

## 第2章 チャータースクールを取り巻く改革の動向

### 第1節 教育改革の意義と背景

#### 1 「教育目標2000年」と公教育の現状

1994年3月31日、西暦2000年までに米国が達成すべき8つの教育目標を掲げた「アメリカ教育目標2000年法」(Goals 2000: Educate America Act)が、クリントン大統領(民主党、1993年～)の署名によって成立した。教育大統領を自認した前任のブッシュ大統領(共和党、1989～93)が1989年9月に招集した「教育サミット」において、全米知事との間で教育目標設定が合意され、1991年には大統領命令「アメリカ2000年」において6つの教育目標が示されたが、「目標2000年法」の8大目標のうち第1～3、5～7の目標は、ブッシュ大統領時代に設定されたこの6つの目標を踏襲したものであり、第4、8の目標はクリントン大統領が新たに付け加えたものである。

目標2000年法の下では、目標の具体的な達成プロセスは各州によって決定されるものとされ、同法の改革構想に即し挑戦的な学業基準と評価方法に基づく「学校改善計画」を作成した州に対し、これを支援するための連邦補助金が交付されることとなっている。3年度目の1996-97年度には、4億9千百万ドルの補助金が予算措置されているが<sup>1)</sup>、「1994年アメリカ学校改善法(1965年初等中等教育法再授權法)」による「タイトルI」プログラム(障害児等特別教育)に対する同年度予算、76億8千9百万ドルと比べれば、金額自体は大きいものではない。

保守派の間には、同法は連邦政府による州権の侵害であり、地方のカリキュラム決定に対する連邦統制につながるとする反発が根強い。また、第8目標(両親による子供の援助促進)は、家庭への不当な干渉であるとの批判もある。

実際、ニューハンプシャー、ヴァージニアの2州は、発足後2年間目標2000年プログラムに参加しておらず、初年度に参加したアラバマ、オクラホマ、モンタナの3州(ただし前2州は交付金請求を行っていない)は1996年6月時点で参加拒否の姿勢を示している<sup>2)</sup>。このような反発を反映し、1996年4月に成立した1995-96会計年度歳出法においては、補助金交付の前提とされていた各州による連邦教育省への「学校改善計画」提出義務付けが削除され(その作成自体は依然義務付けられる)、任意的な全国的カリキュラムと基準設定の役割を担うこととされた「全米教育基準改善評議会(NESIC)」の規定及び「学習機会基準」の言及も削除された。同時に、同歳出法では、州政府が参加を拒否する場合でも市内の学校区は、州政府の承認を得たうえで直接連邦政府に補助金申請ができるよう改正が行われている。

目標2000年法が掲げる目標の達成度を評価・報告する機関としては、「国家教育目標パネル(National Education Goals Panel = NEGP)」が設置されている。NEGPは、

1989年の教育サミットの後、1990年7月に設けられた連邦、州の代表からなる超党派組織であり、目標2000年法の成立に伴い、州知事8人、州議会議員4人、連邦議会議員4人、大統領任命者2人の計18人からなる独立した連邦機関へと改組された（1995-96年次委員長はジョン・エングラマー・ミシガン州知事）。NEGPは様々な指標をもとに目標の達成度に関する年次報告を行っているが、今までのところ各指標に目立った改善はみられず、現実には2000年における目標達成は困難視されている。

この8大目標の内容は次のとおりであり、こうした目標を掲げざるを得ない背景から、貧困、高校中退、生徒の学力低迷、読み書きのできない成人、麻薬と暴力に汚染された学校といった米国の公教育が抱える深刻な問題を読み取ることができる。以下、各目標に即して公教育の現状及び関連施策について述べることにする。

1) 「米国のすべての子供は学習の用意ができた状態で就学を開始すること。」

急速な知的情緒的発展を遂げる幼少期は学校での成功を左右する重要な時期であるといわれるが、就学前に身につけるべき社会性や学習態度を欠くだけでなく、健康に問題を抱えた状態で就学する子供が多い。

1996年NEGP報告<sup>3)</sup>によれば、91年における3～5歳児の就学前教育（デイケアセンター、保育園等）への参加率は、高所得世帯（年収5万ドル以上）で73%、低所得世帯（年収1万ドル未満）で45%であり、その差28%ポイントは96年においてもほとんど変化がみられない。また、94年における2歳児の疾病に対する完全予防接種率は75%にとどまっている。

なお、貧困家庭の3～5歳児を対象に就学前教育及び医療、栄養、社会サービスを提供するプログラムとして、「1964年経済機会法」に基づく「ヘッドスタート(Head Start)」がある。これはジョンソン大統領（民主党）が「貧困との戦い」の一環として創設したもので、クリントン大統領によってその拡大が推進されている。

2) 「高校卒業率が少なくとも90%に増加すること。」

NEGP報告によれば、18歳から24歳の国民のうち、高校卒業証書（またはそれに準じる証明書）保有者の割合は、90年から95年にかけて85～86%を推移している。また、95年3月に国勢調査局が25歳から29歳を対象に行った調査によれば、高校卒業証書（またはそれに準じる証明書）を取得した者の割合は、白人・黒人・ヒスパニック・その他の順に、87%・87%・57%・80%であり、人種間の差が著しい<sup>4)</sup>。

3) 「すべての児童生徒は、4・8・12学年から進級する際には、英語、数学、理科、外国語、公民・政府、経済、人文科学、歴史、地理を含む挑戦的な学科の習得を実際に示すこと。米国の各学校は、すべての児童生徒がわが国の現代経済において、責任ある市民、生涯学習、生産性ある雇用に備えてその知力を使えるよう、確実に学習させること。」

高校卒業率が向上しても、教育課程水準や卒業要件が低く卒業証書取得に実際的価値がなければ意味がない。高校卒業者が読み書き、計算能力及び一般的職業技能を欠いているとする雇用者からの批判に応え、学校職場間の効果的な連携、移行を推進する州・地方プログラムを助成することを目的に、「学校・就労移行機会法」(School-to-Work Opportunities Act of 1993) が制定されている。

しかし、「全国学力テスト」(National Assessment of Educational Progress = NAEP) の結果によれば、94年時点でリーディング(読み方)において熟達水準に達している生徒の割合は、第4・8・12学年でそれぞれ、30%・30・36%、92年時点でライティング(書き方)における基礎的能力を持つ生徒の割合は、第4・8学年でそれぞれ55%・78%、92年時点で数学において熟達水準に達している生徒の割合は、第4・8・12学年でそれぞれ、18%・21%・15%に過ぎない(以上、2000年の目標は100%)。なお、NAEPは1969年以来連邦法に基づき、第4・8・12学年の代表サンプルを対象に一定年次を実施されている米国唯一の包括的学力評価試験であり、その結果は「国家成績表」(National Report Card) と称されている。

4) 「わが国の教師は、自らの職業的スキルを継続的に高めるプログラムの利用機会と、米国の児童生徒を次の世紀に導き準備させるために必要な知識とスキルを獲得する機会を持つこと。」

教育の質向上には、優秀な教師の養成、採用、支援が決定的な重要性を持つが、NEGP報告によれば、全米の教員のうち、94年時点で主要担当科目における大学または大学院の学位を保有する者の割合は、63%にとどまっている。また、1996年9月に「教職とアメリカの将来に関する全米審議会」(州知事、教育者、ビジネス指導者からなる超党派組織) が公表した報告書「最も重要なもの：アメリカの将来のための教職」によれば、免許水準を満たさない教師が毎年5万人以上教職に就き、新人教師のうち12%以上は全く訓練を受けることなく授業を開始している<sup>5)</sup>。全米の教員数(私立学校を含む)は310万人であるが、生徒数の記録的増加(私立学校を含め、1996-97年度に史上最高の5,170万人を記録)と教員の退職によって、今後10年間で200万人の新しい教師が必要とされ、教員の量的不足も深刻化している。

