

Education Law in Texas

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/621

テキサス州教育法の研究(2)

田邊俊治

Education Law in Texas

Shunji TANABE

- I. 形式論理的要件としての州教育法（紀要第46号）
 - 1. 連邦，州，地方学区の教育行政関係構図
 - 2. 形成途上の州教育法体系
 - 3. 小括
- II. 教育行政システム改革（本号）

II. 教育行政システム改革

1. はじめに

変容の著しいアメリカ教育改革の様相について州教育法の変遷を通して跡づけ、そこにどのような発想がみられるのかという点について考察することが、本テーマの設定による基本的課題である。

前稿では、アメリカ教育行政関係構図の変遷に重ね合わせながらテキサス州教育法の形成経緯を概観し、つづいてテキサス州法上初めての領域独立法典の形式によって成立した1969年州教育法に焦点をあてて、そこでの構成原理転換とその課題意識について考察した。

本稿では、現行の1995年州教育法を取り上げて、そこでの教育行政システム改革の基本構図を概観し、さらに現在の教育改革状況を象徴するいくつかの特徴的な法制度内容を取り上げることによって、1995年州教育法の教育行政システム改革のシナリオを探っていくことを課題とする。前稿との関連からすれば、本来は1969年州教育法制定からの順次的な考察を予定すべきであったともいえようが、ここではそのような稿の進め方をとらないで、むしろ時系列の倒置

的な手法を加味した考察を試みようとしている。本稿にあっては現在の到達点を概略的に描き出すこととし、次稿以降において順次、各段階を往還しつつテキサス州における教育改革の潮流や改革構図の全体像を把握するという当初の課題へと接近していくこととしたい。

2. 現代アメリカ教育改革の概観

アメリカの教育制度形成は基本的に州の所管事項であり、このため各州ごとにその制度形態は多様に異なる。1980年代以降のアメリカ全体にわたる教育改革の潮流のなかでの対応に注目してみても、テキサス州はきわめて早い段階から総合的な教育改革（とくに、1984年教育改革法が特筆される）に着手してきたのに対して、たとえば隣接するルイジアナ州では際立った制度改革レベルでの取組みとしては1989年制定の子ども優先法（Children First Act）がわずかに注目されるに過ぎず、対称的な対応を見せてきたといつてよい⁽¹⁾。さまざまな対応がとられるにせよ、現代アメリカ教育改革の中心課題は教育成果の高水準での達成を目指すことであり、そのための教育プログラムの内容刷新や教育行政システムの再構築であるといえる⁽²⁾。

テキサス州では、州議会が積極的な改革姿勢をとり始めるようになり、1981年段階で早くも、すべての学校において明確な教科から構成されるバランスのとれたカリキュラムが提供されるよう厳命したことを手始めとして、トップ・ダウン方式の教育行政システム構築を基軸とする改革が進められてきた⁽³⁾。

アメリカ80年代教育改革の幕開けを特徴づける「第一の波」と総称される、トップ・ダウン方式に依拠した教育改革はテキサス州にあっては州内一円に教育改革機運を喚起する大きな役割を演じてきたといえる。しかし、トップ層の政策形成当事者と教育活動の直接の当事者である教育関係者との懸河は瞬時に埋められるものではなく、場合によっては掛け声ばかりに終始してしまつたと評されるものであった⁽⁴⁾。すなわち、教育改革の進展如何という側面からとらえかえてみると、この段階にあっては実質的な実施へと波及していくにはまだ埋めがたい距離をもつ「間接的（遠隔的）な改革戦略」といふ発想がそこでは主流をなした。

改革を実効性のあるものにしていくには、個々の実践の場における当事者能力の発揮が要諦の一つであることを忘れるわけにはいかない。このことから教育改革への取組みは、暫時、さきの戦略から転じて次第に当事者性に着目した「直接的な改革戦略」の発想を強めていく。これが、「第二の波」と称される、次なる改革の主流をなすようになる。しかし、こと改革に際しては斬新な着想やデザインのもとに、とかく決断的実行が求められるのであって、この点で慣行や前例を遵守する気風とは並び立ちにくい側面をもつ。個々の場（当事者）に判断の手綱さばきを委ねることによって、全体としてのレベルアップを図り、結果的にすべての場において豊かな実りが得られるかどうかを十分に見透していくことは必ずしも容易なことではない。「百年河清を待つ」感の超克がそこでは課題となるのである。

そこで、個々の場における当事者性の発揮を

重視する一方で、同時に一定の全体としての方向づけを加味する第三の戦略である「関係的な改革戦略」が浮上してくる。これが現時点の「第三の波」といわれる新しい動向を形成するに至っている⁽⁵⁾。いずれの州にあっては現段階の教育改革の基本的な戦略はこうした発想に移行しつつあるとみることができる。テキサス州にあってはこの点で例外ではない⁽⁶⁾。例えば次のようなテキサス州教育省の見解をみると、この間の経緯を要約的に物語っている。「ここ20年の間、テキサス州公立学校の教育プログラム管轄権限、すなわちその枠組、内容、構成といった事項は州議会の掌中にしっかりと握られてきた。先だつての議会会期のなかで、この権限を明確に地方学区の住民の掌中に戻すようにする改革法（Senate Bill 1 — — 引用者注）を州議会は制定した。」このように1995年3月に成立した州教育法の趣旨を明示する一方で、改革を継続的に進めていくためには「個々の学区に対して指導や技術的な支援をしていく」必要がある、と指摘することを忘れていない⁽⁷⁾。ここでいう、テキサス州1995年教育法はそれまでの多様な改革課題についてモザイク的に制度化してきた取組みを全面的に整序し、まさしく「関係的な改革戦略」を基調にした教育行政システム構築を盛り込んだ州教育法として新しく制定したものである、とみることができる。

