

チャータースクールの設立申請過程における授与機関のコントロール

—米国ミルウォーキーの事例分析を通じて—

生涯教育計画コース 諸 橋 由 佳

The Control of Chartering Authority on the Application Process for Establishing Charter Schools; Through the Case Analysis in Milwaukee, US

Yuka MOROHASHI

In the United States, “charter schools” is the public school system that is free from most of the regulations by state laws. Recently, many people in Japan pay attention to charter schools when they discuss the school autonomy and accountability in the public school reform. However charter schools have so various forms of operation that it is difficult to know their actual situations. What control does the chartering authority have over charter schools when they enjoy the freedom as well as public funds?

This article classifies the types of charter schools and control styles of chartering authority first, and then, describes how chartering authority controls each type of charter schools in Milwaukee, Wisconsin.

目 次

はじめに

- 1.ミルウォーキー学区におけるCS制度
- 2.CSへのコントロールの概要
 - (1)ウイスコンシン州CS法の分析
 - (2)学区教委がCSを対象に定めたガイドライン
 - (3)既存の学校との相違
- 3.CSに対するコントロール類型
 - (1)最低限の公共性確保を目的とするコントロール
 - (2)CSの学校運営上の失敗を防止する目的のコントロール
 - (3)行政コントロールとCS運営形態の関係

おわりに

はじめに

昨今の日本の公立学校改革において学校裁量の拡大や学校評価等の論議が高まる中、米国のチャータースクール(以下「CS」と略す)を参考に日本型CSの検討が始まっている。CSとは、学区もしくはその他の非営利組織の認可を受けて学区から独立し、学校経営における自律性を保持すると同時に、学校責任を問われる公立学校である¹⁾。しかしその論議においては、公的資金

を用いて親や教師が自由な教育活動を行うことができる、というCSのメリットにのみ注目が集まり、多様な形態を取りうるCSの実像や、CSの自由な活動を担保するためのアカウンタビリティの確保、そのためのコントロールシステムに対する言及がなされていない。公立学校の裁量拡大や自由化の改革論議においては、本来これらの点に対する検討が不可欠であるはずだが、その現状は不十分といわざるを得ない。

先行研究では、CSの設立申請過程を対象に州法の比較・分析を行いCSの自律性を確保するための取組みについて検討したもの²⁾、および特定のCS 1校における事例研究をもとに学区の指導・助言がCS設立申請過程に及ぼした影響を指摘するもの³⁾等がある。しかし、これらは以下の3つの問題がある。第一に、CSを漠然とした一つの概念にとらえ、さまざまな形態をとりうるCSの類型について自覚的でないこと。第二に、州法レベルの分析にとどまっているものがほとんどであり、学区の指導・助言がCS設立申請過程に及ぼした影響を指摘するものもあくまでCS 1校における事例研究であって、チャーター授与機関がどのようなコントロール体系を整えて、自らがチャーターを授与したCSに対応しているかを分析しているわけではないこと。第三に、コントロールをCSの自律性を阻害するものの一面的にとらえていること、である。

そこで本稿では、まずCSの設立主体・手法による類型化を行う。また、それぞれのCSに対するコントロールとして、州法の規定によるコントロールのみならず州法に基づき設定された授与機関による方針・規則・ガイドラインをも分析対象とする。特に、後者に則って授与機関がCSに及ぼすコントロール(以下これを「行政コントロール」と呼ぶ)に注目し分析することとする。その上で、CS設立申請過程で形成される開校後の活動を対象とする授与機関の行政コントロールについて、その目的により、①公立学校としてCSが最低限の公共性を確保することを目的とするコントロールと、②成績の低下・経営破綻等学校運営の失敗によりCSが閉鎖(契約破棄)されることを防ぐという政策的意図をもったコントロールとの2つに分節化する。さらに、これら2つのコントロールと、先のCS形態の類型とをあわせて考慮することにより、CSに対するコントロールの分析枠組を構築した上で、そのコントロールがもたらすCSの運営実態を明らかにすることを目的とする。

なお、本稿では事例として米国ウィスコンシン州ミルウォーキー学区を取り上げるが、その理由は、はじめて州の資金で教育ヴァウチャーを導入したのがウィスコンシン州であること、またミルウォーキー学区はヴァウチャーだけでなくマグネットスクールも導入している中でさらにCSに取り組んでいるため、他の学校選択制度との比較の上でCSの意義をとらえられることによる。また、ミルウォーキー学区では、ミルウォーキー学区教育委員会(以下「学区教委」と略す)のほかミルウォーキー市政府、ウィスコンシン州立大学ミルウォーキー校、ミルウォーキー地域技術大学の4つが州法により授与機関と定められている。本稿においては、既存の学校との比較が可能であることから、授与機関として学区教委を取り上げることとする。以下の記述は、現地でのインタビュー調査と筆者が収集した行政文書による。

