

合衆国におけるチャーター スクールの現状

— 公教育の真の alternatives への可能性 —

中 村 護 光*

CHARTER SCHOOLS IN U. S.

— Viable alternatives to regular public schools? —

Morimitsu NAKAMURA

Charter schools appeared in the early 1990s and have so far developed rapidly throughout the U.S. Since *A Nation At Risk*, report on US education, American public schools have been exposed to severe criticism for students' poor academic performance and worsening learning environments especially in urban school districts. In the meantime, the number of citizens who support drastic reform based on the market theory in public education has become more and more significant. In order to avoid the adoption of voucher or privatization schemes, those seeking to preserve public school education are turning to charter schools. This paper summarizes charter school characteristics and suggests points which should be carefully examined for further study with regard to what is lacking in recent educational reform proposals in Japan.

キーワード：charter, accountability, autonomy

1. はじめに

本文では、1990年代初頭に誕生し、近年急成長を遂げている教育改革の試みである charter schools を取り上げた。Choice, Voucher, Privatization は合衆国における教育の自由化、民活化をめざした教育改革の key words である。米公教育は、生徒の学力の低迷や都市部の教育荒廃の現実を前に、厳しい批判に晒されており、これまで公立学校には厚い信頼を寄せていた市民も徐々に自由化への改革の動きに理解を示すようになってきた。公教育制度を土台から崩しかねない革新的な改革の流れをくい止めて、学校をあくまでも公教育の枠の中にとどめ、なおかつ教育消費者の自由市場論理を満足させる実験が charter schools といえる。この試みはまだ公教育全体に大きな影響を及ぼすまでに至ってはいないが、Charter schools は米公教育の改革の切り札ともなる可能性を秘めている。

Charter school は、わずか数年の実績であるが、これまでに発表された調査報告書の中からその全体

像をまとめてみた。また、今後の charter school movement の視点とわが国の教育改革の動向との関係も考察した。

2. Charter School とは

1994年に連邦議会を通過した The Improving American's Schools Act : SEC.10306 (The Elementary School and Secondary Education Act of 1965の改正) では charter school を次のように定義づけている。

- a. 公立学校の柔軟性のある管理運営を妨げる州および学区の主な規則を免除される公立学校である。
- b. 学校設立資格者により公立学校として設立される。既存の公立学校の alternative (代替) であり、公的監督と指導下で運営される。
- c. 学校設立資格者により作成された教育目標を追求し、許認可権限を持った機関から設立認可を受ける必要がある。
- d. 初等または中等、ないしはこの両方の教育プログラムを提供する。
- e. 入学方針、教職員の雇用慣行、その他運営面の

* 一般科教授

原稿受付 1998年8月31日

すべてにおいて宗教が介在することなく、宗教系学校や機関と結びつくものでない。

- f. 授業料は徴収しない。(公的予算付けがされる)
- g. 国の公民権法に従う。
- h. 定員以上の応募者のある時の入学許可は抽選による。
- i. 特に免除されないかぎり州の他の初等中等学校と同様に連邦政府や州の監査要求事項に従う。
- j. 対象となるすべての連邦、州及び学校区の健康や安全に関係する要求事項に従う。
- k. 州法と矛盾することなく運営されること。

つまり、「法で定められた設立資格者により企画立案され、法で定められた公的許認可権者との契約の下で運営されるが、独自の自治管理権を持ち、その自治管理権の代償として教育結果に責任をとり、子どもや親にとっては選択可能で、公的予算付けで運営される公立学校」ということになる。

法に基づくその設立と運営のプロセスは次の通りである。

- ① 設立資格を持つ者は charter school 設立のために教育計画を作成する。この際、mission statements, つまりその学校の期待される生徒像の標榜であり、生徒の学業成果、評価方法等の教育理念を宣言する。
- ② この計画は許認可権限を持ったスポンサー（州により異なるが、学校区教育委員会、州教育委員会、場合によって大学等）に申請される。スポンサーは計画書を審査し、認可不認可を判断する。
- ③ 認可されると、設立者とスポンサーの間で提出された mission statements の履行を約束した charter (誓約) が作成され署名されて、charter school の誕生となる。学校の statements に対する責任は、the charter の再更新、又は取り消しの形で問われることとなる。
- ④ Charter school への通学は全く個人の自由意志による。生徒一人当たりの教育経費は、その生徒についてまわり、予算に積算される。
- ⑤ 学校は charter での宣言事項に責任を持つかわりに、学校区や州の諸教育規則、規定に従う義務を免除され、予算や人事を独自に管理執行できる。

3. Charter school の誕生まで

3-1 改革への指向

アメリカでは、*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform in 1983* の発表の後、全国的に学校改革を求める声が高まり、各州で様々な教育改革の努力が試みられてきた。

当初各州で取り組まれた改革は既存のシステムの内での教育改革であり、カリキュラムの充実と基礎基本の重視、基準の選考と学年別目標の設定及び、教員研修の充実など教える側の立場に立ったインプットに重点を置いたものであった。しかし、期待された成果は十分に上がらずに、かえって都市部の公立学校では産業構造の変化、白人人口流出などの社会変化による学習環境悪化により、自力回復力を失い、これに対処できないシステムそのもののあり方が疑問視され、この点に批判が向けられるようになった。

