

カリフォルニア州におけるチャーター・スクールの特徴

佐々木 司

Features of Charter Schools in California

Tsukasa Sasaki

(Received September 27, 2002)

1 はじめに—課題設定—

アメリカのチャーター・スクールとは、親や教員、地域の団体など、新しい学校を作りたいと願う人たちが自分たちの理想とする学校をデザインし、そこでの教育内容や期待される成果を明らかにしたうえで学区や州と契約を結び、その契約に沿って設立・運営していく初等・中等学校であるといわれる。1991年にはじめてのチャーター・スクールがミネソタ州に誕生して10年が経過したが、この間、クリントン、ブッシュ両政権の強い支持もあって、その数は全米で約2,000校を数えるに至っている。

このチャーター・スクールについては、我が国でもかなり知られるところとなってきた。近年、テレビでは特別番組が放送され、また関係書籍の出版も相次いだ。日本の教育は画一的で多くの規制に縛られている。チャーター・スクールという新しいタイプの学校なら、自由で活気に満ちた教育を、結果責任をともないながら提供できる。チャーター・スクールはおよそこのような構図で描かれる。

ところが、もう少し詳しくみると、この「構図」も描く人によってその力点が異なっていることがわかる。例えば、かねてからフリー・スクールに興味・関心をもつある人は、チャーター・スクールのもつ自由なところに注目し、それを「手作りの公立学校」と表現する¹。ある高名な社会学者は、チャーター・スクールが「結果責任」を課されており、成果をあげなければ閉校になってしまうという点をかなり強調しているように思われる²。さらに別のある研究者は、アメリカの学校が生徒の規律問題に厳格な姿勢を示していることを支持してきた人なのだが、フリー・スクールに失敗したアメリカが、「学力増強」と「規律の厳正」を狙っている学校、それがチャーター・スクールであると述べ、チャーター・スクールをフリー・スクールの延長線上のような学校として描くことを厳しく批判している³。

もちろんそれが事実であるかぎり多様な捉え方があっても悪くはない。だが、筆者には、チャー

ター・スクールがそれに言及する者の教育観や信念を具現化してくれる好個のモデルとして利用されているように、いささか感じられる。またチャーター・スクールを紹介する人たちの教育観が、彼らの描くチャーター・スクール像に必要以上に投影されてしまっているようにも思う。

さて、このような状況であれば、自らの教育観や信念を一旦脇に置き、チャーター・スクールがどのような特徴をもった学校制度であるのかを冷静に見つめることが必要であろう。そして、それはできるだけ客観的なデータに基づいたものであることが望ましい。こうした問題意識の下、本論では、カリフォルニア州のチャーター・スクールの特徴を公式な数量データを用いることによって描き出すことを課題とする。

2 研究の方法

本研究は以下に示す(1)~(3)のデータを利用し、カリフォルニア州内のチャーター・スクールと全公立学校とを比較検討するものである。(1)はカリフォルニア州教育局のチャーター・スクール担当部署を筆者が2000年4月に訪問した折に直接入手したものであり、(2)と(3)は、カリフォルニア州教育局のウェブ・サイト (<http://www.cde.ca.gov>) から2001年6月にダウンロードしたものである。

<使用データ>

(1) State Numbered Charter Schools in California (March 9, 2000)

州教育局作成のチャーター・スクール名簿。すべてのチャーター・スクールに番号が振られており、チャーター・スクールの現況(チャーター・スクールのままか、その地位を失ったかなど)を知ることができる。

(2) California Basic Educational Data System (CBEDS)―1999年度―

州教育局が州内の全公立学校データベース作成のために毎秋実施している学校調査。各学校の生徒数、オルタナティブ教育プログラム別の在籍生徒数などを知ることができる。

(3) Academic Performance Index(API)―1999年度―

学校評価指数。最低200―最高1,000。1999年度から始まった指数による公立学校アカウントビリティ・システムの根幹をなす。1998年度(1999年春)実施の標準化テスト(Stanford 9)による国語、算数の成績をもとに算出されている。これにより各学校のアカデミック・レベルを知ることができる。また、学校の属性(例えば生徒の人種比率、英語を話す生徒の割合、平均学級規模、臨時教員免許状教員の割合など)が近似している100校の中で、その学校がどこに位置付くのか(Similar 100 Rank)を知ることにもできる。ただし、全校生徒が100名を割るような小規模校はAPIが算出されていない⁴。