5) 「米国の児童生徒は数学と理科の学力において世界一となること。」

96年11月に発表された第3回国際数学理科研究(国際教育達成度評価協会主催)による第7~8学年生徒の国際比較結果によると、米国生徒のスコアは数学が500(各国平均513)、理科が534(各国平均516)であり、対象となった41か国中それぞれ28位、17位に終わっている<sup>6)</sup>。

6) 「米国のすべての成人は読み書き能力を持ち、世界経済の中で競争し市民としての権

利と義務を行使するために必要な知識と技能を持つこと。」

NEGP報告によれば、92年時点で、16歳以上の国民のうち散文の読み書き能力において5段階中レベル3以上の得点をあげた者の割合は、52%であった（2000年の目標は100%）。また、94年時点で高校卒業直後に大学に進学した生徒の割合には、白人・黒人の間で12%、白人・ヒスパニックの間で9%の差がある。

7) 「米国の各学校から、麻薬と暴力、許可されない銃器とアルコールの持ち込みをなくし、学習可能な規律ある環境を提供すること。」

多くの学校で、校内の安全確保及び暴力的・破壊的生徒の処遇が課題となっており、1990年に成立した連邦法「学校区域内銃砲規制法」(Gun Free School Zones Act)では、学校から1,000フィート以内への拳銃持ち込みが連邦犯罪とされた（連邦最高裁は1995年4月、銃砲規制は州の権限に属するとして同法を無効と判決したが、同内容の州法が大半の州で制定されているため実質的規制面での変化はほとんどみられない）。

NEGP報告によれば、95年時点で、前年に麻薬・アルコールを使用した第10学年の生徒の割合は、それぞれ36%・64%に達し、同学年の生徒のうち前年に学校で恐喝または傷害を受けた者の割合は、35%にのぼる。また、94年時点で生徒の不品行によって授業が妨害されると回答した中学高校教師の割合は、46%である。

さらに、連邦健康人的サービス省が96年8月に公表した「麻薬濫用に関する全国家庭調査」の結果によれば、米国の青少年（12歳から17歳）のうち、前年に麻薬を使用した者の割合は、10.9%にのぼっている<sup>7)</sup>。

8) 「各学校は、両親との協調関係を促進し、子供の社会的、情緒的及び学問的成長の促進過程への両親の関与と参加を増大させること。」

米国では、両親の教育への関与及び学校活動への参加は、子供の成績向上のための極めて重要な要素であり、その増大を図ることは学校管理者の大きな役割の一つとみなされている。

しかし、この目標は、1994年に追加された新しい項目ということもあって、これを測定するための十分なデータは収集されていない。NEGP報告によれば、96年学校年度においてK～8学年の学校のうち、定期的なPTA会議に半数以上の親が出席したと回答した学校の割合は、78%であり、3～12学年の生徒の親のうち、同年度において二つ以上の学校行事またはボランティア活動に参加した者の割合は、62%であった。ただし、こうした調査結果が果たして統計的に意義があるのかという疑問も残る。

なお、全米PTAによれば、1996年には地方のPTA会員は、33年前の半分にあたる1千2百万人に減少している<sup>8)</sup>(同期間に生徒数は1割増加している<sup>9)</sup>)。

上記のうち、第1・8の目標達成には、家庭ないし両親の役割が極めて重要であるが、

米国の教育水準低迷は、貧困、麻薬等の社会病理や、片親、十代の妊娠、児童虐待に象徴される伝統的家族の崩壊とも関係が深い。なぜなら、こうしたこうした問題を抱える家庭では、子供を学習に向かわせる家庭の援助が欠如するからである。

連邦国勢調査局が1996年9月に発表したレポートによれば、95年において18歳未満の子供のうち、20.8%が貧困の中で生活している<sup>10)</sup>(4人家族の貧困ラインは年収15,569ドル)。また、婚外出産(私生児)は93年で全出産の3分の1に相当する31%にも達しているが、その人種別内訳は白人40%、黒人36%、ヒスパニック21%、年齢別では十代が全体の3分の1弱を占めている<sup>11)</sup>。1997年1月に連邦政府が発表した統計によれば、95年において十代の少女1,000人あたりの出産率は56.9にのぼる<sup>12)</sup>。さらに、94年度において児童虐待及び児童保護怠慢が認定された子供の数は全米で101万人にのぼっている<sup>13)</sup>(18歳未満の子供の数は6,800万人)。

こうした社会問題に対処するため、公立学校は、無料の学校給食(管轄は農務省)、性教育、麻薬・暴力防止カウンセリングなどを提供する社会サービス機関ともなっており、犯罪防止のため、金属探知機、カメラの設置、警備員の配置を行っている学校さえある。このことは教育運営に関する各種法令規則の増加に伴う組織の肥大化(教員は教職員全体の52%を占めるに過ぎない<sup>14)</sup>)ともあいまって、学校経費増大の一因となっている。PPE(生徒一人あたりの教育支出額)が1980-81年の2,502ドル(1993-94年の物価調整後は4,223ドル)から1993-94年には5,767ドルへと上昇し<sup>15)</sup>、教育に対する税負担が増大しているにもかかわらず、教育成果が低迷する現状は、住民の公教育不信を招く原因となっている。

1996年5月に実施されたファイ・デルタ・カッパ/ギャラップ世論調査の結果によれば、全国の学校全般について、A~Fの6段階評価でAまたはBの評点を与えると答えた者の割合は、私立学校に対しては57%であるのに対し、公立学校に対しては21%であり、国民の公教育に対する態度には厳しいものがある<sup>16)</sup>。

以上は総体としてみた公教育の現状であり、個々の学校についてみれば優秀な成績の公立学校も多く、学校間における学力の差が甚だしい点に留意する必要がある。例えば、1997年1月にニューヨーク州教育省が発表した州内4,098校の学校別成績表(ランキング)によると、州が設定したリーディングレベルを超える第6学年の生徒の割合は、上位10校では100~89%である一方、下位10校では0%~29%である。高校卒業生のうち州教育委員会(理事会)試験合格者に交付される卒業証書(理事証書)取得者の割合は、上位10校で99~77%である一方、下位10校では1%という結果となっている<sup>17)</sup>。

## 2 「危機に立つ国家」報告とその後の改革

クリントン政権による「目標2000年法」がブッシュ大統領の「アメリカ2000」の内容

を部分的に継承して制定されたことは前述のとおりであるが、さらに遡れば公教育改革が最初に国家的政策課題として前面に出されたのは、レガーン政権（共和党、1981～89年）時である。すなわち、1983年4月「危機に立つ国家－教育改革への至上命令－」と題する報告書が、「教育の卓越性に関する全米審議会」によって発表され、全国的な反響を巻き起こした<sup>18)</sup>。

同審議会は、州・地方教育長、大学学長、ハイスクール校長、元州知事、企業トップ等18人の委員から構成され、1981年8月連邦法に基づきベル教育長官の諮問機関として設置されたものである。その最終答申にあたるこの報告書は、米国の教育の基礎は「上昇する凡庸性（mediocrity）の潮流」によって浸食されてきたと指摘し、国をあげて教育の卓越性に向けた改革を行わなければ米国の将来は危ういと警告した。1957年の旧ソ連による史上初の人工衛星打ち上げ成功は、米国科学技術の優位性の危機を示すものとして「スプートニク・ショック」と呼ばれる衝撃を米国にもたらし、連邦政府が理数科目を中心とした高等教育に大規模な財政援助を行う「国家防衛教育法」成立の要因となったことで知られるが、同様に「危機に立つ国家」報告書は、米国経済の優位性の危機は公教育の水準低下が原因であると警鐘を鳴らし、経済発展と国の繁栄のための鍵として教育改革の重要性を訴えたのである。

