

## アメリカ公教育における規制緩和と自由化の傾向\*

中村 護 光\*\*

RECENT TRENDS OF DEREGULATION AND PRIVATIZATION IN  
AMERICAN PUBLIC SCHOOLS

Morimitsu NAKAMURA

The application of market theory to public institutions in the 1990s has posed a number of challenges to American public education. Community dissatisfaction with the academic achievement of public school students, especially in large American cities, has led to a public outcry that monopoly of K-12 education by local governments is harmful. Such criticism is apparent, for example, in the recent demands for inter-district school choice and voucher school programs. Similarly, site-based management theory has led to the development of a new type of public school known as the charter school, which, although hotly debated among educators, has successfully cleared the legal hurdles of many state legislatures. Perhaps, the most unique form of restructuring has been the privatization of the local public school system itself through an experiment which allows private companies to manage public schools. This paper focuses on such challenges to American public education in 1995 and considers their effects on future education.

キーワード：Choice, Privatization, Voucher, Charter school

## 1. はじめに

アメリカ合衆国は、公教育が抱える様々な問題に近年どのような教育政策を持って対処しようとしているのだろうか。1990年代に入り、特に1994年11月の中間選挙における共和党の勝利が弾みとなり、公教育のシステムそのものの縮小を図って、連邦政府から州へ、州から学校区（地方教育委員会）へ、学校区から学校へと、各々が持つ権限の多くをより site（学校現場）に近づけ、委譲しようとする動きが顕著となった。この潮流の中で、学校区の持つカリキュラム、教職員雇用・解雇、規律に関する権限を現場に下ろして校長に委任する site-based management（現場管理主義）は加速し、加えて charter schools の誕生を見た。また、公教育の教育独占は有害であるとの考えは、公教育の中の alternatives（代替教育）の存在感を強め、同時に public school choice（公立学校の自由選択）を広く認知させることとなった。公教育の中にも選択の機会が

なければ、公立学校の主体的改善努力は期待できず、公立から私立への生徒の流出は続き、低迷する学力問題は未解決のままであろうとの現状分析に基づく市場原理の導入である。更に徹底した競争原理の追求は、本来学校区から各学校に向けられるはずの教育予算を学齢期の子どもを持つ親に一律に voucher（教育奨学金交換券）の形で交付し、通学校への授業料に充てさせ、公立私立を問わない学校の選択を教育“消費者”である親にまかせる voucher school choice を進行させた。そして究極は、公教育の privatization（民間委託）である。公共サービスに対する不満、都市部での教育の質の低下の対応策として、個々の学校はおろか、学校区の経営までも私企業に委託する考えである。

1995年における合衆国教育界での自由化指向と privatization の実験を考察してみた。

## 2. より小さい政府へ

2-1 国の段階で：議会での共和党の優勢は、連邦政府が持つ権限を更に縮小・制限し、州に権限を委譲し、州の裁量にまかせようとの動きを活発化させた。また州議会においても同様、州から学校区への権限委譲の動きが加速された。A Nation at Risk

\* 1996年8月3日日本学校教育学会第11回大会にて口頭発表

\*\* 一般科教授

原稿受付 1997年7月31日

の報告書が出されて以来これまでは国家・州主導型学校改革が基調にあり、州では法律による厳しい卒業要件を設け、より多くの生徒がアカデミックな教科目を学習することをめざす厳格なカリキュラム化への教育政策が進められてきた。その最終段階と言うべきものが、専門家が中心となった主要基礎科目の全国カリキュラムの基準設定であり、全国学力テストへの道を開き、連邦政府主導の学校改革を促進することであった。しかし、共和党の教育政策は、そのような連邦政府のイニシアチブを排除し、規制緩和と地方分権をめざす全く対照的なものである。共和党は、小さな政府、個人の自由、予算の効率化、public accountability（納税者に向けた教育提供者の責任制）を政策の柱とし、学校が、教育の“消費者”により素早い対応を可能とする改革が必要であることを強調した。共和党の有力なシンクタンクである the Heritage Foundation は小さな政府実現のため、次の提案を公表した。

- 連邦教育局の機能の再評価と停止。5年以内に廃止をめざし、予算と責任権限を州へ委譲すること。
- The Goals 2000: Educate America Act の条項の大多数を廃止すること。

