

CLAIR REPORT

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—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 141 (March 31, 1997)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人
自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに	1
第1章 チャータースクールを生んだ米国の公教育制度	2
第1節 米国の公教育制度	2
1 公教育の範囲	2
2 公教育制度の特徴	4
3 教育団体と教員組合	6
第2節 公教育制度の問題点	8
1 教育システムの断片性	8
2 教育財源の不平等性	8
3 公立学校の人種分離	11
(注釈／参考文献)	12
第2章 チャータースクールを取り巻く改革の動向	14
第1節 教育改革の意義と背景	14
1 「教育目標2000年」と公教育の現状	14
2 「危機に立つ国家」報告とその後の改革	18
第2節 学校選択(school choice)	20
1 学校選択の意義と背景	20
2 マグネットスクール	21
3 入学の開放	22
4 教育ヴァウチャー	24
第3節 学校区の分権(decentralization)	28
1 分権の意義と背景	28
2 現場主義管理	28
3 分権の効果と課題	29
第4節 民営化(privatization)/民間委託(contracting-out)	31
1 民営化の意義と背景	31
2 民営化の事例	31
3 民営化の論点と課題	33
(注釈／参考文献)	35

第3章 チャータースクールの誕生と発展	37
第1節 チャータースクールの意義と背景	37
1 チャータースクールの意義	37
2 チャータースクールの起源	39
3 チャータースクールの位置付け	40
第2節 チャータースクールの多様性と事例	43
1 州法の多様性と事例	43
2 学校の多様性と事例	49
3 手続とチャーター契約の事例	53
第3節 チャータースクールを巡る問題	57
1 政策上の対立点	57
2 運営上の問題点	61
(注釈／参考文献)	62
チャータースクールの効果と将来－むすびにかえて－	64
(取材協力者)	65

はじめに

1991年にミネソタ州で初めて成立したチャータースクール法は、年を追って全国に広がりをみせ96年末までに計25州及びワシントンDCで制定されるに至った。既成の教育組織団体のチャータースクールに対する警戒心は根強いものの、需要と供給の両面において公教育に選択の理念を導入するこの制度は、公教育の水準低下に危機感を持つ米国に「公立学校の新しい希望」(タイム誌94年10月31日号)をもたらすものとしてさらに他州へ波及する見通しである。クリントン大統領は96年の年頭教書演説において、各州に同制度を採用するよう呼びかけたが、これはチャータースクールが新たな公教育改革の手法として全国的にも注目される大きな存在となつたことを示している。

本レポートにおいては、チャータースクールを生むに至った米国の公教育制度とその現状を概観したうえで、公立学校の統治機構面からの改革に焦点をあて、関連する教育改革の動向に触れた後、チャータースクールの意義、実態及び問題点を明らかにする。

近年日本においても教育における多様化、選択、個性重視が強調されつつあるが、その実現方策が集権的システムの下、中央政府主導で議論されるのに対し、分権的教育制度に依拠する米国のチャータースクールは、一層の規制緩和を伴い私的団体、個人を主体とした下からの改革によってこれを達成しようとする点で対照的である。

本レポートは、当協会ニューヨーク事務所の定金整司所長補佐の執筆によるものであるが、このチャータースクールに関する改革運動の調査研究が、多様な米国教育の制度と実際、並びにこれらを巡る政治、行政、社会の動向についての理解を深めるとともに、今後の日本の教育制度改革に資するところがあれば幸いである。

1997年3月

第1章 チャータースクールを生んだ米国の公教育制度

第1節 米国の公教育制度

1 公教育の範囲

公（public）という用語には政府、大衆、公共といった異なる意味合いがあり¹⁾、公教育（public education）の概念についても、異なった定義付けが可能である。例えば、1) 政府が設置管理する公立学校による教育、2) 公的性質を持つ学校教育（前者に加え私立学校による教育を含む）、3) 公的規制を受け教育行政の対象となる教育（前者にさらに職業教育、社会教育等を含む）、といった狭義～広義の解釈が考えられる²⁾。公教育は、国家または政府がその必要に応じ次世代の市民を育成するための教育ともいえるが、教育には、個人の幸福追及のための資質形成という私的側面と、その成果が個人の属する社会全体を支えるという公的側面があるため、私的側面と公的側面の比重や公的側面を促進する政府の関与の度合の捉え方によって、公教育の範囲も異なるものとなる。

歴史的には米国の公立学校はイギリスの影響を受けたマサチュセッツにおいて発達し、最初の学校区設立は1789年のマサチュセッツ学校区法に基づくものとされる。ニューヨーク州においては18世紀後半まで教育を本来私的なものとみなす伝統が一般的で、貧困家庭の教育は教会や慈善団体によって行われていた。18世紀末から19世紀初頭にかけて一般住民への教育を公の権威によって行うべきとの認識が高まり、公立学校の運営資金を賄うため市町村の教育税導入が州政府によって促進された。同州において公立学校の授業料が完全に廃止されたのは1867年であり、マサチュセッツ州の1827年に比べ大きく遅れている³⁾。

