

---

# アカウンタビリティに基づく公立学校改革の検討

## —マサチューセッツ州のチャータースクールに着目して—

黒田友紀\*

### はじめに —チャータースクールの現状—

本稿では、マサチューセッツ州におけるアカウンタビリティに基づく教育改革について検討することを目的とする。特に、学力向上にアカウンタビリティを置くチャータースクールに焦点を当て、学力を巡る問題について考察する。

ミネソタ州で1991年にチャータースクール法が制定されて以降、2004年1月現在、チャータースクール法が制定されている州は41州であり、2,996校が開校している<sup>1</sup> (表1参照)。公立学校全体の約2.5%がチャータースクールであり、全公立学校生徒の約1.2%がチャータースクールに在籍している。チャータースクールは、各州によって官僚統制や自由裁量の程度が異なり、創設者、学習内容や方法、人種構成、運営、機能の仕方なども複雑であるため様々な位相を表している。一般的には都市部のチャータースクールはマイノリティの比率が高く、郊外のチャータースクールでは白人の比率が高い傾向がある。これは、私立学校に通学させる教育資金はないが、都市部に住む教育要求は高いマイノリティ、特にアフリカン・アメリカンやヒスパニックと、私立学校の少ない郊外の白人がチャータースクールを積極的に選択していることを示している。

チャータースクールはそもそも学力向上を目指した改革であるが、州による統一テストとその効果についての問題、つまり学力をめぐるアカウンタビリティの問題は、チャータースクールの開校以来混沌とした状態が続いている。チャータースクールのアカウンタビリティは、契約によって設定された学業成績の目的を

いかに達成しているか、また財政的、経営的な責任をいかに管理できているかという点で判断される。チャータースクールは、設定された目標を達成できないならばチャーターが剥奪されるか更新できない契約学校である。チャーターに関してこのような規定はあるが、Bruno V. Mannoらによれば、実際に多くの州ではチャータースクールが学力向上に関するアカウンタビリティや評価基準を満たしていないという<sup>2</sup>。これは、まだ実施されて10年にも満たない州統一テストの結果をどのように判断して良いのか分からない点、一旦開校された学校を閉校する決断が難しい点、アリゾナ州のようにチャーターの更新が15年と長期間に渡り、最終的な判断がなされていない点で困難となっている<sup>3</sup>。州によるスタンダードとテスト政策に加え、2002年に「初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act)」の再改定である「すべての子どもを落ちこぼれさせない (No Child Left Behind, 以下NCLBとする)」の制定以来、公立学校はますますテストによるアカウンタビリティを問われるようになった。公立学校であるチャータースクールがチャーターを更新し続けるためにも、生徒の学力保障はこれまで以上に主要な課題となっている。

マサチューセッツ州においても、マスメディアによって州による統一テストの結果が毎年発表され、学力

---

\* 東京大学大学院教育学研究科学校教育開発学コース博士課程

<sup>1</sup> The Center for Education Reform website Fact Sheet (<http://www.edureform.com>より)。

<sup>2</sup> Bruno V. manno, Chester E. Finn Jr, Louann A. Bierlein, and Greff Vanourek, 1998, "Charter Schools: Accomplishment's and Dilemmas", *Teachers College Record*, Vol. 99, No. 3, pp. 537-558.

<sup>3</sup> 各州によって異なるが、チャータースクールは、学校の成果を含めたレポートを毎年出すことが規定されている州もあり、チャーターの期間に全く統制を受けないわけではない。

表1 チャータースクール法のある州及びチャータースクール開校数、入学者数、閉校数

州	開校数	入学者数	2002年までの閉校数	学力問題が理由で閉校
Alaska	20	2,682	3	0
Arizona	491	73,542	22	0
Arkansas	11	1,486	3	0
California	500	153,935	14	0
Colorado	93	25,512	2	1
Conneticut	16	2,526	1	0
Dskaware	13	5,262	2	0
District of Columbia	43	11,530	6	0
Florida	258	53,350	19	2
Gergia	36	15,117	-	-
Hawaii	26	3,301	0	0
Idaho	13	2,694	0	0
Illinois	30	10,309	3	0
Indian	17	1,275	-	-
Iowa	0	0	-	-
Kansas	31	2,568	3	0
Louisiana	16	4,631	2	0
Maryland	0	0	-	-
Massachusetts	50	14,013	4	2
Michigan	210	60,236	7	1
Minnesota	95	12,269	11	0
Mississippi	1	334	0	0
Missouri	27	12,130	1	0
Nevada	14	2,851	1	0
New Jersey	52	18,081	8	2
New York	51	10,954	0	0
North Carolina	94	21,030	13	0
Ohio	142	28,446	1	0
Oklahoma	12	2,197	1	0
Oregon	43	2,107	1	0
Pennsylvania	103	33,656	1	0
Rhode Island	8	914	-	-
South Carolina	19	1,235	3	0
Tennessee	4	0	-	-
Texas	241	74,129	14	1
Virginia	9	1,440	0	0
Washington	0	0	-	-
Wisconsin	147	26,797	5	0
Wyoming	1	110	-	-
total	2,996	692,649	154	9

※出典：本表のチャータースクール数、在籍者数は、The Center for Education Reformのweb site(<http://www.edreform.com/>より) とThe Center for Education Reform(2002)のCharter School Closures: The Opportunity For Accountabilityから筆者が作成。

※チャータースクール法を持たない州は、Alabama, Kentucky, Maine, Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Vermont, West Virginiaである(The Center for Education Reformによる)。

をめぐる問題は論争的な課題となっている。同州は、全米の中でも早くチャータースクールを導入しているが、開校数は50校に制限されている。全米のチャータースクールの統計や調査を推進しているThe Center for Education Reform (以下、CERとする)は、毎年チャータースクール法のランク付けを行っており、マサチューセッツ州は41州中6番目に強い法律を持つ州である<sup>4</sup>。CERによると、「強い法律」はチャータースクールが権限を持ち自由裁量の度合いが高く、「弱い法律」はチャータースクールへの規制が強く自由裁量の度合いも低い。CERは、「学問的な達成度とチャータースクール法の強さには直接的な関係がある」とし、州統一テストの評価とNCLBのデータによる調査から、「26の強い法律を持つ州の中で65%の州がテスト結果に進歩が見られ、逆に弱い法律を持つ州では、2つの州は肯定的な向上が見られたが、そのほかの多くはチャータースクールの学業達成の信頼できるデータがでていない」という<sup>5</sup>。そして、「強いチャータースクール法を持っている州のチャータースクールは、生徒の学力達成がより高くより良かったことが、おそらくチャータースクール研究の最も重要な発見である」と結論づけている<sup>6</sup>。チャータースクール法が「弱い」州では、チャータースクールは通常学区によって経営されており、その結果としてチャータース

クールは従来の規則や負担が課され、チャータースクールの数を増やすよりも設立を妨げているという。確かにマサチューセッツ州は、全米の中でも早くチャータースクール法を制定し、チャータースクールに対して多くの自由裁量を認めている。しかし、このレポートからマサチューセッツ州においてチャータースクールが効果を上げたということを示すことはできず、さらなる詳細な検討が必要とされる。

