

米国連邦政策におけるメンタリング・プログラムと 学校教育制度

Mentoring Program in the U. S. Federal Policy and its School System

渡辺かよ子
WATANABE, Kayoko

1. はじめに

今日、メンタリング・プログラムは、米国の青少年施策の「注目的的」¹⁾ となり、「過去15年間、メンタリングは不利益を被っている青少年の生活の向上に向けた、アメリカの唯一の最も大々的に語られ、記された、広範な人気を博している社会的介入」²⁾ であるといわれている。本稿は、米国のメンタリング・プログラムの普及展開に連邦政策がいかなる役割を果たしているのか、ブッシュ政権後半の2004～2008年度にかけてのメンタリング・プログラムに対する各種補助金政策の意義を、学校教育制度との連関から明らかにしようとするものである。

メンタリング (mentoring) とは、成熟した年長者であるメンター (mentor) と、若年のメンティ (mentee、ないしはプロテジェ protégé) とが、基本的に一対一で、継続的 (最短で概ね1年) 定期的に (概ね月3～4回) 交流し、適切な役割モデルの提示と信頼関係の構築を通じて、メンティの発達支援を目指す関係性を指す。メンタリングは日常的なインフォーマルなメンタリングと、人為的プログラムを介してなされるフォーマルなメンタリングに大別され、本稿が取り上げるメンタリング・プログラムは後者に属するものである。メンタリング・プログラムは、①参加者募集、②スクリーニング、③マッチング、④ガイダンス、⑤モニタリング、⑥経験の共有、⑦プログラム評価、から構成される。

米国のメンタリング運動は、20世紀初頭以来の伝統を誇るBBBSA (Big Brothers Big Sisters of America) を中核に、1980年代末以来急拡大し、2005年のMENTOR/National Mentoring Partnership (以下、MENTORと略記) の調査によれば、メンタリング・プログラムに参加している大人は約300万人となり、1990年代の6倍となっている。現在メンタリング・プログラムに参加していない4400万人の大人がメンターになることを真剣に考え、メンタリング・プログラムに参加した96%のメンターが他の人にメンターとなることを推奨している³⁾。

日本においても米国を中心とする各国の青少年向けメンタリング・プログラムの動向と理論的基礎に関する研究は有る程度の蓄積がなされつつあるものの⁴⁾、メンタリング・プロ

ラムがいかなる政策戦略として財源措置と共に促進されてきたのかは、十分には明らかになっていない。メンタリング・プログラムへの参加が青少年にもたらす成果とその基礎理論が明らかになってきているメンタリング研究の現段階にあって、こうした基礎的研究を実践行動につなげるための政策分析は、重要な今日的な研究課題であると考えられる。本稿では、連邦政策がいかにメンタリング運動を促進しているのか、政策立案の背景、ならびに米国連邦政策における各種メンタリング・プログラムの位置づけと評価、とりわけ連邦教育省が支援してきた学校型メンタリング・プログラムの促進がいかに学校教育制度に変革をもたらしているのか、連邦議会報告資料の分析を中心に明らかにしていきたい。

2. 背景：青少年問題への関心と超党派によるメンタリング運動への支持

米国における青少年向けメンタリング運動は、各地の草の根運動が開始された萌芽期（1980年代）、劇的な拡大と共にメンタリング運動の全貌が現れた拡大第1期（1988～1996年）、「メンタリング・サミット」以後特に企業等の組織的関心が高まった拡大第2期（1997～2001年）⁶⁾を経て、同時多発テロ後の2002年1月の「全米メンタリング月間」キャンペーンの開始⁷⁾と共に、メンタリング運動の活性化に向けた本格的な連邦政策が開始されている。

もともと共和党と民主党では、「小さな政府」による自助努力を最優先する共和党と、連邦予算の拡充による格差是正を目指す民主党の間には、その政策に大きな違いが見られたが、メンタリング・プログラムに関しては、「小さな政府」によって政府の直接的介入によらないボランティアリズムによる社会問題の解決を図ろうとする共和党保守勢力にとっても、地域コミュニティが自らの問題に責任を持つべきと考えるリベラル勢力にとっても、好ましい相互支援体制として認知され⁷⁾、メンタリング運動は1980年代末には政治的立場の違いを超えた広範な社会運動となっていた。さらに、1989年の全米州知事が会した歴史的「教育サミット」以後、1994年の「2000年の目標：アメリカを教育する法」(Goals 2000: Educate America Act)による学力向上に向けた全米教育目標の法制化によって教育行政への連邦政府の役割が強化されるようになり⁸⁾、1990年代後半以降、政策のアカウンタビリティが重視される中で、メンタリング・プログラムは学力向上を含めた有効な青少年支援施策として急速に拡大していった。

1990年代のこうした動向にあってメンタリング運動の促進に特に寄与したのが、メンタリングとメンタリング・プログラムの成果の実証に関する二つの研究である。一つは、貧困や親との死別・離婚、家庭での愛情欠損等の問題があっても、その子を無条件に認め世話し気にかけてくれる親以外の少なくとも一人の大人が身近に存在すれば、子どもは非行に走ることなく健全な大人に成長して行くことを示すことによってメンタリング運動の重要性を示唆した1992年のウェルナーらの『見込みを克服して：高リスク要因を背負う子どもの誕生