教育内容の希薄化、学力への期待度の低迷、学習量の不足、優れた教師の不足等の米国教育の欠陥を、豊富なデータに基づき鋭く指摘した同報告書は、当時正確で時宜を得たものと受け止められ、政治家、研究者、政策立案者等の間に大きな反響を巻き起こした。このことは、公教育に対する国民の不信が増大しつつある反面、民主主義の根源としての公教育が国家の発展に果たす役割への期待も依然大きいことを示している。これを一つの契機として教育の質向上を目指す全国規模の多彩な教育改革運動が起こり、各地で様々な改革が試みられてきた。州全体の教育基準と評価制度の創設、州内共通試験の実施、卒業要件の厳格化、カリキュラム改革、教員の試験・研修・給与の改善、業績別給与の導入などがその例である。しかし前項で述べたように、生徒の成績をみる限り当時と比べ今日の生徒の学力や人種間格差に目立った改善はなく、こうした試みが機能してきたとは言い難い。

州の教育水準の底上げに焦点を当てた州レベルでの集権化を伴うこれらの改革は、教育改革の「第一の波」と称されるが、こうした改革にとどまらず80年代後半以降に議論に上るようになったのは、公立学校の統治機構、管理運営自体の改革である。その背景には、地方教育行政の官僚化の弊害、すなわち肥大化した学校組織、柔軟性を欠く法令規則や組合契約が教育の改善を阻んでおり、教育結果への責任性を欠く現状維持志向の現行教育システムを改革することなしには、教育の質的向上は実現できないとの考えがある。こうした主張に対応し伝統的な公教育制度の構造的変革を図る手法として出現したのが教育の「選択」「分権」「民営化」とみることができる。以下、第2～4節では、「チャータースクール」の誕生、発展に密接に関連するこれらの手法に基づく教育改革の動向について述べることにする。

## 第2節 学校選択 (school choice)

### 1 学校選択の意義と背景

裕福な家庭は、授業料負担のある私立学校の選択や、財産税の高い郊外の学校区への転居によって子供を最善と思われる学校に通わせることが可能である。しかし、従来の公立学校制度の下では、通学する学校は居住地に基づき学校区によって自動的に割り当てられるため、その学校が子供のニーズに適合しないものであっても、また教育の質や学校の安全性、規律に不満があったとしても、この割り当てに異議を挟むことはできない。教育の質が居住地によって決まり、しかもその居住地は前述のように個人の所得や膚の色に左右されるという事態が生じる。

「学校選択」(school choice)は、子供が通う学校の決定に際し、より広範囲の選択肢を両親に与えるべきであるとする考えであり、教育水準の低下問題に対する回答として、過去10年間、米国の教育関係者の中で最も議論を呼んできた教育改革の理念である。学校選択推進者は次のような理由でこれを支持する。

第一に、独占状態である公教育への市場原理導入が、公教育システム全体の向上を促進する。現行制度の下では、水準の低い学校には改善の動機付けがなく、そのような学校を割り当てられた生徒にはそこから抜け出す方法がない。公教育の消費者である両親に選択権を与えれば、生徒及び生徒に付随する資金獲得を目指した学校間の競争が促進され、両親の希望に沿う努力をする学校は栄える一方、劣悪な学校は淘汰され、教育全体の質的向上が実現されるというものである。

第二に、教育への両親の関与 (parental involvement) の増大は、子供の学習進歩を促進する。学校選択は、両親に対し子供にどのような教育を受けさせるべきか熟考する機会を与え、学校を選択するという行為自体が教育への関与を増大させる契機となる。「目標2000年法」の第8目標にあるように、米国では両親の教育への関与は生徒の学習成果向上のための重要な要素と考えられているのである。

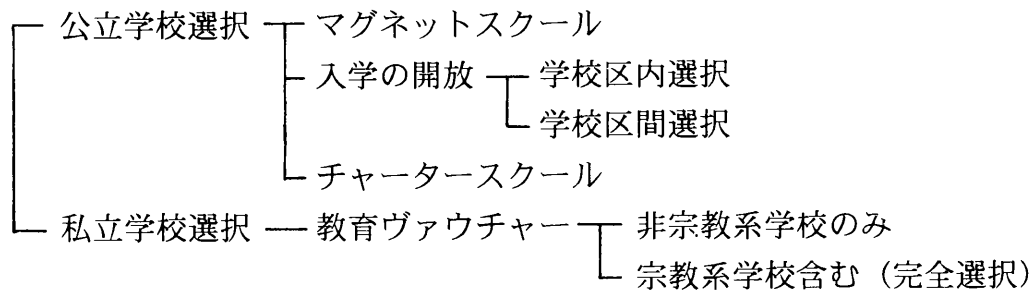
第三に、学校選択は教育機会を増大させ、生徒及び両親の学校に対する満足度を高める。理由は何であれ、入学を希望し主体的に選択した学校において子供の能力は効果的に発揮され、そうした生徒が集まる学校ではよりやりがいのある刺激的な学習環境が生まれるとされる。

これに対し、学校選択の批判者は、学校選択の導入は、一部の生徒のためのエリート学校を作り出すため、かえって人種や所得間の不平等を拡大するだけでなく、限られた公的資金が分散され、真の公教育改革努力が妨げられると反論する。しかし、学校選択には目的の異なるいくつかの形態が存在するため、その当否を一律に論ずることはできない。

学校選択の形態として現在最も注目を集め、かつ全国的な広がりを見せているのは、第3章で述べる「チャータースクール」である。以下本節では、チャータースクールの特徴を

浮き彫りにするため、他の学校選択形態について解説することとする。

学校選択には大別して、公立学校間の選択を認める「公立学校選択」(public school choice)と私立学校を選択を認める「私立学校選択」(private school choice)があり、前者には、「マグネットスクール」(magnet school)、「入学の開放」(open enrollment)などが含まれ、チャータースクールもこの範疇に属する。後者の典型が「教育ヴァウチャー」(education voucher)であるが、その中でも、選択可能な私立学校に宗教系学校が含まれる場合は、「完全選択」(full choice)と称されている。



## 2 マグネットスクール

マグネットスクール (magnet school) は、伝統的な通学区域の外に住む生徒をマグネット (磁石) のごとく引き付け、人種分離解消に役立てることを目的に、専門的な教育プログラムや特色ある教授方法を提供する公立学校の総称である。

マグネットスクールの起源は、20世紀初頭に設立されたブロンクス科学学校 (ニューヨーク)、ローウェルハイスクール (サンフランシスコ) など、学校区全体をエリアとする特色学校 (specialty school) に求めることができ、マグネットスクールも、数学、科学、芸術といった特定の科目に重点を置いたカリキュラムや、多文化教育、英才児向け教育、モンテッソリ方式 (51ページ参照)、開放教室方式等を取り入れることによって、教育内容、教育方法に特色を持たせている。

マグネットスクールは一般的に、マイノリティ生徒の割合が高く都市内の人種的に孤立した地区に設置され、通学区域外に住む白人生徒や私立学校へ流出しかねない白人生徒を誘引することによって (学校選択という自発的な行為を通じて)、公立学校の人種均衡を図ることを主目的としている。

マグネットスクールの設立が盛んとなったのは1970年代からであり、これは人種統合の方法として「強制バス通学」(第1章第2節3参照)よりも異論が少ないとの理由もあって急速に広まった。マグネットスクールはその特色ある教育プログラムが教育の質の向上にも寄与するとの期待も高く、現在ではほとんどの大都市に設置されるに至っている。



その形態としては、学校全体がマグネットスクールとされる場合のほかに、学校プログラムの一部に特色を持たせマグネットプログラムとして提供される場合もある。マグネットスクール（プログラム）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（MSAP）」を通じて財政的援助を行っており、過去12年間で10億ドル以上、毎年7千5百万ドルから1億千3百万ドルの資金が投じられている。また、1992年までに全国で2,400校以上が3,150以上のマグネットプログラムを提供し、1989年からの4年間では119学校区が補助金を受けたとされている<sup>19)</sup>。

