

Charter Management Organizations(CMO)とチャータースクールの関係

The Relationship between Charter Management Organizations and Charter Schools

寶來敬章

Takaaki Horai

(要約)

本研究は、Charter Management Organizations (CMO) の現状と役割を概観した上で、チャータースクールと CMO の関係性について検討する。CMO とは、主に複数のチャータースクールを直接的に運営する非営利組織の総称である。本研究の成果として、CMO による効率的・自律的な学校運営がより優秀な成果や学力向上に寄与することは大いに確認できる。しかしながら、教員レベルでの認識に着目すると両者の認識のズレや運営をめぐるダブルバインドな状況が明らかになった。

(キーワード)

チャータースクール、Charter Management Organizations(CMO)、教育の民営化、

1. はじめに

アメリカにおける公教育はこれまで人種間の学力格差や低達成など多くの課題に対して、様々な教育改革が実行されてきたにも関わらず、期待されたほどの成果を上げてはいない。特に公立学校は州や学区などの公的機関主導による学校運営が、現場にとって必要な教育ニーズを把握していかなかったり、支援を提供していかなかったりなど、その非効率性が強く批判してきた。

そのような公教育の課題に対応する流れの中で、1991年にミネソタ州でチャータースクールは制度化された。2012年現在ではチャータースクールは全米（40州とワシントンD.C.）で約5700校が運営され、在籍者は200万人に達しようとしている¹。チャータースクール制度は州によって多少の違いはあるものの、およそ以下のようないくつかの共通点がある。第一に、誰にでも設立の申請が可能な公立学校であり、それを認可する機関が複数存在する。第二に、公立学校であるため非宗教系²であり、授業料の徴収と入学者選抜をしない。第三に、州や学区などの公的機関による制限や規制から自由になると同時に、チャータースクールは生徒の学業成績や設定した教育目標の達成に対して責任を負う。そして、学区や通学区域を越えた学校選択を可能にすることで既存の学校との競争を促し、公教育全体の質の向上を図る（Nathan 1996, Finn et. al 2000など）ことが期待されている。

つまり、これまでの公立学校が公的機関から非効率なまま支配されてきたことへの批判として、公的機関ではない個人や民間組織等に公立学校の設置・運営の権利が移譲され、チャーター（認可）を得れば教育目標やカリキュラム、使用する教材、人事などの面において自由が与えられるという意味において、チャータースクールとは「教育の民営化」の側面が強い（Levin, 2001）。そして税金で設置・運営される公立学校でありながら自由な教育実践が保障されているということから、チャータースクールは「公立と私立の混合（public-private hybrid）」と称されている。

近年のチャータースクールをめぐる大きな潮流の一つに「公-私の連携（public-private partnership）³」がある(Weil,2009,pp.292-298)。これは、学校が必要とする各種資源の獲得に関して、財政難に陥っている公的機関に頼るより、企業や財団の寄付や支援（私的資源）に依存する傾向が強いことから、公立学校と民間組織の関係性が公立学校教育において重要な役割を担っていることを示している。特にチャータースクールが自由な学校運営を保障されていることにより、必要とする私的資源の獲得について自由にアクセスできるということから、民間組織の果たす役割は大きい。そして、チャータースクールをめぐる「公-私の連携」の大きな特徴として Charter Management Organization(以下 CMO と表記)の役割が注目されている⁴。CMO とは非営利組織であり、その特徴として①運営する複数のチャータースクールに対して共通のミッションまたは教育上のデザインを設定している、②運営する複数のチャータースクールに対して重要な管理サポートや支援が継続的に提供可能なホームオフィスまたは運営チームがある、③少なくとも 3 校以上のチャータースクールの運営をしており、増設の計画を有している、等が挙げられている (Farrell et. al,2009)。

これまでも部分的な連携はチャータースクールだけでなく既存の公立学校でも存在した。スクールバスや給食の提供などといった委託事業という形での連携などがそうである。しかし CMO の連携はこれまでの連携とは大きく異なっている。上述した特徴にあるように、CMO がチャータースクール設置の申請をして、直接的に運営しているということである。つまり、州や学区などの公的機関が公費を投入して公立学校を運営することが一般的な公立学校の運営である一方で、CMO の場合は非営利組織が公費を獲得して公立学校であるチャータースクールを運営するという構造になっているということである。このような公的機関以外の組織が全面的に公立学校運営の権利を有していることは極めて珍しい実践であり、CMO 運営によるチャータースクールの成果については概ね肯定的な評価が多い (Lake et al, 2012)。

