

# 日本における 公教育供給主体の多様化の動きに関する一考察

諸 橋 由 佳

A Study of the Movement for Diversifying  
Public Education Providers in Japan

Yuka MOROHASHI

In recent years, diversifying the providers of public education has been discussed as one of reform measures, while many critics have pointed out public school problems such as “class disruption”, decline in the level of academic attainment and increase of non-attendance. Two ways are proposed to bring variety to the providers: to utilize the vitality of the private sector in established public schools and to explore new forms of public education. The former is the fundamental approach to reforms. On the other hand, the latter is actively discussed and gradually put into practice, especially in the special district for structural reform (kozo kaikaku tokku). For example, stock companies are allowed to operate schools in the special districts. However, expanding the qualification to run the schools may result in an increase of disparities in public education. In this article, therefore, I explore what kind of new schools should be approved, what part established public schools will play in such circumstances of disparities, and what kind of rules and processes should be required to guarantee the quality of public education with paying attention to school autonomy and originality.

目 次

はじめに

はじめに

1. 格差の拡大について
2. 「規制緩和」後の規制
  - (1) 特区における「規制」の不在
  - (2) CSをめぐる規制の構造
    - (i) 契約の締結
    - (ii) 学校運営中の監督
    - (iii) 一定期間経過後の監査
  - (3) アメリカのCSの事例から得る示唆

おわりに

近年、学級崩壊、学力低下、不登校の増加など公立学校教育は各方面から問題が指摘されている。これらの問題が起きている理由には、親や地域の教育力の低下、全国均一水準の学校教育と硬直化した学校組織、子どもをめぐる社会情勢の変容などさまざまなものがあると推察できる。このような中で現在提案されている改革の一つに、意欲やスキルのあるものが広く公教育運営に携われるようにするものがある。その方向性には、大きく分けて 既存の公立学校への民間人の参加・協働、新たな形態の公教育の模索、の2つがある。

まず確認しておきたいのは、改革の基本となるのはあくまでであるべきという点である。だけで問題に対応できるのであれば、わざわざに着手する必然性はない。また今後も、大多数の生徒は従来通り地元の公立学校で教育を受け続けると考えられる。公立学校は、教育機関としてのインフラ整備という点では圧倒的に優れており、このような既存のリソースは十分有効に活用すべきである。さらに、急激な変化は思わぬところにひずみを生じさせるおそれがある。公教育は子どもの精神的発達に大きく影響するものであり、漸進主義と揶揄されたとしても、不必要な衝突・葛藤はない方がよい。なお、この前者にあたる改革案として具体的には、SBM、「開かれた学校」やさまざまな形での民間人の登用、学習指導要領の枠をはずす研究開発学校の指定などがある。

それにもかかわらずが提案される背景には、数十年にわたる教育改革が十分な効果を上げておらず、今後の改善も期待できない、という教育関係者らのいらだちがあるように思う。改革が成果を上げていないのは、文部(科学)省の失策というよりはむしろ、従来の目標であった全国的な教育水準の底上げや受験競争の弊害の是正が達成されるにつれ、価値観の多様化など社会情勢の変化に伴い新たな課題が露わになってきたことが一因であるように思う。近年、政府の統治能力の低下は、社会における多様性、複雑性および動態性が増大し統治の困難性が増すにつれ、教育に限らず公的部門全体において指摘されている(宮川・山本2002ほか)。その中で、民間企業、NGO/NPOなどとのさまざまな形態による革新的・創造的アイデアの共有や共同統治を許容する制度的枠組の整備が必要とされるようになってきたのではないだろうか。さらに、学習塾・予備校など教育産業の成長や、不登校児童生徒を対象とするフリースクールやNPOが全国的に出現し活動していることも、民間の実績をアピールする形で提案を後押ししている。また、80年代の「小さな政府」論以降、一般行政部門における民営化や規制緩和、アウトソーシングなどが積極的に議論されてきた影響も大きいと考えられる。

さて、の改革提案のうちいくつかはすでに実行に移されている。例えば、私立学校の設置基準が緩和されたり、不登校児童生徒がフリースクールなどに通っていれば、指導要録上出席扱いとする措置が執られたり、大検に加え中学校卒業程度認定試験(中検)が制