しかし、マグネットスクールに対しては、学校区全体の教育水準向上には貢献しないとの批判もある。まず、人種均衡を目的としたマグネットスクールは、白人生徒の入学が優先され生徒の選別が実施されるため、すべての生徒にその選択権が保障されているとは言えず、学校区によって統制された選択の自由があるに過ぎない。またマグネットスクールは、一般校と比べ多くの資金と設備が投入されるため、有利な条件での運営が可能である。さらにマグネットスクールは、成績が良く意欲のある生徒を誘引するだけでなく、優秀な教師をも集めるため、一般校に残された生徒の教育を一層困難にする可能性がある。こうしたことから、マグネットスクールは公的システムの中の私立学校であると批判する声もある。

主目的である人種分離解消についても、最近の教育省の調査によれば、マグネットプログラムを有する学校のうち42%ではマイノリティ生徒の孤立削減目標が明確にされていない。目標が設定されている学校においても、結果的には多くの場合マイノリティ生徒数の増加率が抑制されているに過ぎず、半数以上ではその目標も達成されていないと同調査は指摘している<sup>20)</sup>。

### 3 入学の開放

入学の開放（open enrollment）は、居住する通学区域または学校区外に立地するの公立学校の選択を認める制度である。その形態として選択対象が学校区内の学校に限られる「学校区内選択（intradistrict choice）」と学校区外の学校の選択が認められる「学校区間選択（interdistrict choice）」とがあるが、狭義では、後者のみが入学開放制度とされる。

「学校区内選択」については、ニューヨーク市イーストハーレム地区の第4コミュニティ学校区が1973年に小中学校の入学を市学校区全体に開放し、学校の活性化、成績の向上を図った事例が有名である。

「学校区間選択」による入学開放プログラムを全州規模で実施したのは、ミネソタ州が最初である。その後、アーカンソー、アイダホ、アイオワ、ネブラスカ州等が続き現在では32州で類似のプログラムが実施に移されている<sup>21)</sup>（ただし、学校区にプログラム不参

加の自由を認めるものや転出可能な生徒の割合に制限を設けるものもあり、詳細な内容は異なる)。

ミネソタ州の入学開放プログラムは、1987年にまず学校区の任意参加方式で導入された後、1990年には全学校区の参加が義務付けられ、州内のすべての子供に学校区外の学校の選択権が認められた。

入学開放制度の実施にあたって重要なのは、第一に両親への情報提供、すなわち複数の学校比較に必要な信頼できる情報とカウンセリングの提供である。ミネソタ州では、各学校区には、ニュースレター、地方新聞、PTA会議、公的機関、教会等を通じて、入学のオプションを広報することが求められ、各学校区は情報請求者に対して学校プログラムについての情報を提供する義務を負う。また、同州教育省(子供家族学習省)は、学校区と共同で学校区の特徴を広報する情報システムを開発している。

第二に重要な点は、妥当な範囲内で通学交通手段を提供することである。スクールバスの運行がなければ、子供の送迎が困難な両親の選択権が狭められる反面(米国では子供が徒歩通学することはまれである)、無条件の交通手段提供は州または学校区のコストを著しく増大させるという問題がある。ミネソタ州では、生徒の通学輸送については、原則として選択先学校区の境界(学校区内バス停留所)までは両親の責任とされ(低所得家庭については、州から交通費用の払戻しがある)、その地点から学校までの輸送は受け入れ学校区の責任とされている。ただし、自宅・学校間のすべての輸送を両親、または受け入れ学校区が行うことも認められている。

第三に、生徒の学業成績や品行に基づく入学差別を防ぐ州政府の監視が重要である。ミネソタ州では、過去の学業成績、運動能力、障害、英語能力、規律違反等に基づく生徒の受け入れ拒否は禁じられる一方、学校にスペースの余裕のない場合は拒否が正当化される。また、州承認の人種分離解消計画を持つ学校区(ドゥルース、ミネアポリス、セントポール)については、人種均衡への悪影響を理由とする生徒の受け入れ、転出の拒否が認められている。なお、州教育省内には様々な疑問、苦情に応える相談窓口として、入学選択ホットラインが設けられている。

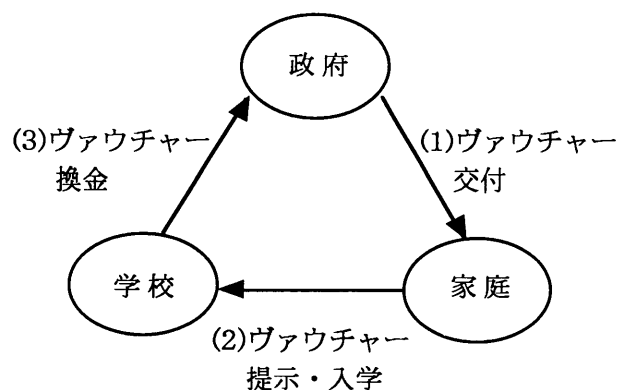
入学開放制度への批判として、自宅に近い「近隣学校」(neighborhood school)が好まれる結果、実際には学校区外への転校を望む者は少なく教室のスペースにも限りがあるため学校区間に変化をもたらすほどの競争圧力は生じないとの議論がある。ミネソタ州の場合、生徒が転出した学校区はそれに応じて州補助金を失うこととなるが、選択権を行使している生徒の割合は、全生徒の1~2%にとどまり、財政的インパクトは弱い。ただし、同プログラムの一義的目的は競争促進ではなく、重要なのは、子供のニーズと関心を把握し、各学校のプログラムと学習環境を比較する機会を両親に提供することであるとされている。

## 4 教育ヴァウチャー

### (1) 教育ヴァウチャーの意義と背景

教育ヴァウチャー (education voucher) は、政府が父母に私立学校の授業料に充当できる一定額の現金引替券 (「授業料ヴァウチャー」または「学校ヴァウチャー」) を支給することにより、父母の私立学校選択を支援するとともに、公立学校を私立学校との競争関係に置き公立学校改善を促そうとする制度である。

教育ヴァウチャーの起源は、経済学者ミルトン・フリードマンが1962年に著わした「資本主義と自由」に遡ることができる<sup>22)</sup>。フリードマンのプランによると、両親に公立学校の教育費と等しい額面のヴァウチャーが政府から支給されるが、このヴァウチャーは子供が入学した公立・私立の学校教育費に充当されるため、両親は子供を希望する学校へ転校させることによって、転校前の学校に不満を表明することができる。政府によって換金されるヴァウチャーを持つ生徒獲得のため、その要望を満たす多様な学校が設立され学校間の競争が起こり教育の質向上が促される。この場合の政府の役割は、学校が一定の最低基準を満たすことを保証することに限定される。



これが教育ヴァウチャーの理論的モデルであるが、現実に提案されてきた教育ヴァウチャーは、公私の学校を同一条件下で競わせるものではなく、私立学校選択者のみに財政支援を行う形態をとるものが多い。また、実際のヴァウチャー制度では、必ずしも物理的に引替券を介在させる必要はなく、対象となる子供の私立学校への入学数に応じて政府から私立学校に補助金を支給するという形式もとられる。さらに、私立学校の授業料負担を軽減させるため、私立学校選択者に対し、事後的に税額控除または税金還付を行う「授業料減税 (tuition tax credit)」や、奨学金を支給する「授業料補助金 (tuition grants)」も、私立学校選択を支援する点で「授業料ヴァウチャー」と趣旨を同じくし、教育ヴァウチャーの一形態と考えられている。

