

特別インタビュー

公設民営時代の公教育 ～チャータースクールからのアプローチ～

鵜浦 裕 氏

文京学院大学外国語学部教授

アメリカでは、公教育の公設民営化の手法として、チャータースクールと呼ばれる学校が増えている。教育改革が深刻化するわが国で、このアメリカの手法は有効たり得るのか。チャータースクールに造詣の深い、文京学院大学外国語学部教授・鵜浦裕氏にうかがった。

チャータースクールとは何か

鵜浦先生が研究されているチャータースクールとは、どのようなものでしょうか。

鵜浦 チャータースクールの基本概念を体系化したのは、ミネソタのテッド・コルデリーという人ですが、その内容を平たく言うと、誰でも申請可能で、認可する公共機関が二つ以上あり、学区から法的に独立しているが、公立校であるため政教分離や差別禁止の原則を守り、生徒の学業成績に結果責任を負う、そのような条件の下に運営を許可された学校のことです。

これはアメリカで始まったものですが、公教育の民営化というものを考える場合に、これからの日本の教育改革において大いに参考になる形態の学校である、と私はとらえています。

2000年4月に始まった東京都品川区の公立小学校における通学区の弾力化は、全国から注目を集めています

が、チャータースクールというのは、こうした新しい動きの延長上にあるものなのではないでしょうか。

鵜浦 今、日本の行政が掲げる教育の方向性は、「学校選択の弾力化」ということです。これまでは、文部科学省・教育委員会が学校指定の権限を持ち、通学校を指定してきましたが、この権限の一部を初めて父母に委譲したという意味で、品川区の制度は注目されたわけです。

ところで、父母が選択する権利を持つとなると、選択される学校側が多様化していなければ意味がありません。そこで品川区では、各学校の「特色づくり」を進めています。この多様化の究極が「自分たちで学校を起こす」ということになるわけです。つまり、どうしても子どもを通わせたい学校がなければ、自分で理想の学校を起こすことができる。「選ぶ権利」の究極が「起こす権利」なのです。それがチャータースクールの考え方で、公教育の分権化、民主化を促す、学

校選択という大きな流れの延長上にあるものだと思います。

1990年代初頭から始まったアメリカのチャータースクールは、現在約3,000校を数えるまでになっていますが、品川区の動きは、わが国における公教育の分権化の第一歩であると言えるでしょう。

アメリカと日本の教育制度の一番大きな違いはどこにあるのでしょうか。

鵜浦 アメリカの場合は、学区の教育委員会が学校教育をすべて牛耳っていると言っても過言ではありません。その上に州レベル、さらに連邦レベルでの関与はありますが、上に行けば行くほど、その影響力は小さくなります。例えば、連邦レベルでは、憲法にかかわるような問題、例えば人種によって学校へのアクセスに不平等が生じる場合には、その解決に予算を付けることで影響力を及ぼすことはできますが、何を教えるかというカリキュラムには全くノータッチです。州レベルにしても、カリキュラムを決めることは決めますが、それは日本の学習指導要領と

は違い、あくまでもガイドラインにとどまるのです。したがって、それは守らなくてもよい。つまり、学区の教育委員会の中で、5~7人の委員のうち過半数を占めたグループは、かなりやりたいようにできるわけです。

それに対して、わが国の場合はご存じの通り、公立校は市区町村や都道府県の教育委員会に縛られ、さらにその教育委員会は文部科学省に従うという構造ですので、国が動かなければ、なかなか新しい試みを実施できないという状況です。チャータースクールがアメリカにできて日本でなかなかできないという原因として、この構造上の違いが大きな壁になっていることを理解する必要があります。

