

アメリカの教育改革とガバナンス

小 池 治

はじめに

アメリカでは教育は基本的に州政府の権限事項とされている。合衆国憲法修正第10条は「連邦政府に委任していない権限または州政府に禁止していない権限は州政府に留保される」と定めており、教育はそれに該当するからである。しかし南北戦争を機に連邦政府は教育分野に次第に関与するようになる。その最初とされているのが1862年モリル法 (Morrill Act) である。同法は州政府による農業大学や工科大学の開設支援を目的に国有地を州に譲渡するものであり、これによって全米各地で州立大学が相次いで設立されていった¹⁾。また、1867年にはアンドリュー・ジョンソン大統領が連邦教育省 (U. S. Department of Education) を設置している²⁾。しかしながら、州の教育への連邦の介入を懸念する声から、1868年に連邦教育省は教育部 (Bureau of Education) に格下げとなり、連邦内務省 (U. S. Department of Interior) のなかで学校統計などを所管するだけの小さな部局にされてしまった³⁾。だが、20世紀に入ると連邦政府は高等教育や職業教育に関与するようになる。その代表的なものが1917年スミス＝ヒューズ法である。同法は今日のアメリカのさまざまな職業訓練事業の基礎となったものである。また、ニューディール期には、緊急対策ではあるが、連邦公共事業局 (PWA) による地方の学校施設建設の支援なども行われた (Pullman and Van Patten 2005: 213-217)。

しかし、公教育は伝統的に州の責任事項であり、連邦政府は州の公教育には原則として関与できない。そのためアメリカでは現在も国家としての統一的な義務教育制度は存在せず、州ごとに多様な公教育が行われている。例えば、義務教育の年限、小学校・中学校・高校の修業年限、カリキュラム、公立学校の管理運営等についても州ごとに多様である。そして「K-12」(幼稚園から小中高まで) とよばれる公教育については、「ローカル・コントロール」の理念に基づいて「学区 (school district)」という市やカウntyから独立した地方教育機関によって行われているのが一般的である。したがって州のなかでも学区ごとに多様な教育が行われており、それがアメリカの公教育の大きな特徴となっている。

歴史を遡れば、アメリカの義務教育制度が確立をみるのは19世紀後半である。万人に無償かつ非宗派的な教育を提供する義務教育制度の確立は、マサチューセッツ州の教育者ホレス・マン (Horace Mann) の影響が大きいといわれる。マサチューセッツ州などニューイングランド地方では17世紀後半から各地で学校制度が作られ、住民自治の教育が行われていた。しかし19世紀に入ると徐々に都市化と産業化が進み、都市には多様な人口が集中するようになった。そこでマンは、アメリカの民主統治の発展のためには市民に普遍的な教育機会を提供するとともに、市民も児童に教育を受けさせる義務を負う公教育が必要であると説いた。そし

て1830年代から1850年代にかけて全米各地で「普遍学校運動 (common school movement)」が展開され、19世紀末には全米各州で多様な公教育制度が確立されるに至った⁴⁾。

州の教育に連邦政府が介入を始めるのは、1950年代の公民権運動を契機とする⁵⁾。キング牧師に率いられた公民権運動は黒人と白人の教育格差の問題を大きく取り上げた⁶⁾。これを受けてジョンソン政権は1964年に公民権法を制定して人種差別を禁止するとともに、1965年に初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act) を制定して貧困家庭の児童に対する教育支援事業を開始した。これをきっかけに連邦政府は州や地方政府に対する教育支援プログラムを次々に打ち出していった。そして後述するように1979年にはカーター大統領が連邦教育省を設置したことで、教育政策における連邦・州・地方の縦の関係が強められていった。

それでも1980年代までは、州や地方の公教育に対する連邦政府の関与は限定的なものであったといえる。なぜなら連邦事業のほとんどは、貧困地域や貧困家庭への財政的支援など間接的なものに限られていたからである。しかし1990年代に入ると、連邦政府は州政府の公教育に正面から関与するようになった。その画期となったのが、クリントン政権の1994年に立法化された「GOAL 2000: アメリカ教育法 (Educate Americans Act)」と「アメリカ学校改善法 (Improving America's Schools Act)」である。この2つの法律を通じて連邦政府は州及び地方教育機関に対して全国的な学力水準の達成を強く要請した。さらに、ジョージ W. ブッシュ政権は2002年に「落ちこぼれをつくらぬ法律 (No Child Left Behind Act: NCLB)」を制定し、連邦政府が定める教育水準の達成を州や地方教育機関に命じるとともに、それを達成できない公立学校に対し生徒の転校や補習の提供さらには学校再編という制裁措置を課した。その結果、アメリカの公教育は連邦政府の

強い統制のもとに置かれるようになった。

しかしながら、アメリカで進められている教育改革を単純に教育行政の中央集権化とみるのは正しくない。そこには教育の地方分権を求める主張もあれば、教育の市場化を求める主張もあるからである。それらに共通するのは、伝統的な公教育に対する信頼のゆらぎである。教育行政に不信感をもつ人々は、公教育に競争原理を導入し、親の学校選択をつうじて教育レベルの向上を図るべきであると主張する。そして州の教育当局が改革に消極的な場合には、連邦政府の立法をつうじて学校選択を強制すべきであると主張する。

より重要なことは、こうした一連の教育改革によって、アメリカの公教育のかたちが大きく変わってきていることである。いまでは地方の公教育に民間企業や「信仰を基盤とする組織 (FBO)」など多様な団体が参入するようになった。なかでも「チャータースクール (特別認可校)」は多様な運営主体によって設立される新しいタイプの公立学校であり、全米各地で様々なチャータースクールが設立されている。だが、公教育への民間企業の参入や市場化をめぐるのはいまでも論争が続いている。その一方で、教育改革をめぐるのは価値の対立が住民の間に深刻な亀裂をもたらしている。その象徴的なものが「学校バウチャー」である。学校バウチャーは、公立学校と私立学校の費用負担の公平化を図るものだが、私立学校の多くは宗教系の学校であることから、政教分離の問題が持ち上がっている。2008年の大統領選挙でアメリカ史上初の黒人大統領となったバラク・オバマは、公教育の再生を主張し、チャータースクールを支持する一方で、学校バウチャーには反対の姿勢を示している。だが、依然として公教育に対するアメリカ国民の不信は根強く、教育改革はいまもアメリカにおいて大きな政治争点であり続けている。

本論文は、こうしたアメリカの教育改革について行政学のアプローチから分析を試みるもの

である。アメリカの教育改革についてはこれまで多くの研究が行われているが、そのほとんどは政治過程に関するものである。しかしながら、制度改革は行政次元の問題を無視して論じることにはできない。制度改革がどれだけの成果をあげられるかは、行政の制度設計やマネジメントの仕組みに大きく依存しているからである。これは教育改革の研究においても「ガバナンス」の分析が不可欠になることを意味する。ガバナンスに関する研究はいまだ発展途上であるが、ここではアメリカにおける教育ガバナンスの特徴とその歴史的变化に注意を払いながら、アメリカが直面する教育改革の問題を析出することにした。

1. アメリカにおける公教育のガバナンス

はじめに、アメリカの公教育の特徴を概観しておこう。冒頭でも述べたように、アメリカでは州が公教育に関する責任を負っている。ただし、より正確に言えば、公教育に対して第一義的に責任を負うのは、地方の教育機関である地方教育委員会である。この州政府が公教育制度を統括し、実際の運営については地方教育委員会が責任をもつという「ローカル・コントロール」の仕組みは、1920年代までに普遍的な制度としてほぼ全米的に定着していった。

アメリカの公教育システムの大きな特徴の一つは、地方教育機関を市 (municipalities) から分離していることである⁷⁾。公教育制度の確立に際して当時の市民や教育関係者は、公教育に対する政党の干渉をできるかぎり排除しようとした。19世紀後半のアメリカの都市では、政党マシンによる政治の腐敗が大きな問題となっていたからである。そこで市民らは州議会に対し市から独立した地方教育委員会と教育長を置くことを要求した。しかし、教育委員会の委員は基本的に公選であるから、そこには政治的あるいは地域的な利害が持ち込まれやすいことには変わりはない。実際にも教育委員会の委員の数は、19世紀後半から急速に拡大していっ

