

アメリカ合衆国の学校財政における “アデクアシー(Adequacy)” 概念に関する一考察

生涯教育計画コース 押上 玲奈

An Analysis of Educational Adequacy in the United States

Reina OSHIAGE

The issues of educational adequacy have been in controversy for more than a decade in the United States. Around the 1990s, the primary concept of school finance has moved away from equity to adequacy both in the litigations and policy-makings. This paper reviews the history of the conceptual shift from equity to adequacy in school finance, explores the definition of educational adequacy, and deliberates four approaches to estimate the necessary and sufficient costs to achieve adequate education in practice. In conclusion, despite the policy attempts to achieve adequacy, there is still a gap between the adequacy-based policy approaches and the adequacy idea which faithfully addresses the students who are not receiving the education they should have.

目 次

1. はじめに
2. アデクアシーに至るまでの背景—公立学校財政制度訴訟の戦略的側面から：“エクイティ”から“アデクアシー”へ—
 - A. 学校財政制度訴訟と“エクイティ”理論
 - B. “エクイティ”理論の複雑化と“アデクアシー”への転換
 - C. 学校財政制度訴訟における“アデクアシー”の成熟化
3. “アデクアシー”概念の定義と費用
 - A. “アデクアシー”概念の定義
 - B. “アデクアシー”費用決定のためのアプローチ
4. “アデクアシー”への批判
5. おわりに

1. はじめに

近年、アメリカ学校財政では、“アデクアシー¹⁾”(adequacy)の達成が大きな課題となっている。アメリカ学校財政では長い間、徹底した地方分権の理念にのっとり、地方学区ごとにその教育費の歳入・歳出が行われてきた。しかし、特に1960年代以降、教育機会の

学区間格差が国内の大きな問題となってきた。今日まで続くその潮流の中で1990年代を境に、学校財政の基盤となる制度理念が変化したといわれる。すなわち、“エクイティ(equity)からアデクアシーへの転換²⁾”が行われてきた。“エクイティ”を基盤とした学校財政制度下では学区間にある教育費支出格差の縮小が焦点であった。それは、州内すべての学区・学校に費やされる教育費は州財政によってのみ左右されるのであって、学区間での差異は認められるべきではないというものであった。一方で、“アデクアシー”とは、“平均的な生徒が州水準を達成できるような教育を行うために、(彼らの通う—引用者注)平均的な学区・学校へ十分な教育費出資をすること。さらに特別なニーズのある子どもたちが州水準に見合う成果を達成するために十分とされる付加的な財源を供給することでもある”とされている³⁾。ところで、現在、学力テストにおいて最低水準以下の成績結果となる生徒の95%は、アメリカ国内のたった5%の都市にある学校に集中しているといわれる⁴⁾。都市学区・学校には低所得層・マイノリティ出身の子どもが多く通うという実態があり、そのような子どもの多くは平均的な生徒よりも不利な条件を有しており、都市学校・学区における学力向上はアメリカの緊急的な課題となっている。つまり、“アデクアシー”問題の対象となるのはこのような現

実を抱える都市学校・学区であり、不利な条件を有する生徒が多く通う都市学校・学区では、州水準の学力達成に必要な教育資源・資金が不足しているのではないかという考えが“アデクアシー”概念の根底にある。本研究では、アメリカ学校財政の先行研究をもとに、教育の“アデクアシー”概念についてのレビューを行い、“エクイティ”と“アデクアシー”の差異を明らかにし、さらにその概念を政策に反映する上での課題を考察する。次の2章では、アメリカ公立学校財政制度訴訟の中で、その戦略として土台となった概念が“エクイティ”から“アデクアシー”へと変容してきた経緯を説明する。3章では、訴訟の戦略や理論としての“アデクアシー”の概念が実際に政策へと取り込まれていくなかで展開されている議論について整理する。特に議論が集中し、最大の課題となっているその支出費用レベルの決定に関する議論を中心に示す。4章においては、“アデクアシー”に対する批判や課題について論じ、最後に“アデクアシー”達成の可能性についての考察を行う。

2. “アデクアシー”に至るまでの背景—公立学校財政制度訴訟の戦略的側面から：“エクイティ”から“アデクアシー”へ—

1980年代後半から1990年代を境として、アメリカの学校財政訴訟や州教育財政に関する議論の中心的概念が、“エクイティ”から“アデクアシー”へと変化してきた。“エクイティ”の定義も時間をかけて、単なる教育費支出の格差是正から複雑化の道をたどり、ついには“アデクアシー”に変化して来ているといえる。それに伴い、州教育財政に期待される機能も、学区間の教育費支出格差を縮小し、教育費調達能力の均等化を行うという役割から、すべての子どもたちが高い最低限度(high-minimum)の学力を達成するために必要な、適切(adequate)であるといえる教育支出水準の保障を行うという役割に移り変わった。では、どのように、なぜ変容してきたのだろうか。学校財政政策の基礎とする概念が“エクイティ”から“アデクアシー”へ変化する最大の要因となった学校財政制度訴訟の戦略的な側面からその経緯について見てみたい。

