

依存型チャータースクールと独立型チャータースクールの実践

Practice of Dependent Charter Schools and Independent Charter Schools

寶 來 敬 章

Takaaki Horai

(要約)

本稿は、アメリカカリフォルニア州で設置・運営されている依存型チャータースクール及び独立型チャータースクールの現状や具体的な教育実践を検討することで、それぞれが抱える課題を明らかにすることを目的としている。データの分析を通して、依存型・独立型チャータースクールの両者ともに、政策意図に沿うように、教育達成は高く、それを実現するための高い独自性を有していることが明らかになった。そして、依存型・独立型という学校運営や学区（または外部組織）との関係の中で、チャータースクールそれぞれのねらいや具体的な実践を実現するプロセスが大きく異なるということが示された。

(キーワード)

依存型・独立型チャータースクール、学校運営、自律性、効率性

1. はじめに

1991年にミネソタ州でチャータースクール法が成立して以来、25年以上が経過した。これまでの公立学校とは異なる新しい公立学校として設置・運営されながらも州や学区の統制から自由になることで、児童生徒の高い学業成績や教育目標を達成することや、独自性・革新性の高い教育プログラムの実施など、私立学校に近いような特徴を有している点が大きな特徴である。そして、このチャータースクール制度は国内で多くの支持を獲得しながら、拡大・発展を遂げてきた。2015年度現在では、全米で約300万人の児童生徒が約7000校に在籍している。全米で最大の在籍者数、学校数はカリフォルニア州で、それぞれ1234校で約58万人である¹。

チャータースクールはこれまでの公立学校とは異なり、設定する教育目標やカリキュラム、予算の使途など学校の裁量に任されているところに大きな特徴がある²。バイリンガル教育を重要視するチャータースクール、芸術系科目を多く配置するチャータースクール、オンラインでの授業（non-classroom based）を主とするチャータースクール、規律を重んじるチャータースクール、高い学業達成（卓越性）を追求するチャータースクールなど、チャータースクールといっても非常にその内実は多種多様なものである³。

チャータースクールの成果に関しては、主に州が実施する統一テストなどの数値化されたデータから検討される研究は数多く蓄積されている。その中でも、児童生徒の学力向上など成果を検討したこれまでの研究は、主に各州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⁴。多くの研究が多様な指標を活用することで、期待されているような成果を達

成していると結論づけるものも、期待されているほど機能していないと指摘するものもあり、一般化して論じることができないのが現状である。

ただ、先述したようにチャータースクールはそれ自体が運営も教育活動も多様な教育実践であり、設置形態から運営の方法まで大きく異なっている。そして、州や学区から自由になることを大きな特徴としているチャータースクールであるが、それら公的機関との関係の違いによって、「依存型チャータースクール(dependent charter schools)」と「独立型チャータースクール(independent charter schools)」に分類される。独立型チャータースクールは、文字通り学校運営や意思決定に関する多くの権限をチャータースクール自身やチャータースクールを設置・運営する組織⁵が保持しており、自由度は高い。一方、依存型チャータースクールはこれまで通り州や学区の統制を受けながらも、特定のカリキュラムや授業、教員採用などの点においてのみ自由であるという違いがある⁶。

チャータースクールが一般的な公立学校と比べて「自律性を有している」ことや「独自の教育実践が可能である」ということは、確かに大きな特徴であるが、「どの程度自律性を有しているのか」、「どの程度独自の教育実践が可能なのか」という点に関しては、これまでほとんど着目されてこなかった。そこで本稿では、筆者がカリフォルニア州でのフィールドワークで収集したデータから、依存型・独立型チャータースクールそれぞれの実践を検討することを目的としている。

2. 依存型・独立型チャータースクールとは

そもそもチャータースクールとはどのような学校なのか。チャータースクールは公立学校であるが故に授業料を徴収せず、入学のための選抜もない。そして、州によって多少の違いはあるものの、基本的に誰でも設置・運営が可能な公立学校である。つまり、個人であろうが企業や財団であろうが州や学区などの認可者(authorizer)から認可(charter)を受けることができれば、公的資金を獲得した上でチャータースクールを設置・運営することが可能となる。さらに、州や学区からの統制から逃れる自律的な学校運営が可能となることと引き換えに、成果や学業達成に対して責任を追うことが要求される⁷。これまでの公立学校への不満が多かった保護者や現職教員が、自分たちが理想とする教育の実現や児童生徒のために効率的な教育実践を可能とするために誕生した、新しい公立学校教育の形であると言える。

