

# チャーター・スクール改革による 公教育制度の変化 (2)

—— ミシガン州の教員組合対策としての事例から ——

山 本 由 美

Public School Reform under Charter School Movement (2)  
—— Critical Analyses of Charter Schools in Michigan ——

YAMAMOTO Yumi

The charter school laws have been adopted by more than 30 states in the U.S. since 1991 when the state of Minnesota adopted the first charter school law. Under the charter school laws, private organizations that get charter from the authorizing administrative bodies and another bodies can receive public money from the states and operate “public” schools. Chartered organizations owe “accountability” to the authorizing body, and if they fail to realize the aims that were agreed upon by the authorizers in the charter, the schools are to be closed. Some Japanese researchers highly estimate the charter school system in the U.S. based on the reason that the system admits greater autonomy to school authorities and teachers. In this paper, however, the author gives her focus on two negative aspects of charter school system. First, the charter school movement resulted in weakening the political power of the teachers’ unions. Second, it also resulted in opening up the public school market to private profitable organization. Both aspects are originated from the neo-liberalistic education reform, which is characterized by anti-unionism and deregulation.

The author takes the state of Michigan as an example that typically shows these two negative aspects. The governor of the state introduced the charter school law with the strong intention to politically attack the teachers union. Under the state’s “strong” charter school law, 70% of all the charter schools are now run by the private profitable organizations. The public nature of the public school system has been impeded in the charter schools run by a private profitable organization that gives strong religious color to school activities and teachers training.

## はじめに

認可された民間の主体が、チャーター（契約）に基づいて「公立」学校を運営し、その結果責任を取るという制度であるチャータースクール（以下CSと略す）は、わが国でも、教育改革の1つの方途として、行政や民間の一部の団体が着目し制度化を進めようとする動きがある。

わが国においてCSが期待を集める背景には、それが「自由」な学校である、という評価による部分が大いと思われる。例えばCSをつくることをめざす民間団体、「湘南に新しい公立学校を創り出す会」において、その中心的なメンバーである教師たちがめざしたのは「学習指導要領にとらわれない新しいタイプの公立学校」「自由になんでもできる学校」<sup>1)</sup>であった。また、CSの紹介研究などにおいても、一旦「公立」学校としての認可を受ければ、教師集団の学校運営や教授活動におけるオートノミーが実現する、親や子どもの学校参加も実現するといった評価<sup>2)</sup>が見られる。

しかしながら、実際のアメリカにおけるCSは、必ずしも「教師の教育の自由」を拡大する制度として機能しているわけではないと思われる。例えば一面では、州当局による教員組合勢力の分断という政治的目的のためその法制度化が進められてきた、という側面がある。<sup>3)</sup>そして、そこに見られる「教育の自由」「オートノミー」とはいかなるものであるか、に関しては、特に慎重な検討が必要であると思われる。なぜならば、一部では、従来の教育行政や教員組合による「規制」からの自由が、結果的に民間教育企業のCSへの進出を招き、従来の教育の「公共性」を変質させつつある事態が生じているからである。

そこで、アメリカにおけるCSが州当局による教員組合対策として導入された経緯、および、そこで「教育の自由」「オートノミー」と称される物がまさに「脱規制化」による民間企業による「公共性」の変質を招いた実態を分析することを試みる。本稿では、まずアメリカの一州におけるCSの実態、特にCS導入の経緯と民間企業CSの進出した実態をラフにスケッチしてみたい。

事例とするのは、ミシガン州である。この州では、CS法が教員組合対策に利用された典型的なケースである。さらに現在州内のCSの73%が民間企業の運営によるものとなり、全米で民間企業の進出率が最も高い州でもある。なぜ、ここまで企業が進出したのか、その背景を見ていくことによって、CS制度の持つ政治的な位置付けが明らかになると思われる。特に、この州の実態については、ミシガン州のCSの調査研究を行っているウエスタン・ミシガン大学評価センターの複数の調査報告書<sup>4)</sup>を参考にした。

なお民間企業のCS業界への進出は、近年、全米的に顕著な傾向であり、平均すると全CSの10%強が民間企業の所有する学校もしくは、非営利の団体が認可を受け民間企業に運営を委託した学校となっている。今日、わが国でも一部では公共サービスの民営化が進み、すでに公立保育園では、民間企業への委託が一部で進んでいるほか、CS制度の導入に関してもべ

ネッセ・コーポレーションなどの企業が積極的に支持している実態が見られる。さらに、2002年7月、中間まとめを出した政府の総合規制改革会議は、学校運営主体として従来の学校法人のみならず一般の株式会社も認めるべきだと主張している。<sup>5)</sup> これらの動向からも、ミシガン州は、わが国の近未来的なモデルを示す事例であると思われる。

