces available. Sweden introduced parental choice between state schools and publicly funded independent schools in 1992. New Zealand has offered some parental choice of school since 1989. In the United States, there have been extensive experiments in recent years with various education voucher schemes. And Belgium and Holland have long had parental choice of school, with funding following the choices made.

But increasing parental choice in education remains highly controversial. Critics of the policy allege that choice leads to unhealthy competition between schools, damaging educational standards; and that it is inequitable and divisive for communities, encouraging polarisation and segregation by class, race and religion. Its advocates argue that, on the contrary, competition drives up quality standards and responsiveness; that choice compares well in terms of community mixing than alternative systems of pupil allocation, such as those based on already segregated residential catchment areas; and, through giving greater power to the less advantaged members of the community, it will also promote greater equity.

In this paper we address some of these issues. We begin with a brief discussion of the aims of educational policy. We then briefly review the theory of, and international evidence on, the impact of choice and competition in school education, and draw on this to bring out the major lessons for choice and competition policy if it is successfully to meet those aims.

POLICY AIMS

Any assessment of the desirability of a particular policy or policy reform has to give some account of the overall ends or aims of policy. In fact, the potential ends of a publicly funded school education system are legion; but it is likely that in most countries at most times they can be summarised under the headings of quality, efficiency, equity, responsiveness, and social inclusiveness.

Raising the overall *quality* of a school system is perhaps the principal objective of any such system. But quality is far from unproblematic as a concept. It could refer to the 'inputs' into the system: the teachers, the school buildings, the class-room equipment. Alternatively, it could refer to process factors, such as the satisfaction that pupils and parents derive from the actual school experience and/or the numbers of pupils taking national exams. Or - and this is the most common usage - it could mean the system's 'outcomes', such as the performance in national exams, or other indicators of the skills and knowledge acquired by pupils and students as a result of their attendance at schools. Yet more ambitiously, the concept of quality could also refer to the overall impact of the system on the economy and on the wider society: the contribution of school education to such factors as the training of the work force, labour productivity, citizens' understanding of social and cultural values and the enhancement of individuals' creative potential.

In practice, most empirical attention is usually focused either on educational inputs, or on one, relatively narrow, interpretation of outcomes: the standards of educational achievement as measured by the results of examinations or other forms of tests. Inevitably, therefore, it is on these that we shall concentrate in this paper. But it should be noted that they may only be a partial representation of the overall quality of a school system.

As with other public services, calls for greater *efficiency* are often identified with simple cost-cutting, and as such can be widely resisted in education circles - especially professional ones. However, a more sophisticated approach accepts that the quality of the education provided cannot be the only interest of an education system, and that the way in which educational resources (or inputs) are used has also to be of concern. For, if resources are wasted, poorer outcomes will be achieved than if the resources had been used efficiently. Other things being equal, a high quality, low cost education is to be preferred to one that obtains similar quality but at a higher cost.

To achieve greater *responsiveness* to parents', pupils' and students' expressed wants and needs is – or should be – an end or aim of most school systems. This can be justified by reference to Albert Weale's principle of autonomy: that 'every individual is entitled to respect as deliberative and purposive agents capable of forming their own projects' (Weale, 1983, p.42). Such respect is an important element of any publicly funded service, partly because it is desirable in and of itself, but also because it is essential to maintain public support for the system. Nothing is more likely to drive parents out of the public sector than encountering professional arrogance or bureaucratic obstructionism in their dealings with it.

As with quality, *equity* in education is a much contested term. Various it has been taken to refer to equality of opportunity, equality of access or equality of outcome. A common interpretation of equality of opportunity or equality of access (often used almost synonymously) is that the quality and quantity of education a child receives should depend only upon his or her ability to benefit from that education. That is, the education a child receives should be independent of parental income, social class etc, except in so far as they affect their ability to benefit. Equality of outcome can also be interpreted in a variety of ways: the one adopted in most empirical work is that of reducing differences in standards between schools.

Finally, promoting a sense of *social inclusiveness*, and perhaps more generally a feeling of fellow citizenship, can be regarded as an essential function of a nation's education system. The idea that schools serve as a melting pot for society, dissolving the cultural divisions that can otherwise create social fragmentation and conflict, is an old one but still important – especially in a world where migration of various kinds is on the increase.

However, here again there is room for disagreement, especially over the nature of the community in which the child is to be included. Is the relevant community the local one? Or should inclusiveness be defined regionally, nationally, or even internationally? Indeed, is the relevant community necessarily based on geography? For some groups, educating their children to be included in religious or ethnic communities might be more important than educating them to be part of the local community. And this in turn raises a further question: who is to decide which is the relevant community – the parent, the child, the teacher, or the policy-maker?

Implicit in most government policy is the assumption that the relevant community is the national one. Hence we shall assume that a policy is undesirable if it does not promote inclusivity between social groups within the country as a whole. More specifically, since socio-economic status and ethnicity are among the most prominent of the current fault lines in society, other things being equal, we shall consider a policy undesirable if it contributes to school segregation between the better off and the poor, and/or between different ethnic groups.

Finally, it is important to note that not all of these ends may be attainable simultaneously. For instance, it may be that the most efficient way of raising the average performance of a school system in terms of educational outcomes is through concentrating resources on the most able, which would in all likelihood violate equity, however the latter is defined. To take another example, some parents might only be satisfied with a school system that allowed them to send their children to schools segregated on religious or social grounds, a consequence that might meet the aims of responsiveness, but that would violate the broader aim of social inclusiveness or a national sense of community. In such cases some kind of trade-off between aims may have to be accepted, with, say, more quality being achieved at the expense of some equity, or the promotion of a greater sense of national community at the price of not meeting some parents' desires for segregation.

THEORY

The theory of choice and competition (or, more accurately, the theoretical predictions that emerge concerning the benefits) derive in large part from the failure of other methods or models for the delivery of school education. Essentially, there are three other such models, all of which most countries have tried in one form or another. First, there is the *Trust Model*, where teachers and school managers are simply trusted to know what is best for their pupils, and to deliver high quality education without interference from government or any other source. Then there is what we might consider the opposite of trust: the *Command and Control Model*, where government essentially tells schools and teachers what to do. This can be done directly by instructions and directives emanating from the relevant government department, or indirectly by setting targets for schools, rewarding them if they succeed in meeting those targets, and penalising them if they fail. Third is the *Voice Model*, where pupils and parents express their dissatisfaction (or satisfaction) directly to schools through face-to-face conversations, or through complaints to higher managers or elected representatives.

There are well-known problems with all of these. The trust model assumes that teachers and managers are solely motivated by the desire to provide exactly the services that pupils and parents want and need, and that they have no more self-interested concerns. That is, they are public-spirited altruists, not self-interested egoists (Le Grand 2006). In fact of course, like everyone else, teachers and managers who work in education are a mixture of altruist and egoist; and inevitably therefore at times the school is likely to be organised more in the interests of the people who run it than in the interest of those who use it. Moreover, even when teachers do behave in an altruistic fashion, they are more likely to provide what they think pupils and parents want or need, rather than what the latter may actually want.

Command and control can work – at least in the short term. For instance, numeracy and literacy have sharply improved in English primary schools. Many believe that this is because of the imposition of a compulsory numeracy and literacy teaching hour on schools. A systematic study of the imposition of a literacy hour on some English primary schools before it was made compulsory found large increases in attainment in reading and English in pupils exposed to the literacy hour as compared with pupils who were not. Interestingly boys received a greater benefit than girls (Machin and McNally (2004).

But, however well it works in the short run, there are a number of problems associated with command and control. Of these perhaps the most significant is the demoralisation and demotivation of those on the front line of service delivery – especially if they are professionals who are not used to receiving orders and have been trained to believe that they will have substantial autonomy and independence in their work. Other problems include the distortion of priorities, and the incentive for ‘gaming’ behaviour of various kinds to meet targets, ranging from straightforward fiddling of the figures to more subtle changing of un-targeted behaviour in undesirable ways.

Voice, as defined by the man who originated the term in this context, Albert Hirschman, is ‘any attempt at all to change, rather than to escape from, an objectionable state of affairs, whether through individual or collective petition to the management directly in charge, through appeal to a higher authority with the intention of forcing a change in management, or through the various types of actions and protests, including those that are meant to mobilize public opinion’ (Hirschman, 1970, p.30). In fact, voice is shorthand for all the ways in which users can express their dissatisfaction (or indeed their satisfaction) by some form of direct communication with providers. This could be through informally talking to them face

to face – parents talking to their children's teacher or head teacher . It could be more indirect: joining the governing board of the school. It could be more formal: invoking a complaints procedure, complaining to elected representatives, and so on. And it could be collective, though the process of voting for those representatives.

Now the voice model has its advantages as a means of public service delivery. Obviously it takes direct account of parents and pupils needs and wants, at least as they themselves perceive them. Moreover, individual voice mechanisms, especially, can be rich in useful information. Telling schools what is wrong with the service they provide (and indeed what is right with it) can be very helpful to those who desire to improve.

However, it also has its difficulties. In a no-choice world of school education, parents who are dissatisfied with the quality of the education of their children, or the responsiveness of the teachers or managers with whom they are dealing, have only a limited range of options open to them. If there is a private education system running in parallel to the public one, they can use that – or, at least, the wealthier among them can do so. Those who cannot afford this option can only complain, either directly to the teacher or manager concerned or to their superiors. In each case, the individual has to depend for a response on the goodwill, or indeed the knightliness of the person to whom they are complaining. As well as being demanding to undertake, this is a fragile mechanism for improving quality. It offers little or no direct incentives for improvement to the knavish or self-interested teacher or manager; and even more altruistic, ones do not respond well to being challenged by pushy parents.

Moreover, in so far as complaining works at all, it favours the self-confident and articulate middle classes, thus tending to steer education in their direction at the expense of those for the less well off. The middle class thus have a double advantage over the less well off. They are better placed to persuade the key decision-makers in the education service to meet their needs. And, if that fails, they can use the private sector. In neither case are equity and efficiency being served.

All of these models of service delivery thus have significant problems associated with them. So what about the model that is our principal concern here: the choice and competition model? It has some clear advantages over the others. Unlike the trust model, it channels both self interest and altruism to serve the public good. If the money follows parent choices, then the school that provides the better service will gain resources; that which provides the inferior service will lose. Whether the

unsatisfactory providers are altruists or egoists, they will wish to continue in business; the egoists because it is in their self-interest to do so, the altruists because they want to continue to provide a good education. But, to continue in business, they will have to improve the quality and responsiveness of the service they provide in order to attract parent, as well as the efficiency with which the service is delivered. Unlike the command and control model, it gives freedom and autonomy to teachers and managers, encouraging them to engage in innovation and creativity, and with no outside authority continuously telling them what to do. Unlike voice, parents dissatisfied with the general quality of the service they can get from the school have the opportunity to go to another who can provide them with a better service. This gives considerable leverage to anyone who does want to voice their dissatisfaction: If the listeners to a complaint know that in the last resort the complainant can go elsewhere, they are much more likely to respond positively to the issues being raised. Choice gives power to voice. Moreover, the facts that now both poor and rich can exit if necessary, and that the less well off are no longer dependent on their ability to persuade teachers to get the service they want, can improve the equity of service delivery.

So, under certain conditions, what we have termed the choice and competition model for delivering public services can promote quality, efficiency, responsiveness and equity, and, moreover, is likely to do so better in most situations than alternative models that rely upon trust, command and control, or voice.

This is what the theory says. But does it work out like this in practice? As we saw earlier, various countries have experimented with choice and competition in school education. What has happened there? Were these desirable outcomes achieved? And what about social inclusiveness? Was greater quality and efficiency obtained, but at the expense of greater school exclusivity and segregation?

THE IMPACT OF CHOICE AND COMPETITION

The evidence on the impact of the choice and competition model in practice mostly concerns the experiences of Sweden, New Zealand, the United States, and England and Wales. Unfortunately it does not cover all of the ends that we have discussed, but usually concentrates on two: educational quality standards as measured by exam performance; and segregation, as measured by the proportion of different social groups in each school. The evidence has been usefully reviewed by the Prime Minister's Strategy Unit and the Department for Education and Skills in the UK, by

Simon Burgess and colleagues at the Centre for Market and Public Organisation at the University of Bristol and by Stephen Gorard and colleagues at the University of Wales²⁾. What follows draws heavily on these.

