

# アメリカにおける教育改革の一事例

## — チャーター・スクールを中心に —

上 村 作 郎

### 目 次

#### はじめに

##### ・ 二つの報告書

1. 「危機に立つ国家」
2. 「2000年のアメリカ - 教育戦略」

##### ・ 学校の選択

1. 学校の選択とは
2. オルタナティブ・スクール (alternative school)
3. マグネット・スクール (magnet school)
4. パウチャー (voucher) 制度

##### ・ チャーター・スクール (charter school)

1. チャーター・スクールへの道のり
2. チャーター・スクールとは
3. 「強いチャーター・スクール法 (strong charter law)」 「弱いチャーター・スクール法 (weak charter law)」
4. チャーター・スクールの現状
5. チャーター・スクールの起源
6. チャーター・スクールのアカウンタビリティおよび閉校
  - (1) アカウンタビリティ (accountability)
  - (2) チャーター・スクールの閉校
7. チャーター・スクールの問題点
8. チャーター・スクールの評価

#### はじめに

1980年代、アメリカは貿易収支と財政の赤字

(「双子の赤字」)に見舞われ、国全体が曲がり角に立たされていた。このために、アメリカ経済(社会)の建て直し策の一環として、公教育改革が必要との声が起きてくる。公教育の水準低下が、アメリカ経済の優位性を脅かしているとの認識に立ってのことであった。

一方、子どもの親達にも、荒れた学校、居住地による教育格差、学力低下等により公教育への不満が増大していた。

教育界ではもとより、学校の荒廃、レベルの低下を危惧していた。教育の停滞は国の活力をそぎ、ひいては経済力の低下をもたらすとの危機感は強かった。後述する報告書「危機に立つ国家」が次のように指摘している。「われわれの関心は、社会の骨組をしっかりとつくりあげるのに必要な国民の知的、道徳的、精神的活力に及んでいる。すべての人びとが高いレベルの教育を共有することこそ、自由で民主的な社会には欠くことができないし、共通な文化を育てていくためにも必要である。<sup>(1)</sup>」

公教育改革の必要性が認識されるとともに、種々の改革案が提示されることとなる。しかしながら、種々の改革案も、また、さまざまな試みもなかなか成果をあげるまでには至らなかった。

今日、アメリカの公教育改革は、チャーター・スクールを中心として展開していると思われる。自由、競争、公平はアメリカ人が尊重する基本的な価値観であるが、チャーター・スクールは、公立学校に競争原理を導入することで活性化を図ろうとする試みである。

1996年、クリントン大統領が一般教書で、「全米のチャーター・スクールの数を西暦2000年までに3,000校にする」と演説してから、チャーター・スクールの開設にはずみがつくこととなった。

ここで、今日のアメリカで、チャーター・スクールがいかにか受け入れられているかの、エピソードを一つ紹介しよう。

1996年8月、デトロイトの都心部にコリン・パウエル・アカデミーが開校した。同校はデトロイトのなかでも、酒屋、バー、落書き、麻薬密売人のあふれる最も貧困な地区にあり、多くのアフリカ系アメリカ人の子どもが通うチャーター・スクールである。校名の由来は現アメリカ国務長官コリン・パウエルに因むものである。パウエルは湾岸戦争当時の統合参謀本部議長であった。ジャマイカ移民の子としてハーレムに生まれ、ブロンクスの学校で苦労しながら学び、軍の最高位までのぼりつめた将軍である。軍を引退した後、都心部の若者の育成に意欲的であった彼が、学校からの申し出に同意したことで、新設されるチャーター・スクールに名を冠することになった。1997年9月、同校を訪問した際に、彼は以下のように述べたといわれる。「私はイギリスで騎士号をいただき、ブッシュとクリントンというふたりの合衆国大統領からも自由勲章をいただく栄誉に浴した。しかし、この学校に私の名前をつけていただいたことに比べれば、私にとってこれらの叙勲はとるにたらないものである。<sup>(2)</sup>」

近年、我が国でも、公立学校の多様化、学校の選択制を模索し、さまざまに議論されるようになってきた。日本版チャーター・スクールをめざし、活動しているNPOも出てきている。

本稿は、チャーター・スクールでは10年の実績をもつアメリカをとりあげる。アメリカの公教育改革の流れの中で、さまざまな改革を経て、チャーター・スクールに至る道のりと、チャーター・スクールの現状について概観するものである。

## ． 二つの報告書

1980年代、アメリカは経済の低迷と国際的競争力の弱体化等によって、危機的事態に直面していた。このような状況下に、アメリカの再生をめぐるさまざまな議論が展開された。政界や経済界はもとより、教育界でも現状は深刻に受け止められ、改革論議も活発であった。ただ、国の再生には教育改革が必要との認識では一致していた。ここでは数多く公開されてきた教育改革論議のなかで、特に重要でかつ影響力の大きかった二つの代表的な報告書を見ることにする。

### 1. 「危機に立つ国家」(A Nation at Risk)

「小さな政府」「強いアメリカ」を標榜するレーガン政権の教育長官であったベル(T.H.Bell)は、アメリカ経済の危機を、公教育の水準低下が原因であると考えていた。経済の再建をはかり強いアメリカを復活するためには、アメリカ教育の再生が不可欠との認識のもとに、ベルは1981年8月、諮問機関「教育の卓越に関する全国審議会(National Commission on Excellence in Education)」を設置した。審議会は、D.P. ガードナー・ユタ大学学長(会長)ほか州・地方教育長、高校校長、元州知事、企業のトップ等18名の委員で構成された。同審議会は連邦政府主導の審議会である点に特色があった。

1983年4月には、同審議会から報告書「危機に立つ国家 教育改革への至上命令」(A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform) (以下、「危機に立つ国家」とする)が提出された。

同報告書はいう。「わが国は危機に直面している。かつては商業、工業、科学、技術革新において他の追従を許さなかったわれわれの優位も、いまや世界中で多くの競争者に奪われようとしている。<sup>(3)</sup>」

更に、同報告書は、アメリカの教育の現状を、

凡庸さの潮流に身を任せているととらえ、危機を示す具体的事実を列挙していった。主要な点を要約すると以下のとおりである<sup>(4)</sup>。

- ・10年前完了した学力の国際比較では、アメリカの学生・生徒は学力テストのうち19種類で1位または2位がとれなかったし、他の工業化諸国と比べると7回も最下位になっている。
- ・アメリカの成人のうち約2,300万人は、日常の読み、書き、理解のテストで機能的に文盲（ママ）である。
- ・17才のアメリカ人の約13%が機能的に文盲（ママ）であることがわかった。特に少数民族の青年層ではこれが40%にも及んでいる。
- ・大学入試委員会実施の進学適性テスト（SAT）の得点は、1963年から1980年にかけて、実質低下しっぱなしである。言語テストおよび数学の平均点は、前者が50点以上も下がり、後者は40点近く下がっている。
- ・大学入試委員会実施の学力試験も、近年は物理、英語などの教科で一貫して低下している。
- ・17才青年層の多数が「高度の」知的スキルを期待ほどもっていない。40%近くは文書題からの推論ができないし、説得力のある論文の書けるのは五分の一にすぎない。
- ・1969年、1973年、1977年に行われた科学能力の全国評価によると、17才青年層の科学の成績点は毎回低下している。
- ・産業界、軍の指導者も、読み、書き、スペリング、計算などの基礎技能について、補充指導の教育・訓練計画を実施するのに、数百万ドルもかかるとこぼしている。