以下では、この新しく改正されたテキサス州教育法（Texas Education Code）にみられる「関係的な改革戦略」を、一方で「遠心力に作用する改革方向」（多様化・分立化）と、他方における「求心力に作用する改革方向」（共通化、統合化）といった対称的な方向性に着目しながら描き出してみたい。

そこで、順次、まずテキサス州教育法における教育行政システム改革の基本構図を概括し、さらに教育規制緩和（deregulation）、「差別的措置」プログラム（differential treatment program）、チャーター・スクール（charter school）などの特徴的な法制度内容について言

及し、最後に、改革のシナリオを探っていくことにする。

3. テキサス州教育法にみる教育行政システム改革

1990年代以降の教育行政システムについて、カースト (Kirst, Michael W.) はアメリカ教育行政システム総体の変遷動向をふまえながら「責任主体は関係する皆であり、そして誰でもない (everybody and nobody in charge)」と、二律背反するような矛盾に満ちた表現をもって特徴づけている。

確かに、図1に示すように、伝統的な地方学区レベルの権限は相対的に後退しつつあり、その「周縁」に位置してきた他の諸機関が次第に

影響力を発揮する「中心」へと近接していく軌跡をたどってきたことは否めない⁽⁸⁾。

さらには、州レベルの教育行政システムに注目してみても、図2のような教育政策形成への影響力構造にみるように、教育委員会を唯一の中心舞台とする構図はもはや現実に描きがたくなっている⁽⁹⁾。

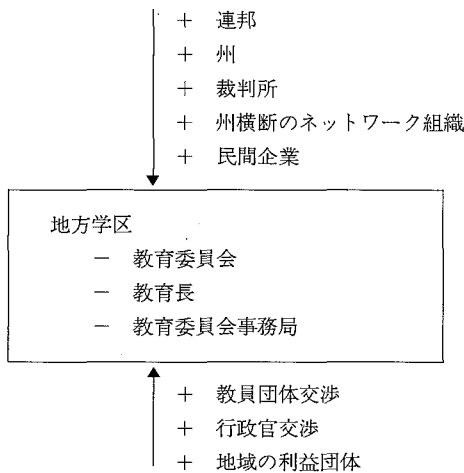
こうした全体状況をふまえたうえで、具体的にテキサス州における教育行政システム改革の到達点を地方学区レベルおよび州レベルのそれぞれについて、以下において素描しておく。

(1) 教育行政システム改革の基本構図

a. 地方学区レベル

(i) 地方教育委員会——権限の縮小——

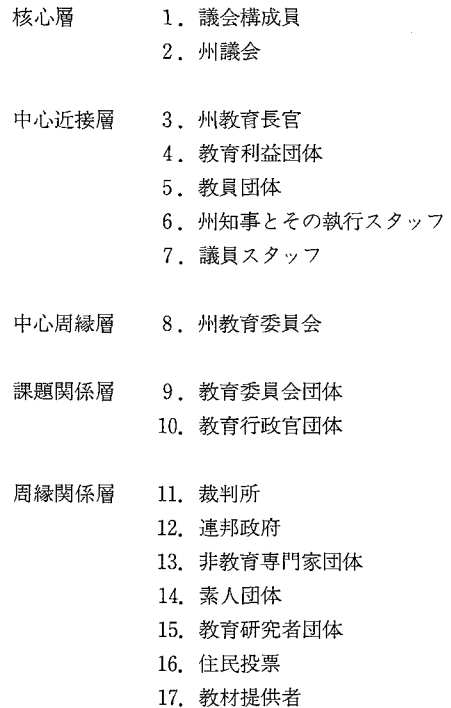
図1. 教育行政システムの動態 (1950-1987)



[凡例] + 影響力増大 - 影響力減少

[出典] Michael W. Kirst, "Who Should Control the Schools? Reassessing Current Policies," in Thomas J. Sergiovanni and John H. Moore, *Schooling for Tomorrow: Directing Reforms to Issues That Count*, Allyn and Bacon, 1989, p. 67.

図2. 州レベルにおける教育政策形成構図



[出典] Catherine Marshall, Douglas Mitchell, and Frederick Wirt, *Culture and Education Policy in the American States*, The Falmer Press, 1989, p. 18.

従来の公教育に関する「管理と行政 (manage and govern)」から「行政と監視 (govern and oversee)」へと権限の基本的性格を変更した。ここではとくに、これまで伝統的に用いてきた「管理」という用語が日常の学校運営に対する包括的な規制のニュアンスをもつとして、その用語使用を避けたいうえで点検評価を加味した基本的性格へと転換を遂げた点が注目される⁽¹⁰⁾。

この地方教育委員会の権限について、州教育法では次のように規定する (§ 11.151)⁽¹¹⁾。

1. 学区内の公立学校運営に関する行政と監視を行う専属的な権限と義務
2. 制定法によって州教育省ならびに州教育委員会に具体的に委任されることのないすべての権限と義務が地方教育委員会に留保されており、それらの権限や義務の合法的な行使に関して、州教育省は判断を代位することはできない。

ここでの規定は、州機関との関係において、地方学区の相対的な自律性を改めて確認する規定であるが、学区内の教育行政執行機関との関係においては、以下で言及していくところからも明らかなように、例えば教職員の契約に関する権限などを教育長権限に移行するなど、従前の地方教育委員会権限を総じて縮小している。