Since 1992 parents in Sweden have had a choice between publicly funded independent schools and existing state schools. A significant number of new independent schools have opened, often innovative in form, and have proved very popular with parents.

It is hard to assess the impact on standards since there are few national tests, but studies suggest that grades in mathematics have improved faster where there is more competition. To quote from one such evaluation: 'The extent of competition from independent schools measured as the proportion of pupils in the municipality that go to independent schools improves both the score on a nationalised, standardised mathematics test and the grades in public schools.... the improvement is significant both in statistical and quantitative terms. There is no indication that the expansion of independent school has increased total expenditures on schools. Thus the improved results imply that productivity has increased across schools' (Bergstrom and Sandstrom 2002).

Although there is some anecdotal evidence indicating that some segregation has occurred, there is no hard evidence on the impact of choice on segregation (Swedish National Agency of Education 2003). It is worth noting, however, that a decade after the reforms, Sweden remains overall one of the least segregated countries in the OECD³⁾.

New Zealand introduced school choice by parents in 1989. Zoning - allocation of children to schools based on catchment areas - was abolished. Schools were removed from the control of local government and given some budgetary freedoms and freedom to control their own admissions.

Somewhat surprisingly, given that the New Zealand experiment has been the subject of several evaluations, there is no evidence as to what happened to standards (Fiske and Ladd 2000, Lauder and Hughes 1999, Waslander and Thrupp 1995. But segregation by ethnic group, and to a lesser extent by socio-economic status, increased. (However, Gorard and colleagues (2003) point out that segregation was worse pre-reform). This was attributed by the researchers concerned to a variety of factors, prominent among which were the limited support for transport costs and

schools' cream-skimming (that is, selecting pupils who were easier or less costly to teach) through their control over admissions. Government control over admissions was re-introduced in 1999.

The United States experience varies by state. Under Florida's A+ program, children who fail a state-wide standard test are offered a voucher that can be spent at private schools. An evaluation of the program found that the greater was the degree of threat of losing pupils from vouchers that a school faced, the greater was its improvement in performance (Greene and Winters 2004).

Also in the US, the Milwaukee Parental Choice Program (MPCP) was introduced in 1989. Parents whose total household income did not exceed 175% of the poverty level were eligible to apply for vouchers for their children to attend secular private schools. The numbers allowed to participate in the program were capped at 1% of total enrolment in the Milwaukee Public Schools District (MPSD). The voucher was worth \$2,500: only 38% of per-pupil funding of students in the MPSD. The MPSD did not lose any money if a child took up a voucher. In 1998, the ceiling on enrolment was lifted to 15%, the value of the voucher was raised to \$5,000, 45% of pupil funding began to come from the Milwaukee Public Schools, and caps on the proportion of students at participating schools that could be voucher students were lifted.

The official study of the Program only looked at the pre-1998 version (Witte 1997). It compared the performance of voucher students to a randomly selected sample of public school students and to a random sample of applicants to the scheme who were rejected. Comparison of voucher students with similar public school students revealed that there were no differences in performance between the two groups and a very weak (and statistically insignificant) advantage in reading scores.

Caroline Hoxby analysed the impact of the post-1998 version of the program, when incentives were much sharper. She found that that, as the degree of competition faced by schools increased test results, improved. Hoxby has also reviewed the evidence on the impact on the performance of public schools of competition from 'choice' schools not only in Milwaukee, but also in Michigan and Arizona. She found evidence of strongly improved performance by the public schools, from which she concluded that the efficiency-inducing effects of competition were more than enough to offset any potential effects of cream-skimming. She also examined the effects of competition with private schools on public schools and of competition between public

schools through parents choosing place of residence. Again she found that competition had a positive impact on performance⁴⁾.

A study of a choice scheme in Chicago found no increase in standards that could be attributed to the programme, but that there was an increase in segregation by ability. However, under the Chicago scheme, money did not follow the choice and schools could not expand or contract significantly (Cullen *et al* 2000).

Parental choice of school has in theory been available for state schools in England and Wales since 1989. Schools have had some freedoms over their budget, and 75% of their budget comes from a per-pupil funding formula, such that the money follows the choice (at least until 2006 when the 75% requirement has been dropped). However, because in practice many schools were – and are – oversubscribed, other ways have been used to allocate pupils to schools, including catchment areas and, in some cases, schools' own admissions rules. In addition there have been many other changes in education policy since 1989, including the imposition of a national curriculum, the development of national tests together with league tables showing comparative performance of schools in those tests and, as we saw earlier, various command and control measures such as the introduction of a numeracy and literacy hour. Hence it is difficult to attribute what actually happened to any particular policy development, including those associated with increasing choice and competition.

Nonetheless, there are studies that control for these other factors and hence can produce some evidence concerning the impact of choice and competition. Stephen Bradley and colleagues at the University of Lancaster have demonstrated that areas in the United Kingdom where there is more competition, as measured by school proximity, do appear to perform at higher standards (Bradley and Taylor 2000; Bradley, Jones and Millington 2001). Ros Levačić (2004) also examined the relationship between competition and performance. She found that competition, as measured in terms of five or more perceived competitors, had a positive and statistically significant impact on examination results. At the national General Certificate of Secondary Education (GCSE) level, the key indicator is five or more high grade passes (grades A*, A, B and C). Levačić found no impact in terms of the pupils obtaining five or more GCSE passes at grades A* to G, but a positive impact in terms of the proportion of pupils obtaining five or more GCSE passes at grades A* to C. She concluded

Schools do respond to competitive pressures to improve a particularly well publicized and widely used performance indicator. This supports the view that competitive pressures do stimulate managers and teachers in schools to improve a measure of performance accorded a high public profile. This only serves to emphasize the importance for the policy of choosing the right indicators in the first place (Levačić 2004 p.188).

On balance, the evidence indicates that, in most of the international cases examined, extending parental choice had a positive impact on standards, not only in the schools that were chosen, but also in the schools that were not. All this suggests that the incentive effects of competition and choice on quality, at least as measured by exam performance, worked as predicted. But there did appear to be negative effects on segregation, and thus on social inclusiveness, especially if schools were allowed to control their own admissions. This effect was more pronounced where there was little supply-side flexibility.

The next question would therefore seem to be whether it is possible to use this experience, coupled with theoretical insights from the now fairly substantial body of theory on choice and competition, to design a choice system that enhances the positive effects on standards, improves efficiency and responsiveness, contributes to greater equality in outcomes, and that reduces segregation – at least as compared with the alternatives. Put another way, what are the conditions that a model based on choice and competition needs to fulfil to meet the aims of education policy?

There are at least three of such conditions. They involve increasing the ability of users to make choices; decreasing the ability of providers to make choices; and widening the extent of competition. More specifically, the competition must be real; users must be properly informed, especially less well off ones; and opportunities and incentives for selection or cream-skimming must be eliminated.

COMPETITION: MUST BE REAL

It is in one sense a truism that for the choice and competition model to work, the competition must be genuine. But, for that condition to be fulfilled, certain other conditions have to be met. These are that: the money must follow the choice; alternative providers must be available; and there must be appropriate mechanisms for allowing new providers to enter the market and failing ones to exit.

Money must follow the choice

Most schools in most countries do intend to, and will certainly claim to, provide a good service. But choice provides a powerful reality check on how far they are succeeding in doing so as far as customers are concerned. The exercise of parental choice is acting as a clear signal of success or failure: a signal that is not available in no-choice or monopoly systems, which in consequence often find it difficult effectively to distinguish between good and bad performers.

However, the purpose of introducing choice and competition is not simply to provide a signal of success or failure. All the incentive arguments in favour of choice are contingent on there being consequences for schools of being chosen or not. More specifically, there need to be benefits to schools that are chosen and costs to schools that are not. Now whether a school loses or gains pupils affects professional pride, and that may be sufficient incentive for the service to generate an improvement in performance. However it is unlikely to be sufficient in all, or even in most, cases. A more powerful way of ensuring that there are consequences of choice is for funding to follow the choice: for the schools not chosen to lose resources, and those who are chosen to gain resources.

If funding is to follow the choice, then the money must be sufficient to create real competition. In the first stage of the Milwaukee experiment with school vouchers, the voucher was only worth around a third of the average cost of education in the State school system. It was not until the money was increased that behaviour altered significantly.

A further condition is that all the key decision-makers have to be motivated to respond in the desired direction. For instance, teachers need to be faced with the adverse consequences of teaching in schools that are not chosen in order to provide incentives to change their behaviour in the class room. In Milwaukee again, this was not true either for schools or for teachers. Individual school funding was not based on a per pupil basis, and as a result there was very little pressure on schools to improve. Indeed the initial version of the voucher scheme imposed no costs on schools losing pupils, thus actually relieving pressures on them rather than the reverse.

If the money is to follow the choice and if that is to have a real effect on school behaviour, then schools need to have independence and control over their budgets.

In New Zealand, schools had a separate grant for teachers' salaries and so were limited in their ability to substitute for different kinds of teaching input. They also had to pay according to national pay rates. In consequence, schools in advantaged areas were better able to attract teachers than those from poorer ones, which in turn contributed to their ability to cream-skim.

Availability of Alternatives

For school choice to work there must be schools from which to choose. It is often claimed that this condition is rarely fulfilled even in urban areas. But such claims must be treated cautiously. Barely one in ten schools in England has no potential alternative within three miles.

That said, even three miles is a long way to walk (though not to cycle), and help with transport and with transport costs should be available, especially for the less well off. A comprehensive national school bus network is even more desirable, similar to that prevalent in many parts of North America.

Entry

An important conclusion drawn by Burgess and colleagues from their review of the international evidence was that choice with what they termed supply-side flexibility reduced segregation; that supply-side rigidity increased it (Burgess *et al* 2005, p.19). Key elements of supply side flexibility include the ability for popular schools to expand if they wish to, and for new schools to be set up with relative ease.

But in many cases it is in fact far from easy. In England committees representing existing state schools (School Organising Committees) had power jointly with the local education authority over the number of school places in an area. They could – and did – use this power to restrict schools expanding and to prevent new schools from entering the market. Such organisations are a classic example of providers clubbing together to protect their interests; they have no place in a properly functioning choice and competition model education system. Fortunately they are to be abolished under current government proposals.

A second issue involves capital funding. If the money following the child is simply sufficient to cover operating costs (as in most systems of choice), then how can new entrants find the capital resources to start up?

In Sweden and the Netherlands, no capital funding is provided by the state. And this can have consequences. In Sweden, for example, 40% of applications to start new independent schools in 2001 that were approved by the National Agency of Education did not result in the school starting due to problems in obtaining facilities and meeting start-up costs (Raham 2002).

However, in the Swedish case at least there are alternative sources of funding. Many of the new independent schools are provided by for-profit corporations who have access to private capital markets. In consequence, despite the lack of state funding, the number of independent schools in Sweden has dramatically increased since the 1992 reforms. Having such alternative sources of finance seems an essential condition for new entry to work.

But there cannot be complete freedom of entry. Conditions need to be imposed on new entrants so as to ensure that they provide an education in line with government policy, not only with respect to standards but also with respect to inclusiveness.

Exit

As well as provisions for dealing with new entrants, it is important to have some means of dealing with school failure – the turning round of failing schools, or allowing them to 'exit'. An important issue concerning exit is that, if the money is following the choice, this could jeopardise the viability of a school without providing an alternative to its remaining users. However, choice can provide an effective bottom-up pressure for revealing poor quality and under-performance. Its impact on a school over time can trigger intervention to turn round the service, or to manage its closure, before reaching the point where users might be put at risk. But, as in all areas of the economy, there is a danger of destructive political intervention, bailing out failing schools and blunting the incentives within the system. So any intervention should be rules-driven and carried out by an independent agency.

