

学校財政制度における公正とその制度化に関する研究

—アメリカ合衆国学校財政制度改革の検討を中心に—

竺沙知章

平成 25 年

目次

序章 問題の所在	1
第1節 研究の課題	1
第2節 先行研究の検討	3
(1) アメリカ合衆国における研究	
(2) 日本における研究	
第I部 州学校財政制度改革と公正の実現	
第1章 教育費支出格差の是正と財源保障	7
第1節 地方学区間の教育費格差と州補助金制度の生成	7
(1) 地方中心の学校財政制度の生成	
(2) 州補助金制度に関する初期の理論	
(3) 初期州補助金制度の概要	
(4) 初期州補助金制度における補助金配分方式	
第2節 地方学区の教育費格差是正を促進する学校財政制度改革	23
第1項 学校財政制度訴訟の展開	
第2項 1970年代学校財政制度訴訟と制度改革	
(1) 不平等の実態と制度改革構想	
(2) 1970年代の州学校財政制度改革	
第3項 1990年代学校財政制度訴訟と制度改革	
(1) 学校財政制度訴訟の第三の波	
(2) テキサス州におけるエジウッド判決と学校財政制度改革	
第3節 教育費格差の是正を導く公正概念とその測定方法	58
(1) 学校財政制度訴訟と公正概念	
(2) 学校財政制度改革における公正概念	
(3) 学校財政制度の測定概念としての公正概念	
(4) 教育費支出格差是正のための財源保障の原理	
第2章 適切な教育費支出と財源保障	72
第1節 基準を基礎とした教育改革の進展	72
(1) 教育改革運動と教育目標の設定	
(2) アカウンタビリティと評価システム	
第2節 1990年代学校財政制度訴訟と「適切性」概念	74
(1) 学校財政制度訴訟の第三の波と「適切性」概念	
(2) 「適切性」概念に基づく学校財政制度改革	
第3節 「適切性」概念導入による公正概念の発展	99
(1) 学校財政制度における「適切性」概念	
(2) 1990年代における学校財政制度改革の展開と公正概念、「適切性」概念	
第4節 費用算定研究 (costing-out study) と州学校財政制度	104
(1) 「適切性」の費用の算定	
(2) 「適切性」の費用算定をめぐる議論	
第3章 教育成果向上の促進と財源保障	117
第1節 教育費支出増額の適否	117
(1) 学校におけるインプットとアウトプット	
(2) 教育費支出と生徒の成績の変化	
(3) 「お金は意味があるのか (Does Money Matter?)」	
(4) 教育生産関数 (education production function)	
第2節 「効果ある学校研究」と財源保障	127
第3節 アカウンタビリティ制度の整備	128

(1) アカウンタビリティの要求運動の展開	
(2) 教育サミットの展開とアカウンタビリティ制度の整備の動向	
第4節 学校を基礎とした財政運営	159
第5節 教育成果向上と学校財政制度の公正	164
第Ⅱ部 連邦教育補助金制度の役割	
第1章 連邦教育補助金制度の生成と発展	172
第1節 初期の連邦教育援助	172
(1) 州学校制度確立のための連邦政策	
(2) 特定目的のための連邦援助	
第2節 連邦の一般教育補助金の提唱	174
(1) 教育領域における連邦の一般教育補助金の提唱	
(2) 連邦の一般教育補助金に関する法案の展開	
(3) 連邦の一般教育補助金に関する論点	
第3節 連邦教育補助金制度の発展	183
(1) 国家防衛教育法	
(2) 初等中等教育法	
(3) 初等中等教育法制定以後の連邦教育補助金	
第2章 初等中等教育法第1編の展開と学校財政制度における「公正」	194
第1節 低所得家庭集中地域に対する援助の徹底—補助金運用の体制の整備 (1965年から1980年まで)	194
(1) 制定当初の実施の混乱状況	
(2) 規制強化	
第2節 州と地方学区の裁量権の拡大 (1981年から1987年まで)	198
第3節 教育成果向上の促進とアカウンタビリティ制度の整備 (1988年から2001年まで)	202
(1) アメリカ学校改善法の制定	
(2) アメリカ学校改善法による制度改革	
第4節 アカウンタビリティ制度の強化 (2002年NCLB法制定以降)	215
(1) 目的	
(2) アカウンタビリティ制度	
(3) 連邦、州、地方学区の関係	
(4) NCLB法の実施状況	
第3章 学校財政制度における公正と連邦教育補助金制度	235
終章 学校財政制度における公正概念とその制度化の課題	240
第1節 学校財政制度における公正概念	240
(1) 教育機会の平等論	
(2) 適切な教育のための財源保障	
第2節 公正実現のために必要な学校財政の制度的条件	244
(1) 中央と地方との関係	
(2) 補助金制度	
(3) 財源保障すべき費用の算定方法	
(4) アカウンタビリティ制度と成果向上策	
第3節 まとめと今後の研究課題	251
(1) まとめ	
(2) 今後の研究課題	
参考文献	255

序 章 問題の所在

第 1 節 研究の課題

学校を組織し、経営していくためには、その財源が必要となる。学校に財源を提供し、その組織経営を支える学校財政制度をいかに整備していくかは、今日の重要な課題となっている。経済の低成長、少子高齢化などにより、潤沢な税収を期待できない状況の中で、納税者意識も高まり、公的資金の配分、運用のあり方が、厳しく問われるようになってきている。

日本において、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法）により、教育委員会が組織され、教育行政が一般行政から独立して制度が整備されている。しかしながら、教育財政制度については、地教行法において教育委員会の予算権限を認めていないこともあり、独立性はなく、一般の財政制度のひとつの領域に止まり、固有の原理に基づく制度は整備されていない。

教育財政に関する国の法律は、義務教育費国庫負担金、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律といった国庫負担金に関するものや理科教育振興法などでの国の補助に関する規定に限られており、教育財政制度に関する法律は定められていない。しかし、地方分権、学校の自主性の確立を進めていくためには、教育財政のあり方、とりわけ学校財政に関わる制度確立のための基本的な法規を整備していく必要がある。

三位一体改革の流れの中で、義務教育費国庫負担金の存廃が政治問題化した。存続派は、教育の機会均等と全国的教育水準の維持向上を根拠とし、廃止派は、地方分権を根拠にしていた。問題は、存続か廃止かという二者択一で解決できるものではなく、教育財政制度全体を検討し、構築していく視点が必要である。

教育財政制度を構築していくためには、その制度が基づくべき原理について、複眼的に捉えることが必要である。教育行政は、地方自治、教育の自主性、専門性の尊重、住民参加を基本原理として展開してきたが、教育財政についてはそのような原理が確立している状況にはない。教育財政制度は、どのような原理に基づき整備され、運営されるべきか、その探求が本論文の課題である。

アメリカ合衆国では、合衆国憲法修正第 10 条の規定により、教育に関しては州の権限となる。したがって、州ごとに公教育の制度化が図られ、教育行財

政制度の整備がなされている。その中で、教育行政のみならず、教育財政についても独立して制度が整備されており、教育財政のあり方をめぐる論争が展開されてきている。その論争とそれに基づく制度のあり方を検討することは、教育財政制度、とりわけ学校財政制度の基本原理を探るうえで重要なことである。本論文は、アメリカ合衆国の学校財政制度を対象とし、第一に、州の学校財政制度のあり方をめぐる議論とそれに基づく制度改革に関して、第二に、連邦の教育補助金の展開に関して、分析を行い、学校財政制度の基本原理を探求する。

学校財政制度の基本原理を検討するときに、次のような論点を取り上げることが必要となる。第一に、公正の問題である。財政においては、資源の配分が公正であることが求められる。どのような資源配分のあり方が、公正と捉えることができるのか、すなわちどのような理念に基づくべきなのか、目指すべき理念を問うことが必要である。教育財政における資源配分のあり方は、教育の機会均等の問題として捉えることが必要となる。教育の機会均等は、その理解において極めて論争的な問題である。子どもの様々な条件やニーズを考慮するかどうか、考慮するとすれば、どの範囲まで、どの程度考慮すべきなのか、といったことが論点となる。またインプットに焦点を当てるのか、アウトプットに焦点を当てるのか、つまり教育成果に関心を向けるのかどうか、向けるとすればどのように位置づけて考えるのか、という点も問題となる。

第二に、公正を実現するための制度のあり方である。公正を実現するために、どのような制度であるべきか、その基本原理を探究することが必要である。それにはまず、中央と地方との関係の問題がある。財源の負担の関係、その運用に関する意思決定の権限の関係、そして補助金のあり方が問題となる。次に、アカウントビリティ制度である。資金運用の適正さ、資金運用の結果としての教育目標の到達に対する責任を問う制度のあり方である。最後に、教育成果の向上を促進する制度のあり方である。

なお本論文は、2002年に連邦において制定された「どの子どもも置き去りにしない法（No Child Left Behind Act、以下 NCLB）」の初期の実施状況、すなわち制定後 5 年程度までの時期を対象とする。この法律によって、連邦、州、地方学区との関係が密接となり、全米で一つのまとまりをもった学校財政制度が形成されたと捉えることができるからである。その後も展開が見られ、変化

し続けているが、NCLB 制定直後の状況をアメリカ合衆国全体における学校財政制度の成立時期として捉えることができる。

第 2 節 先行研究の検討

(1) アメリカ合衆国における研究

アメリカ合衆国における学校財政に関する研究は、多くの蓄積がある。本研究が対象としている学校財政制度改革に限定して整理するならば、第一に、学校財政制度訴訟のための法理に関する研究があげられる。それは、古くは、ワイズ (Arthur E. Wise) による教育の機会均等の法的研究、裁判での訴訟の法理として平等保護と教育機会の平等との関係を議論した研究がある¹。クーンズ (John E. Coons)、クルーン (William H. Clune)、シュガーマン (Stephen D. Sugarman) による、「財政中立性の原則」を確立し、学校財政制度訴訟での違憲判決を導き出す法理を提起した研究がある²。同研究は、学区財政力均等化方式という州による補助金方式についても提案したものである。これらを基礎としながら、1990 年代以降には、第三の波といわれる学校財政制度訴訟の動向を検討した研究が多く見られる。これらの研究は、州憲法の規定に基づく学校財政制度のあり方を議論するものである。本研究は、これらの研究に示唆を得ながら、学校財政制度の基本理念の解明に取り組んでいる。

第二に、学校財政制度改革に関する研究、学校財政制度の公正の測定に関する研究がある。1970 年代は、州における学校財政制度改革の時代であったが、その改革がどのような影響を与えたのか、学校財政制度をどのように改革したのかに関して、多くの州の改革が取り上げられ、その意義について論じた論文が多く発表されていた。これらにより、学校財政制度改革がどのような影響をもたらしたのか、各州の学校財政制度が、裁判において合憲を勝ち取ることができるのかどうか、判断することが可能となるような測定を行う研究が進展していった。学校財政制度の公正を測定する研究を総合化したのが、ベルン (Robert Berne) とシュティーフェル (Leanna Stiefel) の著作 (1984) である³。オッデン (Allan R. Odden) とパイカス (Lawrence O. Picus) は、ベルンとシュティーフェルの測定に関する研究を発展させ、コンピューターを駆使したシミュレーションを行うツールを開発している⁴。これらの研究に依拠しながら、

本研究では、学校財政制度の実態、その影響について検討している。

第三に、上記 2 つの研究の系譜を総合するような研究が、1990 年代以降に発展している。すなわち「適切性(adequacy)」に関する研究である。これは、教育改革との関係で学校財政のあり方を探求しようとするものであり、1989 年に始まる学校財政制度訴訟の第三の波の動向にも促されて、進められたものである。それにより、適切性と公正との関連がテーマとなり、さらに適切性を達成するための方策や制度化に関する研究が進められる。1990 年代半ばに、連邦議会の求めに応じて、全米研究協議会 (National Research Council) が、教育財政に関する委員会 (Committee on Education Finance) を立ち上げ、1999 年に教育財政における公正と適切性に関する研究⁵、適切性を達成する教育財政制度のあり方、その戦略に関する研究⁶が公表された。これらの研究において、訴訟の法理の研究、学校財政制度の公正に関する研究に、財政制度と教育成果との関係、教育成果向上を促す財政制度のあり方の探求、そしてアカウントビリティ制度の探求がなされ、学校財政制度に関する研究の広がりを見ることができる。本研究においても、教育成果を視野に入れた学校財政制度のあり方を検討していくが、1990 年代以降のアメリカ合衆国における研究は、その点において多くの示唆を得ることができる。

最後に、連邦に関する研究にふれておきたい。教育における連邦の役割、教育に関する補助金のあり方に関して多くの研究の蓄積がある。古くから学校財政制度や教育の経済に関する文献において、連邦の教育に対する援助について触れられてきたが、まとまった研究が見られるようになったのは、国家防衛教育法制定以降である。とりわけ、初等中等教育法については、その制定過程についての研究が公表されるとともに、その効果、実施過程の研究が多く見られるようになった。特に、連邦教育補助金の実施研究が、ひとつの重要な研究テーマとなっており、最新の法律である NCLB 法についても盛んに行われている。また 1983 年の「危機に立つ国家」公表以降の教育改革の時代が始まると、教育成果向上を求めるアカウントビリティ制度について、州の制度との関係もふくみながら、その実施状況、成果に関する研究が行われている。

アメリカ合衆国における研究は、公正に関する研究、その程度を実証的に測定しようとする研究が蓄積されるとともに、制度に関しては、州ごとの研究、

特に制度改革に関する研究が多いものの、連邦をも含めて、アメリカ合衆国全体の学校財政制度に関する研究は、ほとんど見られないといえる。学校財政制度を国全体としてどのように整備していけばよいのか、断片的研究を踏まえて、総合的に理論的に究明することが必要である。

(2) 日本における研究

日本における研究では、白石裕の研究が重要な先行研究となる⁷。白石の研究は、学校財政制度訴訟の生成から展開を取り上げ、その法理を解明したものである。その中で教育機会の平等概念を検討し、相対的剥奪論としての平等保護論と絶対的剥奪論としての最小限保障論とに大別されることを明らかにし、その統一的把握を提言している。さらにその財制度保障論として、全額州負担制度と州補助金制度についても検討し、そのあり方を論じている。

本論文は、白石の研究を引き継ぐものである。すなわち、白石が主たる対象とした訴訟は、1960年代末から1980年代半ばまでの時期のものであるが、本研究は第三の波といわれる1989年以降の訴訟をも対象とし、新たな概念の導入について考察を行っている。また財政保障の方法としての補助金制度を中核とする州の学校財政制度をより広く捉え、特に1990年代以降についてはアカウントビリティ制度との関係も検討している。さらに、連邦補助金制度も取り上げ、連邦政府を含むアメリカ合衆国全体の制度を検討の対象としている。白石の研究が、訴訟の法理中心の研究であったのに対し、本論文は、アメリカ合衆国全体の学校財政制度の制度原理を探求するものである。

なお連邦に関する研究として、上原貞雄の研究がある⁸。連邦の教育援助と連邦の教育判例に関する研究とからなり、本論文が対象とする補助金について、建国当初から国家防衛教育法までの動向を詳細に扱っている。今日の状況から見れば、本格的な連邦補助金制度の開始は、1965年の初等中等教育法であり、それ以前は、その補助対象は限定的であり、本格的な歴史の前史というべき時期であったと言える。そうした実態に対して、中央集権化の傾向と断じるのは、時期尚早というべきであり、連邦の役割を過大評価していると言わざるを得ない。本論文では、1965年の初等中等教育法制定以前の時期については、主として連邦の一般補助金をめぐる議論を中心に上げるとともに、連邦の

教育補助金については、初等中等教育法第 1 編の展開に焦点を当て、補助金のあり方、州、地方学区との関係について検討する。

¹ Arthur E. Wise, *Rich Schools, Poor Schools: The Promise of Equal Educational Opportunity*, Chicago: University of Chicago Press, 1967.

² John E. Coons, William H. Clune III, Stephen D. Sugarman, *Private Wealth and Public Education*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1970.

³ Robert Berne and Leanna Stiefel, *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984.

⁴ Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, New York: McGraw-Hill Inc., 1992.

⁵ Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999

⁶ Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., *Making Money Matter: Financing America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999.

⁷ 白石裕『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、1996年。

⁸ 上原貞雄『アメリカ教育行政の研究—その中央集権化の傾向—』東海大学出版会、1971年。

第 I 部 州学校財政制度改革と公正の実現

第 1 章 教育費支出格差是正と財源保障

第 1 節 地方学区間の教育費格差と州補助金制度の生成

(1) 地方中心の学校財政制度の生成

アメリカ合衆国では、合衆国憲法において教育に関する規定がないことから、教育は州の責任事項となる。したがって、州ごとでその様相が大きく異なる多様な学校制度が形成されてきた。しかし建国当初は、公立学校の考え方は弱く、植民地時代以来、もっぱら学校は、教会によって設立され、私的なものとして運営されていた。やがてすべての子どもに開かれた、税によってサポートされる無償の公立学校の必要性が認識されるようになり、19世紀の間に、多くの州で、税によってサポートされる公立学校に関する規定が憲法や法律において設けられるようになる¹。その法規定の中で、地方によって管理される学校制度が定められており、州は地方政府に対して財産税の収入によって学校の資金を獲得する権限を与えたのである²。

カバリー (Ellwood P. Cubberley) は、19世紀の前半の時代を教会がコントロールする学校から州によってサポートされる学校に移行する時代と捉え、州の無償の学校のための戦いの時代と呼んだ³。無償の公立学校の設立のために、この時期の連邦による土地付与の援助や州の補助金は、学校の設立とサポートのための地方の税を刺激することを目的としていた。学校のための州の資金の目的は、地方学区に対してより多くの資金を教育のために支出することを促すことであり、地方税の一定の収入額を充当することを条件に地方学区に資金を配分するというやり方がなされていた⁴。

地方学区の主な財源は財産税である。不動産は、消滅したり、移動したりすることがないために、小さな地方でも、州や大都市と同じように確実に課税することができる。また財産評価の変動は非常にゆっくりであるために、財産税は安定した税であると言われている⁵。財産税は、地方の税として古くから定着してきた税である。

このような地方の財産税の収入に基づく学校財政制度が成立したのは、農業

中心の経済で富が比較的均等に分散していた時代であり、学校教育費支出額も小さかった時代であった。こうした地方の学校サポートの形態は、需要の高まりとともに、十分な資金を提供することができなくなったと言われている⁶。また地方学区の境界線の設定が、結局は、地方学区における生徒1人当りの財産の多様性につながり、学校をサポートする財政力の大きな相違を生むことになったと言われる⁷。カバリーは、19世紀後半の50年の間に状況が劇的に変化したことを指摘していた。すなわち、人々の生活様式の大きな変化、産業構造の大きな変化、鉄道など交通手段の発達、そして人口と富の不均等な集中の度合いが増したこと、一方で、学校制度に関しては、学校数の増大、学校施設の改善、教科、教材の多様化、授業日数の増大などその需要の高まりがあったこと、したがって州の直面していた主要な問題のひとつに、地方の税負担を著しく増大させることなく、とりわけ貧しい地域に対して重大な損害を与えることなく、より多くの、よりよい教育に対する需要をいかに増大させ続けることができるかということがあった、ということを指摘していた⁸。こうした指摘から明らかなように、19世紀の後半以降、地方学区における財政力の不足とその不平等が顕著に現れるようになり、その克服が学校財政制度の主要な課題とされ、その解決が州に求められていたと言える。

(2) 州補助金制度に関する初期の理論

1) カバリー

アメリカ合衆国における公立学校財政の創設期は、カバリーの1905年の学位論文、「学校資金とその配分 (School Funds and Their Apportionment)」によって始まったといわれている⁹。カバリーは、州の子どもたちすべてが等しく重要であり、同じ利益を得る資格があると述べ、すべての子どもに可能な限り高い水準のよい教育を最低限保障することが州の義務であると指摘していた¹⁰。そして、マサチューセッツ州を始め、いくつかの州の実態を検討することによって、州内の学校財政制度の不平等の実態を明らかにするとともに、教育の機会均等化の試みは、もっぱら地方の税金だけで成り立つ制度では不可能であるとし、何らかの形で州の一般補助金が必要であると主張したのである¹¹。

カバリーは、州補助金の配分方法に関して、税収入、財産、総人口、学齢児

の数、在籍者数、平均出席者数、教員数などをそれぞれ基礎とする方法を検討し、その適否を論じている¹²。その判断の基準は、学校経費の必要性と地方の努力を促すものであることであり、カバリーは、雇用されている教員数と総出席者数との両方に基づいて配分金を決定する方法が望ましいとしている。とりわけ、税収や財産に基づく方法は、教育の要素を含まず、教育的なインセンティブを提供しないとして望ましくないと述べている。また、州の配分金が大きな州では、配分金の5%を州が留保し、州の設定した要件を満たすことができない地方に特別に資金を配分する方法も提案していた。

カバリーの理論は、すべての子どもに可能な限り高い水準の教育を最低限保障することを目指して、そのために必要な資金を地方だけでなく州も提供する必要があること、そして州の配分金を教員数と生徒の出席者数に基づくことを主張するものであった。平等と適切な教育の観点から学校財政制度を問題にしていたことがわかる。

2) 標準教育費補助金の理論

カバリーの研究に続いて、地方学区間の不均等の是正に取り組み、均等化の理論を打ち立てたのが、ストレイヤー (George D. Strayer) とヘイグ (Robert Murray Haig) であった。彼らは、ストレイヤー・ヘイグ方式とも言われる標準教育費補助金 (foundation program) を提案したことで知られている。標準教育費補助金の方式は、今日最も多くの州によって採用されているものであり、アメリカ合衆国で最も普及してきた考え方である。

彼らが追求したことは、教育機会の均等化と学校支援の均等化ということであった。つまり前者は教育を受ける子どもにとっての平等、そして後者は、学校を設立し、サポートする地方学区にとっての平等を追求しようとしたものである。そのために、州内のすべての地方学区において、何らかの規定された最低限の水準に到達できる教育機会を子どもに提供できるように、学校を設立し、手はずを整えること、そのためにすべての地方学区において同率の税率となるように、地方学区と州の税によって必要な資金を獲得するようにすること、州によって地方学区の監督やコントロールを適切に行うことの必要性を指摘していた。具体的な方法として、もっとも裕福な地方学区において満足な最低限の教育を提供するのに必要な資金を獲得する税率を他のすべての地方学区でも適

用される。そうすると満足な最低限の教育を提供するのに必要な資金を得ることができるのはもっとも裕福な地方学区のみであり、他の地方学区では資金が不足することになる。その不足額を州によって保障しようとする方式が提案されていた¹³。

この標準教育費補助金の理論は、第一に、教育は費用の標準を持つという考え方に基づくものである。教育の資金額は教育の質にほとんど関係がないと考えられていたために、それは革命的であったともいわれていた¹⁴。最低限保障されるべき教育を費用によって示し、それをすべての子どもに保障することを求めることにより、教育の機会均等を実現しようとするものである。単に費用が平等であることを求めるだけでなく、その費用が標準的なものとして適切であることを求めるものである。その水準が問われることになる。

第二に、最低限保障されるべき教育に必要な費用を州と地方学区とで分担することを方式として定式化したものである。すべての子どもに平等な最低限費用の保障は、州が全額負担することにより実現することができる。しかし標準教育費補助金の理論では、地方学区の自律性を尊重する観点から、地方学区の税金を含んだ方式となっており、地方学区の財政力に対応しながら、州と地方学区とで必要な費用を分担することを求める考え方に基づいている。州は、最も裕福な地方学区と同じ税率による収入だけでは標準教育費を確保できない地方学区に対して援助を行う役割を担うことになる。

ストレイヤーとヘイグの理論を発展させたとして評価されているのが、モート (Paul R. Mort) である。モートは、教育ニーズ、問題や可能性に関して理解することに貢献したといわれている¹⁵。教育ニーズの測定方法を工夫し、標準教育費の算定方法を洗練させたと捉えることができる¹⁶。

3) パーセンテージ均等化補助金方式

パーセンテージ均等化補助金方式は、地方によって決められた教育費支出の一定割合を州が地方に支払う方法により、州補助金を配分するもので、アップデグラフ (Harlan Updegraff) によって 1922 年に提案されたものである。これは、地方の税金を均等化しようとする方式である。

パーセンテージ均等化補助金方式は、標準教育費を設定するのではなく、地方学区の税金の獲得能力を均等にすることをねらいとするものである。アップ

デグラフは、地方の行動によって州の援助の程度を決定させるという方法により、市民の責任ある効率的な参加が促進されるべきであること、さらには地方の税率の増減に応じて州補助金額を増減させるという方法により学校運営の効率性が促進されるべきであること提言していた¹⁷。この考え方は地方の主体性、自律性を重んじるものである。補助金の交付方式において、財産の乏しい地方学区により多くの補助金が提供される均等化だけでなく、課税努力をすればするほどより多くの補助金が交付されるようにしている点に、地方の自律性尊重が表れている。すなわち地方の税率をどの程度にするか、そしてその結果としてどの程度の費用を教育に支出するのかを地方学区が主体的に決定することができる。標準教育費補助金方式では、標準的な教育費は州によって決定されるのに対して、パーセンテージ均等化補助金は、地方学区の意思決定により教育費支出額が決定されるのであり、その点にパーセンテージ均等化補助金方式の重要な特徴がある。税率を高くすれば、地方学区の負担は重くなるが、それだけ多くの州補助金を得ることができるようになっている。

4) 全額州負担制度方式

全額州負担制度方式は、地方学区と州によって費用を分担するのではなく、州が全額費用を負担するものである。これは、1930年にモリソン（Henry C. Morrison）によって提案された方式である。

モリソンは、地方学区間の財産の大きな不平等が教育機会の大きな不平等を生み出していること、地方学区の拡大、州による均等化補助金の提供、特定目的の州補助金の提供などによるこれまでの試みは、失敗であったこと、これらの手段は、今後も教育ニーズを満たすこと、学校支援の平等な税制度を提供することに失敗し続けるということを指摘するとともに、地方学区を廃止し、州が学校の税を徴収し、公立学校の管理運営を行う単位となる新たな制度を提案した¹⁸。

地方自治が民主主義とほとんど同義に捉えられていた当時の政治的思潮においては、モリソンの考え方は受け入れられなかった¹⁹。しかし彼が問題にしていた不平等の状況は、その後も長く続くアメリカ合衆国の学校財政制度の根本的問題であったことは間違いない。地方自治よりも州の責任によって平等な制度を構築することを重んじた考え方といえる。

(3) 初期州補助金制度の概要

学校財政制度の初期である 1900 年代前半においても、表 1 から明らかなように、初等中等学校の教育費に占める州の割合は徐々に増えてきており、州の補助金制度の整備とその拡大の傾向を見ることができる。ここでは、1949 - 50 年度²⁰と 1968 - 69 年度²¹の概要を整理して、初期の州補助金制度の特徴を見ておこう。

まず、初等中等学校の教育費における州の負担割合を見ると、1949 - 50 年度では全米平均で州の負担割合は 39.8%、1969 - 70 年度においても 39.9% であり、この 20 年間に於いて全く変化していないことがわかる²²。これをさらに州ごとに見てみると、1949 - 50 年度においては、州の占める割合が 70% 以上の州は 4 州、50% 以上 70% 未満の州は 12 州、30% 以上 50% 未満の州は 15 州、30% 未満の州は 17 州となっていた。それが 1968 - 69 年度においては、70% 以上の州は 6 州、50% 以上 70% 未満の州は 11 州、30% 以上 50% 未満の州は 21 州、30% 未満の州は 10 州となった。30% 以上 50% 未満の州が増え、30% 未満の州が減少したと見ることができるが、ただ資料の関係で、1949 - 50 年度の数值は、連邦補助金を含んだ初等中等学校教育費総額の中での州の負担割合であるのに対して、1968 - 69 年度の数值は、連邦補助金を除いた総額の中での州の負担割合であるので、1968 - 69 年度のほうが州の負担割合が若干大きくなっている。そのことを考えると、この 20 年間の動向としては、ほぼ同様の傾向が続いてきたと見てよいと思われる。

以上のように量的には大きな変化は見られなかったが、質的にはかなりの変化が 1950 年代、60 年代にはあったと見ることができる。州補助金制度は、その目的に関わっては、一般補助金と特定補助金、交付方式に関わっては、一律補助金と均等化補助金に分類することができる。したがって、一律補助金方式の一般補助金、均等化補助金方式の一般補助金、一律補助金方式の特定補助金、均等化補助金方式の特定補助金の 4 つに分類することができる。前項で見たように、カバリーをはじめとした学校財政研究により、地方学区間の均等化のための研究が進められる中で、それらがいかに具体化されていったかを見ることが必要である。そこで、各州の補助金が、一律補助金方式と均等化補助金方式

表1 公立初等中等学校歳入に占める連邦、州、地方学区の負担割合の推移 (%)

年度	連邦	州	地方
1919-20	0.3	16.5	83.2
1929-30	0.4	16.9	82.7
1939-40	1.8	30.3	68.0
1941-42	1.4	31.4	67.1
1943-44	1.4	33.0	65.6
1945-46	1.4	34.7	63.9
1947-48	2.8	38.9	58.3
1949-50	2.9	39.8	57.3
1951-52	3.5	38.6	57.9
1953-54	4.5	37.4	58.1
1955-56	4.6	39.5	55.9
1957-58	4.0	39.4	56.6
1959-60	4.4	39.1	56.5
1961-62	4.3	38.7	56.9
1963-64	4.4	39.3	56.3
1965-66	7.9	39.1	53.0
1967-68	8.8	38.5	52.7
1969-70	8.0	39.9	52.1
1970-71	8.4	39.1	52.5
1971-72	8.9	38.3	52.8
1972-73	8.7	39.7	51.6
1973-74	8.5	41.4	50.1
1974-75	9.0	42.0	49.0
1975-76	8.9	44.4	46.7
1976-77	8.8	43.2	48.0
1977-78	9.4	43.0	47.6
1978-79	9.8	45.6	44.6
1979-80	9.8	46.8	43.4
1980-81	9.2	47.4	43.4
1981-82	7.4	47.6	45.0
1982-83	7.1	47.9	45.0
1983-84	6.8	47.8	45.4
1984-85	6.6	48.9	44.4
1985-86	6.7	49.4	43.9
1986-87	6.4	49.7	43.9
1987-88	6.3	49.5	44.1
1988-89	6.2	47.8	46.0
1989-90	6.1	47.1	46.8
1990-91	6.2	47.2	46.7
1991-92	6.6	46.4	47.0
1992-93	7.0	45.8	47.2
1993-94	7.1	45.2	47.8
1994-95	6.8	46.8	46.4
1995-96	6.6	47.5	45.9
1996-97	6.6	48.0	45.4
1997-98	6.8	48.4	44.8
1998-99	7.1	48.7	44.2
1999-2000	7.3	49.5	43.2
2000-01	7.3	49.7	43.0
2001-02	7.9	49.2	42.9
2002-03	8.5	48.7	42.8
2003-04	9.1	47.1	43.9
2004-05	9.2	46.9	44.0
2005-06	9.1	46.5	44.4
2006-07	8.5	47.4	44.1

National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics: 2010*

表2 州と地方の公立初等中等学校の歳入（連邦補助金を除く）に占める州の負担割合の推移

	1968-69年	1975-76年	1995-94年	2007-08年
90-100%				バーモント
80-89%	アラスカ デラウェア ニューメキシコ	ケンタッキー ニューメキシコ ノースカロライナ		ニューメキシコ
70-79%	アラバマ ノースカロライナ ワシントン	アラバマ アラスカ デラウェア ミネソタ ミシシッピ ユタ	アラバマ アラスカ デラウェア ケンタッキー ノースカロライナ ワシントン ウェストバージニア	アラバマ アラスカ アイダホ ミネソタ ノースカロライナ ワシントン
60-69%	ジョージア ルイジアナ ミシシッピ サウスカロライナ ウェストバージニア	アリゾナ アーカンソー フロリダ モンタナ ノースダコタ サウスカロライナ ウェストバージニア	アーカンソー カリフォルニア アイダホ ルイジアナ ミシシッピ ニューメキシコ オクラホマ	アーカンソー カリフォルニア デラウェア カンザス ケンタッキー ミシシッピ オクラホマ ユタ ウェストバージニア
50-59%	アーカンソー ケンタッキー ミシガン	ジョージア アイダホ イリノイ インディアナ ルイジアナ メイン オクラホマ ペンシルバニア テキサス	フロリダ ジョージア インディアナ アイオワ カンザス メイン モンタナ テネシー サウスカロライナ ユタ ワイオミング	アリゾナ ジョージア インディアナ アイオワ ルイジアナ メイン モンタナ オハイオ オレゴン サウスカロライナ テネシー テキサス ウィスコンシン ワイオミング
40-49%	アイダホ メリーランド マサチューセッツ ネバダ ペンシルバニア ワイオミング	カリフォルニア コロラド アイオワ カンザス メリーランド ミシガン ネバダ ニューヨーク オハイオ テネシー ワシントン (連邦補助金含む)	アリゾナ コロラド コネチカット メリーランド ミネソタ ミズーリ ネブラスカ ニュージャージー ニューヨーク ノースダコタ オハイオ オレゴン ペンシルバニア ロードアイランド テキサス ウィスコンシン	コロラド コネチカット フロリダ メリーランド マサチューセッツ ニューハンプシャー ニュージャージー ニューヨーク ノースダコタ ペンシルバニア ロードアイランド サウスダコタ バーモント
30-39%	カリフォルニア コネチカット インディアナ カンザス メイン ミネソタ ミズーリ ノースダコタ オハイオ オレゴン ロードアイランド バーモント バージニア	ミズーリ ニュージャージー ロードアイランド バーモント バージニア ウィスコンシン ワイオミング	イリノイ マサチューセッツ ミシガン ネバダ バーモント バージニア	イリノイ ミズーリ ネブラスカ ネバダ
20-29%	アリゾナ コロラド イリノイ モンタナ ニュージャージー オクラホマ ウィスコンシン	コネチカット マサチューセッツ ネブラスカ オレゴン	サウスダコタ	
10-19%	アイオワ ネブラスカ サウスダコタ	サウスダコタ		
0-9%	ニューハンプシャー	ニューハンプシャー	ニューハンプシャー	

出典 Thomas L. Johns, comp., *Public school finance programs, 1968-69*, Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1969; Esther O. Tron, ed., *Public school finance programs, 1975-76*, Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1976; Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton, ed., *Public school finance programs of the United States and Canada, 1993-94*, Albany, New York: American Education Finance Association and Center for the Study of the States The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1995; National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, 2010.

表3 州補助金方式 1968-69年

州	均等化補助金			一律補助金 %
	%	方式	地方学区に対する要件	
アラバマ	88.6	F	4ミルに課税制限	6.4
アラスカ	53.8	F	3.5ミルの課税必要	
アリゾナ	7.8	P	地方の負担なし	89.8
アーカンソー	87.2	F	18ミルの課税必要	1.5
カリフォルニア	35.2	F	K-8 学年 10ミル 9-12 学年 8ミル	45.3
コロラド	54.2	F	一定の課税必要	33.9
コネチカット				73.6
デラウェア				82.4
フロリダ	69.1	F	10ミルの課税に制限	0.2
ジョージア	89.0	F	一定の支出が必要	
アイダホ	99.7	F	22ミルの課税が必要	
イリノイ	61.7	F	8.4ミルの課税必要 (12 学年学区のみ 10ミル)	22.9
インディアナ	67.9	F	7.0ミルの課税必要 (幼稚園がなければ 6.6ミル)	12.7
アイオワ	64.6	P		22.4
カンザス	86.4	F		
ケンタッキー	98.6	F	3.3ミルの課税が必要	
ルイジアナ	82.1	F	5ミルの課税が必要	2.3
メイン	81	F		
メリーランド	56.3	F	州の負担が前年の 99.5%以下にならないようにする	
マサチューセッツ	66.6	F		
ミシガン	94.3	F	10ミルの課税が必要	
ミネソタ	76.7	F	19ミルの課税が必要	7.3
ミシシッピ	82.0	F	一定の課税が必要	3.2
ミズーリ	11.2	F	10ミルの課税が必要	56.7
モンタナ	64.7	F	初等学校 24ミル ハイスクール 14ミルの課税が必要	27.4
ネブラスカ	78.1	F	16ミルから 7ミルの課税が必要	15.1
ネバダ	100	F	7ミルの課税が必要	
ニューハンプシャー	45.7	F	14ミルの課税が必要	10.7
ニュージャージ	30.1	F	10.5ミルの課税あるいは生徒 1人当たり 400ドルの支出	43.5
ニューメキシコ	0.3	F		80.3
ニューヨーク	92.7	P	11ミルの課税が必要	
ノースカロライナ				92.0
ノースダコタ	86.9	F	21ミルの課税が必要	10.5
オハイオ	91.1	F	17.5ミルの課税が必要	0.1
オクラホマ	59.7	F	15ミルの課税が必要	32.0
オレゴン	13.9	F		55.9
ペンシルバニア	71.3	P		
ロードアイランド	83.2	P	標準課税率の義務づけ	
サウスカロライナ				70.4
サウスダコタ	75.8	F		17.3
テネシー	86.9	F	各地方の財政力に応じた指標	
テキサス	56.8	F	各地方の財政力に応じた指標	40.6
ユタ	88.2	F	16ミルの課税が必要	
バーモント	81.5	F		
バージニア				86.2
ワシントン	82.6	F	統一学区 14ミル 初等学区 8.4ミル	
ウエストバージニア	46.7	F	1.96ミルから 7.84ミルの課税が必要	49.6
ウィスコンシン	76.7	P	12 学年学区 5ミル 他の学区 3ミル	0.6
ワイオミング	82.9	F	学区の種類に応じて 9ミル、6ミル、3ミルの課税が必要	17.1

F: 標準教育費補助金 P: パーセンテージ均等化補助金

資料 Thomas L. Johns, comp., *Public school finance programs, 1968-69*, Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1969.

表4 州補助金方式 1975-76年

州	均等化補助金			一律補助金 %
	%	方式	地方学区に対する要件	
アラバマ	86.5	F	カウンティの指標	
アラスカ	74.5	P	一定の課税必要	
アリゾナ				91.0
アーカンソー	78.4	P		0.6
カリフォルニア	46.9	F	K-8 学年 22.3 ミル 9-12 学年 16.4 ミル	26.2
コロラド	84.8	G	一定の課税必要	33.9
コネチカット				68.6
デラウェア	3.5	P	生徒 20 人、25 人当たり 1,500 ドルの地方の分担	61.7
フロリダ	80.1	F	6.2931 ミルの課税に制限	
ジョージア	81.8	F	一定の支出が必要	
アイダホ	85.0	F	22 ミルの課税が必要	
イリノイ	60.1	F	8.4 ミル、生徒 100 人未満の学区 9 ミル、統一学区 10.8 ミルの課税が必要	22.9
インディアナ	85.4	F	30 ミルの課税またはノーマル課税	8.4
アイオワ	96.5	F	5.4 ミルの課税が必要	1.0
カンザス	72.4	G		6.1
ケンタッキー	96.8	F	3.3 ミルの課税が必要	
ルイジアナ	87.7	F	5 ミルの課税が必要	
メイン	92.5	F	13.25 ミルの課税が必要	
メリーランド	47.4	F	標準教育費の 45% を地方が負担	
マサチューセッツ	54.1	P		
ミシガン	79.1	G		
ミネソタ	69.9	F	30 ミルの課税が必要	7.3
ミシシッピ	80.8	F	財政力に応じた指標	1.7
ミズーリ	78.3	F	12.5 ミルの課税が必要	
モンタナ	96.2	F		
ネブラスカ	34.1	F	8 ミル、12 ミル、5 ミル	37.2
ネバダ	100	F	7 ミルの課税が必要	
ニューハンプシャー	18.4	F	14 ミルの課税が必要	19.5
ニュージャージー	53.8	M		
ニューメキシコ	86.7	F	8.925 ミルの統一税率	
ニューヨーク	78.0	F	15 ミルの課税が必要	
ノースカロライナ				90.3
ノースダコタ	84.5	F	21 ミルの課税が必要	7.2
オハイオ	60.1	G	20 ミルの課税が必要	
オクラホマ	27.9	F/G	15 ミルの課税が必要 / 15 ミルから 35 ミルの課税が必要	
オレゴン	17.6	F		69.4
ペンシルバニア				
ロードアイランド	85.7	P		
サウスカロライナ				77.9
サウスダコタ	78.3	F		15.3
テネシー	89.9	F	各地方の財政力に応じた指標	
テキサス	76.7	F	30 ミルの課税が必要	21.4
ユタ	72.6	F	28 ミルの課税が必要	
バーモント	75.3	P		
バージニア	52.0	F	一定の支出が必要	20.5
ワシントン	72.8	Fu	全面的州資金	
ウエストバージニア	79.4	F	1.96 ミルから 7.84 ミルの課税が必要	14.9
ウィスコンシン	86.7	G	12 学年学区 5 ミル 他の学区 3 ミル	
ワイオミング	87.6	F	10 ミル、6.666 ミル、3.334 ミル、9 ミル	

F: 標準教育費補助金 P: パーセンテージ均等化補助金 G: 税基盤保障補助金 M: 組み合わせ方式

Fu: 州全額負担方式

資料 Esther O. Tron, ed., *Public school finance programs, 1975-76*, Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1976.

表5 州補助金方式 1993-94年

州	均等化補助金			一律補助金 %
	%	方式	地方学区に対する要件	
アラバマ	41.0	F	10ミルの課税が必要	35.4
アラスカ	76.8	F	4ミルの課税か標準教育費の35%	
アリゾナ	97.1	F		
アーカンソー	76.7	F		
カリフォルニア	48.4	F	10ミルの課税	
コロラド	93.7	F	インフレと児童生徒の増大率に制限	
コネチカット	62.5	P		
デラウェア				83.1
フロリダ	93.2	F	6.947ミルから6.418ミル	
ジョージア	99.4	F/D	5ミルの課税が必要/5ミルを超える課税	
アイダホ	不明	F		
イリノイ	60.5	F		
インディアナ	73.8	G		
アイオワ	93.9	F	一定の課税が必要	
カンザス	84.6	G		
ケンタッキー	72.6	F	3ミルの課税が必要	
ルイジアナ	不明	F		
メイン	56.1	F	算定式により税率を規定	
メリーランド	58.9	F		
マサチューセッツ	不明	F	9.4ミルの課税が必要	
ミシガン	87.3	F	18ミルの課税が必要	
ミネソタ	76.3	F	最大30.7ミルの課税が必要	
ミシシッピ	81.2	F	33.04ミルか生徒1人当たり614ドル	
ミズーリ	55.8	F	12.5ミルの課税が必要、上積みのためには2.75ミル	
モンタナ	85.2	F		
ネブラスカ	71.3	F	4.809ミルから12.452ミル	
ネバダ	95.3	F	2.25セントの売上税、2.5ミルの課税が必要	
ニューハンプシャー	52.8	F		
ニュージャージー	51.7	F		
ニューメキシコ	87.6	F	0.5ミルの課税が必要	
ニューヨーク	61.0	P		
ノースカロライナ				95.9
ノースダコタ	78.1	F		
オハイオ	81.6	F	20ミルの課税が必要	
オクラホマ	89.9	F	最大39ミルの課税が必要	
オレゴン	86.3	F		
ペンシルバニア	65.5	P		
ロードアイランド	69.3	P		
サウスカロライナ	58.1	F	財政力の指標により計算	
サウスダコタ	47.1	F		
テネシー	88.0	F	財政力に応じて計算	
テキサス	94.4	F/G	8.6ミルの課税が必要/	
ユタ	100	F	4.275ミルの課税が必要	
バーモント	65.0	F	12.0979ミルの課税が必要	
バージニア	57.6	F	財政力に応じて計算	
ワシントン	78.3	Fu		
ウエストバージニア	100	F	2.295ミル、4.590ミル、9.180ミル	
ウィスコンシン	79.4	G		
ワイオミング	71.3	F	6ミルの課税が必要	

F: 標準教育費補助金 P: パーセンテージ均等化補助金 G: 税基盤保障補助金 D: 学区均等化補助金

Fu: 州全額負担方式

資料 Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton, ed., *Public school finance programs of the United States and Canada, 1993-94*, Albany, New York: American Education Finance Association and Center for the Study of the States The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1995

のいずれの方式となっているか、またどの程度の割合になっているかに注目して、その特徴を整理していくことになる。

まず 1949 - 50 年度において、各州の最も中心的な補助金、すなわち州補助金全体の中で 50%以上の割合を占める補助金に注目すると、一律補助金方式中心の州が 22 州、均等化補助金方式中心の州が 18 州、いずれの方式も 50%には満たない併存の州が 8 州であった。また一律補助金が 70%以上を占めている州は 10 州、均等化補助金方式が 70%以上を占める州は 11 州となっていた。均等化補助金方式はいずれも、標準教育費補助金方式である。

初等中等学校の教育費の中で州の負担割合が 70%を越える州の補助金方式を見ると、アラバマ州 (75.8%) は均等化補助金方式であったが、それ以外のデラウェア州 (89.2%)、ニューメキシコ州 (84.7%)、ノースカロライナ州 (78.1%) では、一律補助金方式を採用していた。これらの州では、初等中等学校の教育費のほとんどを州が負担していたわけであるので、地域間の格差が問題とはならず、一律補助金方式ではあるが、州の全額負担によって均等化が図られていたと見ることができる。しかし全米的には、先に見たように、州の負担割合が 50%未満のところは 32 州もあり、30%にも満たないところが 18 州と、地方中心の制度が一般的であるのが実態であった。30%未満の 18 州の中で一律補助金方式中心の州が 6 州もあり、併存している州も 4 州あり、地方学区間の不平等がまだそれほど問題にはなっておらず、均等化が課題とはなっていなかったと捉えることができる。

次に、約 20 年後の 1968 - 69 年度、学校財政制度改革が活発に展開された 1970 年代直前の制度の概要を見てみよう。この 20 年間の変化として、均等化補助金を採用する州が著しく増大したことが注目される。州補助金全体の中で均等化補助金方式の補助金の割合が 50%を越える均等化補助金方式中心の州は 36 州に倍増した。この中で 70%以上を均等化補助金が占める州は 26 州に達していた。また 1949 - 50 年度では、均等化補助金はすべて標準教育費補助金方式であったが、1968 - 69 年度では、新しい方式であるパーセンテージ均等化補助金を採用していた州が 6 州 (アイオワ州、マサチューセッツ州、ニューヨーク州、ペンシルバニア州、ロードアイランド州、ウィスコンシン州) 現れた点も注目される。これに対して、一律補助金中心の州は 10 州に減少し、

一律補助金も均等化補助金もいずれも 50%に満たない両者がほぼ同程度に交付されている州も 3 州に減少した。

1968 - 69 年度の州負担割合が 70%を越えるような州中心の学校財政制度を形成していた州を見ると、1949-50 年度から 70%を超えていたアラバマ州、デラウェア州、ニューメキシコ州、ノースカロライナ州に加えて、アラスカ州、ワシントン州が加わることになった。補助金方式を見ると、アラバマ州、アラスカ州、ワシントン州は均等化補助金方式である標準教育費補助金方式、デラウェア州、ニューメキシコ州、ノースカロライナ州は一律補助金方式であった。また州負担割合が 30%に満たない 10 州の補助金方式を見ると、一律補助金中心のアリゾナ州、両者が同程度のニューハンプシャー州を除いて、すべて均等化補助金方式が採用されていた。

このように見ると、貧しい地方学区にも裕福な地方学区にも一律に交付する一律補助金から、貧しい地方学区により多くの補助金を交付する均等化補助金にかなり移行したと捉えられる。ただし、1968 - 69 年度において一律補助金方式を全く採用していなかった州は 17 州しかなく、均等化補助金方式に移行した州が多いものの、全面的に均等化に移行したわけではないことがわかる。では、この時期の補助金の配分方式は、どのようなものであったのか、次に具体的に検討していきたい。

(4) 初期州補助金制度における補助金配分方式

Thomas L. Johns, comp., *Public school finance programs, 1968-69* によりながら、1968-69 年度現在の州補助金の配分方式について概観しておこう。

① 一律補助金方式

一律補助金方式は、すべての地方学区に対して一律に補助金を交付する方法であるが、その補助金額の計算方法には二通りの方法が見られた。一つは、教職員の給与を算定し、それに基づく方法であり、もう一つは、生徒 1 人当りの教育費を算定する方法である。つまり教員数に基づく方式と生徒数に基づく方式に分かれていたのである。

前者についてみると、例えば、デラウェア州では、所有している学位と経験年数に応じて決められる教員給与をはじめとして、学校管理職や事務職員、養

護職員などの職員の給与表が決定され、それに基づいて州の補助金額が算定されていた。そのほか、ノースカロライナ州、サウスカロライナ州においても教職員給与を対象とした一律補助金方式が採用されていた。これに対して、後者の場合には、例えば、コネチカット州についてみると、生徒数が300人以下の地方学区で生徒1人当たり175ドル、600人を超える地方学区には97,500ドルに生徒1人当たり120ドルを加えた金額というように、生徒数に応じて補助金額が定められていた。またニューメキシコ州では、生徒1人当たり272.50ドルと設定するとともに、生徒数をカウントする際に、地方学区の総生徒数、学年に応じて、加重カウントする方式となっていた。総生徒数が少なくなるほど、そして学年が高くなるほど、加重割合が重くなるようになっていた。例えば、総生徒数が1000人の場合、第1学年から第6学年で1.000、第7学年から第9学年で1.259、第10学年から第12学年で1.391に設定され、総生徒数が20人の場合、第1学年から第6学年で1.670、第7学年から第9学年で2.220、第10学年から第12学年で2.900と設定されていた。

すべての地方学区に生徒1人当たりの補助金額が一律に設定されるのが基本であるが、生徒数や教職員数によって必要となる教育費の相違に対応する方式がとられていたことがわかる。

②標準教育費補助金方式

1968 - 69年度において、標準教育費補助金方式を採用していた州は、36州に上った。各州におけるその割合は、様々であるものの、標準教育費補助金方式の考え方がかなり浸透していたことがわかる。ただし、同じ標準教育費補助金方式であっても、その実際の配分方法は州によって異なっていた。

まず注目すべき点は、標準教育費が何に基づいて決定されていたかである。これには主なものとして3つの方法が見られた。第一に、教職員を単位とする方法である。この方法が最も多く、17州に上った。一律補助金方式の州においても採用されていた方法と同様に、教職員の給与表を設定していた州が多く、教員を基礎単位として教員1人当たりの教育費を設定していた州もあった。また多くの州において教員1人当たりの生徒数が示されていた。第二に、生徒を単位として、生徒1人当たりの教育費として設定する方法である。すべての生徒につ

いて一律に1人当りの教育費を設定していた州もあれば、学年ごとに費用を決めていた州もあった。また一律補助金の州でも見られたように、生徒数をカウントする際に、学年や生徒のニーズによって生徒1人のカウントを重くする調整方法を採用していた州も多く見られた。この方法を採用していたのは、15州であった。第三に、学級を単位として標準教育費を算定する方法である。1学級当りの教育費が設定され、それに学級数をかけることにより算定される方法である。ここでは、1学級当りの生徒数が示されていた。この方法を採用していたのはわずかに3州であった。以上のほか、ネバダ州では、地方学区が単位とされ、地方学区ごとにその費用が示されるという方法であった。

以上のような相違が見られたが、生徒や学級を単位としていた州においても、その単位費用を算定する際には教員給与を考慮することは当然に行われていたと推測することはできよう。いずれにしても、算定された標準教育費が適切であったかどうかは問われることになる。このことが1970年代以降の学校財政制度改革の主要な論点の一つとなる。

次に注目する必要があるのは、地方学区の費用分担の決定方法である。この点については、どの州もほぼ共通していた。すなわち、標準教育費補助金を受け取る要件として一定の税率で財産税収を獲得することを求めるものであった。その税率は州によりさまざまであったが、すべての地方学区に一律に共通の税率を課していたところがほとんどであった。ただ若干の州において、地方学区の財産評価額やカウンティの財産評価額を踏まえて、それに応じた税率を課していた州も見られた。

③パーセンテージ均等化補助金方式

1968 - 69年度において、パーセンテージ均等化補助金方式を採用していたのは、6州であった。この中で、地方学区の教育費に何らかの規定を設けていた州とそのような規定を一切設けていない州とに分けることができる。前者についてみると、例えば、ニューヨーク州では、地方学区の教育費を生徒1人当たり760ドルとして州によって設定され、その費用を州と地方学区とで分担することとされていた。生徒数のカウントは、半日の幼稚園で0.50、全に地の幼稚園と第1学年から第6学年までが1.00、第7学年から第12学年までが1.25

と設定されていた。こうしたカウントによって算出される生徒数を 760 ドルにかけることによって各地方学区の教育費が算定された。そしてその費用の中で州の分担額は、以下のような計算式によって算出される補助率に基づいて決定された。

$$\text{州の補助率} = 1.00 - \frac{\text{地方学区の生徒 1人当りの財産額}}{\text{州の平均生徒 1人当り財産額}} \times 0.51$$

地方学区の教育費に補助率をかけて得られる金額が州補助金額であり、その残りが地方学区の分担額となる。ここには、地方学区の主体性、自律性は認められず、算定式に基づいて双方の分担額を決定する方法となっていた。ニューヨーク州のほか、ペンシルバニア州、ロードアイランド州、ウィスコンシン州が同様の方法を採用していた。

これに対して、マサチューセッツ州とアイオワ州では、地方学区の教育費は、生徒 1 人当りの費用という形では設定されておらず、1 年間に市や町によって支出される教育費の総額(reimbursable expenditures)として定められていた。その総額の算定方法は示されていなかった。算定式として定められていたのは、その総額を州と地方学区とで負担する割合を求めるものであり、それは、州の財産額と各地方学区の財産額との割合を基に算出されるものであった。例えば、アイオワ州では、以下のように定められていた。

$$1.00 - 0.25 \times \left\{ \frac{(\text{地方学区の市場価値による財産額} \times 0.7) + (\text{地方学区の総所得} \times 0.3)}{\text{地方学区の生徒数} / 2} - \frac{(\text{州の市場価値による財産額} \times 0.7) + (\text{州の総所得} \times 0.3)}{\text{州の生徒数} / 2} \right\}$$

上記の式によって得られた値に地方学区の総教育費支出額（基礎的部分を差

し引いた額となる) をかけた額が州の補助金額となる。このように負担割合を決める係数を計算する式がパーセンテージ均等化補助金方式の特徴である。

④全額州負担方式

全額州負担方式は、教育費の全額を州が負担するものであるから、それは州補助金制度とは言えない。しかしこの方式は、地方学区間の不平等を問題とし、均等化補助金の限界を克服するために提案されたものであることから、州補助金制度のひとつのタイプとして捉えて、その性格を論ずることはできよう。

モリソンが提案したように、地方学区を廃止し、全額州が負担する制度を採用したのは、ハワイ州であった。ハワイ州は、地方学区はひとつであり、州全体が地方学区となる制度を創設した。これは、人口上も、面積上も小さい州であったからこそ実現できたと捉えられている²³。

第2節 地方学区の教育費格差是正を促進する学校財政制度改革

第1項 学校財政制度訴訟の展開

地方学区間の生徒1人当りの教育費格差が学校財政制度における問題として早くから認識され、1930年代の頃までには、今日見られるような補助金交付方式の基本的考え方が提唱されていた。そうした学校財政制度研究の影響を受けながら、前節で見たように、多くの州において地方学区間の格差是正のための均等化補助金が設けられていたのである。

しかしながら、そうした取り組みにより事態が十分に改善されたわけではなく、学校財政制度における地方学区間の教育費格差は、その後も問題として継続していくことになる。そして1960年代後半以降、全米的に州の学校財政制度訴訟の違憲性を争う訴訟が提起されてくることになる。それは一時的なものではなく、今日まで続く終わりなき論争の様相を呈するような問題となっている。

学校財政制度訴訟が提起されるようになった背景として、地方学区間の生徒1人当りの教育費の著しい格差が存在していたことに加えて、そうした状況を法律上、制度上の問題とする考え方が形成されてきたことがある。とりわけ、教育の機会均等の概念の深まりが大きな要因であったと見ることができる。教

育の機会均等に関しては、さまざまな意味で捉えられてきた。学校財政制度に関わって重要な捉え方は、次の三つに整理することができる²⁴。第一に、1954年のブラウン判決が示したように、人種差別による人種別学制度を不平等として捉え、その克服を平等な教育機会と捉える見方である。ブラウン判決は、「分離すれども平等 (separate but equal)」という考え方を斥け、人種を理由に学校を分ける人種別学制度を、合衆国憲法修正第 14 条の平等保護条項に反するとして、違憲の判断を下したものである。人種を理由として学校を区別することを、法の下での平等に反する差別として捉えて、その克服を教育の機会均等の実現として捉える見方である。第二に、教育のアウトプットに焦点を当てる見方、すなわち、さまざまな社会的グループの教育の到達度を平等にすることに焦点を当てる見方である。これは、1960年代の連邦の政策に反映したものと見ることができる。1964年の経済機会法におけるヘッドスタートプロジェクトや1965年の初等中等教育法第1編に見られるように、また最近では、2002年のNCLBに見られるように、貧困家庭の子どもなど教育を受ける上で不利な立場にある子どもたちに焦点を当て、そのハンディを克服し、教育の成果を等しくすることを教育の機会均等と捉える見方である。そして第三は、子どもの教育の財政的なインプットの平等を強調する見方である。つまり、教育に費やされる財政的インプットが不平等であることが、子どもの教育を受ける機会や学習の能力に影響を与えると捉え、そのことが不平等であるとして、財政的インプットを平等にすることを教育の機会均等を実現するものと捉える見方である。財政的インプットは、教員給与、教員 - 生徒の割合、学習資源、教科書、学校で提供される課程を意味する。これらを平等にすることが教育の機会均等として捉えるものである。

ワイズは、州内での平等な教育機会が欠如していることは、州による法の平等保護の否定となるのか、言い換えれば、合衆国憲法修正第 14 条の平等保護の条項が、州内での教育機会の実質的な均等化を要求すると考えられるのかどうか、という問いをたて、教育における人種差別を禁ずる裁判、刑事手続きにおける貧困者に対する差別を禁ずる判決、地理に基づく議員定数の差別及び選挙権における貧困者に対する差別を禁ずる判決からの類推によりながら、それを論証している²⁵。ワイズは、生徒一人当たりの教育費の地方学区間の格差を

生じさせている学校財政制度を法の平等保護に違反する問題として裁判で争うための論理を示したと評価されている²⁶。

このワイズの論理をさらに推し進め、学校財政制度における不平等の問題に対して、裁判所が対処するための法理を確立したのが、クーンズらによる「財政中立性 (fiscal neutrality)」の原則であった。「財政中立性」の原則とは、「公教育の質は、州全体の資産以外の資産の函数であってはならない。」²⁷ということを求めるものであった。クーンズらの研究のモチーフは、平等 (equality) とともに、機会 (opportunity) を強調するものである。機会の平等は、アメリカ社会の基本的価値であり、その実現に公立学校は責任を負っていること、それ故に公教育の質を資産に従って配分することを不合理なものにするという価値判断に基づいて打ち出された理論であった²⁸。この理論は、「あってはならない」という否定形で述べることにより、裁判所が現在の制度に特定の選択を提案することなく、違憲判決を下すことができるようにしたと評価されており²⁹、学校財政制度における不平等の実態に関して、合憲か違憲かを基準に基づいて判断することを可能にしたのである³⁰。

以上のようなワイズやクーンズらの理論に依拠して、多くの州において州の学校財政制度の違憲性を訴える訴訟が提起される動きが活発となる。そしてそうした理論を採用して、違憲判断を下す判決も見られるようになる。今日にまで至る学校財政制度訴訟の展開は、基準とされる法的根拠によって、次の三つに時期区分されて、整理されている。すなわち、第一の波は、1960年代後半から1973年までの時期で、合衆国憲法修正第14条に基づき、平等保護に反するとしてその違憲性を争うものであった。第二の波は、1973年から1989年までの時期で、州憲法に基づき、その違憲性を争うものであった。そこでは、平等保護条項に加えて、教育条項に基づいて、違憲性が判断された。そして第三の波は、1989年以降の時期であり、州憲法の教育条項に基づきながら、「適切性 (adequacy)」の概念をもとにしてその違憲性を争うものである³¹。

白石裕は、第一の波と第二の波の学校財政制度訴訟の法理を検討し、次のように整理している。まず、法理の構造を、教育機会の平等概念、財政保障論、裁判所の判断基準論に区分している。さらに、教育機会の平等概念については、相対的剥奪論 (財政的中立論、教育費と教育の質の相関関係論) と絶対的剥奪

論(最小限の教育論、教育のローカルコントロール論)、財政保障論については、全額州負担論と州補助金論、そして裁判所の判断基準論については、教育の基本的権利論、差別の疑いのある分類論、教育のローカルコントロール論、審査基準論(厳重審査論、合理性テスト論、中間テスト論)に、それぞれ区分している³²。この整理は、1989年以降の第三の波の学校財政制度訴訟においても妥当するものである。こうした法理に基づく学校財政制度訴訟によって促された学校財政制度改革が、どのような原理に基づき展開されたかが問題となる。つまり、どのような教育機会の平等概念に基づき、どのように財政保障のあり方が改革されたかを問うことが必要である。

1970年代と1990年代の学校財政制度改革について検討していくことにする。

第2項 1970年代の学校財政制度改革

(1) 不平等の実態と制度改革構想

1) 不平等の実態

学校財政制度訴訟が生成された1970年代前半において、実際にどのような不平等の実態があったのであろうか。訴訟が提起されたカリフォルニア州とテキサス州についてみておこう³³。

まず裁判で争われたカリフォルニア州における不平等の実態(1968-69年度)を見ると、裁判の原告セラノが住んでいた貧しい地域であるボールドウィンパーク学区と富裕な地域であるビバリーヒルズ学区との間には、次のような不平等があった。生徒1人当りの地方財産税評価額では、ボールドウィンパーク学区で3,706ドルしかなかったのに対して、ビバリーヒルズ学区では、50,885ドル、比率は1対13、税率1%による教育費収入では、ボールドウィンパーク学区で47.91ドル、ビバリーヒルズ学区で870ドル、比率は1対18、実際の課税率はでは、ボールドウィンパーク学区で5.48%、ビバリーヒルズ学区で2.38%、教育費実支出額で、ボールドウィンパーク学区で577.49ドル、ビバリーヒルズ学区で1,231.72ドル、比率は1対2.1となっていた。貧富による差は明らかであり、ボールドウィンパーク学区は、高い税負担で低い収入しかえられず、ビバリーヒルズ学区は、低い税負担で高い収入を得ていたことがわかる。

テキサス州における不平等の実態（1967-68年度）について見ると、生徒人口の90%がヒスパニック系アメリカ人、6%が黒人であるエッジウッド学区と、生徒人口の80%がアングロ系白人、18%がメキシコ系アメリカ人、1%が黒人であるアラモハイツ学区との間に、著しい格差があることがわかる。生徒1人あたりの地方財産税評価額では、エッジウッド学区で5,960ドル、アラモハイツ学区で49,000ドル、財産税率では、エッジウッド学区で100ドル当たり1.05ドル、アラモハイツ学区で0.85ドル、生徒1人当り教育費支出額では、エッジウッド学区で356ドル、アラモハイツ学区で594ドルとなっていた。さらに、生徒1人当りの教育費支出額についてその内訳を見ると、州補助金である標準教育費補助金に関しては、エッジウッド学区とアラモハイツ学区の間であまり格差はなく、エッジウッド学区で222ドル、アラモハイツ学区で225ドルとなっていた。むしろ、裕福な学区であるアラモハイツ学区の方が若干多くなっているほどである。これに対して自己財源からの収入については、エッジウッド学区でわずかに26ドル、アラモハイツ学区で333ドルとなっており、大きな開きがあったことがわかる。また連邦補助金は、エッジウッド学区で108ドル、アラモハイツ学区で36ドルとなっていた。州補助金は均等化の役割を果たさず、連邦補助金や自己財源に訴えて、自ら必要な資金額を調達していたと見ることができる。

2) 制度改革構想

1970年代において、学校財政制度を改革するには、次の三つの方法が考えられていた³⁴。

第一の方法は、当時各州が採用していた州均等化補助金プログラムの拡充であった。すなわち、前節で見たように、1960年代末において、多くの州において、均等化補助金が交付されており、その規模を拡大することが、均等化の効果を高めることになることから、そうした方法をとることが改革の一つと捉えられていた。一律補助金であれば補助金額の引き上げ、標準教育費補助金の場合には標準教育費の水準の引き上げ、パーセンテージ補助金であれば適用範囲の拡大、ということになる。これらはいずれも、学校財政制度の基本構造を変えるものではない。学校財政制度の基本構造を継続させながら、補助の水準を

引き上げようとする改革の方法であったと言える。

第二の方法は、全額州負担制度への移行であった。この制度は、前節でも見たように、すでに、モリソンによって提案され、ハワイ州で実現していたものであるが、1970年代の学校財政制度訴訟での違憲判決を受け、教育費支出に対する地方の影響を取り除くことがいっそう強く意識され、注目を集めるようになったものである。それは、1970年代前半において、後述するように、全額州負担制度を構想する報告書が相次いで公表されていたことに表れている。

第三の方法は、地方学区の財政能力を均等化する方式への移行であった。これは、クーンズらによって提案された方法であり、同じ税率であれば、同じ税収が得られるように、州が補助金を交付する方式となる。学区財政力均等化方式 (**district power equalizing**) と呼ばれるものがその典型的なものである。

以上のように、第二、第三の方法は、学校財政制度の基本構造を根本から変えようとするものである。それにより、地方学区の資産によって教育費支出が大きく左右される状況を解消することが目指されていたのである。それぞれの構想の提唱者は、いずれも、主要な均等化補助金の標準教育費補助金方式の問題点として、地方学区の課税の権限を認めることにより、裕福な地方学区が標準教育費の水準以上の教育費を得ることを防ぐことができないために、均等化が果たされていないことを指摘していた³⁵。そこで全額州負担制度の構想と地方学区の財政力均等化の構想を次に見ておきたい³⁶。

①全額州負担制度構想

前節で見たように、モリソンは、地方学区を廃止して、州が学校の税を徴収し、学校の管理運営を行う制度を提案していたが、全額州負担制度は、それに限定されるものではない。全額州負担制度とは、州が、公立の初等中等学校に財政支出するために必要な、すべての、あるいはほとんどの資金を提供する制度と定義されていた³⁷。この制度には、三つのモデルが考えられていた³⁸。

第一のモデルは、地方の学校税の課税がまったくない完全な州の教育費負担制度である。つまり、すべて州の税収によって資金が提供される制度である。生徒のさまざまなニーズに対する調整により、地方学区間に教育プログラムの費用に相違は生じるものの、基本的には、地方学区の生徒1人当りの教育費支

出は同額となる。

第二のモデルは、基礎的な州の負担金に加えて、地方学区による選択的な課税を認める制度である。これは、選択的部分をどの程度認めるかによるが、地方学区の教育費支出が、かなり限定的とはいえ、その資産に左右される制度になる。