審議会は以上のような現状分析のうえに立ち、以下のような一連の提案を行った。この中には直ちに実行できるものから、数年にわたって実施するものまでが含まれている。

#### 提案A 教育内容

州および各自治体の高校の卒業要件

を強化するよう提案。卒業免除を取得しようと思えば、少なくとも5つの新しい教科の基礎を固めておく必要がある。そのためには高校4年間に次のカリキュラムを履修しなければならない。(a)国語4年間、(b)数学3年間、(c)理科3年間、(d)社会科3年間、(e)コンピュータ科学1年半。

大学進学者はこれに加え高校で2年間の外国語学習。

#### 提案B 教育基準と教育期待

学校・大学はもっときびしい、測定可能な基準を用いること。学生・生徒の学業と行動に対する期待を高めること。4年制大学は入学許可基準を高めること。

#### 提案C 時間配当

新しい基礎教科の学習にもっと時間をかけること。一日の授業時数をもっと有効に使うか、時間数を延ばすか、一年の授業日数を延ばす。

#### 提案D 教員

教員養成の改善、教職をもっと報酬の多い、尊敬される職業にする。

#### 提案E 指導と財政援助

改革の実現に必要な指導は、教育者と選挙できめられた役職者に、責任をもって行わせる。国民は本審議会提案の改革の実行に必要な、財政援助と一貫性を保証すること。<sup>(5)</sup>

アメリカの公教育は危機に立たされている、との審議会の答申が与えた衝撃は大きかった。また同時に、公教育改革が最初に国家的政策課題として前面に登場したのであった。

1957年10月、ソビエトがアメリカに先駆け人工衛星スプートニク1号の打上に成功し、アメリカの朝野に大きな衝撃を与えたことがあった。いわゆるスプートニクショックである。それ以来の衝撃とされ、教育改革にさまざまな論議を

呼び起こし、全米に警鐘を乱打するものとなった。

しかし、教育無視の大統領と批判されたように、レーガン大統領自身の教育問題に対する関心の薄さと、レーガニズムの一環としての、教育予算の削減の影響は大きかった。また、上から下への改革の掛け声にとどまったとの指摘、教育現場の実態を無視した側面があった等により、実際の学校現場や教師の反応は意外ににぶく、改革の実はあがったとはいいたいものがあった。

## 2. 「2000年のアメリカ - 教育戦略」

1989年1月、大統領に就任したブッシュは、教育大統領と呼ばれたいと望んでいたように、教育問題には意欲的であった。

ブッシュ大統領は、1989年9月バージニア州シャーロッテピルのバージニア州立大学に、全米の州知事を招いて2日間にわたる「教育サミット」(Education Summit)を開催した。この時、クリントン・アーカンソー州知事はサミット会議の副議長をつとめている。この教育サミットで議論された問題点と改革の重点項目は、翌1990年2月、6つの「国家の教育目標」として採択された。また1991年の大統領教書で、「2000年までに達成すべき6つの教育の全米目標」として発表された。

1991年4月にはアレクザンダー連邦教育長官(元ノース・キャロライナ州知事)が、「教育長官からのメッセージ」として「2000年のアメリカ - 教育戦略」(以下、「2000年のアメリカ」とする)を発表した。前述の6項目を教育目標として掲げ、国を挙げて行う実行計画であるとしたのである。

「教育の優秀性に関する全米審議会が、わが国を『危機に立つ国家』と宣言してから8年、教育は一向改善していない。(略)われわれはいま国家全体として、教育に対し国防以上の投資を行っているのである。しかるに、結果は一向改善していない。(6)」

ここでいう、2000年までに達成すべき教育目標・6項目とは、すなわち、

「西暦2000年までに

- 1 アメリカ中の子どもはすべて学習のレディネス(学校教育への開始準備)を身につけて入学する。
- 2 高校の卒業生を少なくとも90パーセントまで上げる。
- 3 児童生徒は第4、第8、第12学年から上級へ進むさい、英語、数学、理科、歴史、地理を始めとする教科に立ち向かい、それらに対する実力を示すようになる。またアメリカの学校はいずれも、児童生徒が精神を活発に働かすよう配慮し、それによって青少年が責任ある市民性、学習の継続、現代経済における実りある雇用に十分対応できるようにする。
- 4 アメリカの児童生徒が理科、数学の成績において世界第一となる。
- 5 成人はすべて識字能力をもち、世界経済において競争相手に立ち向かい、市民としての権利と責任を行使するに必要な知識技能を身につける。
- 6 学校は薬物使用、暴力行使の憂いから開放され、学習を奨励する規律正しい環境となる。(7)」

これらの目標達成のために、以下のような4部からなる教育戦略が提案され、さらにそれぞれの戦略を実行するための具体策が提示された(8)。

- 1 こんにち学校に学ぶ人びとのために — よりよい、いっそうの責任ある学校  
新しい世界的基準、アメリカン・アチーブメント・テスト等の15の具体策
- 2 あすの学校に学ぶ人びとのために — 新世代のアメリカの学校  
研究開発、新しいアメリカの学校等の5つの具体策
- 3 その他の国民(きのう学校で学んだ人びと、きょう職場で働く人びと)のために

## — 学ぶものの国家

民間における技能と基準、技能診断所等の5つの具体策

## 4 学習の場としてのコミュニティ

2000年のアメリカのコミュニティ、州知事の指定等の5つの具体策

ブッシュ大統領がかかげた、2000年までに達成すべきとした教育目標は、1992年の大統領選挙で、ブッシュがクリントンに敗れたため、頓挫したかにみえた。

ブッシュ大統領の教育政策の評価としては、「2000年のアメリカ」を発表し、6つの全米目標の設定という大事業を軌道に乗せたことがあげられる。アメリカにおいては、合衆国憲法に教育に関する定めがなく、教育は元来州の専管事項とされてきた。連邦政府が強力なリーダーシップのもとに、教育目標、教育改革のための理念的指針を掲げたことは画期的とされた。今ひとつは、「学校選択」制を推進したことがあげられる。具体的にはマグネット・スクールを支援し、公立、私立をとわず、親が学校選択をすることを認め、援助金としての「パウチャー」の交付を取り上げたことである。(後述)

1992年の大統領選挙で、ブッシュ大統領は湾岸戦争の勝利にもかかわらず、民主党のクリントンに敗れた。政権は共和党から民主党に移ったものの、州知事時代から教育問題には熱心に取り組んでいたクリントンは、結果としてブッシュ大統領の「2000年のアメリカ」を引き継ぐことになる。

選挙キャンペーンでは、ブッシュ、クリントンの両候補とも教育問題には力点を置いていたが、両者の間では大きな公約の違いは見出せなかった。それでも、ブッシュは「2000年のアメリカ」を柱に、2000年までに国家目標を実現させるという教育改革を訴えた。クリントンは南部のアーカンソー州の知事を12年間務め、教育問題に熱心に取り組んだこと、ことに1983年に

はヒラリー夫人を登用し、州教育総合改革法を成功させた点をアピールしていた。クリントンは遊説先のロサンゼルスで、知事時代には毎日改革案の法制化と実施のために身を挺して闘ってきたと実績を誇示した。「アメリカには、4年に一度(大統領選挙のとき)だけではなく、毎日教室にあらわれる大統領が必要なのだ。<sup>(9)</sup>」

しかし、前述のようにクリントンは「教育サミット」では副議長を務めていた。そもそも「2000年のアメリカ」は、ブッシュ大統領と全米州知事との合意に基づき始まったものであった。クリントン自身中心的メンバーの一人として加わっており、教育改革政策の根幹部分をつくりあげることに関与していた<sup>(10)</sup>。結果として、クリントンはブッシュの政策を引き継ぐことになる。

1993年1月、大統領に就任したクリントンが教育分野で行った最初の改革は、1994年3月31日、「目標2000年 アメリカ教育法」(Goals 2000: Educate America Act)(以下、「目標2000年法」とする)の法律に署名したことであった。ブッシュ大統領時代には「2000年のアメリカ」で国の教育目標としていたものを、少し手を加え連邦法として成立させたものである。