## 1 アメリカの1990年代教育「改革」の方向性と教員組合の位置付け

アメリカにおけるCS運動の「反対勢力」の急先鋒として、一般的に教員組合の存在があげられる。「教育官僚制を構成する教員組合と学区教育委員会などがチャータースクールに反対する教育政治を展開する」<sup>6)</sup> ととらえるならば、まさに教員組合は自らの「官僚制」を守るために、CSの導入に反対する、といった単純な図式が描かれるのであろう。

しかし果たしてそれは事実なのだろうか。CSの法制化が進んだ1990年代のアメリカ教育「改革」の質の変化に着目してみたい。CSはもともと、人種や宗教や階層などの特色を持ったグループが、公教育の中で実現できなかった自分たちの集団の教育要求を実現するために学校を作り、そのために公費を要求した草の根運動にルーツを持つといわれる。<sup>7)</sup>

しかしながら、1990年代の教育改革の中で進められたCS法制化の中で、それは異なった文脈の中におかれることになる。州レベルの選別的・集権的な政策と、学校レベルへの権限の配分、すなわち学校レベルにおける意思決定の増大、という異なった政策の「ブレンド」の中に、CS制度は位置付けられるようになるのである。<sup>8)</sup> これは、州レベルの、アカデミックなスタンダード（教育課程の基準）の設定、そのスタンダードに基づいた州統一アセスメントテストの導入、教員評価とそれに伴う報酬とペナルティの導入、といった選別的・集権的な政策と、多くの権限、意思決定を学校レベルにおろすことを同時に行うものであった。学校現場に、一見、一定の「オートノミー」はもたらされるのであるが、それはあくまでアカウンタビリティとセットになったもの、すなわちスタンダードとそれに基づいた州統一アセスメントテストの評価に應えるという目的のもとでの「オートノミー」という意味においてなのである。<sup>9)</sup> そして、評価に基づいて州からの財源も学校ごとに不均衡に配分されるので、総体として安上がりで、「資源をより有効に活用する」制度が実現する。なぜならば、すべての学校を「基準」に基づいて均衡に条件整備する、という発想に立たないからである。言い換えれば「政府による — 様々な学校制度的基準を設定しそれを実行するという義務の縮小ないしは放棄と、政府の教育内容に対する権限の強化」<sup>10)</sup> が同時に行なわれたのである。このいわゆる「新自由主義的」改革の中心となったのは全米州知事協議会であると言われ、1990年代は、多くの州知事がこの発想に基づいた州の教育「改革」に着手していくことになった。

「改革」の中で進展していったCS制度は、「公教育」がうまく機能しない都市部の貧困層を対象に、生徒のアセスメントテストの成果を上げていくことを目的にした「規制緩和」された学校という性格を色濃く持つことになったのである。従来、学区教委と教員組合が団体交

渉などを経て設定してきた契約書（コントラクト）に定められた「基準」の規制を逃れられるという意味で「自由」な学校であると同時に、州統一アセスメントテストの結果を出すことを非常に気にする「公立」学校が出現したのである。そこから、当然、教員に関する様々な基準——労働条件、教員資格、給与体系などさまざまな——を維持しようとする教員組合との対立関係が生じていくのである。

## 2 ミシガン州における教員組合対策としてのCS法

### (1) 教員組合の台頭

1970年～80年代において、ミシガン州および隣接するペンシルバニア州は、全米で最も強力な教員組合を持つ州として知られていた。<sup>11)</sup> ミシガン州は五大湖をはさんでカナダと隣接するアメリカ北東内陸部の州であり、古くからの鉄鋼、自動車製造業などのデトロイト市が知られるが、産業構造の変化などから、近年、それらの重工業の没落が見られ、大都市部では荒廃した地域も見られるようになっていた。

ミシガン州の主たる教員組合は、Michigan Federation Association（以下MEAと略す。）およびMichigan Federation of Teachers（以下MFTと略す）である。すでに1960年代後半から、公共部門の雇用者のための新しい団体交渉の法制化によって、それらの組合は構成員の給与、福利、および職の安全性における「劇的な」獲得を成し遂げていた。<sup>12)</sup> アメリカの場合、一般に教員の労働条件は、自治体（学区）レベルで教育委員会と教員組合との間の団体交渉によって決定されるのである。ミシガン州の場合、特に拡大された教員のストライキ権が、学区教育委員会との関係において影響力を発揮した。1つの学区で組合がストライキなどを通して給与や福利などで成果をあげると、近隣の組合で同じような成果をもたらすというやり方で組合は勢力を拡大していったのである。その結果、1967年から1980年の間に、ミシガン州の全学区に対して、計454回のストライキ、平均すると年35回のストライキが行われた。1980年代は、年平均18回と、ややそのペースは落ちたものの、教員給与は上昇し、教員組合は州の政界においても民主党系の圧力団体として勢力を拡大していった。<sup>13)</sup>