## (2) 教育ヴァウチャーの歴史と事例

「授業料ヴァウチャー」やその変形である「授業料減税」の考えは、自由市場原理を信奉する保守派の関心を集めてきた一方、ヴァウチャーが宗教系私立学校に使用される場合には（私立学校の大半は宗教系のため、選択を意義あるものとするために宗教系学校を含めることが主張される）、合衆国憲法修正第1条が禁止する「国教の樹立（政府の宗教介入）」にあたるとして、市民権団体の反対を受けてきた。

判例をみると、公立・私立の学校区分に拘らずすべての子供に教育的便益を与える制度に対してはその合憲性が支持されている。全学校に教科書を配布するルイジアナ州のケース（1930年）、公共交通機関による通学費を払い戻すニュージャージー州のケース（1947年）、州が購入した教科書を公私の学校に貸与するニューヨーク州のケース（1968年）などがその例である。1983年の最高裁判所判決（Mueller v. Allen）も、州所得税から授業料及び通学交通費を年間700ドルまで控除することを認めたミネソタ州法を合憲と判示しているが、専ら私立学校を対象とするヴァウチャー制度の合憲性に関しては明確な判例はなく、後述するように現在裁判が進行中である。

連邦議会でも、過去10数年来「授業料ヴァウチャー」や「授業料減税」の提案が検討されてきたが、立法化には至っていない。レーガン大統領（共和党）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中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（1982年、1983年）、1985年以降には恵まれない生徒に対する連邦教育援助を低所得家庭を対象とした教育ヴァウチャーに転換する法案を提出したが、いずれも失敗に終わっている。学校選択の熱烈な支持者であったブッシュ大統領（共和党）も、1991年8月に発表した「アメリカ2000年」プログラムにおいて、州及び地方政府の学校選択政策採用に対する財政的インセンティブ提供を提唱している。1996年共和党選挙綱領はヴァウチャー推進を謳い、ドール共和党大統領候補も選挙戦で「劣悪な公立学校への入学を強いられている人々に機会を」と主張し4年間で150億ドルの連邦ヴァウチャープログラムを提唱したのに対し、「公立学校選択」の強い支持者であるクリントン大統領（民主党）は、「私立学校選択」には反対ないし懐疑的立場をとっている。

州レベルでは、公立学校、私立学校（宗教系含む）における教育費支払のための全州的なヴァウチャー制度の採用を求める住民発案が、1990年オレゴン州、1992年コロラド州、1993年カリフォルニア州で住民投票に付されたがいずれも約2対1で否決された。また、授業料に充てるための州奨学金支給を目指すワシントン州「教育選択法イニシアティブ」も、1996年11月、66%対34%で否決に終わっている。1990年以降30以上の州議会でヴァウチャー制度導入の法案が提案されているが<sup>23)</sup>、次に述べるウィスコンシン州、オハイオ州の2例を除き、実現には至っていない。

両州のヴァウチャー制度は、私立学校に通う財政的余裕のない家庭の選択肢拡大を主眼とし、対象者を中低所得家庭に、対象地域を公立学校の機能不全が指摘される都市に限定

したものとなっている。しかし、政教分離問題を巡る両州の訴訟は州裁判所で相反する結論を生んでおり、最終的決着は連邦最高裁判決まで持ち越される可能性が強い。

### 1) Milwaukee Parental Choice Program (MPCP)

1990年にウィスコンシン州政府が創設したこのプログラム (MPCP) は、ミルウォーキーの家庭のうち所得が貧困ラインの1.75倍以下のものを対象に、市内生徒数 (1996-97年度で9万8千人) の1%を限度として始められ、MPCPに参加した私立学校には、学校区への生徒一人あたり州補助金と同額の2,500ドルが支払われることとされた

(1996-97年度では4,400ドル)。6年目を迎えた1995年同州は、非宗教系私立学校に限っていた選択対象を、宗教系を含む全私立学校へと拡大するとともに (市内122の私立学校のうち3分の2は宗教系)、人数枠を1,650人から15,000人へと拡大する立法措置を行ったが、同州最高裁は、これを政教分離違反とする地元教員組合及び市民権団体からの訴えを受け、1995年8月に拡大措置の差し止め命令を発した。1996年3月、合憲性についての判決では判事の意見が3対3に分かれ事案は地裁に戻されることとなったが、これを受けた同州地裁は同年8月、「州の資金は宗教団体または神学校の利益のために支出されてはならない」と規定する同州憲法を根拠に、差し止め命令維持の判決を下したため、拡大計画は中断されたまま2年目を迎えている。

なお、差し止め命令後、MPCPに基づく宗教系学校通学が不可能となった子供約2,000人に対しては、民間による奨学金プログラム (私的ヴァウチャー) が提供され救済が図られた。

### 2) Cleveland Scholarship and Tutoring Program (CSTP)

クリーヴランドの低所得家庭の小学生を対象としたオハイオ州のヴァウチャー制度 (CSTP) は、1996年8月に開始された。初年度の参加校は宗教系39、非宗教系10、人数枠は中低所得世帯の2,000人 (2,000人の決定はくじによる) であり、ヴァウチャー金額は一人2,500ドルが上限とされた (クリーヴランド周辺の公立学校の参加も認められるが、参加した公立学校はない)。これに対し、AFT (アメリカ教員連合)、オハイオ教員連合、オハイオPTA等の団体が、宗教系学校を含むことは合衆国憲法の政教分離原則に抵触すると主張し差し止め請求を行ったが、同州地裁は1996年7月、「学校が受ける利益は、資金援助を得た個人による純粋に独立した選択に基づく間接的なものに過ぎない」と述べ、政府による宗教援助にはあたらず合憲との判決を下した。この結果、公金援助を受けた生徒の宗教系学校通学が全国で初めて実現している。

### (3) 教育ヴァウチャーの論点

劣悪な公立学校に縛られた両親に学校教育の選択肢を与え、教育システムに競争原理を導入することによって教育全体を改善すべきと主張する推進者に対し、教員組合等公教育

の擁護者は次のような理由でこれに反対する<sup>24)</sup>。

#### 1) 私立学校援助と政教分離違反

ヴァウチャーは事実上の私立学校補助金であり、社会的公正や貧困者への均等機会推進というヴァウチャー支持者の大義名分は疑わしく、公教育破壊という意図が裏に隠されている。クリーブランドのようにもともと私立学校に在籍する子供をも対象とする場合には、競争原理も機能しない。教育ヴァウチャーは政府による私学規制につながる可能性があり、教育への政府介入に反対する保守派の従来主張とも矛盾する。また、宗教系私立学校が選択対象に含まれる場合には、政教分離原則に違反する。

#### 2) コスト負担

私立学校在籍者にも支給されるヴァウチャーは、公立学校へ向けられるべき財源の希薄化を招く。公立学校生徒が私立学校へ転出しても公立学校の運営経費はそれに比例して減少するわけではなく、公立学校に取り残された子供の教育財源を圧迫し、公教育システムを悪化させる。また、ヴァウチャー創設、運営自体にも行政経費がかかり、納税者の負担が増加する。

#### 3) 私立学校の公的責任

多くのヴァウチャー提案の下では、希望する生徒をすべて入学させることが私立学校に義務付けられておらず、学習能力や品行、社会的地位によって生徒が選別される結果（ただし、ミルウォーキーでは生徒の選別は禁止されている）、学習障害、英語能力の劣る子供など、教育困難な子供が公立学校に取り残される。また、私立学校は公的資金を使用するにもかかわらず、規律、カリキュラム、資金管理など公立学校が遵守する基準に従わず、公的責任を負わないのは問題である。

