

ジョイント合宿教育分科会

# 公教育の分権化

日本版チャータースクールに関する提言

宇都宮大学国際学部国際社会学科

3年 前田 佑介

秋元 麻里

# RESUME MAP

## 1．チャータースクールとは P 2 , P 3

ここではまず、アメリカにおける公教育改革の一つであるチャータースクール制度はどのようなものであるかを解説する。チャータースクール制を明らかにしながら現在の日本の教育システムと比較することで、この制度が公教育分権化の最たるものであることを示す。

## 2．日本における公教育の分権化について P 4 , P 5

### ( 1 ) 構造改革特別区域と地方分権改革推進会議 ( 2 ) コミュニティ・スクール構想

日本の公教育内でもチャータースクール程ではないが、いくつかの権限を教育現場に近い所へ移譲していこうという動きがある。この章ではその事例をいくつか提示する。日本版チャータースクールを考える前に、現時点でどの程度の権限移譲が行われようとしているかを探るのが目的である。

## 3．教育の活性化とその限界 P 6 , P 7

チャータースクールは公立校でありながらも極めて多くの権限を与えられ、学区内の他の公立校を刺激する存在となっている。ここでは、小中学校の通学区弾力化を「公教育活性化の起爆剤」とすべく、全国に先駆け実施した東京都品川区の例をヒアリング等に基づきながら紹介する。またここから、日本で進められている分権政策による教育活性化の限界を指摘する。

## 4．日本版チャータースクール P 8

2章、3章の分権政策を踏まえ日本にチャータースクールは必要か、また必要ならばその在り方はどうあるべきかを提言する。

### 《ポイント》

・日本における公教育の分権化政策というベクトルはどこを指向しているのか。またその先にチャータースクールという制度は登場し得るのか。日本版チャータースクールを考えるならばそれはどうあるべきか。

## 1. チャータースクール (charter school) とは

州や学区の認可を得てつくる公設民営の学校。

近年、アメリカにおいて活性化している改革がこのチャータースクールである。1991年にミネソタ州にチャーター法が制定され、翌年、チャータースクールが設立されたことを皮切りに、続々とチャーター法を持つ州が増え、スクールも増えていった。このチャータースクール、アメリカには現在37の州においてチャーター法が成立しており、学校は2700校を超え、生徒数も50万人を上回った。

日本における公教育の分権化を考えるさいにチャータースクールの設置如何に関する議論は避けては通れない道である。本章では、チャータースクールとは何かについてを述べ、日本の公教育システムと比較し、チャータースクールを取り巻く環境について提示する。

### (1) チャータースクールの概要

#### チャータースクールの特徴

チャーター制度は州によって定められているため、内容は様々であるが概略的にまとめる。

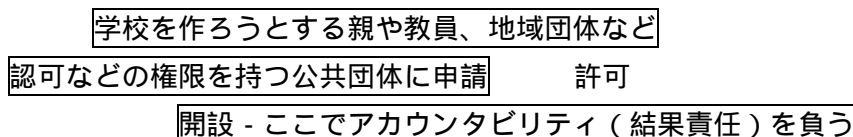
・設置 - 教員、親、地域団体など創設者に制限はない。しかし、宗教団体や宗教学校と関係してはならず、非宗派的なものでなければならない。

・運営・規制 - 公費によって運営され、授業料の徴収はない。多くの諸規制の適用を免除され、運営は基本的に自律的で、独自の理念・方針に基づく教育が可能。教員免許をもたない者も教壇に立てる。

・選択・無選抜 - 子供・家族に選ぶ自由が与えられ、選択して通学区域を越えて通うことができる。基本的に試験はなく、すべての希望者を受け入れる。

・契約 - 州、学区と設置者の間で、生徒の学力に関する契約を結び、その成果が満足のいくものでなかったら、チャーターは取り消され閉鎖されることになる。

#### (開設までの流れ)



#### チャータースクール設立のための背景

- ・人種や所得階層の住み分けによる教育条件の地域・学区間格差の問題
- ・基礎学力の低下による学力格差の拡大の問題
- ・薬物・暴力・ドロップアウトなど学校の荒廃問題

