

Title	米国州制定法にみる「学校選択自由化」：ミネソタ州「中等後教育選択法」を事例として
Sub Title	State legislation and school choice : Minnesota's Post-secondary Enrollment Options (PSEO) Act
Author	犬塚, 典子(Inuzuka, Noriko)
Publisher	慶應義塾大学大学院社会学研究科
Publication year	1991
Jtitle	慶應義塾大学大学院社会学研究科紀要：社会学心理学教育学 (Studies in sociology, psychology and education). No.32 (1991. ) ,p.19- 27
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN0006957X-00000032-0019">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN0006957X-00000032-0019</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 米国州制定法にみる「学校選択自由化」

—ミネソタ州「中等後教育選択法」を事例として—

### State Legislation and School Choice

—Minnesota's Post-secondary Enrollment Options (PSEO) Act—

犬塚典子

*Noriko Inuzuka*

The Post-secondary Enrollment Options (PSEO) Act was enacted by the Minnesota state legislature in 1985. The program enables 11th and 12th grade public high school students to enroll either full-time or part-time in post-secondary courses. Students may use credits from these courses to count toward both high school and post-secondary graduation and state funds are apportioned according to the percentage of credit hours the student takes at each level.

In this paper, I attempt to clarify the following matters: background of this education reform, contents of the PSEO act, overall program evaluation.

As brief summary, the political history of educational choice legislation in Minnesota reveals that the key actors of this education reform are governor, state legislators, and an organization of chief executive officers of major Minnesota corporations.

The PSEO Act requires that education in grades 11 and 12 will be specialized: students choose further education that matches their career aspiration. The most typical PSEO participants enrolled in one single course at the post-secondary institution and student participants performed well. 11 other states have implemented PSEO programs after Minnesota.

### 問題の所在

小論が、アメリカにおける「学校選択自由化」<sup>1)</sup>を主題として設定する理由は、この問題が、近年社会的・学問的に重要性を増していることに大きく起因している。「学校選択自由化」や「教育バウチャー」に代表される「教育自由化」構想は、1980年代、アメリカ、イギリス、日本において、レーガン、サッチャー、中曽根という「新保守主義」と称される政治家の強力なリーダーシップのもとに検討された教育改革問題であった。これらの国々では、80年代は、主として経済界の要請によって、「競争原理・民営化」という教育問題の解決方法が公教育の場に導入されようとした時代であったともいえよう<sup>2)</sup>。このような「経済先進国」と呼ばれる国々の社会経済的事情と教育改革の内容の解明を試みることは、社

会変動と教育政策に関する一般理論を構築していく上で無意味な作業とは言えないであろう。また、近年のアメリカ教育行政研究においては、現代公教育が直面している重要な政策課題の解決に寄与することを目指す、「政策科学的志向」をもつ研究が増大しており、そのなかでも、「教育自由化」研究は一つの領域をつくりつつある。このような社会的・学問の流れの中で、小論は、特に、これまであまり顧みられてこなかった、米国州制定法による自由化政策に焦点を当てる。

アメリカでは、公教育の管理運営は、従来地方学区に委ねられてきたが、公教育は州権に属するという合衆国憲法原理に基づき、州政府は、公教育に対する最高権威としてそれに広く関与した歴史を持っている。州政府の権限と影響力は公教育の諸領域に及んでいるが、州レベルの研究は、地方・連邦に比べて等閑に付されてきた。

しかし、1960年代以降、州教育支出の増大化にともない、公教育財政、カリキュラム、アカウントビリティなどに関する多くの政策が、州レベルの教育政策決定機関において決定されるようになり、州の教育政策はアメリカの公教育に多大の影響をもつようになった。それにつれ、州議会、知長部局、および教育行政機関で行われる教育政策決定過程は、近年特に研究者に注目されるようになってきている<sup>3)</sup>。

小論では、特に、米国連邦政府によって、「学校選択自由化」のモデル州として支持されたミネソタ州の州制定法を事例として取り上げる。そして、同州の「中等後教育選択法」(Postsecondary Enrollment Options Act, M. S. 123, 3514, 以下、PSEO法)がいかなる経緯をへて成立し、どのような結果をもたらしつつあるのかを、アメリカ教育改革の動向と関連させながら以下に考察を試みる。具体的には、法規の成立から実施・結果までを分析する作業を行うが、その方法的特徴を明確にするために、ここで、小論が視点・枠組みを依拠しようとするアメリカの政策科学研究、特に州レベルの教育政治学研究的動向と問題関心・方法論的課題について言及したい。