ただ、チャーターの認可者が州や学区などの公的機関である以上、その認可者の役割がなくなるといったことはない。認可者は必要な公的資金や補助金や各種の支援をチャータースクールに配分・提供した上で、統一試験等の成績や財政状況等を管理し、学校を評価する。チャーター認可者は主たる学校評価者としてチャータースクールが提供する教育サービスの質を担保する役割を担う⁸。

(1) 依存型チャータースクール

上記のようなチャータースクール全てが、学校運営や日々の教育・授業実践の多くの面で高い自律性を有することは制度上可能である。しかしながら、依存型チャータースクールはチャータースクールの中でも自由度は低い。公的機関関係者がチャータースクールの設置の申請をしたり、学校の評議委員の多くを学区の教育委員が務めたりするなど、公的機関が主導して運営するこれまでの公立学校と類似する側面が多い。具体的な教育実践も学区が規定する内容に沿うことが多く、チャータースクールの特徴

である「自律性」という点においては、それほど高くない可能性がある。ただし、学区などの公的機関との関係性が強いという意味においては、大きなメリットもある。それが財政的な側面である。

依存型チャータースクールは、財政的な側面でも公的機関に統制されている。つまり、人件費や物品の購入、施設維持やスクールバスにかかる経費等、必要経費の多くを学区が直接負担する。つまり、チャータースクール独自で多くの事柄に関して公的資金の使い道を自由に決めることができないという点においては自由度が低いといえる。しかしそれは、学校に配分される公的資金の使い道の多くが決められているものの、そもそも学校で賄う必要がないことも意味している。それに加えて、学校独自の資金調達(fund-raising)をすることができれば、「公的資金で賄ってもらう項目」と「外部から獲得した資金で自由に活用する項目」を明確に使い分けることができる。

(2)独立型チャータースクール

独立型チャータースクールは、一般的にイメージされている「自律性が高い」チャータースクールと考えられる。設立に関わる人も教員集団や保護者、有志の集団であったり、EMOs や CMOs などの組織であったりすることが多い⁹。このタイプのチャータースクールは配分される資金の多くを学校（または CMOs などのチャーター申請・運営者）の裁量で決めることができることが特徴で、自分たちが必要とするものは自分たちで配分を決め、購入することができる。そのような教育実践が可能であることがチャータースクールの大きな特徴であり、コストカットや高い効率性や効果的な教育実践を実現することが期待されており、EMOs や CMOs によるチャータースクールの設置・運営は劇的に増加した¹⁰。学校設置の場所から教育目標の設定、カリキュラム編成、人事、必要な教育サービスの創出と実施まで、学校やチャーター申請者の裁量で決めることができ、一般的な公立学校と大きく異なる教育実践の提供が実現できる可能性が高い。

ただ、事務的な作業や書類の作成、煩雑な業務なども自分たちでやることが求められ、結果的に外部に委託することや、それによる人件費がかさむこと、教材研究や児童生徒への教育的指導に費やす時間が割かれてしまうという点もある。

以上のように、依存型チャータースクールも独立型チャータースクールもメリットとデメリットをそれぞれに内包しており、制度で期待されているような自律的な取り組みの程度や多様で革新的な教育実践の実現に至るプロセスは大きく異なる。

3. 調査及び調査対象データの概要

本項で検討するデータは、筆者がカリフォルニア州ロサンゼルスとサンフランシスコで実施したフィールドワークで収集したものであり、調査期間は2011年2月である。調査対象をカリフォルニア州と設定した理由は、アメリカの全州の中でチャータースクールの数及び在籍者数が多いだけでなく、1992年にチャータースクール法を制定しており、チャータースクール実践に肯定的な州であると同時に、長い歴史の中で多様なチャータースクール実践の蓄積が期待できたからである。その中でもロサンゼルス学区は州内でもっとも多くチャータースクールが運営されていること、サンフランシスコはチャータースクールを統括する事務所(home office)が集中していることが主な設定理由である。

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。倫理的配慮に際しては、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。下の表1が調査時点での各チャータースクール及びインタビュー対象者の概要である。