そもそも、チャータースクールの成果については自律的な学校運営による教育の効率化や教育・学習環境の改善、児童生徒の学力向上など成果に着目した研究は蓄積がある。これまでの研究は、主に各州や国が実施するテストの成績に着目し、経年変化や他校との比較を通して成果の是非を議論するものが多い (Hoxby, 2004, Bifulco et al.,2006 など)。これらの研究は、チャータースクールの成果を肯定的に評価するものも、否定的に評価するものもあり、「混在 (mixed)」しているのが現状である。

また、チャータースクールの競争の効果を扱った研究として Holmes(2003)や Sass(2004)がある。これは、一定範囲の中にチャータースクールがどれだけ運営されているかという「市場浸透率（market penetration）」に着目し、近隣の非チャータースクールの成績の変動を検討することで、チャータースクールの競争の程度を検討している。事後評価を強調する現代の新自由主義的教育改革の中で、アウトプットであるテスト結果から民営化の効果を議論することは学術的に意義がある。しかしながら、「公-私の連携」という教育の民営化が機能しているかどうかを議論する上で、チャータースクールと CMO の関係性を議論の俎上に載せる必要があると考えられる。「教育の民営化」の大きな特徴とは公的機関ではない民間活力を学校現場へ導入することで他の公立学校とは異なる教育実践や革新的な教育サービスを提供したり、多くの保護者や子どもの選択を促したりすることが政策意図として主張されている以上、

数値化された成果への着目だけではない観点が必要である。

そこで本稿では、CMO とチャータースクールの関係性がどのようなメカニズムになっているのか、CMO職員とチャータースクール関係者へのインタビューで収集したデータから検討することとする。このような作業を通じて、「教育の民営化」として特徴づけられる「公-私の連携」を「公-私の関係性」という観点から考察する。まず、第 2 節では調査の概要と本稿で検討する調査対象（CMO とチャータースクール）の概要を述べる。第 3 節で CMO の現状として歴史的な広がりについて概観した上で、インタビューデータを手がかりに CMO がチャータースクール運営においてどのような役割を担っているのか、それぞれの語りから検討する。最後に第 4 節として成果に至る経緯や日々の学校運営や教育実践に関する CMO とチャータースクールそれぞれの認識の違いを明らかにした上で両者の関係性について検討する。

2. 調査概要

2-1. 調査期間・調査対象

調査期間は 2010 年 10 月から 12 月の 2 ヶ月間、カリフォルニア州ロサンゼルスとサンフランシスコでフィールドワークを実施した。調査対象をカリフォルニア州と設定したのは、本州は 1992 年にチャータースクール法を制定し、チャータースクール実践については全米でも長い歴史を有していること、そしてその制度の中でもチャータースクールの設置・運営に対して比較的寛容な法律であることから多様なチャータースクール実践の経験を積んでいると想えたからである。特にロサンゼルスはチャータースクールの数が多いこととサンフランシスコは CMO のホームオフィスがあることが調査対象・地域の設定理由である。以下の表 1 と表 2 は調査時点での CMO とチャータースクールの概要である。また、それぞれの表中に本稿で検討するインタビュー対象者⁵についても表記しており、各プロフィールの内容は全て調査時点のものである。なお、CMO “A” が A チャータースクールを運営しており、CMO “B” が B チャータースクールを運営している。

表 1において項目「学年」の K-12 は Kindergarten から第 12 学年(日本での幼稚園年長から高校 3 年生まで)の全ての学年を範囲とするチャータースクールを運営していることを示している。表 2 の「学年」の項目をみると A チャータースクールは第 5 学年から第 8 学年(日本での中学校段階)、B チャータースクールは全ての学年を対象としているということが分かる。また、表 2 の API(Academic Performance Index)の数値は、州内全ての公立学校には受験が義務付けられている統一テストの結果である。200 点から 1000 点までの範囲で評価され、州では 800 点以上を達成するように各学校には通達しており、点数によって公的機関からの支援等の傾斜配分のための一つの基準となっている。そして、2 校とも社会・経済的困難にある地域で運営されている学校でありながら、成果をみると州が設定する基準を満たしていることがわかる。