しかし、1990年、共和党エングラ（John Engler）が民主党系候補を破って新知事になってから、状況が一変する。エングラ知事は議員時代から、財産税の減税と教員組合の勢力を抑える事を2つの目標と掲げていた。彼は、増大する教員給与と福利、民主党勢力としての組合の議会への影響力に対して危機感を抱き、その後、教員組合を、自らが進めようとする「教育改革」の障害物、として位置付け、抗戦の姿勢を崩さなかった。

### (2) 共和党知事教育政策

エングラ知事が、まず行った改革は以下のようなものだった。

- ① Proposal A、教育税として使われてきた学区財産税の廃止

ミシガン州では、それまでは、各学区の財産税が、公立学校のエデュケーション・コストとして学区ごとに計上されていた。しかし大都市部の産業的な衰退などにより、次第に財政的に困難な学区が出現するようになり、学区間の格差が生じていた。

エングラール知事は、その財産税を減税し、より貧しい学区の利益となるように財源を再配分する事を公約とした。デトロイト市などの大都市部の貧困学区が特に再配分の対象となっていた。しかしMEAはこの州知事のプランは、1992年に行われた州民投票結果に反するものだと、組織的に反対運動を行った。結局、これを計画化したProposal Aは、当初案も修正案も州民投票で否決された。

しかし1993年3月に、カルカシャ学区学校閉鎖事件が起きる。これは、学区住民が教育費に用いる財産税を増額する承認を断ったために、学区教委と組合が、財源を保障できなくなった公立学校を閉鎖することに同意した、という事件であった。ミシガン州において、すでに学区の財産税の減少と教育財政改革は切迫したできごとになっていた。

ミシガン州の教育関係者たちは、このカルカシャ学区学校閉鎖事件を、学区の教育財政が破綻したことに対して、州政府が公教育に対する財政的援助を増加させることが必要になったことの1つのシグナルととらえた。しかし、州知事らは、「教育関係者たちによる、追加予算と、コストを削減するための処置を考えたり、自分たちの利害の前に納税者や生徒の利害をおくことの拒絶といった、わがままで貪欲な欲望を例証した」<sup>14)</sup>ものと解釈した。要するに、学区教育財政が立ち行かなくなったのは、学区の教育関係者の責任であると考えたのである。

その直後に、知事のキャンペーンに賛成する民主党州議員が出した、財産税は公立学校への財源としては廃止されるべきだ、という提案に共和党幹部会が賛同し、州知事が<sup>15)</sup>調印するという超党派多協力が行なわれた。この時点で、従来民主党勢力であった、MEAは政治的に孤立してしまった。<sup>16)</sup> 結局、Proposal Aは州民投票で採択され、学校財政の主たる責任は、学区から州へと委譲されることになった。以後、教育費は、学区で徴収された財産税からではなく、州レベルの物品販売税、もしくは、所得税か事業税を財源として、生徒一人あたりの支出として州にゆだねられることになったのである。<sup>17)</sup>

Proposal Aは、以下の2つの結果をもたらした。まず第1に、学区が予算を自由裁量で使える権限が削られた。ミシガン州のすべての学区の年度予算の増加は、州議会を通じて行なわれるようになってしまった。それによって、これまで、学区の組合と教委が団体交渉で決定していた教育費の増額ができなくなった。組合が、学区の教育政策に及ぼす影響力はダメージを受けたのである。

第2に、Proposal Aは教育費の基礎を学区単位から生徒単位へと移行させた。新しい財政制度のもとで、学区が教育費を増やす唯一の方法は、生徒数を増やすことになった。そして、州によってもたらされる生徒一人あたりの支出は、財産税の支出とは異なって、学区間で移動が可能のため、学区を越えた生徒の移動、すなわち「学校選択」に道が開かれた

のであった。

1993年、そういった改革を背景に、ミシガン州では最初のCS法が議会を通過した。しかし直後に、MEAなどは同法が違憲であると訴訟を起こした。その理由は、州教委による法制化がないまま、州の予算を用いることは憲法違反である、というものであった。<sup>18)</sup> それに対して、1994年11月、Ingham Countyの巡回裁判官 William Colletteは、CSに公費を支出すべきではないと判決を下した。<sup>19)</sup> 知事らはより厳密な法案を作成し、結局、同年12月、ミシガン公共法No 416が議会を通過した。これは複数のCS認可団体を認め、州全体でCSの校数制限がないといった、全米でも最も「強い」CS法の1つとなったのである。