アメリカでは、教育行政学の新しい潮流として、従来の管理科学の系譜を越え、教育行政過程を政治過程と認識し、教育行政における政治現象を経験科学的・実証的に究明しようとする教育政治学(Politics of Education)という学問分野が、1970年代に成立し、活発な学問的努力が進展しつつある。その中で、州レベルを対象とする研究の多くは、州議会や州教育行政機関などにおける「教育政策アクター」の特性、役割、影響力、行動の規定要因、リーダーシップ構造の分析に重点を置くものであった。一方、教育法や行政規則施行後のインパクトを生み出す規定要因の分析を試みる研究も増えつつあるが、まだあまり蓄積されていない。

このような学史的流れの中で、教育政治学研究的課題として、しばしば指摘されてきたのは、研究の重点が主として教育政策の成立過程におかれてきたということである。教育行政の政治過程を、①政策形成、②政策出力、③政策実施、④政策結果、という4段階に分けた場合、①の段階におけるアクター・政策争点・政治的妥協の分析などが研究の中心であって、政治過程の最終段階である④の局面を対象として、「その政策によって誰がどのような利益・不利益を受け、いかに反応したか」といった側面に関心を持つ実証的な研究の積み重ねは必ずしも充分ではなかった<sup>4)</sup>。

小論のとりあげるミネソタ州の事例についても、すでに、政策決定過程の分析に重点をおく詳細な研究<sup>5)</sup>があるが、教育行政の政治過程の終点である学校において、どのような反応が起こり、生徒はいかなる影響を受けているかという、教育学研究において最も重要と思われる問題は、そこではあまり問われていない。

このような教育政治学研究における問題関心・方法論的課題を克服するために、小論は、教育改革の社会的背景、政策の成立過程、その終点である生徒・学校の反応までの全過程を対象とし、ケース・スタディ・アプローチを試み、その政治過程と結果との関連を明らかにし、法の意図した初期の目的をこの政策が達成しているのか、といった点の解明に主眼をおく。具体的には、アメリカの「自由化」の動向と、そこにしめるミネソタ州教育改革の位置を指摘し、PSEO法の成立過程・法規の内容、その受容・利益配分の動態を分析し、アメリカにおける「学校選択自由化」の可能性を探ることにしたい。

## 1. ミネソタ・プラン

### 1) 「学校選択自由化」の動向

1989年1月、ホワイトハウスと教育省の主権によって、「学校の改善、親の権利拡大」を目的として、「学校選択に関するホワイトハウス・ワークショップ」が開かれた。「学校選択自由化」を主要な教育政策として進めるブッシュ次期大統領、レーガン大統領、カバズ教育長官、自由化モデル州とされるミネソタ州のパービッチ知事を主な発言者として、全国から約200名の教育関係者が参加し、親と生徒が子供の通学校を自由に選べるような制度づくりの推進を確認した。

アメリカでは、居住地域によって通学校を特定する初等・中等教育制度がとられているが、同じような所得層の家庭が一地域に集中する傾向が強く、かつ教育財源にしめる地方学区の財産税収の割合が高い為、学区による学校間格差が大きい。こういった事態の改善のために、現在、約20州が学校選択に関する法律制定に踏み出している。ブッシュ大統領、教育長官は、「親に選択権を与えれば学校間の競争がましてアメリカ全体の教育レベルが上がる」とし、ミネソタ州をその典型として支持した<sup>6)</sup>。

アメリカでは、「学校選択自由化」や「学区の見直し」は、1964年の「公民権法」以降特に、70年代のジョンソン大統領による社会福祉的教育政策推進時には、人種統合・学区による不平等の解消を目指し、マイノリティのための機会均等化政策として検討された。一方、ジャ

パンショック・トヨタショックと称される80年代では、学校選択という競争原理による教育の「質」の向上と、それによる良質な労働力の確保を目指そうとする政治的・経済的效果優先で教育政策が決定されたといわれる。

現在、各州で、州主導の教育改革が進められているが、ミネソタ州は、1985年に、州内全域の公立ハイスクールの11・12年生（日本の高校2・3年生に該当）全員に、州の財源によって、中等後教育機関（公立・私立大学、技術専門学校、コミュニティ・カレッジ等）にフルタイムまたは、パートタイムで在籍することを認めるPSEO法）を、全米で初めて実施した。また、88年には、州内の幼稚園から12年生を対象に学区外選択を認めるオープンエンrollmentを導入した。