州から自主的に提出される州のカリキュラムの基準と評価案を承認する機関 the National Education Standards and Improvement Council 及び、the National Education Goals Panel, the National Skills Standards Board の廃止もこの案の中に入っている。

## 2-2 州段階で：

### (1) 教育法規の全面的見直しの動き

共和党の小さな政府の理念を受けて、幾つかの州では、現行法を見直す動きが始まった。California 州では、1995年1月に Wilson 知事が1997年までに州のすべての教育法を見直すよう州議会に求めた。Michigan 州では、Engler 知事が、州の現行の学校法規を廃止し、新しい法規を作ることを宣言した。これは California 州知事と同様に教育に関する権限の分権化をめざすものであり、そのためにはゼロからスタートすることが最良との判断によるものである。またテキサスでも、Bush 知事は州の教育法規の見直しと1994年の選挙公約である学校区に独自性とより自由な教育を可能とさせる home-rule education districts の考えを推進する決意を表明した。

### (2) 州教育局の再編成及び縮小の動き

The National Association of State Boards of Education の調査では、1995年においては、30州が教育局の再編成や縮小を検討中であった。また、10

以上の州の議会では、州教育委員会廃止の提案が検討された。これは、州政府の介入をなくし、教育政策の決定権限を学校区へ委譲しようとする共和党優位の政治的な流れを反映したものと見える。North Carolina 州は、現在の教育局の規模を半分に縮小する大規模な再編成計画を立案した。同様な動きを見せた州には、この他に New York, California, Florida, Georgia, Alabama, Tennessee, Michigan, North Dakota, Alaska の諸州があった。

## 3. Charter schools (チャーター スクール) の動き

Charter schools は、教育政策上、最近では最も急成長の実験であると言える。この種の学校の設立趣旨は、親に公教育システムの代替を提供し、同時に制度のシェイプアップを図ることにある。Charter school は公立学校であるとの位置づけにより、予算は生徒一人当たりでは学校区が通常の公立学校へ支出する額とほぼ同額が保証され、在籍生徒数に応じて積算される。しかし、通常の公立学校と違って学校区から独立した管理運営が行われ、公立学校を規制する州及び学校区の規則のほとんどが免除される。Charter とは、学校を開校する人々と charter 認可の権限を持つ公的機関との間の学校運営の基本事項に関する契約を言う。この charter には、どのように学校が運営されるか、どのような教育目標を持ち具体的に何が教授され、その評価はどのように行われるのか等が明記される。Charter school の認可を受けた学校は、その charter で約束した成果を上げうる限り、charter school の特権は維持され、他校と異なる独自の学校運営の継続が可能である。しかし、charter の記載事項の不履行、業績不振の場合は、charter の取り消しという形での accountability が課せられる。しかし、charter school は、あくまでも公教育の枠内に留まっていることから、private school vouchers ほど極端で急進的改革でない、ゆるやかな alternative として見られ、次第に多く州で支持され、認知されるようになってきている。1991年に Minnesota 州で最初に charter school 法が通過して以来、1995年4月現在<sup>1)</sup>、12州がこれらの独立した公立学校を認める charter school 法を通過させた。全国では200以上の charter schools が仮認可を受け、そのうちおよそ110校がこの時点で開校している。また、これをサポートする連邦政府の助成プログラムも承認された。1994年10月の議会通過で再更新された The Elementary and Secondary Education Act では、

今回新たに public school choice と共に charter schools demonstration program が設けられて予算面でも補助対象となった。

これまでの州議会の動向を見ると、charter schools を認可している州の法律は一律ではなく、その認可姿勢には強弱がある。州が charter schools に対して積極的法律を持つ場合は、認可される charter schools の数も多く、州や学区の法規則のほとんどが免除されており、また学区当局の他にも charter school の認可権限を持つ機関が定められている。一方、慎重な法律を持つ場合は、公立学校にのみ charter school となる資格が認められていたり、学区当局のみが認可権限を持つ。California 州の法律は、1992年に施行されたが、州全体で100校までの charter schools の認可枠を持ち、1995年4月現在でおよそ80校が許可されている積極的法律に属するものである。一方、Wyoming の1995年の新法は個人が学区の学校を charter schools に転換する認可申請ができることを認めてはいるが、charter school の対象となる学校の教員の50%以上の署名を必要としており、慎重な法律に属すると言える。