二つの要求を実現するために

アメリカの公教育というと、非常に荒廃していて、破綻しかかっているという印象があるのですが。

鷗浦 その通りです。その問題は、特に都市部において顕著で、生徒の荒れ方も、日本の不登校などに比べると過激です。何か精神的に問題があって学校に来ないというよりは、むしろつまらないから行かないだけ。加えて、暴力、ドラッグ、性犯罪、さらには学校を破壊したり、放火したりということも起きています。ただでさえ少ない予算でやっているところに、学校を破壊されたりすると、雨漏りする校舎で、教科書もなく教育をするというようなことになってしまいます。

学校がそうになってしまうと、今度は生徒たちが学校から逃げ出してしまう。そして学区からも引っ越してしまう、つまり学区教育が成り立たなくなっていくわけです。アメリカでは、生徒数に応じて学校の運営費が決まるので、子どもの数が減ると学校の予算が当然減っていく。お金

がないので立て直しができない。この理屈は学区も同様で、学区の予算が少なくなると、学区も立て直しができない。そのような悪循環に陥り、学校の破綻、学区の破綻は対処不能の事態になってしまうわけです。

そこで、そのような学校・学区の子どもにもよい教育を受けさせるにはどうすればよいか、という要求が生まれてきます。それが一つの大きな問題です。

しかし、アメリカにはそれとは別に、もう一つ大きな要求がありま

す。それは、より多様なニーズに応えるために、学校教育のメニューを多様化しなければならないというものです。前者の要求は主に低所得層の人から、後者は主に中流層の人から出される問題です。

そうした要求に対し、アメリカではどのような解決策を講じてきたのでしょうか。

鷗浦 結果としては対応できないのですが、一応、いろいろ試みてはいます。最初に行ったのは自由入学方式です。これは、品川区等でやっているのと同じ学校選択制のことです。これは、1930年代に黒人の生徒と同じ学校に自分の子どもを通わせたくないという白人のわがままから始まったもので、真面目な動機で始まったものではありません。もちろん、現在ではきちんとした教育のできない学校には子どもを通わせない、そのような権利を保障するという意味合いがあるのですが、先ほど述べたように、選択制で生徒数が減るとその学校はなくなりま



すが、よい学校ができるわけでもない、自ずと限界があるわけです。

次に、リストラクションというやり方があります。アメリカでは、州が実施する標準テストがあり、2年連続で低いスコアを出した学校には、学区の教育委員会から対策を取るよう指令が出ます。それでダメなら校長を入れ替え、次にスタッフ全員を入れ替え、それでもダメなら廃校に追い込まれることになります。学区は、州に対して結果責任を説明できるような教育を提供しなければいけませんし、学区としては、結果の悪い学校を放置しておく、州から公教育を運営する能力がないと見なされ、学区自体が取り潰されることもあり得るわけです。

ここで面白いのは、私は州の「脅し」と呼んでいるのですが、州は潰すぞと学区に脅しをかける一方で、できないのならチャータースクールをつくれとか、株式会社やNPOを参入させると学区に要求する。学区は、取り潰しを逃れるために

民間に委託するという、極めて政治的な駆け引きが起きているわけです。

多様化の要求に対しては、マグネットスクールという方式で、より顕著な特色を持った学校づくりを目指すのですが、それにも限界がありうまく行かず、先の二つの要求に応えるために、教育の場にかつての部外者を導入し始めることとなります。公教育の公設民営時代、すなわちチャータースクール時代の始まりです。

教育市場と 金融市場の狭間で

チャータースクールは、日本でも徐々にマスコミ等で取り上げられるようになり、「理想の学校」のような扱いをされていますが、アメリカでの現実はどうなのでしょう。

鵜浦 チャータースクールが、全くのゼロからつくり上げられた手づくりの学校ばかりかという点、決してそんなことはありません。普通の公立校がチャータースクールにコンバートする場合もあれば、株式会社が運営するものもある。ただ、大事なことは、自分たちで独自のカリキュラムをつくり、自分たちで教員の給与も決めて運営できるということです。