1. ミルウォーキー学区におけるCS制度

現在ミルウォーキー学区では5つの学校選択制度を実施している。その5つとは、マグネットスクール、教育ヴァウチャー制度、オープン・エンrollment(open enrollment)、チャプター220(Chapter220。白人富裕層の多い隣接学区の学校にミルウォーキー市のマイノリティの生徒を優先的に入学させるもの)、そしてCSである⁴⁾。

CSが果たすと期待される機能としては、主に次の3

つが挙げられる。すなわち、多くの法規制が免除されるCSが新たな革新的な教育プログラムを開発し公教育に寄与すること、たとえ新たなプログラム開発は不可能でも既存の公立学校に対する有力な競争者となることで公教育全体の水準を上げること、さらに公教育の改善にはCSが寄与できなかったとしても少なくともこれまで対応してこなかった多様なニーズに応えること、の3つである⁵⁾。ミルウォーキー学区がCSを導入した理由は、新たな革新的教育プログラムの開発に寄与する実験校として、またこれまでそのニーズに対応してこられなかった人々への代替措置として、CSが学区の公立学校システム内で機能することをミルウォーキー学区が期待しているからである。他方、CSの出現・増加により生徒・リソースをめぐる競争原理が働いてその中で(ある程度の痛みを伴いながらも)公立学校全体の質が向上する、といった期待を抱いているわけではない。また、新たなコストがかからないことと、行き過ぎがないよう学区がある程度モニターできることといった点も、消極的理由ながらCS支持を促す要因になっている⁶⁾。

他の学校選択について記しておく、1990年に創設されたミルウォーキー学区の教育ヴァウチャープログラム(Milwaukee Parental Choice Program)は、宗教系私立学校を対象とせず利用者が伸び悩んだ⁷⁾。そのため、1995年にウィスコンシン州は、宗教系を含む全私立学校を対象とするとともに、人数枠も1,650人から15,000人へと拡大する立法措置を行い、政教分離違反に問われたが合憲とされた⁸⁾。マグネットスクールについては、学区教委は現在はそのコンセプトから離れ、ネイバーフッド・スクール(neighborhood school)を強化する方向に動いている。実際、学区教委からチャーターを受けたCS3校のうち1校も、より広範な自律性を求めマグネットスクールから転換したものである⁹⁾。オープン・エンrollmentとチャプター220についても、希望者数が伸び悩んでいる状態である¹⁰⁾。以上、ミルウォーキーにおける学校選択制度は、ヴァウチャーが一定の成果をあげているものの、それ以外はマグネットスクールを含め今後のさらなる拡大が難しい状況にあり、CSへの期待は高まりつつあるといえる¹¹⁾。

2. CSへのコントロールの概要

(1) ウィスコンシン州CS法の分析

ミルウォーキー学区からチャーターを受けたCSは、

学区の完全な支配下にあるもの(an instrumentality of the school district)⁽¹²⁾と独立した法的地位をもつものとの2種類が州法118.40項により設定されている。ここでは前者を「従属型CS」、後者を「独立型CS」と呼ぶこととする。CSの設立を希望する者は申請時にこのどちらかを選ぶことになる。現在ミルウォーキー学区のCSは3校あり、そのうち2校が1999年に公立学校から転換した従属型CSであり、残り1校が1996年に私立学校から転換した独立型CSである。

この2種類のCSの相違点については後に述べる。まずミルウォーキー学区のCSに共通の要件としては、州法により以下のように定められている(翻訳筆者)。

- (1)CSは特別に定められた場合を除き、ウィスコンシン州法115-121章の条項を免除される。(州法118.40(7)(b)項)
- (2)その教育プログラム、入学方針、雇用他すべての運営において、宗派的でないこと。(州法118.40(4)(a)2.項)
- (3)学区教委の方針に合致する場合を除いて、授業料や強制的な料金を取らないこと。(州法118.40(4)(b)1.項)
- (4)生徒の性別や宗教、出身国、血統、妊娠、婚姻・親子関係、性的傾向、肉体的・精神的・情緒的・学習上の障害に基づいて、入学において差別したり、教育プログラム・活動への参加を拒んではならない。(州法118.40(4)(b)2.項)
- (5)望まない限り、どの生徒もそのCSへの入学を要求されることはない。(州法118.40(6)項)
- (6)もし学区教委を授与機関とするCSが全部もしくは一部従来の公立学校にとって替わる場合は、CSはその通学区域に住んでいる、もしくは前に住んでいたすべての生徒に対し入学を優先して認めること。(州法118.40(4)(a)1.項)
- (7)少なくとも、ミルウォーキー学区の他の公立学校に適用されている生徒の習熟と成果の水準を維持すること。(州法118.40(8)項)