A. 学校財政制度訴訟と“エクイティ”理論

アメリカにおける初等中等教育の公立学校の財政制度訴訟は、1960年代後半に始まり、現在まで断続的にアメリカ国内のほとんどの州で行われてきた。初期の

財政制度訴訟を促した要因として白石裕⁵⁾は次の四点を挙げている。

第一に、学区間の教育費格差を許容してきた学校財政制度の実態である。アメリカ学校財政制度は、地方分権とローカル・コントロールの尊重から、基本的に地方学区が財産税(property tax)の課税権を有し、それを利用して各地方学区は学校財政を行うための基本財源を確保してきた。しかし、この制度に起因する学区間の教育費格差は20世紀の早い時期より認められてきた。州によってはその学区間格差の解消に貢献できるような補助金政策を行ってきたところもある。しかしながら、それらの補助金政策の結果を見ると、効果的であったとは言えなかった⁶⁾。そのうえ、悪いことに、一部の格差拡大の促進に寄与していた可能性もあったという。

第二に、1954年のブラウン判決である。この訴訟では“分離はすれど平等”と言われた人種分離教育など学校現場において公然と行われてきた人種差別などの実態が認められ、その行為に対して違憲判決が下された。これと同時に法廷で争われていた基本的人権をめぐる訴訟などにおいても、憲法の平等保護条項を法的根拠とした違憲判決が出されてきていた。白石は“人種差別と教育費の格差を問題とする経済差別の問題とは次元を異にする問題”だが、“憲法の平等保護条項を法的根拠として争われる教育の場における人種的平等をめぐる裁判は、学校財政制度の問題を同じように教育機会の平等に挑戦する問題として争うことの可能性を開いた⁷⁾”としている。このように、人種差別や“差別の疑いのある分類”(suspect classification)、また基本的人権をめぐる争うための法的根拠となった平等保護条項は、1960年代後半から70年代にかけての学校財政制度訴訟においても重要な法的根拠として扱われるようになった。

第三に、連邦政府の教育政策である。白石⁸⁾は連邦の教育政策について次のように述べている。すなわち、1965年制定の“初等中等教育法のタイトル1は低所得家庭の子どものニーズを満たすことを目的にし、(中略)連邦の補償教育補助金の交付条件として、連邦補助金を除いた当該学区の教育費が同一学区の他の学校の教育費に‘匹敵しうるもの’(comparable)でなければならないという要件を設定”した。それによって、“学区内の財源の不均等をかなり改善することとなった”。それと同時に、“経済的に恵まれない子どもの教育条件の改善を学校財政の主要な問題として取り上げるべきことを連邦政府が自ら示した”こととなった。

第四に、“学校教育に社会的不平等を是正する役割を期待⁹⁾”する学校観である。当時、大反響を起こした著名な1966年のコールマン・レポートによる教育の機会平等に関する調査報告¹⁰⁾にもかかわらず、その一年後に出された公民権委員会の報告書“公立学校における人種隔離”には、学校現場への平等な資源の配分は、教育機会の均等に必要前提条件であると論じられている。“このように政策が関連する領域においては環境を重視した上で学校教育にいつその資源を投入しようとする傾向が強かった¹¹⁾”ことが訴訟への追い風となった。

以上のような要因から生まれた学区間の教育費格差などの是正を求めた動きが、公立学校財政制度訴訟へと発展していった。訴訟を展開するにあたり、まず、教育は基本的人権であり、すべての学区に均等に供給されるべきものであるという平等保護条項の主張によっての戦略が試みられた。州内に存在する教育費支出の学区間格差は、各地域の教育的ニーズによって異なってきたのではなく、それは各地方学区の資産と教育機会を供給する力の差が反映した結果である。すなわち、教育の機会均等原則の欠如であることが示される。この事実は州による平等保護条項の拒否になるとされ、したがって、教育費支出の学区間格差を是正し、教育の機会均等の実現は州の責任であると主張されたのである。

学校財政制度訴訟では、まず“財政的中立の原則(principle of fiscal neutrality)”という理論が用いられた。この理論では、各地方学区の資産によって決定された教育費支出は、教育資源の分配基準としては不適切であり、“差別の疑いのある分類”であると論じている。すなわち、子どもの教育と、その教育全体をサポートする学区資産(あるいは財政能力)との間には関連性があるべきでなく、納税者もまた子ども一人あたりの均等な教育に出資するのに、平等な割合で課税されるべきであるという論理である。したがって、そのような教育費支出こそが公正な(equitable)ものなのだという主張である¹²⁾。また地方学区やその資産に多く依存するような学校財政制度を作り上げたのは州であり、州がそのような不平等な機会の実態を生じさせ、さらに拡大したということから、州がその責任のすべてを負っているのだと示した。このように、“財政的中立の原則”として、公立学校の生徒に供給される教育資源は学区資産に依存して左右されるのではなく、州全体の資産関数にのみ関係するものであるという理論が提起され、学校財政の“エクイティ”として議論さ

