

## 近年の公立学校改革の動向と課題（1）

### －アメリカの事例－

#### 1. 公立学校の基本的役割とその「変容」

##### （1）公立学校の基本的役割として期待されてきたこと

－これまで公立学校制度の存在理由、原理とされてきたもの－

- ① 国家社会のインフラストラクチャー＝社会経済の発展基盤であると共に、個人の社会参加・人生選択＝職業、政治参加等の手段（国民の人権中の人権とも言われる）＝ 現代社会と労働に求められる「国民的共通教養」をすべての子どもに  
⇒さまざまな文化に触れさせていくことの大切さと基礎知識・技能を身につけさせていくことの重視（教育の強制的面が肯定的に理解）
- ② 学校教育を通じた社会経済的格差の是正（社会政策としての教育機会均等政策）と多様な価値の共存を容認する「開かれた」社会＝「共同性」を育成
- ③ 地域社会における教育・文化の創造性、共同体の要（地域の学校、学校間格差の制限＝通学区域の確保）

いわばハード中心型の教育行政手法と国家社会発展重視型の学校教育の基本的性格は1960年代頃までは懐疑の対象ではなかった。

##### （2）懐疑と揺らぎ

###### ① 1970年代以降、公立学校制度の原理への懐疑と制度の揺らぎ

国家社会の発展と個人の学歴取得による上昇指向によって支えられてきた「国民的共通教養」を全ての子どもに、という学校教育の揺らぎと崩壊？

大量の「学習不振児」（7. 5. 3）の増大、学力格差の拡大

不登校、校内暴力、いじめ、等の学校問題の発生と増大

###### ② 学力格差と高校・大学進学格差に現れる社会階層間の格差が顕在化

＝階層間格差の小さいと言われてきた日本でも、社会階層間の格差が存在

ただ、日本の経済成長の中で、国民全体が底上げされてきたことで、そうした教育における社会階層間格差が隠されていた。それが、経済手不況＝低成長という経済基調の変化や公立学校の荒れと地盤低下で、高学歴指向の家庭・生徒が公立離れ→私学指向が強まる中で、公立間の格差が、それを含みながらも主要には公立・対・私学という構図として社会階層間格差の問題が顕在化し始めている。公立学校制度が社会の不平等を是正し、社会的統合や「共同性」を生み出す基盤であるという理念が崩れようとしている。

###### ③ 地域社会の崩壊と学校の教育「抱え込み」による学校問題の発生、拡大

学校による子どもの抱え込みと「保護」→その管理主義的側面の肥大化が学校の「閉鎖性」と人権侵害として顕在化

###### ④ 「豊かな」社会における強制的学習への誘導的要因が脆弱化、学校機能の「国家社会」的性格の後退と「個人」的性格の台頭→教育における「消費者」意識

との現実化→1980年代の行政改革や小さな政府論の台頭と官民役割見直し等→  
教育・教育行政の政治的改革というスタンスに加え、自由市場で自らの教育要  
求を満たし解決していくという主体の登場

## 2. アメリカにおける学校改革の展開

－分権・民主化等の政治改革から選択等の市場による改革へ－

(1) 公立学校改革の時期区分－教育行財政の基本諸原理（平等、効率、自由＝選択）  
の葛藤、調整－

### ① 平等の時代（1955年ブラウン判決から1960年代後半）

人種間の学校教育格差と隔離政策←・ブラウン判決

強制統合教育の推進

公民権運動の高揚

「貧困との闘い」「貧困の一掃」

・「貧困」の一掃＝教育による社会改革、人種・階層間格差を学校教育の機会均等保  
障政策ですすめる←政府の教育投資、司法の介入←機会均等政策の見直し（補償教  
育・ヘッドスタート計画）

⇒教育行政・学校改革としては、特に、マイノリティ・貧困層の意識改革を促す  
学校・教育行政への「参加」、教育行政の分権改革（教育行政単位に分権化、学  
校への権限移譲、等）

\*旧来の大規模で専門職・教育長を中心とした（公選制）教育委員会制度へ  
の批判←少数者住民の意向反映と直接的な統制を求める教育行政改革  
連邦政府の主導による補償教育政策の展開＝貧困地域・学校への重点的資源の投  
資、配分だけでなく、貧困・マイノリティ等の当事者参加による地域・学校改革  
の民主化（連邦補助金交付の条件）＝父母審議会・学校審議会の設置→当事者の  
意識改革＝参加による当事者意識の覚醒・発揚による教育行政・学校の民主化と  
平等の「実質化」