つまり、生徒の成績の向上になんらの制度的な効果をもたらさない規則だらけの、過度に一元集中化した公教育の教育独占が問題とされ、ここに自由な市場の原理を導入してシステム改革を行うことで教育改善を行おうとする諸改革が90年代を通して進行したのである。これらの改革/実験は、次のようなキーワードに特徴づけられる。

- a. Accountability: インプットの限界を認識し、market 理論に立脚し、学校や教師に教育においても結果に対する明確な責任を持たせることで緊張感を与え、教育改善を図ろうとすること。
 - b. Deregulation: 学校や教室での自由な改革を抑制したり、妨げとなっている規則の多くを削除すること。
 - c. Decentralization: site-based management, teacher empowerment などの経営理論を取り入れてサービスの提供に最も近くの位置にある者、つまり現場(教師や校長)に最大の意味決定権限や予算の執行権限を与えること。
 - d. Restructuring: 自己点検、自己評価を促し、学校の目的、組織、運営を再吟味/再編成し、根本的変革を引き起こすこと。
 - e. Public school choice: 教育を受ける側「教育消費者」の権利を重視し、学校区内で、また学校区を越えて子どもが通う公立学校を親や子どもに選択させる権利を与えること。
 - f. Private school vouchers: 公的教育予算を親にvoucher (教育クーポン)を与えることで還元し、親は子どもの通う公立のみならず、私立の学校を自由に選択する権利を行使すること。
 - g. Privatization: 学校区全体又はその管轄区の一部の学校経営を民間会社に委託し、教育予算の効率化を図り、成果を上げること。
- しかし、市民の公立学校への信頼度は依然高く、指摘される欠点にもかかわらず、公教育はアメリカ民主主義に貢献し、その技術や思考を学ばせている

と評価している市民は少なくない。Charter schools は前述のダイナミックで自由な市場原理の導入の動きと公教育になお期待を持ちつづけ、公立学校を断固として維持すべきとする勢力のはざまに生まれ、ここ数年の間に急速に成長してきたともいえる。

3-2 Charter 理論の原点

1960, 70年代に alternative education (代替教育) の運動が成長し、教育界でも alternative schools への評価が定着する中で、1988年に Ray Budde 氏は *Education by Charter: Restructuring School Districts* を発表し、これが charter schools 運動の論理的根拠となったと言われている。教師と学校区の間には正式な charter を加えることで、またこの考えが学校の運営方法を変えるであろうという脈絡の中で、それまでの alternative schools の考えを更に膨らませたものである。教師は授業をコントロールし、その結果に責任を持つこと、教育委員会は授業指導に関する詳細から教育成果へと視点移すこと、また宣言された達成目標は、毎年その成果や達成度の判断なくして継続されるべきでないこと、Charters が承認をうけ、効率的に運営されるには、学校のカリキュラムの中に学ばれるべき望ましい学習事項が規定がされるべきことが述べられている。ここで教師が school board に参画し、an alternative educational program を実践するとの思想を American Federation of Teachers の故 Albert Shanker 会長が取り上げ、親と教員組合により開発され、教員集団により作成され、運営される自治組織である charter school を描いたのである。The charter school の考えは、競争による活性化を追求しながら、教育が公的領域を越えて外へとでていくことを嫌った人々には魅力的であった。1991年に Minnesota 州において全国で最初に charter school legislation が法制化された(この法は、1993年、1994年に修正される)。続いて、California の charter school law が1992年に議会の承認を得て法制化し、1993年1月1日に執行されたのである。

4. Charter school への反応

4-1 各州の状況

非営利法人で教育改革を調査研究している the Center for Education Reform によると1996年秋には(charter school の法制化された25州のうち)23の州と D.C. で781校の charter schools が運営される(この他認可され開校予定の学校が505校)、166,000名以上の生徒が在籍している。全国の約85,000の公立学校のうちでは僅かな数字であるが、

Charters 設立の動きは拡大成長を続け、その後1998年8月現在では、全米で33の州と D.C. (及び Puerto Rico) が charter school law を法制化している。これまでに charter school law を法制化した州と制定年度は次の通りである。

- 1991年 : Minnesota (1) ()内の数字は州の数
 1992 : California (1)
 1993 : Colorado, Georgia, Massachusetts, Michigan, New Mexico, Wisconsin(6)
 1994 : Arizona, Hawaii, Kansas (3)
 1995 : Alaska, Arkansas, Delaware, Louisiana, New Hampshire, Rhode Island, Texas, Wyoming (8)
 1996 : Connecticut, District of Columbia, Florida, Illinois, New Jersey, North Carolina, South Carolina, (6 + DC.)
 1997 : Mississippi, Nevada, Ohio, Pennsylvania (4)
 1998 : Utah, Idaho, Virginia, Missouri (4)