表1 CMO プロフィール

CMO “A”	CMO “B”
<p>設立年：1994 年 運営学校数：13 学年：K-12 ミッション：公教育間のネットワークの構築を促進することで、教育的に不利な状況にあった子どもが、大学でも適応できるような知識、技術、個性、習慣を身につけることができるよう支援すること</p> <p>インタビュー対象者： ①学校運営課 主任、女性 (46) ②学校運営課 職員、女性 (35)</p>	<p>設立年：1994 年 運営学校数：82 学年：K-12 ミッション：年間 2000 人以上の大学卒業者を輩出すること。そして地域に戻りリーダーになれるような人材を育成すること。</p> <p>インタビュー対象者： ③支部長、男性 (57) ④カリキュラム開発課 主任、女性 (44) ⑤学校支援課 職員、女性 (40)</p>

表2 チャータースクールプロフィール

A チャータースクール（ロサンゼルス）	B チャータースクール(サンフランシスコ)
<p>設立年：2003 年 学年：5-8 生徒数：181 人 公表されている成果（2012 年度時点）： API-821 (834) 学校の特徴：約 6 割の生徒が黒人、3 割がヒスパニック。 地域の特徴：雇用状況が極端に悪く、多くの労働者が日雇いなどといった非正規雇用であり、失業率も高い地域。 教育目標：競争社会で必要な知識・技能の習得と、より高いレベルへの大学進学を実現すること</p> <p>インタビュー対象者： ⑥校長、女性 (56) ⑦第 7 学年社会科教員、男性 (41) ⑧第 8 学年英語教員、女性 (48)</p>	<p>設立年：1999 年 学年：K-12 生徒数：1007 人 公表されている成果(2012 年度時点)： API-865 (906) 学校の特徴：4 割の生徒が黒人、6 割がヒスパニック。ほぼ全ての生徒が減額・無償ランチ対象者。 地域の特徴：経済的に厳しい家庭が多い地域であり、地域全体として高校ドロップアウトの割合が 4 割近い。治安も悪化しており犯罪率も高いことで有名な地域。 教育目標：当該地域の大学進学率の向上とそのためには必要な知識・スキルの習得をすること。</p> <p>インタビュー対象者： ⑨校長、女性 (49) ⑩第 3 学年算数教員、女性 (31) ⑪第 5 学年科学教員、男性 (36)</p>

2-2. 調査方法と倫理的配慮

調査方法は、全て事前連絡の際に質問項目を伝えた上で訪問・インタビュー実施の許可を得た対象者のみ実施し、インタビュー実施前に調査対象者から論文等での執筆について事前説明と承認を得た。インタビューは対象者それぞれ 30 分から 90 分程度であり、半構造化形式のインタビューである。記述に際しては、個人だけでなく、調査対象の CMO やチャータースクールが特定されないように実名を伏せて記述した。

3. CMOの現在と役割

3-1 CMO の現在

上述のように、CMO によるチャータースクール実践に社会的な期待が寄せられていることが大きな特徴である。Mathematica Policy Research と Center on reinventing public education によると、2012 年

現在では130のCMOが存在し、運営するチャータースクールの数は全米のチャータースクールのおよそ16%となっている。また、CMOが運営するチャータースクールの80%が、カリフォルニア州、テキサス州、アリゾナ州、オハイオ州に集中していることも大きな特徴といえる⁶。これらの州は、チャータースクールの自律的な取り組みを推進している州でもある。そして、ほとんどのCMO運営によるチャータースクールが5年程度の歴史しか有しておらず、CMOによるチャータースクール運営が比較的新たな取り組みであることが窺える。

しかしながら、CMO運営のチャータースクールが増加しているということは必ずしもCMO自体が増加していることを意味しているわけではない。これまで実践の経験のあるCMOが新たなチャータースクールを増設しているということのほうが多い⁷。