(ii) 教育長——権限の明確化——

教育長は学区における教育リーダー (educational leader) であり、かつ教育行政の執行責任者 (administrative manager) である、とその基本的な性格について規定する。この性格規定は1984年教育改革法 (House Bill 72) において既に明記してきたことであるが、学区教育委員会の性格を先のように軌道修正することによって、行政組織機構上の教育長の所掌権限事項を一層明確にするとともに、その権限範囲を拡大した。

州教育法では、教育長の権限について、次のように規定する (§ 11.201)。

1. 学区内の教育プログラム、教育サービ

ス、教育施設設備に関する計画、運営、管理、評価、さらには学区内の職員についての年間勤務目標。

2. 教育長を除く学区内全教職員の配置と評価。
3. 教育長を除く学区内教職員採用に関する勧告 (採用の最終決定権限は学区教育委員会)。
4. 雇用者の契約終了や停止処分、あるいは雇用契約更新の不承認。
5. 日常の行政執行管理。
6. 学区教育委員会に提出する予算案の準備と提案。
7. 学区教育委員会で採択される政策立案の準備、そして採択された政策の実施評価。
8. 学区教育委員会の制定する政策実施に必要な行政規則の整備。
9. 州制定の学業成績評価指標を始めとする所定の指標をふまえた、学区内の学業成績向上のためのリーダーシップ。
10. 学区教育行政の組織編成。
11. 学区教育委員会の定めるその他の義務。

(iii) 校長——権限の明確化——

学校における学習指導に関するリーダー (instructional leader) が校長であると明確に位置づけられ、この役割を発揮することができるようになるための適切な研修機会や人的支援を組み込んだ体制構築が重視されている。校長のリーダーとしての職責遂行が学校の教育課題達成にむけての重要な要素であるという認識の所在を認めることができる。

校長の職務権限について、州教育法では次のように規定する (§ 11.202)

1. 学校の教職員採用の承認。
2. 学校の教育達成目標の設定。
3. 学校の子予算案策定。
4. 学校の管理責任と学習指導上のリーダー

ーシップ。

5. 学校の教職員の配置, 評価, 昇任人事。
6. 学校の教職員の契約終了や停止処分, 雇用契約更新の不承認などについて, 教育長に勧告。
7. 学区教育委員会の方針に基づき, 教育長に委任されたその他の義務。

(iv) 学区委員会 (district-level committee) と学校委員会 (site-based management committee) ——新しい協議委員会の採用——

学校運営事項について協議する委員会として学区レベルならびに各学校レベルにそれぞれ設置され⁽¹²⁾, 教職員などの専門スタッフ (うち少なくとも3分の2は学校教師であること), 就学中の子どもを持つ親, 地域居住の住民の三領域の代表をもって構成される (§ 11, 251)。この他に構成メンバーに経済界代表を加えることもできる。

学区委員会は教育長の策定する学区教育改善計画 (§ 11, 252), 学校委員会は校長の策定する学校教育改善計画 (§ 11, 253) に関して, それぞれの策定にあたって協力する。策定された計画はいずれも各年度ごとに実施評価を行い, それをふまえて毎年度改定される。

教育改善計画は, 州教育法に定める教育目標をふまえ, すべての生徒が州教育基準を達成できるようにするための学業成績の向上に焦点を据えたものである。

学区ならびに学校委員会が教育改善計画にかかわって協議する領域には, 教育計画 (目標設定), 予算, カリキュラム, 教職員配置, 職能発達, 学校組織などを含む。教育長は学区委員会と, 校長は学校委員会とそれぞれ教育プログラムの計画, 実施, 監督, 評価に際して定期的に協議しあう。

各学区は, 少なくとも隔年ごとに, 学区委員会ならびに学校委員会の効果について評価し, その活動が子どもの学習成績の向上という目標に良い影響をもたらしているかどうか吟味して

いくものとされている。

このような協議委員会方式の採用は, 幅広く教育参加・学校参加を学校運営にとりいれて学校を再構築しようとする1990年代のアメリカ教育行政システム改革の特徴的な試みの一つである。

b. 州レベル

さきにも述べたように, 州教育省および州教育委員会に明示的に委任されていない事項は地方学区に留保されていることを1995年州教育法では明確に規定している。すなわち, 州教育行政機関の所掌権限は州教育法において明示的に列挙する事項に限定されているのであり, 換言すれば, 教育プログラムの運営に関する広範な裁量性を地方学区に委ねていることを確認したものと見える。このことは州権限について規定する箇所でも大前提として言明されており, テキサス州における教育行政の地方学区自治原則の制度的措定を改めて確認したものとみることができる (§ 7, 003)。

他方で, 州レベルの教育行政システム編成原理の整序を押し進めた側面も見いだせる。それは, 中央教育行政機構 (Central Education Agency) という用語の刷新に描き出されている。従前においてはその用語をもって, 州教育委員会, 州教育長官, 州教育省を包括的に含み, このため権限主体や範囲, 相互の関係があいまいとなってしまうことがつとに指摘されてきた⁽¹³⁾。1995年州教育法では, このようなあいまいさを伴ってきた中央教育行政機構を包括する用語を一掃したうえで, 各教育行政機関ごとに所掌権限の範囲を明記するように改めている。その結果, 州教育委員会の権限縮小の一方で, 州教育長官のリーダーシップ発揮のための権限拡大を特徴的に示すようになったと評される⁽¹⁴⁾。もとより, このように評する一方で, 「多くの権限が近年, 州教育長官に移行されてきたとはいえ, 依然として州教育委員会は強力な権限をもつ機関である」と補足していること