## (2) ミネソタ州の経済・教育状況

ミネソタ州の「学校選択自由化」政策は、ミネソタ企業連合(Minnesota Business Partnership, MBP)の主導で始まった。MBPは、1977年に、3M社やゼネラル・ミルズ社等、同州を拠点とする有力企業（州の雇用市場の三分の一を握ると言われる）の役員によって、「州の長期的経済問題を検討し、活動計画・優先事項等を決定し、州内の政治的合意を形成する」ことを目的として結成された経営者団体である。83年に教育長官の諮問委員会「優れた教育に関する全米審議会」の報告書『危機に立つ国家』によって、アメリカの生徒の学力低下の指摘や、ハイスクールにおける教育改革の勧告が行われたのに影響を受けて、MBPは、ミネソタ州の将来の経済的要求に適う人材養成に向けて、州の教育改革を進める合意をもった。そして、83年に、BWA社（BWA Associates, 1980年に設立された教育調査・政策分析を専門とするカリフォルニア州の民間教育コンサルタント会社）に25万ドルを提供し、州の幼稚園から12年生（以下K-12年生）を対象とする調査・教育改革立案を依頼した<sup>7)</sup>。

ミネソタ州の人口は、アメリカ全体の約2%、白人比率は約95%、同国の中では人種的葛藤・文化的多元性が小さい。保守的で標準的なアメリカ中間層・レーガン政権を支えたとされる「サイレント・マジョリティ」が住み、この国の精神的バックボーンを体現すると言われる中西部に位置している。産業の中心は、伝統的な農業、製粉加工業、鉱業に加えてコンピューター産業である。

同州のK-12年生を対象とする教育状況は、長い間高く評価されてきた。特に、ハイスクール卒業率は高く、88年度「各州教育達成度一覧表」発表時には、教育次官

によって、「諸州は、全米一位のミネソタ州（91.4%）を見習うべきである」と指摘されている（全米平均71.5%<sup>8)</sup>）。また、学生のSAT（進学適性試験）得点平均は、84年度では、「言語 481・数学 539」であり、全米平均「426・471」に比べて高い。

しかし、BWA社の調査報告は、ミネソタ州の生徒の成績はゆっくりとだが確実に停滞し、州立大学等における特別補習コース（remedial education, 主として学力不足の新規入学者を対象とする）は増加しており、州の産業界では、新視採用者の技術・労働態度に対する不満が高まっているとした。そして、教員・行政官らが現状の生徒の学習状況に対し肯定的であるにもかかわらず、同州の学校制度は「もっと学びたいと欲する生徒」の要求を満たしていないと結論づけた。そして、「地方学区の出費をふやさずに、初等・中等教育を再構築する」(restructuring) 事を目指す教育改革案ミネソタ・プラン(Minnesota Plan)が作成された。

## (3) ミネソタ・プランの内容

ミネソタ・プランは、現在のK-12年生の学校制度を、「K-6年生の初等教育」「7-10年生の学問的教科(academic studies)習得を中心とする中等教育」「ハイスクール11・12年生の選択コースと大学など中等後教育機関が競合する専門教育」の3段階に再組織し、「各段階修了時に、州一斉学力試験を行う」事を中心とした包括的教育改革案であり、具体的には、以下の5つの内容で構成されている<sup>9)</sup>。

まず、①教育内容に関しては、「コミュニケーション(読み書き)、社会科学、数学・科学などの基礎教科の習得を徹底し、7-10年生は、他の学校、学区外の学校などで選択科目を履修できるようにする。②教育アカウントビリティ政策として、州による単一の最小限能力テストを、6年生・10年生の修了時の2度行い、教員や行政官の効率を測定する為の手段とする。③卒業要件を中等教育段階では減らす。さらに、その決定権を現在の州から地方学区に移し、カリキュラムと指導に関する地方分権を強める。④K-10年生において基礎教科をマスターした後、より広い教育選択を可能にする為に、11・12年生では、生徒は自分たちの将来のキャリアに合うようなオールタナティブな教育を選択する。これに関しては、教員チームによるカウンセリングが行われる。⑤教員採用時の専門能力試験や職務達成度評価制度導入を行うべきであるというものである。

ミネソタ・プランの立案には、州の教育専門家は一切加えられなかったが、これは、州知事等によって支持さ

れ、その後の同州の教育改革のベースとなった。また、50 州の知事が加盟する全米知事会の初の教育政策報告書『成果のとき』においても、中等教育段階での教育選択モデルとして評価されるに至った。5 つの内容のうち、①の「基礎教科の重視」、②の「州による最小限能力テストの実施」、⑤の「教師評価政策」は、『危機に立つ国家』とほぼ共通する内容であり、諸州においてすでに進められている政策である。これに対し、ミネソタ州が、このプラン公表後、教育改革の中心に据えて採用した政策は、①の「学区外選択」(オープンエンrollment)と、④の「11・12 年生における選択的専門教育」(PSEO 法)の推進であった。

