

## 子どもの貧困対策における、包括的教育機会の実践の意義と課題 – 米国の Harlem Children’s Zone を事例として –

益山 未奈子

Columbia University, Teachers College (修了) my2516@tc.columbia.edu

**要約:** 本研究の目的は、子どもの貧困対策として、学校を起点とした包括的教育機会の実践の意義と課題を明らかにすることである。本研究では、米国ニューヨーク州ハーレム地区で、教育、家族・地域、健康・医療の面で包括的プログラムを提供する Harlem Children’s Zone (HCZ) の実践に着目した。分析課題として、(1) HCZ の目的、特徴、成果、課題、(2) 他の子どもの貧困対策との相違点、(3) ターゲット型プログラムの子どもの貧困対策に対して、公的財源が投入されることの課題の検討を設定し、文献レビューにより明らかにした。その結果、HCZ が実践として包括的教育機会を実現しており、その成果が量的に実証されていること、更に、他のプログラムと比べて、対象領域・対象層が幅広い点が特徴であること、その一方で、費用便益や持続可能性の面で課題があることを明らかにした。また公平性の観点からは、当該プログラムが民主的平等及び社会的効率を追求する機能として構築されている可能性を指摘した。

### キーワード

子どもの貧困  
包括的教育機会  
Harlem Children’s Zone  
ターゲット型プログラム  
公平性

## 1. 問題関心

### (1) 目的と背景

本研究の目的は、米国における子どもの貧困対策として、学校を起点とした「包括的教育機会 (comprehensive educational opportunity)」の実践の意義と課題を明らかにすることにある。

近年、日本においても、子どもの貧困問題が深刻化している。政府の相対的貧困率の公表 (2009 年) を契機として、OECD 諸国との国際比較や、国内における調査研究が進められ、日本における子どもの貧困問題の深刻さが明らかになってきている。具体的には、(1) 長期的傾向として、日本の子どもの貧困率は上昇傾向にあること、

(2) 国際的にみて、日本の子どもの貧困は深度が深いことが指摘されている。厚生労働省 (2016) の調査によると、17 歳以下の子どもの相対的貧困率<sup>注1)</sup>は、1985 年の 10.9% から緩やかな上昇傾向にあり、2015 年には 13.9% となっている (pp.15-16)。また、日本の相対的所得ギャップ<sup>注2)</sup>は 60.21 であり、下位 10% の子どもの世帯所得は、標準の世帯所得の約 40% となる。この水準は、調査対象の 41 か国中 8 番目の高さとなっており、日本の子どもの貧困の深度の深さが指摘されている (ユニセフ・イノチェンティ研究所 2016)。

子どもの貧困は、経済的困窮から派生する社会生活における様々な複合的困難 (衣食住、医療、時間的・心理的ゆとり、余暇・遊び、養育・学習環境等における不利) をもたらし得る (秋田・小西・菅原・編 2016, pp.30-32)。また、子どもの貧困は、子ども期への影響だけでなく将来の所得や生活水準にも影響を及ぼす (赤林・直井・敷島・編 2016; 阿部 2008)。次の世代においても貧困が継続して連鎖し (子どもの貧困の世代間再生産)、機会の不平等や格差拡大の一因となるため、社会全体で取り組むべき喫緊の課題となっている。

2013年には、日本における子どもの貧困の実態を踏まえて、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行された。同法律には、子どもの貧困問題に対する国等の責務、及び子どもの貧困対策の基本となる事項が明記されている。同法律では、子どもの貧困を単に経済的困窮に起因する問題として位置付けるのではなく、そこから派生する複合的困難も念頭に置いたうえで総合的な取り組みを行うことが示されている。具体的には、教育支援、生活支援、保護者への就労支援、経済的支援、さらには調査研究において、国及び地方公共団体が必要な施策を講じていく、としている。教育面での支援として、複数の各自治体では、スクールソーシャルワークによる家庭訪問の実施、学力保障のための土曜教室の実施が行われている（柏木・仲田・編 2017）。今後は、同法律に基づき、教育支援、生活支援、保護者への就労支援、経済的支援の各領域でつながりのある総合的な取り組みの推進、及び効果検証の進展が期待されるといえる。上記背景をふまえると、子どもの貧困問題に対する総合的な実践やその効果に関する研究知見の蓄積が待たれる。

そこで、本研究が着目するのが、子どもの貧困問題に対し、学校を起点とし、「(1) 教育（幼児教育から、初等・中等・高等教育、大学まで）」、「(2) 家族・地域」、「(3) 健康・医療」におけるサービスを有機的に結びつけた事業モデルを展開する米国ニューヨーク市ハーレム地区の Harlem Children's Zone（以下、HCZ）の実践である。HCZは、子どもの貧困の連鎖を断ち切ることを理念として掲げ、2002年に創設された非営利団体（NPO）である。ニューヨーク市ハーレム地区は、約6割の子どもが貧困家庭、母子世帯において生まれ、約半数の世帯が政府の食糧支援を受けるなど、深刻な子どもの貧困問題に直面している（HCZ 2014a）。こうした状況を打破するために、HCZでは、ハーレム地区の子どもだけでなく、保護者や地域住民をも対象として、無料でプログラムやサービスを提供する。当該事業モデルには、貧困家庭の子ども、保護者、地域住民がこうした機会を享受することで、子どもの貧困の連鎖を断ち切る上で意義のある変化をもたらす得るというHCZの信念が反映されている（Dryfoos 1994, p.12）。HCZは創設以来、サービス提供の範囲を拡大し続け、年間約27,000名以上の子どもや保護者に全21種類のプログラムを提供する（HCZ 2014b）。

創設者の Geoffrey Canada は、米国 Time 誌の「世界で最も影響力がある100人（2011年）」に選出されており（TIME 2011）、多くのメディアで取り上げられるなど注目度は高い。さらにHCZは、オバマ前大統領時代に打ち立てられた、「Promise Neighborhoods」とよばれる貧困対策に関する競争型教育補助金を享受する組織のモデルとなっている。HCZは、貧困家庭の子どもや家庭に特化してプログラムが提供されるが、このように、ある特定の子どもや家庭に特化してサービスを提供する場合、「ターゲット型プログラム（Targeted Programs）」と呼ばれ、制限を設けず地理的に利用可能なすべての子どもや家庭を対象とする「ユニバーサル型プログラム（Universal Programs）」と対比される（Stevens & English 2016）。HCZが、ターゲット型プログラムに位置付けられ、当該プログラムに公的財源が投じられている点も特徴の1つである。

## (2) 意義

本研究でHCZの実践を取り上げることは、以下の2点の意義があると考えられる。第1に、今後の日本の子どもの貧困対策における実践と調査研究への有益な示唆を提示することにある。前述の通り、日本では、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」において、総合的な取り組みを行い、また実践と調査研究を両輪で進めることが明記されている。そのため、HCZのような特徴をもつ実践を検証することで得られた知見は、日本の子どもの貧困対策に関する実践や調査研究に新たな視座をもたらすことが期待される。第2に、ターゲット型プログラムへ公的資金を投入することについての妥当性を判断する有益な基礎的資料と位置づく点である。HCZのようなターゲット型プログラムに多額の公的資金が投入されている点について、公平性の観点から考察することで、日本の子どもの貧困対策において、ターゲット型あるいはユニバーサル型のどちらの思想で実践を組み立てるかの政策判断において示唆をもたらすと考える。

## (3) 構成

本稿の構成は以下の通りである。まず、序論として、本研究の目的と背景、意義、及び構成について言及する。第2節で、分析課題を提示し、当該課題を検証するにあたっての理論的枠組みを示す。続いて、第3節で、分析

課題に対する研究手法について言及する。第4節では、分析課題に対し、分析結果を明示する。第5節においては、第4節の結果に基づき、考察を行う。最後に、結語として、本研究で得られたHCZの実践及び包括的教育機会に関する知見をもとに、今後の日本の子どもの貧困対策への示唆を提示するとともに、本研究の限界を示す。