本稿では、全米の中でも93年という早期にチャータースクール法を制定し、自律性を保持しながら独特のチャータースクール制度を持つマサチューセッツ州のチャータースクールを取りあげ、以下の課題を検討する。第一に、同州におけるチャータースクール法と州統一テストの制定段階を明らかにし、チャータースクールと学力向上問題が当初から一体となった運動であったことを述べる。第二に、マサチューセッツ州のチャータースクールの独自性を述べた上で州統一学力テストとその成績をめぐる問題を挙げる。第三に、2002年に制定されたNCLBのチャータースクールへの影響を考察し、チャータースクールの自律性について考察する。最後に、マサチューセッツ州のチャータースクールをめぐる生じている問題点とその代替案を挙げたい。

## 1. チャータースクールと州統一テストの制定—マサチューセッツ州教育法の制定—

チャータースクール運動は極めて政治的な影響が強く、民主党と共和党の両党が異なる視点でチャータースクールに賛同する超党派的な運動であることが特徴的である。政治的な争点は、ヴァウチャー制度を導入して私立学校まで選択できるようにするかという点であり、チャータースクールに関しては両党とも推進する立場である。

マサチューセッツ州では、1970年代後半から教育財政の危機が問題となっていた。1978年に財政の厳しい学区の学校委員会が、当時の州知事であるデユカキス (Michael Dukakis, 1975-79, 1983-1991) に対して、学区は公教育を行うための適切な資金が保証されるべきであるという訴訟を起こしている。1981年には、「Proposition 2 1/2」という減税を求める住民投票が

<sup>4</sup> CERは、チャータースクール法を以下の項目について各5点の合計50点で評価し、その点数によってランク付けしている。項目は、「設置が許可されている学校数」、「チャーター付与機関が複数かどうか」、「チャーター志願者の資格」、「チャータースクールの新設について」、「地域の支援なしで開校できるかどうか」、「州および学区の法律の自動的な権利の放棄について」、「法的な／実行上の自律性」、「生徒一人あたりの教育費が十分に保証されるかどうか」、「財政上の自律性」、「団体交渉や学区の労働条件の免除」である。ランクは「強い」ものから順にAであり、チャータースクール法のない州はFとなっている。Aにランク付けられている州は、ランクが高いものから順にアリゾナ州、ミネソタ州、ワシントンDC、デラウェア州、ミシガン州、マサチューセッツ州となっている (The Center for Education Reform, Ranking Scorecard, 2004, [http://www.edreform.com/\\_upload/ranking\\_chart.pdf](http://www.edreform.com/_upload/ranking_chart.pdf) より)。

<sup>5</sup> The Center for Education Reform, 2004, Charter School Laws Across the States: Ranking and scorecard 8<sup>th</sup> Edition; Strong Laws Produce Better Results Special Report, p. i (<http://www.edreform.com>より)。

<sup>6</sup> *Ibid.*

可決され、学校財政はさらに厳しい状態におかれることになった。1985年には財政改革法が制定されたが、学区間の教育費の格差と教育財政を巡って危機的な状況は続いたままだった。財政上の問題に加えて、1970年代以降都市部で移民が増加し、公立学校における学力低下問題が深刻になっていたことが現在の改革の背景としてある。

1991年、教育のためのマサチューセッツ・ビジネス同盟 (Massachusetts Business Alliance for Education) が「どの子どもも勝利者に! (Every Child a Winner!)」というタイトルで州の教育システム改革を提案した<sup>7</sup>。この改革案では、これまでの財政危機を打開するためにそれぞれの学区に平等な資金を保証する改革を求めた。加えて、州統一の標準とアセスメントを作成すること、生徒のパフォーマンスに対して学校や学区がアカウントビリティを負うこと、学校へ権限を委譲すること、教師のテニユアの権利を制限することを求めている。同年、当時の共和党出身の州知事ウィリアム・ウェルド (William Weld, 1990-1997) 自身が“Massachusetts 2000”という改革プランを発表している<sup>8</sup>。プランの内容は教育のためのマサチューセッツ・ビジネス同盟が提案したものほとんど同一であったが、学校選択を推奨し、とりわけ「起業家の (the type of entrepreneurial-style) 学校を設置することを加え、財政上厳しい学区にさらなる資金が必要であることを認めた。ウェルド知事は、財政改革と質の高い改革の両方の改革を求めている。この知事の方針を受けて、民主党側の法律制定のリーダーであった下院議員のマーク・ルーズベルト (Mark Roosevelt) と上院議員のセン・トーマス・バーミンガム (Sen. Thomas Birmingham) が「教育の卓越性とアカウントビリティ法 (Educational Excellence and Accountability Act)」を提案した<sup>9</sup>。この提案では、テニユアの廃止、学校予算のうち教育行政費を15%に制限すること、教師の雇

用の権限を校長に委譲すること、スタンダードとアセスメントの設置、学校選択のプログラムの拡大、官僚的な制度から自由なチャータースクールの認可、「教育的に破綻した」学校の閉鎖などが提案されている<sup>10</sup>。この法律は共和党と民主党の両党の合意によってもたらされている。これまで、共和党は学校選択による政策を、民主党は教育の質を高める政策をそれぞれ求めており、異なる政策を取っていた。しかし、近年の教育改革、とりわけスタンダード化とチャータースクール政策に関しては、共和党と民主党というはっきりとした対立図式は見られない。民主党が共和党出身知事の方針に従い超党派的な政策を生み出した理由として、民主党内でも従来の官僚的な統制ではあまり効果があがらないと考えていたことが挙げられる<sup>11</sup>。この「超党派的な」改革の成立には、教育のためのマサチューセッツ・ビジネス同盟が両党の合意に達するために大きな役割を果たしている<sup>12</sup>。マサチューセッツ州では知事主導のアセスメント行政が進められているが<sup>13</sup>、法案の可決自体にビジネス界、財界の要求が色濃く反映している点も特筆すべきである<sup>14</sup>。

1991年以降、公教育の達成水準とアカウントビリティを高めるための改革と、教育に関する財源システムの改革について州議会で具体的な提案がなされていく。チャータースクールに焦点化すると、1992年6月には、「教育サービスを行うためのより革新的で効率的な方法」であり、「より効果的で分権化された方策」を促進するためにチャータースクールの創設が提案されている<sup>15</sup>。チャータースクール設置の目的は、公教育の革新的なプログラムの開発に刺激を与えること、革新的な学習と評価のための機会を作ること、親と生徒が選択できる新たなオプションを作ること、教師に革新的

<sup>7</sup> Paul Reville, 2004, 'High Standards + High Stakes = High Achievement in Massachusetts', *Phi Delta Kappan*, Vol. 85, P. 591.

<sup>8</sup> Nuriel Cohen, 1991, "A plan that, given funding, might consensus to take off" *Boston Globe*, November 26.

<sup>9</sup> Anthony Flint, 1991, "Democrats unveil plan for school reform could cost \$1B, kill decrease in state income tax sidebar revolution for the schools", *Boston Globe*, November 26.