4-2 連邦政府の対応

教育局は1995年に1999年9月までの4年間の研究プロジェクトを設けて、charter schools 研究に乗り出した。1996年1月現在の10州252校の charter schools に関する第一回報告書が1996-1997 school year の年度末に出された。1997 State of the Union Address ではクリントン大統領は2000年までに全米で3,000校の charter schools の開校を提案している。政府の charter school への配分額は1997会計年度では約\$51millionであったが、1998会計年度へは大統領は議会の予算委員会に一挙に\$100millionへの倍増を求めている(実際の予算額は\$80millionであった)。教育局は charter school 1校につき、設立資金としておよそ\$35,000を提供しているが、\$100,000まで引き上げたい意向である。

現在まで、1994年に議会を通過した2つの法が charter schools への予算計上面での直接の根拠法となっている。1つは The Improving America's School Act; the ESEA of 1995 であり、charter school の企画/実施を支持する新しい国の助成プログラムを含んでいる。また同法は学校区が学校改善を指定した学校に要求できる改善指導行為としての公立学校の charter school への転換についても明記している。もう一つは The Goals 2000: Educate America Act であり、州の charter schools 促進のための政府予算の使用を認めたものである。

4-3 教員組合の姿勢

市場論理に基づく改革は基本的には支持しないとの立場である。NEA (The National Education Association) も、AFT (The American Federation of Teachers) も共にこれまで privatization や vouchers には強く反対している。しかし charter schools に関しては、両組合ともに、少なくとも国のレベルでは一種の和解状態にある。例えば、the NEA は1993年に charter schools 支持の決議を採択している。ただし、この支持はあくまでも条件付きであり、入学に際して制限を設けないこと、免許ある教員を採用すること、charter schools の教員は学区の他の学校の教員と給与面で差のないこと、又同じ諸手当を支給されるべきである等が州の charter law の条項に含まれるよう要求している。

(NEA は1996年に \$1.5million を予算化し、組合員の charter schools 設立への援助および、調査研究を行うことを決めた。) The AFT もまた同様の条件付で the charter school の考えを支持している。AFT は1996年の報告書 *Charter School Laws: Do They Measure Up?* の中で次のように charter school の法制化に対して提言している。

- a. Charter schools は高い学力基準に基づくべきであり、生徒は他の公立学校の生徒と等しい水準にあることが求められること。
- b. Charter school の生徒は州や学区の他の公立学校の生徒と同様のテストを受け、その成績は他と比較されねばならないこと。
- c. Charter school の教職員は組合の団体交渉合意事項によりカバーされるべきであること。
- d. Charter schools でも免許のある教員の雇用が求められるべきこと。
- e. Charter schools が他の公立学校にプラスのインパクトを与えるためには、学区の認可が必要であること。また州への再申請のプロセスが与えられること。
- f. Charter school の生徒に関する統計的データ、成績及び財政的経営内容を含めた情報が市民に伝わるようにすべきであること。

組合にとっては charter schools を教師に改新的プログラムを創造させる自由を与えて最高の教育実践の場とすることが理想であって、システムの変革を迫るような自由市場競争の圧力の道具とは断じてしてはならないのである。

5. Charter School Law

5-1 各州の法の扱い

Charter school laws といっても全米一律ではな

い。規制が少なく、法的にも経済的にもより自立した自治管理学校を作る積極的な法を持つ州がある一方で、学校の自治管理を制限し、設置条件の厳しい消極的な法を持つ州もあって州ごとにかなり異なっている。一般的にこの基準で積極的な法をもつ州は Arizona, California, Colorado, Delaware, Massachusetts, Michigan, Minnesota があり、消極的な法を持つ州は Alaska, Arkansas, Georgia, Hawaii, New Mexico, Rhode Island, Wisconsin, Wyoming がある。積極的な法を持つ州では当然 charter schools への申請数は多く、charter schools の開校も多くなるわけである。ここでは、この積極的と消極的の区分の判断基準となる次の項目に関して州の法の扱い方を概観してみた。○設立資格者 ○スポンサーと再申請のプロセス ○charter の許可数/契約年数 ○教員資格と人事 ○choice への条件整備 ○規制緩和の程度

5-2 設立資格者

だれが charter school の設立者になれるかということである。教師、親、市民、非営利法人、民間企業と広範囲な個人や団体にその資格を与えているものから、免許ある教員にのみ資格を与えている法もある。また設立に際して教師、親、地域住民の必要数の支持署名を条件とする法もある。例えば、Massachusetts や Michigan 州は民間企業の charters 運営を認めている数少ない州の一つである。一方 California の場合は当初、当該校の全教員の50%以上、又は学区の教員の10%以上の署名を申請に必要とした。(この条項は1998年に議会を通過した AB544 でいったん廃止された。かわりに初年度に在学を予定する生徒の保護者の少なくとも半数以上の請願署名、また初年度に charter school に雇用される教員の半数以上の請願署名等が必要とされている。)

また既存の公立学校の charter schools への転換に限って認めている法がある一方で、charter schools の新設は勿論私立学校から charter schools への転換も許可している法もある。