第三のモデルは、第二のモデルと同様に、基礎的な州の負担金に加えて、地方学区による選択的な課税を認める制度であるが、このモデルは、地方学区の選択的な課税に対して、課税力の格差を是正する州の補助金を交付するものである。つまり、選択的な地方学区の課税において、税率が同じであれば、税収も同じとなるように、州補助金を交付するものである。これは、後述する、学区財政力均等化補助金の方式を組み込んだ全額州負担制度とすることができる。

これらの三つのモデルの違いは、地方の課税、地方の裁量を認めるかどうか、認めるとすれば、どの程度、どのようにして認めるか、という点にある。いずれにしても、基本は、州中心の制度を構築し、それによって教育の機会均等を実現しようとする構想である。州内の生徒1人当りの教育費支出を、生徒のニーズ要因を除いて、平等にすることを意図するものであった。

では、実際にどのような制度が構想されていたのか。ここでは、ニューヨーク州における「初等中等教育の質、費用、財政に関するニューヨーク州委員会 (New York State Commission on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education)」が、ニューヨーク州の初等中等教育の質、費用、財政に関する改善策を提言する報告書 (Fleischman Report)、そして連邦政府において設置された「学校財政に関する大統領委員会 (President's Commission on School Finance)」による報告書を取り上げる。

ニューヨーク州委員会は、1973年にニューヨーク州の初等中等教育の質、費用、財政に関する改善策を提言する報告書 (Fleischman Report) を公表した。その中で、教育における財政的不平等に対する解決策として、全額州負担制度が提案されていた³⁹。委員会は、州による資金配分の方式について、次の二つの点を考慮することを提言した。すなわち、第一は、全額州負担制度は、生徒の教育的必要条件や物価水準など地理的条件とは無関係の教育費支出の不均等を取り除くこと、第二には、資金は生徒の教育ニーズに従って配分されなけれ

ばならない、ということであった。

第一に関しては、委員会は、すべての地方学区の教育費支出を、州での基礎支出のランクで 65%に位置する地方学区の教育費支出にまで引き上げることが提言した。そして 65%に位置する地方学区の教育費支出を上回る費用を得ている地方学区に関しては、水準を引き下げることとはせず、その水準をそのまま継続させることを認めていた。第二に関しては、委員会は、学習上の大きな問題を抱えている生徒を確認し、その生徒に対してその問題を克服できるように追加的資金を提供するようにしなければならないと考え、読解力と数学の成績が低い生徒を 1.5 人とカウントすることにより、そうした生徒を多く抱える地方学区に対して、単位費用に生徒数をかけることによって得られる基礎教育費がより多く配分される方式を提案していた。

また委員会は、収入に関しては、地方学区単位での財産税を州全体の財産税に移行させることを提案していた。すなわち統一した税率の州の財産税の創設を提案していた。したがって委員会は、先に見た三つのモデルの中では、第一のモデルの制度を提案していたのである。フライシュマン報告は、地方学区間の不平等を解消するとともに、生徒の教育的ニーズに十分に応えうる教育費の保障を目指した制度を構想していたといえる。

大統領委員会は、1972 年に「学校、国民、そして資金：教育改革の必要性 (Schools, People, & Money: The Need for Educational Reform)」を公表した⁴⁰。大統領委員会は、州が何年にもわたって努力してきたにもかかわらず、教育資源の配分における大きな不平等が存在している状況を改めるためには、地方学区の財政に依存している制度を大きく変え、州が公立初等中等教育の費用をすべて負担する全額州負担制度を提言した。大統領委員会の提言した制度は、地方学区の課税による収入を認めるものであり、州の配分金の 10%を超えない範囲で地方学区が収入を得ることを認めていた⁴¹。これは、先の三つのモデルの中で第二のモデルに当るものである。地方学区の裁量を全面的に否定するものではなかったが、地方学区間の不平等が地方学区の財政支出にあるという認識から、きわめて限定的な形で地方学区の収入を認めたものである。

また大統領委員会は、地方学区間の不平等を縮減することに加えて、州が負担する教育費支出が子どものさまざまなニーズを認識し、それに応じたもので

あるべきことを提言していた。さまざまなニーズのカテゴリーを確認すること、これらのニーズを満たすために必要な教育費を決定することが必要としていた。ニーズのカテゴリーとしては、職業教育、就学前教育、障害児教育、補償教育などが指摘されていた⁴²。

②全額州負担制度の利点と問題点

全額州負担制度については、次のようなプラス面とマイナス面が指摘されていた⁴³。

プラス面については、次の五点が指摘されていた。第一は、教育機会の均等化である。全額州負担制度は、教育費支出が最も高い地方学区と最も低い地方学区との間の格差を縮小させるであろう。第二は、税負担の均等化である。全額州負担制度により、州全体の財産税創設に移行し、州内での税負担の均等化が図られるであろう。第三は、地方学区間の競争の減少である。財政力のある豊かな地方学区が、比較的低い税率で大きな収入を得ることにより、例えば有能な教員をより多く採用するというような不公平な有利さを享受することは、全額州負担制度の下ではなくなることになる。第四は、地方学区組織の効率化である。十分な教育プログラムを提供できない地方学区が存続することが難しくなると考えられた。州が費用を負担することから、力のない地方学区を支援する可能性が薄いこと、また保護者から地方学区の再編、統合の圧力が高まることが考えられる。第五は、地方学区の優先課題の変化である。州によって収入が保障されることから、収入を得ることを考える必要がなくなることから、資金をいかに用いるかを検討することに専念することができる。

マイナス面についても、次の五点が指摘されていた。第一は、水準の低下の恐れである。均等化が達成されるかもしれないが、低い水準での均等化に陥ることが考えられる。教育費支出の高い水準で均等化を図るのではなく、低い水準で均等化を図る、つまり、レベルアップではなく、レベルダウンによる均等化に陥る危険性がある。第二は、ローカルコントロールの弱体化である。州がすべての費用を負担することにより、伝統的に行使されてきた地方学区による教育に対するコントロールが失われるのではないかという恐れである。第三は、教育の革新や実験の後退である。教育費支出の高い地方学区が革新的な教育を

実験的に行うことにより、教育の革新が行われることができたが、それが後退するのではないかという恐れである。第四は、官僚的な規制の増大である。中央集権化されることにより、州が地方学区に融通のきかない規制を課すことになるのではないかという恐れである。第五は、収入獲得をめぐる他の領域との競争の激化である。州レベルで初等中等教育のための収入を獲得する競争にさらされることになると、初等中等教育は不利な立場におかれ、十分な収入を得ることが難しくなるのではないかという恐れである。

③学区財政力均等化方式構想

クーンズらが構想したのが、学区財政力均等化方式（**districts power equalizing formula**）であった。これは、パーセンテージ均等化補助金を引き継いで構想されたものである。パーセンテージ均等化補助金方式は、地方学区が決定した予算の中で、地方学区の資産に反比例して定められる率に基づき州が補助するという方式である。教育費支出の水準を州が決定するのではなく、地方学区が決定するという点を重視したものである。そこにクーンズらの基本的考え方が表れている。クーンズらは、地方学区に予算額の決定を認めない全額州負担制度が教育に関する地方の意思決定を奪い、インセンティブを壊してしまい、要因として資産以上のものを取り除くとして、集権的制度を批判していた⁴⁴。また標準教育費補助金方式についても、サブシディアリティ（**subsidiarity**）と平等との間の選択のジレンマ、すなわち地方学区の自由を保障する地方分権的制度をとるのか、平等の保障をとるのかという選択のジレンマに陥るとして批判していた⁴⁵。そして、そのジレンマを克服するのが、学区財政力均等化であると主張していた。

学区財政力均等化補助金方式は、パーセンテージ均等化補助金方式と同じ考え方に基づく。州補助金の配分方式は、第1節で見たようなパーセンテージ均等化補助金と同様のものとして表すことができる⁴⁶。その基本的特徴は次の3点に整理される⁴⁷。

①生徒の教育の質が地方学区の財政力の関数とならないように、地方学区間の財政力の違いが中立化される。

②地方学区は、州によって十分に均等化された課税収入のレベルを自ら決定

することが認められる。

③強制徴収措置 (recapture) 規定は、州全体で財政的な均等化のために求められる州補助金額を州がコントロールすることを可能とする。

この中で、学区財政力均等化補助金とパーセンテージ均等化補助金との違いを示すのが、3点目の強制徴収措置である。パーセンテージ均等化補助金にはない規定である。これは、財政中立性をより徹底して実現することになる。

強制徴収措置が必ずしも採用されたわけではないが、地方学区の税率 1%によって得られる収入を同額になるように州が補助金を交付するという考え方は、1970年代の学校財政制度改革において実際にいくつかの州で採用されたものである。このようなクーンズらが提唱した学区財政力均等化補助金方式は、今日では税基盤保障補助金 (Guaranteed tax based programs) と呼ばれることが多い。税基盤保障補助金方式は、強制徴収措置を必ずしも含むものではなく、そして次のような算定式によって表わされている⁴⁸。

州補助金額 = 地方学区の税率 × (州保障財産評価額 - 地方学区の財産評価額)

地方学区が自らの意思で税率を決定することが認められており、したがって予算額を決定することも認められることになる。地方学区の自由、裁量権を重んじた補助金方式といえる。

(2) 1970年代の州学校財政制度改革

これまで見てきたように、1970年代において多くの州で学校財政制度訴訟が提起され、それに促されるかたちで学校財政制度改革が活発に展開された。表1から明らかなように、1970年代には、公立初等中等学校歳入に占める州の割合が徐々に増大し、1970年代末には40%台半ばまで達していた。表2に表れているように、30%台、20%台の州が減少し、40%台、50%台の州が増えていることがわかる。また補助金方式についてみると、表3から表4への変化は、補助金方式の多様化として捉えることができる。これらの数値から、州レベルでの改革が進んだことを見ることができる。

では、実際にどのような改革が実施されたのか、いくつかの州を取り上げ、

改革の内容について詳しく見ておきたい。まず 1970 年代の重要な学校財政制度訴訟の判決が出されたカリフォルニア州とテキサス州における改革を取り上げる。両州とも既存の補助金方式の修正、すなわち標準教育費補助金方式の改革が行われた。次に、新たな制度構想が採用されたイリノイ州とワシントン州を取り上げる。イリノイ州では学区財政力均等化方式が、ワシントン州では全額州負担制度が導入された。以上から、1970 年代に典型的な学校財政制度改革、すなわち標準教育費補助金方式の改革と新たな制度構想である学区財政力均等化方式と全額州負担制度の導入という学校財政制度改革の特徴を整理しておきたい。

1) カリフォルニア州

①セラノ判決（1971 年）と上院法 90（1972 年）による改革

すでに述べたように、カリフォルニア州では 1971 年に、州最高裁判所によって初めての違憲判決となったセラノ判決が下された。セラノ判決は、地方学区の生徒 1 人当りの教育費支出に相当な格差があること、そのことが教育機会の質と範囲の不平等を固定化していると原告が主張し、訴えたものであった。判決では、学校財政制度が子どもの教育の質を親や近隣の人々の財産の関数にしてはならないという財政中立性の原則に基づき、貧しい子どもたちを不公平に差別していると判断し、合衆国憲法やカリフォルニア州憲法の平等保護条項に違反しているとして、違憲判決を下したものであった⁴⁹。

このセラノ判決の翌年、1972 年に上院法 90 (Senate Bill 90) が制定され、学校財政制度が改革された。この制度改革の過程において、さまざまな案が提案されていた。前項で見たような制度構想の理論がそのまま制度に直結することは、政治的に困難であることが次第に明らかになっていった。裁判の中では、議会が採用できる改革案の例として、州レベルでの財産税の課税、学区均等化補助金、教育バウチャー、全額州負担制度などが提案されていたが、これらはいずれも政治的に実行が困難とされ、議会では、より現実的な対応策が模索されていった⁵⁰。地方学区間の均等化を図る場合に、裕福で教育費支出のレベルの高い地方学区のレベルを下げることは、その地方学区の損失となり政治的には実行が難しく、また教育費支出のレベルの低い貧しい地方学区の教育費支出

のレベルを引き上げることは、州全体の財政負担を重くすることになり、いずれの場合も議会での支持を得ることが難しい課題であった⁵¹。

以上のような状況の中で、均等化の手段として浮かび上がってきたのが、収入制限 (**revenue limit**) であった。収入制限とは、地方学区の収入の増大に制限を加えるものである。この方法によって、教育費支出の高い地方学区のプログラムに不必要な損失を与えることなく、公正を実現することが期待された。また収入制限は、州の教育費支出を抑えることにもなり、政治的ハードルを乗り越える方策になりえた⁵²。上院法 90 では、収入制限に関して、地方学区の財産評価価値が収入制限を上回る場合には、地方学区は税率を引き下げなければならないこと、収入の増大は、標準教育費に満たない地方学区は 1 年あたり 15% まで、標準教育費の地方学区は 6%、標準教育費を上回る地方学区は 6% 未満に、それぞれ制限されることが規定された⁵³。そのほか、上院法 90 において規定されたのは、標準教育費補助金の保障レベルの引き上げであった。このことにより、支出の低い貧しい地方学区の支出レベルを引き上げ、財産税率を引き下げることにつながり、学校財政制度の均等化に役立つと考えられた。

②セラノ第二判決 (1976 年) と下院法 65 (1977 年)

上院法 90 の制定による学校財政制度改革は、均等化を意図したものであったものの、一律補助金が存続していたこともあり、インフレーションの影響もあって、その効果は十分なものではなかった⁵⁴。州最高裁判所は、再度審理を行い、1976 年に再び違憲判決を下した。これがセラノ第二判決である。セラノ第二判決は、後述するロドリゲス判決の影響もあり、州憲法の平等保護条項にのみ基づいていた。セラノ第二判決の特徴は、セラノ第一判決と異なり、具体的な救済措置を示した点にあった。すなわち、地方裁判所が判決の時点 (1974 年) から 6 年間に地方学区間の生徒 1 人当たり教育費支出の差を 100 ドル以内にとどめるように州当局に命じ、最高裁判所もこの命令を支持した。このように州に対して制度改革の具体的な到達点が判決の中に示されていたのである⁵⁵。

このセラノ第二判決を受けて制定されたのが、下院法 65 (**Assembly Bill 65**) であった。以下、その内容を見ておこう⁵⁶。

下院法 65 は、4 つのパートから成り立っていた。第 1 は、財政支援の基礎部分すなわち標準教育費補助金と収入制限、第 2 は、学校改善を刺激する財政支

援、第3は、特別なニーズを持つ生徒に対する補助金、第4は、特別なニーズを抱える地方学区に対する補助金、という4つのパートであった。第2から第4のパートは、いずれもそれぞれの目的に用途が限定された特定補助金を規定する内容であった。したがって、ここでは一般補助金を対象としていることから、第1のパートについて検討していく。

下院法65では、上院法90と同様に、標準教育費の引き上げが行われるとともに、収入制限に関する規定において、標準教育費を上回る収入を得る裕福な地方学区に対する収入制限がより厳しく設定されることになった。そのほか、標準教育費を下回る収入しか得られない貧しい地方学区に対して、その収入制限以上の収入の増大を援助する追加的補助金の交付、すべての地方学区に適用される最低税率の設定、そしてそれまでそれ以下の税率であった裕福な地方学区において最低税率によって生み出される収入制限以上の余剰収入を貧しい地方学区に移管することなどが規定された。つまり、とりわけ裕福な地方学区に対しては増税が規定されたことになる。裕福な地方学区から貧しい地方学区への収入の移管が規定されるなど、上院法90よりも徹底した均等化を狙った規定内容となっていたと捉えられる。

以上のような内容をもつ下院法65は、しかしながら、制定の翌年には、実施が不可能な状況に追い込まれることになった。それは1978年に可決された提案13 (proposition 13) などによって、地方学区が財産税によって収入を得ることが極端に制限されるようになったためである。次にその内容を見ておこう。

③税と支出の制限 —提案13 (1978年) と提案4 (1979年) —

1978年に住民投票である提案13が可決され、州憲法が修正された。その主な規定内容は以下の通りである⁵⁷。

- ・財産税の課税は、1975-76年の市場評価価値の1%に制限される。
- ・財産税評価額の増大は、年2%以下に制限される。
- ・財産が売却されたり、所有者が代わったり、新しく建てられたときには、現在の市場評価価値で評価されることが許される。
- ・州あるいは地方政府は、新たに財産税を設けることが禁止される。
- ・特別の税を課すには、3分の2の有権者の賛成が必要。

・州税の変更には、3分の2の州議員の賛成が必要。

このような厳しい制限を課す提案 13 の成立の背景として、カリフォルニア州の経済の好調さが個人所得の伸びを上回る財産価値の上昇をもたらし、財産税負担が極めて重くなったにもかかわらず、州議会が有効な財産税負担の軽減を行えなかったことが指摘されている⁵⁸。またこのことは税負担の問題だけでなく、税のより効率的な運用やアカウントビリティを強く求める動きとしても捉えられている⁵⁹。提案 13 の規定により財産税を財源とする地方学区の収入は著しく減少し、そのための教育費の確保が重要な課題となり、またその点での州の役割が高まることになる。

この提案 13 に対する緊急避難策として、上院法 154 (Senate Bill 154) が同年 1978 年に制定され、それによって下院法 65 のもとで獲得していた資金レベルの 85%から 91%が、各地方学区に保障された。そして長期的な対応策として、下院法 8 (Assembly Bill 8) が 1979 年に制定された。下院法 8 では、州の補助金は収入制限と地方学区が財産税によって得る税収との差額となった。また財産税はカウンティによって集められ、提案 13 制定以前に獲得していた収入額の割合に応じて配分されることになった⁶⁰。

さらに提案 13 可決の翌年、1979 年に、州の支出に制限を設けた提案 4 が成立した。これは、州の支出の増大を人口増とインフレ上昇率を調整した前年の支出レベルに制限すること、そしてその制限レベルを超える収入が得られる場合には、その上回った収入を納税者に返還すること、を規定したものであった(州憲法第 13 条 B)。

提案 13 とその後の法律により、カリフォルニア州の学校財政制度は、州レベルへの集権化が進み、地方学区の税収や支出に対する制限が強まることになった。そのため地方学区においては、どの程度の資金を学校教育に用いるのか、学校財政運営における最も重要な意思決定の権限が失われることになった。提案 13 と上院法 154 や下院法 8 に対しては、そのような捉え方がなされている。そして提案 4 の州支出増の制限により、他の政府サービスとの競合が激しくなり、ますます教育費の確保が困難な状況におかれることになった⁶¹。

2) テキサス州

①ロドリゲス判決以前の学校財政制度

テキサス州は、先述したロドリゲス判決が出された州である。まずロドリゲス判決以前のテキサス州の学校財政制度についてみておきたい。テキサス州においても、地方の財産税による地方学区レベルでの財政制度を基本としていたが、1949年にギルマー・エイキン（Gilmer-Aikin）法が制定され、最低基準標準教育費プログラム（Minimum Foundation Program）による州の補助金制度が創設された。1940年代後半には、第2次世界大戦後の生徒数の増大と物価上昇により、当時の財政構造では拡大する教育要求に充分に応えられないという危機感が広がっていた。この最低基準標準教育費プログラムは、そうした必要性から創設されたものであり、地方の税収と地方の税収の格差を是正する州の補助金により、生徒ひとりひとりに等しい最低限の教育機会を提供しようとするものであった。このプログラムは、教職員の給与費や学校運営費に充てられた。そしてその費用の20%が地方の資金に割り当てられ、残りの80%を州が負担する仕組みになっていた。また地方学区は、州が保障する最低限の水準を超えて自由にプログラムを充実させることができた⁶²。

この最低基準標準教育費プログラムは、州の補助金を増額させ、多くの地方学区を財政的混乱から救ったと評価されたものの、必ずしも州の補助金額は十分ではなく、問題の解決につながったわけではなかった⁶³。また地方学区が自由にその税収により最低基準を上回ることができたこともあり、地方学区間の教育費格差は著しい状況であった⁶⁴。

②ロドリゲス判決の概要

ロドリゲス判決は、サンアントニオ市に住むロドリゲスをはじめとする原告らが、州の学校財政制度が過度に地方の資産に依存し、そのために貧しい学区に居住している子どもを差別し、合衆国憲法修正第14条によって保障されている法の下での平等保護に違反しているとして、連邦裁判所に訴えたものである。

ロドリゲス判決では、地方学区間の著しい教育費格差が問題となったのである。連邦地方裁判所は、1971年に、カリフォルニア州のセラノ判決と同様に原告の主張を認め、テキサス州の学校財政制度に対して違憲という判決を下した。しかし州当局による上訴を受けて審理を行った連邦最高裁は、1973年に下級審

の判決を逆転させ、合憲判決を下した。

原告は、学区の財産の差に基づく教育費格差が差別の疑わしい分類になること、教育は基本的権利であること、裁判所の審査基準は厳重審査によるべきであることを主張し、その違憲性を訴えた。連邦地方裁判所は原告の主張を全面的に認めたが、連邦最高裁は、原告の主張をことごとく退けて、州の学校財政制度が、テキサス州教育法に規定されている適切で最低基準の基礎教育を提供していること、教育のローカルコントロールの重要性に込んでいることを根拠として合憲判決を下したのである⁶⁵。

③ロドリゲス判決後の学校財政制度改革

連邦最高裁は、違憲判決を下したものの、州の学校財政制度に司法の承認を全面的に与えたわけではなく、州議会に対して、より平等な財政支援の方法を作ることを強く促していた。ロドリゲス判決は、テキサス州議会が学校財政の改革に乗り出すのに必要なインパクトを与えていたのである⁶⁶。

ロドリゲス判決後に開かれた州議会では、学校財政問題は、議会が直面している主要問題リストのトップに位置づけられたほど、緊急の重要課題として認識されていた⁶⁷。そしてその審議が下院法 1126 として結実した。下院法 1126 により、最低基準標準教育費プログラムから標準教育費プログラム (**Foundation School Program**) にプログラムの名称が改められ、内容面でも、その補助金の対象を拡大することになった。改革点はまず第 1 に、地方の財政力や財産の尺度としてそれまでのカウンティの経済指標を用いることをやめて、その代わりに地方学区の財産の実際の市場価値を尺度として用いることになったこと。それは財産の市場評価価値の 100 ドル当たり 30 セントに設定された。第 2 に、基礎的な標準教育費プログラムの金額を増大させたこと。それは、学士号を持った教員の初任給を 21%、生徒の通学輸送費を 62.5%、学校の維持運営費を約 3 倍に増額することにより、すべての学区の支出額の最低レベルを引き上げた。これにより 9 億 5000 万ドルの新たな資金が投入されることになった。第 3 に、財産の市場価値 100 ドル当たり 30 セントを課税するよう要求することにより、地方への資金割当額が約 2 倍になったこと、つまり地方学区の負担額が増額したこと。第 4 に、子ども 1 人当たりの財産価値が州全体の財産価値の 125% に満たない学区に対して、つまり相対的に財産価値が低い学区

に対して、州均等化補助金 (state equalization aid) として 5000 万ドルが提供されたこと、という 4 点である⁶⁸。

この下院法 1126 による改革は、1976-77 年には州の補助金を 31% も増大させ、しかも財産価値が低い学区ほどより大きな補助金を受け取っており、増大率も高くなっていた⁶⁹。しかしながら、州均等化補助金の 5000 ドルという額は非常に少なく、また地方学区の 62.5% が均等化補助金を受け取っていたこと、また憲法の規定により財産にかかわりなくすべての学区に一律に補助金が提供されていたことにより、均等化の効果は小さいものにとどまっていたと評価された⁷⁰。

3) イリノイ州

イリノイ州では、1927 年より標準教育費補助金方式による補助金が交付されていた。そこでの基本的考え方は公正を実現することであったが、その公正は、最低限の教育の保障を求めるものであった。したがって、州はすべての地方学区において教育サービスが最低限の水準を下回らないようにする責任をもつと捉えられてきた。これは、州が保障する標準教育費の水準を超えて地方学区が独自に収入を得ることができるという考え方を伴うものであり、標準教育費を超える部分での地方学区間の教育費支出の格差を問題にするものではなかった。それは、標準教育費を超える部分については、地方学区が自由に決定できるという考え方によるものである。イリノイ州は、教育費支出に対するローカルコントロールを重視する州であったと言われている⁷¹。

しかしイリノイ州においても、地方学区間の教育費支出の不平等の実態が問題にされるようになり、セラノ判決やロドリゲス判決よりも早く、1969 年に学校財政制度の違憲性が争われたマクニス判決が下されることになった。それは、1970 年代初めの学校財政制度訴訟の第一の波のさきがけとなった判決であった。マクニス判決は、4 つの地方学区に居住する初等中等学校の複数の生徒が原告となり、州知事、州教育長、州財務長官などを被告として、地方学区間の教育費支出の大幅な格差を許している州学校財政制度が、合衆国憲法修正第 14 条の平等保護条項などに違反するとして訴えたものである。判決では、地方学区間の教育費支出格差の実態を認め、そのことが子どもの受ける教育の質に格

差をもたらすという認識を示しながらも、州が最低限の教育費を保障していること、そしてその最低限の水準を越える部分については、地方学区の決定事項に属する事柄であるとして、それゆえイリノイ州の学校財政制度は合理的なものと推定されるという理由などにより、合衆国憲法に反しないという判断が示された⁷²。

合憲判決が出されたものの、その後カリフォルニア州のセラノ判決によって学校財政制度の違憲判決が出されることが、イリノイ州の州政府関係者に標準教育費補助金方式の欠点に対する理解を深めさせることになり、学校財政制度の改革論議の気運が高まることになった。財政制度を改善し、公正の程度を高め、そして最低限のプログラムを取りやめるような改革運動が起こり、1973年に全会一致で改革の法案が可決されるに至った⁷³。その内容の特徴は、地方学区均等化補助金方式を採用した点にあった。つまり、それまでの方式とは異なるまったく新しいタイプの補助金方式を実現させたのである。

1973年の改革によって、イリノイ州の学校財政制度は、新しいタイプの地方学区財政力均等化補助金方式が加わり、3つのタイプの補助金方式を用いるものとなった。すなわち、一律補助金方式と標準教育費補助金方式とを併用していた従来の補助金方式に、地方学区財政力均等化補助金方式を付け加えた補助金制度を採用することになったわけである。これにより、最低限の教育費の保障ではなく、地方学区の財政力の均等化を実現することにより、公正を実現しようとしたと捉えられる。

一律補助金方式と標準教育費補助金方式とを併用したものは、「最低限標準教育費プログラム (Minimum Foundation Program)」と言われるものであり、最低限の教育費をすべての地方学区に保障することをねらいとするものであった。ここでは、裕福な地方学区に対しても一律に交付される補助金も含まれていた。これに対して、地方学区財政力均等化補助金方式のものは、「資源均等化補助金プログラム (Resource Equalizer Aid Program)」と言われるもので、地方学区の財政力を均等化する方式、すなわち税率が同じであれば、獲得する税収を同額になるように補助金が交付される方式である。1973年の改革により、このどちらかの補助金方式を地方学区が選択することができるようになったわけである。1976 - 77年においては、地方学区の84%が資源均等化補助金プロ

グラムを選択し、残りの 16%の地方学区が最低限標準教育費プログラムを選択していた。補助金額の割合で見ると、一般補助金総額の中で資源均等化補助金プログラムは 99%、最低限標準教育費プログラムはわずかに 1%であった。ほとんどの地方学区が資源均等化補助金プログラムを選択しており、州の一般補助金もほとんどが地方学区財政力均等化方式によって交付されていたことがわかる⁷⁴。以下、資源均等化補助金プログラムの内容についてみていこう。

州補助金は、州保障の収入額から地方の収入額を差し引いたものとなる。州保障の収入額は、次のように計算される。州保障の税基盤すなわち州が保障する地方学区の財産評価額に、地方学区の財産税率をかけたものとなる。地方の収入額は、実際の地方学区の財産評価額に当該地方学区の財産税率をかけたものとなることから、州が保障する財産評価額と地方学区の財産評価額との差が大きいのほど州の補助金額が大きいのものとなる。こうした方式は、地方学区の財産評価額が大きく異なることが、教育費支出の格差を生み出していることから、財産評価額が低い地方学区であっても、州が一定の財産評価額を保障することを意図したものである。1976 - 77 年度における州保障の財産評価額は、初等学区で生徒 1 人当り 66,300 ドル、ハイスクール学区で生徒 1 人当り 122,000 ドル、統一学区で生徒 1 人当り 43,500 ドルとなっていた。財産税率は、地方学区が自由に設定することができる。

ただし、州補助金には上限が設定されていた。それは、すべての地方学区に対して、州が保障する収入額の最大額を生徒 1 人当り 1,260 ドルにするものであった。そのために、地方学区の財産税率の上限もそれに応じて設定された。すなわち初等学区については 1.9%、ハイスクール学区については 1.05%、統一学区については 2.9%を上限としていた。これらの財産税率の上限は、州補助金額を算定するためのものであり、それ以上の税率を課すことを禁ずるものではなく、地方学区の意思で上限を上回る税率を課すことは許されていた。例えば、統一学区で生徒 1 人当り 30,000 ドルを持つ地方学区が、税率の上限が 2.9%のところを 3.9%の税率を課す場合には、実際に地方学区が獲得する収入額は、州保障収入額の上限 1,260 ドルに、上限の税率を 1%上回っているので、税率 1%によって得られる地方学区の収入 300 ドル ($30,000 \text{ ドル} \times 0.01$) を加えた額、すなわち 1,560 ドルとなる⁷⁵。

以上のような方式により、税負担の平等を実現することがかなり促進されることになる。財産評価額に関わらず、税率 1%あたりの収入を同額にすること、別の言い方をすれば、財産評価額の均等化を図ることをねらいとするものと理解することができる。これにより、生徒 1 人あたりの教育費支出の格差がなくなるわけではないが、その格差をもたらすのが、地方学区の財産評価額ではなく、地方学区の住民の意思によるものとなる。つまり財政中立性の原則に基づく補助金方式と捉えられる。

4) ワシントン州

① 学校財政制度訴訟

ワシントン州では、1978 年に州最高裁によって学校財政制度に対する違憲判決が出された州である。つまり、学校財政制度訴訟の展開においては第二の波の時期にあたるものである。したがって、それは、憲法の平等保護条項に依拠するものではなく、憲法の教育条項に依拠した判決であった。

ワシントン州では、学校教育の主な財源である財産税は、1970 年代に入って、州レベルで徴収されることになっていた。それに加えて、地方学区において、住民投票における認可を必要としたが、特別課税による収入を得ることが許されていた。こうした制度において、州によって徴収される財産税だけでは財源不足となり、特別課税に依存せざるを得ない状況にあった。例えば、1974 - 75 年度においては、特別課税に依存する割合は、全体で 25.6%、訴訟を提起したシアトル第一学区では 37.7%に達していたといわれる⁷⁶。財源が不安定で、特別課税に依存せざるをえない制度のあり方が、州憲法に違反するとして訴訟が提起されたのである。

ワシントン州憲法の第 9 条第 1 項は、「人種、肌の色、社会的地位、性別にかかわらず、州内に居住するすべての子どもたちの教育のために十分な資源を提供することが州の最高の義務である」と規定している。この州憲法の教育条項の「十分な資源の提供 (ample provision)」を行う義務を州が果たしているかどうか争われた。つまり、第一の波において中心的争点であった地方学区間の教育費支出の格差、財政中立性ではなく、州が十分な資金を提供しているかどうか争点があったといえる。

1977年に州地方裁判所は、基礎教育を提供する上で特別課税に依存していることを理由にワシントン州学校財政制度は違憲であるという判決を下した。さらに地方裁判所は、州議会に対して、教育の基礎プログラムを定義すること、そうしたプログラムに対して特別課税に依存することなく十分に支出できるように安定した財源を提供することを命じた。この判決により、特別課税は地方学区にとって教育の内容を「より豊かにする(enrichment)」資金の財源としてのみ用いられることとなり、また州は基礎教育の保証人(guarantor)となった。この地方裁判所の判決は、1978年に州最高裁によっても支持されることになった⁷⁷。

②1977年の学校財政制度改革

地方裁判所による判決に対して、州議会はすばやく反応した。1977年にワシントン州基礎教育法(Washington Basic Education Act of 1977)が制定された。この法律は、基礎教育の定義、教育プログラム、資金の配分について規定したものであった⁷⁸。

基礎教育法の目標は、学習の前提条件と一般に認識されているスキルを獲得する機会を生徒に提供することにあるとされ、獲得を目指されるスキルが次のように規定された。

- ・言葉、数、その他の音、色、形、テクスチャーのようなシンボルを識別し、解釈し、活用する能力
- ・言葉や他のシンボルを言語や非言語の表現形態に組織し、数を適切な機能に組織する能力
- ・問題解決、意思決定、目標設定、選択、計画、予測、命令、評価といった知的機能を遂行する能力
- ・身体的、精神的機能を調整するために必要なさまざまな筋肉を用いる能力

また基礎教育法は、基礎技能の全プログラムの時間数に関して、最低限の割合を規定した。すなわち、第1学年から第3学年で90%、第4学年から第6学年で85%、第7学年、第8学年で80%、第9学年から第12学年で55%と規定していた。

州の資金の地方学区への配分方法は、生徒数を基礎にして配分されていた方式から、教職員を単位として算定される方式に改革された。すなわち、生徒 20 人当たり 1 人の有資格スタッフ、有資格スタッフ 3 人に対して 1 人の無資格スタッフという割合を基にして、スタッフ数を計算し、それに給与費などを基に基礎教育費を算定するという方式であった。各地方学区への資金の配分は、スタッフ数を単位として決定されるようになったわけである。

そのほか、同じく 1977 年には、州議会は、地方学区が住民の同意を得て課税ができる特別課税を通じて得られる収入を制限する法律、課税抑制法 (Levy Lid Act) を制定した。これは、地方学区が独自に課税をして得られる収入により教育プログラムを充実させるとするならば、翌年には、そのプログラムを含む教育プログラムが基礎教育とみなされ、それに対して財源を保障する州の義務が広がることにつながる。したがって、地方が独自の課税により教育プログラムの改善に取り組もうとすればするほど、州の負担が重くなることになり、それを避けるために、地方学区の特別課税による収入に制限を加えたものであった⁷⁹。このように、州レベルで財産税を徴収するとともに、地方学区独自による税収に対しても州がコントロールする制度が作り上げられたことになる。

ワシントン州では、全額州負担制度を採用することにより、州のコントロールが極めて強い制度となったものの、他の州のように、地方学区間の教育費支出の格差が問題になることはなかったと捉えられる。ただし、州によって保障される教育費の水準が問題になっていた。これは、次章で検討する「適切性」にかかわる問題である。ワシントン州は、1990 年代の改革の課題のひとつであった「適切性」に対して、1970 年代にすでに取り組んでいたと見ることができる。

第 3 項 1990 年代の学校財政制度改革

(1) 学校財政制度訴訟の第三の波

1989 年に、ケンタッキー州、モンタナ州、テキサス州において、相次いで学校財政制度訴訟の判決が下され、いずれも違憲という判断が示された。3 つの州で同じ年にいずれも違憲判決が下されたのは、それまでの歴史の中でなかつ

たことであり、その意味で 1989 年は画期的な年となったと捉えられた⁸⁰。そして学校財政制度訴訟の第三の波の開始を告げるものとなったのである。

学校財政制度訴訟の第三の波を特徴づけるのは、それが依拠する概念が「公正 (equity)」から「適切性 (adequacy)」に転換したことに求める考え方が一般的である⁸¹。「適切性」は、次章で詳しく検討するように、地方学区間の教育費支出の格差を是正することよりもむしろ、教育水準の達成のために必要な資源をすべての子どもに保障することを求めるものであり、絶対的な教育水準とそのための資源の保障を意味する概念である。したがって、1990 年代における学校財政制度訴訟の第三の波およびそのもとでの学校財政制度改革は、この「適切性」の実現を目指した議論が展開されることになる。

しかしながら、1990 年代の学校財政制度の問題は、それだけに限定されたものではなかった。1970 年代においても追求された財政中立性の原則の実現を目指した改革、地方学区間の教育費支出の格差の是正を求めた改革も、「適切性」実現の改革と同様に、活発に展開されていた。それを促す学校財政制度訴訟も提起されたのである。いずれにしても、「適切性」概念に基づく場合であっても、1990 年代にまったく新しく出現した考え方ではなく、「適切性」という用語は、すでに 1970 年代においても用いられており、1970 年代の訴訟およびそれによる制度改革を踏まえたものであることには変わりはない。したがって、1990 年代の学校財政制度訴訟とそれによる改革において問題となるのは、1970 年代において議論されていた考え方を、どのように継続、発展させていったのか、ということである。

オッデン (Allan R. Odden) は、1970 年代の学校財政制度に関わる問題点として、政策課題が、税基盤の格差すなわち収入を獲得する財政力の格差なのか、生徒 1 人当たりの教育費支出の格差なのかが、はっきりとしていなかったことを指摘していた⁸²。そうした不明確さは、理念レベルではなく、実際に公正を実現すること、すなわち教育の機会均等を実際に実現することが、現実にはきわめて困難で、複雑な問題であったことを物語っている⁸³。そのほかに、公正の実現がローカルコントロールの維持と抵触するという問題、大都市が学校財政制度改革に熱心でありながら、実際の改革においては必ずしも利益を得るわけでない場合には、政治的影響力のある大都市が改革に積極的にならない

といった問題もあり、1970年代のスタイルの学校財政制度改革の限界が指摘されていた⁸⁴。

学校財政制度訴訟の第三の波における判決は、とりわけ違憲判決を下したものは、裁判所の判断基準を明確に示し、その基準をクリアする制度改革を具体的に指示している点に特徴を見ることができる。それらは、次章で詳細に検討する「適切性」によるもののほかに、1970年代の第一の波、第二の波の判決と同様に、学校財政のインプット、特に生徒1人あたりの教育費支出に焦点を当てたものも少なくなかった。

第三の波の訴訟において、裁判所が州議会に対して求めた学校財政制度改革は、①収入全体の平等、②最低限の収入の平等、③教育費支出への平等なアクセス、という3つであった⁸⁵。①については、1990年のニュージャージー州におけるアボット（Abbott）判決、②については、1989年のケンタッキー州におけるローズ（Rose）判決、モンタナ州におけるヘレナ（Helena）判決など、③については、1989年以降のテキサス州におけるエッジウッド（Edgewood）判決が該当する。①②については、教育費支出の水準を問題にする「適切性」の問題でもある。次章で詳細に検討するように、教育のあり方と関連づけて保障すべき教育費の水準を問題にするものであり、新たな展開を示すものである。③のエッジウッド判決は、本章で検討してきた教育費支出格差是正の問題をより徹底して克服しようとしたものである。そこで以下、テキサス州のエッジウッド判決についてみていく。

（2）テキサス州におけるエッジウッド判決と学校財制度改革

1）1984年の学校財政制度改革とエッジウッドI判決

①下院法72の概要

1975年の下院法1126の制定以後も、学校財政制度改革が州議会の重要な議題であり続けたが、重要な転機となったのは1984年の下院法72の制定であった。当時のテキサス州議会は厳しい財政状況に直面しており、支出を抑える必要があった。そうした財政事情に加えて、それまでの学校財政制度の均等化の努力にもかかわらず、エッジウッド独立学区を含む貧しい学区のグループがロドリゲス判決と同様の訴訟を起こしたことが、学校財政制度をめぐる議論に影

響を与えることになった⁸⁶。

原告は、地方学区間の支出の格差がテキサス州憲法によって保障されている権利を侵害しているとして、州の学校財政制度が違憲であると主張して訴訟を起こしたものだが、州議会での改革の成果が出るまで行動を控えることに原告が同意したため、訴訟は中断された。1984年の州議会での審議はそうした圧力の中で行われ、学校財政制度を根本的に改革する下院法 72 が制定されたのである⁸⁷。

下院法 72 は、従来の標準教育費補助金プログラムの枠組みを維持しつつ、以下の点を主に改革したものである⁸⁸。

1) 基礎補助金 (basic allotment) の創設

基礎配分金が、1984-85年に平均日々出席生徒数 (average daily attendance, ADA) あたり 1290ドル、1985-86年以降、1350ドルに設定された。

2) 基礎補助金に対する調整 (adjustment)

平均日々出席生徒数が 1600人未満で 300平方マイル未満の規模の小さな学区、日々出席生徒数が 1600人未満で 300平方マイルを超えるような人口密度の低い学区に対する調整方式が設定された。

3) 余剰均等化補助金 (enrichment equalization allotment) の創設

1975年以来続いていた州均等化補助金に代わって、余剰均等化補助金が設けられた。それは、州全体の財産価値の 110%以下の貧しい学区に対して、標準教育費補助金プログラムの資金レベル以上の資金を得ようとする際に、一定の税収を保証する追加的補助金である。

4) 補償教育、バイリンガル教育、職業教育に対する補助金の拡大

補償教育については基礎補助金の 20%、バイリンガル教育については基礎補助金の 10%の金額にその対象となる生徒の数を掛けた金額、職業教育については職業教育を受ける生徒 1人を 1.45人 (1984-85年) としてカウントすることにより補助金額が算定されるようになった。

以上が主な改正点であるが、その他の変更点を見ると、まず地方への資金割当額については、学区の財産評価価値 100ドル当たり 11セントに引き下げられた。また州憲法で保障されているすべての学区に対する一律補助金については、1983-83年で ADA あたり 480ドルであったのが 230ドルに減額になった。

②エジウッド I 判決 (Edgewood Independent School District v. Kirby, 1989 年) 89

下院法 72 の審議の間、中断していた訴訟は、法の制定によって取り下げられることにはならなかった。原告グループは再び 1985 年に訴訟を起こすことになった。そして 1989 年にテキサス州最高裁の判決が下され、州の学校財政制度が違憲であると判断された。

州最高裁は、財産の豊かな学区と貧しい学区との間の教育費の収入の格差を問題とし、この格差のために州の学校財政制度は、「無償の公立学校の効率的制度」を規定するテキサス州憲法に違反しているとした。最高裁は、地方学区が同じ税率で同じ収入を得るという点で平等でなければならないこと、貧しい学区の子どもも豊かな学区の子どもも教育資金の点で平等な機会が提供されなければならないと述べた。そして州議会に対して、すべての学区が教育資金を獲得する上で等しい機会をもつことができるような制度の改革を行うように求めたのである。

2) 1990 年の学校財政制度改革とエジウッド II 判決

①上院法 1 の概要

エジウッド I 裁判での違憲判決を受け、最高裁の要求を満たすべく州議会は再び学校財政制度改革に取り組むことになる。そして 1990 年に上院法 1 が制定された。

上院法 1 の主な内容は以下の通りである⁹⁰。

- 1) 1995 年までに生徒の 95% が財産に中立な財政システムの中に在籍できるようにすること。
- 2) 施設と設備を標準教育費プログラムの中に加えたこと。
- 3) 公正の基準を達成するために、定期的にすべての資金の要素を再構成する仕組みを創設したこと。
- 4) 基礎標準教育費プログラムの増額。
- 5) 標準教育費プログラムでの地方の分担の増額。
- 6) 第 2 段階の財政力均等化補助金プログラムでの保証レベルの増額。

以上の改革は、財政中立性をより強化すること、さらに標準教育費の水準を上げて十分な資金を提供すること、経済状況に制度がより適合するように定期的な見直しを制度化していることを特徴とするものであった。地方学区間の均等化をより徹底しようとしたものであったと捉えられる。

②エジウッドⅡ判決 (Edgewood Independent School District v. Kirby, 1990年)⁹¹

1991年に州最高裁は、学校財政制度について州憲法に違反しているという判断を再び下した。最高裁は、上院法1がエジウッドⅠ判決で指摘されたのと同じ欠点をもつ同じ資金システムについて、基本的に改革がなされていないとの判断を下した。具体的には、上院法1が、すべての学区について教育資金へのアクセスを平等にしようとするのではなく、生徒の95%にとっての財政システムの均等化というのは、エジウッドⅠ判決で示された基準を満たすものではないとされた。また上院法1の基本的な欠陥は、特定の規定にあるのではなく、全体としてシステムを再構成することに失敗している点にあるとされた。つまり最高裁は根本的に制度全体を見直すことを求めていたと捉えられる。

3) 1991年の学校財政制度改革とエジウッドⅢ判決

①上院法351の概要

違憲判決を受け、上院法351が制定された。上院法351による改革の中心は、カウンティ教育区 (County Education Districts、以下CED) の創設であった。CEDとは、カウンティの課税団体で、税を徴収し、それは管轄内の学区に再配分するという役割をもつものである。このようにカウンティ全体で課税を行うことにより、学区間の財産価値の不均等を是正することが可能となる。上院法351ではCEDを創設することにより、どの学区もその財産価値が生徒1人当たり280,000ドルを超えないことを基準として規定していた。CEDの範囲は、基本的にはカウンティの範囲と同じとされたが、生徒1人当たり280,000ドル以内の財産価値という基準を満たすためには、複数のカウンティにまたがってCEDを設ける必要もあった⁹²。

また上院法351の制定により、テキサス州の学校財政制度は、第1段階とし

ての標準教育費プログラム、第2段階として学区の税収の均等化、そして第3段階として均等化されない地方の財産税、という3段階となった。また財産税は、財産評価価値100ドル当たり1.50ドルに上限が設定された。まず第1の標準教育費プログラムにおいては、標準教育費が生徒1人当たり2,200ドルに設定され、そしてCEDの課税が財産評価価値100ドル当たり0.72ドルに設定された。次に第2段階の学区税収の均等化については、財産評価価値100ドル当たり0.45ドルについて、その税収の均等化が図られることになった。そして第3段階においては、財産評価価値100ドル当たり0.33ドル（上限1.50ドルから第1段階の0.72ドル、第2段階の0.45ドルを引いた残額）が学区の均等化されない税収として認められることになった。このような各段階における学区の税率は、1994-95年までに徐々に変更することが予定されており、1994-95年において、第2段階は0.45ドルに据え置かれるが、第1段階が1.00ドルに引き上げられ、第3段階は0.05ドルに引き下げられることが予定されていた。つまり学区の均等化されない税率を低く設定し、そのかわりにCEDが徴収する標準教育費プログラムにおける税率を高く設定することが予定されたのである。このことは課税に関する権限を学区からCEDに徐々に移行させることを意味していた。学区が標準教育費レベル以上の資金を得るための税率を厳しく制約することになった⁹³。

② エジウッドⅢ判決（Carrollton-Farmers Branch Independent School District v. Edgewood Independent School District, 1992年）⁹⁴

上院法351も司法の審査を受けることになった。裁判で争われたのは、CEDの創設とその課税システムについてであった。テキサス州憲法は、州レベルでの従価税を課すことを禁じている（Texas Constitution Article 8 Section 1-a）。上院法が創設したCEDによる課税システムは、直接に州が税を徴収しているわけではないものの、州がその税について規定し、税率とその収入の配分を命令している以上、その税は州の税であるとして、最高裁はCEDによる課税は違憲であると判断した。

州議会は、テキサス州憲法の規定により、すべての学区において州議会が従価税を課す権限を有していること、また学区の境界線を変更した後でも住民投

票による認可がなくても税を徴収する権限を有していることを根拠として、CEDを創設した上院法 351 の合憲性を主張していた。テキサス州憲法第 7 条第 3 項は、無償公立学校の維持のために、すべての学区内で追加的に従価税を課すことができると規定しており (Texas Constitution Article 7 Section 3)、また同じく第 7 条の第 3 項 b では、学区の境界線の変更によって税金が無効にはならないこと、そして変更後の学区は、無償公立学校の維持のために、住民投票によらなくても徴税することができることを規定している (Texas Constitution Article 7 Section 3-b)。しかしながら最高裁はこうした州議会の主張を退けた。州憲法第 7 条第 3 項については、同項は住民投票による認可を要求しているが、上院法 351 はそうした規定を設けていなかったこと、同第 3 項 b については、同項は学区全体の境界線の変更の場合を規定したもので、上院法 351 のように課税のためだけの学区を設ける場合には該当しないという判断を下した。エジウッドⅢ判決では、上院法 351 が創設した CED による課税基盤の統合そのものを否定したのではなく、CED が学区の統合とは認められないことから、住民投票による認可が必要とされるという点を問題としたのである。

4) 1993 年の学校財政制度改革

エジウッドⅢ判決後、州憲法の修正の是非などを問う住民投票が提案された。その主な内容は、CED が合憲となるような憲法条項の修正、さらに州全体での税の再配分制度の創設つまり裕福な学区から貧困な学区への税収の移転などを問うものであった。税収の移転については、約 4 億ドルを裕福な学区から貧困な学区へ移転させようとするものであった。投票は 1993 年 5 月 1 日に行われ、圧倒的多数でこの提案は否決された⁹⁵。

したがって、州議会は現行の憲法の規定の範囲内で、裁判所の要求に応える学校財政制度改革を行うことになった。エジウッドの 3 度にわたる判決の中で、裁判所が求めてきたことは、地方学区間の財産価値の相違が教育費支出に反映するような制度の是正であり、財政中立性の徹底した実現を指示してきた。その要求に対して、州議会が 1993 年に制定した上院法 7 は、裕福な学区の財産価値を抑える措置をとることによって対応しようとした。この 1993 年の上院法

についても訴訟が起こされた。ただし上院法7の場合には、貧しい学区だけでなく、裕福な学区もその規定に反対して起こした訴訟であった。裕福な学区は、その税収が貧困な学区に移転されることへの不満を示したものであった⁹⁶。しかし上院法7は、ようやくテキサス州最高裁によって合憲の判断が下されたのである⁹⁷。現行の制度の基本的な特徴は、この上院法7の規定によるものである。

1993年の上院法7によるテキサス州の学校財政制度の特徴は、以下のとおりである。

① 地方学区の財産価値の均等化

テキサス州の学校財政制度において最も特徴的なことは、地方学区の財産価値の均等化を図ろうとしていることである。

まず地方学区が保有することができる生徒1人当たりの財産は、280,000ドルを超えることができないと規定されている（**Education Code Chapter 41, Subchapter A, Sec.41.002 (a)**）。そしてこの生徒1人当たり280,000ドルの財産を超えてしまう学区は、その均等化レベルを達成するために、次の5つの措置をとることができる（**Education Code Chapter 41, Subchapter A, Sec.41.003**）。

1) 別の学区との統合（**Education Code Chapter 41, Subchapter B**）

別の学区との統合は、2つ以上の学区を統合することにより、統合された学区の財産価値が280,000ドルの均等化レベルを超えないようにする措置である。統合は、2つ以上の学区の管理当局が、統合される学区内での意思決定の権限のあり方など管理計画をはじめとした協定を結ぶことにより実現される。

2) 学区内の地域の分離と併合（**Education Code Chapter 41, Subchapter C**）

2つの学区の間で、一方の学区の地域をその学区から分離し、別の学区の地域に併合することについて協定が結ばれることにより実現する。この措置は、財産が均等化レベルを超えている学区が地域を切り離すことにより財産価値が均等化レベル以下になり、地域を併合した学区の財産価値が均等化レベルを超えないことが必要となる。

3) 平均日々出席者クレジットの購入（**Education Code Chapter 41,**

Subchapter D)

平均日々出席者のクレジットとは、購入されたクレジットごとに平均日々出席者数を1人増大させるものである。このクレジットを購入することにより、平均日々出席者数を増大させることになり、それがその学区の生徒1人当たりの財産価値を引き下げることにつながる。ただしこのクレジット購入による平均日々出席者数は、標準教育費プログラムでの算定には用いられないことが規定されている。またこのクレジットによって州に支払われる資金は、標準教育費プログラムの目的にのみ使われることになっている。これは住民投票による認可を必要とする。

4) 学区に居住していない生徒に対する教育の契約 (Education Code Chapter 41, Subchapter E)

これは、財産価値が均等化レベルを超えている学区が、別の学区に在籍している生徒を教育するという協定を結ぶことにより、その学区の平均日々出席者数を増大させ、生徒1人当たりの財産価値を引き下げようとする措置である。住民投票による認可を必要とする。

5) 別の学区との税基盤の統合 (Education Code Chapter 41, Subchapter F)

これは、2つ以上の学区が、それぞれの学区の維持と運営のために税のための統合された学区の創設について、住民投票を行う協定を結ぶことを規定したものである。統合された学区の財産価値は均等化レベル以下になることが必要となる。そして投票により住民に認められると、テキサス州憲法第7条第3項によって学区に認められた税に関する権限だけを行使する統合された学区が発足することになる。

この統合された学区での課税とその収入の配分は、その学区を構成している各学区の生徒数に応じて決定される。

均等化レベルを超える財産をもつ裕福な学区は、以上の5つの措置の中からいくつかの措置を選択して、均等化レベル以下にその財産価値を引き下げなければならない。もし該当する学区が毎年7月15日までに均等化レベル以下に財産価値を引き下げることができなければ、州教育長が Education Code Chapter 41, Subchapter G の規定に従ってその学区の財産を分離し、貧困な学区に併合させることを命令し、もしその措置によっても均等化レベル以下に引き下げ

ることができない場合には、**Education Code Chapter 41, Subchapter H** の規定に従って、別の学区との統合を命令することが規定されている (**Education Code Chapter 41, Subchapter A Sec.41.004(b)**)。

強制的に学区の財産価値を均等にする仕組みが制度化されているのである。

②標準教育費プログラム

標準教育費プログラムの目的は、各地方学区が、生徒の教育ニーズに適応した基礎的な教育プログラムと施設を生徒1人1人に提供できるような資源と、特定のサービスのために基礎的な費用を超える資金の獲得を均等化するプログラムとを受け取ることができる

ことを保証することである (**Education Code Chapter 42 Subchapter A Sec.42.002**)。

その主な内容は以下の通りである。

1)基礎配分金 (**Education Code Chapter 42 Subchapter B**)

各学区に配分される基礎配分金は、平均日々出席者1人当たり2,387ドルと規定されている (**Sec.42.101**)。この基礎配分金は、様々な要因を考慮して調整がなされる。それらの要因を列挙すると、地域による費用格差の調整 (**Sec.42.102**)、小・中規模の学区に対する調整 (**Sec.42.103**)、人口密度の低さに対する調整 (**Sec.42.105**) である。

2)特別配分金 (**Education Code Chapter 42 Subchapter C**)

1)の基礎配分金に加えて、以下の教育の費用のための配分金が規定されている。

障害児教育配分金 (**Sec.42.151**)、補償教育配分金 (**Sec.42.152**)、パイリンガル教育配分金 (**Sec.42.153**)、職業技術教育配分金 (**Sec.42.154**)、生徒通学輸送配分金 (**Sec.42.155**)、英才児教育配分金 (**Sec.42.156**)、公教育補助金配分金⁹⁸ (**Sec.42.157**) が規定されている。これらの配分金額は、それぞれの教育に該当する生徒の数の算定を1人より多く数えることなどを通じて算定される。

以上の1)基礎配分金と2)特別配分金の合計が第1段階の標準教育費となる。第1段階の地方学区の分担金額は、各学区の財産評価額に必要税率を掛けた額

となる。ここでの税率は、財産評価額 100 ドル当たり 0.86 ドルと規定されている (Education Code Chapter 42 Subchapter E Sec.42.252)。

3) 財源保障プログラム (Guaranteed Yield Program) (Education Code Chapter 42 Subchapter F)

これは、地方学区が自らの選択で第 1 段階の標準教育費以上の資金を得ようとする際に、どの学区にも等しい財源を保障しようとするものである。すなわちどの学区も税率 1 セント当たり 21 ドルを獲得することができるようにするもので、学区の税収が税率 1 セント当たり 21 ドルに満たない場合に、その差額が州の補助金として提供されるものである。これが標準教育費プログラムの第 2 段階となる。

5) テキサス州における学校財政制度の特徴

① 学校財政制度における公正の特徴

1973 年のロドリゲス判決以降、テキサス州における学校財政制度は、常にその改革が課題とされてきたと言えよう。そしてその改革の努力の中で、学校財政制度の公正の実現が一貫して追求されてきたのである。

テキサス州における学校財政制度改革の焦点は、財政中立性の実現という点にあった。この財政中立性は、1970 年代に展開された学校財政制度の訴訟の中で理論化された考え方であり、それが 1990 年代のエジウッド判決の中でも学校財政制度の公正の原理として追求されたのである。エジウッド判決は、1971 年のカリフォルニア州でのセラノ判決と同じタイプで初期の学校財政制度訴訟を思い起こさせるものと捉えられている⁹⁹。このような財政中立性の追求、財政的措置による公正の実現の追求という点に、テキサス州の特徴がある¹⁰⁰。

財政中立性を徹底的に追求するということは、納税者を対象として、納税者にとっての公正を考えることになる。財政中立性を実現する方法として、これまで理論的には財源保障方式など同じ税率で同じ収入を得ることができることを保障する方式が考案されてきた。それは地方学区間での税負担の均等化を追求するものである。テキサス州の学校財政制度は、納税者の負担の公正を重視したものである。そのために、子どもにとっての公正という観点からは、テキサス州の学校財政制度はきわめて平等な制度として評価されていたものの

101、エジウッド判決において違憲判決が出され続けてきたことにもつながったと言える。教育的な配慮よりも、財政上の配慮、特に財政の憲法上の制約に配慮がなされてきたものと捉えられる。

②学校財政制度における州と地方学区との権限関係

テキサス州の地方学区は、度重なる制度改革によりさまざまな規制が課せられているものの、基本的には財政上の独立性を有している。法律により税率に上限が設定されているが、地方学区がそれぞれの意思で税率を設定し、自ら税収を決定することはできる。

しかしながら財政中立性を追求し、地方学区間の財政力の均等化を図る中で、裕福な地方学区に対して半ば強制的な措置が規定されている。すなわち裕福な地方学区に対して、在籍する児童生徒数を増大させることにより、あるいは他の地方学区と統合することなどにより、教育税算定のための財産評価価値を自ら引き下げることが法律により規定されているのである。もちろんその場合でも、選択肢は5つ用意され、また住民の投票で決定されることが要件にされている。しかし自ら引き下げることができなければ、州教育長の命令に従わなければならない。その点に地方学区の権限が制約されている実態を見いだすことができる。

地方学区間の財政力を均等化する方策としては、州レベルでの税を拡大し、それを地方学区に配分するという方式が考えられる。日本における地方交付税交付金はそうした機能を果たしていると言えよう。しかしテキサス州ではそうした税の集権化に対しては非常に反発が強く、それはCEDの是非が問われた住民投票でも圧倒的多数で州の提案が否決されたことにも表れている。

分権的税制度を維持し、地方学区の課税権を認めながら、地方学区間の財政力の均等化を図るという方針が、テキサス州では非常に複雑なシステムを生み出したと捉えられる。それは州の補助金の交付のみによってはどうてい実現できない課題であり、税制度の改革や州による権限の行使を必要とするものである。地方学区間での財産価値の遍在は避けることはできないことであり、州の責任で地方学区間の財政力の均等化を図ることは必要不可欠である。そうした州と地方学区との権限関係を学校財政制度として制度化することの難しさと重要性を、テキサス州の学校財政制度は示していると言えよう。

テキサス州の学校財政制度の変遷を見ていくと、州補助金制度が単純な標準教育費方式から財源保障方式を加味した2段階の補助金方式へと制度の複雑化が進んでいることがわかる。その複雑化は、教育のあり方から要請されたものではなく、財政上の公正、しかも納税者にとっての公正という観点から要請されたことであり、テキサス州ではそれが徹底的に追求されてきたのである。

第3節 教育費格差の是正を導く公正概念と財源保障

(1) 学校財政制度訴訟と公正概念

前節で見たように、学校財政制度における教育費の不平等に対してその是正を求めた訴訟が、1960年代後半より多くの州で提起された。問題とされたのは、地方学区間の教育費や税負担の不平等であったが、裁判によってその判断基準は一様ではなく、原告の主張が認められ違憲判決が下されたところもあれば、合憲の判決が下されたところもある。いずれの場合でも、裁判を通じて論議されたのは、学校財政制度において実現されるべき公正の内容であったということが出来る。

アレクサンダー (Kern Alexander) は、ニューヨーク州 (1982年)、ニュージャージー州 (1973年)、オハイオ州 (1979年) での判決を踏まえて、学校財政の公正のモデルに関する要素を以下のように整理している¹⁰²。

- ①ゆきとどいた、効率的で、統一的な教育機会を州全体で設立するというような方法で、基礎的な発展的教育プログラムに対する十分な資金。
- ②州内のすべての地方学区の間で、完全に財政的に均等化する基礎的な方式の調整。
- ③子どもの教育が、地域の低い教育意識の関数となることを防ぐような、あるいは外部的な政治的影響、教育に対する無反応、無関心が、適切な教育機会を否定することを防ぐような、高い水準での財政的努力の統一性の水準。
- ④教育の到達度に影響を与える先天的な障害による子どもたちの特別な、個人的なニーズを満たすように計画された矯正的な教育プログラムに対する財政支出。
- ⑤社会的、経済的苦境によってもたらされる教育の不利益を克服するような手段を提供するように計画された補償的教育プログラムに対する財政支出。

⑥地理的、人口統計学的条件によって生み出される規模の不経済に対する財政支出。

⑦地方学区が依存しなければならない地方の税源を消耗させる政府の過重負担に対する財政支出。

⑧同じ教育サービスを配分する費用の州内での相違を是正するように計画される財政支出。

上記の整理から考えるならば、公正な学校財政制度であるためには、基礎的な教育プログラムに対する十分な資金、財政的な均等化、地域性や子どものニーズに十分に答えることを必要としていると捉えることができる。公正であるということは、子どもが教育を平等な条件で受ける機会を意味している。したがって、何をどのようにして平等にするかが問題となる。上記の要素は、子どもが受ける教育に影響を与える要素を取り上げ、その影響を取り除くこと、教育の財政的、内容的な条件の均等化を求めているといえよう。

白石裕は、アメリカ合衆国の学校財政制度訴訟における教育機会の平等概念は、相対的な平等保護を求める平等保護論と一定水準の最小限度の教育の保障を求める最小限保障論に大別されるとしている。前者は、教育費支出の均等を目指す考え方であるのに対して、後者は最小限保障すべき教育のあり方から学校財政制度の公正を判断しようとする考え方である。そして白石は、インプット、学習過程、アウトプットに区分し、それぞれについて平等保護と最小限保障の関係を整理し、両者の統一的把握の必要性を指摘している¹⁰³。

本章で検討してきた学校財政制度訴訟と制度改革は、インプットに焦点を当て、その平等の実現を目指したものであった。その最も単純な捉え方としては、地方学区の間で生徒1人当たりの教育費支出や納税者の税負担が平等であるかどうかを問うことになるが、1970年代の学校財政制度訴訟の中で有力な論として提唱されたのが財政中立性の原則であった。財政中立性論とは、すでに見たように、「公教育の質が、州全体の資産以外の資産の関数であってはならない」という原則である。つまり子どもが受ける学校教育が、子どもが居住する地域の財政的条件に左右されてはならないということを要請するものである。この財政中立性原則は、1971年のカリフォルニア州でのセラノ判決において採用され、同州の学校財政制度が合衆国憲法修正14条及びカリフォルニア州憲法の

法の平等保護条項に反するとする初めての違憲判決を導くことになった。この財政中立性原則には、地方学区の財政力と生徒1人当たりの収入との関係を問題にする場合と、地方学区の財政力の多様性にかかわらず、地方学区の課税努力が等しい収入をもたらしているかどうか、すなわち課税努力が同じであれば同じ収入を得ることができるかどうか、を問題にする場合がある。これは、上で見たように、地方学区の住民の教育に対する意識に左右されないという問題ともかかわるものである。財政中立性が確立したとしても、地域の人々が教育に対する関心が薄く、十分な収入を得られないという状況が起こるとするならば、公正な制度と見ることはできないと考えることができる。したがって、その原則をどのように具体化していくべきかは、複雑な問題を伴うことになる。

また1976年のカリフォルニア州でのセラノ第二判決では、判決後（地方裁判所の判決1974年以後）6年間に地方学区間の教育費支出の差を100ドル以内にとどめるように州当局に命じた。具体的に公正として認められる制度の状況が提示されていた¹⁰⁴。100ドル以内という範囲が妥当であるかどうかは難しい問題であるが、公正であるかどうか、地方学区間の教育費支出の格差を基に判断されていたのである。

以上のように学校財政制度における公正は、地方学区の教育費支出や財政条件などの格差が問題となっており、その格差が許容される範囲や教育費支出と財政条件との相関関係の解消が追求されていた。

（2）学校財政制度改革における公正概念

学校財政制度訴訟やそれと関係した研究を通じて、公正に関する理論化が図られてきたが、それらが実際にどのように制度改革により具体化されていったかを検討することが必要となる。1970年代の学校財政制度改革について、標準教育費補助金方式の改革を行ったカリフォルニア州とテキサス州、地方学区財政力均等化補助金方式を新たに導入したイリノイ州、全額州負担制度を導入したワシントン州を取り上げた。またテキサス州に関しては、1990年代の学校財政制度改革についても取り上げた。その内容を、公正の観点から検討していく。

公正の観点から検討するということは、教育の機会均等が実現されているかどうか、どのように実現しようとしているかに注目することになる。そして教

育の機会均等は、平等であることを求めるものであり、制度改革により何を平等にしようとしたかが問われなければならない。その観点で見ると、生徒が受ける教育に費やされる教育費支出を平等にしようとする改革と地方学区の財政力を平等にしようとする改革に分けることができる。

前者に該当するのは、カリフォルニア州、テキサス州、ワシントン州であるが、この3つの州はさらに、州と地方学区とが費用を分担し合う制度の整備をしたカリフォルニア州とテキサス州、州が原則として全額負担する制度を整備したワシントン州に分けてみるができる。カリフォルニア州は、標準教育費補助金方式を採用しており、その方式の改革を行った州であった。標準教育費補助金方式の考え方は、すべての生徒に標準教育費を保障しようとするを目的とするものであり、貧しさゆえにその確保が難しい地方学区に対して州が補助金を交付するものである。改革は、標準教育費の引き上げを行った。これにより、貧しい地方学区に対する補助金額が引き上げられることになり、また地方学区間の教育費格差もより縮小されることになる。さらに、地方学区間の教育費支出の格差を是正するために、地方学区の教育費支出に応じた収入制限を設定した点にカリフォルニア州の特徴がある。生徒1人あたりの教育費支出の決定は地方学区に委ねつつ、収入に上限を設定することにより、標準教育費を上回る支出に規制を行い、生徒が受ける教育費支出の格差の均等化を図ったと見ることができる。また生徒や地域的な特別なニーズに対して、用途を特定した特定補助金を交付することにより対応しようとしており、特別なニーズによる不平等を是正する改革も合わせて行われた。

テキサス州の場合には、1970年代と1990年代に大きな制度改革が行われた。1970年代の改革では、標準教育費の引き上げ、地方学区の負担増、そして貧しい地方学区に対する均等化補助金の交付を内容とするものであった。カリフォルニア州と同様に標準教育費を引き上げ、州保障の教育費水準を引き上げるにより均等化を図ろうとしたものであった。ただしテキサス州の場合には、地方学区の負担増を求めており、地方学区の役割を重視した制度となっていた。これに対して、1990年代の制度改革は、地方学区の財政力の均等化を州の補助金によってではなく、地方学区の統合など地方学区のあり方を見直すことにより達成した上で、標準教育費の方式を基本としながら、それを上回る教育費を

地方学区の意思で得ようとする際には、財政力均等化の方式を組み合わせた複雑な州補助金制度を構築したものであった。地方学区間の税基盤である財産評価額を徹底的に均等化することにより、平等を実現しようとしたものである。ただしそれは完全に同じにするのではなく、上限設定により格差を抑制するものである。州補助金により是正すべき格差を可能な限り抑えた上で、すべての生徒に最低限保障する教育費支出を標準教育費補助金方式により提供し、それを上回る部分を財政力均等化方式の補助金を交付する組み合わせ方式の補助金制度が構築されたわけである。

ワシントン州は、州が地方学区の教育費支出を教員給与などの算定を基にして設定するとともに、州が財産税を課すことにより、州に財源と権限が集中する中央集権的制度が整備された。生徒1人当たりの教育費支出を、地方学区にかかわらず全面的に平等にする制度が構築された。州の責任で教育費が確保されるために、生徒1人当たりの教育費支出は全面的に均等化され、平等な制度が整備された。生徒1人あたりの教育費の平等を徹底して求めた改革であったと捉えられる。

以上のように、生徒1人当たりの教育費支出を均等化しようとする制度改革は、標準教育費補助金方式を改善して、地方学区間の生徒1人当たりの教育費支出の格差を是正しようとするものと全額州負担制度により是正しようとするものがあった。また収入制限を設定したり、地方学区の財産評価額に上限を設定したりして、地方学区間の教育費支出の不平等を是正しようとする措置も見られた。

これに対して、地方学区の財政力の均等化をねらいとした州補助金方式を採用したイリノイ州の制度改革は、州が保障するのは生徒1人あたりの財産評価額であった。実際に各地方学区に交付される州補助金額は、地方学区がそれぞれ決定する税率によって変わってくるようになる。したがって、結果としての生徒1人あたりの教育費支出に格差があるかどうかは問題にされない制度になる。すでに見たように、イリノイ州では、標準教育費補助金方式も併用され、地方学区の意思でいずれの方式を採用するかは決定できるようになっていたものの、ほとんどの地方学区がこの地方学区財政力均等化方式を選択していた。これは地方学区の意思を尊重した方法であるといえる。どの程度の税率を課し、

どの程度の教育費支出を行うかを地方学区が自ら決定することができる制度である。

このように見てくると、生徒1人あたりの教育費支出の平等を強く志向する場合には、州レベルに権限と財源が集中する中央集権的制度が整備されてきたのに対して、地方学区の財政力の均等化は、地方学区レベルでの意思決定を重視する地方分権的制度を維持しながら、平等を実現しようとしてなされた制度改革であったと捉えられる。

(3) 学校財政制度の測定概念としての公正概念

カリフォルニア州のセラノ判決や他の州での同様の判決は、学校財政制度改革を具体的に命じており、それに促されるかたちで制度改革が行われた。また訴訟が起こされなかった州においても、訴訟を避けるために制度改革が行われたところもあった。1970年代は、各州で学校財政制度改革が活発に展開された時代であった。

こうした状況において、学校財政制度改革がどのような効果をもたらしたのか、学校財政の目標がどの程度実現しているのか、それらを実際に測定する研究が求められるようになる。つまり各州の学校財政制度の公正を測定する手法とその概念枠組みが探求された¹⁰⁵。また様々な州を対象にそれぞれの州の学校財政制度の公正の程度や制度改革の効果を測定する研究も行われた¹⁰⁶。これらの研究を総合し概念枠組みの共通化を図ったのがベルンらの研究である¹⁰⁷。

ベルンとシュティーフェルによる『学校財政における公正の測定』(1984年)において示された学校財政における公正概念の枠組みは、(1) 誰のための公正なのか、(2) どんなサービス、資源、より一般的にはどのような事項が公正に配分されるのか、(3) どのような原理に基づいて、公正であるかどうかを判断するのか、(4) 公正の程度をどのように測定するのか、この4つの問いに答えるものとして設定された。(1) については、子どもと納税者、(2) については、インプット、アウトプット、アウトカムが、その選択肢となる。(3) については、水平的公正 (horizontal equity)、垂直的公正 (vertical equity)、機会均等 (equal opportunity) という原理が示されている。水平的公正は、同じよう

な状況にある生徒は、等しい資源を受け取るということを求める原理である。これに対して、垂直的公正は、子どもが抱える様々な条件をふまえ、それらの条件に応じて1人1人に配分される資源の量を決定することを求める原理である。それは、子どもが抱えるニーズによって受け取る資源の量を異なったものにすることを意味する。そして機会均等は、教育費支出、資源、プログラム、アウトカムと生徒1人当たりの資産や財政力との間に関係がない状態となることを求める原理である。これは、財政中立性の原則と言い換えてもよいものである。(4)については、水平的公正、垂直的公正、機会均等の原理それぞれについて、公正の程度の測定方法が示されている¹⁰⁸。

以上のような枠組みは、学校財政制度研究の目的、ねらい、実現しようとする価値観によって研究方法やその基礎となる公正の考え方が異なるということをも前提としている。それは各州の学校財政制度の状況やそれをとりまく政治状況に柔軟に対応できるものであると言えよう。つまり絶対的な基準で制度のあり方を探求するのではなく、様々な要素をふまえて、多面的に学校財政制度を評価することを志向するものである。またいずれも量的に測定するものであり、研究結果を相互に比較検討する共通の基盤を提供したものと捉えることができる。

(4) 教育費支出格差是正のための財源保障の原理

教育費支出の格差是正のための州の学校財政制度改革とそれを促した公正概念について検討してきた。それらを整理すると以下のようにまとめることができる。

教育費支出の格差是正は、相対的で、程度の問題である。完全に同一水準の教育費支出や財産評価額に均等化されることは、現実にはありえないのであり、したがって、州学校財政制度が公正と判断しうるためには、どの程度の是正が達成されればよいかは、絶対的な基準によって判断されるというよりは、社会通念にも影響を受けながら、相対的に判断されなければならない面がある。

また財源保障の方法は、全額州負担制度を除けば、州と地方学区とが協力して教育費を負担し合う関係にある。両者の関係は、それぞれの負担額の割合によって、州中心なのか地方学区中心なのかが判断できるが、そうした負担割合

だけではなく、地方学区の教育費支出総額の決定について、州と地方学区とどちらがイニシアティブをとっているかによって、性格を異にする。教育のための税率の決定権、教育費支出の総額の決定権をどこが有しているかが重要である。実際に支出される教育費の水準を問題にするのか、地方学区の財政力、税源の水準を問題にし、実際に支出される教育費に格差があるかどうかは、当事者の意思の結果として格差そのものを容認するのか、その考え方の相違として捉えることができる。

是正すべき格差	地方学区の教育費支出	地方学区の財政力
格差の判断基準	教育費支出の地方学区間の差額、最低限の教育費支出の達成状況	地方学区間の財産評価額の差額、財政中立性の有無
格差の測定方法	範囲、分散係数など	相関係数など
州の財源保障の対象	標準的教育費支出	標準的財産評価額
州の財源保障の方法	標準教育費との差額の補助 州による教育費負担	標準的財産評価額と当該財産評価額との差額の補助
	標準教育費補助金 全額州負担制度	パーセンテージ均等化補助金、学区財政力均等化補助金、税基盤保障補助金
財源保障における州と地方学区との関係	州主導、中央集権的	地方学区主導、地方分権的

¹ Kern Alexander, Richard G. Salmon, *Public School Finance*, Boston: Allyn and Bacon, 1995, pp.8-10.

² Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective Third Edition*, Boston: McGraw-Hill Companies Inc., 2004, pp.8-11.

³ Ellwood P. Cubberley, *Public education in the United States: A study and interpretation of American educational history*, Boston: Houghton Mifflin, 1947, pp.163-211.

⁴ Edger L. Morphet, "Some Effects of Finance Policies and Practices on the Public School Program", *The Phi Delta Kappan*, September, 1951, p.9.

-
- ⁵ R. L. Johns, E. L. Morphet, *Problems and Issues in Public School Finance : An Analysis and Summary of Significant Research and Experience*, New York: The Bureau of Publications Teachers College, Columbia University, 1952, pp.121-122.
- ⁶ Paul R. Mort, Walter C. Reusser, *Public School Finance: Its Background, Structure, and Operation, Second Edition*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951, p.12.
- ⁷ Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, op.cit., p.10.
- ⁸ Ellwood P. Cubberley, *School Finance and Their Apportionment*, New York: Teachers College, Columbia University, 1906, pp.21-27.
- ⁹ James Gordon Ward, "An Inquiry into the Normative Foundations of American Public Finance", *Journal of Education Finance*, Vol.12, 1987, p.465.
- ¹⁰ Ellwood P. Cubberley(1906), op.cit., p.17.
- ¹¹ Ibid., pp.28-54,
- ¹² Ibid., pp.88-223.
- ¹³ George D. Strayer, Robert M. Haig, *The Financing of Education in the State of New York, Report of the Educational Finance Inquiry Commission*, New York, 1923, pp.173-175.
- ¹⁴ Paul R. Mort, Walter C. Reusser, op.cit., p.384.
- ¹⁵ Roe L. Johns, Edgar L. Morphet, *The Economics and Financing of Education : A Systems Approach, second edition*, Englewood Cliffs : New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1969, pp.244-245.
- ¹⁶ Paul R. Mort, *The Measurement of Educational Need*, New York: Teachers College Press, 1925, Paul R. Mort, Walter C. Reusser, op.cit., pp.489-506.
- ¹⁷ Harlan Updegraff, *Rural School Survey of New York State: Financial Support*, Ithaca: New York, by the author, 1922, pp.110-118.
- ¹⁸ Henry C. Morrison, *School Revenue*, Chicago: Illinois, The University of Chicago Press, 1930.
- ¹⁹ Roe L. Johns, *Full State Funding of Education: Evolution and Implication*, University of Pittsburgh Press, 1973, pp.28-30.
- ²⁰ Edger L. Morphet and Erick L. Lindman, *Public school finance programs of the forty-eight states*, Washington, D.C. : U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1953.
- ²¹ Thomas L. Johns, comp., *Public school finance programs, 1968-69*, Washington, D.C. : U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1969.
- ²² National Center for Education Statistics, *Mini-Digest of Education Statistics, 2003*, Washington, D.C. : U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, 2004.
- ²³ Roe L. Johns, op.cit., p.30.
- ²⁴ Kate Strickland, " The School Finance Reform Movement, A History and Prognosis: Will Massachusetts Join the Third Wave of Reform ? ", *Boston College Law Review*, Vol. 32, September 1991, pp.1105-1106.
- ²⁵ Arthur E. Wise, *Rich Schools, Poor Schools: The Promise of Equal Educational Opportunity*, Chicago: University of Chicago Press, 1967.
- ²⁶ 白石裕『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、1996年、46頁。
- ²⁷ John E. Coons, William H. Clune III, Stephen D. Sugarman, *Private*

Wealth and Public Education, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1970, p.2.

²⁸ Ibid., pp1-11.

²⁹ Richard F. Elmore and Milbrey Wallin McLaurin, *Reform and Retrenchment: The Politics of California School Finance Reform*, Ballinger Publishing Company, 1982,

³⁰ ワイズとクーンズらの理論に関しては、白石裕が詳細に検討している。白石裕前掲書、42-47頁、144-147頁。

³¹ Kate Strickland op.cit., pp.1124-1152, Deborah A. Verstegen and Terry Whitney, "From Courthouse to Schoolhouses: Emerging Judicial Theories of Adequacy and Equity", *Educational Policy*, Vol.11, No.3, September 1997, pp.330-352. なお、白石裕は、学校財政制度訴訟の展開を、セラの第一判決(1971年)、ロドリゲス判決(1973年)、ロビンソン第一判決(1973年)の三つの判決が、学校財政制度訴訟の基本的形態を形成し、その後の1980年代半ばまでの判決はそれら三つの判決を踏襲していると捉え、三つの判決が出された時期を生成期、その後の時期を展開期として整理している(白石裕前掲書)。本研究では、1989年以降の学校財政制度訴訟とそれと連動した学校財政制度改革を対象としていることから、生成期、展開期という観点からは捉えきれないことから、時期区分としては、第一の波、第二の波、第三の波という捉え方をしておきたい。

³² 白石裕前掲書、123-130頁。

³³ 白石裕前掲書、カリフォルニア州については49頁、テキサス州については58頁において、判決文より白石裕が作成した表に基づいている。

³⁴ Robert D. Reischauer and Robert W. Hartman, *Reforming School Finance*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973, pp.76-94.

³⁵ 例えば、John E. Coons, William H. Clune III, Stephen D. Sugarman, op.cit., pp.62-95.

³⁶ 全額州負担制度構想と学区財政力均等化構想については、新井秀明「70年代アメリカにおける公立学校財政制度改革構想の特徴と問題点 -セラノ判決(1971年)と関わって-」関西教育行政学会『教育行財政研究』第10号、1982年、65-76頁、において検討されている。

³⁷ Richard A. Rossmiller, "Full State Funding: An Analysis and Critique", in Kern Alexander and K. Forbis Jordan edit., *Constitution Reform of School Finance*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books, D.C. Heath and Company, p.44.

³⁸ Ibid., pp.58-67.

³⁹ New York State Commission on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education, *The Fleischman Report: On the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education*, New York: The Viking Press, pp.60-86.

⁴⁰ President's Commission on School Finance, *Schools, People, & Money: The Need for Educational Reform*, Washington, D.C., 1972.

⁴¹ Ibid., pp.26-37.

⁴² Ibid., pp.34-36.

⁴³ Richard A. Rossmiller, op.cit., pp.67-71.

⁴⁴ John E. Coons, William H. Clune III, Stephen D. Sugarman, op.cit., pp.148-150.

⁴⁵ Ibid., p.202.

⁴⁶ クーンズらは、パーセンテージ均等化補助金方式の算定方法では、十分に

財政力の均等化が果たせないとして、学区財政力均等化の方式を税率とそれに見合う生徒1人当りの教育費支出額との関係を示す表を作成することによって、州補助金額を決定する方法を提案していた。

例えば、次のように表が作成される。地方学区の収入を得るための財産評価額を40,000ドルと想定した場合、地方学区の税率と生徒1人あたりとの関係は、次のようになる。

税率	生徒1人当りの教育費支出額
1%	400ドル
1.5%	600ドル
2%	800ドル
2.5%	1,000ドル
3%	1,200ドル

地方学区が自ら選択した税率で実際に得られる収入と上記の表の額との差額が州補助金額となる。表の額を上回る場合には、上回った額が州に支払われることになる。

⁴⁷ Kern Alexander, Richard G. Salmon, op.cit., p.208.

⁴⁸ Ibid., pp.203-205, Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, op.cit., pp.152-155.

⁴⁹ セラノ判決の詳細については、白石裕前掲書、48-56頁参照。

⁵⁰ Richard F. Elmore, Milbrey Wallin McLaughlin, op.cit., pp.72-73.

⁵¹ Ibid., p.86.

⁵² Ibid., p.94.

⁵³ John B. Mockler and Gerald Hayward, "School Finance in California: Pre-Serrano to the Present", *Journal of Education Finance* 4, 1978, pp.389-390.

⁵⁴ セラノ第二判決において指摘されていた。白石裕前掲書、54頁。

⁵⁵ 同上書、54-56頁。

⁵⁶ 下院法65の内容については、California State Department of Education, *California Schools beyond Serrano: A Report on Assembly Bill 65 of 1977*, 1979, を参照。

⁵⁷ 提案13の内容は、州憲法の条文のほか、Lawrence O. Picus, "Cadillacs or Chevrolets?: The Evolution of State Control over School Finance in California", *Journal of Education Finance* 17, 1991, p.43, を参照。

⁵⁸ Richard F. Elmore, Milbrey Wallin McLaughlin, op.cit., p.170.

⁵⁹ James W. Guthrie, "United States School Finance Policy 1955-1980", in James W. Guthrie ed., *School Finance Policies and Practices - The 1980's: A Decade of Conflict*, Ballinger Publishing Company, 1980, pp.26-28.

⁶⁰ Lawrence O. Picus, "An Update on California School Finance 1992-93: What Does the Future Hold?", *Journal of Education Finance* 18, 1992, pp.147-148.

⁶¹ Lawrence O. Picus, 1991, op.cit., pp.43-44.

⁶² Stephen B. Thomas and Billy Don Walker, "Texas Public School Finance", *Journal of Education Finance* 8, 1982, pp.239-240.

⁶³ Ibid., pp.240-241.

⁶⁴ 白石裕前掲書、58頁。

- ⁶⁵ 白石裕前掲書、56-63頁。Lawrence O. Picus and Linda Hertert, "A School Finance Dilemma for Texas: Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint", *Texas Researcher* v.4, Winter 1993.
- ⁶⁶ Stephen B. Thomas and Billy Don Walker, op.cit., p.243.
- ⁶⁷ Ibid., p.243.
- ⁶⁸ Harold Sunderman and Reg Hinely, "Toward Equality of Educational Opportunity: A Case Study and Projection", *Journal of Education Finance* 4, 1979, pp.440-441.
- ⁶⁹ Ibid., p.444.
- ⁷⁰ Stephen B. Thomas and Billy Don Walker, op.cit., p.244.
- ⁷¹ G. Alan Hickrod and Ben C. Hubbard, "The 1973 School Finance Reform in Illinois Quo Jure? Quo Vadis?", *Journal of Education Finance* 4, 1978, pp.412-416.
- ⁷² マクニス判決については、白石裕前掲書、38 - 42頁。
- ⁷³ G. Alan Hickrod, Ben C. Hubbard, Thomas Wei-Chi Yang, "The 1973 Reform of the Illinois General Purpose Educational Grant-in-Aid: A Description and an Evaluation", in Office of Education (DHEW), *Selected Papers in School Finance: 1974*, 1974, pp.9-10.
- ⁷⁴ Donald McMaster, Judy G. Sinkin, *Money and Education: A Guide to Illinois School Finance*, ED273 014, 1979, p.2.
- ⁷⁵ 資源均等化補助金プログラムの内容については、Ibid., pp.3-32を参照。
- ⁷⁶ 白石裕前掲書、96 - 97頁。
- ⁷⁷ Neil D. Theobald, Faith Hanna, *Ample Provision for Whom? The Impact of School Finance Reform on Adequacy and Equity in Washington*, ED 331167, 1991, pp.11-14.
- ⁷⁸ ワシントン州基礎教育法の内容については、Washington Office of the State Superintendent of Public Instruction, *Citizen's Handbook on the Organization and Financing of the Washington Public School Systems. Revised*, ED 208474, 1981,
- ⁷⁹ Neil D. Theobald, Faith Hanna, op.cit., pp.16-19.
- ⁸⁰ Kate Strickland, op.cit., p.1144.
- ⁸¹ 例えば、Michael Heise, "State Constitutions, School Finance Litigation, and the "Third Wave": From Equity to Adequacy", *Temple Law Review*, Vol.68, 1995, pp.1151-1176, Deborah A. Versteegen, "The New Wave of School Finance Litigation", *Phi Delta Kappan*, 1994, pp.243-250.
- ⁸² Allan R. Odden, "School Finance and Education Reform: An Overview", in Allan R. Odden ed., *Rethinking School Finance: An Agenda for the 1990s*, San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers, 1992, pp.3-5.
- ⁸³ Michael Heise, op.cit., pp.1168-1169.
- ⁸⁴ Ibid., pp.1169-1174.
- ⁸⁵ Gail F. Levine, "Meeting the Third Wave: Legislative Approaches to Recent Judicial School Finance Rulings", *Harvard Journal on Legislation*, Vol.28, No.2, 1991, pp.508-509.
- ⁸⁶ Billy D. Walker, "Special Report: Texas School Finance Update", *Journal of Education Finance* 10, 1985, pp.504-516.
- ⁸⁷ Lawrence O. Picus and Linda Hertert, op.cit., pp.3-4.
- ⁸⁸ Billy D. Walker, op.cit., pp.504-516.
- ⁸⁹ エジウッド判決 I については、Charles S. Benson, "Definitions of Equity in School Finance in Texas, New Jersey, and Kentucky", *Harvard Journal on Legislation* 28, 1991, pp.407-412, Billy D. Walker and John D. Thompson,

“Special Report: Edgewood I.S.D v. Kirby”, *Journal of Education Finance* 14, 1989, pp.426-434, William E. Thro, “The Third Wave: The Impact of the Montana, Kentucky, and Texas Decisions on the Future of Public School Finance Reform Litigation”, *Journal of Law & Education*, Vo.19, No.2, 1990, pp.236-238、を参照。

⁹⁰ Billy D. Walker and John D. Thompson, “Special Report: The Texas Supreme Court and Edgewood I.S.D v. Kirby”, *Journal of Education Finance* 15, 1990, p.428.

⁹¹ Lawrence O. Picus and Linda Hertert, “Three Strikes and You're Out: Texas School Finance After Edgewood III”, *Journal of Education Finance* 18, 1993, pp.369-370, pp.379-380.

⁹² Ibid., p.371. またCEDについては、Catherine Clark, “Reginal School Taxing Units: The Texas Experience”, *Journal of Education Finance* 21, 1995, pp.87-102、を参照。

⁹³ Lawrence O. Picus and Linda Hertert, “Three Strikes and You're Out: Texas School Finance After Edgewood III” op.cit., pp.371-374.

⁹⁴ Ibid., pp.374-377.

⁹⁵ Lawrence O. Picus and Linda Hertert, “A School Finance Dilemma for Texas : Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint”, op.cit., p.5.

⁹⁶ Lawrence O. Picus and Lawrence A. Toenjes, “Texas School Finance: Assessing the Equity Impact of Multiple Reforms”, *Journal of Texas Public Education* 2, 1994, p.52.

⁹⁷ Texas Education Agency, *Manual for Districts Subject to Wealth Equalization, 1998-99 School Year*, p.2.

⁹⁸ 公教育補助金配分金 (Public Education Grant Allotment) とは、居住している学区とは異なる学区に通うことを選んだ生徒がいた場合に、生徒が通うことを選んだ学区に対して支払われる配分金のこと。公教育補助金 (Public Education Grant) は、Education Code Chapter 29 Subchapter G に規定されている。

⁹⁹ Charles S. Benson, op.cit., p.412.

¹⁰⁰ Ibid., pp.401-421.

¹⁰¹ Deborah A. Verstegen, “Equity in State Education Finance: A Response to Rodriguez”, *Journal of Education Finance* 12, 1987, pp.315-330, Lawrence A. Toenjes, “Structural Change to Texas' School Finance Formula”, *Journal of Education Finance* 17, 1991, pp.224-254, Lawrence O. Picus and Linda Hertert, “A School Finance Dilemma for Texas : Achieving Equity in a Time of Fiscal Constraint”, op.cit., pp.1-27、などの研究が明らかにしている。

¹⁰² Kern Alexander, “Concepts of Equity”, in Walter W. McMahon and Terry G. Geske ed., *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity*, Chicago: University of Illinois Press, 1982, pp.205-206.

¹⁰³ 白石裕前掲書、153-161頁。

¹⁰⁴ 同上書、

¹⁰⁵ Walter I. Garms, “Measuring the Equity of School Finance Systems”, *Journal of Education Finance* 4, 1979, pp.415-435.

¹⁰⁶ キャロルやブラウンらの研究が代表的なものである。Stephen J.

Carroll, *The Search for equity in School Finance: Result from Five States*, Santa Monica, CA: Rand Corporation. R-2348-NIE., 1979.
Lawrence Brown et al., *School Finance Reform in the Seventies: Achievements and Failures*, Washington: Technical Analysis Paper, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Department of Health, Education and Welfare and Killalea Associates, Inc., 1977.

¹⁰⁷ Robert Berne and Leanna Stiefel, *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1984.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 7-43.

第2章 適切な教育費支出と財源保障

第1節 基準を基礎とした教育改革の進展

(1) 教育改革運動と教育目標の設定

周知のように、アメリカ合衆国では、1983年に『危機に立つ国家』が公表されて以来、全米的に教育改革が進められている。『危機に立つ国家』は、進学適性テスト（SAT）の平均得点の著しい低下、日常の読み書きに不自由する成人が約2300万人にもものぼるなど、顕著な教育水準の低下に対して、国家の危機的状況と捉え、教育水準の向上を強く求めたものである。この報告書は、勧告というかたちで具体的に改善策を示したが、それはあくまで警鐘を鳴らすという性格のものであったといえる。

1990年代に入ると、国家目標というべき具体的な到達目標が連邦政府より示されることになる。1990年に当時のブッシュ大統領と全米の州知事とが教育サミットを開催し、それをきっかけとして、「国家の教育目標（National Goals for Education）」が政府より発表された。そしてそれを実現していくためのフレームワークが1994年に制定された「2000年の目標：アメリカ教育法（Goals 2000: Educate America Act）」によって設定され、連邦政府の支援の下で、教育改革が展開されてきている。つまり到達すべき目標が具体的に設定され、その実現が具体的に求められているのである。

Goals 2000で示された国家の教育目標は、以下のとおりである。

- (1) 2000年までに、すべての子どもが学習への準備ができた状態で学校に入学すること
- (2) 2000年までに、ハイスクールの卒業率が、少なくとも90%まで上昇すること
- (3) 2000年までに、すべての生徒が、英語、数学、科学、外国語、公民、経済、芸術、歴史といった科目について証明された能力をもって、第4学年、第8学年、第12学年を終えるようにする。そしてすべての生徒がその精神を適切に働かせることを学び、責任ある市民性を身につけ、継続的に学び、そしてわが国の現代経済での生産的な職につくことができるようにすることを、アメリカのすべての学校が保障すること。

(4) 2000年までに、全米の教員が専門職的技能の継続的改善プログラムに参加し、すべてのアメリカの生徒を教育し次世紀に備えさせるために必要な知識と技能を獲得する機会を得るようにすること。

(5) 2000年までに、合衆国の生徒が数学と科学の成績が世界で1番になること。

(6) 2000年までに、すべての成人アメリカ人が読み書きができ、グローバルな経済界で競争するのに必要な知識と技能を持ち、市民の権利と責任を行使するようになること。

(7) 2000年までに、合衆国のすべての学校が麻薬、暴力、許可されない火器やアルコールから解放され、学習に導きやすい規律ある環境を提供するようにすること。

(8) 2000年までに、すべての学校が、子どもたちの社会的、情緒的、そして学力面での成長を促進することに保護者がかかわり、参加することを促すようなパートナーシップを促進すること。

以上のような国家の教育目標が提示されたことにより、教育改革の焦点が、生徒が何を知り、何をすることができるのか、そうした点での教育成果に向けられることになる¹。生徒の学習の質を高めること、学業成績を向上させることが目標となり、しかも具体的に到達すべき目標を明示しようとする志向を見ることができる。

そして2002年1月に、ブッシュ大統領の教育方針である **No Child Left Behind** (1人の子どもも置き去りにしない、以下 **NCLB**) を具体化した **NCLB** が制定された。この法律は、1965年に制定された初等中等教育法の修正法である。この法律の目的は、生徒間の学業成績のギャップ、特に教育を受ける上で不利な立場にある生徒やマイノリティの生徒の学業成績とそれ以外の生徒の学業成績とのギャップをなくすことである。到達すべき目標が具体的に示されている点が注目される。教育の結果、成果を重視した教育改革の特徴を見ることができる。貧困家庭の子どもの教育に対する補助金プログラムとして始まった第1編は、教育を受ける上で不利な立場にある子どもたちの学業成績を改善するプログラムとして修正された。貧困家庭の子どもやマイノリティの子どもなど、教育を受ける上で十分な環境にはない子どもたちへの教育に対する連邦の補助は一貫して重視されてきたが、新法ではその目標がより具体化されたこと

がわかる。

もちろんこうした連邦レベルでの教育改革の目標は各州の教育改革の目標と必ずしも全面的に一致しているわけではないが、多くの州において学業成績の向上を具体的に求める政策がうちだされており、基本的には連邦と同様の方針で教育改革が進められていると見ることができる。また第1編の補助金を受け取るためには、連邦が示した教育目標を達成する計画の提出が義務づけられており、補助金プログラムを通じた教育目標の浸透が図られている。

(2) アカウンタビリティと評価システム

教育改革の特徴として、明確な教育目標の設定に加えて、その目標を実現するための方策としてアカウンタビリティと評価のシステムの構築が求められている点を上げることができる。NCLBでは、上述したように、州の計画を提出することが求められているが、その計画において、州は、学習内容の基準とその到達目標の基準を定めることに加えて、アカウンタビリティのシステムと学習評価システムを開発し、それらを実施していることを証明するものであることが求められている。

明確な学習成果の目標、しかも高いレベルでの目標が設定されると、それを実現するために、州全体のアカウンタビリティシステムを強化するという方策がとられている。このシステムは、州のリーディングや数学の基準、第3学年から第8学年までの全ての生徒に対する毎年のテスト、12年以内にすべての生徒が習熟レベルに到達することを保障する州の毎年の進展目標に基づかなければならない。毎年十分な目標に到達できなければ制裁を受け、その目標を達成するか、上回れば報酬が与えられる²。州レベルでの学習評価のシステムを構築し、その評価に応じて制裁を課したり、報酬を与えたりするシステムを強化することで、教育の成果を向上させることを目指すのが教育改革の進め方の1つの特徴になっている。

第2節 教育改革と学校財政制度改革との結びつき

(1) 学校財政制度訴訟の第三の波と「適切性」概念

すでに見たように、1989年にケンタッキー州、テキサス州、モンタナ州において学校財政制度を違憲とする訴訟が出されて以降、1990年代は学校財政制度

訴訟の第三の波の時代と捉えられている。その特徴は、それが依拠する概念に転換が見られたこと、すなわち従来の公正概念に新たに「適切性 (adequacy)」の考え方が組み込まれたことにある。「適切性」は、地方学区間の教育費支出の格差を是正することよりもむしろ、教育水準の達成のために必要な資源をすべての子どもに保障することを求めるものであり、絶対的な教育水準とそのため資源の保障を意味する概念である。したがって、1990年代における学校財政制度訴訟の第三の波およびそのもとでの学校財政制度改革は、この「適切性」の実現を目指した議論が展開されることになる。

1) ケンタッキー州最高裁判決 (Rose v. Council for Better Education, Inc., 1989年)

1989年のケンタッキー州最高裁の判決は、学校財政制度にとどまらず、州の教育制度全体を憲法に反するという判断を下した点で、重要な判決であった。しかも単に州憲法の規定する条件が満たされていないことを指摘するだけでなく、州の教育制度が満たすべき基準を具体的に示した点が重要であった。

ケンタッキー州憲法第183条は、議会は適切な法によって、州のいたるところでコモンスクールの効率的なシステムを提供すること、と規定している。州最高裁は、この規定に基づき、州議会が州憲法が要求している効率的なシステムを提供することに失敗しているとの判断から、州の学校教育システム全体を憲法違反と宣告したのである³。裁判では、地方学区間の格差と州全体の教育条件や成績の低調さを根拠に、州憲法が求めている教育制度の整備ができていないと判断している。根拠とされたのは、地方学区の間の財産評価額の格差、教育費支出の格差があること、裕福な地方学区と貧しい地方学区の間に、カリキュラムの差や到達度テストの成績の差があり、教育条件と教育成果との間に相関関係が存在すること、そして近隣の7州との比較や全米での比較において相対的に低い位置にあり、水準が低いこと⁴が指摘されていた。平等と適切性の観点から、州の教育制度が州憲法に違反していると判断されたものである。

さらに州最高裁は、教育はすべての子どもに与えられる基礎的、基本的な憲法上の権利であると捉え、州議会に対して、初等中等学校の新しいシステムを再構築するように命じた。しかも重要なことは、判決の中で効率的なシステム

が満たすべき最低限の条件が具体的に示されたことである。中でも「適切な教育 (adequate education)」の定義が示された点が特筆される。それらの内容は以下のとおりである。

1. コモンスクールの設立、維持、財政は、州議会が一手に引き受ける責任である。

2. すべての者に対して無償である。

3. すべてのケンタッキー州の子どもに利用できる。

4. 州全体を通じて実質的に統一的である。

5. すべてのケンタッキー州の子どもたちに対して、居住している場所や経済的環境にかかわらず、平等な教育機会を提供する。

6. 浪費、重複、誤った管理運営、政治的影響を受けないことを保障するために、州議会によって監視される。

7. 適切な教育が憲法上の権利であるという前提で運営される。

8. 州議会からの財政支出は、適切な教育を子ども一人一人に提供できるように十分なものでなければならない。

9. 適切な教育は、以下のような 7 つの能力を発展させるものとして定義される。

- ・ 複雑で急激に変化する文明社会で生活することを可能とする話す・書くという十分なコミュニケーション技能

- ・ 選択を可能とする経済的、社会的、政治的システムについての十分な知識

- ・ コミュニティ、州、国に影響を与えるような問題の理解を可能とする政治過程についての十分な理解

- ・ 十分な自己認識、自らの心身の健康についての知識

- ・ 文化的、歴史的遺産を鑑賞できるほどの十分な芸術における基礎

- ・ 生涯の仕事を知的に選択し、追求することができるように、学問や職業の領域での十分な訓練あるいは上級の訓練のための予備知識

- ・ 周辺の州において、学問の世界で、労働市場において、有利に競争することを可能とするような十分な学問上の、職業上の技能

以上の定義は、他の州の判決でも引用されるほど大きな影響を及ぼしたものとなった。

2) ニュージャージー州最高裁判決 (Abbott v. Burke, 1990 年)

1990年のアボットⅡ判決⁵は、貧しい大都市学区の状態に対して違憲という判断を下した点で注目すべき判決である。問題となる対象を明確にすることにより、その克服を具体的に指示するものであった。判決で問題とされたのは、地方学区間の格差そのものではなく、大都市地方学区における学校の条件が、裕福な地方学区と比べて著しく劣悪な状況にある点であった。判決は、当時のニュージャージー州の学校財政制度では、地方学区が貧しければ貧しいほど、そのニーズは大きくなり、利用できる資金は少なくなり、そして教育の状況は悪くなっていると指摘している。しかもそれは裕福な地方学区と貧しい地方学区との間の公正を求めるだけではなく、貧しい地方学区の子どもがより多くのプログラムやサービスを必要としていることを強調している点が重要である。つまり財政的な不平等というよりも、実際に子どもたちが享受している教育のあり方、すなわちすべての生徒が市民や労働市場での競争者になるために必要としている教育を提供しているかどうかを問題にしている点が重要なのである。判決の中で、裕福な地方学区に比べて、貧しい大都市学区では、貧しい科目の開設、荒廃した施設、生徒のニーズの大きさ、中退率の高さ、教育支出の低さ、ハイスクールでの成績の低下が見られるということを指摘し、その改善を求めた。

判決は議会に対して具体的に新しい財政制度の構築を求めた。その基準として次の5点を示した。すなわち第1に、通常教育プログラムに対する資金を貧しい大都市の地方学区と裕福な地方学区との間で等しくすること。もし州が裕福な地方学区に対して資金の増大を認めるならば、貧しい大都市の地方学区の資金もそれに応じて増大させなければならない。第2に、大都市の地方学区に対して、その不利な状況を克服するために特別な教育ニーズに取り組むための特別な資金を提供すること。その資金援助は通常教育プログラムにおける不平等を克服するために必要な資金に加えて提供されなければならない。第3に、貧しい大都市の地方学区に対する資金は毎年確実なものとし、地方教育委員会の予算や税の決定に左右されないことを保障すること。第4に、最低補助金 (minimum aid) を廃止すること。第5に、1991-92年度に新しい財政方式

をスタートさせること、という 5 点であった。

3) 判決に見る「適切性」概念

学校財政制度訴訟の第三の波の特徴は、従来の訴訟と同様に、地方学区間の教育費支出の格差を問題とするものであったが、従来の訴訟が貧しい地方学区に対しても標準教育費の水準を保障する、あるいは財政中立性の原則により地方学区の財産評価価値と教育費水準との関係を断ち切るという考え方に基づくものであったのに対して、第三の波の判決は、貧しい地方学区と裕福な地方学区との教育費支出の格差を実質的に解消すること、さらに単に格差の解消を追求するだけにとどまらず、教育のあり方にまで関心を深め、すべての子どもが高い教育水準に到達することができるように「適切な教育」の実現を支援するような学校財政制度の改革を求めている。このように学校財政制度と教育のあり方とを結びつけて論じられるようになった点が新しい方向性として捉えることができる。ここに教育改革の動向の影響を見ることができる。1990年代の学校財政制度訴訟と制度改革は、教育改革と連動して展開されたと見ることができる。

(2) 「適切性」概念に基づく学校財政制度改革

ケンタッキー州とニュージャージー州における学校財政制度訴訟の判決は、地方学区間の教育費支出の格差を問題にするだけでなく、州がすべての子どもに提供すべき教育のあり方を提示し、その教育に必要な教育費支出を求める「適切性」の考え方を提起したものであった。両州では、判決を受けて、学校財政制度改革を直ちに行っている。そこでケンタッキー州、ニュージャージー州、及び「適切性」の費用算定を州補助金方式に組み入れたイリノイ州の制度改革について、その内容を検討しよう。

1) ケンタッキー州における学校財政制度改革

1989年の判決の翌年、1990年4月に、ケンタッキー州教育改革法(Kentucky Education Reform Act of 1990, KERA)が成立した。これは、カリキュラム改革、学校の管理機構の改革、そして財政改革を規定するものであり、財政制度

改革を含む総合的な教育改革を推進しようとするものであった。ここでは、財政制度改革についてみておく。

KERA の制定により、新しい補助金方式が採用された。それは、標準教育費補助金方式と税基盤保障補助金方式とを併用する組み合わせ方式であった。三つの段階から成り立っていた。第一段階は、基礎保障額が設定され（1993-94年度で 2,429 ドル）、この保障額から地方学区の収入額との差額が、州補助金として交付される標準教育費補助金方式である。地方学区の収入額は、最低課税率（1993-94年度で 0.3%）によって獲得される財産税収になる。基礎保障額は、貧困家庭の子ども、バス通学を必要とする子ども、ハンディキャップを持つ子どもを多く抱える地方学区に対して、より多くの補助金が交付されるように、それらの要因を調整された額となる。第二段階は、基礎保障額を 15%まで上回る収入を獲得しようとする場合に、財産評価額が州平均の 150%に満たない地方学区に対して補助金を交付するものである。この補助金方式は、税基盤保障補助金方式と呼ばれるもので、州が保障する財産評価額と地方学区の財産評価額との差額に、地方学区が設定する税率をかけることによって得られる額が州補助金額とされる方式である。第三段階は、州補助金を規定するものではなく、地方学区が獲得する収入額の上限を設定するものである。すなわち地方学区が、自らの意思で、第一段階の基礎保障額と第二段階の補助金によって獲得される資金額に加えて、その 30%までその収入を増額させることを認めるものである。この場合には、有権者の承認を得なければならないと規定されていた⁶。

KERA による学校財政制度改革において、「適切性」の実現は、基礎保障額の算定に見出されていたと捉えられる。また第二段階の補助金に見られるように、貧しい地方学区であっても、基礎保障額を上回る収入を獲得することを可能にしていた点に見ることもできる。

2) ニュージャージー州における学校財政制度改革

①QEA による学校財政制度改革

1990 年のアボット判決は、教育費支出や税負担にとどまらず、貧しい大都市地方学区において提供されている教育のあり方にまで踏み込んで、その違憲性

を判断している。ニュージャージー州では、この判決の命令に従って同年に学校財政制度を改革する「質の高い教育法（Quality Education Act of 1990）」（以下、QEA）が制定されることになった。

QEA は、アボット判決が下された 1990 年に制定されたが、その翌年には一部修正されている。その修正は、反税運動により、州補助金の規模を縮小し、地方の財産税への救済を増大させようとするものであった。いずれにしても、QEA によりニュージャージー州における学校財政制度は大きく転換することになった⁷。

まず第 1 に、QEA により州補助金の方式が、税基盤保障補助金（guaranteed tax base）

から標準教育費補助金（foundation programs）に転換された。この転換は、州が保障すべき費用を明確にするという意味がある。標準教育費は、初等学校の生徒に対して質の高い教育を提供するのに必要な金額として州が決定するものであり、1992-93 年において 6,742 ドルであった。その他、6-8 学年のミドルスクールで 7,416 ドル、9-12 学年のハイスクール及びカウンティ職業学校で 8,967 ドルと設定されていた。これらの標準教育費と地方学区の収入との差額が州補助金となる。地方学区の収入は、従来からの財産税に加えて、所得税の収入が新たに組み込まれることになった。これは中所得階層の住民の個人所得が 1980 年代における財産価値の上昇に追いつかないという懸念に応えたものであった。

さらに QEA において最も注目されるのが、「特別ニーズ」の地方学区が定義され、それらの地方学区に対しては標準教育費が 5%増額された点である。「特別ニーズ」地方学区は、(1) 教育省によって「大都市地方学区」と分類され、社会経済水準カテゴリーの最下層及び準最下層に属する地方学区、(2) 生徒の 15%が要保護子ども家庭補助金(Aid to Families with Dependent Children)の受給資格者であり、そうした生徒が少なくとも 1,000 人が在籍している地方学区、この 2つの基準のうち 1つを満たしている地方学区をいう。1993-94 年度で 580 地方学区の中で、30 が「特別ニーズ」地方学区に指定された。これらの地方学区は、アボット判決において違憲状態と判断されたところであり、QEA はそうした違憲状態を、特別な援助体制を構築することで克服しようとしたも

のであった。

第 2 に、特に裕福な地方学区における教育費支出の全体的な増大を統制し、地方の財産税の増大を制限するために、QEA は地方学区の予算の増大に上限を設定した。「特別ニーズ」ではない普通の地方学区では、1992-93 年度で 5.6% と 6.75% の間に予算の増大が制限された。「特別ニーズ」地方学区に対しては、「公正支出制限 (equity spending cap)」といわれる特別の制限が設けられた。これは、「特別ニーズ」地方学区と裕福な地方学区との間の支出の均等をもたらすことを意図したものであり、上限は、1992-93 年度で 6% と 22% の間に設定された。これは、「特別ニーズ」地方学区に対して、標準教育費が 5% 増で設定されるなど、他の地方学区よりも多くの州補助金が交付されており、上限を他の地方学区よりも大幅に緩やかに設定することで、大都市地方学区の厳しい状況の改善を進めていると捉えられる。

第 3 に、アボット判決は、最低補助金を違憲であると判断したことを受け、QEA では最低補助金は廃止されることになった。最低補助金は、裕福な地方学区も含めてすべての地方学区に対して最低限の補助金を交付するものであったため、均等化を阻むものであった。ただし QEA では即座の廃止ではなく、段階的に廃止されることとなった。

第 4 に、ニュージャージー州では、障害児教育、バイリンガル教育、職業教育、「危機に立つ (at risk)」生徒に対する教育サービスを提供するために、地方学区の財産にかかわらず交付される特定補助金が交付されてきた。アボット判決では州最高裁は、こうしたアプローチを教育に対する考慮に基づき支持をした。したがって特定補助金は基本的には存続されることになったが、QEA では「危機に立つ」生徒を対象とした補償教育補助金に変更がなされた。補助対象となる生徒は、連邦のフリーランチ、フリーミルクプログラムの受給資格者となる。この補助金は、「危機に立つ」生徒すなわち貧困な家庭で教育を受ける上で厳しい環境にある生徒に対して、そうした生徒を多く抱える地方学区に対して余分の資金を提供することにより、学業の成功のための機会を改善することを目的とするものである。QEA は、補助対象の生徒をより明確にし、貧しい家庭の子どもに対してより多くの補助金が提供されるように補償教育補助金を改革したものである。

②QEAの問題点とアボットⅢ判決

QEAは、アボット判決を受けて、違憲状態と判断された大都市地方学区の学校財政の状況を改善し、裕福な地方学区との格差を解消することであった。しかしながら、QEA実施初年度においては、格差が解消されるどころか、むしろ拡大する結果となった。30の「特別ニーズ」地方学区のうち、22の地方学区で最も裕福な地方学区との間の支出格差が拡大した。QEAの均等化の意図は十分に果たされなかったことになるが、その要因として4点が指摘されている⁸。

第1には、「特別ニーズ」地方学区に対する州補助金額が不十分であった点である。第2には、予算の上限設定と州補助金との関連を欠いていた点である。すなわち、「特別ニーズ」地方学区には、特別な「公正支出制限」により、他の学区よりも予算増大の上限がかなり高く設定された。それは上限というよりも、最も裕福な地方学区の状態に追いつくために必要とされる予算額という意味をもつものであった。しかしながら、「特別ニーズ」地方学区では、州補助金を受け取るだけではその上限に到達することができないところが7つも存在することになった。その上限に到達するためには、地方の税収を引き上げることが必要となるが、それはその地方の税負担をより重くすることになる。「特別ニーズ」地方学区の税負担は、州平均よりも重くなっており、さらなる負担を求めることになる。QEAにおいて、予算上限設定と補助金額との算定との関連が考慮されていなかったことの表われである。第3に、「特別ニーズ」地方学区に対する標準教育費の設定において、特別の措置が5%の増額となっていることが、格差是正のためには不十分であった点である。さらなる増額が必要とされた。第4に、州補助金全体の増大に制限が設けられていた点である。これらの4つの要因は互いに関連したものであり、「特別ニーズ」地方学区に対する補助金を不十分なものにしていただけであると捉えられる。

1994年に州最高裁は、大都市地方学区と郊外の地方学区との支出格差を解消することに失敗しているとして、QEAを憲法違反という判断を下した。再び違憲判決が下されることになった。そこでは、「特別ニーズ」地方学区と認定された大都市の地方学区に対して十分に資金を保障することに失敗し、その生徒の特別なニーズを無視したと捉えられており、州は「特別ニーズ」地方学区に対

して必要なレベルの資金を保障すべきというアボットⅡ判決の命令に反していると見なされた。アボットⅢ判決は、実質的な平等を保障し、大都市の生徒の特別な教育ニーズに対応した新しい補助金方式を、2年の間に採用するように州に命じた。州は再び学校財政制度改革を行うことを余儀なくされることになった⁹。

③ 総合教育改善財政法（Comprehensive Educational Improvement and Financing Act of 1996）制定による学校財政制度改革

アボットⅢ判決を受けて制定されたのが、1996年の総合教育改善財政法（Comprehensive Educational Improvement and Financing Act of 1996、以下CEIFA）である。それは全米で初めて、教育内容の基準と学校財政制度とを結びつけた制度であると言われており¹⁰、その意味で大変注目される法律である。

州最高裁は、州憲法の教育条項、すなわち「州議会は、州内の5歳から18歳のすべての子どもたちの教育のために無償の公立学校のゆきとどいた、効率的な制度（thorough and efficient system）の整備と支援を提供するものとする」（Article VII Section IV）に基づいて、学校財政制度を違憲と判断していることから、この憲法規定にかなった制度改革が求められた。その中でも、「ゆきとどいた、効率的な制度」という要件をいかにして満たしていくかが課題となってきた。

CEIFAは、ニュージャージー州教育省のレポート「教育改善と財政のための総合計画（Comprehensive Plan for Educational Improvement and Financing）」に基づくものであった¹¹。そのレポートにおいて、現行の学校予算は効果的、効率的教育プログラムの費用よりもむしろ、公立学校支出の実践の現状を反映しているとして、州の教育支援を、教育目標を達成するために必要となる費用に関連づけることが主張された。そして憲法規定にある「ゆきとどいた」教育は、教育成果の基準によって定義されている。州教育委員会は、1996年に教育成果の基準としてコアカリキュラム基準（Core Curriculum Content Standards）を決定した。この基準と学校財政制度を関連づけようとしたのが、CEIFAであった。また「効率的な」教育は、州のカリキュラム基準を達成するの

に十分だと考えられるようなインプットの基準、すなわちクラスサイズ、生徒 1 人当たりの教員数、教室で提供されるサービスや教材の種類や量などによって定義されている^{1,2}。こうした基準によって各地方学区の教育費を決定しようとしている点に CEIFA の特徴がある。

CEIFA は、州の補助金制度の方式については QEA と同様に標準教育費補助金方式を継続して採用した。改革されたのは、標準教育費の算定のあり方である。この標準教育費補助金プログラムは、コアカリキュラム基準補助金 (core curriculum standards aid) と呼ばれており、後述するコアカリキュラム基準の達成に必要な教育費として標準教育費が算定されることになった。各地方学区の標準教育費は、各地方学区の在籍者数と州が質の高い教育を提供するのに必要だと考える資金額 (これを T&E amount という。憲法で規定されている thorough and efficient の頭文字である。)とによって決定される。標準教育費は、まず初等学校を基に T&E amount が計算され、その費用に対して、幼稚園には 0.5、ミドルスクールには 1.12、ハイスクールには 1.20 という加重係数 (weight factor) をかけることによりそれぞれ計算される。またこの T&E amount はすべての地方学区に画一的に適用されるわけではなく、T&E range が設定され、費用に一定の幅がもたされている (N.J.P.S. 18A:7F-12)。地方学区により、ゆきとどいた、効率的な教育を提供するのに必要となる費用が異なるものと捉えられている点が注目される。

1997-98 年度において、初等学校の T&E amount は 6,720 ドルに設定され、そして各地方学区によって増減できる額は 336 ドルに設定された。したがって初等学校の T&E range が 6,384 ドルから 7,050 ドルに設定されることになった (N.J.P.S. 18A:7F-12)。こうした費用の算定は毎年調節され、また見直しが行なわれることが規定されている。すなわち毎年、T&E amount は物価指数 (Consumer Price Index) によって修正され、また 2 年に 1 度この T&E amount を更新することを規定した。そのために、州知事が、州教育長と協議の後、州議会に対して「ゆきとどいた、効率的な」教育を提供する費用に関するレポート (Report on the Cost of Providing a Through and Efficient Education) を提出することが規定されている (N.J.S. 18A:7F-4.c.)。州教育長らの 2002 年のレポートでは、2004 年度に根本的改革を目指している関係で、2003-04

年では物価指数の調整にとどめることを勧告していた。具体的には、初等学校の T&E amount を 8,313 ドル、増減可能額を 831 ドル、T&E range を 7,897 ドルから 8,728 ドルに設定することが勧告されていた¹³。1997-98 年度と比べるとかなりの引き上げがなされてきたことがわかる。

州補助金額は、この T&E amount と在籍生徒数とによって計算された各地方学区の標準教育費から、各地方学区の税収入を差し引いた額となる (N.J.S. 18A:7F-15)。地方学区の収入は、QEA と同様に財産税に加えて、所得税もその財源となっていた。財産税と所得税とは同じ比重で課税される (N.J.S. 18A:7F-14)。

以上のように、従来の標準教育費では、地方学区間の教育費の格差を是正することを目的として、あるいは最低限の教育の保障のために、その金額が設定されてきたが、ニュージャージー州の CEIFA ではコアカリキュラム基準という教育内容の基準や目標を達成することを目指し、ゆきとどいた、効率的な教育を提供するために必要な金額として設定されており、教育のあり方、目標とする教育の成果を基にした費用の計算がなされていることに重要な特徴がある。このことは、投入されるインプットの資源を平等にするためだけではなく、まさに州憲法が求めている教育のあり方を具体的に目標として提示し、それに必要な費用を各地方学区の実情に応じて算定することにより、CEIFA は、貧しい大都市地方学区と裕福な地方学区の格差をなくし、すべての子どもに質の高い教育を提供すべきであるという裁判所の求める基準をクリアしようとしたものと捉えられる。

CEIFA ではコアカリキュラム基準による標準教育費の算定だけではなく、地方学区の予算編成のプロセスにおいても、提供されるべき教育内容と学校財政との関連を強める措置がなされた。すなわち教育長は、地方学区から提出された予算を検討することになっており、地方学区が「ゆきとどいた、効率的な」教育の基準をその予算の中で適切に実施していると判断できない限り、その予算を認可しないということが規定された (N.J.S.18A:7F-6.a)。標準教育費の算定基準をともなったコアカリキュラム基準や効率的な教育として求められるインプットの基準を満たしているかどうかチェックされることになる。

また各大都市地方学区は、予算提出期限の 7 日前までに予算案を教育長に提

出して、その検討を受けなければならない。そこでは、クラスサイズの縮小、プログラム幅の増大、資金の教室への配分における努力などが評価される。もしコアカリキュラム基準を達成する教育機会を生徒に提供するのに資金が適切に配分されていないと判断されるならば、教育長は、予算の範囲内で資金の再配分を命じることが規定されている（N.J.S.18A:7F-6.c）。

これらは州が直接に地方学区の予算編成に関与することを認めたものであり、州の学校予算に関わる権限を強化することにより、教育成果向上の目標を達成しようとしていると言える。

④ コアカリキュラム基準とアカウントビリティ

コアカリキュラム基準は、州憲法によって求められている「ゆきとどいた（thorough）」教育の意味を定義しようとする試みにおいて定められたものであり、すべての生徒が、13年間の公教育を卒業する際に知っておくべき、そしてできるようになるべきことを示しているものである。ただしこれは、州全体のカリキュラムの指針ではない。その基準は、期待される結果を示したものであり、その結果をどのように保障するかについての地方学区の戦略を制限するものではない（Introduction）。したがって、正確には目標と捉えるのが適切かもしれないが、しかし単なる目標と言う意味だけではなく、それを実現すべきカリキュラムの内容をも含んだものであるので、基準として以下述べていきたい。

コアカリキュラム基準は、7つの教科内容の領域とすべての教科内容領域にかかわりをもつ教科横断的な労働準備基準（cross-content workplace readiness）によって構成されている。そしてそれぞれの領域ごとに具体的な基準が示されている。

労働準備基準については、

- 1.すべての生徒が、キャリアプランニングと労働準備技能を発展させる。
- 2.すべての生徒が、テクノロジー、情報、その他のツールを使いこなせる。
- 3.すべての生徒が、クリティカルシンキング、意思決定、問題解決の技能を使いこなせる。
- 4.すべての生徒が、自己管理技能を証明する。

5.すべての生徒が、安全原則を適用する。

という5つが定められている。

7つの教科領域は、視覚と舞台芸術（Visual and Performing Arts）、総合保健体育教育（Comprehensive Health and Physical Education）、国語技能科目／読み書き（Language Arts/Literacy）、数学(Mathematics)、科学(Science)、社会科（Social Studies）、国際語（World Languages）である。この7つの領域ごとに、具体的な基準が示されている。視覚と舞台芸術の領域で6項目、総合保健体育教育の領域で6項目、国語技能科目／読み書きの領域で5項目、数学の領域で5項目、科学の領域で10項目、社会科の領域で9項目、国際語の領域で2項目となっている。

それぞれ1ずつ具体的な基準を示すと、以下のとおりである。

視覚と舞台芸術の領域

「すべての生徒が、ダンス、音楽、映画、視覚芸術における美意識を増すような知識と技能を獲得する。」

総合保健体育教育の領域

「すべての生徒が、健康増進と病気予防の考え方、そして健康増進のための行為を学ぶ。」

国語技能／読み書きの領域

「すべての生徒が、独立した流暢な読み手となるために、書き記された英語の音、文字、言葉の知識を理解し、用いるようになり、さまざまな教材やテキストを流暢にそして理解して読むようになる。」

数学の領域

「すべての生徒が、数の感覚を伸ばして、さまざまな方法であらゆるタイプの数について標準的な演算や概算を行うようになる。」

科学の領域

「すべての生徒が、有用な問いや仮説を設定すること、実験を計画すること、系統的な観察を行うこと、データを解釈し、分析すること、結論を導き出すこと、結果を伝えることに表される問題解決能力、意思決定能力、調査能力を伸ばす。」

社会科の領域

「すべての生徒が民主的な市民としての義務とアメリカ合衆国の立憲体制に参加する方法を学ぶ。」

国際語の領域

「すべての生徒が、英語以外の少なくとも1つの言語で、基礎的な読み書き能力水準で意思疎通を図るようになる。」

以上のようなコアカリキュラム基準は、常に見直すことが求められている。州教育委員会に対して、高い業績を上げている学校や地方学区で提供されているカリキュラムやプログラムを検討し、5年ごとにコアカリキュラム基準を見直し更新することが義務づけられている。

コアカリキュラム基準の設定とともに、実際にその基準を満たしているのかどうかを評価し、その結果を問うシステムも整備された。

州全体でのテストが実施されている。それは、第4学年で行われる初等学校能力評価 (the Elementary School Proficiency Assessment)、第8学年能力評価 (the Grade Eight Proficiency Assessment)、ハイスクール能力テスト (the High School Proficiency Test) という3つのテストが実施されている。これらは、コアカリキュラム基準の達成に向けて生徒が進歩しているかどうかを測定するために整備されたものである。テストは、コアカリキュラム基準で示されている7つの教科領域と5つの労働準備基準での成績を評価するものである。

そして上記のテストの結果、「完全な成功(absolute success)」あるいは「かなりの進歩 (significant progress)」を達成した学校を1つ以上もつ地方学区に対して補助金を提供する報奨プログラムが、CEIFAには設けられている。「完全な成功」の学校とは、州が設定した基準を90%以上の生徒が合格している学校を指し、「かなりの進歩」の学校とは、前年度と比較してかなりの改善率を示している学校を指す¹⁴。さらにそうしたテストの結果、ある学区が、あるいは1つ以上の学校が、コアカリキュラム基準を達成するのに失敗していると判断されるときはいつでも、教育長は次のような措置をとることができることが規定されている。すなわち(1)カリキュラムやプログラムの再編成を指示すること、(2)スタッフの再研修や異動を指示すること、(3)総合的な予算評価を行うこと、(4)支出を見直すこと、(5) T&E amount の最高額となるように支出を強制すること、(6) 将来の団体交渉の合意条件を見直すこと、というものであ

る (N.J.S.18A:7F-6.b)。

このような評価システムを整備して、基準を達成できているかどうかを常にチェックするとともに、その改善を促す方策も実施されている。

⑤アボットIV判決とアボットV判決¹⁵

これまで見てきたように、CEIFAの制定により、ニュージャージー州の学校財政制度は憲法の規定を実現するように改革がなされたと言える。この新たな制度に対しても州最高裁の判決（アボットIV判決）が1997年に出された。

アボットIV判決は、コアカリキュラム基準が、州憲法によって求められている教育機会を定義し、実現しようとする議会当局や行政当局の最初の努力であり、憲法で規定されている、「ゆきとどいた、効率的な」教育の定義として適切であると認めた。しかしその基準は、実際の成績の到達度のレベルを保障するものにはなっていないことから、州最高裁は、CEIFAは大都市地方学区に適用される場合には不十分であるという判断を下した。そして州に対して貧しい大都市の地方学区と裕福な地方学区との格差をなくし、さらに大都市地方学区の生徒のニーズにこたえる特別なプログラムの充実や劣悪な施設の環境を改善する措置をとるように命じた。

州最高裁は、その訴訟を高等裁判所に差し戻し、そして大都市地方学区の改善策を州教育長に研究し、レポートを用意するよう命ずる権限を高等裁判所に委任した。その結果出された改善策が、総合学校改革（Whole School Reform、以下WSR）であった。それは大都市地方学区の学校をWSRのモデルにより改善し、それによって裕福な地方学区と同じ水準の教育を生徒に保障し、州憲法や最高裁判決の命令の基準を満たすことを意図したものであった。州最高裁は、大都市の学校を改善するこの州の計画を受け入れた。ここによく憲法に合致していると認められた学校財政制度が成立することになった。

⑥アボットプラン—総合学校改革

アボットV判決を通じて導入が進められた改善計画は、アボットプランと呼ばれる。これはアボット地方学区を含む「特別ニーズ」地方学区と認定された大都市の貧しい地方学区における学校を、WSRモデルを取り入れて改善しようと

する計画である。WSR とは、全米的に展開されている学校改善プロジェクトにおいて研究によって効果的であると証明されたプログラムや戦略をモデルとして、学校全体を全面的に再編する試みである¹⁶。

ニュージャージー州での WSR の試みでは、すべての学校改革モデルやプログラムがコアカリキュラム基準と関連して計画されるように求められている。すなわちコアカリキュラム基準をすべての生徒が達成することを目標として、学校改革モデルやプログラムが計画されなければならないことを意味する。このような計画により、貧しい大都市地方学区の学校を改善し、そこに通う生徒の学業成績を向上させることが目指されている。

WSR を実施している学校には、まず州教育省のスタッフによって学校検討改善チーム (School Review and Improvement Team) が組織される。学校検討改善チームの主な役割は、州最高裁の命令を実行するために、後述する各学校に組織される学校運営チーム (School Management Team) や学校、学区の行政官、そして州教育省が認定した開発者や専門家とともに活動することである。またそれは学校と州教育省との橋渡し役にもなる (Urban Education Reform Regulation in the Abbott Districts N.J.A.C. 6A:24-1.3)。

さらに WSR を実施している大都市地方学区の学校は、学校運営チームを組織しなければならない。学校運営チームは、学校のスタッフ、保護者、地域が学校レベルの意思決定に参加することを保障し、生徒の成績改善のために、協働、アカウンタビリティ、貢献の文化を醸成することを目的としている (N.J.A.C. 6A:24-2.1)。この学校運営チームの責任は、WSR の実施計画を発展させることに加えて、(1) カリキュラム、教育、教育のシステムが、コアカリキュラム基準と連携することを保障すること、(2) プログラムやカリキュラムのニーズを判断し、生徒の成績を改善し向上させるために、学校や学年レベルの州テストの結果を検討すること、(3) WSR のあらゆる側面の実施においてスタッフを援助するための研修プログラムが学校によって利用されることを保障することなど、コアカリキュラム基準の実現を進めるような教育プログラムの実施にかかわる事項が 7 項目規定されている。そのほか、予算の認可や校長や教職員の任命に対する勧告などを行う責任を負っている (N.J.A.C. 6A:24-2.2)。

以上のように WSR は、各学校において、地方学区や州の行政当局と連携し、保護者や地域の住民の参加を得ながら、その意思決定を行い、プログラムを実施するための組織を充実させることにより、学校の再構築を試みるプランである。こうした改革方策は、学校のあり方、その運営のあり方を根本から見直すものであり、学校財政制度における州補助金の交付方式そのものの変更ではない。それは学校に配分される資金をより効率的に、効果的に活用するための学校改革の方策である。コアカリキュラム基準を WSR によって実現することを目指し、そしてそれに必要な資金を提供するというシステムが構築されている。ここに学校財政制度と教育成果を向上させる方策との結びつきを見ることができる。

3) イリノイ州における学校財政制度改革

①イリノイ州の学校教育の状況と改革課題

NCLB の制定により、すべての子どもたちが高い水準の教育成果を達成できるように支援することが、全米的な教育改革の目標となっているが、イリノイ州においてもそうしたビジョンが明らかにされている。

イリノイ州教育委員会は、2001年9月に、すべての生徒が中等後教育や職業機会において成功し、生涯学習者となり、そして民主社会に積極的に参加することができるようにすることを、イリノイ州の教育ビジョンとして採択した。そしてそのための州教育委員会の目標として、(1) すべての生徒が「イリノイ州学習基準 (Illinois Learning Standards)」を達成するのを援助すること、到達度のギャップを解消することについて、地方学区を支援すること、(2) 生徒の成功を保障しようとする地方学区の努力を支援する政策、プログラム、サービスなどを生み出すこと、(3) イリノイ州公立学校の適切で平等な資金を求めて主張し、リーダーシップを発揮すること、(4) すべての政府当局者、教育や民間の関係者と連携してイリノイ州の教育の継続的な改善を支援すること、という4点を設定していた¹⁷。

「イリノイ州学習基準」¹⁸は、1997年に定められたものである。これは英語、数学、科学、社会科学、体育と保健、芸術、外国語の7つの教科それぞれについて、子どもたちが学ぶべき目標と内容が示されたものである。到達すべ

き目標が詳細に規定されている。この基準に従い、教育成果の改善の度合いが評価されることになる。

このようにイリノイ州では、すべての子どもが教育目標を達成することを目指した改革が進められている。イリノイ州の基準到達度テスト（**Illinois Standards Achievement Test**）によると、学業成績の現状は、全体的にその向上が見られるものの、低所得家庭の生徒の成績はそれ以外の生徒の成績よりかなり低くなっていることが明らかになっている。また第 11 学年を対象として実施されるプレーリー州到達度試験（**Prairie State Achievement Examination**）の結果からは、白人の生徒とマイノリティの生徒との成績の格差、低所得家庭の生徒とそれ以外の生徒との成績の格差が著しいことが明らかになっている¹⁹。低所得家庭の生徒、マイノリティの生徒の成績を引き上げることが改革の課題となっている。

以上のような教育改革を実施していく上で十分な教育費が充当されることが必要となる。しかしながらイリノイ州の学校財政の状況は、全米的に見て低い水準にあった。州の最も貧しい地方学区ともっとも裕福な地方学区との生徒 1 人当たりの収入額の格差は全米の州の中で 49 番目、州によって提供される学校教育費の割合は 48 番目、州の最も貧しい地方学区に対する教育費支出は 37 番目、個人所得に対する割合として州と地方学区の税負担は 34 番目、生徒 1 人あたりの州と地方学区の支出総額は 27 番目であった²⁰。イリノイ州の学校財政制度は、州の負担割合が低く、州による十分な資金提供がなされていなかったと捉えられる。州と地方学区とを合わせた生徒 1 人当たりの教育費支出額総額も決して高いとは言えない。地方学区間の格差も大きく、州による学校財政制度の均等化が十分になされてもいない。したがって教育改革を推進できるような州による学校財政制度の整備が、イリノイ州における改革課題であったといえる。

②これまでの改革の動向

前章で見た 1970 年代の改革に対して幻滅が広がる中で、学校財政制度のあり方を研究する動きが起こり、それが 1984 年の州教育長による新たな制度である資源費用モデル（**a Resource Cost Model, RCM**）の勧告につながった。RCM

とは、各地方学区の教育費や支援の費用を支出するのに必要な資源を算定するために複雑な方式が用いられる予算アプローチである。これは非常に多くのデータを必要とし、また多くの州の負担を必要としたために、州議会で全面的に検討される前に早くも退けられることになった²¹。RCMは、「適切性」の費用算定の方法の1つであり、この方法が1980年代半ばに実際に提案されたことは、イリノイ州では早い時期から「適切性」への関心がもたれていたことがわかる。

その後、イリノイ州の学校財政制度のあり方を大きく変えた改革が行われたのが1997年であった。この改革の目的は、標準教育費を大幅に増大させるように制度を改正することであった。これにより標準教育費は、1997-98年の生徒1人当たり3,132ドルから、1998-99年の生徒1人当たり4,225ドルになり、1,000ドル以上、約35%の大幅な増大がなされた。それとともに、地方の税負担の増大もあわせて求められた。すなわち税率が、初等学校地方学区で1.90%から2.30%に、中等学校地方学区で1.10%から1.20%に、統一地方学区で2.76%から3.00%に引き上げられた。このように、引き上げられた標準教育費の負担は、州だけではなく地方学区にも求めるものであった。その結果、1998-99年において州の負担は約36%しかなかったのに対して、地方学区の負担は約54%にもものぼった²²。地方学区中心というイリノイ州の学校財政制度の性格には、変化が生じたわけではなかった。