このように州法の規定によって、授業料等徴収の禁止、入学選抜等における差別的取扱いの禁止、非宗派性の公立学校の三要件(2)(3)(4)が従属型・独立型双方のCSにも求められる。また、一定の成果と引換えに州法の多くの規定を免除されるCSの特徴(1)(7)や、公立学校システム内における選択(5)(6)についても、従属型・独立型CSの共通事項として州法は規定している。なお(7)については、学区教委がより具体的な規定をおいている(後述)。

	公立学校教師による請願		学区教委主導・提案公募	
	公立学校→CS	私立学校→CS	新設	
従属型CS	設立可	設立不可	(設立可)	
独立型CS	(設立可)	設立可	設立可	

表1 学区教委によるCSの類型
(筆者が州法及びインタビューに基づき作成)

次に州法が定めている従属型CSと独立型CSの区別について整理する。学区教委からチャーターを受けたCSは、学区への従属の程度のほか、CS設立が公立学校教師による請願か、それとも学区教委主導でなされたか、また公立・私立学校からの転換か新設かによって以下のように分けることができる(州法118.40(2)・(2m)項)。

従属型CSと独立型CSは、主に(a)人事(b)学校施設(c)チャーター契約破棄後の法的関係の3点で異なっている。従属型CSは(a)学区が教員を基本的にすべて雇用し(b)学校施設も提供する。また(c)契約破棄後は伝統的公立学校に戻る。独立型CSは(a)各学校が独自に教員を含むすべてのスタッフを雇用し(b)学校施設も独自に取得する。また(c)契約破棄後は学区との一切の法的関係が消滅する。

私立学校は従属型CSになることはできない(州法118.40(7)(am)2.項)。私人が従属型CSを新設することも可能ではあるが、学区に従属しているがゆえに活動の自由度も小さくCSとなるメリットも少ないので実際に申請はされていない。また公立学校が独立型CSに転換することは、教師の給与や身分保証、各種手当の点で条件が悪くなるためこちらも未だ1件も申請されていない⁽¹³⁾。

州法には、以上のCSの基本的性格および設立されるCSの類型だけでなくその申請プロセスについても定められている(州法118.40(1m)、(2)、(2m)項)。まず公立学校教師がCS設立の請願書を提出するケースでは、「請願書は少なくとも学区が雇用している教師の10%、もしくは学区の中の1校で雇用されている教師の50%が署名することが必要である」(州法118.40(1m)項)。また州法118.40(1m)(b)項で、請願書に記すべき15項目を設定している。この請願書はまずCS審査委員会で審査される。このメンバーは教育委員長が任命する。学区教委は請願書を受け取った後30日以内に公聴会を開き、CS設立に対する父母・学校の被雇用者の支援のレベルについて、およびCS設立による学区への財政的インパクトについて検討しなければならない。公

聴会後30日以内に、学区教委は審査団の推薦を考慮の上、請願を許可するか却下するかを決定する。もし請願が却下された場合、CSを設立したい者は、その30日以内に、州教育庁にこの却下について上訴することができる。上訴を受け州教育庁は30日以内に最終的な決定を発表する。

学区教委主導で、公募した提案書によりCSを設立する場合も、教師の請願書による場合と基本的なプロセスは同じであるが、教師の署名は不要であること、学区教委主導で従属型CSを設立する場合には公聴会を開く必要がないこと(州法118.40(2m)(am)項)という点で異なる。ただし学区教委主導でも私立学校から独立型CSに転換する場合および独立型CSを新設する場合は、請願の場合と同様公聴会を開かねばならない。

さらに、CS契約を終了する条件についても規定されている。州法118.40(5)項は、(1)CSが授与機関との契約に違反した場合、(2)CSに入学した生徒が州法118.01項に定める教育目標の達成に向け十分な進歩が得られなかった場合、(3)CSが財務管理において「一般に公正妥当と認められる監査基準」⁽¹⁴⁾をみたせなかった場合、(4)CSが州法118.40項に違反した場合に、契約が破棄されることを規定している。