CHOICE: MUST BE INFORMED

If parents are to make successful choices of school for their children, they must be properly informed about the quality of the alternatives. There are a variety of ways of doing this.

Again Swedish examples are useful here. An annual prospectus of all schools in the City of Stockholm is published by the municipal council, giving a comprehensive profile of all schools in the area, and including some performance data indicators such as the results in 9th grade tests, and results in city-wide tests at lower grade levels. The prospectus also includes the results of parental satisfaction surveys carried out on the parents of each school in Stockholm. Naska municipality in Sweden publishes a catalogue that is distributed to parents annually along with their school voucher. The catalogue features a profile on each school, performance data (absolute) on each school, application procedures, dates of open evenings and the results of parental satisfaction surveys of parents currently at the school.

However, Sweden also provides an example of a potential problem with the information condition: that of potential inequity. A Swedish report revealed that the propensity to make an active choice of school was higher amongst those with greater amounts of education. Around 50% of parents stated that they do not believe they have sufficient information to make an informed choice of school, with those with greater amounts of education more likely to state a belief that they are well-informed (PMSU 2006).

This suggests that a system for parental choice that was concerned with equity would have some means of offering extra support in providing information and other forms of help to the less well off. In this connection, the current British Government proposals for establishing dedicated choice advisers to help less well off parents is of particular interest. These advisers could be an important tool in promoting both equity, and, through increasing the range of informed choice, the incentive effects of choice and competition on both quality and efficiency.

But there is a further problem with information. What if parents use different criteria to choose schools? Suppose that some parents, instead of concerning themselves with, say, the school's educational standards, are more interested in whether the child is likely to be happy or not, or with the social status of his or her peers, and choose according to those factors. Suppose further that, as popular belief has it, middle class parents are concerned with standards and social status, while working class parents are only concerned with their child's happiness. Would this not create significant problems for the choice and education model, both in terms of its ability to promote equity, and in terms of the incentives it provides to schools? Now in one sense, especially if the aim of education policy is parent empowerment, then there is no such thing as the wrong criterion. What parents are concerned

about is what matters; if they are concerned only about whether their child is happy at school and choose on that basis, then schools will simply compete to provide for happy children, and everyone will be content.

However, this ignores a number of factors. First, as noted before, there are other aims of education policy, and some of the things that parents want may be incompatible with those. Thus parents seeking schools with high social status are almost by definition working against social inclusiveness and equity. Social status is a positional good and cannot be distributed equally.

But here again we have to set the choice policy against other models. In a world where children are allocated to state schools by catchment areas and where there is a parallel system of private schools, parents seeking social status will do so either by moving house, or by sending their children to private education. This is a problem for educational policy generally (and indeed for the wider society) and can afflict all models, not just the choice and competition one.

What criteria do parents actually use for making their choices? There seem to be remarkably little evidence on this. Such as it is, however, suggests that, despite much popular belief to the contrary, working class families seem to have similar educational aspirations for their children as middle class ones. One study by Anne West and colleagues at the London School of Economics found that in England, regardless of social class, almost all parents wanted their child to stay on at school beyond the age of 16; that, while 87% of middle class families wanted their children to go on to higher education, 83% of working class families wanted their child to do so as well; and that all parents had universally high employment aspirations for their children – again regardless of social class (Noden *et al* 1998).

However, the same study also found that, despite their similar aspirations, middle class children tended to end up at higher performing schools than working class ones. This the researchers attributed in part to middle class parents using more tactically effective strategies in making their choices, for instance, more frequently choosing selective schools, or taking risks in the ordering of their choices. But the researchers concluded that the principal factors affecting the actual outcomes were more mundane than this: they were transport costs and cream-skimming. Middle class children had the resources to travel further if that was necessary to go to a high performing school; and they were more likely to be accepted for admission once they got there.

What follows from this in terms of policy? Again it suggests that there should be substantial help with transport costs, especially for the less well off; and that there should be restrictions on schools' ability to cream-skim. To this we now turn.

CREAM-SKIMMING: MUST BE AVOIDED

Where schools are over-subscribed and in consequence are able to select their pupils, schools, not parents, will be able to do the choosing. Parental choice will become school choice. The consequence may be segregation or polarisation by ability or social group with popular schools choosing more able children or those from better off families. Both social inclusiveness and equity would be violated.

The problem is illustrated by New Zealand where polarisation or segregation did indeed emerge as a problem following the introduction of school choice. There over-subscribed schools were able to introduce 'enrolment criteria', the content of which was lightly regulated, with schools only having a legal requirement to abide by the Human Rights Act and the Race Relations Act (with few controls over covertly operating outside these laws). So, in the event of a school having more applicants than it had places, schools could choose which children attended the school. Popular schools were able to expand. However, funding for this was limited, and, in any case, many schools were reluctant to expand as they wished to maintain their exclusivity and their ability to pick their students.

A further incentive to cream-skim arises if parents can top-up funding formally or informally. Again the New Zealand example is instructive. Most schools expect parents to pay "voluntary fees" to contribute towards the cost of running a school. Locally generated revenue is significant as a source of school revenue at secondary level (for urban schools). Obviously, parents who have less income can less afford these "voluntary contributions", so schools with an intake of children from predominantly poor backgrounds receive significantly less funding from this source than those with children from better off families. While it is illegal to discriminate against children whose parents do not wish to/cannot pay this voluntary contribution when schools can choose their students it is likely to be a consideration in a principal's decision whether or not to admit a student if they are poor.

In contrast, in Sweden each independent school must agree a maximum admission number with the National Agency of Education. If applications to the school in any year exceed this number, enrolment criteria involving either waiting lists (first come, first served) or a random lottery must be established. Most independent schools use waiting-list based enrolment criteria. Although this is superior to most other methods of selection it does contain its own biases: it is likely to favour the more highly educated groups in society (as they are likely to be better informed). Also for the most desired schools in Sweden this has resulted in all students at the schools having birthdays in the first half of the year (as children are placed on school waiting lists as soon as they are born).

However there is another example in Sweden of the dangers of selection. Stockholm City municipality introduced selection by ability in upper secondary schools in 2000. The results were an increase in segregation by ability (unsurprisingly), but also by immigration and socio-economic status (Soderstrom and Uusitalo 2005).

Another factor which may encourage schools to discriminate (where possible) against lower socio-economic groups in enrolment criteria is the benefits-in-kind possible through unpaid work at the school from enrolling children whose parents are professionals (versus for example children whose parents are in manual work and are low-skilled). The decentralising of administrative functions to the local level which inevitably accompanies the choice and competition model probably leads to these benefits-in-kind becoming more important to schools, and a lack of qualified parent volunteers may lead to disadvantaged schools spending more to obtain these specialist services than advantaged schools do.

The Swedish example suggests that it is possible to design choice systems that do not encourage cream-skimming. In fact there are at least three basic ways in which this might be done in the education context.

One is to restrict - or even remove completely - the ability of the school to make its own admissions decisions. Schools could be compelled to take pupils from a range of backgrounds by a banding or quota system. Alternatively, popular schools could be compelled to have a waiting list from which potential entrants were chosen by lottery.

Removing or restricting schools' power over admissions and compelling them to take certain kinds of pupils is essentially a command-and-control policy and has the advantages of all such policies. It is clear, relatively simple and easy to implement.

On the other hand, it also has that model's disadvantages. It offers nothing by way of positive motivation to the school to take on more difficult pupils; indeed, it is more likely to breed resentment among the staff concerned, perhaps directed at the children themselves. Even more problematic, it does not offer any incentive to keep the children in school or do anything positive with them once they have passed the entrance door – unless it is accompanied by other command and control measures such as restrictions on schools' powers of exclusion.

A second possibility is to have completely free entry, refusing to permit schools to turn pupils away. So if a school has a good reputation and so virtually all parents want to send their kids there, the school will become overcrowded. Indeed it might become – in the short term – massively overcrowded. So be it. The extra resources might buy in extra teachers to keep the pupil-teacher ratio down but there will be overcrowded classrooms, maybe tuition in the corridors, and the quality of staff may be driven down as teachers have to be hired at the last moment when it is realized how many children have chosen to go there this year. The poor school will now have fewer pupils, and in the short term at least lower teacher-pupil ratios, and it will have lots of space, and so may become attractive to parents. An equilibrium could be achieved that might satisfy the requirements of both choice and equity. Where children go to school will be completely driven by choice. And equity would be satisfied because of choice – some opting for the early reputation of the teaching staff of the good school, and some by the less crowding in the poor school.

However, many will find this completely *laissez-faire* approach unattractive, not least because of the short-term effects on the good school and its existing pupils. Rather than restriction, it might be better to employ the power of positive incentives to combat cream-skimming. Several years ago I proposed an idea that does this, one that at is now called the 'pupil premium' (Le Grand 1989).

Under the pupil premium scheme, schools that accepted children from poorer areas would receive an extra amount per child – a premium. This would create a positive incentive for schools to take them in. Schools that contained a high proportion of children from poor families would then have more resources per pupil on average than those with a low proportion. They would also have better premises and equipment and could attract higher-quality staff. The outcome would be either selective schools, with those that specialised in the education of the children of the poor being better equipped and staffed than those that specialised in the education of the children of the rich, or, if head teachers or staff did not want to engage in such

specialisations, schools that contained a reasonable proportion of children from all parts of the social spectrum. One way or another, cream-skimming that favoured the better off would be reduced or eliminated.

It should be noted that this idea is different from the schemes common in many countries where the funding formulae for state schools in poor areas automatically receive an extra amount per child over and above the standard capitation amount. For that 'premium' is generally related to the location of the school, not to the background of the child. Hence schools face no particular incentive to take in children from poor backgrounds; for whatever child they accept they still receive the same amount.

A difficulty with the pupil premium is that it would be necessary to find some way of identifying families from poor backgrounds. This could be done by means tests; but these have well-known difficulties, including administrative complexity and stigmatising effects. An alternative would be simply to give larger vouchers to families who lived in poorer areas. Many countries have various classification schemes for determining the wealth of areas, including some that are broken down to very small units, such as postcodes.

CONCLUSION

Choice and competition systems can achieve the ends of educational policy. But they must be properly designed so as to meet the conditions for effectiveness. There must be mechanisms for ensuring that the entrance for new providers is easy, that exit can take place and that the relevant decisions are immune from political interference; that parents are given the relevant information and help in making choices, especially the less well off; that there is help with transport costs, preferably again targeted at the less well off. And the opportunities and incentives for cream-skimming should be eliminated.

NOTES

- 1) This paper is a slightly revised version of material discussed in more detail in Le Grand (2007)
- 2) PMSU (2006a), Burgess, Propper and Wilson (2005), Gorard, Fitz and Taylor (2003). See also Le Grand (2006) Ch.8.
- 3) Programme for International Student Assessment (PISA) 2000. www.oecd.org/pisa

4) Hoxby (1994, 2002, 2003). For a critique of some of Hoxby's work, see Rothstein 2004; and for a (convincing) rebuttal of Rothstein, see Hoxby 2005.