3-2 CMOの役割

それでは、CMOが具体的にどのようにしてチャータースクール運営を行っているのか。下の図で示す。

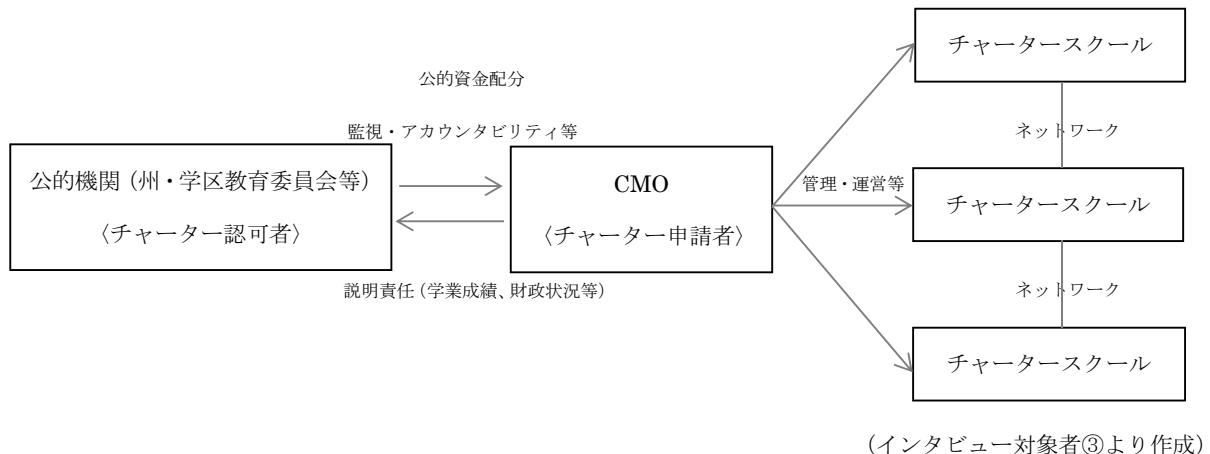


図1 公的機関、CMO、チャータースクールの関係

図1で示すように、一般的な公立学校の設置・運営に関わっていた州や学区と学校との間に挟まる形でCMOは機能している。CMOがチャータースクールの設置を申請し、運営の認可を得ると、図1のような関係が構築される。公的機関からCMOへ生徒一人当たりの公的資金配分がありCMOはそれを各チャータースクールに配分する。チャータースクールは獲得した資金などを活用して日々の教育実践を行うことになる。チャータースクールは毎年の州統一テストを受験しその結果をCMOに報告し、CMOがその結果を取りまとめた上でチャーター認可者である公的機関に財務状況と一緒に報告する。また、CMOはチャータースクール同士のネットワークを構築・維持するために定期的に会議等の機会を設け、情報交換のための機会を設定する必要がある。

以下の発言はCMOとチャータースクール関係者が語る連携についての発言である。

⁶CMOはチャータースクール運営の専門機関として、それぞれの役割は明確化しています。チャータース

クールに対してもカリキュラムについてはカリキュラム担当者、人事については人事担当者が独立して対応することになっています。特に学校が必要とする支援や資源については CMO 内で迅速に対応できていると思います。」

(インタビュー対象者① 2010 年 10 月 13 日)

「CMO の対応について？早いと思います。この学校に着任する前は伝統的な公立学校にて、その時は書類の作成にかなり時間を費やしましたからね。幸い同系列のチャータースクールが車で 1, 2 時間程度の地域に 2 校あるので、CMO が企画する教員研修などの機会も多いですよ。」

(インタビュー対象者⑥ 2010 年 10 月 18 日)

これらの発言から、CMO は自身の役割分担を明確にした上でチャータースクール運営をしている様子が窺える。また、チャータースクール側からも、特にインタビュー対象者⑥が語る過去の勤務地との対照は公的機関主導による学校運営の非効率性を如実に述べていると考えられる。これが CMO の大きな特報であろう。また、表 2 の API のスコアをみても事後評価の点で成果を挙げていることが分かる。同様に CMO “B” 及び B チャータースクールの関係者も以下のように語っている。

「社会的、経済的に恵まれない、いわゆる「危機的状況にいる(at risk)」生徒が多いので、キャリア教育や地元出身の先輩を招いた特別授業などを行っています。また、10 代の妊娠も多いので性教育は通年を通してカリキュラムに組み込むよう要望がありました。」

(インタビュー対象者④ 2010 年 11 月 7 日)

「一般的な公立学校は劣悪な環境のため、学習の機会すら十分に提供できないような状況です。…[中略]…確かにカリフォルニア州のチャータースクール法は個人でも学校の設立の申請をすることは可能ですが、この地域に k-12 の学年を対象として大学進学まで達成することを目的としたチャータースクールを設立することは、個人の努力だけでは不可能ではないでしょうか。」

(インタビュー対象者⑩ 2010 年 11 月 22 日)

インタビュー対象者④が述べているように、CMO は確かに現場のニーズに対して応えているように見える。ロールモデルを提示することによる学生のモチベーションを高めることや、性教育については日本で中学 2, 3 年生に該当する第 8 学年の学生が避妊やエイズについて全く知らなかった現状から要望が挙がった項目である。ただ、もちろん CMO がチャータースクールの全ての要望に応えているわけではない。過去には法律関係者を招いた特別授業の要請があったが、金銭的な折り合いがつかなかったことで実施が見送られた経緯もある。また、インタビュー対象者⑩が語っていることは示唆に富んでいる。チャータースクールは制度上では誰にでも設置申請・運営が可能となっているが、確かに個人が社会的・経済的困難にある地域にチャータースクールを設置・運営しようとするることは、決してたやすい