から成人期まで』（*Overcoming the Odds: High Risk Children from Birth to Adulthood*）である。もう一つは、メンタリング・プログラムの有効性を実験群と統制群の比較によって実証した1995年のターニーらの『違いを生み出す：BBBSのインパクト研究』（*Making a Difference: An Impact Study of Big Brothers Big Sisters*）である。

また、連邦政策によるメンタリング運動の促進に向けた機運醸成の画期となったのが、1997年4月の「アメリカの将来のための大統領サミット」（Presidents' Summit for American's Future、通称メンタリング・サミット）である。米国建国の地であるフィラデルフィアで開催された「メンタリング・サミット」は、故ミシガン州知事ロムニー（George W. Romney）による公私双発エンジンをボランティア活動に取り付けその活性化をはかろうという提唱に基づくものであり⁹⁾、クリントン大統領による超党派によるボランティア運動の活性化を目指すものであった¹⁰⁾。「メンタリング・サミット」には、パウエル（Colin Powell）を議長とし、クリントン現職大統領夫妻、元大統領、多数の閣僚、州知事、上院・下院議員、市長、企業経営者、宗教・慈善事業代表者、ボランティアが党派を超えて集まり、青少年の支援に向けたボランティア活動への参加を呼びかける「サミット宣言」¹¹⁾が採択された。

「メンタリング・サミット」は、パウエルが率い具体的数値目標の提出とその実現報告を義務付けたアメリカズ・プロミス（America's Promise: The Alliance for Youth）の創設等の努力により、直後から各地の地域コミュニティや企業組織における青少年支援のためのボランティア活動の活性化をもたらした¹²⁾。1997年以降、各州や地域において、資金援助やメンタリング審議会の設置、公務員や民間企業の従業員のためのメンタリングのための有給休業時間の承認奨励を通じて、メンタリング運動は急速に拡大していった。

メンタリング運動の拡大要因には、確かにメンターとなったベビーブーマー世代の思想信条に合致したメンタリング・プログラムそのものの魅力があった。①単純さ（貧困等の社会の構造的問題を当該青少年の必要に焦点化することによって、社会問題を単純なものにしたこと）、②直接性（喫緊の課題である青少年救済を、自らの時間と固有の経験・専門的知識によって直接的行うものであること）、③社会からの共感や賞賛、④合法性、⑤関係の限定性、⑥メンタリング概念の包括性と柔軟性¹³⁾、に総括されるメンタリング・プログラムの魅力とメンターの個人的動機は、さらに同時多発テロ後の「全米メンタリング月間」キャンペーン等によって、メンタリング・プログラムへの本格的な連邦支援政策を求める新たな社会運動に転換していった。

「全米メンタリング月間」キャンペーンは、2002年ハーバード大学健康コミュニケーション公衆衛生センターとMENTORによって開始され、2006年にはCorporation for National and Community Service（以下、CNCSと略記）も加わり、毎年1月には大統領ならびに連邦議会が超党派で同キャンペーンを支援する声明を発表している。

「全米メンタリング月間」キャンペーン等、今日のメンタリング運動のキーワードとなっ

ているのが、「メンタリング・ギャップ」の克服である。「メンタリング・ギャップ」とは、メンタリングを必要としつつも未だそうした機会にめぐまれない1460万人の青少年の存在である。その論拠は10～18歳の青少年は3520万人とし、これらの青少年を、非常に高リスク（10%）、高リスク（15%）、中リスク（25%）、低リスク（10%）に分類したMENTORの2002年調査にあった。メンタリングの対象は、高リスク・中リスク・低リスク者を合わせた全青少年の50%、即ち1760万人と試算され、そのうち既に300万人がメンタリング・プログラムに参加し、残る1460万人がメンタリング運動が対象にすべき「メンタリング・ギャップ」であるとされた¹⁴⁾。

「メンタリング・ギャップ」の克服に向け、2006年にMENTORは、①十分に持続的な財源創出、②メンタリング文化の育成、③プログラムの質の保証、④研究の役割を高めること、⑤必要なインフラの確立、に焦点づけられた以下の21の具体的行動を提示した¹⁵⁾。ここには、連邦政策によるメンタリング運動の促進と支援に向けた具体的戦略が提起されていた。

3. 連邦政府によるメンタリング・プログラムへの本格的支援の開始

メンタリング運動は、連邦政府が1994年に司法省管轄の「青少年メンタリング・プログラム」(Juvenile Mentoring Program, JUMP)を開始して以来、補助金を通じた種々の連邦政策によって運動拡大とプログラムの質的向上が支援されてきた。連邦政府はこれまで、主に、以下の三つのメンタリングに関する政策プログラムを支援してきた。それらは、①健康ヒューマンサービス省が管轄する「収監者子弟のためのメンタリング・プログラム」、②教育省が管轄する「安全で薬物のない学校をめざすメンタリング・プログラム」、③司法省が主管する「社会的養護の下で育つ青少年のためのメンタリング構想」、である。これらの補助金実績を示したのが〈表1〉である。