にも注意しなければならない⁽¹⁵⁾。

(i) 州教育委員会——権限の縮小——

州教育委員会は公選による15名の教育委員から構成される。州教育長官とならび、州教育行政の重要な一翼を担うものの、州教育長官との関係でその所掌権限を配分整理し、結果的に縮小の傾向を強めている。

州教育法では次のような35項目にわたる権限事項を規定している (§ 7.102)。

1. 公教育の長期計画策定。
2. 教育プログラム改善のための各種補助金に関する契約締結ないし補助金の受け入れ。
3. 公立学校制度ないし教育省を対象とする寄付行為を受け入れ、それを使用。
4. カリキュラムならびに卒業要件の制定。
5. 生徒の評価指標として満足できるような評価基準の設定。
6. 地域教育サービスセンターに関する規則の制定。
7. 特別学区 (軍隊居留地など) の設置。
8. 地方学区の教育委員の研修コースの設定。
9. 学区チャーター (home-rule school district charter) の猶予ないし取り消し手続きの制定。
10. 複数学区横断チャーター (open-enrollment charter) の承認。
11. 教師任用事項に関する聴聞審理資格の基準設定。
12. カリキュラム実施規則の制定。
13. 試験による単位認定 (飛び級など) のガイドライン設定。
14. ハイスクール・プログラムの難易度区分のための基準設定。
15. テキサス州アドバンスト・プレイスメント促進プログラムの財政需要を決定するガイドライン設定, ならびにその支出の承認。
16. 英才児選出基準の制定, ならびに州英才児教育計画の策定。
17. 成人教育プログラムの承認規則の制定, ならびに成人教育支援委員会の設置。
18. 地域教育計画プロジェクトに関する規則の制定。
19. 障害を持つ子どもに対するサービスを調整する州教育長官の実施計画の承認。
20. 州立の障害児教育施設の教育経費の学区負担を決めるために必要となる情報を州教育長官に提出する期日の設定, および基金に関する規則の制定。
21. 州立の障害児教育プログラムに関する親への提供情報の形式と内容を取り決める規則の制定。
22. 州立視覚障害児学校の就学に関する規則の制定。
23. 視覚障害児の地域ディスクールプログラムに関する権限と義務の実施。
24. 教科書の採択, 購入, 認可, その他関連規則の制定。
25. 公立学校制度におけるテクノロジーに関する長期計画策定, ならびに関連規則や方針の制定。
26. 学区や地域教育サービスセンターの電気通信システムに関する実現見込みのある研究の推進。
27. 教育テクノロジーセンター運営委員会の任命。
28. 課外活動に関する規則の制定, ならびに大学間対抗リーグ戦規則の承認, 不承認, 修正要求。
29. 失読症や秩序妨害に関係する生徒判別プログラムの承認。
30. 公立学校の評価システムに関する義務の実施。
31. 基準学校プログラムに関する義務の実

施。

32. 憲法上の制約内での恒常的な学校基金負担。
33. 学区予算、ならびに決算の監査に関する規則の制定。
34. 公債の実情に関する年次報告の受理、ならびにプログラム運営に必要な規則の制定。
35. 預金銀行の選択時に利用される統一入札書式の規定。

(ii) 州教育長官——権限の明確化——

州教育長官は、議会の同意を得て、州知事が任命する任命職である。この州教育長官は、次にみるような40項目におよぶ権限事項をもつと規定されており、その冒頭で「州の教育リーダー職であること」と基本的役割が明定されているように、相対的に州レベルにあって最も比重の大きい象徴的な存在となったといえることができる⁽¹⁶⁾。

州教育法の規定する、州教育長官の権限は次の40項目に及ぶ（§ 7.055）。

1. 州の教育リーダー職。
2. 州教育省の執行責任者かつ州教育委員会の事務責任者。
3. 州教育委員会ないし州議会の課す義務の実施。
4. 報告や記録管理の要請に応えるために必要となる様式、報告、記録に関する統一システムの制定。
5. 州教育省スタッフへの行政および執行機能の委任、ならびに州教育省の義務を遂行していくための部局長およびその他の職員や秘書官の雇用。
6. 基準学校プログラムを運営する年間予算の採択。
7. 州教育省の支出負担に関する証書の発行、ならびに州財務長官による学校基金支出負担書の検証と承認。
8. 州教育省の収支報告書を、州知事およ

び州議会予算委員会に提出。

9. 州教育報告書の隔年刊行。
10. 州内の各地を訪問し、教員団体や教育集会で講演し、教師を指導し、教育のあらゆる局面の向上を企図。
11. 州教育長官の職務について助言する助言委員会の委員を任命。
12. 州教育省の会計監査官の任命。
13. 州教育省職員の人員削減。
14. 投資資本基金（州教育長官所管の教育改革支援基金）に関する義務の実施。
15. 規制緩和の申請に対する審査と執行。
16. 地域教育サービスセンターに関する義務の実施。
17. 複数学区横断チャーター・スクール（open-enrollment charter school）の基金配分。
18. 教師および行政官の評価手続きと評価基準、ならびにカウンセラーの職務分析表と評価様式を採択。
19. 教師採用プログラムの調整と実施。
20. 教師任用事項に関する聴聞審理官の資格と配置にかかわる義務の実施。
21. 州アドバンスト・プレースメント促進プログラムにかかわる義務の実施。
22. 学業日拡張プログラムに関する規則の採択。
23. 就園前教育プログラム、その他の子どもケア・プログラムのモニターと評価。
24. 障害児サービス調整計画の策定と実施。
25. 視覚障害児に関する特別追加手当を学区ないし地域教育サービスセンターに配分するシステムの策定。
26. 州立障害児学校、および州青少年委員会への予算配分額の決定。
27. 学区と州立障害児学校との間の紛争解決手続きの策定。
28. 教科書の基金、採択、購入に関する義