なお本研究ではチャーター・スクールを、1998年度までにチャーター・スクールとしてスタートしたチャーター・スクール番号167番までのものに限定した。この167の中には、1998年度の時

点ですすでにチャーター・スクールとしての地位を失っていたもの、最初から空番であったものなどが合わせて22含まれている。よって、1998年度時点で実際にチャーター・スクールとして開校していたものは145 (=167-22) 校であったと考えられる⁵。

3 分析結果

本研究により、以下の10点が明らかになった。

- (1) チャーター・スクールのうち3分の1は、既に存在していた公立学校がチャーター・スクールとしての地位を得たコンバージョンである。

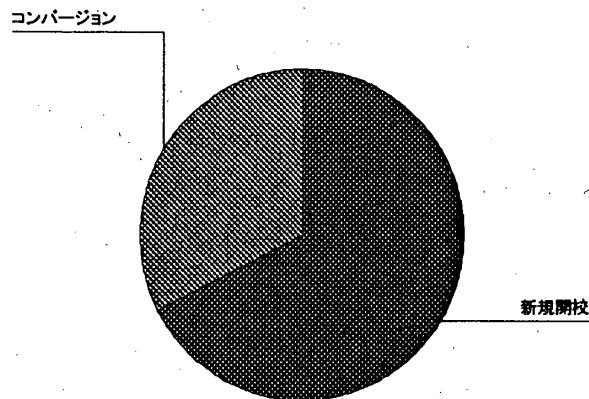


図1 新規開校か、コンバージョンか
(出所) データ(1)より作成

【コメント】

「コンバージョン」とは、既存の公立学校がチャーター・スクールというシステムを取り入れた学校のことを意味する。これが47校（全体の3分の1）ほど存在する。

これほど「コンバージョン」があれば、チャーター・スクールを「新しく作られた学校」というイメージで一般化することには無理があるし、誤解を生むおそれがある。もちろん「コンバージョン」であっても、チャーター・スクールのシステムを新規に取り入れたという意味では「新しく作られた学校」といえなくはない。しかし、それならばそのように理解され、また紹介される必要がある。日本ではこれまでこの「コンバージョン」の存在自体、あまり語られていないように思われる。なお、仮に成果をあげられなかった場合でも、「コンバージョン」型のチャーター・スクールは基本的には元の公立学校に戻るだけであり、「閉校」になることは想定されていない。このことももっと知られてよい。

(2) チャーター・スクールのほとんどが、契約期間である5年が経過した後も、チャーター・スクールでありつづけている。

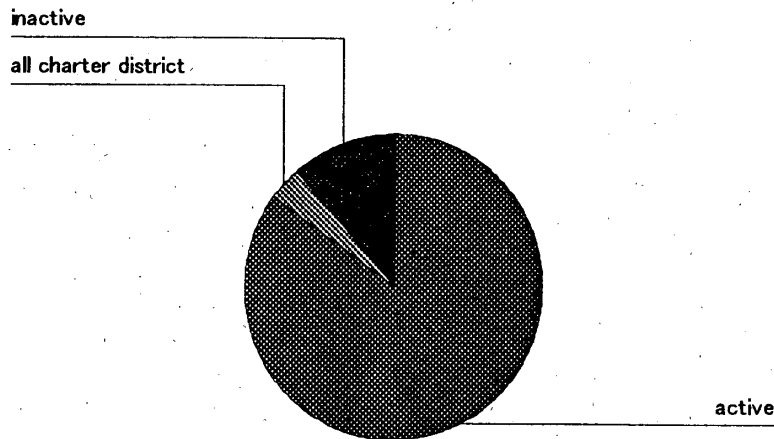


図2 CSのその後
(出所) データ(1)より作成

【コメント】

契約期間が5年であることを考慮し、1994年までに開校したチャーター・スクール67校に限定し、チャーター・スクールの「その後」、すなわち最初の契約期間後の状況を表したのが図2である。ほとんどのチャーター・スクール(58校、87%)が契約を更改していることがわかる(図2ではactiveと表記)。他に、学区内すべての学校がチャーター・スクールとなったことにより必然的にチャーター・スクールであり続けている学校が2校(同all charter districtと表記)⁶、チャーター・スクールではなくなった学校が7校(同inactiveと表記)があるが、いずれも少数である。