ことではない。同時に営利企業の参入（私立学校）も見込めない。そこで CMO 自身が持つネットワークを活用し、適切な学習環境を提供できるチャータースクールを設置・運営することで、当該地域に住む児童生徒が質の良い教育を無償で受けることができるようになることは大きな改革といえる。B チャータースクールの成果は当該地域において突出して優れている。高い割合で大学進学率を維持しているだけでなく、大学ランクの上位に入るような大学へ卒業生を毎年輩出している。

限定的な語りであるものの、CMO とチャータースクールは互いに互恵的な関係が構築されている可能性は高い。両者の発言からだけではなく、事後評価としての成果をみても CMO、チャータースクール、生徒・保護者の満足度は極めて高いことが容易に推測できるし、実際にその通りである。公的機関による非効率性が排除された上ででの学校運営・教育実践として捉えることができるのではないだろうか。

4. CMOとチャータースクールの齟齬

前節では、CMO とチャータースクールの関係が比較的良好な状況と達成度に着目した場合確かに成果を挙げている学校であることが確認された。本節では日々の学校・教員の要望が拒否された経緯についての語りから、その背景と両者の関係性について検討する。

まず、インタビュー対象者⑧は以下のように話している。

「自分は英語（reading/writing）を教えています。その際に基本的に使用するテキストは1冊です。しかしもちろん、それだけでは不十分ですので違う出版社のテキストや参考書も利用しながら授業を進めています…
〈中略〉…しかし、CMO へ “協力” する出版社がありますので、そのテキストを使うよう指定されてしま
います。個人的には良いテキストだと思いますし、テキストそのものに不満があるわけではないのですが……」

（インタビュー対象者⑧ 2010 年 11 月 26 日）

この発言の中の “協力” とは資金提供または寄附を指すものと思われる。つまり、CMO が協力をえることによって、該当する出版社の教科書を使用するように指定されているということになる。また、インタビュー対象者⑨は以下のように話す。

「本校に通う生徒の親の学歴は相対的に低いです。いわゆるブルーカラーといえます。また、保護者の多くが移民ですので英語が第一言語ではありません。学校としては、保護者支援という形で保護者対象の英語学習プログラムを企画し、保護者の意見も考慮した上で提案したのですが、経済的な理由により実現が出来ませんでした。」

（インタビュー対象者⑨ 2010 年 12 月 4 日）

これは、社会的・経済的困難にある地域ではおよそ共通する課題であると考えられる。特にヒスパニックの学生が多い地域では、英語よりもスペイン語の方が主に使用される。しかし、子どもは学校で英語を通して学習することになるので、容易に親の英語力を越えてしまう。そのような状況では家庭での学習に問題が生じてしまうという懸念から保護者対象の英語学習プログラムは立案されたという経緯があ

る。先述したように、全ての要望に CMO が応える必要があるわけではなく、そもそもそれは不可能である。だが、学校での学習の促進のために家庭にも協力してもらう、そしてそれについては保護者も了解を得ているという段階であるにも関わらず実現できないということになっている。その理由が経済的な理由によることが大きく、日々教育実践に関わる教育実践が、CMO の意向や意思決定に大きく左右されるという点においては、チャータースクールの自律性が必ずしも発揮されることが無いという可能性を孕んでいる。

4.まとめと今後の課題

本稿では、チャータースクールをめぐる近年の一つの流れである CMO と CMO が運営するチャータースクールに着目し、両者のインタビューデータから学校運営や授業実践についての認識を検討し、その関係性について述べた。インタビューデータからは、CMO もチャータースクールも互いの連携について大きな問題は無いようと思われる。事後評価としての州統一試験の結果からも、本稿で検討したチャータースクールは確かに成果を挙げているチャータースクールである。同時に、CMO ならではの専門性やネットワークを駆使しながら、社会経済的に危機的な状況にある地域に設置・運営している点においても CMO として果たす役割は極めて大きいと思われる。

一方で、実際の授業の場面に目を向けてみると、設置・運営者としての CMO の意向によって、チャータースクールが支配されている構造があるという可能性も散見できる。授業で使用するテキストの選択や、保護者支援というチャータースクールならではの実践が必ずしも実現していない。これまで、一般的な公立学校運営について、公的機関による公的機関の支配構造が非効率性を生起させていると批判されてきた。その改善策としてチャータースクールは、児童生徒や保護者のニーズに迅速に対応することができることを大きな特徴として、学校運営や授業実践について自由が保障され、独自な取り組みが期待されている。しかしながら、成果ではなく、語りから両者の関係性を検討すると、CMO という民間組織によるチャータースクール支配という構造があるということも大いに考えられる。