チャータースクールはこうした教育問題の解決のニーズをはかるためと、公教育内を市場競争の原理により活性化させるために設立されたものであった。

## (2) アメリカの教育構造

アメリカには日本の文部科学省のような国の教育機関はない。

### 州のシステム

アメリカ	・州の教育委員会    チャータースクール
	・州の教育委員会    カウンティ教育長（州内の学区群教育長） 学区教育委員会    公立校

（ちなみに日本は文部科学省 都道府県教委 市町村教委 公立校というシステム）

州の教育委員会 - 州議会議員、学区教育長による選挙を含む公選によって選ばれる。また、知事による任命の州もある。任期は平均4～6年。

### 資金について

アメリカでは州が定めるチャーター法によって多少、資金のおりてくるルートや、額には違いがあるが、ほとんどに共通していることがある。

- ・人数に応じた予算（一人当たりの予算×人数分）に限られる
- ・資金不足の問題

例外として、見込みのあるプログラムには連邦政府から援助もある。

- ・日本の教育システムを考える

昭和22年、教育基本法・学校教育法制定 資料

### 教育規制

日本の学習指導要領	アメリカ・州の教育コード
縛りが強い	あくまでもガイドライン的なもので縛りが少ない。

高度経済成長期にかけて教育の大衆化となり、画一的なシステム（中央集権的）にとらわれてきた。

今求められていること

- ・一人一人の個性を伸ばす教育
- ・地域のニーズを満たす教育

地域ぐるみの学校作り（教育の地方分権化）

チャータースクール？

## 2. 日本における公教育の分権化について

1で示したようにチャータースクールという制度にはカリキュラムの作成や教員の人事といったことは勿論、独自のニーズに合わせた学校の設立・運営といった権利までもが移譲されている。これは公教育に関する権利が、ほぼ全面的に移譲されていると捉えることができる。ここではチャータースクールが日本に誕生するののかということを考える前に、現時点において日本側の公教育はどの程度の権限委譲が行われているのか、または行われようとしているのかを概観していく。

### (1) 構造改革特別区域と地方分権改革推進会議

では学校の設置・運営に関する権限を、  
では教員人事に関する現在を見る。  
構造改革特別区域 経済の活性化及び地域の活性化を目指した規制改革を推進する特別区域のこと。

自治体からの提案に対する文部科学省の回答（テーマに関するものをピックアップ）

実施可能	今回は実施不可能
・学校修業年限の弾力化（小、中、高）	・株式会社等による学校の運営
・教科の自由な設定（同上）	・学校設置者以外の学校管理・運営の容認
・県費負担教職員の任命権を市町村教育委員会に付与	・地方公共団体の長の権限による学校の設置・運営
・学習指導要領の弾力化	

（「首相官邸HP」を参考に作成）

地方分権改革推進会議 - 01年7月、内閣総理大臣の諮問機関として設置。

国と地方公共団体の事務・事業・税財源のあり方等を探る。

教育分野では市町村立学校における教員給与の国庫負担と都道府県支出による折半というシステムの見直し。都道府県が教員給与を負担しているため、市町村に教員人事権がない。

地方分権改革推進会議が示す義務教育費国庫負担制度について

義務教育費国庫負担に関する具体的措置	実施時期
・市町村費による教職員配置	・平成14年度、特区の枠組みの中で制度化
・負担対象経費の見直し	・平成15年度から
・客観的指標に基づく定額化、交付金化等へ の見直し	・平成16年度、平成18年度を目途に見直し

（「内閣府HP」を参考に作成）

## (2) コミュニティ・スクール構想

コミュニティ・スクールは文字通り地域のニーズに基づき設置される公立学校のことである。従来校と大きく異なるのは、校長が強い裁量権を持ち、「地域学校協議会」という第三者機関によって学校運営がなされるということである。このような新しいタイプの学校の設置は、日本における分権教育の先端を行く構想であると考えられる。

### 経緯

2000年12月 「教育改革国民会議 教育を変える17の提案」の中でその必要性が示される。

01年1月 文部科学省が「21世紀教育新生プラン」で平成14度から実践研究を始め、その在り方や課題等を検討するとした。

12月 総合規制改革会議（内閣府設置の首相への諮問機関）「第一次答申」で、コミュニティ・スクールの独自性が確保されるような法制度整備に向けた検討を行うべきとした。