度化<sup>1)</sup>されるなどである。さらに、教育政策上重要な転機になると考えられるのが、教育特区における公教育供給主体の多様化である。特区の第二次提案では株式会社立学校も認められるにいたり、第三次提案ではさらに、NPO法人学校、特区学校法人、公設民営型学校などが提案されている。これらの学校は、不登校に限ることはないものあくまでニッチを対象とし、その「独自の教育も、標準的な教育とはその最終目的において同じであり、『公益性』を十分に有している」という観点から「『独自の教育を行う学校』が、法的にも正当性を持ち、両者が社会の中で共存し、相互に補完しながら発展していくことをめざす<sup>2)</sup>」すものである。さらに、今年3月に中教審は、2000年に教育改革国民会議が提言したコミュニティ・スクールの具体化である「地域運営学校」の創設と、公設民営学校の設置条件とを答申した(朝日新聞電子版2004年3月4日)。このように特区に限っては、相当に重大な制度変更が可能になっていると言える。

そこで本稿では、このような公教育システム全体における公教育の供給主体を多様化する動きの位置づけについて、公教育に格差が生じうること、および実効的にそれらの供給主体を規制していく新たな手法の二点について、論点を整理し考察することを目的とする。

## 1. 格差の拡大について

公教育供給主体の多様化がもたらす生徒の間の学力格差や社会経済要因における格差の拡大をどう考えるか。その中で公立学校はどのような役割を担うのか、また担うべきなのか。特区に限定して認められた、公教育への株式会社の参入が全国的な波及効果をもつか否か、どこまで一般的なインプリケーションをもつか現段階では定かではないが、規制が緩和され地域的に異なる活動が増えていくほど、社会経済的要因に左右され子どもが受けられる教育の面での格差が拡大する恐れがある。

これまで数十年にわたり、公立学校は全国一律の教育水準を追求してきた。その結果、広域人事、学習指導要領、通学区域指定、各種通達、行政指導などにより、どの公立学校もほぼ同じレベル、内容の教育を行うようになった。しかしながら、そのような状況においてすら、社会階層の再生産が継続してきたことが指摘されている(刈谷1995, 橋木1998ほか)。パブル崩

壊以後の不況の中で「勝ち組」「負け組」などという言葉もできるように、家庭の経済力格差や子どもの教育に向ける意欲の差は、今後ますます拡大こそすれ縮小することはないであろう。家庭の社会経済的格差は、学力格差も生じさせると同時に子どものモチベーションにも影響を与える。なぜモチベーションに与える影響が重要かということ、子ども本人が十分なモチベーションをもってさえすれば、従来のエリートコースからは外れたとしても、自分のやりたいことを決め、自分なりのやり方で学んでいけるからである。さらに、このような独自のカリキュラムやさまざまな教育機関において子どもが学び続けて行くには、現実問題として物心両面における親のサポートが必要不可欠であり、その点で、通常の学校選択以上にセレクション・バイアスが生じるおそれがあることに留意すべきである。

多様化した供給主体はさまざまな状況にある子どもを対象とすることが予想され、また期待される。例えば、学習意欲という点からは、従来通りのエリートコースをめざす子ども、勉強よりも自分のやりたいことを優先し既存の枠にはまらないライフコースを求める子ども、特にやりたいこともなく勉強もしない子どもなど、また学校の勉強についていけず落ちこぼれた子どもや障害のある子ども、さらには外国語による教育やエリート教育を求める子どもなど、それぞれに対応する学校が現れる可能性がある。そのような学校をどこまで公教育として許容していくか、またそれらの学校と共存しながら、公立学校がどのような役割を担うのか。

これらの疑問に対する答えは、一つではありえない。そもそも、教育改革の目指す方向性について広くコンセンサスを得るのも難しい。例えば、教育の目的について、教育基本法第一条では「人格の完成」と「国民の育成」の二つが挙げられているが、この二つは本来は矛盾するものではない。にもかかわらず、現在の公立学校を画一的で柔軟性や多様性に欠けると批判する人々がいる一方で、子ども一人一人にあわせた教育を模索する公教育供給主体の多様化のような改革提案は、同質の公教育カリキュラムや学校での経験を通して、子どもたちが共通の社会制度や慣習を受け入れ、責任ある民主社会の一員になることを主張する人々からは激しく批判されるであろう。