さらにもう一つ、われわれ日本人にとって教訓になることは、この制度によってできる学校はすべてよい学校であるというのではなく、よい学校ができる可能性もあるが、それと同じくらい悪い学校ができる可能性もあるということです。また、悪い学校ができないように細かいルールをつくれればつくるほど、結局、普通の公立校と何ら変わらなくなってしまうというジレンマに陥ることもあります。

つまり、よい学校だけとらえてよいと言っても、悪い学校だけとらえて悪いと言っても、何も始まらないわけで、問題は制度の善し悪しではなく、そのような制度を必要としている現状があるかないかということだと思います。そして、アメリカの場合には、その必要性があったということなのです。

アメリカでは、株式会社が学校を運営する形態もよく見られます。

鵜浦 株式会社が公教育に参入する方法は二つあります。一つはチャータースクール、もう一つは学区の教育委員会から公立校の運営を委託される方法です。

例えば、アメリカで唯一全国展開で学校経営しているエジソン社という企業があるのですが、全国に150校を経営し、うち100校が委託、50校がチャータース

クールという形態です。エジソン社では、資金を集め、校舎に手を入れ、教員にやや高めの給料を支払い、生徒にパソコンを無料で貸与し、専門家グループが開発したカリキュラムや教科書も取り入れて新しい教育を始め、当初は申込者が殺到しました。

これは、教育委員会にとっては脅威となりました。教育に競争原理を持ち込むのはよいとしても、この競争はフェアじゃない。かたや、巨大資本を使ってビジネスとしてやられたのでは、子どもはもちろんのこと、優秀な教師もそっちへ取られてしまうのではないかと恐れたのです。それで、例えばサンフランシスコではどうなったかということ、学区の中で一番学力の低い学校を、エジソン社に引き渡すわけです。エジソン社としては、運営校を全国に増やしたいので、そのような学校ばかりを全国で引き受けることになるわけです。そのような子どもたちは、成績を上げる以前の問題として、勉強する習慣を身に付けさせるかどうかの問題があり、エジソン社としても、実際には、その学校の成績をそれほど向上させることはできませんでした。

さらに、サンフランシスコでは、エジソン社と学区の教育委員会が喧嘩を始めて、ついにエジソン社はチャーター契約を打ち切られてしまうこととなります。その結果、州の教育委員会がチャーターを認可して存続することになるのですが、ここで言いたいことは、株式会社が運営するチャータースクールは、明らかに地元の学区の教育委員会とはよい関係を保つことができない、ということです。

そのような状況では、健全な会社経営は難しいですね。

鵜浦 エジソン社は、1999年に株価20ドルでナスダック市場に上場しています。その後、最高で36ドルという高値を付けますが、2002年に入って契約更新打ち



切りの学区が出てくると、ブルームバーグ・ニュースやファイナンスで、「契約廃止」という情報が流れ、投資家が資金を引き揚げて、同年の第2四半期だけで株価が9割も下落することになってしまいます。自社株買いやその償却で、かろうじて上場廃止は免れるものの、株式会社で運営する教育の問題点が浮き彫りになった事件と言えると思います。

つまり、エジソン社は金融マーケットと教育マーケットの狭間に存在する会社、いわば両者をつなぐインターフェイスなわけです。金融マーケットは非常に短期的に評価されるものですが、教育の効果というのは四半期で決まるものではありません。うまく回っているときはよいのですが、いったん悪循環に陥ると、すべてが崩壊してしまう。エジソン社も教員養成の大学をつくるといった将来構想を持っていたのですが、それも一瞬のうちに消えてしまいました。全国に多くの学校があっても、本社がいつ倒産するか分からない。一時期、スタッフや生徒は大きな不安を抱え、落ち着いて授業に取り組む状況にはありませんでした。

アメリカは 公教育民営化の過渡期 ～日本は同じ道をたどるのか

現在、アメリカのチャータースクールや民間委託の現状はどのようになっているのでしょうか。

鵜浦 教育の成果をデジタル化して結果責任を問われる中で、前述したように成績の低い子どもたちがチャータースクールに通うという現実があるので、どうしても低学力校のグループにチャータースクールがズラリと並んでしまうこともあり、チャータースクール政策と"No Child Left Behind"政策が矛盾するという、皮肉な結果が出ています。