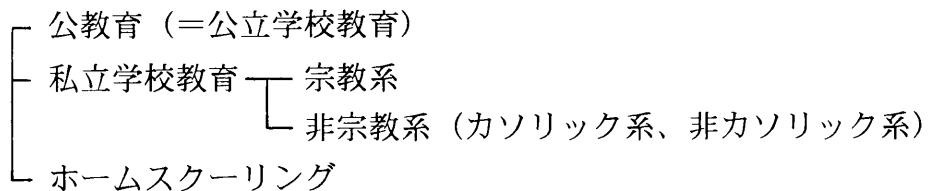
マサチュセッツ州の初代教育長官（1837年就任）であるホレイス・マンは、公教育がその形成過程で獲得すべき条件として、公的維持（税金で賄われる）、公的管理（公的支配を受ける）、普遍性共通性（入学制限がなくすべての者が共通に利益を受ける）、無償性（授業料が無料である）、非宗派性（宗教的関連を有しない）を挙げている⁴⁾。本レポートにおいては、このような条件、理念を満たすに至った公立学校教育、すなわち公立学校を通じ政府機関によって提供される、幼稚園・小学校からハイスクールまでの初等中等教育を公教育と捉えることとする。

したがってこの区分によれば、第一に、入学制限があり有償の私立学校（private school）教育や、税金で賄われないホームスクーリング（在宅教育）は、政府機関によって提供されるものではなく、公教育からは除外される。

公立学校と私立学校を比較すると、全米の公立学校数約8万5千校に対し、私立学校数は約2万6千校（全学校の23%）であり⁵⁾、生徒数では、公立学校生徒の約4,590万人に対し、私立学校生徒は約580万人（全生徒数の約11%）である⁶⁾。私立学校は非宗教

系学校（non-sectarian）と宗教系学校（religious school）に分類され、宗教系学校はさらにカソリック系と非カソリック系に分類できるが、非宗教系、カソリック系、非カソリック系学校の在籍者の割合をみると、それぞれ15%、51%、34%であり⁷⁾、私立学校生徒の多くは宗教系学校、特にカソリック系の学校に通っていることがわかる。なお、私立学校は税金を免除される非営利のものが圧倒的多数を占め、営利目的の学校は400校程度とみられている⁸⁾。

公立・私立の学校教育とは別に、米国においてはホームスクーリングが認められるのが特徴的である。全米で34州がホームスクーリング関連法を有しているが、ホームスクーリングに携わる両親に教員資格を義務付けない州が40州あり、標準試験等による教育の評価を義務付けない州も21州ある⁹⁾。州によって集計方法が異なるため正確な統計はないものの、ホームスクーリング法的擁護協会（HSLDA）の推定によれば、学校に通わず両親等から家庭で教育を受けている子供の数は90万人から120万人（全生徒の1～2%）にのぼる¹⁰⁾。ホームスクーリングを行う動機は、両親の宗教的信念、社会的悪影響からの子供の保護、公立学校不信など様々であるが、その数は年々増加する傾向にある。



第二に、幼稚園以前の就学前教育（幼児教育）やハイスクール後の中等後教育（高等教育、成人教育）は、万人に保障されるものではなく有償であり、公教育には含まれない。米国では、初等中等教育の各段階を示す場合、幼稚園（kindergarten）をK、以後小学校から学年を通算して1学年（1st grade）を1、最終学年（12th grade）を12と略称するのが一般的である（なお、幼稚園は通常小学校に併設され初等教育に含まれる）。これは、米国の学制が学校区によって異なり八・四制、四・四・四制、六・三・三制、六・六制のほか、五・三・四制、六・二・四制などの類型が混在し、異なる学制の学年を同一の基準で表現する必要性があるためである。

したがって、この方式によると公教育の範囲は「K～12」と表現されるわけであるが、これは義務教育年齢（法的に就学が義務付けられる年齢）の範囲と一致するものとは限らない。義務教育年齢は州によって異なり、義務教育開始年齢を州別にみると、5歳（7州）、6歳（19州）、7歳（22州）、8歳（2州）の違いがあり、義務教育終了年齢については、16歳（31州）、17歳（9州）、18歳（10州）の違いがある¹¹⁾。なお、年度途中であっても義務教育終了年齢に達した時点で学校へ通う法的義務はなくなるため中途退学（ドロップアウト）が可能となるが、学習を望まない生徒にこれを強いることは本人の利益にならないだけでなく他の生徒の妨げになるとの理由から、同年齢の引き下げが議論

されている州もある。

なお、K～12の初等中等教育はすべての学校区によってカバーされているわけではなく、全米学校区の中には初等教育のみの学校区が18%、中等教育のみの学校区が3%存在する¹²⁾。