## ② 議案PA 112、教員組合の権限を奪う政策

同年、民主党議員が欠席した議会において議案PA112が共和党議員によって可決されたが、それは以下のような3つの効果を持つものであった。第一に、それは従来、教員組合の団体交渉で決定されていた多くの重要な事項を、交渉事項から奪った。たとえば、教員の保険に関する事項や、学校開始日、さらにその学区がCSを認可する団体になるか否か、など重要な事項について組合は関与することはできなくなってしまった。第二に、教委と組合のネゴシエーションがうまくいかない場合、同法は、教委に組合の同意なしに「最後の最上の選択」<sup>20)</sup>を行う権限を与えた。第三に、教員のストライキに対して厳しいペナルティが与えられた。このPA112は、結果的に、組合を弱体化し教委の権限を強化するものであったので、教委の団体および財界、納税者団体などから支持を得た。

## ③ ミシガン州学校法の改正

さらに1996年、ミシガン州学校法 (School Code) の改正により、学校の授業日は年間180日から190日に延長された。前述のような改革によって圧縮された財政のもとで、教師の給与は凍結され上昇することは困難であったため、この規定は教師および教員組合に対する労働条件の強化ととらえられた。<sup>21)</sup>

## (3) 教員組合の弱体化

結局、さまざまな教育政策において、エングラー知事は成功を収め、教員組合は弱体化させられていった。CS以外にも、1993年に学区を超えた学校選択が可能になり、同時に、教員の終身在職権の廃止、代替的な教員資格の設定、これまで組合が関与してきた教員健康保険への競争的な入札の導入など、さまざまな教員政策が導入された。闘争の手段であったストライキを封じられ、団体交渉で決定する事項を制限された教員組合はなすすべがなかった。

またエンドラー知事は組合とそのメンバーとの分断政策を取った。組合を政治団体として扱うことで、教育問題に関心があり、ある面で「教育改革」を望む教師たちの組合離れを促したのである。

「専門職としての教師を攻撃することは誤っている。しかし、労働組合としての教師たちに

立ち向かうことは、バウチャー制度やチャータースクールやメリットペイなどの提案に対する彼らの反対を、既得権を守る以外何物でもないように描き出すということによって政治的な見かえりを生み出したのである。」<sup>22)</sup>

このように1990年代における、「教育改革」の「障害」として教員組合を描くことに成功し、結局、エンドラー知事はミシガン州の学校の改革と進展にコミットした「教育知事」と自称することになり、他の共和党知事らのモデルとなった。

### 3 ミシガン州のCSの実態

以下、そのような政策の中で法制化が進んだミシガン州のCSの実態の特徴を挙げる

#### (1) 「強い」チャーター法

ミシガン州のCS法は、全米のCS法の中でも最も「強い」法であると一般的に評価される。この場合、「強い」というのはCSに対する規制の弱さ、したがって認可、設置の容易さ、学校運営に対する企業の参入の規制や教員組合の規制がない、といった特徴で現される。

1999年までにCS法が制定された35州中、ミシガン州はCSの校数ではアリゾナ、カリフォルニアについで第3位、132校、である。総体的に見ると校数ではその3州が突出していて、いずれも州内のCS認可校数は無制限である。特に、民間企業の進出に関しては、アリゾナ州、カリフォルニア州では、企業の所有する学校がCSとして認可されることも、非営利の理事会が運営を企業に委託することも可能である。それに対してミシガン州は、必ず非営利の理事会が存在し企業に運営を委託する方式を採用している。にもかかわらず、全CSの中で、民間企業CSが占める割合は、すでに1999年段階でミシガン州がとびぬけて高く122校中56校と、1州で全米民間企業CSの約半数を占めていた。

ミシガン州のCS法の特徴は、CSを認可できる団体が多いことである。学区教委、中間教委、コミュニティ・カレッジ、州立大学がそのCSを認可できる団体であるが、そのうち、大学が最もフレキシビリティを有していると言われる。なぜならば、学区教委などは認可できる校数に制限があるが、大学は自由に認可できるため、全体としてCSの校数の制限がなくなっているからである。

またミシガンCS法は、憲法上及び教育援助の目的において、CSを「学区」として規定している。したがって、CSは学区が結ぶのと同様な規定に従わなければならない、さらに学区が認可したCSの場合は、そこの雇用契約規定に従わなければならないとされる。<sup>23)</sup> しかしながら、実際に学区の教員組合が団体交渉を行っているCSは、州の全CSの5%のみである。

#### (2) 民間企業CS増大の背景

表1はミシガン州における、民間企業CSの進出の状況、CSの校数および全CS中にしめる

パーセンテージの推移である。1995年度に初めてのCSが出現してから、民間企業CSはその校数を伸ばしている。当初の、企業進出の状況（6校）は同時期にCS法ができたマサチューセッツ州などと、それほど変わらないが、その後特に1997年度から、CS全体の50%を超え、急激に増えている。