れるようになった。

B. “エクイティ”理論の複雑化と“アデクアシー”への転換

しかし、上記のような主張による議論もいくつかの課題に直面した。第一に、教育という新しい基本的人権と学区資産という新しい“差別の疑いのある分類”の認知を求めていたことである。第二に、“差別の疑いのある分類”は新しいものだけでなく、従来の“差別の疑いのある分類”とは異なる種類の性質を有するものであったということである。というのは、従来の“差別の疑いのある分類”は、個人所得における差別を扱ってきたが、学区資産は、ひとりひとりの個人ではなく政府としての学区と関係していたからである。さらに、法廷は個人所得の“差別の疑いのある分類”に対しては同情的であったものの、この新しい“差別の疑いのある分類”に対してはあまり同情的なものであるとして見なさなかった。裁判所が基本的人権や“差別の疑いのある分類”についての見解を拡大していた時期ではあったものの、裁判所はいたって保守的なスタンスをとっていた。したがって、訴訟ごとに議論が模索されつつ展開していった¹³⁾。

その展開の中で、1980年代になると州憲法の教育条項が援用されるようになった。州憲法の教育条項は、州によって公立学校システムが設立されることを定めているが、それぞれの歴史的背景の違いから、ただ教育システムの創設を定めるものや、“ゆきとどいて効率的な教育(thorough and efficient)”, “ゆきとどいて均等な教育(thorough and equal)”あるいは“一般的で均等な教育(general and equal)”のシステムを求めることを定めたものまである。しかし、州憲法はその違いにもかかわらず、それぞれの州における訴訟ごとに“財政的中立の原則”の議論を組み立てるときに用いられ、平等保護条項の下、“差別の疑いのある分類”が示したような教育と財産の原理についての議論を強化するために用いられ、結果的には一般的な“財政的中立の原則”の議論と同じ主張の繰り返しとなり、戦略として成功したとは言いがたかった。法廷は、財政的な相違以上の議論と、教育の供給における相対的な相違と言うだけではなく、さらなる権利侵害(injury)を示すような主張を求めた¹⁴⁾。

そこで1980年代後半から90年代になると、“アデクアシー”の概念を用いた議論が有効であることが認められるようになった。“アデクアシー”は、州憲法の教育条項の内容によって異なってくるものの、この概

念による主張は訴訟の戦略的な議論をいっそう引き立たせることとなった。

C. 学校財政制度訴訟における“アデクアシー”の成熟化

1990年代全体をかけて“アデクアシー”による訴訟戦略が成熟していったといわれるが、その過程で次の四つの訴訟とその判決が大きく貢献したと言われている。すなわち、1989年のケンタッキー州、1995年のワイオミング州、1989年から1998年までのニュージャージー州、1982年のニューヨーク州の訴訟である。

ケンタッキー州での訴訟では、当初“財政的中立の原則”の戦略が活用されていたものの、その判決は“アデクアシー”のアプローチへと変容した。判決では“アデクアシー”のアプローチにのっとり、州の学校財政システムだけでなく、さらにカリキュラムやガバナンスに至るまでの教育システム全体を違憲であると見なした。すべての生徒が適切な(adequate)教育プログラムにアクセスできるプログラムとリソースの配置こそが公正な教育財政であると示した¹⁵⁾。

ワイオミング州でもまた、教育財政システムに対して違憲判決が下された。ケンタッキー州の判決とは異なり、適切な(adequate)教育についての具体的な定義は示されなかったものの、議会による最善の教育設計とそれに対する全面的な資金供給を求めた¹⁶⁾。

ニュージャージー州では、まず1973年に行われた訴訟において、“ゆきとどいて効率的”な教育を定める条項について、拡大し競争の激しさを増す労働市場において競争力のある生徒を育てるための教育を設計するという“アデクアシー”の予兆となるような解釈が行われた¹⁷⁾。

この裁判においては、根拠となる理論が“エクイティ”から“アデクアシー”に発展した過程として重要な点が指摘されている。第一に、不利な条件を負った学区のみに焦点を当てていることである。それまでは州内全体の地方学区がまんべんなく対象となる政策が多かったが、ここにおいては、ニーズのあるところに集中的に出資するという傾向に変化してきたことがわかる。

第二に、適切な(adequate)教育の定義において、新しく独特なアプローチをとったことである。すなわち、州のスタンダードにあった包括的な学校改革(Comprehensive School Reform)デザイン¹⁸⁾を学校財政改革のひとつとして採用したことにある。この点において、ニュージャージー州の訴訟は、“アデクアシー”について“ニーズに見合う”というように一般的に定

義するだけでなく、具体性のある定義を示した。

第三に、正確には州憲法の教育条項の守備範囲からもれている3-4歳児に対して、それ以降の学校教育における成功につなげていくための教育プログラム、すなわち全日制キンダーガーテン(full-day kindergarten program)とプリスクール(half-day preschool program)の提供を行うことの必要性に言及したことである。このことによって、適切な(adequate)教育についての概念を拡大した¹⁹⁾。