2 公教育制度の特徴

合衆国憲法には教育に関する定めはなく、修正第10条において「本憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されない権限は、それぞれの州または人民に留保される」と規定されている結果、教育に関する権限は法的に各州に属することとなっている。すなわち米国においては教育は州の専管事項とされ、基本的な教育制度や教育政策は各州によって決定されるため、米国には50種類の異なる教育制度があるとさえいわれる。

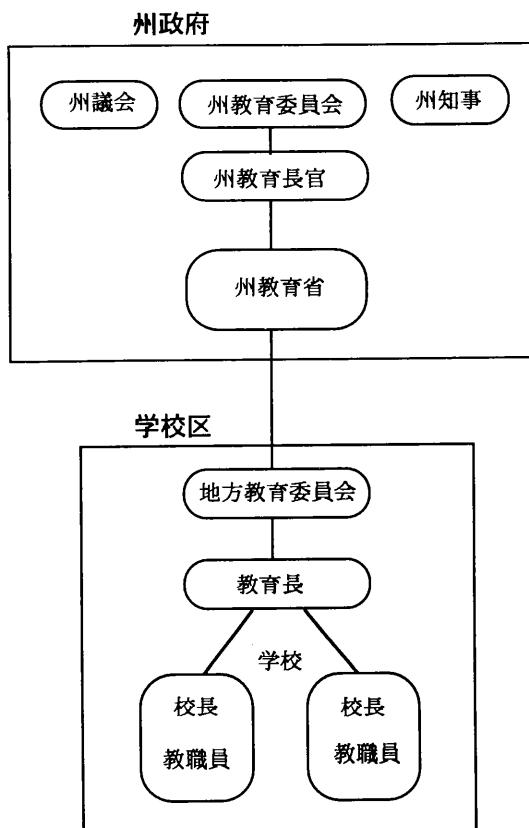
その一方で、各州の教育制度には全国的な共通点がいくつかみられる。その第一は、教育に関する権限が大幅に地方に委譲され、教育の管理運営が地方自治体の機能とされていることである。歴史的にも教育は警察、消防と並ぶ三大基本業務の一つとして自治体によって提供されてきた。全米の自治体による一般歳出のうち、公教育に対する支出が4割を占めている¹³⁾ことをみても自治体における教育の比重の大きさがわかる。

第二は、公教育を提供する団体として、特定目的自治体としての「学校区」(school district) が設置されていることである。学校区の政策決定機関としては、カリキュラム決定、教育長 (superintendent)・校長・教職員の雇用、予算編成等についての最終権限を有する「地方教育委員会」(local board of educationまたはlocal school board) が設置されている。地教委委員の選任方法については、公選による場合と市長等の任命による場合があるが、州別にみると、公選の地教委のみの州が30州、公選の地教委と任命の地教委が混在する州が19州（その内15州では公選の方が一般的）である¹⁴⁾。教育委員が通常ボランティアとして地域の一般住民から選ばれるのに対し、教育専門家である教育長は、校長、教頭等とともに管理者 (administrator) と称され、学校区内の最高行政官として教育プログラムの計画・評価、教育委員会に対する予算・人事案件の提案、学校区と地域との連携等の責任を有し、学校区運営全般についてリーダーシップを発揮する。

第三は、各学校区は、地方財源のほとんどを区域内の住民に賦課する財産税（通称学校税または教育税）に依拠していることである。ただし、課税権に関しては、学校区が独自の課税権を持つ「財政的独立型」と、独自の課税権を持たず一般目的自治体（市町村またはカウンティ政府）の一般財源から予算が配布される「財政的依存型」（通常支出用途は学校区独自で決定）とに大別される¹⁵⁾。また、学校区が課税権を有している場合でも、予算採択に関する有権者の承認については、有権者による毎年度の予算承認を必要とする州と、増税、一定税率の超過、公債発行の場合など特定の場合以外は有権者の承認を必要としない州とがあり、課税、予算承認のプロセスについては差異がある¹⁶⁾。

以上のように、学校区を基礎とする米国の公教育制度においては、住民が教育委員選出や予算承認を通じてその意思を教育に反映させる「ローカルコントロール」（地方による統治）が伝統的特徴となっている。また、特定目的自治体である学校区においてはサービスが税負担に直接結び付くため、教育成果や税金の使途に対する住民の関心が高い。これには教育の質がそのコミュニティの評価基準の一つになるという側面とともに、直接の受益者とならない住民（子供が私立学校に通う家庭や子供のいない高齢者）の間では増税に対する抵抗感が強いという事情も関係している。

このように住民自治の意識が強くローカルコントロールを原則としてはいても、法的には学校区は他の自治体と同じく州の創造物（creature of the state）であり、州政府に対して責任を負うものとされている。