務の実施。

29. 公立学校制度におけるテクノロジーに関する契約締結。
30. スクールバスの利用，取得，貸与に関する推奨契約の採択。
31. 通学輸送以外の目的でスクールバスを利用した場合の経費に関する教育情報管理システム。
32. 公立学校評価システムに関する義務の実施。
33. 上記の評価システムから除外された生徒に関する評価システムを策定し，議案に提案。
34. 学区教育経費平準化(equalized wealth level) に関する義務の実施。
35. 基準学校プログラムに関する義務の実施。
36. 学区財務運営，およびその現状に関する教育委員会年次報告に関する参考ガイドラインの策定。
37. 学区決算報告の審査。
38. 認可起債プログラムに関する義務の実施。
39. 州パートナーシップならびに州奨学プログラムに関して州高等教育調整委員会と協議。
40. 団体交渉ならびに争議の禁止規定に違反した場合における教育専門資格の停止処分。

(iii) 州教育省——権限の明確化——

ここでいう州教育省とは，州教育長官および州教育省スタッフを包括した行政執行機関の総称である。州教育法では，次に列挙する14事項におよぶ州教育省の権限について規定している (§ 7.021)。

1. 連邦法ならびに州法に定める教育プログラムの執行と点検。
2. 教授ならびに学習の改善に関する研究，分析，報告の遂行。

3. 州教育法に関わる聴聞の実施。
4. パイロットプログラムの策定と実施。
5. 投資資本基金（教育改革支援基金）に関する責務の遂行。
6. 教師採用プログラムの策定と実施。
7. 州アドバンスト・プレースメント促進プログラムに関する責務の遂行。
8. 成人教育および地域教育にかんする権限と義務の遂行。
9. 運転者教育および交通安全に関する学習プログラム開発。
10. 視覚障害児に関する義務。
11. 視覚障害者のための地域デイスクール・プログラムに関する権限と義務。
12. 電子情報システムの設置，学区および地域教育サービスセンターの電気通信システムの拡大，テクノロジー実施プログラムの設置。
13. 学区予算，決算報告，その他の財務報告について審理，ならびに学区の財務報告書式の設定。
14. 州パートナーシッププログラムおよび奨学プログラムに関して州高等教育調整委員会と協議

(2) 教育規制緩和

a. 州レベルの規制緩和

中央権限を縮小していく一方で，逆に地方権限を重視し強化する発想を現実にするために，州レベルの規制緩和が三つの対象領域において進行中である。ここでいう三つの対象領域とは，第一に，職員の削減，第二に，規則の削減，第三に，地方学区の負担の削減がそれである。以下，それぞれの実情を順に点描する。

(i) 職員の削減

州教育省の職員ポストは1994年度当初（1994年9月）から1995年度（1996年3月時点）にかけて1,144人から914人に削減され，1996年度にはさらに889人にまで削減される予定であ

る⁽¹⁷⁾。さかのぼって1991年度当初には1,242人であったことから比べてみると、実に大胆な機構の再編成が進行中である。削減されたポストのうちの幾分かは、教育実践の場に近接した専門的かつ技術的な支援体制の強化という趣旨のもとに、模様替えをした地域教育サービスセンターや新設の委員会に配置転換するものではあるが、職員規模の大幅な削減という、規制緩和政策の劇的な進展をかいまみることができる。

(ii) 規則の削減

1995年州教育法は州教育委員会規則に関するサンセット規定をあわせて制定している。これをうけて州教育委員会規則の全面的な見直しが進められており、1995年9月時点で510件を数えた規則は1996年3月時点で334規則に、さらに9月までには174規則にまで削減する予定となっている⁽¹⁸⁾。規則の廃止、刷新、統合、移管（州教育長官、州教員資格委員会などへ）など、さまざまな見直し措置が講じられているが、その趣旨は地方学区の負担軽減と中央教育行政機関の機能の明確化ないし焦点化にあるとみられる。カリキュラム関連諸規則を例にとってみれば、見直し措置によって、3分の1は削除、3分の1は州教育長官に移管し、州教育委員会規則としては必修カリキュラムならびに修了要件に関連する諸規則を残すにとどめる、というように大幅に変更された。

(iii) 地方学区の負担の削減

ここでは一例として、州の要求する教育調査報告の軽減措置について取り上げてみたい。いわゆるペーパーワークの削減である。州への報告義務のあるレポート総数は1995年3月時点で57件であったところ、1996年3月時点で33件にまで縮減されてきた⁽¹⁹⁾。たとえば、12件以上もあった生徒の通学輸送関係の報告をわずか2報告にとどめたり、量的な比重の最も大きい教科書関連の報告を大幅に圧縮した。報告内容の必要性や重複の是正など、全面的な見直し作業

が進展中である。このような対応は、報告文書作成のために割かれる時間を少しでも本来の教育活動に振り向けられるように配慮した結果からのものとみられる。

b. 連邦レベルの規制緩和

連邦と州の関係においても同様に、規制緩和への胎動が確実に始まっている。その象徴的な例として、1994年連邦制定の「2000年の教育目標：アメリカ教育法」(Goals 2000: Educate America Act)をあげることができる。アメリカ教育改革の取組みを連邦法として昇華したこの法律にあっては、本法をうけての実施細則が規定されていない。それは、この法制定によって教育改善のための特定のアプローチが指示されていくということではなく、あくまでも共通目標を確認し明示するにとどまり、そこへ向かうための達成アプローチの設定は各責任主体（州や地方学区）に委ねるところに、この連邦教育改革法制定の趣旨があるからである。「柔軟性の最大化、そして書類事務作業の最小化 (maximize flexibility and minimize paperwork)」という表現がスローガンのように繰り返されていることにも、規制緩和への姿勢をうかがい知ることができる。