02年3月 総合規制改革会議「第一次答申」が規制改革推進3ヶ年計画として閣議決定。

4月 7件9校が「新しいタイプの学校運営に関する実践研究校」として指定され、モデル校事業が開始。資料

### 分権化に関する最大のポイント

#### ・設置方法

地方自治体としてコミュニティ・スクールの設置を決定

「新しい学校の校長」および「学校づくりプラン」を広く一般公募

設置者が教育委員会などの機関にその審査を依頼

#### ・予算の出所と人事

予算は設置者である市町村が、生徒数等の一定基準にそって支給

「地域学校協議会」が教育計画、予算の使途、人事等の承認権を持つ

校長が「人事推薦権」始めとした学校経営に関する裁量権を持ち、「地域学校協議会」が承認する。

### 3. 公教育の活性化とその限界

チャータースクールは多くの権限を持ちながら独自で学校を改善していこうとするとともに、通学区区域の指定を受けないという性質から、良い教育をしていると認められれば従来校の生徒をも奪ってしまう可能性があり、チャータースクールがある学区全体の教育も活性化させるという側面もある。またチャータースクールは選ぶ学校がないならば自分たちで学校を作ろうというシステムであるので、学校選択の延長の延長線上に乗っているといえる。(1)では全国に先駆け小中の学校選択制を導入した東京都品川区の事例を紹介し、(2)で日本の公教育分権政策の限界を示す。

#### (1) 品川区における通学区の弾力化

弾力化へ向けて

1953年 学校教育法施行令 資料

市町村の教育委員会が通学区域と通学校を指定し、「越境入学」は許されていなかった。

87年 臨時教育審議会が義務教育段階の通学区域制度の運用の検討を要請

文部省は市町村教委に運用の検討を通知

市町村教委の取り組み進まず

96年 行政改革委員会、「学校選択」というキーワードを使い、市町村教委が弾力化へ向けての指導が必要と要請

97年 文部省、「通学区域制度の弾力的運用」の通知を都道府県教委へ

98年 中央教育審議会、文部省の通達をさらに推進

2000年4月 品川区公立小学校の通学区域弾力化開始  
(文部省の新方針を全国に先駆けて具体化)

教育改革「プラン21」

品川区は弾力化開始とともに特色ある学校づくりを目指し「プラン21」の取り組みとして出発した。

「プラン21」の目指すもの

- ・ 品川区の公立学校の質を向上させる教育改革
- ・ 学校、家庭、地域社会との連携を充実する教育を推進
- ・ 教育委員会は、学校の創意ある教育活動をサポートする施策を推進
- ・ 豊かな社会性・人間性の育成、学校経営の改善を推進

この「プラン21」の展開をうけて、確実に生徒の移動に変化が表れている 資料 。品川区では、小中学校共に学校の特色をアピールするためのパンフレットを作り、入学する生徒やその親たちはそれを参考の一つとして学校選びをする。

## (2) 教育の分権改革の限界

品川区の試みは義務教育課程においても学校を自由に選択させることで、競争原理にもとづき区内の学校全体を活性化させることが狙いである。しかしこの取り組みは、いくつかの大きな問題も内包している。

### 学校選択の問題

- ・ 最前線で働く現場の教員達の存在をほとんど無視して決定された。
- ・ 学校選択は格差を生む。
- ・ 将来的に現在の特色は特色でなくなる。

特色ある学校づくりの展開（「品川の教育改革 プラン21」をもとに作成）

習熟に応じた 指導の推進	・ 教育課程の着実な実施 ・ 基礎・基本の確実な定着
小学校の 外国語教育の推進	・ 英語活動の推進 ・ コミュニケーション能力の育成
中学校の 公開授業の充実	・ 地域社会の学習ニーズの提供 ・ 地域社会の教育力の向上
その他の 特色ある学校づくり	・ まちの人々に学ぶ授業 ・ ふれあい教育の推進
教育福祉の推進	・ ボランティア教育の充実 ・ ボランティアの育成
小中連携教育の推進	・ 異年齢集団活動の充実 ・ 他校種理解の促進
教科担任制の充実	・ 教科の専門的指導の充実 ・ 授業の改善工夫の推進

### 学校選択と分権改革の限界

- ・ 学校選択はボトムアップにはなるが新しい特色を打ち出していくパワーにかける。
- ・ 教員人事等の運営に関する分権化による成果は、結局校長や教育委員会の能力に左右される。
- ・ 分権改革は将来的には一段上の集権化となる。