<sup>10</sup> *Ibid.* ウェルドが提案した「起業家の (the type of entrepreneurial-style) 学校は、この時に「チャータースクールと呼び変えられた。

<sup>11</sup> Bryan C. Hassel, 1994, *The Charter School Challenge*, N.W.: Brookings, p. 49.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 48. 及び、Anthony Flint, 1991, op. cit.

<sup>13</sup> 北野秋男, 2003『〈研究ノート〉マサチューセッツ州におけるテスト政策と教育アセスメント行政の実態—「マサチューセッツ州総合評価システム」成立と影響』, 日本教育学会『教育学研究』, 第70巻第4号, pp. 89-98.

<sup>14</sup> Anthony Flint, 1991, op. cit.

<sup>15</sup> The Commonwealth of Massachusetts House of Representatives, State House, 1993, No. 800, pp. 80-83.

な学校を作る手段を与えること、教師と行政が生徒の成績にアカウンタビリティを負うことである<sup>16</sup>。

翌1993年には、「マサチューセッツ州教育改革法 (Massachusetts Education Reform Act)」が制定された。この改革の目玉は、州教育委員会による共通科目 (スタンダード) の設定、第4、8、10学年での州統一のスタンダードテスト (Massachusetts Comprehensive Assessment System、以下MCASテストとする) の実施、チャータースクールの開校であった。その他、第10学年のMCASテストの結果を高校卒業の要件とすること、質の高い教育を保証するための教員テストを実施すること、校長や教育長への権限の付与、学校運営協議会の創設、財政システムの改善等が決定されている。

教育改革法が制定された同年、マサチューセッツ州チャータースクール法 (Massachusetts Charter School Law) も制定されている。マサチューセッツ州のチャータースクールは、州の教育委員会による5年のチャーターのもとで、いかなる組織からも独立して経営され、親、教師、非営利団体、コミュニティのリーダー等によって開校できる。教員の雇用と予算に100%の自律性を持つが、開校の上限が50校に制限されている。チャーターの期限は5年であり、更新はアカデミックなプログラムが達成されているかどうか、学校は魅力的な組織かどうかという基準に則って判断されるが、アカウンタビリティを達成できなければチャーターは剥奪される<sup>17</sup>。

教育改革法が制定されて以来、生徒のパフォーマンスに対して学校や学区がアカウンタビリティを負うこととなったが、その指標はMCASテストの点数である。MCASテストは1998年から本格的に実施され、公立学校に在籍する生徒は全員受験することを義務付けられている。もちろんチャータースクールも例外ではない。英語 (English Language Arts) と数学 (Mathematics) と理科 (Science and Technology/Engineering) のテストがあり、テスト結果は、「優秀 (Advanced)」[260-280点]、「習熟点 (Proficient)」[240-259点]、「要改善 (Needs Improvement)」[220

-239点]、「落第 (Failing)」[200-219点]と分けられ、220点を基準として合否が決定される。マサチューセッツ州教育局は、学校のランク付けはしないと明言しており、近年の学校のレポートでは平均点ではなくそれぞれの達成度の比率を公表している<sup>18</sup>。学力保障とアカウンタビリティを中心として議論されている教育改革のなかで、州による統一テストとチャータースクールは一体となった改革として提案された。MCASテストは、これまでの公立学校以上に学力向上を目指すチャータースクールにとってより重要な指標となる。学力向上を確かめる指標は目下MCASテストしか存在しない。チャータースクールは、中央からの権限委譲という地方分権化とテストによる査定という中央集権化を同時に進める改革である点で、近年の教育改革法のなかでも際立った特徴をもつ方策といってい

## 2. マサチューセッツ州のチャータースクールとMCASテストをめぐる問題

ここでは、マサチューセッツ州のチャータースクールの特徴からその独自性を述べた上で、州統一テストであるMCASテストとその成績をめぐる問題を挙げる。

マサチューセッツ州では、現在49校のチャータースクールが開校している。同州では、コモンウェルス・チャータースクール (commonwealth charter school) とホーレスマン・チャータースクール (Horace Man charter school) の2種類のチャータースクールがある<sup>19</sup>。これらのチャータースクールの違いは、チャーターの権限付与機関と財政、経営方法である (表2参照)。

<sup>18</sup> 2001年度以降、州教育局のレポート等は、MCASテストの平均点ではなく優秀、習熟点、要改善、落第のそれぞれの割合が示されている。州教育局は学校をランク付けしていないが、地元紙であるBoston Globeでは毎年、MCASテストの点数によって学校をランク付けした記事が掲載される。

<sup>19</sup> 2004年9月現在、コモンウェルス・チャータースクールは48校、ホーレスマン・チャータースクールは8校開校している (<http://www.doe.mass.edu/charter/dissemination/default.html>より)。

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 80-83. この提案は、1993年に制定された「マサチューセッツ州教育改革法」でそのまま法案化されている。

<sup>17</sup> Massachusetts Department of Education, 1998, Massachusetts Charter School Initiative: 1998 Report, (<http://www.doe.mass.edu/charter>より)。

表2 マサチューセッツ州のチャータースクールの種類と特徴

種類	コモンウェルス・チャータースクール	ホーレスマン・チャータースクール
制定 / 開校年	1993年制定、1994年開校	1997年制定、開校
創設 / 経営	<ul style="list-style-type: none"> <li>親、教師、非営利団体、コミュニティのリーダー等によって開校でき、様々な規制から自由に独立して経営される。</li> <li>新設か公立学校からの転向は認められるが、私立やパロキアルスクールからチャータースクールへの転向は認められない。営利団体は運営には関わることにはできない。</li> </ul>	ボストン市のパイロットスクールを参考に創設される。
チャーター付与機関	州教育委員会により5年のチャーターが付与される	地域の学校委員会と教員組合長と州教育委員会により5年のチャーターが付与される
財政	学区の一人あたりの教育費を一括で受け取り、100%の自律性を持つ。	毎年教育長に予算案を提出し、学区から財源を得る。
教員免許	2000年8月10日以降に雇用された全てのチャータースクールの教師は、資格を持っているか、州の教師テスト (Educator Test) に合格しなければならない。	
教員組合	<ul style="list-style-type: none"> <li>教員組合 (Massachusetts Teacher Association, Massachusetts Federation of Teachers) から反対されており、教師は教員団体からの保証がない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教師は、チャーターの期間も組合のメンバーであり続け、教師はこれまでに得た地位を失わず、給与、労働時間等の取り決め (最低限の保障) は守られる。</li> <li>教員組合 (Massachusetts Teacher Association) の支持</li> </ul>

コモンウェルス・チャータースクールは、1993年にチャータースクール法で制定された一般的に良く知られている形のチャータースクールであるが、ホーレスマン・チャータースクールは1997年にボストン市のパイロットスクール (Pilot schools) を参考に創設されたチャータースクールである<sup>20</sup>。パイロットスクールは、チャータースクール法へのリアクションとしてボストン学区と教員組合と教育長の協同によって生み出された学校制度であり、財政面、カリキュラム面ともに柔軟な運営ができる実験学校である<sup>21</sup>。パイロットスクールの独自性は、学区と協同しながら自由と自律性を保ち、公立学校の中の学習コミュニティの新