〈表1〉 連邦政府によるメンタリング・プログラムへの補助金（単位：百万ドル）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
収監者子弟のためのメンタリング・プログラム（健康ヒューマンサービス省）	n/a	10.0	49.7	49.6	49.5	49.5	48.6
安全で薬物のない学校をめざすメンタリング・プログラム（教育省）	17.5	17.4	49.7	49.2	48.8	19.0	48.5
社会的養護の下で育つ青少年のためのメンタリング構想（司法省）	n/a	n/a	n/a	n/a	2.6	n/a	n/a

(Fernandes, A., *CRS Report for Congress, Vulnerable Youth: Federal Mentoring Programs and Issues*, January 4, 2008, p. 9)

〈表1〉で注目すべきは、2004年度におけるメンタリング・プログラムに向けた補助金の急増である。これは2003年の年頭教書演説でブッシュ大統領が連邦議会に、3年間で4億5000万ドルを投入して、収監者子弟のために100万人のメンターを募集・訓練することを求めたことに発している。以下では、こうした連邦補助金の急増に向けた2003年前後の政治動向を概観しておきたい。

2003年10月に発表された、『不利益を被っている青少年のための官邸作業部会：最終報告書』（*The White House Task Force for Disadvantaged Youth: Final Report*）によれば、連邦政府の補助金事業でメンタリングの要素を包含しているものは123にのぼり、これらのプログラムを管理運営している連邦機関は10組織存在する。それらは、農業省、防衛省、教育省、健康人間奉仕省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、運輸省、ならびに国家ならびに地域コミュニティでの奉仕活動のための独立行政法人であるCNCSである。同報告書によれば、メンタリングは339の青少年向け連邦プログラムで用いられている41種の活動のうち、8番目に最も頻繁に実施されているものの、自他のプログラムの重なりを担当者は気付かず、機関間の調整や協力がなされず、メンタリングの最良実践に関する専門知識の研究開発を担当する機関も存在しないという。同作業部会は、連邦機関によって支援される全てのメンタリング・プログラムと活動の調整と協働に向けた「メンタリングに関する連邦機関間作業グループ」の創設、ならびにフォスター・ケアの下で育つ子どもや移民子弟等の特別の支援を必要とする子どもを対象とするメンタリング・プログラムを拡張させることを提案している¹⁶⁾。

この時期、上記のこうした連邦機関でのメンタリング・プログラムの導入と共に、連邦議会においてもメンタリング運動を支援する超党派の国会議員による特別委員会が形成されていた。2002年4月に設立された連邦下院メンタリング特別委員会（Congressional Mentoring Caucus）である。同委員会は、当初の中心人物であるオズボーン（Tom Osborne、ネブラスカ州）、2006年の同氏の引退後は、デイビス（Suzan Davis、カリフォルニア州）、ケラー（Ric Keller、フロリダ州）、マコロム（Betty McCollum、ミネソタ州）、ロジャース（Mike Rogers、ミシガン州）の4人が共同議長を務めている。超党派による同委員会は、メンタリングに関する特定の具体的個別政策の支援に関与するものではなく、メンタリングの問題の重要性の認識を示すものであった¹⁷⁾。

2003年の年頭教書演説でブッシュ大統領は、連邦議会に3年間で4億5000万ドルを投入して、親が収監されている恵まれない児童生徒のために、100万人のメンターを募集・訓練することを求めた。これは2003年実績の3倍にあたる。大統領は教育省の「成功に向けたメンタリング（Mentoring for Success）」に毎年1億ドル、健康ヒューマンサービス省の「収監者子弟のためのメンタリング・プログラム」に毎年5000万ドルを充当することを提示した¹⁸⁾。同年4月には、メンタリング・プログラムに1億5000万ドルを充当する大統領の提案文書に、65人の下院議員が書名し、同年9月には5人の上院議員、すなわちスペクター

(Arlen Specter、ペンシルバニア州)、ハーキン (Tom Harkin、最高幹部メンバー、アイオワ州)、アレン (George Allen、ヴァージニア州)、アカカ (Daniel Akaka、ハワイ州)、ネルソン (Ben Nelson、ネブラスカ州) が協力し、2004年度に教育省所管の「メンタリング・プログラム」に5000万ドル、健康ヒューマンサービス省所管の「収監者子弟のためのメンタリング・プログラム」に5000万ドルの補助金を実現した¹⁹⁾。

以下ではこうして本格化した連邦政策としてのメンタリング・プログラムへの支援を、管轄省庁別のプログラム毎に分析していく。

4. 連邦政策が支援するメンタリング・プログラム

1) 健康ヒューマンサービス省「収監者子弟のためのメンタリング・プログラム」

本政策プログラムは、大統領による2003年度予算の一部として導入され、社会保障法第439項として2001年の「安全で安定した家族の促進のための改訂」の下で法制化された。同プログラムの目標は、親が収監されている10万人以上の10～14歳の子どもがメンターを見出せるよう支援することにあった。その背景には、親が収監されている子どもの数が1991年の93万6000人から1999年の150万人に増大し、今日、親が刑務所等で収監されている4～18歳までの子どもは200万人に達しているとの見積もられていることがあった。親が収監されている白人の子どもは1%以下であるが、黒人は7%、ヒスパニック系は3%となって人種間に大きな違いが見られる²⁰⁾。

