

### 小さなチャータースクールの現実と可能性

TAKANO, Ryoichi / 高野, 良一

---

(出版者 / Publisher)

法政大学文学部

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Bulletin of Faculty of Letters, Hosei University / 法政大学文学部紀要

(巻 / Volume)

48

(開始ページ / Start Page)

137

(終了ページ / End Page)

161

(発行年 / Year)

2003-03-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002910>

# 小さなチャータースクールの 現実と可能性

高野 良 一

チャータースクールは、アメリカ合衆国において、最初の州法がミネソタ州で1991年に立法化されて以降、全米に普及した新しいタイプの公立学校である。最初の学校は、1992年、セントポール市に創立された。チャータースクールという新しいタイプの学校が出現して、今年（2002年）でほぼ10年が経過し、アメリカでは、チャータースクールという現象が第2段階にはいったといわれている。他方、日本においては、チャータースクールという学校のイメージや実態が紹介され、この言葉が一般にも認知されるとともに、政治的なレベルと民間レベルで、教育改革における一つの主題として浮上してきている。

こうした状況のなかで、チャータースクールとはなにかが、改めて日米両国で問題にされ、その多様性のなかで可能性や限界をめぐる議論も活性化している。本稿では、日米の近況を概観したうえで、まず、アメリカにおける多様性を三つの類型において整理すること、ついで、なかでも個人商店型と名付けうるチャータースクールの具体的事例を提示すること、最後に、個人商店型チャータースクールがスモールスクールの運動ないしは政策との接点を創りつつあり、その接点に触れながら、小さなチャータースクールの可能性を考えることにしたい。

## 1. 最近のチャータースクールをめぐる動き

### 1) アメリカにおける現況

代表的なチャータースクール情報のシンクタンクである教育改革センター（CER）によると、2002年新学期（9月）段階、37州（コロンビア特別区を含

む)に2,700校が存在し、新たに開校されたチャータースクールも393校ある(巻末の表1を参照)。CERのもう一つの調査データによると、2002年10月段階で2,874校が運営中とされている(CER1, p.2)。なお、前年(2001年9月段階)の統計では、35州に2,431校、生徒数58万人、チャータースクール関係者(生徒、親、教師、管理者、チャータースクール理事)は160万人と概算されていた。

こうした数字に整合性が若干欠けるのは、調査日時の違いや誤差の他に、チャータースクールの統廃合の結果である。巻末の表1を見れば、チャータースクール制度が各州で制度化されて以降、2002年10月までに27州(コロンビア特別区を含む)で、194校が閉校されていることがわかる。また、それに加えて、77校が地方学区が設置・運営する伝統的な公立学校制度に吸収(consolidated)されており、設置認可を受けたが開校にはいたらなかったものも、少なくとも84校存在すると集計されている(CER1, p.2)。

また、開設の法的根拠となる州チャータースクール法は、38州(コロンビア特別区を含む)で制定されている。CERは、開設の難度や学校の自律性の強弱を指標にした「強い法 strong law」と「弱い法 weak law」の分類を採用して、各州の法制度をランクづけている。それによると、開設が最も容易で学校の自律性も大きい「強い法」のトップ・ランクであるAは7州、次いでBが13州、他方で、弱い法に属するCランクが11州、Dが6州、Fが1州とされている(CER3, pp. 8,9)。

以上の量的データからわかることは、かつてクリントン大統領が1998年に一つの目標値として掲げた、3000校に到達しつつあるということである(フィンほか, p.16)。チャータースクールは着実に増加していると見なせる。しかも、こうした教育起業には不可避であるが、問題のある学校は閉校などで、教育供給の「(擬似)市場」から退出を迫られている。閉校のほとんどの原因は、生徒数の減少や財務管理のまずさ(financial reason)、組織運営上の問題(mismanagement)と分析されている(CER1による)。

と同時に、チャータースクールは数量のみならず、質的にも進化してきた。問題校の退出の一方で、チャーター更新をうける学校が出現し、学んだ生徒がスタッフの一員として戻ることなどにより、チャータースクールの再生産がな

されつつあるという事実である。

こうした事態を背景に、2000年11月の大統領選挙では、2大政党の両候補が競ってチャータースクール推進を提唱したことは記憶に新しい。加えて、2002年春には、連邦議会の両院で、それぞれ「全国チャータースクール週間 National Charter Schools Week」への支持と大統領声明の発表を促す決議（Resolution）がなされた。大統領声明（proclamation）は5月2日に発表されたが、そこではチャータースクールが「オールタナティブな新しい種類の教育制度」で「アカウンタビリティ、柔軟性と拡大された選択」を原理とするものと表明されている。こうした経緯を経て、全米各地で同週間にイベントが開催され、チャータースクールの普及に弾みがつけられてきている。

しかし、他方で、チャータースクールが勢いを増し、同時に社会紛争や学校実態が鮮明になるにつれて、当初から存在していたチャータースクールへの批判が、実証を踏まえて公表されてきている。チェスター・フィンたちが紹介するように、身内優先主義（tribalism）と営利化への批判が、その主要なものである（フィンほか、補章参照）。身内優先主義とは、チャータースクールが実質的にある階層や人種の子どもたちを入学者として囲い込み、人種差別的な帰結をもたらしているとする批判である。

実証データとしては、カリフォルニア大学ロサンゼルス校（UCLA）のエイミー・ウェルズ（Amy S. Wells）グループによるカリフォルニア調査が有名である。彼女たちはアメリカの2大教員組合の一つであるNEA（National Education Association、全米教育協会）の委託研究にも関与していた（Wells, 2002はその総括的な著書である）。また、批判的教育学の代表的研究者の一人であるマイケル・アップル（Michael Apple）は、ウェルズのデータをふまえて、慎重にチャータースクールの可能性に留保しつつも、実態への批判を強めている（Apple, pp.187, 188, 265）。

営利化への批判は、社会的な教育紛争となることで勢いづいている。全米のいくつかの大都市では、エジソン・スクール社をチャータースクール運営に指定する市当局者の政策に対して、激しい反対がなされて紛争化してきた。また、営利化は、学校起業家の乱脈経営という形でも批判されている。たとえば、PBS（公共放送）のメロウ・レポートは、アリゾナ州の「シティズン2000」と