Charter schools がより浸透するにつれ、公立学校としての charter schools を疑問視する声も強まった。Charter schools が accountability を欠き、家庭が裕福で学力の優れた特権的生徒を対象とし、公教育に二本立ての選別のシステムを作る恐れがあると当初からの批判論である。しかし、The Education Commission of the States の1995年4月現在で7つの州の110校(27,500名在籍)の public charter schools を対象とした調査の結果は、その懸念を打ち消すものである。回答のあった半数の学校はかえって低位性、問題を抱えた生徒が主として対象であり、才能ある生徒と答えたものは1/3であった。この他に大多数の charter schools は小規模で、平均生徒数は287名であること、調査対象の2/3の学校は学区を越えて通学してくる生徒を受け入れていることもわかった。また charter に盛られた学習面での最も多い目標は総合・合科的科目編成のカリキュラムであり、次にテクノロジー、基礎基本の確立であった。

Charter の推進者は、公教育の真価を認めながらも、その欠陥に危機意識を抱き、多くが真の改革には大胆な変革とそれなりのリスクが必要であると考えている。Charter schools は反公立学校というより、子どもを中心とし、公教育の中の選択拡大を求め真の alternative を提供することを運動の趣旨と

している。Charter school は、現行の公教育にとってかわるものではなく、教育環境の向上に拍車をかけるために必要な生産的緊張を提供する手段と言える。このため、合衆国の2大教育者団体の一つである the National Education Association も charter schools の条件的支持を打ち出し、6つの州(Arizona, California, Colorado, Georgia, Hawaii, Wisconsin)に於いて、会員が charter schools を開校する場合の援助計画、及び charter schools が学習の向上につながる可能性を研究する5ヶ年計画をスタートさせている。

#### 4. Vouchers の動き

School choice の目的はK-12(幼稚園から12学年に至る)教育に関する公教育の独占を破り、教育分野での競争原理を促すことにより教育内容の改善、質の向上を図ることにある。特に、都市部学区の住民の公教育の現状に対する慢性的な不満は voucher の使用を含んだ choice プログラムへの支持をマイノリティーの間に広げている。Voucher school choice は、公的補助を受けて、貧しい者にも豊かな者同様に私学教育選択の機会を与え、平等な教育を受ける機会を提供しようとする趣旨であるが、また同時に、教育経費の節減や、教育費の投資効率を高めることもそのねらいのひとつである。

1990年代に入り、州が助成する voucher school choice は ballot initiative という形で州民投票にかけられたが、California, Colorado, Oregon で完敗した。1995年には、Arizona, Illinois, Pennsylvania 州で提案された法案も州議会での採択に至らず敗北を喫したのである。しかし、vouchers 推進者の熱意は衰えることなく、今後も様々な形で voucher 実現への提案が続くものと予想される。現に、American School Board Journal 誌による1995年の Vital Signs の中では、20以上の州が教育政策に vouchers を考慮中(いずれも法制化には至っていないが)である。この様な状況下で、Wisconsin 並びに Ohio 州では、学区を限定した低所得家庭の子どもを対象とする voucher plans が打ち出された。Ohio 州の場合は州最大の、かつ最も問題の多い Cleveland 学区を対象としたものである。1996年秋から、2,500名の生徒に州が生徒一人当たり \$2,500を上限とした vouchers を与え、宗教系私立学校への通学も可能とする計画である。

また、Wisconsin のプログラムは、1990年以来実施されてきた全国初の実験である Milwaukee private school choice program の継続・拡大であ

る。学校区のプログラム（生徒一人当たり\$3,200のvoucherを支給する）への参加生徒を現行の1,500名から1996-97年度には15,000名へと増やすというものである。School choiceが大都市の公立学校の改革を促す十分な競争を生み出すために、宗教系私立学校もvoucher適用校とした。Milwaukeeでは、130の私立学校のうち93校が宗教系であるとの事情もある。Ohio, Wisconsin両州とも、1994年秋の選挙で共和党が州議会の多数を占め、また両州ともに共和党知事であることがvoucherの動きを加速させた要因でもあった。しかし、両州ともに宗教系学校をも対象に含めたことで、政教分離の点から憲法違反の訴訟が起きており、Wisconsin州最高裁判所はこの拡大計画の差し止め命令を出している。

