

【短信：アメリカ】

連邦最高裁判所、スクール・バウチャーに合憲判決

宮田 智之

2002年6月27日、連邦最高裁判所はゼルマン（オハイオ州教育長）対シモンズ・ハリス（納税者）（*Zelman v. Simmons-Harris*）事件において、アメリカの教育政策にとって極めて重要な判決を下した。この事件では、1996年からオハイオ州クリーブランド市で実施されているスクール・バウチャー・プログラムの合憲性が争われたが、この日、連邦最高裁判所は合憲であるとの判断を下したのである。^(注1)

スクール・バウチャーとは

スクール・バウチャーとは1980年代以降、アメリカにおいて公教育改革の支柱となった学校選択（school choice）の一形態であり（その他にチャーター・スクール、マグネット・スクールがある^(注2)）、その内容は次の通りである。すなわち政府が各家庭にバウチャー（現金引替券）を支給し、各家庭はそれを子弟の授業料に用いるというものである。政府がこうしたスクール・バウチャー・プログラムを設けることにより、親たちは子弟の通う学校を、自らの学区にある公立学校以外に、私立学校について^(注3)も、選ぶことが可能となる。

スクール・バウチャーは、近年、特に大都市部の貧困家庭の子弟を救う手段であると主張される。アメリカの大都市部、特にインナー・シティー（スラム地区）と呼ばれる地域は、人種的マイノリティーを中心に貧しい人々が多く居住しており、また麻薬や銃が氾濫する極めて治安の悪い地域である。さらにこの地域の公立学校の財政は絶えず逼迫しており、その結果、公立学校の水準は著しく低いものとなっている。このような事情から、貧困家庭にスクール・バ

ウチャーを支給すれば、より教育水準が高く、環境の良い学校へ通学する機会を彼らの子弟に与えることができると主張されるのである。^(注4)

スクール・バウチャーの歴史的背景

スクール・バウチャー・プログラムは、現在、オハイオ州のクリーブランド市以外にも、ウィスコンシン州のミルウォーキー市やフロリダ州においても実施されているように、近年、特に州レベルで注目を集めているが、しかしこのアイディア自体は目新しいものではない。そもそもスクール・バウチャーというアイディアは、40年ほど前に「市場」の役割を重視する経済学者のミルトン・フリードマンにより提唱されたのが始まりである。フリードマンは、『資本主義と自由』（*Capitalism and Freedom* 1962）において、政府が各家庭にスクール・バウチャーを支給すれば、それぞれの学校の間で親たちの支持を集める競争が生まれ、その結果、より高いパフォーマンスを学校に期待できるようになると述べたのであった。しかし、こうしたフリードマンの議論は、社会経済問題において「市場」よりも「政府」の役割が重視された当時の時代環境では、政治家や専門家から実現可能な政策案として評価されることはなかった。

スクール・バウチャーが現実的な政策案として認識されるようになったのは、1980年代に入ってからである。^(注6)特にレーガン政権のウィリアム・ベネット教育長官の諮問委員会により、1983年に発表された『危機に立つ国家』（*A Nation at Risk*）は、大きな反響を呼び、教育政策についての議論の流れを大きく転換させる

ことになった。すなわちこの報告書は、世界経済におけるアメリカの地位低下の一因が公教育の水準の低下にあると捉え、公教育改革が緊急の課題であると訴えたのであった。この報告書を契機に、その後、全米で様々な改革が試みられたが、こうした動きのなかで、学校選択を中心とする公教育改革がにわかに注目を集めるようになったのである。

かつては、ほとんど評価されることのなかったスクール・バウチャーも、上記の一連の動きを通して、1980年代後半には多くの人々、特に保守派の人々から、現実的な政策案として認識されるに至った。1988年に、ウィスコンシン州元知事のトミー・トンプソン(現ブッシュ政権の厚生長官)が州議会に対し、スクール・バウチャー法案を提出したことは、正にその端的な例である。^(注7)

スクール・バウチャーをめぐる論点

スクール・バウチャーは、学校選択の諸形態のなかでも、政治的対立が最も激しいことでも知られており、近年の教育政策をめぐる民主・共和の二大政党間の一大争点となっている。^(注8)

こうした対立を生む背景には、主として共和党の主要な支持集団がスクール・バウチャー推進派であり、民主党の支持集団がスクール・バウチャー反対派であることが挙げられよう。より具体的に言えば、「小さな政府」を求める経済的保守派や宗教的保守派、そして大都市部の貧困層がスクール・バウチャーを積極的に支持しており、教職員組合やリベラル系の団体、黒人団体などが、スクール・バウチャーに反対している。^(注9)