チャーター・スクールは「結果責任」を課され、成果をあげなければ閉校になるとかなり厳しいイメージで語られることもあるが、実はチャーター(契約)を取り消された学校の方が圧倒的に少ないのが実態である⁷。

- (3) チャーター・スクールの学校規模（生徒数）は、公立学校全体と比較すればたしかにやや小さい。だが、極端に大規模な学校もある。

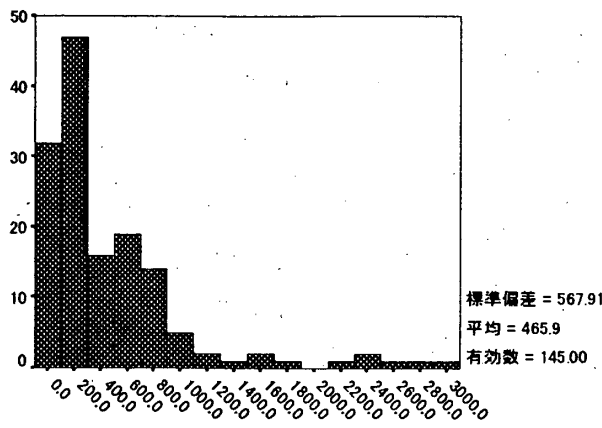


図3-1 CS学校規模

(出所) データ(2)より作成

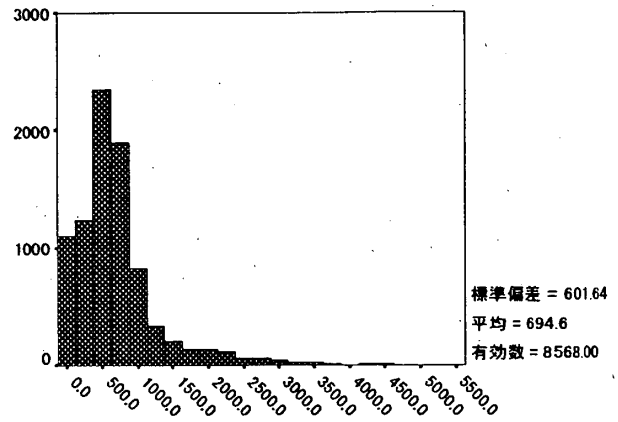


図3-2 公立学校 学校規模

(出所) データ(2)より作成

【コメント】

チャーター・スクールの学校規模（生徒数）の平均が466人、これに対して公立学校全体の学校規模の平均が695人である。総じてチャーター・スクールの方が学校規模は小さい。このこと自体アメリカではよく指摘されることではある。しかし、見方にもよろうが、両者間にそれほど大きな差があるようにも思えない。

ところで、その割合は決して大きくはないものの、大規模なチャーター・スクールが存在することには注目しておきたい。このことは後述する (9)、(10) にも関係しているように思われる。

- (4) チャーター・スクールのAPIは、ほぼ正規分布を描いている。よってチャーター・スクールがアカデミックな面で特に優秀であるとも、そうでないともいえない。

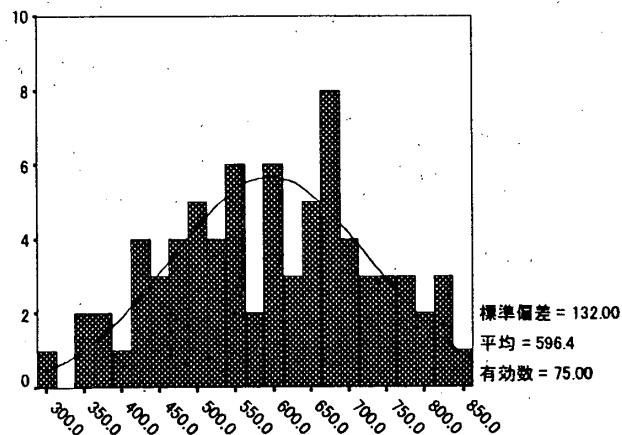


図4 CS API

(出所) データ(3)より作成

【コメント】

チャーター・スクールは、学力が優秀なものが集まる学校であるとか、逆に通常の学校には適応しない者を入学させている学校（学力が低い学校と必ずしも同義ではないが）であるといわれることがある。しかし、学力はまさに様々であり、高いところもそうでないところもある。この点でも、安易な一般化は避けるべきである。