以上がこの2種類のCSに関する州法の規定の内容である。

(2)学区教委がCSを対象に定めたガイドライン

州法の規定を受け、学区教委は「CSの請願書・提案書に関する行政手続」(Administrative Procedure 9.12: MPS Charter School Petitions and Proposals。以下「行政手続」と略す)を作成している。これは学区教委のCSへの対応・手続と、CS運営者に求められる学校運営に関する各領域のガイドラインを記したものである。以下、主にこの「行政手続」によるガイドラインをもとに、それ以外の行政文書を適宜参照しつつ、授与機関であるミルウォーキー学区のCSへの行政コントロールを領域ごとに分析する。

(a)財務

ウィスコンシン州のCSが1年間に州から受け取る生徒一人当たり資金は、どの授与機関からチャーターを受けたCSにおいても同額であり、この資金でCSでの教育プログラムの実施に関するすべての費用をまかなうものとされる⁽¹⁵⁾。またチャーター契約期間は各年度の赤字(黒字)はすべて翌年に持ちこされる⁽¹⁶⁾。

独立型・従属型CSは、「一般に公正妥当と認められる監査基準」と「政府監査基準」⁽¹⁷⁾に基づき毎年財務監

査を行う。監査では、CSの財務記録が「一般に公正妥当と認められる会計原則」⁽¹⁸⁾に則って公正になされたかについて公認会計士が意見表明を行う⁽¹⁹⁾。独立型CSの場合は、すべて「一般に公正妥当と認められる会計原則」の範囲内で行われ、財務記録に関する年度監査報告書を学区に提出すれば足りる⁽²⁰⁾。他方、従属型CSの場合は、この監査の対象となる財務記録に対し伝統的公立学校と同じ財務ルールが適用され、学区教委の監督を受ける⁽²¹⁾。さらに従属型CSに対しては、予算調整、給与の支払い等についても学区予算局が人的・技術的支援を行う⁽²²⁾。

(b)教育活動

独立型・従属型ともにCSは、学校のパフォーマンスに関する州の評価基準と学区教委のアカウントビリティプランに従う。このアカウントビリティプランでは3層システムが採用され、第1層が学区全体の量的指標、第2層が学校ごとの量的指標、第3層が学校ごとの質的指標となっている⁽²³⁾。CS契約更新の際の判断基準は以下の4つ(1.~3.は第2層に、4.は第1層に適用)が設定されている。

1. 学校が独自に設定した生徒の習熟と成長に関する目標、およびその測定手法において、生徒がその達成水準を維持もしくは改善していること。
2. 1学年の80%の生徒全体(「クラス」)が示す成績が、学校が行う学力標準テストの数学とリーディングにおいて、少しでも向上したことを示すこと。
3. 少なくともCSの1学年における生徒の過半数が、学校が行う数学とリーディングの学力標準テストで学校の要求レベルに達したことを示すこと。
4. 習熟度基準以上の点数を取る生徒の割合が、ウィスコンシン州の平均をみたすもしくは超過すること、または州テストの結果の改善を示すこと。

学区教委事務局はCSがこの4つの決定基準のうち3つを充たさない場合、学区教委にCSの業績不振を報告し、それに基づくチャーター契約破棄を勧告する⁽²⁴⁾。

またカリキュラムについて、従属型・独立型ともにCSは、州法118.01項の教育目標の達成が求められる⁽²⁵⁾がさらなる細かい規定はおかれていない。

(c)生徒関係

独立型・従属型ともにCSは、生徒の入学・選抜・除

籍に関する学区教委の政策とガイドラインに従う。他方、除籍を除く生徒の懲戒手続に関しては、独立型・従属型ともにCSは独自に行うことができる。

(d) 人事

独立型・従属型ともにCSのすべての教員は州の資格(教員免許もしくはCS特別免許²⁶⁾)をみたすこと。また、犯罪履歴調査・薬物調査等の教員に対する各種検査については、学区の方針に従う²⁷⁾。