州政府レベルにおける教育行政の統治構造についてみると、州内における基本的な教育政策及び諸基準を決定し学校区を監督する機関として「州教育委員会」(state board of education, board of regents等) が設置され、その下で教育政策を執行する「州教育省」(state department of education等) 及び最高教育行政官 (CEO) としての「州教育長

官」(superintendent、commissioner等)が置かれている。州教委委員の選任方法については、州知事任命、州議会任命、公選等、州による違いがあり、教育長官の選任方法についても、州によって州教育委員会任命、州知事任命、州議会任命、公選等のバリエーションがある¹⁷⁾。

州教育委員会は、教育委員及び教育長の任命、法律の制定、予算の配布等を通じて、州知事や州議会の影響を強く受けるためその意思決定過程は単純ではない。州政府が定める一般的教育基準、卒業要件、教師資格等に従い各学校区はカリキュラム編成、教師の採用等を行うが、州政府の学校区に対する統制力も州によって異なる。一般的には学校区への州補助金増加（第2節2参照）に伴い州はその影響力を強めつつあり、教育改革においても主要な役割を果たしている。

3 教育団体と教員組合

前項で述べた州・地方の教育機関、教育職を全国レベルで統括・代表し公教育の質向上に寄与することを目的とした組織として、次のようなものがある。名称から類推されるとおり、1・2は州・地方の教育委員会の全国組織であり、3・4は州・地方の教育長(官)、5・6は校長の集まりである。そして全国レベルの二大教員組合が7・8である。

- 1) 全米州教育委員会協会 (NASBE = Natl. Assn. of State Boards of Education)
- 2) 全米地方教育委員会協会 (NSBA = Natl. School Boards Assn.)
- 3) 全米州教育長協議会 (CCSSO = Council of Chief State School Officers)
- 4) 全米学校管理者協会 (NASA = Natl. Assn. of School Administrators)
- 5) 全米初等学校長会 (NAESP = Natl. Assn. for Elementary School Principals)
- 6) 全米中等学校長会 (NASSP = Natl. Assn. for Secondary School Principals)
- 7) 全米教育協会 (NEA = Natl. Education Association)
- 8) アメリカ教員連合 (AFT = American Federation of Teachers)

この他、特定の利益団体ではなく州関係者全体（知事、議員、政策立案者等）に奉仕する州間組織としての「全州教育協議会」(ECS = Education Commission of the States)や、学校と地域社会の連絡機関であるPTAの全国組織「全米PTA」等がある。以下では、組合員の利益擁護、ロビー活動、研修、研究を通じて教育政策に大きな影響力を持ち、教育改革の行方をも左右する教員組合(teachers' union)について解説する。

NEA（全米教育協会）は、米国で最も長い歴史を誇る最大の教員組合であり、1857年教育専門職の組織として、教職の質向上と教員の利益増進、公教育の理念促進を目的にフィラデルフィアで創設された。現在はワシントンDCに本部を置き、就学前教育から高等

教育機関に勤める教職員、退職教員、教員志望の学生を含む220万人の会員を有する。NEAは、50の州支部と13,250の地方支部を持ち、9,000人の代表者からなる議決機関、代表会議（Representative Assembly）が政策決定機関となっている¹⁸⁾。理事会には、各州等を代表する159人の理事があり、1996年7月よりロバート・チェイス氏（元コネティカット教育協会会长）が会長を務めている。

AFT（アメリカ教員連合）は、1916年イリノイ州の教師の自宅に集まった、シカゴ、ニューヨーク、オクラホマシティ、ワシントンDC等の代表によって、学校管理者に支配されない一般教員の意見を代表する新組織として結成された。1960年代以降戦闘的姿勢を打ち出すことによって勢力を拡大し、NEAと並ぶ地位を確立した（のち現実路線へ転換）。発足の歴史的経緯から、大都市や東部、中西部の大きな州に会員が多く、公立学校だけでなく私立学校の教職員、大学の教職員、州及び地方政府職員等の加入も認められ、38の州支部と2,122の地方支部に83万人を会員を擁している¹⁹⁾。本部はワシントンDCにあり、1974年に会長に就任したアルバート・シャンカー氏（元ニューヨーク市教員組合会長）が、1997年2月に死去するまで強いリーダーシップを發揮してきた。

NEAが、弁護士、医師と同様専門職としての教員の立場を強調するのに対し、AFTはAFL-CIO（アメリカ労働総同盟産別会議）に加盟し、他の労働者と共に立場から教員の権利擁護を主張する。また、組織構造の大きいNEAに比べ、AFTは改革に対し柔軟で地方組合の自立性も高い。このように成り立ちや性格の異なる両組織であるが、政治的にはどちらも民主党の有力な支持団体であり、10数年来財政的理由から合併に向けての議論が断続的に行われている。なお、地方組合（支部）の中には、ロサンゼルス、サンフランシスコの組合など、NEA、AFTの双方に加盟するものもある。