表1 ミシガン州における民間企業チャータースクールの進出状況

(校数、%)

年度	1995～1996	1996～1997	1997～1998	1998～1999	1999～2000
校数	6	10	21	25	38
全CS中の%	16.7	27.4	52.8	60.6	71.4

1999～2000年度に企業が運営に参加しているCSは122校である。ナショナルヘリテージセンター（NHAと略される）20校、レオナグループ20校、ベーコン17校、と、15校以上CSを運営している企業をはじめ、エジソン社など、全米規模の民間企業が、複数校を経営している。ただし、この業界では全米トップのエジソン社は第7位（5校）に留まっている。その他は、一企業が1校のみ経営している企業も26校と多いのであるが、ここには、運営上の理由から学校を作る際にあえて会社組織にしたものも含まれていると言われる。

ミシガン州において、他州に比較して圧倒的に民間企業CSが多い理由として以下のような点が考えられる。

第一に、CSを認可する州立大学の存在が挙げられる。前述した様にCSを認可する団体として、州立大学が位置付けられているのはミシガン州の特徴である。（他に州立大学が認可しているのは35州中ノースカロライナ州一州のみ）その州立大学が、民間企業CSの認可に果たしている役割は大きい。

「過去2年間、州立大学がEMO（Educational Management Organizationsの略、教育経営企業）以外のチャータースクールを認可したのは、ごくわずかであった。いくつかの州立大学の認可者たちは新しいチャータースクールが経営会社と提携しない限りは、認可をするつもりはない、と宣言していた。しかし、中間学区や学区教委は、大規模なEMOと提携した学校にはチャーター（契約）を認可しなかった。その学校自身がEMOを作った場合や、コミュニティとリンクしていたり、1、2校しか経営していないEMOの場合は、ごくわずかではあるが、認可してきた。」<sup>24)</sup>

「ほとんどの州立大学は、EMOと契約を結んでいるという理由だけで、チャーターを認可するだろう。一部では、これは、EMOが、大学側に、より一層の財源と、EMOなしでは志願者がしばしば不足するという認識をもたらすという理由で、そうしているのである。」<sup>25)</sup>

州立大学が大規模な民間企業CSに親和的であり、そのCSに対しては自動的に認可を与えるのに対し、学区の公立学校を運営し教員組合とも関係を持つ中間学区や学区教委が、民間企業CSに対して排他的であることは他にもしばしば指摘されている。それは、地域の教育に密接に結びついている学区教委に対して、地域と直接関係を持たず経営上の事情も考慮するのが州立大学の立場であることに起因するのであろう。

また、学校を作る側の立場から言えば、諸個人や集団が地域でCSを作ろうとする場合、企業の援助があることで学校を立ち上げやすいので、こういった民間企業と容易に契約を結びサービスを利用する、といった傾向があることも報告書では記録されている。

第二に、ミシガン州独自のタイプとして、郊外の中産階級を対象とした民間企業CSの進出が挙げられる。全米的な傾向として、CSは都市部の貧困層を対象にしたものが多い。しかし、ミシガン州で20校と最も校数の多い民間企業CSナショナル・ヘリテージ・アカデミー（以下NHAと略す）は、郊外の中産階級を対象にしている。NHAは戦略的に、グランドラピッツ周辺<sup>26)</sup>の富福な郊外住宅地に複数校を進出させているのである。この地域は以前から私立学校就学者が多く（全米の平均は11%であるのに対し37%、なおアメリカの私立学校の61%はカソリック系の学校である。）かつて、公的な補償教育をカソリックなど宗派立学校で行うことに対して違憲判決が出されるなど、教育の宗教的中立性をめぐって紛争が起きていた。そして、NHAのCSは従来私立学校や宗派立学校に通っていた子どもたちをターゲットにしていた。

「NHAは自分たちの学校を、伝統的で、back-to-basicsで、しかも費用がかからない学校、と位置付けている。彼らの宣伝と宣伝をする方法は、私立学校・宗派立学校に子どもを通わせていた親たちにとって非常に魅力的である。1997年～1998年度に我々が行った親と生徒対象の調査は、ナショナルヘリテージアカデミーが運営している学校の生徒は高い割合で以前、私立の宗派立学校に通っていたことを示している。以前、新聞社説は、グランドラピッツにあるキリスト教系の学校が多くの生徒を失ったを訴え始めている、と述べた。」<sup>27)</sup>

このように、NHAが、私立学校や教会立の学校に通う層の子どもをも集め、貧困層をターゲットにしたほかの民間企業CSと「棲み分けて」いるのが同州の特徴である。同社は、ミシガン州出身の廃棄物処理会社の経営者ヒュイジンガー（John Charles H.）が1995年に創設した企業で、「学業と親の参加と道德教育に焦点を当てた」<sup>28)</sup>学校をめざしている。例えば、同社の「成功」校といわれる、グランドラピッツにあるエクセル・チャーターの場合は、生徒のうち4分の3は公立学校から移ってきており、およそ5分の1が宗派立学校から、残り数%はホームスクールで学んでいた生徒である。生徒の人種構成は80%が白人、黒人13%、ヒスパニック6%となっており白人主体である。