しいモデルとして機能している点である。パイロットスクールを参考に作られたホーレスマン・チャータースクールは、地域の学区と教員組合と教育委員によってチャーターが付与される学区内チャータースクールであり、財政も学区に予算案を提出する形をとっている。加えて教員組合からの支持と保障を得ている点も特徴である。ホーレスマン・チャータースクールが、学区や教員組合と教育委員会によりチャーターを付与され、教員組織から支持と保証を受けるという特徴からか、マサチューセッツ州のチャータースクールは従来の規制から自由ではないと判断されてしまうこともある<sup>22</sup>。しかし、マサチューセッツ州は、コモン

<sup>20</sup> 現在パイロットスクールは11校開校している。チャータースクールは、生徒を全学区から募集するが、パイロットスクールは、ボストン学区の学校であるため、募集対象は学区に住む生徒であり、生徒の割り当てもボストン学区の「統制型の学校選択 (Controlled Choice)」制度に従っている。

<sup>21</sup> パイロットスクールは1995年に9校開校しているが、この開校時期は、チャータースクールの開校と重なる (Jordana Hart, 1994, "Committee approves pilot school initiative", Boston Globe, Oct 27.)。

<sup>22</sup> CERのチャータースクール法のランキングによると、マサチューセッツ州は、「州および学区の法律の自動的な権利の放棄について」は5点中3点であり、「団体交渉や学区の労働条件の免除」は5点中3点と、この2項目で他の「強い法律を持つ」Aランクの州よりも低い数字となっている (The Center for Education Reform, Ranking Scorecard, 2004, [http://www.edreform.com/\\_upload/ranking\\_chart.pdf](http://www.edreform.com/_upload/ranking_chart.pdf) より)。

ウェルス・チャータースクールとホーレスマン・チャータースクールという2つの異なるシステムを持つ点で、独特な発展をしている州といえるだろう。

表3にマサチューセッツ州内のチャータースクールの人種等の比率と1999-2000年度のMCASテストの英語と数学の点数を示した。ボストン市やケンブリッジ市といった都市部のチャータースクールではマイノリティ比率が高く、州や地域の人種構成と比べると偏りの多い学校が多い。郊外のチャータースクールでは白人比率が90%を越える学校が多いのに対して、都市部の学校では、特にアフリカン・アメリカンやヒスパニックの生徒に寄与する学校がきわめて多い。チャータースクールに関する研究やレポートにおいて、全米、全州のチャータースクール在籍者数が報告され、その全体の人種比率のバランスからチャータースクールがどの人種にも寄与しているという議論があるが、その内実はマイノリティか白人のどちらかに偏った学校であることが多く、地域ごとの特性とあわせて論じなければチャータースクール像は浮かび上がってこない<sup>23</sup>。MCASテストの点数に着目してみると、白人の生徒が少なく、アフリカン・アメリカンやヒスパニックの生徒が多い学校は比較的点数が低い。英語の能力が十分ではない生徒(Limited English Proficiency)が多い学校は、もちろんMCASテストで高得点をとることは難しい。SATを含めたこれまでのテスト結果からも、人種間でテスト成績に格差があることは周知の通りである。チャータースクールの中には、英語の能力が十分ではない生徒、障害を持つ生徒、貧困層出身の生徒の割合が極めて少ない学校も存在するため、MCASテストの結果のみから単純に他の公立学校と比較して判断することはできない。様々な要素を考慮に入れながら、チャータースクールの機能の仕方や学力の問題を検討しなければならないだろう。

このような状況を地元紙であるボストン・グローブ紙でも伝えている。MCASテストの結果は、ボストン・グローブ紙で毎年公開される。1999年12月13日の記事において「まちまちな結果ではチャータースクールの議論を奨励することもできない」という見出しから始まり、MCASテストのあまりに多様なテスト結

果からではチャータースクールを拡大するにも中止するにも結果が出せないという<sup>24</sup>。マサチューセッツ州教育局のコメントとして、「チャータースクールの結果は希望通りではないかもしれないがなかなか健闘しており、前年よりも結果をのぼしたところもある」というものだった<sup>25</sup>。MCASテストの結果は、チャータースクールのアカウンタビリティの重要な指標になるはずだが、アカウンタビリティの指標となるどころか、議論をするための材料にもなっていないというのが2000年当時の状況だった。

2004年5月10日のBoston Globe紙によると、「都市部のチャータースクールの点数が良い」という見出しで、「今年(2004年)のMCASテストでは、60%以上の都市部のチャータースクールが都市の(学校の)点数よりも上回り、数校は主として貧困層のマイノリティの子供に寄与している学校の中で州の上位にランクづけられた」ことが取り上げられた<sup>26</sup>。しかしながら、この記事を読み進めていくと、「チャータースクール全体としては従来の公立学校よりも点数が悪い」という内容も同時に伝えている<sup>27</sup>。2003年のテストでは、都市部にある26校のチャータースクール中16校が地域の点数を上回ったが、全体の54%のチャータースクールが平均点以下であるという。この数年でチャータースクールの功績が伝えられ、健闘している学校も確かにあるが、中にはMCASテストの「優秀」に区分される得点を取った生徒が全くいない学校や、算数で6%しか習熟点に達していない学校があることを伝えており、チャータースクール内に格差が生じていることが問題となっている。

学習内容やカリキュラムの面に関して言えば、チャータースクールは「教育内容の多様性」が特徴であるが、実際そのカリキュラムの多様性がMCASテストの準備に切り替えられてしまう危険性もはらんでいる。ボストン・ルネッサンス・チャータースクール(Boston

<sup>24</sup> マサチューセッツ州教育局では、MCASテストの結果から学校をランク付けすることはないが、2002年まで学校の平均点数をウェブ上で公開していたため、これらの結果から地元紙によってランク付けされた記事が掲載されていた。

<sup>25</sup> Hermione Malone, 1999, "Charter schools see mixed results in MCAS, Scores not likely to bolster either side of debate", The Boston Globe, De 13.