また、地域によって差が生ずることも考えられる。

近年進められている地方分権改革において、法文上はあくまで自治体間の上下関係は否定しながらも、国の機能を多く県レベルや政令指定都市に委譲するなど、自治体間の機能分化を認めつつある。また、そうでなくても、自治体間に人口・財政規模、少子化や過疎化の進行状況、長年にわたり培われてきた教育風土（教員組合の強弱を含め）首長の政治的信条などの点で、大きな違いがあることはいうまでもない。とすれば、ある問題の解決策もそれぞれ当該自治体のベストと考える政策を採用すべきである。例えば、品川区を引合いに出し犬山市での学校選択の可能性について質問された犬山市教育長瀬見井久氏は、おそらく品川区は、大都市であるため学校選択を実施し競争原理を導入することにより学校教育を改善することがもっともよいと考えて実施しているのだろう、地域のニーズ・規模を加味した改革の方向性や最善の手法をそれぞれの教育委員会が考え出していくべきであり、犬山市は学校選択はせず教師が教えたい学校づくりをめざすが、一般論としてある制度の是非を問うのは適切でない、と答えていた<sup>3)</sup>。このように、地域の人口やニーズにより公教育への多様な学校運営主体参入の可否や参入できる場合の数・種類は、自治体によりさまざまなものになると考えられる。

それでも、少なくとも都市部においては、私立学校は少子化の中でその存続をかけて生徒を集める一方で、不適格とみなした生徒は従来通り退学させるであろう。また、新たな公教育供給主体もその学校の目的に適合する子どもを優先して入学させる可能性がある。他方で、公立学校はすべての子どもを受け入れている現状においては、採算性が高い教育事業やモチベーションの高い子どもを対象とした教育を、公立学校以外の学校が「上澄みすくい（クリームスキミング）」し、その残りを公立学校が引き受けることになりかねない。もちろん公立学校の中には、学校の独自性を強めそのような「上澄みすくい」に競合していきとうとすることが出現する可能性や、あえて教育困難な子どもへの対応に特化した学校が現れる可能性もある。しかし、学校運営主体が多様化した際のこれまでの公立学校の位置づけについては、行き場のない子どものための福祉施設となりかねない。それでもよいではないかという考えも含め、より慎重かつ広範な検討が求められる。

結局のところ、当該地域にどのような学校を設置す

るかは、自治体の、ひいては地域住民の判断にゆだねられる。その際の判断基準は何か、判断に関するコンセンサス形成メカニズムをどう構築していくのかについても、今後地方分権の流れの中で模索していく必要がある。

## 2. 「規制緩和」後の規制

### (1) 特区における「規制」の不在

以上のように、それぞれの地域においてどのような学校が望まれていて、それをいかに設置し管理していくかという点で、自治体の行政手法が今後ますます問われることが予想される。しかしながら、特区における多様な教育供給主体の参入をめぐる議論においては、規制が緩和されたあとの「『あるべき規制の不存在』が等閑視されている」(高野 2002: 24)。例えば、株式会社の参入を一度は拒絶した文部科学省は2002年12月に一転「特区に限って株式会社参入を認める検討を始める意向を明らかにした」が、それは「小泉首相の強い意向に屈したこと、『抵抗省庁』との批判をかわす狙いもあるとみられ」(長谷川2003:61)ている。株式会社の公教育への参入は、たとえばアメリカのチャータースクール(以下「CS」とする)において実現されているが、彼の地でもその是非は賛否両論があり結論が出ていない。他方で日本の議論においては、憲法89条問題に加え、戦後に私学の経営主体を財団から学校法人に限定した意義についても十分に検討されることなく株式会社立学校への私学助成の適用が検討されている<sup>4)</sup>。また、「どうも今回は、数稼ぎのような意図があるようで、特区推進室からは何でも認めるという乱暴な注文です」(加茂川・金子2003:63)との指摘もある。特区はあらかじめ定められた期間に限定されるものではなく実施した自治体が止めようとするまで続き、それに対し外部評価があるだけである。そのため、アカウントビリティの重要性とともに、最終的な認可の基準についてもより検討される必要がある。

このような「あるべき規制」に有益な示唆を与えると考えられるのが、アメリカのCSに対する規制手法である。その理由は、特区以前に提案された研究開発学校やコミュニティスクールがCSを参考としており、また今回特区で提案されている学校らもその流れに位置づけられること、そして、CSは法制化されて十数年で