## 2. 分析課題と理論的枠組み

### (1) 分析課題

HCZは、子どもの貧困の連鎖を断ち切ることを目的として包括的なサポートを行っている点において、これまでの子どもの貧困対策とは異なる(Tough 2009, p.307)。さらに、HCZの実践の成果が、実証研究や定量的な評価によって示されている点も特筆に値する。しかしながら、HCZがどのような課題を抱えているのかについての検討も必要である。例えば、HCZの運営には公的財源が投入されているが、ある特定の子どもを対象としている(ターゲット型プログラム)ため、公平性の観点からの検討が必要である。以上を踏まえて、本研究では、以下の3点を分析課題として提示する。分析課題1は、HCZの実践は、米国における子どもの貧困問題に対して、具体的にどのような目的で、どういった実践を行っており、それらがどういった成果を出しているか、またその一方で、どのような実践上の課題を抱えているのかを明らかにする。分析課題2では、HCZの実践は、米国の過去や現在の子どもの貧困対策と比べて、どのような相違点があるのかを明らかにする。分析課題3では、HCZのように、ターゲット型プログラムの子どもの貧困対策に対して、公的財源が投入されることについて、どのような課題があるのかを明らかにする。

### (2) 理論的枠組み

本研究では、上記3点の分析課題を検証するにあたり、「包括的教育機会(comprehensive educational opportunity)」という概念を理論的枠組みとして援用する。包括的教育機会の代表的な論者であるRebellによれば、包括的教育機会とは、学校内外における以下の12領域に関する機会を指す。(1) 質の高い幼児教育、(2) 厳格かつ挑戦的なカリキュラムと評価、(3) 質の高い教育指導、(4) 効果的で持続的な教育上のリーダーシップ、(5) 適切な学級規模、(6) 心身面の医療サービス、(7) 英語学習者への適切な学習支援、(8) 特別教育が必要な生徒への適切な学習支援、(9) 貧困層の子どもへの適切な学習支援、(10) 効果的な放課後・地域・夏期プログラム、(11) 効果的な保護者の関与と家庭支援、(12) 人種の面や経済面で多様性のある学校づくりを促す(Rebell 2007, pp.259-260)。貧困を起因とする学力格差を是正するためには、教育の機会の提供だけを踏まえるのではなく、学校内外における教育の提供や医療サービスを含めた包括的な機会の提供が必要である。そして、この包括的教育機会が貧困家庭の子どもに提供されれば、入学前の準備状況(School Readiness)を改善することが可能となり、また入学後に中途退学することなく卒業できる可能性が高まることが期待される(Rebell 2012)。さらに、この包括的教育機会にアクセスできることは、法的な権利として捉えられるべきであり、長期的な視点に立てば、包括的教育機会が提供されることによって、医療費の削減や犯罪に関連する費用のコストなどの利益がもたらされることが期待されている(Rebell & Wolff 2012)。

また、本研究では、「子どもの貧困」を「子どもが経済的困窮の状態におかれ、発達の諸段階における様々な機会が奪われた結果、人生全体に影響をもたらすほどの深刻な不利を負ってしまうこと」(秋田・小西・菅原・編 2016, p.30)と定義づけ、経済的困窮から派生して生じる複合的困難を包含した概念として使用する。これらの複合的困難は、貧困家庭の子どもの進学や就職における選択肢を狭め、学習・教育機会・ライフチャンス上の制約となりうる。さらには、こうした不利な状況が、大人になって結婚・出産後も続くことで、次世代の子どもにまで貧困が続いてしまう恐れがある。本研究で用いる「子どもの貧困の連鎖」とは、こうした子どもの貧困の世代間再生産という意味合いで使用される。

## 3. 方法

本研究では、分析課題を明らかにする上で、文献レビューを手法として用いる。レビューにおいては、(1) HCZ のホームページにあるプログラムに関する説明、(2) HCZ が発行する各種出版物（「Biennial Reports」, 「Annual Highlights of Achievements」, 「A Look at HCZ Programs」, 「Sharing the HCZ Model」, 「External Assessments and Reports」, 「Audited Financial Statements」), (3) HCZ の実践を5年にわたり検証した Paul Tough の著書 *Whatever It Takes*, (4) 海外の学術雑誌に掲載された HCZ や包括的教育機会に関する論文、(5) その他、HCZ に関する連邦教育省、NY 州教育省、メディア掲載記事等を対象とする。文献レビューを手法として用いる理由について、日本において、包括的教育機会や HCZ に関する研究は、管見の限りその蓄積が行われておらず、まずはこれらの概念や実践に関する全体像を把握することが不可欠であると考えた。当該目的に照らせば、既に米国内で豊富な研究蓄積のあるこれらの概念や実践について整理、検討を行うという方法が妥当であると考え、本研究では文献レビューを手法として用いた。

## 4. 分析結果

### (1) HCZ の目的、特徴、成果、課題

#### 1) HCZ の目的、特徴、成果

まずは、分析課題1に基づき、HCZ の目的、特徴、成果を整理する。HCZ は、子どもの貧困の連鎖を断ち切ることを理念として掲げ、米国ニューヨーク市ハーレム地区で活動を行う非営利団体（NPO）である。創設者の Geoffrey Canada は、自身がニューヨーク市ブロンクス区の貧しい地域で生まれ育ち、困難な環境の中、ボウデン大学で学士号を、ハーバード大学院で修士号を取得したアフリカ系アメリカ人である（HCZ 2020）。HCZ の前身は、1970年に設立された、ニューヨーク市で「子どもたちとその家族のためのリードレン・センター」と呼ばれる、若者を対象とした放課後学習サポート、無断欠席防止、ティーンエイジャー向け反暴力教育などを提供する NPO である（HCZ 2014b, p.9）。当時、その理事長を務めていた Canada は、当該 NPO での経験から、経済的貧困から派生する複合的な困難に打ち勝つためのプログラムを構想した。具体的には、子どもたちが大学を卒業し、生産的で、自立した大人になるうえで必要なサポートを提供するというコンセプトに則り、HCZ のプログラムを打ち立てた（Tough 2009, pp.3-22）。この一貫した包括的なサポートは「パイプライン」とよばれ、全 21 種類のプログラムが提供されている（図 1 参照）。

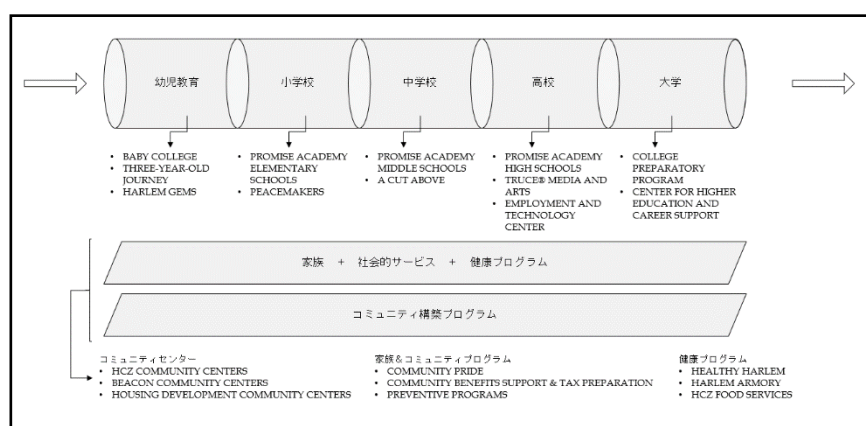


図 1. HCZ のパイプラインとプログラム

注 HCZ (2014b, p.5) 及び HCZ(2020)をもとに筆者作成。

なお、HCZの全プログラムは、以下の基準に適合するよう構成されている。(1) コミュニティの文化を明確に変えるために、近隣全体に対して包括的かつ大規模にサービスを提供することで、転換点を作り出す、(2) 出生から大学までの切れ目のない支援において最善のプログラムを提供することで、その成果を最大化する、(3) 子どもたちの成功につながる環境づくりのために、住民、関係機関、および利害関係者の間にコミュニティを構築する、(4) プログラムの成果を評価し、リアルタイムのデータを管理者に提供することで、サービス強化に努める、(5) 情熱、説明責任、リーダーシップ、およびチームワークに根ざした組織文化を醸成する (HCZ 2014b, p.11)。全 21 のプログラムの概要は表 1 の通りである。