以下では、こうした政治的対立から浮上してきた、スクール・バウチャーをめぐる代表的な論点について述べたい。

(1) 政教分離原則との関係

スクール・バウチャーは私立学校の参加を前提としているが、アメリカの私立学校の大半は、宗教系(特にカトリック系が多い)である。従って、親たちが学校を選択するにせよ、公費で発行されたバウチャーという形で、私立学校の授業料が賄われることは、合衆国憲法修正第1条で定めた国教禁止条項に抵触する恐れがあると指摘される。

(2) 公立学校との関係

スクール・バウチャーは、公立学校から予算と有能な生徒を奪うことに繋がり、公立学校制度に対して大きな悪影響をもたらすと指摘される。

(3) 私立学校の説明責任

私立学校は、当然の事ながら、政府が公立学校に対して課すほどの規制を受けない。そこで、私立学校の説明責任(アカウンタビリティ)をいかに確保するのが問題とされている。

(4) スクール・バウチャーの効果

スクール・バウチャーという政策が生徒の学力を向上させる上で、有効であるのかどうか、この点について専門家の間ではコンセンサスが形成されていない。学力の向上を示す研究もあれば、変化なしとする研究もある。

クリーブランド市のプログラム

本事件でその合憲性が問われたクリーブランド市のスクール・バウチャー・プログラム(正式名称:Pilot Project Scholarship Program)は、1995年、当時のジョージ・ヴォイノビッチ共和党州知事とファニー・ルイス民主党州議会議員が中心となり、予算関連法案(Am. Sub. H.B.117)に組み込まれ、設置が決まった。以下では、このクリーブランド市のプ

プログラムの内容を紹介したい。

(1) 生徒の資格

- ・クリーブランド市学区 (city school district) に居住する生徒。
- ・第3学年以下の生徒が対象であり、バウチャーを受け取ることができた生徒は、その後、第8学年までバウチャーを受け取ることができる。
- ・私立学校に通学している生徒も参加資格を与えられる。しかしプログラムに参加する生徒の50パーセントを越えてはならない。
- ・プログラムに参加する生徒の数は、クリーブランド市学区の公立学校に通う生徒数の15パーセントを越えてはならない。

(2) 参加校の資格

- ・クリーブランド市にある、いかなる私立学校も参加することができる。^(注10)
- ・クリーブランド市に隣接する郊外の学区の公立学校も参加することができる。

(3) バウチャーの額

- ・連邦政府設定の貧困ライン^(注11)200パーセント未^(注12)満の家庭の生徒は、授業料の90パーセントに匹敵するバウチャー (最大で2250ドル、27万円相当) を受け取ることができる。
- ・その他の生徒は、授業料の75パーセントに匹敵するバウチャー (最大で1875ドル、22万円相当) を受け取ることができる。

なお、2000年6月の時点で、3400人の生徒と52の私立学校 (このほとんどが宗教系) がこのプログラムに参加している。

ゼルマン対シモンズーハリス事件

スクール・バウチャー反対派によりもたらされる法廷闘争は、先の論点で挙げた「政教分離原則との関係」をめぐる展開される。すなわ

ち、スクール・バウチャーが合衆国憲法修正第1条の国教禁止条項に抵触する恐れがあるか否かといった点をめぐり争われるのである。

スクール・バウチャーの法廷闘争に関連して、特に重要な点は、これまで連邦最高裁判所がスクール・バウチャーについて直接、判断を下すことを避けてきたという事実である。実際、1998年にはミルウォーキー市のプログラムについて、連邦最高裁判所が審理するとの大方の予想を裏切り、連邦最高裁判所は審理を拒否し、ウィスコンシン州最高裁判所へと差し戻したのであった。従って、今回の判決は、学校選択の諸形態のなかでも最も議論のあるスクール・バウチャーについて、連邦最高裁判所がはじめてその立場を明確にしたということになり、極めて意義のある判決である。

以下では本事件に関する連邦最高裁判所の「法廷意見」と「反対意見」の要旨を紹介する。なお本事件は、シモンズーハリスらをはじめとする納税者のグループが、上記の政教分離原則に、このクリーブランド市のプログラムが違反しているとして、ゼルマン・オハイオ州教育長を訴えたのである。

(1) レーンキスト首席判事の法廷意見 (オコナー、スカリア、ケネディ、トーマス判事同調)

- ・クリーブランド市のプログラムは、劣悪な公立学校に在籍している貧困家庭の子弟に教育上の支援を与えるという世俗的目的の下に設置されている。従って、問題はこのプログラムが宗教を促進あるいは抑制するに関わる、禁じられた効果を有するかということである。

- ・過去の判例は、宗教について「中立」であり、また「純粹かつ独立した私的選択の結果として、宗教系の学校に向け、政府支援を用いる広範な市民層^(注13)」に対し、直接、支援が提供される場合、そのプログラムは国教禁止条項に抵触