ニューヨーク州の訴訟では、学区間格差の存在が継続されていくことに関しては違憲とはならなかったものの、しかしそれ以上に重要な問いが俎上に載った。すなわち、州の現行の教育財政システムが、州内の学校に通うすべての生徒たち(原告)から、彼らが当然享受すべき教育プログラムを奪っているのではないかという判断が問われた。ニューヨーク州などのような基礎教育を保障した教育条項を持つ州での訴訟は、教育条項は基礎教育についてのみに規定を定めているだけであることから、それ以上のことはローカル・コントロールに任されているとして学区間格差の訴えは棄却されてきた。しかしながら、ニューヨーク州の訴訟で注目すべきは、“アデクアシー”理論に依拠した訴訟での主張が、適切な(adequate)教育プログラム規定の設定を要求することだけでなく、基本的な教育プログラムの与奪を問うことにより、州憲法が示唆する要求範囲や守備範囲を動かしつつあるということである。そもそも“アデクアシー”の原則は、教育費の学区間格差を平等にするというよりも、生徒の学力が州の設定する絶対的なスタンダードに見合うために必要なプログラムや計画をはっきりさせて、州がそれに必要な資金提供を行うことを要求している。したがって、教育プログラムの与奪にまで言及することが可能になったのである²⁰⁾。

さらに、学校財政訴訟の行われなかった州では訴訟を避けるために、あるいはニューヨーク州のように訴訟自体では、原告の訴えは棄却された州においてもさえも、訴訟で違憲判決が下された州と同じレベルで学校財政の増額が行われる州が多く見られるようになった²¹⁾。

このように、学校財政制度訴訟における基礎的な概念の中心が“エクイティ”から“アデクアシー”に変化し、具体的な政策が発展するとともに、実際に訴訟が行われていない州にもその影響は波及し、アメリカ国内全体に拡大した。その発展に伴い“アデクアシー”の概念もかなり複雑ではあるものの、実際の政策を通

じて整理され、さらなる定義が行われていくこととなった。

3. “アデクアシー”概念の定義と費用

A. “アデクアシー”概念の定義

以上のように、“エクイティ”から“アデクアシー”への転換について、学校財政制度訴訟における戦略的概念の変容として説明してきたが、その転換を促したものは訴訟のみではない。学校財政における州の役割を大きく拡大したアカウントビリティの動きもまた“アデクアシー”理論への転換に大きな影響を与えた。“エクイティ”は、州財政の下、費用の投入(input)におけるの学区間格差を縮小、あるいは是正することを求めている。一方、“アデクアシー”は、リソースの配置において、単なる費用の投入(input)だけではなく、すべての生徒の成績の向上を期待できる投入とその結果(output)、さらに学力の実質的な成果(outcome)を同時に求めて、熟慮することを強調している。逆に言えば、州が生徒の学力成果(outcome)について学区や学校にアカウントビリティを課すのであれば、当然、学校・学区に対して設定されたスタンダードに到達することができるようリソース供給が行われなくてはならないというのが“アデクアシー”理論の主張するところである。

また Berne and Stiefel²²⁾は“もっともわかりやすいアデクアシーとエクイティ概念の線引きは、前者が十分に絶対的なレベルが焦点であるのに対し、後者では相対的なレベルあるいは分配を焦点としていることである”と定義している。“エクイティ”の概念を基本とした政策では、課税基盤保障補助金(Guaranteed Tax Base)や学区資産指数均衡化補助金(District Power Equalizing)などの財政制度が行われた。一方、“アデクアシー”の概念を政策と結び付けた場合、課せられたアカウントビリティに十分対応できる絶対的なレベルの財政とはどのようなものなのであろうか。

B. “アデクアシー”費用決定のためのアプローチ

“アデクアシー”の論理が主張するところは、出身や社会経済的な条件にかかわらず、すべての生徒が高い最低限度(high minimum level)の学力を獲得できるような教育が保障される財政制度を確立しなければならないということである。学区ごとに定められた生徒一人当たりの教育費の最低限を保障する標準教育費補助金方式(Foundation Program)がアカウントビリティ

を織り交ぜた適切な(adequate)財政政策に近いものとして、多くの州で継続的に利用されている²³⁾。しかし、その最低限の適切なレベルを明確にすることはなかなか困難である。たとえば、そのレベルを低く設定すれば、目標を達成できずに終わる危険性があり、反対に最低限レベルを高く設定すれば、不必要な出費を促進するだけでなく、増税などの難しさも出てくる。

可能な限り教育費に財政を割くにしても限界があり、その教育費レベルをどうにかして判断して、供給を行う必要がある。そこで、各州は適切な(adequate)教育を供給する上で必要な教育費を決定するに当たり、以下の4つのアプローチを使ってその判断を行っている²⁴⁾。