た。とくにピッツバーグやシカゴなどの大都市では教育委員の数は40人以上にもなり、さまざまな議題を処理するための常任委員会も数多く設置された。そこで20世紀に入ると、能率と専門主義を主張する市政改革運動や革新主義の影響のもとに、都市では教育委員会の委員の削減と教育長のマネジメント権限の強化が進められた。その結果、1920年代までに、ほぼ全米的に地方教育委員の数は5~7人へと削減されたのである (Zeigler, Kehoe, Reisman 1985)。また、教育長には教育の指導者としての役割に加えて、ビジネス・マネジャーとしての資質が求められることになった (Kowalski 1999: 2-7)。さらに、学校区の運営においても能率が重視されたため、小さな学校区は統合され、学校区の数は大幅に減少した。こうして州ごとのバリエーションはあるものの、20世紀前半にはアメリカ各地で地方教育機関を基盤とする自律性の高い公教育システムが形成されることになったのである。

一方で、州レベルにおいても、州教育委員会と教育長が設置され、地方教育機関を統括する仕組みがつくられた。そして、教育の専門職業化 (professionalization) が進むにつれて教員や教育行政官は次第にそれぞれの組織を拡大し、やがて全米的な利益団体を組織していった。その主なものには、全米教育協会 (NEA: 1857年設立)、アメリカ学校管理者協会 (AASA: 1865年設立)、全米PTA (1896年設立)、全米地方教育委員会協会 (NSBA: 1940年設立)、全米州教育委員協会 (NASBE: 1958年設立) などがある⁸⁾。これらの全国組織は各州に支部をもち、各州や地方教育機関の教職員の相互学習を支援した。また、アドボカシー団体として教育改善のキャンペーンや政策提言を行い、各州の教育政策にも大きな影響を与えようになった (Fusarelli 2003: 2-3)。

第二次大戦後になると、これらの全米教育者組織は政党への働きかけや連邦議会へのロビイング活動を活発化させ、連邦政府の立法や教育

行政にも大きな影響を及ぼすようになった。なかでも会員300万人を擁する全米の教員組合組織である全米教育協会 (NEA) はもっぱら民主党を支持し、大統領選挙や連邦議会議員選挙に強い政治的影響力を行使するようになった⁹⁾。

2. 1965年初等中等教育法の制定

連邦政府が州や地方の公教育に対して正面から関与するようになるのは、1960年代のジョンソン政権からである。1950年代後半からの公民権運動の盛り上がりの中、暗殺されたジョン・F. ケネディに代わって大統領に就任したリンドン・B. ジョンソンは「貧困との戦い」を宣言し、教育と貧困問題を政権の優先課題とすることを明言した。そして1964年経済機会法を制定し、そこに「ヘッドスタート事業」を盛り込んだ¹⁰⁾。ヘッドスタート事業は、貧困地域の貧困家庭の就学前児童 (3~5歳) に対して無償の保育サービスを連邦補助で行うもので、小学校に入る時点での児童の教育格差を是正することを目的とするものであった¹¹⁾。

ジョンソンは1964年の大統領選挙に勝利すると、教育局長のF. ケッペル (Francis Keppel) に初等中等教育法案 (Elementary and Secondary Education Bill) の立案を命じた (Graham 1984)¹²⁾。ケッペルは、議会や圧力団体の反発や支持を考慮して、3つの案を作成してジョンソン大統領に提示したとされる (Spring 2005)。第1案は、すべての公立学校に補助金を交付するもので、これには全国カソリック福祉会議 (NCWC) からの反対が予想された¹³⁾。第2案は、公立学校と私立学校の両方に補助金を交付するもので、これは合衆国憲法の政教分離の原則に反する恐れがあるとともに、全米教育協会 (NEA) や南部民主党議員の反発が予想された¹⁴⁾。そして第3案が、貧困児童に対する教育助成を行うための特定補助金を創設するというものであった。この案は、貧困な農村地域を代表する南部民主党員を納得させると同時に、貧困児童を対象とすることか

らカソリックの学校も含まれることになる。また、いわゆる紐付き補助金であるため、連邦政府による州の教育省に対する統制も担保される。ジョンソン政権はこの第3案の線で法案を作成し、同法案は1965年4月に成立した。

この1965年初等中等教育法は、アメリカの義務教育における連邦政府の役割を公式化したという点で、きわめて大きな意義をもつものである (Bresnick 1979)。1965年初等中等教育法の柱は、貧困児童に対する教育上の支援を定めた「タイトルI」である。連邦政府はそのため必要な財政支援を学校区に対して行うとされ、配分公式 (フォーミュラ) に基づいて全米の3万近い学校区に連邦補助金が交付されることになった。前述のように、学校区の基本財源は資産税であるため、富裕な世帯が多く居住する地域と貧困世帯が多い地域では学校区の財政に大きな格差が生じる。したがって貧困地域ほど教育予算は限られ、十分な教育機会が提供できないため生徒のドロップアウトが増えるという悪循環に陥りやすい。また、州政府の積極的なアクションによる学校区間の格差是正も、「ローカル・コントロール」というアメリカの公教育の原則や州議会の反対から容易に行うことはできなかった。こうした状況において1965年初等中等教育法タイトルIは、住民の地方税負担を引き上げず、州政府の関与も伴わないグッドアイデアとして歓迎され、アメリカ教育システムのなかに定着していったのである。

他方で、1965年初等中等教育法は連邦教育予算を大幅に増額させ、教育行政における連邦政府のプレゼンスを高める役割も果たした。また、1965年初等中等教育法タイトルIの連邦補助金は、学校に通う低所得家庭の児童数に基づいて学校区に配分されるが、学校区を管轄するのは州政府の教育省であるため、タイトルIの拡大につれて学校区に対する州教育省の監督的役割も拡大していった (Fusarelli 2003: 3)。その結果、アメリカの公教育においては、連邦保健教育福祉省の教育局から州の教育省を通じて地方

の学校区まで縦に連なる官僚制が形成されることになった。そして連邦議会(委員会)や、連邦教育庁、教職員組織の全国的圧力団体、マイノリティ団体は一種のサブガバメント(下位政府)を形成し、大統領に連邦教育プログラムの拡大を強く働きかけるようになった。1965年初等中等教育法は全米的な教育政策ネットワークを構築する触媒の役割を果たしたのである。

1965年初等中等教育法は、その後1967年、1970年、1974年に再授権され、1978年の再授権では対象児童の範囲が大きく拡大された¹⁵⁾。そして1979年のカーター大統領による連邦教育省の創設により、教育分野における連邦政府の役割はさらに強調されることになった。財政面からみれば、連邦補助金が地方の学校区の予算に占める割合は小さいものであったが、貧困地域の学校区は連邦補助金への依存を強めていった。しかし、それでも公教育に対する批判は1970年代を通じては顕在化しなかった。分権的な構造のなかで市民によって民主的に統治される公教育システムは、いわゆる「最善のシステム」としてアメリカ国民に信頼され続けていたからである(Tyack 1974)。別の見方をすれば、1965年初等中等教育法は、公民権法に基づく人種平等の公教育と「ローカル・コントロール」を同時に達成するための新しい仕組みを構築するものであったといえることができる。しかし、この新しいガバナンスは、州や地方の公教育における行政の役割のいっそうの拡大をもたらすものであった。そして1970年代後半からのいわゆる「納税者の反乱」のなかで、教育はまさに新自由主義改革のターゲットとされていくのである。

3. 教育改革の始動

アメリカにおいて公教育の改革が本格化するのは1980年代である。その引き金となったのが、1983年に発表された報告書『危機に立つ国家(A Nation at Risk)』である。レーガン政権の教育省長官に任命されたT.ベル