「目標2000年法」では8つの教育目標が掲げられた<sup>(11)</sup>。

- (1) すべての子どもが学習準備を整えてから就学すること。
- (2) ハイスchoolの卒業率を少なくとも90%以上に引き上げる。
- (3) すべての児童・生徒は、英語、数学、以下、外国語、公民、芸術、歴史、地理等の主要な教科内容に関して、目標を達成した後に、4年生、8年生、12年生を修了する。
- (4) 全米の教員は、専門技能を継続して向上できるように研修プログラム、また次世代に子どもたちが対応できるようにする

ために必要な知識や技術をえられるプログラムを受けることができる。

- (5) 全米の児童・生徒は数学および理科の学力で世界のトップクラスとなる。
- (6) 成人のアメリカ人は全員識字可能となり世界経済のなかで競争できる知識と技術力を身につけ、市民としての権利と義務を行使できるようにする。
- (7) アメリカの学校は、麻薬・暴力および銃やアルコールを排除し、学習のたすけとなる規律のとれた環境を提供する。
- (8) 学校と家庭は連携することで、父母の関与や参加を増やし、子どもたちの社会的、情緒的、学問的成長を促す。

この8つの教育目標のうち(1)~(3)、(5)~(7)の目標は、ブッシュ前大統領時代に「2000年のアメリカ」で設定された6つの目標を踏襲したものである。(4)の教員養成・研修の充実と(8)の子どもの教育への親の関与の増大の2項目が、クリントン大統領によって新たに付け加えられたものである。

「目標2000年法」によって、教育は州と地方の責任であるが、同時に国家的優先事項であるべきだと認められたのである。

## ・ 学校の選択

1980年代後半以降盛んになった教育改革の議論に比し、生徒の成績には目立った改善は表れず、さまざまな試みが良く機能したとはいえない。その背景としてあげられるのは、一連の改革案が、州の専管事項である教育への連邦政府の介入であるととらえられ、反発をうけたことである。また、地方教育行政の官僚化の弊害、すなわち肥大化した学校組織、柔軟性を欠く法令規則や組合契約等も教育の改善を阻んでいる要因であった。

そこで、教育結果への責任制を欠く、現状維持志向の現行教育システムを改革することなしには、教育の質的向上の実現はできないと考え

られるようになってきた。こうした主張に対応し、伝統的な公教育制度の構造的変革を図る手段として出現したのが、教育の「選択」「分権」「民営化」の動きである<sup>(12)</sup>。

特に、教育の選択、民営化はチャーター・スクールの誕生につながる流れとなるものである。

以下では、影響力の大きい学校の選択問題について概観することにする。

### 1. 学校の選択とは

裕福な家庭では、子どもを最善と思われる学校（例えば授業料負担のある私立学校）に通わせることは可能である。しかし、公教育を選ばざるをえない家庭の子どもには、通学する学校は居住地に基づく学校区に限られてしまう。子どものニーズ、教育の質、学校の安全や規律に不満があっても選択の余地はない。そもそも学校選択 (school choice) とは、子どもの通う学校を決めるのに、より広い選択肢を両親に与えるべきであるとの考えである。学校選択を推進する理由には以下のようなものがある<sup>(13)</sup>。

- ・ 独占状態である公教育に市場原理の導入すれば、公教育システム全体の向上を促進することができる。水準の低い学校には改善の動機付けがなく、そのような学校の生徒は抜け出す方法がない。学校間の競争が促進されれば、希望に沿うよう努力をする学校は栄えるし、劣悪な学校は淘汰され、教育全体の質的向上が図られる。
- ・ 教育への両親の関与の増大は子どもの学習進歩を促進する。学校選択は、両親に熟考する機会を与え、教育への関与を増大させる契機となる。クリントンの「目標2000年法」の第8目標にあるように、両親の教育への関与は生徒の学習成果向上のための重要な要素と考えられている。
- ・ 学校選択は教育機会を増大させ、生徒や両親の学校に対する満足度を高める。

一方、学校選択への批判としては、一部の生徒のためのエリート学校を作り出すため、かえっ

て人種や所得間の不平等を拡大するだけでなく、限られた公的資金が分散され、公教育の改革努力が妨げられるとの主張がある。

現在、学校選択の形態として最も注目を集めているのが、後述の「チャーター・スクール」であるが、チャーター・スクールの登場以前に学校選択として考えられたものに、オルタナティブ・スクール、マグネット・スクール、パウチャー制度がある。まずこれらを見ることにする。

## 2. オルタナティブ・スクール (alternative school)

オルタナティブ・スクールとは、1960年代に使われ始めた言葉である。オルタナティブ (alternative) とは、文字通り二者択一とか、代わりとなるという意味である。当初は従来の学校の代わりに、型にはめ込まれた教育から自由に、束縛から解放された教育を標榜した「オルタナティブ教育理念」を実現しようとする「壁のない学校 (school without wall)」を意味していた。教師や生徒の自主性を重んじ、学校経営の自主裁量を許容し、自由なカリキュラム編成と教育方法を育成するというものであった。

しかし、1970年代から80年代にかけて、各地の教育委員会が、落ちこぼれや学業不振の子どもたちのために開校した学校をオルタナティブ・スクールと呼ぶようになる。普通の公立学校に在籍すれば他の生徒に悪い影響を及ぼすような非行生徒、正規の教育では疎外されがちな生徒等を受け入れる学校が、オルタナティブ・スクールである。学校区ごとに一つないし複数のオルタナティブ・スクールを設立し、正規の学校に不適応な生徒・問題児を送り込み、強制的に矯正指導を受けさせる。すなわち、無断遅刻、欠席、暴力・恐喝、麻薬・アルコール乱用、妊娠・子持ち等の生徒が送られてくるのである。矯正指導を受け、立ち直りが認められた生徒は、元の学校に戻ることができる。これにより、正規の学校には秩序がもたらされるようになったのである。現在では各州にくまなく設置されるよ

うになった。

ただし、学校の名称は、そのままオルタナティブ・スクールと名乗ることは少なく、地名、人名やその他の名称が使われることが多い。従って、学校の名前を聞くだけでは、オルタナティブ・スクールかどうかの判断はむづかしい。

オルタナティブ・スクールが行き渡るには、アメリカの教育界に広まった「ゼロトレランス方式」の考え方と表裏一体をなすものがあつた。ゼロトレランス (zero-tolerance) 方式とは、「寛容さなしの指導」という意味である。暴力行為、麻薬、非行等を行う生徒には寛容さなしの措置、すなわち、直ちに処罰を行うとするものである。従来は、生徒の事情を聞くとか、理解に基づく指導であった。規則違反者には罰則を規則どおりに適用し、責任をとらせるというものである。今日、アメリカの学校に秩序をもたらしたものは、ゼロトレランス方式の採用、具体的にはオルタナティブ・スクールだという<sup>(14)</sup>。

## 3. マグネット・スクール (magnet school)

マグネット・スクールとは、地域的な通学区の指定をもたず、独自の特色あるカリキュラムによって、多くの生徒を惹きつける学校である。マグネット (磁石) が鉄を吸い寄せるように、学校の特色、魅力 (カリキュラム) で生徒を引き寄せようとするものである。広い地域から生徒を募集することが認められた公立学校である。

マグネット・スクールの歴史的背景としては、人種差別廃止の手段であることがあげられる。1970年代、学校の人種的なバランスをとるため、白人学校へ黒人生徒を、黒人学校へ白人生徒を通学させるとき、法的強制力のあるバス通学の方法がとられた。これに対し、地元の学校に通えないのはおかしいと反対運動が起こり、流血騒動にまでおよんだ。このための解決策として、生徒達を引き付ける魅力ある公立学校をつくり、結果として人種の統合を図ろうという方法がとられたのである。