- (5) チャーター・スクールが立地する学区内におけるAPIの「偏差値」は、ほぼ正規分布を描く。学区内の他校と比較して、チャーター・スクールがアカデミックな面で特に優秀であるとも、そうでないともいえない。

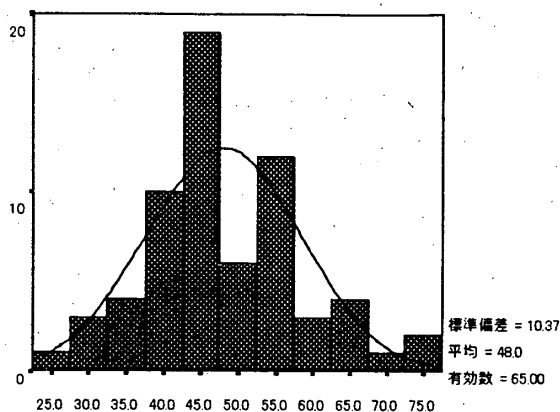


図5 CS APIの「偏差値」

(出所) データ(3)に基づき「偏差値」を算出し作成

【コメント】

筆者は、チャーター・スクールの学区内における「偏差値」を算出した。これは、所在する学区内の同一教育段階の学校（小学校、中学校、高校）のなかで、チャーター・スクールのAPIが相対的にどのレベルにあるのかを知るために行ったものである。「偏差値」の算出は下記のようにした。

$$\text{偏差値} = (\text{チャーター・スクールのAPI} - \text{学区API平均点}) / \text{標準偏差} \times 10 + 50$$

このようにして得た各チャーター・スクールの「偏差値」をヒストグラムにまとめたものが図5である。チャーター・スクールの「偏差値」は、同一学区内の他校に比べ特別に高いとも、そうでないともいえない。

先に提示した図4からは、チャーター・スクールのAPIが特に高いとも、また特に低いともいえないことがわかるが、これらを総合すると、チャーター・スクールはアカデミックレベルにそ

れほどの特徴をもつ学校ではないといえる。

- (6) Similar 100 Rankをみれば、チャーター・スクールはランクの高いもの、ランクの低いものにはっきりと二分される。

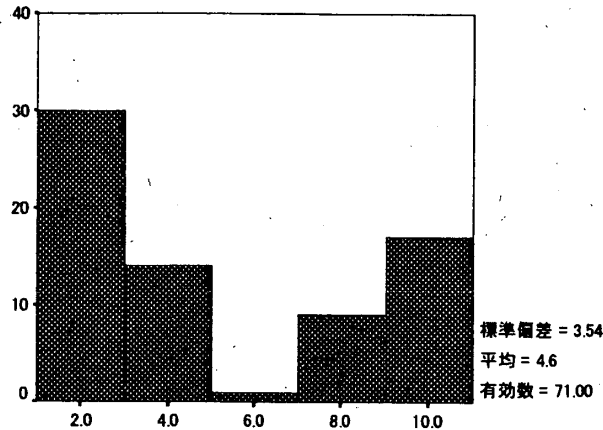


図6 Similar 100 Rank

(出所) データ(3)より作成

【コメント】

図6はチャーター・スクールのSimilar 100 Rank (1-10スケール) をまとめたものである。これにより、属性が近似した州内の100校のなかで、チャーター・スクールという学校群が相対的にどう評価されるのかがわかる。

驚くべきことに、チャーター・スクールははっきりと「上位群」、「下位群」の2群に分かれる。つまり類似属性の学校と比較して、「上位群」はかなりの高得点をあげ、「下位群」はかなりの低得点しかあげられないチャーター・スクールである。なぜこうした二極分化が生じるのか、その理由やメカニズムが解明されなければならない。