(Terrence Bell)は1981年に「教育の卓越性に関する国家委員会(National Commission of Educational Excellence)」を設置し、教育政策の見直しに着手した。同国家委員会はアメリカの教育の現状を詳細に調査し、2年後の1983年に最終報告書『危機に立つ国家』を発表した。同報告書は、アメリカ人の教育レベルが伸び悩んでいると分析し、アメリカ社会に「凡庸性の増長("a rising tide of mediocrity")」がみられると警告した。この調査結果はアメリカ人の教育システムに対する自尊心を大きく傷つけるものであったといえる。調査結果がメディアを通じて全米に喧伝されると、全米各州では公教育を見直す動きが本格化した。ただし、レーガン政権は公教育制度の見直しよりも、公教育の廃止を企図していた。すなわち、連邦教育省を廃止し、学校バウチャーを導入して公教育を解体することを目論んでいたのである。ただし、レーガン政権下では教育省の廃止も学校バウチャーの導入も連邦議会の反対によって実現しなかった。その代わりに、レーガン大統領は連邦教育予算を大幅に削減した。そして、それによって州レベルにおける教育制度改革はいっそう加速されることになった(Witte 2000)。

もっとも、『危機に立つ国家』がアメリカ人の教育レベルの低下を提起したことから、1980年代における教育改革の主題は教育システムの改善におかれたといえる。すなわち、各州では卒業要件の厳格化や授業日数の増加、学力テストの導入拡大、教員資格の厳格化、教員給与への業績給の導入などの教育改革が進められていった(自治体国際化協会 1997)。

それらのなかでも最も成果を上げたといわれているのが「マグネットスクール」である。マグネットスクール制度は、科学や芸術などに特化した公立高校を設置するもので、生徒は学区を越えて入学することができる。その目的は、生徒の専門的な能力を開発するとともに、学区の公立学校に通う貧困家庭の児童やマイノリティの児童に対して新しい教育機会を提供する

表1

年	連邦・州政府の動き	政権
1958	国家防衛教育法制定	アイゼンハワー(R)
1964	経済機会法制定・ヘッドスタート事業開始	ジョンソン(D)
1965	初等中等教育法制定	ジョンソン(D)
1979	連邦教育省設置	カーター(D)
1983	「危機に立つ国家」発表	レーガン(R)
1989	全米教育サミット	G. ブッシュ(R)
1990	ウィスコンシン州で教育バウチャー導入	G. ブッシュ(R)
1991	「アメリカ2000」発表 ミネソタ州で全米初のチャータースクール開設	G. ブッシュ(R)
1994	GOAL 2000: アメリカ教育法制定 アメリカ学校改善法制定	クリントン(D)
2001	「落ちこぼれをつくらない法律 (NCLB)」制定	G. W. ブッシュ(R)

ことにあった。実際にも、マグネットスクールには多くのマイノリティの児童が通うようになり、学力の向上と卒業後のキャリアに良い影響があったとされている。もっとも、マグネットスクールの入学試験に合格するためには小さいうちから教育に投資する必要があるため、貧困家庭の児童生徒にとっては必ずしも有利な選択肢とはいえないが、従来の学区制度のもとでは地元の公立高校に進学するほかに選択肢がなかったことを考えれば、マグネットスクールは大きな魅力をもつものであった。マグネットスクールは既存の公教育システムの枠内で生徒に新たな能力開発の機会を提供するものであったことから教育関係者にも支持され、全米各地に急速に拡大していった。その総数は1990年代半ばには全米で約2,400校にまで増え、120万人以上の生徒が通うまでになった。とくにロサンゼルス、シンシナチ、バッファロー、ニューヨークなどの大都市では3分の1の生徒がマグネットスクールに通うまでになった (Colvin 2004)¹⁶⁾。

もっとも、レーガン政権による公教育の改革

は頓挫したが、それが各州の公教育改革に与えた影響は決して小さくはなかった。後述するように、各州の公教育制度は新自由主義論者や宗教的右派からの厳しい批判にさらされるようになった。新自由主義論者は、教育における「選択と競争」を主張し、宗教的右派は「学校バウチャー」の導入を声高に唱えるようになった¹⁷⁾。そして1990年代に入ると、公教育制度の改革は全米的な争点へと高まっていった。各地における教育改革の多様な流れがあちこちで合流し、やがて全米的な改革の大きな潮流が生まれていったのである。

4. 1990年代における「学校選択」

表1に示したように、1990年代からの教育改革は、全米的な教育目標の設定と州・地方における多様な教育改革の相互作用をつうじて進展していった。連邦レベルでは、第41代ジョージH. W. ブッシュ大統領が1989年にバージニア州シャーロットビルにおいて50州の知事とともに開催した「教育サミット」が大きな契機となった。同サミットでは2000年までに達成

すべき教育目標として6項目が合意された。これは、①アメリカのすべての子供は学習の準備を整えて就学する、②生徒の高校卒業率を90%に高める、③第4学年、第8学年、第12学年の生徒は、英語、数学、理科、歴史、地理の各教科において一定水準の学力を習得してから進級する、④アメリカの生徒は、理科および数学のアチーブメントテストで世界一となる、⑤アメリカの成人市民の識字率を100%にする、⑥全米のすべての学校から麻薬と暴力を追放する、というものであり、一般国民にもわかりやすい目標が設定された。

ブッシュ大統領はこの6の教育目標を1990年1月31日の一般教書演説で発表し、1991年4月18日に教育目標の3に掲げた5の主要教科における「ワールドクラス」の標準を作成するため、「アメリカ2000」と名づけた連邦事業の開始と、目標の到達状況を評価するための「アメリカ・アチーブメントテスト」の開発を発表した。そして同年7月には教育目標の達成に向けた州政府の取組を支援する機関として「全米教育目標会議 (National Education Goals Panel: NEGP)」を設置した¹⁸⁾。また、1992年1月には「教育基準と考査に関する全国委員会 (National Council on Education Standards and Testing)」が報告書「アメリカの教育標準の向上」(Raising Standards for American Education)を発表した。こうしてブッシュ政権は全米学力標準(ナショナル・スタンダード)の設定に向けて本格的な取組を開始した。

しかし、ブッシュは1992年の大統領選挙で敗北し、「アメリカ2000」の実行は次期大統領のビル・クリントンに委ねられることになった。もっとも、クリントン大統領はアーカンソー州知事時代には教育改革で知名度をあげた人物であり、1989年の教育サミットでは副議長をつとめたことから、「アメリカ2000」の継承には躊躇しなかった。むしろクリントンは、さらに2項目(学校の安全強化と保護者の教育への参加)を国家目標に追加し、1994年

に「GOAL 2000:アメリカ教育法 (Educate America Act)」を制定して、州政府に対して目標達成を強く求めたのである。

GOAL 2000は、全米学力標準の達成に向けて「学校改善計画」を作成した州に対して連邦補助金を交付するものである。GOAL 2000では、そうした州の取組を支援する機関として「全国教育基準改善諮問委員会 (National Education Standards and Improvement Council: NESIC)」を設置し、主要5教科における教育目標の全米学力標準の開発を進めるとしたほか、各州の教育省に対して全米学力標準に準じた具体的な教育基準の設定を求めた¹⁹⁾。さらにクリントン大統領は、1994年アメリカ学校改善法 (Improving America's Schools Act) を制定し、成績基準の開発とその適用を各地方教育委員会に要求した。1994年アメリカ学校改善法は、1965年初等中等教育法の再授權法であると同時にその改正法であるが、クリントン政権はタイトルIの対象となる地方教育機関に対して、①数学と国語(読解)の分野において生徒が知っておくべき挑戦的な内容基準の開発、②これらの内容基準について「秀(advanced)」「優(proficient)」「良(partially proficient)」を表わす成果基準の開発、③5年次、6~9年次、及び10~12年次の3段階において少なくとも数学と国語における内容及び成果基準と結びついたアセスメントの開発及び実施、④上記の基準とアセスメントによるタイトルIの生徒の測定(すなわち統一システムの構築)、⑤成果基準の活用による改善のためのベンチマーク(「年度ごとの十分な能力向上(Adequate Yearly Progress: AYP)」)の構築とその達成に向けた努力の要請²⁰⁾という5項目をアメリカ学校改善法に盛り込んだ。要するに、連邦政府はタイトルIの補助金の受給対象となる地方教育委員会や学校に対して、連邦補助金の交付条件として全米学力標準を達成するための努力を義務として課したのである。こうした取り組みの結果、1990年代をつうじて各州に