同法による補助金は、全国展開している青少年プログラム、独立の地域コミュニティや宗教組織が、学校型やコミュニティ型メンタリング・プログラムを支援するためのものであり、健康ヒューマンサービス省子ども家族管理部が監督に当たっている。同法は、フィラデルフィアで実施されているアマチ・プログラムの成功に基づき立法化され、2003年度には1000万ドル、2004年度から2008年度にかけては毎年約5000万ドルの補助金が支出されている。アマチ・プログラムは、2000年にフィラデルフィアで開始された。同市の5～18歳の収監者子弟が2万人と見積もられている。アマチ (Amachi) とは、西アフリカの言葉で「誰にもわからない、その子どもを通じて神様が我々にもたらしていること」を意味する。同プログラムは、同市のキリスト教会諸派、P/PV (Public & Private Venture)、BBBSA、フィラデルフィア大学宗教都市社会研究センターの連携によって組織され、多大な成果を上げていることが知られている²¹⁾。

「収監者子弟のためのメンタリング・プログラム」は、2007年5月までに44州ならびにコロンビア特別区とプエルトリコの5万7千人の子どもにメンタリングを提供してきている。2006年度の実績では、総ペア数が27525組、青少年の平均年齢は11歳、うち男子メンティが44%。男性メンターが38%であった。メンターとメンティが異性である組み合わせは、2461組 (8.9%)、異人種間の組み合わせは6380組 (23.2%) となった。青少年が参加申込

み後、メンターを待つ平均日数は53日で、過去3ヶ月の接触時間については、12時間以下が24%、12～24時間が22%、24時間以上が32%、不明が22%となっている。メンターの研修については、事前研修の平均時間は5時間、さらに組み合わせ後の研修の平均時間が4.5時間となり、一般的なメンタリング・プログラムよりも長時間の研修がなされている。さらに、事務局による3ヶ月間のフォローアップの平均頻度も15.7回となり、丁寧なモニタリングがなされている²²⁾。

今日、広範な効果が確認されている「収監者子弟のためのメンタリング・プログラム」のさらなる展開として、未だメンターと組み合わせられていない子どもがプログラムに参加できるようMENTORを通じて保護司選択プログラム（Caregiver's Choice Program）と称されるバウチャー制の導入がなされ、2008年度には8000人、2009年度には13000人の参加が見積もられている²³⁾。

2) 教育省「安全で薬物のない学校をめざすメンタリング・プログラム」

連邦政府によるメンタリングに関する政策プログラムの第二は、教育省が管轄する「安全で薬物のない学校をめざすメンタリング・プログラム」である。「安全で薬物のない学校をめざすメンタリング・プログラム」は、学校での青少年の暴力や薬物問題の深刻化に対応するために1994年の初等中等教育法タイトルIV-Aとして導入された後、初等中等教育法の改訂として2001年に立法化された「どの子も置き去りにしない法」（No Child Left Behind Act、NCLB法）の適用として実施された、各地の学校型メンタリング・プログラムに対する補助金施策である。

学校型メンタリング・プログラムとは、学校、すなわち教師やカウンセラー等の教職員がその必要性を認める生徒にメンタリング・プログラムに参加するよう照会奨励する等、学校との緊密な連携によって実施されるプログラムで、学業成績や素行の向上、学校との一体感の醸成を目指すものである。落第や退学等の危機的状況にある生徒や非行等素行問題を抱える生徒、よき役割モデルを求めている生徒をメンターと組み合わせ、宿題やスポーツ、ゲーム等を共に行うことによって、学業成績や社交スキルの向上を目指している。連邦議会は学校型メンタリング・プログラムに対して、3年間、毎年1700万ドルを充当することを決定し、2004年度には5000万ドルに増額している²⁴⁾。

2001年に前述のネブラスカ州選出のオズボーン下院議員が中心になって、MENTORの支援と共に制定された、「成功に向けたメンタリング法」（H. R. 1501）は、新たに、全米各地域のメンタリング・プログラムを提供する組織向けの競争的補助金を認めたものであった。超党派による支持を受け、「成功に向けたメンタリング法」はNCLB法（H. R. 1）に包含されることになった。その新たな補助金プログラムは、「メンタリング・プログラム（Mentoring Programs）」と改称され、教育省「安全で薬物のない学校とコミュニティをめざす事務局」の所管となった。同プログラムは、地方の直接サービスを実施しているメンタリ

ング組織がメンタリング・プログラムを拡充するための資金を提供し、メンターの募集、スクリーニング、メンターの研修、ならびに事務局の専門家や支援スタッフの雇用と研修に充当された。応募資格者は、学校や学区等の地域教育諸機関、非営利の地域コミュニティ組織や宗教法人等である²⁹⁾。