直接的な教育権限を憲法上有しない連邦レベルにあってさえも、これまで少なくない教育関連の法制定を積み重ねてきたが、それらの諸規定事項が学校改善の取組みに支障になることを具体的に申し出ることによって、その支障となる規定の適用を免除されることが認められるようになった。その申請窓口として連邦教育省には規則適用免除に関する審査委員会 (Waiver Action Board) が設置されている⁽²⁰⁾。

さらに一層の規制緩和拡大策として、「2000年の教育目標」法311条により制定された教育弾力化促進法 (Education Flexibility Partnership Demonstration Act) に注目することができる。これは第一に、州の総合的な教育改善計画を策定しており、かつ第二に、州内の地

方学区との関係で教育規制緩和の州法規定や手続きをもつことなどを条件として、一定範囲の連邦教育省権限を州教育省に移管するというものである。これによって連邦政府に対する一定の報告書提出義務や補助金使用範囲などについての規制が緩和されることになる。このような連邦規制の適用免除資格を与えられる州の一つにテキサス州が選定されている⁽²¹⁾。

(3)「差別的措置」プログラム

a. 一般的な「差別的措置」

——規則適用免除——

前項で触れた恒常的な規制緩和に対して、期限付きの規制緩和という方策として規則適用免除手続きの制度化をあげることができる。すなわち、州教育法ならびに州教育委員会規則の規定に基づいて課される要件、制約、禁止事項について、一定の手続きを経て地方学区に対する規制の適用を免除するというものである。いわば、前項で触れた連邦規制の適用免除措置と同種の発想に基づく、その州内措置版といえるものである。

免除事項の決定は州教育長官の認可によるが、規制免除の申請理由はいずれにあっても、生徒の学習改善の取組みに不可欠な事項として焦点づけられたものでなければならない。これまで地方学区の受けた適用免除決定実績によれば、職能成長、コース要件、最終試験、免許資格、時間割、評定方法、体育実技、英才教育、出欠席、特別教育の予算、評定期間、教員評価、年間学業日数、教科書などの規則について適用免除措置がとられてきた。1995年度実績によれば、免除総数は2,200件を越えており、免除内容はここで列挙した順に多く、なかでも職能成長に関する免除が全体総数の45%を占める⁽²²⁾。免除期間は内容や申請によって様ではないが、最大3年以内であり、成果があったと州教育長官が判定した場合には例外的に延長が認められることもある。

なお、免除申請が禁じられる事項もある。こ

の適用免除申請ができないのは、必修カリキュラムや修了要件、課外活動の制限、健康や安全、初等教育の学級規模の制限、学習活動を妨害する生徒の教室排除、生徒の停学・退学処分、不利益児童の救済プログラム、幼稚園の就園前教育、教職員の権利と利益、特別教育や二か国語教育プログラム、そして連邦法に基づくもの、といった事項についてである。

b. 評価システムに対応する「差別的措置」

教育改革の第一主題は生徒の学業成績の向上にあり、その高い水準を維持することにある。テキサス州教育法では、この基本命題への取組みの一環として、三つの指標、すなわち①州統一学力テスト(Texas Assessment of Academic Skills)、②ドロップアウト率、③出席率といった指標に基づいて、すべての学校ならびに地方学区を評価する「アカウントビリティ評価システム」を制度化した。この評価結果は、さらに学区や学校・校長の賞罰に連動する仕組みをとっている。

学区ならびに学校の評価には、(1)優秀(exemplary)、(2)良好(recognized)、(3)可(academically acceptable/acceptable)、(4)不可(academically unacceptable/low-performing)の四区分が用いられる。それぞれの評価結果に対しては、最上位の「優秀」段階を除き、期限付きの改善目標がさらに設定されており、いずれの学区ならびに学校とも最終的には最上位の段階にまで到達することが義務づけられた課題となっている。

最上位の「優秀」段階に達した学区ならびに学校にあっては、州教育法および州教育委員会規則の規定に基づいて課されてきた要件、制約、禁止事項について、自動的にそれらの適用を免除されるようになる。前述の適用免除申請の場合には所定の手続きを必要としたが、この評価システムに基づく場合にはそれを必要としない。もっともこの場合でも、さきにも指摘したような適用免除のできない事項があることはいうまでもない。

他方、最下位の「不可」段階と評される学区ならびに学校の場合には、その原因をめぐって州当局からの事情聴取をうけることになり、成績不良の原因を分析し特定したうえですみやかに評価指標の改善に直結する教育改善計画を策定し、その計画について州教育長官の承認を得なければならない。さらに州教育長官は「学校再建特別チーム」を編成し、一体となって学校改善に取り組むという運びになっている。このような改善の取組みや努力にもかかわらず、所定の改善効果がみられない場合には漸次、厳しい改善措置が取られるようになっていく。すなわち、一年経過した後の判定でも最下位の評価段階にとどまったままであるという結果が判明した場合には、既存の地方学区教育委員会の機能を即刻停止し、その権限を代行する管理委員会が編成され学校改善の指揮にあたる。さらに、それでもなお、次の一年経過後の判定にあっても所定の改善効果がみられないときには、学校そのものの閉鎖が命じられることになる。それまでの経緯からみて教育責任に堪えられないとの判断から、学校そのものの廃止（死）が宣告されるのである。