この理由については、同州が、この改革以前から、学校選択に対して積極的な「政治風土」(political culture)をもっていた点が指摘されよう。レーガン政権が学校選択の拡大の為に導入しようとした、私立学校をも含めた連邦レベルの授業料税額控除法案は、結局成立しなかったが、ミネソタ州は、すでに、1955 年に、授業料控除制度 (tuition tax deduction) を採用し、私立・公立学校に通っている子供の教育費について州所得税控除を認め (K-6 年生の子供一人につき最高 500 ドル、7-12 年生は最高 700 ドルまで) 私立学校を選択した家庭を援助している<sup>10)</sup>。

## 2. PSEO 法の成立経緯と内容

### (1) オープンエンrollmentと PSEO 法

ミネソタ・プランは、教育改革に意欲的な州知事・州議員・市民連盟によって支持された。教育委員の経歴を持ち、MBP の役員にも加わっていた州知事パーピッチ (R. Perpich) は、プランをもとにした「卓越性への接近」(Access to Excellence) と題された包括的教育改革議案を、85 年の州議会に提出した。これはオープン・エンrollment (Open Enrollment, 以下 OE) を中心とする学校選択自由化案であった。

OE は、K-12 年生が居住学区外の公立学校に通学することを認め、それに伴う費用を交通費を含め州が負担するプログラムであるが、これに対する州の教育利益団体の反対は強かった。教育審議会公聴会において、州教育委員会会長オルソン (J. Olson) は、「OE は、州の教育行政に関する力を強め、ローカルコントロールを侵す」として強く反対した。また、ミネソタ教員連盟 (MET) のロビーストであるハーマンソン (R. Hermanson) らは、州議会公聴会で「学校選択の導入には異議はなく全体としては教育改革を支持するが、ミネソタの

親は基本的に州の教育状況に満足しており、大きな変化を望んでいない。ミルウォーキー、セントルイス等で実行されている OE は、連邦裁判所の要請による人種差別撤廃の方策として行われているもので、ミネソタ州の事情には合わない」とし、否定的立場をとった。対象学年が K-12 年生と幅広く、生徒の転学が多い場合は、正常な学校経営を困難にする (生徒不足などによる廃校等) 恐れがあるといった理由から公立学校側の反対が強く、OE は下院で承認されたものの、85 年 6 月上院で否決された。しかし、「学校選択自由化」を強く求める知事は、OE に代わる妥協案として PSEO 法を同議会に提出した。これは、近年の入学者数の減少を憂慮していた中等後教育機関が、学生確保などの理由から積極的に支持したことなどから可決され、9 月から実施されることになった。この法規の発効は極めて早く、州教育局が至急ガイドラインを作成し、各学区・ハイスクール・中等後教育機関に対して情報提供を行っている。

近年の州制定法によるアメリカ教育の中央集権化については、「知事および議員が急スピードで、大衆のムードを法律に盛り込もうとする」状況が全米におきつつあるとの指摘があるが<sup>11)</sup>、ミネソタ州においても同様な動きがみられる (パーピッチ知事は、PSEO 法による「教育改革の成功」を積極的に選挙活動で使い、86 年に再選される。)

アメリカの州レベルの教育行政においては、州議会・州教育委員会・州教育長・州教育局・州知事 (部局)・教育利益団体 (教育団体・管理職団体など)・納税者団体・経営者団体などがアクターとして指摘されるが、ミネソタ州の PSEO 法導入過程では、経営者団体と知事 (部局) と州議員が主導権を握り改革を押し進めている。政策の立案は、民間教育コンサルタント会社と知事部局が中心に行い、教育委員会や州教育専門家は力を持たない。80 年代のアメリカの州主導の教育改革においては、従来の地方学区の力が弱まり、それと共に、教育行政が一般行政に取り込まれ、教育改革が、地元政治・経済団体の構想が優先された政治的争点になりやすいと指摘があるが、同州の教育改革は、それと一致する経緯をたどっている<sup>12)</sup>。

### (2) PSEO 法の特徴

PSEO 法の主要な内容は、「公立高校の 11・12 年生全員を対象に、フルタイムまたはパートタイムで、州内の公立・私立大学、職業・技術専門学校、コミュニティカレッジなどの中等後教育機関の諸科目を履修する事を認める」というものである。そして、中等後教育機関に

おける生徒の学習に要する費用（授業料・教材・移動に要する交通費を含めて）は、もともと生徒が通うはずだった高校の所属する学区が、その生徒一人あたりの教育費をプールし、単位数に応じて受け入れ機関（私学も含む）に支払う方式をとる。費用のうち足りない分については、生徒一人につき年間 3,000 ドルまでを上限とし、州の教育費から受け入れ先に支払われる。また、中等後教育機関において習得された単位は、はじめ、ハイスクールの卒業単位として認定される。そして、生徒はハイスクールを卒業した後、もう一度、その単位を中等後教育機関の学位取得単位として申請することが可能である。つまり、実質的にはハイスクールと中等後教育機関の両方の単位として認定される。この法規によって、ミネソタ州は州内の全 11・12 年生を対象に中等後教育機関への早期入学を全米で始めて認める事になった。