表 1. Harlem Children's Zone の全プログラムの概要

領域・名称	対象	特徴
①【幼児教育】 Baby College	0～3 歳の 保護者	9 週間のプログラムで、土曜日に開催。ワークショップや家庭訪問を通じた、子どもの年齢や発達段階に応じた知識（脳の発達、しつけ、健康や栄養、安全等）の獲得を目的としている
②【幼児教育】 Three Year Old Journey	3 歳児と 保護者	12 週間のプログラムで、土曜日に開催。保護者は、言語発達促進のためのしつけや発達段階に応じた活動を学ぶ。児童は、社交スキルの学習、歌や作品作り、読み聞かせ等を楽しむ
③【幼児教育】 Harlem Gems	4 歳児	1 年間、終日の Pre-K プログラム。1 クラスに 5 名のスタッフが付き、児童：スタッフが 4:1 と、個々の児童に関心が配れる体制。早期のリテラシースキルの習得を目的とした、英語、フランス語、スペイン語の学習、算数、理科、社会、美術等の学習、運動、健康、栄養を学ぶ
④【小学校～高校】 Promise Academy チャータースクール	小学生 ～ 高校生	抽選により参加を許可された児童及びその保護者は、質の高い教育を享受できるだけでなく、カウンセリング、福利厚生支援、その他の社会サービス等、HCZ の包括的な支援のネットワークにアクセス可能。学力面だけでなく、運動、芸術、非認知能力の獲得を目指した活動、さらには食事の提供、医療・歯科・心理的ケアの提供などが行われる
⑤【小学校・課外】 Peacemakers	小学生	放課後プログラムやサマーキャンプを提供。学業の支援だけでなく、運動（サッカー・フットボール等）、園芸、遊び（チェス等）等の活動を通じて、子どもたちの成長を支援する
⑥【中学校・課外】 A Cut Above	中学生	放課後、週末、夏期プログラムを提供。高校入学に向けた学習や情報収集、入学、奨学金申請等の支援を行う。中学生が直面する学力面、社会的・心理的な問題の解決を促す支援。芸術、文化、健康、陸上競技、レクリエーション等を通じた、学校教育の補完を行う
⑦【高校・課外】 TRUCE Media&Arts	高校生	演劇、ファッションデザイン、ジャーナリズム、グラフィックデザイン、映画、音楽制作など、幅広い芸術分野での実践的な体験学習や当該分野での大学進学サポートを行う
⑧【高校・課外】 Employment and Technology Center	高校生	放課後と夏期の間、プログラミング活動と芸術活動の支援を行う。多数のコンピューターを装備し、プログラミング技術を活用した芸術活動（ロボット工学、デザイン、ビデオ制作等）を促進。料理や運動に関するワークショップを通じて、健康面のサポートも行う
⑨【大学】 College Preparatory Program	高校生	大学進学準備に関して、1 対 1 の個別指導、SAT 等の入試の準備、エッセイの準備、奨学金の申請等を支援。各自の状況に合わせて、個別具体的な行動計画を立案し、大学進学で直面しうる様々な問題に対して、関係者と協力して支援を行う
⑩【大学】 Center for Higher Education and Career Support	大学生	HCZ 出身の大学生が、無事に大学を卒業し就職できるよう、アドバイザーが個別に支援。各学生の長期的なキャリア目標にあわせた、大学のサポートやリソースの特定、教授等との連携や、インターンシップ参加の支援、面接対応、大学院進学計画等の支援を行う
⑪【コミュニティ】 Community Center	地域 住民	放課後、夜、週末のプログラムを提供する拠点となっている
⑫【家族】 Community Pride など	地域 住民	地域住民間のネットワークを強化し、地域の問題に対処するための取り組み。地域住民の抱える雇用、住宅、安全、税金、法的な懸念等に対する支援を提供する
⑬【健康】 Healthy Harlem など	地域 住民	地域住民やその子どもたちが、生涯にわたる健康的な運動習慣・食習慣を身につけられるよう支援。HCZ のチャータースクールに通う生徒には、朝食、昼食、軽食を提供する

注 HCZ (2014b, pp.23-28) 及び HCZ(2020)をもとに筆者作成。

ここで、前述した Rebell (2007) の提唱する包括的教育機会の理論的枠組み (12 領域) に基づき、HCZ の提供プログラムの概要をみると、(1) 質の高い幼児教育プログラム (幼児教育において3つの連続したプログラムを提供)、(4) 効果的で持続的な教育上のリーダーシップ (幼児教育～大学までの各教育段階で一貫したプログラム提供)、(9) 貧困層の子どもへの適切な学習支援 (HCZ は、約 6 割が貧困家庭にあるハーレム地区の子どもがメインターゲット)、(10) 効果的な放課後・地域・夏期プログラム (チャータースクールの運営だけでなく、放課後・地域・夏期プログラムが充実)、(11) 効果的な保護者の関与と家庭支援 (各プログラムにおいて、保護者自身が参加できるワークショップ等の機会を提供、また医療・食事・税金還付等のバラエティーに富む家庭支援サービスを提供) 等、まさに包括的教育機会が実践として行われているといえる。

全プログラムのうち、その中核をなすのが、初等教育から高等教育における Promise Academy K12 Charter School というチャータースクールの運営である (概要は表 1④を参照)。チャータースクールとは、州の認証機関より設立を許可され、公的な資金援助を受けながら、伝統的な公立学校と比較して緩やかな規制のもと運営される新しいタイプの公立学校である。1990 年代初頭にミネソタ州において法整備され、初めて創設された (山下 2018)。米国では、2017-2018 年時点で、全公立学校の約 7% に相当する 7,200 校のチャータースクールが存在しているが、HCZ が設立された 2002 年当時は、チャータースクールはまだ珍しい存在であり、全公立学校の 2%、全国に 2,000 校ほどしかなかった (U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 2020)。HCZ の学校を、伝統的な公立学校ではなく、チャータースクールとして運用することになった経緯として、(1) チャータースクールは、公的資金を投じて設立されながらも、地域の教育委員会から独立した機関として、直接管理されることなく、柔軟に運営が可能であるという点、(2) 仮に公立学校として設立し、地域の教育委員会と Canada が運営する NPO との共同運営体制とするには、保護者、校長、教員の賛同を取り付けるための時間が果てしなくかかる可能性があった点にある (Tough 2009, pp.6-8)。こうして、HCZ は当時珍しい存在であったチャータースクールとして Promise Academy を設立した。

HCZ が子どもの貧困対策として脚光をあびる契機となったのが、オバマ前大統領が 2008 年の米国大統領選挙で掲げた都市部の貧困に対処するモデルとして HCZ に言及したことにある。オバマ前大統領は、貧困が引き起こす失業、暴力、荒廃した学校、崩壊した家庭等は、コミュニティ全体で解決に向けて取り組む必要があり、HCZ をモデルとして見習いたいと言及した (Tough 2009, pp.298-299)。その後、オバマ前大統領は、2010 年より「Promise Neighborhoods」とよばれる、貧困問題に取り組む NPO、高等教育機関、インディアン部族を対象とした競争型教育補助金制度を整備した。5 年間にわたり最大 3,000 万ドルの補助金を受け取ることができ、「政府の効果及び業績に関する法律 (Government Performance and Results Act)」に基づく指標で成果が測られる (Sharon, Heather, & Meghan 2019)。当該制度により、表 2 に示したように、HCZ をモデルに、地域に根差し、子ども、家庭、地域を対象に一貫した子どもの貧困対策の支援を行う組織に対し、2010 年～2016 年にわたり、多額の補助金が政府より支給された (U.S. Department of Education 2020)。

表 2. Promise Neighborhoods (米国連邦政府による競争型教育補助金制度) の支給状況

年度	新たに補助金を獲得した組織数	新たに補助金を獲得した組織への支給額計	継続して補助金を獲得した組織への支給額計
2016	6	\$30,000,000	\$37,059,000
2015	0	\$0	\$56,754,000
2014	0	\$0	\$56,754,000
2013	0	\$0	\$56,754,000
2012	17	\$59,900,000	\$25,900,000
2011	20	\$29,940,000	\$0
2010	21	\$10,000,000	\$0