### ② 効率の時代（～1970年代半ば アカウンタビリティと学校の効果・生産性）

国家財政と貿易収支の赤字、教育税の高騰と学校教育への不信

\*教育税＝他の行政区とは異なる学区の設定←教育委員会はその学区を基盤に必  
要な教育財源調達のため独自の教育税権限を有し教育予算編成・執行  
を行う。

住民税・教育税の削減を求める住民運動、等（学区間格差の是正と均等化は州  
政府の責任ということで、教育財源にしめる地方学区教育税の割合が縮小し、代  
わって州政府の負担割合が著しく増大）

親・地域住民の学校教育への参加と学校のアカウンタビリティ（説明責任）の追求  
→学校審議会・学校父母会議等の設置と権限強化

### ③ 選択の時代（～現在）

①②→学校への新たな統制や画一化の進行、学校参加をめぐる「教育政治」の激化等の問題

「小さな政府」論や行政改革等の中で、政治的＝多数決原理にもとづく民主主義的改革にかかわる改革戦略の模索（アソニー・キダックス：第三の道、等）

都市圏の学校荒廃の深刻化、学校への不信等から参加型改革に代わる多様な個人ベースの学校選択の動きが強まる

#### （２）学校改革の基本的戦略の対立－参加か選択か

学校審議会・学校父母会議の設置等による学校参加は、学校改革のいまだ主流

\* 校長の選出、学校運営、学校予算、等への発言権や決定権限

（事例）シカゴの学校委員会（Local School Council）

委員構成：親代表 6 人、地域住民代表 2 人、教師代表 2 名、校長 1 名

（高校では生徒代表 1 名） 校長以外は各母体での公選

委員会の職務権限：1. 校長の公募と選考、4 年間の雇用契約、評価

2. 校長作成の学校改善計画の承認権

3. 校長作成の学校予算案の承認権

\* 各学校への「評価」←シカゴ学校教育アカウンタビリティ委員会

・ 全米の統一基礎学力テストの成績で平均以上の成績をおさめた児童生徒が全校生徒の 15% に満たない学校を「指導・観察校」に指定

・ 「指導・観察校」には、教育委員会から学校経営改善専門職員が派遣され、その指導のもとに学校が「再建」努力。それでも「改善」されない場合には、当該学校の校長・教職員は解雇され、教育委員会のイニシアで校長など派遣される

しかし、学校参加による学校改革の困難性と懐疑・批判

・ 参加型民主主義→学校の経営や教育権限をめぐる親・地域住民と学校・教員間の政治闘争→エネルギー消耗、新たな法制的な統制強化と生み出す

・ 多くの親や地域住民にとって、学校経営や参加は難しく、学校・教員の「専門」性に抵触、侵害する可能性も＝校長、学校側の優位＝学校の「権力」構造がなかなか変わらない、親の参加が一部のものに留まっている等←学校選択は、そうした難しさはなく学校・教員の「専門」に抵触、侵害することは少ない

・ 学校の「再建」「運営」に必要なもの→「我々の学校」という意欲、特に、学校荒廃の深刻な地域、学校では、教師、親、子どものそうした意識・意欲が必要

・ 「共通教育」論の見直し→学習意欲をいかに喚起させるか？、特色ある学校で、子どもの興味関心あるものから学習への取り組みをすすめる工夫が必要＝初等教育段階からカリキュラム、学習指導に多様な特色をもたせる←旧来の公立学校の

規制ではそうした取り組みや工夫が困難

### (3) 学校選択による学校改革の動向

#### 《自由化・規制緩和、選択の拡大の立場》

- ・公立学校の公共的役割を強調してきた国や教育行政主導の学校は、官僚的性格を強め、消費者である親や子供の学ぶ自由や学校経営の自由を強く制約してきた。消費者である親の子どもの要求を最大限に保障し、それらの要求が主導的な教育行政運営や学校改革が必要→学校・教師間に競争の原理＝学校選択の導入と、学校設立の自由を拡大（チャータースクール等）
- ・学校は自分の価値を大切に学びたいことを学べることが基本＝自分が選んだ学校＝自分の学校という意識が学校での学びと学校作りに大切
- ・多様な考え方や興味関心、大きな学力格差の下にある児童生徒（そして親）を一つの学校、学級に入れて教育していくことは、その理念はともかく実際は難しい問題を抱え込む←そうした原理を修正ないし放棄して、同様な考え方や興味関心、学力の児童生徒（そして親）を一つの学校・学級にあつめて教育していくほうがさまざまなメリット＝学校選択、通学区域の自由化・弾力化

#### ①M. フリードマン『選択の自由』（1980年）の教育ヴァウチャーの提唱

公立学校の荒廃の主要な原因は、教育官僚に学校・教育行政が支配されていること→教育の意思決定権を親（＝消費者、需要者）に与えよ、その手段として教育ヴァウチャーを提唱