(3) PSEO 法の内容

PSEO 法は、「①厳しい学問的教育の追求、②生徒への幅広い選択肢の提供、③ハイスクールとカレッジの競争の要因を作ること」を目的としている<sup>13)</sup>。「自動車運転者教育」「結婚・大人への準備」といった、「非学問的」な選択課目取得へ流れがちなハイスクール 11・12 年生に、専門・高等教育の場を提供することを目指している。これは、1955 年ごろより一部の大学とハイスクールにおいて実施されてきたアドバンスト・プレースメント・プログラム (Advanced Placement Program, 以下 AP) と同じ目的を持つといえよう。AP は、「学力優秀な」生徒を、在学中に「ハイスクールに設置された特別進級コース」に在籍させて、主としてハイスクールの教員による指導の下に、大学レベルの教育を行い、大学入学試験協議会 (CEEB) による試験に合格すれば、大学の単位として認定するものである。中等教育と高等教育の接続関係を改善し、一般教育の教科内容の重複を無くし、学習年限の短縮を図ることを目的としている。

この AP に対し、PSEO 法は、「中等後教育機関の授業に」「優秀な」生徒も「優秀でない」生徒も出席することを認め、経済的に援助する。その機関で単位がとれば、特に単位認定のためにカレッジボードなどの試験を受ける必要はない。AP の推進は、ポイヤー報告などでも強調されているが、ミネソタ州では、PSEO 法成立以前、州教育局の積極的な勧めにもかかわらず、高校の AP への参加は、他州より低かった。こういった事情を改善し、優秀な生徒の高等教育への早期入学促進を目的として PSEO 法は制定されている。

PSEO 法による「学校選択自由化」は、ミネソタ・ブ

ランから始まる教育改革過程とその内容を見る限り、「親と子の教育選択権」や 70 年代の強制バス通学のような「教育環境の公正の実現」という「教育の理念」に関係した問題へのアプローチではない。法規の目的の一つが、「ハイスクールとカレッジの競争を促進する」となっているように、ハイスクール 11・12 学年と専門・高等教育段階を競合させ、市場原理導入によって、教育の「質」の向上をはかろうとするものである。州経済に資する雇用者育成を目指し、専門・高等教育をハイスクール 11・12 年生にまで降ろし、中等教育段階を実質的に 6 年から 4 年に短縮する意図を含んでいる。

3. 「自由化」の結果

(1) 生徒の選択の傾向

PSEO 法実施初年度 (85-86 年度) は、州内全 435 学区のうち 272 学区の 330 の高校から、3,668 名の学生が、74 の中等後教育機関の諸科目を選択した。これは、州の 11・12 年生の約 2% に該当する。プログラム参加者の内訳は、11 年生が 27.2%、12 年生が 72.8%、また、女性が 63.9%、男性が 36.1%、となっている。州教育局が PSEO プログラム参加者 1,000 名に対して行った調査 (表 1-8) によれば、プログラムに関する重要な情報提供者は、高校のカウンセラー、友人であり、参加を特に勧めたのは、主に、親、高校のカウンラーセとなっている。一方、高校のカウンセラーの 76% が、プログラムについて「すべての」生徒に情報を与えたと回答している。

表 1 プログラム参加の理由 (複数解答)

カレッジ進学に向けて有利なスタートをきる	87.6%
高校では習得できないコースを取りたい	68.8%
高校のコースで退屈したくない	65.4%
進学するか否か決定するための参考にする	34.9%
卒業後どの学校に進学するのか参考にする	24.5%

表 2 プログラムの重要な情報源 (複数解答)

高校のカウンセラー	44.6%
友人	40.3%
メディア	28.8%
親	21.8%
パンフレット	19.6%

表 3 プログラム参加を勧めた人物 (複数回答)

親	74.8%
高校のカウンセラー	62.7%
中等後教育機関のカウンセラー	49.5%
友人	48.9%
高校の教員	40.0%

表 4 生徒の学校選択理由 (複数回答)

地理的な近さ・通学の便利さ	87.3%
親がその学校に対して良い評価を与えている	48.0%
高校卒業後、その学校に入学したい	38.3%
友人がその学校に通っている	27.8%
他の学校よりも多く勉強できる	25.5%