#### 4) 教育成果

生徒が抱える社会経済的要因を勘案すれば、私立学校生徒の成績が公立学校生徒の成績より優れているという証拠はなく、改革は公立学校制度の中で十分可能である。

なお、ミルウォーキーのヴァウチャープログラムについては生徒の出席率と両親の満足度の向上が報告されているが、生徒の学力達成度に関しては、ハーバード大学及びヒューストン大学の調査結果がテストの得点に格段の向上はないと結論付けた一方、ウィスコンシン大学の調査結果は、同プログラムに参加した生徒は公立学校生徒よりも優れた成績をあげたとしている<sup>25)</sup>。互いに矛盾するこの研究結果は、成果測定の困難さを示す一方、ヴァウチャー賛否両陣営の論争をあおる形となっている。

### 第3節 学区の分権 (decentralization)

#### 1 分権の意義と背景

教育改革における「分権」(decentralization)とは、学校教育の改善のため、学区の中央事務所から各学校現場に対し、意思決定の権利と責任を委譲することである。

分権化の必要性が特に高いとされるのは、行政組織が複雑化しローカルコントロール(5ページ参照)が形骸化した都市の学区である。1980年代には、生徒数5万人以上の全国の学区うち、6割の学区が何らかの権限委譲を行ったと推計されている<sup>26)</sup>。こうした都市部における分権化の動きの背景には、学習成果の低迷、財政状況及び学校施設の悪化といった教育の危機的な状況と、肥大化・集権化したトップダウン方式の官僚機構は、学校によって異なるニーズや変化する社会の要望に効果的に対応できないとの認識がある。

言い替えば、教育を改善するうえでの問題は学校教育の構造自体に根差したものであり、その解決には、法令規則によって長期間維持されてきた教育の組織・提供方法を変え、学校システムの統制機構、学校における教師の役割、教育の過程等を根本的に変革する必要があるとされる。

また、学区の分権化の理論的基礎には、労働者の生産性は分散化された参加型の意思決定システムの採用によって向上するというビジネス界の経営理論がある。すなわち、教師及び両親という、生徒ないし教室に近い人々は、教育の内容と質に対し真の利害関係を有するため、こうした人々に意思決定の権利と責任を移動・再分配すれば、その知識、活力、創造性が有効に活用され、学校及びコミュニティに特有のニーズに対応した教育が実現され、教育の改善が図られるとされている。

#### 2 現場主義管理

学校の自律性を高め、教師(場合によっては両親、住民、生徒を含む)の間で意思決定を共有し、学区内の分権化を図るため多くの学区が採用してきたのが「現場主義管理」(SBM = site-based management または school-based management)と呼ばれる手法である。SBMによって委譲される権限は通常、1)カリキュラム/プログラム 2) 予算、3) 人事、の3分野に大別され、SBMには、教師の権限強化 (teacher empowerment) や中央管理機構の縮小 (downsizing central administration) が伴うのが普通である。SBMによって委譲される権限の範囲、程度や、SBMの形態は多岐にわたるため、SBMの一律な定義付けは困難であるが、教師、両親等からなる諮問機関として「学校現場委員会 (site council)」が設置されるものがSBMの典型とされる。以下では、公選の学校現場委員会が設置され最も大胆なSBMとされるシカゴの事例を紹介する。

生徒数全米第3位のシカゴ市学校区では1989年、「地方学校評議会（Local School Council = LSC）」と呼ばれる学校現場委員会が、約550の全公立学校に設置された。これは、イリノイ州政府が1988年に公立学校の統治構造の全面的変革を目的に制定した「シカゴ学校改革法」に基づいている。同市の教育改革論議は、1980年の財政危機を契機とし、高校のドロップアウト率の高さや全国平均をはるかに下回る学校成績という調査結果の発表によって促された。その成果として制定された同法は、官僚的規制を緩和し責任の重点を学校や両親に移せば、生徒の成績向上のために必要な校長の指導力を高めることができるとの考えに立脚している。

各学校に設置されたLSCは、それぞれ教師2人、父母6人、住民代表2人と、LSCが選任する校長によって構成され（高校の場合には、人事に関する投票権を持たない生徒代表一人がこれに加わる）、教師、父母、住民代表メンバー（任期2年）は住民の投票によって選出される。LSCには、校長の選任及び評価、予算の編成と承認、3年間の学校改善計画の承認、カリキュラムの選定等の幅広い権限が付与されている。シカゴ学校改革法によって終身在職権が廃止され、4年間の実績契約（performance contract）に基づいて雇用される校長には、教職員の選考と指導監督についての大きな権限が付与されることとなった。

なお、LSC間の情報交換、調査研究、研修等を目的として、市内11の地区ごとに各LSCの代表から構成される学区内学校委員会が設置されている。

### 3 分権の効果と課題

現場主義管理（SBM）すなわち学校区分権の効果としては、カリキュラム・特別プログラム・教授（instruction）に関する意思決定の改善、両親や地域住民の教育過程への関与の増大と連携の強化、教務に対する教師の意欲と満足の上昇、生徒の動機付けや学習成果の改善等が期待されている。しかし、教務に対する教師の意欲と満足の上昇が分権化の成果として報告されているものの、分権化による学校の構造的変化と、生徒の成績向上との間の因果関係を立証する調査結果はほとんどみあたらないのが実情である<sup>27)</sup>。

シカゴにおいても、分権化推進者は、安心して学習できる環境の整備、劣悪な教師の追放といった改善があったとするが、テスト結果や出席率といった測定可能な指標においては進歩がみられず、学習成果向上という結果に対するLSCの動機付けと責任の欠如、住民のLSCに対する関心の衰え等が問題点として指摘されている<sup>28)</sup>。また、シカゴでは、従来15名の教育委員会委員の推薦は任命委員会によって行われ、市長はその拒否権を有するのみであったが、1995年6月、市長の直接任命による5名の教育理事会（board of trustees）が創設され市長の教育権限が強化されるなど、行き過ぎた分権化への反動も起きている。



学校区の分権化成功のためには、教育行政の専門知識を持たない学校現場委員会のメンバーに対する適切な研修の実施や、校長、教師、両親、住民の間における建設的な関係の構築が必要と指摘されている。また、効果的な改革を実施するうえでの障害として、学校資金使用上の裁量権を狭めている各種規制、学校改善計画実施を制約する団体交渉協定の存在が挙げられている<sup>29)</sup>。

アリゾナ州では、1994年、生徒数600以上、学校数2つ以上の学校区に対し学校現場委員会の設置が州法によって義務付けられたが、委ねられる責任の範囲、諮問の拘束力等は学校（区）によっても異なる。SBMの中には、それ自体が目的化し生徒の成績向上に対する目標が明確でないものがあり、分権化が効果をあげるためには、規則緩和等他の改革を並行して実施するとともに、生徒の学習に焦点を置き学習成果に対する学校現場の責任性を向上させる仕組みを構築することが必要と考えられる。

## 第4節 民営化 (privatization) / 民間委託 (contracting-out)

### 1 民営化の意義と背景

市場主義経済が効率面で公的管理に優るとの見方が一般的な米国においては、行政サービスの質向上とコスト削減を同時に達成する手段として、民営化 (privatization) ないし民間委託 (contracting-out) の手法が様々な行政分野で取り入れられている (本来政府資産、事業の民間への売却を意味する「民営化」という用語は、「民間委託」の同義語として用いられることが多く、本稿においてもその意味で使用する)。こうした現象は公教育の部門でも例外ではなく、学校の施設維持、清掃、給食、スクールバス、保健、情報などの「非教育 (補助) サービス」分野に関しては既に民間会社の参入は珍しくなくなっている。本節で取り上げるのは、近年大きな注目を集めている教育の本質に関わる分野の民営化、すなわち、学校区の財政、会計、法律、人事サービス等の「教育マネジメント」や、カリキュラム設計、教育プログラム、教員研修サービス等一連の「教育サービス」分野の民間委託である。