2004年の会計監査院報告書によれば、2002年度の応募1300団体のうち121団体に補助金が交付され、全米各州に少なくとも一団体、各団体への交付額は3.9～50万ドルであった。団体内訳では、創設後5年以上の実績が確立された団体が81%、それ以外が19%（創設後1～2年の団体が10%、同3～4年が9%）となり、メンタリング・プログラムの類型別では、一対一が75%、グループが3%、両者の併用が22%となっていた。また、各プログラムが掲げる目標では、学業成績の向上が96%、不法薬物防止・暴力や武器所持等の非行防止が87%、落第退学者数の減少が50%、友人・家族・教師等との人間関係の向上が46%、中等後教育への進学やそれに向けた能力向上が46%、地域コミュニティでの奉仕活動の増進が39%、出席率向上と怠学減少が34%、となっている²⁹⁾。

学校型メンタリング・プログラムの特徴は、①教職員が生徒に参加を推奨すること。②学期中毎週1時間程度の交流であること。③メンターは放課後等、定期的に学年歴に応じて学校で生徒と一対一で交流すること。④学習支援を中心にそれ以外の活動も実施していること。⑤コミュニティ型プログラムに比べ低コストであること。（学校型プログラムのメンター一人当たりの費用は566ドル。コミュニティ型プログラムでは1543ドル。）⑥学校施設の活用、教職員の協力等、モニタリングが容易であること、が知られている。環境の安全性と交通の利便性が確保され、個人負担経費や時間的拘束も少ない学校型メンタリング・プログラムには、コミュニティ型プログラムよりも、より多くのマイノリティや高齢者、若年者が参加しており、モニタリングの容易さを活かし異性間や異人種間の組み合わせも多い。評価研究でもコミュニティ型プログラムと同様の効果が確認されている。学校型メンタリング・プログラムは、学校そのものを地域の生涯発達支援の中核として活性化し、地域コミュニティの人々や企業とのつながりを創出している²⁹⁾。

「メンタリング・プログラム」に2002年度と2003年度は1750万ドルが計上され、2004年度には連邦議会はそれを5000万ドルに大幅に増額した。しかしながら、2004年3月の規定改正により、明瞭で測定可能なパフォーマンス目標の提示が必要となり、明確な数値による効果測定が困難なメンタリング・プログラムは苦境に立たされている²⁹⁾。後述のように、「メンタリング・プログラム」は、一定の成果を上げたとして大統領の予算要求としては2008年度に廃止が告げられた²⁹⁾が、MENTOR等の草の根運動の働きかけが功を奏し、連邦議会は2008年度には前年と同額の5000万ドルの予算を確保した。しかしながら、再び廃止が告げられた2009年にはMENTOR等もそれを阻止することができず、教育省所管の同政策プログラムは廃止を余儀なくされた³⁰⁾。

3) 司法省：「社会的養護の下で育つ青少年のためのメンタリング構想」

連邦政府によるメンタリングに関する政策プログラムの第三は、司法省が主管する「社会的養護の下で育つ青少年のためのメンタリング構想」(Mentoring Initiative for System-Involved Youth)である。1992年には上院議員ラウテンバーグ(Frank Lautenberg、ニュージャージー州)等の尽力によって、少年裁判所非行防止法(1974年成立)の改訂として新たにPart G:メンタリングが加えられ、その後の法律の整備統合によって2003年に一旦打ち切りとなったJUMP(「青少年メンタリング・プログラム」、Juvenile Mentoring Program)³¹⁾の後継プログラムである。少年裁判所非行防止法(1974年成立)の改訂と解釈に関する紆余曲折の後、2006年から開始されている。フォスター・ケアや少年院、更生保護施設関連の青少年のためのメンタリング・プログラムへの補助金政策であり、ポートランド、バージニア、シカゴ、カリフォルニア州オークランドの四つのプログラムに、2009年度までの4年間の新規構想プログラムとして実施されている³²⁾。

4) その他の連邦部局によるメンタリング・プログラムへの支援

上記の三つの主要な連邦政策以外にも、連邦政府部局はメンタリング・プログラムへの支援を行っている。例えば、全米レベルでのボランティア運動を促進するための独立連邦機関であるCNCSによるアメリカズ・プロミス等への支援、司法省によるBBBSA等への支援等である。また防衛省による擬似軍事訓練であるYouth ChalleNGeプログラム等にもメンタリング・プログラムが採用されている³³⁾。

2006年にはCNCSと健康ヒューマンサービス省青少年サービス局の担当官が議長を務める連邦メンタリング審議会(The Federal Mentoring Council)が設立され、多様な青少年に焦点づけられたプログラムに関連する8連邦政府機関からなる指導チームが構成されている。そこでは、MENTOR、BBBSA、ボーイズ&ガールズクラブ(Boys and Girls Club)、アメリカズ・プロミス等を含むメンタリング・プログラムの指導的実践団体からなる全米作業部会が、同審議会に効果的なメンタリング・プログラムの実践に関する助言と知見を共有し提供している³⁴⁾。