いうチャータースクールを取り上げている。黒人女性で、公立学校教師でもあった校長が、彼女とその親族に高給を支払う乱脈経営を行って年間200万ドルを食い物にした事例である。

著者であるジャーナリストのジョン・メロウ (John Merrow) は、一方でチャータースクールの成果を評価しながらも、「(チャータースクールが効果的であるという) 証拠は所々で出てきているにすぎず、結論はいまだでていない」とし、「シティズン2000」にも言及して、「それは紙の上ではすばらしかった」と懐疑的な目を注いで、チャータースクールについてのレポートを閉じている (Merrow, pp.143,144, 156, 157)。

## 2) 日本における制度化の動き

日本でのチャータースクールをめぐる動きは、この種の新しい学校制度そのものをつくりだす動きと、学校のカリキュラムや教育活動の内実を創造する動きが併走している。制度化については、研究開発学校、コミュニティ・スクール、日本版チャータースクールの3種のもものが、錯綜しながら展開してきている。研究開発学校については、「新しいタイプの学校運営」の実践研究として、2002年度に3,000万円の予算が付き、現実には30件の応募で7件が選定された。ただし、これらの学校はいずれも、校長の公募、柔軟なカリキュラム編成、地域学校協議会、地域との連携(学校支援コーディネータの配置など)などを研究内容としており、現行学校教育法の枠内で実現できるものばかりといえる。

コミュニティスクールも、2000年の教育改革国民会議報告を受けて、制度化へのインセンティブが働いている。2001年12月に総合規制改革会議第1次答申で「コミュニティ・スクール導入のための法制度整備に向けた実践研究の推進」が答申され、文部科学省も動かざるを得ない。上記の新たな研究開発学校もそれへの「対応」とされるが、総合規制改革会議はそんな漸進策を越えて、「教育分野への株式会社の参入」、具体的には「規制改革特区」における株式会社の参入、学校選択の導入、学校などの公共施設の民間企業への運営委託などを提言(2002年7月23日)していた。

当初のコミュニティ・スクールは金子郁容グループで構想され、インターネット上で「法試案」(version1.1,2001/3/30)も公開されている。学校教育法など

を適用除外 (waiver) することによって、地域の自発的な学校づくりを可能にしようとする一つの実用的な案であった。適用除外の項目は、「市町村等は、学校教育法第3条にかかわらず、独自の設置基準に基づき、選考された学校長等と協議しながら、学校の開設を行うものとする」とか、「地方教育行政法第33条に基づき教育委員会が定める学校管理規則の適用を、コミュニティ・スクールは除外する」などと、学校の設置と運営をはじめ、教員人事や学校経費に及んでいる (<http://www.vcom.or.jp/cs/bill.html>)。

民間の制度化の試みとしては、チャータースクール法案としても存在する。日本型チャータースクール推進センターの「日本型チャータースクール法試案」がそれである。この立法運動では、たとえば2002年2月24日付けの「試案」が、アメリカのモデル法案 (テッド・コルダーリー Ted Kolderieのもの) に近かった。ついで5月段階 (5月5日マイロ・カッター来日記念講演会で発表) の法試案では、私立学校法人に近い規定が盛り込まれ、公共性を付与されているNPO法人に、公立学校の設立運営を可能にする条文に進化してきている。

コミュニティ・スクール法試案にしろ、日本型チャータースクール法案にしろ、その内容そのものも重要だが、民間が議員立法などを視野に入れて、立法運動を下から組織している立法形式にも注目すべきであろう。ところで、先に触れた「規制改革特区」の動きは、2002年の夏以降、大きな政治的な主題となってきている。構造改革特区推進室が設置され、地方及び民間から特区への要望が聴取され、各省庁がこの要望に対する回答を迫られてきた。今のところ (2002年10月段階)、2002年秋の国会で法案として上程され、実質審議がほとんどないまま可決され、2003年4月に「特区」施行という事態になっている (詳しくは、高野Cを参照)。

「教育特区」については、教育 (特に、公立学校) への株式会社の参入が、象徴的な実施項目として取り上げられ、政治的な焦点となってきているが、この項目は文部科学省の抵抗もあって10月の特区法案からは削除された (なお、その後、事態は変化しつつある。文部科学省は、情報公開や第三者評価という条件をつけて、株式会社参入を認める方向であると報道されている。日本経済新聞2003年1月23日)。文部科学省の回答が法案のベースになると思われるので、同省の回答を一瞥しておく、「市町村負担教員の任用」など、地方が要

望し先進的施策化している項目を取り入れる前向きさも見受けられる。だが、ほとんどの回答は現行制度の枠内にとどまる内容とみなせる。ただし、株式会社の参入を阻止するために代案として挿入された、「学校法人設置の弾力化」は、公立学校としての日本型チャータースクールの設立を、NPO法人にも可能にする制度に利用できるかもしれない。

さて、民間のチャータースクール運動に戻ると、教育活動の内実づくりとしても動きが存在する。たとえば、神奈川県・湘南地域の運動は、「湘南小学校」として学校の内実づくりが試みられている。「湘南小学校」は現在のところ、サマー・スクールや土曜日に限った新しい学びの場を開設している。こうした教育活動が、全日制のチャータースクールに転化できるかは、教育活動の実績のみでなく、学校の管理運営面の実績つまり、人事や職能開発、財務や施設管理などが、鋭く問われることになるに違いない。

こうした課題を持っているが、日本の各地で、学校づくりの試みを実在させることは、チャータースクール運動にとって重要なことは確かである。今後、「湘南小学校」を例にとれば、これが、①NPO法人のフリースクールとして存続するのか、あるいは②「藤沢市立〇〇小学校分校」か「学校内学校」(school-within-school, 特別学級)、さらには、③チャータースクールとしての公立小学校となるか、複数の選択肢が開かれているというべきである。同様に、各地に存在するNPO法人のフリースクールにおいても、②については、独自の立法化を待たずに公立学校として開設しうるだろうし、「教育特区」が適用されれば、③に近い学校も日本で創設できるかもしれない。