ただし、後述するが、その道德教育重視の教育内容、あるいは学校運営の様々な面で、キリスト教的な色彩が強く、宗教的中立性について多くのトラブルが起きており、「公立」校と

してきわめて異質な性格を持った学校であると筆者は考える。

ミシガン州で、このように宗教的な特性を持つCSが多く出現したことの背景には、同州のキリスト教系諸団体が中心になってバウチャー制度を法制化する運動を進めたものの、実現が困難であった、という経緯がある<sup>29)</sup>ことが推測される。バウチャー制度は、クーポン券を受けとった親が、私学も含めて学校を「選択」できる制度であるが、私学の過半数がカソリック学校であるアメリカでは、バウチャーの公費を特定宗教教育の教育費とすることについて、司法および政策レベルで大きな争点になっているのである。しかし、ミシガン州の場合、民間企業CSという私学に限りなく近いCSが、「公立」の名のもとに宗教的な教育を行なう、といった一種「抜け道」的な制度実態となっていることが考えられる。

第三に、「教育改革」を行ってきた州知事、および州当局が、CSの民間企業に対して親和性を持っていることが挙げられる。これは、前述のように彼らが一貫して教員組合に対して敵対的、排除的であったことから、教員組合の影響を合法的に排除できる民間企業CSは、非常に便利な「公教育」制度であることは言うまでもない。大手の民間企業は、教員組合と契約を結ぶことなく独自に教員を雇用、訓練し、相対的に安価な給与体系で労働組合のない状態で勤務させているからである。

また、例えばデトロイト市の公立学校では、1994年～1999年の間に、私立学校とCSに就学することで15000人の生徒が減少したことを理由に、2000年度、成績が下位の公立校40～45校をエジソン社に委託するという決定がなされた。<sup>30)</sup>この場合はCSとしてではなく、従来の公立学校のままでカリキュラムや学校運営、教員派遣などについてエジソン社と契約を結んだのである。このような決定が容易になされることの背景に、州当局の教育民間企業の導入に対する抵抗の無さが現れているといえよう。なお、同様の成績下位公立校とエジソン社の契約は、2001年度ニューヨーク市でも市長により計画化されたが、こちらは住民投票によって否決されたという経緯がある。これらの学区に住むニューヨーク市の最貧困層の親たちは、エジソン社を「拒否」という形で、自分たちの「選択」を行ったのである。

#### 4 ゆらぐ「公共性」－民間企業CSの問題点－

このように、民間企業CSが増加した結果、ミシガン州の公教育、一般の公立学校はどのように変化したのか。またCSは「公教育」として、どのような問題を抱えているのか。

##### (1) 他の公立学校、私立学校への影響

生徒一人あたりの経費の総額が学区の教育費となるため、生徒がCSあるいは他学区の公立校を選択した場合、その学区の財政に困難が生じるケースが生まれてきた。

「(生徒が) 増加する可能性のない地域にある学区や学校は最もインパクトを受けた。収入

の損失を補填するためにサポートサービスは縮小された。しばしば、我々はクラスサイズの縮小や、教師の削減や学校閉鎖を見出した。」<sup>31)</sup>

「チャータースクールは明らかに州の公立学校から生徒を奪っている。CSの生徒の3分の2以上が公立学校から引きぬかれているのである。その結果、チャータースクールが集中しているいくつかの学区では財政的な停滞が起きている。それらの学区はチャータースクールの存在からいくつかの積極的な結果をも経験している。それらの中で積極的な効果とは、消費者の満足や市場化がより強調されるようになり、親を参加させることが強調され、外国語学習や、授業時間の前と後のプログラムといったものが強調されるようになった。」<sup>32)</sup>

CSとの競争により、公立学校は財政的に追いこまれ一方でサービスを縮小させ、しかし同時に競争の中で存続していくために親に「受ける」サービスを手厚くしていかなければならない。ミシガン州の場合、そういったサービスの代表的なものとして、授業時間の前後のプログラム、終日制のキンダーガーデン、外国語クラス、「親の参加」、より明確な学校の使命の設定、などが挙げられている。ただし、「親の参加」以外では、営業時間の延長や、外国語学習の導入など目新しいものによって親の人気を集める、といったスタイルのものが目立ち、それが真の意味で学校教育の質をより向上させている、とは簡単に評価できないと思われる。