「荒廃の主な原因は、公立学校教育の中央集権化と官僚化であると考えられる。公立学校への財政補助が地方当局から中央当局の管轄に移るにつれて、子どもが何をどのように学ぶかは、親に代わって教育官庁が決めるようになる。そもそも、子どもの通学校を選んだり、不満があれば転校先を選んだりするのは、親がやるべき仕事である。それを可能にする措置をとることこそ、教育権を親に戻すための最も適切で、おそらく唯一の方法」

M. フリードマンの教育ヴァウチャー構想は、規制のない教育ヴァウチャー構想（入学時の人種・社会経済的条件を課さない、学校側の追加的授業料を容認、等）

#### ②「規制された」教育ヴァウチャーの構想

中産階級が私学等の通学等で有している学校選択の権限を、貧困層・マイノリティ等のハンディキャップを有する家庭に保障するために、それら家庭への補償的しくみを

有した教育ヴァウチャーの構想（学校側の追加的授業料の禁止、家庭所得に反比例した教育ヴァウチャー額の支給、人種・マイノリティ枠の確保、等）

### ③ 選択・自由を原理とする学校改革の動向

#### 1) 学校選択＝通学区域の弾力化

- ・ マグネット・スクール（学校内に幾つもの特色あるカリキュラムを持ったミニ学校を設置）
- ・ オープン・インロールメント（学区内・学区外）

#### 2) チャーター・スクール：公立学校制度のなかの「私立学校」

##### 【そのねらいとしくみ】

（ねらい）公立学校制度の中に、多様なニーズに応えることのできる学校を創設しつつ、意欲的な教職員の教育活動を促進するねらい

（しくみ）設置認可者（スポンサー＝州や学区の教育委員会、大学機関、等）

↑ ↓ 設置条件＝認可学校数、期間、申請要件（教員、住民、NPO、私学等）、更新要件（評価）、一般公立学校と異なる自由度（教員資格、授業内容・時数等）

申請者

（特徴）①一般公立学校に適用される法令等の多くが適用除外（カリキュラム、学校予算、人事権等）

②教育の成果＝結果に責任 設置後の言うて期間に外部評価

（論争点）

#### 3) ホーム・スクール

#### 4) 教育ヴァウチャー（私立学校を含めた学校選択）

1) 1989年ミネソタ州で公立学校の中途退学者と社会経済的に「危機的状況にある生徒達」（at risk students）が希望すれば私立にも通学できる公的教育ヴァウチャーを全米で初めて実施。また、ウイスコンシン州ミルウオーキー市で、1990年から貧困家庭の子弟を対象に宗教系学校を含めた私立への通学を認めるヴァウチャーを導入

2) 「ひとりの子どもも置き去りにしない法」（No Child Left Behind Law）が連邦議会で成立（2001年12月13日）

連邦政府の補助金と引き替えに各州に生徒の成績向上を義務づける。

・ 法律の内容：

↑

#### 5) 近隣学校（Neighborhood School）再生の取り組み

#### 近隣学校のメリットとその再評価

- ・遠距離にある学校へのバス通学の弊害（事例：ミルウォーキー市では、地元の学校ではない学校に通っている生徒 69%）
- ・幼稚園も併設している近隣学校の特徴を生かした総合的な教育・福祉サービスの必要と要望＝学校の学業以前の地域的生活問題を抱えた子ども・家庭の実情と需要に対応した教育・福祉サービスの充実
  - ・授業時間以外の朝と放課後における安全な養育環境の整備（朝食、延長教育、等）
  - ・バイリンガル教育、障害児教育、低学年の生徒対教員比率を低くする等の良質の教育サービスの充実
  - ・親・地域住民が学校経営のパートナーとして経営に参加

### 3. アメリカの選択・自由原理に基づく公立学校改革のねらいと日本との「位相」の違い－評価にかかわって－

①ターゲットは都市貧困層・マイノリティの学力向上

②選択・自由の拡大による学校改革への「疑問」と近隣学校「再生」の試み

- ・参加型学校改革の難しさとその可能性

③日本とアメリカの公立学校改革の「位相」の違い

- ・アメリカ→マイノリティの低学力の回復と保障が中心的戦略  
学校選択においても、まったくフリーハンドではなく、マイノリティの優先入学や入学者割合を行政当局が設定するなどの配慮／私学への通学を保障する教育ヴァウチャーも、全ての子どもというより、公立学校で「危機的状況」にある子どもを対象にしたもの
- ・日本の場合には、学校選択や自由が強調される学校改革において、アメリカのようなハンデキャップを負った子ども達に対する重点的保障という発想はない。
- ・日本とアメリカの「学力」問題の「位相」の違い