なお、民間主導の新しい市民運動としてのチャータースクール運動は、講演会を核としたチャータースクールの普及と論議の場をつくる動きとしても活性化している。2002年前半に限っても、ジョー・ネイサン(チャータースクールの実践的研究者)、マイロ・カッター(Milo Cutter, シティ・アカデミー)、デー・トーマス校長(Dee Grover-Thomas, ニュー・カントリー・スクール)が、相次いで来日した。なお、日本のチャータースクール運動のモデルを提供するこれらの学校は、すぐ後で述べる類型化からすれば、個人商店型のチャータースクールであり、市場ビジネス型とは異なることに留意しておきたい。

## 2. チャータースクールの多様性

### 1) チャータースクールの3類型

チェスター・フィンたちは、チャータースクールの展望を語る中で、「『個人商店』のチャータースクールと大規模なフランチャイズ経営との競争」（フィンほか、p.318）を予想していた。チャータースクールは、そもそも個人商店型を出自としている。この学校は、使命やビジョンによる市民契約（citizen engagement）を公共化（認可）した法人（corporation）にほかならない。engagementには、責務・約束という含意、さらには参加という意味もあるように、大人の子どもに対する教育責任、およびこの責任を果たすために市民が教育参加するという思想を、この言葉は体現している。このことをフィンたちは、「従来の意味での行政的なものでなく、また基本的に私的なものでもなく、市民契約を好むアメリカ人の生来の気質に訴えるもの」（フィンほか、p.7）と語っていた。

生来の気質を歴史的に振り返れば、初期のハーバード大学は公共的な認可学校法人であったし（ホフスタッター、第三章）、アメリカの自治体（municipal corporation）の形成もそうであった。歴史家のホフスタッターは、ハーバード大学の法人化の過程を次のように述べている。1636年にハーバードが、各タウンの代表からなる立法・行政・司法を握る議会（general court、総会とも訳される、ホフスタッター p.119）の法令で設立されたが、学校の管理は学外者からなる視学委員会によってなされた。しかし、1650年には議会から認可状（charter）を獲得し、「法人組織としてのカレッジすなわちカレッジの評議会（corporation）—〔理事会的存在〕—・・・を設置した」（ホフスタッター、p.175）。これにより、「教授陣の自治」（学内理事会）がイニシアチブを握りながら、学外者による管理（視学委員会）という「慣習」との間に「妥協」が図られたというわけである。

自治体については、アメリカ政治史研究者の阿部斉が、「これから同じ場所で生活を共にする人たちと、約束をかわして一個の団体を作ること、これより明確なコミュニティ作りは考えられないだろう。・・・この手続きは、新たな自治体を作るという形で今日まで受け継がれている」（阿部A、p.42）と指摘し



ていた。こうした市民の約束や契約による自治体の創設を、阿部は最近、より端的に次のように述べている。「アメリカの都市は基本的に住民の自主的選択により創設された法人組織である」(阿部B, p.35), と。

筆者は、リビジョニスト歴史家のマイケル・カツツ (Michael B.Katz) が公教育組織化の歴史類型としたものを援用して、チャータースクールを法人ボランティアリズムと定義してきた(高野Bの「マイケル・B・カツツの類型」の項を参照)。以上のべてきたアメリカ的経験を踏まえれば、教育の法人ボランティアリズムを、市民契約が公共化された学校法人であると言い換えてもよい。

また、サンドラ・ベルガリ (Sandra Vergari) は、最近、州ごとのチャータースクールの事例研究を編集した著書の中で、「チャータースクールの理念は、市場原理によるだけではなく、直接民主主義の理論にも由来する」と整理している。その上で、「チャータースクールは、人事や教育課程、非営利ないしは営利団体と契約することなどを、自分自身で決定する自由がある」としつつ、「家族や教師がチャータースクールを選ぶ—学校を割り当てられるのとは逆に—という事実は、教師、親、生徒の間に、実りあるコミュニティの意識を増進する潜在力を学校がもつということを意味する」(Vergari, pp.4,5) と論じている。

この指摘は、個人商店型チャータースクールにこそ当てはまるのであり、このタイプのチャータースクールが直接民主主義を内包するコミュニティであることを重視しておきたい。というのも、日本でのチャータースクール批判が、市場原理(というより学校選択制)の学校であることを、過度に一面的に強調しているからである。

もっとも、1.の動向紹介でも触れたが、今日では公共化された市民契約というチャーターの形式を利用した企業家の学校設立・運営、あるいは市民契約が民間企業に委託されて、民間企業がチャータースクールをフランチャイズ経営する形態も目立ってきている。こうした市場原理に傾斜したチャータースクールを、筆者は市場ビジネス型のチャータースクールと呼んでいる。チャータースクールが第2段階に入った現在、従来の公立学校、私立学校との競合のみならず、フィンたちの指摘を待つまでもなく、チャータースクール内部における競合が本格化してきているのである。

営利企業のこうした参入については慎重な検討が必要であり、その検討は今後の課題として本稿では取り上げない。ただし、筆者の現状認識と立場をひとこと付言しておこう。アメリカ以上に日本においては、教育産業や民間企業が公立及び私立の学校に実質的な参入を果たしている。たとえば、市販テストや受験学習における教育産業の利用は当たり前のようになっている。最近では準公立の性格をもつ日本の私立学校への塾講師の派遣が広がりつつあるとか（日本経済新聞2002年7月18日）、学習塾が高校生向けの授業映像を情報産業と共同で大学生の補習学習に転用する（日本経済新聞2002年1月7日）など、日常的な教育活動そのものにまで教育産業の参入が始まっている。こうした事態の中で、参入自体を拒絶するという立場もあろうが、なし崩し的な参入を押しとどめるためには、むしろ教育の公共性と民間参入との関係が政治化されて、その関係のあり方を教育統治や教育改革の主題としていくことこそ必要であるといえないだろうか。