地方教員組合による団体交渉は学校区を単位として行われ、団体交渉の結果として組合契約（団体交渉協定）が締結される。組合契約は、教員の勤務条件だけでなく学校政策に対する不服申し立て手続きや、クラスの規模、カリキュラムについても規定し、学校区の教育政策実施に大きな影響を及ぼす存在となっている。しかし、近年では教育改革推進のため、組合契約によってコントロールされる領域を狭めたり、教員組合の交渉力を弱めることを目指した立法が、ミシガン、イリノイ、インディアナ、ウィスコンシン州等、共和党知事の州で行われつつある²⁰⁾。

なお、教員に団体交渉権が認められない州は全米で18州あるが（そのうち公務員全般に団体交渉権が認められない州は14州）、ミズーリ州を除きこれらはすべて南部西部の州であり²¹⁾、ほぼ全域で団体交渉権が認められる東部中西部において教員組合の力が強いことがわかる。

第2節 公教育制度の問題点

1 教育システムの断片性

米国の公教育制度は、前節で述べたとおり地方分権主義にその特色があるが、これは民主性、多様性という価値を反映する反面、教育システムの混沌性、断片性という問題につながるものである。

広域教育機関を除く一般の学校区数は全米で1万5千にのぼるが²²⁾、公教育が州及び地方レベルでコントロールされる結果、授業日数、カリキュラム、卒業の要件、教師の質・給与といった教育政策やその財源は、50の州と1万5千の異なる学校区において個別に決定されることとなる。近年では教育水準の向上のためには全国的な教育基準が必要との認識も高まりつつあるが、伝統的な分権的教育制度擁護の立場からは任意の全国基準設定についても抵抗が強い。

全米1万5千学校区のうち、生徒数10万人以上の22学区が全生徒数の11%を占め²³⁾、生徒数2万人以上の280学校区が全生徒数の33%を占める²⁴⁾一方で、生徒数2,500人未満の学校区数が全学校区の72%、生徒数300人未満の学校区数が同22%を占めている²⁵⁾。このことは、少数の大学校区の一方で無数の中小規模の学校区が存在することを示している。

州別の学校区数については、全州1学校区のハワイ州を例外として、ネヴァダ州の17からカリフォルニア州の1,044までばらつきがあるが²⁶⁾、ニューヨーク州についてみると、717の全学校区の中には生徒数102万人²⁷⁾を抱える全米最大のニューヨーク市学校区がある一方で、生徒数100人未満のものが14学校区存在する²⁸⁾。生徒分布については、ニューヨーク市学校区が州内生徒の37%を占め、ニューヨーク市以外の61市の学校区が14%、市域外の652学校区が49%の生徒を占めている²⁹⁾。同州の学校区は、ニューヨーク市等5大都市を例外とし、一般目的自治体（929タウン、557ヴィリッジ（ヴィリッジはタウンの領域内に存在する）、57カウンティ）³⁰⁾の区域とは無関係にその境界が引かれており、こうした細分化された制度はそれぞれの自治体と住民の結び付きを強化する反面、異なる種類の自治体の錯綜した境界は行政機構の重複と断片性という非効率な面を生んでいる。

なお、他州では大都市が複数の学校区に分割されている例や单一の学校区が複数の市を包含する例もみられ、コネティカット州のように全学校区が市町村区域と一致する州もある。

2 教育財源の不平等性

地方分権主義に依拠した教育システムがもたらす多様性、断片性は、教育の不統一性、不平等性と表裏一体の関係にある。なぜなら、地方学校区は独自財源を地域内の財産税に依存しているため、地域の富裕度（課税基盤）の違いが学校区間の教育支出の格差、ひいては教育水準の格差につながるからである。すなわち、財産価値が高く裕福な学校区では、充実した教育プログラム、優秀な教師、最新の設備・施設が確保されるのに対し、特別教育や矯正教育などの教育ニーズが高いにもかかわらず財源の乏しい都市部の学校区等では、限定的なカリキュラム、低賃金の教師、混雑し破損した施設という困難な状況に置かれる。

教育支出の絶対額（連邦、州、地方財源の総計）を比較する指標として用いられるのが、生徒一人あたりの教育支出額（per pupil expenditure = PPE）である。1993-94年度におけるPPEの全米平均は5,767ドルであるが、州別では最高の9,677ドル（ニュージャージー州）から最低の3,439ドル（ユタ州）まで大きな差がある³¹⁾。

法的に問題となるのはこうした州間における格差ではなく、同一州内における学校区間の格差である。なぜなら学校区組織、財源制度確立の責任を負うのは教育についての権能を有する州であり、各州の憲法は、例えば「完全で効率的な（thorough and efficient）」（ニュージャージー）、「完全で均一な（thorough and uniform）」（コロラド州）、「一般的で均一な（general and uniform）」（ミネソタ州）公立学校制度を保障すべきとする教育条項を有しているからである。