2008年5月には上院法務委員会での「上院履歴チェック法案」の検討がなされ、子ども保護向上法によるFBI履歴チェックが利用可能になり、メンターのスクリーニングに画期的変化が生じつつある。メンターのスクリーニングは、メンタリング・プログラムが良質のサービスを提供するために必須のものであるが、州によって犯罪歴調査の手続きが異なり、他州のFBI履歴調査を利用照会することは困難を極めていた。MENTORによれば、年間37000人のメンター志望者のうち6%に犯罪歴があり、うち40%が他州での犯罪歴があることが判明している。見知らぬ大人と子どもを組み合わせるメンタリング・プログラムの安全性確保に向けMENTORはSafetyNETパイロットプログラムを実施し、メンタリング・プログラムの事務局は、メンターのスクリーニングにFBI履歴チェックを利用することが可能になっ

た。これにより、従来1件36～70ドルの費用と6～8週間を要していたのが、18ドルで利用可能になり、必要日数も3～5日に短縮された³⁵⁾。

5. 最近の連邦議会の動向とメンタリング運動：ブッシュ政権からオバマ政権へ

ブッシュ政権からオバマ政権への移行と共に、連邦政策によるメンタリング・プログラムへの支援は大きな転換点を迎えようとしている。前述のようにブッシュ政権下の2004年以来、メンタリング・プログラムの質的向上に向けた多大な補助金政策が実施されたが、それがオバマ政権になって打ち切られ、その論拠にはプログラムの成果が十分なアカウンタビリティとして示されていないことがあった。以下、ブッシュ政権からオバマ政権へ移行する2008～2009年にかけてのメンタリング・プログラムに関連する連邦政策の動向を概括していく。

2008年1月に連邦議会に提出された「脆弱な青少年：連邦メンタリング・プログラムと問題」と題されたレポートによれば、今日、メンタリング・プログラムを支援する連邦政策は以下の課題に直面している。第一は、メンタリングの効果ならびに効果研究に関する課題である。近年のメンタリングの効果に関するメタ分析研究によれば、メンタリングの効果は限定的であり、その長期的効果は不明であるとされている。第二はメンタリングを必要としながらもそれが受けられないでいる青少年の存在、いわゆる「メンタリング・ギャップ」の問題である。さらなるメンターをリクルートするため、メンタリング・プログラムの基本原則である自発性とメンターのインセンティブを高める努力の調整が課題となっている。第三は安定した財源確保の問題であり、最も重要な克服されるべき課題となっている³⁶⁾。

さらに、2009年春には教育省管轄のメンタリング・プログラムに関するインパクト評価報告書（National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, *Impact Evaluation of the U. S. Department of Education's Student Mentoring Program*, 2009）が出され、平均的な学校型メンタリング・プログラムは殆ど効果が見られないという。これは従来によく管理された学校型メンタリング・プログラムが示してきた成果と相反するものであり、メンタリング・プログラムはその成果とアカウンタビリティをめぐる新たな苦境に立たされている³⁷⁾。

2009年現在、以下の二つの法制化が進められている。一つは、「アメリカの子どものためのメンタリング法」（Mentoring America's Children Act）の法制化である。同法は、米国教育省の「メンタリング・プログラム」補助金を強化し再認定するものである。その目的は、地域のメンタリング・プログラムを提出する組織が、農業地域、高犯罪率の地域、家庭的問題を抱える地域に住む子どもたちや、暴力問題を抱える学校に通う子どもたちに、成果が実証された、質の高い学校を基盤とするメンタリング・プログラムを提供できるようにするためにある。もう一つは、「全ての人へのメンタリング法」（Mentoring for All Act）の制定である。その目的は、青少年に、全米規模の強力で、基準に基づいた良質のメンタリング機会を

確保するためのメンタリング・プログラムの組織構造を強化発展させることにある。こうしたメンタリング・プログラムの組織構造整備には、メンター募集と研修、ボランティアの履歴チェック、よき関係性が確保されるペアの数、直接サービスを提供しているメンタリング・プログラムへの一般的財源支援の増大が含まれている³⁹⁾。

6. おわりに：メンタリングと教育、学校教育制度

以上、米国連邦政策によるメンタリング・プログラムの促進動向を分析してきた。ここで明らかになってきたのは、連邦政策によるメンタリング運動への支援の急増と、特に学校型メンタリング・プログラムをめぐるアカウンタビリティの問題である。

メンタリング・プログラムがなぜ政治家によって支持され、連邦政策として採用されるようになったのか、その理由として、長年メンタリング運動の政治分析に関わってきたウォーカーは以下の5点を挙げている。第一に、メンタリングの道理が政治政策に関わらず人々に理解され、その必要性が常識と科学によって支持されていること。第二に、専門家を雇用する「大きな政府」の官僚主義よりも市民ボランティアによる個人的な心のふれあいを伴う援助活動を好み、外部からの最小限の援助は認めるものの個人の意志こそ問題解決の鍵であるとするアメリカ人の価値観と文化に合致していること。第三に、メンタリングは実際に成果を上げていること。第四に、メンタリング運動はBBBSの百年の伝統を持つ組織がよき例示となっていること。第五に、安価な費用（メンター一人当たり年間1000～1500ドル）である³⁹⁾。これらを近年の連邦政策におけるメンタリング・プログラムの位置づけ、とりわけ学校型メンタリング・プログラムのアカウンタビリティの問題と照合すると、メンタリング運動そのものが内包する根源的問題が明らかになっている。