仮説として次のことが考えられる。学区内の通常の学校は中位に位置するものが多く、よってチャーター・スクールが作られる際には、事実上、受け入れ対象を学力上位の生徒、ないしは学力下位の生徒に特化させているのではないか。この仮説の当否、あるいは二極分化の存在そのものについても、今後検証が加えられなければならない。

(7) チャーター・スクールのうち、「オルターナティブ・エデュケーション・プログラム」をもつものは4割(57校)である。公立学校で同プログラムをもつものは3割弱(2,403校)である⁸。よって、この点に両者間で特に大きな差異はない。

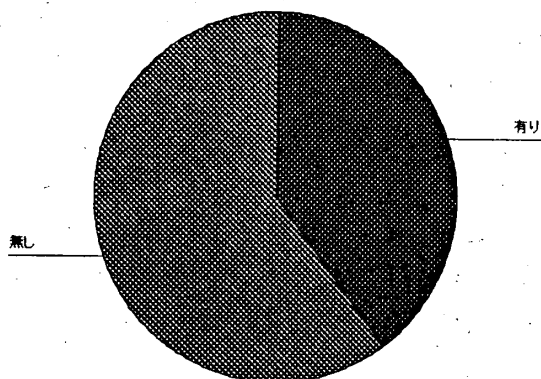


図7-1 CS Alt. Ed. Programの有無
(出所) データ(2)より作成

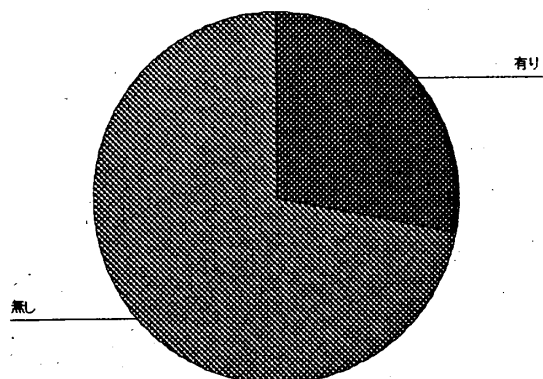


図7-2 全公立学校 Alt. Ed. Programの有無
(出所) データ(2)より作成

(8) チャーター・スクールの生徒は、「オルターナティブ・エデュケーション・プログラム」に在籍している者の割合が多い。チャーター・スクールの生徒のうち「オルターナティブ・エデュケーション・プログラム」に在籍している者は35%(23,916人)である。これに対し、公立学校生徒全体で同プログラムに在籍している者は7%(386,469人)である。

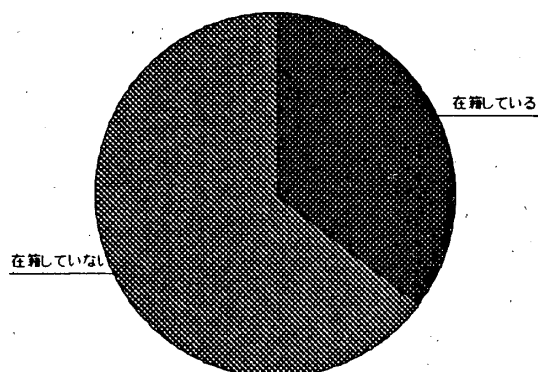


図8-1 CS Alt. Ed. Program 在籍生徒
(出所) データ(2)より作成

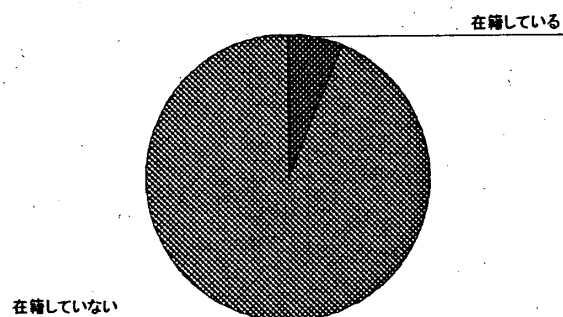


図8-2 全公立学校 Alt. Ed. Program 在籍生徒
(出所) データ(2)より作成

【コメント】

図7からは、チャーター・スクールも通常の公立学校も、ほぼ同じような割合でオルターナティブ・エデュケーション・プログラム(図では、Alt. Ed. Programと表記)を導入していることがわかる。オルターナティブ・エデュケーション・プログラムは、チャーター・スクールに多いとか、チャーター・スクールでなければ持ち得ないということはけしてない⁹。