注 U.S. Department of Education (2020) の Awards (獲得件数) 及び Funding Status (支給額) をもとに筆者作成。

なお、HCZ の運営費（2019 年度）は、収入が約 1.1 億ドルとなっており、内訳は、民間からの助成金および寄付金が 84%、政府からの補助金が 9%、その他 7%となっている。また、支出は約 1 億ドルであり、内訳は、幼児教育プログラム 14%、義務教育プログラム 53%、大学準備プログラム 10%、その他 23%となっている（HCZ 2019）。

では、HCZ の実践は、具体的にどのような特徴があり、どのような成果をもたらしているのだろうか。Rebell (2007) の包括的教育機会の概念に基づき、実践の具体的特徴と成果を整理したものが、表 3 である。HCZ の成果に関する研究で最も有名なものが、経済学の立場から実証した Dobbie と Fryer の研究である（表 3 (4) を参照）。Dobbie & Fryer (2011) によると、HCZ のチャータースクールである Promise Academy の取り組みが、当該学校に通う学生の学力向上に寄与しており、その成果は、白人と黒人の間の学力格差を解消するのに足る成果であると結論づけた。そもそも白人と黒人間の学力格差、あるいは社会階層間の学力格差は、既に 2 歳児の頃から生じており、小学校入学時点で、標準偏差で 0.64SD 分（算数）、0.40SD 分（国語）の差があること、さらに、17 歳の黒人の読解力や読み書きの平均的なレベルは、13 歳の白人の平均的なレベルに該当することが先行研究から明らかとなっていた。Promise Academy の実践が、こうした人種間の学力格差に寄与するか、ということが彼らの主な研究関心であった。そこで、Dobbie と Fryer は、リサーチデザインとして、HCZ のチャータースクールへの入学に伴う無作為の抽選を利用し、(1) 抽選により入学を許可された者、(2) 抽選により入学できなかった者の、準実験デザインによる検証を行った。さらに、HCZ が提供する地域向けプログラムの影響ではなく、Promise Academy 学校独自の効果であるかを検証するために、(1) ハーレム地区に住み、入学資格がある者と (2) ハーレム地区に住むが入学資格がない者、また調査した年（小学校 2004～2005 年の抽選による入学者、中学校 2005～2006 年の抽選による入学者）の効果をコントロールする目的で、(1) ハーレム地区に住む生徒と、(2) ハーレム地区外に住む生徒の比較を行った。その結果、Promise Academy 学校独自の効果として、小学校の算数と国語、中学校の数学において、生徒の学力向上が見られ、当該効果が人種間の学力格差是正に値するものであったという。

こうした教育効果だけでなく、たとえば表 3 (6) 心身面の医療サービス、表 3 (11) 保護者の関与と家庭支援といった点でも成果が確認できる。このように、子どもの貧困の様々な複合的困難において成果が創出されている点は、HCZ の理念である「子どもの貧困の連鎖を断ち切る」ことに寄与しているといえよう。

## 2) HCZ の課題

これまで、HCZ の目的、特徴、成果について検証を行い、子どもの貧困の連鎖の解消に寄与しうることを明らかにした。では、こうした成果を創出している HCZ だが、どのような点が課題として挙げられるだろうか。第 1 に、運営費用が高額であるという点にある。Otterman (2010) によると、ニューヨーク市の一般的な公立学校の場合、生徒 1 人あたりの教育にかかる費用は約 7,000 ドル/年だが、Promise Academy の当該費用は約 16,000 ドル/年となっており、HCZ を全国的な教育モデルとすることの有効性について疑問が残る、と指摘している。しかしながら、Promise Academy に通う生徒の成績（2018～2019 年度の報告）を確認してみると、州の基準に到達する学力レベルを達成している生徒の割合は、数学が 71%と、市の平均 46%と比べて高く、国語に関しては 57%であり、数学ほどではないが、市の平均 47%を上回っている（NYC Department of Education 2020）。こうした結果が、HCZ の運営費用が他の公立学校と比べて高額であるのに値する成果といえるのか、費用便益の点で検証がなされる必要がある。

さらに、持続可能性という点でも課題が残る。HCZ の収入源の 84%は、民間からの助成金及び寄付で賄われている。HCZ のプログラムの中には、Baby College のように、民間からの助成金及び寄付のみで運営されているプログラムもある（HCZ 2014b, p.18）。こうした民間からの助成金や寄付金は、経済状況による影響を受け、削減されうる可能性がある。HCZ のステークホルダーたちに、HCZ が魅力的な寄付先であることを示すには、HCZ が重要視しているデータによる成果の提示が欠かせない。HCZ のすべてのプログラムは、データによる効果検証のプロセスが組み込まれているが、今後も民間からの多額の寄付を実現するためには、継続してデータによって成果が出ているということを示していかなければならない。

表 3. 包括的教育機会のフレームワークに基づく HCZ の特徴と成果

包括的教育機会	HCZ の特徴と成果
(1) 質の高い幼児教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Baby College には毎年 300 名強の保護者が参加し、2000 年以降計 6,059 名の保護者が参加。1,204 の家族が 2010 年から安定した状態にあり、里親制度を回避（2016 年時点）。参加者の 81% が、当該プログラム終了後も、週に 5 回以上の読み聞かせを実施（HCZ 2002; Hanson 2013）</li> <li>・Harlem Gems には毎年 240 名の子どもが参加、2002 年以降計 2,132 名の保護者が参加（2016 年時点）。参加者全員が、Pre-K Gems と呼ばれる就学前準備度（School Readiness）を測るテストで、準備ができていた状態を達成。米国全体の平均 84% と比べても高い数値（2016 年時点）</li> </ul>
(2) 厳格かつ挑戦的なカリキュラムと評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼児教育は、米国で最も有名な小児科医の 1 人である Brazelton の協力を得てプログラム開発</li> <li>・小学校～大学教育は、各学校段階での成長過程に合わせて、学力の基礎形成、及びグリッドや好奇心といった非認知能力の向上にも焦点をあてたカリキュラム構成。毎週／隔週ごとにテストを行うことで、生徒 1 人ひとりの進捗状況について、年間を通じて綿密に追跡し、状況にあわせた個別の指導や支援を提供。分析を専門で行うスタッフを 10 名配置し、600 以上の指標に基づいて進捗状況を把握。全プログラムは成果をデータに基づき評価され、教師や管理者は成果に対する説明責任を負う</li> </ul>
(3) 質の高い教育指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Promise Academy には、2,120 名の小～高校生が在籍（2016 年）。教師以外に、国語や算数のコーチ、ティーチングアシスタント、特別教育のコーディネーター、ガイダンスカウンセラー、ソーシャルワーカー、チューター、Student Advocates（生徒と 1 対 1 で、彼らの学力面の進捗状況を管理し、保護者、教師、他の関係者との調整役）等が配置され、生徒に一貫した教育指導を行える体制となっている</li> </ul>
(4) 効果的で持続的な教育上のリーダーシップ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小学校の算数と国語、中学校の数学において学力が向上（Dobbie &amp; Fryer 2011）。さらに、高校生の学力向上、留年等なくオンタイムでの高校卒業や大学入学へのプラスの効果。また、10 代での妊娠（女子学生）や、投獄（男子学生）といったリスク行動をとる割合が低いといった効果が確認された。一方で、自己申告ベースでの健康面にはプラスの効果はほとんど確認されず（Dobbie &amp; Fryer 2015）</li> <li>・大学入学者 861 名、大学入学率 97%。2011 年から計 700 名以上が大学卒業。入学から 6 年以内に大学を卒業した割合は 77.3% で、米国の平均 59.4% や、黒人の平均 39.5% と比べても高い（2017 年時点）</li> </ul>
(5) 適切な学級規模	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Harlem Gems は、1 クラスに 5 名のスタッフを配置し、児童：スタッフの割合が 4:1 となっている</li> <li>・Promise Academy は、各学校に、国語や算数のコーチ、各クラスに主担任と副担任を配置している</li> </ul>
(6) 心身面の医療サービス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・約 9,000 名の子どもが、HCZ の健康や栄養に関するプログラムを利用。毎年 140 万食が提供される</li> <li>・喘息症状の改善による学校欠席、通院回数の減少等の効果が見られた（Nicholas <i>et al.</i> 2005）</li> </ul>
(7) 英語学習者への適切な学習支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼児教育のプログラムは、英語だけでなく、フランス語やスペイン語によるクラスも実施</li> </ul>
(8) 特別教育が必要な生徒への適切な学習支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特別教育のコーディネーターを配置。Promise Academy の全生徒のうち 19% が、特別教育が必要</li> </ul>
(9) 貧困層の子どもへの適切な学習支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ハーレム地区に住む約 27,000 名の保護者や子どもが HCZ の活動に参加（2017 年時点）</li> </ul>
(10) 効果的な放課後・地域・夏期プログラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ハーレム地区の 4 つの公立小学校に通う 2,900 名の児童へ課外活動のプログラムを提供</li> <li>・TRUCE Media and Arts は、高校生向けのプログラムで、2005 年に Coming Up Taller 賞（若者向けの芸術・人文分野での目覚ましい活動への表彰）を受賞</li> <li>・課外活動へ参加した児童生徒は、公立学校 8,027 名、チャータースクール 2,120 名（2016 年時点）</li> </ul>
(11) 効果的な保護者の関与と家庭支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・約 3,000 世帯が税金の還付を適切に受け、計約 4.7 億円の税金還付を享受（2017 年時点）</li> <li>・約 1,200 世帯が里親制度の利用を回避（2017 年時点）</li> </ul>
(12) 人種の面や経済面で多様性のある学校づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Promise Academy には、黒人が 78%、ヒスパニック系が 19%、白人が 1%、英語が第 2 言語である生徒が 4%、特別教育が必要な生徒が 19% と、多様な生徒が在籍（2019 年）</li> </ul>