州ごとに、PPEの多い学校区（上位から5%目）と少ない学校区（下位から5%目）のPPEを比較すると、その差額が5,000ドルを超える州が28州に及ぶ。差額が最も大きい州はアラスカ州（12,737ドル）で、最も少ない州は、全州単一学区のハワイ州を除けば、ウエストヴァージニア州（794ドル）である³²⁾。

財源不足は、特にイナーシティ（大都市のスラム）や貧しい田舎において深刻であるが、1970年代以降、このような格差は州憲法に違反するとして、50州のうち半数以上の州で州政府を相手取った訴訟が提起されてきた。連邦最高裁は1973年、学校区間のPPE格差を招く州教育財源制度は合衆国憲法に違反するものではない旨判示しているが、現在までに13の州最高裁はこれを州憲法違反であるとする判決を下している³³⁾。

公教育費を財源別にみると、連邦（補助金）、州（補助金）、地方（自主財源）の割合（1993-94年度）は7%、45%、48%であり、それぞれ0.3%、17%、83%であった1919-20年度から比べ大きな変化を遂げている。地方財源割合は、1974-75年度に初めて50%を切った後、43～49%を推移しているのに対し、州財源割合も1978-79年度以降45～49%の範囲にあり地方財源と拮抗する状態となっている³⁴⁾。連邦政府も「1965年初等中等教育法（ESEA）」に基づく障害児教育、1968年ESEA再授權法に基づくバイリンガル教育等、使途特定補助金による新たな教育プログラムの創設により、1960～70年台にかけ劇的に支出額を増大させたが、全体からみると依然として連邦の財政的関与は小さい。

ただし、これらの数値は全米平均のものであって州の間においては大きな違いがある。

例えば、1992–93年度において、連邦財源割合が50州中最高のミシシッピ州では財源割合は、連邦16%、州55%、地方29%であるのに対し、地方財源割合が最高のニューハンプシャー州では連邦3%、州8%、地方89%、州財源割合が最高のニューメキシコ州では連邦12%、州74%、地方14%である³⁵⁾。同様に、同一州内においても学校区間で財源割合に著しい差異があり、貧困な学校区では州補助金への依存度が高く、裕福な学校区では自主財源の割合が高い。ニューヨーク州を例にとれば、州の財源割合が10%を下回る学校区から、80%を上回る学校区まで大きなばらつきがある³⁶⁾。

学校区間の支出格差を是正するため州政府が取り得る手段としては、1) 富裕学校区に対する支出制限、2) 貧困学校区への州補助金の重点配分、3) 課税基盤共有による富裕学校区から貧困学校区への資金再配分、が考えられる³⁷⁾。州による強制的な支出上限設定には、学校区の財政自主権を侵すものとして限界がある一方、富裕学校区による無制限な支出を認めれば、州財源が無限でない以上州補助金による格差補填は不可能である。さらに、学校区の区割り変更等による課税基盤の共有には住民の抵抗が強い。こうした困難をはらみつつも、州政府は上記の手法を組み合わせ、一般的には州税の増税を伴う州補助金の配分方式変更によって財政均衡化問題に対処してきた。

例えば、1973年、1990年、1994年の3度にわたり州財政制度が違憲判決を受けているニュージャージー州では、州補助金の再配分のため州所得税の創設、増税が民主党の知事及び議会によって行われた。前述のように同州のPPE平均は全米で最高であるが、学校区間のPPE格差は1993年で最大5,648ドル（11,521ドル対5,873ドル）ある³⁸⁾。格差是正のための増税が民主党の選挙敗北を招いたのに対し、後任のホイットマン知事（共和党、1994年～）は、1996年12月、州が定めた学習基準達成に必要な財源が手当てされていれば学校区間支出の厳密な均衡化は不要との考えに基づき、こうした課税基盤を持たない学校区に重点的に補助金を配分する新財政制度を成立させた。これは、金額以外の公平性判断基準を提供する全米初の試みであり、州裁判所がこの新財政制度を承認するか否かに注目が集まっている。

また、ミシガン州（州最高裁による違憲判決は免れている）では、州の課税ベース拡大のため、州内の教育財源の重点を地方財産税から州税に移す州憲法改正が、1994年3月に承認され全国の注目を集めた。これによって、地方財産税は3～7割減税されるとともにその一部が州財産税に転換されたほか、新たな教育財源確保のため州消費税率が4%から6%に、たばこ税が1パックあたり25セントから75セントに引き上げられた（同時に州個人所得税が4.6%から4.4%に減税されている）。この結果、PPEの学校区間格差は最大7,081ドル（10,358ドル対3,277ドル）から6,318ドル（10,518ドル対4,200ドル）へと減少している³⁹⁾。