また1997年は、次に見る教育財政諮問委員会（Education Funding Advisory Board）が創設された年でもあった。この委員会は、標準教育費のあり方を検討し、勧告することも組織目的としており、イリノイ州において「適切性」の観点から学校財政制度を検討することがこの時期の課題とされていたことが分かる。

③教育財政諮問委員会の創設とその勧告

教育財政諮問委員会は、1997年12月に創設されたものである（105 ILCS 5/18-8.05）。委員会は州知事によって任命された5人のメンバーから構成される。メンバーは、教育関係者、経済関係者、一般の人々の代表を含むものとなる。委員会の任務は、標準教育費の水準と貧しい子どもが集中している地方学区に対する追加的一般州補助金の水準について、州議会下院に対して勧告を出すことであった。そして2002年10月に最終報告が提出された²³。

その報告の中で、イリノイ州の学校財政の問題状況が指摘されている。先述したように、全米的に見て、イリノイ州は生徒1人当たりの支出が低く、州の支出も低くなっている。それに加えて、地方学区間の格差も大きくなっている。報告書によれば、平均の教員給与では、低いところで24,000ドル未満、高いところで83,000ドルを超えており、同じ州内でも大きな格差がある。教育長の給与については、45,000ドル未満から200,000ドルを超えるところまでである。税率を見ると、1%未満のところもあれば、8%を超えるところもある。生徒1人当たりの教育費支出については、4,000ドル未満から15,000ドルを超えるところまで、1万ドル以上の格差がある。このように地方学区間の教育条件の相違は著しい状況にあった。

委員会報告は、以上のような状況が続けば、公立学校に通う子どもたちに大きな損害を与えることになるだろうと述べ、すべての子どもたちが安全で適切な学習環境のもとで教えられなければならないこと、十分な資源が利用されなければならないこと、そして地方学区が地方レベルで可能な最善の教育経験を提供する柔軟性をもつべきことを主張していた。報告書は、一般補助金、地方学区の組織、財産税の負担軽減、新たな収入源、特定補助金（categorical program funding）などについて勧告を行っていた。

一般補助金についてみると、標準教育費を大幅に引き上げることが勧告されていた。すなわち2003-04年度の標準教育費を5,665ドルにすることが勧告されたのである。2002-03年度の標準教育費は4,560ドルであったことから、1,000ドル以上の大幅な増額が提唱されたわけである。そしてこの5,665ドルという標準教育費は、後述するように、成功している地方学区を基準にして導き出された値である。これは「適切性」の観点からその教育費水準を算定する方法の1つである。つまりこの水準は「適切性」の実現を目指した提案であった。「適切性」の観点からみると、イリノイ州の標準教育費は著しく低い水準にあると判断されたことがわかる。

そのほか一般補助金に関しては、貧しい家庭の子どもを多く抱える地方学区に対する補助金を充実させるため、そうした子ども数をカウントする方法と補助金の算定方法について勧告がなされていた。

最後に要約として次のようなことを述べていた。すなわち勧告が実施された

ならば、地方の財産税が削減され、州の初等中等教育に対する支出を増大させ、州の負担割合が50%以上になるであろうこと、そして標準教育費の水準が著しく増大し、州全体でのより大きな公正が実現されること、標準教育費の水準が基礎的な教育に対して適切な水準で資金提供するものであること、特定補助金制度の簡素化が地方学区の負担を軽減し、柔軟性を高め、ローカルコントロールの概念を強化するものであることを述べていた。

④標準教育費の算定方法

<「適切性」の費用の算定>

「適切性」を備えた学校財政制度は、州の設定する教育目標をすべての子どもが達成するために必要な教育費を提供するものである。したがって、提供すべき教育費の決定がきわめて重要となる。公正の観点から、特に地方学区間の教育費支出の格差是正を目指した学校財政制度改革においては、均等化を促進する補助金交付の方式が中心問題であった。しかし、「適切性」の観点からは、地方学区に対してどのように補助金を配分するかということだけではなく、むしろそれ以上に、どの程度の教育費を各地方学区、各学校に配分すべきなのか、州が保障する教育費の水準が重要な意味をもつことになる。

そのためにはまず「適切な教育 (adequate education)」が定められることが必要となる。ケンタッキー州での最高裁判決(1989年)においても示されたように、それは州が達成すべき教育目標、教育内容の基準として定められる。イリノイ州では、先に見たように、1997年に「イリノイ州学習基準」が定められた。また教育を受ける上で不利な子どもたちでも目標達成を可能にするようなものでなければならない。したがって低所得家庭の子どもや障害のある子ども、英語を母国語としない子どもなど、教育を受ける上で不利な立場にある子どもへの配慮、そのための教育費支出も「適切性」の観点からは重要となる。

イリノイ州の教育財政諮問委員会において採用された「適切性」の費用の算定方法は、模範となる地方学区からの費用の推定であった。

<模範となる地方学区からの費用の推定による標準教育費の算定>

◎地方学区の選定

模範となる地方学区からの費用の推定は、まずどの地方学区を模範とするも

のとして取り上げるかが問題となる。それは当然に成功している地方学区ということになる。そうした地方学区における基礎的な支出を検討することにより、適切な基礎的費用水準を決定することが可能であるという考え方に基づくものである。したがってどのようにして成功している地方学区を確定するかが問題となる。

地方学区が成功しているかどうかを判断するためには、そのための基準を決定しなければならない。それは一律に定められるわけではなく、州が適切な教育として考える内容に適したものであることが必要となるであろう。アウゲンブリック（John Augenblick）とマイヤーズ（John Myers）は、教育財政諮問委員会に対する報告書の中で、次のような意思決定を行う必要があることを述べていた。

- ・地方学区が成功していると明らかにするために、州のテストの点数だけを用いるのか他の情報を用いるのか。
- ・1年だけのテストの点数を用いるのか、複数年のテストの点数を用いるのか。
- ・地理的条件に関連するような他の基準を用いるのか。
- ・成功に関する最低限の基準だけを用いるのか、最大限の基準も用いるのか。
- ・様々なテストを用いる際に、すべてのテストの平均点を用いるのか、テストごとに個別に基準が達成されている必要があるのか、個々のテストのために用いられるいくつかの種類 of 最低限の基準が用いられるのか。
- ・絶対的な基準が用いられるのか、相対的基準や変化の基準といった他のいくつかの基準が用いられるのか。
- ・地方学区の支出効率性が考慮されるのか、されないのか。

以上のように、成功している地方学区を判断する基準として考えられていたことは、テストの成績が中心であったことがわかる。テストによって測定される教育成果を向上させ、州の教育目標を達成し、それを上回っているような地方学区を選定することになる。その際に、テストの成績以外の情報、例えば出席率や中退率などの基準を用いたり、また資金を効率的に用いているのかどうかなどを判断したりすることも考えられる。そのために、地方学区ごとにデータが集計され、それに基づき検討されることになる。

いずれにしても、州の教育目標や学習基準に照らし合わせながら、成功している地方学区を選定することが最初の課題となる。

◎費用の計算

成功している模範となる地方学区の選定が終わると、次に基礎的な費用の計算を行うことになる。この計算のためには、それぞれの地方学区について、資本支出、通学輸送支出、フードサービス、成人教育、コミュニティサービス、特別なニーズを持つ生徒に関連した支出を除いた基礎的支出を特定することが必要となる。これは、以上のようなプログラムが、標準教育費補助金プログラムとは独立して、あるいは追加的に扱われるという前提に立っている。

アウゲンブリックとマイヤーズは、基礎的な支出を算定するに当たり、イリノイ州において用いられている「授業料 (tuition charge)」を活用している。この授業料は、その地方学区に居住していない生徒に対して課されるものであり、前年度に地方学区が学校を維持するための生徒1人当たり費用の110%を超えない額になる。この費用は、地方学区の学校を運営し、維持していく総費用を平均の日々出席者数で割ることによって計算される (105 ILCS 5/10-20.12a)。この「授業料」が基礎的支出と概念上同様の考え方に基づくものと見なされたわけである。ただしこの「授業料」は、実際に必要とされる基礎的支出よりも高いと判断され、その80%の額を設定することが提案されていた。

さらに基礎的支出を算定するにあたり、地方学区のタイプごとに、また特別なニーズを持つ子どもの数の割合、学業成績における基準を達成している子どもの数の割合など、地方学区の選定のために用いられた枠組みがここでも活用されており、その枠組みごとに基礎的支出額の平均額が導き出され、それらを基に基礎的支出算定の資料が作成されていた。

その資料は、検討資料とするテストを2年分 (1999年と2000年)のものとするか、1年 (2000年)のみとするのか、低所得家庭の生徒 (a student at-risk²⁴) 数の割合 (基準としない、16.5%、34.8%、16.5%と34.8%の間)、基準を満たしている生徒数の割合 (67%、67%と83%の間、基準としない)、基準を満たしている生徒数の最低限の設定 (50%、設定しない)、テストの成績の変化 (基準としない、基準を設ける) という項目による分類に従い、20通りの基

礎的支出の算定額が、効率性基準を適用する場合と適用しない場合とそれぞれについて示されていた。そしてその中で示された支出額について、相対的に高い額と低い額をのぞいて、中間的な金額が検討されることになる。統一地方学区については 4750 ドル（効率性基準を適用すると 4600 ドル）、初等学校地方学区については 4650 ドル（効率性基準を適用しても同額）、ハイスクール地方学区については 7700 ドルになることが示されていた。ただしハイスクール地方学区については、支出の算定額が非常に多様であるために、確定するのが難しくなっている²⁵。

<低所得家庭の生徒を考慮した基礎的支出額の調整>

すべての生徒がイリノイ州学習基準を達成することが目標とされたために、目標達成が難しいと考えられる失敗の危機にある生徒（pupils at-risk）、特に低所得家庭の生徒の存在をいかに捉えて、標準教育費補助金方式の中に位置付けるかは、重要な問題となる。つまり他の生徒よりも教育するのに高い費用がかかるために、そうした生徒が多く存在する地方学区には、それに配慮した費用の算定が必要となる。アウゲンブリックとマイヤーズの報告書では、そうした生徒数のカウント方法と費用の算定方法についても提案がなされていた。

まず失敗の危機にある生徒のカウント方法については、無料あるいは割引ランチを受けている生徒数が提案されていた。テストの成績ではなく、低所得家庭の指標を用いていた。これは貧困が特別なニーズを表すものとして最も妥当だと判断されていたためである。そして費用の算定については、生徒 1 人あたりの支出額に大きな違いを生み出している変数を基に統計的手法を用いて、失敗の危機にある生徒に用いられる支出額を推定する方法が提案されていた。

イリノイ州では、低所得家庭の子どもに対する補助金は、一般補助金に追加的に支払われるものとして制度化されている。その交付方式の特徴は、低所得家庭の生徒 1 人当たり補助金を一律に提供するのではなく、そうした生徒が占める割合に応じて、該当生徒 1 人当たりの補助金額が定められている（105 ILCS 5/18-8.05 (H)(2.5)）。それは以下の通りである。

低所得家庭の子どもの割合が 10%未満の地方学区 355 ドル

低所得家庭の子どもの割合が 10%以上 20%未満の地方学区 675 ドル

低所得家庭の子どもの割合が 20%以上 35%未満の地方学区 1,330 ドル

低所得家庭の子どもの割合が 35%以上 50%未満の地方学区 1,362 ドル

低所得家庭の子どもの割合が 50%以上 60%未満の地方学区 1,680 ドル

低所得家庭の子どもの占める割合が 60%以上の地方学区 2,080 ドル

以上の補助金額は、2002-03 年度以降のものである。これらは、それ以前の金額よりも増額されている。また補助対象の地方学区が拡大され、すべての地方学区が最低でも 355 ドル受け取ることができるようになっている²⁶。

このことが、上述したアウゲンブリックとマイヤーズの報告書の提案、教育財政諮問委員会報告書の提案とは異なった内容であり、提案どおりに具体化が図られたわけではないものの、補助対象となる地方学区が拡大され、また補助金額がかなり増額されていたことを考えると、低所得家庭の子どもへの配慮をいっそう強化したものと捉えることができる。

第 3 節 「適切性」概念導入による「公正」概念の発展

(1) 学校財政制度における「適切性」概念

すでに述べたように、1970 年代の学校財政制度訴訟において、平等保護論と並んで、最小限保障論が主張されていたが、それは「適切性」概念に基づくものであった。そして両者は対立して、平行した形で論じられていた²⁷。学校財政の領域において「適切性」概念が初めて用いられたのは、テキサス州のロドリゲス判決（1973 年）によってであったといわれる。ロドリゲス判決は、「最低限の教育の適切性（minimum educational adequacy）」という用語を用い、州のすべての子どもに最低限の適切な教育を提供しているという州の主張を認め、テキサス州の学校財政制度に対して合憲判決を下したものであった。「最低限の教育の適切性」という考え方は、等しい教育機会が提供されているかどうかを問うのではなく、最低限の適切な教育がすべての子どもに提供されているかどうかを問うものである。憲法上の平等保護条項を基にした訴訟では、子どもや納税者が平等に取り扱われているかどうかの問題にされたが、「適切性」概念では提供される教育のあり方が問題にされることになる²⁸。

多くの州が採用している標準教育費補助金方式は、州が設定した標準教育費をすべての子どもに保障しようとするものであり、「適切性」概念は、そうした州の補助金制度に合憲性の根拠を提供するものであった。しかしながら「適切

性」概念は、最低限の保障ということであり、理想を低めることになるといった批判もある²⁹。理想を低めることになるかどうかは、「適切性」の判断基準をいかに考えるかによる。重要なことは、教育機会均等を保障していることになるかどうかに関する判断であり、それは単に教育費が平等に提供されているかどうかということにとどまらず、提供される教育が適切であるのかどうか、教育の成果が適切であるかどうか判断されることである³⁰。

「適切性」概念は、提供される教育が適切であるかどうかに関心を向ける点にその特徴があり、税負担、教育費支出といったインプットにとどまらず、教育のあり方、教育の成果にも関心を向けながら学校財政制度の適否を判断するものである。この「適切性」概念に対して、1990年代には新たな関心が向けられるようになる。

（2）1990年代における学校財政制度改革の展開と「公正」概念、「適切性」概念

すでに見たように、学校財政制度訴訟の第三の波は、第一に貧しい地方学区と裕福な地方学区との格差を実質的に解消することを要求していること、第二にそれに加えて、教育のあり方にまで関心を深めており、すべての子どもが高いレベルの教育水準に到達することができるように、「適切な教育」の実現を支援するように学校財政制度改革を求めている点に特徴がある。つまりこのことは、均等化と「適切な教育」を求めたものであり、「公正」と「適切性」が学校財政制度において達成されることを目指したものと言えるであろう。こうして1990年代において、「公正」概念と「適切性」概念をめぐる議論が展開され、学校財政研究の重要なテーマとされたのである。

オッデンとパイカスは、『学校財政』（1992年）の中で、先述したベルンとシュティーフェルの公正概念の枠組みを発展させ、水平的公正、垂直的公正、財政中立性（ベルンとシュティーフェルの枠組みにおける機会均等と同様の定義）に加えて、教育効果（effectiveness）の公正を設定していた。教育効果の公正は、教育の効果を上げるように資源が用いられているかどうか、その程度を評価するものである³¹。このように教育の効果にまで関心が広がり、「公正」概念が拡充していることがわかる。従来概念では、教育を行う上で必要な要素

をとりあげ、それらが公正に配分されているか、子どもたちに公正に提供されているかを問うことにとどまっていたのに対して、このオッデンとパイカスの定義は、教育の効果が公正であるかどうかにまで踏み込もうとしている。その測定方法については、まだ十分には明確なものが示されていたわけではなかったが、少なくとも「公正」を定義する視点として教育の効果を打ち出した点に新しい側面を見ることができる。

他方、「適切性」概念についても、訴訟の影響を受けながら、あらためてその意義が強調されるようになってきている。ベルンとシュティーフェルは、「適切性」概念を、相対的ではなく絶対的なアウトプット基準を十分に満たす資源のレベルと定義している³²。「適切性」の議論をリードしているクルーンは、「適切性は、州到達度テストの最低合格成績というような何らかの教育成果を達成するのに十分な（あるいは適切な）資源をいう」と定義している³³。1970年代にロドリゲス判決などにおいて主張された考え方と同様に、いずれの定義も一定の教育水準を提供する資源のレベルを問題にするものである。決定的に異なっているのは、後述するように、高い水準での教育の成果をすべての子どもに実現させようとしている点である。こうした「適切性」概念が唱えられるようになった背景には、1983年の「危機に立つ国家」に始まる教育改革の流れがある。周知のようにこの報告書以後、優秀性に対する関心が高まり、教育水準の向上を目標とした教育改革が全米で展開されることになる。生徒の到達度に関心が移るようになり、「適切性」概念の活用を増大させることになったと捉えられている³⁴。

ガスリー（James W. Guthrie）とロスティーン（Richard Rothstein）は、生徒の教育を受ける機会に着目し、特に不利な立場にある生徒の教育機会に焦点を当てて、次のように「適切性」を定義している。すなわち「適切に規定された知識や技能のレベルを獲得する効果的な機会を生徒に保障するのに十分な資源」と定義している。ここで「効果的な機会」とは、社会的、経済的に不利な立場にある生徒、あるいは身体的、情緒的、知的な障害のある生徒に対しては、通常の生徒にとって適切な資源では不十分であることを示しており、そうした生徒に対してはより大きな資源の提供が求められることになる。「適切に規定された」ということは、今日の「適切性」の定義を、標準教育費補助金プログラム

を促した以前の考え方とは異なっている点であり、今日の定義は生徒の知識や技能の獲得の規定されたレベルと資源のレベルと結びつけられなければならないことを示すものである³⁵。

以上のように、1990年代においては、「公正」概念と「適切性」概念とが共に新たな広がりをもつに至っており、このことは両者の関係をいかに考えるのかという問題を提起することになる。オッデンとパイカスは、上で述べたように、ベルンとシュティーフエルの定義に教育効果を加えたが、彼らの『学校財政』第2版（2000年）では、教育効果ではなく「適切性」を公正の定義の中に加えている。しかも州の学校財政制度が、「適切性」の観点から公正であるかどうかを判断する指標を作り出した。それはオッデン・パイカス・インデックスと呼ばれているものであるが、「適切性」の水準に満たない地方学区がどのように分散しているのか、それを量的に測定しようとするものである³⁶。

これに対してクルーンは、「公正」概念と「適切性」概念について、実践上は必ずしもはっきり区別できるわけではないとしつつも、両者を明確に区別して、「公正」から「適切性」への転換を主張している。クルーンは、以下の3つの状況において、「適切性」は「公正」によって要求されるものとは異なる結果あるいは救済策を命じることができると述べている。その状況とは、第一に実践上、ある州のすべての学校が不十分であり、その救済策が教育のための新しい資源を保障しなければならないとき、第二に生徒、学校、地方学区のある特定グループが、最低限の達成基準を満たすために余分の資源を必要とし、その救済策が何らかの補償教育補助金を含まなければならないとき、第三に最低限の達成レベルに到達するために、学校がもっと効果的で、効率的であることを必要とし、その救済策が教育改革やアカウントビリティの要素を含まなければならないところ、というものである³⁷。

ここで注目すべき点は、「適切性」概念を打ち出すことにより、一定の水準に到達できない生徒や学校に対する救済策を講じること、特に補助金などの資源を十分に提供することを主張している点である。「適切性」は、教育を受ける上で恵まれない状況にある生徒や、教育上より多くの資金を必要とする生徒に十分な資金を提供することを求める概念であると言える。このことは、子どもが抱えるニーズに応じて必要な資源を提供することになり、「公正」概念の定義の

一つである垂直的公正と同様の考え方であると見ることができる。アンダーウッドは、「適切性」概念を垂直的公正として捉える見方を示している³⁸。このように考えると、1970年代において対立的に捉えられていた平等保護論としての「公正」と最低限保障論としての「適切性」が、1990年代においては両者を統合して捉えようとする傾向にあると見ることができる。

しかし、実際に「適切性」を満たしているかどうかをどのように判断することができるのか、どのような資源をどの程度提供すれば「適切性」を満たしたことになるのか、また子どもが抱えるニーズに応じ提供される資源の量を調整するとして、どの程度の相違が「公正」であると判断できるのか、どの程度の相違が「公正」の範囲を逸脱していることになるのか、いずれにしても学校財政制度やその運営に対する評価基準のあり方が明確ではないことが依然として問題点として残っている。すべての子どもが高い教育水準に到達するという目標は理想的であり重要なものであるものの、それを可能とする財政制度のあり方をどのように捉えることができるのか、きわめて難しい問題である。

しかし「公正」と「適切性」への関心が高まるにつれて、両者の観点からの学校財政制度の研究が進められ、その知見が積み重ねられている。例えば、ニューヨーク州において、州によって任命された「公正研究グループ (Equity Study Group)」が行った研究は、教育の成果と成果の公正についての定義を發展させることができるかという問いに対して、実現可能であるという結論を導き出している³⁹。また連邦議会の命令により連邦教育省が研究を委託した教育財政委員会 (Committee on Education Finance) は、「公正」と「適切性」の理論的研究⁴⁰と、実際の制度改革を展開するための目標とその達成方法について研究をまとめている⁴¹。今後このような研究が蓄積されることにより、各州において実際の学校財政制度改革、また教育予算に関する議論が進められていくと思われる。それは従来のような州の学校財政制度を大きく変える可能性を有していると言える。オッデンとクルーンは、今日の教育の目標にふさわしい新しい学校財政制度を再構築する時期であること、そして新しい制度は、「公正」と「適切性」の両者を理念とし、生徒のより高い成績を促すものであること、つまり教育の生産性を高めるものであることが必要であるとしている。そのために学校を基礎とした財政への転換が必要であるとしている⁴²。学校財政制度

の根本的な改革が提唱されていると言えよう。

第4節 費用算定研究 (costing-out study) と州学校財政制度

(1) 「適切性」の費用の算定

以上のように、「適切性」は、学校に対して適切で十分な資金を提供するための根拠を与えるものとして理解することができる。しかもそれは教育改革において求められている高い水準の教育目標基準に到達することを可能とする資源のレベルということになる。すると次に、「適切性」を十分に満たすためにはどのような資源をどの程度提供すべきなのか、またそれをどのように決定すべきなのか、ということが問題となる。「適切性」の費用を算定する研究は、costing-out と呼ばれる研究によって積み重ねられてきている。それらは、専門家の判断による算定、実証的研究に基づく算定、成功している学校（学区）に基づく算定、費用関数研究による算定という4つに集約される⁴³。

① 専門家の判断 (professional judgment) による算定

研究者や学校関係者など専門家による調査団が組織され、その調査団が、専門家の判断に基づき、議論を重ねながら、州の教育目標を達成するために必要な教育プログラムをデザインして、それに必要な費用を算定しようとする方法である。最も多くの州で採用されている方法である。

これは、インプットに焦点を当てる方法である。チェンバー (Jay Chamber) とパリッシュ (Thomas Parrish) による資源費用モデル (Resource Cost Model, RCM) もその一つである。RCM では、まず通常の教育プログラムのためのスタッフの水準が確定され、続いて、補償教育、特別支援教育、バイリンガル教育のための効果的な教育実践、そのスタッフ、資源のニーズを確定するものである。教育に必要なインプット、様々な資源を、教育専門家の判断に基づき確定しようとする。

RCM は、インプットに対する関心から生み出されたものであり、必要な資源とその費用の算定のためのモデルである。このモデルが、「適切性」による学校財政制度訴訟や改革が進むにつれ、教育成果との関連を含む方法に発展していく。そのきっかけとなったのは、ワイオミング州における訴訟と改革であった。1995年に州の学校財政制度を違憲としたワイオミング州最高裁は、州に対

して、適切な教育をすべての生徒に提供するために必要な商品やサービスの費用を計算するように求めた。この判決に応えるために、専門家のチームが組織され、目標を達成するための教育プログラムを設計し、その成功のために必要な資源を確定する研究が実施された。

専門家の判断による研究で最も幅広く実施されたのが、2004年に報告書が公表されたニューヨーク州における研究であったと言われている⁴⁴。それは、アメリカ研究所（American Institutes for research）とマネジメント分析計画社（Management Analysis and Planning, Inc.）の共同研究によるものであり、教育専門家だけでなく、広く一般の人々の判断も組み込んだ研究である⁴⁵。この研究の特徴は、第一に生徒の成績とより密接に焦点化した目標を設定していること、第二に各学校段階での教授プログラムを設計することから検討を始めていること、第三に多様な生徒のニーズを満たすアプローチをより統合されたものに行っていること、という三点にある⁴⁶。

そのプロセスを簡単にまとめるならば、第一段階は、一般の人々の参加と成功している学校の分析である。一般の人々の参加は、この研究プロセスの目的、目標に関する意見、子どもに望ましい結果に到達するために何が必要となるのかに関する意見を表明する機会を提供するために設定されるものである。そして、成功している学校の分析は、後述するように「適切性」の費用算定の方法の一つであるが、ここでは、専門家による研究班のメンバーを探すために、連絡を取る学校を選定するために行われた。

第二段階は、専門家による研究班の会議である。研究班は、8名の一般教育の専門家、2名の特別支援教育の専門家、計10名で構成された。

第三段階は、最初のプログラムの総合化、教員雇用状況と地域の費用格差の分析、そして専門家による判断のプロセスには含まれない学区の運営に必要な費用に関する財政データの検討が行われた。

第四段階は、最初の学校タイプごとの費用の推定と予備的分析が行われた。ここでは、外部の専門家による検討も行われている。

第五段階は、10名の研究班の代表者による検討会議、費用の推定や予備的分析をもとにした一般公開のフォーラムの開催と学校教育のステークホルダー（保護者、納税者、州議会議員、知事部局の職員、教育委員会委員、企業関係

者)による会議が行われた。

第六段階は、最終報告書の作成であった。

以上のプロセスを経て、最終的に、学区のタイプごとに費用算定が行われた。その中で費用算定の根拠となるのは、生徒のニーズ、そして教育プログラムの内容である。これらの条件、内容を確定するとともに、地域性による費用の差異などを考慮して、学校タイプごとすなわち、ニューヨーク市、それ以外の大都市、そして生徒のニーズと地域の財政力との関係を数値化した指標による分類ごとに費用の算定が行われた。

ニューヨーク州で行われた研究では、専門家による判断を核としながら、一般の人々の参加も組み込み、外部の研究者による検討も受けながら、多面的に費用を算定しようとしたものと捉えることができる。

専門家の判断による算定は、プログラムの実施や資源の配分に経験を持ち、学習のニーズも熟知している高度な資質を持つ実践者による最善の判断をプールするという利点を持つ。その方法は、比較的単純で透明性があり、容易に理解できる結果を生み出すものである。しかし、統計的な方法による正確性に欠けるという欠点がある。また高度な資質を持つ実践者を選出する努力を怠れば、結論としての勧告の質が傷つけられることになる⁴⁷。

②実証的研究に基づく算定

研究者が、研究成果に基づき、実証的データに依拠しながら、教育プログラムをデザインし、費用を算定しようとする方法である。研究開発された学校改革モデルとそれに必要な費用が、研究者によって提示されるものである。これまでの研究や証拠に基づく教育戦略を確定し、それらの費用を計算し、その後、学校、学区、州レベルの適切な支出レベルを確定するという方法となる。このアプローチは、望ましい結果を生み出す教育戦略をより直接的に確定するものである⁴⁸。

最初は、このアプローチでは、New American Schools などによって設計された「総合学校改革 (Whole School Reform)」モデルの要素を活用して、「適切性」の費用算定が行われた。これらのモデルは、生徒の成績を上げるために資源を効果的に用いる方法を示すものであり、学校再編のモデルである⁴⁹。これらのモデルは、地方学区に対して、市場において販売されているものであり、

提供されるサービスや製品の配分に価格を付けており、市場の経験に基づき、何が適切かについての考え方を示すものと捉えられる⁵⁰。

実証的研究に基づく算定は、ケンタッキー州（2003年）、アーカンソー州（2003年）、アリゾナ州（2004年）、ワイオミング州（2005年）、ワシントン州（2006年）において、オッデンやパイカスなどの研究者により実施されている⁵¹。例えば、ワシントン州における研究をみるならば、学校規模、学級規模、中心の教員、スペシャリストの教員、ファシリテーターやメンター、貧困家庭の子どものチューター、英語学習をする生徒のための教員といった教職員の数、教職員の職能開発、テクノロジーや教材や設備費、生徒の活動費、学区の管理運営費などが、学校段階ごとに勧告が提示されている⁵²。

実証的研究に基づく算定も、専門家の判断による算定と同様に、単純性、透明性、広範囲の教育ニーズやアウトプットを扱うという点で利点を持つ。さらに、専門家による判断と異なり、費用効果に関する文献の知見を活用するという利点を持っている。しかし、研究結果が限定的であったり、結論が出せないものであったり、論争的である場合、あるいは特定の文脈における適用性が検証されない場合には、この方法の妥当性が損なわれるという欠点がある⁵³。

③成功している学区（学校）に基づく算定

成功している学区、学校をモデルとし、そこで用いられている資源、教育プログラムの内容を要素として取り上げ、それに必要な費用を算定しようとするものである。成功している学区、学校を判定するためのアウトプットのデータ、実際に用いられている資源などのインプットのデータに基づき、費用の算定を行うものである。

このアプローチでは、成功していると認定する学区、学校を選ぶことが重要である。例えば、ワシントン州で行われた研究では、36項目に及ぶ基準によって、成功している学区、学校の選定が行われた。具体的には、2002-03年度から2004-05年度までの各年度の第4学年、第7学年、第10学年の読み、数学、読み書きの学習成績が、習熟（proficiency）以上である生徒の割合（27項目）、3年間における各年の学習成績の向上指標（3項目）、3年間における各年の学習成績の格差是正指標（3項目）、学区における卒業率（3項目）である。これらの36項目のうち、24以上をクリアしている学区を成功している学区として

選定された。2004-05年度において、成功している学区とされたのは233学区であった。24項目をクリアしたのが140学区、30項目をクリアしたのが77学区、33項目が42学区、36項目すべてをクリアしたのが5学区、という結果であった。こうして学区や学校が選定され、教育内容や資源の活用方法などが分析されながら、費用の算定が行われていた⁵⁴。

このアプローチは、教育費用と望ましい成果との間を直接的に、量的に関連づけるという利点を持つ。しかし問題は、利用できるデータに依存していることである。すなわち、多くのところでデータが欠けていたり、不完全であったりする。したがって、成功している学区という認識が、限られたデータに基づいている点に欠点がある。また典型的な学区が分析から除外されているという点も問題にされている⁵⁵。

④費用関数研究による算定

企業での生産プロセスを分析するための経済学のモデルを教育に適用する方法である。ある特定の学区が、特定の成果を生み出すために、どの程度の費用を必要とするかを、費用関数を用いて推定しようとするものである。費用関数は、ある学区における実際の支出に関するデータを生徒の成績、資源の価格、生徒のニーズ、その他の学区の性質に関連づける。2002年にニューヨーク州においてダンコンブ（William Duncombe）によって行われた研究によれば、まず初めに、適切性の基準の設定が行われる。ダンコンブの研究では、第4学年、第8学年の算数と英語のテスト、ハイスクールでの数学と英語の Regents Examsの結果が尺度として採用されていた。次に、基準となる地方学区において、適切性基準を達成するのに必要な支出レベルを算定する。費用の計算は、重回帰分析によって行われる。すなわち、従属変数を地方学区の実際の生徒1人当たりの支出額、独立変数を教員給与、貧困、英語力、在籍者数、生徒の成績、効率性からなる費用モデルとし、分析が行われる。そして最後に、基準となる地方学区での費用をもとに、他のすべての地方学区のそれぞれの特質に合わせて調整し、各地方学区の適切性の費用が算定される⁵⁶。

このアプローチは、正確な統計的相関関係を用い、より総合的な分析の変数を採用し、そして特別なニーズのある生徒に教育する費用を反映させる正確な調整額を計算する。このアプローチは、外部の障害にも関わらずよい成果を上

げている学区をより正確に確定するという利点を持つ。しかし、方法の複雑さゆえに、研究者ではない人々に説明するのが困難である。また必ずしも正確ではない前提や判断を必要とするという欠点もある⁵⁷。

(2) 「適切性」の費用算定をめぐる議論

①反証事例からの批判

「適切性」に関する費用の算定は、「適切性」として定義される教育成果を達成するために必要な費用として計算されるものである。それは、合理的根拠に基づいて算定されるものであるが、実際には、想定されたとおりの結果となるとは限らない。実際の地方学区における費用と教育成果の事実から、「適切性」の費用算定に対する批判が成り立つ。

まず、貧困であるにもかかわらず、高い成果をあげている学校、学区、州の存在が、明らかにされている。すなわち、より多くの支出をすることなく、高いレベルの成績を生み出しているという事実である。高い教育成果を生み出す要因として指摘されているのは、厳しい教育内容の目標、結果志向のマネジメント、生徒の成功に向けたスタッフのチームワーク、州の基準と結びついたカリキュラムと授業、頻繁なテストと教授学習の指針となる生徒の成果についての情報の活用、学校における人間的で、目標志向の雰囲気であった⁵⁸。これらは、費用を増大させなくても、マネジメントや学校づくり、カリキュラムや教育方法を要因として教育成果を向上させることができることを証明している事例である。

逆に、教育費支出の額は高いが、成果が低い、すなわち潤沢な資金をうまく扱っていない学区の存在も明らかにされている。そうした学区では、インフラに投資し、非常に美しい校舎や極上のテクノロジーを備えた施設を完備するのに対して、質の高い教員を採用したり、効果的な授業実践を進めたり、しっかりしたカリキュラムを編成したり、高い学業成績やアカウンタビリティへの期待に満ちた文化を創りだそうとしたり、教育成果を高めるための取り組みには熱心ではない。また公金横領、私的流用、リベート、不当な価格、幽霊労働者など、不正な支出の実態も指摘されている⁵⁹。費用を増大させても、その運用に問題があれば、教育成果の向上にはつながるわけではないことを示している。

以上のように、必ずしも教育費支出額が教育成果を向上させる要因になるわけではないことがわかる。したがって、「適切性」の費用算定の研究やそれを促す訴訟に対する批判が成り立つと言える。

②研究方法に対する批判

「適切性」の費用算定の研究に対しては、その研究方法に関して厳しい批判もなされている。その代表的研究者が、ハヌシェク（Eric. A. Hanushek）である。ハヌシェクの批判は、費用算定の研究において採用されている方法が、厳密な科学的妥当性がないという観点からの批判である⁶⁰。すなわち「資源や支出の変化に対して、成果がどのように変化するのか」という問いに答えることができる科学的に妥当な方法はないというものである。そして費用算定研究の各アプローチに対して、それぞれに批判を加えている。専門家による判断の方法に対しては、メンバーとなる専門家に、費用算定の専門性が備わっているわけではない。またメンバーとなる専門家を選ぶ指標は、一般に示されていないとして批判している。根拠に基づく研究に対しても、多くの研究の中から根拠として基づく研究が選択されるが、それが一般化できると信じられる理由はないとしている。これらの批判は、方法の恣意性を指摘するものである。結論の妥当性を検証することもできない点が批判されている。

成功している学校の分析に対しては、成功している学校を特定し、選択することは重要なステップである。しかし、生徒のテストの点数や他の成果によって、成果の高い学校として単純に捉えることは、多くの学校外の要因によって影響を受けている点を踏まえると、その方法は適切ではないと批判している。費用関数研究に対しては、これまでの多くの研究において、教育費支出と生徒の成績との間の一貫した関係は、ほとんど見出してきていないとしている。

また費用算定において、以上の4つのアプローチの選択、費用の推定が、恣意的であることをハヌシェクは批判する。同じアプローチで取り組んでいるにもかかわらず、非常に異なった結果をもたらしている事実を取り上げ、それらの推定が、信頼できる偏りのないものと捉えることは出来ないとしている。さらに、「適切性」の意味することが、望ましい成果を達成するということから、その成果を達成する機会を提供するという表現に変わってきており、このことは、費用の算定の際に実際の成果、成績の水準を予測していないことになる

批判している⁶¹。つまり費用の算定が、実際の成果、実際の成績のデータに基づいていないという批判である。

③批判に対する反論

ハヌシェクをはじめとした上記のような批判に対して、反論も行われている。ダンコンブは、カンザス州の地方学区を対象として行われた費用関数研究について、信頼性、妥当性の検証を行い、費用関数研究は、信頼性があり、ほとんどの学区にとっての精度を予測するのも良いことを実証した⁶²。ただし、ダンコンブは、多くの費用算定研究が、それまで、信頼性、妥当性の検証を行ってきていないことも指摘しており、今後、そうした検証を進めていく必要性も提起していた⁶³。

同様に、ベイカー（Bruce D. Baker）は、複数の州で行われた複数の費用算定研究を対象として、その信頼性と妥当性の検証を行っている。信頼性に関しては、ある方法によって比較的低い基礎費用を持つと算定される州が、別の方法でも比較的低い基礎費用と算定されることが証明されており、算定方法が違って算定される費用に一貫性があるとして、信頼性が検証されている。妥当性に関しては、実際に利用できる資源と算定された費用とのギャップが、より貧困率が高い学区にとって大きいところでは、資金面のギャップと成果面のギャップの間に論理的な関連がある傾向にあること、適切性に満たない資金しか持たない学区は、適切性に満たない成果しか上げられず、逆もまた同様であることが証明されている⁶⁴。

また厳密な実証性を求める考え方に対して、疑問も投げかけられている。すなわち、決定の要素として何らかの形での推定を必要とする領域では、決定はなされるべきではないと言うことに等しいとして、ハヌシェクの批判に疑問が投げかけられている⁶⁵。推定による研究は、他に例がないわけではない。仮想評価法（Contingent Valuation Method）は、環境経済学において用いられている方法で、環境の質のために支払う意思によって環境の価値を推定するものである。厳密な実証性に欠けることが、必ずしもその結果の信頼性、妥当性を損なうものではないと捉えられる。仮想評価法では、研究方法の評価とその精緻化に時間がかけられており、費用算定研究においてもその必要性があることも指摘されている⁶⁶。

以上、本章では、「適切性」に基づく新たな学校財政制度の公正に関して検討してきた。その結果を、第1章で検討した従来の学校財政制度の公正と比較してみると、下記のように整理することができる。

	従来の公正	「適切性」に基づく公正
是正の対象	地方学区間の格差	教育費支出の水準
判断基準	教育費支出の格差の程度 最低限の教育費支出額 財政中立性の程度	教育目標達成に必要な教育費支出額
州の財源保障の対象	標準的教育費支出もしくは は 標準的財産評価額	教育目標達成に必要な教育費支出額
州の財源保障の方法	補助金制度の改革	必要な教育費支出額の算定
財源保障における州と地方学区との関係	州主導の制度もしくは地方学区主導の制度	州主導（必要な教育費支出額の算定）の制度

上記の表から、「適切性」の概念が導入されることにより、公正がどのように変化したのか、すなわち従来の公正にかかわる議論や制度のあり方に、どのような要素が加わったのかを捉えることができる。それは、教育の成果を視野に入れた学校財政制度を構築しようとする考え方であると言える。

¹ Allan R. Odden, “School Finance and Educational Reform: An Overview”, in Allan R. Odden edit., *Rethinking School Finance: An Agenda for the 1990s*, San Francisco: Jossey-Bass, 1992, p.8.

² George Bush, *The No Child Left Behind Act of 2001 Executive Summary*, <http://www.ed.gov/offices/OESE/esea/exec-summ.html>, 2002/08/19.

³ *Rose v. Council for Better Education*, 790 S. W.2d 186, (Ky. 1989).

⁴ 具体的には、生徒一人当たりの教育費支出額が、近隣州8州の中で6番目、全米で40番目であること、教員給与は、近隣州8州中7番目、全米で37番目であること、教員給与額が全米平均の84.68%であること、生徒一人当たりの教育費支出額が全米平均の78.20%であること、が指摘されていた。*Rose v.*

Council for Better Education, 790 S. W.2d 186, (Ky. 1989).

⁵ アボットⅡ判決については、Margaret Goertz and Malik Edwards, “In Search of Excellence for All: The Courts and New Jersey School Finance Reform”, *Journal of Education Finance Vol.25, No.1*, 1999, pp.10-16, Margaret Goertz, “School Finance Reform in New Jersey: The Saga Continues”, *Journal of Education Finance, Vol.18, No.4*, 1993, pp.346-365, Charles S. Benson, “Definitions of Equity in School Finance in Texas, New Jersey, Kentucky”, *Harvard Journal on Legislation, Vol.,28, No.2*, 1991, pp.412-417, を参照。

⁶ Tom Willis, “Kentucky”, in Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton eds., *Public School Finance Programs of the United States and Canada 1993-94*, New York: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1995, pp.281-282.

⁷ QEA の概要については、Margaret Goertz,op.cit.,pp348-355, 及び、Melvin L. Wyns, “New Jersey”, in Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton eds., *Public School Finance Programs of the United States and Canada 1993-94*, New York NY: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1995, pp.427-430, を参照。

⁸ QEA の問題点は、Margaret Goertz,op.cit.,pp355-362, を参照。

⁹ アボットⅢ判決については、Ibid.,p.355、及び、Margaret Goertz and Malik Edwards op.cit.,pp.16-18. を参照。

¹⁰ Caroline Hendrie, “N.J. Finance Law Ties Funding and Standards”, *Education Week*, January 15, 1997.

¹¹ Margaret Goertz and Malik Edwards op.cit.,p18.

¹² Ibid.,p.19.

¹³ William L. Librera, Richard Rosenberg, Yut’s Thomas, *Biennial Report on the Cost of Providing a Thorough and Efficient Education*, New Jersey: New Jersey State Department of Education, 2002.

¹⁴ John White, “New Jersey”, National Center for Education Statistics, *Public School Finance Programs of the U.S. and Canada 1998-99*, WashingtonD.C.,

http://nces.ed.gov/edfin/state_finance/stateFinancing.asp.

¹⁵ アボットⅣ判決とアボットⅤ判決については、Ibid.,及び、Margaret Goertz and Malik Edwards op.cit.,pp.21-28、を参照。

¹⁶ New Jersey Department of Education, Division of Finance, Division of Student Services, *Guide for Implementing Urban Education Reform in Abbott Districts*, 2000, Page I -2.

¹⁷ Illinois State Board of Education, *2002Annual Report and Fiscal Year 2004 Proposed Budget*, 2003.1.14, pp.2-3.

¹⁸ <http://www.isbe.net/ils/Default.htm>, 2003.12.4.

¹⁹ Illinois State Board of Education, *2002Annual Report and Fiscal Year 2004 Proposed Budget*, 2003.1.14, p.7.

²⁰ Illinois State Board of Education, *The Condition of Public Education Illinois 2002*, p.16.

²¹ Ibid., pp.109-110.

²² Clyde Bradley, John Beckwith, “Are Illinois Boards of Education Losing Authority?”, Presented at the Annual Conference of American Education Finance Association, Austin, Texas, 2000, March.

²³ The Education Funding Advisory Board, *Recommendations for Systemic Reform of Funding for Elementary and Secondary Education in Illinois*,

2002.10.

²⁴ 教育目標を達成するのが非常に困難な生徒を指して、*at-risk pupils (students)* という表現が頻繁に用いられている。そしてそれは低所得家庭の子どもを指す場合が多い。

²⁵ Augenblick & Myers, Inc., *A Procedure for Calculating a Base Cost Figure and an Adjustment for At-risk Pupils that could be used in the Illinois School Finance System prepared for The Education Funding Advisory Board*, June 2001, pp.11-16.

²⁶ 1998-99年度、1999-2000年度、2000-01年度については、以下のよう
に規定されていた。(105 ILCS 5/18-8.05 (H)(2))

低所得家庭の子どもの割合が 20%以上 35%未満の地方学区 800 ドル

低所得家庭の子どもの割合が 35%以上 50%未満の地方学区 1,100 ドル

低所得家庭の子どもの割合が 50%以上 60%未満の地方学区 1,500 ドル

低所得家庭の子どもの占める割合が 60%以上の地方学区 1,900 ドル

²⁷ 白石裕前掲書、153-156頁。

²⁸ Arthur E. Wise, "Minimum Educational Adequacy: Beyond School Finance Reform", *Journal of Education Finance* 1, 1976, p.476, James W. Guthrie, Richard Rothstein, "A New Millennium and A Likely New Era of Education Finance", in Stephen Chaikind, William J. Fowler edit., *Education Finance in the New Millennium*, Eye on Education, Inc., Larchmont, New York, 2001, pp.103-104.

²⁹ Arthur E. Wise, *ibid.*, pp.479-480.

³⁰ Arthur E. Wise, "Educational Adequacy: A Concept in Search of Meaning", *Journal of Education Finance* 8, 1983, pp.300-315.

³¹ Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1992, pp.51-52.

³² Robert Bern, Lenna Stiefel, "Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present", in Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999, p.22.

³³ William H. Clune, "Educational Adequacy: A Theory and Its Remedies", *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol.28, No.3, 1995, p.481.

³⁴ Robert Bern, Lenna Stiefel, 1999, *op.cit.*, pp21-22.

³⁵ James W. Guthrie, Richard Rothstein, *op.cit.*, pp.99-119.

³⁶ Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, *School Finance : A Policy Perspective, Second Edition*, Boston MA: McGraw Hill Companies, Inc., 2000, pp.58-78.

³⁷ William H. Clune, *op.cit.*, p.481.

³⁸ Juli K. Underwood, "School Finance Adequacy as Vertical Equity", *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol.28, No.3, 1995, pp.493-519.

³⁹ Robert Berne, Lawrence O. Picus, *Outcome Equity in Education*, Thousand Oaks, CA: Corwin Press Inc., A Sage Publications Company, 1994.

⁴⁰ Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds.

-
- ^{4 1} Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., *Making Money Matter: Financing America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999.
- ^{4 2} Allan Odden and William H. Clune, "School Finance System: Aging Structures in Need of Renovation", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol.20, No.3, 1998, pp.157-177.
- ^{4 3} James W. Guthrie, Richard Rothstein, "Enabling "Adequacy" to Achieve Reality: Translating Adequacy into State School Finance Distribution Arrangements", in Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., op.cit., pp.209-259, James W. Guthrie, Richard Rothstein, "A New Millennium and A Likely New Era of Education Finance", in Stephen Chaikind, William J. Fowler edit., op.cit., pp.99-119, Deborah A. Verstegen, "Financing the New Adequacy: Towards New Models of State Education Finance Systems that Support Standards Based Reform", *Journal of Education Finance* Vol.27, No.3, 2002, pp.768-779, Allan Odden, "Equity and Adequacy in School Finance Today, *Phi Delta Kappan*, Vol.85, No.2, 2003, pp.120-125, Michael A. Rebell, "Professional Rigor, Public Engagement and Judicial Review: A Proposal for Enhancing the Validity of Education Adequacy", *Teachers College Record*, v.109, 2007, pp.1303-1373.
- ^{4 4} Access Quality Education, "A Costing Out Primer", http://www.schoolfunding.info/resource_center/costingoutprimer.php3(最終確認、2009年9月25日)
- ^{4 5} Jay G. Chambers, Thomas B. Parrish, Jesse D. Levin, James R. Smith, James W. Guthrie, Rich C. Seder, Lori Taylor, *The New York Adequacy Study: "Determining the Cost of Providing All Children in New York an Adequate Education" Volume 1 – Final Report*, American Institutes for Research, Management Analysis and Planning Inc., March, 2004.
- ^{4 6} Ibid., pp.4-5.
- ^{4 7} Michael A. Rebell, op.cit., pp.1313-1314.
- ^{4 8} Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective, Fourth Edition*, New York: McGraw-Hill, Inc., 2008, p.80.
- ^{4 9} Allan Odden and Carolyn Bush, *Financing Schools for High Performance*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc., Publishers, 1998, pp.163-186.
- ^{5 0} James W. Guthrie, Richard Rothstein, "A New Millennium and A Likely New Era of Education Finance", in Stephen Chaikind, William J. Fowler edit., op.cit., pp.110-111.
- ^{5 1} Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, 2008, op.cit., p.80.
- ^{5 2} Allan Odden, Lawrence O. Picus, Michelle Turner Mangan, Mark Fermanich, *An Evidenced-Based Approach to School Finance Adequacy in Washington*, Prepared for the K-12 Advisory Committee of Washington Learns, 2006.
- ^{5 3} Michael A. Rebell, op.cit., pp.1316-1317.
- ^{5 4} Mark Fermanich, Michelle Turner Mangan, Allan Odden, Lawrence O. Picus, Betheny Gross, Zena Rudo, Washington Learns: *Successful District Study, Final Report*, Prepared for Washington Learns, 2006.
- ^{5 5} Michael A. Rebell, op.cit., pp.1317-1318, Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, 2008, op.cit., p.79.
- ^{5 6} William Duncombe, Estimating the Cost of an Adequate Education in

New York

^{5 7} Michael A. Rebell, *op.cit.*, p.1321.

^{5 8} Herbert J. Walberg, “High-Poverty, High-Performance Schools, Districts and States” in Eric A. Hanushek, ed., *Courting failure : how school finance lawsuits exploit judges' good intentions and harm our children*, Stanford, California : Education Next Books, 2006, pp.79-101.

^{5 9} Williamson M. Evers and Paul Clopton, “High-Spending, Low-Performing School Districts”, in Eric A. Hanushek, ed., *ibid.*, pp.103-194.

^{6 0} Eric A. Hanushek, “Science Violated: Spending Projections and the “Costing Out” of an Adequate Education”, in Eric A. Hanushek, ed., *ibid.*, pp.257-311.

^{6 1} Eric A. Hanushek, “The Alchemy of “Costing Out” an Adequate Education”, in Martin R. West, Paul E. Peterson edits., *School Money Trials: The Legal Pursuit of Educational Adequacy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 2007, pp.77-101.

^{6 2} William Duncombe, “Responding to the Charge of Alchemy: Strategies for Evaluating the Reliability and Validity of Costing-Out Research”, *Journal of Education Finance*, v32, n2, 2006, pp.137-169.

^{6 3} *Ibid.*

^{6 4} Bruce D. Baker, “ Evaluating the Reliability, Validity and Usefulness of Education Cost Studies ”, *Journal of Education Finance*, Vol.32, No.2, 2006, pp.170-201.

^{6 5} David T. Conley, Kathryn C. Rooney, *Washington Adequacy Funding Study*, Oregon: Educational Policy Improvement Center, 2007, p.112.

^{6 6} *Ibid.*, William Duncombe, *op.cit.*.

第3章 教育成果向上の促進と財源保障

学校財政制度の公正を実現するために、地方学区の生徒1人あたりの教育費支出の格差を是正すること、適切な教育を提供していくために必要な財源を保障していくことを目指して、制度改革が行われてきたことを見てきた。これらの改革は、教育のインプットに関わって、公正を実現しようとするものであるが、実際に成果が上がっているのかどうか、成果を挙げるように効率的に投入された資源が用いられているのかどうか、そうした実際の教育成果、すなわち教育のアウトプットに関わる公正も問題にされてきた。適切性の議論は教育のアウトプットを視野に入れたものであったが、実際の教育の成果として、より質の高い、水準の高い教育を実現するための方策を含むものではなかった。たとえば、格差が是正され、また適切性の観点から十分な財源が保障されたとしても、その資源の運用が不適切であったり、非効率的であって、成果が上がらないということも考えられる。学校財政制度には、教育成果向上策を伴うことが必要である。

学校財政制度において教育成果の向上を問題にするために、本章では、第一に、教育のインプットとアウトプットとの間の関係についての理論的考察を行う。教育のアウトプットである教育成果を向上させるために、どの程度の資源をどのように配分すればよいかを明らかにすることが必要となるが、それにはインプットとアウトプットとの関係、投入された資源がアウトプットとして産出されるプロセスを捉えることが求められる。アメリカ合衆国での研究動向を踏まえながら、理論的考察を行う。その上で、第二に、実際に州において実施されている教育成果を促す方策について検討を行う。具体的には、アカウントビリティの制度、学校を基礎にした財政運営（School-Based Financing）を取り上げる。最後に、教育成果向上の促進の観点から学校財政制度の公正について考察を行う。

第1節 教育費支出増額の適否

学校財政制度をめぐる議論において、前提とされていることは、投入された資源とその結果として現れる教育成果との間に関係があるという考え方である。

学校財政制度において教育費格差が問題とされるのは、投入される教育費が異なれば、その成果も同様に異なるということが前提とされている。適切性を求める改革も、適切な教育を生み出す教育費の水準が問題とされており、教育成果と投入される教育費との間に関係があることが、その議論の基礎となっている。

しかし、こうした考え方については、アメリカ合衆国において、長い論争の歴史がある。実証的研究においても相反する結論が導かれたりして、著しい見解の対立が存在している。いずれにしても、投入される資源と教育成果との関係、すなわちインプットとアウトプットの関係に関してどのような考え方をとるかは、研究レベルにとどまらず、実際の教育政策や学校財政制度のあり方にとっても重要な意味を持つことになる。

(1) 学校におけるインプットとアウトプット

組織の経営を考えると、組織あるいはその生産過程に投入するインプットとその結果として生み出されるアウトプットを明確に捉え、そのあり方を検証することが重要となる。インプットに見合うアウトプットがあるのか、インプットが浪費されていないか、また逆に、目指すべきアウトプットに必要なインプットが投入されているのか、こうしたことを常に点検し、改善を図っていくことが必要となる。

ところが、学校に関しては、インプット、アウトプットおよび両者の関係について、その内容を捉え、明確に示すことは容易なことではない。特にアウトプットは、具体的な形で必ずしも捉えられない側面もあり、また観点が違えば、異なった捉え方になることもあり得る。アウトプットを単純にペーパー試験の点数に限定的に捉え、その成果を評価しようとする見方に対して、教育をゆがめるとして厳しく批判されることもある。しかし、資源の制約が強く意識されるようになるにつれて、どのような成果が生み出されたのか、またそのためにどのような資源が、どの程度投入され、どのように活用されたのかを明らかにするよう求められ、効率性が強く要求されるようになってきているといえよう。このことはアメリカ合衆国と日本とで共通している点であろう。その意味で、教育のインプットとアウトプットの捉え方を検討することは重要である。

インプットは、その生産過程に必要な資源、あるいはそれに影響を与える要素を指すものとして捉えることができる。学校の場合には、まず教育を提供する上で必要な物的、人的資源になる。それらは、購入されるものとされないものがある。最も一般的なものは購入される資源であり、購入する資金額によって捉えられる。一般的には、生徒 1 人あたりの教育費支出（per-pupil expenditures）になる。これは、資源に関わる費用であることから、客観的な数値として表される。購入されないものとしては、寄付によって学校に提供されるものをあげることができる。これらも費用をかけることなく、学校の物的環境を向上させており、重要なインプットとなる。また人的資源についても、教員をはじめ様々な職員を雇用することにより学校は成り立っている。その資格の水準、経験年数などにより、給与が決定され、それが学校に必要な費用となる。またボランティアが学校に関わることも少なくないが、そういう人たちについては、物的資源と同様、購入されずに学校に提供される資源ということになる。また生徒やその家庭も学校にとってはインプットになる。それらが学校の教育のあり方や結果に大きく影響するものであり、学校に入ってくる存在である¹。このように、様々な要素が学校のインプットにはあり、それらを十分に考慮することが必要となる。

以上のような様々な要素を含めて、購入される費用によってインプットを捉える場合においても、その費用を単純に捉えることはできない。その費用が十分なものであるのかどうか、学校や地方学区にとってその費用の意義を評価するときには、十分な配慮が必要となる。問題となるのは、地域性と生徒のニーズである。地域性が問題となるのは、費用が地域によりその価値が異なるからである。物価の高い地域と低い地域では、同じ資源を購入するにもその費用に相違が生まれることになる。また学校教育の提供が、福祉などの行政サービスと連動する必要がある地域では、費用の負担がより重く認識される。人口密度が低く、規模の小さい学校を設置せざるを得ない地域などでは、通学バスに費用がかかったり、規模が小さいがために費用効率が悪いなど、地域性により費用の価値がかなり多様となる。物価は、地方学区ごとに生計費指標（a cost-of-living index）を用いて費用の調整を行うことができる。また地域性は教員給与に直接的に反映される。居住環境がいいかどうかは、優秀な教員の雇用

に影響を与える。犯罪率が高いなど居住環境が悪い地域は、なかなか教員が集まらないという状況にある。そのために同じ水準の教員を採用する場合でも、居住環境が厳しい地域にある学校では、給与水準を他の地域よりも高いものにしておくことが必要となる。したがって、こうした多様性をいかに組み込んで、教育のインプットを捉えるかが問題となる。

生徒のニーズが問題となるのは、家庭の貧困さ、心身の障害、英語を母語としないといった教育を受ける上での様々なハンディを持つ子どもには、他の子どもよりもより手厚い教育が必要となり、そのハンディをどのように捉えることができるかが問われる。

次に、アウトプットはさらに複雑である。教育により生み出されるものをどのように捉えるのか、必ずしも客観的に数値などで表されるものだけではないことから、難しい問題である。学校のアウトプットは、学校や生徒の業績として捉えられる。**performance** あるいは **achievement** と表現されることが多い。その中心は学業成績である。ペーパー試験の点数によって捉えるのが一般的である。1983年の「危機に立つ国家」以降は、学力向上への人々の意識が高まり、試験の成績の向上を学校が強く求められている。しかし、学校での教育による結果は、試験の成績に限定されるものではないことは言うまでもない。こうした狭い捉え方は、アメリカ合衆国において人々が学校に求めている目標を考慮しないものとなる。性格、市民性、心身の健康における改善を促進することも学校に期待されることである。また学校における経験自体が価値あるものとして捉えられることもある。そういう中で、学業成績に焦点を当てることは、学校のアウトプットを捉える困難さを縮減することにはなる。しかしそれでもなお、どのように測定するのか、それが本当に学力を正確に捉えているのか、教育の成果をどのように測定するのか、それらについて関係の一致はなく、困難さは解消されるわけではない²。

インプットもアウトプットもいずれも、一元的に、単純に捉えられるものではなく、様々な要素を考慮する必要があるとともに、究極的には、学校の社会的責任をどのように捉えるか、公教育に関する基本理念の捉え方が問われてくると言えよう。

(2) 教育費支出と生徒の成績の変化

学校財政制度のあり方に対して、「お金は意味があるのか (Does Money Matter?)」という問いが発せられている³。そこには、ひとつには公教育に対する公費の投入に対する懐疑がある。それは、教育費支出は著しい増大を示しているにもかかわらず、その間の生徒の成績は伸びていないというものである。公費が効率的に用いられていないという批判である。ハヌシェク (Eric A. Hanushek) によれば、全米の公立初等中等学校の実支出額は、1890年には20億ドルであったのが、1990年には約1900億ドルに上昇、GNP比で言えば、1890年には1%未満であったのが、1990年には3.5%以上に上昇、生徒1人当たり実支出額についてみれば、1890年には164ドルであったのが1990年には4,622ドルに上昇したという。これに対して生徒の成績は、全体的にはせいぜい横ばい、むしろ低下傾向にあると捉えている。1967年から1993年までのSATの成績の推移について、1960年代半ばから1970年代の終わりまで、SATの成績は低下傾向にあること、1980年代にはいって回復傾向が見られるものの、一貫性はなく、また十分なものではないこと、マイノリティの生徒の成績は、そのギャップは縮小しているものの、白人の生徒より常に成績は悪いことを指摘している。また1970年代初めから1990年代初めまでのNAEPの成績についても検証し、読みの成績はわずかに上昇しているものの、数学の成績は改善が見られないこと、理科の成績は低下していること、黒人と白人の生徒の成績のギャップは縮小しているものの、まだまだ大きいことを指摘している。これらのデータに基づき、生徒の成績に改善が見られないことを強調している⁴。こうした見方から、ハヌシェクは、教育改革を進めるにあたってより多くの資金を求める考え方を批判し、効率的な資金の運用を促す仕組みを整えることを主張する⁵。

以上のようなハヌシェクの主張に対して、それとは反対の解釈をする見方もある。教育費支出額の推移について、デフレーターが問題にされている。それは、教育制度に用いられる費用は、一般の価格デフレーターよりも早く上昇するという点である。教育のような労働集約的なサービスにおいては共通の現象である。したがって、初等中等教育に適した指標で計算すると、その上昇率の値はかなり小さくなる。1970年代半ばから1990年代初めまでで、一般の物価

指標では 50%の上昇のところ、初等中等教育に適した物価指標では 29%の上昇に過ぎず、またこの上昇も通常の生徒についての教育費に限ると、まだ実際よりは大きな値であるという。というのも、その上昇の多くは、障害のある子どものための特別教育に充当されてきたからである⁶。しかも障害のある子どもたちの多くは、テストを受けていないという事実がある⁷。また生徒の成績についても、人種、民族による違いに注目するならば、ヒスパニック系の生徒や黒人の生徒、成績の低い白人の生徒についてみると、実質的な成績向上が見られた。つまり、NAEPの点数で横ばいかわずかな上昇になっていたのは、不利な立場にあるとは分類されない大多数を占める白人の生徒に対してのみの減少であり、マイノリティであるヒスパニック系の生徒や黒人の生徒については、成績は伸びていた⁸。とりわけ、テネシー州などでのクラスサイズ縮小の影響に関する研究は、マイノリティの生徒に重要な影響を及ぼしていることが実証されており、資源投入が特にマイノリティの生徒に意味のある結果をもたらしていることが研究によって示されている⁹。

ハヌシェクの見方に対しては、教育費の上昇は実際よりは過大に測定され、生徒の成績の低下傾向も、生徒の属性や家庭背景を考慮しない不十分な分析であったと批判されているわけである。ただこうした批判も、教育費の投入が高い成果を生み出したという結果を捉えていたわけではなく、効率性、生産性を高める必要性を認識していたことには変わりはない。ただ、「お金は意味があるのか」という問いに対して、NOの立場とYESの立場とでは、インプットとアウトプットの関係についての認識、さらに実際の学校改善の方策についての認識に大きな違いをもたらしている。

(3) 「お金は意味があるのか (Does Money Matter?)」

教育、とりわけ学校教育に関わって、それに投入した資源の量、質と学校教育の成果との間に関係があるのか、あるとすればどのような関係なのかが問題とされてきた。こうした問題について大きな影響を与えたのは、1966年に公表されたコールマンレポートであった。コールマンレポートは、1964年の公民権法によって、人種による教育機会の不平等の実態を調査し、議会に報告するように求める規定に基づき実施されたものである。このレポートでは、学校教育

制度が、生徒の家庭的背景、人種による不平等を克服するような役割を果たしていないということを告発するものであった。つまり、学校に投入された様々な資源が、結果として、教育機会の平等を保障するという成果をもたらしてはいないということを意味した。どれほど資源を投入したとしても、学校教育制度に求められる教育機会の平等という目的を果たしていないことになり、インプットとアウトプットとの関係性があらためて問題とされることとなった。

その後、インプットとアウトプットの関係性を明らかにしようとする教育生産関数に関する多くの研究が行われるに至っている。こうした研究動向の中で、問題とされてきたのは、それらの研究の結果において、一貫性のある、すべての研究者が合意できる結論が導き出せていないということであった。こうした状況の中で、ハヌシェクの提起、すなわち「学校の支出と生徒のパフォーマンスの間には、強い、制度的な関係はない。」ということが示され、論争を引き起こすことになった。

ハヌシェクは、1970年代から1980年代にかけて公表された38の論文や研究書に用いられた187の研究を対象として、インプットの変数とアウトプットの変数の間の関係に関する検証を行った。取り上げられたインプットは、教員・生徒割合、教員の教育水準、教員の経験、教員給与、生徒1人あたりの支出、管理的インプット、施設の7項目であり、これらのインプット変数と生徒の成績との関係が統計的に検証されたわけである。その結果、変数ごとに数値は異なるが、統計的に有意で、しかもポジティブな関係、すなわちインプットの資源をより多く投入すると、その成果もプラスに増大するという関係となったのは、せいぜい3割程度になった。こうした結果に基づき、ハヌシェクは、上述した「学校の支出と生徒のパフォーマンスの間には、強い、制度的な関係はない。」という結論を導き出し、大きな反響を呼ぶことになったのである。この結論は、多くの文献において引用されることとなった。

以上のようなハヌシェクの研究に対して、1990年代に入ってから、その研究手法に対する疑問が提示され、その結論を再検証する動きが活発となった。ハヌシェクと同じ研究を対象としながら、異なった結論を導き出す研究が見られるようになった。ヘジス (Larry V. Hedges) らは、ハヌシェクの分析手法¹⁰を問題にし、統合有意差検定 (Combined Significance Tests) と効果量分析 (Effect

Size Analysis) を行って、ハヌシェクと反対の結論、すなわち大部分の資源について、資源と成果との間に正の関係が支持されるという結論を導き出した¹¹。さらに、1990年以前の文献に関して総合的な検討を行ったグリーンバルド (Greenwald) らの研究は、分析対象の文献を精選し、データの妥当性を高める作業を経たのち、ヘジスらと同様に、統合有意差検定と効果量分析の方法を用いて、生徒1人あたりの支出、教員の能力、教師教育、教員の経験、教員給与、教員・生徒割合、学校規模の変数ごとに分析を行い、広範囲の学校のインプットが生徒の成績にポジティブに関係し、その関係の大きさは、支出において並みの増大が成績における有意な上昇をもたらすことを示唆するほど十分に大きいものであるという結論を導き出した¹²。

以上のように研究結果が正反対に対立する中で、より正確に、その関係を明らかにしようとする研究が進められている。例えば、タイラー (Corrine Taylor) は、教育のインプットを測定する際に、各地方学区の費用負担の実態や生徒の抱えるニーズの違いを踏まえることの重要性を指摘し、単純な生徒1人あたりの教育費支出ではなく、そうした違いを調整したインプットを測定し、その数値と生徒の成績との関係を明らかにしようとした。その結果、両者の間に強い関係があるという研究仮説を強く支持するまでには至らなかったが、正の関係があることは示された¹³。また、ウエングリンスキ (Harold Wenglinsky) によって、地方学区の教育費支出を一括して扱うのではなく、様々なタイプに分類し、生徒の成績に影響を与えるタイプの教育費支出に焦点を当てるとともに、学校風土に着目し、それが生徒の成績に与える影響を考慮した研究も行われている¹⁴。

このように教育制度において、インプットとアウトプットの間に相関関係があるのかどうかに関する研究では、すべての者が合意できる結論が導かれているわけではないものの、研究手法の改善などその解明に向けた研究が続けられている。ただ最近では、両者の関係をより緻密に、正確に捉える研究が深められることにより、正の関係にあるとする見方が有力になっているように思われる¹⁵。

(4) 教育生産関数 (education production function)

以上のように、「お金に意味があるのか」という問いが投げかけられてきたのは、ひとつには、財政事情の厳しさにあるといえる。すなわち潤沢な財政的ゆとりを期待することができず、限られた資源の効率的運用が強く求められている。第二には、学校の質に対する不信感があると思われる。公教育費の上昇が見られるにもかかわらず、学校は、生徒の成績を十分に引き上げていないのではないか、という不信感である。