表 5 選択校の内訳

コミュニティ・カレッジ	49.3%
ミネソタ州立大学機構	17.4%
ミネソタ州立大学	17.0%
技術専門学校	10.0%
私立カレッジ	6.3%

選択された中等後教育機関の内訳は、コミュニティ・カレッジが 49.3% と最も多く、以下、ミネソタ州立大学機構、「同州で最もレベルが高い」と言われるミネソタ州立大学、技術専門学校、私立カレッジと続く (表 5)。それでは、生徒はどのような理由で、各中等後教育機関を選択したのであろうか。これについては、「地理的な近さ・通学の便利さ」、「親のその学校への評価」、「高校卒業後、その学校に入学したい」が主な理由となっている。また、プログラム参加者の 84% が、それぞれ選択した中等後教育機関への通学時間は「30 分以内」であると答えており、地理的な接近性が最も重要視されている。そして、居住学区には希望する科目・コースを持つ学校がないという理由から、規模の小さい学区から大きい学区へと移動する傾向がみられた。まとめれば、「12 年生・女性を中心に、通学 30 分以内の中等後教育機関、主にコミュニティ・カレッジの選択」が行われたと言えよう。参加者の人種比率は、白人が 95.3%、アジア系が 2.3%、黒人が 1.3% であり、同州の人種比率をほぼ反映している<sup>1)</sup>。

## (2) 各中等後教育機関での生徒の成績

科目の選択パターンで最も多かったのは、各中等後教育機関で 1 年間に 1 科目だけとるタイプであり (28.6%)、以下、2 科目 (18.7%)、3 科目 (10.9%) と順に減っていく。教育局は、1 年間に中等後教育機関で「12 科目以上」履修した生徒を、「フルタイム」選択者としているが、その割合は 7.2%、州の全 11・12 年生のうち 0.01% である (表 6)。

学生の大部分は、「パートタイム」に中等後教育機関に在学し、自分の興味ある科目を取りつつ、依然として高校と接触している。単位取得を早め、大学の早期卒業を目指すというよりも、多くの生徒は大学入学の準備段階として PSEO プログラムに参加したといえよう。選択された科目の内訳は、人文系科学 (社会科学、社会工

表 6 一年間の履修科目数による生徒割合

1 科目履修者	28.6%	6—8 科目履修	13.1%
2 " "	18.7%	9—11 " "	7.2%
3 " "	10.9%	12—14 " "	6.3%
4 " "	8.3%	15 科目以上	0.9%
5 " "	6.2%		

表 7 選択科目の内訳

人文系科学	37.0%
コミュニケーション関係	24.8%
数学・科学	12.1%
職業・技術関係	5.5%
その他	20.0%

表 8 高校生の各中等後教育機関での成績

A	24.6%
B	27.9%
C	20.6%
D	4.2%
F	0.7%
評価外単位	14.6%

出典：表 1-8 まで

Minnesota State Dept. of Education, Postsecondary Enrollment Options Program Final Report, 1987, pp. 24-30 より作成。(対象：3,668 名)

学、歴史、外国語)、コミュニケーション関係(英語、アメリカ文学)が半数を占める(表7)。

では、高校生は、各中等後教育機関でどのような成績を修めたであろうか。彼等のとったコース総数、15,079のうち、A評価は24.6%、B評価は27.9%であり、半数以上が、A・Bの良好な成績となっている(表8)。履修科目数の少ない生徒も多い生徒も、成績においてはあまり差異はないが、最も数多く選択した生徒達(15科目以上)は総じて高い成績を修めている。また、私立カレッジを選択した生徒は成績がよく(A・Bが、全体の75%)、コミュニティ・カレッジを選択した生徒は、やや不振である(A・Bが、47%)。参加者によって指摘されたこのプログラムの問題点のうち最も多かったのは、高校と中等後教育機関に二重在籍する際のクラスのスケジュール調整であった。また、生徒の多くは、中等後教育機関における授業は、高校よりも難しかったと答えている。平均像をまとめれば、「人文科学、コミュニケーション科目を中心に、一年間に1-3科目の選択が行われ、そのうち約半数の科目が優秀な成績で習得された」といえる。また、PSEO法は、転学した生徒の授業料・交通費等の不足分を州教育費が援助することを規定しているが、州の11・12年生の約2%の移動に対し、州教育費の負担増は0.01%、11・12年生対象予算の0.02%であり、大きな変動は起きていない。