ここで大きな要素となるのが、生徒を引き寄

せる魅力ある「特別なカリキュラム」である。アカデミックなカリキュラム、芸能教育に重点をおくカリキュラム、実際的な職業教育等々さまざまに特化が図られた。また、そのためには優れた教師、施設の問題も見逃せない。そうなれば当然入学希望者が増えるであろうから、選抜の問題が生じてくる。公立学校として、選抜の条件は地元の生徒の入学を妨げないこと、人種別構成のバランスを失わないことの配慮が必要となる。こうしたことから、マグネット・スクールは公的システムの中の私立学校であると批判する声もある<sup>(15)</sup>。

マグネット・スクールを財政的に支えようとしたのがバウチャー制度である。

#### 4. バウチャー (voucher) 制度

バウチャー制度<sup>(16)</sup>とは、経済的に負担をし、学校選択の枠を広げようとする試みの一つである。親が子どもを通わせる学校を自由に選べるようにするため、連邦政府は授業料に充当できる一定のクーポン券（または現金引換え券＝バウチャー）を負担する。就学校の選択は公立、私立を問わない。公立学校に競争原理を導入し、すなわち学校間に生徒の獲得競争を起こさせ、それによって学校教育の質的改善を図ろうとする制度である。低所得層の家庭がより良い学校を選択するには（特に私立学校を選択するには）、経済的に大きな制約があった。公費による補助は社会正義の実現に寄与するものとされた。貧困層にも経済的援助を行うことで、教育の自由選択の機会均等を保証しようとするものである。

このバウチャー制度にも問題点が指摘されている。第一は、公費をもって私立学校を補助することになるとの疑念である。私立学校の多くは宗教系であり、従って、公費が特定の宗派のために支出されることになるのは、アメリカ合衆国憲法修正第1条に違反する疑いがあるとするものである。

本来、公立学校が受け取るべき財源が、他の学校へ振り分けられれば、当然のことながら元

の学校は予算減となる。自由な競争原理でお互い切磋琢磨により、より良い学校をめざすとする理念も、実際にはなかなか実現が困難である。成績の悪い公立学校から10%の優秀な子どもを救出できても、残りの90%以上の子ども達が通う公立学校を救うことは難しい。

また、私立学校は希望する生徒のすべてを入学させる義務はないが、公立学校では学習能力や品行に問題のある子ども、障害のある子ども等すべてを受け入れる。私立学校が公的資金を使用しながら、公的責任は負わなくてもよいのかという指摘がある。

バウチャーの起源は、経済学者ミルトン・フリードマン (Milton Friedman) が1962年に著わした「資本主義と自由」で提唱したところによる。

「政府はある最低限水準の学校教育を義務づけ、それをまかなうには親に証票（バウチャー）をあたえて、「公認の」教育サービスに費やされるならば子供一人一年当たりある一定の最高限度額までそれが償還されることができよう。そうすると親はこの金額といくらでも自分で用意した金額と合わせて、自分自身で選んだ「公認の」機関から教育サービスを購入するのに自由に費やすことができよう。<sup>(17)</sup>」

#### ・チャーター・スクール (charter school)

##### 1. チャーター・スクールへの道のり

学校選択の一形態であるオルタナティブ・スクール、マグネット・スクール、バウチャー制度がさまざまに試みられてきたが、実際にはこれらが公教育改革の決め手となることはなかった。

ことに全米の教育界では大きな勢力である教員組合が、バウチャー制度に反対していることの影響が大きかった。各州の教員組合は、税金を公立学校から奪いと取り、私立学校にまわすも



のだと主張している。

また、パウチャー制度の支持を表明していたブッシュ大統領が、1992年の大統領選挙で敗れたことも見逃せない。

「危機に立つアメリカ」や「2000年のアメリカ」という代表的な二つの報告書が指摘したように、アメリカの公教育の改革は焦眉の急であった。しかし改革の実はなかなかあがらない。このようなトップダウン方式による改革は、教育は州の専管事項とするアメリカの風土では、受け入れられにくいものがあった。

実際の教育行政の第一線、すなわち各学区の実情は複雑であった。政党、教員組合、父母、人種、宗教、財界、官僚組織の主張、利害が錯綜している。パウチャー制度や免税制度（子どもを私立学校に通わせる家庭に対して、授業料の一部または全額を免税とするもの）が公教育の民営化や廃止論としてエスカレートする一方で、学校選択が時代風潮となってきた。そこで公教育行政は、次第に、通学校を指定する権利だけでなく、学校開設、学校運営、カリキュラム策定の権限を、父母や教員をはじめ市民へ譲り渡す方向に舵を切り替え始めることになる。そうすることで、パウチャー制度や免税制度のような公的資金の流出論や、公教育の民営化論がおさえられると期待したのである。かくして、チャーター・スクールが学校選択のシンボルとして登場してくるのである<sup>(18)</sup>。

## 2. チャーター・スクールとは

チャーター・スクールは、「特許契約学校」とも訳される、従来の学校制度にとらわれない、まったく新しいタイプの公立学校である。近年、アメリカにおいてこれまでの公立学校に代わり、急速に広まりつつある。

新しいタイプの学校を自分たちの手で作り、運営したいと希望する教師、親、公私の団体等（＝設置申請者、オペレーター（operator）という）が、学校の設置許可権限を持つ州の教育機関（＝設置許可者、スポンサー（sponsor）という）と契

約（チャーター）を結び、独自の教育理念で、自律的に学校運営を行う学校がチャーター・スクールである。すなわち、設置許可者から交付されるチャーターにもとづき法令規則の適用免除を受け、学区に拘束されることなく、独自のカリキュラムを、自分たちの手で運営し、学習成果に責任をもつ公立学校である。公立学校であるから運営には公費が支出される。入学希望者が定員を上まれば抽選などの公平な方法がとられる。従来の学校制度では、当然のことながら、必修科目とか、卒業認定単位数とか、生徒規律とかに縛られる学校運営が行われていた。

設置許可者は州（州のチャーター・スクール法の規定による。後述）によってさまざまである。通常は州や地方の教育委員会であるが、公立大学、郡教育委員会、市議会の場合もある。

以上の特徴を、「自律性」、「責任性」、「選択制」、「公立学校」の4点に絞り、さらに見てみることにする。

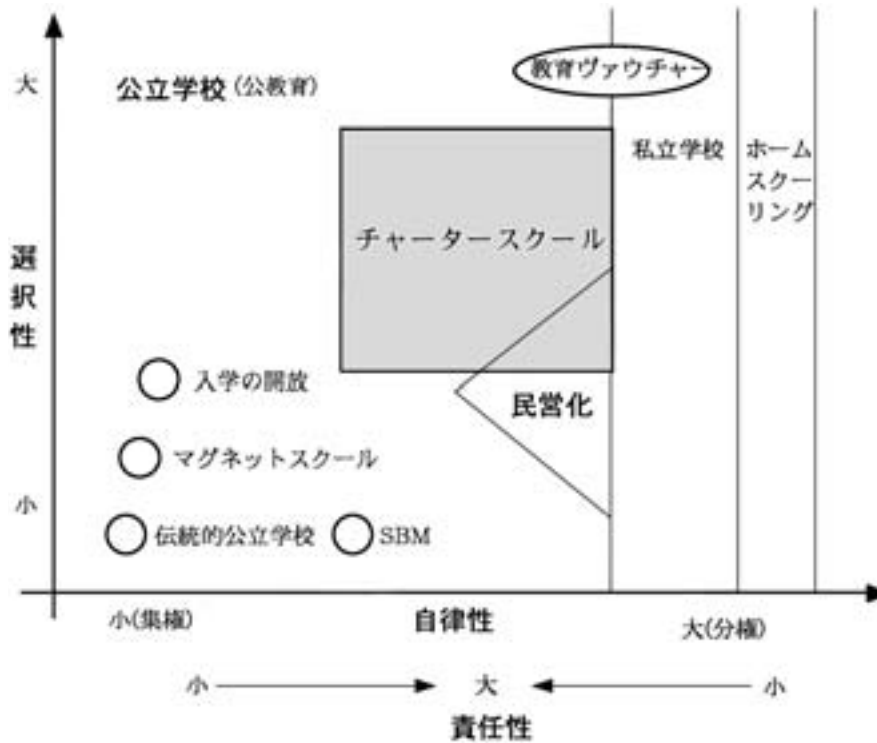
### 自律性（autonomy）

チャーター・スクールは州、学区により定められた多くの法令規則の適用免除を受け、自律的に運営される。その結果、チャーター・スクールはカリキュラム編成、財政、人事等を独自に行うことができる。