独立型CSの場合は、すべての人員を独自に雇用する。他方、従属型CSの場合は、教員組合との協定に基づきすべての教員を学区教委が雇用する。

(e) 施設

施設設備の詳細・保証責任を、請願・提案書に記載する。また施設設備の安全基準や保険管理基準については、州と学区教委の方針に従う²⁸⁾。

独立型CSの場合は、当該CSが施設の取得・保険・維持に関するすべてのコストを負う。他方、従属型CSの場合は、学校の施設設備はすべて学区教委に属するため学区施設管理局の監督下で運営される。

以上が、CSでの学校運営に関し「行政手続」で定められる規制・ガイドラインの概要である。

(3) 既存の学校との相違

それでは、ここまで述べてきた州法のコントロールと学区教委の「行政手続」等による行政コントロールの結果、従属型CSと独立型CSはそれぞれ既存の学校と比較してどのような点で異なるものとなっているのだろうか。

表2は、ミルウォーキー学区の私立学校、独立型CS、従属型CS、伝統的公立学校の相違を、公的資金及びアカウントビリティ要請の有無について、また州法によるコントロール(授業料不徴収・差別的取扱禁止・非宗派性)および学区教委による行政コントロール(財務、教育活動、生徒関係、人事、施設)に即してまとめたものである²⁹⁾。

まず、私立学校と独立型CSの相違点は、州法の規定によるコントロールのレベルでは、独立型CSが公的資金を受けることができる点、公立学校として授業料不徴収・差別的取扱いの禁止・非宗派性が要求される点、公的資金と引換えに学校財務・パフォーマンスについてアカウントビリティを負う点である。アカウントビリティについては学区教委のガイドラインにもとづき、独立型CSに対し財務監査報告の提出と学区のパフォーマンスに関するアカウントビリティプラン遵守が要求される。さらに独立型CSは、生徒の入学・選

	私立学校	独立型CS	従属型CS	伝統的公立学校
公的資金	無	有	有	有
アカウントビリティ	無	有	有	有(厳格でない)
授業料不徴収				
差別的取扱禁止	×	○	○	○
非宗派性				
財務	事後監査報告	×	○	○
	事前指導・支援	×	×	○
教育活動	アカウントビリティプラン遵守	×	○	○
	カリキュラム	×	×	×
生徒関係	入学・除籍	×	○	○
	除籍以外の懲戒	×	×	×
人事	教員資格要件	×	○	○
	採用	×	×	○
施設	安全管理基準	×	○	○
	取得・維持管理	×	×	○

表2 私立学校・独立型CS・従属型CS・伝統的公立学校の相違(州法・行政文書・インタビューに基づき筆者が作成)

抜・除籍、教員の資格要件、施設の安全管理基準についてそれぞれ学区教委の行政コントロールを受ける。

独立型CSと従属型CSの相違点は、詳細については後述するが、従属型CSの場合には、事後の財務監査報告の提出では足りず学区教委による事前の指導・支援を受ける点、ミルウォーキー学区が教員を採用し、また学校施設を取得・管理する点である。

従属型CSと伝統的公立学校の相違点は、従属型CSにはアカウントビリティが厳格に求められる点である。具体的には、学区教委の事前指導のもと財務監査報告を提出すること、学区のアカウントビリティプランにしたがって学校の成果を示すことが求められる。また、従属型CSはそのカリキュラムについて、また除籍を除く生徒の懲戒手続について、学区教委からの行政コントロールを受けない点で伝統的公立学校と異なっている。

3. CSに対するコントロール類型

ここで先に設定したコントロール類型に戻る。本稿では、CSが州法の規定およびそれを受けての授与機関

からの行政コントロールについて、①公立学校としてCSが最低限の公共性を確保することを目的とするコントロールと、②成績の低下・経営破綻等学校運営の失敗によりCSが閉鎖(契約破棄)されることを防ぐという政策的意図をもったコントロールの2類型を設定する。その上で、以下これらのコントロールの具体的な内容と、その結果もたらされたCSの実態について整理する。

まず、これら2種類のコントロールが具体的にどのような内容のものであるか整理する。それにより、前節でその概要を述べた州法の規定および授与機関の行政コントロールが、それぞれこの2種類のコントロールのどの部分を担っているのかを構造的に明らかにしたい。そして、この2種類のコントロールが従属型CS、独立型CSにそれぞれどのように適用されるかを分析する。その上で、これらのコントロールの結果、従属型CS、独立型CSが実際どのように運営されるに至ったか、従属型・独立型というCS類型の相違を踏まえつつ検討する。