5-3 スポンサーと再申請のプロセス

Charter schools のスポンサーとなる資格が学区及び州教育委員会、並びに大学等の複数の機関に与えられている法から、単一の機関(通常、学区教育委員会であるが)にしか権限を与えていない州まである。1996年現在では25州のうち学区のみをスポンサーと定めている州は12州であり、その他の州と D.C. は他の機関にも charter の認可権限を与えている。申請のプロセスについても、あるスポン

サーによって却下されても、別のスポンサーに再申請することが可能である州もあれば、この再申請手続きを持たない州もある。例えば、Arizonaの法では次の3つの方法のいずれでも charter が与えられる。つまりどの学校区も charter を認可できる。また新たに新設された State Charter School Board 及び the State Board of Education も認可の権限を持っている。

5-4 Charter の許可数、契約年数

1996年現在では25州のうち16州が許可する charter school の数に制限を設け、9州は制限を持たない。また公立私立を問わず既存の学校の転換や新設校を許可している州から公立学校の charter school への転換に限って許可している州もある。すべての州は既存の公立学校の charter schools への転換条項を持つが、私立学校の転換を認めている州はわずか6州である。Charter schoolsの定着に伴って、California州では1999年1月から執行される法改正で、1998-1999年度では最大250校の charter schools の認可を、それ以後は毎年100校ずつの追加を認めている。契約更新の年数についても、Minnesota州では3年である一方、Californiaでは5年と定めている。一般には5年が多いが、California州では、共和党の State Sen. John R. Lewis 議員は start-up funds (設立資金) を有効に使うためこの年数を15年まで延長することも提案している。

5-5 教員資格と人事

人事権(雇用、解雇、給与体系等)に関しては charter school に完全なコントロールを与えている州から、charter school の教職員は学校区と組合との団体交渉による合意事項にカバーされる州までである。1996年で charter school 法を持つ25州のうち、15州及びD.C.は charter school の教員は学校単独の被雇用者であるのに対して、10州では学校区の被雇用者としての身分を留保している。また教員の待遇では13州において州の団体交渉合意事項の適用対象となっている。Charter schools のすべての教員は教員免許を必要とするとして定めている法がある一方で、非免許の教員の雇用を認めている法もある。また非免許教員の学校の全教員の中での割合に制限を設けない州もあれば、Louisianaのように25%とまで制限している州もある。Californiaでは当初、非免許教員の雇用ばかりか、college degree のない個人の雇用すら可能とし、学校は独自の雇用基準、条件を設定できるようにしたが、その後の法改正により他の公立学校の教員に求められる資格免許の必要性を加えて組合との妥協が図られている。

5-6 Choice への条件整備

州や学校区の平均コストに基づいた生徒一人当たりの予算が100%自動的に学校区から charter schools に在学する生徒についていく州もあるが、予算額が学校区教育委員会の協議の対象となり、その結果、必然的に減額された後、配分される州もある。また、The charter が認可されてから学校開校までの時期の諸準備に要する経費のための設立資金を準備している州がある一方で、全く予算化のない州もある。

5-7 規制緩和の程度

生徒の成績に責任を持つことに同意するかわりに、健康や安全に関する法規など一部を除いて州や学校区の教育諸規則を自動的に免除されると同時に、組合との合意事項に縛られないとする法がある一方で、Californiaのように規則の免除に関しては学校区との協議が必要であったり、組合との合意事項は charter school についても有効であるとしている州もある。このことは charter schools 運営の自由度に大きくかかわってくるものである。

上記のような基準については、州によりかなり異なるが、このすべての基準で積極的な法を持つ州が Arizona である。いかなる個人、団体、公立私立にかかわらず charter school の設立申請の有資格者となれる。設立までの教員や親の支持署名も不要である。学校区教育委員会のみならず州教育委員会もスポンサーとなり、一度申請が却下されても別のスポンサーへの申請の道が残されている。学校区により認可された学校では、学校区の生徒一人当たりの平均経費とはほぼ同額を受け取っている。州の設立資金も予算化されている。また charters は自動的に州や学校区の諸規定規則を免除され、組合との団体交渉での合意事項にも縛られない。既存の公立、私立学校の転換も可能であれば、新設校を作ることもできる最も積極的な法の一つである。

一方、Georgia は1993年に法が議会通过して1年以上もたっても、僅か1校の設立申請しかなく、認可までに更に1年を要した charter school 誕生の経過を持つ。法では既存の公立学校にのみ charter school となる資格を与えていること、転換の承認にはその学校の2/3の教師及び親の承認を必要とすること(1995年には単純多数となった)。州教育委員会が唯一のスポンサーの資格者であるが、この場合でも学校区教育委員会の承認があって始めて可能であること。申請が却下されれば、別の再申請の手だてがないこと。教員の身分は学校区雇用のままであることなどの理由が設立への障害となった。

6. Charter School の実際

州の事情が反映されており、charter school の全国一律のモデルを記述することは難しいが、charter schools の設立が他より早く、また学校数が多く傾向が掌握しやすい Minnesota, Massachusetts, California, Arizona での調査報告書のデータからまとめてみた。

6-1 設立の趣旨

なぜ、charter school を設立しようとしたのか。最も重要な理由については次の点でほぼ共通している。

- a. 教育理念を発展・実施すること。
- b. 組織的、人的、管理的な面でより自治を持つこと。この理由で charter を受けた学校の大多数は既存の公立学校の転換校である。
- c. 特定の生徒のニーズに資すること。