さらに、両者の財政をめぐる競争的な関係は随所に見られる。例えば、CSでは入学後4週間生徒が在学すると、年間の生徒一人あたりの予算がカウントされ支出されるため、4週間以上CSに就学してその後、公立学校に戻った生徒の予算をCSが得たまま公立学校に戻さない、といったトラブルが見られる。このような一種の「緊張」関係のもとで、CSの出現により従来の公立学校の質が高まったと評価することは難しいであろう。

また、これは全国的な傾向でもあるが、各CSはある特定の文化、人種、特性を持った人たちのための学校といった特性を色濃く持っているといわれる。これが、公立学校が本来有する特性である多様性 (diversity) を損なうことが示唆されている。

## (2) 宗教的中立性

前述のNHA運営のCSにおいて、宗教的中立性に関して親による多くの訴訟が起こされている。<sup>33)</sup> 例えば、スタッフによる、宗教的ニュアンスのある道徳に焦点づけられた黙想や、授業時間中、校内で親の礼拝グループによるミーティングがおこなわれることが、国教樹立条項違反であると訴えを起こした親たちがいる。こういった事項に関しては、実際に1998年、NHAは、教会において、すべての教師を対象に「教師のためのモラルに焦点付けられた黙想」を行い、それが、聖職者を参加させた宗教的色彩の濃いものであったことが報告されている。さらに、授業時間中の礼拝活動、宗教的な文学の多用、宗教的なシンボルの掲示、科学の時間に進化論を疑問視し「天地創造説」を教授するといった、学校が宗教を奨励していることについても、州および連邦の国教樹立条項違反であると、NHAおよび当該CSに対して親

からの訴訟が起こっている。<sup>34)</sup>

これらは、本来、公立学校が有する宗教的中立性、世俗性の原則に明らかに反するものであると思われる。CSであるというだけで、教育内容上は、私学の過半数を占めるカソリック宗派学校とおそらくほとんど変わりのない教育内容が取り入れられていると考えられる。

### (3) 統一テストによる「成果」、生徒の達成の不当な表示

民間企業CSは、独自のカリキュラムフレークに基づいた教育活動により、一般に生徒の達成について公立学校より高い結果をあげると言われ、それがCSの人気につながっている側面があると思われる。しかし、報告書は少なくともMEAP（ミシガン州の統一テスト）の結果について、CSについて顕著な成績の上昇が見られるわけではない、と結論づけている<sup>35)</sup>。まずCSと、同地域の学区の公立学校とMEAPの成績の比較に関しては、相対的に学区の公立校の方が点数が高いという結果が現れている。ただし、これは、CSによっては、特定の傾向をもった、例えば危機的な状況の生徒を集中的に集めた高校も存在するので、そのような要因が影響している面もある、と指摘されている。また一校において年度を追っての成績上昇率についてもCSより公立学校の方が高いという結果が出されている。

また、各民間企業CSのMEAPの結果については、NHAが例外的に高得点であると報告されている。しかし、NHAは郊外住宅地に位置し同じタイプの中産階級の子どもを集め、さらに入学した生徒はそれ以前から好成績をあげていた、という分析がなされている。それ以外の、エジソン社、レオナグループなど民間企業CSの場合は、最も貧しい成果しか挙げていない、と報告されている。<sup>36)</sup>

最も問題があると思われるのは、エジソン社の運営校が独自に作成した年度報告書における、生徒の成績が向上したというデータの信憑性のなさである。<sup>37)</sup> この年度報告書は、CSの数年次ごとの評価、再「契約」の基準ともなり、行政や親などによる公の評価基準ともなるものである。ウエスタン・ミシガン・ユニバーシティ評価センターは、エジソン社の運営する10校に関して、公正と思われる評価方法で生徒の達成度を測定しなおしている。その結果、エジソン社CSのテストスコアによる成績評価で見られる、「高い達成」の値は実際にははるかに低く、多くは「中間」もしくは「低い達成」に属していたことが明らかになった。同センターは、科学的な根拠に基づいた報告書を作成する様に、数項目に渡る「勧告」をエジソン社に対して提示している。<sup>38)</sup>

### (4) 障害児教育

CS制度の持つ「規制緩和」という特性が、公教育における障害児教育のための条件整備とは相反するものである、という評価もある。ミシガン州における学区の公立校とCSの最も大きな相違の1つとして、特殊教育を必要とする生徒の割合がCSの場合、著しく低いということが挙げられる。特に、学習障害や言語上の障害を持つ子どもたちの割合がCSの場合は低い

のである。それらのことから、「公立」校であるCSが、一般公立校と同様に特殊教育のための予算や特殊教育を必要とする生徒のための人員を獲得することを疑問視する声が高まっている。