において教育達成水準の整備が進んだことは事実である²¹⁾。しかし教育改革という点について言えば、1990年代における連邦政府の取り組みはあくまで間接的なものにとどまり、成果も限られたものであった。

5. 州レベルにおける「学校選択」の展開

一方で1990年代は、各州で「学校選択 (school choice)」の風が吹き荒れた時代でもあった。学校選択は「公共選択 (public choice)」の考えに沿ったもので、公立学校制度に競争原理を導入し、保護者の学校選択をつうじて教育の効率化と教育成果の向上を図るというものである。導入された学校選択の制度には多様なものがあるが、なかでも「学校バウチャー」と「チャータースクール」は最も代表的なものと言われるものである。

「学校バウチャー (school voucherあるいは education voucher)」は、公立学校で学ぶ生徒に「バウチャー」と呼ばれる現金引換え券を交付し、私立学校を選択できるようにするものである (自治体国際化協会 2002)。公立学校の授業料をバウチャー化して保護者に渡せば、保護者はそのお金を私立学校の入学費用に当てることができる。そこでは質の低い公立学校から質の高い私立学校への生徒の転校が促されるため、公立学校は私立学校との競争に負けないように教育の質を高める努力をせざるを得なくなる。この考えの背景には、私立学校に子どもを通わせる保護者は私立学校の学費と公立学校の運営に当てられる税金を二重に支払っているという批判と、それにもかかわらず一般に私立学校の方が教育内容が優れており、公教育は税金を無駄遣いしているという批判がある²²⁾。

学校バウチャーは古くから提唱されているものであるが、実際に導入したのは1990年のウィスコンシン州が最初である²³⁾。ウィスコンシン州の制度は、所得が貧困ラインの1.75倍以下の家庭の児童を対象に、学区への生徒一人あたり州補助金と同額の2,500ドルを支払うという

ものであった。これはバウチャーの対象を、私立学校に子どもを通わせるほどは財政に余裕のない家庭に限定したものである。バウチャー事業の対象地域は公立学校の機能に問題があるとされる大都市 (すなわちミルウォーキー市) に限定され、選択できる私立学校も当初は非宗教系の学校に限定された。対象人数も全生徒数の1% (1990-91年度では931人) を限度として始められた。しかし、1995年にウィスコンシン州のトミー・トンブソン知事 (共和党) はビジネス界や宗教学校の強い支持のもとに、バウチャーの対象を宗教系を含む全私立学校へと拡大するとともに、人数枠を15,000人に増やした。しかし、宗教系私立学校を対象に含めたことから、合衆国憲法が定める政教分離に反するとの訴訟が起こされた (Witte 2000: 162-164)。

学校バウチャーについては、1990年にオレゴン州、1992年にコロラド州、1993年にはカリフォルニア州で導入の賛否を問う住民投票が行われたが、これらはいずれも否決された。その後、バウチャー制度は1996年のオハイオ州クリーブランド市に続いて、1999年にはフロリダ州が導入したが、その後導入は進んでいない²⁴⁾。全体としても、バウチャーで私立学校に通う生徒の数は全米でも数万人しかおらず、成果としてはきわめて限定されたものとなっている。その最大の理由は、私立学校の大半は宗教系であり、宗教系学校への実質的助成になるバウチャーは、国教の樹立を禁止した合衆国憲法修正第1条に違反するという反対意見である²⁵⁾。学校バウチャーについては、2002年に連邦最高裁判所がバウチャー事業が中立なものであるかぎり違憲とはいえないとの判断を示している (Ackerman 2003)。しかし、それにもかかわらず学校バウチャーの導入は今なお大きな政治的争点であり続けている。

学校選択のもう一つの柱である「チャータースクール (charter school)」は、各州の教育機関 (州教育委員会、地方教育委員会、独立の認証機関等) との契約に基づき、教師、両親その

他の団体によって設置運営される新しいタイプの公立学校である(自治体国際化協会 1997)。チャータースクールの設立要件は州ごとに異なるが、カリキュラムの内容や教員配置などについて大幅な自由が認められており、スクールごとに特色ある教育が行われるのが特徴である。保護者はその地域に希望するチャータースクールがあれば、伝統的な公立学校かチャータースクールかを選択することができる。チャータースクールは公立学校であるため授業料は無料であり、入学に際しては生徒を選別してはならず、一般的には入学定員を超える申し込みがあった場合には抽選が行われる。なお、チャータースクールが地方教育システムから独立している場合、スクールバスは自前で提供するか、あるいはシステム等と契約を結んで提供する。校舎や教育設備はチャータースクールの設置者が整備する。教職員はチャータースクールが雇用し、雇用保険や労働安全規則については州の法律に従うものとされている。

チャータースクールの設立は、1991年のミネソタ州を皮切りに、1990年代をつうじて全米に拡大していった。連邦教育省の統計によれば、2002-2003年度には39州及びワシントンDCにおいて約2,700校のチャータースクールが設置されており、これはアメリカの全ての公立学校の3%に当たる。もっとも、チャータースクールの設立状況は州によってさまざまである。多くのチャータースクールが設立されている州は、カリフォルニア(349校)、アリゾナ(287校)、ミシガン(188校)、フロリダ(185校)、テキサス(180校)の5州である。これらの州は、チャータースクールの設立が比較的容易であり、カリキュラム等の自由度が高い「強いチャータースクール法」の州に分類されている。他方で、チャータースクールの設立要件が厳しく、カリキュラム等の自由度が低い「弱いチャータースクール法」の州では、チャータースクールの設立数は少ない。設立されたチャータースクールの数が10以下の州は、

ニューハンプシャー、インディアナ、オクラホマ、ユタ、ワイオミングなど11州を数える。

チャータースクールの設立目的も多様である。2000年の連邦教育省の報告書では、58%のチャータースクールが「新しいビジョン(alternative vision)」を設置理由にあげている。それに続くのは「特別な生徒への教育」が22.8%であり、「自治や弾力化の要求」が8.6%となっている(U. S. Department of Education 2000)。全米各地でチャータースクールが増加していることは事実であるが、チャータースクールに対する見方や評価は分かれている。チャータースクールの推進者は、多様なチャータースクールが供給されることによって保護者の選択の範囲が広がり、児童の多様な教育ニーズにきめこまかく応えることができると主張する。また、伝統的な公立学校とチャータースクールの間に競争が起きるため、双方において教育内容の向上が図られるとも主張する。他方で慎重派や反対派は、安易にチャータースクールが設置され、それらに生徒が流れれば、公教育システムが崩壊すると警戒する。なかでも当初多く聞かれた批判は、ビジネスの参入に対するものである。すなわち、営利企業が経営するチャータースクールはエリート志向になるという批判である。

しかしながら、連邦教育省の調査結果によれば、伝統的な公立学校と比較するとチャータースクールは規模が小さく、白人生徒よりもマイノリティの生徒を多く受け入れている。また、生徒の経済状況をみると、無料あるいは減額の学校給食を利用している生徒はチャータースクールの方が多く、低所得の家庭の生徒が多いという結果が示されている(U. S. Department of Education 2004)。全般的には、チャータースクールの生徒の成績は伝統的な公立学校より下がる傾向がある。また、営利企業が設置者となっているチャータースクールはまだ少ない。ただし、チャータースクールのなかには学校の運営業務を「教育経営組織(Education