あるが、その間にさまざまな試行錯誤がなされ一定の知見が蓄積されてきたこと、である。もちろん前提となる歴史的経緯や社会・政治情勢や行政組織の体質などが異なるため、直接的に参考にし日本に導入することは難しい。けれども、他国の社会的実験の成果は、自国の新規政策採用におけるリスク回避に大いに活かされるべきであろう。

### (2) CSをめぐる規制の構造

それでは、CSをめぐる規制にはどのようなものがあるのか。規制の局面は、主に3つ - (i)契約締結、(ii)学校運営中の監視、(iii)一定期間終了後の監査 - が考えられる。以下、筆者が訪問もしくはインタビューしたCS6校の事例を中心に、アメリカにおいてどのような規制がCSに対してなされているか、日本でCSのような学校を運営する際にはどのような点が考慮されるべきか、について述べていくこととする。なお6校のCSは次の通りである ウィスコンシン州ミルウォーキーの3校、グスタフ・A・フリッチャー・チャーター・ミドル・スクール<sup>5)</sup>、ウォーカー・ミドル・チャーター・スクール<sup>6)</sup>、ハイランド・コミュニティ・チャーター・スクール<sup>7)</sup>、ミネソタ州セント・ポールの1校、シティ・アカデミー・ハイスクール<sup>8)</sup>、カリフォルニア州サンフランシスコの2校、クリエイティブ・アーツ・チャーター・アカデミー<sup>9)</sup>、ライフ・ラーニング・アカデミー<sup>10)</sup>。

#### (i) 契約の締結

まず、誰がどのような基準に基づいてCSとチャーター契約を締結するのか。第一に、「誰が」という点では、アメリカのCSでは初期には州教育省や学区教育委員会がCSA(charter school authorizers)と認められることが多かったが、徐々に大学など公的性格を持つ諸機関も州法により認められるようになってきている。またLEA(local educational agencies)でないCSAの方がCSにより自律性を認める傾向がある(SRI International 2000: 33-42)。他方、日本で実現した場合には、おそらく都道府県教育委員会か市教育委員会があたることになり、それ以外の機関がその役割を果たすことは考えにくい。

第二に、「どのような基準」を考慮してチャーター契約を締結するかという点である。CSは公立学校であるので、アメリカではまず「授業料無償」「生徒の差別的取扱いの禁止」「非宗派性」の三点が求められる。日

本はアメリカとは「公立学校」の定義は異なるものの、特区での実現が求められている学校のうち株式会社立及びNPO立学校は私立学校扱いとなり、私学助成の適用以外は原則として公費を受けないが、公設民営型学校は全額公費でまかなうこととされている。差別的取扱いとは後述する。非宗派性に関しては、私立学校と憲法89条をめぐる問題など必ずしもアメリカとは異なるため、具体的な規制手段については今後の課題となるだろう。

次に、前述の公立学校三原則に加えてCSに求められる基準について、筆者は拙稿(2001)においてウィスコンシン州ミルウォーキー学区(Milwaukee Public Schools, 以下「MPS」とする)のCS政策について取り上げ、チャーター契約に向けた審査過程において、すべてのCSに対し、施設の安全管理、教員資格、生徒の入学・除籍、の3点で基準を設定していることを示した。まず、施設に関しては、ミルウォーキーに限らずアメリカではCSが独自に施設を確保するため<sup>11)</sup>負担が重く、設立資金が補助されるかが重要な関心事となっているが、日本においては公立学校の余剰教室を期待しているのか、あまり関心が持たれていない。また、アメリカにおける学校の安全管理基準が具体的にどのようなものかは不明だが、日本において公教育を提供することになった団体が従来の公立学校と同等の安全な学習環境を確保しなければならないとすれば、自治体側の基準整備および団体側の学校管理能力の向上が必要となり、相当の困難が予想される。次に

教員資格については、MPSでは原則的に必要とされている。加えてハイランドは独自にモンテッソーリ教育の教員養成プログラムと資格認定を行っている。また、サンフランシスコのライフラーニングも独自の教員養成プログラムをもっている。日本においては、一部で教員免許を持たない教員の雇用を容認するよう求める一方で、教職に就いていないが免許は取得している人も多いことから、公立学校が非常勤講師に免許のない人も認めている現在、さらなる規制緩和は必要ないのではという意見もあり、今後の推移を見守る必要がある。最後に、生徒の入学・除籍については、MPSの定めたガイドラインに従うことが求められている。なお、ライフラーニングのように、校長との面接で30人が毎年入学するが、何があっても見捨てない、一人も除籍しないという方針をとっているCSもある<sup>12)</sup>。CSは公立学校であるので、前述のとおり人種・宗教・障