(1)最低限の公共性確保を目的とするコントロール

公立学校としてCSが最低限の公共性を確保することを目的とするコントロールとして、まず州法レベルでは、公立学校に求められる授業料不徴収・差別的取扱いの禁止・非宗派性の規定、CS設立申請およびチャーター契約破棄の条件と手続を定めた規定、公的資金を受け取る代わりにアカウントビリティが求められるという規定、の3つがこれにあたると思われる。次に、授与機関である学区教委のレベルでは、こうした州法の規定を受けて、生徒の入学・選抜・除籍に関する学区ガイドラインの遵守、事後の財務監査報告、学区アカウントビリティプランの遵守、学校施設の安全管理規準の遵守の4点においてなされる行政コントロールが、これにあたると思われる。

これら州法の規定およびそれにもとづく学区教委の行政コントロールは、従属型CS・独立型CS双方に等しく及ぼされている。

この最低限の公共性確保を目的とするコントロールは、公立学校としてCSの公共性を担保するために必要不可欠であって、CSが高度の自律性を持つべきではあっても、この類型にあたる授与機関の行政コントロールまで免れるわけにはいかない。この行政コントロールをCSが受けることにより、公的資金を受けつつも多くの州法の規定を免除された教育活動を行うCSというプログラムを正当化することができるのである。

(2)CSの学校運営上の失敗を防止する目的のコントロール

成績の低下・経営破綻等学校運営の失敗によりCSが閉鎖(契約破棄)されることを防ぐという政策的意図をもったコントロールとして、まず州法レベルでは、設立するCSに従属型と独立型という2類型を設け、独立型CSには教員の独自採用と施設の独自取得・管理を認める一方で、従属型CSに対しては、学区が教員採用および施設の取得・管理を行うとした規定がこれにあたると思われる。次に授与機関としての学区教委のレベルでは、こうした州法によるCSを区別する規定を受け、伝統的公立学校と同様に教員組合との協約にもとづいて従属型CSの教員採用を行っている点、および従属型CSの施設設備を学区施設管理局の監督下で維持・管理する点が、このCSの失敗回避を目的とするコントロールにあたると思われる。さらに、CSの教員に州の定める教員資格を要求する点、財務記録に対する事前指導および技術的支援を行う点で学区教委が行う行政コントロールも、この失敗回避のためのコントロールと考えられる。

上記の行政コントロールは、CSすべてに及ぼされるわけではない。独立型CSは、州法の定めのように教員人事および施設取得・維持についても完全に自律性を確保している。また、財務監査報告についても学区教委から事前に干渉を受けることはない。よって独立型CSが受けるのは、教員資格に対する行政コントロールのみといえる。他方、従属型CSは、上記4点に対する行政コントロールのすべてを受けているといえる。

以上4点にわたって、学校運営の失敗によるCSの閉鎖を防ぐという特定の政策的意図をもって及ぼされる学区教委の行政コントロールは、CSの自律性を阻害する。それにより、個々のCSが従来の枠組にとらわれない自由な取組みを行うことで公教育の改善に寄与するというCSの制度趣旨に反することになる。また、この行政コントロールは、CSの閉鎖を未然に防ぐ方向に働くため、不適切な学校を排除するという厳格な意味でのアカウントビリティが正常に機能しなくなる恐れもある。

他方、この行政コントロールは、高度な専門知識を要する財務管理や、独自確保が難しい施設の取得・維持管理の点で、独自で学校を運営することが困難なCSを支援しているともいえる。現時点では致し方ないところであるが、この点については、授与機関ではない第三者によるCSサポート体制が整備されることで解決していくべきであろう。また、公立学校教員としての

職の安定性の確保、および閉校に伴う生徒の学習の場の喪失を防ぐ点においては、CSの制度趣旨からは外れるかもしれないが、現実には公立学校としてのCSを運営していく上で一定の意義があることも否定できない。

(3) 行政コントロールとCS運営形態の関係

以上の検討から、従属型CSと独立型CSは州法レベルでも異なる規定がおかれ、それを受けた授与機関である学区からそれぞれ異なる行政コントロールを受けていることを示した。その結果、従属型CSと独立型CSは、実際にはそれぞれどのように運営されるに至ったのだろうか。