School choiceは、学校改革を専らfree marketに頼るものであり、教育内容そのものの改善にむかうより、不平等を加速させるだけではないかということ。Voucherの対象に宗教系私立を含めることは政教分離をうたった合衆国及び州の憲法にあきらかに違反するものではないかとの強い反対意見がこれまでvoucher school choiceの大規模な実施を阻んできている。今のところchoice programの実験で一番経験の積んでいるMilwaukeeにおいてもchoiceが生徒の学力向上につながったというデータはでていない。親が自分の人種や文化的背景を反映させる学校を選ぶ傾向から、人種分離を深めていくことになるだろうとの懸念がある。Milwaukeeの場合、これ迄のところこの予想が当たっている。Choice schoolsのうち最も大規模な2校はall blackであり、3校目はall Hispanicと報告されている。しかし、計画に参加している親や生徒の満足度は高く、choiceの提唱者は親は良き“消費者”であることを前提にして、親の賢明な選択と、市場原理に信頼を置いている。

## 5. Privatizationへ

教育におけるprivatizationの動きは、1988年にMassachusetts州Chelseaが自発的に学校区管理下の学校を民間に委託してprivatizationの最初のpublic school systemとなったことに始まる。Chelsea教育委員会は1989-1990年度を初年度として私立大学のBoston Universityと10年間の学校区運営の契約に調印する決定を下した。その後、FloridaのDade County, Baltimore Cityが実施に踏み切ったが、契約は学校区全体ではなく、その中の幾つかの学校運営を民間会社に任せたものであった。全国

で初めて予算を含めた学校区全体の管理運営を試験的に民間会社に委託する決定をしたのはConnecticutのHartford学校区<sup>2)</sup>であった。1994年10月にその運営をMinneapolisに本部を置くThe Education Alternatives Inc. (EAI)に委託し、25,000名の生徒が通う32の公立学校の管理をまかせる契約に合意したのである。合意事項は5年契約で、EAIに学校区の予算\$171millionと、\$29millionの連邦政府の助成金から成る約2億ドルの年間予算をまかせるという契約であった。

このEAIと並んでprivatizationに参入した主たる民間会社にthe Edison Projectがある。1995年秋までに3から5校の公立学校の運営開始を目標に、TexasのSherman, Kan.のWichita, Mich.のMount Clemens, Bostonで各々1校の公立学校の運営を委託されている。これらの学校は授業日数の増加、2年間同一集団のhouses of studentsでの共同学習、古典、人格教育、テクノロジーを強調したカリキュラムを特徴としている。この他に、Pennsylvania州のWilkesburg学校区は、生徒数1,900名の小規模学校区であるが、1992年に設立されたNashvilleに本部を置くAlternative Public Schools Inc.に学校区の3つの小学校のうち1校の運営をまかせる票決を1995年3月に行った。

Privatizationを実施している学校区に共通することは、学校区に通う生徒人口の弱体である。例えばHartfordでは、生徒のほぼ2/3が生活保護を受けている家庭の子どもであり、半数以上の家庭では英語が母国語として話されていないこと。またBaltimoreは、全国で17番目に大きな学校区であるが、108,660名の生徒の81%がアフリカ系アメリカ人であって、白人はわずか18%といった状況にあること。Wilkesburgの場合は小規模ではあるが、やはり、生徒の大多数は低所得家庭からの通学者であって、78%が昼食費の免除、または補助を受けている実態が報告されている。

Privatizationの支持・推進者は、私企業を公教育に参画させ、競争の中からこそ、よりよい結果を生み出すことが出来ると信じている。また、privatizationが公立学校の過去200年にわたって支配してきた準独占体制を打破することを期待している。つまり、市場の実勢が公教育システムの力を越えた効果を引き出すとの論拠に基づくものである。しかし、privatizationへの強い警戒感もある。民間会社の学校経営に関する訓練の不足、特別なケアの必要な子どもが顧みられない可能性、利益を動機とする会社が行う社会サービスの妥当性などである。現に、