### 責任制（accountability）

法令規則の適用免除、権限の委譲という特権と引き換えに、チャーター・スクールは教育の結果責任、すなわち生徒の学習成果に対し責任をもつこととなる。チャーター・スクールの設立許可にあたっては、学校の教育目標およびその達成方法、成果測定の方法等の組織運営、権利義務等が規定される。目標が達成されなければチャーターは更新されず、また、契約事項に違反があった場合には、チャーターは取り消される。従って、チャーター・スクールは教育目標の達成と、生徒の期待に応えるための努力が常に求められて

図1 公教育改革におけるチャーター・スクールの位置付け



(出典) 『米国の公教育改革とチャータースクール』 p.42.

いる。チャーターを取り消された学校については後述の表3を参照のこと。

選択制 (choice)

チャーター・スクールは、従来の公立学校に替わる選択肢を提供する。両親は、居住する学校区や通学区に基づき自動的に入学先が決まる公立学校と、学校区内外のチャーター・スクールを比較し、子どもの要望に沿う学校を選択することができる。チャーター・スクールの運営費としては、当該学校区の生徒一人あたりの運営費または州補助金額に基づき、入学した生徒数に応じた金額が、学校区または州政府から支給される。この資金は、学校を転校する生徒に付随して移動するため、選択の対象とされる従来の公立学校とチャーター・スクールの間には、生徒および資金獲得の競争が生じ、公教育全体の質の向上がもたらされる。

公立学校

チャーター・スクールはあくまで公立学

校である。法令規則の適用免除を受け公的統制は緩和されるが、市民権、健康・安全基準等に関する規定は免除されることはない。公的資金(税金)による運営、授業料の無料、入学時の選別の禁止、宗教的中立という要件は変わらない<sup>(19)</sup>。

それでは、学校選択という側面では同じ延長線上にあるチャーター・スクールとバウチャー制度の違い、およびチャーター・スクールと私立学校の違いはどこにあるのだろうか。

まず、バウチャー制度との違い。

- ・チャーター・スクールはあくまでも公立学校のなかでの選択肢の拡大であり、バウチャー制度は私立学校にまで選択肢は広がる。
- ・バウチャー制度は無償の教育費を保証するものではない。両親はバウチャーの額面と私立学校の授業料の差額を負担しなければならない。
- ・チャーター・スクールは入学希望者を選別

できない。希望者が定員を超える場合は、抽選等の公平な方法による。

- ・チャーター・スクールは生徒の学力向上の結果責任を負う。常に学校設立の理念、方針が検証される。パウチャー制度では学校は結果責任を負うことはない。

次いで、私立学校との関係。両者は独自のカリキュラム、教職員、予算、内部組織による運営という側面では同じであるが、学費および生徒の選考という点では公私の違いは明白である。

### 3. 「強いチャーター・スクール法 (strong charter law)」と「弱いチャーター・スクール法 (weak charter law)」

チャーター・スクールの設置は、各州のチャーター・スクール法に依拠している。現在、40州でチャーター・スクール法が制定されている。各州のチャーター・スクール法は実に多種多様である。特にチャーター・スクールの核心というべき自律性と自律性がもたらす選択制は、設置許可者と設置申請者の範囲、および両者の関係等を定める規定に大きく左右される。学校設立が簡単にでき、学校の自律性が保証される州法は、「拡張的な」「自律性の高い」すなわち「強い (strong)」州法と呼ばれる。一方、「制限的な」「自律性の低い」ものは「弱い (weak)」州法とされる。当然のことながら、強い州法のもとではチャーター・スクールは創り易く、弱い州法のもとでは新しい学校の設立は困難である。

以下では、強い州法と弱い州法を分けるポイントとなる7項目について、より詳しく見ることにする<sup>(20)</sup>。

#### 設置許可者の範囲

チャーター・スクール設置許可者 (sponsor) は、チャーター・スクールの設置申請を受理・審査し、チャーターを交付する機関である。同時に、設置許可者は、設立されたチャーター・スクールの監督や、違反があった場合のチャーターの破

棄、契約期間満了時の更新決定といった役割も果たす。

ほとんどの州法では、地方教育委員会(以下、地教委とする)が設置許可者とされている。これ以外の州教育機関が設置許可者に認められる法律は自律性が高い。なぜなら、地教委以外の機関に設置許可権限を与えることは、地教委から公立学校の設置の独占権を奪うことを意味し、既成組織の利害に拘束されない多様な学校の設立が促進されるからである。逆に地教委のみが設置許可者の場合、既存の公立学校への挑戦を意味するチャーター・スクールの設立は、反感や抵抗に直面することが多いため、設立には困難が伴う。

#### 設置可能な学校数

許可されうる学校の総数は無制限ではなく、各州さまざまに決められている。チャーター・スクールの設置数に上限がない場合は、その法律の自律性は高い。設置可能数が小数に限定されれば、新たな学校の設置は難しく、学校間の競争、両親の選択肢の幅を制限することとなる。

また、チャーターの有効期間が定められている。期間が長いものほど自律性は高い。州法により3年から15年と幅があるが、3年から5年とする州が多い。

#### 設置申請者の範囲

チャーター・スクールの設置申請者として認められる個人・団体の範囲が広いほど、多様性、創造性の導入が期待できるため、州法の自律性は高くなる。なお、設置申請者がそのまま学校の管理運営者になるとは限らないが、実際には校長、理事会メンバーといった形で運営の中心になることが多い。

ここで、民間企業の参入という興味深い問題がある。エジソン社は、マサチューセッツ州、オハイオ州、ミシガン州等全米の各地で、チャーター・スクールを開

校・運営している。それぞれの地元では、教員組合等が、チャーター・スクールを税金を使う金儲け手段に利用していると、反対運動を展開している。一方、教育成果があがっていること、教職員への手厚い優遇等で、エジソン社のチャーター・スクールは増えつつけている<sup>(21)</sup>。

#### 法律規則の自動免除

チャーター・スクールを設立する際に、州・学区の法令規則のうち免除される項目を設置許可者と個別に協議しなければならない州と、市民権、健康、消防・安全基準等以外は一律免除が受けられる州とがある。前者は当然自律性の低い州法、後者は自律性の高い州法ということになる。チャーター・スクール運営のために特に重要なのは、カリキュラム、財政（支出決定）、人事（採用、解雇、勤務条件）に関する権限である。

#### 法的独立性

設立されたチャーター・スクールが法的に学区の一機関にとどまれば、その自律性は限られたものとなる。法的独立性が認められる場合でも、組織形態に制約を設けない州もあれば、非営利団体に限る等の制約を設ける州もある。また、教員に団体交渉権が認められる州では、チャーター・スクールの教員にもその権利が認められる。