この対象となっているのは at-risk (低学力、問題行動のある) 生徒、英語を母国語としない生徒、障害も持った生徒、native American や Hispanic などの人種的、民族的少数派の生徒達である。大規模校、都市部の公立学校では、このような子どものニーズに見合うきめ細かなプログラムを提供できにくくなってきている。

また学校へ通学せず、家庭で勉強を続ける home schools の生徒を対象とする学校も存在する。

- d. 財政的理由
既存の私立学校の場合は、charter schools への転換により、それまでの運営方針や教育内容を維持しながら、公的予算の裏付けができ経営基盤が安定するメリットがある。
- e. 親の参加と意識を引き起こすこと
親、保護者の参加を必須としている学校では、次の分野でかなりハイレベルでの親の参加を求め、義務付けている。親としての知識、技術を高めるための活動、家庭と学校の緊密な連絡、授業・学校運営への援助、学校への奉仕活動と行事への参加、at-home learning activities の know-how を提供し、家庭学習活動に親を積極的に参加させることなどである。
- f. より多くの生徒や親を勧誘するため

この理由を持つほとんどの学校は、それまでは既存の私立学校であり、もし charter の資格を与えられれば、Montessori や Waldorf の教育理論に基づいた早期幼児教育をどの子どもにも提供でき、普及できる機会となると考えている。

新設校の場合は、圧倒的に教育理念の実現が第一

の動機である。また既存の公立学校から転換した学校では自治自立が最も重要な理由となっている。私立からの転換校では教育目標の実現とともに生徒の勧誘のためにも主要な理由の一つとなっている。

Massachusetts Charter School Handbook では、「Charter school を設立するグループは、夢の実現のために集うものである。この夢に実体を与えるものは mission statement (教育宣言) の開発である。The statement は学校に関係する者に充分理解されるよう学校の目標を規定する。Missions は学校の性格を形成し、学校のめざす方向感覚とそこに向かう活力を維持するのに重要な役割を担っている」と書いている。

一般に、学校区教育委員会は、特定の生徒、特に at-risk、特殊教育の生徒、中退者を含んだ集団を対象とする学校の申請認可には寛容な姿勢で臨んでいる。これらの生徒は学校区には指導が難しく、コストのかかる生徒達である。このような集団に焦点をあてた charter school は学校区としても歓迎すべきものである。実際、全米の charter school の第 1 号の the City Academy は生徒の自滅的であったり、破壊的な行為を取り除き、生涯教育と社会参加の基盤を培うことを目標として設立されており、St. Paul 学校区との間の関係はかなり良好と言われている。このような学校の成功は誰にとっても喜ばしいことである。しかし charter schools と学校区の間にはあくまでも基本的には中立である。The City Academy の場合も学校区はこの学校に通学する生徒に地元のバス会社のバスを提供しているが、その他のサービスは行っていない。

6-2 生徒の構成と親の満足度

a. 人種的背景： Charter schools の人種構成は各々ほぼ州の平均的構成に近いが、有色人種の生徒の割合が高い数値が出ている。個別に見ると Massachusetts, Minnesota charter schools は有色人種の生徒の在籍者に対する割合は州の割合を上回っている。逆に California では公立学校全体の割合に比べ、主として白人に資する charter schools の割合が高く (47%対42%) になっている。

b. 社会的背景： 低所得家庭の子どもの在籍は、他の公立学校とほぼ同様の割合である。charter school の生徒のほぼ 1/3 は昼食費の無料又は減額の資格があり、これも同地域の他の公立学校における場合とほぼ同じ割合である。California の場合、他の公立学校と比べると低所得家庭からの生徒の割合がやや少なくなっているが、主たる理由は、小さな町の新設校や home schools の存在が生徒に占める有

色人種や低所得家庭の子弟の割合を下げる原因となっているからである。しかし現実には30%の学校では、その生徒の大多数が低所得家庭の子ども達で構成されている。

c. 特殊教育: Minnesotaを除けば, charter schoolsは障害を持った生徒の割合は公立学校の平均とくらべ少ない。また, MinnesotaとMassachusettsを除いてはLEP (limited English proficient: 英語の能力を欠いた生徒) の在籍者の割合についても同様の傾向が見られる。

d. 生徒の学力

Charter schoolの設立目的や, 教育目標, カリキュラムのユニーク性を考えると, 少なからぬ学校はその評価を単に学力で測ることはできない。ただし, どのような学力を持った子どもが入学してくるか実態を把握しておく必要はある。この点1996年1月の*Annual Report of the Arizona Superintendent of Public Instruction*の中では1995年10月に実施したITBS (Iowa Test of Basic Skills) の得点データを次のように報告している。Charter schoolの生徒は, 平均して州の公立学校生徒の平均を下回っている。4, 7, 10学年を対象としたテストで4学年及び7学年は平均より5%低く, 10学年では12%低い。