害の有無などにより、生徒を差別的に処遇することが禁止されている。しかし、入学に際しては原則として抽選であるが、多くのCSが、地元の子どもや在校生に兄弟がいる子ども、特に対応するニーズを持つ子どもなどさまざまな条件を総合的に考慮して決めているようである。公立学校でありながらニッチに対応するため、この点は一概に言えないところがある。

#### (ii) 学校運営中の監督

CSは成果を出すことを求められる代わりに多くの規制を免除されており、本来は学校運営中におけるCSAなどの外部機関の監督は不必要である。しかしながら、実際にはほとんどのCSが日常的にCSAと接触を持っている。この点については、Vergari(2000)がCSAのリソース不足や当事者の人間関係に依存しがちであることを指摘しているが、まだアメリカでもほとんど研究されていない。日本においても、学校活動の自律性を尊重しながらも、重大な法律違反や人権侵害をいかにチェックしていくかについて、検討が必要である。

#### (iii) 一定期間経過後の監査

主に学習面での達成度と財務監査が、各年度末と契約期間終了時に行われる。

学習面のアカウンタビリティについて、一般的傾向としては、96.4%のCSが標準テストを採用しながらも70-80%のCSがポートフォリオ・親の満足度・生徒の生活態度の変化等多くの指標を併用し、標準テストによる教育内容の狭隘化という弊害に一定の配慮を試みている(RPP International 2000:54)<sup>13)</sup>。しかし、CSAサイドに専門の人員の配置等制度的な不備があり、またCSの多様な活動を評価する技術的な困難さから、測定された活動成果ではなく財政能力・スキャンダルの有無・学校に適用される法の順守などにより学校を評価してしまうことも多い(OERI 2000:45)。

また、財務監査についてミルウォーキーの事例では、学区のガイドラインのほか、連邦のGAAP(generally accepted auditing standards)や政府監査基準(government auditing standards)にしたがってなされている(MPS 1999: 62)。日本においては、一般の行政組織と同程度の財務監査基準を新しい学校に提示するとともに、学校運営者の技術的サポートも行う必要があるだろう。

## (3) アメリカのCSの事例から得る示唆

アメリカのCSに対するCSAのコントロール手法から得られる示唆の一つは、学校に対する規制がある程度「緩和」されるにしても、それでもなお多くの規制が必要となる点である。つまり、活動の自主性・自律性を保障しながらも、公教育の質を担保する必要性は全く減じるわけではないので、規制の場を事後に変更すると同時に、変更に伴い新たな規制手法・手続・基準等を整備する、ことが求められる。

まず事後の規制について、前述のように日本の特区における公教育の多様化は、アカウントビリティのメカニズムが設計されていない。もっとも、新たに設立された学校を選択し入学する子どもの数があまりに少ない場合には、学校運営が成り立たず閉鎖せざるを得ないであろうから、その意味では市場によるアカウントビリティが機能するとは言える。しかし、アメリカのように必ずしも学力テストによる成績向上でなくとも、子どもの活動状況や親の満足度などで何らかの評価を行った上で、ある程度芳しくない結果となった学校については設置認可の取り消しも視野に入れるべきである。というのも、現状のままでは、すべての決定が当事者間の政治力学により密室の中で決まっておそれがあるからである。教育活動の評価はそれ自体困難であるため、評価デザインによってはその結果だけで学校の処遇を決定すると不都合が生じかねない点に十分考慮すべきであるが、少なくとも各年度ごとに学校の諸活動について事後の評価を行い結果を公表すること、学校が当該自治体に対してだけでなく地域住民に対してもアカウントビリティを果たす努力を惜しまないよう促すこと、といった取組みが必要であると考える。

次に、規制の局面を事後に転換するに伴って、規制を実行する際に新たな手法・基準が求められる点である。これについてはアメリカにおいてもまだ試行錯誤の段階のようである。というのも、事前の規制を緩和することで、多様な性格の学校が出現し、また資金などを提供するドナーや教育プログラム開発や教員研修のほかさまざまな技術的支援・協働を行うサポーターなど多くの個人・団体が学校運営に関わるようになったため、それぞれが複雑に関係しあっている状態<sup>14)</sup>であり、さらに規制する側のCSA自体もが多様化しているため、規制手法・基準という点ではほとんどケース・バイ・ケースに近い状態であるからである。しかしな