### (3) 「自由化」論支持と実際の行動

ここで、アメリカ市民の「学校選択自由化」への意識はどの程度なのか見てみたい。1990年4-5月に行われた第22回ギャラップ教育世論調査では、「居住地域にかかわらず、生徒と親が自由に公立学校を選択することを認めるか」という質問に対して、「賛成62%、反対31%、わからない9%」と、前年に続き支持層は多い<sup>15)</sup>。また、1985年に行われたミネソタ州民・2003名を対象とするアンケートでは、「学校選択」政策の中でも「自由化」の度合いが高い「教育バウチャー制度」の導入に対して、有回答のうち54%が賛成している<sup>16)</sup>。しかし、ミネソタのPSEO法初年度の生徒の選択は、州の全11・12年生の約2%、そのうち中等後教育機関「フルタイム」選択者となると、対象学年の0.01%に止まった。(その後、実施2年目についても、ほぼ同様な選択傾向が出た。)

一方、前述したオープンエンrollmentは、その後、再びミネソタ州議会に提出され、87年に成立した(SDEO, M. S. 123, 3515)。「人種バランスに深刻な影響を与えない」という条件付きで、K-12年生(約723,000

人)に、州内全域にわたり居住学区外の公立学校を選択する事を認め、それに伴う費用は州が支払うことを規定した。これにより、実施初年度(88-89年度)が435人、二年度(89-90年度)が約2,500人、学区外の初等・中等学校を選択している<sup>17)</sup>。「自由化」の反応は現在の段階では小さく、市民による学校選択の「自由化」論の支持と「実際の行動」は一致していない。ミネソタ州における生徒の移動の少なさは、ルーラル・アメリカという地理的条件や、もともとの教育状況の良さなどが考えられる。人種、民族的葛藤、文化的多元性、学区・学校間格差の著しい他州や大都市等で行われた場合は、また異なる結果が予想されるであろう。

PSEO法の「教育効果」と社会的影響については、実施から年数が浅いため論及できないが、同法は、全州教育審議会などにより支持され、コロラド、オハイオ、フロリダなど11州によって採用されることになった(州によっては、Dual-Enrollment Programなどの名称をとる)<sup>18)</sup>。そして、89年5月、カバゾス教育長官は、「アメリカの3つの赤字—予算・貿易・教育の赤字—のうち、予算・貿易赤字は、教育赤字の解消に挑まないかぎり解決されないとし、その方策としては初等・中等教育制度を再構築する学校選択が基本となる」との見解を発表し、「選択の自由」をさらに進める方針を強調している<sup>19)</sup>。学区制の見直しや公立学校における「学校選択自由化」は、80年代においては、各州レベルで進められたが、その結果が、政策形成者たちの意図を達成するのか、また、州制定法による教育改革が、連邦・州・地方学区の力関係にどのような影響をもたらすのかといった点は今後も注目される。

## 結 論

小論は、従来の教育政治学研究が、教育政策の政治過程の最終段階である教育サービスの受容者・生徒のレベルを看過しがちであったことを重視し、その方法的課題を克服するために、教育政策の全政治過程を対象とするケース・スタディを試みた。そして、生徒の受容動態を分析することに重点をおきながら、その政治過程と結果との関連を明らかにする事に主眼を置いた。まず、ミネソタ州が「SAT高得点」「ハイスクール卒業率の高さ」を理由として、連邦政府によって望ましい教育行政のモデルとして評価されており、アメリカの教育改革が目指す方向性を示す事例であることを指摘した。しかし、同国では、州によって人種・民族のバランスが異なり、また、州教育行政機関とローカル学区の力関係も様々で



あり、人種問題や教育行政の管轄問題の絡んでくるミネソタ州の「自由化」政策が、簡単にアメリカ全州に及ぶとは解せない。したがって、PSEO 法のアメリカ全体の教育行政に対する意義・影響・効果を判断するにはさらに時間が必要と思われる。

第二に、ミネソタ州・PSEO 法の成立過程で、リーダーシップを発揮したのは、従来有力なアクターと見られてきた教育委員会ではなく、州知事・州議員・地元経済界の有力者であることを指摘した。さらに、教育改革問題は、州指導者たちによって政治的争点の一つとして把握されており、この教育政策決定過程の「政治化」現象は、近年のアメリカ教育行政全体の傾向でもあることが認められた。

第三に、PSEO 法は、専門・高等教育をハイスクール上級学年に降ろし、中等教育段階を短縮しようとする意図を含んだ政策であることを提示した。そして、同法は、アドバンスト・プレースメント (AP) と、同一の目的を持つものであり、特にミネソタ州においては、AP の代替政策として導入されている。

第四に、「専門・高等教育の早期化」という政策形成者たちの積極的な意図に反し、高校生の PSEO 法への参加者は少なく、その反応は穏やかであった。参加者のほとんどが、学校・科目選択の一つのバリエーションとしてプログラムに参加したことが認められた。ギャラップ調査などにみられる「自由化」論の支持率の高さと、親・生徒による学校選択の現実乖離していることが指摘される。しかし、本研究の対象が主として実施初年度、また、教育事情良好といわれるミネソタ州を対象としているため、この政策の評価を決定するにはまだ限界があり、試論の域を出ない。