しないと明言している^(注14)。

・クリーブランド市のプログラムは、過去の判例に一致し、合憲である。それは宗教について中立であり、また広範な層の人々に対し、直接、教育上の支援を提供している^(注15)。

(2) スター判事の反対意見（スティーブンス、ギンズバーグ、ブライアー判事同調）

・連邦最高裁判所は、宗教系の学校に対する給付金の公的支出と国教禁止条項の関係を規定した、エバーソン判決をこれまで一度も覆していない。このエバーソン判決は「大小に関係なく、いかなる額の税金も、宗教的活動あるいは機関を支援するために課すことはできない。たとえそれら宗教的活動や機関がどのように呼ばれようと、またそれら活動や機関が宗教を教え、実践するためにどのような形態を採用しようとも」と述べたのである^(注16)。

・クリーブランド市では、バウチャー・マネーの圧倒的多くがどうしても宗教系の学校に対し用いられるようになってきている。つまりこのことは公的な資金が、宗教系の学校における世俗的教育だけでなく、宗教的教育のためにも使われることを意味する。

・連邦最高裁判所は、いかにしてエバーソン判決を棚に上げ、クリーブランド市のプログラムを承認できるのか。答えは、「できない」、である。すなわち、エバーソン判決を無視するか、あるいは中立性や私的選択といった原則の意味を無視する場合においてのみ、クリーブランド市のプログラムを認めることが可能となるのである。

今後の展望

ブッシュ大統領は本判決を人種に基づく別学を違憲としたブラウン判決に匹敵すると述べ、賞賛した。当然のことながら、今回の判決ほど、スクール・バウチャー推進派にとって重要

なものはないであろう。

最後に今後の展望としては、本判決を受けスクール・バウチャーを求める動きが加速していくことだけは間違いのないであろう。さすがにこの点については、スクール・バウチャー反対派の中心的存在であるアメリカ教員連盟(AFT)の会長、サンドラ・フェルドマンも認めている。

(注)

(1) Zelman v. Simmons-Harris, Supreme Court of the United States No. 00-1751 Decided June 27 2002 合衆国連邦最高裁判所 (Supreme Court) <http://www.supremecourtus.gov/opinions/01slipopinion.html> (last access 2002.8.29)

(2) チャーター・スクールとは、教師や親たちが州や地方の教育委員会との契約に基づき、自律的に運営する公立学校のことである。マグネット・スクールとは、専門的なプログラムや教授方法、サービスといった点を売り物にし、生徒を引き付ける公立学校のことである。

(3) ただし実際は、現金引替券方式のほかに、私立学校選択者に、事後的に税額控除または税金還付を行う「授業料減税 (tuition tax credit)」や、奨学金を支給する「授業料補助金 (tuition grants)」などもスクール・バウチャーであると認識されている。なお現在、スクール・バウチャー・プログラムを実施しているところでは、クリーブランド市とミルウォーキー市が現金引替券方式であり、フロリダ州が授業料補助金方式である。

(4) 大都市部貧困層の救済は、必ずしもスクール・バウチャーの推進目的の全てではない。たとえば、推進派の一部である経済的保守派は、公教育の分野に競争原理を導入すること自体を最大の目的としている。従って、大都市部貧困層の利益は彼らにとって第二義的なものであると指摘する研究者もいる。またスクール・バウチャーを推進する、もう一つのグループである宗教的保守派は、公立学校において

宗教教育が厳しく禁じられていることから、スクール・バウチャー・プログラムの導入により、多くの子弟を公立学校から宗教系の私立学校へ転校させ、彼らにキリスト教に基づく教育を受けさせたいと考えている。

- (5) アメリカにおいて、教育は州の専管事項であり、またその権限は地方の自治体に大幅に委譲されている。
- (6) ただし、1970年代後半の数年間、社会学者のクリストファー・ジェンクスと連邦政府の経済機会局が中心となり、カリフォルニア州アラム・ロックにおいてスクール・バウチャー・プログラムを試みたことがあった。しかしカリフォルニア州憲法との関係で、私立学校の参加が認められず、極めて限定的なものであった。
- (7) ただこのときは、ウィスコンシン州議会において民主党が多数を占め、またトンプソンの提案内容自体に多くの問題があったため、成立しなかった。なおミルウォーキー市のスクール・バウチャー・プログラムの設置が決定されたのは、1990年である。
- (8) 2000年の大統領選挙では、共和党の大統領候補であったジョージ・W・ブッシュが、スクール・バウチャーを支持し、一方民主党の候補のアル・ゴアは反対の立場を取っていた。
- (9) ただし人種的マイノリティを中心とする大都市部の貧困層は、通常は民主党支持者である。しかしスクール・バウチャーをめぐる動きにおいて、彼らが反対派ではなく、推進派に回っているのは、リベラルな専門家でさえ、その劣悪さを認める、大都市部における公立学校の現状がある。この点に関連して、スタンフォード大学政治学部教授のテリー・モーは、「大都市部の貧困層がスクール・バウチャーに魅力を覚えることは、特に不自然なことではない」と述べている。Terry M. Moe, *Schools, Vouchers and the American Public*, Washington D. C.: Brookings Institution Press 2001 p.34
- (10) すなわち、非宗教系の私立学校のみならず、宗教系の私立学校も参加が可能という意味である。た