#### 4. 日本版チャータースクールに関する提言

##### (1) 日本にチャータースクールは誕生するか

現段階においては以下の理由等からアメリカのようなチャータースクール誕生は困難であると考えられる。

- ・アメリカほどの社会からの強力な要請がない。チャータースクールが必要とされた最大の理由には、荒れた学区、官僚的な学区オフィスの存在により進まない教育改革という現状があった。
- ・日本ではアメリカと違い私学助成があるため、私立校が「公的な資金援助とニーズに基づいた学校経営」というチャータースクール的な側面をすでに持っている。
- ・現時点の日本において、チャータースクール設置を可能にするほどの権限移譲が行われることは考えにくい。

##### (2) チャータースクールではなくチャーター制を

2. で示したように日本の教育行政は分権化の流れの中にある。13年度の文部科学白書においては、教育改革の視点として「人間性豊かな日本人の育成」「一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する」ということが掲げられており、またそれには「新しい学校づくり」の必要性が述べられている。「新しい学校づくり」に権限の移譲は欠くことができない要素であるが、現在のような上意下達の改革ではいつか行き詰まりを向かえる。このことは3. で示した通りである。

この行き詰まりの打破に「チャーター制」が利用できる。「チャーター」を都道府県または市町村の教育委員会が発行できるようにし、NPO法人や理想の教育を实践したい人にカリキュラムの一部だけを移譲する。本格的なチャータースクールの是非というのは、「チャーター」という契約の制度が日本の社会や教育に適合していくかを見極める時間をとってからでも良いだろう。実はアメリカにおいてもチャータースクール制度というのは突発的に出現してきた制度ではない。それなりの前段階があつてのことである。マグネットスクールという学区全体から生徒を集め入学者を選抜する制度、品川区のような自由入学制度、バウチャーという教育クーポンを発行し私立への入学を助成する制度などがチャータースクールの下地となっているのだ。

《資料》

教育基本法と学校教育法

教育基本法 6 条 法律に定める学校は、**公の性質**をもつものであつて、国又は地方公共団体の外、法律に定める法人のみが、これを設置することができる

学校教育法 2 条 学校は、国、地方公共団体及び私立学校法第三条に規定する学校法人（以下学校法人と称する。）のみが、これを設置することができる。

実践研究校一覧（「文部科学省HP」をもとに作成）

都道府県等名	学 校 名
千葉県習志野市	習志野市立秋津小学校
東京都足立区	足立区立五反野小学校
三重県津市	津市立南が丘小学校
和歌山県新宮市	新宮市立光洋中学校
岡山県岡山市	岡山市立岡輝中学校、清輝小学校、岡南小学校
広島県尾道市	尾道市立土堂小学校
京都府京都市	京都市立御所南小学校

学校教育法施行令第五条

市町村の教育委員会は、当該市町村の設置する小学校または中学校が二校以上ある場合においては、前項の通知（入学期日の通知）において当該就学予定者の就学すべき小学校または中学校を指定しなければならない。

平成 12～14 年度の品川区の選択希望申請者数と入学者数の比（「品川区教育委員会学務課の資料集、学校選択について」をもとに作成）

		希望申請数	入学者数	利用割合
2000 年度	小学校	231 人	1,784 人	12.95%
01 年度		308 人	1,896 人	16.24%
02 年度		384 人	1,857 人	17.99%
00 年度	中学校	216 人	1,712 人	12.62%
01 年度		389 人	1,621 人	24.00%
02 年度		451 人	1,510 人	29.87%

<参考文献>

- 「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
- 「チャーター・スクールの胎動 - 新しい公教育を目指して - 」青木書店
- 「公教育の行政」教育開発研究所
- 「コミュニティ・スクール構想 学校を変革するために」岩波書店
- 「教育学キーワード」有斐閣
- 「教育を問う」日本経済新聞社
- 「公共を支える民 市民主権の地方自治」コモンズ
- 「学校の再生をめざして3 現代社会と学校」東京大学出版会

取材等協力

- 宇都宮大学 藤井佐知子先生
- 沖縄国際大学 佐藤学先生
- 文京学院大学 鵜浦裕先生
- 内閣官房構造改革特区推進室
- 内閣府地方分権改革推進会議事務局
- 東京都教育委員会
- 品川区教育委員会学務課
- 足立区教育委員会教育改革推進課
- NPO法人 湘南に新しい公立学校を創り出す会