1995年に見られたいくつかの privatization の失敗例は関係者に privatization の再考を促すものとなった。

Florida の Dade County はこれまで、その管轄下の South Pointe 小学校について5カ年のカウンセリング契約を EAI と結んだが、特別の成果が上がりず、1995年6月に契約を解消した。この契約の中では、Dade County 学校区が教員と建物を管理し、EAI が授業内容を管理し、教材と staff training を提供してきたのである。また、Baltimore 市においても1992年に9つの学校を EAI に5ヶ年契約で委託したが、1995年12月には市教育委員会は圧倒的多数で EAI との契約解消を決定した。このケースは全国的にも注目を集めた学校改革への努力であったが、生徒の学力向上の成果が上がらないまま、該当校の生徒一人当たりの支出は、通常の公立学校におけるより11%も上回っていたのである。

Privatization は1990年の政治的キャッチフレーズであるといわれ、公教育の規制緩和の時代を招き入れた。しかし、この動きはまだ新しく、教育サービスを契約する方法に関するコンセンサスもない。今後のモデルや基準の開発がこの privatization の将来を大きく左右してくるであろう。

## 6. 今後の展望

1995年5月末から6月にかけて実施された The 27th Annual Phi Delta/Gallup Poll の調査は、教育の自由化、privatization に関する市民の意識動向を探っている。連邦及び州政府、学校区の役割についての86年と95年の比較では、連邦政府の影響力低下を望む割合は53%から64%に増加し、州政府に関しては32%から37%、学校区の影響力低下を望む割合も17%から24%へと増えている。この一方で、州政府により強いリーダーシップを求める割合は45%から52%に増え、学校区に対しても57%から64%と増加が見られる。この中から公教育システムに関しては中央から地方へ、またシステム自体の影響力そのものを弱め、site へ権限委譲を期待し、支持する意識動向がうかがえる。

Choice に関しては、公立学校内での public school choice に賛成が69%、反対28%と、支持が高く、その上、この質問の初年度1989年の賛成60%、反対31%と比べても、着実に public school choice の支持者が増えている。この一方で、private (voucher) school choice には賛成33%、反対65%と従来同様強い反対が表明された。ただし、前回の

1993年の賛成24%、反対74%と比べると市民の意識は確実に変化している。教育システムの軽量化、自由化や学校区や site への権限委譲は市民の間では概ね好意的に受け止められていると考えられる。その背景には教育の意思決定者は地域社会や親であるとする伝統的ローカル・コントロールを尊重するアメリカ的思考が生きていると考えられる。Choice に関しては Clinton 大統領は public school choice は支持しながらも、voucher school choice には断固反対の意を表明している。

Privatization に至るまでの背景は、合衆国という連邦制の問題、15,000をこえる地域と結びついた独自性の強い学校区の問題、強制バス通学により学校の人種的バランスを保とうとする人種融和政策等を背負ったアメリカの公立学校の宿命を考慮しなくてはならない。それ故日本の公立学校関係者にとってまだ対岸の火を見る思いである。しかし、教育の分権、教育“消費者”としての生徒や親、市民のニーズの多様化と積極的な教育参加、納税者の権利意識の高まりはアメリカ独自の問題であろうか。わが国の平成8年を振り返ってみても、まず3月末に地方分権推進委員会がその中間報告で都道府県の教育長任命承認制の廃止を求めている。教育の荒廃は、地域や家庭の力を借りなくては克服できるものではなく、住民の参加を得た教育改革の必要性を強調し、地方教育委員会が真に自立して、より主体性を発揮し、その機能を果たすことを期待したものと言える。7月には政府の行革委規制緩和小委員会で、教育分野の規制緩和をテーマに加えて、公立小・中学校の越境入学を認める選択自由化の是非論を検討課題とする方針が決められた。年末には行革委の意見書が首相に提出され、政府は翌3月28日に規制緩和推進計画を閣議決定した。

Vouchers は19世紀のフランス国民議会での学校教育クーポンの提案<sup>3)</sup>に逆上るが、古くて新しい発想である。上智大学岩田規久男教授は読者向け経済解説記事「代理人・依頼人の関係<sup>4)</sup>」の中で vouchers を説明しているが、まさに合衆国に於ける voucher school choice を推進するリーダー達の主張そのものである。わが国においてもこのような理論を納得させる現象が大都市及びその近郊で起こっている。合衆国における自由化指向の一つ一つの実験はまだまだ成熟したものではないが、公教育がより住民に近づき、そのニーズや意見を反映しようとすれば、画一的公教育では対応しきれない矛盾や歪みが露呈されてくる。公教育の中の alternatives は公教育を維持しながら、公教育を補う手段である。