こうした分野が民間委託される背景には、様々な教育改革努力にもかかわらず一向に改善しない生徒の学力低迷や学校区の深刻な財政悪化がある。特に貧困や人種分離等の社会的経済的問題を抱える都市部には、立ち遅れた経営システム、膨張した官僚機構や硬直した教員組合契約に阻まれ、独力での改革に行き詰まった学校区が多い。民間の効率的な経営方法や革新的な教育方法、資金力に頼り局面打開を図ろうとした学校区 (教育委員会) と公立学校運営に利潤獲得の領域を見い出した民間企業の利害の一致が、民間委託をもたらしたといえることができる。

### 2 民営化の事例

地方学校区 (教育委員会) から「教育マネジメント」「教育サービス」分野の委託を受ける営利目的の民間会社は「EMO」 (Education Management Organization) と略称され、EMOによる学校運営は「公立学校の民間経営」と称されている。しかし、EMOの役割、運営への関わり方、権限の範囲等の実態にはかなりの多様性がある。以下に、異なるアプローチをとるEMOを取り上げ民間経営の実例を紹介する。

#### 1) Education Alternatives, Inc (EAI)

ミネアポリス (ミネソタ州) を本拠とする同社は、公立学校の民間経営の先駆者として最大規模の経営を誇ってきた。1991年9月から5年契約でデイドカウティ (フロリダ州マイアミ) の小学校1校の運営で実績をあげた後、同社は規模を拡大し、5年契約で

92年9月にボルティモア（メリーランド州）の9校、94年10月にはハートフォード（コネティカット州）の学校区全体（32校）の運営を始めた。

ハートフォードでの同社の責任は、他の2社と共同で施設維持、コンピュータ設置、法律、会計、財政計画等のコンサルタントサービスを提供することとされた。人事、財政の最終的な決定権限は教育委員会にあるが、教職員の大幅削減を提案したEAI社と学校区運営の指導者である教育長との役割分担の不明確さが原因で予算審議が紛糾し、95年度にはEAI社による運営規模は6校に縮小された。11月の教育委員の改選時にはAFT系教員組合主導の激しい民間委託反対運動が展開され、賛成派委員が過半数を維持したものの「委託費は節約されたコストの中から支払う」という契約条項の解釈を巡る対立を機に、96年1月、同市教委は同社に契約の解除を通告した。

ボルティモアにおいても賛否を巻き起こしたEAI社は、95年11月、財政についての意見対立を機に同市教委から契約解除を通告されており、同社による大胆な経営の成果に期待していた関係者を落胆させている。

## 2) Alternative Public Schools, Inc (APS)

ナッシュビル（テネシー州）に本拠を置く同社は、ピッツバーグに隣接するウィルキンズバーグ学校区（ペンシルヴェイニア州）と契約し95年9月からターナー小学校の経営を開始した。委託金額は、生徒一人あたり5,400ドルで計算され、総額では210万ドルとなる。カリキュラム設定、予算の権限とともに、人事に関する権限を付与された同社は、校長を含むすべての教職員を新たに募集し自社の職員として採用した。その結果、従来の教員は他校へ配転または失職することとなり（同社へ応募した教員はなかった）、これを不服とするNEA系の同州教育協会は教育委員会による学校経営の民間委託は州教育法に違反するとして訴訟を提起した。これに対し同区教委は、州教育法が経営委託を禁止しているとすれば、教育法自体が州憲法違反にあたると反論しており、両親の中には、学校管理者及び教師は自己の仕事に責任を持つべきであって、仕事振りの悪い者が失職するのは止むをえないと指摘する者もある<sup>30)</sup>。

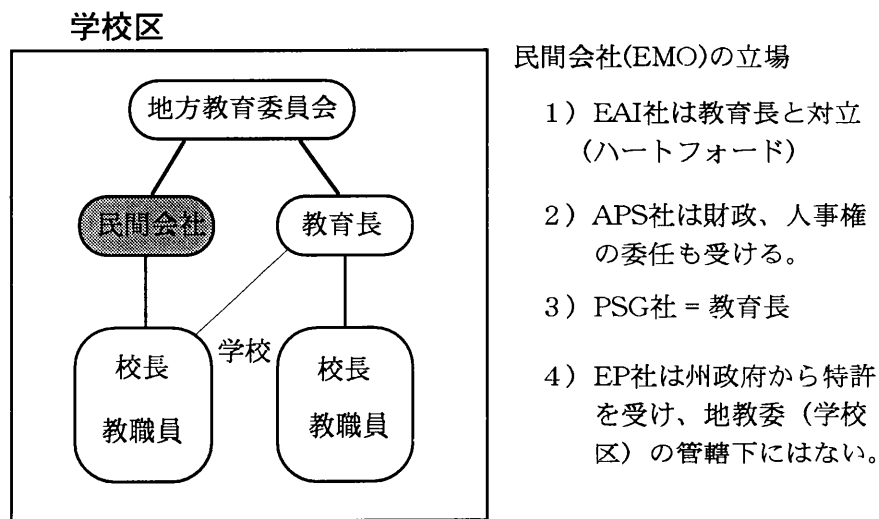
## 3) Public Strategies Group (PSG)

セントポール（ミネソタ州）に本拠を置く同社は、94年1月、同州ミネアポリス学校区に「教育長」として雇用されることにより、3年契約で同学校区（79校）の経営を開始した。教育長の肩書きは、実際には同社社長のハッチンソン氏（元ミネソタ州財務長官）が有しており、こうした契約に至った背景には、財政運営の失敗により辞任した前教育長の後を受けて、コンサルタント会社として学校区の財政再建に実績をあげた同社の手腕が評価されたという経緯がある。同社には通常の教育長としての報酬（年3万ドル）のほか、テスト結果の向上、生徒による破壊的行為の減少といった目標を達成した場合には、リーダーシップ提供に対する報酬（上限214,000ドル）が支払われる。3年度目の契約更新の

際には、報酬の上限引き上げや、目標達成のスピードアップを巡って教育委員会と厳しい交渉が行われたが、この委託関係はミネアポリス教員連合の支援もあり概ね順調に推移している。

#### 4) Edison Project (EP)

ニューヨーク市に本拠を置く同社が経営する学校の一つにボストン・ルネッサンス・チャータースクール（K～5学年、650人）があり、これはカンザス、ミシガン、テキサスを含む4州で同社が95年秋から運営を始めた4校のうちの一つである。同校は、地元グループと提携した同社がマサチューセッツ州政府からチャーター（特許）を受け95年9月に開校したもので、学校区からは独立して運営される。学校開設後の同社の主な役割は、カリキュラム、予算の決定やテクノロジーの導入等をサポートすることであり、生徒の全家庭には学校と接続されたコンピュータが配置されている。同社の収入は、生徒登録数に応じて州から学校に配分される補助金の一定割合とされている。



### 3 民営化の論点と課題

このように営利会社による公立学校運営への関わり方は様々であるが、民営化を巡っては次のような論点や課題がある。

#### 1) 運営委託の可否

伝統的公教育の擁護者や教員組合は、i) 公教育を通じて利益を得るべきではなく、節

約が生じるならそれは教育に還元されるか納税者に返金されるべきである、ii) 営利追及という動機付けを教室に持ち込むことは、最善の教育につながるものではない、と主張する。民営化の支持者はこれに対し、i) 教科書会社から給食会社、用務員に至るまで、教育に関わる者はすべて利益を得ており、学校改善のために教育プログラムの管理会社が雇われることも同様に理にかなったことである、ii) 市場原理は、公教育を私的なものにするのではなく官民協力によって効率的にするものである、と反論する。

こうした理念的対立のほか、前述のAPS社（ウィルキンズバーグ学区）の例に見られるように、完全な予算、人事権を民間会社に付与するような契約の場合、州法への抵触という法律問題がからんでくる。