がら、いくつか参考にできる点はある。第一に、学校財務の監査基準設定と学校に対する監査技術のサポート体制の整備である。第二に、ドナー、サポーター、ボランティアなどさまざまなタイプの個人・団体による学校支援体制の重要性である。具体的には、企業の寄付金に対する税控除のほか、教育プログラムの開発・改良、各種学校運営スタッフの供給、さらに教育活動以外の学校運営技術の支援などが重要になる<sup>15)</sup>。日本におけるNPOの、経営手腕の向上も焦眉であるが、アメリカとて親や教師が手探りで学校を運営しているウォーカーやクリエイティブアーツのケースでは、財政難や雑用によるスタッフの多忙や人間関係のもつれなどさまざまな学校運営の難しさに直面しているようである。他方、ハイランドとモンテッソーリの本部、シティアカデミーとCSAでもある私立セント・キャサリン大学、ライフラーニングと教育事業で実績のあるディランシー・ストリート財団といったように、それぞれノウハウや実績のある団体・組織と密接に連携して運営している学校もある。

さらに、前述の格差の拡大に関連するが、教育に対するさまざまな価値観が存在する中で、どのような学校がどのような手続きを経て認められるべきなのか、という点も大きな問題である。理念型としてのCSは、事前の規制を大幅に免れることで多様で革新的な教育を可能にするもので、公立学校として最小限の要件を充たし、契約時に設定した教育目標を達成し、一定の在学者数を確保している(子ども・親から選ばれている)かぎりにおいては、原則としてどのような教育内容の学校も認められる制度である。しかし実際には、多くのケースにおいてCSAの求める教育内容にそわない申請が却下されている(Hassel 1998、鶴浦2001ほか)。この問題は、CSAとなる機関を拡大することで改善が図られてきた一方で、適正な法的過程・手続(due process of law)が保障される場合には、当該事業はその内容における価値に判断を加えられることなく認められて然るべきか、という問題を提起している。

日本での事業認定を想定すると、新興宗教による学校などの極端な例を挙げるまでもなく、海外でオルタナティブ教育として一定の認知を受けているフレネやシュタイナー教育などに対しても、教育内容に関する価値判断がなされることは、まず疑いが無いだろう。その際に、最終的な判断は自治体の長によってなされるとしても、一定の明確な判断基準の設定と多様な立

場からの意見を集約するしくみが必要になる。判断基準については、学校不適応対策調査研究協力者会議報告「今後の不登校への対応の在り方について」が、不登校に対応する施設に限るものの「民間施設についてのガイドライン(試案)」を作成している。意見集約のしくみは、子どもが学校を選択することや、新しく設立される学校の学校運営スタッフを親や地域住民が務めるなどの形でもなし得るが、行政サイドにおいても、従来から行われている関係団体のヒアリングや陳情などのほか、公聴会の開催、申請審査段階での住民参加(パブリック・インボルブメントの一環として)などいろいろ工夫する必要がある。

他方、教育内容に対し価値判断を加えない例として、アメリカの教育バウチャー制度がこれにあたり考えられる。バウチャーは、1960年代にミルトン・フリードマンにより提唱されて以来、政策として実現したのはミルウォーキー、クリーブランド、フロリダ州などわずかな例にとどまるにもかかわらず議論の対象となり続けており、近年は日本でも関心が持たれている<sup>16)</sup>。日本でのバウチャー実施を仮に想定すると、カトリックの私立学校が多いアメリカでの最大の争点である「政教分離原則への違反」はあまり問題にならないと考えられる。それではなにが問題となるのか。渡邊(2003)は、経済学的視点からアメリカでの研究を総括した上で、バウチャーのメリットとして、公私立学校間に生徒獲得のための競争原理が働くことにより公立学校の教育も向上することを示した研究(Hoxby 2001)が存在すること、地理的制約や経済的事情によって教育機会の自由が制限されてきた家庭に幅広い選択肢を提供すること、を指摘する。またデメリットとして、セレクション・バイアスが起ること(それゆえ広報活動により是正を図るべきとする)、支給額算定の難しさ<sup>17)</sup>、コストとして支給額以外に一人あたり1,500ドル<sup>18)</sup>ほどかかること、などを指摘している(渡邊 2003: 401-404)。しかし、アメリカ大統領選においてバウチャー推進を支持する共和党のブッシュが勝利したにもかかわらず、「その後、『教育に競争原理を導入すれば公教育や道徳の荒廃を招く』、『リスクを伴うバウチャー制度に巨額の連邦資金を投入すべきではない』、あるいは『私立学校に公的資金が流出する制度ではなく公教育の建て直しに専念すべき』といった民主党側の強い圧力がかかり、全米レベルでの教育バウチャー制度導入の公約は果たせなかった」(渡邊