報奨を伴うという別の意味での評価システムにも注目しなければなるまい。このような趣旨のこれまで数年次にわたって実施されてきた、特別報奨をもたらす表彰制度の一つであったテキサス州優秀学校表彰制度（Texas Successful Schools Award System）は廃止され（1991～1994年度実施）、代わって校長表彰制度（Principal Incentive Program）が新しく創設された。双方の最も大きな相違点は報奨額の違いにみることができる。前者が10,000ドルから150,000ドルの範囲であった⁽²³⁾のに対して、後者は2,500ドルから5,000ドルの二区分になっている。一件あたりの報奨額を減らす一方で、経済的な効果というよりも名誉的な色彩を帯びる表彰制度として、対象者となる条件を緩和することによってその受益者の拡大を図り、教育改革の担い手を広く認知していこうとしているよう

に見える。

（4）チャーター・スクール

新たな呼称をもって登場し脚光をあびている「チャーター・スクール」は、公立学校としての性格を保持しながら、州の諸規則の適用を基本的に免除され、さらに学校の設置ないし運営に際して父母や一般住民が担い手となることもできるような新たな制度形態をとる学校である。テキサス州では、1995年州教育法によって始めてこのチャーター・スクール法制度を導入した。そこでは、①学区型（home-rule school district charters：学区全体をこの学区固有の規則で運営することを認める学区総体の新制度移行）、②単一学校型（campus charters：学区のなかに父母や教師によって運営される新しいタイプの学校やプログラムを認める特定学校の規制緩和）、③複数学区横断型（open-enrollment charters：複数の学区にまたがった生徒の通学を認める新構想学校の規制緩和）といった三つのタイプが制度化されている。第三のタイプのチャーター・スクールは州全体で20校までという上限が設けられており、高等教育機関、公益団体、ないし政府系機関が運営母体になることが想定されている。チャーター・スクールの承認に際しては、父母の支持があるのかないのかといった点が一つの要素となっており、興味深い判断軸である。

4. 教育行政システム改革の特徴

（1）連邦と州の共鳴現象

テキサス州に限ってみても州内に1,000を超える学区があり、それぞれの学区の属性ならびに学区教育行政の在り方は多種多様であるだけでなく、その一つひとつの学区内の学校にあってもそれぞれの学校がさまざまな特色をもって教育活動を展開している。このような状況をふまえれば、教育改革の推進戦略として一定の平準化をめざす視点でそれを組み立てていくよりは、複眼的な視点で対応していこうとする方が

現実的であるといつてよい。アメリカ教育行政システムは長い間、このような現実根差した構造を特徴としてきた。

このような伝統に対して、一定範囲での平準化をめざす視点が歴史の節々で浮上してくることもないわけではなかった。たとえば人種別学撤廃の要請や障害児教育の是正措置などがその典型である。これらは連邦最高裁判所の判決や連邦法の制定など、いわば連邦レベルからの人権保障の観点に基づく強い厳命をうけたうえでの対応であった。

これに対して、現在進行中のアメリカ全土におよぶ教育改革の進展には連邦政府レベルからの影響も多大なものがあつたことはいうまでもないが、より教育の内実へ近接する事柄に関する直接的関与には憲法構造上連邦の所管領域を踏み越えてしまうことから、この場合の対応は厳命型というよりは誘因型を骨子としてきたことはいうまでもない。すなわち、連邦と州の関係という点においては、基本的に各州の内発型の教育改革の展開を唆するにとどまるものであつたといつてよい。こうした関係をふまえて現実の教育改革の展開をたどってみていくと、連邦政府によるいち早い警鐘の乱打に対して国内各層（とりわけ経済界）、そして州政府も基本的に共鳴・同調現象を起こしてきたのであつた。この共鳴・同調現象が前述してきたようないくつかの段階を画しながら現在にも及んでいるのである。

ここでの教育改革の第一主題は一貫してアメリカの教育水準、端的にいえば生徒の学業水準を満足できるレベルにまで復元することである。この第一主題につづく第二主題をめぐる一つの展開が、どのような教育行政システムが第一主題にとって望ましいのか、などといった問いである。この問いに対する答がさまざまな形を取りながら模索されてきたのである。

現段階の「関係的な改革戦略」を骨子とする教育改革を端的に性格づけることは容易ではないが、少なくとも次のような特徴をもっている

とみてよからう。（カッコ内はテキサス州での例であり、いずれも本稿において言及してきたことである。）

- ①目標明示型（アカウントビリティ評価システムなど）
- ②結果に基づく差異対応型（学区ならびに学校の賞罰制度など）
- ③内発型（学区ならびに学校の評価とその公表の反射的效果など）
- ④誘因型（教育規制緩和など）

（2）州と地方学区の関係動向

もう一方における州と地方学区の関係についてはどのような関係構図を描くことができるのであろうか。次のような模式図を用いて、行論で述べてきたような軌跡を跡づけていくことができそうである。図3に示す模式図は、横軸に制度上の権限関係をめぐる伝統的な区分概念である「分権」—「集権」の軸をとり、そのうえに「規制緩和」—「規制強化」の動態も重ねあわせた軸として設定した。そして縦軸には、教育活動の束ねられ方がどのような様相を呈しているのかという点を指標とする「統合」—「分立（分散）」を軸として設定した。とくにここでは、目標課題がどのように設定されているの

図3 州と地方学区の関係模式図

	統合	
B [先導—外発型] compliance-based		A [支援—内発型] performance-based
集権 規制強化		分権 規制緩和
C [統制型] centralism		D [自治型] localism
		分立（分散）

か、もしくは設定されていないのか、などを判別機軸とした。相互の軸で画される四つの区分にはA型からD型まで、それぞれ記載したような典型的関係を設定することができよう。