さて、アメリカのチャータースクール類型に話を戻すと、異なる設置形態の学校間での競争のなかで、公立学校や私立学校がチャータースクールに転換する事例もみられる。各州のチャータースクール法では、公立学校のみを転換を認可する場合（多数）と、公立と私立の両方を認可する場合がある。こうした法制度上の制約の中で、設置形態転換型という第3タイプのチャータースクールが開設されてきた。このタイプが、開設の形態自体は目新しいが、教育活動や学校運営の内実は従来の延長（つまり、教育官僚制や宗教右派の隠れ蓑）であるのか、市民契約の内実を伴った転換なのかは、当該のチャータースクールを個別に検討してみなくてはわからない。これについても、検討の課題として残らざるを得ない。

## 2) 個人商店型チャータースクールの実例

さて、個人商店型チャータースクールは、市民運動がチャータースクールを現実化させたタイプであり、これに対して後発の二つのタイプは、法制度となったチャータースクールという「容器」を利用したにすぎない学校ともいえる。日本のチャータースクール運動も、それ故、個人商店型の学校を創設しようとしているが、アメリカのこのタイプのチャータースクールの現実態とはいかな

るものか、いくつかの事例を簡単に紹介しておきたい。

ミネソタ州の州都であるセントポールに開設されているシティ・アカデミー (City Academy) は、全米で最初に創立されたチャータースクールである。二人の元公立学校教師が発起して、都市貧困地域に中等教育段階のチャータースクールとしてこれは創設された。1997学年度の統計によると、生徒数は97名で、アメリカ先住民、アジア系、黒人、ヒスパニック、白人が各20%、低所得家庭は87%にのぼっている (CAREI, p.93)。同校の校長であるマイロ・カッターの来日講演会の記録 (『チャータースクールからまなぶこと』) によれば、大規模な学校であることにたいする率直な批判が展開されている。

カッターは、次のように語っている。「長い間、教育者と議員たちは『規模の経済』を信奉してきました。『より大きいことはより良いことだ bigger would be better』という考えにとらわれ、より多くの生徒たちを一カ所に集めれば、より多くの教育機会が生まれると信じてきました。この考え方にも幾ばくかの真理があるのかむしれませんが、具体的な利益があったとしても、それは実際にはごくわずかなものでしかありませんでした」 (Cutter, p.11)。

小規模な学校が自覚的に選択され、そこでは、生徒一人一人が、学ぶ意欲を持った個人として尊重され、相互尊重 (respect each other) のためにも生徒たちがルールづくりに加わることができる学校が創造されてきた。かくして、生徒同士、生徒と教師の間に尊敬と深いつながりができていると語られる。教育活動としては、「ライフ (生活、人生など) のための学習」がキーワードとされ、プロジェクト学習が重視されている。と同時に、この学習のためにも、低学力生徒が多いので、英語力 (読み書き) などが重んじられ、チャーター契約によるアカウントビリティ項目としても、学校自らがそれを強調している (ネイサン、第1章も参照)。

次に、ミネソタ・ニュー・カントリー・スクール (Minnesota New Country School) を取り上げよう。同校は、白人が居住するが、大企業が移転して中産階層が去りブルーカラー地域になった小都市に設立された。中等段階のチャータースクールであるこの学校の生徒数は91名、白人ばかりという地域性を反映して、生徒の99%は白人、黒人は1%である。また、低所得家庭は8%と、ある調査は集計している (CAREI, p.104)。この学校は、奇形ガエルのプロジ

ェクト学習で全米でも有名になっている。

同校は、エドビジョン (EdVisions) という教師の協同組合 (co-op) が実質的に設立主体となり、学校運営も担っていることでも、ユニークである。こうした運営形態が可能になるのは、ミネソタ州のチャータースクール法の次のような規定による。「チャータースクールは公立学校 public school で、公教育制度 system of public education の一部」(124D.10, Subd.7) であるとともに、「学校は協同組合 cooperative としてか、非営利法人 nonprofit corporation として組織され運営される」と規定されている (Subd.4)。

エドビジョン自体の組織化の助言をしたのは、ミネソタのチャータースクール州立法化を推進したテッド・コルデリーであり、「彼が同校の創設者たちに、教師の役割を被雇用者=労働者から (自己の労働と学校の) 所有者 owner へと転換させる一つのやり方として協同組合モデルを示唆した」(Rofes, p.207, かつこ内は筆者補足) といわれている。また、この学校のアイデンティティとしては、「実績ある学業達成を伴う、個人化されたプロジェクト学習に参加する学習コミュニティである」と宣言されている。

同校のキー・コンセプトは五つあり、「テクノロジー、親の参加、教師と生徒のアカウントビリティ、学習の場所としてのコミュニティ、それにテッド・サイザーにより開発された九つの”エッセンシャル原理”」と見なされている (Rofes, p.213)。確かに生徒中心の問題解決学習のために、コンピューターが縦横に駆使されている。また、パートナーとして親が位置づけられ、「より少なく学ぶほどより多くを学ぶこと Less is more」などの原理からなるエッセンシャル・スクール運動にも学んできたと学校関係者自身が語っている。

パーカー・スクール (Francis W. Parker Charter Essential School, マサチューセッツ州) は、校名にもあるように、エッセンシャル・スクールの原理でまさに設立されたチャータースクールである。1993年マサチューセッツ州法 (93年教育改革法) に基づき、95年9月に開設された。この学校も12歳から14歳までの中等段階の学校で、生徒数120名から出発し350名に増加したきたが、それでも小規模校の範囲と言えよう。

この学校の校長、ジェームズ・ネーリング (James Nehring) は、その実践を「慌ただしい開設」に最近まとめた。その扉の言葉には、著名な文化人類学者

のマーガレット・ミードの「疑いもなく、思慮深い市民の小さな集団こそがこの世界を変えることができる」が掲げられており、この学校の精神がこの言葉に託されている（なお、この学校の理事であり、エッセンシャル・スクール運動の主催者のテッド・サイザー夫妻が、同書に序言を寄せている）。

この学校の開校に際する基本原理は、次の五つとされている。「使命の明確さ」、つまり、エッセンシャル・スクール原理を導き糸としつつ、明確さとイデオロギー的硬直性との混同は戒めること。「組織に生ずる緊張の自覚」、「不確かさへの忍耐」、「不確かさに耐えうるスタッフの雇用」、それに「パースペクティブの維持」（Nehring, pp.34,35）である。また、同書の第2章では、民主主義的な学校文化の形成が語られ、学校内部の民主主義をこの学校は重視しているようである。（なお、書物としてこうして整理された内容が実態を正しく反映したものなのかは、言うまでもなく検証の課題として残されている）。