表1 対象校、対象者概要

| | チャータースクールA | チャータースクールB |
|----------------------------|---|---|
| 設立年 | 1997年 | 2002年 |
| 教育目標 | ①より高い学業達成 ②多彩なカリキュラムによる多様な学習経験の提供 | ①基礎学力の徹底 ②よりよいキャリア達成 |
| 対象学年・在籍者数 | K-5・423人 | K-9・1338人 |
| 依存型・独立型 | 依存型 | 独立型 |
| Academic Performance Index | 904 | 845 |
| 地域・児童生徒の特徴 | 閑静な住宅街にあり、地域住民の生活水準は高い。近隣には私立学校や高等教育機関も多くあり、成績優秀校 (distinguished school) として州から表彰を受けている。在籍者は8割が白人、2割がアジアという構成である。 | 地域としては経済的困難を抱える世帯が多く、治安も悪い。高校を卒業する生徒の数も少ない。在籍者の人種は6割がアフリカン・アメリカンで4割がヒスパニックという構成である。 |
| インタビュー対象者 ¹⁾ | ①校長 ②第5学年教諭 ③第4学年教諭 | ④校長 ⑤第3学年教諭 ⑥第8学年教諭 (担当：英語) |

調査時のインタビューより筆者作成

調査対象校で共通することは、成果を挙げているということだといえる。Academic Performance Index(API)とは、州が実施する統一テストのことであり、公立学校の児童生徒は受験しなければならない。200点から1000点までのスケールで評価され、州は800点以上の獲得を目指すよう要求している。そのような点では、2校ともスコアは州が要求する基準を満たしているといえる。チャータースクールAは立地条件も良く、保護者の協力も多く、円滑に学校運営がなされている。チャータースクールAは1996年度までは一般的な公立学校であったものが、1997年度からチャータースクールに運営形態を変えた、移行型 (conversion) のチャータースクールである。一方チャータースクールBは地域としては不安定な雇用、高いドロップアウト率、高い青少年の犯罪率など、子どもをめぐる環境は厳しいものがある。近隣の公立小学校・中学校も荒れている学校が多く、教育達成も低い傾向にあった。そのような地域に、あるCMOsがチャータースクールを新しく創設した、新設型 (start-up) のチャータースクールである。チャータースクールBの設定する教育目標の「より良いキャリア達成」とは、そのような地域や子どもの状況を鑑みてのことであり、基礎基本を徹底することで高校や大学への進学の実現させようというねらいがある。

4. 依存型・独立型の違いによるチャータースクールのねらい

依存型チャータースクールは、州や学区との関係がそれまでの公立学校のそれと構造的に大きくは違わない。州や学区（主に学区）の主導するように学校運営がなされ、日々の教育実践が展開される。チャータースクール A が一般的な公立学校からチャータースクールへ運営形態を変更したのは、より高い自律性を得るためであるということでは確かであるが、「学校運営に関わる多くのことについて自律的な取り組みがしたい」というほどのものではなかった。それまでも学校運営は危機的な状況に陥ることはなく、児童生徒の学業達成も高い公立学校であったが、最もチャータースクールへの移行を後押ししたのは、当時の保護者達であった。その経緯について、チャータースクール A の校長先生は以下のように述べている。なお、インタビューデータ中の下線は、筆者による強調である。

「ミネソタ州でチャータースクールが誕生してすぐに、カリフォルニア州でも法律が整備されました。多様な教育サービスが自分たちの思うように提供できることや公立学校の抱える問題を改善できる、いわば万能薬（panacea）であるかのような感覚が主流だったような気がします。…中略…チャータースクールに変更するのはどうか、という意見が PTA の会議で出て、教職員、学区教育委員会、保護者と何度も議論を重ねる中で、チャータースクールへの移行を決めました。」（インタビュー対象者①）

「もちろん、学校運営に関して自分たちで自由に決めたり実践したりすることは魅力的ではありますが、しかし、何かを決めることに時間や労力を費やすことで、教育という本質的な部分が不十分になってしまっているのではないか、という懸念もありました。確かに、チャータースクールが誕生して発展していく中で、教育産業も多様化してきたように思います。」（インタビュー対象者①）

これらの発言にあるように、チャータースクール A は一般的な公立学校からチャータースクールへの移行について、それほど積極的ではなかったといえる。どちらかという公立学校としては小規模な学校で、財政的にも教育実践的にも特に問題を抱えている学校ではなかったが、保護者の意向なども踏まえてチャータースクールへと運営形態を変更した。ただ、チャータースクール A は学区や保護者との協議の中で、「依存型」を選択した。

「学区との協議の中で依存型という選択肢を知りました。依存型や独立型という違いがあることも知らなかったし、依存型のチャータースクール自体、そもそものチャータースクール構想とは矛盾するような気もしましたし、しかし、それは学校運営の一部の分野や側面のみ自分たちの自由にできるということなのだと考えるようになりました。…中略…金額が大きいものに関しては学校が直接購入することにはあまりありません。」（インタビュー対象者①）