注 HCZ（2014b, pp.23-28）、HCZ(2020)、及び表中記載論文をもとに筆者作成。



さらに、HCZ が地域に根差した学校として機能するためには、保護者や地域住民の積極的な関与が欠かせない (Lubell 2011)。貧困家庭の子どもの保護者や地域住民は、彼ら自身が質の高い教育や医療等を享受していない。こうした保護者や地域住民の存在が、子どもの教育環境に影響を与える可能性があるため、彼らの積極的な関与を促す工夫が必要である。そこで、HCZ では、ハーレム地区に住む貧困家庭を職員が 1 軒 1 軒訪問し、HCZ の存在を周知する地道な取り組みを重ねているという (Tough 2009, p.9)。また、地域住民に対し、健康面でのサポートや税還付にかかる支援など、貧困にあえぐ住民が直面しやすい問題に対してのプログラムを提供している。こうした保護者や地域住民の積極的な関与を促す工夫や取り組みが、今後も HCZ が包括的教育機会として各プログラムが有機的につながり優れた成果を出すために欠かせないといえる。

## (2) 他の子どもの貧困対策との相違点

では、HCZ は、米国における子どもの貧困対策の他の実践と比較して、どのような違いがあるのだろうか。

米国において、連邦政府が提供する初の貧困家庭向けプログラムとして有名なのが、1965 年より開始された「ヘッドスタート・プログラム (Head Start Program ; 以後ヘッドスタート)」である (Kagan 2009)。ヘッドスタートは、貧困家庭の子どもに対し、教育、健康、栄養、社会的サービスといった多様かつ包括的なアプローチを行う前例のない画期的なプロジェクトと評されている (Cravens 1993)。ヘッドスタートは、1964 年 1 月に、ジョンソン元大統領が一般教書演説において「貧困との戦い (The War on Poverty)」という方針を打ち出したことに端を発する。1964 年の経済機会法 (Economic Opportunity Act of 1964) の制定により、ヘッドスタートの開始が認可された後、多様な領域の専門家 (教育学者、小児科医、心理学者など) が集められ (Pianta, Barnett, Justice, & Sheridan 2012)、以下の 3 点の特徴をもつプログラムが構築された。第 1 に、教育、健康、社会的サービスの領域と結びついた包括的なサービスであること、第 2 に、子どもと親双方の問題に焦点を当てること、第 3 に、初等教育プログラムと十分に統合されていることである (Cooke 1965)。当プログラムは、毎年 100 万人以上の子どもが参加しており (Office of Head Start 2019)、延べ 3,200 万人以上の子どもが参加するなど、貧困家庭の子どもに対する国の最大のプログラムとなっている (Zigler, Gilliam, & Jones 2006)。

ヘッドスタートの効果に対して、過去 40 年の間に数百の研究が実施されているが (Zigler, Gilliam, & Jones 2006)。ここでは、ヘッドスタートの効果検証に関する主要な 2 つの研究成果について紹介する。第 1 は、ヘッドスタートの初期の 20 年間の研究成果についてメタアナリシス<sup>注 3)</sup>を行った、McKey ら (1985) の研究知見である。McKey らは、ヘッドスタートに参加した子どもに関して、認知発達、社会的・情緒的発達、及び健康状態に関して、ポジティブな効果が見られたと報告している。しかしながら、長期的効果については、ヘッドスタートの参加者と非参加者の間に、認知発達、社会的・情緒的発達についての有意な差は確認されなかったという (McKey *et al.* 1985)。

第 2 の研究成果として、最も新しくかつ厳密な調査 (Pianta *et al.* 2012) とされる「2010 Head Start Impact Study (Administration for Children and Families 2010)」を取り上げる。主な研究成果は以下の通りである。まず、ヘッドスタートに参加したことで、プレスクールの経験及び就学準備に関する複数の側面においてプラスの影響が見られた。しかしながら、これらのプラスの効果は、対象者が 1 学年を終える頃にはわずかにしか確認されなくなった。これらの研究知見は、短期的効果は見られる一方、長期的効果はほぼ確認されなかったという点で、McKey ら (1985) の報告と一致する。

ヘッドスタートの開始以降、米国では、多様な形態の幼児教育プログラムが誕生した。ペリー幼児教育プログラム (Perry Preschool Program)、アベセダリアン・プロジェクト (Abecedarian Project)、シカゴ親子センター・プログラム (Chicago Child Parent Center Program) 等である。これらのプログラムは、幼児教育に限定されており、幼児教育から大学に至るまでの長期間にわたって支援する HCZ とは異なっている。Canada 自身も、HCZ 創設の際に、これらの幼児教育が限定的な効果に終わってしまっていること、すなわち、貧困家庭の子どもに対し限定的な期間だけ手を差し伸べたとしても、その成果は数年後には劣悪な教育現場・生活環境で過ごすことにより帳消しになることを危惧していた (Tough 2009)、と報告されている。

前述の通り、HCZ の中核をなすプログラムが、Promise Academy と呼ばれるチャータースクールである。こ

のチャータースクールに分類される学校で、斬新かつ革新的な教育により、学力格差の是正に寄与していると評されているのが、Knowledge is Power Program (KIPP) である (Tough 2009, p.8)。KIPP は、大学入学や卒業、その後社会に出た後の活躍を見据えて、生徒の知識、スキル、性格、習慣等を向上させることを目的として、1994年に創設されたチャータースクールである。現在、255校のKIPPが存在し、10万人以上の生徒が在籍している。KIPPの特徴として、生徒の多くが貧困層やマイノリティに該当するという点である。全生徒のうち、95%がアフリカ系アメリカ人もしくはラテン系の人種であり、88%が、連邦政府から提供される無料もしくは減額された昼食の利用権利のある低所得層の家庭に属している。また、11%が特別教育を必要とし、17%が英語を主言語としないマイノリティの生徒となっている。なお、KIPPへの入学は、全てくじで決まることになっている (KIPP 2020)。