Management Organization: EMO)」に委ねているものが約20%あり、そこにはエジソンスクールのような営利企業や「ボーイズ・アンド・ガールズ・アメリカ」のようなコミュニティを基盤とする組織(CBO)が含まれている(U. S. Department of Education 2004)。

チャータースクールに対してクリントン政権は当初から積極的な支援を表明した²⁶⁾。1994年に創設した「公共チャータースクール事業(Public Charter School Program: PCSP)」はチャータースクールの開設を支援するための連邦補助金であり、州政府に交付される²⁷⁾。連邦補助金の予算総額は1995会計年度は600万ドルであったが、2001会計年度には1億9,000万ドルにまで増額されている。

しかしながら、連邦政府の積極的な支援にもかかわらず、チャータースクールの設立は思ったほどには増えていない。2009年の全米のチャータースクールの総数は5,043校であり、公立学校の総数の5%にとどまっている²⁸⁾。その最大の原因は、多くの州が認可するチャータースクールの数に上限(caps)を設定していることにある。教員の全国組織である全米教育協会(NEA)は、チャータースクールに対して、伝統的な公立学校制度に影響を与えないこと、私立学校の公立チャータースクールへの移管を認めないこと、民間企業にはチャーターを与えないこと、チャータースクールの教職員に公立学校と同等の雇用関係を保障すること等の条件を付けている。それを受けて各州では教員組合がチャータースクール法の立法過程に働きかけ、既存の公教育に影響を及ぼさない仕組みを講じていった²⁹⁾。その結果、チャータースクールの認可枠は低く抑えられることになり、地域によっては多くの待機児童さえ生まれることになった³⁰⁾。

それに加えて、チャータースクールの設立に高いハードルが設けられたことも、チャータースクールの推進側にとっては逆風となった。チャータースクールの開設に際しては、連邦政

府から1万ドルから1万5千ドルの補助金が交付されるが、それを最も費用のかかる施設整備に当てることは禁止されている³¹⁾。チャータースクールの設立にあたっては、認可手続に膨大なペーパーワークが必要になるだけでなく、場所や校舎の確保、コンピュータシステムの構築、教員の確保や人事管理など総務機能の確立などのさまざまな仕事が必要である。しかし、チャータースクールの教育に情熱をもつ人々のなかには経営管理に疎い人も多い。そこで運営を企業などのEMOに委託すると、今度はEMOのアカウントビリティの問題が発生することになる。

さらに、生徒の保護者にとっても、チャータースクールを選択することは実はそう簡単なことではない。チャータースクールは既存の公立学校システムの枠外に設置されるため、スクールバス等の交通手段が提供されるとはかぎらない。また、チャータースクールは保護者の積極的な参加と支援を求める場合が多いが、低所得の家庭では働いている親が多く、教育への参加は大きな負担となりうる。都市部では近隣のチャータースクールを見つけることができるかもしれないが、そもそも人口が少ない農村部ではチャータースクールに子どもを通わせることは相当の負担となる。

これまでに開設されてきたチャータースクールの多くは、こうした制約条件を克服しながら運営されているものである。だが、現実には運営に行き詰って廃止されたチャータースクールも毎年相当の数に上っている。学校選択のフラッグシップとして注目されてきたチャータースクールであるが、それが新しいタイプの公立学校として成長していくためにはなお多くの克服すべき課題が存在する。

6. 「落ちこぼれをつくらない法律(NCLB)」

2000年の大統領選挙に僅差で勝利したジョージW.ブッシュ大統領は、就任のわずか3日後に「落ちこぼれを作らない法律(No

Child Left Behind Act: NCLB)」を提案すると宣言し、議会を驚かせた。この立法はクリントン政権が進めていた教育のナショナル・スタンダードを実現するものではあったが、その手法は明らかに従来の連邦政府のスタンスとは異なっていたからである。端的に言えば、NCLBは教育におけるナショナル・スタンダードの達成を至上目標とし、成果をあげられない公立学校と教員には改善を強制し、それでも改善を図れない公立学校には「民営化」という究極の制裁手段を用意するものであったからである。

ブッシュ政権のNCLBは、よく知られるように、ブッシュ大統領が知事を務めていたテキサス州の教育改革をモデルとしたものである。テキサス州は「テキサス学習能力アセスメント (the Texas Assessment of Academic Skills: TAAS) を開発し、州内の公立学校に統一テストを課して生徒の学習能力の向上を図ってきたことで知られる³²⁾。とくにヒューストンでは、各学校の校長のアカウントビリティを強化するため、校長の任期を1年とするとともに、退学者数とテストの点数について学校区が毎年厳格な基準を設け、基準を達成した校長には5,000ドル以上のボーナスを与え、達成できない校長は異動、降格あるいは免職とした。ブッシュは2000年の大統領選挙において、ヒューストンではこれらの改革により高校の退学者が大幅に減少し、テストの点数も上がったと述べ、「テキサスの奇跡」を強調した³³⁾。そして大統領に就任するや、ブッシュはヒューストンの学校教育長であったR. ペイジ (Rod Paige) を連邦教育省長官に任命し、教育改革に着手した³⁴⁾。

そしてブッシュ大統領は、就任直後の2001年2月27日に連邦議会において、「学校には改善を進めるための適切な機会とそれを行うための支援が与えられるであろう。もし学校がそれをせず、失敗を続けるならば、我々は保護者や生徒に別の選択肢を与えなければならない。それは、より良い公立学校、私立学校、個別指導あるいはチャータースクールである」と述べ、

学校選択を柱とする公教育改革を推進する意思を表明した³⁵⁾。しかし、「学校バウチャー」については議会が強く反発したため、ブッシュ政権はそれを法案から外さざるをえなかった。だが、それ以外の部分においてはテキサスモデルが取り入れられ、「落ちこぼれをつくらない法律 (NCLB)」は2001年12月に議会で決決、2002年1月にブッシュ大統領の署名によって成立した。

NCLBは700ページにも及ぶ複雑な立法であるが、同法のポイントは次の3点にある。その第1は、NCLBは1965年初等中等教育法及びその改正法である1994年アメリカ学校改善法を大幅に改正したものであるという点である。NCLBは州政府に対して教育のスタンダードを達成するための統一テストの実施と学校ごとの成績の公開を義務付けた。具体的にいうと、各州は2005-06年学校年度までに第3~8学年の生徒に対し、読解と算数の学力テストを毎年実施しなければならない。第10~12年の生徒は、その間に読解と数学のテストを最低一度は受験することが義務付けられる³⁶⁾。さらに州は読解と数学については2013-14年までにすべての生徒が「習熟」レベルに達することができるように年度ごとの達成目標 (1994年アメリカ学校改善法が導入した「年度ごとの十分な能力向上 (Adequate Yearly Progress: AYP)」) を定め、その達成状況を測定しなければならない (理科については2005-06年度までに目標を設定し、2007-08年までに試験を始めなければならない)。その際に、州はサブグループ (貧困家庭、マイノリティ、障害者、英語能力の劣る生徒) ごとに到達を測定しなければならない。また、高校では卒業生の割合を達成基準に含めることが義務化された。そして教員に対しても2006-06年度末までに高い専門能力及び資格を獲得するよう求めたのである。

第2は、全米の公立学校の半数にあたるタイトルIの連邦補助金を受けている公立学校に対して、州が定める目標 (AYP) を達成できなかつ

た場合の制裁措置を盛り込んだことである。具体的には、2年続けて AYP を達成できなかった学校は、教員に対して専門訓練を実施するとともに、生徒に対して他の公立学校に転校する選択肢を与えなければならない。3年連続して AYP を達成できなかった場合には、低所得家庭の生徒に対して個人指導等の補習教育を提供しなければならない。そして、それでも目標が達成できない学校はリストラの対象となり、カリキュラムの転換や校長の交代、チャータースクールへの移管、民間企業による運営などの改善策が講じられることになる。