- 統計的分析によるアプローチ(Statistical Modeling)
- 経験的観察によるアプローチ
(Empirical Observation)
- 専門職判断によるアプローチ
(Professional Judgment)
- 学校全体設計によるアプローチ
(Whole-School Design)

①統計的分析によるアプローチ(Statistical Modeling)

まず、統計的分析によるアプローチは、Picus and Blair²⁵⁾が“費用関数アプローチ(Cost Function Approach)”あるいは“計量経済的アプローチ(Econometric Approach)”と呼ぶものである。州テストにおいて生徒が州水準の学力達成という結果(output/outcome)を出すために必要とされる教育サービスやプログラムの費用投入量(input)を統計的分析で見積もり、判断するものである。このアプローチでは生産関数(production function)の存在を想定している。ただし投入と結果の関係における効率性を説明するのではなく、また学区や生徒の特性とは無関係のランダムな学区全体での非効率性を想定しているとされている。このアプローチでは、投入と結果の関係についての発見など重要な洞察を示すことが可能であるといわれる。それによって、政策についての情報を提供し、生徒や学区によって調整することの重要性を見極めることに役立つだろうとされる。一方、統計分析によるアプローチの欠点についてもいくつか指摘することができる。第一に方法として複雑であるという点がある。経済学者には人気が高いと言われているが、投入する要素や加味する内容も多いので、政策立案者にも一般市民にとっても難しく、その分析の内容は数学的になり入り組んだものとなりがちである。第二に生徒の

学力達成度についての評価が限定されてしまう点である。州テストなどの多面的とは言えない評価に依拠することになるためである。第三に、そもそも教育的な生産関数の存在自体の証明が未解決であり、その理論に依拠している点である。現在までに教育資源と結果の関係について調査を行った研究が多数あるが、資源がどのようにして教育的成果に転換されていくのかということも含め、その関係については論争中の問題である²⁶⁾。

②経験的観察によるアプローチ(Empirical Observation)

次に、経験的観察によるアプローチとは、生徒のパフォーマンスが州水準に見合っている学校や学区などを確定し、それによって学校・学区における必要な費用を調査・判断して、適切な(adequate)教育プログラムの費用を見積もるというものである。Picus and Blair²⁷⁾が“成功した学区によるアプローチ(Successful School District Approach)”と呼ぶものである。まず、成功している学区を調査することによって適切な(adequate)教育を施すための基礎となる費用を確定する。ただし、その費用には、特別なニーズを要する生徒のための費用は含まれていない。基礎となる費用を確認した後、そのような特別なニーズを要する生徒のための費用への調整が行われる。このアプローチは統計的分析によるアプローチと同じように、生徒のパフォーマンスに関する評価基準が必要となる。しかし、回帰分析のように単一の評価ではなく、いくつかの評価による結果を適応することもできる。このアプローチでは、成功した学校・学区とそうでない学校・学区の相違について判断することが重要であるが、想定としては、地方価格相場の変動を調整すれば、ある学区での成果を、同じ生徒一人当たりの教育費用で再現可能としている。

アプローチとしては至って単純であり、適切な(adequate)レベルの資源を具体化する方法として理解しやすく、公に対する説明も簡単である。しかしながら、このアプローチを採用したオハイオ州の調査からは、生徒のさまざまな社会経済的な背景を適切にコントロールし、その差異を調整できなかったという報告がある。その原因は模範学区(prototypical district)の認定を行う基準である。投入と結果(outcome)の両方から分析した結果、約1%の学区が“成功した学区”として認定されたものの、結果(outcome)だけ見た場合、約16%の学区がその基準に合致するという事になってしまったのである。すなわち、限定的な成果基

準での学校パフォーマンス評価であったため、学力と生徒のバックグラウンドとの相関関係が発生した。したがって、この結果によって“適切な(adequate)学校あるいは学区”の平均的な教育費用を算出することには偏向があるといえる。というのは、この分析では、独特の特性を持つ学区については加味されず、地理的にも同質で、学校費用は州平均よりも低い、平均的な非都市学区の結果に基づいて“適切な(adequate)学校・学区”が判断されているからである。結果的に、このアプローチでは個々の学区の特性に対応して資源配分の調整を行うことができず、さまざまな背景を持つ多数の生徒のニーズに適合する方法を確立することも困難であることが示された²⁸⁾。

③専門職判断によるアプローチ(Professional Judgment)