「保護者とも一緒に考える中で、自由な実践をするために企業が売る教育サービスを購入することが本当に子どもの利益になるのか、本校の教育としてそれでよいのか、子どもや保護者がそれを望むの

か、という点で、保護者の中で意見が分かれたことを記憶しています。」(インタビュー対象者③)

「幸い、保護者は経済的な余裕がある世帯が多く、学校への協力も積極的に行ってくれます。そこで、自律的な取り組みができる権利を得た上でどこかの教育サービスを購入するといった選択ではなく、自律的な取り組みができる範囲が狭まっても、保護者集団との関係をより強くするような方向でチャータースクールを運営するという選択(=依存型)をしました。…中略…具体的には保護者による資金調達と特定の分野への集中的な投資です。」(インタビュー対象者①)

チャータースクールへの移行を考慮する中で、「依存型」と「独立型」というものを知った上で、どちらがこの学校にふさわしいのかという選択を迫られた。そして学校の教職員や保護者の文脈で「依存型」を選択したということである。パソコンなどの高額な物品は学区に申請した上で、決められた予算の中で購入される。また、保護者による資金調達とは、保護者会活動の一環でバザーなどの実施、そして各世帯からの寄付が多くを占めている。寄付する金額は各世帯の自由であり、「寄付しない」という選択肢もあるが、「金額にばらつきがあるものの、多かれ少なかれほぼすべての世帯から寄付はある」(インタビュー対象者①)。それらの金額を合わせると毎年1000万円近くになる。また、特定の分野への集中的な投資とは、「科学系科目の充実」である。

チャータースクールAは、高学年(第4学年と第5学年)で理系科目のみ能力別学級編成をした授業を実施している。理系の専門家を外部から招聘することや通常の授業においても追加の教員を雇用して、中学校や高等学校レベルの授業をすることが可能となっている。この外部講師も保護者会が中心となって採用されており、寄付金などはこの外部講師の人件費に使われている。

このようにして、学校運営全般については学区主導によるものが多いものの、部分的な実践では自律的な取り組みが可能となっていることが推測できる。公的機関から配分される公的資金で日々の教育実践は提供されるものの、公的機関以外との組織と連携することをせずに、学校が強調したい特定の分野について、保護者も含めた学校関係者で実施ができるようなシステムが構築されている。

一方、独立型チャータースクールは、学校運営に関して依存型チャータースクールよりも多くの自律性を有している。チャータースクールBの場合、州や学区などの公的機関から公的資金を獲得するのはチャーター申請者であるCMOsである。もちろんCMOsとチャータースクールが協議しながら資金の用途については決めることができる。どのような分野にどの程度の金額を費やすのか、どのようなプログラムに予算をつけるのか、どのような物品を購入する必要があるのかということや、どのような分野のコストを削減するのかなどについても、およそ自由に決めることができる。

「予算の使い道に関しては、自分たち(=CMOsとチャータースクールの教職員)で厳格に決めます。より効果的な教育を実施することや資金の使い方に対して、教員に考えるよう指導することも多いです、教員もそれに応えようと取り組んでいると思います。」(インタビュー対象者④)

「私は以前、一般的な公立学校で教諭をしていました。その時は、自分たちが必要だと思う分野の予算が少ないことや、逆にそれほど予算をかけなくても思うようなこともありました。…《中略》…今は自分たちが必要だと思うことを協議したり、その必要性を主張したりすることで実現することも増えました。」(インタビュー対象者⑥)

上の発言からも、現場にいる教員がある程度自由に資金の使い道を決めることができている様子が見える。チャータースクールBが設定する教育目標に「基礎基本の徹底」がある。これを実現するために、主に小学生(第1学年から第4学年まで)の読み書き計算の授業は少人数での授業を実施しており、20人の児童に対して2人の教員(1人は学級担任、もう1人は補助教員)が配置されている。このような人的配置は、一般的な公立学校では実施することが困難であることが多い。

「読み書きなどの授業では、サポートの教員が基本的に入ります。その教員の必要性については私たちがCMOsに要求し、CMOsが募集・人選を行いました。この地域の子どもたちは保護者からの教育的な支援が不足していることも多く、宿題を多く出すことよりも、授業の質を上げることや授業の中でどのような取り組みができるのかを重要視しました。」(インタビュー対象者⑤)