e. 中退者の受入れ

Californiaの調査では, 20%以上の中退者を在籍させている学校の割合では, 2対1 (14%対7%)でcharter schoolsは他の公立学校を上回っている。特に新設校は転換校より多くこのような生徒を受け入れており, 新設校の27%では, 少なくとも5人に1人の生徒は中退者である。この割合は転換校ではわずか8%と少ない。

f. home-schoolの生徒

宗教上の理由からhome-schoolingを選んでいる家庭が多い現実に鑑みて, home-schoolの生徒を主として対象とするcharter schoolsを認めていない州も多い。しかし, AlaskaのAnchorage学校区は1997年1月にhome-schoolの生徒を対象とした学校にもcharterを与えている。この場合の許可については, 地理的要因が大きいという事情もあるが, Californiaでもhome-schoolの生徒を扱うcharter schoolsが存在する。本来公教育のシステムから外れたこのようなhome-schoolの生徒を再びシステムの中に受け入れたともいえる。このような学校では個別の学習計画に基づいた指導や, コンピュータを利用したon-line networksが活用されている。

g. 親の満足度

いずれの州の調査でも親にとってのcharter school

の主たる魅力は, 学校の教育目標及びカリキュラムである。この他に教職員の指導姿勢, 小規模クラス, 個別化への配慮, 学校環境があげられている。このような親の期待にcharter schoolsはどの程度応えているのだろうか。Arizonaの調査では大変満足57%, 満足35%, 不満2%, 大変不満1%, 無回答5%と親の満足度の高さを表している。わずかながらある不満は予算の不足, 通学のための交通手段の確保の必要, 不十分なスペース, 開校初年度の混乱などによるものである。

6-3 教育内容と評価

California州の報告では, 新設校, 小学校, 自治の度合いを増す学校ほど革新的であり, 他方中等教育を施すchartersの教員は比較的变化を求めている。授業改善の方法は, 広く一般に共同学習が活用され, 特に小学校における無学年集団, 自己管理学習が実践されている。どの段階でも生徒中心の授業が工夫され, 学年横断のtutoring, 個人中心の絶対評価, 異なった教授法や教科分野を組み合わせた授業がより多用されている。また, Arizonaの報告書では調査対象の78%のcharter schoolsの教師がcooperative teaching methods 所謂チームティーチングを用いていると答え, また半数がコンピュータを駆使したテーマ学習を実践していると答えている。これらの手法は通常の公立学校でも可能であり, また実際行われているものであるが, charter schoolのステイタスという自由な環境と, 意識の高い献身的教師の下でより有効に機能しているようである。

伝統的公立学校からcharter schoolへの転換校の中で見られる大きな変化は評価方法である。教師はportfolio assessment (作品評価) をより重視し, 市販のテストの使用は少なくなっている。たいていの学校区では, 全州的な基礎学力テストを学校区独自の開発したテストで補いながら生徒の学力実態を把握している。しかしながら, charter schoolsにはこのような標準テスト, 特に学校区のは義務付けられていない。これはcharter schoolsが伝統的學校とは異なった教育目標や哲学を持つため, 異なった評価方法により標準テストを補うことが必要であり, また適当と考えられているためである。この代替となる評価方法がportfolio assessmentである。

6-4 学校のタイプ

Charter schoolsには伝統的なelementary, middle, high schoolの区切りをせずに学年の扱いも柔軟である学校もあるが, *A STUDY OF CHARTER SCHOOL: FIRST YEAR REPORT* (1997年5

月)では、調査対象校の半数以上は小学校であり、high schoolsの数は全体の16%と少ない。また多数のcharter schoolsは新設校であって、残りはそれまでの既存校の転換校である。この比は6対4である。またこの既存校のうち1/10は前私立学校である。新設校は、転換校より規模が小さく、新設校の3/4が200名以下、転換校の半数は200名以下である。

Minnesotaのレポートではクラスサイズも小さく、生徒と教師の数の比は4対1から20対1の間と報告されている。

7. 直面している問題

7-1 予算の不足と施設の不足

Charter schoolsが直面する問題の中で設立資金や財源及び施設がcharter schoolを設立し、運営する上で最も重大な障害として挙げられている。

設立資金を提供する州はわずかであり、またその額も学校を設立し、運営する経費を十分まかなえる額とはいえない。多くのchartersはこれをカバーするためgrant money(連邦政府の補助金)を利用しており、連邦政府も1994 Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Actで、charter schoolsに対するgrant programを設けているが、この資金の恩恵にあずかれない学校も少なくない。この場合は設立時の資金や資本金をカバーするためには通常のoperating funds(運営費)に頼るしかないのである。

Minnesotaのように、州がchartersの設立資金を提供しない州では、政府のgrant fundingに頼らざるをえず、chartersがより一般化するにつれ、grant fundingのパイの配分は厳しくなり、新設校にとっては経済的に困難な状況が予想される。このgrant fundingは学校区の場合は用途は特定されていないが、charter schoolsには設立準備のためと特定されている。