2002年の「全米メンタリング月間」キャンペーン以降、連邦議会は毎年メンタリング・プログラムが効果をあげていること、ならびにメンタリング運動への積極的参加を呼びかけてきた。こうしたメンタリング運動の拡大を支えてきているのが、学校型メンタリング・プログラムである。今日、米国のメンタリング・プログラムの半数近くが特定の場所でのプログラムであり、そのうち72%が学校型メンタリング・プログラムであることが判明している。こうした学校型メンタリング・プログラムの普及と質の向上に、連邦政策が多大な貢献をしてきた。地域・企業・学校が連携した次世代育成としてのメンタリング・プログラムは、インフォーマルな教育である家庭教育の補完を行う、円環的生涯発達支援プログラムであり、公教育制度を構成する各々の学校はメンタリング運動の拡大に他機関をもっては代替できない重要な役割を果している。それは、ウォーカーの掲げた第一の要因の道理の認識、ならびに第二の要因である個人的意識そのものの形成に関わり、民主主義が息づく地域コミュニティにおける次世代育成と学校のあり方の根幹をなすものである。しかしながら、そこには公的な学校教育制度に組み込まれたプログラムであるがゆえの、第三の要因と関連す

るアカウントビリティの問題が顕在化してきており、政策戦略としてのメンタリング・プログラムの妥当性とメンタリング運動の拡大にとっての新たな課題となっている。

注

- 1) Rhodes, J. E., Improving Mentoring Interventions Through Research-based Practice, *American Journal of Community Psychology*, 41, 2008, p. 35.
- 2) Walker, G., Mentoring Policy and Politics, P/PV Brief, October 2007.
- 3) MENTOR (National Mentoring Partnership), *Mentoring in America 2005: A Snapshot of the Current State of Mentoring*, 2006.
- 4) 筆者稿「米国連邦政策とメンタリング運動」『日本教育学会第67回大会発表要旨集録』2008年、拙著『メンタリング・プログラム：地域・企業・学校の連携による次世代育成』川島書店2009年等。
- 5) 筆者稿「米国におけるメンタリング運動の展開」『言語文化』（愛知淑徳大学言語コミュニケーション学会紀要）第11号2003年を参照。
- 6) 筆者稿「2002年『全米メンタリング月間』キャンペーンの開始と米国メンタリング運動の拡大」『現代社会研究科研究報告』第3号2008年を参照。
- 7) Walker, op. cit., p. 4.
- 8) 吉良直「どの子ども置き去りにしない（NCLB）法に関する研究：米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して」『教育総合研究：日本教育大学院大学紀要』2、2009年3月、等を参照。
- 9) Goldstein, S. and Mezzacappa, D., A Summit Born of Dream, Tenacity, *Philadelphia Inquire*, January 26, 1997.
- 10) Goldstein, S., Sharing Vision on Summit, *Philadelphia Inquire*, January 25, 1997.
- 11) 「200年前、米国は、全ての人間が創造主によって奪うことのできない諸権利を賦与されているように、公民権が否定できない責任を伴うものであるという発議に基づいて創設された。我々一人ひとりが生命、自由、幸福追求の権利を持っているように、我々一人ひとり、国と地域コミュニティに何かを返す義務がある。それは、単に我々自身や家族のためだけでなく、お互いのための責任を負うという義務である。我々は神によって与えられたアメリカならびに我々の子どもたちの約束を実現するための奉仕の恩義を負っている。この機会に、新たな世紀と新たな千年の夜明けにあって、共同責任に向けた必要は自明である。今日の挑戦、とりわけ我々の子どもたちが直面している挑戦は、我々全ての特別な関与を必要としている。あらゆる年齢のあらゆる職業の人々が、自身の問題として社会の諸問題について主張し、協力し、例示となって導き、アメリカ人の生活を高めていかねばならない。明瞭で間違いが許されない、我々の義務は、全ての若いアメリカ人が以下を確保することにある。親やメンター、チューター、コーチとして生活の中に気遣う大人、学び成長する構造化された活動を伴う安全な場所、健康な人生の始まりと健康な未来、市場価値のあるスキルを授ける効果的教育、自身の奉仕を通じて地域コミュニティに返礼する機会、である。アメリカ人として大統領として、我々は全ての気遣う市民に市民奉仕、ボランティア活動への関与を誓うことを求める。それは、助けを必要としている個々人の子どもに向けられた組織の努力や関与である。そうすることによって、この国は全てのアメリカの子どもにアメリカの約束の実現を誓うことになる。アメリカ合衆国大統領、ジェラルド・R・フォード、ジェームス・E・カーター、ロナルド・W・レーガン（代理ナンシー・レーガン夫人）、ジョージ・H・W・ブッシュ、ウィリアム・J・クリントン」
(<http://www.americaspromise.org/About-the-Alliance/APA-History.aspx>)
- 12) Dubin M., A Year Later, Volunteer Spark Still Glows, *Philadelphia Inquire*, April 24, 1998.