#### 財政的自律性

チャーター・スクールの運営資金は、基本的には学校が立地する学区の生徒一人あたりの運営経費または州の補助金額に基づき、入学した生徒数に応じて学区または州政府から支給される。アリゾナ、ミシガン、マサチューセッツ、ミネソタ（いずれも強い州法の州）の各州では、運営資金が自動的に決定され、完全に管理権が認められている。金額決定が地教委との交渉に委ねられるところは自

律性が低い。

#### 教員免許

多くの州ではチャーター・スクールの教員となるのに、当該州の教員免許を必要としている。教員免許の有無に関わらず、教科に応じた経験、知識、技能の保有者を教員として採用を認める州は自律性が高い。

アメリカ教育改革センター（Center for Education Reform, 以下 CER とする）は、各州のチャーター・スクール法を、「強い州法」をAランク、Bランク、「弱い州法」をCランク、Dランクで評価している。これによれば、アリゾナ州が最も強い州法をもち（設置数の制限なし、有効期間15年、学校数は464校、全体の17%を占める）、ほかにはミネソタ州、コロンビア特別区、デラウェア州、ミシガン州、インディアナ州、マサチューセッツ州がAランクである。Bランクがフロリダ州等の13州、Cランクがイリノイ州等の13州、Dランクが5州となっている（評価困難のFランクが2州ある）。最も弱い州法はカンザス州である。（表1を参照）

#### 4. チャーター・スクールの現状

全米の公立学校数は9万2,012校、私立学校数は2万7,223校である。生徒数は公立学校が約4,721万人、私立学校が約594万人である。（1999-2000年度）<sup>(22)</sup>

クリントン大統領が一般教書演説で「全米でチャーター・スクールを西暦2000年までに3,000校にする」と述べた数にはおよばないものの、チャーター・スクールは急速に広まってきている。

現在、チャーター・スクール法の成立している州が40州（コロンビア特別区を含む）あり、そのうち学校が設立されている州が37州ある。校数にして2,695校、生徒数で68万4,495人が学んでいる。（2002年秋現在、表1を参照）

公立学校でのチャーター・スクールの占める

表1 チャーター・スクールの法律の成立年、学校数、強・弱の評価

州	法の成立年	学校数	強・弱の評価
アラスカ	1995	15	D
アリゾナ	1994	464	A
アーカンソー	1995	8	D
カリフォルニア	1992	428	B
コロラド	1993	93	B
コネチカット	1996	16	C
デラウエア	1995	11	A
コロンビア特別区	1996	39	A
フロリダ	1996	227	B
ジョージア	1993	35	C
ハワイ	1994	25	C
アイダホ	1998	13	C
イリノイ	1996	29	C
インディアナ	2001	10	A
アイオワ	2002	0	F
カンザス	1994	30	D
ルイジアナ	1995	20	C
マサチューセッツ	1993	46	A
ミシガン	1993	196	A
ミネソタ	1991	87	A
ミシシッピー	1997	1	F
ミズーリー	1998	26	B
ネバダ	1997	13	C
ニューハンプシャー	1995	0	C
ニュージャージー	1996	56	B
ニューメキシコ	1993	28	B
ニューヨーク	1998	388	B
ノースカロライナ	1996	93	B
オハイオ	1997	131	B
オクラホマ	1999	10	C
オレゴン	1999	25	B
ペンシルベニア	1997	91	B
ロードアイランド	1995	7	D
サウスカロライナ	1996	13	C
テネシー	2002	0	C
テキサス	1995	221	B
ユタ	1998	12	C
ヴァージニア	1998	8	D
ウイスコンシン	1993	130	B
ワイオミング	1995	1	C
計		2,695	

(出典) Center for Education Reform, *Charter School in Operation, Ranking Scorecard*, から作成 <<http://www.edreform.com./pubs/chglance.htm>> (last access 2003.2.12)

「強・弱の評価」は、強い方から順にA、B、C、Dの4ランクに評価されている。A、Bが「強い法」、C、Dが「弱い法」である。Fは評価困難。

割合は、校数で2.9%、生徒数では1.5%である。

1997年時点でのチャーター・スクールは、70%が新設校であり、残りが公立校や私立校から移行したものであった。規模は小規模校が多く、平均的チャーター・スクールの生徒数は約140名であった。これに対しチャーター・スクールのある州の公立校の平均的な生徒数は約475名である<sup>(23)</sup>。

2001~02年の調査では、チャーター・スクールのカリキュラム・教育目標で一番多いのが基礎教育、次いで大学準備、科学・数学・技術の順となっている(表2を参照)

## 5. チャーター・スクールの起源

チャーター・スクールの起源は、ニューイングランドの教育専門家(educator)レイ・バットの『チャーターによる教育』(1988年)の発表からと考えられている。この提案を、アメリカ教員連合(American Federation of Teachers, AFT)のアルバート・シャンカー(Albert Shanker)会長が支持したことで、急激に広まることになった。

1980年代後半、フィラデルフィアでチャーターズとよばれる学校内の学校が始まるが、その後ミネソタ州で、「時期」、「選択」、「結果に対する責任性」を付加した新しいタイプの学校が始まることになる。

1991年6月、ミネソタ州において全米で最初のチャーター・スクール法が制定された。ミネソタ州は1970年代からマグネット・スクールや学校選択を認める入学の開放など、きめ細かい配慮で実績をあげており、教育関係者の間でも学校選択の意義に対する理解が進んでいた。そして、従来の学校選択は十分なものではなく、より有効な選択制度が必要と考えた政策立案者、市民グループによって、チャーター・スクール法が推進されたものである<sup>(24)</sup>。

1992年9月7日、ミネソタ州セントポール市に全米で最初のチャーター・スクールとなった「シティー・アカデミー」(City Academy)が

表2 カリキュラム・教育目標

基礎教育 (Core Knowledge)	18%
大学準備 (College Prep)	13%
科学・数学・技術 (Science/Math/Tech)	12%
課題指導 (Thematic Instruction)	10%
直接指導 (Direct Instruction)	8%
基礎の再学習 (Back to Basics)	8%
構成主義による学習 (Constructivist)	6%
芸術 (Arts)	5%
結果重視の教育 (Outcome-based Education)	5%
家庭・個別学習 (Home/Independent Study)	4%
職業教育 (School-to-work)	4%
二カ国語・外国語教育 (Bilingual/Foreign Language)	3%
大学入学資格試験・高校卒業 (GED/HS Completion)	3%
モンテッソーリ教育 (Montessori)	3%
探求的な学習 (Expeditionary Learning)	3%
仮想・電脳・オンライン (Virtual/Cyber/Online)	2%
ウオルドルフ教育 (Waldorf)	<1%
国際バカロレア (International Baccalaureate)	<1%

(出典) Center for Education Reform, *Charter Schools 2002:Results from CER's Annual Survey of America's Charter Schools* から作成  
 < [http://www.edreform.com/charter\\_schools/survey2002.pdf](http://www.edreform.com/charter_schools/survey2002.pdf) > (last access 2003.2.12)

開校した。利用が低調な市のレクリエーションセンターに「間借り」をしての開校であった。生徒の年齢幅は13才から21才まで、最も多い年齢層は16才から18才である。チャーターの契約期間は3年。学校はセントポールの公立学校の生徒一人当たりの平均支出をやや下回る予算で運営されている。開校資金やコンピュータは、地元の電力会社の援助による。学校財政のコンサルタントを経理担当として雇っているため、教師たちは教育に専念できるという<sup>(25)</sup>。

## 6. チャーター・スクールのアカウントビリティおよび閉校

### (1) アカウントビリティ (accountability)

チャーター・スクールはすでに見てきたように、自発的な学校の設立、管理運営の自律性、学校の選択制、アカウントビリティに特徴づけられる公立学校である。このうち、これまでの公立学校と一線を画す最大の特徴は、説明責任ないし結果責任と訳されるアカウントビリティ (accountability) にある。すなわち、チャーター・スクールでは学校設立の理念、方針が常に検証