<sup>26</sup> Peter Schworm, 2004 "Urban Charter Schools Score A win", The Boston Globe, May 10. 括弧内は筆者による。

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>23</sup> 確かに、チャータースクールはこれまで不利益を被ってきた子どもたちに寄与している。しかし、チャータースクール全体の統計からだけでは分からないことが多い。

表3 MAのチャータースクールの人種等の比率(%)とMCASの点数

Name	Region	White	AfricanAmerican	Hispanic	Asia	Low Income	Bringal/ESL	Special Edu	MCAS E	MCAS M
State average		77	9	10	4	25	13	17	240/230 ii	228/228 ii
Charter School Average		55	24	14	8	34	12	9	-	-
Barnstable *	Barnstable	92	5	3	1	24	2	22	-	-
Academic of the Pacific Rim	Boston	17	66	6	10	42	10	9	245	234
Boston Day and Evening Academy*	Boston	12	59	24	4	89	31	7	-	-
Boston Renaissance	Boston	9	76	14	1	60	10	7	231	213
City on a Hill	Boston	17	70	10	2	33	8	10	223 ii	216 ii
(Codman Academy)	Boston	(2.5)	(82.7)	(12.3)	(2.5)	(79.0)			-	-
Conservatory Lab	Boston	27	45	23	4	41	4	5	-	-
(Edward Brooke)	Boston	(4.8)	(78.8)	(15.2)	(0.6)	(46.7)			-	-
(Excel Academy)	Boston	(13.9)	(2.0)	(84.2)	0	(77.2)			-	-
(Frederick Douglass)	Boston	(2.5)	(82.7)	(82.7)	(82.7)	(82.7)			-	-
Health Careers Academy*	Boston	5	74	17	3	58	34	2	226 ii	217 ii
(Media and Technology)	Boston	(5.3)	(66.5)	(21.8)	(6.5)	(79.4)				
Neighbourhood House	Boston	32	61	3	3	49	8	18	241	226
(Prospect Hill Academy)	Boston	(28.5)	(45.7)	(19.8)	(5.6)	(52.4)				
(Roxbury Charter High)	Boston	(3.2)	(91.9)	(4.8)	0	(62.9)				
Roxbury Preparatory	Boston	1	91	4	0	66	0	14	-	-
(Smith Leadership)	Boston	0.0	(80.8)	(19.2)	0	(69.2)				
South Boston Harbor Academy	Boston	96	3	1	0	28	0	9	242	225
(Uphams Corner Charter School)	Boston	(6.3)	(80.0)	(10.0)	(3.8)	(82.5)			-	-
Champion*	Brockton	44	26	30	0	59	31	0	209 ii	202 ii
Benjamin Banneker	Cambridge	1	89	8	1	60	16	9	234	220
Murdoch Middle	Chelmsford	93	1	2	5	9	1	14	238	228
Francis W. Parker	Devens	94	1	2	3	0	0	7	246	238
Atlantis	Fall River	89	5	3	1	47	4	10	231	218
(Central Charter Essential School)	Fitchburg	(80.3)	(4.6)	(12.8)	(2.0)	(33.8)			-	-
Sabis Foxborough #2	Foxboro	89	3	2	5	5	0	13	243	230
(Framingham Community)	Framingham	(85.9)	(4.3)	(6.0)	(3.8)	(5.4)			-	-
Benjamin Franklin Classical	Franklin	95	1	1	3	1	2	22	245	233
Mystic Valley Regional	Halden	82	9	2	7	15	8	8	230 i	229 i
Hilltown Cooperative	Haydenville	94	3	4	0	16	0	13	233 i	241 i
Pioneer Valley Performing Arts	Hodley	90	4	4	2	16	1	15	229 ii	220 ii
South Shore	Hull	92	5	1	1	12	0	11	236	223
Sturgis	Hyannis	96	1	1	2	0	1	5	245	245
Cape Cod Lighthouse	Lawrence	96	1	0	2	3	0	13	246	236
Community Day	Lawrence	25	5	70	0	67	66	0	247	236
Lawrence Family Development	Lawrence	2	1	93	1	87	95	2	223 i	217 i
(Lowell Community)	Lowell	(16.6)	(10.3)	(45.2)	(26.6)	(67.2)			-	-
Lowell Middlesex Academy	Lowell	54	5	14	27	69	31	0	240 ii	224 ii
Lynn Community #1	Lynn	45	1	1	3	1	0	15	223 i	216 i
Marblehead Community	Marblehead	96	1	0	1	7	4	17	248	247
(New Bedford Global*)	New Bedford	(62.9)	(24.9)	(10.1)	(2.1)	(55.3)			-	-
River Valley	Newburyport	98	1	1	1	2	0	11	235 i	237 i
Rising Tide	Plymouth	97	1	2	0	12	0	17	243	223
Somerville	Somerville	54	26	13	7	41	34	8	242	234
New Leadership*	Springfield	13	71	16	0	61	1	21	233	213
Robert M. Hughes Academy	Springfield	2	93	4	1	56	0	2	221 i	221 i
Sabis International	Springfield	37	36	27	1	51	4	11	239	223
Martha's Vineyard	West Tisbury	94	4	6	1	13	1	14	247	238
Abby Kelley Foster Regional	Worcester	79	8	9	2	28	3	12	-	-
Seven Hills	Worcester	55	17	26	1	51	18	10	239	224

出典：本表は、The Massachusetts Charter School Initiative, A Report of the Massachusetts Department of Education (Massachusetts Department of Education, 2001)の資料から筆者が作成した。MCASテストの点数は1999-2000年のものとなっている。( )で表記した数値は、2001年以降に設立された学校であり、数値は2004年度の学校のレポート (Massachusetts Department of Educationによる)。

・MCASの点数は、第8学年の結果を示してある。ただし、印 i は第4学年の結果であり、印 ii は第10学年の結果である。また、この時点でMCAS受験者がいない場合は-印となっている。

\*印は、Horace Mann Charter schoolであり、無印は全てCommonwealth Charter Schoolである。

#1 Lynn Community Charter schoolは2002年に閉校している。

#2 Sabis Foxborough Charter Schoolは現在はFoxboro Regional Charter Schoolに変更している。

Renaissance charter school) では、確かにLD児のためのプログラムやスタッフを配備し、芸術や音楽やドラマといった豊かな教育内容がある。この点では多様な教育内容が保障されていると言える。しかし、「学問的なカリキュラム」と呼ばれる時間では、MCASテストに向けて語彙の小テスト、過去の試験問題、疑似問題が頻繁に行われ、MCASテストの準備に忙しいという<sup>28</sup>。これも、チャータースクールにとって学力向上は最大の課題であり、チャーターが更新できるかどうかMCASテストの結果にかかっているからである。

1993年の教育改革法によって、MCASテストの結果を反映した高校卒業要件が決定されたが、2002年度から第10学年のMCASテストの言語と数学の2科目において、MCASテストの一定基準 (Competency Determination) を満たすことが実際に求められるようになった。生徒は、卒業資格を得るまで第10学年から卒業までに4度は再テスト (retest) を受験することができ、MCASテストの基準である220点を満たさなければならない。現在、4度のリテストの結果「州全体で97%がMCASテストの高校卒業資格基準を満たした」というレポートが提出されている<sup>29</sup>。注目すべき点は、郊外の学区の生徒が卒業資格基準の90%以上を満たしているのに対して、都市部の学校では70%から80%しか卒業資格基準を満たしていないことであり、地域による学力差の問題が大きくなってきていることである。このような傾向はチャータースクールにも見られ、特に都市部のチャータースクールには卒業資格基準の達成率が低い学校もある。学校間の人種構成比、低所得者割合、障害児割合等の格差を考慮に入れてどのような方策を見出すかが課題である。