## 2) 権力闘争と資金コントロール

民間会社による効率経営は結局のところ人員の削減や給与の圧縮、プログラムの整理という犠牲なしには実現されないと主張する教員組合が、民営化の最大の阻止勢力となる。しかし、民間経営には、教育委員会独自では不可能な改革を、外部の力を借り既得権益を打破することによって実施するという面があるため、こうした利害対立は避けられない。そのうえ、大都市の学区の場合、市議会が学区の予算配布権限を持ち（ボルティモア、ハートフォード）、市長が教育委員の任命権を持つ（ボルティモア）ことが多いため、民間委託による学校構造の変革は、教育資金の管理権を巡る利害関係を複雑化し、政争の具とされる危険性もある。民間経営の導入には、関係者との信頼関係、協力関係をいかに構築するかが課題といえる。

## 3) 成果測定と実績評価

EMOは自ら利益を上げる一方、納税者の負担増を伴わずに生徒の成績向上を図る必要に迫られる。このような制約のもと、果たして教育分野での実績がない民間会社が成績向上を実現できるかという疑問が提起される。他の改革と同様、成果が現われるまでには時間がかかり、歴史の浅い民営化の効果を即断することはできないが、1996年4月の米国会計監査局（GAO）レポートは、ボルティモアでは民間経営による成績改善効果はみられないと結論付けている<sup>31)</sup>。会社の実績の適正な評価と顧客（地教委）に対する責任性の明確化のためには、学習成果に関するできるだけ客観的な基準を設けることが望ましいが、その点ではPSG社の例は、一つのモデルとなり得るものといえる。

## 4) 賢明な契約方法

民間委託契約に定型的なものはないが、この分野の先駆社であるEAI社の初期の失敗からも、契約締結に際しての教訓が得られている。EAI社が突然の契約解除通告を受けたのは、同社が相手方に無条件の一方的解除権を認めたからであるが（ただし、契約解除の発効は通告90日後）、こうした事態を避けるためには解除条件を規定することが必要であ

る。また、ハートフォード市学校区では同社と教育長との軋轢が表面化した。当事者の役割について混乱を招かないための明確な責任規定も求められる。報酬支払方法については、生徒一人あたりの委託額に基づく計算法（APS社）や、一定の測定可能な目標の達成度に応じた計算法（PSG社）を採用することが賢明といえる。また、地教委としては競争入札を行うなど、学校区の要望に沿う最適の会社を慎重に選定することが重要である。

#### 注釈／参考文献

##### 第1節

- 1) "Final Fiscal 1997 Education Appropriations", *Education Week*, October 16, 1996
- 2) "States' rejection of Goals 2000 funding means windfall for some school boards", *School Board News*, July 23, 1996. Alexandria, VA: National School Boards Association
- 3) *The National Education Goals Report: Building a Nation of Learners 1996*. Washington D.C.: National Education Goals Panel, 1996
- 4) "Graduation-Rate Spur Questions About School Quality", *Education Week*, September 18, 1995
- 5) "Teaching Focus Called the Key In Reform Push", *Education Week*, September 18, 1996/"Education Panel Sees Deep Flaws In Training of Nation's Teachers", *The New York Times*, September 13, 1996
- 6) "Americans Straddle the Average Mark in Math and Science", *The New York Times*, November 21, 1996
- 7) "Today's Youth just don't see the Dangers", *USA Today*, August 21, 1996
- 8) "Comprehensive Study Finds Parents and Peers Are Most Crucial Influences on Students", *The New York Times*, August 7, 1996
- 9) *Digest of Education Statistics 1996*, table3. Washington D.C.: National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education
- 10) "Poverty Rate Dips for Children", *Education Week*, October 16, 1996
- 11) "Single Motherhood", *The New York Times*, February 11, 1996
- 12) "Clinton Lauds Efforts Leading To Less Teen-Age Pregnancy", *The New York Times*, January 5, 1997
- 13) *Statistical Abstract of the United States 1996*. U.S. Bureau of the Census, Department of Commerce
- 14) Ibid., *Digest of Education Statistics 1996*, table84
- 15) Ibid. table 165
- 16) "The 28th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public Attitudes Toward the Public Schools", *Phi Delta Kappan*, September 1996 pp45-47. Bloomington, IN: Phi Delta Kappa
- 17) "The Best Report Cards, and the Worst", *New York Times*. January 3, 1997
- 18) United States. *A Nation At Risk: The Imperative for Educational Reform*. Washington, D.C.: The National Commission on Excellence in Education, 1983

参考文献（上記を除く）

- 今村令子「教育は『国家』を救えるか」東信堂（東京）1987  
西尾範博編訳「苦闘するアメリカ教育」教育開発研究所（東京）1993  
喜多村和之編「アメリカの教育-『万人のための教育の夢』」弘文堂（東京）1992  
吉村精一郎編著「アメリカ公教育の課題と展望」川崎教育文化研究所（川崎市）1992

##### 第2節

- 19) "Magnets' Value in Desegregating Schools is Found To be Limited", *Education Week*, November 13, 1996
- 20) Ibid.
- 21) *Bending without Breaking*, p25. Denver CO: ECS. June 1996
- 22) Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: The University of Chicago Press. 1962

23) Allyson Tucker and William Lauber, *School Choice Programs: What's Happening in the States*. Washington, D.C.: The Heritage Foundation. March 1995

24) Shanker, Albert. "Where We Stand: A Large Wooden Horse?", *The New York Times*, January 12, 1997/"What Impact Would School Vouchers Have on Education?", *Issue Brief*. Washington D.C.: NEA

25) Olson, Lynn. "New Study on Private Choice Fan the Frames", *Education Week*, September 4, 1996

参考文献（上記を除く）

Chubb, John E. and Terry M. Moe. "Choice is A Panacea", *Arizona Issue Analysis*, No.112. Phoenix, AZ: Goldwater Institute, October 1990

*School Choice in North Carolina?: A Pro/Con Discussion*. Raleigh, NC: North Carolina Center for Public Policy Research. September 1995

Wornsop, Richard L. "School Choice" *CQ Researcher* Volume 1, No.1. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc. May 10, 1991

Young, Timothy W. and Evans Clinchy. *Choice in Public Education*. New York, NY: Teachers College Press, Columbia University. 1992

### 第3節

26) Stinnette, Lynn J. "Decentralization: Why, How, and Toward What Ends?", p1. *Policy Briefs*. Oak Brook, IL: North Central Regional Education Laboratory, 1993

27) Ibid. p4

28) "Chicago Experiment Offers Lessons, But No Verdict on Decentralization", *The New York Times*, November 8, 1995

29) Ibid. *Policy Briefs*, pp6-18

参考文献（上記を除く）

Mohrman, Susan Albers. *School-Based Management: Organizing for High Performance*. San Francisco CA: Jossey-Bass Publishers, 1994

Education Reform: *School-Based Management Results in Changes in Instruction and Budgeting*. U.S. General Accounting Office. August 1994

### 第4節

30) "Privatizing Schools Tests Pittsburgh Suburb", *The New York Times*, August 30, 1995

31) *Private Management of Public Schools: Early Experiences in Four School Districts*. Washington D.C.: U.S. General Accounting Office. April 1996

参考文献（上記を除く）

Jost, Kenneth. "Private Management of Public Schools" *CQ Researcher* Vol. 4, No.12. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc. March 25, 1994

Wagner, Joseph C., ed. *The Education Industry Directory*. Boston, MA: EduVentures, Inc./St Cloud, MN: The Education Industry Report. 1996

McLaughlin, John M. *Guidance for Contracting with Private Providers for Educational Services*. Alexandria, VA: National School Boards Association. July, 1995

自治体国際化協会ニューヨーク事務所「米国における公立学校の民間経営」自治体国際化フォーラムVol.85、1996年11月、pp16-17、財団法人自治体国際化協会