専門職判断のアプローチとは、教職員・教育学研究者などをはじめとした教育専門家によって、その判断に従い、生徒が州水準に見合うような学力を身につけるために学校・学区に必要とされる教育資源を確定するという方法である。教育専門家とされる者に、もっとも典型的な学校において適切な(adequate)教育が行われるためには、たとえば学級規模、学校施設、教職員配置などについて、どのような状態が理想であるかの判断が求められ、州による資源供給の見積もりが行われる。同時に、英語能力不足や特別なニーズのある生徒に対して行われる付加的な教育資源の供給についての確定のための助言も求められる。このアプローチでは、専門家が理想とする配分方法を構築するため、州テストなどの州全体での学力評価制度は必要ない。Picus and Blair²⁹⁾は、このアプローチの長所として、第一に公に対して説明をしやすいということ、第二に結果の判断が教職経験のある教育専門家の見解に基づいているということ、第三に生徒の特別なニーズや地理的な価格変動などの地方特有の条件や問題に応じて調整しやすいということの三点を挙げている。さらにGuthrie and Rothstein³⁰⁾は“専門職判断によるアプローチは一見非科学的に見えるものの、(中略)注意深く行えば、統計的アプローチ(統計的分析—引用者注)あるいは経験的アプローチ(経験的観察—引用者注)よりも、関連する莫大な数の要素に適応することがより良くできるだろう”と述べている。

しかしながら、専門職判断のアプローチによって作られたモデルの費用は、立証されるべきリソースの組み合わせのパラメータがないため、もっともその経費が高くなりやすいとされている。さらに、専門職判断

アプローチの過程は、潜在的に主観的であり、教育専門家の間で、たとえばそれぞれの置かれた環境で関心に対立があったり、適切な(adequate)教育のための投入(input)やその結果(output/outcome)の見積りに相違があったりすることがあるかもしれないという欠点がある。このアプローチは1992年にイリノイ州で、1994年にアラスカ州で採用され、その後、ケンタッキー州、メイン州、メリーランド州、モンタナ州、ネブラスカ州、オレゴン州、サウスカロライナ州、ウィスコンシン州、ワイオミング州などに拡大した³¹⁾。

④学校全体設計によるアプローチ

(Whole-School Design)

最後に学校全体設計によるアプローチであるが、これは学校全体改革(Whole School Reform: 以下 WSR)のモデルを使ったアプローチである。このアプローチの最大の特徴は、日々増え続ける調査に基づいて、WSR モデルが学力向上においてどのように成功しているかということや、それぞれのプログラムやモデルの費用を評価することが可能であるという点である。このアプローチでは、まず研究機関が教育現場についてさまざまな角度から調査を行う。それに基づいて、模範的な学校(prototypical school)が州水準を満たす学力成果を出すために必要な教育資源についての確定を行う。たとえば、ある WSR モデルでは、500人規模の学校において必要な費用は、校長や教職員20人程度の基本的な人件費と、授業などの教材費、司書1人のための人件費、その他教職員研修などのための経費などの費用を包括して見積もられる。これらの構成要素だけで、一般の学校における費用の75%を占めることとなる³²⁾。また Clune³³⁾は、WSR モデルのひとつである Success For All/ Roots and Wings(SFA)から示唆を得て、“アデクアシー”達成に必要な費用を全体で250億ドルであると見積もっている。

ところで、州あるいは学区がどの WSR モデルを利用するかあるいは推薦するかなどの認証については、州当局の“専門職判断”に任されることとなる³⁴⁾。費用は、最初に模範的な学校における WSR モデル実施のための概算が上記のような構成要素の経費によって決定され公表されるが、実際にはその費用は学校・学区の生徒の属性や能力などの特別なニーズに応じて調整が行われる。学区や学校において採用する WSR モデルを決定することもできることが多い。学校や学区は採用された WSR モデルを実行し、適切な(adequate)教育を行うための十分な教育的資金や資源が配置され

ることとなる。学校全体設計によるアプローチは、連邦政府の Title I のプログラムとしても確立しているため、アメリカ全国で拡大しつつあるが、現在、アーカンザス州、ケンタッキー州、ニュージャージー州などが主な実施州として挙げられる。

もちろんこのアプローチにも課題とする点がある。主要なものとして、あるひとつの WSR モデルによる問題解決や学力向上の可能性が普遍的ではないということである。すなわち、ある WSR モデルがすべての学校・学区やその状況において成功するわけではないということである。これによって、WSR モデルはすべての学校や学区に適応できるように研究開発されるという、そもそもの想定を裏切ることとなる。そのため、ある学区・学校で成功したからという理由で WAR モデル採用の結論を急ぐのではなく、まず当該の学区・学校の特性を理解した上で、採用するモデルについて慎重に検討するべきであり、さらに、今後も蓄積されつつある研究を注意深く見ていく必要もあるといえる³⁵⁾。

4. “アデクアシー”への批判

“アデクアシー”への批判としては、特に“アデクアシー”として必要とされる費用が果たしてどれだけなのかという費用概算の曖昧さや付加的な資源・資金供給がどれだけの教育的な成果として現れるのか、また何を以って成果を達成したかという明確な評価や証明を行う方法がないということが最初に挙げられる。このように効果の不確実性や評価の困難さなどから、どんなに“アデクアシー”達成への努力を行っても、結局は何も変わらないのではないかという批判的見解がある。Hanushek³⁶⁾は、現在、訴訟や政策で確立しつつある“アデクアシー”概念を追求する姿勢について、学校を改善に導くのではなく、逆に損害を与える可能性があるものであるとして、警鐘を鳴らしている。すなわち、“アデクアシー”は、教育資源や費用を拡大すれば、学校は改善され、生徒の学力も向上するということを想定しているが、残念ながら生徒一人当たりの教育費支出と、学校の質や学力に密接した関係の存在は証明されていないと論じる。実際、ニューヨーク市はニューヨーク州によって十分な資金供給を受けていないと訴えているが、その支出は42州の平均的な教育費支出よりも上回っている。したがって、現在の教育に必要なものは、教育費の増額ではなく、制度的なインセンティブであると論じている。そのインセンティ