KIPPの成果は、Mathematica Policy Research という、連邦政府から5年間の補助金を受けたKIPP財団が委託した研究機関により、実証研究がなされている。KIPPへの入学がくじにより決まることから、実験デザインもしくは準実験デザインにより、(1) くじによってKIPPに入学できた生徒と、(2-1) くじが外れてKIPP入学できなかった生徒 (= 実験デザイン)、もしくは (2-2) KIPPに入学できた生徒と、人口統計学的な属性及び学力が類似するKIPPを受験していない同学年の生徒 (= 準実験デザイン) の比較による検証が行われた。その結果、小学校で国語と算数、中学校で国語、数学、理科、社会で、生徒の学力向上が確認された。また、高校では、中学からKIPPに在籍し高校に上がった生徒においては、学力向上は確認されなかったが、高校で初めてKIPPに入学した生徒においては、成績の向上が確認されたと報告されている (Tuttle *et al.* 2015)。

HCZのチャータースクールであるPromise AcademyとKIPPは、貧困層の子どもを対象に、学力向上に寄与すべく活動している点、また成果が実証されている点は共通している。その一方で、KIPPは、基本的に小・中・高校が中心となっており、一部の学校のみ、幼児教育までサービスを拡大したにすぎないという (Tough 2009, pp.224-225)。したがって、幼児教育から大学まで一連のパイプラインを築き、大学進学・卒業を目指すHCZとはアプローチの仕方が異なっている。また、KIPPは、HCZのように、保護者や地域住民までを含め、教育以外の家族・健康・コミュニティ構築を目的としたプログラム提供を行っていないという点も異なっている。

### (3) ターゲット型プログラムとしての課題

HCZの包括的教育サービスは、サービスの需給を規模する全世界ではなく、貧困家庭を対象として提供されている。このように、利用者に関して制限を設けているプログラムは、「ターゲット型プログラム (Targeted Programs)」とよばれ、制限を設けず地理的に利用可能なすべての子どもを対象とする「ユニバーサル型プログラム (Universal Programs)」と対比される (Stevens & English 2016)。このターゲット型とユニバーサル型のどちらを重視して貧困対策を行っていくかという点は、「公平性 (equity)」と「平等性 (equality)」のどちらを希求するか、という問題でもある。両者は関連しているものの、概念的には異なっている (Consultative Group on Early Childhood Care and Development 2016, p.14)。公平性の概念は、個人の必要性 (ニーズ) に応じて社会の資源やサービスが分配されるべきであるという考えを含意する (Jones 2009)。特に、「個人のニーズのレベルに応じて」という部分が重要である。貧困家庭の子どもは、裕福な家庭と比べて、質の高い幼児教育の機会にアクセスできる可能性が低い。したがって、公平性の観点からは、貧困家庭に、より多くの社会資源やサービスを分配することになる。これは、貧困の家庭かどうかに関係なく、すべての子どもに同量・同質の資源・サービスの分配を原則とする平等性の概念とは明確に異なる。

また、子どもたちの間に生じる格差について、公平性の観点から論じることは重要である。大人と違い、子どもは、直面する社会経済的状況に対して自身の力の及ぶ範囲は限られているため、結果の差異を、子どもたちの間の格差を正当化する当然の根拠として考えることはできない。さらに、子ども時代の経験は将来にわたり影響を及ぼす恐れがあり、かつこの格差が世代を超えて継続する可能性もある (ユニセフ・イノチェンティ研究所 2016)。上記の理由より、子どもの貧困対策については、公平性の観点から検討を加える必要がある。

HCZでは、先述の通り、収入の約1割を政府からの補助金によって賄っている。こうしたターゲット型プログラムによる包括的教育機会の提供への公的資金投入が、米国において受け入れられてきたのはなぜだろうか。この点について、米国における子どもの貧困対策においては、Labareeが提唱する米国における公教育の3つの目標

のうち、特に民主的平等の目的及び社会的効率を希求しており、包括的教育サービスは、公共財 (public goods) としてみなされている可能性を指摘したい。Labaree (1997)によると、米国の公教育が、(1) 民主的平等 (democratic equality)、(2) 社会的効率 (social efficiency)、(3) 社会移動 (social mobility) の3つの目標を包摂するものとして発展してきた。(1) 民主的平等は、公教育の役割を、すべての子どもが市民としての責任を全うできるよう、適切な方法かつ公平な介入によって育てるという点に求める。こうした側面から、民主的平等は、公教育を公共財としてみなす。同じく公教育を公共財として捉えるのが、(2) 社会的効率の立場である。社会的効率は、社会における経済的な成功は、各人の能力に依存するとの前提から、子どもが社会における経済的な役割 (納税者) を全うできるよう育てることを強調する。その一方で、公教育を私的財 (private goods) の視点から捉えるのが、(3) 社会移動である。社会移動は、公教育が、各個人の生徒がより望ましい社会的地位を得るための競争上の優位性を与えるためだけのものとして機能するという見方である。当該 Labaree の理論的枠組みを援用すれば、HCZ のような、貧困家庭を対象とした包括的教育機会を提供する事業モデルは、民主的平等及び社会的効率を追求する機能として構築されてきた可能性が指摘できる。すなわち、貧困に起因する様々な社会的要因によって、子どもたちが、市民としての責任を全うできなくなるようなことが起こらないよう適切な介入を行い、将来的には社会における経済的な役割を果たし、納税者として社会への還元につながるというわけである。こうした側面から、学校教育を中心に据える HCZ がより公共財的性質を帯び、政府が公的財源を投入することへの支持につながったのではないかと推察する。

また、米国では、子どもの貧困対策に関するターゲット型プログラムの効果や費用便益に関する実証研究の蓄積がさかんになされている。米国における子どもの貧困問題に起因して生じる経済的コストを試算した McLaughlin & Rank (2018) によると、2015年時点の米国の子どもの貧困に起因する年間の経済的コスト (機会費用と社会的損害) は、1.03兆ドルにものぼり、この額は、米国の国内総生産の5.4%にあたるという。具体的には、収入の減少 (2,940億ドル)、路上犯罪による被害 (2,006億ドル)、医療 (1,921億ドル)、矯正と犯罪抑止 (1,225億ドル)、子どものホームレス (969億ドル)、投獄の社会的コスト (832億ドル)、子どもの虐待 (405億ドル) の総計により算出されており、子どもの貧困が米国の社会・経済に深刻な影響を及ぼし得るといえる。さらに、同研究では、子どもの貧困対策に700億ドル投資することで、5,150億ドルの経済的コストの抑制につながると指摘している (つまり、1ドル投資することで、約7ドルの経済的コストの抑制につながる)。

加えて、包括的教育機会の重要性を裏付けるような実証研究の蓄積がある。例えば、幼児教育に関しては、貧困家庭に対して、質の高い幼児教育の機会を提供することが重要であり、質の高いスタッフの確保やスタッフ一人当たりの子どもの比率を小さくすること、そして、看護師が自宅を訪問することが重要であると指摘されている (Rothstein 2004)。医療・健康においては、貧困家庭の子どもほど、視力、聴力、口腔衛生、喘息、出生体重、栄養面で問題を抱えやすく、さらに、こうした問題が、子どもの学習態度やIQ、認知・非認知能力の面で悪影響を及ぼすことが指摘されている。質の高い医療サービスを受け難い貧困家庭に対して、学校や地域をベースとした医療・健康支援の重要性が確認されている (Basch 2011)。課外活動に関しては、認知能力だけでなく、非認知能力を高める効果が認められており、貧困家庭においても、学力に関する活動に加えて、美術、音楽、ドラマ、ダンス、体育等への活動の参加機会が与えられることが必要であるという (Rothstein 2004)。また、課外活動は、良好な友好関係の構築や、コミュニティとのつながりにも効果があることが指摘されている (Lubell 2011)。もちろん、包括的教育機会の提供には、多額の時間的・金銭的投資が必要となるが、貧困家庭の子どもや家庭への介入による効果は、それらの介入に必要な投資額を上回ることが明らかとなっている (Belfield, Hollands, & Levin 2011; McLaughlin & Rank 2018)。こうした実証研究の蓄積が、政策決定にエビデンスベースが希求される今日の状況において、子どもの貧困対策におけるターゲット型プログラムへの公的資金投入を正当化するための強力な材料として寄与した可能性があることを指摘しておきたい。