REFERENCES

- Bergström, Frederik and Sandstrom, Mikael. 2002. *School vouchers in practice: competition won't hurt you*. Working Paper 578(2002). Stockholm: Research Institute of Industrial Economics (IUI)
- Bradley, Stephen, Johnes, Geraint and Millington, Jim. 2001. The effect of competition on the efficiency of secondary schools in England. *European Journal of Operational Research* 135: 545-568.
- Bradley, Stephen and Taylor, Jim. 2002. The effect of the quasi-market on the efficiency-equity trade-off in the secondary school sector, *Bulletin of Economic Research* 54: 295-314.
- Burgess, Simon, Propper, Carol and Wilson, Deborah. 2005. *Will more choice improve outcomes in education and health care? The evidence from economic research*. University of Bristol: The Centre for Market and Public Organisation.
- Cullen, Jacob B, Jacob, Brian and Levitt, Steven. 2000. *The impact of school choice on student outcomes: an analysis of the Chicago public schools*. NBER Working Paper 7888. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Fiske, Edward B and Ladd, Helen F. 2000. *When schools compete: a cautionary tale*. Washington DC: Brookings Institute Press.
- Gorard, Stephen, Fitz, John and Taylor, Chris. 2003. *Schools, markets and choice policies*. London: RoutledgeFalmer.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Mass: Havard University Press.
- Hoxby, Caroline M. 1994. *Do private schools provide competition for public schools?* NBER working paper No.4978. Cambridge Mass: National Bureau of Economic Research.
- Hoxby, Caroline M. 2002. How school choice affects the achievement of public school students. In *Choice with Equity* (ed. Paul Hill). Stanford: Hoover Press.
- Hoxby, Caroline M. 2003. School choice and school productivity (or, is school choice a rising tide that lifts all boats?). In *The Economic Analysis of School Choice* (ed. Caroline M. Hoxby) Chicago: University of Chicago Press.
- Hoxby, Caroline M. 2005. *Competition among public schools: a reply to Rothstein (2004)*. NBER Working Paper 11216. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Lauder, Hugh and Hughes, David (1999) *Trading in futures: Why markets in education don't work*. Philadelphia, Pa: Open University Press
- Le Grand, Julian. 1989. Markets, equality and welfare. In Julian Le Grand and Saul Estrin (eds) *Market socialism* Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian. 2006. *Motivation, agency and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Revised paperback edition. Oxford: Oxford University Press. Japanese edition published 2008.

- Levačić, Ros. 2004. Competition and the performance of English secondary schools: Further evidence, *Education Economics* 12: 177-193.
- Machin, Stephen and McNally, Sandra. 2004. *The literacy hour*. London: Centre for the Economics of Education.
- Noden, Philip, West, Anne, David, Miriam and Edge, Anne. 1998. Choices and destinations at transfer to secondary schools in London. *Journal of Education Policy* 13, 221-236.
- Prime Minister's Strategy Unit (PMSU). 2006. *School reform: a survey of recent international experience*. London: PMSU.
- Raham, Helen. 2002. *Decentralization and choice in Sweden's school system: policy lessons for Canada*. British Columbia: Society for the Advancement of Excellence in Education.
- Rothstein, Jesse. 2005. *Does competition among public schools benefit students and taxpayers? A comment on Hoxby*. NBER Working Paper 11215. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Söderström, Martin and Uusitalo, Roope. 2005. *School choice and segregation: evidence from an admissions reform*. Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU). Working Paper 2005:7. <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/wp05-07.pdf> Accessed 28 September 2006.
- Swedish National Agency of Education. 2003. *School choice and its effects in Sweden: a summary. Report 230*. Kalmar: Lenanders Grafiska AB.
- Waslander, Sietske and Thrupp, Martin. 1995. Choice, competition and segregation: an empirical analysis of a New Zealand secondary education market 1990-1993. *Journal of Education Policy* 10:1 – 26.
- Weale, Albert. 1983. *Political Theory and Social Policy*. London: Macmillan.
- Witte, John. 1997. *Achievement effects of the Milwaukee public school voucher program*. Paper presented to the American Economics Association Annual Meeting 3-6 January 1997. <http://dpls.dacc.wisc.edu/choice/aea97.html> Accessed 28th September 2006.

学校教育における選択と競争

ジュリアン・ルグラン

London School of Economics¹⁾

関 芽 訳

〈 〉 は原文強調

世界中の教育制度は、学校教育における保護者の選択の拡大を試みつつある。英国では、1989 年以降、保護者は空席があることを条件として自分の子どもを自らが選択した公立学校へ通わせる権利を持った。スウェーデンでは、1992 年に公立学校と公的資金援助を受けた独立学校（publicly funded independent schools）との間での選択を保護者が行える制度を導入した。ニュージーランドは、1989 年以降、一部で保護者の学校選択を提供している。合衆国では、様々な教育ヴァウチャー計画といった大規模な実験が近年おこなわれている。そしてベルギーやオランダでは選択の結果に従って資金が供給されるという形で、長年にわたって保護者の学校選択が行われてきたのである。

しかし、増大しつつある教育における保護者の選択は、相変わらず非常に論争的である。同政策の批判者は、選択が学校間の不健全な競争をもたらし、教育の水準を損ねていると断言する。すなわち、コミュニティにとって不公正で不和を生じるものとなり、階級、人種、および宗教による両極化や分離をもたらすものであるというのである。対照的に、学校選択の提唱者は、競争が教育の質の水準や応答性（responsiveness）を引き上げると主張する。すなわち、選択とは、コミュニティにおける交流（community mixing）を促進するという意味では、すでに分離された居住地域をもとに決められた通学区によって子どもを配分するといった他のシステムと比較してもうまくいくというのである。また、あまり有利な立場にいなかったコミュニティのメンバーにさらに強い権限を与えることを通じて、さらなる公正を促進することもできるであろうとも主張されるのである。

本論ではこうした問題のいくつかを取り上げることとする。まず、教育政策の目的をめぐる簡潔な議論から本論を始めたい。そして次に、教育における選択と競争に関する理論、国際的な論拠、影響力を簡潔に再検討する。こうしたねらいを成功裏に達成したならば、選択と競争の政策のための重要な教訓が導きだされるであろう。

政策目標

特定の政策や政策改革の適切性について評価する際にはいつでも、政策の全体的な到達点や目的に対して、なんらかの評価を下さなければならない。実際には、公的に資金供給された学校教育制度が想定している到達点は様々である。しかし、あらゆる時代のほとんどの国においては、それらは、質、効率性、公正、応答性、社会的包摂性 (social inclusiveness) に向けたものと要約することができる。

学校制度の全体的な〈質〉の向上は、おそらくあらゆるこうした制度の第一義的な目標である。しかし質は、概念として問題がないというにはほど遠いものである。質とは、教師、学校の建物、教室の備品のような「インプット」を意味するであろう。もう一つには、質とは、子どもたちや保護者が実際の学校体験から得る満足度、あるいは全国試験を受けた子どもたちの数といったようなプロセスの要素を意味するものでもであろう。あるいは、これこそが最も一般的な使用方法であるが、全国試験での成績や、学校に通った結果として子どもたちや生徒たちによって獲得された知識やスキルの指標といった、システムの「結果」を意味するものでもある。さらに、より意欲的にいえば、質の概念とは、経済や、さらに広範な社会のシステムにおける全体的な影響力をも意味するものでもある。すなわち、これら要素に対して学校教育が寄与することとは、労働力の訓練、労働生産性、市民の社会的、文化的価値の理解、そして個人の創造的潜在力の拡張といったものである。

実際には、最も経験的な注目が集められているのは、教育のインプットに関すること、もしくはかろうじてではあるが、結果の解釈、すなわち試験や他の形式のテストによって測定される教育達成度の水準に関することである。したがって、本論においてこれらのことに集中することは避けることはできない。だが、これらは、学校制度の全体の質の中では一部を表すにすぎないということを記す必要がある。

他の公共サービスと同じように、さらなる〈効率性〉の要求は、しばしば経費削減と同一視される。そしてそのような要求は、教育のサークル、とくに専門家のサークルにおいて広く抵抗されるであろう。しかしながら、より洗練されたアプローチは、提供された教育の質が教育制度の唯一の関心ではないということ、そして教育的資源（あるいはインプット）の使われ方が、問題にもなることを認めている。なぜならば、もし資源が無駄遣いされたならば、資源が効率的に使用された場合に比べてより貧しい結果がもたらされるからである。他のものが同じであるとすれば、高品質で低コストの教育は、同じような質を得ることは出来てもコストが高い教育よりも好まれるのである。

保護者、子ども、生徒たちが表明した望み (wants) やニーズに対する〈応答性〉をさらに達成することは、多くの学校制度のねらいや目標であり、ねらいや目標であるべきである。これは自律性に関するアルバート・ウィール (Albert Weale) の原則によって正当化しうる。すなわち、「あらゆる個人は、自らのプロジェクトを形成する能力がある慎重で果敢なエージェントとして尊重される権利

を付与されている」(Weale, 1983, p. 42) というのである。このような尊重は、公的に資金供給されたあらゆるサービスの重要な要素である。なぜならば、部分的にはそれ自体が望ましいということだけでなく、その制度のための公的援助を維持するのに不可欠だからである。保護者が公的セクターから逃げ出す最たる原因は、専門家の横柄さ、またはそれらに対処しようとした際に官僚的な妨害に遭遇するといったことなのである。

質と同様に、教育における〈公正〉はきわめて論争的な用語である。この用語は、機会の平等、アクセスの平等、あるいは結果の平等に言及する際に様々に使われている。機会の均等やアクセスの平等(しばしば同義語として使用される)の一般的な解釈は、子どもが受ける教育の質や量は、その教育から利益を得ることのできる子どもの能力次第というものである。すなわち、子どもが受ける教育は、親の収入、社会階層、その他から独立したものでなければならない。ただし、それらが彼らの能力に影響を与える場合はその限りではないが。また、結果の平等は、様々な方法で解釈される。多くの経験的な取り組みで採用されている解釈は、学校間の水準の差異を減らすというものである。

最後に、〈社会的包摂性〉という感覚を促進すること、または恐らくより一般的に言えば、同胞のシティズンシップという感覚を促進するということは、国民国家の教育制度の不可欠な機能として捉えられている。学校が社会のメルティングポットとして奉仕し、社会的断片化や対立を生み出す文化的な分断を解消するという理念は古くからあるが、とくに様々な人々の移住が増加している世界においては未だに重要なものである。

しかしながら、ここでもまた議論の余地がある。とくに子どもが包摂されるコミュニティの本質に関することである。適切なコミュニティ(relevant community)とは、地元のコミュニティのことなのであろうか。あるいは包摂性(inclusiveness)という考え方は、地域的なものなのか、ナショナルなものなのか、あるいは国際的なものでさえあるのだろうか。適切なコミュニティとは、本当に地理的なものに基づかなければならないのであろうか。一部の集団にとっては、自分たちの子どもを宗教的あるいは民族的コミュニティに包摂するために教育することは、地元のコミュニティの一部になるように教育することよりも重要であろう。そしてこのようなことが、今度はさらなる問題を生じさせている。すなわち、どちらが適切なコミュニティなのかということを決定する者は誰なのかという問題である。保護者(親)、子ども自身、教師、あるいは政策立案者なのであろうか。

ほとんどの政府の政策にある暗黙の了解とは、適切なコミュニティとはナショナルなそれであるという前提である。したがって、ここでは、ある政策が、全体としての国の中で、社会的集団を包摂することを促進しないのであれば、その政策を望ましくないものとして想定しよう。よりはっきりいえば、社会経済的地位や民族性は、社会における断層線の最たるものなので、他の事柄がまったく平等だとしても、もしある政策が、学校において裕福な者と貧困な者、あるいは異なった民族集団間を分離してしまうことに寄与してしまうのであれば、その政策を望ましくないものとみなすということである。

最後に、これらすべての到達点は、同時に達成可能ではないということを注記しておくことが重要である。例えば、教育的結果という意味で学校制度の平均的なパフォーマンスを向上させるための最も効果的な方法とは、資源を最も優秀な者に集中することかもしれない。これは公正に違反する可能性があるが、パフォーマンスの向上は明確になるのである。また別の例でいえば、一部の保護者は、自分たちの子供を宗教的、あるいは社会的立場によって分離された学校に通わせることを許すような学校制度にしか満足しないかもしれない。その結果として、応答性という目標は満たすことができるかもしれないが、社会的包摂性やナショナルコミュニティの感覚というより大きな目標は到達されない。このような場合、それぞれの目標において、ある種の妥協 (trade-off) を行うということを受け入れなければならないだろう。たとえば、ある程度の公正を犠牲にしてよりよい質を達成するとか、あるいは分離を望む一部の保護者の要望を満たさないという代償によってナショナルコミュニティの感覚をさらに促進するといったことである。