## 5 まとめ ー教育の公共性の危機ー

ミシガン州の場合、全CSの7割以上が民間企業運営校であり、運営の面で私学とほとんど変わりがなく、しかも教育内容の面で宗派立宗教学校に近いケースもあるなど、限りなく私学をも含む学校選択制度である。パウチャー制度に近い「公費負担による私学運営」に近づくCS制度であるといえよう。またCSの場合、数年ごとの審査結果によって、その「公共性」が担保されるという考え方もあるが、ミシガン州では、企業CSの認可に「寛大」な州立大学の存在が、その「公共性」の質の保障を危うくしていると思われる。

むしろ、同州では、教員組合の分断を強く意図する州知事とその側近らの意図が、このようなCS制度の出現に色濃く反映されていると思われる。教員組合勢力を分断するためなら、民間企業であろうと手段を選ばない、というやや乱暴な発想が見え隠れするのではないだろうか。同時期に、CS法が制定されたマサチューセッツ州では、貧困層の子どもたちを対象にむしろ州スタンダードに結びついたアセスメントテストの「成果」を上げるために、CSが利用された、という性格が強かったのであるが、ミシガン州の場合は、アセスメントテストによる統制よりむしろ、「公教育」から教員組合の影響力を排除する目的の方が、相対的に強かったと思われる。そのために、利潤を追求する民間企業の進出を招き、「公教育」を構成する要件であるはずの、宗教的中立性、障害児教育のための条件整備、教育の機会均等といった公教育の基本原則、あるいは学校情報の公正性などがないがしろにされているのがミシガン州のケースなのであろう。「公教育」としてのCS制度については、「公共性」の構成要件についてもう一度検証しなおす必要性があるのではないだろうか。

## 註

- 1) 天野一哉 「子どもが『個立』できる学校」 角川書店、2001年 42～43頁
- 2) 例えば湯藤定宗「チャータースクールにおける自律性に関する一考察」 広島大学教育学部紀要第47号 1998年 163-165頁など
- 3) William Lowe Boyd, David N. Plank and Gary Sykes 'Teacher Unions in Hard Times' in Tom Loveless edit 'Conflicting Missions?' Brookings Institution Press. 2000. 参照
- 4) 中心的是は Jerry Horn and Gary Miron, An Evaluation of Michigan Charter School Initiative: Performance, Accountability, and Impact, The Evaluation Center Western Michigan University July 2000.
- 5) 朝日新聞 2002年7月3日号 一面より
- 6) 高野良一「チャータースクールの胎動」 青木書店 2001年 411頁 高野の解説部分より
- 7) V. Fuller 'Inside Charter Schools' Harvard University press 2000. pp. 14.

- 8) V. Fuller *ibid* pp.55.
- 9) Michael Cohen, Key Issues Confronting State Policymakers, in Richard F.ELMORE, Associates, *RESTRUCTURING SCHOOLS : the Next Generation of Educational Reform*, 1990, Jossey - Bass pp.251.
- 10) 世取山洋介「アメリカにおける新自由主義的改革と教師の地位」 季刊教育法2002年133号 エイデル研究所 29頁
- 11) William Lowe Boyd, *ibid* pp. 174.
- 12) *ibid* pp. 176.
- 13) *ibid* pp. 176.
- 14) *ibid* pp. 178.
- 15) *ibid* pp. 178.
- 16) *ibid* pp. 178.
- 17) Robert E. Moffit, Jennifer J. Garrett and Janice A. Smith edited, *School Choice* 2001. the Heritage Foundaton 2001. pp.112.
- 18) *ibid* pp.112.
- 19) *ibid* pp.112.
- 20) William Lowe Boyd, *ibid* pp.180.
- 21) *ibid* pp. 181.
- 22) *ibid* pp. 182.
- 23) Robert E. Moffit, *ibid* pp.112.
- 24) the Evaluation Center, Western Michigan University, Jerry Horn and Gary Miron, *ibid* pp. 43.
- 25) *ibid* pp. iv
- 26) *GRAND RAPIDS SCHOOL DISTRICT v. BALL*, 473 U.S. 373 (1985) 473 U.S. 373 において公費による補償教育をカソリック宗派立学校で行なうケースに違憲判決が出された。
- 27) Robert E. Moffit, *ibid* pp. 48.
- 28) 高野良一前掲書 51頁
- 29) Moffit, *ibid* pp.114.
- 30) *ibid* pp. 115.
- 31) *ibid* pp. ii.
- 32) *ibid* pp. ii.
- 33) *ibid* pp. B - 3
- 34) *ibid* pp. B - 3
- 35) *ibid* pp. v
- 36) *ibid* pp. vi
- 37) Gary Miron, Brooks Applegate, the Evaluation Center Western Michigan University, *An Evaluation of Student Achievement in Edison School Opened in 1995. and 1996.*
- 38) *ibid* pp. 86

(やまもと ゆみ 本学非常勤講師)