### 3. スモールスクールとチャータースクール

#### 1) スモールスクールの運動と政策

個人商店型チャータースクールは、ここまで紹介したように自覚的に小規模な学校であることを、学校のアイデンティティとしている。というのも、ショッピングモールのごときハイスクールと比喩されるように、特に、従来のハイスクールは生徒数が6,000名に達するような学校もあり、概して大規模校であるからである。これでは、スタッフ間、生徒間、およびその両者間に直接民主主義や学びのコミュニティが成立する基礎的条件が存在しようがないといわざるをえない。

それ故、先に紹介したネイサンがディレクターを務める教育変革センター（Center for School Change）も、大都市のハイスクールの小規模化のプロジェクトを企画・実施するようになっている。彼らの事例研究のレポートは、「より小さく、より安全で、より健全な成功している学校」と題されている。この表題にも表現されているように、より小さな学校は、「生徒にとってより安全な場所、より能動的で、挑戦できる環境、より高い学力達成、より高い卒業率、より少なくなる生徒指導問題、家族、生徒、教師により大きな満足」（Nathan

& Febey, p.7) を保障しようと結論づけられている。

同レポートは事例として22校の、主に学校施設を紹介しているが、その中には、シティ・アカデミーとニュー・カントリー・スクールも含まれる。ところで、スモールスクールとは、チャータースクールだけを意味しない。レポートは、「これら(22の)学校は全国の都市部、郊外、そして農村地域を代表しており、学区運営の公立学校とチャータースクールのどちらもが存在する」と述べている(Nathan & Febey, p.7)。1980年代以来、特に90年代、それまで農村教育(rural education)問題で扱われてきたスモールスクールが、都市部での大規模校の教育問題に対する処方箋として取り上げられるようになってきたのである。

パトリア・ウエスリー(Patricia A. Wasley)ら、バンク・ストリート大学(Bank Street College)グループは、1997年から2年間、大都市シカゴのスモールスクールを調査した。その報告書「スモールスクール：大きな進歩」は、研究史を要約した上で、事例分析をおこなった優れたレポートである。そこでは、先に触れた時代状況が次のように述べられている。「スモールスクール運動が全国的な弾みをつけたそのときに、この研究は行われた。運動はニューヨークで始まり、フィラデルフィアに拡大し、シカゴとその他の都市にも広がった」(p.3)、と。

また同レポートは、スモールスクールの研究史を一瞥して、メアリー・レイウィッド(Mary A. Raywid, 1997)が「スモールスクールに通学する不利な状況にある生徒は、標準基礎学力テストにおいて、大規模校の生徒より明らかによくできる」と報告したことを紹介している。また、バレリー・リーとジュリー・スミスのハイスクール実証研究(彼らの研究の総括的論文としてはLee & Smith, *High School Size, Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol.17, no. 3, 1997)によりながら、社会階層、人種・民族による生徒の学力達成の格差を縮小する公正さを、スモールスクールはもつとウエスリーらは指摘する。さらにまた、リーナ・ステイーフェルらが、スモールスクールが(予想に反して)財政的にも効率的であると、ニューヨーク調査(総括論文としては, Stiefel et al., *High School Size, Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 22, no. 1, 2000)で明らかにしたと紹介している。

学力面だけではなく、スモールスクールの教育的意味は、ネイサンらのレポートにもあったが、「より強靱で安全な学校コミュニティ」となること、校内暴力の減少に寄与することなど、大都市教育問題への処方箋になっているという。あるいは、シカゴの研究（アンソニー・ブライクほかの研究、*Elementary School Size*, 1999）では、より小さな学校では、教員の同僚関係（collegial relationships）が増進すると実証されているという。それゆえ、教育行政担当者（たとえば、前シカゴ市教育CEOであったポール・バラス Paul Vallas）も、スモールスクール戦略を学校改革として取り入れてきたと紹介されている（Wasley et al., p.4）。

加えて、ウエスリー・レポートでは、スモールスクールの組織形態を二つに分類して、その実現可能な形態を示唆している。一つは独立校（freestanding）型であり、従来の公立学校と同じく、独自の敷地、予算、校長をもつ学校である。このタイプには複数の学校が同居するもの（multiplex）もありうる。もう一つが、学校内学校（school-within-school, SWS）型である。大きな学校（ホスト校）の一部に設置され、独自の使命と教育課程の自律性を有するが、ホスト校に予算は従属し、その校長の指導にも従うなど運営上の自律性は小さいとされる。シカゴに存在するスモールスクールの多数はこのタイプとされるが、SWSにはマルチ学校タイプもあり得ると論じられる。これは、一つの敷地が複数のスモールスクールに分割されるか、従来校と複数のスモールスクールが同居する形態とされる（pp. 10,11）。

ところで、連邦立法レベルでもスモールスクールは支援されはじめた。2002年1月に発効した教育改革法（No Child Left Behind Act of 2001）は、小さな学びのコミュニティへの支援策も含んでいた。大規模なハイスクールをより小さな学びのコミュニティにするために補助金を支出する施策である。そこでは、大きなハイスクールとは、第11学年と12学年を含み、第9学年以上の生徒が1,000名以上であると定義されている（[www.ed.gov/offices/OESE](http://www.ed.gov/offices/OESE)）。

また、連邦教育省の報告書では、小さな学びのコミュニティは「万能薬」ではないが、「より安全で人間的な環境と、積極的に総合的な教育経験に関わることにより、ほとんどの生徒がその学力達成を改善しうるもの」（U.S. Department of Education, p.2）と意義づけられている。そして、連邦支援策（Federal