理論

選択と競争の理論（あるいは、より正確に言えば、利益を問題にする際に発生する理論的予測）は、その大部分は学校教育の供給に関する他の手法やモデルの失敗から引き出されたものである。本質的に、このような他のモデルには3つのものが存在する。これらすべては、ほとんどの国で様々な形で試みられたものである。まず、〈信託モデル (Trust Model)〉というものが存在する。これは、教師や学校管理者こそが、児童／生徒にとって何が最善であるかということを知っており、政府や他からの介入なしに高品質の教育を提供するであろうと単純に信用されているモデルである。また、信託モデルと正反対のものと考えられるものも存在する。すなわち、政府が学校や教師に何をすべきかということを経営的に伝える〈命令と統制モデル (Command and Control Model)〉である。これは、本質的に政府が学校と教師に何をすべきか伝えるものである。これは、政府の担当部局から発せられた指導や命令によって直接的に行使される場合もあり、あるいは学校に目標を設定し、これら目標を達成することに成功した場合には報酬を与え、失敗した場合には罰を与えるといったように間接的に行使されることもある。第三のモデルは、児童／生徒や保護者が、学校に対して顔と顔を突き合わせた対話を通じて不満（あるいは満足）を直接表明したり、より上位の監督権限を持つ者や、選ばれた代表者に不満を訴えるという〈発言モデル (Voice Model)〉である。

これらすべてのモデルには良く知られた問題点が存在する。信託モデルは、教師や管理者は、児童／生徒や保護者が欲し、必要とするサービスを提供することを望むという信念のみを抱いており、彼らには私欲がないと仮定している。つまり、彼らは公共精神をもった利他主義者であって、利己的なエゴイストではないのである (Le Grand, 2006)。もちろん実際は、他の者と同じように、教育に従事する教師や管理者は利他主義者でもあり利己主義者でもある。したがって、必然的に学校もまた利用する人の利害よりも運営する人々の利害に沿って組織されがちなのである。さらにいうならば、教師が利他的な流儀で行動したとしても、彼らは児童／生徒や保護者が実際に欲しているのではなく、

児童／生徒や保護者が欲するだろうと自分たちが思っていることを提供する可能性がより高いのである。

命令と統制モデルは機能しうる。少なくとも短期間は。例えば、イングランドの初等学校での計算力と読み書き能力は、急激に向上したのである。多くの者は、学校において必修の計算および読み書きの時間を課したことがその理由であると信じている。必修化される以前に読み書きの時間を課したイングランドのいくつかの初等学校に関する体系的研究は、それを受けた児童が、そうでない児童と比較して、読み方や国語において著しい到達度を示すことを明らかにしている。興味深いことは、男子は、女子よりもさらに恩恵を受けたということである (Machin and McNally, 2004)。

しかし、これは、短期間においてのみうまく機能しうるものであって、命令と統制に付随する問題は様々存在する。おそらくその中でも最も重要なのが、サービス供給の最前線にいる者たちのモラルの喪失とやる気の喪失である。こうしたことは、彼らが命令を受けることに慣れておらず、自らの仕事においてはかなりの自律性を有していると信じるように訓練されている専門家である場合には顕著である。別の問題として、目標を満たすために重視すべきことをねじ曲げたり、様々な種類の「博打的」な行動を誘発することが挙げられる。こうした行動は、数値の不正操作といった単純なものから、目標が設定されていない行動を好ましくない方法で変更するといったより狡猾なものまで存在する。

発言 (Voice) とは、こうした文脈においてこの用語を生み出したアルバート・ハーシュマンによれば、「異議のある情勢から逃避するのではなく、個人的であろうと集団的であろうと直接担当部局に対して変革を強いるという意味をもって嘆願することを通じて、あるいは世論を動かすことを意図したものなど様々な種類の行動や異議申し立てを通じて、変革しようとするあらゆる者のあらゆる試み」 (Hirschman, 1970, p. 30) のことである。実際には発言とは、ユーザーがなんらかの形で直接的コミュニケーションを通じて自らの不満 (もちろん満足も) を供給者に対して表明するあらゆる手段のことを簡略化した表現である。これは、親が自分の子どもの教師や校長と顔をつきあわせて会話するといったように、非公式な対話を通じて行われることもある。学校評議会へ参加するなど、より間接的に行われることもある。苦情申請の手続きを行使する、選挙で選ばれた代表者に不満を述べたりするなどより公式的にも行われることもある。そして代表者の投票というプロセスを通じてより集団的にも行われるであろう。

ところで、発言モデルとは、公共サービスの供給手段としての長所を有している。親や子どもが自分自身で自覚できるものに限られるかもしれないが、明らかにこのモデルは彼らのニーズや要望を直接考慮に入れているのである。さらに、個人の発言メカニズムは、とくに有用な情報に富むものである。学校が提供するサービスのどこが悪いのかということを学校に伝えることは (もちろん何が良いかを伝えることも)、改善を望む者にとっては非常に有用なものとなりうるのである。

しかしながら、同モデルには難点もある。学校教育において選択のない世界においては、自らの子どもの教育の質や、教師や管理者たちの応答性に対して不満を持つ親にとっては、与えられている選択肢の幅は限定されたものに過ぎない。もし公立学校システムと平行して運営されている民間の教育システムが存在するのであれば、彼らはそちらを利用するであろう。あるいは少なくとも彼らの中でも裕福な者たちはそうするであろう。こうした選択肢を選ぶ経済的余裕がない者にとっては、教師や管理者に直接不満を述べるか、あるいは上位のものに不満を述べるしかできない。それぞれの場合において、個々人は、不満を聞く側の人々の好意的な応答や、騎士らしい態度 (knightliness) をあてにしなければならない。こうした応答をさせるということは非常に骨の折れることであると同時に、こうしたことをあてにしなければならないメカニズムは、質の改善にとっては脆弱なものである。同モデルは、ごろつきのような、あるいは利己的な教師や管理者に対しては、改善に対する直接的なインセンティブをほとんど、あるいはまったく提供しない。また、利他主義的である場合でさえ、押しの強い保護者によって投げかけられた異議申し立てには彼らは応えようとしないのである。

さらに、同モデルは、不満を述べるのが機能する限りにおいては、自信に満ちて理路整然としたミドルクラスに好意的であり、それゆえ、教育が、あまり裕福でない人々を犠牲にする方向に向かってしまいがちである。故に、ミドルクラスは、裕福でない人々と比べて二重のアドバンテージがある。彼らは、自らのニーズを満たすために、教育サービスにおいて鍵となる政策立案者をより説得出来る立場にある。そして、もしそれが失敗したのであれば、彼らは民間セクターを利用できるのである。いずれの場合も、公正や効率性は果たされていない。

したがって、これらすべてのサービス配給のモデルは、深刻な問題を伴うものである。では、ここで我々が主に関心を持っているモデル、すなわち選択と競争のモデルはどうであろうか。それは、他のものと比べて明らかに有利な点がいくつかある。同モデルは、信託モデルとは異なり、公益に奉仕する際に、自己利益にも利他的行為にも道をひらいている。もし選択の結果によって運営資金が供給されるのであれば、より良いサービスを提供する学校は資源を獲得するであろうし、劣ったサービスを提供する学校は敗北を喫するのである。不満足なサービスの供給者たちは、利他主義者であろうが利己主義者であろうが、ビジネスを継続することを望むだろう。なぜならば、利己主義者にとっては、そうすることが自らの自己利益となるからであり、利他主義者にとっては、より良い教育を提供し続けたいと望むからである。しかし、ビジネスを継続するには、彼らはサービスを供給する際の効率性と同時に、保護者を惹き付けるよう自らが提供するサービスの質や応答性を改善しなければならないであろう。命令と統制モデルとは異なり、このモデルは、教師や管理者に自由と自律性を与え、革新的で創造的に取り組むことを奨励し、何をすべきかを絶え間なく言い続ける外部の権威者は存在しない。発言モデルとは異なり、学校から得られるサービスの一般的な質に不満を持つ親は、より良いサービスを提供してくれる別の学校に行く機会を得ることができる。これは、自らの不満を表明したいというすべての者に相当な影響力を持たせることになる。苦情を述べる者が最終的手段として他所へ去ることが出来るということを知っているのであれば、苦情の聞き手は取り上げられた問題により積極的に応答しようとするであろう。選択は発言に力を与えるのである。さらに、今や当然のように貧

困層も富裕層も必要であれば退出できるという事実、そしてもはや貧しい人々は、自らの欲するサービスを得ようとする際に、教師を説得するという能力に頼らなくても良いという事実は、サービス供給の公正を改善するだろう。

したがって、ある特定の状況のもとでは、我々が公共サービス供給のための選択と競争モデルと定義づけたものは、質、効率性、応答性、そして公正を促進することができる。そしてさらに、信託に基づいたモデル、命令と統制モデル、あるいは発言モデルと比べても、多くの場面において、それらを促進することにもなるであろう。

こうしたことは理論上のものである。しかし、実際にはどのように機能するのであろうか。前述の通り、様々な国が学校教育における選択と競争モデルを試みている。このような国々では何が起きているのであろうか。こうした望ましい結果は達成されたのであろうか。社会的包摂性についてはどうであろうか。学校での排他性や分離がさらに増えたという犠牲の上で、より良い質とさらなる効率性を得ることとなったのであろうか。

選択と競争の影響力

選択と競争モデルの実際での影響力に関する研究は、主に、スウェーデン、ニュージーランド、アメリカ合衆国、イングランド、そしてウェールズにおける取り組みに関心を抱いている。あいにく、こうした研究は、我々が論じたすべての目的を取り扱ってはいないが、通常次の二点に集約している。すなわち、試験の結果によって測定できる教育の質の水準と、学校における異なった社会集団の割合によって測定できる分離の度合いである。こうした研究は、主に、首相の戦略ユニットや英国の教育スキル省、サイモン・バージェス (Simon Burgess) とブリストル大学のマーケットおよび公的機関センター (the Centre for Market and Public Organisation) の同僚たち、そしてスティーブン・ゴラード (Stephen Gorard) とウェールズ大学の同僚たちによって再検討されている²⁾。以下に描き出すものの多くはこれらに依拠したものである。

1992年以降、スウェーデンの親は、公的資金が供給された独立学校 (independent schools) と、既存の公立学校 (state schools) との間での選択を有することとなった。新たな独立学校が相当数開校した。それらの形態は大抵革新的であり、保護者からの人気が非常に高いことが立証されたのである。

ナショナル・テストというものがほとんどないので、水準に対する影響力を評価することは難しいが、諸研究は、より競争のある地域の方が数学の成績はよりすみやかに改善したことを示している。このような評価を行ったある研究を引用するならば、次のようなことがいえよう。すなわち「ある自治体において独立学校に通う児童の割合として示された独立学校の競争の拡がり、全国化されスタンダード化された算数テストの点数と、公立学校の成績を両方ともに向上させたのである。この改善は、統計上でも質的な意味においても目覚ましかった。独立学校の拡大が、学校にかかる総支出を増

大させていると示すものは存在しない。したがって、改善された結果は、生産性が全学校で増したことを示しているのである」(Bergstrom and Sandstrom, 2002)。

何らかの分離が起こりつつあることを示唆する逸話のような証言も多少あるが、分離に対する選択の影響力に関しては確固たる証拠は存在しない (Swedish National Agency of Education, 2003)。とはいえ、こうした改革から十年経っても、スウェーデンは全体的に OECD の国々の中でも最も分離が少ない国の一つの間まできているということは注記する必要がある³。

ニュージーランドは、1989 年に保護者による学校選択を導入した。居住区域に基づいて子どもを学校に配分する通学区は廃止された。学校は、地方政府の統制からはずれ、ある程度の予算的な自由や、自らの学校の入学制度を統制する自由を与えられたのである。

幾分驚くべきことなのだが、ニュージーランドでの試みは、いくつかの評価の主題となったが、水準に関して何が起こったのかについての研究成果は存在しないのである (Fiske and Ladd 2000; Lauder and Hughes 1999; Waslander and Thrupp, 1995)。ただし、民族による分離や、より低い程度ではあるが社会経済的地位による分離は増大した。(しかし、Gorard ら (2003) は、改革以前の方が分離はひどかったと指摘している。) これは、様々な要素を懸念する研究者たちによって明らかにされた。そうした要素の中でも顕著なのは、交通費のための援助が限定されているということと、学校が入学制度を統制することで生じるクリーム・スキミング (上澄みとり: すなわち教えるのがより容易でコストがかからない児童を選別すること) である。入学制度に対する政府の統制は、1999 年に再度導入されている。