第3の点は、生徒に学校を選択する権利を認めたことである。上に述べたように、タイトル I の連邦補助金を受けている学校が2年続けて AYP を達成できない場合、学校は生徒に「公立学校選択 (public school choice)」を与え、他の公立学校やチャータースクールへの転校という選択肢を与えなければならない。そして生徒が3年たっても AYP を達成できなければ、学区はその生徒に個人指導や補習教育を提供しなければならない。この個人指導や補習は、営利の教育機関、非営利組織、信仰に基づく団体 (FBO)、チャータースクール、地方教育機関など多様な供給者が提供することができる。その際に州は保護者の選択の範囲を広げることができるだけプロバイダーの参入を図り、利用可能な機関のリストを保護者に提供しなければならない。また、地方教育機関は、選択できる他の公立学校や利用できる補習サービスのリストを毎年保護者に通知し、生徒とプロバイダーの契約をサポートしなければならない。

このように NCLB は、ナショナル・スタンダードを達成するための措置として、統一テストによる成果測定を各学校に義務付け、「失敗校」にはリストラを課したのである。そして生徒と保護者には「失敗校」から転校する権利と補習教育を受ける権利が与えられた。すでにみてきたように、「学校選択」の導入に関する連邦政府の関与は、もっぱら連邦補助金を通じて

の支援であった。しかし、NCLB はそれを保護者の権利と位置づけ、AYP を達成できない学校に対して保護者の選択を図ることを「マンドイト」として課したのである。

この NCLB の立法化に対して、州や地方の教育機関だけでなく、州や地方政府の全国組織から批判の声が相次いだことはいうまでもない。2004年にバージニア州下院は、バージニアを NCLB から除外することを求める決議を98対1で可決した。同様の行動はオクラホマ州、コネチカット州、アイダホ州でも起きている (Stephens and Wikstrom 2007: 117-121)。また、全米州議会会議 (National Conference of State Legislatures: NCSL) は、2005年3月に NCLB に関するタスクフォース報告書を発表し、州が独自に取り組んできた教育改革に対する連邦政府の介入を強く批判した (NCSL 2005)³⁷⁾。

NCLB に対する評価は、生徒の学習到達度の目標年度が2014年におかれていることから、今後次第に本格化するものと思われる。しかし、すでに各州では AYP を達成できない公立学校が相当数に上ることが予想され、その再編が大きな議論になっている。しかし「失敗校」に義務付けられる個別指導や補習あるいはチャータースクール等の選択肢については、地方教育機関は対応ができていないともいわれている。とくにチャータースクールの場合、問題のある生徒を多く受け入れている学校ほど、AYP の達成は難しいものになる。GAO (U. S. Government Accountability Office) によれば、39の州すべてにおいてチャータースクールは州統一テストの対象に含まれていた (GAO 2005)。しかし、2002-03年度にテスト結果を公表した33州の状況をみると、21州では半数以上のチャータースクールが州の定める年次到達目標を達成していたが、12州では州目標を達成したチャータースクールは半分以下にとどまった。ただし州の達成度には、ユタ州の100%からミズーリ州の8%まで大きなばらつきがある。また、目標を達成できなかった

チャータースクールのうちタイトル I を受けている学校には改善が義務付けられるが、大半のチャータースクールはタイトル I の対象であることから、目標を達成できなかった時には生徒を他の学校へ転校させたり補習サービスを提供しなければならなくなる。GAO の調査によれば、18 州で 148 校がこれに該当し、3 州では転校が選択され、さらに 5 州では転校よりも補習が行われている。ただし、10 州ではいずれも実施していないか、あるいは状況を把握していないとの回答があったとしている（GAO 2005: 23-26）。この GAO の調査結果は、NCLB の存在がチャータースクールの設立に当たって厳しいハードルとなっていることを示している。各州は NCLB の実施に際して AYP のレベルなどを独自に設定でき、チャータースクールに対する特別措置を講じることもできる。しかし、現状は、チャータースクールの項でも論じたように、オーソライザーである州や地方の教育機関はチャータースクールに特別な配慮を払っていない。その結果、州による違いはあるものの、NCLB によってチャータースクールはますます窮地に追い込まれてきているようにもみえる。

おわりに

冒頭でも述べたように、2008 年の大統領選挙で共和党から政権を奪い返した民主党のオバマ大統領は、ブッシュ政権の教育改革を強く批判し、公教育を再生させる必要性を強調した。そして、ワシントン DC で実施されている「学校バウチャー」制度については廃止の姿勢を示している³⁸⁾。しかし、NCLB の見直しに対しては明確な態度を示しておらず、オバマ政権のもとで教育改革がどのような方向に進むのか、現時点では不明である。しかし、確実に言えることは、公立学校を中心としてきたアメリカの初等中等教育が、1980 年代からの「学校選択」の流れのなかで、さまざまな教育主体による多元的なガバナンスへと変容してきていることである。より端的に言えば、今ではより多くの親

が荒廃した公立学校よりも私立学校を選択するようになり、あるいは民間企業が経営する学校を選択するようになった。そして多くのアメリカ人は、住民自治の伝統的な公教育からは距離を置き、「消費者」の視点から教育サービスを選択するようになった。おそらくオバマ大統領も、ミドルクラスの高い支持を受けて当選した以上、この「学校選択」の流れを無視することはできないであろう。オバマ大統領の NCLB の見直しに対する曖昧な姿勢はそのことを物語っている。

一方で、オバマ大統領は、公教育の再生を唱え、チャータースクールへの支援を明らかにしている。なぜ、オバマ大統領はチャータースクールを支持するのであろうか。

アメリカでは、公教育はアメリカ人の市民精神を養うものとされてきた。それゆえ住民主体の公教育の運営はいまでもアメリカ社会の規範であり続けている³⁹⁾。地方教育機関である学区は、公選の教育委員で構成する地方教育委員会によって統治されるのが一般的である。地方教育委員会は公教育の基本方針やカリキュラムを策定するほか、教育行政の責任者である教育長を任命する。このシステムは 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけての革新主義の影響を受けて全米に広まったものである。そこではシティマネジャーと市議会の関係と同様に、教育委員会が教育行政の最高責任者である教育長を選任し、効率的な教育行政の任に当たらせるという制度設計がなされている。もっとも、学区の予算は教育委員会が作成するが、財源は地方税である資産税によるため、学区が属する市あるいはカウンティの議会の承認が必要である。また、学校建設などのために公債を発行する場合は、住民投票（レファレンダム）の実施が義務化されている場合がほとんどである。この「ローカル・コントロール」と呼ばれる住民自治の仕組みは、アメリカの公教育制度の最も根幹的な要素とされてきた。

この制度設計はまた、別の見方をすれば、教

育を政治対立から切り離そうとするものでもあった。19世紀末からの市政改革運動の展開のなかで、アメリカの地方自治体は政党政治から切り離され、効率的な経営を行うための自治体組織の専門化が進められた。そして地方の公教育についても、まったく同様の意図に立って改革が行われたわけである。

注意しなければならない点は、住民の負担と関与のもとに行われる公教育では、低所得者に対する教育は必ずしも保障されないことである。第二次大戦後の経済的繁栄のなかで白人ミドルクラスは低所得のマイノリティと居住地域を分け、質の高い公教育を構築してきた。ここでは公教育における「ローカル・コントロール」は、都市移民人口が急増するなかで白人ミドルクラスの利益を保護するためのレトリックとしても利用されたのである。

この「ローカル・コントロール」に異議を唱えたのが、人種差別に反対する公民権運動であった。1960年代になると、白人地区の児童を黒人地区の学校に強制的に通学させる「強制バス通学」が各地で進められた。また、連邦政府は1965年初等中等教育法を定めて貧困家庭の児童に対する積極的な教育支援に乗り出した。しかし、連邦政府による教育への関与と教育予算の急増は、1978年の「納税者の反乱」を機に厳しく批判されるようになる。そして1980年代になると、公教育そのものが問題とされ、「選択と競争」の原理に立った公教育の改革が全米各地で推進されていった。チャータースクールも、この公教育改革の流れの中から生まれたものである。