- 13) Freedman, M., *Kindness of Strangers: Adult Mentors, Urban Youth, and the New Voluntarism*, Cambridge University Press, 1999 (1993), pp. 56-58.
- 14) *Volunteers Mentoring Youth: Implications for Closing the Mentoring Gap*, Corporation for National and Community Service, 2006.
- 15) 〈1〉十分に持続的な財源創出については、①より多くの支援を得るための実証的論拠の創出、②連邦ならびに州レベルでのより多額のより安定した公的財源の確保、③個人の寄付者とメンタリング・プログラムの関係を仲介すること、④一貫した多方面に向けられた努力を通じて慈善団体の支援を増やすこと、⑤自身が財源をもつメンタリング・プログラムの創出と増大を奨励すること、とした。〈2〉メンタリング文化の育成については、⑥全米に認知されるキャンペーンを通じて潜在的なボランティア・メンター間の関心を築くこと、⑦地方での募集努力のためにメンタリング・プログラムに更なる支援を提供すること、⑧全米レベルでの目指されるべき大規模リクルートを創出すること、⑨メンターをより強力な支援とネットワークに繋げること、⑩青少年が生活においてインフォーマルなメンターを見出せる権能を与えること、⑪メンタリングを青少年にサービスを提供するプログラムや組織に輸出すること、とした。〈3〉プログラムの質の保証については、⑫メンタリング・プログラムの標準化された評価と追跡ツールの考案と開始。⑬メンタリング・プログラムの「認章」開発により安全性と信頼性を確保すること、⑭メンタリング・プログラムに安全と危機管理のための実践的で費用対効果に見合うツールを提供すること、⑮メンタリングのスタッフ向けの定期的な地域研修会議を開催すること、とした。〈4〉研究の役割を高めることについては、⑯メンタリング研究のための連邦資金を確保すること、⑰青少年向けメンタリングのための国家的研究課題において提示された優先順位の高い研究プロジェクトを実施すること、⑱メンタリング研究と政策に関する審議会を設置することとした。〈5〉必要なインフラの確立については、⑲メンタリングの潜在能力形成者としてメンタリング共同組織（パートナーシップ）を支援すること、⑳連邦調整審議会を設置すること、㉑5年毎の注目を集める「サミット」にメンタリング共同体を集合させること、である。MENTOR, *The National Agenda for Action: How to Close America's Mentoring Gap*, 2006, pp. 6-20.
- 16) Cooper, E. F., *CRS Report to Congress, Mentoring Programs Funded by the Federal Government Dedicated to Disadvantaged Youth: Issues and Activities*, Updated April 14, 2005, pp. 1-3.
- 17) (http://www.mentoring.org/take_action/advocate_for_mentoring_other)
- 18) Legislative History (http://www.mentoring.org/take_action/advocate_for_mentoring/funding)
- 19) Ibid.
- 20) Fernandes, A., *CRS Report for Congress, Vulnerable Youth: Federal Mentoring Programs and Issues*, Updated June 20, 2008, p. 10.
- 21) U. S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families Family and Youth Services Bureau, *Report to Congress: The Mentoring Children of Prisoners Program*, 2007. 筆者稿「社会的包摂に向けたメンタリング運動：米国の特別な支援を必要とする青少年のためのプログラムを中心に」『愛知淑徳大学論集—文学部・文学研究科篇—』第33号2008年を参照。
- 22) Fernandes, A., op. cit., p. 41.
- 23) Ibid., p. 15.
- 24) Ibid., pp. 18-21.
- 25) Legislative History, op. cit.
- 26) GAO Report to Congressional Requesters, *Student Mentoring Programs*, June 2004, pp. 8 & 14-15.
- 27) 筆者稿「米国のメンタリング運動における学校の役割」『日本生涯教育学会論集』29, 2008年を参照。

- 28) Fernandes, op. cit., p. 21.
 29) Ibid., p. 40.
 30) <http://www.edumentoring.org/index.html>

31) JUMPの連邦政府財源予算 (単位：百万ドル)

年度	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
予算額	4.0	4.0	4.0	7.0	12.0	12.0	13.5	15.9	15.9	15.8

(Cooper, op. cit., p. 22)

- 32) Fernandes, op. cit., pp. 24-27.
 33) Ibid., pp. 29-31.
 34) Ibid., pp. 35-36.
 35) Background Checks: Support Critical Legislation to Protect Your Mentees
 (http://www.mentoring.org/take_action/advocate_for_mentoring/background_checks/)
 36) Fernandes, op.cit., pp. 36-40.
 37) Rhodes, J., Finding the Middle Ground on Mentoring in School, *Education Week*, June 17, 2009.
 38) National Collaboration for Youth, *Toward a Brighter Future: An Essential Agenda for America's Young People*, 2009, p. 6.
 39) Walker, op. cit., pp. 4-5.