第五に、小論では、学校選択を巡る教育政策の歴史を考察の要因としては組み入れなかったが、過去の政策の系譜も考慮して検討を加えれば、教育政策史研究にとって有効な視座を得ることが出来よう。例えば、「冷戦」期の 1950 年代に始まった AP と、「経済危機」の 80 年代に進められた PSEO 法の、成立背景・政策内容には共通項が多い。その政治過程の定式化が可能なら、社会変動と教育変動の説明理論を構築する際役立つであろう。本研究にあたっては、アメリカの社会経済的背景と教育改革の関連が強く意識されたものの、論究の方法を持たなかった。政治的・社会的背景をさらに分析し、理論的体系が開発されれば、「教育自由化」問題を対象とした各国教育の比較研究も可能となろう。

最後に、第五と関わって今後の研究課題として残され

るが、小論が問題関心・方法論を依拠した教育政治学研究は、まだ理論的發展段階にある研究分野である。個別調査の系統的整理・経験的な一般化を行い、相互関連した命題・理論を編みだす作業が今後重要になると思われる。小論で試みたようなケース・スタディを、公教育行政と「学区制・学年制」にかんする一般理論へと発展させていく事は、今後の筆者の課題である。

## 注

- 1) 小論では、アメリカにおいて、“school choice,” “parental choice,” “open enrollment” として表現される教育改革を、「学校選択自由化」として総称することにする。直訳の「学校選択」のままでは、政策の趣旨が伝わりにくいと思われるのである。
- 2) 現実に、最も「自由化」が進められた例は、イギリスの 1988 年教育改革法である。詳細な研究としては、次の論文がある。藤田弘之「イギリス保守党と教育パウチャー問題」『日本教育行政学会年報』第 16 号、1990 年、196-210 頁。
- 3) 加治佐哲也「米国州レベルの教育行政—教育政策決定に対する知事、州教育委員会、および州教育長の影響力」『日本教育行政学会年報』第 9 号、1983 年、270 頁。
- 4) 堀 和郎『現代アメリカ教育行政学研究』九州大学出版会、1983 年、330 頁。
- 5) Mazzoni, T. L., “The Politics of Educational Choice in Minnesota,” Boyd, W. L. and Kerchner, C. T. (Eds.), *The Politics of Excellence and Choice in Education*. Falmer, 1988, pp. 217-230.
- 6) Paulu, N., *Improving Schools and Empowering parents: Choice In American Education. A Report Based on the White House Workshop on Education*, Office of Educational Research and Improvement, Washington DC Oct., pp. 7-8, 1989, [ERIC ED 311 607].
- 7) *American Education*, Vol. 21, No. 1, 1985, pp. 16-19.
- 8) *Education USA*. 25, 7, 1988.
- 9) Chaffee, N. J., *Educational Opportunity: An Evaluation of the Postsecondary Enrollement Options Act As Implemented in Rural Minnesota School*, Unpublished Ed. D. Dissertation, 1988.
- 10) Mazzoni, T. L., *op. Cit.*, pp. 217-219.
- 11) Frymier, J., “Legislating Centralization,” *Phi Delta Kappan*, Vol. 68, No. 4, 1986, pp. 646-648.
- 12) 白石 裕「1980 年代教育改革期における連邦と州の政策動向—財政問題に関連させて」『日本教育行政学会年報』第 15 号、1989 年、107-117 頁。

- 13) Nasstrom, R., *A plan for Academic excellence: Competition between secondary and Postsecondary Institutions*, 1986, [ERIC ED 285 271].
- 14) Minnesota Department of Education, *Post-secondary Enrollment Options Program Final Report*, St. Paul, Jan., 1987, pp. 20-30, [ERIC ED 311 792].
- 15) Elam, S., "The 22 nd Annual Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools," *Phi Delta Kappan*, Vol. 72, No. 1, 1990, pp. 41-55.
- 16) Craig, W. J. and Pederson, S., *Minnesota Citizen Attitudes towards Public Education*, Minnesota Univ., Minneapolis, Center for Urban and Regional Affairs, 1985, [ERIC ED 255 621].
- 17) Mazzoni, T. L. and Sullivan, B., "Legislating Educational choice in Minnesta: politics and prospects," Boyd., W. L., and Walberg, H. J. (Eds.), *Choice in Education*, McCutchan, 1990, pp. 149-177.
- 18) Education Commission of the States, *A State Policy-Maker's Guide to Public-school choice*, Denver, Colorado, Feb., 1989, [ERIC ED 306 702].
- 19) Paulu, N., *op. cit.*, p. 17.