学校に投入された資源が、効率的に、しかも効果が上がる方法で、用いられているのか、そうした問いに答えるために、インプットとアウトプットの関係について実証的な研究がなされてきた。その中で、生産関数に関する経済学的概念が、生産プロセスにおいてインプットが体系的に望ましい成果に転換される方法に光を当てており、両者の関係を実証する枠組みを示す点で重要な役割を果たしてきた¹⁶。しかし、上述したように、これまでの研究において一貫した結論を得ることはできておらず、また、生産関数によって教育のプロセスを描くことはできないのではないかといった批判もある。こうした問題に 대응するために、複雑な教育プロセスの実態を捉えることができるようなより緻密な方法が探究されている。ライス（Jennifer King Rice）は、4つの問題を提示している。すなわち第一に、教育のインプットには様々な資源があり、それらが相互に絡み合っただけで全体的な資源のパッケージを形成している。そうした資源の複雑な形態を踏まえることが必要となる。これまでの研究は、そうした資源の間の複雑な相互作用に注意を払ってこなかった。第二に、教育の生産プロセスの多面性に注意を払うことである。教育のプロセスには、家庭も関わり、また学級、学校、地方学区のそれぞれの影響が、生徒の教育体験の全体を形成しており、その多面性を捉えることが必要となる。第三に、単一の生産関数だけが妥当するわけではないことを認識し、多様な生産関数の存在を探求し、その上で、共通の生産関数を共有する生徒群を確認することが求められる。第四に、教育のダイナミクを捉えることである。ある時点での教育の結果の状態は、様々なインプットの累積的な影響の結果であることから、ある特定の時点よりも、変化や成長の観点から影響を測定することも必要となる¹⁷。

以上の方法のほか、インプットとアウトプットの関係の効率性を測定する方法としては、3つのものがある。それは、調整業績測定（Adjusted Performance

Measures APMs)、データ包含分析 (Data Envelopment Analysis DEA)、費用関数 (Cost Functions) である。APMs は、学校のコントロールの及ばない要因の影響を推定する技法である。DEA は、学校の効率性の違いを相対的に測定する技法である。費用関数は、特定のアウトプットを生み出すために必要な最低の費用を捉えるものである¹⁸。これらの方法は、いずれも、教育生産関数と同様に、経済学的なアウトプット・インプット理論を基礎にしている点で共通するものである。

教育は、当然のことながら、様々な要因が影響する複雑な営みである。インプットとアウトプットとの関係を量的に測定しようとする場合には、その複雑さを単純化して捉えることになる。そのため、その結果得られた知見が必ずしも現実の全体を正確に表していないということが考えられる。それゆえ、アメリカ合衆国では、これまで見てきたように、現実の教育に即してその要因をとりあげ、教育にプロセスを捉え、解釈することに取り組まれている。さらに、様々な方法が用いられているが、同じデータを用いて分析したとしても、方法が異なれば、異なった結果になることが示されている¹⁹。このことは、学校に関わるインプットとアウトプットとの関係について信頼できる形で実証することが非常に困難であることを示しており、またどのような地域、学校でも通用する教育生産関数の標準的なモデルを確定することはできない、あるいは望ましくないという見方も示されている。学校が抱える様々な条件を考慮に入れるとき、単純にインプットとアウトプットとを関係づけることは、実際の状況を正確に捉えたことにはならないであろう。またそうした知見は、現実をゆがめて捉えることにもなりかねない。したがって、学校を改革する戦略を考えるとき、どのような条件の下で、どのようなやり方が、その目標を達成することになるのか、個別、具体的に、そしてその条件に適した方法を探求していくことが求められる²⁰。

ライスは、教育生産関数の研究は、決して万能薬ではないと述べている。生産関数のパラダイムは、生徒のテストの点数の観点から測定される効率性をもっぱら捉えるものであるが、教育はその観点からだけで捉えられうるものではなく、他の社会的価値、例えば公正や自由といった観点からの評価も必要となる。そのためには、政策担当者には、規範的判断も欠かせない。ライスは研究

の有用性に対する的確な認識の重要性を述べている。²¹ 教育生産関数の研究は、学校での教育の現実の姿をより正確に記述できるように発展する必要があるとともに、その限界を的確に踏まえた価値判断も重要であるといえよう。

第2節 「効果ある学校研究」と財源保障

教育生産関数による研究は、学校における教育の効率性を量的に測定するものであったが、ケーススタディなどの研究方法により質的に学校の効果を測定する研究の流れもある。効果的學校（effective schools）の研究がそれである。成功している効果のある学校を対象として取り上げ、生徒の学習に貢献している組織的要因を明らかにしようとするものである²²。量的研究では、現状を客観的に把握する上では有益であるが、実際にどのようにすれば効果的な学校になるのか、その方法に関しては、質的な研究が必要となる。効果ある学校の研究はそうした改革の必要性に応えるものであり、多くの研究が蓄積されるとともに、実際に学校において実現する実践運動も連動して展開されている。

効果的學校研究は、コールマンレポートなどの研究が、生徒の家庭的背景が学校教育の成績の相違をもたらしているという結論を導き出したのに対して、学校は生徒の成績の違いを生み出している、とりわけ学校の組織的要因が生徒の成績の違いをもたらすという結論を導き出してきた。つまり学校の間の生徒の成績の相違は、組織的要因によるものであり、生徒の能力、家庭的背景、社会階層といった要因ではないということが主張されるようになったわけである²³。

効果的學校研究やその運動に携わる人々は、次のような前提を共有していた。すなわち第一に、貧しい、マイノリティの子どもに基礎技能を教えることにおいて、標準テストによる測定により、著しく効果的である学校が確認できること、第二に、これらの効果的學校は、その成功と関連があり、教育者が操作できる領域にうまく存在している特質を示していること、そして第三に、成功しているとは思われない学校を改善するための基礎を効果的學校の特質が提供すること、という3点である²⁴。

1983年の「危機に立つ国家」以降の教育改革の動向の中で、教育水準の向上に対する関心が高まるにつれて、また限られた資源を有効に用いる効率性に対

する意識も高くなる環境において、高い業績を上げる学校のあり方に対する研究が促されることになる。1989年に当時のブッシュ大統領の呼びかけで、全米の州知事との教育サミットが開催され、様々な改革案が提言された。このサミットにより、1990年代以降の教育改革の方向が示されたが、その中で、21世紀に向けた新しいモデルとなる学校デザインを創る民間の非営利団体を創設が提案された。この提案によって、1991年に New American Schools Development Corporation、今日では、New American Schools (NAS) と呼ばれている組織が設立された。NASは、次のような方策により、学校や教育制度を再活性化することをミッションとしている。第一に、高い業績の学校のための質の高い、総合的なデザインを創ること、第二に、これらのデザインを用いている学校が、すべての子どもたちに高いレベルで学業ができるように支援することができることを証明すること、第三に、高業績の学校を作ることに対する制度的障害を特定すること、第四に、現在の学校と同じコストで新しい学校を運営すること、第五に、そのデザインを広く実施する戦略を発展させ、その戦略を支援する能力を打ち立てること、という5点である²⁵。

以上のような効果的学校の研究やその改革運動は、学校を改善するためのモデルを提示する意味を持つ。これらは、資金が最終的に用いられる学校の内部に焦点を当て、そこでの組織的活動が成果を挙げるための方策を研究することにより、資金の効率的な運用を追求しようとするものとして捉えることができる。教育成果向上の観点から学校財政制度のあり方を考えていく場合に、資金がどのように用いられているかに関心を払うことが必要となる。学校における教育の成果を高める方策と学校財政制度とのつながりを見ることができる。

第3節 アカウンタビリティ制度の整備

(1) アカウンタビリティの要求運動の展開

投入した資源に見合った成果が上がっているのかどうか、行政に対してその責任を問うアカウンタビリティの制度が、アメリカ合衆国では整備されてきている。アカウンタビリティの要求が活発に提起されるようになったのは、1960年代後半以降であり、州においてアカウンタビリティ確保のためのさまざまな方式が整備されてきた²⁶。その背景としては、大量のドロップアウトや学力の

低下が顕著となり、教育の生産性に対する疑念が高まったこと、重税負担を強いられた市民が教育費に対する反感を高めたこと、消費者の意思決定への参加要求が高まり、その満足度を得ることが重要となったこと、などが指摘されている²⁷。また各州におけるアカウントビリティの確保の方式は、多様な方式が採用されていたようであり、パフォーマンス・コントラクティング（Performance Contracting）という外部請負制度を活用した方式、NEAによる専門職化運動を通じて、教師の自律性において責任を確保しようとする方式、ヴァウチャー制度など学校選択制度を通じて責任を確保しようとする方式が展開されていたという²⁸。

アカウントビリティの要求は、1983年の「危機に立つ国家」以降の教育改革の展開により、その内容に影響を受けることになった。すなわち、学力低下に対する強い危機意識に促され、生徒の学業成績の向上を明白に求めるものとなったと捉えられる²⁹。「危機に立つ国家」は、学力低下に対する警鐘を鳴らすものであったが、1990年代に入り、全米的に到達目標を具体的に明示し、その実現を全米の学校に求めていく動きが展開されるようになった。結果を出すように具体的に求められるようになっていったといえる。

「危機に立つ国家」は、全米的に教育が重大な問題に直面していることに警鐘を鳴らしたが、それは具体的な基準を設定し、それによる改革を進めることを対応策として示していたわけではない。この警鐘に促され改革運動が進められていく中で、基準に基づく改革運動（standards-based reform movement）あるいは単純に基準運動（standards movement）と呼ばれる運動が全米的に展開されるようになったのは、基準に基づく教育がアメリカ教育の2つの重大な弱点を緩和する可能性を持っていることが明らかになってきたことにあると考えられる。その2つの弱点とは、一貫したカリキュラムが欠けていることとアウトプットよりもインプットを強調する見方であった³⁰。前者の問題は、教師によりその授業内容、方法が異なり、教師相互にその内容についても調整が取れないままであるという問題である。アメリカの学校は各学年において何が取り組まれるべきか、はっきりとは示してきたとはいいがたい状況であった。後者の問題は、インプットかアウトプットかをめぐる問題であり、古い考え方ではインプットを重視し、教育はプロセスと制度として、努力と意図として、

投資と希望として捉えられるが、新しい考え方では、教育は達成された結果であると捉えられ、結果の証拠がなければ、教育はないと捉えられる。基準による教育は、カリキュラムを明確にし、そして教育の結果を明らかにするものであり、教育改革の戦略として広がっていったと捉えられよう。

(2) 教育サミットの展開とアカウンタビリティ制度の整備の動向

教育の成果をあげることを具体的に求める動きをいっそう促したのは、1989年に初めて開催され、1990年代半ば以降活発に開催された教育サミットであった。これは大統領の呼びかけで、全米の知事が集まり、教育改革について議論し、声明を公表したものであった。このサミットにより、目標設定という考え方が示され、新たな動きを刺激することになった。このサミットの後、全米の教育目標を明示した「Goals 2000：アメリカ教育法」が成立し、2000年までの全米的な教育目標の設定が行われた。その後、1996年、1999年、2001年と教育サミットは開催され、設定された目標の実現に向けた取り組みが議論され、実施されてきた。そうした動きの中で、アカウンタビリティを確保するための制度化が、ほとんどすべての州において取り組まれてきている。

ここで、アカウンタビリティ制度とは、「特定の機能領域において変化を生じさせることを意図したある結果を、パフォーマンス指標に与えることにより、特定の教育目標を達成するために用いられる」と定義されている³¹。

1)1996年教育サミット

1996年のサミットでは、ビジネス界のリーダーも招かれ、ビジネス界の意向が強く反映されたものとなった。そのサミットは、アカデミック基準を定義する特別なステップをとり、学校を結果に対して責任をもつ存在にすることを宣言した。知事は、アカデミック基準を発展させ、それらを迅速に州政策に移すことを宣言し、ビジネスリーダーは、生徒の成績証明書に反映されているアカデミックの到達度を、採用の過程で考慮することを宣言した。ビジネスリーダーの参加は、新しい意味でのエネルギーと緊急性をテーブルにもたらした。ビジネス界の関与は、以前にはなかった政治的支援と合理性の要素を加えた。全米のビジネスリーダーは、目標を設定し、基準を定義し、教育の進歩を測定す

る努力に対する頼りになる支援者であった³²。目標設定、基準設定、教育の進歩の測定を行い、学校を結果に対して責任を持つ存在とすることを宣言したものであり、アカウンタビリティ制度の整備を促すものであった。

このサミットの後に、各州においてアカウンタビリティ制度が急速に整備されていくことになる³³。まず、基準設定についてみると、英語、数学、科学、歴史／社会科という主要な4教科に関する基準を設定していた州は、1996年においてはわずかに14州であったのが、1999年には45州にまで増加した。こうした基準の設定に応じて、その成果の評価のあり方に変化が見られた。1996年において、39州が州全体の評価を行っていたが、そうした評価は、基準に対する到達度を評価するというよりも、学校や地方学区の熱を測るために用いられたに過ぎなかった。ところが、2000年までには、48州が読みと数学に関する評価を行うようになったが、それは、州の基準に対する生徒のパフォーマンスを評価するものであり、設定された基準に応じた評価制度の整備が進んだと捉えられる。さらに、評価結果に対する対応においても変化が見られた。1996年において、高い業績を上げた学校に報酬を与えていた州はわずかに7州、業績の低い学校に援助を与えていた州はほとんどなく、制裁を与えていた州は11州という状況であったが、サミット後には、業績の低い学校を公に知らせる評価制度を用い、業績の低い学校に対して援助を与える州が19州、十分な進歩をするのに失敗している学校に対して何らかの結果を与える州が16州、年々重要な進歩をしている学校に報酬を与えている州が14州となった。基準設定や評価制度の整備に比べて、かなり少なくなっているものの、評価結果に対して何らかの対応を制度化している州が増えたことは明らかである。その他、州は、生徒に対するインセンティブを設定するようになっている。卒業試験、進級試験の設定、成績の低い生徒に対する対策をとるよう学校に要求し、資金提供をする州がある。

2)1999年教育サミット

1996年のサミットからわずか3年後に、更なるサミットが開催された。この1999年のサミットは、1996年のサミットで宣言された目標設定、基準設定、教育の進歩の測定を実施するだけでは、十分な成果を挙げられないことが問題とされたと見ることができる。次のようなことが問題として指摘されていた³⁴。

- ・すべての生徒が新しい基準を満たすということを保障するために、学校内でどんな変化がなされる必要があるのか。
- ・より高い基準を目指して教えるようにどのように教師を準備させ、教師のための基準も引き上げなければならないのか。
- ・新しい基準を重大に受け取るように学校と生徒を促すために、どんなタイプの報酬とパフォーマンスのための結果が必要となるのか。
- ・結果に対する厳しいアカウンタビリティを維持しながら、学校の間でより大きな選択と多様性をどのように促進するのか。
- ・これらの努力において成功するために必要な、強力な公のサポートをどのように保障するのか。

こうした問題は、学校において成果を挙げるために何をすべきか、その方策を明らかにすることが認識されていたと言えよう。それが 1999 年のサミットの課題であったと捉えられる。

1999 年サミットでは、州知事、ビジネス界のリーダーのほかに、教育関係者が加わることになった。教育長、教育委員、州長官、大学の学長からなる教育関係者が、州知事やビジネス界のリーダーと同じテーブルに着くことになった³⁵。

このサミットで提案されたことは、第一に教師の質を改善すること、第二にすべての生徒が高い基準に到達できるように援助すること、第三にアカウンタビリティの強化、という 3 点であった³⁶。教師の質を改善するために、教員養成教育プログラムを改善し、その入学と卒業の要件を引き上げること、より高い基準に向けて授業ができるように知識と技能を教師に与え、授業を改善し、組織の変革を経営できる技能をスクールリーダーに与えるプログラムに職能開発のための資源を集中させること、優秀な教師やスクールリーダーをひきつけるための競争的な給与構造を発展させることをサミットの声明は提案していた。

生徒の成績を引き上げるための援助に関しては、学校レベルでの取り組みについてさまざまな提案がなされた。厳格なカリキュラムを編成すること、州の基準やテストに見合った職能開発プログラムを作ること、学校選択やチャータースクールを拡大させ、すべての学校に職員や資源に関する自由、管理権を与えること、基準を満たしていない危機的な生徒に対するプログラムを発展させ、

またそうした生徒のためのボランティアのチューターを養成すること、が提案された。

結果に対するアカウントビリティの強化に関しては、成功に対するインセンティブと失敗への対処を設定すること、教育者に対する柔軟性と支援を増大させること、校長や教師が同僚を選んだり予算をコントロールしたりする能力を向上させること、著しく成功している学校を認め、報酬を与えること、低い業績の学校には追加的援助や資源を持って介入すること、などが提案された。

以上のように、成果の向上のための具体的な提案がなされていた。それらの提案はいずれも、学校や教師に焦点が当てられ、その能力を向上させ、またインセンティブを与えながら、必要な支援を提供し、学校レベルで、生徒の成績向上のための取り組みを促す方策が提案されていたと捉えることができる。

1999年の教育サミットで提案されたことは、多くの州で実行に移された。特に1999年段階ではまだあまり取り組まれていなかったアカウントビリティ制度についても、進展が見られた。学校に関するレコードカードを求めている州は、1999年では36州であったのが2001年には44州に増加、すべての学校に順位をつけるあるいは成績の低い学校を特定している州は、1999年には19州であったのが2001年には27州に増加、成績の高いあるいは著しく改善した学校に報酬を与えている州は、1999年には13州であったのが2001年には20州に増加、失敗している学校を閉鎖する、あるいは再建する権限を持つ州は1999年には11州であったのが2001年には13州に増加、というように、いずれも増加傾向にあった³⁷。全体的に見れば、レコードカードを除けば、せいぜい半数の州かそれ以下の州しか制度化がなされておらず、結果に対するアカウントビリティを具体化するのとは容易なことではないと推測することができる。

3)2001年教育サミット

2001年の教育サミットでは、生徒の間の成績の格差、とりわけ、白人の生徒とマイノリティの生徒との格差が、1990年代に拡大したことを問題視し、格差の是正に取り組みながら、パフォーマンスの改善を援助することが目指された。そのための方針として、次の3つが提起された。すなわち第一に結果の測定、第二にアカウントビリティの強化、第三に授業の改善という3つであった³⁸。

第一に、結果の測定については、子どもがどのように学んでいるかに関して、

教師や保護者がより理解できるようにすることだけでなく、生徒の成績の改善が必要なところに資源や支援を集中させることができるようにすることが目的とされる。具体的に、次のような方針が示された。

- ・基準に対する進歩を測定するテストになるようにテストの質を変えること。
- ・生徒、保護者、教師が、何がテストされるかが分かるように、制度の透明性を高めること。
- ・テスト結果が可能な限り早く学校や保護者に返されるように、制度の有用性を高めること。
- ・生徒や学校の進歩を毎年追跡することができるように、州のテストの制度が、その結果を学年ごとに比較することができるように、比較可能性を高めること。
- ・州のテストが地方や教師によるテストと一貫性を持つこと。
- ・データを戦略的に用いること。

第二に、アカウントビリティの強化については、すべての生徒が高い基準に到達するための平等な機会を保障するために、州のアカウントビリティ政策は、確かで、公平で、バランスの取れたものであることが必要であるとして、以下のような方針が示された。

- ・十分に段階を踏んで導入すること。学校が基準に沿ったカリキュラムを実施し、教師に基準に基づく研修を提供するための十分な時間と支援があることを、アカウントビリティ制度は保障する。
- ・介入の前の援助。アカウントビリティ制度は、成績の低い学校に対して、介入する前に援助を提供する。
- ・より柔軟な制度。成績の低い生徒に対する介入や支援を提供するために、学校カレンダーや授業日数や年数を拡大したり、大規模なチュータープログラムの開発を奨励したり、柔軟に制度を再編成する。
- ・制裁。アカウントビリティ制度は、失敗している学校に生徒が閉じ込められたままであることを認めない。技術的財政的援助の後でも失敗している学校が進歩することができないならば、学校のマネジメントを変化させたり、スタッフを入れ替えたり、生徒を他の公立学校に転校させる選択権を保護者に与えるなど、より思い切った行動を州は取るべきである。
- ・アカウントビリティの共有。校長、教員、教育行政担当者、政策担当者すべ

てが、アカウンタビリティに関わり、責任を持つようにする。

- ・大学入学や就職との連携。ハイスクールの評価が大学入学基準と一致すること、企業と連携して、ハイスクールの成績により就職の採用などで優遇するなど、生徒のインセンティブを与えるようにする。

第三に、授業の改善については、教職をより魅力的なものにし、教師が結果に対して専門職的な責任を受け入れるようにならなければならないとしている。具体的には、以下のような方針が示された。

- ・採用と養成教育。多様な人材を採用できるようにするとともに、教科内容、州の基準、効果的な授業実践に対する深い理解ができるような養成教育が必要である。

- ・手段と支援。基準に合致した質の高いカリキュラムや教材が必要である。さらにそうしたカリキュラムや教材を実践に移すことができるように、教師に対する研修が必要である。

- ・教員給与。教員給与を競争的にし、技能、業績、責任に応じて給与に差をつけ、そして数学や科学のように重要な教科での不足に給与を結びつけるようにする。

- ・ニーズと力量とを適合させること。最も力量があり、経験豊かな教師が、最も援助を必要とする生徒に教えるようにする。

以上のように、成績が向上するための具体的な方針が示されていたと言える。これらの方針は、いずれも連邦政府によって設定されたものではなく、州知事をはじめ、ビジネス界や教育関係者が関わって作られたものである。実際の当事者の意向が反映された形で、方針が示されていたと捉えられる。

(3) 教育改革時代のアカウンタビリティ制度の概要

1) アカウンタビリティ制度の改善の観点

これまで見てきたように、1990年代には、教育内容に関する基準設定とその水準向上、教育の成果を測定する評価制度の整備、成果の向上を促すインセンティブを伴うアカウンタビリティ制度の整備が進められていた。これらの要素は相互に密接に関連しており、教育内容の基準、評価制度をも含めて、アカウ

ンタビリティ制度として捉えることができる。各州において、アカウントビリティ制度は教育改革の取り組みの中で、改善が図られてきている。

では、アカウントビリティ制度は、どのような観点から評価され、その改善に取り組みられているのか。アカウントビリティ制度に対する評価の観点についてみておこう。

<Achieve Inc.による評価>

1996年の教育サミットの後に、州の改革を支援する組織として設立されたAchieve Inc.³⁹は、1998年から各州の制度をベンチマークする取り組みを行っている。それは、各州が自らの政策や業績を他の州や国々の最善のものと比較し、その改善を図ることができるように、評価をして情報を提供する取り組みである。1998年に、そうした取り組みを促進するためのプロジェクトがミシガン州において実施された⁴⁰。そこで、ミシガン州においてどのような評価がなされたのか、具体的に見ておこう。

まず評価の観点についてみておくと、教育内容の基準に対しては、他の州や他の国の基準と比較してどのような内容になっているか、基準が明白で、特定の、測定可能なものになっているのか、基準の質を強化するためにどんな改革が可能か、という点が検討された。評価制度に対しては、州の評価の項目が、州の基準における期待とどれほどうまく適合しているか、州の評価がどれほどチャレンジングか、テストが任意の学年にとって適切な範囲の難しさをカバーしているか、全体として基準に記述されている内容の知識とスキルについてすべての範囲をよく表しているか、という点が検討された。

以上の観点からミシガン州に対しては、次のような評価がなされた。

ミシガン州は、地方学区に対して、モデルとなる教育内容のガイドラインを提供し、コアとなる教科において州の開発した評価を行ってきた。1996年に、州教育省は、それまでの教育基準に代えて、コア教科についてのカリキュラムフレームワークを設定した。生徒の成績の向上の測定のために、初等学校、ミドルスクール、ハイスクールの生徒について、読み、書き、算数、理科の評価を州が行っている。また1999年からは、第5学年、第8学年、第11学年での社会科の評価を始めることになる。州の評価制度は、個々の学校の到達度の結果のレポートに焦点づけられたアカウントビリティ制度の基礎を形成している。

アカウントビリティ制度は、困難にある学校を確認し、警告を発すること、成績の低い学校に追加の財政資源を提供すること、継続して失敗している学校に対しては、財政的ペナルティを課したり、管理権を剥奪したり、閉鎖したりすること、をその内容とするものであった。

以上のような制度に対して、次のような指摘がなされた。すなわち、ミシガン州の評価制度は、生徒に対して高い期待を設定していて、継続して支持を受けるに値するけれども、州は、それらの期待をカリキュラムフレームワークの中で十分に示していない。アカデミック基準であるカリキュラムフレームワークの問題が指摘されていた。それは、基準があまりにも広く、あいまいであること、その結果として、生徒、保護者、教師、そして全体としての地域が、テストが何を期待しているのかを十分につかめなくなっている点が問題として指摘されたわけである。教育者や一般の人々に、アカデミック基準をより明確に伝えることを追求するには、テストの期待を反映するように現在の基準を修正するか、現在の基準を明確かつ拡大させ、評価テストとより関連性を持つような補助的文書を開発し、配布することが考えられるとして、改善のための方策として提言されていた。

以上のような指摘から明らかなように、成果を測るための基準をより明確にすること、そしてそれを生徒、保護者、教師、地域にはっきりと伝えることにより、目標を明確に定めることが求められていた。それは、透明性を高めることに加えて、成果の目標、基準と評価のためのテストの内容とを関連づけることを促すものであった。

<アメリカ教員連盟による評価>

州のアカウントビリティ制度については、アメリカ教員連盟（American Federation of Teachers、以下 AFT）による調査報告が 1995 年から 2001 年まで毎年なされている。

AFT の各州の改革努力に対する評価基準は、以下のとおりである⁴¹。

・教育内容の基準

第一に、4 つのコアとなる教科（英語、数学、理科、社会科）の基準を持っているか、あるいはそれを発展させるプロセスにあるかどうか。具体的には、生徒が何を知り、何をすることができるようになるべきかを記述する基準を持

っているかどうかを見るものであった。基準の質ではなく、4つのコアとなる教科について何らかの基準を持っているかどうかチェックされた。

第二に、基準が、共通のコアカリキュラムを提供するのに十分明白で、具体的であるか。基準の内容がチェックされた。具体的には、基準は、各教科において生徒が学ぶべき共通の内容と技能を学年ごとに定義しなければならない。基準は、共通のコアカリキュラムにつながるほど十分に定義され、総合的でなければならない。基準は、教科領域の内容にしっかりと根づいていなければならない。基準には、生徒が学ぶように期待される内容について明白に、はっきりと示されていなければならない。ハイスクールのコースについて編成される基準は、すべての生徒が取るコアのコースを定義しなければならない。以上のような要素を備えているかどうかチェックされた。

・評価制度

州は、すべての生徒が基準を達成しているかどうかを測定する評価制度を持っているか。その評価制度は、4つのコア教科のすべての基準と適合しているか。州は、初等学校、ミドルスクール、ハイスクールのそれぞれで評価しているか。このような観点から、州の改革努力が評価された。

・生徒に対する援助とインセンティブ

州は、基準を達成していない生徒に対して追加的援助を提供し、資金を提供しているか。州の評価結果に基づいて、生徒の進級の決定をするように学区や学校に求めているか。州は、卒業試験あるいは基準にリンクした卒業証書の制度を持っているか。この3つの観点から、生徒に対するインセンティブのあり方について評価がなされた。

以上の諸点のほか、2001年の調査報告では、カリキュラム、アカウントビリティ制度の一貫性も評価項目に上がっていた。カリキュラムの判断基準は、カリキュラムが学年ごとに知識と技能の進歩と発展を示す学習の連続性を組み立てていること、教育内容の基準と適合している読み物、教科書、ソフトウェアなどの教材を特定していること、教育内容の基準を教えるのを助ける授業の方法と技術に関する情報を提供していること、教育内容の基準を習得するのに必要な生徒の活動の質を明確にするパフォーマンスの指標を提供していること、

教育内容の基準に基づいて授業計画と単元を普及させること、この5点が備わっているかどうかの評価された。制度の一貫性の判断基準は、教育内容の基準、テストの内容、インセンティブの内容など、各要素がうまく調和されて、一貫したものになっておくことが必要であり、そのために、テストが教育内容基準と適合しているか、適合しているテストのすべてが強力な基準に基づいているか、適合しているテストの領域すべてにおいてカリキュラムが開発されているか、すべての進級あるいは卒業の方針が適合しているテストに基づいているか、すべての進級あるいは卒業の方針が州によって要求され、資金提供される介入を含んでいるか、という5点について評価された⁴²。

2) アカウンタビリティ制度改革の展開

では、実際に各州の制度はどのように推移してきたのであろうか。AFTの調査をもとに、1990年代後半から2001年までの制度の変遷を整理しておこう⁴³。

<教育内容の基準>

州の教育内容の基準を改革する動きは、一貫して強いものがある。1996年の調査から2001年の調査まで、まったく同じように、基準に基づく改革への州の取り組みが強いという評価がなされている。すべての州において教育内容の基準を設定している。変化があるのは、基準の内容である。1996年の調査では、4つの教科すべてで、明白で、特定の、内容にしっかり根ざしている基準を設定していた州はわずかに15州と評価されていたが、2001年には30州に上昇したと評価された。それでも、まだ多くの州が基準の内容は不十分と評価されたことになる。それは、基準の内容が幅広く、あいまいである点を問題にしていた。

具体的には、次のようにしっかりとした基準と不十分な基準の例が示されていた⁴⁴。

	しっかりとした基準	不十分な基準
英 語	生徒は、物や出来事を描き、焦点を一貫させ、論理的なつながりをもたせて、特に詳しい説明や明瞭な語彙を用いて各々の考え方を練り上げるような説明的なエッセイを書くことができる。	卒業時に、生徒は、様々な目的と読み手に対して、様々な形態を用いながら、頻繁に文章を書く機会を持つ。
歴 史	生徒は、合衆国の連邦主義が、大恐慌時代に、ニューディール政策によってどのように変容したのか、そしてその変容が今日の合衆国の社会においてどのように継続しているかを描くことができる。	生徒は、重要な歴史的時代に出来事や変化がどのように起こったかを認識し、説明することができる。
数 学	生徒は、面積と周囲の長さを区別し、与えられた状況において、周囲の長さや面積とどちらの考え方を適用すべきかを認識する。	生徒は、幾何学のモデルを用いて、問題を表し、解くことができる。
理 科	生徒は、光合成と呼吸のそれらの生命にとっての重要性についての基礎的なプロセスを描くことができる。	生徒は、システムにおける変化と不変のパターンを比較する。

しっかりとした基準と捉えられているものは、詳細で、具体的に示されている。何を学ぶか、ということよりも、どういことができるようになるべきか、具体的な課題が示されていることがわかる。

<評価制度>

評価制度は、州がテストを行っているかどうか、そのテストが教育内容の基準に適合しているものになっているかどうか、が問題となる。

1996年から、ほとんどの州において何らかのテストが実施されている。それは1996年から2001年まで変わらない。すべての生徒を対象に、4つの主要教科すべてにおいて、初等学校、ミドルスクール、ハイスクールの各段階で少なくとも1度はテストを行っている州は、1998年で23州、1999年で25州、2001年で28州となっている。英語と数学については、2001年において、ミネソタ州（ハイスクールで数学のテストがない）、オハイオ州を除いて、すべての州が何らかのテストをすべての学校段階で実施しているが、理科と社会科については28州にとどまっていた。理科と社会科の評価が難しいことが分かる。

次に、評価制度と教育内容の基準との関係についてみると、2001年において、オハイオ州を除いてすべての州が、教育内容の基準と適合した評価制度をつくっているが、その基準がAFTの基準をクリアしたものになっているか、またすべての教科で、すべての学校段階で評価が行われているか、ということになると、わずかに9州しか実施していないと評価されている。

<生徒に対する援助とインセンティブ>

生徒が何を学んだかに関わりなく、学年から学年へと進級させる実践である社会的進級（social promotion）を行っている州がほとんどであるが、そうした実践をやめて、進級する前に、州の教育内容の基準を達成することを生徒に求める州が、徐々にではあるが増えてきている。すなわち1996年で3州、1997年で7州、1998年で7州、1999年で13州、2001年で17州と増加してきている。

ハイスクールの卒業要件として、試験を課している州は、1996年で17州あり、その中で州の第10学年の教育内容基準の水準以上の内容を問う試験に合格することを求めている州は、わずかに4州であった。それが、1997年には、試験を課している州が20州、州の教育内容基準の第10学年の水準以上の試験を課している州が13州、1998年にはそれぞれ24州と13州に、さらに13州の中で4つの主要教科すべてにおいて、州の教育内容基準の第10学年の水準

以上の試験を課している州が 10 州になっていた。1999 年ではそれぞれ 28 州、14 州、7 州に、2001 年では、試験を課している州が 27 州、4 つの主要教科すべてで州の教育内容基準の第 10 学年の水準以上の試験を課している州が 9 州になっていた。このことから、教育内容基準を州が設定していても、それに関する試験の合格をハイスクール卒業の要件としているところは、かなり少ないことが分かる。1997 年の調査報告では、ハイスクールの卒業試験を課している 20 州の中で、数学と英語の試験は 20 州すべてで課されていたが、理科と社会科について試験を課している州はかなり低くなっていることが指摘されていた⁴⁵。

最後に、成績の低い生徒に対する支援に関してみると、成績の低い生徒が州の教育内容の基準に到達するのを支援するための介入プログラムを要求し、資金提供している州は、1996 年で 10 州、1997 年で 13 州、1998 年で 20 州、1999 年で 29 州と増加していったが、2001 年にはそれが 25 州と減少した。州が、介入プログラムに資金提供することの難しさが表れている。

3) アカウンタビリティ制度の効果

これまで見てきたように、多くの州においてアカウンタビリティ制度の整備と改革が進められてきている。では、この新たな制度が、どのような影響をもたらしたのであろうか。この点に関しては、結論は割れている。すなわち、肯定的に評価する見方と否定的に見る見方である。

肯定的な評価においては、テストやアカウンタビリティ制度を導入している州は、導入していない州よりも成績の向上の度合いが大きいことが示されており、この結果から、問題となるのは、アカウンタビリティ制度を持つべきかどうかではなく、アカウンタビリティ制度を最善にする方法であると指摘されている⁴⁶。これに対して、否定的な評価においては、次のようなネガティブな影響が指摘されている。すなわち、アカウンタビリティ制度の導入により、カリキュラムが狭められ、テストの準備のための授業が展開されるようになること、とりわけ、成績の低いマイノリティの生徒に対してテスト勉強が強化されることにより、テストの点数が上昇したとしても、必要な学習が妨げられており、例えば国語の点数が伸びても、本当の読解力につかないという現実があること、

そのため、白人の生徒とマイノリティの生徒との成績のギャップがかえって広がっていること、そしてマイノリティの生徒にとっての不平等を克服するための資源投入が抑制され、新たな格差を生み出していることが、指摘されている⁴⁷。

(4) 各州のアカウンタビリティ制度

1) フロリダ州

フロリダ州では、1971年に教育アカウンタビリティ法（**Educational Accountability Act**）が制定され、1970年代のアカウンタビリティの運動の先導的役割を果たしたといわれている⁴⁸。1976年には、全米ではじめてハイスクール卒業試験を創設し、ハイスクールの卒業証書を受け取る前に、州が管理する機能的な読み書き能力試験に合格することを生徒に求めた⁴⁹。フロリダ州は、早くも1970年代にハイスクールの卒業要件を明確にするなど、今日につながる教育に関するアカウンタビリティ制度を確立していた州と捉えられる。

1990年代に入ると、アカウンタビリティ制度が大きく改革されることになる。1991年の学校改善とアカウンタビリティ法（**School Improvement and Accountability legislation**）は、フロリダ州教育改革とアカウンタビリティ委員会（**Florida Commission of Education Reform and Accountability**）を創設し、学校において全面的な変化を求めた。この法律により、高い業績を上げている学校に対して報酬を与え、成功していない学校に対して援助を提供することが州に求められた⁵⁰。こうしてインセンティブを与える制度が整備された。その制度は、目標の設定、学校に対する助言委員会（**school advisory councils**）の創設、学校に対する助言委員会による改善プランの策定、生徒の成績に関する基準の設定、成果を検証するテストの創設、成果の低い学校の認定とそれへの援助や介入の仕組みの創設、成果を上げている学校への報奨の仕組みの創設などを含むものであった。

具体的に見るならば、フロリダ州教育改革とアカウンタビリティ委員会は、1995年に、厳格な州のカリキュラム枠組みを創設することを求め、州の評価プログラムを改革するよう勧告した⁵¹。これに基づき、州教育委員会は、生徒の到達基準を設定し、これらの基準に基づき著しく低い学校を確認した。このフ

フロリダ州のアカウントビリティ制度は、「著しく低い学校（Critically Low Schools）」と呼ばれていた。1995年において、「著しく低い学校」として認定された学校は158校、全学校の7%にのぼった。これらの学校は、読み、書き、数学3つの領域ですべて、2年連続で生徒の成績が低い学校であり、地方学区と州から焦点化された技術的援助と追加的資源を受け取った。その後、「著しく低い学校」として認定された学校の数は、1996年71校、1997年30校、1998年4校と徐々に減少していった。さらに、評価プログラムについては、読み、書き、数学における州の基準を生徒が達成した程度を測定するために、フロリダ州総合評価テスト（Florida Comprehensive Assessment Test, FACT）が整備され、1998年に初めて実施された⁵²。また1998年には、著しい成績あるいは著しい成績の改善をとげた学校を認定し、報酬を与える制度も始まり、140校がそうした学校として認定され、540万ドルが報酬として提供された⁵³。

さらに、1999年の改革により、一層厳格なアカウントビリティ制度が確立された。それは、Aプラスアカウントビリティプラン（A+ Accountability Plan）と呼ばれるものであった。その特徴は、学校をABCDFの5段階にランク付けし、最低ランクの学校に在籍している生徒に対してヴァウチャーを提供し、他のうまくいっている学校に転校する権利を与えるヴァウチャー制にある。

1999年当時のアカウントビリティ制度に関わる州議会の意図は、すべての公立学校が受け入れられる水準で生徒が成績を上げることにに対して責任を持てるようにすることであり、学校改善とアカウントビリティ制度は州教育委員会の責任であることが規定されている（Section 1008.33 F.S.）。学校改善とアカウントビリティ制度は、学校ごとに生徒の成績を評価し、生徒が州の基準に対して十分な進歩をしていない学校を確認し、改善を強いるための適切な手段を制度化し、成績に基づいて報酬と制裁を提供するものである（Section 1008.33 F.S.）。

この制度において、州教育委員会は、十分な成果を上げることができない学校を抱える地方学区に対して、その管理運営に介入することが規定されている。まず、4年の期間の中で2年、管轄する学校が1校でも十分な進歩をするのに失敗したときに、すなわちFのランクになる学校が出たときには、州教育委員会がその地方学区の学校運営に介入する。Fというランクに評価された学校の

生徒に対する教育サービスを改善するためのプランを、州教育委員会は地方学区に対して勧告を行う（Section 1008.33(1) F.S.）。

州教育委員会が地方学区教育委員会に対して行う勧告は、次のような措置に関わるものである。すなわち、(a) 追加的な資源を提供し、実践を改革し、追加的援助を提供すること、(b) 学校内の教育公正問題を克服するプランを実行すること、(c) 学校の教育サービスの契約を行うか、新しいスタッフを採用し、新しい校長の下で学校を再編し、不十分な進歩の原因に取り組むプランを実施すること、(d) 不十分な進歩の学校に在籍している生徒の保護者に対して、別の地方学区の学校に子どもを通わせることを認めること、(e) 学校の成績を改善するための適切なその他の措置をとること、である（Section 1008.33(2) F.S.）

以上のような措置の中で、改善の要求に従うことに失敗している地方学区に対して、州教育委員会は、州の資金の交付を保留することを求めることができることが規定されている（Section 1008.33(4) F.S.）。このように、失敗していると認定された学校を抱える地方学区に対して、州教育委員会は強い指導を行うことが規定されており、インセンティブを与えるだけでなく、改善を強く促す措置をとることが求められている。

州教育長は、毎年州の評価プログラムの結果についてレポートを行う。そのレポートは、州全体、各学区、各学校における生徒の成績を明らかにするものである（Section 1008.34 (1)F.S.）。その成績は、上述した FCAT の結果によるものであり、次のような学年で実施される。まず3 学年から 10 学年のすべての生徒は、読みと数学のテストを毎年受けるようになっている。そして、書きのテストは、4 学年、8 学年、10 学年の生徒、理科のテストは、5 学年、8 学年、10 学年の生徒が受けることになっている。この成績が、年次レポートにおいて報告され、それに基づき、次のように学校がランク付けされる。

- A すぐれた進歩をしている学校
- B 平均以上の進歩をしている学校
- C 満足できる進歩をしている学校
- D 満足できる進歩には至っていない学校
- F 十分な進歩をするのに失敗している学校

A に認定された学校は、州からの学校予算の配分に対してより大きな権限を持つことになる。その予算権限は、学校の成績が低下するまで継続することになる (Section 1008.34 (2)F.S.)。また年次レポートは、各学校の成績を前年度と比較して、改善したか、同じままか、低下したか、を評価し、1つの領域でも改善があれば、後述する報酬の資格を得ることになっている (Section 1008.34 (4)F.S.)。

高い生産性の学校の傑出したスタッフのための業績インセンティブプログラムの必要性があること、さらにそうした業績インセンティブは民間部門では共通に見られること、そして生産性に対する報酬として公立部門にも導入されるべきことを州議会が認め、財政的報酬を提供するフロリダ州学校表彰プログラムが創設された (Section 1008.36 (1)F.S.)。財政的報酬が与えられる学校は、すぐれた進歩を示す A ランクを受けることにより高い業績を維持している学校、あるいは、新機軸や努力により著しい改善を証明している学校である (Section 1008.36 (2)F.S.)。この表彰により得た資金は、教職員に対する一回限りのボーナス、生徒の成績を維持し、改善する際に役立つ設備や教材のための一回限りの支出、そして生徒の成績を維持し、改善するのに役立つ臨時職員のために用いなければならない (Section 1008.36 (5)F.S.)。

2) マサチューセッツ州

マサチューセッツ州では、1991年に「マサチューセッツ州ビジネス教育同盟 (Massachusetts Business Alliance for Education)」によるレポート「すべての子どもが勝者 (Every Child a Winner)」が改革の青写真を描き、その2年後の1993年に総合的な教育改革法である「マサチューセッツ州教育改革法 (Massachusetts Education Reform Act)」の成立により、成果重視の教育改革が始まった。

この教育改革法は、生徒の学業成績 (academic performance) を改善することを目的とし、州全体の教育の基準を設定することを中核とするものであった。その基準は、すべての生徒が知り、行うことができる事柄に関する基準、州と地方自治体が地方学区に貢献すべき事柄に関する基準、学校のパフォーマンスを評価する基準、教員と管理者の専門職的パフォーマンスに関する基準、とい

う 4 つの領域における基準であった。こうした基準は、州のすべての人々が議論をし、合意を図る機会を提供し、州と地方のすべてのプログラムを調整するための目標の合意となり、州全体のアカウントビリティ制度の基盤を形成するという点で、重要なものと評価されている⁵⁴。ここでは、アカウントビリティに関わる制度の内容について整理しよう。

<教育内容基準>

1993年の教育改革の内容で最も重要なのが、生徒の学習に関する州の基準を設定したことである。それは、4つの内容からなる⁵⁵。第一は、生徒が学校教育を終える時点において、知っておくべきこと、行うことができることを示す教育目標である「学習コモンコア (Common Core of Learning)」である。「学習コモンコア」の内容は、思考力とコミュニケーション力、知識の獲得と適用力、社会的活動と貢献 (Working and Contributing) について、すべての生徒が到達すべき目標を示すものである。

第二は、カリキュラムフレームワークと教育内容基準である。これは、「学習コモンコア」を特定の教育内容基準に具体化するものであり、数学、科学とテクノロジー、歴史と社会科学、英語、芸術、外国語、健康の7つの領域での授業実践を勧告するものである。

第三は、州全体の生徒評価基準である。マサチューセッツ州では、1988年から「マサチューセッツ州教育評価プログラム (Massachusetts Educational Assessment Program)」が2年に1度、実施されてきていたが、教育改革法の制定により、新しい評価システムに変更となった。新しいシステムは、「マサチューセッツ州総合評価システム (Massachusetts Comprehensive Assessment System, MCAS)」と呼ばれるものである。それは、障害のある生徒や英語に習熟していない生徒を含むすべての生徒を対象として、毎年特定の学年において、カリキュラムフレームワークの学習基準に基づいてパフォーマンスを測定し、生徒、学校、地方学区のパフォーマンスをレポートし、そのアカウントビリティの基盤として役立てるために、設計された⁵⁶。

第四は、パフォーマンス基準と卒業要件である。上述の新しい評価システムは、個々の生徒について評価結果を提供すること、ポートフォリオ評価、課題解決 (performance task) などのより総合的なアプローチをとること、7つの

領域すべてにおいてそれぞれの内容基準が達成されることを要求することなどに新しい面があった。そしてハイスクールの卒業要件として、第 10 学年の州の試験に合格することが規定された。総合的な評価が行われるようになるとともに、卒業要件と評価結果とが関連付けられることにより、生徒に対して結果を求める基準設定となっている。この卒業要件は、2003 年から適用されている。

<評価制度>

マサチューセッツ州における評価制度は、上述したように、1993 年の教育改革法により改革され、新たに MCAS が創設された。MCAS は、マサチューセッツ州カリキュラムフレームワークの学習基準に基づき、生徒、学校、地方学区の成績を測定するものであり、第 4 学年、第 8 学年、第 10 学年のすべての生徒を対象として、英語、数学、科学技術のテストが行われる。最初に実施されたのは 1998 年であり、この年の評価結果が、州の基準の達成に向けた進歩の度合いを測定する基準値 (baseline) と位置づけられている。

MCAS は、2 つの主な目的をもつ。第一は、州の基準に対して、生徒や学校がどの程度成績を上げているのかを評価すること、第二は、授業の質についての有効なフィードバックを提供し、教室で活用することができる効果的な評価アプローチのモデル化を行うことにより、教室での授業を改善することである⁵⁷。

テストの成績を基にして、州の設定した基準に照らして、各生徒のパフォーマンスレベルが評価される。パフォーマンスレベルは、4 つに区分される。優れた水準 (Advanced)、習熟した水準 (Proficient)、改善が必要な水準 (Needs Improvement)、失敗している水準 (Failing) という 4 水準である。優れた水準にある生徒は、難しいテーマの問題を総合的にかつ深く理解していることを証明する。習熟した水準にある生徒は、発展的なテーマについて確かな理解を示し、幅広い多様な問題を解く。改善が必要な水準は、テーマについて部分的な理解しか示せず、単純な問題しか解くことできない。失敗している水準の生徒は、テーマについて最低限の理解しか示せず、単純な問題さえとくことができない。この 4 つの水準に分類されことになる。

MCAS においては、この 4 つのパフォーマンスレベルの最低点を決定する基準設定 (Standard Setting) というプロセスがある。基準設定は、200 人以上

の参加者により行われる。参加者は、教師、学校の管理職、大学の教授、科学者、エンジニア、作家、弁護士、官僚などである。各参加者が、テストに対する生徒の反応を検討し、4つの水準のどれに当てはまるかを判断していく。この参加者の判断を総計して、4つの水準の分岐となる点数が決定されていく。そして、MCASの点数は、200から280の範囲になるスケールによってあらわされて、関係者に報告がなされる。このスケールは、各水準の中で、どのあたりに位置するかを知るための指標となるものである。生徒のテストの点数が、このスケールに変換されて報告されることになる。各水準のスケールは、優れた水準（Advanced）が260から280、習熟した水準（Proficient）が240から259、改善が必要な水準（Needs Improvement）が220から239、失敗している水準（Failing）が200から219である。

<学校に対するアカウンタビリティ制度>

教育改革法は、学校に基礎をおく経営（School-Based Management）やチャータースクールを導入するなど、学校の管理運営の改革も大胆に進めるものであった。このことは、学校レベルで責任を負うことも意味する。したがって、教育改革法の制定により、新たな学校に対するアカウンタビリティの仕組みも整備された。

マサチューセッツ州におけるアカウンタビリティ制度は、学校パフォーマンス評価プロセス（School Performance Rating Process, SPRP）と呼ばれている。これは、州の教育改革の努力が生徒の成果に与える影響に関する情報を提供し、同時に、改善の期待に応えていないパフォーマンスが低い学校と生徒が著しい改善を示している学校あるいはMCASテストで高いレベルのパフォーマンスを達成している学校を確認するためのツールを提供するものである。

SPRPは、MCASテストの結果に基づき、学校のパフォーマンスと改善を測定しようとするものである。2年のサイクルで行われ、2年目の終わりに、学校に対して、その2年間の総合改善評価と総合パフォーマンス評価が下される。最初のサイクルでは、1998年のMCASテストのデータがベースラインとなり、1999年と2000年の平均と比較される。そして次のサイクルでは、前のサイクルの2年間の平均がベースラインとなる。

総合改善評価は、すべてのMCASの内容領域の平均の改善をその総合的な改

善の期待と比較することにより決定される。学校は、失敗している（ターゲットの範囲より 1 ポイント以上下回っている学校）、もう 1 歩（ターゲットの範囲より下回っているのが 1 ポイント以内の学校）、達成している（ターゲットの範囲内にある学校）、上回っている学校（ターゲットの範囲を上回って改善している学校）に分類されて評価される。

総合パフォーマンス評定は、MCAS テストで「失敗している」生徒と「習熟している」あるいは「進んでいる」生徒の割合を内容領域横断的に平均することにより計算される。パフォーマンスのレベルは、非常に高い、高い、普通、低い、非常に低い、きわめて深刻的に低い、という 6 つに分けて考える。

これらの総合改善評定と総合パフォーマンス評定が、州の措置を導くことになる。改善評定とパフォーマンス評定とが組み合わされて、各学校の評価がなされる。州の措置には、パフォーマンスや改善の承認、警告、低パフォーマンスで失敗している学校の認定が含まれる。これらの州の措置は、パフォーマンスと改善のマトリックスが作成され、次頁のように整理される。

表にも示されているように、改善期待を達成していない MCAS のパフォーマンスが低い学校は、さらなる評価のために、レビューパネル（Review Panel）に照会されることになる。レビューする学校を決定する際には、学校の出席率や中退率、改善傾向が考慮される。レビューを受ける学校は、レビューパネルに次のようなレポートを提出するように求められる。すなわち、追加的な生徒パフォーマンスデータや他の標準評価データ、進歩の失敗に影響を与えた要因の分析、過去 24 ヶ月において実施された改善の取り組みの証拠と今後の改善プラン、を含むレポートである。

レビューパネルは、学校のレポートにある情報に加えて、それぞれの学校を代表するチームと会合を持つことになる。そのチームは、校長、教員の代表者、保護者の代表者、地方学区の教育長、地方学校の学校委員会の代表者によって構成される。その会合において、レビューパネルからの質問がなされ、チームのメンバーがそれに答える機会が設けられる。こうした学校からのレポートや学校を代表するチームとの会合から得られる情報を基にして、レビューパネルは、州の介入が提供されなくても学校による改善されたパフォーマンスの可能性があるかどうかを評価する。すなわち、現在の活動計画を学校が続けても、

次のサイクルで改善期待を達成しそうだと判断するか、学校に対して低パフォーマンス（**under-performing**）と宣告するか、いずれかを行うことになる。

低パフォーマンスと判断された場合には、州教育長は、低パフォーマンスの理由と改善の見通しを評価するために、独立機関である事実発見チーム（**fact-finding team**）を任命することになる。レビューパネルのメンバーが、この事実発見チームのメンバーを務めることになる。事実発見チームは、任命されてから 90 日以内に、州教育長と学校が属する地方学区に報告書を提出する。

低パフォーマンスと判断されてから 6 ヶ月以内に、当該学校を管轄する地方学区は、州教育委員会に対して、改善のための目標とその目標を実現するための方法、そして 24 ヶ月の範囲内でのタイムスケジュールを明らかにした救済計画を提出する。地方学区は、州教育委員会からの指導に従いながら、いわゆる救済計画を実行し、州教育長は、学校に対して教育プログラムの改善のための技術的援助を提供する。

救済計画が認められた後に、学校が 24 ヶ月以内に救済計画で命じられた重要な改善を示すことができなければ、州教育委員会はその学校に対して、慢性的な低パフォーマンス（**chronically under-performing**）であると宣告することになる。慢性的な低パフォーマンスと宣告されると、次のような措置がとられる。第一に、当該学校の校長は即座に解任される。第二に、地方学区の教育長は、新しい校長を任命する。慢性的低パフォーマンスの学校の校長は、教職員の人事において、通常の手続によらずに、解雇したり、採用したりする権限を有するなど、特別な権限が与えられる。州教育長は、優秀な校長や教員が当該学校に集まるように、救済期間中には、校長や教員の給与を引き上げることを認める。

以上のような低パフォーマンスの学校とは別に、優れた実績を上げている学校に対する措置もなされる。上記の表にも示されているように、州が設定している改善の期待を上回っている学校は、優れた学校プログラム（**Exemplary School Program**）に申請することができる。このプログラムに参加を希望する学校は、学校改善の証拠や成功の原因についての分析を含む申請書を提出する。州教育長によって任命された優れた教育者が、申請書や他のデータを検討して

最終審査対象学校を選定し、その学校を訪問して授業参観するなど、総合的な実地の調査を行うことにより、学校によって提供されている教育の質を評価し、学校の成功の要因を精査し、最終的な報告と勧告を行う。それに基づき、州教育長が該当する学校を選定する。

選ばれた学校は、著しい改善結果を持つだけでなく、他の学校のモデルになる能力と意欲を持つ学校である。それらの学校は、特別な認定を受けることに加えて、自らの革新的で効果的な実践、プログラムや方法を文書にし、他の学校と共有するための資源を提供される。他の学校に対して指導的な役割を果たすことが期待されている。

以上、マサチューセッツ州のアカウンタビリティ制度は、パフォーマンスの程度と改善の程度の両方の視点から、複眼的に学校を評価するものである。つまり学校のパフォーマンスという結果だけを評価しているわけではない点が重要である。そして、24通りの評価結果ごとに、州の具体的な措置が定められている。成績が低く、改善傾向が見られない学校に対して、強力な州による介入が制度化されている。また特に優れた実績を残している学校に対しては、他の学校のモデルとなるように、その実績を広めることを求めている。

3)ケンタッキー州

前章で検討したように、ケンタッキー州は、「適切性」の観点からの学校財政制度の違憲判決が出され、「適切性」概念に基づく学校財政制度改革の先駆けとなった州である。そのような州で、アカウンタビリティ制度がどのように整備されたかを検討しよう。

ケンタッキー州では、1979年に州全体のテストが始められた。基礎技能総合テスト（Comprehensive Test of Basic Skills）、ケンタッキー州基礎技能テスト（Kentucky Essential Skills Test）と呼ばれていたテストが実施されていたが、その問題点について多くの批判が投げかけられていた。すなわち、テスト問題は○×式のテストであり、正確に学力を測定できないバイアスがある、カリキュラムを狭める、点数のインフレーション、保護者の不満といった点が、共通の欠点として議論されていた⁵⁸。また、これらのテストによるアカウンタ

ビリティ制度は、地方学区を対象とするものであったため、地方学区の中で、テストの点数の低いあるいは低下している学校が、テストの点数が高いあるいは改善している学校と相殺されることがありうる、ということが問題点として認識されていた。こうした問題が、地方学区ではなく学校をターゲットとするように、アカウントビリティを再編する改革につながった⁵⁹。

1989年の学校財政制度違憲判決の翌年、1990年に制定された教育改革法（KERA）により、教育水準の向上を目指して、生徒の成績を測定する評価制度とアカウントビリティ制度が創設された。それは、ケンタッキー州教育結果情報制度（Kentucky Instructional Results Information System, KIRIS）と呼ばれるもので、1992年から1998年まで、この制度の下で州の評価制度が実施された。その後、1998年に制度改革がなされ、州アカウントビリティテスト制度（Commonwealth Accountability Testing System, CATS）と呼ばれる新しい制度が整備された。それは、目標設定、テスト制度、生徒のパフォーマンス評価と学校に対する評価、報奨と制裁、助言機関の設置を要素とするものであった。

<目標設定>

KERAは、以下のような能力をすべての生徒が獲得することができるように、またそのように援助するような公教育制度を創設することを意図していた。その能力とは、

- (1) 複雑で、変化する市民社会において活動するのに必要なコミュニケーションスキル
 - (2) 経済的、社会的、政治的選択を行うための知識
 - (3) 生涯を通じて、道徳的、倫理的決定を行うよい品性の中核的価値と資質
 - (4) コミュニティ、州、国に影響を与える政府のプロセスに対する理解
 - (5) 精神的、身体的健康状態についての十分な自覚と知識
 - (6) 文化的、歴史的遺産を鑑賞することができるような芸術における十分な素養
 - (7) 生涯の仕事を選択肢、知的に追求するのに十分な準備
 - (8) 他の州の生徒と好意的に協力することができるスキル
- という8項目である（KRS158.645）。

そして学校に関する目標として、KERAは、以下のような6つの目標を設定した。その中で、(b)に示されている6つの学習目標を設定した(KRS158.6451)。

(a) 学校は、すべての生徒に高いレベルの成績を期待する。

(b) 学校は、以下のような能力を生徒に身につけさせる。

- ・生涯を通じて直面する目的や状況に対して、基礎的なコミュニケーションスキルや数学的スキルを用いる
- ・生涯を通じて直面する状況に対して、数学、理科、芸術、人文科学、社会科学、実践的生活科学の中核的な概念や原理を適用する。
- ・利他主義、市民性、礼儀、正直、人間的価値、正義、知識、尊敬、責任、自制心の質を示す品性のよい自立した個人になる。
- ・家庭、労働仲間、コミュニティの責任あるメンバーになる。
- ・学校の状況や生活において直面する状況において、ものを考え、問題を解決する。
- ・さまざまな媒体を通じて新しい情報を得るために、以前学んだことや過去の経験をもとに打ち立てたものと、すべての教科領域からの経験や新しい知識とを関連づけ、統合する。

(c) 学校は、出席率を増大させる。

(d) 学校は、中退率、留年率を引き下げる。

(e) 学校は、学習の妨げとなる身体的、精神的健康問題を縮小する

(f) 学校は、就職、進学、軍隊への入隊に成功している生徒の割合に基づいて評価される。

上記(b)に示されている6つの学習目標から、具体的なアカデミック期待(Academic Expectations)が設定されている。学習目標ごとに、詳細で具体的な目標と期待が設定されており、その数は合計57項目に上る。

以上のように、州の法律において、公教育制度全体が達成を目指す8つの目標、学校が達成を目指す6つの目標、その目標の1つとして6つの学習目標が設定され、目指すべき目標が明確に示された。そして、これらの目標を生徒が達成することに対する学校のアカウントビリティを保障するために、州教育委員会は州全体の評価プログラムを創設し、実施する責任を負っている(KRS158.6453(1))。

<テスト制度>

こうした目標を達成しているかどうかを検証するために、州教育委員会の責任により、州のテスト制度が整備されている。現在の制度は、上述したように州アカウントビリティテスト制度（CATS）と呼ばれるものである。CATSの最優先の目標は、ケンタッキー州のすべての学校が州教育委員会によって定義される習熟した水準（Proficiency）に到達することである。そのアカウントビリティ制度は、この目標を測定するメカニズムを提供し、州教育委員会によって設定された長期的目標に向けて学校がどのように進んでいるかについて、学校にフィードバックを提供するものである⁶⁰。

具体的には、CATSは、ケンタッキー州の学校によってなされている進歩をテストするプログラムであり、5つのパートから成り立っている。すなわち、第一に、4,5,7,8,10,11,12学年で実施されるケンタッキー州中心的内容テスト（Kentucky Core Content Tests, KCCT）、第二に、4,7,12学年で実施される書き方のポートフォリオ、第三に、4,8学年と最終年と予想される学年で実施されるオルタナティブポートフォリオ、第四に、非アカデミックなインデックス、第五に、3学年と9学年で実施される読み、言語、そして数学を評価する norm-referenced テスト、という5つである⁶¹。

第四の非アカデミックなインデックスは、次のとおりである。すなわち、出席率（第1学年から第12学年まで）、留年率（第4学年から第12学年）、中退率（第7学年から第12学年）、進路の成功（卒業学年）である（703KAR5:020Section2(3)）。

<生徒のパフォーマンス評価と学校に対する評価>

これらのさまざまな形態のテストによって得られた点数をもとにスケール化が行われ、それにより生徒のパフォーマンスレベルが決定される。パフォーマンスレベルは、初心者（Novice）、見習い（Apprentice）、熟達（Proficient）、卓越（Distinguished）という4段階に分類されている。さらに、読み、数学、科学、社会科学における初心者と見習いのレベルでは、それぞれ3つの段階に分類される。すなわち、初心者ゼロ（Novice Non-performance）、初心者中級（Novice Medium）、初心者上級（Novice High）、見習い初級（Apprentice Low）、見習い中級（Apprentice Medium）、見習い上級（Apprentice High）に分類さ

れる（703KAR5:020 Section2）⁶²。この分類ごとに次のように係数が決められる⁶³。

パフォーマンスレベル	係数
初心者ゼロ（Novice Non-performance）	0
初心者中級（Novice Medium）	13
初心者上級（Novice High）	26
見習い初級（Apprentice Low）	40
見習い中級（Apprentice Medium）	60
見習い上級（Apprentice High）	80
熟達（Proficient）	100
卓越（Distinguished）	140

この係数に、各レベルに該当する生徒の割合を掛けることにより、各学校のアカデミック指標が計算される。この数値により学校に対する評価が行われる。熟達レベルの係数が100となっていることから、このレベルにと到達することが目標として設定されていると見ることができる。

以上のような制度の下で、成功している学校と失敗している学校を特定し、それぞれに対する措置が規定されている。成功している学校は、改善レベルを上回り、平均の中退率が5%未満の学校となる（KRS158.6455(1)(b)）。改善レベルは、1998 - 2000年の成績を基礎ラインとして、毎年どの程度改善しているのか、学校改善レベルが設定され、それを上回っているかどうかの評価される（KRS158.6455(2)）。

学校は、目標を達成している学校、進歩している学校、援助を必要としている学校に分類される。目標を達成している学校と評価されるためには、学校は、成長アカウンタビリティインデックス（growth accountability index）⁶⁴の目標値を達成するか上回り、5.3%以下の中退率、そして初心者（Novice）のパフォーマンスレベルの生徒を5%以下にするという要件を達成することが求められる（703KAR5:020Section8）。進歩している学校は、目標値を下回っているが、援助ポイントは達成している学校である（703KAR5:020Section8(5)）。

援助を必要とする学校は、援助ポイントをも下回る学校であり、州の学校改善資金を申請する資格が与えられ、学校監査を受けることになる（703KAR5:020Section8(6)）。

<報奨と制裁>

学校に交付される報酬額は、学校の有資格スタッフの数に基づいて配分される（KRS158.6455(1)(a)）。具体的には、目標を達成している学校には、フルタイムの有資格スタッフ数に3単位配分額を掛けた額、進歩している学校には、フルタイムの有資格スタッフ数に2分の1単位配分額を掛けた額となる（703KAR5:020Section9）。

学校改善レベルを下回っている学校に対しては、制裁的な措置が課される。その措置は、学校監査、教職員の評価、成功している学校への生徒の転校、さらに学校改善のための補助金や高度な技能資格を持つスタッフによる教育援助を提供することが規定されている（KRS158.6455(4)）。

学校監査は、高度な技能資格を持つ教育者（KRS158.782）、教師、校長、他の地方学区の行政官、保護者、大学教員によって構成される監査チームが組織され、学校の学習環境、効率性、生徒の学業成績、学校カウンシルのデータ分析や計画の質を検討し、学校の教職員を評価することを通じて、州教育委員会に対して、学校分類の適切さや教授学習を改善するために必要な援助に関する勧告を行うことになっている（KRS158.6455(5)(a)）。また学校カウンシルの機能についても検討し、その改善のための勧告も行う（KRS158.6455(5)(b)）。

<助言機関の設置>

以上のようなアカウンタビリティ制度において、いくつかの助言機関が関与することが規定されている。ひとつは、学校カリキュラム、評価、アカウンタビリティカウンシル（School Curriculum, Assessment, and Accountability Council）である。このカウンシルは、アカデミック基準を設定し、学習を評価し、学習に対して学校に責任を課し、パフォーマンスを改善するよう学校を援助するケンタッキー州の制度に関して研究し、検討し、勧告を行うために創設されるものである。またカウンシルは、州教育委員会や議会研究委員会に対して、アカデミック期待や評価の中心内容に関する開発と伝達、州全体の評価とアカウンタビリティの開発と実施、報酬の配分と制裁の賦課、学校がパフォ

ーマンスを改善するための援助に関して、助言を行う（KRS158.6452(1)）。構成メンバーは、合計 17 名で、内訳は、保護者 2 名、教員 2 名、教育長 2 名、校長 2 名、地方教育委員会委員 2 名、地方学区の評価コーディネーター 2 名、州職員 2 名、大学教授 2 名、全州的代表者 1 名である。もうひとつは、評価とアカウントビリティに関する国家技術諮問パネルである。これは、教育のテストと測定に関するさまざまな専門性を持つ 3 名の専門家から構成され、州教育長、州教育委員会、州教育省に対して、州のアカウントビリティ制度に関する助言を行う（KRS158.64554）。

第 4 節 学校を基礎にした財政運営

前項で検討したアカウントビリティ制度は、学校を管理するシステムとして、学校を基礎にした経営（a school-based management、SBM）を求めるものであった。すなわち、学校に権限を与え、学校を中心とした経営を展開することを求めるものであった。SBM が推進された背景には、先述した効果的学校研究の成果が見られるとともに、1980 年代から 1990 年代にかけて活発になった学校選択制やチャータースクールの展開があった。いずれの制度も、特色のある自律的な学校を前提とするものであり、必然的に学校の管理運営は SBM となるものであった。そしてその中でも財政運営は、重要なテーマのひとつとなる。

学校を基礎にした財政運営の展開には、2 つの面があった。一つは、効率性である。すなわち、中央の行政当局よりも学校の方が資源の運用に関してより効率的な決定を行うことができるであろうという考え方に基づき、運営の効率性を改善することを目的として実施されてきた面である。もう一つは、New American Schools（NAS）という全体学校デザインに参加して、新しい学校改革に取り組む中で、財政運営を含む学校の管理運営の仕組みを再構築する必要性が認識されるようになったことである⁶⁵。つまり、学校を基礎にした財政運営は、運営の効率性を向上させることと、学校改善のためのシステムの再構築、という 2 つのねらいを持ったものであると捉えることができる。

では、学校を基礎にした財政運営に向けて、何がどのように改革されてきているのか。またその改革が成果を出しているのかを問うことが必要となる。基本的には、学校に権限を与えることになるが、分権化された学校運営が、自動

的に学校を改善するわけではない。学校に基礎をおく運営がうまく機能するためには、学校レベルでの条件が必要であり、学校はその条件をうまく使いこなし、生徒の成績の向上につなげていくことが必要であるとされている⁶⁶。学校を基礎にした財政運営のために、どのような条件が必要とされ、どのような改革が進められているのか、オッデンらの研究を手がかりに検討してみよう。