とはいえ、これまで見たように、チャータースクールは既存の公立学校に取って代わろうとするものではない。その設立目的はさまざまだが、そこには公立学校の教育すらも十分に受けられない児童を救済するために設立されたものも数多く存在する。しかしながら、ミドルクラスの関心は、落ちこぼれた子どもを救うためのチャータースクールよりも、テストで高い

得点をあげられる学校に向けられがちである。2010年の中間選挙で共和党は大躍進を果たしたが、その背景に、保守的な白人ミドルクラスを中心とした「ティーパーティー (Tea Party) 運動」の盛り上がりがあったことを忘れてはならない。学校選択による公教育の改革は、多くのティーパーティー運動家が主張するところでもある。オバマ大統領は、チャータースクールを積極的に支援する姿勢を示しているが、アメリカの公教育の危機はまだ過ぎ去ってはいない。これからアメリカの公教育改革はどの方向に向かっていくか。今後の動きが注目される。

参考文献

日本語文献

- 小池治 1990. 『アメリカの政策過程と政府間関係』 第一法規。
自治体国際化協会 1997. 「米国の公教育改革とチャータースクール—公教育の選択・分権・民営化—」 CLAIR REPORT No. 141.
自治体国際化協会 2002. 「アメリカの『教育バウチャー制度』」 『CLAIR事務所だより』 5月号。
土屋恵司 2006. 「2001年初等中等教育改正法 (NCLB法) の施行状況と問題点」 『外国の立法』 第227号 (2006年2月), 129-136頁。

外国語文献

- Ackerman, David M. 2003. "Education Vouchers: Constitutional Issues and Cases." *Report for Congress*, May 20. Congressional Research Service.
Bresnick, David. 1979. "The Federal Educational Policy System: Enacting and Revising Title I." *Western Political Quarterly*, 32(2): 189-202.
Coleman, James S. et al. 1966. *Equality and Educational Opportunity*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare. Office of Education: Government Printing Office.
Coleman, James S., Thomas Hoffer, and Sally Kilgore. 1992. *High School Achievement: Public, Catholic, and Private Schools Compared*. New York: Basic Books.
Colvin, Richard Lee. 2004. "Public School Choice: An Overview." In Frederick M. Hess and Chester E. Finn, Jr. eds., *Leaving No Child*

- Behind? Options for Kids in Failing Schools.* Palgrave.
- Cruse, Keith L. and Jon S. Twing. 2000. "The History of Statewide Achievement Testing in Texas." *Applied Measurement in Education*, 13 (4): 327-331.
- Friedman, Milton. 1966. "The Role of Government in Education." In Robert A. Solo, ed. *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press.
- Fusarelli, Lance D. 2003. *The Political Dynamics of School Choice: Negotiating Contested Terrain*. Palgrave.
- GAO (U. S. Government Accountability Office). 2005. *Charter Schools: To Enhance Education's Monitoring and Research, More Charter School-Level Data Are Needed*. GAO-05-5.
- Graham, Hugh. 1984. *The Uncertain Triumph: Federal Education Policy in the Kennedy and Johnson Years*. University of North Carolina Press.
- Greenstein, Fred. 1965. *Children and Politics*, Yale University Press.
- Hassel, Bryan. 2003. "The Future of Charter School." In Paul Peterson, ed., *The Future of School Choice*. Stanford, California: Hoover Institution Press.
- Kowalski, Theodore J. 1999. *The School Superintendent: Theory, Practice, and Cases*. Merrill.
- NCSL (National Conference of State Legislatures). 2005. *NCSL Taskforce on No Child Left Behind Report*. NCSL.
- Pullman, John D. and James J. Van Patten. 2005. *History of Education in America*, 9th ed., Merrill/Prentice Hall.
- Radin, Beryl A. and Willis D. Hawlwey. 1983. *The Politics of Federal Reorganization: Creating the U. S. Department of Education*. Pregamon Press.
- Spring, Joel. 2005. *Conflict of Interests: The Politics of American Education*, fifth ed. McGraw Hill.
- Stephens, G. Ross and Nelson Wikstrom. 2007. *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Policy*. Oxford University Press.
- Tyack, David B. 1974. *One Best System: A History of American Urban Education*. Harvard University Press.
- U. S. Department of Education. 2000. *The State of Charter Schools 2000 — Fourth-Year Report*. Washington, D. C.
- . 2004. *Evaluation of the Public Charter Schools Program: Final Report*. SRI International, Washington, D.C.
- Witte, John F. 2000. *The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program*. Princeton University Press.
- Wong, Kenneth K. 2008. "Accountability and Innovation: New Directions in Education Policy and Management." In Timothy J. Conlan and Paul L. Posner, eds., *Intergovernmental Management for the 21st Century*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Zeigler, Harmon, Ellen Kehoe, and Jane Reisman. 1985. *City Managers and School Superintendents: Response to Community Conflict*. Praeger.

注

- 1) 国有地の譲渡を受けた州政府はその土地を売却ないし貸与して大学設置の基金とした。これにより全米各州に60あまりの「ランドグラント (land grant) 大学」と呼ばれる州立大学が設立された。また1890年モリル法は大学における黒人差別を禁止したが、黒人を対象とした大学の設立を支援したことから、さらに20近い「ランドグラント大学」が設置された。
- 2) リンカーン暗殺後に大統領に就任したジョンソンは、初代教育長官 (U. S. Commissioner of Education) にセントジョンズカレッジ学長のヘンリー・バーナードを任命した。ただし発足時の教育省の規模は小さく、職員は4人しかいなかった。
- 3) その後、連邦教育部は名称を連邦教育局 (U. S. Office of Education) と変え、1953年にアイゼンハウアー大統領の行政組織再編により保健教育福祉省の一部となった。そしてカーター政権時代の1979年に連邦教育省が創設され、公式に閣内省として独立した。
- 4) 最初に無料の公教育を州法で定めたのは1854年のコネチカット州である。そして1911年にミシシッピ州が州法を制定し、合衆国の公教育制度は確立をみた。
- 5) また、1958年にアイゼンハウアー大統領は、ソ連のスポーツニク打ち上げのショックに対し「国家防衛教育法」を制定して、公立学校における科学教育への連邦補助を開始した。
- 6) 1954年のBrown vs. Board of Educationの判決において連邦最高裁判所は教育における差別の是正を連邦政府に求めた。これを受けて公民権運動は教育問題に重点を移していった。
- 7) ただし地域ごとの差は大きい。南部では元来カウンティの行政権が強かったうえに南北戦争後の混乱から地方教育委員会制度の確立は遅れた。
- 8) これ以外の教育行政に関する大きな全国組織としては、全米初等学校長会 (NAESP: 1921