このように、州政府は学校区間の財源均衡化に大きな責任を有しているものの、自由と地方主義の価値を体現する学校区制度のもとでは、完全な平等達成には限界があるのが実状である。

3 公立学校の人種分離

学校区間の所得格差に根差す財政的な不平等は、貧しいマイノリティ（黒人、ヒスパニック）の都市集中と豊かな白人の郊外居住という現象を通じ、人種間の不平等に結び付く問題となっている。1994年秋現在、全米の公立学校生徒の人種別内訳は、白人66%、黒人17%、ヒスパニック13%、その他5%であるが⁴⁰⁾、黒人生徒のうち、生徒の9割以上をマイノリティが占める学校へ通う生徒の割合は34%（東部9州に限れば50%）、生徒の過半数がマイノリティの学校へ通う生徒の割合は66%にのぼる⁴¹⁾。

1954年の連邦最高裁判決（ブラウン対トピーカ教育委員会事件）は、「人種的に分離された教育施設は、黒人の子供に教育的心理的発展を遅滞させる劣等感を醸成するため、本質的に不平等である」と述べ、公立学校における人種別学は憲法修正14条の平等保護原則に抵触し違憲であると宣言した。これは、奴隸解放後も全米で公然と行われていた人種別学を否定し、それまで60年近く維持されてきた「分離されても平等」（separate but equal）の原則をくつがえす歴史的判決となった。

その後、数百の人種分離解消（desegregation）訴訟が提起され、1964年の公民権法制定や学校生徒の人種構成適正化を指示する連邦裁判所命令発布を経て、ようやく法律等に基づく意図的な人種分離（segregation）は消滅していった。さらに人種による居住パターンの違いに由来する学校間の人種構成の不均衡を是正し、裁判所の定めた人種割合を達成するために多くの場合採用されたのが、居住区域（通学区域）外の学校への「強制バス通学」（busing）である。

この強制バス通学は白人家庭の不満を助長し、1970年代以降、都市から郊外への「白人の脱出」（white flight）を招いた。これは、都市学校区の課税基盤弱体化、都市の住環境悪化、中流家庭のさらなる郊外転出という悪循環をもたらし、貧困層、マイノリティの孤立化に拍車をかけた。さらに、都市へのマイノリティ移民の増加やその出産率上昇がマイノリティの集中度を高めている。

その結果近年では、生徒に長距離通学という負担を強いいる強制バス通学は、マイノリティ生徒の成績向上につながらないだけでなく、行政上の財政負担が大きく非効率であるとの理由から、裁判所にその見直しを求める動きが活発化している⁴²⁾。連邦最高裁も、強制バス通学は一時的方法であり、誠実に一定期間遵守すれば解除が認められるとの姿勢を見せ（1991年1月オクラホマシティ教委対ドゥーウェル判決）、こうした裁判所命令は徐々に弱められる傾向にある。例えば、デンバー（コロラド州）及びクリーヴランド（オハイオ州）では、1996年9月より強制バス通学が廃止され、住居に近い学校へ通う「近隣学校」（neighborhood school）制度が復活している。

こうした動向に対しては、ブラウン対トピーカ教委事件判決後の人種分離解消政策が解体され、人種再分離（resegregation）の助長と、事実上の人種分離（de facto desegregation）の固定化につながるとの批判もある。ハーバード大学の調査研究グルー

プは、教育上の人種分離は、居住地の自然な選択の結果生じたものではなく、長年の住宅差別や不公正な住宅政策に起因すると指摘し、住宅政策の改善と教育改革を結びつけた人種分離解消推進の必要性を強調している⁴³⁾。

また、連邦裁判所による裁判所命令緩和の動きに対し、州憲法に基づき教育機会の公正実現を訴える動きもある。コネティカット州最高裁は1996年7月、マイノリティが生徒の95%を占める州都ハートフォード市学校区の現状について、人種分離からの公民権保護と教育機会の平等を保障した州憲法に違反する旨判決し、州政府関係者に衝撃を与えた。被告の州側は、人口移動が原因で生じた事実上の人種分離や社会的経済的問題を反映した低い学校成績は、州公立学校制度の責任ではないと主張したが、判決は、因果関係は重要ではなく人種分離自体が有害であるとし、市内と郊外の学校間の人種不均衡をローランド知事と州議会に命じている。

人種分離解消手段としては、強制バス通学や学校区の境界線変更といった強制的なものから、近年は本人の選択に基づく任意的なものへと重点が移りつつあり、裁判所命令への対応策検討のため設置されたコネティカット州の審議会が1997年1月に行った答申も、学校区域外の学校選択を認める入学開放プログラムの創設、マグネットスクールの拡大(第2章第2節2、3参照)、学校選択を実効あるものにするための校舎建設に対する州補助金増額等、任意的ないし間接的な方法を提案している。