前項で見たアカウントビリティ制度がそうであったように、州が目標の設定などその枠組みを設定し、実際の運営を地方学区、学校に委ねるという制度設計が必要となる。オッデンらは、各地方学区が学校に基礎をおく財政制度をどのように構築すべきかを指し示す枠組みを州が設定することを提案している。その枠組みは、各地方学区に共通の手続と共通の問題に取り組みようにとともに、財政政策を決定する際に多様な決定をするのを認めるものであり、地域や学校のニーズや専門性、実情に合わせてさまざまな財政政策を決定することができる柔軟なものである。その枠組みの中で、地方学区に求められていることは、1)分権化された制度の中での新しい地方学区の役割を明らかにすること、2)中核的な地方学区の機能とその予算レベルを特定し、その残りを学校予算とすること、3)実際に一括して学校に配当する予算の割合とその割合をどのように増大させていくかを決定すること、4)各学校が実際の学校予算を計算するために発展させなければならない方式を構築すること、5)各学校が一括して配当される予算により発展させることが求められるプログラム予算のタイプを描くこと、という5点である⁶⁷。つまり、地方学区と学校との関係を、それぞれの地域の実態に合わせて作り上げることが求められており、地方学区がどのような役割を持ち、それとの関係でどの程度地方学区が学校予算を保持し、どの程度学校に配当すべきかを決定することが必要となる。

地方学区が保持すべき中核的な機能については、必須の機能として建物の建設、テクノロジーのインフラ整備、資本的支出、教育委員会、教育長と事務局、情報サービス、質的基準、アカウントビリティシステム、障害のある生徒のための個別教育計画、連邦と州の特定補助金プログラムの監督、任意の機能として通学の輸送、フードサービス、法的サービス、保険と労働者の補償、地方学区の教育事業、委任されない連邦プログラムサービス、が提案されている⁶⁸。

以上の中核的機能のための予算を除いたものが、学校予算となる。そのすべ

てが学校に交付されるわけではなく、その中で地方学区が保持したほうがふさわしいものもある。そこでまず、実際に学校に配当される最低限の予算を州が設定したうえで、そのもとで地方学区がどの程度保持し、学校時どの程度配当されるべきかを決定すべきであるとされている。地方学区が保持すべきものとして、財務、人事、備品購入や監査などのビジネスサポートサービス、特定補助金プログラムの管理運営、特別専門職員、代用教員、重度障害の子どもに対するサービス、カリキュラム開発と監督、管理職の職能開発、教員の職能開発、メディアに対する教育サポート、カウンセリング、心理学者、ソーシャルワーカー、付き添い、健康サービスや養護などの生徒サポート、施設の改築や修繕、学校の維持、管理、給料体系の移行、課外活動とスポーツ、という 20 項目が提示されている⁶⁹。

またパイカスは、地方学区から学校への資源の配当に関して、具体的に検討すべき点を提示している。そこでは、人的資源と非人的資源に分けて検討がなされている。人的資源に関しては、各学校の教職員の構成（教職経験年数）により人件費が異なることから、教職員の単位費用の相違を考慮する必要があることが指摘されている。また教職員配置に関して学校に裁量権を認めるのか、認めないのかにより、学校レベルでの意思決定のありようが大きく異なることになる。非人的資源に関しては、コンピューターなどの教育用テクノロジー、通学輸送、維持管理、危機管理、フードサービス、備品購入について、地方学区と学校との関係が検討されている。その他に考慮すべきこととして、多様な生徒のニーズ、多様な学校の組織特性が指摘されている。そして、学校に基礎をおく財政制度における予算編成では、地方学区が学校配当予算を一方的に決定するのではなく、学校に予算要求をさせることになるが、その要求は地方学区の歳入を上回ることになるので、学校では、優先順位を設定するシステムが必要とされる。そうしたシステムにおいて、学校はスタッフや他の資源をどのように活用するかに関して決定権を持たなければならない。加えて、会計事務とキャッシュマネジメントを学校において適切に行うことが必要となる。パイカスは、生徒の学習を改善することに取り組むことが求められていることから、人的資源、特に教員の活用方法に関する管理権が、学校への財政権限の移譲の最初のステップになると述べている⁷⁰。

モールマン (Mohrman) とフェルスタッター (Wohlstetter) らの研究は、業績の高い学校を組織するのは、組織の構成員全員が組織改善に深く関わるときに初めて可能となると述べ⁷¹、その要件として、意思決定権の分権化、情報の分権化、報酬の分権化、知識とスキルの分権化を指摘している⁷²。この中で財政に関わるのは、意思決定の分権化である。意思決定の分権化に関しては、予算、人事、教授プログラムの3つが主な領域として挙げられている⁷³。このように、業績を向上することができる組織運営のあり方が研究されており、その重要な要件として予算の権限の分権化が理論的に提示されている。

では、実際にどのような実践が行われているのか、1990年の改革によって、学校に基礎を置く財政運営にいち早く取り組んだケンタッキー州の事例を見てみよう。

アカウンタビリティ制度においても検討したように、ケンタッキー州では、1990年に制定された教育改革法 (KERA) により、教育制度全体を根本から変える制度改革が行われた。その中で、学校の管理運営についても大きな転換が図られた。それは、「学校が、学校の中で起こることについて意思決定を行う最善の場所である」⁷⁴という考え方に基づくものであり、学校の教師、保護者に権限を与える改革が行われた。具体的には、学校に基礎を置く意思決定のための学校カウンスルが創設された (KRS160.345)。

学校カウンスル創設のために、まず各地方学区の教育委員会が、学校に基礎を置く意思決定を実施するための方針を採択しなければならない (KRS160.345(2))。どのようにSBMを進めるかに関して、地方学区が責任を持って枠組みを示すことが求められている。そして学校カウンスルの要件、役割については、州法により規定されている。まず、学校カウンスルは、2名の保護者、3名の教員、それに校長によって構成される (KRS160.345(2)(a))。そして学校カウンスルは、校長によって実施される方針を採択するが、その事項が規定されている (KRS160.345(2)(i))。すなわち、1)カリキュラムの決定、2)全職員の勤務時間の割り当て、3)生徒のクラスや学校内のプログラムへの配属、4)日課表、週程表などのスケジュールの決定、5)教室などのスペースの使用の決定、6)教育実践に関する問題の計画や解決、7)総合的な学校安全計画の一部としての訓練や学級経営テクニックの選択と実施、8)課外プログラムの選択と

生徒の参加、プログラムの評価、監督に関する方針の決定、9)州のスタンダード、テクノロジーの活用、プログラム評価との調節を決定するための手続、10)校長による職員の選抜における相談についてカウンシルを援助する手続、という10点である。

さらに、地方学区の教育委員会が、学校に基礎を置く意思決定を実施するために、次の事柄に関する方針を採択すべきことが規定されている(KRS160.345(3))。すなわち、1)学校の予算と管理、2)生徒個人の進歩の評価、3)学校改善計画、4)職能開発プラン、5)保護者、市民、コミュニティの参加、6)地方学区内、他の地方学区との間、他の公共機関や民間機関との協働、7)地方学区の方針の廃止の要件、8)学校カウンシルの記録の要件、9)学校カウンシルによってなされる決定をアピールするプロセス、という9点である。

学校財政に関して見てみると、州教育委員会が、州教育長の勧告に基づき、地方学区の資金が各学校カウンシルに配当される方式を、行政規則により設定することが規定されている。そしてその方式において、少なくとも65%は職能開発のために配当されることが含まれるようにすべきことが規定されている(KRS160.345(8))。地方学区から学校カウンシルに配当される資金の計算は、一般資金のみを用いて行われ、特定補助金の資金は除外される(702 KAR 3:246 Section3)。学校カウンシルに配当される資金は、まず教職員に関する配当がある。そのために、各学校の教職員数を決定する教育委員会の方針、指針が設定される(702 KAR 3:246 Section4, 5)。その他、各学校カウンシルは、州の補助金プログラムであるケンタッキー州教育優秀性援助金(Support Education Excellence in Kentucky, SEEK)の州の保障基盤資金の3.5%を受け取る(702 KAR 3:246 Section6)。経常費、あるいは健康と安全の条件のための配当金は、別に配当されることになる(702 KAR 3:246 Section6(3))。

以上のように、財政運営に関わる意思決定を行う組織、すなわち学校カウンシルが創設されている。その上で、学校カウンシルの権限の明確化、そして地方学区から学校カウンシルに資金が配当される。制度としては、その配当の原則を明確にしていくことが求められる。学校レベルでの組織化と権限、財源の委譲が必要な条件である。

第5節 教育成果向上と学校財政制度の公正

学校財政制度が公正であるかどうかを考察する場合に、学校の教育成果との関係を踏まえることは欠かせない。第2章で検討した適切性の考え方は、教育成果との関係を視野に入れたものであるが、適切性による州の学校財政制度改革は、各地方学区における教育費の水準が教育成果向上を目指した教育改革に必要な財源を保障しようとしたものであった。特に、マイノリティなど教育を受ける上で不利な立場の子どもたちの教育に必要な財源保障を重視した考え方であった。

しかし、公正な財源保障がなされたとしても、その財源により行われる学校教育が、実際に成果をあげ、子どもの利益につながるとは限らない。教育費の運用が不適切で、実際の成果につながらないという可能性を否定することはできない。したがって、教育成果の向上を実際に促す、あるいは支援する制度が具体化されているかどうか、されているとすればどのように具体化されているか、教育成果向上策との関連から、学校財政制度の公正を考えることが必要である。

本章で見てきた教育成果向上策は、アカウントビリティ制度と学校に基礎をおく財政制度であった。前者は、基準に基づく改革運動の一環として、教育内容や成果に関わる基準設定、成果を測定するテスト、結果の責任を問うアカウントビリティ制度からなるものとして捉えることができる。後者は、地方学区と学校との関係において、権限委譲により、学校の自律的な財政運営を促すものである。これらの制度が、学校財政制度における公正を考える際に、いかなる意味を持つのか、両者の関係を問うことが必要である。

教育成果向上策は、オッデン、パイカスの枠組み(1992)に基づくならば、公正の原理の中では、効果の原理に関わる問題である。教育の効果が、すべての生徒にとって公正になっているかどうかを問う原理である。この原理を測定する方法は、1992年の文献では、明らかにされていなかったものであり、今日においてもその状況は、基本的には変わっていないと言える。教育成果を問う場合、例えば、すべての生徒の成績を測定し、その結果が公正になっているかどうかを客観的に明らかにする、というような方法は、おそらくは妥当なものではないであろう。いわゆる学力差もあり、様々な要因の影響を受けていること

が推測されることから、単純化して、客観的数値で公正の程度を示すことは困難であろう。

これまでなされてきた研究では、家庭環境と子どもの成績との関係を明らかにした研究がある。公正の観点では、両者の間に相関関係がないことが望ましいということになる。しかしこれは、教育制度全体に対する評価であり、学校財政制度に焦点化されたものではない。したがって、学校財政制度の公正を判断する原理として、教育成果の観点をいかに位置づけるかを考えなければならない。

まず前提とされるべきことは、地方学区間において教育費の格差がないこと、教育費水準が適切であること、すなわち第1章、第2章で検討してきた公正が達成されていることである。その上で、教育成果向上を促す制度が適切に整備されていることを問うことが必要となるであろう。それは、教育成果を検証し、その結果を学校財政制度に反映させる仕組みが作られているか、作られているとすれば適切なものであるかどうか、を判断するものとなる。本章で検討してきたものは、アカウントビリティ制度と学校に基礎を置く財政制度になる。これらは、各学校が教育成果を向上させる創意工夫を活発に行えるように学校に権限を与えること、そして各学校の教育成果を検証し、その結果に基づく責任を問う仕組みを整備したものとして捉えることができる。

次に問うべきことは、その適切さをいかに判断するかということになる。学校に基礎を置く財政制度の場合には、財政に関わる権限を中核として適切に権限の委譲がなされているかを問うことになる。アカウントビリティ制度の場合には、目標や基準の設定が適切か、その成果を評価する制度が適切か、そしてその結果の責任を問う制度が適切か、を問うことになる。アカウントビリティ制度の場合には、テスト制度や責任を問う制度が、学校の教育をゆがめる弊害がこれまで問題にされてきたことを考えると、学校教育のありようにマイナスに影響を与えていないか、という視点で、その適切さを判断していくことも重要であろう。

教育成果における公正を考える場合には、十分な成果をあげることができていない子ども、学校、地方学区を対象として、その成果を目標の水準にまでいかに引き上げるかが問題となる。そしてそのために学校財政制度が十分に支援

しているかどうか、教育成果と学校財政制度との関係を考える際の中心的課題となる。アカウンタビリティ制度においても、成果の低い学校、地方学区に対する支援策が適切であることが重要な要件となる。

結局、教育成果と学校財政制度の公正との関係に関しては、上記のような視点を提示することにとどまらざるを得ない。長嶺が指摘するように、具体的に客観的な数値指標を公平な基準として採用することには慎重であるべきであろう⁷⁵。ただ少なくとも言えることは、教育成果の向上が適切になされているかどうかを、その財源保障と関連づけながら検証する仕組みが構築されているかどうか、学校財政制度の公正の重要な判断基準となるということである。具体的な制度のあり方については、州、地方学区、学校の各レベルにおいて、個別に検討していかなければならない。実際の学校経営、財政運営において、教育成果を視野に入れた取り組みをしていくことが求められる。

以上、教育成果の向上と学校財政制度の公正の問題について検討してきたが、第2章で検討した「適切性」との関係を整理すると、下記のように整理することができる。

	「適切性」	教育成果の向上
議論の対象	教育のインプット	教育のアウトカム
判断基準	教育費支出額の適切性	教育費運用の適切性、教育成果
達成の方法	教育費支出額算定の研究 専門家による判断 成功モデルの活用 経済モデルの活用	教育成果向上促進策の研究 インセンティブの活用 アカウンタビリティ制度の整備 学校に基礎を置く財政運営
財源保障の方法	州による財源保障（補助金）	報奨と制裁
州と地方学区との関係	州主導（必要な教育費支出額の算定）の制度	権限移譲と失敗している学校や地方学区への州の介入、監督

¹ Amy Ellen Schwartz and Leanna Stiefel, “Measuring School Efficiency: Lessons from Economics, Implications for Practice”, in David H. Monk, Herbert J. Walberg, Margaret C. Wang, *Improving Educational Productivity*, Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing Inc., 2001, pp.120-123.

² Helen F. Ladd and Janet S. Hansen, *Making Money Matter: Financing America's Schools*, Washington D.C., National Academy Press, 1999, pp.135-138.

³ 例えば、Gary Burtless ed., *Does Money Matter? : The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1996.

⁴ Eric Hanushek, *Making Schools Work : Improving Performance and Controlling Cost*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1994, pp.25-49.

⁵ Ibid., pp.151-176.

⁶ Helen F. Ladd, “Introduction”, Helen F. Ladd ed., *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1996, pp.2-3.

⁷ David Grissmer, “Research Directions for Understanding the Relationship of Educational Resources to Educational Outcomes”, in Stephen Chaikind, William J. Fowler, eds., *Education Finance in the New Millennium: AEFA 2001 Yearbook*, Larchmont: NY, 2001, p.140.

⁸ Ibid., p.141.

⁹ David Grissmer, Ann Flanagan, Stephanie Williamson, “Does Money Matter for Minority and Disadvantaged Students? Assessing the New Empirical Evidence”, in William J. Fowler, ed., *Developments in School Finance 1997*, Washington D.C.: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 1998, pp.15-30.

¹⁰ ハヌシェクの分析手法は、Vote Counting と呼ばれるものであり、関係する研究の結果を分析し、有意な結果であるか、ポジティブに有意な結果であるか、ネガティブに有意な結果であるか、有意な結果にないのか、に分類し、その数をカウントすることによって、仮説が成り立つかどうかを検証しようとするものである。検定力の弱さが弱点であると言われる。Larry V. Hedges, Richard D. Laine, Rob Greenwald, “Does Money Matter? : A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes”, *Educational Researcher*, 23 (3), 1994, pp.5-14.

¹¹ Ibid., pp.5-14.

¹² Rob Greenwald, L.V. Hedges, and R. Laine, “The Effect of School Resources on Student Achievement”, *Review of Educational Research*, 66(3), 1996, pp.361-396.

¹³ Corrine Taylor, “Does Money Matter? An Empirical Study Introducing Resource Costs and Student Needs to Educational Production Function Analysis”, in William J. Fowler, ed., op.cit, pp.77-97.

¹⁴ Harold Wenglinsky, “School District Expenditures, School Resources and Student Achievement: Modeling the Production Function”, in William J. Fowler, ed., op.cit, pp.101-120.

¹⁵ 例えば、アメリカ合衆国における代表的な学校財政研究者であるオッデンとパイカスの学校財政のテキストにおいても正の関係にある立場に立つということが述べられている。Allan R. Odden and Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective, third edition*, New York, NY: McGraw-Hill,

2004, pp.49-51. その他、Corrine Taylor, “The Relationship Between Student Performance and School Expenditures: A Review of the Literature and New Evidence Using Better Data”, in David H. Monk, Herbert J. Walberg, Margaret C. Wang, op.cit., pp.167-183. Jennifer King Rice, “Illuminating the Black Box: The Evolving Role of Education Productivity Research”, in Stephen Chaikind, William J. Fowler, eds., pp.121-138. などがある。

¹⁶ Jennifer King Rice, op.cit., p.122.

¹⁷ Ibid., pp.125-132.

¹⁸ Amy Ellen Schwartz and Leanna Stiefel, op.cit., pp.129-131, Ross Rubenstein, Leanna Stiefel, Amy Ellen Schwartz, Hella Bel Hadj Amor, “Distinguishing Good Schools From Bad in Principle and Practice: A Comparison of Four Methods”, in William J. Fowler, Jr. ed., *Developments in School Finance: 2003, 2004*, pp.55-70.

¹⁹ Ibid., pp.67-68.

²⁰ Helen F. Ladd and Janet S. Hansen, op.cit., pp.161-162.

²¹ Jennifer King Rice, op.cit., pp.132-135.

²² James R. Bliss, William A. Firestone, Craig E. Richards, eds, *Rethinking Effective Schools: Research and Practice*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc., 1991, p.xiii.

²³ Craig E. Richards, “The Meaning and Measure of School Effectiveness”, in James R. Bliss, William A. Firestone, Craig E. Richards, eds, op.cit., p.29.

²⁴ William A. Firestone, “Educators, Researchers, and the Effective Schools Movement”, in James R. Bliss, William A. Firestone, Craig E. Richards, eds, op.cit., p.12.

²⁵ David T. Kearns, John L. Anderson, “Sharing the Vision: Creating New American Schools”, in Sam Stringfield, Steven M. Rose, Lana Smith eds., *Bold Plans for School Restructuring: The New American Schools Designs*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 1996, p.10.

²⁶ 高見茂「アメリカ初等・中等教育におけるアカウンタビリティ (Accountability) の問題」『京都大学教育学部紀要』第28巻、1982年、255 - 266頁、岩永定「アメリカにおける教育アカウンタビリティ論とその諸政策」中島直忠編著『教育行政学の課題』教育開発研究所、1992年、447 - 474頁。

²⁷ 高見茂同上論文 256頁、岩永定同上論文 450 - 451頁。

²⁸ 高見茂同上論文、260 - 263頁。

²⁹ 山下晃一「アメリカにおける教育アカウンタビリティの今日的課題」関西教育行政学会『教育行財政研究』第25号、1998年、44 - 45頁。

³⁰ Robert J. Marzano, *Models of Standards Implementation: Implications for the Classroom*, 1998 ED427088, pp.5-7.

³¹ Ellen Forte Fast and Steve Hebbler, *A Framework for Examining Validity in State Accountability Systems*, 2004, Washington, DC: Council of Chief State School Office, p.4.

³² Achieve, Inc., *1999 National Education Summit Briefing Book*, 1999, p.2.

³³ 1996年以降の変化に関する以下の記述は、Ibid., pp.4-9による。

³⁴ Ibid., pp.2-3

³⁵ Achieve, Inc., *1999 National Education Summit (Post-Summit Report)*, 1999, p.3.

³⁶ 1999年教育サミットの提案については、Ibid., pp.10-13を参照。

³⁷ Achieve, Inc., *2001 National Education Summit Briefing Book*, 2001,

pp.5-7.

³⁸ Achieve, Inc., *Pressroom Articles, 2001 Summit Statement of Principles*, 2001.以下の記述は、これに基づいている。

³⁹ Achieve, Inc.は、独立した、党派を超えた、非営利の組織であり、3つの主な目的を持っている。すなわち、第一に基準、評価、アカウントビリティ、手法に関するリソースセンターとして州に貢献すること、第二に州がそれぞれのアカデミック基準、評価、到達度を最もすぐれた国内外の例と比較して評価するのを手助けすること、第三にアカデミック基準を引き上げ、生徒の成績を向上させる運動のために、持続的なリーダーシップを発揮し、提唱者になり続けること、という3つの目的である。Achieve, Inc., *1999 National Education Summit Briefing Book*, 1999.

⁴⁰ Achieve Inc., *Academic Standards and Assessments Benchmarking Evaluation for Michigan*, 1998. ミシガン州のほか、ノースカロライナ州においても実施されていた。

⁴¹ American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1996: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Raise Academic Standards*, 1996, pp1-10.

⁴² American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 2001: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 2001, pp15-19, pp.22-23.

⁴³ 以下の記述は、次のAFTのレポートに基づいている。American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1996: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 1996, pp.13-30, American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1997 An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 1997, pp.11-25, American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1998: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 1998, pp.9-17, American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1999: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 1999, pp.5-12, American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 2001: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 2001, pp.25-35.

⁴⁴ American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1996: An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 1996, p.16.そのほか、1997年、1998年にも同様の記述がある。

⁴⁵ American Federation of Teachers, *Making Standards Matter 1997 An Annual Fifty-State Report on Efforts to Implement a Standards-Based System*, 1997, pp.22-23.

⁴⁶ Eric A. Hanushek and Margaret E. Raymond, "Lessons about the Design of State Accountability Systems", in Paul E. Peterson, Martin R. West ed., *No Child Left Behind?*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003, pp.127-129 第4学年から第8学年までの成績の向上率で比較されており、.制度を導入していない州では0.7%であったのが、アカウントビリティ制度を導入している州では1.6%であった。

⁴⁷ Linda M. McNeil, "Creating New Inequalities: Contradictions of Reform", *Phi Delta Kappan*, June 2000, pp.729-734. この論文は、テキサス州における事例研究に基づくものである。統計的にその実態を実証したものとしては、Audrey L. Amrein, David C. Berliner, 'High-Stakes Testing,

Uncertainty, and Student Learning’, Education Policy Analysis Archives, Volume 10, Number 18, 2002, <http://epaa.asu.edu/v10n18> がある。この論文によれば、とりわけマイノリティの生徒について、成績の低下、中退率の上昇、卒業率の低下といったネガティブな影響があることを示した。ただ、この研究に対しては、アカウンタビリティ制度を導入している州の数値と全米平均との比較で行っている点など、研究手法に対する批判がなされている。Margaret E. Raymond & Eric A. Hanushek, ‘High-Stakes Research’, Education Next, Spring 2003, <http://www.educationnext.org/20033/48.html>.

⁴⁸ 高見茂前掲論文、261頁。

⁴⁹ Florida Department of Education, *Assessment and Accountability Briefing Book*, 2004, p.1.

⁵⁰ Ibid., p.3.

⁵¹ Lisa M. Abrams, *Teachers’ View on High-Stakes Testing: Implications for the Classroom, Policy Brief*, ED483722, 2004, p.4.

⁵² Ibid.FCAT は、

⁵³ Ibid., pp.3-4, p.29.

⁵⁴ Massachusetts Department of Education, *First Annual Education Reform Implementation Report*, 1994, p.5.

⁵⁵ 4つの基準は、次の文献による。Massachusetts State Department of Education, *First Annual Education Reform Implementation Report*, 1994, pp.11-15.

⁵⁶ Massachusetts State Department of Education, *Massachusetts Comprehensive Assessment System*,

http://www.doe.mass.edu/mcas/overview_faq.html?section=1, 2006.6.19.

⁵⁷ Massachusetts State Department of Education, *Massachusetts Comprehensive Assessment System: Background on the Mcas Tests of May 1998*, <http://www.doe.mass.edu/mcas/1998/bg/section1.html>, 2006.6.19.

⁵⁸ Assessment and Accountability: Report from the Prichard Committee for Academic Excellence, Task Force on Improving Kentucky Schools, Lexington KY; Prichard Committee for Academic Excellence, 1995, p.3.

⁵⁹ Mark J. Fenster, *An Assessment of “Middle” Stakes Educational Accountability: The Case of Kentucky*, Paper presented at the Annual meeting of the 1996 American Educational Research Association, New York City, April 12, 1996, ED398280, p.1.

⁶⁰ Kentucky Department of Education, *Accountability System*, 2006.6.8, <http://www.education.ky.gov/KDE/Administrative+Resources/Testing+and+Reporting+/CATS/Accountability+System/default.htm>.

⁶¹ Kentucky Department of Education, *2005 CATS Interpretive Guide*, p.65.

⁶² 州の行政規則 (Administrative Regulation) では、卓越 (Distinguished) に関する規定はなされていないが、Kentucky Department of Education, *2005 CATS Interpretive Guide: Detailed Information On Using Your Score Reports (Version 3.1)*, pp.58-63 には、卓越 (Distinguished) が最上級として示されている。

⁶³ Kentucky Department of Education, *2005 CATS Interpretive Guide: Detailed Information On Using Your Score Reports (Version 3.1)*, p.61.

⁶⁴ 成長アカウンタビリティインデックス (growth accountability index) は、基礎ラインの学校の成績をもとにして、次のようにその後の目標値が計算される。基礎ラインの値を 51 とすると、2002 年度について $(100-51) \div 7 \times 1 +$

51 = 58、2004年度について $(100-51) \div 7 \times 2 + 51 = 65$ 、2006年度について $(100-51) \div 7 \times 3 + 51 = 72$ 、2008年度について $(100-51) \div 7 \times 4 + 51 = 79$ 、2010年度について $(100-51) \div 7 \times 5 + 51 = 86$ 、2012年度について $(100-51) \div 7 \times 6 + 51 = 93$ 、2014年度について $(100-51) \div 7 \times 7 + 51 = 100$ 、というようになる。(703KAR5 : 020) Ibid., pp.63.

⁶⁵ Allan Odden, "School-Based Financing in North America", in Margaret E. Goertz, Allan Odden, *School-Based Financing*, Thousand Oaks; California, Corwin Press, Inc., A Sage Publications Company, 1999, pp.157-159.

⁶⁶ Allan Odden and Carolyn Bush, *Financing Schools for High Performance: Strategies for Improving the Use of Educational Resources*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1998, pp.26-29.

⁶⁷ Ibid., pp.132-136.

⁶⁸ Ibid., pp.138-147.

⁶⁹ Ibid., pp.147-154

⁷⁰ Lawrence O. Picus, "Site-Based Management: A Nuts and Bolts Approach for School Administrators", in Margaret E. Goertz, Allan Odden, op.cit., pp.22-39.

⁷¹ Susan Albers Mohrman, Priscilla Wholstetter, "Introduction: Improving School Performance", in Susan Albers Mohrman, Priscilla Wholstetter, and Associates, *School-Based Management: Organizing for High Performance*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1994, p.4.

⁷² Rodney T. Ogawa, Paula A. White, "School-Based Management: An Overview", in Susan Albers Mohrman, Priscilla Wholstetter, and Associates, Ibid., pp.53-80.

⁷³ Ibid., pp.57-64.

⁷⁴ Kentucky Department of Education, "Public Education in Kentucky", January 13, 2006, p.4, <http://www.education.ky.gov/KDE/HomePageRepository/Publications/Public+Education+in+Kentucky.htm?SUBMIT=Search>

⁷⁵ 長嶺宏作「マサチューセッツ州の教育財政改革」北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開—マサチューセッツ州（MCASテスト）を中心に—』東信堂、2009年、97-116頁。

第Ⅱ部 連邦教育補助金制度の役割

合衆国憲法により教育が州の責任であることから、学校財政制度における公正概念は、州の制度に関する基本原理として構築され、展開してきた。しかし、その影響は限定的とはいえ、連邦も教育に関わってきており、初等中等教育に関わる補助金を提供してきている。したがって、その補助金のあり方も、学校財政制度における公正に一定の影響を及ぼすものと見る必要がある。

そこで、第Ⅱ部では、連邦の教育補助金に焦点を当て、その変遷を整理するとともに、主として州の学校財政制度のあり方を捉える概念である公正との関連を検討することを目的とする。

第1章 連邦教育補助金制度の生成と発展

第1節 初期の連邦教育援助

(1) 州学校制度確立のための連邦政策

アメリカ合衆国の建国時から、連邦の公教育に対する支援、州への関与は行われていた。まず、連邦が各地域に州として認める条件として、教育に関する規定を設けていた。例えば、オクラホマ州が1906年に認められたときには、連邦議会は、次のような事柄に同意することをその条件として求めた。すなわち(1) 宗派的コントロールから自由な公立学校制度、(2) 学校では英語で授業がなされること、(3) 黒人と白人のための分離した学校を認めること、(4) 16区画、36区画、賠償の土地がコモンスクールのために留保されること、(5) コモンスクールのための信託基金、(6) 大学、大学準備学校、標準学校、農工科カレッジ、黒人のための農業標準大学、刑務所や慈善施設のために土地を用意すること、(7) オイル、ガス、ミネラルを含む土地の売却や貸与、査定、学校基金の利子の運用を管理する条件、を要求していた¹。公立学校制度を整備することを州として認可する条件とすることにより、連邦は公教育に関する州への関与を行っていた。

連邦の州に対する援助による関与は、1785年条令(Ordinance of 1785)による土地付与で始まったとされる。これは、西部の国有地の処分方法について

定めたものであり、タウンシップに分割されることなどが示されていた。そして、すべてのタウンシップに、公立学校の維持のために一つの区画を留保することが求められた²。これは、その後の教育の振興のための連邦の土地補助のモデルとなるものであった³。今日のような補助金という形態ではないものの、小さなコミュニティであるタウンシップに公立学校を設置するという教育の振興を目的とした連邦の援助は、早くから重要な役割を果たしていた。

土地付与に加えて、資金提供によって、学校設立を支援する政策もとられていた。すなわち、連邦の土地の売却による収入の一定割合が 39 の州に提供されており、これらのうち 16 州に対して学校のためにその資金を用いることが要求されていた⁴。

土地付与、補助金いずれの場合も、これらの初期の連邦の教育に対する支援、関与は、連邦のコントロールを伴わないものであり、学校の定義は州に任せられ、資金の運用についても連邦のチェックはなかった⁵。これらの連邦の援助は、用途を限定しない一般目的の援助として捉えることができる。

(2) 特定目的のための連邦援助

一般目的の連邦の教育援助の展開の中で、大きな転換点となったのが、1862年のモリル法（Morrill Act）であった。モリル法は、農工科大学を提供する州や地域に対して土地を付与することを規定するものであった。モリル法の画期的な点は、農業、工業という特定のタイプの教育に特化した援助を目的としたこと、そしてすべての州に対して援助の配分を行う方式を採用したことであった。したがって、モリル法は、連邦の教育に対する援助の制度において基本的な役割を果たし、教育行政の領域において前例のないほどの影響を与えたものと評価されていた⁶。目的が特定されるために、そのための規制が設けられるようになっていた。すなわち、カリキュラムに関する規定があり、そこでは、主な目的は、科学と古典の学習を排除することなく、軍事戦術を含むことなく、農業と機械技術に関連する学習科目を教えることであると規定されていた⁷。

次に、連邦の教育援助における転換点となったのは、1887年に制定されたハッチ法（Hatch Act）であった。ハッチ法は、援助形態において新しい重要な方法を採用したものであった。すなわち、それまでの援助形態は、土地の付与

であったり、補助金を交付する場合でも一括して交付するといった形態であったのが、ハッチ法では、毎年定期的に補助金の交付を行うというものであった⁸。その目的は、農業教育において科学的調査や実験というサービスに連邦の補助金を提供するものであった。

第一次世界大戦中に農業や工業生産に対する全米的関心が高まるにつれて、職業教育に対する関心も高まることになる。それが、1917年のスミス・ヒューズ法（Smith-Hughes Act）の制定につながった⁹。スミス・ヒューズ法は、職業教育の振興を規定するものであり、農業、商業、工業における教育の振興、職業教育科目の教員養成を規定したものであった¹⁰。またそれまでの連邦援助が法律の中で客観的にその援助額が定められていたのに対して、スミス・ヒューズ法では、そうした規定はなく、補助金額は連邦当局の裁量に委ねられていた¹¹。その他、同法では、連邦当局による州のプランの承認を求めている。州は、次の内容を示すプランの提出が求められていた。すなわち、職業教育の種類、学校や設備の種類、教育課程、授業方法、教員の資格、農業教育におけるスーパーバイザーやディレクターの資格、教員養成の計画、農業教育の管理のための計画を示すプランの提出が求められていた。こうした認可の基準も同法において定められていた。すなわち、教員、スーパーバイザー、ディレクターの最低資格、管理の州計画、必要な施設、設備の最低条件、学校あるいはクラスでの職業教育の維持のための最低資金額、教育課程の長さや特定課題における授業時間に関する条件の変更、教育実習生の経験あるいは接触の最低条件が定められ、それらを基準として連邦当局が認可権を行使することになっていた¹²。

以上のように、スミス・ヒューズ法は、連邦援助の目的を特定するだけでなく、連邦当局に裁量権を与えて、連邦レベルで設定する教育に関わる諸条件の基準を州に遵守させるという連邦の関与をもたらすものであった。ここに、今日まで続く連邦補助金の形態が形作られたと見ることができる。

第2節 連邦の一般教育補助金の提唱

（1）教育領域における連邦の一般補助金の提唱

これまで見てきたように、モリル法やスミス・ヒューズ法における連邦援助

に対する考え方は、特定の教育を振興するために、その刺激を与えることを目的とするものであった。こうした考え方に転換をもたらすことになったのが、「教育における緊急性に関する委員会（Commission on the Emergency in Education）」による1918年の報告であった。同報告は、健康サービスを改善し、田舎の学校における耐え難い条件を除去し、教員養成を改善し、識字率を改善するための補助金を交付することを提案しており、それまでの目的を特化した補助金と同様の考え方を引き継いでいたが、それに加えて、公教育一般に対する支援の負担を均等化することを助けるために5,000万ドルを提供することを勧告した。この勧告が、その後の連邦教育補助金における一般補助金をめぐる議論を促すことになったと捉えられている¹³。すなわち、特定の目的のための連邦援助ではなく、一般目的の連邦援助を求める考え方が提起され、議論を喚起することになった。

連邦の一般補助金の交付を提唱したのは、1929年にフーバー大統領によって任命された「教育に関する全米諮問委員会（National Advisory Committee on Education）」であった。同委員会は、1931年に報告書を公表したが、その報告書により、連邦補助金に関する基本的考え方が転換され、新しい段階に入ったと捉えられている¹⁴。同報告書において9つの勧告が提示された。第一に、現行の特定補助金は一定期間継続させること、第二に、教育における州の自律性に連邦当局が介入する権限を与える法律を改正すること、第三に、特定補助金を認める法律の制定をしないようにすること、第四に、財政に関する研究を行うこと、第五に、すべての将来の州への補助金を一般補助金にすること、第六に、会計検査を限定的に行うこと、第七に、緊急補助金を限定的にすること、第八に、教育の研究や情報のための適切な連邦当局を創設すること、第九に、連邦の教育費を増額すること、という九点であった¹⁵。

同委員会が、特定補助金ではなく一般補助金を提唱したのは、特定補助金の交付に伴う中央集権化の傾向を問題にしていたこと¹⁶、そして合衆国における経済状況の変化により、州の間での所得格差が増大したことから、教育に対する連邦の一般補助金が適切な連邦の政策であるという認識に基づくものであった¹⁷。また州に対する連邦の教育補助金の必要性を正当化できるかどうかを判断できるほど十分なデータがないとして、研究の必要性を指摘し、客観的デー

タに基づいて連邦補助金の政策を進めるべきこと、そして連邦補助金を交付する場合には、一律補助金ではなく、研究成果に基づいた補助金方式を構築することを提案していた¹⁸。このように、連邦の教育補助金に関して慎重に検討するとともに、交付する場合には、州や地方学区の権限を損なうことのないように、一般補助金を提唱する考え方が示されていた。

全米諮問委員会が報告書の中で提案していた補助金方式を構築するための研究が、モート（Paul R. Mort）を中心にしてなされた。その研究は、学校財政に関する全米調査（National Survey of School Finance）によるデータに基づきながら、教育ニーズの測定方法、教育をサポートするための州の能力の指標に関する研究を行い、それらを踏まえた連邦補助金の方式について具体的な提案を行ったものであった¹⁹。

モートらの研究では、まず連邦教育補助金の基づくべき原理として、均等化原理（Equalization Principle）と効率性原理（Efficiency Principle）という2つの原理を提示していた。均等化原理は、1923年のストレイヤーとヘイグの研究によって提示された標準教育費の考え方を連邦補助金にも提供しようとするものであり、全米のすべての子どもに教育機会を保障する標準教育費プログラムを連邦政府が設定すべきであるという考え方である。効率性原理は、学校を変化するニーズに継続して適合させるのに好都合な条件を提供する責任を州に課すという考え方である。すなわちこれは、地方のイニシアティブとコントロールを守ることを要求するものである。さらに、そのイニシアティブのために地方が重い税負担を負うことは避けなければならないことから、州には税制度を改善することが求められるのであり、したがって効率性原理は平等な税制度を求める考え方でもある²⁰。このように、モートらの研究は、すべての子どもに最低限保障すべき教育水準を設定し、そのための費用を、州や地方の自主性を尊重しながら、その能力に応じた補助金を交付するという均等化の考え方に基づいていたことがわかる。

実際の連邦補助金の内容としては、平均的資産を持つ地方の経験をもとにして標準教育費を設定すること²¹、そして連邦政府のコントロールを避けるために、連邦当局に裁量権を与えないように州のニーズや能力を客観的に測定し、機械的に補助金額を算定すること²²が提案されていた。具体的な補助金方式の

研究がなされていた。

全米諮問委員会に次いで、連邦の役割、連邦の補助金に関して研究を行い、提言を行ったのが、「教育に関する諮問委員会（Advisory Committee on Education）」であった。同委員会は、1936年に職業教育に対する連邦補助金に関する研究を行うことを目的として大統領により設置されたものであったが、1937年には、連邦議会において多くの審議中の法案を抱えていることもあって、州や地方の教育に対する連邦の関係という全体の問題についてより広く考察し、報告書を提出するように求められた委員会であった²³。

この教育に関する諮問委員会に対して、モートとローラー（Eugene S. Lawler）によって連邦補助金の原理と方法に関する研究がなされ、報告書が提出されている²⁴。同研究は、地方の権限を損なうことなくすべての州のすべての地方において最低限の標準教育費プログラムを保障すること、最低限の標準教育費プログラムを支援する負担を均等化すること、税制度の改革によって地方の権限を回復すること、という3つの目的を達成するために、3つの連邦補助金のプランを具体的に提案していた。それらのプランは、標準教育費補助金プログラムや一律補助金の方式による連邦補助金を提案したものであった²⁵。

同委員会は、1938年の報告書の中で、連邦の補助金について、連邦の命令の伴わない、そしてプロセスや支出に対する地方のコントロールを伴った一般学校支援の形態であるべきことを提言した。ただし、全米諮問委員会とは異なって、連邦の特定補助金や多くの連邦の規制も提案していた²⁶。

（2）連邦の一般教育補助金に関する法案の展開

前項で見たように、早くから連邦の一般教育補助金に関する提唱が行われていたが、実際に連邦議会において連邦の一般教育補助金を求める法案が繰り返し提案されてきた。しかしいずれも可決には至っていない。ここではその法案の概略を整理しておこう。

最初の法案は、1870年代に下院議員ホール（George Hoar）によって提案されたものでホール法案（Hoar Bill）と呼ばれていた。ホール法案は、移民の増加に伴い非識字人口の増加が新たな問題として認識されていたことを背景にして、各州に対して、非識字人口の割合に応じて補助金を配分することを規定す

るものであった。その資金は、土地の売却によって打ち立てられた連邦の永久基金から支出されることとなっていた²⁷。また同法案は、州によって教育制度が提供されていないところでは、大統領に州の教育長を任命する権限を与え、さらに内務省長官にすべての学区教育長を任命する権限を、そして連邦政府に学校の教科書をコントロールする権限を与えるなど、連邦の権限を強め、規制的な法案であった²⁸。

その後、1872年にパーズ法案（Perce Bill）、1879年にバーンサイド法案（Burnside Bill）、1880年代のブレア法案（Blair Bills）においても同様の提案がなされた²⁹。中でもブレア法案は、1864年、1886年、1888年に上院で可決されたものの、下院では決して認められなかった。ブレア法案の主な内容は、学校に対する直接的な財政援助制度、非識字率に基づく資金配分、地方学区の資金の提供、州と地方学区当局者による補助金の管理、公立学校に限定した補助金、というものであった。これらは、1960年代ごろまで続く連邦の一般補助金をめぐる論点をおおよそ含むものとなっていた³⁰。

次に連邦の教育一般補助金の提案がなされたのは、第一次世界大戦後の1910年代後半から1920年代にかけてであった。その最初の法案は、スミス・タウンナー法案（Smith-Towner Bill）と呼ばれているもので、第一に連邦の教育省の創設、第二に非識字からの脱却、教育の機会均等、アメリカ化プログラム、物理学教育、そして教員養成のための予算充当を規定するものであった³¹。この法案は、移民に対する識字率を向上させることを中心として、教育の機会均等のための連邦の補助金を創設するとともに、連邦による教育のコントロールを強化するための教育省の設置を進めようとするものであった。

1929年以降のいわゆる大恐慌の時代には、経済の復興が喫緊の課題であり、学校制度そのものに対する援助よりも、失業している教員を雇用するための資金提供や教員給与のためのローンの提供など、緊急援助としての補助金が展開された。そのために、連邦の一般補助金に関する法案の提出は、中断することになった。その後、連邦の一般補助金に関する議会での議論が提起されたのは、1930年代後半からであり、この後、可決に至ることはなかったが、幾度も法案が提出され、連邦議会での議論が繰り返されることになった³²。以下、主な法案とその議論の概略をまとめておこう。

第二次世界大戦後に問題になったのは、ベビーブームによる児童生徒数の飛躍的増大に伴う教員不足、教室不足であった。児童生徒数の増大に見合う教室の確保が困難なため、クラスサイズが増大し、また給与が低いために、十分な数の有資格教員を雇用することが難しい状況に陥った。多くの学校が、すし詰めの教室、二部授業の展開、教員不足の状況であった³³。そのために、そうした不足を解消するための連邦の措置が求められ、1945年から1950年にかけて、一般教育補助金の法案が議会に提出され、主として上院において議論がなされていた。こうした議論により、法案が可決されるという見通しもあったようであるが、法案が州は私立学校への交付を禁じる規定を含むものであったことから、カトリックグループの反対にあい法案が可決されることはなかったという³⁴。

宗教をめぐる論争が議員に連邦教育補助金を提案する意欲を失わせることになったようであるが、その後新たな動きが示されるようになった。それは、連邦活動により影響を受けている地域への補助金であった³⁵。これは、P.L.815、P.L.874として1950年に可決されたものであり、ランハム法（Lanham Act）によって補助金が提供されていたものを、対象となる地域を拡大させた補助金である。この補助金は、「Impact Aid」とも呼ばれているもの³⁶で、連邦の軍事基地を抱える地域など、連邦の施設が存在し、そこの職員の子どもが地方学区の学校に通うことになり、その財政支出負担への援助である。P.L.815は学校建築費、P.L.874は経常費を補助対象とした。特にP.L.874は、経常費について、その用途をまったく制限しないものであり、補助対象地域が広がったために、連邦の一般補助金に代わるものとして役立ったとも捉えられていた³⁷。これらの補助金は、1950年に認められて以来、今日まで続く重要な連邦補助金プログラムとなっている³⁸。

「Impact Aid」法と同じ1950年に、学校建設に焦点を当てた連邦補助金を求める方向への転換があり³⁹、それはアイゼンハワー大統領の時代にも引き継がれていった。1957年には、学校建設法（School Construction Act）として知られているマクネル法案（McConnell Bill）が提案されていた。またNEAの支持を得たマレイ・メトカルフ法案（Murray-Metcalf Bill）が1959年に提案された。これは、教員給与か学校建設どちらかに用いることができる補助金

を規定するものであった⁴⁰。NEAは、教員給与に対する連邦補助金を求めてきており、法案成立を目指した妥協の産物であった。同法案は、1960年に初めて下院を通過したものの、上院では異なる法案が可決されたため、両院の法案の相違点を協議する委員会を設けて議論を継続することが必要であったが、協議会の開催が認められることはなかったという⁴¹。

連邦の教育補助金を限定的に捉えようとしていたアイゼンハワー大統領に対して、ケネディー大統領は、連邦教育補助金を大統領選挙の主要争点とし、そして歴代の大統領の中で初めて、連邦教育補助金を内政プログラムの中の主要な要素として位置づけ、その制定に積極的に取り組んだ大統領であった⁴²。ケネディー大統領は、在任中に二度法案を提出していた。第一は、1961年の学校援助法（School Assistance Act）と呼ばれるものであり、教員給与の増額、教室建設への補助金、不景気な地域の恵まれない子どもたちへの特別補助金を内容とするものであった。第二は、1963年の国家教育改善法（National Educational Improvement Act）であった。同法案は、高等教育への連邦補助金を含む総合的な教育法であり、初等中等教育に関しては、1961年の学校援助法とほぼ同様に、教員給与の増額、教室建設、特別な教育ニーズを満たすための実験的なプロジェクトを始めることを内容とするものであった⁴³。

しかし、この両法案とも成立を見ることはなかった。その要因は、宗教上の問題、すなわち私立学校、宗教学校への補助金が含まれていなかったことが、再び問題として持ち上がり、可決を阻んだようである⁴⁴。大統領によって重要課題に位置づけられたにもかかわらず、可決に至らなかったのであり、連邦の一般教育補助金の成立はきわめて困難な状況にあったといえる。

（3）連邦の一般教育補助金に関する論点

連邦の一般教育補助金を求める議論は、なんらかの社会的危機の出現によって促されてきたと捉えられている⁴⁵。前項で見たように、初期の1870年代から1910年代までの連邦一般教育補助金は、移民の非識字率が問題となっていた。英語に熟達していない人々への対応が社会的に重要な課題となっていたことが連邦の補助金を求めることにつながったと言えよう。さらに、1910年代の中ごろからは、大恐慌による経済、財政の危機が連邦の補助金を必要とした。第二

次世界大戦後は、1940年代後半からの教員不足、1950年代のベビーブームによる在籍者数の増大による教室不足が深刻な問題となり、連邦の一般教育補助金の法案をめぐる論争が活発となった。1957年のスプートニクショック以降は、国防に関する危機意識が連邦の補助金を求めることにもつながった。それぞれの時期には、使途を特定した連邦教育補助金は認められてきたものの、一般教育補助金が認められることはなかったのであり、一般教育補助金を成立させるほどの危機は出現しなかったと見ることはできよう⁴⁶。

では、連邦一般教育補助金をめぐって、何が問題になってきたのか。補助金のあり方、目標に関してみるならば、第一に、補助金の交付方式として、一律補助金方式とするのか、より貧しいところに配分する均等化方式とするのか、という点が論争となった。前者であれば、すべての州、地方学区に対して一律に補助金を交付する方式となることから、地域の貧富にかかわらず幅広く連邦補助金が交付されることから、より裕福な州、地域から支持される傾向にあった。これに対して、均等化方式は、貧困な地域に補助金交付が集中されることになることから、貧しい州、地域から支持されることになった。したがって、北東部の州から選出されている議員は一律補助金方式を、より貧しい南部の州から選出されている議員は均等化方式を支持する傾向にあった。また政府としては、補助対象が限定される均等化方式のほうがより支出を抑制できることから、均等化方式を望んでいた⁴⁷。一律補助金方式か均等化方式かをめぐって、地域性に関わって論争されてきた問題であった。

第二に、補助金交付の目標に関わる問題である。この問題については、三つの対立があった。一つは、一般補助金か特定補助金かをめぐる問題である。これは、初期の頃からの問題であり、前節で見たように、フーバー大統領時代の全米諮問委員会やアイゼンハワー大統領時代の教育に関する諮問委員会においても重要な論点であった。両委員会では、特定補助金を削減し、一般補助金の制定を求める提言を行っていたが、1958年の国家防衛教育法により特定補助金プログラムが拡充されたことにも表れているように、一般補助金よりも特定補助金を求める特定補助金の支援者も少なくなく、この問題は継続するように捉えられていた。二つは、補助金の使途を全面的に州にゆだねるのか、ある程度補助金の使途を法案に書き込む、具体的には教員給与に使途を限定するのか、

という問題であった。これは、補助金が州の負担軽減のために用いられるのを防ぐために、確実に教育費の増額につながるように、教員給与などある程度その使途を指示するのかどうかをめぐる問題であった。そして三つには、教室不足の問題を克服するために学校建築に対する補助金とするのか、教員給与に対する補助金にするのか、という対立であった⁴⁸。

第三に、補助金交付に伴う連邦コントロールの問題である。アメリカ合衆国の伝統に敏感で、アメリカ人の気質をよく知る人であれば、カリキュラム、教科書、学校の建物、教員の要件、その他学校を作り上げているあらゆる要因が、連邦政府によってコントロールされるべきである、と主張する人はいないと言われる。地方や教育機関の自律性という伝統的理想は、個人主義と結びつき、アメリカ社会に深く根ざした考え方であり、それがアメリカ合衆国の制度の大きな社会的強みでもあった⁴⁹。したがってこの論点は、賛成論者、反対論者をはっきりと区別されるものではなく、連邦一般教育補助金の支持者も、常に、連邦コントロールを避けようとする強い願望を表明していた⁵⁰。問題となったのは、何が避けるべき連邦コントロールと捉えるべきか、ということであった。すなわち、連邦コントロールとは、地方学区による自由な政策選択に対して連邦が制限を導入することであり、問題となるのは、地方の選択に対する望ましくない制限が連邦コントロール、望ましい制限は連邦の基準（standards）と捉えられ、その区別、バランスをいかに考えるかという問題であった⁵¹。これは、補助金交付により、連邦、州、地方学区の間の関係をいかに捉えるか、いかに再編するのかどうか、という問題である。

その他、連邦議会での法案の歴史の中で、連邦の一般教育補助金の成立を阻んできた要因として指摘されてきたのは、宗教上の問題、人種問題であった。

まず宗教上の問題とは、補助金の交付対象を公立学校に限定するのか、私立の宗派学校も含めるのか、という問題であった。特に、カトリック教会のグループが、連邦一般教育補助金に対して大きな影響を与えてきた。カトリック教会の立場は、一貫したものではなく、主張に変化が見られた。すなわちカトリック教会は、元々は、あらゆる連邦一般教育補助金に対して反対を表明していた。それは、公立学校に対する連邦補助金による改善が私立学校にとって脅威であること、さらには連邦の補助金が教育に対する連邦コントロールをもたら

すという理由から、表明された反対であった。ところが、1940年代以降、カトリック教会は連邦の補助金の対象に私立の宗派学校を含めることを求め、公立学校に限定した連邦一般補助金法案に反対する立場をとるようになった。これに対して、カトリック以外のプロテスタントなどのキリスト教系のグループは、宗派学校に対しては一切の連邦補助金を禁止することを主張していたし、NEAや州教育長官協議会（Chief State School Officers Council）など公立学校関係者は、連邦補助金を公立学校に限定すべきだとする立場をとっていた⁵²。この宗教上の問題は非常に大きく、先述したように、1961年のケネディー大統領が提出した法案の成立を阻むことになった。

人種問題に関しては、連邦政府が学校の運営に直接関わることを促した数少ない問題の一つであった。すなわち、南部諸州の黒人のための学校への資金提供と建設に連邦政府が関わってきた。そのために、連邦の教育補助金が黒人と白人の間の関係にどのような影響を持つかということが、議会での議論の主要な論争点であった。その後、連邦教育補助金における人種問題をめぐる論争は、黒人の地位向上を求める運動の展開と連動して進められることになる。その運動をリードしていた全米有色人種地位向上連盟（National Association for the Advancement of the Colored People, NAACP）は、黒人の学校の教育条件の向上の推進とともに、黒人と白人とを分離する人種分離政策の撤廃を推進する運動を展開し、人種分離政策を違憲とした1954年のブラン判決を勝ち取ることになったが、連邦教育補助金においても、人種分離政策を採る地方学区への連邦補助金の配分を禁止することを法案に求める主張を展開した。こうした主張は、法案の成立を阻む大きな障害となった。南部諸州選出の連邦議会議員は、NAACPが主張するような人種差別撤廃を求める急進的な法案には反対であったし、また南部諸州の議員と妥協を模索して法案成立を目指していたNEAなどの連邦一般教育補助金の推進者もNAACPの提案には反対であった⁵³。このように、人種問題は連邦一般補助金にとって重要な論点となっていた。

第3節 連邦教育補助金制度の発展

（1）国家防衛教育法

1957年にソビエトが人工衛星スプートニクの打ち上げに成功したことが、ア

アメリカ合衆国に大きな衝撃を与え、ソビエトに対する科学技術の進歩の立ち遅れと軍備増強競争での立ち遅れが懸念され、国防に対する危機意識による科学技術力向上への関心が高まることとなった。いわゆるスプートニクショックの翌年、1958年に国家防衛教育法（National Defense Education Act, NDEA）が制定された。NDEAは、国家防衛というかなり特別な教育補助金の印象を与えるものの、これまでの連邦教育補助金の伝統を引き継ぐものであり、これまでの連邦の補助対象の範囲をより拡大した法律であった。その伝統とは、特定の目的を達成するために、地方、州、連邦政府が調整することを必要とする伝統であった⁵⁴。つまり教育行財政制度の枠組みの大きな転換を求めるものではなかった。そしてNDEAの成立は、ソ連によるスプートニクの打ち上げ成功が触媒となったが、その目的は、スプートニク打ち上げによって証明されたソ連の科学技術の進展への単なる対応ではなく、初等中等教育に対して連邦補助金を交付することを主な目的とするものでもあった。NDEAの補助金は特定補助金であったが、それまでの職業教育の補助金と異なり、非常に幅広いプログラムを対象とするものであった⁵⁵。初等中等教育レベルでは、職業教育という特別な領域に限定されていた連邦補助金を、後述するように、理科、数学、外国語と対象とする教科はまだ限られていたものの、普通教科をも対象とするまでに、連邦補助金の補助対象を拡充したという意味で、NDEAは画期的な法律であったと捉えることができる。したがって、NDEAが実施される中で、連邦教育補助金のあり方をめぐる議論が活発に展開されることにもなった。

NDEAの主な内容は、第一は、学生に対する援助である。その援助は、奨学貸与金や給付金の形でなされるものであった。第二は、初等中等レベルの州の教育を援助する様々なプログラムである。そのプログラムとは、理科、数学、外国語教育を強化するための補助金、学校でのガイダンス、カウンセリング、テストプログラムを強化するための補助金、そして特別な訓練を必要とする職業や国防に必要な職業において高度な技術者となるための職業教育に対する補助金であった。第三は、授業研究を行う研究者に対する援助である⁵⁶。

初等中等教育レベルにおいて、理科、数学、外国語というアカデミックな教科を対象とした連邦補助金がスタートすることになったのであり、初等中等教育における連邦の役割が大きく拡大し、その重要性を増すことになった。それ

に伴い、連邦教育補助金のあり方をめぐる問題も活発となった、主要な問題として、第一に教育基準を決定する際の連邦の役割のあり方、第二に連邦補助金の形態として、特定補助金か一般補助金かをめぐる問題があった⁵⁷。

連邦の役割に関しては、州や地方学区の当局者から、連邦補助金により州や地方の自律性が脅かされるのではないか、という懸念が投げかけられてきた問題であった。連邦の教育補助金の必要性に関しては一般的な合意はあり⁵⁸、教育関係者の間でも、連邦補助金が教育の資金を増大させることになるということから、NDEAは、理想的ではないものの、受け入れられる政策であると捉えられていた⁵⁹。しかし、従来よりもかなり広範囲の領域に対する補助金を交付するものであったため、その実施において、連邦の役割に対する懸念もより強まることになったと言えるであろう。

まず、補助金の執行に関わる書類事務の複雑さや会計監査など、適正な補助金の執行を保証するための連邦の規制が問題となった。NDEAの実施に携わっている州や地方の当局者にとって、会計事務、会計監査、物品購入手続は、煩わしいものであり、しかもアカウントビリティのための必要性を反映しない無関係なものであると受け止められていた⁶⁰。NDEAのタイトルⅢに関する規則において、地方のプロジェクトに対する監査についての規定がある。それによると、地方教育当局のすべての支出は、州あるいは地方当局の担当者によって監査がなされることが規定されていた。したがって、連邦当局は、補助金執行に関する適正な事務の遂行に対する会計事務や会計監査のシステムを受け入れ、それに委ねることになる。州は、連邦当局に受け入れられるシステムを整備する責任を負うことになるが、受け入れられるべきシステムのあり方に対する認識において連邦と州との間に認識の相違があった。また連邦当局が不適切な資金の運用であると考えることと、地方の学校当局者が不適切であると考えることが一致しているわけではなく、そのことを州当局者がコントロールしたり、容易に監視したりすることが出来るわけでもなかった⁶¹。このような不一致が、州や地方の当局者に対して、連邦が州や地方学区の自律性を脅かす存在として認識させることにつながったと見ることができる。

会計事務、書類事務に関する連邦の規制に加えて、より重要な問題として、連邦がカリキュラムや教育指導に干渉してくるのではないか、という懸念も広

がっていた。極端な意見としては、連邦政府が合衆国の教育制度をコントロールしたり、命令したり、究極的には独占したりしないようにする方法は、連邦政府を全面的に教育から締め出すことであるという主張もなされていた⁶²。連邦政府が教育に関わることへの警戒感は根強いものがある。もっとも連邦教育局の当局者も、教育内容への干渉を望んでいるわけではない。連邦教育局の当局者の立場からは、政府の関心事はお金ではなく、プログラムと教育の優秀性であり、連邦の役割は、州の教育事業の改善を援助することであると認識されていた。さらに連邦の当局者には、州や地方の学校当局者に対して、学校のカリキュラムや教育政策を命じることを望んではいないということ、州当局者の求めに応じて初めて州への関わりを持ち、州当局者の不在のところでは地方の当局者に関わることはないという認識もあった⁶³。ここにも、連邦と州、地方との当局者の認識の不一致が見られた。州、地方の当局者からは連邦に対する警戒感、そして連邦当局者からは州、地方に対する支援による教育水準の向上を求める意識が見られ、それらの食い違いが生じていたと見ることができる。

以上のような連邦の役割をめぐる問題は、補助金の形態をめぐる問題にも関わるものであった。すなわち、一般補助金か特定補助金かという問題である。一般補助金を主張する立場は、連邦補助金が州の教育プログラムに対する一般的な援助として提供されることを求めるものであり、各州が自ら考案した広く複雑なプログラムを達成することを助けるために用いられるべきことを主張するものであった⁶⁴。また特定補助金に関わっては、連邦政府が適切な援助領域を選んでいるかどうか、特定目的のための連邦の援助が州の教育政策を乱す傾向にあるかどうか、ということが論点とされていた。すなわち連邦政府が必要と感ずる事柄が、必ずしも州において必要性が認識されていたわけではなかった。また特定補助金により、学校のカリキュラムをアンバランスにするという批判も寄せられていた。そして NDEA は、数学、理科、外国語に対する補助金を交付するものであったが、社会科学、英語、人文科学、芸術なども対象とすべきだという声が強く、特定目的に限定した補助金のあり方が問題とされていた。そして特に州の教育当局者からは、学校のカリキュラムについては州の権限であり、連邦のコントロールではなく、州のコントロールにより提供されるべきであることが、強く主張されていた⁶⁵。

(2) 初等中等教育法

1965年に制定された初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act、以下 ESEA）は、連邦教育補助金の展開の中でもっとも大きな転機となったものである。公立の初等中等学校の教育費に占める連邦の割合が、約4%から約8%に飛躍的に上昇するとともに、補助対象についても、第1編においては、地域が限定されたものの、教育内容については全く限定がなく、補助金の使途は地方学区の裁量であった。ESEAの制定により、初等中等教育における連邦の新たな役割が開始されたと捉えることができる。

① 初等中等教育法制定の背景

すでに見たように、初等中等教育に対する連邦の一般補助金が繰り返し求められてきたが、それらを促してきたのは、それぞれの時代の危機意識であった。移民の増加と非識字人口の増加、大恐慌による経済、財政的危機、第二次世界大戦後のベビーブームなどによる就学人口の増大と教室、教員不足、などを克服することを目的として、教員給与や学校建設に要する州、地方学区の経費の負担軽減を意図した連邦の一般補助金に関する法案が幾度となく提案されてきた。しかしいずれも可決されることはなく連邦補助金を成立させるほどの危機ではなかったと言えよう。

では、ESEAの制定を促したのは、どのような問題であったのか。すなわち、初等中等教育における連邦の補助金を提供するための根拠として、どのような問題が認識されるようになったのか。それは、新たな貧困問題、大都市問題、そして公民権問題であり、それらが連邦補助金の必要性に対する認識を高めることになった⁶⁶。

まず、1960年代において、貧困の「再発見」といわれる状況が浮かび上がった。それは、新しい貧困層の深刻な問題状況であった。かつての貧困層は、その多くは成功を夢見てアメリカ合衆国に渡ってきた移民であった。彼らは、貧しくてもそれは一時的なもので、少なくともその子どもたちにまで及ぶことはないと考え移住してきたものであったが、彼らの認識どおりに、当時のアメリカ合衆国は、熟練を要しない仕事を多く提供することができた経済の拡大期であり、社会的移動も活発な時代であったため、貧困から脱出することが可能で

あった。したがって、貧困層が固定されることはなかった時代であった。ところが、第二次世界大戦後のアメリカ合衆国の経済発展は、技術革新によるものであり、熟練労働を必要とするものであった。そのため、新たな貧困層は、機械化、技術革新から取り残された人々であった。かつての貧困層と異なり、社会で成功し、地位を向上させる可能性がほとんど感じられず、貧困層が固定化されることになった。所得の低さと学業成績の低さとの相関関係も明らかとなり、ここに貧困問題が教育と深く関わるようになった⁶⁷。

このような貧困問題は、大都市に深刻に表れるようになっていった。大都市化は、人々、仕事、経済活動が、同時並行に移動して生じたものであり、その移動は、田舎から都会への、そして都市から郊外への移動であった。その移動は、裕福な白人が都会から郊外へと移住し、逆に、貧しい黒人が田舎から都会へと流入してくるという傾向が著しかった。全米の大都市の人種構成は、白人の割合が減少し、黒人の割合が上昇するようになった。大都市へと流れてきた黒人の家庭の子どもたちは、学校での成績向上に役立つ雑誌、本、レコード、勉強場所のような物的な環境や教育の成績をあげることが重要であるという価値観をもつ環境には、平均的な中流の白人と比べて浸る可能性があまりないという教育を受ける上で不利な状況にあった。したがって、貧しい家庭の黒人の子どもを多く抱える大都市では、特別な支援プログラムを必要としたが、そのための十分な財源がなく、大きな問題と認識されるようになった⁶⁸。

以上のような貧困問題、大都市問題は、黒人層に最も影響を及ぼすものであり、その克服を目指す公民権運動とも密接に関係していた問題でもあった。キング牧師など優れた指導者のリーダーシップによる 1960 年代の公民権運動の展開が、初等中等教育法の制定を促す要因にもなったのである⁶⁹。

結局、公民権運動の影響として捉えられることでもあるが、平等、つまり教育の機会均等を求める観点から、新たな貧困問題への認識を深め、大都市の貧しい黒人を多く抱える学校の条件の厳しさが、不平等問題として、それはもはや地方の問題ではなく、国全体の問題であるという認識が強まり、初等中等教育法の制定につながったと見ることができる。

②初等中等教育法の内容

ESEA は、1965 年の制定当時には、5つのプログラムを規定するものであつ

た。第 1 編がその中心となる低所得家庭の子どもの教育に関する地方教育当局に対する補助金であった。第 1 編を中心に、ESEA の概略を整理しておこう。

<第 1 編>

すでに見たように、ESEA の制定を促したのは貧困問題であり、その対応策として制定されたのが、第 1 編である。第 1 編は、低所得家庭の子どもの特別な教育ニーズと低所得家庭の集中が地方教育当局の適切な教育プログラムを支援する能力に与える影響を認識し、低所得家庭の子どもたちの特別な教育ニーズを満たすことに役立つ教育プログラムを拡大し、改善するように、低所得家庭の子どもたちが集中する地域の地方教育当局に対して、財政的援助を提供するものである。

補助対象は、子どもとその子どもを抱える地方学区について規定された。子どもについては、年収が低所得要因（1966 年で年収 2,000 ドルと規定されていた）を下回る家庭の 5-17 歳の子ども、年収 2,000 ドルを越えているものの社会保障法（Social Security Act）の第 4 編に基づく州のプログラムに依存している子どもであった。そして補助金が交付される地方学区については、上記の補助対象となる子どもが少なくとも 100 人、もしくは 5-17 歳の子どもの 3%（その場合でも少なくとも 10 人は必要）を抱える地方学区と規定されていた。補助金額は、地方学区ごとに計算される。当該地方学区が属する州の生徒 1 人あたりの教育費支出額に補助対象となる子どもの数を掛け、さらに連邦の補助率（1966 年については 50%）を掛けた額となる。

補助金の運用については、次のようなプログラムやプロジェクトのために補助金を用いることが規定されていた。すなわち、低所得家庭の子どもが集中している地域の教育を奪われている子どもたちの特別な教育ニーズを満たすものであること、そしてそうしたニーズを満たす方向に進展することを確実にするのに十分な規模、範囲、質を備えたものであることが規定されている。それらは、設備の購入や学校施設の建設に用いることもできる。このように、補助対象や補助金の目的には規定が設定され、限定がなされているものの、具体的などのような手段、方法でその目的に迫るかについては詳細な規定はなく、緩やかな制限といってもよい内容であった。

<第 2 編>

第2編は、学校図書、教科書、その他の印刷物である教材を購入するための補助金プログラムである。この補助金を得るためには、州はこの補助金によるプログラムを内容とするプランを連邦の長官に提出しなければならない。

<第3編>

第3編は、教育センターとサービスのための補助金プログラムを規定するものであった。これは、十分な量と質を利用できていない教育サービスの提供を刺激したり、援助したりするために、そして通常の学校のプログラムのモデルとなるような初等中等教育のプログラムの開発と確立を刺激したり、援助したりするためのものである。

第3編が対象としたのは、地方の初等中等学校のプログラムを豊かなものにするため、そして補助的なサービスや活動を提供することにより、多様な能力やニーズの人々に多様な教育経験を提供するためにデザインされたプログラムの確立、維持、運営であった。学校教育だけでなく、成人教育も対象とするものもあった。

<第4編>

第4編は、教育研究と教育研究分野での人材育成のための補助金プログラムを規定するものであった。これは、大学や研究機関、個人に対する研究活動のための補助金や研究から得られた情報の普及のための補助金、さらには教育分野における研究のための人材育成を援助するための補助金プログラムである。

<第5編>

第5編は、州に対する補助金である。これは、州教育当局のリーダーシップを強化するのを刺激し、援助するための補助金プログラム、そして州の教育ニーズを確認し、それらを満たすためのプログラムの確立と改善を援助するための補助金プログラムを規定するものであった。

ESEAの制定は、補助金業務を扱う州の役割が大きくなることにもなり、そのため州の教育当局を強化することは重要な課題ともなっていた。第5編は、そのための補助金プログラムであったと捉えることができる。

(3) 初等中等教育法以後の連邦教育補助金

ESEAは、1965年の制定以後、幾度となく修正されることにより、その性格

が変容するとともに、多くのプログラムが加わり、非常に多様なプログラムを包含する重要な法律として、今日まで継続している。低所得家庭の子どもを対象とした第 1 編は、補助金の仕組みは徐々に変えられてきたものの、一貫して第 1 編（1981 年に制定された教育改善等合法では第 1 章）として最も重要なプログラムとして継続してきた。

その他、教育を受ける上で不利な立場の子どもたちを対象とした補助金としては、1967 年に英語を母語としない子どもを対象としたバイリンガル教育に対する補助金が初等中等教育法第 7 編として設定され、また障害のある子どもを対象とした教育に対する補助金が、1975 年の全障害児教育法（Education for All Handicapped Children Act）により設定され、1990 年には障害者教育法（Individuals with Disabilities Act）と新たな法に再編され、今日に至っている。

また初等中等教育法には、上記のバイリンガル教育の他にもさまざまな教育に対する補助金が付け加えられ、内容が多様化している。第 1 編について次章で詳細に検討するが、初等中教育法の主な変遷を辿ってみるならば、まず 1981 年、レーガン大統領時代に制定された教育統合改善法（Education Consolidation and Improvement Act）は、補助金額の削減と多くの特定補助金を統合した包括補助金の創設により、連邦の役割の縮小と補助金制度の効率化を図る改革がなされた。次に、1994 年、クリントン大統領時代に制定されたアメリカ学校改善法（Improving America's School Act）は、1980 年代から活発になった教育改革の動向の中で、教育の改善を目指した補助金プログラムの性格を強め、成果を求めるアカウンタビリティの要素を盛り込んだ内容となった。そして、2002 年、ブッシュ大統領時代に入り、NCLB が制定され、教育の成果をより明確に求め、アカウンタビリティの制度を強化した補助金制度の確立が進められていた。

以上のような過程において、連邦教育補助金の目的、性格が大きく変容するとともに、連邦、州、地方学区の関係も変化してきている。その変遷を追う中で、アメリカ合衆国全体の学校財政制度における連邦の位置づけを検討していく。

-
- ¹ David Spence Hill and William Alfred Fisher, *Federal Relations to Education, Report of the National Advisory Committee on Education, Part II*, Washington D.C., 1931, p.16.
- ² Ibid., pp.21-23, 上原貞雄『アメリカ教育行政の研究－その中央集権化の傾向－』東海大学出版会、1971年、18－21頁。
- ³ David Spence Hill and William Alfred Fisher, Ibid., p.22.
- ⁴ Arvid J. Burke, *Financing Public Schools in the United States*, New York; Harper & Brothers, Publishers, 1957, pp.383-384.
- ⁵ Ibid., p.384.
- ⁶ David Spence Hill and William Alfred Fisher, op.cit., pp.29-37.
- ⁷ Ibid., p.35.
- ⁸ Ibid., pp.37-38.
- ⁹ Arvid J. Burke, *Financing Public Schools in the United States, Revised Edition*, New York; Harper & Brothers, Publishers, 1957, pp.384-385.
- ¹⁰ David Spence Hill and William Alfred Fisher op.cit., p.54.
- ¹¹ Paul R. Mort, *Federal Support for Public Education: A Report of an Investigation of Educational Need and Relative Ability of States to Support Education as They Bear on Federal Aid to Education*, New York; Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1936, pp.3-4.
- ¹² David Spence Hill and William Alfred Fisher op.cit., p.58.
- ¹³ Paul R. Mort, op.cit., p.5, Paul R. Mort, Walter C. Reusser, *Public School Finance: Its Background, Structure, and Operation*, New York; McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951, p.551.
- ¹⁴ Paul R. Mort, Walter C. Reusser, ibid., pp.551-552.
- ¹⁵ National Advisory Committee on Education, *Federal Relations to Education, Part I*, Washington D.C., pp.36-39.
- ¹⁶ Ibid., pp.19-22.
- ¹⁷ Ibid., pp.30-31
- ¹⁸ Ibid., p.31, p.38.
- ¹⁹ Paul R. Mort, op.cit.
- ²⁰ Ibid., pp.15-18
- ²¹ 生徒1人当たり60ドルを標準教育費として算定していた。Ibid., p.20-21.
- ²² Ibid., pp.31-40.
- ²³ Paul R. Mort, Eugene S. Lawler, *Principles and Methods of Distributing Federal Aid for Education, Report of the Advisory Committee on Education, Staff Study 5*, Washington D.C.,: Governmental Printing Office, 1939, iii.
- ²⁴ Ibid.
- ²⁵ Ibid., pp.19-28.
- ²⁶ Arvid J. Burke, op.cit., pp.388-389.
- ²⁷ W. Monfort Barr, *American Public School Finance*, New York: American Book Company, 1960, p.203.
- ²⁸ Sydney W. Tiedt, *The Role of the Federal Government in Education*, New York: Oxford University Press, 1966, pp.19-20.
- ²⁹ Ibid., pp.20-21, W. Monfort Barr, op.cit., p.203, Jesse Burkhead, *Public School Finance: Economics and Politics*, Syracuse New York; Syracuse University Press, 1964, pp.237-239.
- ³⁰ Sydney W. Tiedt, op.cit., pp.21-22.
- ³¹ Jesse Burkhead, op.cit., p.239, Sydney W. Tiedt, op.cit., p.23.
- ³² Ibid., pp.240-250.
- ³³ Philip Meranto, *The Politics of Federal Aid to Education in 1965*,

Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1967, pp.14-15.