これまで教育行政システムについて語る場合に、C型とD型との対比で特徴づけることを基本としてきた。これに対して、ここで設定するような縦軸を加えて関係システムを再考するようになってきたことが「関係的な改革戦略」の一つの成果であり、これにより教育行政システムの連関をより豊かに構築していく可能性を生み出すことができるようになったといえる。この図中の軸設定ははまだ試論的にすぎないという前提の上ではあるが、この模式図のうえで教育行政システム改革動向の軌跡を次のように整理してみることができよう。

アメリカ教育行政システムは伝統的に図に示すD型を基本としてきた。1980年代以降の教育改革は当初、D型からC型ないしB型へ方向づけが顕著であった（間接的改革戦略。第一の波）。この傾向は次第に衰微し、D型への復位の傾向を強めた（直接的改革戦略。第二の波）。しかしD型に立ち返るのではなく、A型を志向しているのが今日の姿であると目される（関係的改革戦略。第三の波）。以上のようにこれまでの経緯を跡づけることができるのではないかと考える。

大胆に変転しつつある教育行政システム改革ではあるが、現在、総じて上記のA型の構図を支える形態をめざして進行していると考えてよからう。いずれも行論のなかで述べてきた事柄であるが、以下の①から④に示すようなA型に帰着する各課題が重要な取組みとされてきていることから考えると、教育行政システム改革は、一方で州レベルでの支援体制の実現、他方で地方学区レベルの内発的・戦略試行的展開の促進というシナリオを顕著に描き出しているように思われる。

- ①州の目標管理（州権限の縮小）
- ②実際の教育活動に近い場での意思決定

（学区権限の拡大）

- ③意思決定の裾野を拡大し、創意を生かす（新形態の学校運営協議委員会を中心とする、父母・地域住民・有識者の協力）
- ④選択肢の拡大（新形態の学校であるチャーター・スクールの制度化）

[註]

- (1) ルイジアナ州のこのような現状を案じた居住者がしばしば「われわれ州民はこれからもアメリカでの49番目ないし50番目の州でありつづけるのであろうか？」という質問を投げかけることが多いという。See, *Quality Counts: A Report Card on the Condition of Public Education in the 50 States*, Education Week, Jan. 22, 1997, p. 117.

なお、ルイジアナ州政府教育政策スタッフにインタビューした筆者の1996年調査によると、ルイジアナ州には伝統的にトップ・ダウン方式的なシステムが強固に存在するという。そうした伝統からの影響による可能性がある。

- (2) 拙稿「教育行政制度と教育上の公正——アメリカにおける教育改革訴訟を事例として——」高倉翔編著『教育における公正と不公正』教育開発研究所、1996年。拙書『現代アメリカ教育改革における地方学区の動向に関する研究』科研費研究成果報告書、1994年。
- (3) Michael G. Killian, "Local Control——The Vanishing Myth in Texas," *Phi Delta Kappan*, November, 1984, pp. 192–195.
- (4) Theodore R. Sizer, "School Reform; What's Missing," in Fred Schultz, ed., *Education 95/96*, The Dushkin Publishing Group, 1995, p. 15.
- (5) Joseph Murphy, "The Educational Reform Movement of the 1980s: A Comprehensive Analysis," in Joseph Murphy, ed., *The Educational Reform Movement of the 1980s*, McCutchan Publishing Corporation, 1990.
- (6) Texas Education Agency, *Academics 2000 Education Improvement Plan*, 1995 (テキサス州), Louisiana Department of Education, *Learn for the 21st Century: Comprehensive Plan to Improve Education* (Draft paper), 1996 (ル

- イジアナ州)などの改革基本計画が策定されている。
- (7) Texas Education Agency, *Integrated District and Campus Planning and Site-Based Decision Making*, 1996, p. iv.
- (8) Michael W. Kirst, "Who Should Control the Schools? Reassessing Current Policies," in Thomas J. Sergiovanni and John H. Moore, *Schooling for Tomorrow: Directing Reforms to Issues That Count*, Allyn and Bacon, 1989, p. 67.
- (9) Catherine Marshall, Douglas Mitchell, and Frederick Wirt, *Culture and Education Policy in the American States*, The Falmer Press, 1989.
- (10) Texas Association of School Boards, *Post-legislative Seminar on Public Education*, 1995, p. III-1.
- (11) *Vernon's Texas Codes Annotated, Education Code*, West Publishing Co., 1996.
- (12) 学区委員会は1990年に、学校委員会は1991年にそれぞれ設置されている。
- (13) Texas Association of School Boards, *op. cit.*, p. III-3.
- (14) Frank R. Kemerer and Jim Walsh, *The Educator's Guide to Texas School Law*, 4th Ed., (Draft Manuscript), University of Texas Press, 1995, p. 12.
- (15) *Ibid.*, p. 12.
- (16) *Ibid.*, p. 32.
- (17) Texas Education Agency, *Rising to the Challenge: An Interim Report to Governor George W. Bush*, 1996, p. 4.
- (18) *Ibid.*, p. 5.
- (19) *Ibid.*, p. 6.
- (20) U.S. Department of Education, *Goals 2000: Increasing Student Achievement Through State & Local Initiatives*, 1996, p. 25.
- (21) *Ibid.*, p. 27. この連邦規制の適用免除資格を与えられる州は当初6州までという限定であったが、現在7州にまで上げられている。
- (22) Texas Education Agency, *Interim Report on Texas Public Schools*, 1995, p. 43.
- (23) State Board of Education, *Texas Public School Education: Making the Grade, A Biennial Report to the 74th Texas Legislature*, 1992-94, p. 84.