従属型CSは、最低限の公共性確保を目的とするコントロールに加え、授与機関である学区教委から、学校財務の事前指導・技術的支援、学区による教員採用・教員採用資格要件、学区による施設の取得・管理の点で、学校運営の失敗によるCS閉校防止を目的とする行政コントロールを受けている。その結果、伝統的公立学校にはないCSとしての独自性は、カリキュラム⁽³⁰⁾について自律性を有し授業時間等自由に編成できる点、除籍を除く生徒の懲戒手続に自律性を有す点、学区が採用する教員の他に独自予算でスタッフを雇える点、予算が翌年に持ち越せる点、生徒の懲戒手続に関するガイドラインが設定できる点等において発揮されるにとどまる。このように従属型CSは、アカウントビリティが要求されるにもかかわらず、際立って自由な教育活動が許されているわけではない。

他方、従属型CSは、学区に従属的であることで、たとえCSとしては失敗しても普通の公立学校に戻ることができる。そのため、教師の身分保障や生徒の学習の場の保障という点で、また学区にとっては比較的コストで親・子どもの選択肢を拡大できる点では優れているということもできる。

独立型CSは、公共性確保目的のコントロールのほか、教員の採用資格要件についてのみ学区教委による学校の失敗を防ぐ行政コントロールを受けている。そのため、公的資金を受けつつも私立学校に匹敵し得る大きな教育活動の自由を有しているといえる⁽³¹⁾。

しかし一方で、独立型CSは施設やスタッフをすべて独自に取得しなければならない。開校準備のための補助金はあるものの少額であり、また交付が開校後であることから、特に施設取得に関してはCSを新設する場合には負担になる。なお、私立学校からCSに転換する場合には、施設やスタッフの確保は問題とならないため、CSになることは学校経営の安定化の点で大きなメ

リットをもっている。私立学校としてこれまで得てきた地元企業からの寄付金等に加え、州から生徒一人当たり資金が提供されるからである。子どもにとっても、人気のある私立学校の教育プログラムが公立学校であるCSで行われることで、授業料を払わずそれに参加できるという利点を有している。

おわりに

以上、ウィスコンシン州ミルウォーキー学区におけるCSについて、学区教委への従属の程度により従属型と独立型との2類型が設定されていること、公立学校からの転換は従属型CSになること、従属型CSと独立型CSは州法レベルでも異なる規定がおかれ、さらにチャーター授与機関である学区からそれぞれ異なる行政コントロールを受けていること、その行政コントロールにより、独立型CSについては大きな自律性を有しているが、伝統的公立学校から転換した従属型CSについてはCSとして失敗することがないよう学区に保護されているために、日本で紹介され評価されるほどには、公立学校の裁量拡大や自由化を保障するものとはなっていないことを示した。

今後の検討課題としては、州法で認められている他の授与機関(ミルウォーキー市政府、ウィスコンシン州立大学ミルウォーキー校、ミルウォーキー地域技術大学)によるCSの実態およびそれをもたらしている授与機関のコントロールについて分析する必要があるだろう。授与機関によりCS設立過程でのコントロール形態がどう異なるかを明らかにし、本稿の分析とあわせてCS設立における授与機関によるコントロールの一般的な類型化、およびその考察を行いたい。また、本稿では学区教委によるCSの設立申請過程を対象としたが、今後は設立後に問われるCSのアカウントビリティについて、CSの成果とそれへの行政の関与のしかたについても今後具体的に検討していきたい。

なお、現地でのCS及び行政局への調査訪問・インタビューをコーディネートして下さった成松美枝氏にあつく御礼申し上げます。

- 1) 湯藤定宗「ミネソタ州におけるチャータースクールの普及状況に関する一考察」『アメリカ教育学会紀要』第8号、1997、pp.21
- 2) 本図愛実「チャータースクールに見る新しい連携—教育資源としての教師の活用—」『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究中間報告書(I)』国立教育研究所、1996、湯藤定宗「チャータースクールにおける自律性に関する一考察」『広島大学教育学部紀要第一部(教育学)』第47号、1998、中島千恵