表1に2002年までの全米におけるチャータースクールの閉校数を載せたが、これまでのチャータースクールの閉校の主な理由は経営的な問題や経営上の不備で

あった<sup>30</sup>。学力問題が理由で閉校したのは154校の全チャータースクール中わずか9校にすぎなかった。この数字は、チャータースクールと学力改善、アカウンタビリティがこれまであまり厳密に問われてきていなかったことを示している。マサチューセッツ州では、2002年までに4校閉校しており、そのうち2校が学力問題で閉校している。マサチューセッツ州のように州統一テストの結果を高校卒業要件に組み込む場合、学力改善の達成率の低いチャータースクールが、学力向上の目標を満たしていないという理由でチャーターが剥奪されるのかどうか、閉校への規制がより厳しくなるのかどうかといった点が今後大きな問題となるだろう。

### 3. NCLBのチャータースクールへの影響

ここまでチャータースクールとMCASテストについて述べてきたが、近年テスト政策がさらに強化されつつある。2002年に初等中等教育法の再改定である「すべての子どもを落ちこぼれさせない (NCLB)」が定められた。NCLBは、アカウンタビリティ、融通性、科学に基づいた研究と親に対する選択を主軸として、生徒の学問的な達成度を改善するために公立学校がアカウンタビリティを負うことを目的としている。NCLBのための資金は、全米では116億ドル、マサチューセッツ州では2億6千ドルが2004年度の予算として組み込まれており、初等中等学校改善のための最も大きなプログラムである<sup>31</sup>。マサチューセッツ州では、スタンダードや州統一テストやチャータースクールといった方策はNCLBによって「強化されている」という<sup>32</sup>。全米的な動向として、州によるスタンダードと州統一テストがセットになったアカウンタビリティの追求が整備されつつあるが、NCLBによってアカウ

<sup>28</sup> 2000年10月に実施した、「チャータースクールの査定」に関する電話インタビューによる。

<sup>29</sup> Massachusetts Department of Education, 2004, "96 Percent of Class of 2004 Meet MCAS Requirement in Time For Graduation", (<http://www.doe.mass.edu/news/news.asp?id=1963>). 及び、"Progress Report on Students Attaining the Competency Determination Statewide and by School and District: Classes of 2004 and 2005".

<sup>30</sup> 閉校数に関しては、The Center for Education Reformのweb site (<http://www.edreform.com/>) と The Center for Education Reform, 2002, Charter School Closures: The Opportunity For Accountabilityによる。

<sup>31</sup> Massachusetts Department of Education, 2004, Title 1, Part A under the No Child Left Behind Act, (<http://www.doe.mass.edu/title1/nclb/default.asp?action=1>より).

<sup>32</sup> Paul Reville, op. cit., p. 593.

ンタビリティの基準としてテストによる評価が強化され、学業目標を果たすことのできない学校や学区がリストラクチャリング／リコンスティテューションされることは想像にかたくない。そこで、学力向上をうたうチャータースクールに対してNCLBがいかなる影響を与えるのかを検討する。資料として、マサチューセッツ州教育局によるCharter School Technical Advisory 03-2 The Impact of NCLBを用いる<sup>33</sup>。

NCLBでは、学力向上と学力保証のために、教師の質の向上と、「適切な一年ごとの学力達成(Adequate Yearly Progress、以下AYPとする)」という1年ごとの学力達成の設置、レポートカードの提出を学校及び学区に求めている。以下で順に検討していく。

## 1) 教師の質の向上<sup>34</sup>

NCLBは、生徒の学力向上を保証するためには質の高い教師が必要であるとして、教師の質の向上も目的としている。具体的には、2005年度までに質の高い教師が全ての公立学校の生徒に共通科目（英語、リーディング、数学、理科、外国語、政治、経済、芸術、歴史、地理）を教えることを求めている。共通科目を教える全ての教師と2002年6月8日以降に雇用した教師は、雇用の条件として教師としての質の高さが求められた。チャータースクールにも公立学校同様、教師の質の向上が求められている。しかし、チャータースクール法が制定された当時、チャータースクールの教師は教員免許や州による教員資格が特に必要とされていなかった。教師の質という点に関して、共通科目を教える教師は学士号をもち、「高い資質がある」と考えられるだけの能力を持っていることのみが求められていた。

現在、マサチューセッツ州のチャータースクール法では、2000年の8月10日以降に雇用されたチャータースクールの教師は教員免許試験(The Massachusetts Test for Educator Licensure)を受験して合格するか、

資格があると認められねばならないことを定めている。2000年8月10日以前に雇用された教師は法律に従う必要はないが、全てのチャータースクールの教師はNCLBによって追加された教師の質の高さを満たさねばならないとされている。

## 2) 1年ごとの適切な達成: AYP (Adequate Yearly Progress)

NCLBは、2013-14年度までに全ての生徒が州のスタンダードにおいて習熟点に到達するように求めている。NCLBの制定によって公立学校に最も影響を与えているのがAYPである。年ごとの達成度を測るために州や学区や学校がAYPを設定し、公立学校を査定する。このシステムでは、MCASテストの結果、出席率、ドロップアウト率、卒業率の指標、達成された進歩の度合いを測定して「AYPレート」が決定される。公立学校同様にチャータースクールも、AYPを作成してアカウントビリティを負うこととなっている。AYPで適切な結果を残すことができないならば、チャータースクールを含むすべての公立学校に制裁措置(sanction)が加えられる。

具体的な制裁措置は以下の通りである。通常の公立学校では、連続する2年間でAYPを満たせなければ、「改善を要する学校(School in Need of Improvement)」として指定される。親にはAYPを満たしていないことを通知し、AYPを満たしている他の学校へ移動する権利を与える。2年でAYPを満たせなかった場合、全ての公立学校は生徒の学力改善を具体化するための学校改善計画(School Improvement Plan)を作成しなければならない。学校改善計画では、1年ごとの測定可能な目標を設定し、なぜ目標が達成できないのかを分析し、成績を改善するためにどのような方策が用いられるべきかを明示しなければならない。「改善を要する学校」は、AYPを満たしている学校へ生徒が移動するために資金の多くを充てなければならないこともNCLBは求めている。つまり、これまで学校改善のために使用していた資金が生徒の移動用の資金として使用され、学校改善に関してさらに厳しい状況に置かれることを示している。4年目にもAYPを満たすことができない場合は「強制措置」がとられ、スタッフの配置換え、新しいカリキュラムの実施、通学日数の拡大等の学校内部の組織改革が行われる。5年目に

<sup>33</sup> Massachusetts Department of Education, 2003, Charter School Technical Advisory 03-2 The Impact of NCLB on Massachusetts Charter Schools  
([http://www.doe.mass.edu/charter/tech\\_advisory/03\\_2.html](http://www.doe.mass.edu/charter/tech_advisory/03_2.html) より)。