## 5. 結語

### (1) 得られた知見のまとめ

本研究の目的は、米国における子どもの貧困対策として、学校を起点とした「包括的教育機会 (comprehensive educational opportunity)」の実践の意義と課題を明らかにすることであった。そこで、子どもの貧困問題に対し、学校を起点とし、「(1) 教育 (幼児教育から、初等・中等・高等教育、大学まで)」、「(2) 家族・地域」、「(3) 健康・医療」におけるサービスを有機的に結びつけた事業モデルを展開する米国ニューヨーク市ハーレム地区の Harlem Children's Zone の実践に着目し、検証することとした。以下の3点の分析課題、「子どもの貧困問題に対する HCZ の目的、特徴、成果、課題」、「米国の他の子どもの貧困対策との相違点」、「ターゲット型プログラムに公的財源が投入されることへの課題」を設定し、文献レビューの手法を用いて分析を行った。

分析課題1に関して、HCZは、子どもの貧困の連鎖を断ち切る、すなわち、子どもの貧困の再生産という問題の解決にむけて、ニューヨーク市ハーレム地区という子どもの約6割が貧困家庭である地域に根差して、2000年代初頭より実践を行ってきた。その実践内容は、米国の他の子どもの貧困対策と比較してもユニークである。第1に、HCZは、「パイプライン」と称される、学校を拠点とし、幼児教育から大学教育まで一貫した教育、および、保護者や地域住民も包摂して、社会的サービス、健康・医療、コミュニティ構築といった面で包括的なプログラムを提供している。本研究では、各プログラムの特徴を、Rebellの提唱する包括的教育機会の枠組みを援用して分析を行った。Rebell(2007)によれば、包括的教育機会とは、学校内外において以下の12領域に関する機会である。(1) 質の高い幼児教育、(2) 厳格かつ挑戦的なカリキュラムと評価、(3) 質の高い教育指導、(4) 効果的で持続的な教育上のリーダーシップ、(5) 適切な学級規模、(6) 心身面の医療サービス、(7) 英語学習者への適切な学習支援、(8) 特別教育が必要な生徒への適切な学習支援、(9) 貧困層の子どもへの適切な学習支援、(10) 放課後・地域・夏期プログラム、(11) 保護者の関与と家庭支援、(12) 人種の面や経済面で多様性のある学校づくりを促す、という点に特徴があった(pp.259-260)。HCZのプログラムは、まさに当該12の領域において、学校を起点とした実践が行われていることが明らかとなった。また、HCZの実践は、定量的研究によって、成果が実証されている。成果に関する分析においても、包括的教育機会の枠組みに基づいて検証した結果、Dobbie & Fryerによる研究をはじめとし、学校教育、課外活動、家族・健康・コミュニティの各領域において、多様な成果が確認された。

その一方で、運用においては課題も散見された。まず、運用費用が高額であるという点である。HCZの学生1人あたりにかかる費用は、他のNY市の学区の学生と比べてはるかに高いものの、国語の成績は、市の平均と比べても大きく成果が上がっているとはいえ、費用便益の面からの更なる検証が必要と思われる。また、HCZの収入源の84%は、民間からの助成金及び寄付で賄われていることから、経済状況によって影響を受ける可能性があり、不景気により助成金や寄付金の打ち切りという事態になった場合に、持続的なプログラム運営を困難にするリスクをはらんでいる。さらには、保護者や地域住民の巻き込みも鍵となる。HCZでは、既にいくつかの取り組みが行われているものの、更なる取り組みの強化が必要かどうか、という実践上の課題においても、今後の検証が待たれることを指摘したい。

分析課題2に関して、このような特徴をもつHCZは、これまで米国が行ってきた子どもの貧困対策の実践、たとえば、ヘッドスタート・プログラムに代表されるような幼児期に特化した包括的な教育機会の提供と比較して、対象者により長期間、持続的なサービス提供を行っている点が異なっている。また、KIPPをはじめとしたチャータースクールのように、主に義務教育段階への学校教育を行っている組織と比較しても、単に学校教育による学力向上だけを効果として狙うのではなく、その対象者を取り巻く保護者の教育・しつけ、健康・医療、地域住民との関わりをも対象として、より幅広い範囲でプログラムを提供している点にも特徴がある。このように、他の子どもの貧困対策における実践と比較することによって、HCZがいかに包括的教育機会を実践に落とし込んで、貧困家庭の子どもたちや保護者に提供しようとしているか、その独自性がより明確になったといえる。

分析課題3に関して、本研究では、HCZのようなターゲット型プログラムに対して公的資金が投入される点について、公平性の観点から論じた。Labaree(1997)が提唱する米国における公教育に関する理論を援用し、HCZのような貧困家庭を対象とした包括的教育機会を提供する事業モデルは、民主的平等及び社会的効率を追求する機能として構築されてきた可能性を指摘した。すなわち、貧困に起因する様々な社会的要因によって、子どもたちが、市民としての責任を全うできなくなるようなことが起こらないよう適切な介入を行い(=民主的平等)、将来的

には社会における経済的な役割を果たし、納税者として社会への還元につながること（＝社会的効率）を企図している。このことから、学校を起点とした HCZ の実践に対し、そこでの学校の公教育として提供される包括的教育機会が、公共財としてみなされており、公的資金の投入を可能にしたのではないかと考える。さらに、米国では包括的教育機会に関する様々な定量的な実証研究の蓄積がさかんに行われており、こうした実証研究の知見が、HCZ への公的資金の投入を後押しする役割を果たした可能性があることを指摘した。

## (2) 示唆

ここでは、得られた知見に基づき、今後の日本の子どもの貧困対策における実践に対する示唆を提示したい。日本では、深刻化する子どもの貧困問題に対して、「子どもの貧困対策の推進に関する法律（2013 年制定）」に基づき、教育支援、生活支援、保護者への就労支援、経済的支援における総合的な取り組み、及びその効果検証に関する調査研究の両輪で対策を行っていくことが示されている。これらは、米国において、HCZ をモデルとした包括的教育機会の実践を通じて、子どもの貧困問題を解決していこうとする方向性と共通している。また HCZ のように、ある特定の対象（＝貧困家庭の子どもや保護者）に限定してプログラムに対して公的資金を投じて子どもの貧困対策を実施している実態は、例えば日本の少人数学級の実施のように子ども全員を対象とする政策実施によって、示唆的といえる。

HCZ の特徴の 1 つが、学校を起点とした実践を行っている点について、その理由に関する筆者の見解を示したい。本研究では、他の子どもの貧困対策として、ペリープログラムに代表されるような幼児教育プログラムの効果について言及した。その結果、当該プログラムの長期的効果はほぼ確認されなかったという点に鑑みても、子どもの貧困問題、世代間の貧困の連鎖という問題が、いかに根深く、ある特定の領域だけの解決を図っても限定的な効果しか得られないか、ということがうかがえる。そこで、学校教育が、貧困状態におかれる子どもに対して、長期間にわたりそれらの子どもと関わり、その解決にむけた機会を提供できる場として機能し得る。また、対象の子どもが普段生活する地域コミュニティ自体の改善も不可欠であるという点で、学校が、地域コミュニティのハブとなる役割を果たし、地域コミュニティへの影響をもたらし得る。したがって、日本における子どもの貧困対策の推進においても、各領域にまたがる様々な実践を、いかに有機的につなげて、成果を最大化していくか、という点において、その結節点となる拠り所を学校に求めることの有効性を、本研究の結語として、提唱しておきたい。

## (3) 今後の課題

最後に、本研究の限界と今後の課題を挙げておく。本研究は、文献レビューを手法として用いている。そのため、たとえば、Promise Academy の学校教育の実践として、具体的にどのような点が特徴的なのか、それは他のチャータースクールや公立学校と比べて、子どもの貧困対策としてどういった効果・課題があるのかといったことを、実際に学校教育現場の観察により分析できていない。そのため、上記で示した実践的示唆において、さらに具体性、説得性を増すためには、現地でのフィールド調査が必要と思われる。さらに、本研究では、HCZ の課題として、持続可能性について指摘した。HCZ は 2002 年に設立され、2020 年現在で設立 18 年目である。HCZ の包括的な教育機会を提供するプログラムが、今後も持続的に継続して運用可能であるかは、今後、更なる検証を加えていく必要がある。