ところが、図8からは、チャーター・スクールの方が、オルタナティブ・エデュケーション・プログラム在籍生徒の割合が多いことがはっきりとわかる。つまり、公立学校全体と比べ、チャーター・スクールにはオルタナティブ・エデュケーションを受ける生徒をかなり多く受け入れている（つまりそれに特化している）学校が多いという特徴がある。

(9) チャーター・スクールの生徒のうち「インディペンデント・スタディ・プログラム」に在籍している者は15%（10,184人）であるのに対し、公立学校生徒全体では1%（71,334人）ではない。

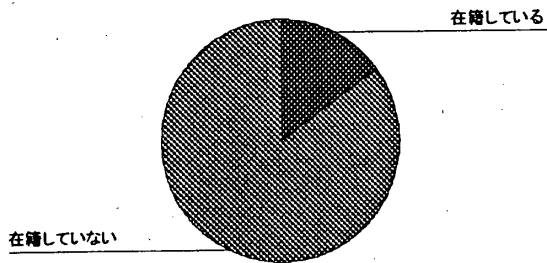


図9-1 CS インディペンデント・スタディ 在籍生徒
(出所) データ(2)より作成

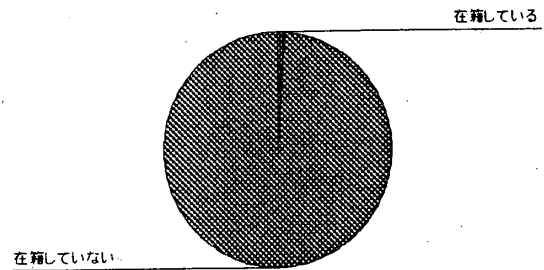


図9-2 全公立学校 インディペンデント・スタディ 在籍生徒
(出所) データ(2)より作成

(10) インディペンデント・スタディを行っているチャーター・スクール（30校）のうち、実に3分の2（20校）が、全校生徒の半数以上をインディペンデント・スタディ生徒が占める。しかし同様の公立学校は、全体のわずか9%（1,296校）でしかない。

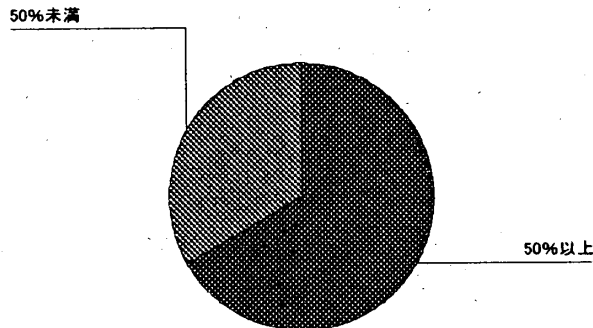


図10-1 半数以上をインディペンデント・スタディ生徒が占めるCS
(出所) データ(2)より作成

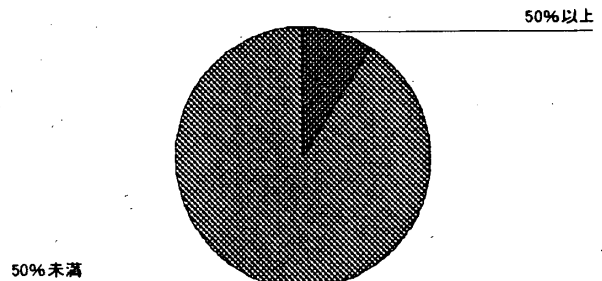


図10-2 半数以上をインディペンデント・スタディ生徒が占める公立学校
(出所) データ(2)より作成

【コメント】

実は、オルタナティブ・エデュケーション・プログラムの中でも、チャーター・スクールと全公立学校との間で顕著な違いが存在するのがこのインディペンデント・スタディ・プログラムである。これはチャーター・スクールのうちかなりのものが、インディペンデント・スタディを行う生徒を意図的にターゲットにし、そのような学校づくりを戦略として行っているからであると考えられる。