だし、私立学校はプログラムに参加することでいくつかの規制を受けることになる。たとえば、a.人種や宗教、エスニシティに基づく差別を行ってはならない。b.最大バウチャー額の10パーセントを超える授業料を低所得家庭に課してはならない。c.州の教育委員会が、非公立学校（nonpublic school）に対して定めている最低基準を満たさなければならない。私立学校はこれらの規制を受けることになる。

- (11) なお貧困ラインは、1999年時点で、年間所得（4人家族）が16,700ドル（約200万円）に設定されている。
- (12) 貧困ライン200パーセント未満とは、1999年時点では年間所得が400万円未満のことである。
- (13) この部分の原文は次の通りである：a broad class of citizens who, in turn, direct government aid to religious schools wholly as a result of their own genuine and independent private choice
- (14) Muller v. Allen, 463 U.S. 388 (1983) Agostini v. Felton, 521 U.S. 203 (1997)
- (15) 以上の他に法廷意見は、「クリーブランド市の私立学校の82パーセントが宗教系である」と「バウチャー受領者の96パーセントが宗教系の学校に入学している」という主張についても、特にこれらは違憲の理由にならないと退けている。
- (16) Everson v. Board of Education, 330 U.S. 1 (1947)
- (17) Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954)

(参考文献)

- ・芦部信喜編『アメリカ憲法判例』有斐閣 1998
- ・今村令子『教育は「国家」を救えるか』東信堂 1997
- ・黒崎勲『学校選択と学校参加—アメリカ教育改革の実験に学ぶ』東京大学出版会 1994
- ・上坂昇「公教育に進出する宗教右翼」『アメリカと宗教』日本国際問題研究所 1997 pp. 182—215
- ・自治体国際化協会「米国の公教育改革とチャー

- ター・スクール—公教育の選択・分権・民営化」
『CLAIR REPORT』141号 1997
- ミルトン・フリードマン『資本主義と自由』西山千明 他訳 マグロウヒル好学社 1975
 - *New York Times*, June 28, July 2, 2002
 - *Washington Post*, June 28, 2002
 - *Wall Street Journal*, June 28, 2002
 - *Los Angeles Times*, June 28, 2002
 - *Cleveland Plain Dealer*, June 28, 2002
 - *International Herald Tribune*, June 29-30, July 3, July 5, 2002
 - *CQ Weekly*, June 29, 2002
 - *Education Week*, July 10, 2002
 - 連邦会計検査院 (General Accounting Office)
School Vouchers: Publicly Funded Programs in Cleveland and Milwaukee August 2001
<http://www.gao.gov/new.items/d01914.pdf> (last access 2002 .8.29)
 - オハイオ州議会予算局 (Legislative Budget Office)
“Cleveland Voucher System” Policy Brief No.5 1999
<http://www.lbo.state.oh.us/124ga/publication>
(last access 2002.8.29)
 - アメリカ教員連盟 (American Federation of Teachers)
<http://www.aft.org/research/reports/clev/lawsays.html> (last access 2002.8.29)
 - 全米教員連盟 (National Education Association)
<http://www.nea.org/vouchers/>
(last access 2002.8.29)
 - アメリカ的生活様式を守る会 (People for the American Way)
<http://www.pfaw.org/issues/education/>
(last access 2002.8.29)
 - ヘリテージ財団 (Heritage Foundation)
<http://www.heritage.org/schools/ohio.html>
(last access 2002.8.29)
 - 教育改革センター (Center for Education Reform)
<http://edreform.com/schoolchoice/>
(last access 2002.8.29)
 - インスティテュート・フォー・ジャスティス (Institute for Justice)
<http://www.ij.org/cases/index.html>
(last access 2002.8.29)
 - チルドレン・ファースト・アメリカ (Children First America)
<http://www.ij.org/cases/index.html> (last access 2002.8.29)
 - Moe, Terry M. *Schools, Vouchers, and the American Public*, Washington D.C.: Brookings Institution Press 2001
 - Witte, John F. *The Market Approach To Education: An Analysis of America's First Voucher Program*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press 2000
- (みやた ともゆき・海外立法情報課)

【短信：イギリス】

通信法案草案：メディア所有の規制緩和

岡久 慶

2002年5月7日、通信法案草案 (draft Communications Bill) が通商産業相パトリシア・