<sup>34</sup> その他、助手職(paraprofessionals)についての項目も挙げられている。

も AYP が満たせない場合はリストラクチャリングが実施され、全てのスタッフの置き換え、チャータースクールへの転向が行われる<sup>35</sup>。

チャータースクールも公立学校であるため NCLB の制裁措置に従わねばならず、AYP レートはチャーター更新の指標として機能する。NCLB では、「AYP レートはマサチューセッツ州チャータースクール法で確立されたアカウンタビリティシステムに置き換わることはなく、AYP レートだけが指標とはならないと明示している。その一方で「チャータースクールは、AYP レートの重要性を決して見落とすべきではない」という警告も同時になされている。このようなアンビバレントな要求の仕方は、チャータースクールの特徴に由来する。チャータースクールはもともと選択できる学校であるため、親に「改善を要する学校」となったことは報告しなければならないが、AYP を満たす他の学校への転校を促す必要はない。加えて、チャータースクールは元来 AYP で達成されるような学力向上を目指しているため、達成しなければ 5 年でチャーターが剥奪されるか更新できないという制裁は、NCLB の強制力以前にチャータースクール法により定められている。AYP を連続して満たせない年が続くと最も厳しい措置、つまりチャーターが剥奪されるか更新できなくなるが、これはチャータースクールにとっては当然のことである。

### 3) レポートカード (Report Card)

NCLB は、タイトル 1 の資金を受けている全ての学区とチャータースクールを含む学校に、レポートカードを準備して情報を公開することを求めている。レポートカードには、退学率、卒業率、教師の有資格者率、MCAS テスト結果などが記されねばならない。

マサチューセッツ州のチャータースクール法では、チャータースクールは毎年 8 月 1 日に年次レポート (annual report) を提出することとなっている。NCLB のレポートカードの提出はチャータースクールも

免れえないが、チャータースクールの年次レポートが NCLB のレポートカードの要件を満たしているため、レポートカードを特に作成する必要はない。しかし、NCLB では学校がアカウンタビリティを果たしているかどうかの情報を公開する点を強調しているため、チャータースクールは年次レポートのコピーを全ての親/保護者に配布しなければならない。

マサチューセッツ州では、NCLB の導入によって確かに州から公立学校への統制は厳しくなり、アカウンタビリティを基盤とした政策がさらに強化されているように見える。しかし、チャータースクールに関していえば、チャータースクール法を前提として議論されており、チャータースクールの自律性は保たれている。教員の資格についても、NCLB は影響を与えているもののチャータースクール法が尊重されている。AYP プログラムに関して言えば、チャータースクールも NCLB の制裁措置を通常の公立学校同様に受けねばならないが、チャータースクール自体が「制裁措置」を常に背負った状態であるためその他の公立学校より影響を受けない。NCLB が要求するレポートカードに関して、学校改善計画やレポートカードに必要な要素全てが、チャータースクールの年次レポートには含まれている。よってマサチューセッツ州において、チャータースクールは自律性を保持していると言えよう。

一方、2002 年の NCLB と同時期にチャータースクール法が制定された州、例えばテネシー州ではマサチューセッツ州とは事情が異なる。テネシー州では「学業不振校 (Low-Performing School)」を焦点化し、NCLB で AYP を達成できなかった学業不振校の生徒を受け入れるためにチャータースクールが創設されているという<sup>36</sup>。現在開校している 4 校のチャータースクール全てが学業不振の生徒のための学校である<sup>37</sup>。また、チャータースクール創設に関して地方教育委員会の許可が必ず必要であり、マサチューセッツ州ほどの自律性は認められていない。テネシー州のチャータースクールは、創設段階から特に NCLB の影響を色

<sup>35</sup> 既存の学区の公立学校をチャータースクールにリストラクチャリングする場合、コモンウェルス・チャータースクールかホーレスマン・チャータースクールのどちらかになる (Massachusetts Department of Education, 2003, Charter School Technical Advisory 03-2 The Impact of NCLB on Massachusetts Charter Schools)。

<sup>36</sup> 長嶺宏作、(2004)「テネシー州におけるチャータースクール法—新しい官僚統制の手法—」、日本大学教育学会『教育学雑誌』、第 39 号、pp. 119-132。

<sup>37</sup> 同上、p. 127。

濃く受け、自律性よりもアカウンタビリティに重きが置かれている。このような州において、チャータースクールは地方分権化と自律性を機能させるよりも、中央統制をよりすすめる装置として機能しつつある。

マサチューセッツ州において、NCLBが1993年の教育改革法を強化するものである以上、統一テストとチャータースクールはテストによる統制力をより推進し、教育の私事化の問題もはらむこととなりうる。NCLBによるAYPプログラムの実施は、裏を返せば全公立学校の「チャータースクール化」ともいえる現象であろう。公立学校もMCASテストの点数によってアカウンタビリティを担い、改善がなされない場合はチャータースクールに転向、さらには閉校させられるという強制措置が行われる可能性があるからである。チャータースクールの自律性を護る姿勢をとりつつ、一方でNCLB（AYP）の重要性を警告することによって、さらに学力向上の中央集権的な統制が厳しくなりチャータースクールの閉校数が今後増えていくことも考えられる。地方分権的な方策としてすすめられてきたチャータースクールが自律性を保っていくことができるのか、学力向上のための再中央集権化を進める実質的な装置として機能するのかどうかということも今後見ていく必要があるだろう。

#### 4. 学力問題をめぐる問題

マサチューセッツ州は、MCASテストに対する教師や教員組合による反対集会や高校生によるテストのボイコットが起きており、統一テストや標準化の問題に対して批判的な態度が顕著にみられる<sup>38</sup>。ここでは、同州において近年の教育改革に対して出されている批判や代替案をみていきたい。

マサチューセッツ州には、コモンウェルス・チャータースクールとホーレスマン・チャータースクールの2つのチャータースクールがあることはすでに述べたが、1997年に創設されたホーレスマン・チャータースクールはボストン市のパイロットスクールをモデルと

している。パイロットスクールは、同州で1993年に制定されたチャータースクール法へのリアクションとして、1995年にボストン学区（Boston Public schools）と教員組合（Boston teachers Union）と教育長の協同によって生みだされた学校制度である。これらの学校は、教育委員会と直接契約関係を結び、財政面、カリキュラム面ともに柔軟な運営ができる実験学校であり、学区の中にありながら自由と自律性を保ち、学習コミュニティの新しいモデルを模索している。現在、ボストン市には11校のパイロットスクールがあり、ほとんどの学校が小規模な学校である。ボストン・パイロット・スクールズを支援しているのは、Center for Collaborative Education（以下CCEとする）という進歩主義的な公立学校を支援している非営利組織であり、その構成員はパイロットスクールの校長及びハーバード大学のスタッフを含めた人々からなる<sup>39</sup>。このパイロットスクールのネットワークには、2校のホーレスマン・チャータースクールも含まれている。

1993年の教育法において、学校スタッフの雇用の権限を教育委員から校長へと移譲すること、州の標準と評価を定めること、学校選択を普及させること、チャータースクールを創りその査定を行う機関を設けること等が提案された。これに対して、教員組合と教育委員会は反対を主張した。というのも、学校スタッフの雇用の権限移譲は、教育委員会と教育長を脅かすことになり、教師や教育の質の低下を招くことにもなり得るからである。また、ボストン市の学校資金がボストン市の公立学校から州が後援するチャータースクールへ支払われるならば、学区全体にとって大きな打撃になると判断したからであった。

パイロットスクールは、チャータースクールが議論されているのと同時期にボストン市が後援する形で教師と教育委員会によって考案され始めた。1993年の夏には教育委員会と教員組合が250時間にも及ぶ交渉を行い、学区内に様々な面で自律性を持った学校を創ることを協議した。1994年の夏にはパイロットスクール開校のための会議が行われ、パイロットスクール設立を申請しようとしている人々を惹き付けた<sup>40</sup>。

<sup>38</sup> John Getring, 2000, "Students Boycott Test in Mass. To Protest Emphasis on Exam", *Education Week*, April 19. 及び、Leigh Hornbeck, 2000, No question about it, protesters want answers, Cambridge TAB, April 14.