Initiative) として、2001年度予算で1.25億ドルが、地方学区向けの補助金として準備されたと、実績が紹介されている。

と同時に、連邦報告書もウエスリー・レポートと同じく、小さな学びのコミュニティの組織形態 (structure) に言及し、次の四つを提起している。第1の形態がアカデミーである。学校内のサブ・グループとされ、具体例はキャリア・アカデミーがあげられ、そこでは職業教育とアカデミック科目が統合され、実務学習や職業指導が行われる。第2がハウス・プランで、生徒を数100人規模のグループに分け、授業をこの集団内で行うものである。第3がSWS (学校内学校) で、小規模で自律的なプログラムとされ、ホスト校の校長よりも学区に対して責任を負う運営的に自律性をもつ組織形態である。つまり、SWSは「独自の文化、教育課程、職員、生徒、予算、施設をもつ」組織とされる。これはウエスリーらの分類でいえば、独立校 (freestanding) 型のスモールスクールに相当する。第4はマグネット・プログラムであり、特別な核となる教科や分野を提供し、学区全域から生徒を集める選択制のプログラムとされる (U.S. Department of Education, p.6)。

## 2) 小さなチャータースクールの可能性

こうして自覚的に小さな学校を運動的にも政策的にも選択し、具体的にSWS (学校内学校) を実験し始めているアメリカに対して、日本ではどうなのであろうか。連邦補助対象は、ハイスクールで生徒数1,000以下、ネイサンらも引用するウエスリーらの調査研究では、初等学校が350名、ハイスクールが400名の学校規模が目安になっている。日本では、法定基準は周知のように学校教育法施行規則17条で、12-18学級 (40人定員 X (12~18) 学級 = 480~720人) が、小・中学校規模の「標準」とされてきた。

しかし、歴史的にその実態をいえば、標準を超える学校を設置する傾向にあり、地理的にやむをえず小規模校を存続させることもあるが、そこでも学校統廃合政策が今日に至るまで基調とされてきたといえよう。また、学校規模よりも学級規模に、政策・制度的にも、加えて運動的にも焦点が当てられてきたことも周知のことと言える。

ただし、こうした中でも、民間運動として統廃合反対運動がなされる中で、



「小さな学校」の教育的意義への着目もされていたことは見逃せない。三輪定宣編の『小さな学校が消えた』（1988）では、規模条件として「みんながお互いによく知り合えること」があげられ、学校配置条件の「だれでもが歩いて楽に通えること」、地域と連携条件とされた「学校が、地域の人びとに親しまれ、愛されること」と併せて、三つの条件と定式化されている（三輪, p.13）。

これらの条件を筆者なりにとらえ直すと、学校規模は相互の認知が親密な教育関係を創る基礎条件となり、学校がテーマ・コミュニティ、つまり学びのコミュニティとなりうる根本的な条件とみなせる。また、徒歩圏および学校の「社会的近接」（五十嵐顕）は、テーマ・コミュニティとしての学校がローカル・コミュニティと重なりあう条件であり、直接民主主義（民主的議論）の適正規模となる（なお、五十嵐顕は、教育委員会と学校との関係において「社会的近接」概念を用い、その内包を「近くにいるので、すべてのの話しあいがよくできる」と捉えていた。本稿では学校と地域との関係にこの概念を転用している。高野A, p.176）。こうしてみると、個人商店型チャータースクールの思想（フィンほか, p.415参照）と、ここでの3条件は共振しているのではないだろうか。

ただし、アメリカの実態調査のように、小さな学校が子どもの学力や社会性の形成に対して効果があるとの検証は、日本ではこれからの課題である。また、日本における「学びの共同体」の事例とされる浜之郷小学校は、教師役30名、生徒数約670名といわれている（大瀬, p.14）。この学校規模が、教師の同僚性や自律性、学校の（直接？）民主主義、（生徒と教師の）生活共同体という、この学校の構成要素とされるものと適合的であるのかは、興味をそそる検討課題となろう（高野A, pp.253, 254も参照）。

さて、スモールスクール運動とチャータースクール運動は、その出自を異にすることは事実である。スモールスクールは従来型の公立校の内部で維持・再発見されてきたといった適切かもしれない。他方、チャータースクールにも大規模な学校が存在する（たとえば、フェントン・アベニュー・チャータースクール：1,331名、セコイヤ・チャータースクール：1,184名。フィンほか, 第2章参照）。しかし、二つの学校改革運動には接点も、これまで述べてきたように存在しており、何より注目に値するのは個人商店型チャータースクールが、

自覚的にスモールスクールを選択していることである。

日本版チャータースクール運動でも、こうした自覚は存在する。「湘南小学校」を運営する佐々木洋平は、その自著『市民が創る公立学校』で、入学定員を100名、教員10名、校長とその他のスタッフ5名ととしている（佐々木、pp.78, 225）。彼が具体的な学校モデルにしているのは、アメリカの私立学校であるサドベリバレー校であるが、全校集会という直接民主主義を核とする、この学びのコミュニティも小さな学校にほかならない（佐々木、p.86）。政治学者のロバート・ダールが指摘するまでもなく、民主主義にとって規模は大きな存立条件となる。

ところで、小さなチャータースクールを実現するには、その組織形態を現実には構想する必要もある。スモールスクールの運動と政策においては、先に述べたように独立校型やSWSが話題に上っている。SWSもいくつかのタイプがあるようだが、独立校型のSWSはチャータースクールの組織形態として妥当かもしれない。日本でいえば、分校や分教場に形態的には類似しているといつてよい。日本では分校・分教場は現行法でも実現可能であり、いかに個人商店型の制度的要素を、現行法とその修正で盛り込むかはリアルに考えやすい。日本版チャータースクール法の立法を目指す道もあるだろうが、制度化の選択肢としては捨てがたい。また、このことは金子郁容らのコミュニティ・スクール法試案の検討や修正にもつながろう。

なお、加えて、2で紹介したように、アメリカではチャータースクール内部における競争が顕在化しつつある。チャータースクールという制度（「容器」）を利用した市場ビジネス型チャータースクールは、選択の自由を学校選択に限定し、親の選択と営利的ビジネスの経営論理と結合させることを重視する。そこでは、市民契約が含意し個人商店型チャータースクールが重視する学校参加＝直接民主主義は軽視される。すでに触れておいたが、日本の方が公教育の実質的な市場化が進展しており、こうした受け皿にチャータースクールが利用される危険も高いかもしれない。日本におけるチャータースクールの拒絶や批判も、こうした危険への反応ともいえる。