Charter schoolsは学校区が行うような校舎建築や施設のニーズに応じた独自の債券発行や徴税手段をもたない。このため施設と予算の不足に悩み、安価で経費節減の出来る施設を探すことが大きな課題となる。学校区の古い校舎や、空いた施設をわずかの賃貸料で借り受けたり、地域の余暇センター、apartment complexを借りながら、近隣の公的施設を利用し諸活動を行っている場合が多い。十分なスペースを確保できないことは、chartersへの不満のひとつともなっている。

7-2 学校区との問題

学校区を唯一のcharter schoolsのスポンサーと

した法では、charter schoolの活動を制限する要因を残している。ほとんどの法は学校区はどのようなサービスを彼らに提供することになっているのか、またどれだけ綿密にcharter schoolsをモニターするかといったcharter schoolsへの援助、サービス提供と学校区のaccountability(自己責任)が明確でない。Californiaのように学校の自治の程度に関しては学校と学校区間の協議によって決められる場合には特にこのことがあてはまる。学校側の自由への希求と学校区の管理責任の間でどのようなバランスをとるかの問題が常に存在することになる。

7-3 交通手段の問題

Charter schoolsには生徒の通学に供する独自の交通輸送のための予算化はなく、学校区にその輸送を頼らざるをえない。Minnesotaの場合、法的にはcharter schoolが位置する学校区は、区内に居住しcharter schoolに通う生徒の交通手段を提供しなくてはならないことになっている。この規定により、charter schoolsはしばしば学校区のパス輸送計画にあわせるために、伝統的な日課や年暦以外の学校独自のスケジュールが組みにくくなっている。革新的スケジュールは、at-risk studentsが自分のニーズに合ったクラスを選択したり、生徒のmentoring programs, internshipへの参加、a part-time jobを可能としている。これは同時に学校区にとっては余分で煩雑な仕事以外の何物でもないのである。

7-4 特殊教育

公立学校はすべての生徒を入学させる義務があり、Chartersも例外でない。通常学校区は州より一定の算出方法に基づいて、障害のある生徒への追加的予算配分を受け取っている。しかしこの追加額はそのような生徒の教育コストに十分見合うものではなく、学校区の特設教育の経費は一般運営予算に食い込んでいるのが現状である。学校区は通常特殊教育のコストを特定の学校をあるタイプの障害を持った生徒の教育の場として指定することにより集中させ、対処してきている。Chartersはこのような方法はとれないし、またこのようなニーズを持った生徒に対応できる人的準備もない。現実にはchartersや学校区は障害を持つ生徒へのそれぞれの責任をケースバイケースで対応しているが、生徒数の増加と共に、個々の対応には限界が生じてくるのは必至である。

8. 今後の展望とわが国の動向

Massachusettsの例をとってもcharter schoolsは一般の公立学校同様、Student Assessments, Standard Reportsの州当局への提出を課せられて

いる。こうした年次報告書の提出やメディアの注目に加え、なによりも親の学校選択の権利、加えて5年毎の charter の更新というこれまでの公立学校にない厳しい accountability を背負わされている。

今後、charters は the Commonwealth of Massachusetts Education in Reform Act の法の制定目標にあるように次の課題に答えを出していかななくてはならないこととなる。

- a. 改新的プログラムの開発を活発化させたか
 - b. 改新的学習方法とその評価を開発したか
 - c. 親や子どもにより多くの選択の機会を与えたか
 - d. 教員により多くの教育実践の機会を提供したか
 - e. どれだけ結果に対し責任を負っているか
- である。

これまでのところ、州により差があるが、Charter schools に向けられた生徒の上澄みを掬いエリートを集め、公教育に2本立ての tracking を作るのではないかといった当初の懸念はクリアしたといえる。Charter schools はむしろ通常の公立学校とくらべ、○低所得家庭の、○平均学力以下の、○特別にハンディを負った生徒を対象としている傾向があるからである。

Charter schools は、親や生徒の満足度は高く、学習の機会を拡大し公教育の innovative (革新的) な alternative としての役割を担い始めている。これまでのところ、ことに90年代の教育の自由化の流れを受けとめながら公教育の枠を守ろうとする関係者にとっては、charter school は公教育改革の旗手として、公教育批判をかわし、school choice, voucher, privatization といった教育の徹底した自由化をめざす波を大波となる前でくい止める防波堤となっているといえる。しかし、公教育の独占が *A Nation at Risk* で指摘された凡庸な生徒集団をつくり出していることを論拠に、教育の活性化をめざし privatization を推進してきた関係者にとっては、単に alternative で終わる charter schools には到底満足することは出来ないであろう。このような人々にとって charter schools は伝統的公立学校と競争関係を生み出し、制度そのものの自由化、つまり free choice による学校の総 charter school 化をめざす stepping stone でなくてはならないからである。Charter schools がアメリカの教育でどのような地位を占め、公教育全体にどのような影響を及ぼしていくのかは、ここ数年の charter school の実験結果が大きく占うこととなろう。この点特定のニーズを有する生徒を対象する charters が多い alternative

型の Massachusetts, Minnesota の法律, AFT の報告書でも good law と評価され、教員組合との協力関係を維持して、教員の積極参加を促し innovative educational programs を実践させるプロ主導型の California の法, 自由開放型の Arizona の法という各々異なるタイプの法の下で、いかに charter schools が公教育を刺激し、いかに地域住民に受入れられ、社会に定着していくのかは特に注目に値する。