## 註

- 1) 相対的貧困率とは、一定基準（貧困線；世帯の可処分所得〔収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入〕を世帯人数の平方根で割って調整した所得である等価可処分所得の中央値の半分の額）を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合を指す(厚生労働省 2016)。
- 2) 相対的所得ギャップとは、標準的な所得の世帯（17 歳以下の子どもをもつ世帯の可処分所得で中央値にあたる世帯）と比較した際に、最貧困層（可処分所得で所得階層の下位 10% 目にあたる世帯）との所得の格差を示したものである(ユニセフ・イノチェンティ研究所 2016)。
- 3) メタアナリシスとは、同一のテーマについて行われた複数の研究結果を統計的な方法を用いて統合することを指す（山田・

井上 2012, p.1)

## 参考文献

- 赤林英夫・直井道生・敷島千鶴（編）（2016）.『学力・心理・家庭環境の経済分析—全国小中学生の追跡調査から見えてきたもの』有斐閣.
- 秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ（編）（2016）.『貧困と保育—社会と福祉につなぎ、希望をつむぐ』かもがわ出版.
- 阿部彩（2008）.『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波書店.
- 柏木智子・仲田康一（編）（2017）.『子どもの貧困・不利・困難を越える学校—行政・地域と学校がつながって実現する子ども支援』学事出版.
- 厚生労働省（2016）.「平成28年国民生活基礎調査の概況」.
- 山下絢（2018）.「教育政策評価における経済学のアプローチ—米国のチャータースクールのインパクト評価を事例として」『日本教育政策学会年報』25, 45-59.
- 山田剛史・井上俊哉（2012）.『メタ分析入門—心理・教育研究の系統的レビューのために』東京大学出版会.
- ユニセフ・イノチェンティ研究所（2016）.『イノチェンティ レポートカード 13 子どもたちのための公平性—先進諸国における子どもたちの幸福度の格差に関する順位表』公益財団法人 日本ユニセフ協会.
- Administration for Children and Families. (2010). *Head Start Impact Study: Final Report*. Washington DC, US Department of Health and Human Services.
- Basch, C. E. (2011). Healthier students are better learners: A missing link in school reforms to close the achievement gap. *Journal of School Health*, 81(10), 593-598.
- Belfield, C., Hollands, F., & Levin, H. (2011). *Providing comprehensive educational opportunity to low income students: What are the social and economic returns?* New York, NY: Campaign for Educational Equity, Teachers College, Columbia University.
- Consultative Group on Early Childhood Care and Development. (2016). *Global Report on Equity and Early Childhood*.
- Cooke, R. (1965). *Recommendations for a Head Start Program*. Washington DC, US.
- Cravens, H. (1993). *Before Head Start: The Iowa Station and America's Children*. University of North Carolina Press.
- Dobbie, W., & Fryer Jr, R. G. (2011). Are high-quality schools enough to increase achievement among the poor? Evidence from the Harlem Children's Zone. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 158-87.
- Dobbie, W., & Fryer Jr, R. G. (2015). The medium-term impacts of high-achieving charter schools. *Journal of Political Economy*, 123(5), 985-1037.
- Dryfoos, J. G. (1994). *Full-service schools: A revolution in health and social services for children, youth, and families*. Jossey-Bass.
- Hanson, D. (2013). *Assessing the Harlem Children's Zone*. The Heritage Foundation Discussion Paper.
- Harlem Children's Zone. (2002). *A Look Inside: The Baby College*.
- Harlem Children's Zone. (2014a). *A National Model for Breaking the Cycle of Poverty with Proven Success*.
- Harlem Children's Zone. (2014b). *What ever it takes: A White Paper on the Harlem Children's Zone*.
- Harlem Children's Zone. (2019). *Consolidated Financial Statements Together with Report of Independent Certified Public Accountants*.
- Harlem Children's Zone. (2020). *Our Programs*. <https://hcz.org/>. 2020.10.31 アクセス
- Jones, H. (2009). *Equity in Development: Why It Is Important and How to Achieve It*. Working Paper, 311, London: Overseas Development Institute.
- Kagan, S. L. (2009). *American Early Childhood Education: Preventing or Perpetuating Inequity*. Research review, (3).
- KIPP. (2020). *How We Measure Success*. <https://www.kipp.org/results/national/#question-1:-who-are-our-students>. 2020.10.31 アクセス
- Labaree, D. F. (1997). Public Goods, Private Goods: The American Struggle over Educational Goals. *American educational research journal*, 34(1), 39-81
- Lubell, E. (2011). *Building Community Schools: A Guide for Action*. Children's Aid Society.

- McKey R. H., Condelli L., Ganson H., Barrett B. J., McConkey C., Plantz M. C. (1985). *The Impact of Head Start on Children, Families and Communities: Final Report of the Head Start Evaluation, Synthesis and Utilization Project*. Washington, DC: CSR.
- McLaughlin, M. & Rank, M. (2018). Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States. *Social Work Research, 42*, 79-80.
- Nicholas, S. W., Jean-Louis, B., Ortiz, B., Northridge, M., Shoemaker, K., Vaughan, R., ... & Hutchinson, V. (2005). Addressing the childhood asthma crisis in Harlem: the Harlem Children's Zone Asthma Initiative. *American Journal of Public Health, 95*(2), 245-249.
- NYC Department of Education. (2020). *2018-19 School Quality Snapshot BETA- Harlem Children's Zone Promise Academy 1 Charter School*. <https://tools.nycenet.edu/snapshot/2019/84M284/EMS/#SA>. 2020.10.31 アクセス
- Office of Head Start. (2019). Head Start Program Facts Fiscal Year 2019. 1-8
- Otterman, S. (2010). *Lauded Harlem schools have their own problems*. New York Times, 12.
- Pianta, R. C., Barnett, W. S., Justice, L. M., & Sheridan, S. M. (Eds.) (2012) *Handbook of Early Childhood Education*. Guilford Press.
- Rebell, M. A. (2007). The Need for Comprehensive Educational Equity. In Belfield, C.R., & Levin, H.M. (Eds.). *The Price We Pay: Economic and Social Consequences of Inadequate Education*. Brookings Institution Press.
- Rebell, M. A. (2012). The right to comprehensive educational opportunity. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, 47*, 47-117.
- Rebell, M. A., & Wolff, J. R. (2012). Educational Opportunity is Achievable and Affordable. *Phi Delta Kappan, 93*(6), 62-65.
- Rothstein, R. (2004). *Class and schools*. Teachers College, Columbia University; Economic Policy Institute.
- Sharon D., Heather P., & Meghan N. (2019). *Promoting Sustainability for Promise Neighborhood Grantees*. Urban Institute.
- Stevens, K. B., & English, E. (2016). *Does Pre-K Work? The Research on Ten Early Childhood Programs – And What It Tells Us*. American Enterprise Institute. 1-53.
- TIME (2011). *The 2011 TIME 100: Geoffrey Canada*.
- Tough, P. (2009). *Whatever it takes: Geoffrey Canada's quest to change Harlem and America*. Houghton Mifflin Harcourt. (高山真由美訳 (2020) 『貧乏人は教育で抜け出せるのか?』みすず書房) .
- Tuttle, C. C., Gleason, P., Knechtel, V., Nichols-Barrer, I., Booker, K., Chojnacki, G., & Goble, L. (2015). *Understanding the Effect of KIPP as It Scales: Volume I, Impacts on Achievement and Other Outcomes*. Final Report of KIPP's Investing in Innovation Grant Evaluation. Mathematica Policy Research, Inc.
- U.S. Department of Education. (2020) . *Promise Neighborhoods, Purpose, Award, Funding Status*. (<https://www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/index.html>. 2020.10.31 アクセス)
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2020). *The Condition of Education 2020, Public Charter School Enrollment*. 24
- Zigler, E., Gilliam, W. S., & Jones, S. M. (2006) *A Vision for Universal Preschool Education*. Cambridge, GB: Cambridge University Press.