ブとは良いパフォーマンスにはそれに見合った褒章を、悪いパフォーマンスにはペナルティを課すというものである。3章に挙げた“統計的分析によるアプローチ”“経験的観察によるアプローチ”“専門職判断によるアプローチ”についても、第一にそもそも資源が効率的に活用されていないデータで分析が行われていること、第二に公共支出のレベルは政治的意思決定で確定されているということが考慮されていないことが忘れられていると述べる。また、納税者に対する説明責任のために、州による中央集権化の流れが圧倒的に強くなり、学区・学校など地域において効果的に行われてきた真に重要な意思決定が不可能となるだろうとしている。一方で、“アデクアシー”による訴訟のモチベーションは真実であり、アメリカの多くの子どもたちが享受すべき教育を受けられていないと認めてはいるものの、以上のように Hanushek³⁷⁾は、現在のような改革されていない制度を前提とした“アデクアシー”に依拠する主張や政策は間違った方向に進む可能性があるとして警告している。

5. おわりに

これまで、“アデクアシー”概念についてその出現の歴史と定義などを示してきた。“アデクアシー”は地方分権による学区間格差だけでなく、学力が水準に満たない生徒、あるいは適切な(adequate)教育を受けることができない子どもたちの存在を背景としている。しかしながら、“アデクアシー”が政策にとりこまれていく過程については不確実な部分が多い。現在公表されるデータもはっきりと“アデクアシー”の基準を示したものはなく、また“アデクアシー”が達成されたという調査もない。確かに、インセンティブが働くような制度設計が必要なのかもしれない。しかし、そのインセンティブの設定も生易しいものではないだろう。

“アデクアシー”に批判的である Hanushek も認めているように“アデクアシー”出現のモチベーションであった、享受すべき教育を受けられていない、学力の低い子どもの存在は現実であり、現在のアメリカにとって緊急的に改善しなければならない課題である。しかしながら、“アデクアシー”出現のモチベーションを基本とした理念と、効果的なインセンティブ設定も含めた適切な(adequate)な教育を供給するための制度あるいは政策実現との間には未だ大きな乖離があるように思われる。なぜなら、効果的なインセンティブ

の設定も安易なものではないからだけでなく、真の“アデクアシー”を定義することもまだ発展途上のように見えるからである³⁸⁾。どのようにその溝が埋められていくのか、これからの展開を見守り、今後の研究課題としたい。

(指導教官 小川正人教授)

註

- 1) “Adequacy”や本文の以下で言及する“Equity”の和訳については、それぞれ“適切性”、“公正性”“公平性”などと訳されることが多い。しかし、特に“Adequacy”を“適切性”に訳すことに関しては躊躇した。というのは、たとえば“Adequacy”とは明らかにニュアンスの異なる“Appropriate”も“適切”と訳される。そのため、それら二つの概念が日本語訳によって混同され、誤解されることを恐れ、あえてカタカナで“アデクアシー”とし、それにあわせて“Equity”も“エクイティ”とした。また本文において“適切な”という用語を使用する際には、その意が“Adequate”なのか否かを示すために、“Adequate”の場合は、“適切な”の後にカッコ付けて“Adequate”と付記している。
- 2) W. H. Clune.(1994). The Shift from Equity to Adequacy in School Finance. *Educational Policy*, Vol.8 No.4(376-394)
- 3) A. R. Odden and L. O. Picus.(2000). *School Finance: A Policy Perspective*. 2nd edition, McGraw-Hill. p.430
- 4) W. H. Clune.(1995). The Empirical Argument for Educational Adequacy, the Critical Gaps in the Knowledge Base and a Suggested Research Agenda. In Fowler, W. J.(Ed.)*Selected Papers in School Finance*, 1995, NCES 1997-536. National Center for Education Statistics: Washington, DC., p.106.
- 5) 白石裕(1996)『教育機会の平等と財政保障—アメリカ学校財政制度訴訟の動向と法理—』多賀出版, pp.6-7, pp.24-25
- 6) ニューヨーク州の例は J. S. Berke, M. E. Goertz, and R. J. Coley.(1984). *Politicians, Judges, and City Schools*. New York: Russell Sage Foundation, p.3を参照。
- 7) 白石裕(1996)前掲書, p.6.
- 8) 同上書, p.7.
- 9) 同上書, p.7.
- 10) 1964年制定の公民権法に基づき行われた教育機会の平等に関する調査報告で、「生徒の学力に最も高い相関があるのは生徒の家庭背景であり、次いで、生徒仲間(student's peers)であり、教員の質、教育費など学校的変数はほとんど関連を有しない」という結果が報告された。(同上書。p.24.)
- 11) 同上書, p.25.
- 12) R. Berne, and L. Steifel.(1999). Concepts of School Finance Equity: 1970 to The Present". In H. F Ladd, R. Chalk, and J. S. Hansen. *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Washington, DC: National Academy Press. p.16.
- 13) A. R. Odden and L. O. Picus.(2000). *op. cit.*, p.32.
- 14) *Ibid.*, pp.35-36.