合衆国での試みは、州によって異なる。フロリダの A+ プログラムの下では、州全体のスタンダードテストに落第した子どもたちに対して、私立学校でも使用することの出来るヴァウチャーが提供される。同プログラムの評価によれば、学校は、ヴァウチャーで児童/生徒を失うという脅威に曝されれば曝されるほど、パフォーマンスの改善を行ったという (Greene and Winters, 2004)。

同様に、合衆国においては、ミルウォーキー保護者選択プログラム (the Milwaukee Parental Choice Program: 以下 MPCP) が 1989 年に導入されている。世帯収入が貧困レベルの 175% を超えない親は、子どもたちを世俗的私立学校に通わせるためのパウチャーを申請する資格が付与される。同プログラムに加わることでできる者は、ミルウォーキー公立学校学区 (MPSD) の全生徒数の 1% に制限されている。ヴァウチャーは額面 2,500 ドルであったが、これは MPSD の児童/生徒の一人当たりには支出される公費のたった 38% である。MPSD は、子どもがヴァウチャーを受給したとしても資金をまったく失うことがなかった。1998 年に、申請者の上限は 15% に緩和され、ヴァウチャーの額面は、5,000 ドルにまで引き上げられた。つまり、児童/生徒一人当たりには支出される公費の 45% はミルウォーキーの公立学校から吸い上げられるものとなり始めた。またヴァウチャー受給を受けた生徒として学校に通う生徒の割合の上限も引き上げられた。

同プログラムに関する公式の研究は、1998年以前のものしかない (Witte, 1997)。同研究は、ヴァウチャーが受給された生徒の成績と、公立学校の生徒の中から無作為に選ばれたサンプルの成績、またはバウチャーを申請したが却下された生徒の中から無作為に選ばれたサンプルの成績を比較したものである。ヴァウチャーが受給された生徒と、公立学校に在籍する類似した生徒との比較は、2つの集団の成績には差異がないが、読解力の点数に非常に弱い（そして統計上は重要ではない）優位性がみられることを明らかにしている。

キャロライン・ホクスビー (Caroline Hoxby) はインセンティブがさらに鮮明となった1998年以降の同プログラムの影響力を分析した。彼女は、学校が直面する競争の度合いに応じてテスト結果が改善に向かったことを明らかにしたのである。また、ホクスビーは「選択」学校制度という競争の公立学校の成績への衝撃に関する証拠に対して、ミルウォーキーだけでなくミシガンやアリゾナにおいても再度検討を加えている。彼女は、公立学校のパフォーマンスが非常に改善したという証拠を見出し、そこから、彼女は、競争の効率性を誘発する効果 (the efficiency-inducing effects) は、クリーム・スキミングの潜在的効果を埋め合わせるに十分すぎるほどのものであったと結論づけたのである。また、彼女は、私立学校との競争が公立学校へもたらす効果や、保護者が住む場所を選ぶことを通じて生じる公立学校間の競争がもたらす効果も検討している。ここでもまた、彼女は、競争がパフォーマンスに肯定的な影響を与えることを明らかにしたのである⁴⁾。

シカゴにおける選択計画に関する研究は、同プログラムに起因するとみられる水準の上昇はみられなかったが、能力による分離は増大したということを明らかにしている。しかしながら、シカゴの計画の下では、選択の結果に従って学校に資金が供給されたのではない。また、学校は著しく拡大することもなかったし、縮小することもなかったのである (Cullen, *et. al.*, 2000)。

イングランドとウェールズの公立学校 (state school) においては、保護者の学校選択は、理論上では1989年から存在していた。学校は、自らの予算に関していくらかの自由を有しており、選択の結果に従って資金が供給されるように、予算の75%は児童／生徒一人当たりの補助金配分式によって供給されていたのである（少なくとも75%という条件が取り払われた2006年までは）。しかしながら、実際には、多くの学校は過去にも現在においても定員以上の入学希望者がおり、児童／生徒を学校に振り分けする際には、通学区制度や、場合によっては学校「独自の」入学者選抜方法などといった別の方法が利用されてきた。加えて、1989年以降、教育政策において多くの変革があった。すなわち、ナショナル・カリキュラムの義務化、ナショナル・テストとこれらテストにおける学校の成績を比較して見せるリーグテーブルの開発、そして先に見てきたように計算と読み書きの時間の導入などのような様々な命令と統制措置などである。したがって、選択と競争を増やす政策の展開を含め、ある特定の政策の展開が、実際に何を起こしたのかを明らかにすることは困難である。

それにもかかわらず、これら他の要素を制御し、故に、選択と競争の影響に関する証拠を引き出すことができるという研究がある。スティーブン・ブラッドリー (Stephen Bradley) とランカスター大学の同僚は、近くに学校が沢山あるといったように、より競争が行われている英国の地域は、より高い教育水準を示すことを示したのである (Bradley and Taylor, 2000; Bradley, Jones and Millington, 2001)。ロス・レヴァチッチ (Ros Levačić, 2004) もまた競争とパフォーマンスの関係を検証した。彼女は、5校以上の明確な競争相手によって比較される競争は、試験結果に明確で統計上にも重要な影響力があることを明らかにした。GCSE のレベルでいえば、鍵となる指標は、5科目以上を好成績 (A*, A, B, そして C) でパスするということである。レヴァチッチは、5科目以上 A* から G で GCSE に合格した生徒という点では、影響がなかったが、5科目以上 A* から C を取得した生徒の割合という点では肯定的な影響力があったことを明らかにした。彼女は以下のように結論づけている。

学校は、十分に公表され、広く使用されているパフォーマンスの指標を改善することで、競争の圧力に対応している。こうしたことは、競争の圧力が、管理者や教師に対して、世論の高い注目を浴びているパフォーマンスの測定を改善するような刺激を与えているという見解を支持するものとなっている。このことは、そもそもまず初めに正しい指標を選択するという政策の重要性を強調する役目を果たしているに過ぎない (Levačić, 2004, p. 188)。

すべてを考慮に入れば、これら研究は、検証された多くの国際的事例において、保護者の選択を拡大することが、選ばれた学校だけでなく、選ばれなかった学校においても、水準に関しては肯定的な影響力を持ったということを示している。これらすべては、少なくとも試験成績によって測定されるものに関しては、質に対する競争と選択のインセンティブ効果が予想通り機能することを示しているのである。しかし、とくにもし学校が入学制度に対しての独自の統制が許されるのであれば、分離に対して、したがって社会的包摂性に対して否定的な効果をもたらすであろう。このような効果は、供給側の柔軟性がほとんどなかった所ではより顕著に現れている。

したがって、次なる課題とは、選択のシステムが、少なくとも他のモデルと比較しても、教育水準への積極的効果を拡大し、効率性と応答性を改善し、さらなる結果の平等に寄与し、分離を減らせるようにデザインするために、こうした経験を、理論的洞察と選択と競争の理論の実質的な母体となっているものと組み合わせて利用できるかどうかということである。別の言葉で言えば、選択と競争に基づいたモデルが、教育政策の目標を満たすために必要な条件とは何であるかということである。

少なくともこのような条件は3つある。ユーザーの選択する能力を高めること、供給者の選択する能力を弱めること、そして競争の範囲を広げることである。より明確に言えば、競争は本物でなければならないし、とくに裕福でないユーザーには適切な情報提供をしなければならないし、選別やクリーム・スキミングが起こる契機やインセンティブが排除されなければならないのである。

競争：本物でなければならない

競争と選択のモデルが機能するには、競争が本物でなければならないということはある意味自明である。しかし、こうした条件を満たすためには、別の条件も満たされなければならない。これらは次のようなことである。すなわち、選択の結果に従って資金が供給されなければならないこと、選択の対象となる他の供給者がいること、そして新たな供給者がマーケットに参入することが許され、失敗した者が退出するという適切なメカニズムがあることである。

選択の結果に従って資金が供給されなければならない

多くの国の多くの学校は、良いサービスを提供することを意図しており、確かに提供していると主張するであろう。しかし、選択は、顧客に関する限り、学校がそれらをどの程度達成しているかについての強力な現実を提供する。保護者の選択の行使は、成功あるいは失敗の明確なシグナルとして作動するのである。こうしたシグナルは、選択のないシステムや独占的なシステムには存在しないものである。というのも、これらシステムにおいては、結果として良いサービスを提供する者と悪いサービスを提供する者を効果的に区別することがしばしば困難だからである。

しかしながら、選択と競争を導入する目的は、単に失敗と成功のシグナルを提供するに留まらない。選択に賛同を示す際のインセンティブに関する全ての議論は、学校が選ばれるか選ばれないかという結果を条件としている。より具体的に言えば、選ばれた学校には利益を与え、そうでない学校には利益を与えない必要があるということである。学校が児童／生徒を減らすか獲得するかは専門家のプライドに影響を与え、成績の改善を生み出す点で、これらのサービスにとって十分なインセンティブを与える。しかしながら、こうしたことはあらゆる場合において十分なものとなるとは限らないし、多くの場合においては十分なものとはなっていない。このようなことを確実なものとするより強力な方法は、選択の結果に従って資金が供給されるということである。学校にとっては選ばれなかったということは資源を失うということであり、選ばれるということは資源を得るということである。

もし選択の結果に従って資金が供給されるのであれば、金銭とは本当の競争を作り出すのに十分なものであるに違いない。ミルウォーキーでの学校ヴァウチャーの試みの第一段階では、ヴァウチャーは州の学校制度の平均的費用の約三分の一の価値しかなかった。行動に如実な変化が見られたのは、資金が増やされてからである。

鍵となるすべての政策立案者を、望まれた方向へ向かうように仕向けるということもさらなる条件となる。たとえば、教室での行動を変革するためのインセンティブを提供するために、教師たちは、選ばれなかった学校で教えるという反対の結末に直面させられる必要がある。再度取り上げるが、ミルウォーキーではこうしたことが、学校においても教師に対しても行われなかったのである。個別の学校への資金供給は、児童一人当たりに基づいたものではなく、その結果として、学校を改善しようとする圧力がほとんど存在しなかったのである。実際、最初のヴァウチャー計画は、学校が児童を失

うことに対して損失を課すことはなかった。したがって、実際には彼らに対して圧力を加えるのではなく、逆のことをしていたのである。

もし、選択の結果に従って資金が供給されるのであるならば、そしてそれが学校の行動に対して真の効果をもたらすために行われるのであれば、学校は独立性を有し、予算に関する統制を持たなければならない。ニュージーランドでは、教師の給料に関しては別個の助成金があり、異なる種類の教育的投入と代替できる能力には制限が加えられているのだ。また、学校は、教師の給与を国の給与率にしたがって支払われなければならないのである。結果として、有利な地域にある学校は、貧困な地域にある学校に比べて教師をよりひきつけることができる。こうしたことが逆にそれら有利な地域にある学校のクリーム・スキミング力を強めてしまうことに寄与してしまうのである。

代わりのものがあるかどうか

学校選択が機能するためには、選択する学校がなくてはならない。こうした条件は、都市部ですらめったに満たされていないとしばしば主張されている。しかし、このような主張をするには、慎重に論じなければならないだろう。イングランドにおいては、自分の学校の他に選択される可能性のある学校が3マイル（約5キロメートル—訳者）以内に存在しないという学校は、わずか10校に1校である。3マイルですら歩くのには長い距離であるというのであれば（自転車ではそうではないが）、とくに裕福ではない者に対する交通手段の援助や交通費の援助が必要である。北アメリカの大部分で普及しているような包括的な全国スクールバスのネットワークがより求められているのである。

参入

バージェス (Burgess) とその同僚たちによる国際的な証拠の再検討によって導きだされた重要な結論は、彼らが供給側の柔軟性と定義づけた選択は、住民間の分離を減少させ、供給側の硬直化は分離を増大させたというものであった (Burgess, *et. al.*, 2005, p. 19)。供給側の柔軟性の鍵となる要素とは、人気のある学校が、もし自分たちが望むのであれば学校を拡大させることができるようにすること、または新しい学校が比較的容易に開校できるようにすることを含んでいる。