注釈／参考文献

第1節

- 1) *Longman Dictionary of Contemporary English New Edition*. UK: Longman, 1987/新村出編「広辞苑」岩波書店(東京) 1983
- 2) 吉村精一郎編著「アメリカ公教育の課題と展望」p24 川崎教育文化研究所(川崎市) 1992
- 3) 名和弘彦監修「現代アメリカ教育行政の研究」p22 溪水社(広島市) 1992
- 4) Cremin, Lawrence A. *The American Common School: An Historic Conception*. New York, NY: Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1951
- 5) 1993-94年度。 *Digest of Education Statistics 1996*, table5. National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education
- 6) 1996年秋。 *Ibid. table 2*
- 7) 1993-94年度。 *Ibid. table60*
- 8) Wagner, Joseph C., ed. *The Education Industry Directory*, p3. Boston, MA: EduVentures, Inc./St Cloud MN: The Education Industry Report, 1996
- 9) Clark, Charles S. *Home Schooling*, p776. CQ Researcher Vol. 4, No.33. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc. September 9, 1994
- 10) McLaughlin, John M., ed. *The Education Industry Report*. December 1995, St. Cloud MN: The Education Industry Publishing Group
- 11) White, Veronica O. "Compulsory Education", *NCSL Legisbrief*, Vol. 4, 41. Denver CO: National Conference of State Legislatures. October 1996
- 12) *Strategic Services for Education Markets 1994-95*, p2. Denver, CO: Quality Education Data, Inc.
- 13) 1992年度で40.3%。 *Significant Features of Fiscal Federalism Volume2: Revenues and Expenditures 1994*. Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations. December 1994

- 14) Alexandria, VA: National School Boards Association。なお、ハワイ州の単一学校区は州政府によって運営され、同州には「地方」学校区はない。
- 15) 財政的独立型学校区のみの州 11、財政的依存型学校区のみの州 33、その他 6（ハワイ州においては全州一学校区制であり州依存型である）。“Fiscally Dependent/Independent School Districts”, *Clearinghouse notes*. Denver, CO: ECS. 1993
- 16) 有権者による毎年度の予算承認を定めている州は、コネティカット、メイン、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ニューヨーク、バーモントの東部 6 州である。“States Requiring Annual Voter Approval for School Budgets”, *Clearinghouse notes*. Denver, CO: ECS. 1993
- 17) McCarthy, Martha et al. *State Education Governance Structures*. Denver, CO: ECS. November 1993
- 18) *National Education Association Fact Sheet*. NEA/www.nea.org
- 19) *What You Should Know about American Federation of Teachers*. AFT/www.aft.org
- 20) "GOP Efforts Put Teacher's Unions on the Defensive", *The New York Times*. September 4, 1995
- 21) National Public Employer Labor Relations Association

第 2 節

- 22) 1994-95年度で 14,772 学校区。Ibid., *Digest of Education Statistics 1996*, table90
- 23) 1994年秋。Ibid. table2, table92
- 24) 1993年秋。Ibid. table2, table91
- 25) 1994-95年度。Ibid. table89
- 26) Ibid. table90
- 27) 1994年秋。Ibid. table92
- 28) *Statistical Profiles of Public School Districts*. Albany NY: The University of the State of New York/The State Education Department, February 1995
- 29) *Statewide Profile of the Educational System*, p33. Albany NY: The University of the State of New York/The State Education Department, February 1995
- 30) *1992 Census of Governments: Volume 1 Government Organization*. Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce
- 31) Ibid., *Digest of Education Statistics 1996*, table165
- 32) 1992年。*Quality Counts: A Report Card On the Condition Of Public Education In the 50 States*. Washington, D.C.: Education Week, January 22, 1992
- 33) *School Finance Litigation Activity*. Denver, CO: ECS, 1993
- 34) Ibid., *Digest of Education Statistics 1996*. table155
- 35) Ibid. table156
- 36) Ibid., *Statistical Profiles of Public School Districts*
- 37) Walters, Jonathan. *School Funding*. p750. CQ Researcher Volume 3, No.32. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., January 7, 1994
- 38) "School Financing System Faces Court Test", *The New York Times*. January. 4, 1995
- 39) Kearney, C. Philip. *A Primer on Michigan School Finance, The Third Edition*. 1994
- 40) Ibid., *Digest of Education Statistics 1996*. table44
- 41) 1991-92年度。Phillips, Susan. *Racial Tensions in Schools*, p6. CQ Researcher Volume 4, No.1 Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc. January 7, 1994. / *Rethinking School Integration*, p916. CQ Researcher Volume 6, No.39 Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc. October 18, 1996
- 42) "A Wave of Suits Seeks A Reversal of School Busing", *The New York Times*, September 29, 1995
- 43) Orfield, Gary, Susan E. Easton, et all. *Dismantling Desegregation: The Quiet Reversal of Brown v. Board of Education*. New York, NY: The New Press, 1996