こうしたとき、個人商店型チャータースクールが基盤とする市民契約の思想を、日本においてアクチュアルな力にする必要もある。日本版チャータースク

ールの実現をめざす佐々木洋平は、大沼安史の表現も参照しながら、チャータースクールをコミュニタリアンの創造物（佐々木、pp.230-232）ととらえていた。同じように、アメリカにおいても、例えば、チャータースクール研究者のエリック・ロフェスは、ミネソタ・ニュー・カントリー・スクールの教師たちをコミュニタリアンと性格づけていた（Rofesのタイトル参照）。

筆者は、個人商店型チャータースクールを、リベラリズムとも接合しうる市民的共和主義（civic republicanism）の具現態ではないかと考え始めている。その思想の核心は、自由というものを市民が自主選択したコミュニティの自己統治（self-government）や自発的（選択的）参加と捉え、この自発的コミュニティにより共通善の形成を促すことである。また、こうした市民の自発的行為によって、自由と共通善の接合に必要な市民の徳（civic virtue）、言い換えればシティズンシップの育成（市民教育）を重視することである（中野、p.35も参照）。

このことと関わり、今後の課題の一つに触れて本稿を閉じよう。コンピューター科学の研究者である坂村健は、チェスター・フィンらの著書を書評する中で、「この本を読むと、多様化した現代に最適解があるというコンセプト自体が古くなったと思わされる。これがチャータースクールだという基本モデルはない。そこにあるのは多様性を制御するルールだけ」（朝日新聞2001年10月21日）と語っていた。確かに、「多様性（自由）を制御するルール」たる公共性（公共哲学）を追求するリベラリズムが、チャータースクールの思想には孕まれている。

そこで、坂村のようにチャータースクールをリベラリズムの具現態ととらえるか、筆者のようにリベラリズムの要素を加味したコミュニタリアニズムととらえるか、議論の余地もでてくる。と同時に、「自分が気に入らないものも含め多様性のリスクを認識した上で、どうやっても米国人になれない日本人のすがたがそこにほの見えてくる」と、坂村がチャータースクールを受け入れる思想的基盤が日本には存在しないと断念する当否についても、同時に我々は問わなくてはならないだろう。

本稿は、日本教育学会2002年度大会のラウンドテーブル「チャータースクールの多様性と可能性」における報告に加筆と修正をおこなったものである。また、2002-2004年度の科学研究費研究（基盤研究B1）「現代アメリカにおける学校統治と学校責任の調査実証研究」（研究代表者・高野良一）の研究成果の一部でもある。なお、以下の英文は、本論文のアブストラクトとしての意味があるので付録として掲載したが、もともとは日本教育行政学会の2002年度公開シンポジウム「多元社会の公教育」におけるマイケル・アップル教授への公開質問のために準備されたものである（この公開質問の日本語版フルテキストは、大会事務局から当日に会場で配布されたリーフレットに所収されている）。

表1：チャータースクールの現況

州名	新設学校数 2002学年度	運営中の学校数 2002年9月	運営中の学校数 2002年10月	累積閉校数 2002年10月
アラスカ	1	15	15	3
アリゾナ	49	468	424	22
アーカンソー	3	8	6	3
カリフォルニア	89	452	371	14
コロラド	6	95	89	2
コネチカット	0	16	16	1
アラウエア	2	14	15	2
コロンビア特別区	2	39	42	6
フロリダ	38	232	189	19
ジョージア	8	36	—	—
ハワイ	0	25	—	—
アイダホ	5	14	—	—
イリノイ	3	29	28	3
インディアナ	10	10	—	—
カンザス	2	30	28	3
ルイジアナ	2	26	26	2
マサチューセッツ	6	47	44	4
ミシガン	3	186	197	7
ミネソタ	18	92	77	11
ミシシッピ	0	1	—	—
ミズーリ	5	26	23	1
ネバダ	4	13	11	1
ニューハンプシャー	0	0	—	—
ニュージャージー	2	56	63	8
ニューメキシコ	7	28	—	—
ニューヨーク	7	38	—	—
ノースカロライナ	5	93	99	13
オハイオ	31	97	68	4
オクラホマ	0	10	10	1
オレゴン	6	26	17	1
ペンシルバニア	15	91	85	1
ロードアイランド	3	9	—	—
サウスカロライナ	7	14	8	3
テキサス	25	228	215	14
ユタ	4	12	—	—
バージニア	2	8	—	—
ウイスコンシン	22	115	97	5
ワイオミング	1	1	—	—
合計	393	2700	(2874)	194

出典：CER1、CER2。なお、CER1の調査は26州の調査であり、その運営中の学校数の合計は、それ以外の州の学校も合算した2874とは当然のことながら食い違っている

## &lt;引用文献&gt;

- \* 阿部齊 A 「200年目のアメリカ」1976年, 日本経済新聞社
- \* 阿部齊 B 「書評 平田美和子著「アメリカ都市政治の展開」」「アメリカ史研究」第25号, 2002年
- \* 大瀬敏昭「学校を創る」2000年, 講談社
- \* 佐々木洋平「市民が創る公立学校」2001年, コモンズ
- \* 高野良一 A 「教育自治論の展開と課題」『講座転換期の障害児教育1』1999年, 三友社
- \* 高野良一 B 「ボランティアズムと学校改革」『法政大学文学部紀要』第47号, 2002年
- \* 高野良一 C 「教育起業とローカル・ルール」『季刊教育法』135号, 2002年, エイデル研究所
- \* 中野剛充「訳者解説」(M・サンデル「公共哲学を求めて」の解説)『思想』904号, 1999年
- \* ネイサン, ジョー (大沼安史抄訳)『チャータースクール』1997年, 一光社
- \* フィン, チェスター Jr.ほか (高野良一監訳)『チャータースクールの胎動』2001年, 青木書店
- \* ホフスタッター, リチャード「学問の自由の歴史 1」1980年, 東京大学出版会
- \* 三輪定宣編『小さな学校が消えた』1988年, エイデル研究所
- \* Apple, Michael W., *Educating the "Right" Way*, 2001, Routledge Falmer
- \* Center for Education Reform, CER1, *Charter School Closures*, 2002
- \* Center for Education Reform, CER2, *Charter School Highlights and Statistics*, Fall 2002
- \* Center for Education Reform, CER3, *Charter School Laws Across the States 2002*
- \* Center for Applied Research and Educational Improvement, CAREI, *Minnesota Charter Schools Evaluation, Final Report*, 1998
- \* Merrow, John, *Choosing Excellence*, 2001, Scarecrow
- \* Cutter, Milo, *Lessons from Charet School*, 2002 (マイロ・カッター来日記念講演会パンフレット)
- \* Nathan, Joe & Karen Febey, *Smaller, Safer, Saner, Successful Schools*, 2001, National Clearinghouse for Educational Facilities
- \* Nehring, James, *Upstart Startup*, 2002, Teachers College Press
- \* Rofes, Eric., Teachers as Communitarian, in Fuller, B., *Inside Charter Schools*, 2000, Harvard University Press
- \* U.S. Department of Education, *An Overview of Smaller Learning Communities*, Nov.2001
- \* Vergari, Sandra., *The Charter School Landscape*, 2002, University of Pittsburgh Press
- \* Wasley, Patricia A. et al., *Small Schools: Great Strides*, 2001, Bank Street College
- \* Wells, Amy Stuart, *Where Charter School Policy Fails ?*, Teachers College Press, 2002