2003: 407)。バウチャーに関しては、地方の学区はそもそも学校数が少ないため関心を示さず、郊外の学区は生徒の成績が大抵州平均値を上回っているため消極的であり、(バウチャーのニーズが高い)黒人やヒスパニックを多く抱える都市学区はまず共和党には投票しない、といった事情があるため、共和党内の支持基盤が脆弱なのである(Ravitch 2002)。

バウチャーは、日本ではまだ本格的な改革論議の俎上に乗っているとは言い難いが、このようなアメリカの状況をより正確に認識するとともに、政教分離以外にも技術的・思想的問題点も大きいことをふまえて議論する必要がある。

おわりに

以上のように、公教育供給主体の多様化が公教育に格差をもたらすことは十分予測できるが、その中で公立学校が果たす役割をどのようにとらえていくか、新たな学校を設置することになった場合、どのような教育内容・性質のものを認めていくのか、学校活動の自主性・自律性を尊重しつつ公教育としての質を担保するために、どのような手法・手続の公的規制を整備していくのか、といった点について、それぞれの地域や自治体においてより詳細に検討していく必要があると考える。前述のように、学校教育をめぐる状況・ニーズや新たな形態の教育を行う個人・団体の分布は地域ごとに異なると考えられるため、一般的な議論として検討することが難しい。今後フィールドを限定し、また一般行政における政策評価やアカウントビリティ、教育的事業の外部委託<sup>19)</sup>などの動きと連動する形で検討していければよいと思う。またマクロレベルの議論としても、公教育供給主体の多様化は、例えば、日本人としてのアイデンティティや愛国心を強調する昨今の教育基本法改正の動きとは一見矛盾するが本当にそうなのかそれとも補完的關係にあるのかなど、公教育をめぐり多くの改革案が提言される中で、個別政策がどのように整合性をとっていくのかについても今後の課題として注視していきたい。

#### 参考文献

鶴浦裕(2001)『チャータースクール - アメリカ公教育における独立運動』勁草書房

刈谷剛彦(1995)『大衆教育社会のゆくえ - 学歴社会と平等神話の戦後史』中公新書

加茂川幸夫・金子郁容(2003)「対談<教育特区>で、学校教育の何が変わるのか?」『総合教育技術』2003.3

高野良一(2002)「教育起業とローカル・ルール - 教育特区が問いかけるもの」『季刊教育法』135

橘木俊詔(1998)『日本の経済格差 - 所得と資産から考える』岩波書店

長谷川玲(2003)「『特区』って、何? <教育特区>で何が実現するの?」『総合教育技術』2003.3

福井秀夫(2002)「憲法89条の意味と学校経営への株式会社参入に関する法的論点」『自治研究』78(10)

諸橋由佳(2001)「チャータースクールの設立申請過程における授与機関のコントロール - 米国ミルウォォーキーの事例分析を通じて」『東京大学大学院教育学研究科紀要』41

諸橋由佳(2003)「チャータースクールのアカウンタビリティに関する一考察」『日本教育行政学会年報』29

宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社

渡邊聡(2003)「アメリカにおける教育バウチャー」山内弘隆・上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』NTT出版

Hassel, B. C. (1998), "Charter Schools: Politics and Practice in Four States", Paul E. Peterson and Bryan C. Hassel (eds.) Learning from School Choice, Brookings Institution Press

Hoxby, C. M. (2001), "School Choice and School Productivity" Education Next, Winter 2001

Milwaukee Public Schools (1999), *MPS CHARTER SCHOOL INFORMATION: Administrative Policy 9.12 Charter Schools*

Office of Educational Research and Improvement (2000), *A Study of Charter School Accountability; National Charter School Accountability Study*, U.S. Department of Education