- 年創設)と全米中等学校長会(NASSP:1916年創設)がある。
- 9) その最も有名な例とされるのが1976年の大統領選挙である。民主党候補のジミー・カーターはNEAの全面的支援を受けて当選を果たした。そして、その見返りに保健教育福祉省の一部局であった教育局(U. S. Office of Education)を独立させて教育省を設置した(Radin and Hawlwey 1983)。
 - 10) 1964年経済機会法にはヘッドスタート以外に、タイトルIとしてJob Corpsが設けられた。Job Corpsは恵まれない青年に対して職業訓練と教育を提供するための宿泊型の職業訓練センターを全米に設置するもので、現在でも連邦政府の直轄の施設として各地で運営されている。
 - 11) ヘッドスタート事業は、経済機会庁が廃止された後は連邦保健教育福祉省に移され、現在は連邦厚生省(U. S. Department of Health and Human Services)が所管している。
 - 12) ケッペルの前職はハーバー大学教育学部長である。ケッペルは1962年にケネディ大統領により連邦保健教育福祉省の教育局長に任命された。
 - 13) カソリック団体は、ケネディ大統領がカソリックであったことから民主党を支持し、カソリック学校に対する連邦の支援を求めている。
 - 14) 南部民主党議員は、カソリック学校に対するいかなる援助にも反対していた。
 - 15) 1970年代初めにニクソン大統領は、連邦補助金を分野ごとに束ねて州に実施権限を委譲する総合補助金を提案したが、そこには教育に関する連邦補助金も含まれていた。しかし民主党議員や圧力団体の反対から連邦議会は初等中等教育法の総合補助金化には動かなかった(小池1990)。
 - 16) マグネットスクールは「強制バス通学(busing)」よりも反対者が少ないという理由からも歓迎された。マグネットスクールに対しては連邦政府も1984年以来「マグネットスクール支援プログラム」を通じて財政的援助を行っている(Colvin 2004: 11-36)。
 - 17) この点で大きな影響を及ぼしたのが、社会学者ジェームズ・コールマンが1982年に発表した公立学校と私立学校の生徒の成績に関する調査結果である(Coleman, Hoffer, and Kilgore 1992)。コールマンは、私立学校の生徒の方が公立学校の生徒よりも成績が優秀であると指摘し、公立学校システムを改革する必要性を指摘した。なお、コールマンは1966年にも連邦議会の指示で当時の連邦教育庁が行った教育と人種問題の関係に関する調査に携わり、入学前の家庭環境が児童の成績に影響を及ぼしていること指摘し、白人と黒人の間にギャップがあることを指摘した(Coleman, *et al.* 1966)。
 - 18) 全米教育目標会議(NEGP)は超党派の独立機関として州知事(8人)、州議会議員(4人)、大統領任命者(2人)で構成され、1992年には連邦議員4人が加わり体制強化が図られた。
 - 19) 全国教育基準改善諮問委員会(NESIC)は1994年中間選挙で圧勝した共和党が連邦政府の関与に否定的であったことから解散に追い込まれた。
 - 20) そこでは「すべての地方教育機関と学校はAYP基準の達成に向けて努力するとともに、成果を達成するために必要な場合には補完的サービスや学校選択あるいは教員の入れ替えなどの措置をとらなければならない」と規定された。
 - 21) 1999年の一般教書演説でクリントン大統領はGOAL 2000を2000年以後も続けることを宣言した。なお、全米教育目標会議(NEGP)はAmerica Education Goals Panelと名称を変えつつも、各州の教育標準達成を支援するためのデータ作成などを行った。そして2002年の「落ちこぼれを作らない法律(NCLB)」制定まで活動を続けた。
 - 22) 学校バウチャーの考えを初めて提唱したのは、経済学者のミルトン・フリードマンである(Friedman 1966)。
 - 23) 1980年代にレーガン大統領は、「私立学校の授業料と公立学校維持のための税金支払いという二重の財政負担は軽減されなければならない」と主張し、私立学校へ通う子供を持つ低所得家庭を対象とした100~300ドルの連邦所得税減税を提案したが、実現しなかった。また1985年以降には恵まれない生徒に対する連邦補助金を低所得家庭を対象とする教育バウチャーに転換する法案を提出したが、これも失敗に終わった(自治体国際化協会1997)。
 - 24) フロリダ州の制度は、州内の公立学校に対して5段階評価を行い、最低評価の公立学校の子どもたちに対して1人あたり年3,000~5,000ドルを支給して私立学校への転校を可能にするものである。
 - 25) 他方で、私立学校からの供給にも限界がある。ブライアン・ハッセルは、私立学校には定員があること、バウチャーに付随する規制すなわち授業料の制約や入学試験における抽選制、アカウンタビリティや報告の義務などにも私立学校に二の足を踏むであろうと述べている。すなわち、私立学校のなかには少人数教育を売り物にしているところが多く、バウチャーでより多くの生徒を受け入れると、学校のカルチャーや既存の「カスタマー」を傷つけてしまいかねない。逆にバウチャーの生徒を受け入れたいとする学校もあるだろうが、それらは評判が悪く定員割

- れをしている学校かもしれない。しかし保護者たちはそうした学校は選択しないと述べている (Hassel 2003)。
- 26) クリントン大統領は、「チャータースクールは、公教育システムにおける結果に対するアカウントビリティ、競争、選択を推進することにより学校改革の力強いエンジンになるものである」と述べ、チャータースクールを積極的に支援したが、学校バウチャーには否定的な姿勢をとり続けた。Memorandum for the Secretary of Education, May 4, 2000.
- 27) チャータースクール支援プログラム (PCSP) は、1994年アメリカ学校改善法のタイトルXのPart Cとして創設された。PCSPは多様な目的に当てることができるが、施設整備には使えない。交付される期間は原則としてチャータースクール開設から3年以内である。
- 28) The Center for Education Reform, National Charter School and Enrollment Statistics 2010, October 2010. <http://www.edreform.com/_upload/CER_charter_numbers.pdf> [accessed 6 March 2010].
- 29) 全米教育協会 (NEA) のホームページによる。<<http://www.nea.org./charter/index.html>> [accessed 6 March 2011] 例えば、ワシントン州では1996年からチャータースクール法を制定するための住民投票や議会による立法作業が行われてきたが、教員組合の反対で成立しなかった。しかし2004年になってチャータースクール法はようやく成立した。Washington Charter School Resource Center, "History of Charter Schools." <<http://www.wacharterschool.org/learn/index.html>> [accessed 6 March 2011].
- 30) チャータースクールを推進する立場にある全米公共チャータースクール連盟 (National Alliance for Public Charter School) は、全米で約36万5,000人がチャータースクールの入学を希望しており、さらに1,100校のチャータースクールを設立する必要があると指摘している。<<http://www.publiccharters.org/node/45>> [accessed 6 March 2011].
- 31) なお、施設整備については別に the Credit Enhancement for the Charter School Facilities Program という補助金が2001年に設けられた。これはチャータースクールの設置者が資金の借入れをする際の信用を増強するものである。なお、カリフォルニアなどいくつかの州では独自に特別支援プログラムを設けている。
- 32) テキサス州では1980年代から教育改革に取り組んできた。1979年に導入された「テキサス基礎学力アセスメント (Texas Assessment of Basic Skills: TABS)」とそれを1984年に改訂した「ミニマム学力教育評価 (Texas Educational Assessment of Minimum Skills: TEAMS)」はTAASの母体となったものである (Cruse and Twing 2000: 327-331)。
- 33) もっとも、「テキサスの奇跡」については、それを疑問視する声も多い。CBSは、退学率の劇的な低下は、校長や教育委員会が退学者を他校への転校や他地域への転出として扱い、退学者としてカウントしないという操作が行われた可能性を指摘している。また、統一テストの成績向上は、成績の悪い生徒をテストを受ける第10学年に進級させなかったためではないかとしている。「The "Texas Miracle": 60 Minutes II Investigates Claims That Houston School Falsified Dropout Rates,» CBS News, August 25, 2004.
- 34) このヒューストンのアカウントビリティ制度はページが創設したものである。
- 35) 同時にブッシュ大統領は、「教育のローカル・コントロールは大事であり、ワシントンDCが公教育を支配してはならない。だが、連邦政府が予算を使っている以上、成果をあげなければならない。児童は毎年、第3学年から第8学年まで基礎読解と算数のテストを受けるべきである。なぜなら能力測定でしか児童の学習状況を知ることができないからである。私がそれを知りたいのは、アメリカの子どもたちを落ちこぼれにしてはならないからである」と述べた。
- 36) このほかに州は第4学年と第8学年の生徒から代表を選び、全国教育進捗度アセスメントテストに参加させねばならない。
- 37) このNCSLの報告書については、日本でも土屋恵司が紹介している (土屋 2006)。
- 38) ワシントンDCは連邦政府の管轄であることから、連邦議会は2004年1月に「DC学校選択インセンティブ法」を可決し、学校バウチャー制度を発足させた (Wong 2008)。オバマ政権はワシントンDCの学校バウチャーを廃止するとしているが、現時点 (2011年3月) ではまだ廃止されていない。
- 39) 地域や学校での教育と民主主義的市民性に関してはGreenstein (1965) を参照。

[こいけ おさむ 横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科教授]