- 「チャータースクールの自治に関する一研究」『竜谷大学論集』第453号、1999等。
- 3) 湯藤定宗「チャータースクールの自律的経営に関する一考察—ミネソタ州PACTチャータースクールを事例として—」『広島大学教育学部紀要第一部(教育学)』第46号、1997、pp.214-216。
 - 4) 2000年4月17日に筆者が行った、ミルウォーキー学区教委事務局のスタッフアシスタントであるソブクザク(Lynne A. Sobczak)氏へのインタビューによる。インタビュアーは成松美枝氏。
 - 5) Hassel, B. C. Charter Schools: Politics, and Practice in Four States, in Peterson, P. E. & Hassel, B. C., ed., *Learning from School Choice*, the Brookings Institution, 1998, pp.250
 - 6) ソブクザク氏へのインタビューによる。インタビュアーは成松美枝氏。
 - 7) Peterson, Paul A. School Choice: A Report Card, in Peterson, P. E. & Hassel, B. C., ed., *Learning from School Choice*, the Brookings Institution, 1998, pp.15.
 - 8) Good, T. L. & Braden, J. S., *The Great School Debate*, Lawrence Erlbaum Associates, 2000, pp.102-103.
 - 9) ソブクザク氏へのインタビューによる。インタビュアーは成松美枝氏。
 - 10) ウィスコンシン州立大学ミルウォーキー校のクリテク(William J. Kritek)教授との会話による。
 - 11) 1999年の選挙後、学区教委がCS推進に転じたため、2000年4月の訪問時には3校であったCSも、2000-2001年度には新設ないし既存の学校からの転換がなされ、新たに7校のCSが開校している。
 - 12) instrumentalityとは「他の組織に完全に支配されている組織(an organization totally controlled by another one)」をさす。Oran, Daniel *Law Dictionary for Nonlawyers*(4th ed.), Thomson Learning, 2000, pp.161.
 - 13) ソブクザク氏へのインタビューによる。インタビュアーは成松美枝氏。なお、表1において「(設立可)」としたものは、法的には設立可能だが実際の設立可能性が低いことを示す。
 - 14) generally accepted auditing standards。アメリカ公認会計士協会(American Institute of Certified Public Accountants)が一般に承認されたものとして公表する監査基準を指す。田中英夫他編『英米法辞典』東京大学出版会、1991、pp.378。
 - 15) 「行政手続」II Performance and Financial Auditing of MPS Charter Schools; Funding 1)項。なお、1999-2000年度に州からCSに支給された生徒一人当たり資金は6,274.43ドルであった。
 - 16) 同上、Funding 5)項。
 - 17) government auditing standards。合衆国会計検査院長官(Comptroller General of United States)が制定した監査基準。
 - 18) General Accepted Accounting Principle。財務会計基準審議会(Financial Accounting Standards Board)が発表する意見がこれにあたりと認められている。会社の財務諸表はこれに従って作成されることを要する。田中英夫他、前掲書、pp.378。
 - 19) 「行政手続」II Performance and Financial Auditing of MPS Charter Schools 1)項。
 - 20) 同上、3)項。
 - 21) 同上、2)項。
 - 22) 同上、Funding 6)項。
 - 23) 「行政手続」II Program Accountability and Performance Measures 1)-4)項、及び筆者がインタビューの際入手した「学区教委アカウンタビリティプラン(MPS ACCOUNTABILITY PLAN)」による。
 - 24) 「行政手続」II Performance and Financial Auditing of MPS Charter Schools; Revocation and Termination of Contracts 1)項、及び筆者がインタビューの際入手した「学区教委従属型モデルチャータースクール契約書(MPS Instrumentality Model Charter School Contract)」pp.70-71による。なお、この基準は独立型CSにも適用される(ソブクザク氏へのインタビューによる。インタビュアーは成松美枝氏。)
 - 25) 「行政手続」(II Program Standards and Requirements 1)項。
 - 26) 正規の教員の監督を受けることを条件に、当該科目の学士の資格をもち教職科目を年6単位取得した者に認める特別資格。教育改革センターのHP(http://www.edreform.com/charter_schools/laws/Wisconsin.html)による。
 - 27) 「行政手続」II Employment Requirement 3)-5)項。
 - 28) 同上、Staffing, Wages, and Insurance and Risk Management 5)項。
 - 29) 各項目でCSに対し、州法の規定・学区教委の行政コントロールが適用される場合に○、適用されない場合に×をつけている。
 - 30) CS設立申請過程では規制されないものの、従属型CSによっては、予算執行や教員採用における学区教委の影響が強いため、実際の教育活動においては自律性が損なわれていると不満を持つ学校もある。(2000年4月17日に行った、ウォーカー・ミドル・チャータースクール(Walker Middle Charter School)校長のアプス(Susan Apps)氏へのインタビューによる。インタビュアーは成松美枝氏。)
 - 31) もっとも独立型CSに対しては、教員組合と学区教委との協定により開校数制限がかけられている。従属型CSにはこのような開校数制限はない。また、設立申請審査基準が明確でなく、申請過程で学区教委による強い指導・訂正要求が行われている可能性もある。このように、独立型CSも実際の運営においてはさまざまな規制を受けているが、この点は別稿で検討することとする。