【追記】

本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金による研究助成（平成 25 年度研究活動スタート支援、課題番号 24830123）を受けて行った研究成果の一部である。

【註】

- 1 教育改革センター（The Center for Education Reform）ホームページより。
URL: <http://www.edreform.com/2011/12/national-charter-school-enrollment-statistics-2011-12/>
アクセス日：2013 年 11 月 15 日。
- 2 ただし、近年では宗教系のチャータースクールの設立も認可されることがある。詳細は Bailey et. al.(2009)を参照。
- 3 「公-私の連携」という学校と私企業や財団などのつながりそのものについては、グローバリゼー

ションの広がりの中で世界中において実践されている。詳細は Robertson L. Susan et.al. (2012)にある。

- 4 類似する組織として Education Management Organization(s) (EMOs)というものがある。これは for-profit も non-profit も含む組織として考えられており連携の実態としては CMO と重複することもある。チャータースクールと EMO(s)の連携については拙稿 (2010) で検討している。
- 5 インタビュー対象者については通し番号で表記した。これは、本稿の中でインタビューデータを使用する場合は「インタビュー対象者②、インタビュー対象者⑦」といった記述をするためである。
- 6 National Charter School Resource Center ホームページより。
URL: <http://www.charterschoolcenter.org/>. アクセス日：2013年11月10日
- 7 詳細なデータは Lake et al.(2010)に掲載されている。

【引用・参考文献】

- Bailey, Marcia J. Harr, and Cooper, Bruce S. 2009, "The Introduction of Religious Charter Schools: A Cultural Movement in the Private School Sector" , *Journal of Research on Christian Education*, Vol.18. pp.272–289.
- Bifulco, Robert and Ladd, Helen F., 2006, "The Impact of charter schools on student achievement: Evidence from North Carolina" , *Education Finance and Policy*, Vol.1, No.1, 00.50–90.
- Farrell,Caitlin, Nayfack, Michelle, Smith, Joanna, Wohletetter, Priscilla, Wong, Annette, 2009, *Scaling Up Charter Management Organizations: Eight Key Lessons for Success*, National Resource Center on Charter School Finance & Governance.(URL: www.CharterResource.org)
- Finn, Chester, Bruno V. Manno and Gregg Vanourek, 2000, *Charter Schools in Action: Renewing Public Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Holmes, George M., DeSimone, Jeff, Rubb, Nicholas G. 2003, *Does School Choice Increase School Quality?* NBER, Working Paper, No. 9683, Cambridge: National Bureau School Research.
- 宝来敬章、2010、「外部組織 EMOS の役割とチャータースクールの戦略-私的資源に着目して」、『アメリカ教育学会紀要』第 21 号、pp.43–54.
- Hoxby C.M. 2004, A straightforward comparison of charter schools and regular public schools in the United States (Working Paper)
- Lake, Robin, Dusseault, Brianna, Melissa Bowen, Demeritt, Allison, Hill, Paul, 2010, *The National Study of Charter Management Organization (CMO) Effectiveness: Report on Interim Findings*, Mathematica Policy Research, Inc. and Center on Reinventing Public Education.
- Lake, Robin, Bowen, Melissa, Demeritt, Allison, McCullough, Moria, Haimson, Joshua, Gill, Brian, 2012, *Learning from Charter School Management Organizations: Strategies for Student Behavior and Teacher Coaching*, Mathematica Policy Research, Inc. and Center on Reinventing Public Education.
- Levin, Henry M. 2001, Privatizing Education: Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity and Social

Cohesion? Boulder: CO, Westview Press.

- Nathan J. 1996, *Charter Schools: Creating hope and opportunity for American education*. San Francisco: CA, Jossey-Bass
- Robertson, L. Susan, Mundy Karen, Verger Antoni, Menasy Francine, 2012, *Public Private Partnership in Education –New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*. Cheltenham: Glos, Edward Elgar
- Sass, Tim R., 2004, *The State of Charter Schools*, Washington D.C.: Office of Educational Research and Improvement.
- Weil, Danny, 2009, *Charter School Movement: History, Politics, policies, Economic, and Effectiveness*, Amenia: NY, Grey House Publishing.