<sup>39</sup> Center for Collaborative Education, 2001, Executive Summaries of CCE reports on the Boston pilot schools network, Boston.

<sup>40</sup> Victoria Benning, 1994, "Educators gather on pilot programs schools, union to give assistance", Boston

教員組合と教育委員会と教育長からなる委員会が17のパイロットスクールの提案を検討し、1994年10月26日に6校のパイロットスクールを認可し、95年の9月に開校することを決定した。この開校時期は、マサチューセッツ州でのチャータースクールの開校時期と重なる。Boston Globe紙では、「(パイロットスクールの開校と)チャータースクールの開校とは偶然ではない」と述べているように、パイロットスクールはチャータースクールを強く意識して創られた<sup>41</sup>。パイロットスクールは、教員組合等の規制からは自由で誰にでも提案できるが、ボストン市の学校関係者と協力関係にある一方、チャータースクールは「様々な規制から自由で公的に資金を与えられた事業(enterprises)である」と評価されている<sup>42</sup>。このように、ボストン市におけるパイロットスクール設立は、チャータースクール運動に対する対抗軸として生じてきたものである。

チャータースクールはその評価基準をテストに頼らざるを得ないが、ボストン市のパイロットスクールは、1995年の創設以来標準テストへの代替案として学際的で真実な評価 (Authentic assessment) をうち立てようとしている。その方法として、長期間の作業の集大成としてのポートフォリオや、学習成果をみんなに表現する発表や展示等が行われている。CCEによるレポートでは、これらの方法は、「エッセンシャル・スクールズ連盟 (The Coalition of Essential schools)」の影響も強く受けており、11のパイロットスクールのうち7校がエッセンシャル・スクールズ連盟のメンバーでもある。11校全てがオーセンティック・アセスメントの実践を学校に取り入れようとしており、中でも5校は生徒の卒業や進級を決定する際にも独自の評価基準を使用し、3校は生徒にフィードバックを与える時にこのアセスメントを使用している<sup>43</sup>。

その中で、1980年代にニューヨークのセントラル・パーク・イースト校の改革に携わり、現在パイロットスクールであるミッション・ヒル校を創設したデボラ・マイヤー (Deborah Meier) は、特に州統一テストや標準化の問題には批判的である。

マイヤーは、「この新しいテストの目的は、生徒のデータを得ることではなく学校を変えることだ。… (中略) …問題は、どこに問題があるのかを突き止めているながら、そのような測定が同時に問題を解決しない点にある。つまり、改革のためのテストではなく改革としてのテストになった」と述べ、テスト政策自体が公立学校改革の中心となり本質的な問題を解決していない点を批判している<sup>44</sup>。スタンダードの設定に関しては、テストの基準点が各州の教育委員会によってそれぞれ自由に設定されることから、指標は正しいのか/間違っているのか、何が基準なのかなどが明確ではない点を指摘している。現在、テスト政策自体が公立学校の信頼を回復するというレトリックがNCLBのレトリックと密接にからみあいながら進んでいるが、マイヤーはこのようなテスト政策は逆に信頼を失うものであるという。

加えて、アカウンタビリティの指標となる基準の不確実さに対する批判もある。というのも、州統一テストにおいて「落第」となる基準は州教育委員会が任意に決定しているからである。MCASテストでは高校卒業資格が問われ、SATでは大学進学のための適性が問われる。しかしながら、MCASテストとSAT9のテスト結果において完全な相関関係はないという<sup>45</sup>。SAT9において高いランクに位置づけられている生徒が必ずしもMCASテストにおいて「優秀」のカテゴリーに入るわけではなく、「落第」のカテゴリーに入ることもあるという<sup>46</sup>。各テストにおける評価の不一致と、州教育委員会によって定められた曖昧な基準を高校卒業資格基準として使用することへの不信こそ問題とされねばならない。

## おわりに

本稿では、マサチューセッツ州におけるチャータースクール法と州統一テストが、財政とアカウンタビリ

Globe, July 6.

<sup>41</sup> Jordana Hart, 1994, "Committee approves pilot school initiative", Boston Globe, Oct 27. 括弧内は筆者による。

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Center for Collaborative Education, 2001 op. cit.

<sup>44</sup> Deborah Meier, 2000, *Will standard save public education?* Boston, MA: Beacon Press. 傍点部は筆者による。

<sup>45</sup> Gerald W. Bracey, 2000, Literacy in the information age, *Phi Delta Kappan*, Vol. 81. No. 1, pp. 91-92.

<sup>46</sup> *Ibid.* SAT9で優秀な成績であったとしても、MCASテストの全ての評価のカテゴリーに入ると言う。

ティの問題を解決する万全の方策として制定され、制定過程から一体のものであったことを述べた。同州の改革の過程には、ビジネス界と財界が重要な役割を果たしていたことも指摘した。学力向上を謳うチャータースクールと学力をめぐる問題としては、学力が上がった学校もあれば他の公立学校よりも向上がみられない学校もあり、チャータースクールが学力向上のための装置であるということではできない。英語の能力が十分ではない生徒、障害を持つ生徒、貧困階層出身の生徒の割合などを考慮に入れながら、チャータースクールの機能の仕方を論じねばならないだろう。チャータースクールと学力の問題については、チャータースクールの実証的な研究を行っているブルース・フラー (Bruce Fuller) も、チャータースクールの学力レベルの効果は一定ではなく、しかもめざましいものではないという<sup>47</sup>。チャータースクールのメリットといえ、一般の公立学校と同じような成果をより少ない資源、財源で達成しているということ、親の満足度が上がったことが挙げられるという。チャータースクールをはじめとする学校選択と学力の問題に関して、実証的な研究はまだ少ないため、今後さらなる実証的な検討が期待される。

現在、2002年のNCLB制定以降さらにテスト政策が強化されつつあるが、マサチューセッツ州のチャータースクールは、NCLBの影響を直接的には受けておらず自律性を保っていると言えよう。しかしながら、公立学校全体として論じるならば、NCLBのテストによる統制を強化する改革は、公立学校の「チャータースクール化」、その先には学力向上を目指す教育企業の参入といった学校の私事化を進める危険性を常に孕んでいる。マサチューセッツ州におけるホーレスマン・チャータースクール、パイロットスクール、新しい評価基準の創造といった代替案が、テストによる統制の強化と教育の私事化に対してどのように機能するのか今後の課題としたい。

---

<sup>47</sup> 2003年12月5日の東京大学COE基礎学力研究開発センター主催による講演「チャータースクールー夢と現実ーInside Charter School」にて。