わが国においても、近年自治体にかなりの裁量権を与える地方分権の流れとあいまって、国が基本的に一元管理する教育システムが疑問視され、このシステムの改革を求める提言が重みを増している。

1997年6月に中央教育審議会答申の中で中高一貫教育の導入が打ち出され、その後、六年制学校「中等教育学校」が学校教育法の改正案の国会通過により、1999年度から導入できる道筋がついた。

我が国の六大行政改革の一つに教育改革があがっている。教育改革については、これまでに野党からも、新しい学制への移行を目指した教育改革の提言や、voucher を導入して希望する学校に入学できるようにし、これにより国公立、私立間の教育負担の格差を全廃するといった提言もなされている。また、経営者や労組の代表者でつくる社会経済生産性本部の社会政策特別委員会は、学校は社会との連帯を失い、孤立し、教育の場としての機能を失ったと批判して、中教審答申の「心の教育」より、まず構造的な制度改革の優先を求めて21世紀に向けた教育改革として、学区制や高校・大学入試の廃止、校長に学校経営権を与えるといった提言(中間提言)をまとめている(1998年7月22日)。この中では、具体策として○公立小、中学校の学区制を廃止し、自由な学校選びを進め、学校間に競争を導入する。○PTA や自治体の議会が公立学校長を選び、校長に自由な人事、経営権を与える。○経営内容(教育成果)はPTAなどが審査し、結果次第で校長を交代させることも挙げている。

またこれに相呼応するかのように同年7月29日には、中央教育審議会は地域住民が校長に対し、学校の授業内容や生徒の指導などについて助言する「学校評議員」制度の導入を求めた最終答申案を固めたと報道された。これは個人に委嘱するので Chicago 学校改革に見られる各学校に設置された LSC (local school council) とは異なるが、設置の趣旨は同じである。

わが国の公教育を制度面から変えようとする提言のいずれも、これまで合衆国における90年代の教育

改革の実験を特徴づけるキーワード、school choice, site-based management, voucher, accountability を盛り込んだものであり、またかなり正確なコピーであることに驚かされる。ただしこのような改革案は合衆国では初等中等公立学校における生徒の学力の低迷が問題とされたところから出発しているが、他方その学力面でのお手本である日本の場合は、詰め込み教育の反省の上立ったところで発想されているのはまことに皮肉なことである。

合衆国においては、これらの教育改革の実験はすでに90年代を通して様々な形で実施され、またその趣旨はその実験実現への運動の中で幾度となく市民に投げかけられ、徐々に市民の意識改革が進行してきた過程がある。しかし、これらの改革には依然強い賛否両論が存在する。この中で charter schools は現在のところこの双方が妥協し、受入れ可能な教育改革の手段となり発展しつつある。その理由の一つには、これまでのところ charter schools が既存の公立学校の競争相手というよりむしろ、大胆な実験的教育実践の場となっていたり、多様な生徒や彼らのニーズに応えた一般の公立学校の alternative としての役を果しつつあるからであろう。

矢継ぎ早に出されているわが国の教育の制度改革の提言の中に欠落している思想は、実にこの alternative の考えではないだろうか。

参考図書

1. WestEd Technical Report.
From Paper To Practice : Challenges Facing a California Charter School May 16, 1996
2. LITTLE HOOVER COMMISSION
THE CHARTER MOVEMENT EDUCATION REFORM/SCHOOL by SCHOOL March 1996
3. Ronald G. Corwin and John F. Flaherty
Freedom and Innovation in California's Charter

- Schools* Southwest Regional Laboratory 1995
4. Research Department Minnesota House of Representatives *Minnesota Charter Schools/A Research Report* St. Paul, MN Dec. 1994
5. Mary Gifford and Timothy Keller
Arizona's Charter Schools/A Survey of Parents GOLDWATER Institute, Phoenix, AZ April 1996
6. U.S. General Accounting Office
CHARTER SCHOOLS/New Model for Public Schools Provides Opportunities and Challenges Jan. 1995
7. Pioneer Institute for Public Policy Research
Massachusetts/Charter School/PROFILES/1995 - 96 School Year Boston, Mass. July 1996
8. American Federation of Teachers
Charter School Laws : Do They Measure Up ? AFT Educational Issues Dept. DC. 1996
9. Education Week
Quality Counts Jan. 22, 1997
10. The national School Boards Association *The AMERICAN SCHOOL BOARD JOURNAL EDUCATION VITAL SIGNS* Dec. 1997
11. Gregg Vanourek and others
Charter Schools As Seen by Those Who Know Them Best : Students, Teachers, And Parents HUDSON INSTITUTE DC., June, 1997
12. U.S. Department of Education
A Study of Charter Schools First-Year Report May, 1997
13. U.S. General Accounting Office
CHARTER SCHOOLS : Federal Funding Available but Barriers Exist April 1998
14. U.S. Department of Education OERI
THE CONDITION OF EDUCATION 1997
15. U.S. Department of Education OERI
Digest of Education Statistics 1997