しかし多くの場合、実際にこのようなことを行うのは非常に難しい。イングランドにおいては、既存の公立学校を代表する委員会（学校組織委員会：School Organising Committees）が地方教育当局と共に、該当地域の学校の定数に関する権限を握っている。彼らはこうした権限を、学校の拡大を制限し、新しい学校が市場に参入してくることを防ぐために利用することができるであろうし、実際過去にもそうしてきたのである。このような組織は、自らの利害を守ろうとしてお互いに団結する供給者の典型的な例である。適切に機能する選択と競争モデルの教育システムの中に彼らが入る余地はない。幸運にも、これらは現行の政府案のもとでは廃止されつつある。

第二の問題は、資金 (capital funding) に関することである。(大抵の選択のシステムにおいては) 運営費 (operating cost) をまかなうのには子どもの数によって供給される金額で十分であるとされ

ているのであるが、新たに参入するものは、開校するための財源をどのように工面することができるのであろうか。

スウェーデンやオランダでは、資金は国家によって提供されない。こうしたことが次のような結果をもたらしている。例えばスウェーデンでは、2001年に新しい独立学校の開校を申請し、国の教育当局（the National Agency of Education）の承認を受けたもののうち、40%は学校を開校することが出来なかったのである。というのも設備の確保や、開校資金を調達することに問題が生じたからである（Raham, 2002）。

しかし、スウェーデンの場合には、少なくとも代わりとなる資金源が存在する。新しい独立学校の多くが、民間の資本市場にアクセスを持つ営利企業によって提供されているのである。結果として、国家の資金援助が欠落しているにもかかわらず、スウェーデンにおいては1992年の改革以降、独立学校の数は増加している。このような代わりの資金源を持つということが、新規参入が機能するための不可欠な条件となろう。

しかし、完全なる参入の自由などあるはずもない。新たな参入者には、スタンダードに関することのみに留まらず、社会的包摂性に関することに関しても政府の政策と一致した教育を提供するように諸条件が課せられる必要がある。

退出

新規参入者を取り扱うための規定と同時に、学校の失敗を取り扱う何らかの手段を持つことも重要である。すなわち、問題のある学校を大きく変えたり、彼らに「退出」を認めることなどである。退出に関わる重要な課題とは、もし選択の結果に従って資金が供給されるのであるならば、問題のある学校に残っている利用者に代わりの学校を提供しなければ、その学校を存続させてしまう危険性があるということである。しかし、選択は、品質やパフォーマンスの低さを明らかにするための効果的なボトムアップの圧力を提供することができるのである。このようなことが学校に対して徐々にもたらす影響力とは、利用者が危険に曝される地点に達する前に、サービスを大きく変えるための、あるいは閉校させるための介入を引き起こすということである。ただし、すべての経済の領域と同様に、有害な政治介入の危険性が存在する。つまり、問題のある学校を救済し、システムの中にあるインセンティブを鈍らせてしまうのである。したがって、あらゆる介入は、ルールに基づいたものでなければならず、独立した機関によって実行されるべきなのである。

選択：情報が提供されなければならない

もし親が自らの子どものために学校の選択を成功させようとするならば、彼らには選択の対象となるいくつかの学校の質についての適切な情報が提供されなければならない。こうしたことを行うには様々な方法がある。

ここでもスウェーデンの事例が参考になる。毎年、市の評議会によって、ストックホルム市のすべての学校の学校紹介 (prospectus) が出版されているのである。同書には、この地域のすべての学校の総合的なプロフィールが示され、9年次のテストの成績や、低学年時に行われる全市テストの結果などのパフォーマンスデータ指標などが掲載されている。また、同書には、ストックホルムのそれぞれの学校の保護者を対象とした保護者の満足度調査の結果が掲載されている。スウェーデンのナスカ市当局は、学校ヴァウチャーに伴い、保護者に配布するカタログを毎年出版している。同カタログには、それぞれの学校のプロフィール、それぞれの学校の（絶対評価の）パフォーマンスデータ、入学手続きの方法、夕方の集い (open evenings) の日程、そして現在学校にいる保護者に対する保護者の満足度調査の結果などが記載されている。

しかしながら、スウェーデンは、情報提供に伴って潜在的な問題点があるという事例も提供している。それは潜在的な不公正という問題である。スウェーデンのある報告書は、学校選択を積極的に活用する傾向にあるのは、より教育を受けた者であるということを明らかにしている。約 50%の親が、情報に基づいて学校を選択するには十分な情報を提供されているとは思えないと述べているが、教育をより受けた者は、十分な情報が提供されたという考え方を表明する傾向がより高いのである (PMSU, 2006)。

このことは、公正さに配慮する保護者の選択システムとは、裕福でない者に情報や、その他各種援助を提供する際に、なんらかの追加的な支援を提供する手段を有するものでなければならないということを示している。こうしたこととの関連でいえば、裕福でない保護者を助けるために献身的な選択アドバイザーを導入するという現在の英国政府の提案はとくに興味深い。このようなアドバイザーは、公正を促進する重要なツールとなりうるし、情報に基づいた選択の幅を広げることを通じて、質と効率性を刺激する選択と競争の効果を促進する重要なツールともなりうるのである。

しかし、情報に関してはさらなる問題が存在している。学校を選択する際に、保護者がそれぞれ全く別の基準を使用するならばどうするかということである。たとえば、一部の親は学校の教育水準に関心を持つのではなくて、子どもが幸せかどうか、あるいは子どもの同級生の家庭の社会的地位などにより興味関心を抱き、このような要素によって選択していると仮定してみよう。さらに、一般的に信じられているように、労働者階級の親は子どもの幸せのみを考えるのに対して、ミドルクラスの親は水準や社会的地位を懸念するのだと仮定してみよう。これは公正を促進する能力という意味でも、学校に与えるインセンティブという意味においても、この選択と教育モデルに深刻な問題をもたらすものではないだろうか。

ところで、一つの考え方としては、教育政策の目標がとくに保護者への権利付与にあるのならば、誤った基準などというものは存在しないともいえる。保護者が関心を持っているものが重要なのであり、もし彼らが自分たちの子どもが学校で幸せであることばかりに関心を抱き、そのような観点で学

校を選択するのであれば、学校は単純に幸福な子どもたちを供給することを競い合うであろうし、皆が満足するであろう。

しかしながら、これは様々な要素を無視している。まず、前述の通り、教育政策には他の目標が存在しており、保護者が望むものの中にはそれら目標とは相容れないものがあるかもしれないのである。したがって、高い社会的地位を有する学校を求める保護者は、当然のことながら社会的包摂性と公正に反しているのである。社会的地位は、地位に伴う財（positional good）であり、平等に配分されないものである。

しかし、ここでも再び我々は選択政策を他のモデルと突き合わせて考えなければならない。通学区によって子どもたちを公立学校に配置する世界や、私立学校と並立したシステムを有する世界においては、社会的地位を求める保護者は、引越すか、子どもを私立学校に通わせることによってこれを達成しようとするであろう。これは教育政策一般の問題であり（そしておそらく社会の問題でもある）、単に選択と競争モデルの問題というよりも、すべてのモデルを悩ますものである。

保護者は、自らの選択を行う際に、どのような基準を利用しているのだろうか。このようなことを実証したものは、ほとんど存在しないようである。しかしながら、広く一般的に受け入れられている信念とは異なり、労働者階級の家族は、ミドルクラスの家族と同様に教育に対する熱意を持っているといったような研究も存在する。アン・ウェスト（Anne West）とロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（ロンドン政治経済大学：London School of Economics：LSE）の同僚らの研究は、イングランドにおいては、社会階級にかかわらず、ほぼすべての親は、自分たちの子どもが16歳過ぎても学校に通わせたいと望んでいること、そして、ミドルクラス家庭の87%は、自らの子どもにより高度な教育を受けさせることを望んでいるのに対して、労働者階級家庭の83%も同様のことを望んでいること、さらに、すべての親は、ここでも社会階級にかかわらず、普遍的に自分の子どもたちがよい職業に就くことを熱望していることを明らかにしている（Noden, *et al.*, 1998）。

しかし、同研究においては、同じような熱意を持っていたとしても、ミドルクラスの子どもたちは、労働者階級の子どもたちよりもより優れた学校に通える傾向にあることも明らかとなっている。この研究を行った者たちは、こうしたことの原因の一つとして、選択を行う際に、ミドルクラスはより戦略的に効果的な戦略を使用していることを挙げている。たとえば、選抜を行う学校を頻繁に選択するといったことや、自らの選択を定める際にリスクを負うなどといったことである。しかし、この研究を行った者たちは、実際の結果に影響を与えている本当の原因は、より俗事的なものにあると結論づけている。すなわち、交通費とクリーム・スキミングである。ミドルクラスの子どもたちは、より優れた学校に通うために必要ならば、より遠くに通うだけの資源を有している。そして一度そこに辿り着けば、彼らは入学を許可される可能性が高いのである。

このようなことから、政策という意味においては、次に何が生じるだろうか。実質的な交通費の援助が、とりわけ裕福ではない家庭に対して、求められているということ、そして学校がクリーム・スキミングできる能力を制限する必要があるということがここでも再び示されているのである。それではこの問題にとりかかろう。

クリーム・スキミング：避けなければならないこと

定員以上の入学希望者がいる学校は、結果的に子どもたちを選別することができる。保護者ではなく学校が選択を行うことができるようになるのだ。保護者の選択は学校の選択となる。結果として、人気のある学校が有能な子どもやより裕福な家庭の子どもを選ぶことで、能力や社会集団による分離や分極化がもたらされるのである。社会的包摂性や公正は侵害される。

こうした問題は、学校選択の導入によって、分極化や分離が問題としてはっきりと顕在化したニュージーランドの事例によって説明することができる。ニュージーランドでは、定員以上の入学希望者がいる学校は、（学校独自の一訳者）「入学基準」を導入することができる。同基準の内容には、学校が人権法や人種関連法に沿った法的要件を満たすようにという軽い規制がかけられているのみである（これら法の枠外で密かに行われているものに対してはわずかな統制しかかきかない）。したがって、定員以上の応募者が来たという事態が起きた際には、学校は、どの子どもを学校に通わせるかを選択することができるのである。人気のある学校は規模を拡大することも出来ただろう。しかしそのための資金は限られており、そして多くの場合、ほとんどの学校は排他性と生徒を選抜する能力を維持することを望んでいたので、学校を拡大することをためらったのである。

さらに、クリーム・スキミングの誘発は、保護者が公式あるいは非公式に運営資金をもたらすことによっても起こる。ここでもニュージーランドの事例が示唆的である。多くの学校は、学校の運営費に貢献するための「自発的授業料 (voluntary fee)」を保護者が支払うことを期待している。学校単位で生み出された収入は、中等教育レベルの（都市部の）学校の収入源として重要である。明らかに低収入の保護者はこうした「自発的な寄付金 (voluntary contribution)」を支払う余裕がない。故に、貧困家庭出身の子どもたちが圧倒的に多い学校は、恵まれた家庭の子どもが通う学校に比べてこの種の資金から獲得できる額が著しく少ない。学校が生徒を選択することが出来るようになった際に、自発的な寄付金を支払うことを望まない、あるいは支払うことができない親を持つ子どもを差別するのは違法であるが、貧しい生徒を学校に入れるべきかどうかは、校長の判断が下される際に考慮されがちなのである。

これとは対照的に、スウェーデンでは、それぞれの独立学校が「全国教育局 (National Agency for Education)」と入学者数の上限について合意しなければならない。どの年度でも学校への入学希望者がこの数を超えた際には、待機リスト（先着順）か、あるいは無作為に選ばれる抽選かのいずれかを採用することを含む入学基準を設定しなければならない。独立学校の多くは、待機リスト方式に準じ