# A Small Charter School as an Alternative for Bureaucracy and Privatization in Education

Ryoichi TAKANO

Professor Apple, it seems to me that you are a smart critic of “conservative modernization” in education. We also have such critiques against the alliance between neo-liberalism and conservative modernization, though most of our critiques might be less concrete and poorer in theory than yours. These ideological ones make a certain positive effect on educational reforms, but I am convinced that we need both the alternative ideas against the mainstream ones and the in their system.

Then, let me talk about a charter school in order to find out the alternative idea and its system. You urge more caution to these schools, and you point out the actual consequences such as racial inequality in accordance with some reports written by Amy S. Wells and her associates. I am sure that charter schools should be risky to cause some negative effects, but at the same time that they have positive possibilities to promote school reforms. I group them into three types, and I recognize “mom and pop” charter schools with citizen engagement as the alternatives against educational bureaucracy and privatization.

There are also two other types of charter schools in the United States; one is a charter school which a for-profit educational firm operates and manages, another is one which a regular public school or a private school is converted into. Some conversion schools, I guess, might be ones which Religious Right uses as ‘a cloak of invisibility’. Moreover, the competition between “mom and pop” charter schools and “McCharters”

came to be serious. Chester Finn, Jr. and his colleagues said in *Charter Schools in Action* —I am a translator of the Japanese version—, “We worry about the contest between ‘mom and pop’ charter schools and large franchise operations” (p.243)

Nevertheless, I would like to explain why I hope for the success of “mom and pop” charter schools. Let me give you an example. Minnesota New Country School (MNCS), which is famous for a project learning on the pollution of the environment, is very attractive to the charter school activists in Japan. I am very interested in a teacher cooperative whose name is Edvisions, because it can embody the idea as below; the teachers’ cooperative as producers’ one can abolish the dichotomy between capital/state and wage labor in production relation, and it must change a teacher as an employee into one as an independent owner of his/her own work .

Next, let me show my understanding of a “quasi-market” in education. Charter schools are, of course, schools of choice, and therefore parents/ pupils have a relation to a certain school as consumers. As you urge a strong caution, most for-profit education management firms and many Religious Right schools are trying to take racial/ income inequalities into public schools through the “quasi-market”.

Had we better refuse such quasi-markets ? Is it a proper understanding that the quasi-market in charter schools is nothing but a “vast supermarket” or a free marketplace ? I understand that it is a market controlled by legislative and governmental regulations, and that it is also based on the trust and ethic among people in local community. In another word, a market of school choice is not merely an economic medium , rather, it is also a social, ethical, and cultural medium.

Thus, parental choice of school means that parents and school staffs start up mutual communication media. They can exchange the mission of school and its curricula for the needs of kids and parents, and even mutual trust will be created both among parents and between parents and staffs if multi-channels of communication exist. This also means a first step for parents to participate in school governance and management.



Is the understanding of mine just an optimistic dream ? I recognize we must make an effort to build up communication multi-media, including disclosure and publicity of school information. By the way, the charter school law in Minnesota has the provision that the school must be organized and operated as a cooperative. Edvisions, a teachers' co-op, has been established in MNCS, but nobody knows that a consumers' co-op will be set up there to succeed in parental choice and their participation in school operation. Yet, I am interested in a perspective that a public school can be organized and operated by an association of such associations as cooperatives or by multi-stakeholders.

I want to refer to an institutional condition to make up a "mom and pop" charter school. That is a matter of school size. The teacher unions in Japan as well as in the United States are much more concerned about class size than about small size of school. Small school size is very crucial to check the bureaucratization within a school. Besides, the small school movements in your country are getting good results; safer and more positive environments for students, higher graduation rates, higher achievements and so on.

Many founders of "mom and pop" schools are aware of school size, and therefore they have chosen a small school. Ms. Milo Cutter, the principal of City Academy in St. Paul, said in the lecture meeting in Tokyo last spring, "We needed a small school where teachers and students had the opportunity to recognize and respect each other, a school where participation in all aspects of learning would be available to all members of the school". This means that the size matter is very important to realize participatory democracy.

Finally, let me sum up the question to you. It seems to me that most "mom and pop" charter schools still remain young and immature alternatives. A few small charter schools based upon citizen engagement are trying to create not only a free and independent owner in production relation, but also a controlled market (a sprout of non-capitalist market) on multi-dimensions, including social/ ethical/ cultural ones as well as legal/ governmental ones.

I regard you as a democratic communitarian after I read the paper you had prepared for at this time. Eric Rofes, who has written about charter schools on *Rethinking Schools*, described the teachers of Edvisions as communitarians in the article of *Inside Charter Schools* edited by Bruce Fuller. It seems to me that the idea of citizen engagement in small charter schools should be an ingenious mixture of liberalism and communitarianism. Speaking more directly, these schools are deeply based on civic republicanism which Micheal Sandel has recently refined. I would like to know how you evaluate this public philosophy and small charter schools.