³⁴ Jesse Burkhead, op.cit., pp.242-244.

³⁵ Ibid., p.244.

³⁶ Kern Alexander and Richard G. Salmon, *Public School Finance*, Boston, MA: Allyn & Bacon, 1995, p.21.

³⁷ Jesse Burkhead, op.cit., p.244.

³⁸ 1950年以來幾度も修正され、後述する1965年に制定された初等中等教育法の修正法において含まれており、連邦教育省のプログラムとして「Impact Aid Programs」が連邦教育省のホームページに示されている。

<http://www.ed.gov/about/offices/list/oese/impactaid/whatisia.html> (最終確認2013年1月7日)

³⁹ Jesse Burkhead, op.cit., p.245.

⁴⁰ Sydney W. Tiedt, op.cit., p.29.

⁴¹ Jesse Burkhead, op.cit., p.248.

⁴² Ibid., pp.248-249.

⁴³ Sydney W. Tiedt, op.cit., pp.144-153.

⁴⁴ Jesse Burkhead, op.cit., pp.248-250, Sydney W. Tiedt, op.cit., p.148, p.153.

⁴⁵ Jesse Burkhead, ibid., p.250.

⁴⁶ Ibid., pp.250-251.

⁴⁷ Frank J. Munger, Richard F. Fenno, Jr., *National Politics and Federal Aid to Education*, Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1962, pp.34-38.

⁴⁸ Ibid., pp.38-40.

⁴⁹ Sidney C. Sufrin, *Issues in Federal Aid to Education*, Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1962, p.57.

⁵⁰ Frank J. Munger, Richard F. Fenno, Jr., op.cit., p.47.

⁵¹ Ibid., pp.46-54.

⁵² Ibid., pp.54-65.

⁵³ Ibid., pp.65-72.

⁵⁴ Jesse Burkhead, op.cit., p.286.

⁵⁵ Ibid., p.310.

⁵⁶ 国家防衛教育法の規定内容については、Sidney C. Sufrin, *Administering the National Defense Education Act*, Syracuse New York; Syracuse University Press, 1963, p.11, pp.16-27, 参照。

⁵⁷ Ibid., p.2, Jesse Burkhead, op.cit., p.287.

⁵⁸ Sidney C. Sufrin, ibid., pp.66-67.

⁵⁹ Ibid., p.44.

⁶⁰ Ibid., pp.48-50.

⁶¹ Ibid., pp.58-60.

⁶² Ibid., p.12.

⁶³ Jesse Burkhead, op.cit., pp.306-307.連邦教育局の職員のインタビューにおいて述べられていた主張である。

⁶⁴ Sidney C. Sufrin, op.cit., p.12.

⁶⁵ Ibid., pp.9-10, p.51, pp.53-51, Jesse Burkhead, op.cit., p.289, 297.

⁶⁶ Philip Meranto, op.cit., pp.13-41.

⁶⁷ Ibid., pp.16-20.

⁶⁸ Ibid., pp.20-28.

⁶⁹ Ibid., pp.28-33.

第2章 初等中等教育法第1編の展開と学校財政制度における「公正」

第1節 低所得家庭集中地域に対する援助の徹底—補助金運用の体制の整備 (1965年から1980年まで)

(1) 制定当初の実施の混乱状況

ESEAの第1編は、低所得家庭の子どもを多く抱える地方学区に対して、低所得家庭の子どもたちへの教育のための補助金を交付するものであった。これは、補助金の形態で言えば、一般補助金ではなく、特定補助金に属するものである。しかしながら、法律の規定内容にあいまいさがあったこともあり、初めての連邦の一般教育補助金が制定されたという捉え方もなされていた¹。補助対象地域に制約があったものの、実際には多くの地方学区に対して補助金が交付され、補助金の使途も限定されていなかったことから、それまでの補助金と比べて考えるならば、一般的な性格を持つ大規模な補助金と捉えることができる。したがって、初期のESEA第1編の実施状況には混乱が生じ、その是正が課題とされるようになっていった。

初期のESEA第1編の実施状況に対しては、厳しい評価がなされていた。1972年のアメリカ研究機構(American Institute for Research)の調査は、第一に、多くの州と多くの地方教育当局が、当時の規則、ガイドライン、プログラム基準に全面的に従ってそのプログラムを実施することに失敗していたこと、第二に、資金やサービスが、アカデミックプログラムには過少配分、支援的サービス(非アカデミック)には過剰配分、補償教育サービスに対する重大なニーズのない子どもたちに対する誤った配分がされていたこと、第三に、資格のあるプログラムに参加している子どもたちに対してポジティブな影響を与えたという全米レベルの証拠がほとんどない、ということを明らかにした²。

連邦の規則やガイドラインに従わない補助金の誤った活用とは、第一に、ある学区のすべての学校、あるいはある学校のすべての子どもたちに利用できるサービス、設備、備品の購入に用いられたこと、第二に、低所得家庭の集中度が高い地域に資金を集中させるのではなく、すべての貧困地域の学校に広く配分されたこと、第三に、補助対象の資格のある子どもに用いられていないこと、第四に、ESEA第1編の州資金が、ESEA第1編以外の州の教育の運営に用い

られること、という4つの場合が報告されていた³。

混乱をもたらした要因は、第一に法規定にあいまいさがあった。すでに見たように、補助対象について明確な数値に基づき、補助金額の算定方式が規定されていたものの、補助金の運用については、低所得家庭の子どもが集中している地域の教育を奪われている子どもたちの特別な教育ニーズを満たすものであること、そしてそうしたニーズを満たす方向に進展することを確実にするのに十分な規模、範囲、質を備えたものであること、という規定になっており、抽象的な規定にとどまっていた。したがって、実際にどのように補助金を用いるかについては、明確になっていなかった。

このようなあいまいさは、連邦コントロールに対する州や地方の関係者による警戒感もあり、法律の成立のための妥協の産物であった。改革の推進者は、低所得家庭の子どものための学校教育を改善するために連邦の権限を活用しようと考えていたものの、連邦の権限の強化が州の権限の縮小を意味することもあり、そのやり方には限界があることも自覚されていた。そのため、法規定において妥協を図ったため、補助金の運用についてのあいまいな規定が生み出される結果となった。すなわち、補助対象の子ども、補助対象の規定、補助金額について数値に基づく機械的な方式が規定され、州や地方学区の裁量の余地を与えないものであったのに対して、補助金の運用について地方学区の裁量に委ねることになった⁴。これは、連邦コントロールに対する批判に応え、ローカルコントロールに対する敬意の表れでもあったが、それに加えて、当時の主要な問題は資金不足であり、不利な立場の子どもたちに対する教育する方法について知識がないということではない、という信念に基づくものでもあった⁵。学校は、何をすべきかを知っており、ただそのための資源を必要としているだけである、というのが、当時の政策の背後にある主要な政治的、教育的前提であったのである⁶。

第二の混乱の要因として挙げられるのは、補助金の配分、運用に関わる連邦や州の教育当局の組織の問題であった。ESEA 制定以前では、連邦の補助金対象は限定的であり、規模も大きくはなかったのに対して、ESEA 第1編は、飛躍的に補助対象が拡大し、規模も大きくなったことから、その業務遂行能力も高度化が求められたが、即座の対応には限界があり、行政組織の力量向上が課

題となっていた。ESEA の制定に伴い、新しい法律が課す過度に重い責任に、連邦教育局は耐えるのかということが、大いに不安視されており、したがって、その再編がなされることにもなった⁷。力量の問題は、州と地方の当局者にも当てはまることであり、ESEA の実施に必要な能力がないことが、新たな連邦の役割を促すことにもなったと捉えられている⁸。

以上のような力量に加えて、補償教育（compensatory education）という用語がようやく教育関係の文献に現われ始めた時期であったことからわかるように、ESEA 第 1 編が対象としていた教育は、当時としてはまだ認識が浸透していなかった新しいものであり、当局者の経験も十分ではなかった。したがって、州や地方の教育当局に、ESEA 第 1 編のコーディネーターを配置し、連邦の当局者と州、地方の当局者との連携を促進し、その運営を円滑に行うための行政組織の整備が図られていったのである⁹。

結局、ESEA 制定当初の実施状況は、補助金の配分、運用に携わる当局者の経験不足、人員不足、そして定義の不十分な目的などが重なり、多様で、不完全なプログラムを生み出すことになったと評価されている¹⁰。

（2）規制強化

法律が援助することを意図していた貧しい家庭の子どもたちから、補助金プログラムが外れているという補助金の誤用というべき実施状況の証拠が蓄積されるにつれて、連邦政府による地方の活動の監視が強化されることになった。1981 年に大幅な改正がなされるまでに、1968 年、1970 年、1974 年、1978 年の 4 度の改正が行われ、それらを通じて、低所得家庭の子どもを援助することへの議会の意思をより明確にする規定が設けられることになった¹¹。

規制の強化は、補助金の運用に関して、地方学区が守るべき規則やガイドラインの内容に見ることができる。例えば、「努力の維持（maintenance of effort）」が設定された。これは、地方学区の州及び地方学区の財源による収入が、前年度を下回ってはならないことを規定するものであり、負担軽減のための運用を抑制するものであった。また、補助金を受け取っている学校に配分される地方学区の資金が、同じ地方学区内の補助金を受け取っていない学校に配分される地方学区の資金と同水準であることを求める「同等（comparability）」の要件が規定された。そして、「代替ではなく、補充（supplement-not-supplant）」

規定が設定され、補助金が地方学区の資金の代わりに用いられるのではなく、地方学区の資金を増大させるように用いられることを求めるものであった¹²。

以上のような補助金運用の適正化のための規制のほかに、ESEA 第1編のプログラム運営に関わって、補助金の対象として、地域や学校、生徒を適正に選定し、資金を集中させているか、補助金によるプログラム内容が適正に開発されているか、また州教育当局が監査や職員の配置、財政運営など補助金の適正な運営を行っているか、という点について、連邦当局による様々な監査が行われ、ESEA 第1編が法令遵守のもとで適正に運営されることに強い関心が寄せられていたと見ることができる¹³。

規則、ガイドラインの設定、連邦当局による監査など、1970年代初めの厳しい規制強化の努力が、補償教育サービスを低所得家庭の不利な立場の子どもたちに集中させることにつながった¹⁴。法の意図に従った補助金の運用がなされるようになったと捉えられる。補助金を配分するプロセスとしては、連邦では、貧困指標により州に対する配分を行い、州において、貧困指標により地方学区への配分を行い、地方学区では、貧困指標により補助対象の学校を選定するとともに、たいていは教育ニーズ指標により、時には貧困指標により学校への配分を行い、そして学校において、教育ニーズに基づき指導する生徒の選定を行う、というものであった¹⁵。こうしたプロセスの中で、1970年代中頃までに、施設、設備費への充当に関わる運用や州と地方の教育当局による財務運営の面で顕著な改善が見られたものの、全体として、法令、規則の遵守という点でまだまだ不適切な実態が報告されていた。ただ、その違反の実態の性質は大きく変化し、当初は、基本的で露骨な違反が目立っていたのが、1970年代中頃には、技術的、手続き的なものに変わり、そのことは、積極的に評価されるものとして、補助金運用の成熟性の表れとして解釈できるような実態が見られるようになっていた¹⁶。

ESEA 第1編の実施の経験が重ねられるにつれて、その運用に対する肯定的評価が広がっていった。例えば、補助金の基本的な考え方、目的が広く受け入れられるようになり、ESEA 制定の10年後には、資金配分の規則の遵守が、まだまだ重要な関心事であるものの、もはや主要な問題とはされなくなっていたと捉えられたり¹⁷、連邦レベルで決定された教育目標を達成するための連

邦、州、地方学区のパートナーシップが機能しうることを証明する証拠が現れ始めたと評価されるようになった¹⁸。ESEA 第 1 編は、州の間で最も統一的な実施状況となったプログラムのひとつであり、とりわけ ESEA 第 1 編は、州によりプログラムの内容と運営が練り上げられ、地方学区の実施状況が監視され、州の他の教育プログラムから分離して運営されるという対応の共通性が典型的に見られたものであった¹⁹。連邦による規制強化の効果を見て取ることができる。

また、ESEA 第 1 編の効果として、数学とリーディングのテストの結果を見ると、補助金の誤用が問題となっていた 1960 年代と 1970 年代初めには、テスト結果には大きな格差が見られたのに対して、補助金プログラムの実施が統一され、アカウントビリティの要件が整備された 1970 年代後半と 1980 年代には、格差が縮小し、全体の成績も向上することになった。ESEA 第 1 編の効果が、テストの成績にも表れていたことが明らかにされていた²⁰。

第 2 節 州と地方学区の裁量権の拡大（1981 年から 1987 年まで）

前節で見たように、ESEA 第 1 編を中心として、1965 年以降、連邦教育補助金の実施のプロセス、それを通じた連邦、州、地方学区の関係は、成熟の段階に入るとともに、多様な州の反応も生み出すことになった。成熟性について言えば、前節でも見たように、補助対象を明確にしてそこに補助金を配分すること、評価や会計を行うことなど、適正に補助金を活用することに努力が傾けられたが、それがやがて、プログラムに関わっている若者に対して、効果的なサービスを提供するために連邦補助金を活用することに努力が向けられるようになった、すなわち、ESEA の制定当初にもっぱら問題にされていた法令順守問題が基本的には解決されたと評価されていた²¹。1970 年代の末までには、教育における連邦の役割の適切さに関する論争はもはやなくなり、教育をめぐる論点が大きく変化したと言われるほどであった²²。

ESEA が制定された 1960 年代半ばと 1980 年代初めと比べて、第一に、社会的、経済的条件が著しく変容したこと、第二に、1965 年以来、州教育当局がより積極的になったこと、第三に、連邦の必要条件の数と多様性が、プログラムの効果を妨げる要因になりうるほどになったこと、そして第四に、教育サービ

スの配分の方法についてより多くの知見を蓄積していたこと、がその特徴として認識されていた²³。アメリカ合衆国全体の社会経済の構造的な変動に加えて、教育行財政制度における新たな問題の局面が表れていたことが指摘できよう。すなわち、州がその経験を重ねることにより力量を向上させていたことと、適正な補助金の運用のために強化された連邦の規制が、プログラムの効果を妨げる要因として浮上していたことであった。連邦教育補助金の運用における成熟性の中で、その改善の犠牲として、以前は認められていた州と地方の教育当局の裁量が減少したことが問題として認識され、論争の焦点が、教育に関する連邦の規則に移ったと捉えられるようになっていった²⁴。レーガン大統領の登場は、そうした論争に拍車を掛けることになったといえよう。1980年代に入り、小さな政府への転換が標榜され、連邦教育補助金の見直し、縮小が実行されることにより、新たな時代を迎えることになった。

レーガン大統領の改革は、「レーガン革命」とまで言われるほどに、ラディカルな面を有していたが、新連邦主義に基づく行財政改革を断行したものであった。新連邦主義とは、最もよい政府は、最も人々に近い政府であるという信念、州と地方政府は、連邦政府によってこれまで担われてきた責任を引き受ける意思があり、その能力もあるという前提、連邦プログラムの管理が、あまりにも複雑で、あまりにも集権的で、過度に特定され、規制的であるという確信という考え方である²⁵。それに基づく補助金制度改革は、連邦補助金の削減を伴うものであったが、そのあり方に関して言えば、補助金プログラムを統合し、規制緩和を行い、補助金交付のあり方をより単純化することを目的とするものであった。

公立の初等中等学校に対する連邦の補助金は、1980-81年度には約97億6800万ドルであったのに対して、1981-82年度には約81億8600万ドルに減少した。減少に転じたのは、1965年にESEAが制定されて以来、初めてのことであった。公立初等中等学校の全収入に占める割合についても、連邦は1980-81年度には9.2%であったのが、1981-82年度には7.4%にまで落ち込むことになった²⁶。

補助金の削減とともに、1981年、ESEAが大幅に改正され、教育統合改善法（Education Consolidation and Improvement Act、以下ECIA）へと改編され

ることになった。第 1 編は第 1 章(Chapter1)として存続することになったが、その他のプログラムは、第 2 章 (Chapter2) に統合された。すなわち、多くの特定補助金が統合整理され、包括補助金 (Block Grant) という新たな補助金形態への転換をもたらすものであった。

大幅に改革されたのは、ESEA の第 1 編以外の多くの補助金プログラムであったが、第 1 編も第 1 章と名称が変更されただけでなく、低所得家庭の子どもに対する補助金という目的を継続させながらも、その交付のあり方に重要な改革がなされた。それは、これまでの ESEA 第 1 編に関する管理に対する連邦レベルの規定の増大傾向を反転させるものであり、規制緩和の改革であった。具体的には以下の通りである²⁷。

第一に、ESEA 第 1 編では、特別な支援をもっとも必要としている低所得家庭の子どもに補助金の運用が限定されていたのを、ECIA 第 1 章では、その一部は、低所得家庭のすべての子どもに運用することが認められることになった。補助金運用の限定性が緩和されたのである。

第二に、ESEA 第 1 編では、連邦補助金は基礎教育ではなく補習サービスの支援のために用いられるように規則、ガイドラインが定められていたが、ECIA 第 1 章では、それらが緩和されることになった。具体的には、一つは、連邦補助金を受け取るためには、州と地方の公教育費支出を維持しなければならないという規則、すなわち「努力の維持」規定について、ECIA 第 1 章でも同様の規定がなされたものの、1 年につき 10% までは減少させることができるようになった。二つには、補助対象の学校と補助対象ではない学校の間で、州と地方の資源を等しく配分することを求める規則、すなわち「同等」規定について、ESEA 第 1 編では、「同等」かどうかを判断する基準が規定され、補助対象の学校と補助対象ではない学校の間の許容できる相違が規定されていたのに対して、ECIA 第 1 章では、「同等」を判断する基準は規定されなくなった。その代わりに、ECIA 第 1 章の規則は、「同等」を証明するための書類を提出するよう求めていた。その書類は、地方学区全体の給与表、学校間の教職員配置の均等を保障する方針、学校間のカリキュラム、教材の均等を保障する方針を示せばよく、その規制としてはかなり緩和されたといえよう。三つには、「代替ではなく、補充」規定について、ECIA 第 1 章では、州と地方の補償教育プログラムをこの

要件から免除する規定が設けられた。ESEA 第 1 編では、地方学区は、補助対象の学校と補助対象ではない学校の間で、州と地方の補償教育の資源を公平に配分することが求められていたが、ECIA 第 1 章では補償教育についてはこの規定が免除されることになった。それは、自らの補償教育の資源の配分に関する州と地方の裁量権を拡大させ、そのプログラムを奨励することを意図したものであった。

第三に、保護者の参加に関する要件が緩和された。ESEA 第 1 編では、地方学区や学校レベルで、諮問協議会（advisory councils）を通じてプログラムの管理運営に保護者が参加することが規定されていた。ECIA 第 1 章では、地方学区と学校の諮問協議会に関する要件が廃止された。新しい法律での規定は、プログラムが保護者との協議の上で計画され、実施されるべきことを命じ、地方学区は ECIA 第 1 章のプログラムや活動を説明する目的で、補助対象の生徒のすべての保護者が招かれる年次の会議を開催することを命じるにとどまっていた。具体的な要件に関する規定はなく、規制緩和されていた。

第四に、評価に関する規定である。ESEA 第 1 編は、連邦によって開発された評価モデルを用いるように地方学区に要求していた。ところが、ECIA 第 1 章は、3 年に 1 度、業績が維持されているかどうかを評価するという要件は継続させていたが、地方教育当局によるプログラムとプロジェクトの評価に関する連邦の規則を制定することを禁じた。州、地方学区にゆだねられることになったのである。

以上のように、補助金プログラムを実施するための基本的な枠組みは継続させながらも、より具体的な実施上の要件については、かなり廃止され、全体として実施に関する規制緩和が進められたと言えよう。

こうした連邦の規制緩和により、州の対応に大きな相違を生み出すことになった。それは、州の役割に対する関心あるいは強力な連邦の補償教育プログラムに対する関心の度合いに左右されるものであった。例えば、地方の自律性の考え方が支配している州や補償教育の努力に関心のない州では、規制緩和によりあいまいとなった規定が、州のプログラムの監督を放棄する機会を提供することになった一方で、州が積極的に役割を果たし、補償教育の目的を支援する伝統を持つ州では、ECIA の制定後も、補助金の管理にほとんど変化がなかつ

たという実態を生み出したのであった²⁸。

規制緩和により ECIA は、ESEA 第 1 編については解決されていた法令遵守問題を再燃させたといわれる²⁹。そしてそれは、州の多様な反応を生み出すことにもなった。結局、ECIA は、公正と改善という国家的目標に対する関心を強要する連邦の権威を縮減させることになり、そのために、この目的のために活用される州レベルでの政治的サポートや技術的、官僚的専門性の相違につながっていった。すなわち、連邦の教育政策に対する州の関心の大きな相違を生み出すことになった³⁰。それは、補助金プログラムの実施問題の再燃であった。

第 3 節 教育成果向上の促進とアカウントビリティ制度の整備（1988 年から 2001 年まで）

1988 年における ESEA の改正は、成果に関する報告を求めるものであった。これ以降、ESEA では、教育を奪われた子どもたち（educationally deprived children）の成績に基づいて、資金が配分されるようになった³¹。アカウントビリティ制度の整備において、成果を重視する重要な転換がなされたと捉えられる。この成果重視の傾向は、1989 年の教育サミット以降の教育改革の進展により、いっそう鮮明になっていったといえる。それは、第 I 部の州学校財政制度の動向と同様であった。

成果重視のアカウントビリティ制度の改革が、連邦の教育補助金にどのように具体化されたのか。それは、1994 年の ESEA の改正、すなわちアメリカ学校改善法（Improving America's Schools Act of 1994、以下 IASA）の制定により実現したと言える。以下、その概要を整理しておこう。

（1）アメリカ学校改善法の制定

①目的

第 1 編は、「不利な立場の子どもたちが高い水準に到達するのを援助する」というタイトルが付され、高い水準への到達を目標とするものであることが明示されていた。そして、政策の宣言として、「すべての個人に対する高い質の教育とそうした教育を得るための公平で、平等な機会は、社会的利益であり、道徳的要請であり、そしてすべての個人の生活を改善する、ということを合衆国の政策であることを連邦議会は宣言する」と規定された（sec.1001(a)(1)）。そ

して、必要性の認識として、以下のようなことが規定されていた(sec.1001(b)(1)～(5))。

(1) 不利な立場の子どもたちとその他の子どもたちとの間の成績のギャップは、この 20 年間に半分まで縮小したけれども、依然としてかなりのギャップが残っており、われわれの社会の多くのところで、教育の機会が欠けている。

(2) 教育改善のもっとも緊急の必要性は、低所得家庭の子どもたちが集中している学校にあり、そうした学校では、実質的改善がなければ、国家教育目標を達成することは可能ではなくなるであろう。

(3) 教育ニーズは、特に、次のような子どもたちに大きい。すなわち、全米で最も貧困な学校の成績の低い子どもたち、英語に習熟していない子どもたち、移民労働者の子どもたち、心身に障害のある子どもたち、インディアンの子どもたち、ネグレクトされている、義務履行を受けていない子どもたち、ファミリーリテラシサービスの必要がある幼い子どもたちやその保護者である。

(4) 第 1 編や他のプログラムは、貧困な学校とそうではない学校の子どもたちの間の成績のギャップを縮小することに貢献しているけれども、そうしたプログラムは、すべての子どもたちが高水準に達することを可能とするために、学校を改善するという点においてより効果的になる必要がある。

(5) すべての生徒が国家教育目標のコア教科においてチャレンジングな水準をマスターするために、すべての生徒と学校は、コア教科を教え、学ぶことに費やす時間を最大限にする必要がある。

さらに、1988 年以來の経験から得られた知見を踏まえながら(sec.1001(c))、第 1 編の目的を、「学校が、チャレンジングな州の教育内容の基準に含まれる知識や技能を獲得し、チャレンジングな州の業績の基準を満たす機会を、子どもたちに提供することができるようにすること」と規定され、そのために必要なこととして、以下の 9 点が規定された (sec.1001(d)(1)～(9))。

(1) すべての子どもたちに高い水準を保障し、そうした水準に子どもたちが到達するのを助けるために、州、地方教育当局、学校の努力を連携させること。

(2) 拡充され、短期で仕上げられる教育プログラムを提供すること。

(3) 学校全体の改革を促進し、子どもたちが早い学年から、効果的な授業戦略とチャレンジングな学業内容を享受できるようにすること。

- (4) 教員に職能開発の機会を提供することにより、授業の質を著しく高めること。
- (5) 本編のすべてのパートのサービスや他のサービスを互いに調整し、可能な範囲で、健康福祉関係のサービスとも調整すること。
- (6) 保護者の参加の機会を提供すること。
- (7) ニーズがもっとも大きな地域や学校に資源を配分すること
- (8) 州の評価システムを用いることにより、アカウントビリティを改善すること。
- (9) 生徒の業績に対するより大きな責任に見合う形で、学校と教師に対して、意思決定の権限と裁量を提供すること。

②州の計画

補助金を獲得しようとする州は、教育省長官に対して、地方教育当局、教職員、保護者などと協議の上、計画を提出しなければならない (sec.1111(a)(1))。計画の盛り込まれるべき事柄が規定されていた。その内容を以下に整理しよう。

<教育内容と業績の基準>

州の計画は、州や地方教育当局、学校によって用いられるチャレンジングな教育内容基準と生徒の業績基準を含むものでなければならない (sec1111(b)(1)(A))。高い水準の達成目標を設定するように求めている。そして具体的に、教育内容基準は、子どもたちが知ることが期待され、することができるようになることが期待されることを明示するものであること、体系的で厳しい内容を含むものであること、進んだ技能を教えることを奨励するものであることが求められ、業績基準は、州の教育内容基準と整合性があること、州の教育内容基準の各要素を子どもたちがどれほどマスターしているかを証明するような 2 段階のレベル、すなわち習熟と発展を規定するものであること、そしてより成績の低い子どもたちが習熟や発展のレベルに到達する成長に関する完全な情報を提供するために、第 3 の業績のレベルを規定するものであることが求められた (sec.1111(b)(1)(D))。

<年次的進歩 (yearly progress) >

州の計画は、学校及び地方教育当局が毎年十分な進歩をすることを示すものを含むことが求められた。年次的進歩は、次のような方法で定義されなければ

ならない。すなわち第一に、各地方教育当局と学校が、すべての子どもたち、とりわけ経済的に不利な立場の子どもたちや英語に制約のある子どもたちが、州の習熟と発展の業績レベルを達成するのに十分なほど継続的で実質的な毎年の改善につながるような、連邦教育省長官によって設定されたガイドラインに合致したものであること、第二に進歩をこのセクションにより実行される評価（assessment）による業績と結びつけるものであること、であった。（sec.1111(b)(2)）そして、州の計画は、州が高い質の毎年の生徒の評価、特に数学と読み、文学における評価を開発あるいは採用してきたことを証明しなければならない（sec.1111(b)(3)）。

以上のように、評価体制を整備し、毎年の進歩を目標として掲げ、その達成を評価することを求めていたことがわかる。

<計画の審査と認可>

州の計画書は、ピアレビューにより審査され、法律で既定されている必要条件を満たしているかどうかを確認したうえで、連邦教育省長官によって認可の可否が決定される。（sec.1111(d)(1)）

③ 地方教育当局の計画

地方教育当局も、州教育当局に計画を提出することにより、補助金を得ることができることが規定された。それは、この法律のもとでの他のプログラムや教育目標 2000：アメリカ教育法の目的と適合することが求められるとともに、さまざまな要件が規定されていた。例えば、子どもたちが州の基準を達成するということを判断したり、教室での診断、授業、学習を援助したり、子どもたちが州の基準を達成するためにどんなプロジェクトの修正が必要かを判断したりするために用いられるような評価に関して記載すること、教員の職能開発のための戦略に関して記載すること、ヘッドスタートなどの就学前教育のプログラムや英語に制約のある子どもや障害のある子ども、移民の子どもなどに対するサービスとどのように統合しているかに関して記載していること、対象となる学校の地域の選定のための貧困基準を記載していること、教師が対象となる子どもをどのように選定するかに関して記載していること、学校において実施されるプログラムの性質に関する一般的な記載がなされていること、などが規定された（sec.1112(b)）。

そして、地方教育当局の計画は、資格のある学校や保護者に学校プログラムの権限を知らせるものであること、学校プログラムに技術的援助と支援を提供するものであること、学校と協議をしながら機能するものであること、学校改善の責任を果たすものであること、健康や社会福祉のサービスと調整し、協働するものであること、私立学校に通う子どもにサービスを提供するものであること、教育を受ける上で不利な立場にある子どものためのモデルプログラムの経験を考慮するものであること、などが求められた (sec.1112(c))。地方教育当局から提出された計画は、州教育当局により審査され、②で見たような州の教育内容基準、業績基準をすべての子どもが達成するのを援助するものと判断された場合に、州教育当局によって認可されることになる (sec.1112(e))。

④ 補助対象地域

補助対象となる地域は、これまでの ESEA 第 1 編と同様に、低所得家庭の 5 歳から 17 歳の子ども数に基づいて決定される。低所得家庭は、全米学校給食法において無償給食と減額給食を受けている家庭、要扶養児童家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children) を受けている家庭、メディケイドプログラムで医療補助を受けている家庭となる (sec.1113(a)(5))。

地方教育当局によって補助金が交付されるのは、50%以上 (1995-96 年については 60%以上) の子どもが低所得家庭の子どもである補助対象地域にある学校で、50%以上 (1995-96 年については 60%以上) の子どもが低所得家庭の子どもである学校となる (sec.1114(a)(1))。

⑤ 学校全体プログラム (schoolwide program)

補助金によるプログラムは、学校全体プログラムと称され、学校の全体的な教育を対象として、その改革を目指すプログラムに対して補助金が交付されるものと理解できる。学校全体プログラムに含まれるべき要素について、以下のように規定された (sec.1114(b)(1))。

- ・ 州の教育内容基準と業績基準に関する子どもたちの業績についての情報に基づく総合的なニーズ評価。
- ・ 学校全体の改革戦略。

その戦略は、第一に、すべての子どもたちが州の習熟と発展のレベルを達成する機会を提供するものであること、第二に、子どもたちの成績を改善する効

果的な手段に基づくものであること、第三に、職業教育と普通教科の教育との統合を含む効果的な教育の戦略を用いるものであること、第四に、当該学校のすべての子どもたちのニーズに取り組むものであること、特に補助対象となる子どもたちについては特別のサービスを含むものであること、第五に、そうしたニーズが満たされているかどうかを学校がどのように判断するかを示すものであること、第六に、州や地方の改善プランと調和し、それらを実施するために設計されたものであること、が求められた。

- ・ 高度な資格をもつ専門職スタッフによる授業
- ・ 教職員のための職能開発
- ・ 保護者の参加を増進させるための戦略
- ・ 就学前学校の子どもたちに対して、就学前教育プログラムから地方の初等学校プログラムへの移行を援助するためのプラン
- ・ 個々の生徒の業績や全体的な教育プログラムに関する情報を提供し、それらを改善するために、アセスメントの活用に関する決定に教員を参加させる手段
- ・ 基準をマスターするのに困難を経験している生徒が、効果的でタイムリーな援助を提供されることを保障する活動

補助の資格を有する学校は、はじめに、学校における全体的な教育プログラムを改革するための総合的なプランを開発する。この総合的なプランは、上記の要素を含むものであることや資源の活用の仕方、個々の生徒の評価結果の保護者への伝え方などを盛り込むことが求められていた (sec.1114(b)(2))。

⑥ 評価体制

IASA は、はじめて教育成果の測定とその結果による報奨の提供、サポートや制裁に関する規定を設けた法律であった。評価の仕組みやそれに基づくさまざまな措置が規定された。

< 地方教育当局による学校に対する評価 >

地方教育当局は、州のプランに記載されている州の評定と地方教育当局のプランに記載されている追加的な尺度や指標を用いて、補助金の交付対象となっている学校が、州のプランに記載されている業績基準を満たしているかどうか、あるいは生徒が州のプランに記載されている業績基準を生徒が満たすことができるように適切なプログラムを設計しているかどうかを判断すること、そして

その結果を教員や保護者、生徒、コミュニティに公表すること、さらに評価結果を学校に提供し、学校がプログラムを精錬することができるようにすることが、規定されていた（sec.1116(a)）。その評価を通じて、地方教育当局は、州の計画で定義されている十分な進歩をしていない改善を要する学校を特定することになる（sec.1116(c)）。ただし、最終決定の前に、地方教育当局は、その判断の根拠となった学校のデータを検討する機会を学校に与え、そのデータに誤りがあると学校が判断した場合には、学校がその証拠を地方教育当局に提出することができるように規定されていた（sec.1116(c)(2)(B)）。

改善を要すると認定された学校は、州の基準を満たすことができるように、生徒の成績を向上させるためのプランを発展させるあるいは修正し、それを地方教育当局に提出することが求められる。そして翌年直ちにそのプランを実行することが求められる。その他、学校は、職能開発活動を提供し、教職員のスキルを向上させることも求められた。そのために、資金の少なくとも10%は職能開発のために用いていること、あるいは効果的な職能開発活動を実行していることを証明するように求められた。（sec.1116(c)(2)(A),(C),(3)）。

地方教育当局は、改善を要する学校に対して、学校のプランの開発や修正について技術的援助を行うことになっていた（sec.1116(c)(4)）。そして技術的援助の提供によっても改善されない場合には、以下のような措置をとることが規定されていた（sec.1116(c)(5)）。

- ・ 補助金を留保すること
- ・ 学習の障害を取り除くために必要な健康、カウンセリング、その他の社会サービスを提供するために、関係機関と協働すること
- ・ 学校全体プログラムを運営する学校の権限を取り消すこと
- ・ 学校の意思決定権限を縮小すること
- ・ 公立のチャータースクールの創設といった新たな統治体制をつくること
- ・ 学校の教職員を再編成すること
- ・ 生徒に、他の学校に転学することを認めること
- ・ 州によって策定される学習機会基準や戦略を実施すること

< 州教育当局による地方教育当局に対する評価 >

州教育当局は、毎年、地方教育当局の進歩を評価し、その評価結果を地方教

育当局、教職員、保護者、生徒、地域に公表し、普及させることになっている (sec.1116(d)(1))。さらに州教育当局は、州の基準を満たすことができない改善を要する地方教育当局を特定する (sec.1116(d)(3))。特定された地方教育当局は、管理する学校の成績を改善する最も可能性のある方法で自らのプランを修正する (sec.1116(d)(4))。そして、州教育当局は、求められれば、技術的その他の援助を提供することになる (sec.1116(d)(5))。そうした援助に関わらず、十分な進歩を果たすことに失敗している地方教育当局に対して、州教育当局は、以下のような措置をとることが規定されていた (sec.1116(d)(6))。

- ・補助金を留保すること
- ・地方学区の職員を再編成すること
- ・地方教育当局の管轄から特定の学校をはずし、そうした学校の公共的管理や監督についての新たな体制を打ち立てること
- ・2000年の教育目標のもとで設定された州の学習機会の基準や戦略を実施すること
- ・教育長や教育委員会の代わりに、地方教育当局の事柄を管理する管財人あるいは保管人を州教育当局が任命すること
- ・地方教育当局を廃止あるいは再編すること
- ・別の地方教育当局が管理する学校に転校する権利を認めること
- ・州と地方との合同のプランを策定すること

上記の州教育当局による援助は、支援のための州のシステムを通じて行われることになっていた。そのシステムとは、学校支援チームによる支援と優れた学校に対する報奨から構成されるものであった (sec.1117(a))。

学校支援チームは、教員や専門家から構成されるもので、学校全体プログラムに関して、情報や援助を提供することを役割とするものであった。学校の進歩を定期的に検証したり、教授プログラムの計画と運用の問題点を指摘したり、学校や地方教育当局に対して改善のための勧告を行ったりする (sec.1117(c)(1))。

州教育当局は、州の基準を上回る成績を上げている優れた学校を特定し、報奨を提供することが規定された。またそうした学校は、モデルとして他の学校に対して支援を提供することが期待されてもいた (sec.1117(c)(2))。

⑦保護者の参加

保護者の参加について詳細な規定が設けられた。地方教育当局に対して、そして補助金を受け取るためには、保護者参加のプログラム、活動、手続を実施することが求められた (sec.1118(a)(1))。そして、地方教育当局がそのプランの開発を行う際に保護者を参加させることが求められるとともに、保護者の参加が効果的になるように、そのあり方を評価するように求められていた (sec.1118(a)(2))。

学校に対しても、第一に、保護者のための会議を毎年招集し、プログラムの内容や必要条件、保護者の参加の権利などを説明すること、第二に、随時会議を開いて、学校に提供される資金、通学の交通手段、子どもへのケア、家庭訪問などの情報を伝えること、第三に、プログラムの計画、検証、改善に、適宜参加させること、第四に、プログラムについての情報、学校の成績のプロフィール、子ども個々の評価結果、学校で用いられているカリキュラムの概要と解説、生徒の進歩を測定するために用いる評価の形式、達成することが期待されている習熟レベル、提案を作り上げたり、他の保護者と経験を共有したり、子どもの教育に関する決定に適切に関与したりするために定期的な会議の機会の提供、保護者からの提案があった場合に対応、第五に、学校全体プログラムに満足できない場合には、そのプランに関するコメントを提出すること、を求める規定がなされていた (sec.1118(c))。

以上のように、かなり詳細に保護者の参加の方法、参加の内容が規定されていた。保護者との関係が重視されていたと捉えられるであろう。

⑧補助金プログラムの統合と規制緩和

IASA は、様々な補助金プログラムを統合したり、調整したりすることにより、教授、学習を改善することを志向している点にも、その画期的な意義を見出すことができる。それは、IASA による補助金プログラムにとどまらず、州や地方の資金によって実行されている教育活動と IASA によるプログラムとの統合をも認めるものであった (sec.14301)。州、地方と連邦の補助金との統合という新たな補助金制度の体制を構築するものであったと評価できるであろう。

具体的には、補助金交付に関わる手続等を簡素化し、行政上の負担を軽減するために、州や地方学区がプランや申請書を提出する手続や基準を設定するこ

とが規定された（州については、sec.14302、地方学区については sec.14305）。それは、州教育当局及び地方教育当局が、関連する補助金プログラムとも統合して、統一した申請手続きで扱うことができることを規定したものであった。特に、2000年の教育目標：アメリカ教育法によるさまざまなプログラムとの関係に関して規定がなされ、同法によるさまざまなプログラム相互の統合、あるいは州、地方学区の改善プランとの統合により、州や地方学区のプランが提出されることが規定された（sec.14307）。

また規制緩和に関しては、さらに、州、地方の教育当局の要請により、一定の条件の下で、法規定や規則上の要件を免除することができる規定も設けられた（sec.14401）。それは、免除することにより、授業の質が高まること、生徒の学業成績が改善するものであることが求められるが、そのことが認められるならば、一部の規制が特別に免除されることが可能となる規定である。重要な規制緩和の規定であったといえる。

（2）アメリカ学校改善法による制度改革

以上のように、IASA は、それまでの連邦教育補助金の枠組みを大きく変えるものであった。では実際に、州の教育当局者は、その実施において変化を実感しているのでしょうか。州教育当局者を対象とした調査研究が、法制定から2年後の担当者の認識を明らかにしている³²。それらをもとに実施状況を見てみよう。

①規制緩和

IASA は、州や地方学区の負担を軽減し、より柔軟に補助金を用いることができるような制度化を図るものであった。実際に補助金運用の柔軟性が高まったと実感されていたのであろうか。州担当者に対するアンケート調査の結果は、第1編については、柔軟性がどの程度高まったかという問いに対して、「かなり高まった」が17州、「いくぶん」が15州、「全く高まっていない」が5州、「時期尚早で回答できない」が12州であった。かなり高まったという州といくぶん高まったという州とをあわせると32州となり、多くの州で柔軟性が高まったとして受け止められていたと見ることできる³³。

では、担当者は具体的にどのように規制緩和の意味を受け止めていたのか³⁴。

第一に、他の連邦補助金プログラムの担当者と調整し、協働する新しい機会が増えたことがあげられていた。「ひとつの傘のもとですべてのプログラムを統合して扱うことが可能となる、いまやプログラムをまたがって計画している」「われわれは、プログラムを統合し、ともに働くことができる。生徒がより成果を挙げるのを援助する可能性について考えることができる。」と回答していた。

第二に、より広い範囲の地方のプログラム計画を認可できるようになったことがあげられていた。地方の多様性を認める可能性が広がったことが認識されていたのである。「法がより柔軟になっている。私は、地方学区の要求に対してよりイエスというであろう。われわれは、子どもたちに良いことを行わせる方法を見出すために地方学区とともに活動している」という回答がなされていた。

第三に、プログラムの管理的資金を州が統合できるようになったことが、時間、資源、スタッフを用いる点でより大きな柔軟性を州に与えたと多くの担当者が認識していた。「スタッフが、プログラムをまたがって働くことを可能とする柔軟性をわれわれは持っている。以前は、特定のプログラムの担当者ごとに時間と努力を見なければならなかった。」資金の統合がどの程度仕事のやり方に影響を与えたかという問いに対して、第1編については、かなりの程度と回答したのが28州中11州、幾分と回答したのが9州、全くないと回答したのが8州であった。多くの州で何らかの形で担当者の仕事のやり方に影響を与えていたことがわかる。

次に、地方学区と学校における柔軟性についてみてみよう。2000年の教育目標とIASAは、高い基準にまですべての生徒を到達させる際に、行政上の要件が進歩を妨げないように、学校と地方学区での柔軟性を増大させることを意図していた。その意図は実現していたのであろうか。

州の担当者に対して、地方学区、学校にとって、以前と比べて、行政上の柔軟性を与えているとどの程度まで認識しているか、と質問したところ、第1編に関しては、かなりの程度という回答が50州中26州、幾分と回答したのが18州あり、全くないと回答した州は1つもなく、時期尚早で回答できないという回答が5州であった³⁵。州担当者が認識していた地方の行政上の柔軟性とは、第一に、資源、職員の配置、時間の活用における柔軟性である。地方学区の職員は、いくつにも分かれている連邦のプログラムに関する規則に時間と努力を

かける必要がなくなった、カテゴリカルな資金が少なくなり、裁量の大きな包括的な予算となった、と捉えられていた。第二は、他のプログラムと調整し、協働させる機会であった。地方学区では、申請書を提出するのにそれほど時間をかける必要がなくなり、生徒の成績を向上させるという目的に集中することができる、地方教育当局レベルでの活動を、プログラムを統合するように再編し、プログラムのコーディネーターを置くようになったこと、プログラムごとのガイドラインや規則なしで活動し、計画をつくることができるようになったこと、などが指摘されていた。

第三は、学校全体プログラムの選択の活用度の増大であった。これは、特定の生徒のみのプログラムではなく、学校の全体的なプログラムを運営する資格をもつ学校を増大させるものである。そのために、学校の資格の要件が緩和され、低所得家庭の生徒の割合が 75%から 50%に引き下げられ、さらに学校全体プログラムに他のプログラムの資金を統合する条件が緩和された。これらにより、学校全体プログラムを選択する学校を増大させることになった。その結果、地方学区は、サービスを提供すべき学校、生徒についての意思決定やアカウントビリティに関する意思決定、さらにはプログラムの統合のやり方や学校全体プログラムによる協働のやり方に関する意思決定の権限を拡大させることになったと認識されていた。

第四は、地方学区から学校への意思決定権の委譲であった。州の担当者は、第 1 編の権限が地方学区レベルから学校レベルに移行し、学校がより大きな柔軟性をもつようになり、地方学区はファシリテーターやサポーターのような役割になったと認識していた。ただ、州の担当者には、学校は、そうした権限委譲には戸惑い、それまでの規則やガイドライン、伝統的なカテゴリカルなプログラムにとらわれていると映っていたようである。

②アカウントビリティ

IASA は、プログラムアカウントビリティを州の高度な教育内容や業績基準のシステムに関連づけるための規定を設けていた。それは、連邦のプログラムと州の改革との調整を改善すること、連邦のプログラムにアカウントビリティや継続的な改善の文化を注入することを目的としていた³⁶。連邦の教育補助金のプログラムにおいて、アカウントビリティの仕組みを設けること、それによ

り、連邦の補助金を通じて、生徒の成績の向上を促すことが目指されていた。そのためには、前項で見たように、生徒の学力調査などにより生徒の成績を把握すること、学区や学校に対して成績向上を促す仕組みを設けることなどが実現したわけである。

では、以上のようなアカウントビリティの制度については、どのような実施状況であったのか。①でも参照した制定2年後の州担当者に対する調査により見てみると、まだまだアカウントビリティ制度が定着したとはいえる状況ではなかったようである。IASAの制定に伴い、第1編の州担当者の多く(50州中41州)は、生徒の成績に関する技術的援助について、資金提供をした、あるいは直接技術的援助を提供したと回答していた。したがって、アカウントビリティ制度を定着させるための援助を提供していたことがわかる。しかし、学校が成功しているかどうかを判断する際に、補助金受領者からのフィードバックや直接自らの観察などをあげていた州担当者が多く、生徒の成績のデータによって、プログラムの成功や失敗を描いていた担当者はほとんどなかったようである³⁷。

また、州の担当者による地方学区や学校に対する監視活動(**monitoring**)が、IASAの制定により性格を変えることになった。1970年代、1980年代における監視活動は、プログラムの必要条件を伝える手段であったが、IASAにおいては、プログラムの効果や州の教育の優先課題に焦点を当てるものに変わることになった。州の担当者も、監視を行うのではなく、プログラムの質を改善するために、援助を提供するという意識を持つようになっていたようである。第1編の監視活動の実施状況は、1年間で、半分以上の対象者に監視活動を行ったのは7州、2分の1と4分の1の間が20州、4分の1未満が16州であった。したがって、すべてのところに毎年監視活動を行うことができていないことになり、それほど頻繁に行われているわけではないことがわかる。そして、通常のサイクルに従って行っている州が30州、プログラムの必要条件を満たすうえで問題があるという情報により行っている州が24州、生徒の成績に関する情報により行っている州が13州であった。プログラムの成果に応じて監視活動を行っている州は、まだ少数であったことがわかる。また新たな方法として、連邦や州のプログラムについて統一して行う統合した監視活動のための訪問が

実施されるようになり、第 1 編では、24 州において実施されていた³⁸。

第 4 節 アカウンタビリティ制度の強化（2002 年 NCLB 法の制定以降）

2002 年に制定された NCLB 法は、IASA によって確立されたアカウンタビリティ制度をさらに強化するとともに、連邦、州、地方学区の関係において、連邦の役割をより大きなものにするものであった。かつてないほどに、教育における連邦の役割を重要なものにした法律であると捉えられる。

以下に、その特徴を、とりわけ、IASA からの変更点を中心に、整理しておこう。

（1）目的

IASA では、政策の宣言は規定されていたものの、法律の目的としては規定はなされていなかった。これに対して、NCLB 法では、明確に目的の宣言が規定された。NCLB 法第 1 編は、「すべての子どもたちが、高い質の教育を受け、高度な州のアカデミックな成績基準と州のアカデミックな評価による最低限の習熟に到達する公平で、平等で、重要な機会を持つこと保障すること」を目的とすると規定された（sec.1001）。第 1 編のタイトルは、「不利な環境にある子どものアカデミックな成績の改善」とされているものの、目的においては、すべての子どもを対象としているところに特徴がある。不利な子どもたちに対する教育の保障という性格を残しつつも、成績の向上をより重視するものとなったと捉えられる。

さらに、こうした目的を達成するための方策が規定され、その実施の進め方も具体的に示された。その内容の概略を示すならば、第一に、評価、アカウンタビリティ制度、教員の養成と研修、カリキュラム、教材を、高度な州のアカデミック基準に結びつくことを保障すること、第二に、最も貧困な学校の成績の低い子ども、英語力に制約がある子ども、移民の子ども、障害のある子どもなどの教育ニーズを満たすこと、第三に、成績の高い子どもと低い子ども、特にマイノリティとマイノリティではない子ども、不利な環境にある子どもと有利な環境にある子どもの間の格差を是正すること、第四に、学校、地方教育当局、州に対して、すべての子どものアカデミックな成績を改善することに責任を持たせるようにすること、第五に、最もニーズの大きい地方教育当局や学校

に資源を集中して配分すること、第六に、アカウントビリティ、教授と学習を改善し、強化すること、第七に、生徒の成績により大きな責任を課すことと引き換えに、より大きな権限と柔軟性を学校と教師に与えること、第八に、豊かな教育プログラムを子どもたちに提供すること、第九に、学校全体の改革を促進し、効果的で、科学的根拠のある基礎的な教育戦略と高度なアカデミックな内容に触れる機会を保障すること、第十に、教員に職能開発の機会を提供することによって、授業の質を高めること、第十一に、他のサービスと調整すること、最後に、保護者に子どもの教育に関わる機会を与えること、という 12 項目であった。

評価、アカウントビリティの制度を整備すること、不利な環境にある子どものニーズを満たすこと、格差を是正すること、権限と柔軟性を与えながら学校、学区、州の責任を問う体制を整備すること、教員の質の向上、保護者の参加、学校改革を推進すること、などが NCLB 法の主な方策である。

(2) アカウタバリティ制度

① IASA と NCLB 法との相違点

NCLB 法の制定によって、連邦教育政策が、基準と評価を強調したものからアカウントビリティを強調したものに大きく転換したといわれている。IASA と NCLB 法とのもっとも大きな相違点のひとつが、アカウントビリティ制度であった³⁹。

両者の相違点は、一つには、州がアカウントビリティ制度を設計し、実施する際に従うべき必要条件に関する規定であった。IASA では、学校や地方学区の業績に応じて、報酬を与えたり、制裁を課したりする規定を設けていたが、制裁を課す点において、州にかなりの裁量権が与えられていた。これに対して、NCLB 法では、明確に規定がなされており、規制が強化されたと捉えられる。

二つには、アカウントビリティ制度のアプローチの相違であった。IASA では、補償的モデル（アプローチ）（*compensatory model or approach*）と呼ばれるアプローチが採用されており、そこでは、単純な平均値で成績の変動が示され、そのため、ある低い成績を他の高い成績で補うこともできるものであった。これに対して、NCLB 法では、結合的モデル（アプローチ）（*conjunctive*

model or approach) と呼ばれるアプローチが採用されており、そこでは、あらゆる尺度の点数が生徒の到達しなければならない基準点を上回ることを求めるものである。NCLB 法は、特定のサブグループの生徒も含めて、すべての生徒が、州が設定した習熟あるいは進歩の水準に到達するように援助することについて、学校、地方学区、州すべてに責任を持たせている。

以上のように、NCLB 法では、州が設計するアカウントビリティ制度の要件が法規定によって明確に示されるとともに、すべての生徒に到達目標の水準を上回ることが求められ、より徹底した制度の構築が図られたといえよう。

より具体的には、両者の相違点は、下表の通りである。⁴⁰

	1994 年法	2001 年法
評価制度	読みあるいは言語と数学について、少なくとも 3 学年の中で 1 度、テストを行う。 3-5 学年、6-9 学年、10-12 学年。	読みあるいは言語と数学について、2005-06 年度までに、3 学年から 8 学年まで、毎年一度（10-12 学年は、3 学年の中で 1 度）テストを行うこと。理科について、2007-08 年度までに、3 学年の中で 1 度テストを行う。
州全体のアカウントビリティ制度	第 1 編に参加している学校、地方学区の進歩を測定するために、そのすべての生徒に対して行われる評価を用いた州の制度	第 1 編に参加している学校、地方学区だけでなく、すべての学校、地方学区の進歩を測定するために必要な州の制度
十分な年間の進歩 (adequate yearly progress)	州は、第 1 編の資金を受けている学校や地方学区に限定しうる AYP 基準を設定	9 つの生徒のグループのそれぞれが、読みあるいは語学、そして数学において

	<p>するよう求められた。</p>	<p>2013-14 年までに、習熟あるいは優れた水準に到達しなければならない。各グループの 95%がテストに参加し、参加したすべての生徒が州の成績基準を満たさなければならない。</p>
報酬と制裁	<p>報酬：州は、特に成功している学校とすぐれている教師を選び、第 1 編の資金を用いて、追加的支援を提供することが認められていた。</p> <p>制裁：多くの可能性が見出されていたが、ほとんどが、基準と評価制度が十分に実施されるまでは、措置することはできなかつた。</p>	<p>報酬：州は、報酬を確定しなければならない。その報酬のために、第 1 編の資金を用いることができる。</p> <p>制裁：段階的な制裁を、第 1 編の資金を受け取っている成績の低い学校と地方学区に適用するように求められる。多くの制裁は、地方学区を通じて自動的に行われ、州は、改善措置に関係する制裁の数と範囲に関して裁量権を持つ。</p>

②NCLB 法におけるアカウントビリティ制度の概要

<アカウントビリティ制度に関する規定>

各州は、すべての地方学区、初等中等学校が、十分な年次進歩をすることを保障する点で効果的であるような、単一の州全体のアカウントビリティ制度を発展させ、実施していることを証明することが求められている。そしてそのアカウントビリティ制度は、第一に、アカデミックな基準とアカデミックな評価に基づき、すべての公立の初等中等学校の生徒の成績を考慮するものであること、第二に、州のアカウントビリティ制度と同じものであること、第三に、制裁と報酬を含むものであること、を求めている (sec.1111(b)(2)(A))。

<十分な年次進歩 (adequate yearly progress) >

IASA においても規定されていたが、NCLB 法では、より具体的に規定がなされた。すなわち、第一に、州内のすべての公立の初等中等学校にアカデミックの成績に関する同じ高い基準を適用するものであること、第二に、統計的に根拠が確実で、信頼できるものであること、第三に、すべての生徒にとって継続的で、実質的なアカデミックの成績の改善につながるものであること、第四に、アカデミックの成績に基づいて、公立の初等中等学校、地方教育当局、州の進歩を測定するものであること、第五に、継続的で、実質的な改善について、個別的な測定可能な年次の目的を含むものであること、その改善は、すべての公立初等中等学校の生徒の成績と、経済的に不利な立場の生徒の成績、主な人種的、民族的グループの生徒の成績、障害のある生徒の成績、英語力に制約のある生徒の成績に関するものであること、第六に、卒業率と、すべての公立の初等中等学校の生徒に対して州によって決定される少なくとも他のひとつの指標を含むものであること、第七に、州の裁量で決定される他のアカデミック指標を含むものであること、が規定されている (sec.1111(b)(2)(B)(C))。

<到達目標の規定>

各州は、すべての生徒が、12年以内に、州の評価に基づき、州が設定した習熟の水準を達成するか上回るように、スケジュール表を設定することが求められている (sec1111.(b)(2)(F))。そして、毎年、測定可能な目標を設定することが求められており、その目標は、教科ごとに定められること、すべての学校と地方教育局に対して同様に設定されること、サブグループごとに個別に適用されるアカデミックの評価に基づき、州の習熟レベルを満たすか上回るために求められる単一の生徒の最低限の割合を確定するものであること、すべての生徒が州の習熟レベルを満たすか上回ることを保障するものであること、が求められている (sec1111.(b)(2)(G))。

このように、法規定において、目標達成の時期と州ごとに設定されるべき目標の要件が明示されている。州の目標設定に規制の枠をはめるものであるといえよう。

<アカデミックの評価>

IASA よりも実施すべき評価テストの規定が増加している。2007-2008 年度

から理科に関するテストを行うこと、遅くとも 2005-2006 年度からは、第 3 学年から第 8 学年において、毎年、州のアカデミックな教育内容の基準と生徒の成績基準に対する生徒の到達度を測定することが規定された。また州の裁量により、数学、読みや言語、理科以外の教科で州がアカデミックな教育内容の基準と生徒の成績基準を設定している教科について、生徒の習熟を測定することも規定された (sec1111.(b)(3)(C))。

<評価結果に基づく学校、地方学区への対応>

テストによる測定に基づき、目標すなわち年次的進歩を達成しているかどうかを確認され、達成していない学校、地方学区に対して、その改善のための措置が規定されている。NCLB 法は、IASA よりも徹底した内容になっている。

まず、学校に関する手順を見ていく。改善の必要があると認定されるのは、NCLB 法、IASA とともに、2 年続けて年次的進歩を達成していない学校である。そして、IASA では 3 年であったが、NCLB 法では 4 年続けて、年次的進歩を達成しない学校に対しては、改善のための措置がとられる。さらに NCLB 法で新たに追加されたことであるが、それでも達成されない場合には、5 年目に学校再構築 (restructuring) を計画し、翌年以降にそれを実施していくことが規定された (sec1116(b))。

改善の必要があると認定された学校に対しては、NCLB 法では、2 年間の学校プランを 3 ヶ月以内に策定し、それを実施していくことが求められる。そのプランは、第一に、科学的調査研究の結果に基づき、学校におけるコアアカデミック教科を強化し、改善を要する学校の認定の原因となった教科の改善に取り組む戦略を含むものであること、第二に、すべての生徒が州の習熟レベルに到達することを保障する最も可能性の大きい方針と実践を採用していること、第三に、教員や校長の職能開発のために学校に提供される資金の少なくとも 10% を用いることを保障するものであること、第四に、改善を要する学校の状態から抜け出すために、上記の資金をどのように用いるかを示すものであること、第五に、すべての生徒について、継続的で実質的な進歩のために、特別な、毎年の測定可能な目標を設定するものであること、第六に、保護者にも理解できる言葉で、学校の状況について保護者にどのように周知させるのかを示すものであること、第七に、学校、地方教育当局、州教育当局の責任を明確にする

ものであること、第八に、保護者の学校への参加についての効果的な戦略を含むものであること、第九に、学校の始業前や放課後、夏休みなどでの活動を含むものであること、第十に、教員のメンタープログラムを含むものであること、が規定されている (sec1116(b)(3))。

次に上記のプランの実施によっても年次的進歩を達成するか上回ることができない場合には、改善のための措置がとられることになる。それは、第一に、年次的進歩の達成の失敗に関係するスタッフを入れ替えること、第二に、すべての関係するスタッフに対する職能開発をしながら、科学的調査研究に基づき、成績の低い生徒の成績を改善し、学校が年次的進歩を達成することを可能とする新しいカリキュラムを編成し、実施すること、第三に、学校での経営の権限を大きく縮小すること、第四に、外部の専門家を配置し、学校が年次的進歩の達成に向けて進歩するように、上記のプランに基づき、助言をすること、第五に、学校の年数や日数を拡大すること、第六に、学校内部の組織構造を再編すること、を内容とするものである (sec1116(b)(7)(C)(iv))。

さらに上記の措置によっても年次的進歩を達成できない場合には、学校の再編が行われることになる。具体的には、次のいずれかの措置がとられる。すなわち、第一に、公立のチャータースクールとして再開すること、第二に、すべてのあるいは大部分のスタッフを入れ替えること、第三に、実績のある民間企業などの団体と契約を結び、公立学校の運営を委託すること、第四に、学校の運営を州教育当局に委任すること、第五に、その他、根本的な改革を行い、生徒の成績を向上させ、学校が年次的進歩を達成するような学校の管理運営を再編する取り組み、を内容とするものである (sec1116(b)(8))。

地方学区に対しても、学校と同様に、年次的進歩を 2 年続けて達成できない場合に、改善を要する地方学区として認定され、認定された地方学区は、改善のためのプランを提出するように求められる。そのプランは、第一に、学校でのコアアカデミックプログラムを強化する科学的研究に基づく戦略を含んでいくこと、第二に、州の成績基準を達成する点で子どもの成績を改善する可能性が最も大きい行動を確定するものであること、第三に、資金の最低 10% は用いて、職能開発のニーズに取り組むものであること、第四に、生徒のグループごとに、特定の測定可能な成績の目標を含むものであること、第五に、基本的な

教授と学習のニーズに取り組み、改善を要する地方学区になった要因を含んだ成績の低い生徒の学業の問題に取り組むものであること、第六に、学校の始業前、放課後、夏休み中などの活動を含むものであること、州教育当局と地方教育当局の責任を明確にするものであること、学校での保護者の効果的な参加を促す戦略をふくむものであること、を内容とするものである (sec1116.(c)(7))。

さらに、改善を要すると認定されて後に、プランの実施にもかかわらず、2年続けて年次的進歩を達成できない地方学区に対して、学校と同様に、改善の措置がとられる。その措置は、第一に、プログラムの資金交付を延期あるいは行政的資金を縮小すること、第二に、州と地方学区のアカデミック内容と成績基準に基づき、適切な職能開発の提供を含みながら、新しいカリキュラムを編成し、全面的に実施すること、第三に、失敗に関係している地方教育当局の職員を入れ替えること、第四に、特定の学校を地方教育当局の管轄からはずし、別の公共の管理や指導のための新たな体制を設立すること、第五に、教育長と教育委員会の代わりに地方教育当局の業務を担当する収入役や管財人を任命すること、第六に、地方教育当局を廃止するか再編すること、第七に、生徒に対して、地方教育当局によって運営されている学校から、別の教育当局によって運営されている業績の高い学校に転校する権利を与えるものであること、が規定されている (sec1116.(c)(10)(C))。