されるのである。換言すれば、自分たちの望む学校を自分たちで運営したいと思ったら、まず計画を申請する。審査の結果認可されれば、それが公立学校 (チャーター・スクール) となる。しかし、そのためには、契約期間内に教育の成果をあげるという条件 (理念、方針の実現) の契約を結ぶことになる。成果があがらなければ、最悪の場合学校は閉校となる。

アメリカの教育はいまだに実績を説明するための共通のシステムをもっていない。学力の達成度の評価には、標準学力試験や州の学力試験を利用するほかない。また、出席率、財政上の安定性、法規の遵守等を基準に評価することになる。部分的に評価するシステムはあっても、これが必ずしも学校のアカウントビリティを保証するものではない。

一方、学校新設の許可証を出す設置許可者 (スポンサー) にもアカウントビリティの責務が生じる。チャーター・スクールの理念・方針に照らし、教育の達成度、財政の健全性、管理 (運営) 体制、法の遵守等を厳正に評価し、学校の更新が妥当かどうかの評価結果を公表しな

表3 チャーター・スクールの閉校 (2002年10月)

州	学校数	閉校数	%
アラスカ	15	3	20
アリゾナ	424	22	5
アーカンソー	6	3	50
カリフォルニア	371	14	4
コロラド	89	2	2
コネチカット	16	1	16
デラウェア	15	2	13
コロンビア特別区	42	6	14
フロリダ	189	19	10
イリノイ	28	3	11
カンサス	28	3	11
ルイジアナ	26	2	8
マサチューセッツ	44	4	9
ミシガン	197	7	4
ミネソタ	77	11	14
ミズーリー	23	1	4
ネバダ	11	1	9
ニュージャージー	63	8	13
ノースカロライナ	99	13	13
オハイオ	68	4	6
オクラホマ	10	1	10
オレゴン	17	1	6
ペンシルベニア	85	1	1
サウスカロライナ	8	3	38
テキサス	215	14	7
ウイスコンシン	97	5	5
計	2,874	194	6.7

(出典) Center for Education Reform, *Charter School Closures: The Opportunity for Accountability* より作成 <[http://www.edreform.com/charter\\_schools/closures.pdf](http://www.edreform.com/charter_schools/closures.pdf)> (last access 2003.2.12)

注：学校数の計は学校の設立の許可を得た校数である。閉校のないハワイ州、アイダホ州、ミシシッピ州、ニューメキシコ州、ニューヨーク州、ユタ州、ヴァージニア州の校数も含まれる。閉校数の計には、理由の不明な40校を含む。

なければならない。

なお、チャーター・スクールの校数、開校年、設置申請者（運営者）、チャーターの有効期間、生徒数、職員数、財政状況等は毎年公表される。

## (2) チャーター・スクールの閉校

前述のように、チャーター・スクールの設置許可者は、毎年学校の業績達成度の審査を行っている。

アメリカ教育改革センター（CER）の調査によれば（2002年10月現在、表3を参照）、学校設

立のチャーターを許可された2,874校のうち、閉校したものが194校（6.7%）あった。そのうち閉校理由のはっきりしている154校を分析したものが表4である。

閉校理由で一番多いのが財政・資金の問題（38.9%）であり、次いで経営・管理の運営上の問題（33.8%）、リースの解約や利用許可の取り消しという施設・設備の問題（10.4%）と続いている。教育成果があがらないための閉校は以外に少なく4番目（9.1%）である。

この他に、さまざまな理由から地域の学区の公立校に統合されたものが60校、チャーターの交付は受けたものの、開校までには至らなかったものが84校ある。

表4 チャーター・スクールの閉校状況

閉校の理由	校数	%
財政・資金	60	38.9
経営・管理	52	33.8
施設・設備	16	10.4
教育成果	14	9.1
学区	8	5.2
その他	4	2.6

(2002年10月)

(出典) Center for Education Reform, *Charter School Closures: the Opportunity for Accountability* より作成 <[http://www.edreform.com/pubs/cs\\_closures.htm](http://www.edreform.com/pubs/cs_closures.htm)> (last access 2003.2.10)

チャーター・スクールが正当な理由によって閉校するという事態は、公教育のなかでアカウンタビリティが力を発揮できた結果ともいえる。チェスター・E・フィン・Jr.は次のようにいっている。「チャータースクールのもつこの基本的な性格が、大多数の教育改革との違いである。たとえ数校のチャータースクールがつかずいたとしても、チャータースクールという戦略はもちこたえるだろう。(略)『失敗を認めることが、本当に大切なのです。公立学校はけっして失敗を認めません。そして公立学校は、読み書きができない子どもを卒業させ続けているのです。』<sup>(26)</sup>」

## 7. チャーター・スクールをめぐる問題点

チャーター・スクールは、近年のアメリカの

公教育改革では異例の速さで広がりを見せているが、そこには対立意見や問題点も指摘されている。

#### 資金の問題

チャーター・スクールの運営資金は、州法によって異なるが、原則的には地方財源（学校区の税収）と州の補助金である。大半のチャーター・スクールは、従来の公立学校よりも小額の生徒一人当たりの経費しか支給されていない。弱い州法のもとでは州の補助金のみとなる。開校にあたってのもろもろの資金は、設置申請者自身が用意しなければならない。最大の初期支出は施設の確保である。

従って、チャーター・スクールは常に資金不足に悩まされることになる。

また、資金の交付は学校が開校され、生徒数が確定した後になるため、その間の資金繰りも問題となる。

#### 施設の問題

学校の所在地は生徒の確保や通学に大きな影響を与える。新設校が抱える最大の問題は施設の確保である。新設校が既存の施設を利用できることはまれである。このため、公立学校では思いもよらないようなところで開校することにもなる。プレハブ校舎、現在使われていない施設（教会、レストラン、倉庫等）、商業施設、リクリエーション施設を利用することになる。加えて、運動場の必要性、さらには、机、いす、コンピュータ、教材等の備品類も準備しなければならない。

設置許可を受けても施設の確保ができないため、開校に至らないケースもある。

#### 専門知識、技術の問題（事務能力の不足）

運営資金が少なく小規模のチャーター・スクールでは、少数の教職員が多くの業務を分担することになる。教科の専門家（教師）の確保は当然ながら、一般の学校事務、法律会計保健等を処理する事務職員も必要である。チャーター・スクールは教育関連の法令は適用が免除されても、消防安全基準等多くの一般法令には従う義

務があるためである。小規模校では多くの事務職員を抱えることは困難である。学校開設以前にも、開設に伴う諸準備、煩雑な書類の作成からすべてを自分たちの手で行う必要がある。

多くの場合、親達がボランティア的に活動している。

#### 政治的背景

チャーター・スクールは、全米40州で法律が成立しているように、多くの親をはじめ各層から支持の輪が広がっているが、反対する勢力も確実に存在している。それはほかならぬ、既得権益が侵害されるとする教育関係者である。チャーター・スクールの進展は、教員組合にとっては組合員の減少を、地教委には外部勢力との競争を意味し、共に政治的経済的な影響力の減退を危惧するのである。なかでも最大の抵抗勢力は教員組合である。チェスター・E・フィン・Jr. は以下のように指摘している<sup>(27)</sup>。

「チャーター・スクールのアイディアに対しては、各方面から、とりわけ教員組合、教育委員会、教育長から、絶えることなく、そしてますます洗練された敵意が表明されている。」