た入学基準を使用している。これは他の選別方法よりも優れているものの、それ自身バイアスを内包している。すなわち、それは、社会の中でより教育を受けた集団に有利に働く可能性があるということである（彼らは最も情報に精通しているのだ）。また、スウェーデンの最も人気の高い学校に通う子どものすべてが、一年の上半期に生まれた子どもとなったという結果がもたらされたのである（子どもたちが生まれるとすぐに待機リストに載せるため）。

しかしながら、スウェーデンにおける選別の危険性に関しては別の事例も存在する。ストックホルム市当局は、2000年に後期中等教育学校における能力による選別を導入している。その結果としては、能力による分離の増大（驚くべきことではないが）だけでなく、移民や社会経済的地位による分離がもたらされたのである（Soderstrom and Uusitalo, 2005）。

（もしそれが可能であればの話だが）学校が入学基準において社会経済的地位が低い集団に対する差別を行うことを助長しかねないもう一つの要素とは、専門的知識を有する親を持つ子どもたち（対照的なのは、例えば肉体労働や低スキルの仕事に就く親の子どもたちである）が入学することで、こうした親が無償の作業を通じて学校に与える現物の恩恵（benefits-in-kind）というものである。選択と競争モデルに不可避免的に伴う行政機能の地方レベルへの脱中央集権化によって、このような現物の恩恵が、学校においてより重要なものとなる。質の高い保護者のボランティアが欠乏することにより、恵まれない学校は、こうした専門的なサービスを獲得するために、恵まれた学校に比べてさらに費用を費やさなければならなくなるであろう。

スウェーデンの事例は、クリーム・スキミングを助長しない選択システムを設計することが可能であるということを示している。事実、教育の文脈においてこのようなことを実行するには少なくとも3つの基本的方法が存在する。

一つは、学校が入学に関する独自の決定を行う能力を制限すること、あるいは完全に奪ってしまうことである。くくり分け（banding）制度や割当制度（quota system）などによって学校に様々な背景を有する児童を受け入れることを課すこともできる。別の方法としては、人気のある学校には、入学予定者がくじ引きで選ばれる待機リストを作成することを課すこともできるのである。

入学に関する学校の権限を排除あるいは制限し、特定の子どもを入学させることを課すことは、本質的には命令と統制の政策であり、こうした政策のすべての利点を兼ね備えている。こうした政策は明らかに単純で実施するのが容易である。一方で、こうした政策は同モデルの欠点も兼ね備えているのである。この政策は、学校がより困難を伴う児童を受け入れようとする積極的な動機づけを与える手段を全く提供しない。実際、それどころか、関係する教職員たちの憤怒を引き起こし、そうした憤怒がそういった子どもたちに向けられることとなる。さらに、それ以上に問題なのは、子どもたちが一度正門をくぐったら、彼らを学校に引き留めようとしたり、彼らに対して何か良いことをしてあげ

ようとするインセンティブをなんら提供しないということである。排除に関する学校の権限を制限するなど、別の命令と統制的手段が講じられない限りこうしたことは起こりうる。

二つ目の可能性としては、入学を完全に自由にするということである。すなわち、学校が子どもを追い返すことを許さないのである。したがって、もしある学校が定評があり、ほとんどすべての親が自分の子どもをそこに通わせたいと思ったら、その学校は過密状態となるのである。実際、短期間においてはとてつもなく過密状態になるかもしれないのである。そうなっても良いというのである。教師一人当たりの生徒数の比率を下げるために、臨時に教師を雇うための追加的な資源が投入されるかもしれない。しかし、教室は過密状態となり、授業はおそらく廊下で行われるかもしれないのである。そして、何人の子どもが今年ここに通うことを選択したのかが判明した最後の段階で教師を雇わなければならないので、スタッフの質は低下するのである。貧しい学校は、児童が少なくなり、短期においては少なくとも教師一人当たりの子どもの数の比率は低くなり、沢山の空間を持つことができるので、保護者にとっても魅力的なものとなるかもしれないのである。選択と公正の双方の要求を満たすような平衡が達成されうる。子どもたちがどの学校に行くかは完全に選択によって決定される。そして選択によって公正が満たされるであろう。たとえば、ある者は、良い学校の教師陣の以前からの名声を選択し、またある者は、貧困な学校があまり過密状態ではないということを選択するのである。

しかし、多くの者は、こうした完全なる放任主義的アプローチが、とくに、良い学校とそこに通う子どもたちに対する短期の効果が少しも見当たらないという点で魅力的ではないとみなすであろう。制限を加えるのではなく、クリーム・スキミングと戦うための積極的なインセンティブの力を使用する方が良いであろう。数年前に、筆者は、こうしたことを行う一つのアイデアを提案した。それは今では「生徒奨励金 (pupil premium)」と呼ばれている (Le Grand, 1989)。

生徒奨励金計画のもとでは、より貧困な地域出身の子どもたちを受け入れた学校は、子ども一人あたりの追加的資金、すなわち奨励金を受け取るであろう。これは学校に彼らを受け入れる積極的なインセンティブを生み出すであろう。貧困家庭出身の子どもの割合が高い学校は、低い割合の学校と比べて、生徒一人当たりの平均的資金をより多く得るであろう。また彼らはより良い建物、または設備を手に入れるであろうし、高い品質のスタッフを引き寄せることができるであろう。この結果として、学校は、貧困の子どもたちの教育に特化し、裕福な子どもたちの教育に特化した学校と比較してもよりより設備や職員を配置した選別的な学校となるか、あるいは、校長や教職員がそのような特化に携わることを望まないのであれば、あらゆる社会的属性の子どもが、適当な割合で通っている学校となるであろう。どちらにしても裕福な者を優先するクリーム・スキミングは減じられるか、除去されるであろう。

こうした理念は、貧困地域の公立学校が、生徒一人当たりで追加的な資金を受け取り、標準的な一人当たりの額以上の資金を自動的に受けられるようにするという多くの国で一般的にみられる補助金交付方式とは異なるということは記す必要がある。なぜならば、こうした「奨励金」とは一般的に

学校の地理に基づいて支給されるものであり、子どもの背景に基づいたものではないからである。したがってこのような方式は、貧困な背景を有する子どもを受け入れるというインセンティブを学校に特段与えることにはならないのである。なぜならば、どんな子どもを受け入れようと、同じ額しか受け取ることができないからである。

生徒奨励金に伴う困難は、貧困家庭を特定する方法を見つけ出す必要があるということである。これは資産調査という手段によって行うことができるが、これには行政上の複雑さと、烙印を押すという効果をもたらしてしまうという良く知られている欠点が存在している。代わりとなる手段として、単純に貧困地域に住む家族により多くのヴァウチャーを与えるということが考えられる。多くの国では、郵便番号などで地域を極小単位に細分化すること等を含み、その地域の富を特定するような、格付けのための様々な計画が行われている。

結論

選択と競争のシステムは教育政策のねらいを達成することができる。しかしこれらは効率性のための条件を満たすために適切に設計される必要がある。すなわち、新規の供給者が容易に参入できることを保証し、退出がおこなわれ、政治的干渉から免れて適切な決定が下され、選択を行う際にはとくに裕福でない保護者に対しては適切な情報と支援が与えられ、裕福でない者を対象にした交通費の支援を行う、こういった事柄を実現するためのメカニズムがなければならない。そしてクリーム・スキミングを行う機会やインセンティブは排除されなければならないのである。

注

- 1) 本論は、Le Grand (2007) にてより詳細に論じたものに若干の修正を加えたものである。
- 2) FMSU (2006a), Burgess, Propper and Wilson (2005), Gorard, Fitz and Taylor (2003). また、Le Grand (2006) 第8章も参照のこと。
- 3) Programme for International Student Assessment (PISA) 2000. www.oecd.org/pisa
- 4) Hoxby (1994, 2002, 2003). ホクスビーの研究に対する批判としては、ロステイン (Rothstein 2004) を参照のこと。またロステインの批判に対する(説得力のある)反駁についてはHoxby (2005) を参照のこと。

参考文献

- Bergström, Frederik and Sandstrom, Mikael. 2002. *School vouchers in practice: competition won't hurt you*. Working Paper 578(2002). Stockholm: Research Institute of Industrial Economics (IUI)
- Bradley, Stephen, Johnes, Geraint and Millington, Jim. 2001. The effect of competition on the efficiency of secondary schools in England. *European Journal of Operational Research* 135: 545-568.
- Bradley, Stephen and Taylor, Jim. 2002. The effect of the quasi-market on the efficiency-equity trade-off in the secondary school sector, *Bulletin of Economic Research* 54: 295-314.

- Burgess, Simon, Propper, Carol and Wilson, Deborah. 2005. *Will more choice improve outcomes in education and health care? The evidence from economic research*. University of Bristol: The Centre for Market and Public Organisation.
- Cullen, Jacob B, Jacob, Brian and Levitt, Steven. 2000. *The impact of school choice on student outcomes: an analysis of the Chicago public schools*. NBER Working Paper 7888. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Fiske, Edward B and Ladd, Helen F. 2000. *When schools compete: a cautionary tale*. Washington DC: Brookings Institute Press.
- Gorard, Stephen, Fitz, John and Taylor, Chris. 2003. *Schools, markets and choice policies*. London: RoutledgeFalmer.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 矢野修一訳『離脱・発言・忠誠——企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房、2005年。
- Hoxby, Caroline M. 1994. *Do private schools provide competition for public schools?* NBER working paper No. 4978. Cambridge Mass: National Bureau of Economic Research.
- Hoxby, Caroline M. 2002. How school choice affects the achievement of public school students. In *Choice with Equity* (ed. Paul Hill). Stanford: Hoover Press.
- Hoxby, Caroline M. 2003. School choice and school productivity (or, is school choice a rising tide that lifts all boats?). In *The Economic Analysis of School Choice* (ed. Caroline M. Hoxby) Chicago: University of Chicago Press.
- Hoxby, Caroline M. 2005. *Competition among public schools: a reply to Rothstein (2004)*. NBER Working Paper 11216. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Lauder, Hugh and Hughes, David (1999) *Trading in futures: Why markets in education don't work*. Philadelphia, Pa: Open University Press
- Le Grand, Julian. 1989. Markets, equality and welfare. In Julian Le Grand and Saul Estrin (eds) *Market socialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian. 2006. *Motivation, agency and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Revised paperback edition. Oxford: Oxford University Press. Japanese edition published 2008. 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。
- Levačić, Ros. 2004. Competition and the performance of English secondary schools: Further evidence, *Education Economics* 12: 177-193.
- Machin, Stephen and McNally, Sandra. 2004. *The literacy hour*. London: Centre for the Economics of Education.
- Noden, Philip, West, Anne, David, Miriam and Edge, Anne. 1998. Choices and destinations at transfer to secondary schools in London. *Journal of Education Policy* 13, 221-236.
- Prime Minister's Strategy Unit (PMSU). 2006. *School reform: a survey of recent international experience*. London: PMSU.
- Raham, Helen. 2002. *Decentralization and choice in Sweden's school system: policy lessons for Canada*. British Columbia: Society for the Advancement of Excellence in Education.

- Rothstein, Jesse. 2005. *Does competition among public schools benefit students and taxpayers? A comment on Hoxby*. NBER Working Paper 11215. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Söderström, Martin and Usitalo, Roope. 2005. *School choice and segregation: evidence from an admissions reform*. Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU). Working Paper 2005:7.
<http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/wp05-07.pdf> Accessed 28 September 2006.
- Swedish National Agency for Education. 2003. *School choice and its effects in Sweden: a summary. Report 230*. Kalmar: Lenanders Grafiska AB.
- Waslander, Sietske and Thrupp, Martin. 1995. Choice, competition and segregation: an empirical analysis of a New Zealand secondary education market 1990-1993. *Journal of Education Policy* 10:1 - 26.
- Weale, Albert. 1983. *Political Theory and Social Policy*. London: Macmillan.
- Witte, John. 1997. *Achievement effects of the Milwaukee public school voucher program*. Paper presented to the American Economics Association Annual Meeting 3-6 January 1997 <http://dpls.dacc.wisc.edu/choice/aea97.html>
Accessed 28th September 2006.