<保護者の参加>

アカウントビリティを果たすためには、保護者に対してきちんと説明し、またさまざまな意見、提案を受ける体制を整えておくことが必要である。NCLB法では、IASA と同様の保護者参加の規定を継続している。さらに加えて、補助金の交付手続のあらゆるところで、保護者への説明など保護者に関わる規定が設けられている。すなわち、州の計画における報告手続の中で保護者の知る権利についての規定 (sec.1111(h)(6))、地方教育当局の計画における保護者参加の規定 (sec.1112(g))、改善を要する学校の認定手続きにおける保護者への説明に関する規定 (sec.1116(b)(6))、改善を要する地方教育当局の認定手続きにおける保護者への説明に関する規定 (sec.1116(c)(6))、がある。

以上のように、保護者への説明、保護者の参加が、あらゆる手続きにおいて制度化されたと言える。

(3) 連邦、州、地方学区の関係

これまで見てきた NCLB 法でのアカウントビリティ制度の規定は、これまでのアメリカ合衆国の学校財政制度における連邦、州、地方学区の関係に大きな変更を迫るものと捉えられる。それは、連邦政府の役割の強化である。すなわち、これまでは州や地方学区の裁量にゆだねられていたような事柄に対して、具体的に規定が設けられ、州や地方学区に対して規制の枠組みが連邦によって設定されることになった。その傾向は、IASA においても見られたわけであるが、NCLB 法ではより徹底され、州、地方学区の判断を縛る具体的な措置が規定されることになった。

連邦教育省の役割としては、これまでは特定の補助金プログラムの要件に従っているかどうかを監視することであったのが、NCLB 法では、州のアカウントビリティ計画を監視することに役割が変化している。つまり、目標の設定、評価すなわちテストの体制、目標に達成できない場合の措置などが、法において規定されると共に、その実施において、常にアカウントビリティ計画の実施状況、目標の達成状況を監視することになっている。しかも、第 1 編は、不利な立場の子どもに対する援助であることから、そのためのプログラムが適正に実施されているかどうかの監視であったのが、NCLB 法では、すべての子どもたちを対象としたアカウントビリティを求めるものであることから、不利な立場の子どもたちに限定されず、学校教育の全体の成果を監視することに役割が広がることになった。また IASA と異なり、実施のための期限が厳しく設定され、州への規制がより厳しいものとなっている。

連邦教育省の役割の変化は、州の役割の変化につながっていく。すなわち、地方学区において連邦が設定した要件が実施されるように規制する役割が強まることになったといえる。目標の設定、教育内容の設定、テストの実施、テストの結果に基づく対応については、州が地方学区に対して実施させていくことになる。これらは、伝統的にローカルコントロールにより地方学区に委ねられてきた事柄であり、その意味で大きな転換であったと捉えられる。(2) で整理したように、目標達成できなかった学校、地方学区に対して、カリキュラムや人事について、その権限を奪い、強制的に変更させるような枠組みが設定され

ており、連邦、州の権限を強めることにより、目標達成を実現しようとする制度が整えられることになった。

このように、NCLB法は、連邦、州、地方学区の関係を大きく転換させるようとするものであったと言える。

(4) NCLB法の実施状況

<州の実施体制の整備状況>

2003年3月段階において、IASAの第1編の必要条件に従っていると教育省に全面的に認められたのは、わずかに21州にとどまっていた⁴¹。法への遵守を求める規制力が弱く設定されていたために、連邦政府は、連邦の役割の拡大に対する州と地方学区の反対を避けることができたと言われているが⁴²、それにより、必要条件の遵守を徹底することができなかつたようである。NCLB法の制定によって、連邦による規制が強化されることになったものの、2003年の6月の段階で、教育省によって全面的に必要条件に従っていると認められたのは、わずかに11州であった。IASAでは認められていた州の中で、15州がNCLB法の下では不完全と捉えられることになった⁴³。州において、法の求める必要条件、とりわけアカウントビリティ制度を整備することは、順調に進んでいたわけではなかつたことがわかる。NCLB法は、州の能力への配慮が十分でなく、その能力以上のことを州に要求していると捉えられている⁴⁴。2007年9月1日現在でも、全面的に認可されたのが13州、勧告を伴って全面的に認可されたのが11州、認可が期待されるのが8州、そして認可が保留されているのが20州もあり、まだまだ制度の整備が十分ではない州が多いことがわかる⁴⁵。

NCLB法のもとでのアカウントビリティ制度の整備状況をより詳しく見ると、2003年3月現在で、41州が、アカウントビリティ制度の申請を行っていたが、比較的整備が進んでいる事柄となかなか進んでいない事柄があった。比較的進んでいたのは、アカデミックの評価に基づくアカウントビリティ制度の整備であり、41州の内33州が最終案を決定しており、原案の提案中が3州、原案の作成中が5州であった。

これに対して、整備があまり進んでいないのは、年次的進歩の決定に関わるアカウントビリティ制度の整備、制度の妥当性、信頼性を高める整備であった。

前者については、1) アカウンタビリティ制度が、すべての生徒、公立学校、地方教育当局が、2013-14年度までに習熟レベルに達することを期待すること、2) アカウンタビリティ制度が、すべての生徒、公立学校、地方教育当局が年次の進歩を達成しているかどうかを判断する方法を持っていること、3) アカウンタビリティ制度が、出発点を設定していること、4) アカウンタビリティ制度が、州全体の毎年の測定可能な目標を設定していること、5) アカウンタビリティ制度が、中間目標を設定していること、という5点を内容とするものであり、1)は、最終案の決定が22州、提案中が13州、作成中が6州、2)は、最終案の決定が18州、提案中が13州、作成中が10州、3)は、最終案の決定が19州、提案中が13州、作成中が9州、4)は、最終案の決定が17州、提案中が14州、作成中が10州、5)は、最終案の決定が16州、提案中が15州、作成中が10州、という状況であった。

後者については、1) アカウンタビリティ制度が、信頼できる判断を生み出すこと、2) アカウンタビリティ制度が、妥当な判断を生み出すこと、3) 州が、評価や生徒数の変化に取り組むためのプランを持っていること、という3点を内容とするものであり、1)は、最終案の決定が22州、提案中が9州、作成中が10州、2)は、最終案の決定が21州、提案中が9州、作成中が11州、3)は、最終案の決定が22州、提案中が8州、作成中が11州、という状況であった。

以上のように、十分に制度が整備されない中で、テストによる評価は実施されていくことになる。

<州のテスト評価制度の実施状況>

2003年度までには、すべての州が、読み、数学、理科の教育内容基準を定めており、テストによる評価をする体制は整えられているが、2004-05年度においては、すべての学年でNCLB法の必要条件を達成するためのテストは実施されていたわけではなかった。すなわち第3学年から第8学年の中ですべての学年で読み、数学のテストを実施していたのは、28州にとどまっていた⁴⁶。

またNCLB法は、すべての生徒が州の評価制度に加わるように求めており、95%の生徒が参加することを必要条件として規定している。したがって、障害のある子ども、英語力に制約のある子どももテストを受け、評価制度に参加できるように特別な配慮が必要となる。まず障害のある子どもに対しては、1990

年に制定された障害者教育法（Individuals with Disabilities Education Act, IDEA）により、州は、障害のある子どもに対する配慮を行うことが義務づけられており、それらに従って、評価制度も運営される。まず、州は、障害のある生徒に対して必要な便宜（accommodation）を図ることが求められる。IDEAは、学校のアクセシビリティの目的にとって妥当な点数を生み出す便宜のみを生徒が活用するように、便宜のガイドラインを設定することが義務づけられている。便宜とは、4つに分類され、第一は、指示を繰り返す、はっきりと声に出して読む、などの説明の工夫、第二は、書物の中の答えにマークする、参考補助者の利用、コンピューターの活用、などの対応、第三は、時間を延長したり休憩を増やしたりする、などの時間管理、第四に、勉強室、特別な照明、別室、などの環境整備、である。次に、障害のある子どもに対しても、同じ到達基準に基づいて同じ評価を受けるが、その方法を別の方法で行う代替評価（Alternate Assessment）がある。さらに到達基準も代替のものを用いて、別の評価方法をとる代替評価がある⁴⁷。このようにして、障害のある子どもも州の評価体制の中に組み込んでいくことが、各州において取り組まれている。

以上のような障害のある子どもに対する評価の実施状況を見ると、2004-05年度において、便宜を図りながら評価を行うことは、すべての州において実施されていた。そして同じ到達基準に基づき別の評価を行う代替評価を実施していたのは44州、別の到達基準に基づき別の評価を行う代替評価を実施していたのは、24州であった⁴⁸。

英語力に制約のある子どもに対しても、評価体制に組み込まれることが求められる。2004-05年度において、すべての州において、何らかの便宜を図りながら、英語力に制約のある生徒についても評価を実施している。そこでの便宜は、辞書の使用を認める、英語で問題を朗読する、別室での実施、指示の朗読や説明、時間の延長、小グループや個別の実施、などである⁴⁹。

<評価結果の状況>

テストの結果に基づく測定により、州が設定する年次的進歩を達成しているかどうかの評価される。その結果を見ると⁵⁰、2003-04年度において、全米の学校の約75%が年次的進歩を達成していた。地方学区についても、71%が達成していた。その割合は、州によってかなり多様であった。学校についてみれば、

ウィスコンシン州では 95%の学校が達成していたのに対して、アラバマ州とフロリダ州では、23%の学校しか達成していなかった。地方学区についても、アーカンソー州とデラウェア州では、すべての地方学区が達成していたのに対して、アラバマ州、ウエストバージニア州、フロリダ州では、達成していた地方学区は 10%にも満たない状況であった。

学校の特徴で見ると、貧困率の高い学校、マイノリティの多い学校、大都市にある学校ほど、年次的進歩を達成しない学校の割合が高くなっていた。貧困やマイノリティといった不利な状況を克服しているとはいえない結果であり、格差を解消するという目標は、この数値を見る限り、2003-04 年度においては、まだ達成されていないと捉えられる。年次的進歩を達成していない学校の中で、すべての生徒がその水準に達していない学校が 33%、2つかそれ以上のサブグループの生徒が達成していない学校が 18%、ただ一つのサブグループの生徒だけが達成していない学校が 23%という状況であった。ただ一つのサブグループの生徒だけが達成していない学校で、未達成となったサブグループは、障害のある生徒、英語力に制約のある生徒、低所得家庭の生徒、マイノリティの生徒であった。生徒の属性で見れば、障害のある生徒、英語力に制約のある生徒、アフリカ系の生徒が、最も年次的進歩を達成できない傾向にあった。

NCLB 法の目的である成績の格差是正は、達成されていたのであろうか。2002-03 年度から 2004-05 年度の 2 年間に、全米で見るとわずかに縮小したと評価できる状況であった。すなわち、調査対象となっていた 35 州の中で、読みについては 22 州において、数学では 20 州において、格差が縮小しており、多くの州で格差是正の効果が表れていたと捉えられる。また平均で見ると、習熟レベルを上回っている児童生徒の割合について、低所得家庭の子どもの割合とすべての子どもの割合の差が、読みに関しては、2002-03 年度で 12.5、2003-04 年度で 12.1、2004-05 年度で 11.7、数学に関しては、2002-03 年度で 12.1、2003-04 年度で 13.0、2004-05 年度で 11.0、となっており、わずかではあるが、格差は縮小していたといえる⁵¹。

<評価結果に基づく改善、再編の実施状況>

2 年続けて年次的進歩を達成できない学校は、改善を要する学校と認定される。全米の学校の中で改善を要する学校と認定されたのは、2004-05 年度に

において 11,617 校（13%）、2005-06 年度において 11,648 校（12%）であった⁵²。これらは、第 1 編の補助対象の学校と補助対象でない学校の両方を含むすべての学校の数を示している。第 1 編の補助対象となっている学校の中だけで見ると、2004-05 年度において 9,333 校（第 1 編の補助対象学校全体の中の 18%）、2005-06 年度においては、9,808 校（18%）であった⁵³。

このような改善を要する学校と認定された学校に対して、学校の改善を支援する体制が整備される。その主な措置は二つあり、一つは、学校改善のためのサポートチームを組織すること、もう一つは、学校改善に関わる専門家の学校への派遣である。学校サポートチームは、最も一般的な支援の方法であり、2004-05 年度において、37 州が何らかの形のサポートチームを通じて、改善を要する学校に対する支援を提供していた。サポートチームの構成は、州により多様であるが、教育関係者がメンバーになることが一般的であり、カリキュラム、授業方法、データ分析、特別支援、低成績の学校での改善戦略の実施に関する専門家が関わっている。またどのレベルに位置づけられているかを見ると、37 州のうち 24 州において、州教育当局の職員から構成されており、州の組織と位置づけられるところが最も多くなっている。また州の管轄下にある地域の教育組織にサポートチームを位置づけているところが 6 州あった。その他、4 州において地方学区の責任とされていた。地方学区のチームは、州によって委任されており、州は、チームの職員のトレーニングや学校への適切な配置を監視し、十分な職員が配置されない場合には、補充の職員を派遣することになっていた。したがって、州が何らかの形で学校に対する支援に関わっていたと言える⁵⁴。次に、専門家の派遣については、29 州において、教育の専門家に、改善を要する学校を援助することに従事させていた。多くの州が、退職した教員や学校管理者に依存していた。財政の専門家など他の領域の専門家を選んでいる州もあった⁵⁵。

以上のような体制において、実際に州によって提供される援助を見ると、最も提供されているのが、ニーズに基づく援助である。すなわち、そうした援助においては、州は認定された学校の特別なニーズに州のサポートを適合させるように努力することになる。2004-05 年度において、19 州において行われていた。次に多いのが、ニーズの評価を実施したり、改善戦略を実施する方法を

決定したりする計画の過程に関わる援助である。これは、17州において行われていた⁵⁶。

援助を受け取っている学校は、ほとんどの領域で、必要としている技術的援助を受け取っていると答え、そしてそれがそのニーズを満たしていると答えていた。ただ、障害のある生徒に対するサービスを改善するための技術的援助、英語力に制約のある生徒に対するサービスを改善するための技術的援助を必要としていると報告している学校については、十分な援助を受けていないと感じている学校が少なくないようである。障害のある生徒に対するサービス改善を必要としている学校の中で、約30%が必要な援助を受けていないと答えており、また援助を受けている学校の約25%が、その援助がニーズを満たすのに十分だと満足はしていないと答えていた。英語力に制約のある生徒に対するサービス改善を必要としている学校の中で、約3分の1が必要な援助を受けていないと答えており、援助を受けている学校の約3分の1が、その援助がニーズを満たすのに十分だとは満足しないと答えていた⁵⁷。

上記のような援助によっても改善されない場合、学校に対して改善措置の実施段階に入り、州や地方学区からさまざまな介入がなされることになる。それらを列挙すると以下のようなになる⁵⁸。カッコ内は、2004-05年度における第1編の学校の中で実施している学校の割合である。

- ・新しい研究に基づくカリキュラムあるいは授業プログラムの実施（89%）
- ・学校レベルのマネジメントの権限の著しい縮小（27%）
- ・学校に対する助言を行うように外部の専門家に委任（59%）
- ・学校の就学日数の延長（45%）
- ・就学年限の延長（35%）
- ・学校の内部組織の再編（21%）
- ・学校の低い成績に関連して、学校職員を置き換える（7%）

以上のような実施状況であった。ほとんどの学校に対して、カリキュラムや授業の改善に関して介入がなされていることがわかる。

次に、改善を要する地方学区と認定された場合の措置についてみて見よう。2004-05年度及び2005-06年度において、改善を要する地方学区と認定されたのは、全米の地方学区の中の約10%の地方学区であった⁵⁹。州ごとに見ると、

大きな違いが見られた。2005-06 年度において、認定された地方学区がまったくないという州が 11 州あったのに対して、アイダホ州ではすべての地方学区が改善を要すると認定され、コロンビア地区で 90%、サウスカロライナ州で 79%の地方学区が改善を要すると認定されていた⁶⁰。またこれらの地方学区の在籍していた生徒数の割合は、全生徒数の約 26%であり、4 人に 1 人が改善を要する地方学区内の学校に通っていたということになる⁶¹。

<学校選択、補償教育サービスの実施状況>

改善措置によっても年次的進歩を達成できない場合には、その学校の児童生徒には他の成績の良い学校に転校する選択権が与えられる。そうした学校選択の権限が児童生徒に認められた学校の数は、2002-03 年度で 5,100 校、2003-04 年度で 4,600 校、2004-05 年度で 6,200 校にのぼった。そしてそうした学校に在籍していた児童生徒数は、2002-03 年度で 1,535,000 人、2003-04 年度で 2,752,000 人、2004-05 年度で 5,201,000 人となっていた。ところが、その中で実際に学校選択を行った児童生徒は、それぞれ 18,000 人、32,000 人、48,000 人といずれも該当児童生徒の中で 1%前後しか学校選択を行使していなかった⁶²。

学校選択を実施する際に地方学区が直面する課題があった。その主なものは、転校していく代替の学校の収容定員の問題、教室不足、選択のプログラムを策定するのに必要な時間、地方学区内に代替の学校がない、代替の学校への交通手段、が問題となっていた⁶³。

また保護者が、学校選択権が与えられるのにもかかわらず、その権利を行使しない理由は、代替の学校に特別なプログラムがないこと、学校選択提供の認定を受けた学校の教職員と良好な関係を持っていること、保護者は、学校が改善を要する状態になっていることについて非難していないこと、転校が一時的なものになるかもしれないことに不安を感じていること、その他、通学が徒歩からバス通学になること、放課後の子どものケアが、現在の学校よりも遠くなること、兄弟姉妹で通う学校が異なることを望まない、といったことが学校選択権を行使しない理由として上げられていた⁶⁴。

権利を持つ児童生徒が学校選択を利用しない場合には、補償教育サービスを受けることができる。補償教育サービスは、その多くが、放課後の個別的な学

習指導である。その提供者は、民間の業者が多くなっている。2003年度で民間業者が60%、地方学区や公立学校が33%であったのが、2007年度では民間業者が86%、地方学区や公立学校が11%と推移してきており、民間が増え、公立が少なくなっている傾向にある⁶⁵。このサービスを受け取っている児童生徒は、学校選択よりもはるかに多くなっている。補償教育サービスを提供している学校は、2002-03年度で800校、2003-04年度で2,500校であった。そして該当する児童生徒数で実際にサービスを受け取っている児童生徒数は、2002-03年度で592,000人中42,000人、7%、2003-04年度で1,331,000人中258,000人、19%、2004-05年度で2,397,000人中446,000人、19%であった⁶⁶。

¹ Philip Meranto, op.cit., p.3.

² Michael J. Wargo, *ESEA Title I : A Reanalysis and Synthesis of Evaluation Data from Fiscal Year 1965 through 1970*, Palo Alto, California: American Institutes for Research, 1972, p.9.

³ *Is It Helping Poor Children? Title I of ESEA. A Report*, New York, N.Y.: National Association for the Advancement of Colored People and Washington, D.C.: Washington Research Project, 1969, p.5.

⁴ Jerome T. Murphy, "Title I of ESEA : The Politics of Implementing Federal Education Reform", *Harvard Educational Review*, Vol.41, No.1, 1971, p.39

⁵ John F. Jennings, "Title I : Legislative History and Promise", *Phi Delta Kappan*, Vol.81, No.1, 2000, p.518.

⁶ John F. Hughes, Anne O. Hughes, *Equal Education: A New National Strategy*, Bloomington: Indiana University Press, 1972, p.135.

⁷ Stephen K. Bailey and Edith K. Mosher, *ESEA: The Office of Education Administers a Law*, Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1968, pp.72-97.

⁸ John F. Hughes, Anne O. Hughes, op.cit., p.141

⁹ Ibid., pp.38-44.

¹⁰ Paul Peterson, Barry Rabe, and Kenneth Wong, "The Maturation of Redistributive Programs", in Allan R. Odden ed., *Education Policy Implementation*, Albany, New York: State University of New York Press, 1991, pp.67-69.

¹¹ Ibid., p.69.

¹² Ibid., p.70.

¹³ Harold R. Winslow, *Trends in Management of ESEA Title I : A Perspective from Compliance Review*, Menlo Park, California: Stanford Research Institute, Educational Policy Research Center, ED186532, 1979. なお、ここで活用されているのは、保健教育福祉省（Department of Health, Education and Wealth）の監査機関によるプログラムの監査、連邦教育局によるプログラムレビュー、そして会計検査院（General Accounting Office）による監査の結果である。

¹⁴ Paul Peterson, Barry Rabe, and Kenneth Wong, op.cit., p.73.

¹⁵ Robert J. Goettel, "Federal Assistance to National Target Groups: The

ESEA Title I Experience”, in Michael Timpane ed., *The Federal Interest in Financing Schooling*, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1978, p.189.

¹⁶ Harold R. Winslow, op.cit., p.102.

¹⁷ Robert J. Goettel, op.cit., p.184.

¹⁸ Ibid., pp.204-205.

¹⁹ ESEA 第 1 編のほか、全障害児教育法、不利な立場にある生徒のための職業教育プログラムが、州の統一的な対応を求めたものとされていた。逆に、州により多様な対応となっていたのは、ESEA 第 6 編、第 7 編、職業教育プログラムであった。Mary T. Moore et al., *The Interaction of Federal and Related State Education Programs Volume I*, Princeton, New Jersey: Educational Testing Service, Division of Education Policy Research and Services, 1983, p.92.

²⁰ Geoffrey D. Borman, “National Efforts to Bring Reform to Scale in High-Poverty Schools: Outcomes and Implications”, *Review of Research in Education* 29, 2005, pp.9-10.

²¹ Milbrey Wallin McLaughlin, “States and the New Federalism”, *Harvard Educational Review*, Vol.52, No.4, 1982, p.566.

²² Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of Growth, Intergovernmentalizing the Classroom: Federal Involvement in Elementary and Secondary Education, A Commission Report A-81*, Washington D.C., March, 1981, p.61.

²³ Brenda J. Turnbull, Marshall S. Smith, Alan L. Ginsburg, “Issues for a New Administration: The Federal Role in Education”, *American Journal of Education*, Vol.89, August 1981, pp.403-409.

²⁴ Ibid., pp.61-62.

²⁵ Milbrey Wallin McLaughlin, op.cit., p.564.

²⁶ National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, 2007, Table162.

²⁷ 以下の ECIA 制定による変更点の記述は、次の文献による。Beatrice F. Birman and Others, *The Current Operation of the Chapter 1 Program, Final Report from the National Assessment of Chapter1*, Washington, D.C.: Office of Educational Research and Improvement, U.S. Department of Education, 1987, pp.118-132.

²⁸ Milbrey Wallin McLaughlin, op.cit., pp.572-573.

²⁹ Ibid., pp.574-575.

³⁰ Ibid., pp.579-581.

³¹ Janet Y. Thomas, Kevin P. Brady, “The Elementary and Secondary Education Act at 40: Equity Accountability, and the Evolving Federal Role in Public Education”, *Review of Research in Education* 29, 2005, p.54.

³² Leslie M. Anderson, Brenda J. Turnbull, *Living in Interesting Time: Early State Implementation of New Federal Education Law*, Washington D.C.: Policy Studies Associates Inc., ED426512, 1998.

³³ Ibid., p.11.

³⁴ Ibid., pp.12-

³⁵ Ibid., p.23.

³⁶ Ibid., p.37.

³⁷ Ibid., pp.37-42.

³⁸ Ibid., pp.46-54.

³⁹ Scott Marion, Carole White, Dale Carlson, William J. Erpenbach, Stanley

Rabinowitz, Jan Sheinker, *Making Valid and Reliable Decision in Determining Adequate Yearly Progress. A Paper in Series: Implementing the State Accountability System Requirements under the No Child Left Behind Act of 2001*, Washington D.C.: Council of Chief State School Officers, 2002, ED479976, pp.5-11.

⁴⁰ Ibid., pp.56.

⁴¹ Gail L. Sunderman, Jimmy Kim, *Expansion Federal Power in American Education: Federal-State Relationships under the “No Child Left Behind Act”, Year One*, Cambridge, Massachusetts: Civil Right Project at Harvard University, 2004, p.22.

⁴² Gail L. Sunderman, Jimmy Kim, “Domesticating a Revolution: No Child Left Behind Reforms and State Administrative Response”, *Harvard Educational Review Vol.76, No.4*, 2006, p.532.

⁴³ Gail L. Sunderman, Jimmy Kim, 2004, op.cit., p.26.

⁴⁴ Gail L. Sunderman, Jimmy Kim, 2006, op.cit., pp.543-545.

⁴⁵ Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, *National Assessment of Title I, Final Report, Volume I: Implementation(NCEE2008-4012)*, Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2007, pp.49-50.

⁴⁶ U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, *State and Local Implementation of the No Child Left Behind Act Volume III—Accountability under NCLB: Interim Report*, Washington, D.C., 2007, pp.10-12.

⁴⁷ Candace Cortiella, *NCLB and IDEA: What Parents of Students with Disabilities Need Know and Do*, Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota, National Center on Educational Outcomes, 2006, pp.13-15.

⁴⁸ U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, op.cit., pp.13-14.

⁴⁹ Ibid., pp.15-16.

⁵⁰ 以下の評価結果の記述は、ibid., pp.35-50、に基づいている。

⁵¹ Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.36.

⁵² 2004-05年度については、U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, op.cit.,p.52、2005-06年度については、Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.58を参照。

⁵³ 同上。

⁵⁴ U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, op.cit.,pp.74-75.

⁵⁵ Ibid.,pp.75-76.

⁵⁶ Ibid.,pp.77-78.

⁵⁷ Ibid.,pp.80-87.

⁵⁸ Ibid.,p.100, Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.81.

⁵⁹ 2004-05年度では1,511の地方学区（U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, op.cit.,p.53）、2005-06年度では1,574の地方学区（Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.62）が、それぞれ認定されていた。

⁶⁰ Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.64.

⁶¹ 2004-05年度については、U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, op.cit.,p.53、2005-06年度については、Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.62、を参照。

⁶² U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, *Title I Accountability and School Improvement from 2001 to 2004*, Washington, D.C., 2006, pp.15-17, Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, 2007, op.cit., pp.88-90.

⁶³ U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, 2006, op.cit., p.23.

⁶⁴ Ibid., p.25.

⁶⁵ Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., pp.99-102.

⁶⁶ U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service, 2006, op.cit., p.28、Stephanie Stullich, Elizabeth Eisner, Joseph McCrary, op.cit., p.88.

第3章 学校財政制度における公正と連邦教育補助金制度

連邦政府は、合衆国憲法上、教育に関する権限を有さないにもかかわらず、その教育に対する関与の歴史は長く、その影響は、年々大きくなってきている。そうした歴史は、常に連邦の教育における役割について吟味がなされ、厳しい議論が積み重なりながら、推移してきたものである。したがってそれは、国の教育に対する関与のあり方、とりわけ補助金制度のあり方に対する貴重な示唆を与えるものと捉えられる。もちろん州の制度と異なり、教育について責任を負わない連邦の制度の場合には、違憲性が争われることはなく、したがって、その制度が公正であるかどうか、適切であるかどうか、法的に問題にされることはない。

しかし、州の学校財政制度の公正と同様の視点で、その適否を論じることはできる。問題となるのは、何故に、国の補助金が求められるのか、それはどのような理念により、どのような方法で提供されるべきなのか、そしてそれは、州の補助金で問題となってきた公正とどのような関係があるのか、これらを検討していくことが必要となる。

連邦の教育補助金制度に関する歴史を概観すると、大きく捉えるならば、初等中等教育法の制定が最も重要な転換点であったといえる。制定以前を前史と捉え、初等中等教育法の制定により、本格的な連邦の教育補助金が始まったと見ることができる。画期となったのは、連邦教育補助金制度が、学校財政制度における公正の観点から見て、その実現を理念としていたかどうかであったと指摘できる。

初等中等教育法制定以前の連邦教育補助金あるいは否決された法案などは、特定の教育領域における特定の目的に対する補助金であったり、州への援助であったり、教室不足、教員不足など十分な条件を整備することを目的とするものであったりと、教育制度の整備、教育条件の整備を目指すものであり、必ずしも公正の理念に支えられたものではなかったといえる。したがって、連邦教育補助金に関する法案が幾度も提案されながら、多くの政治的障害を乗り越えることができなかつたものと捉えることができるであろう。

1965年の初等中等教育法は、低所得家庭の子どもに対して教育を保障すると

いう教育の機会均等の理念に基づくものであった。低所得家庭の子どもが、教育を受ける上で不利な条件にあるという認識のもとに、低所得家庭の子どもを多く抱える地方学区に対して、その特別な教育のニーズに対応した教育を実施するための補助金を交付することを目的とする法律であった。しかも、低所得家庭の子どもを直接に補助対象とするのではなく、補助金交付の対象は、低所得家庭の子どもが集中する地方学区であり、地域の経済的に不利な条件の解消をも目指すものであった。地方学区が、低所得家庭の子どもに対して、特別な教育を提供することができるように補助金を交付するものであり、教育のインプットの充実を目指した補助金であった。

1960年代半ばは、州レベルでの学校財政制度改革がまだ着手されていない時代であり、貧しい地域の地方学区と豊かな地域の地方学区との間に、生徒1人あたりの教育費支出に大きな格差が存在していた時代であった。したがって、連邦の初等中等教育法による補助金は、その格差是正にも一定の効果が期待できるものでもあった。補助対象は、低所得家庭の子どもであったが、そうした子どもを多く抱える地方学区の財政的負担を軽減するものでもあったといえる。

学校財政制度における公正の観点から見ると、低所得家庭の子どもに対して特別な教育の保障を求めているだけであり、どのような状態を目指すのか、公正であることを具体的に求めるものではなかった。インプットとしての教育の保障を地方学区に対して求めたものであり、その結果に対しては特別な関心を払うものではなかった。初等中等教育法第1編の初期の実施状況を見ると、補助対象である低所得家庭の子どものために補助金が運用されるようにさまざまな規制が強化されており、補助対象の子どもに特別な教育を受ける機会が提供されることを目指したものであった。機会の平等を求める公正の考え方であったといえるが、機会の平等に関しても、具体的にどのような状態を目指すのか、到達目標が明示されたものではなかった。

1980年代以降の展開を見ると、改善という理念が登場することになる。1981年の教育統合改善法は、補助金の手続の改善であり、それにより教育の改善を究極的に目指すという考え方であった。それは、規制緩和であり、州や地方学区の裁量を拡大することにより、より効率的に補助金の目的の達成を目指そうとするものであった。そして、1990年代に入り、教育の成果に対する関心が高

まったことに応じて、単に教育の機会が提供されることを求めるのではなく、子どもの学業成績における格差の解消を目指す考え方による連邦教育補助金の改革がなされた。

NCLB 法では、低所得家庭の子ども、英語力に制約のある子ども、障害のある子どもに対して特別な配慮をしながらも、同じ基準による到達目標をすべての子どもが達成することが目標として設定された。特別なニーズのある子どもの教育保障に補助金交付の対象を限定するとともに、教育の成果にも焦点を当て、他の子どもとの学業成績の格差の是正、全体の学業成績の向上を促す仕組みを制度化するものであった。特別な教育の保障、成果の向上、教育成果における格差の是正が、連邦教育補助金制度における公正概念の要素として捉えることができる。

教育機会の保障から教育成果の保障に公正の考え方が転換したといえる。そして補助金に伴うアカウントビリティの制度が、補助金の適正な運用を求めるものから、教育の成果、具体的には学業成績の向上を求めるものへと転換していった。すなわち、財政的なアカウントビリティから教育的なアカウントビリティへの転換がなされたといえよう。

以上のような公正概念は、連邦教育補助金制度それ自体に対するものではなく、それが補助対象とし、目標としていた考え方を示すものであり、州の学校財政制度のように、制度のあり方を検討する基準ではなかった。学校財政制度における公正の観点から、連邦教育補助金制度を捉えんとするならば、連邦教育補助金が、州の学校財政制度の公正にどのような関わりを持っていたのかを考えることが必要である。

1965 年から 1980 年の時期では、初等中等教育法第 1 編の実施は、通常教育とは切り離し、補助対象の子どもに対して、特別な教育が提供されることを求めるものであり、法の遵守がなされるように、規制が整備され、厳しく適用されていた時代であった。したがって、地方学区間の均等化を図っていたこの時期の州の学校財政制度改革とは、別個に展開されていたといえよう。州における経済的に不利な立場の子どもに対する補償教育を充実させるように刺激を与えた影響はあったと思われるが、学校財政制度における公正問題として取り組まれていた地域格差の是正については、直接ねらいとするものではなかった。

次に、1981年から1987年の時期には、連邦教育補助金は、規制緩和され、効率化が図られるとともに、補助金額の縮小がなされた。この時期は、州においても、平等を目指す公正問題に対する関心が薄れていた時期であり、1983年の危機に立つ国家に端を発する教育改革への関心、特に卓越性への関心、教育水準の向上への関心が強まり、そのための施策が積極的に展開された時期であった。

1988年以降、アカウントビリティ制度の整備、強化がなされた時期になると、連邦教育補助金と州の学校財政制度改革が連動して取り込まれるようになったと捉えられる。1989年以降の州における学校財政制度訴訟の第三の波の時期以降は、公正の問題において、教育成果への関心が高まり、適切性の考え方が導入されるようになると、地域間に均等に教育資源が配分されるだけでなく、教育のニーズに対応し、教育成果を高めるような教育資源の配分として公正が捉えられ、アカウントビリティの整備と学校財政制度改革とが連動して行われるようになる。そして、1994年のアメリカ学校改善法、2002年のNCLB法により、州のアカウントビリティ制度の整備を促すことが初等中等教育法第1編の重要なねらいとなり、州における学校財政制度の公正のための改革と連邦教育補助金のねらいが、一体のものとなる関係が構築されていったといえる。教育を受ける上で不利な立場の子どもの教育水準を向上させることに関心を払う適切性の考え方に基づく公正の追求において、連邦と州、地方学区の関係が密接となり、連携が強化されるようになったといえる¹。このことは、長嶺も指摘しているように、テスト政策や教育財政政策において、連邦や州の影響力が強まったと見ることができる²。

最後に、連邦教育補助金の展開から、教育における連邦の役割を整理するならば、それは必要な財源保障ということになる。財源保障の対象は、教育を受ける上で不利な立場にある子どもの教育への財源保障である。その方法は、対象となる子どもの教育に限定した特定補助金の交付である。この役割を継続しながら、適切性による学校財政制度改革と関連して、新たな連邦の役割が求められるようになってきている。すなわち、NCLB法においてアカウントビリティ制度の整備を求めることにより、州、地方学区に教育成果の向上を促す役割を果たすようになってきている。さらに、制度化はまだ図られていないが、適切性によ

る学校財政制度改革と関連して、新たな連邦の役割が議論されている。それは、連邦レベルでの標準教育費補助金の創設である。それは、州間の不均等を対象とし、連邦が設定する標準教育費を確保できない州に対して、その差額を交付する補助金方式の提案である。適切性の視点から全米全体で学校財政制度のあり方を考える時、州を対象とした連邦教育補助金の創設が議論されるようになっている³。

連邦教育補助金の展開

時 期	初等中等教育法制定	初等中等教育法制定以降	
	以前	1965年から1980年	1981年から現在、将来
目 的	特定の教育の振興	教育の機会均等 公正の実現	国家教育目標の実現 「適切性」による公正の実現
補助金の対象	特定の教育プログラム ム	教育を受ける上で不利 な立場にある子どもの 教育	すべての子どもの高い教育 成果の達成を実現する教育
補助金の方式	特定補助金	特定補助金	特定補助金、一般補助金
補助金交付の対象	地方学区	地方学区	地方学区、州
州、地方学区との 関係	権限委任	規制	規制緩和、アカウントビリティ イ

¹ 連邦政府の教育費支出に関しては、同じく連邦制度をとるドイツの研究者によっても、その構造に関する分析が行われている。それによると、1980年代以降の動向において、教育政策が、もっぱら地方政府の権限のものではなく、連邦政府の権限でもあるという政策領域に発展してきたこと、そしてそのことにより、権限を異なる政府レベルに分割し、個々の政府レベルが、支出の執行において、部分的に、他の政府レベルに依存するという政策構造（二重層的連邦主義からマーブルケーキ的連邦主義）になっていることを指摘している。

Marius R. Busemeyer, *Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich: Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2006, S.77-78.

² 長嶺宏作「アメリカ連邦政策の教育改革」北野秋男編著前掲書、27-51頁。

³ Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., *Making Money Matter: Financing America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, 1999, pp.258-261.

終章 学校財政制度における公正概念とその制度化の課題

学校財政制度を構築する際に拠り所とすべき原理を究明することが、本論文の課題であった。本論文で検討してきたアメリカ合衆国における学校財政制度をめぐる議論や制度改革の展開から、その論点を整理するならば、学校財政制度の適否を判断する原理をめぐる問題、すなわち学校財政制度における公正概念の問題と、その原理を具体化する方法をめぐる問題、すなわち制度化をめぐる問題がある。前者については、第一に教育費の格差の問題がある。教育費の格差は、地域間の格差、学校間や子ども間の格差が問題となる。第二に、教育費の水準の問題がある。どの程度の教育費を提供すればよいのか、教育費水準の合理性を判断する考え方が問われることになる。第三は、教育費と教育成果との関連の問題がある。教育費と教育成果を直結させて捉えるのか、教育のプロセスを重視するのかが問題となる。

後者については、第一に、権限関係の問題がある。連邦、州、地方学区の中で、それぞれどのような役割を持ち、意思決定に関わるのか、中央と地方との関係のあり方の問題である。第二に、補助金の方式の問題がある。どの方式を選択するのが望ましいのか、そのあり方が問題となる。第三に、教育費の算定方法の問題がある。保障すべき教育費水準をどのように算定すべきか、その方法が問題となる。第四に、成果や適否の検証とその改善方策の問題である。学校財政制度の適否をどのように評価し、改善に結びつけるのか、その方法が問題となる。以下に、その内容をまとめておこう。

第1節 学校財政制度における公正概念

(1) 教育機会の平等論

学校財政制度の適否は、財政によって支えられる教育機会のあり方によって判断される。教育機会を示すものが、教育費であり、したがって、どの程度の教育費が、どのように配分されているかが、問題となる。その判断基準となるのが、公正概念である。学校財政制度が公正であると判断されるためには、教育費が公正に配分されることが求められる。

したがって、教育費が公正に配分されることを求める学校財政制度の公正は、

教育機会の平等に関する理論に基づき、検討されなければならない。平等論は、平等の基準として理に適うものは何かを論じるものである。どのような考え方に基づいて、何を平等として捉えるのか、どのような格差を不平等として捉え、その是正を求めるのが問題となる。平等論において共通しているのは、自分の力ではどうにもならない格差は不平等であるとする考え方であり、個人のコントロールを越えた環境要因によって生み出された不平等は、是正の対象とされるものである。個人の目的を達成するために必要となる基本財の分配の平等化を求める基本財平等論（ロールズ）、自由意思の実現のために必要となる合理的手段としての資源の公平な分配を求める資源平等論（ドゥオーキン）、目的創出の能力の格差をも視野に入れた潜在能力平等論（セン）、好機へのアクセスの平等を求めるアクセス平等論（コーエン）、人々に共有されるべき適切な条件を整備することを求める制度的資源平等論（スキャンロン）などが提起されている¹。

以上の議論から明らかなように、平等論は、個人の特性や個人の意思、選択をも視野に入れて、平等を論じている。平等論として、どこまでを個人の責任とし、どこまでを不平等として是正の対象と捉えるのか、その認識の問題である。したがって、教育機会の平等について考えるならば、一律の教育条件の均等化を図るのではなく、子どもの特性に応じて、どのような特性の子どもであっても、その意思に従って選択を行うことができるように、選択した結果に対して自己の責任として納得することができる公正な条件を整備することが求められる。

白石裕は、アメリカ合衆国における学校財政制度訴訟の法理を検討する中で、平等保護論と最低限保障論とが、対立的に展開しながら、平行して論じられ、教育機会の平等原理に関する基本的見解を構成していることを明らかにしている。白石の整理によれば、平等保護論は、資源の公正な配分を求める論であり、最低限保障論は、個人の権利剥奪の救済を求める論である²。白石は、両者の統一的把握を提案しているが、上で見た平等論の展開は、その方向に進んでいる。

問題となるのは、権利剥奪の状況にある子どもにとっても公正といえる条件は何か、ということである。それは救済ではなく、個人の自由意思による選択にとって公正な条件を構築することである。その条件こそが、学校財政制度に

おける公正と言えるであろう。ベルンとシュティーフエル、オッデンとパイカスの学校財政制度における公正に関する分析枠組みは、その条件を明らかにし、現実にそれが実現しているかどうかを評価するためのものである。彼らの分析枠組みは、固定的ではなく、理論的に深化が見られる。

ベルンとシュティーフエル、オッデンとパイカスの分析枠組みは、州レベルの学校財政制度の公正の程度を量的に測定するための概念である。それは、誰にとっての（子どもか納税者か）、何についての（インプット、プロセス、アウトプットあるいはアウトカム）、どのような原理に基づく（水平的公正、垂直的公正、財政中立性、教育効果）、どの程度の公正なのか（様々な分析手法による量的測定）、を明らかにするものである。当初（ベルン・シュティーフエルは1984年、オッデン・パイカスは1992年）は、インプット、すなわち地方学区の生徒1人当たりの教育費を対象として、水平的公正と財政中立性の原理に基づく公正概念が中心であったと捉えられる。その観点は、地方学区の生徒1人当たりの教育費が、どの程度の格差があるのか、どの程度分散しているのかを問題にする水平的公正と、地方学区の生徒1人当たりの教育費と地方学区の生徒1人当たりの財産評価額との間にどの程度の相関があるのかを問題にする財政中立性であった。これらについては、測定方法も明確である。

ところが、垂直的公正については、考え方は明確であるものの、どのような状態であれば垂直的公正が実現したと捉えられるのか、理論的にも深められておらず、測定方法も確立はされていなかったといえる。ベルンとシュティーフエルは、垂直的公正について、子どもたちの間の合理的な相違は何か、合理的な相違が定義されたならば、その相違に対して教育のインプット、プロセス、アウトプットやアウトカムが、どのように異なるべきか、そして理想的な状況に比べて、実際の状況の公正が、どのように測定されるべきか、という問いに答えなければならない、と述べていた³。オッデンとパイカスも、垂直的公正の考え方を明確に示しつつも、その測定方法については、水平的公正の測定方法の援用にとどまっていた。すなわち、特別な支援を要する子どもに配慮した教育費を算定、すなわち児童生徒数の算定において、特別な支援を要する子どもを1ではなく、それを上回るたとえば1.5、2というように加重して生徒総数を算出したうえで教育費を算定する、あるいは特別な支援を要する子どもに対

する特定補助金を除外したうえで地方学区の生徒 1 人当たりの教育費を算定した上で、地方学区間の生徒 1 人当たりの教育について、水平的公正と同様の方法で測定するやり方を提案していた⁴。子どもの特性とそれによる多様性を捉えきれてはいなかったと言えよう。

以上のように、当初の公正概念は、水平的公正の原則に基づき、一律に教育費の均等化を求める考え方と、財政中立性の原則に基づき、教育費の格差ではなく、教育費と地域の財産との相関関係を断ち切ることを求める考え方であった。子どもにとっての公正の条件として、地方学区における生徒 1 人当たりの教育費に格差がないこと、地方学区の財産に起因する生徒 1 人当たりの教育費の格差がないことであり、垂直的公正の考え方が示されていたものの、子どもの特性や選択を視野に入れた公正については、理論的には深まりがなかったと言えよう。

(2) 適切な教育のための財源保障

以上のような公正概念に転換を求めたのが、「適切性」である。「適切性」は、すべての子どもに対して、適切な教育が提供されていること、そしてそのための財源保障がなされていることを求める概念である。第 I 部第 2 章でもみたように、「適切性」は、「相対的ではなく絶対的なアウトプット基準を十分に満たす資源のレベル」⁵、「州到達度テストの最低合格成績というような何らかの教育成果を達成するのに十分な（あるいは適切な）資源」⁶と定義され、教育の成果をも問う概念である。また子どもの教育を受ける機会に着目し、特に不利な立場にある子どもの教育機会に焦点を当てて、「適切に規定された知識や技能のレベルを獲得する効果的な機会を生徒に保障するのに十分な資源」とも定義されている⁷。

「適切性」は、すべての子どもに対して、適切な教育を提供することを求めるものである。「適切な教育」とは、高い水準の教育目標に到達することを可能とする教育である。高い水準の教育とは、連邦政府が 1994 年に定めた 2000 年までの国家的な教育目標にも示されていたように、現代経済での生産的な職につくことができるようにする教育と捉えられる。したがって、すべての子どもに「適切な教育」を提供することを目標とすることは、社会的、経済的に不利

な立場にある子ども、あるいは身体的、情緒的、知的な障害のある子ども、英語を母語としない子どもなど、教育を受ける上で不利な立場にある子どもに対しては、「適切な教育」を提供するために、必然的に、より多くの資源が配分されることを求めることになる。これは、権利剥奪に対する救済にとどまらない、高い目標実現のためのより積極的な資源配分を求める考え方である。

(3) 教育費と教育成果との関連

学校財政制度における公正概念は、すべての子どもに一律に格差のない平等な教育費の配分を求めたり、地域の貧富の要因を取り除く教育費の配分を求めたり、子どもの特性にかかわらず平等論に基づく考え方から、子どもの特性を踏まえ、特に不利な立場にある子どもにとって公正と言いうる条件として、「適切な教育」のための財源保障を提起する考え方へと深化していると捉えることができる。学校財政制度が公正であると判断されるための条件として、「適切な教育」すなわち「適切性」をどのように定義し、そのために必要な財源、教育費をどのように算定するかが問題となる。好機へのアクセスの平等という視点から捉えるならば、好機へのアクセスを可能とする教育を実現するために必要な費用はどの程度なのか、適切な教育費の額によって示されなければならない。「適切性」の定義とそのために必要な費用の算定が明らかにされなければならない。それが、平等にすべき対象とその根拠となる。

学校財政制度に関する議論が「適切性」をめぐる展開されるにつれて、教育費と教育成果との関連を問う議論にも深まりがみられるようになったと言える。少なくとも、単純に両者を直結させることには限界があり、両者の間をつなぐプロセスを重視することがいっそう求められるようになったと言える。後述するように、「適切性」の費用を算定する研究においては、専門家による判断や成功モデルに基づくなど教育のプロセスを重視する傾向を見ることができる。「適切性」の観点からは、教育費と教育成果との関連を否定し、インセンティブを重視する考え方は否定されるべきものとなったと言える。

第2節 公正実現のために必要な学校財政の制度的条件

(1) 中央と地方との関係

前節で検討した基本原理に基づき、実際に制度化を図る際に、中央と地方との関係が重要となる。すなわち、その制度において、中央と地方が、アメリカ合衆国では、連邦、州、地方学区がそれぞれどのような役割を担い、どのような関係をもてばよいのかが問われなければならない。それは、学校財政制度を構築する上での中心テーマである。

① 州と地方学区との関係

アメリカ合衆国における学校財政制度において中心となるのが、州と地方学区との関係である。教育に関する責任は州にあり、州の憲法において、その州内の教育に関する基本的な規定が定められている。州内のすべての子どもたちに、無償で、適切な教育を提供することが、州の責任として規定されている。その上で、実際に学校を設置し、教育を実施していく責任、権限が、地方学区に法的に委任され、地方学区の組織、権限などが、州法において規定されている。

それぞれの役割を素描するならば、地方学区は、学校の設置管理とそれに必要な財源確保とその執行を担うのに対して、州は、州全体の学校財政制度が適切なものとなるように、目標設定とその評価、そして財源保障と支援を担うことになる。州による財源保障と支援は、目標に達成することが困難な地方学区や特別なニーズを持つ子どもたちを対象として提供されるものである。

両者の関係は、州全体の教育機会の平等、適切性の実現のための州の役割と、学校を設置管理し、教育を実施する地方学区や学校の自主性、自律性が、それぞれの州において、どのような関係として具現化されているかが問われなければならない。それは、目標設定やアカウントビリティ制度、補助金制度とそれらに伴う州の規制のあり方として問われるものである。

州と地方学区との関係について、その動向をみるならば、州の役割、州レベルでの議論の重要性がますます増大している。公立の初等中等学校の教育費に占める州と地方学区との負担割合は、全米の平均ではほぼ同程度の傾向が継続しているが、州による相違に着目するならば、以前であれば、州中心の州と地方中心の州の相違が明確であったのが、州の負担割合が極端に小さい州はなくなり、多様性が徐々に薄れつつある。多様性が薄れ、州への財源、権限の集権化が傾向としてみられる。教育機会の平等と適切性の実現のためには、中央レ

ベルでの財源保障が必要である。いかなる方法で財源保障されるべきかが次に問題となる。この点については、後述する。

② 連邦と州、地方学区との関係

学校財政制度における連邦の役割について考えるならば、提案されただけで実現しなかった法案の考え方も含めるならば、一般的な財源保障、教育を受ける上で不利な立場の子どもに対する援助、教育成果の向上に対する支援ということになる。そして、連邦の教育補助金をめぐる論争から明らかなように、連邦による州、地方学区、学校に対する規制のあり方が常に問題になってきた。とりわけ、教育の内容への関わりについては、常に警戒されてきた。連邦の教育における役割は、限定的に捉えられ、平等の観点から、教育を受ける上で不利な立場の子どもに対する教育への援助を中心とするものであった。

1990年代以降、連邦の補助金と州、地方学区の取り組みとの関係は、より連動するようになったと言える。これは、1983年以降、全米的な教育改革が進行し、教育成果の向上を目指した取り組みが促したものである。州の学校財政制度の改革における適切性が、学校財政制度と教育改革との連動をもたらしたのと同じように、連邦補助金、とりわけ初等中等教育法第1編は、教育改革との結びつきを強めるにつれて、貧困家庭の子どもなど特別な支援を要する子どもの教育保障という機会均等の理念が、教育成果の向上、アカウントビリティ制度の整備という目標を伴うようになり、その結果、連邦補助金が、州レベルの教育改革、学校財政制度改革と結合するようになり、教育全体への連邦の関わりが明確になったと言える。

連邦、州、地方学区の結びつきが強まる中で、連邦の役割は、教育目標の設定、アカウントビリティ制度の整備と評価の条件の設定とそれを促す補助金の交付ということになる。連邦による目標設定、基準設定の意義が高まり、それに伴い、連邦補助金の目的も明確となり、州が取り組む教育改革、学校財政制度改革を促進する性格が強まったと評価できる。

③ 中央・地方関係の特徴

州と地方学区との関係、連邦と州、地方学区との関係の動向をみるならば、徐々に集権的傾向が強まっていることが分かる。集権化を促したのは、教育機会の平等と適切な教育のための財源保障という理念であった。最低限の水準の

保障や相対的な格差の是正という考え方から、適切な教育の実現、水準の高い教育成果の達成という考え方へと目標が移るにつれて、州による財源保障の傾向が強まっている。また連邦の場合には、財源保障というよりも補助金の交付と捉える方が適当であるが、それは、地方学区を対象にして補助金の使途も限定したものであったのが、貧困地域に対する補助という考え方に加えて、適切な教育の保障、教育成果の向上を目標とするにつれて、補助金の使途に対する規制が緩和されるとともに、州に対する補助金交付という傾向が強まり、州と地方学区に対する影響も増大してきている。

しかしそうした傾向の中においても、地方学区の財源と財政の権限が全面的に奪われることは、ハワイ州を除いてなされておらず、その自律性は、制約を受けつつも、守られている。連邦の影響が大きくなったとはいえ、連邦の教育に関する権限が確立されることはなく、州の教育に関する権限についての制度原理は尊重され、維持されてきている。

このように、アメリカ合衆国では、地方自治を尊重しつつ、中央における財源保障と教育成果向上の支援を強化するという点に、中央・地方関係の特徴を見出すことができる。地方自治の尊重は、教育の自主性を尊重することを意図するものであり、そのために必要な財源の保障と支援を制度化することが中央政府の役割と捉えることができる。学校財政制度における中央地方関係は、教育の自主性とそのために必要な条件整備との関係を表すものといえよう⁸。

(2) 補助金制度

学校財政制度における公正を実現するためには、補助金は不可欠である。州と連邦において、教育機会の平等や適切な教育のための財源保障を目的とした補助金が創設され、交付されてきた。

補助金の形態は、その使途を限定しない一般補助金と使途を限定する特定補助金に分けられる。また特定補助金として交付されていたものを一括して交付する包括補助金という形態もある。これは一般補助金と特定補助金の中間に位置するものである。州においては、特定補助金も交付されているが、基本的には、一般補助金が中心である。これに対して、連邦では特定補助金が基本であり、包括補助金も交付されてきているが、一般補助金については、その交付を

求める考え方は強く打ちだされてきたものの、州のような形での一般補助金は交付されてきていない。

州の一般補助金は、4つの形態に分類されている。すなわち、一律補助金方式、標準教育費補助金方式、税基盤保障補助金方式、全額州負担補助金方式である。これらの補助金方式の目的を整理するならば、一律補助金方式は、地方学区に対する財源保障を目的とするものであり、その方式によっては、地方学区のニーズに対応させる方式もある。標準教育費補助金方式は、地方学区の均等化を目的としつつ、そのねらいは、すべての地方学区に標準教育費を保障することであり、最低限の教育費水準を保障しようとするものである。標準教育費の水準を高く設定するならば、教育費の均等化が一層促進されることになる。税基盤保障補助金方式も均等化を目的とするものであるが、均等化の対象は、地方学区の財政力である。すなわち税率が同じであれば、同じ税金を得られるようにするものであり、課税対象の財産評価価値を均等にする方式である。最後に、全額州負担補助金方式は、地方学区間の教育費格差を全面的に解消することを目的とするものであり、州において必要な財源を保障し、教育費を支出する方式である。

さらに、補助金方式において、地方学区との関係がどのように捉えられるかが問題となる。一律補助金方式の場合は、地方学区の財政力にかかわらず交付されるものであり、地方学区の財政運営に規制が設定されるものではないことから、その権限を制約するものではない。標準教育費補助金方式の場合、標準教育費補助金を得るために必要な地方学区の財産税の税率が州によって設定されるが、標準教育費を超える教育費を得ようとするに対して、地方学区の意思決定を、無制限とは限らないものの、尊重する方式が多く州で採用されている。税基盤保障補助金方式の場合は、地方学区の財産税率の決定権は、全面的に尊重されるものである。そして全額州負担補助金方式は、地方学区の財産税収を否定するものであり、地方学区の権限は著しく制約される方式である。

以上のように、一般補助金では、財源保障と均等化を目的とする。さらに財源保障は、最低限の教育費の保障なのか、全面的な教育費の保障なのか、均等化については、教育費の均等化なのか財政力の均等化なのか、というように区分することができる。そしてそれぞれの補助金方式の中で、地方学区の裁量権

をどの程度尊重するかによっても、そのあり方が異なってくる。アメリカ合衆国では、州ごとに多様な補助金制度の方式が存在しているのである。

連邦の補助金は、特定補助金の方式となる。その政策目的を実現させるために補助金の使途を限定したものである。連邦の補助金は、貧困家庭の子ども、英語を母語としない子ども、障害のある子どもなど、教育を受ける上で不利な立場にある子どものための教育を充実させ、教育の機会均等を目的とするもの、教育の条件整備や教育の質の改善を目的とするものに大きく分けてとらえることができる。貧困家庭の子どもを対象とした初等中等教育法第1編を例にすると、当初は、使途をかなり詳細に限定し、必要条件も厳しく設定されていたのが、徐々に規制緩和され、州や地方学区の裁量にゆだねられる度合いが高まってきた。そして、1990年代以降、教育の質の向上、教育成果の向上という目的と貧困家庭の子どもへの教育の保障という目的が、結びつき始め、NCLB法では、かなり強力に推進されるようになった。これは、教育に対する連邦の規制に対する警戒感とともに、実際の教育の成果を上げて、政策目的を実現するためには、地方学区や学校の裁量にゆだねる方が、より効果があると認識されるようになったためと捉えられる。

州における特定補助金も、補償教育のための補助金、障害児教育のための補助金、バイリンガル教育のための補助金などが主なものであり、連邦の補助金と同様の目的をもったものである。

特定補助金の場合は、教育を受ける上で不利な立場にある子どもを対象とした教育の機会均等や教育の条件整備、教育成果の向上といった政策目的の実現をねらいとしたものであり、より特化した目的の実現をめざしたものとなる。またその中でも、補助金を受け取る州や地方学区の裁量を認め、規制を緩和する傾向にある。

(3) 財源保障すべき費用の算定方法

地方学区や学校、個々の子どもに対して、どの程度の教育費を保障すべきなのか、その根拠と算定方法が、学校財政制度における重要な要素となる。アメリカ合衆国においては、子ども1人当たりの教育費の算定は、地方学区の権限とされるのが伝統的であったが、州補助金の増大に伴い、州補助金額により、

その水準が左右される度合いが大きくなる。

州の補助金の中で、保障すべき費用の算定が議論となるのは、標準教育費補助金方式である。州がすべての地方学区に保障する標準教育費をどの程度の水準にするかが、州議会における重要なテーマとなる。1970年代80年代ごろまでは、それは、州議会において、予算の範囲の中で政治的な議論により決定されるのが一般的であった。これに対して、教育成果の向上を目指した教育改革が進展し、「適切性」が課題となるにつれ、標準教育費の算定について、「適切性」のための費用算定について、根拠、データをもとにした費用算定の研究が活発となり、政治的な議論ではなく、研究成果に基づく根拠やデータをもとにした、あるいは専門家による判断による費用算定が進められるようになっていく。

財源保障すべき費用を算定する方法は、前年度の費用の踏襲や議会での予算審議を通じての政治的な決定に基づくのか、到達すべき教育目標のために必要な費用を、一定の科学的根拠や専門家の合理的な判断に基づくのか、その意思決定が必要となる。公正の実現という学校財政制度の理念によるならば、教育目標にすべての子どもが到達するために必要な費用を算定し、その財源保障することが求められるであろう。教育の成果を視野に入れて公正を捉えることを目指すべきであることから、教育成果と教育費との関連の研究は、必要条件としてとらえるべきである⁹。

ここで問題となるのは、研究方法である。すなわち、「適切性」として追求する教育成果とそのために必要な教育費用との関連を、どのような方法によって明らかにするか、ということである。高い教育成果を上げている学区や学校の実績に基づいたり、専門家の判断に基づいたり、統計的手法を用いたり、様々な方法を取り入れながら、信頼性、妥当性が実証される研究方法を構築していくことが必要である。教育の自主性を尊重しようとするならば、統計的手法のように実際の成果と教育費とを直結させるのではなく、教育のプロセスを想定し、必要な資源を整備するための費用の算定を重視することが求められる。

(4) アカウンタビリティ制度と成果向上策

財政制度には、資金を適正に用いているかどうかを検証し、報告する監査が

制度化されている。それとは別に、投入した公費に見合った成果を上げているかどうかを問うアカウントビリティ制度が、アメリカ合衆国では整備されている。それは、資金をどのように用いたのか、それによりどのような成果があったのか、求められている成果が上がっているのか、説明し、その結果に責任を負う制度である。資金の適正かつ効率的に運用しているかどうかを問うだけでなく、教育改革の進展とともに、教育成果の向上が求められるようになるにつれ、教育成果を測定し、その結果に応じた措置をとる制度が、アカウントビリティ制度として整備されるようになってきている。

以上の制度は、学校財政制度における資金運用のプロセスに関わるものである。それは、第一に、制度の適切さを検証し、責任を問い、必要な改善を図る制度であり、第二に、実際に資金を活用し、教育を実施する学校経営に関わる制度である。前者に関しては、目標設定とその評価制度を整備すること、後者に関しては、学校の裁量権に委ねる制度を整備することが求められる。

第3節 まとめと今後の研究課題

(1) まとめ

アメリカ合衆国における学校財政制度をめぐる議論及びそれに支えられた制度改革の展開を踏まえると、学校財政制度に必要な基本原理について、次のように整理できる。

学校財政制度には公正が求められる。その概念は、複合的であり、平等、適切性がその要素となる。アメリカ合衆国においてその緻密化と総合化が図られてきている。学校財政制度における公正は、教育機会の平等に対する財政保障を目指すものである。教育機会の平等は、第一に教育費水準の問題である。子どもや地域のニーズに合った適切な教育費水準であることが必要となる。それは、教育の成果を上げるのに必要な教育費を意味する。第二に地域格差の問題である。アメリカ合衆国の場合、地方学区間の格差が問題とされる。格差は、教育費水準、地方教育当局の財政力について問題となる。これら二つの問題は、どの程度の教育費水準が必要なのか、どの程度まで格差が是正されるべきなのか、課題となる。

以上のような課題は、研究成果に基づきながらも、実際の学校財政制度の整

備と改革を通じて、取り組まれるべき問題である。したがって、学校財政制度に求められるのは、そうした課題に取り組むことができる体制が整備されていることである。それは、学校の設置者が、必要で適切な教育費水準を決定する権限と財源をひとしく持つこと、そして学校財政制度が公正であることを検証する仕組みを整備することを必要とするものである。

前者は、中央のレベルでの財源保障と格差是正の補助金制度、学校設置者レベルでの適切な教育費水準の決定と必要な財源の確保と運用という財政制度を整備することである。後者は、中央レベルでの教育費水準の適切性、学校設置者間の格差、教育成果の達成について、検証する制度を整備することである。

(2) 今後の研究課題

学校財政制度が適切であるかどうかを評価する研究の枠組みと研究方法について、今後の研究課題が残されている。その焦点は、教育のプロセス、教育の成果の観点からの学校財政制度の適切さの評価のあり方である。アメリカ合衆国における学校財政制度に関する研究では、適切さを判断する研究枠組みとして、公正の概念とそれを測定する枠組みが構築され、その精緻化が図られてきている。ただそれは、あらゆる状況において適用できる絶対的なものではなく、様々な条件を考慮して、状況に応じて判断することができるように、多面的に捉えることができるようにされているものである。特に、教育のプロセスと教育の成果、「適切性」に関する判断基準は、あいまいであり、重要な研究課題が残されている。

アメリカ合衆国での研究枠組みの限界は、公正またその一要素としての「適切性」を数量化によって測定しようとしている点にある。教育のプロセスやその成果は、様々な要因によって左右されるものであり、その条件を緻密に考慮して測定しようとしても、一定の限界を持つことは避けられない。また数量化できない教育の成果もあるのであり、したがって、教育の成果と投入された教育費との関係を分析しようとしても、一定の知見を得ることは難しいと言わなければならない。このように考えるならば、オッデンとパイカスによって構築された学校財政制度の公正に関する研究枠組みは、水平的公正、財政中立性の原則に関しては、州レベルでの公正の測定において有効性が見いだされるもの

の、子どものニーズを考慮する垂直的公正やそれとも密接にかかわる教育成果の公正、「適切性」の測定に関しては、水平的公正の測定手段の援用にとどまり、明快な判断を下すことが困難である。

教育のプロセスや教育の成果の観点から学校財政制度の公正、「適切性」を判断しようとするならば、実際に教育が行われている場に可能な限り近いところでその判断を行うことが必要である。その方法も、一律の数量化を指向するのではなく、実際に行われる教育に即して、必要で十分な費用が確保され、目標達成のために効率的に運用されているかどうかを、きめ細かく評価していくことが必要とされるであろう。そのために必要となることは、どのような費目にどの程度の資金が、どのように用いられたのか、その基礎情報を整備し、各学校、各地方学区において明らかにすることである¹⁰。

結局、教育の成果をどのように評価し、その結果をどのように活用しようとするのか、学校財政に関する価値判断が重要となる。単純にペーパー試験の結果に限定するのではなく、教育の達成目標とその成果を多面的に捉えるとともに、結果だけでなく、そのプロセスや要因を分析し、求められる責任を学校や地方学区が果たしているかどうかを評価するシステムの確立が必要である。学校財政制度に関する研究は、設定されるべき目標の基礎となる価値の問題やその成果の問い方を探究すべきであり、最終的には、その方法の開発とともに、議論を行い、適切さを判断し、意思決定していく場としてのシステム開発の研究を進めていくことが必要となるであろう。

¹ 井上彰「平等主義と責任—資源平等論から制度的平等論へ」佐伯啓思・松原隆一郎編著『＜新しい市場社会＞の構想—信頼と公正の経済社会像—』新生社、2002年、275-333頁。

² 白石裕『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、1996年、153-161頁。

³ Robert Berne and Leanna Stiefel, *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions*, Baltimore, Maryland; The Johns Hopkins University Press, 1984, p.35.

⁴ Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, New York, New York; McGraw-Hill, Inc., 1992, pp.61-63.

⁵ Robert Bern, Lenna Stiefel, “Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present”, in Heln F. Ladd, Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen, eds., *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Washington D.C.: National Academy

Press, 1999, p.22.

⁶ William H. Clune, “Educational Adequacy: A Theory and Its Remedies”, *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol.28, No.3, 1995, p.481.

⁷ James W. Guthrie, Richard Rothstein, “A New Millennium and A Likely New Era of Education Finance”, in Stephen Chaikind, William J. Fowler edit., *Education Finance in the New Millennium*, Larchmont, New York: Eye on Education, Inc., 2001, pp.103-104.

⁸ 第Ⅱ部で参照したドイツの研究者によるアメリカに関する国際比較分析において、「財政の分権化」という変数が、教育費支出負担に対して、ポジティブな影響があること、すなわち、地方に対して、高い財政の自律性を認めていることが、平均的教育費支出にポジティブな影響を与えていることが指摘されている。Busemeyer, a.a.O., S.315.この分析は、地方に権限を与えることが教育条件の整備にとって重要であることを示唆している。

⁹ 教育費の水準は、他の領域との関連によって決定される面も否定できない。Busemeyerによる国際比較によると、年金の支出と教育の支出との間のネガティブな関連が示されており、資金獲得競争があり、そこには世代間問題が横たわっていることが指摘されている。Ebenda, S.316-317.

また連邦制においては、州が権限を持つ制度になっていることにより、他の政策領域との競合が州レベルで展開されるため、教育費水準が低く抑えられがちであることが指摘されている。ドイツでは、国内総生産に占める公教育費支出の割合が国際比較において相対的に低く、社会政策関連の支出と教育費支出との間の格差が大きいことが指摘されている。Manfred G. Schmidt, “Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich”, *Aus Politik und Zeitgeschichte B21-22*, 2003, S.6-11. 他の政策領域との競合が避けられない以上、その支出の根拠をいかに提示するかが重要な政策課題となるのであり、「適切性」に基づく教育費水準の根拠を示すことは重要であると言えよう。

¹⁰ そのような関心からまとめられた文献として、Lawrence O. Picus, James L. Wattenbarger, eds., *Where Does the Money Go? : Resource Allocation in Elementary and Secondary Schools*, Thousand Oaks, California: Corwin Press, Inc., 1996、がある。