「チャーター・スクール法がひとたび発効すれば、それを骨抜きにしようとする動きはとどまるところを知らない。反対者たちは、さらなる立法、行政による規則の制定、司法による命令、また、ときには通学区域の制限、あからさまな嫌がらせなど、官僚的な形式主義によってチャーター・スクールをがんじがらめにしようとする。」

「教員組合や教育委員会とチャーター・スクールとの拳闘試合だけでも十分見ごたえある殴り合いだが、教員養成大学、学校行政官、障害者運動、競争に慎重な私立学校、様々な批判者たちなど、その脇や背後に控える教育の既得権益層からも、チャーター・スクールに対する牽制がなされている。」

しかしながら、これらの勢力もチャーター・スクールの趨勢には、全面的な反対はしにくく



なって来ている。前記チェスター・E・フィン・Jr. は、その展開に則し4つの段階に分けることができるのと述べている<sup>(28)</sup>。

- 「1. 完全に阻む。いかなるチャータースクールも開校させない。
2. 数を制限し、弱体化させておく。多くの制限と規制を課すことによって、数を少なくし、開校した学校もほとんど自律性のないものとする。
3. 競争して勝つ。従来の公立学校からチャータースクールへ流れる生徒の数を最小限に抑えるために、チャータースクールと競争する。
4. 受け入れる。チャータースクールの理念を、学校システム自身の目的のために、研究開発の場として、あるいは、従来のルールのもとでは難しかった革新をもたらすための枠組みとして活用する。」

#### 8. チャーター・スクールの評価

1992年9月、全米最初のチャーター・スクールがミネソタ州セントポールに開校してから約10年が経つが、大部分のチャーター・スクールは設立後数年しか経っていない。(表5を参照) チャーター・スクールが、理念どおりに競争

原理の導入で、公教育改革の核心となっているのか、それとも一過性の流行に終わるのか、この年月では評価を下すには早すぎるであろう。

また、国レベルの統一的な教育基準がなく、チャーター・スクールの有効性を一般の公立校と比べる州レベルの基準や評価システムの確立していない現状では、早急な判断は控えるべきかもしれない。

しかし、すでに公表された調査報告がある。

エリック・ベッティンガー (Eric Bettinger, Case Western Reserve University) は、ミシガンにおけるチャーター・スクールの調査報告で要点を以下のように述べている。

「2年間の調査で期間が短く断定はできないが、チャーター・スクールの生徒のテストの結果は、近隣の公立校の生徒と比べて優れているとはいえない。従ってチャーター・スクールの方が効果的とはいえないし、競争原理の導入で近くの公立校がプレッシャーを受け、改善されたということもない<sup>(29)</sup>。」

現時点では、独自の教育理念を標榜するチャーター・スクールが次々と誕生し、これまでの公立学校とは異なる選択肢を提供し、それらが好意的に受け入れられているのは事実である。そして、多くの親達、また子ども達のニーズに応

表5 チャーター・スクール州法の成立年

成立年	州名
1991	ミネソタ
1992	カリフォルニア
1993	コロラド、ジョージア、マサチューセッツ、ミシガン、ニューメキシコ、ウイスコンシン
1994	アリゾナ、ハワイ、カンサス
1995	アラスカ、アーカンソー、デラウェア、ルイジアナ、ニューハンプシャー、ロードアイランド、テキサス、ワイオミング
1996	コネチカット、コロンビア特別区、フロリダ、イリノイ、ニュージャージー、ノースカロライナ、サスカロライナ
1997	ミシシッピ、ネバダ、オハイオ、ペンシルベニア
1998	アイダホ、ミズーリー、ニューヨーク、ユタ
1999	オクラホマ、オレゴン、ヴァージニア
2000	
2001	インディアナ
2002	アイオワ、テネシー

(出典) Center for Education Reform, *Charter School Laws Across the States, Ranking Scorecard* から作成  
 < [http://www.edreform.com/charter\\_schools/laws/rankingintro.htm](http://www.edreform.com/charter_schools/laws/rankingintro.htm) > (last access 2003.2.12)

えることには成功しているといえるであろう。

「我々がやろうとしているのは賭けであり、ここまで述べてきたことは固定的な結論でもない。今のところ、この新モデルが「成功」であると、だれも断言できない。しかし、素晴らしいスタートは切られた。チャータースクールが成功すれば、アメリカの公教育の死を告げる弔いの鐘としてではなく、大切な事業を再生させた素晴らしい事例となると我々は見ている。<sup>(30)</sup>」

注(1) 橋爪貞雄『危機に立つ国家 日本教育への挑戦』黎明書房, 1984, p.30.

(2) チェスター・E・フィン Jr. (高野良一ほか訳)『チャータースクールの胎動 - 新しい公教育をめざして』青木書店, 2001 (原書: C. E. Finn, *Charter Schools in Action*) p.309.

(3) 橋爪貞雄『危機に立つ国家 日本教育への挑戦』黎明書房, 1984, p.26.

(4) 同上 pp.32~35.

(5) 同上 pp.60~77.

(6) 同上 p.263.

(7) 同上 p.267.

(8) 同上 pp.268~281.

(9) *New York Times* May 15, 1992 A17.

(10) 寺倉憲一「2000年の目標: アメリカ教育法の成立」『レファレンス』No.524, 1994, p.25.

(11) 梶山正弘『アメリカ教育の変動』福村出版 1997 pp.330~331.

(12) 『米国の公教育とチャータースクール 公教育の選択・分権・民営化』財団法人自治体国際化協会 1997 p.19.

(13) 同上 p.20.

(14) 加藤十八『アメリカの事例から学ぶ学校再生の決め手 ゼロトランスが学校を建て直した』学事出版 2001 p.24~26.

(15) 『米国の公教育とチャータースクール 公教育の

選択・分権・民営化』 p.22.

(16) パウチャー制度については、「学校選択の自由化 逆指名される学校」『国勢の論点』に詳細な紹介がある。 < [http://chosa.ndl.go.jp/KOKKAI/s\\_att doc/0003516306.htm](http://chosa.ndl.go.jp/KOKKAI/s_att doc/0003516306.htm) >

(17) ミルトン・フリードマン (熊谷尚夫ほか訳)『資本主義と自由』マグローヒル好学者 1975 (原書: M. Frieddman, *Capitalism and freedom*.1962) pp.101~102.

(18) 鶴浦裕『チャーター・スクール アメリカ公教育における独立運動』勁草書房 2001 pp.9~11.

(19) 『米国の公教育とチャータースクール 公教育の選択・分権・民営化』 p.38.

(20) 同上 pp.43~48.

(21) 鶴浦裕 前掲書 p.175.、チェスター・E・フィン Jr. 前掲書 p.359.

(22) U.S.Department of Education *Digest of Education Statistics 2001* pp.76,98.

(23) Jeffrey A. Frankel and Peter R. Orszag, *American Economic Policy in the 1990s* (Massachusetts: MIT Press 2002), 680.

(24) 『米国の公教育とチャータースクール 公教育の選択・分権・民営化』 pp.39~40 および U.S. Charter Schools, *Overview of Charter Schools* < [http://www.uscharterschools.org/pub/uscs\\_docs/gi/overview.htm](http://www.uscharterschools.org/pub/uscs_docs/gi/overview.htm) > (last access 2003.2.12)

(25) ジョー・ネイサン (大沼安史訳)『チャータースクールーあなたも公立学校が創れる』一光社, 1997 pp.40~46. (原書: Joe Nathan *Charter Schools* 1996)

(26) チェスター・E・フィン Jr. 前掲書 p.179.

(27) 同上 p.225, p.222, p.233.

(28) 同上 p.221.

(29) Jeffrey A.Frankel and Peter R.Orszag *Op. cit* 681.

(30) チェスター・E・フィン Jr. 前掲書 p.351.

(総合調査室 うえむら さくろう  
上村 作郎)