- 15) *Ibid.*, pp.39-40.
- 16) *Ibid.*, pp.40-41.
- 17) *Ibid.*, p.41.
- 18) 本文以下において述べられる学校全体改革(Whole School Reform)と同じ政策内容である。
- 19) A. R. Odden and L. O. Picus.(2000). *op. cit.*, p.43.ちなみに繰り返すと“アデクアシー”とは、すべての生徒が社会で生きていくために必要なレベルの知識と技術を身につける教育的機会を確実に提供するために十分なリソースを生徒たちに配置することである。したがって、本来その対象は学校教育だけでなく、職業教育や地域における教育的活動など、生徒が教育的な経験を享受できるあらゆる場面を想定できる。さらには、“アデクアシー”理論による対象を保健医療や住宅供給、栄養管理、親の職長教育などにも拡大することができる。
- 20) *Ibid.*, p.44.
- 21) J. W. Guthrie and R. Rothstein.(1999). Enabling “Adequacy” to Achieve Reality: Translating Adequacy into State School Finance Distribution Arrangements. In H. F. Ladd, R. Chalk, and J. S. Hansen (Ed). *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Washington, D. C.: National Academy Press. p.211.
- 22) Berne and Steifel.(1999). *op cit.* p.22.
- 23) 1998-1999年度までに44州。M. F. Addnizio.(2003). From Fiscal Equity to Educational Adequacy: Lessons from Michigan. *Journal of Education Finance*, 28(457-484). p.458.
- 24) *Ibid.* pp.460-462; L. O. Picus and L. Blair.(2004). School Finance Adequacy: the State Role. Southwest Educational Development Laboratory. *SEDL Letter, School Finance and Policy: Dollars and Sense*. Vol.16, No.1,(3-8). pp4-6. <http://www.sedl.org/pub/sedl-letter/v15n02/sedletter-v15n02.pdf>(Downloaded in March 23, 2004); Guthrie and Rothstein.(1999). *op cit.* pp.216-232.
- 25) Picus and Blair.(2004). *op cit.* p.5.
- 26) Addnizio.(2003). *op cit.*; Picus and Blair.(2004). *op cit.*; Guthrie and Rothstein.(1999). *op cit.*参照。
- 27) Picus and Blair.(2004). *op cit.* pp.4-5.
- 28) Addnizio.(2003). *op cit.*; Picus and Blair.(2004). *op cit.*; Guthrie and Rothstein.(1999). *op cit.*参照。
- 29) Picus and Blair.(2004). *op cit.* p.4
- 30) Guthrie and Rothstein.(1999). *op cit.* pp.228-229
- 31) Addnizio.(2003). *op cit.*; Picus and Blair.(2004). *op cit.*; Guthrie and Rothstein. (1999). *op cit.*参照。
- 32) A. Odden and C. Busch(1998). *Financing School for High Performance: Strategies for Improveing the Use of Educational Resources*. Sun Francisco: Jossey-Bass. pp.184-185.
- 33) Clune.(1995). *op cit.*
- 34) たとえば、全米で初めて州全体で WSR の政策化を行ったニュージャージー州において適用可能であると承認されている WSR モデルは2002年時点で Success for All/ Roots and Wings, School Development Program, Accelerated Schools, America’s Choice などを含め15モデルある。B. A. Erlichson and M. Goertz. (2002). Whole School Reform and School-Based Budgeting in New Jersey: Three Years of Implementation. In C. Roellke, and J. K. Rice. *Fiscal Policy in Urban Education*. Greenwich, CT: Information Age Publishing Inc. pp.37-64.
- 35) Addnizio.(2003). *op cit.*; Picus and Blair.(2004). *op cit.*; Guthrie and Rothstein.(1999). *op cit.*参照。
- 36) E. A. Hanushek. (2004). Who could be against “adequate” school funding? A Weekly Bulletin of News and Analysis from the Thomas B. Fordham Foundation, Vol.4, No.24. <http://www.edexcellence.net/foundation/gadfly/issue.cfm?id=153#1869> (Downloaded in June 25, 2004)
- 37) *Ibid.*
- 38) ただし、Clune(1994)は、“真のアデクアシー(true adequacy)”の定義や政策との関係について WSR の戦略を用いて、一定の指標を示していると評価できる。