「自分たちで意思決定をし、自分たちで必要なサービスを購入したり、新しく作り出したりすることは極めて困難です。会議や書類作成に多くの時間を割かれてしまうことがありますから。ただ、CMOsはチャータースクールのマネジメントに特化した組織です。…《中略》…予算管理の部署、カリキュラム開発の部署、学校支援の部署、教員支援の部署など各部署がそれぞれの役割を担うことで、学校の教員が授業へ向く時間が確保されているのだと感じています。」(インタビュー対象者④)

これらの発言が示しているように、学校の教員が必要と考えているようなサービスを提供する場合、教員はチャータースクール運営の専門的な知識や技術を持つCMOsの支援を受けることや、CMOsと協働することで、それが可能になっているということである。以上のように、依存型・独立型のチャータースクールの特徴的な取り組みから、それぞれのチャータースクールが設定する教育目標を達成するために、「あえて公的機関以外の組織と関係を持たない」という方策と「学校運営の専門的な部署と協働する」という方策を採用するという違いがあることを示してきた。

5. まとめと今後の課題

依存型も独立型も正式にチャータースクール法の中で規定されているものではない。しかしながら、実際には学校運営そのものや日々の教育実践の内容、それを実現するプロセスなど大きな違いがある。本稿で検討したチャータースクールは依存型、独立型それぞれ1校のみであり、極めて限定的な知見である。その中でも、それぞれのチャータースクールにはそれぞれの文脈があり、数値化されたデータからは示すことができない背景を検討することには意義があると考えられる。ともすれば、チャーター

スクールは自由な学校で、児童生徒の学業達成に関して成果を挙げている（または挙げていない）という評価が先行する可能性が高いものの、授業実践レベルでの多様性だけでなく、設立の経緯や学区との関係が日々の教育実践の多様性を生起させる一つの要因となっているということが示されているように思う。

今後の課題として、本稿で検討することができなかった保護者や CMOs の視点から依存型・独立型チャータースクールの姿を描き出すことである。学校運営に携わっている学校関係者としての保護者や学校設置者としての CMOs が大きな役割を果たしている以上、これらの視点から検討することは必要不可欠であると思われる。また、チャーター認可者としての学区（教育委員会）の役割についても検討が必要である。これまでは直接的に公立学校を支配し、結果として非効率な学校運営や児童生徒の低達成が批判されてきた。しかしながら依存型チャータースクールと独立型チャータースクールで「学校 - 学区」間の関係が大きく異なるのであれば、学校を評価し、統制する機関としての学区の役割を明らかにする必要があるだろう。

註

1. National Alliance for Public Charter Schools ホームページより（2018年9月7日現在）
URL: <http://www.publiccharters.org/sites/default/files/migrated/wp-content/uploads/2016/02/New-Closed-2016.pdf>
2. Nathan J. 1996, *Charter Schools: Creating hope and opportunity for American education*. San Francisco: CA, Jossey-Bass
3. Finn, Chester E, Manno, Bruno V., Wright, Brandon L. 2016, *Charter Schools at the Crossroads: Predicaments, Paradoxes, Possibilities*, Harvard University Press. など。
4. 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, pp.50-90. や Hoxby C.M. 2004, *A straightforward comparison of charter schools and regular public schools in the United States* (Working Paper) など。
5. このような組織は Educational Management Organizations(以下 EMOs と記述)や Charter Management Organization(以下 CMOs と記述)と呼ばれ、主に EMOs は for-profit の組織で、CMOs は non-profit である。有名な EMOs の一つとして Edison、CMOs の一つとして KIPP(Knowledge Is Power Program) などがある。具体的には、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 や 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) を参照。
6. Sacramento City Unified School District ホームページより。（2018年9月27日現在）

URL: <https://www.scusd.edu/district-program/dependent-charter-school>

7. Finn, Chester, Bruno V. Manno and Gregg Vanourek, 2000, *Charter Schools in Action: Renewing Public Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Weil, Danny, 2009, *Charter School Movement: History, Politics, policies, Economic, and Effectiveness*, Amenia: NY, Grey House Publishing.
8. Wells, Amy Stuart ed, 2002, *Where Charter School Policy Fails: The Problems of Accountability and Equity*, Teachers College Press.
9. このようなチャータースクールは「mom and pop charters」と称されることもある。
10. Ravitch, Diane, 2013, *Reign of Error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*. Alfred, A Knopf Publisher.
11. 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。