他方では、1つの学区の中で、NPOや企業、組合や大学といった複数の経営主体が、教育の効果と効率を競って存在する状況が明白になってきて、例えばフィラデルフィアでは、260校のうち50～60校が教育委員会以外の経営になっており、そのうち40校は株式会社の経営による、というような状況になっています。そして、成功した経営主体が、その学校をチェーン化していく様子は、私の目にはそれは第2、第3の教育委員会であって、もともとの教育委員会はワン・ノブ・ゼムのような様相を呈しているように見えてきます。このような状況は、最終的な民営化へ移行する過渡期のプロセスであると考えられます。

日本のこれからの公教育を考える時に、アメリカのこうした経験はどのような手本となるのでしょうか。また、チャータースクールは日本にも必要なのでしょうか。

鵜浦 その質問が、私自身にとって一番難しいものです。日本の場合は、株式会社やNPOといった部外者に経営をさせなくても、今ある学区内で、上手く学校の特色づくりができて、そこから学校を選択できるようになれば、それでよいのではないかという意見はあります。

その反面、部外者を入れていくことには、外部の刺激が加わるという効果があると考えます。経営主体別に見ると、株式会社のチャータースクールが認められれば、文部科学省がこれまでやろうとしてできなかった試みが可能になります。例えば10校を運営し、そのうち1校はインキュベーターとして新しいことをやる。それがうまくいけば、残る9校に反映させマプロ化していく、このような手法は、資本を持つ企業体でこそ可能です。しかも、日本はアメリカと違って、州によりカリキュラムが違うということもないので、全国チェーンをつくりやすい。受験予備校

がよい例です。また、NPOは不登校など特別なニーズの子どもの教育に向いていると思います。大学は学校を経営するのもよいですが、教員派遣とか、学生をアシスタントとしてボランティア派遣するなど、いろいろな形で小中の教育にかかわっていけるとと思います。私どもの文京学院大学でも、文京区の教育委員会とパートナーシップを結び、「社会貢献実習」という科目をつくり、近隣の小・中学校の授業やイベントのアシスタントに学生を派遣し、学生はそこに参加しレポートを書いて単位を修得するというプログラムを実施しています。

そして何より大事なことは、誰が運営するにせよ、資金を出す行政側に、それを監視し指導する能力があるのかどうかという問題です。アメリカは、それがないうちにやってしまった。それだけ切迫していたからです。日本にはそれほど切迫しないうちに、その監視システムをしっかり構築してもらいたい。ただ、行政内部で自分たちの監視すらできないようでは、「官製市場の民間開放」などまだまだ時期尚早だということなのかもしれません。

文京学院大学外国語学部教授 鵜浦 裕(うのうら ひろし)

1955年石川県生まれ。上智大学外国語学部、上智大学大学院外国語学研究所修士。文学博士。ハーバード大学科学史学科客員研究員(1991～92年)、オーストラリア国立大学太平洋アジア地域研究所客員研究員(1995年11月)、ストックホルム商科大学日本研究所客員研究員(2000年5月)、カリフォルニア大学パークレイ校教育学部客員研究員(2001～02年)、サンフランシスコ州立大学教育学部客員研究員(2001～02年)、2002年10月文京学院大学外国語学部教授(現職)。著書に『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)、『進化論を拒む人々:現代カリフォルニアの創造論運動』(勁草書房・1998)など。目下、公立校を運営するアメリカの株式会社エジソン・スクールズ社について、調査・執筆中。

No Child Left Behind政策: 2001年1月23日に公表された、ブッシュ大統領の教育改革指針。「落ちこぼれを一人もつぐらぬ」ことを目指し、教育における連邦政府の新たな役割として、親に対する情報提供と学校選択の拡大、成功に対する報酬と失敗に対する制裁の強化などを掲げている。