合衆国における教育政策の諸実験と、学校改革の成否や是非論を総括するには今少し時間がある。しかし早晩、我が国でも教育“消費者”主導の教育改革の声が起こってきても不思議ではなく、その時公教育の規制緩和、自由化は必然的にテーマとなり、現在合衆国で提唱され、進行している実験のいくつかが具体的モデルとして提示されてこよう。中央教育審議会は平成9年5月30日に第二次答申である「審議のまとめ」を発表した。第一章の画一性を脱した教育を求める基本的な考えの中にみられる「子どもたちの選択の機会の拡大」や「学校や地方公共団体等の裁量の範囲の拡大」は、まさに“消費者”サイドからの教育システム改革の必要性を認識した提言であるといえる。

### 【注】

1. 1997年6月末現在、28州及びthe District of ColumbiaがCharter school設置に関する法律を持っている。またcharter schoolsの数は全国でおよそ500校にのぼる。(97 Education Week, June 25 p.10, July 9 p.17より)
2. Privatizationの全国で最大規模の実験として注目を浴びたが、教員組合の強い反対、EAIへの契約金支払い等のトラブルで1996年1月23日学校区教育委員会はEAIとの契約解消を決める。しかし、その後も学校区内の生徒の実態は改善されず州議会は1997年6月1日に学校区教育委員会の解散を承認。今後3年間の学校区の管理運営は州にまかされた。
3. 「世界教育白書1994」ユネスコ編1995 第3章教育選択の拡大 p.62 「スクールバウチャーの原案」に典掲載。
4. 平成8年6月30日信濃毎日新聞総合7面掲載「代理人・依頼人の関係」代理人と依頼人の立場が逆転された例が示されている。保護者(子どもの教育依頼人)が学校教育(代理人)を不満に思っても、保護者には子どもの公立学校を変える権利がないことにふれ、通学区制を廃止して、教育予算を直接子どもに補助金として与え、保護者が学校を選べる制度を考えてみようというものである。

### 【参考文献】

- 1) *HOW AMERICA VIEWS ITS SCHOOLS, THE PDK/GALLUP POLLS, 1969-1994*, by Stanley Elam. PHI DELTA KAPPA EDUCATIONAL FOUNDATION, Bloomington, Indiana 1995
- 2) *Of the Public's Attitudes Toward the Public Schools: THE 27TH ANNUAL Phi Delta Kappa/Gallup Poll*, (pp.41-56) by Stanley M. Elam and Lowell C. Rose. 1995
- 3) *First Things First What Americans Expect from the Public Schools*, by Jean Johnson and John Immerwahr. Public Agenda, New York, NY 1994
- 4) *CHARTER SCHOOLS What are they up to? A 1995 Survey*, by Education Commission of the States, Denver, Colorado 1995
- 5) *WORLD WITHOUT WORK: Causes and Consequences of Black Male Joblessness*, by Center for the Study of Social Policy, Washington, DC 1994
- 6) *Young Children in Poverty: A Statistical Update*, by Columbia University School of Public Health, New York NY 1994
- 7) *NATIONAL CENTER FOR CHILDREN IN POVERTY*, Winter/Spring 1995, vol. 5, NO.1 by Columbia University School of Public Health, New York NY 1995
- 8) *Ten Years of State Education Reform, 1983-1993: Overview with Four Case Studies*, by CPRE (the Consortium for Policy Research in Education), New Jersey, 1994
- 9) *EDUCATION VITAL SIGNS*, by The American School Board Journal (A1-A32) Alexandria, Va., Dec. 1995
- 10) *The Condition of Education 1993*, by U. S. Department of Education Office of Educational Research and Improvement
- 11) *Digest of Education Statistics 1993*, by U. S. Department of Education Office of Educational Research and Improvement
- 12) *Education USA* (Biweekly Jan. 16, 1995 Vol. 37, No.10~Dec. 18, 1995 Vol. 37, No.34) Capitol Publications, Inc. Alexandria, Va.