4 まとめ

「(一般の) 公立学校とは違う」かのように語られてきたチャーター・スクールではあるが、数量データに基づき、チャーター・スクールを学校群として分析した本研究結果からは、一般公立学校には存在しないような特別な特徴はみられない¹⁰。むしろ本研究結果からは、チャーター・スクールは、公立学校全体のいわば相似形をなしているとみることができる。必要以上の特別視や、過度の一般化は誤解を生むし、危険でもある。

しかしながら、本研究によって、チャーター・スクールには「上位群」、「下位群」が存在すること、またインディペンデント・スタディ・プログラム在籍生徒がかなり多く在籍していることが明らかになった。「上位群」、「下位群」に分かれるということが、本研究が扱わなかった最近年設置のチャーター・スクールにも該当することなのか、あるいは他州でもみられることなのか、といった点については今後検証する必要がある。

他方、インディペンデント・スタディ・プログラム在籍生徒がかなり多いというのは、チャーター・スクールのあまり「語られてこなかった特徴」でもあるわけだが、これについてもなに故にこのようなことが起こるのか、また他州でも同様の事実を確認できるのか、といった点が明らかにされる必要がある。

インディペンデント・スタディの実態はいわゆる「ホーム・スクール」に近似している。つまり生徒は家庭を中心に学習し、1、2週間に1回程度登校したり、必要なときに親がチャーター・スクールに教育上の相談に乗ってもらっている。しかし、この場合にも「生徒」として登録され、1人分の教育予算を獲得できるから、チャーター・スクール側からすれば、人件費、教材費、教室建設費などをかなり「浮かす」ことができる。この当否については今後の研究を待たねばならないが、少なくとも現時点では、このような「仕組み」を利用した学校づくりがチャーター・スクールによって戦略的に行われている可能性を指摘できる。チャーター・スクールというシステムに潜む、「語られてこなかった特徴」として注目しておく必要がある。

注

- 1 大沼安史氏、ウェブ・サイト (<http://homepage2.nifty.com/irer/index.html>) における「チャーター・スクールとは」他参照。

- 2 橋爪大三郎氏、『選択・責任・連帯の教育改革【完全版】学校の機能回復をめざして』（勁草書房、1999年）による記述他参照。
- 3 加藤十八氏、「誤解だらけの「米チャータースクール」報道」『諸君』（文藝春秋社、2001年1月号）参照。
- 4 API算出方法は、州教育局のウェブ・サイトにも記述があるが、日本語文献としては次のものが詳しい。文部科学省生涯学習政策局調査企画課『アメリカ合衆国の「教育スタンダード」に基づく教育改革』平成14年。
- 5 本研究ではチャーター・スクールの基本母数をこの145校とする。ただし、データ(2)及び(3)については、所々欠損値もあり、必ずしも145校すべてのデータがそろってはいない。また、図中ではチャーター・スクールをCSと略記する。
- 6 このように学区内全校がチャーター・スクールとなっているような場合、チャーター・スクールであることがどのような意味をもつのかについても、十分検討されねばならないだろう。
- 7 なお、チャーターを取り消された学校の割合はアメリカ全土では一層小さく、全体のわずか4%を占めるに過ぎない。しかも、理由は経理ミスを含むミスマネジメントがほとんどを占める。教育上の成果（それはアカデミック教科の学力向上によって測定されるのが常だが）をあげられなくて閉校になったものはほとんど存在しない（"Closures :The Opportunity for Accountability" in *Charter Schools Today: Changing the Face of American Education*, 2000, Center for Education Reform）。
- 8 なお、ここで「オルタナティブ・エデュケーション・プログラム」とは、continuation classes、community/experienced based、opportunity schools、magnet schools、pregnancy/parenting、independent study、othersをいう。詳しくは州教育局による定義を参照されたい。
- 9 一部のメディアは、オルタナティブ・エデュケーションはあたかもチャーター・スクールの「専売特許」であり、通常の公立学校は画一的な教育を行っているかのように報道してきたが、それは一般化が過ぎるといわざるを得ない。
- 10 もちろん契約を交わしたり、チャーター・スクールとして州当局が番号を振り管理しているといった点は除く。