Ravitch, D. (2002), "Testing and Accountability; Historically Considered," in W.M.Evers & H.J.Walberg(Eds.), *School Accountability*, Hoover Press

RPP International (2000), *The State of Charter Schools 2000: Fourth-Year Report*

SRI International (2000), *Evaluation of the Public Charter Schools Program: Year One Evaluation Report*, U.S. Department of Education Of-

fce of the Under Secretary  
Vergari, S. (2000), "The Regulatory Styles of Statewide Charter School Authorities: Arizona, Massachusetts, and Michigan," *Educational Administration Quarterly*, 36 (5)

## 註

- 1) しかし、活用状況は低調である。
- 2) 2004年1月29日に中教審初等中等教育分科会に提出された「初等中等教育の制度の在り方に関する意見書 - 独自教育のための学校づくりをめざして - 」(新しい教育制度を考える市民の会)より。p.1
- 3) 日本教育行政学会第38回大会公開シンポジウム(2003.10.18)に参加した筆者のメモから。
- 4) 例外として福井(2002)は憲法89条問題の検討の上、株式会社への助成を支持している。
- 5) ウィリアム・アンドルコプロス校長、インタビュアーは成松美枝氏、2000.4.14.
- 6) スーザン・アプス校長、インタビュアーは成松美枝氏、2000.4.17
- 7) ロブ・ドゥセット校長、インタビュアーは成松美枝氏、2000.4.18
- 8) マイロ・カッター校長、東京にて筆者によるインタビュー、2002.5.9
- 9) スティーブ・グッド校長、インタビュアーは諏訪久美子氏、2002.3.11
- 10) キャロル・キザイア校長、来校時の説明より、2002.3.14
- 11) 公立学校から転換したフリッチーとウォーカー以外は、ハイランドは民家を改造、シティアカデミーは商店街の一店舗を、クリエイティブアーツは公立学校の一角を間借り、ライフラーニングは海軍の土地を提供してもらい自ら建設、といった具合にそれぞれ工夫し確保している。
- 12) ただしこのCSは、重罪を犯し司法機関の手にゆだねられてしまった子どもたちに教育を提供することを目的としているため、少々特殊なケースといえるかもしれない。
- 13) なお、標準テストと学習面でのアカウンタビリティについて、拙稿(2003)でシティアカデミーとフリッチー、ウォーカーの事例を検討した。
- 14) 政策ネットワーク論でいうところの「イシュー・ネットワーク」に近いと思われる。
- 15) この点は、高野良一氏、鶴浦裕氏との会話より示唆を受けた。
- 16) 渡邊(2003)ほか、憲法調査会基本的人権の保障に関する調査小委員会(2002.4.11)でも一部言及され

ている。また、2003年度より埼玉県は、県内の私立高校全日制課程に在籍する生徒の授業料・入学金補助について、従来の学校を通しての銀行振込という形から、手続の煩雑さや交付金が学費以外に使用される問題に対処するため、保護者に補助金を受けるための利用券「バウチャー」を交付している。授業料納付義務のない特待生などを除くほぼ全ての在籍者（県内居住要件はない）にも補助金25,000円を交付する。このような補助金が子どもの選択肢の拡張と教育原理に基づく学校改善をもたらすかは、今の段階では定かでないが、「バウチャー」の名で日本の自治体において実行に移された点は注目に値する。埼玉県総務部学事課のサイト<http://www.pref.saitama.jp/A01/BN00/hobohutan15.htm> (2004.3.4.)より。

- 17) 「必要以上に余分なバウチャー額を支給すれば、バウチャー制度が教育財政を悪化させるだろうし、支給額が少なすぎれば受け入れ側である学校へのインセンティブが働かず、コストが割高なバウチャー児童の編入を拒否して、バウチャーの本質である『自由な選択』は達成されないのである。」(渡邊 2003: 403)
- 18) バウチャー制度の維持費とモニタリング費用、バウチャー児童の通学費用、バウチャー制度の広報コスト、バウチャー児童の転校や退学問題にかかる費用の見積もりがこれに含まれる。(渡邊 2003: 404)
- 19) 北海道当別町における教育NPOの事例分析が参考になる。谷川至孝「教育サービスにおける非営利・協同セクターと他セクターとの関係 - 教育NPOの事例をとおして - 」(日本教育行政学会第38回大会発表資料)