

Charter Management Organizations が形成するネットワークの構造

Mechanism of the Charter Management Organizations Network

寶來敬章

Takaaki Horai

(要約)

本研究は Charter Management Organizations の特徴の一つである「ネットワーク」に着目して、その機能と課題を明らかにすることを主な目的としている。本研究の成果として、チャータースクール間のネットワークの肯定的な機能として相互扶助の関係性が見出せる。しかしながら、ネットワークが複雑化することが教育実践の効果的、効率的な実施の弊害となっていることや、その弊害がチャータースクールから見えない構造になっている可能性を指摘した。

(キーワード)

チャータースクール、Charter Management Organizations、ネットワーク

1. はじめに

本稿は、アメリカにおいてチャータースクールを設置・運営する Charter Management Organizations (CMO)の形成するネットワークがどのように形成され、機能しているのかを実証的に検討することを目的としている。チャータースクールとは、1991年にミネソタ州で制度化され、2013年現在では全米において6,000校が運営され、200万人以上の児童生徒が通っている¹。チャータースクールは公費で設置・運営される公立学校でありながら、私立学校の特徴を持つ学校である。具体的には、非宗教系であり授業料を徴収せず、入学者選抜も行わないという公立学校としての特徴がある一方で、学校独自の教育目標を設定したり、自由な教育実践が可能であったりするなど、チャータースクールは一般的な公立学校と比べて自律性が高いことが大きな特徴として挙げられる。また、州や学区が認可すれば個人でもチャータースクールを設立できること、人事や財政的な面においてもチャータースクールに多くの権限が移譲されていることもチャータースクールが公立学校と私立学校の「混合(hybrid)」と呼ばれる理由の一つである。

チャータースクールはこれまでの公的機関主導の非効率な公立学校運営に対する批判・反省から誕生した制度であり、現代アメリカの公教育において超党的な支持を得ながら拡大してきた。州によって多少の違いはあるものの、チャータースクールはこれまでの公立学校では困難であった効率性や独自性、革新性などを強調することで、既存の公立学校などを刺激し、選択の拡大、競争の活性化などを通じて、公教育全体の質の向上を図るという特徴は共通している(Nathan 1996, Finn et. al 2000など)。児童生徒及び保護者にとってチャータースクールは公立学校という枠組みの中で、州や学区などの運営する伝統的な公立学校とは異なる、「新たな選択肢」として存在している(Orfield ,2012)。

そして近年のチャータースクールを巡る大きな特徴の一つに、Charter Management Organizations(以

下、CMOと表記)の台頭がある(Ravitch, 2013, p.165)。CMOとはチャータースクールを設置・運営する非営利組織の総称であり拡大傾向にある。CMOはチャータースクールを運営する組織であり、意思決定機関として機能する。設置者であるため公的資金や援助は「州や学区-CMO-運営するチャータースクール」といったように配分される。特徴としては、1)具体的なビジョンやミッションがあること、2)管理者として運営するチャータースクールにサポートが継続できるためのホームオフィスがあること、3)ホームオフィスを中心にチャータースクール間のネットワークを形成していること、などが挙げられる(Farrell, Caitlin et. al. 2009)。そして、CMOは特に社会的・経済的に危機的な状況にある地域にチャータースクールを設置・運営することを大きな特徴としており、当該地域の教育の改善についても一定程度の貢献をしているものと考えられる。

CMOが設置・運営するチャータースクールは概ね成果を挙げていることが指摘されている(Lake et. al., 2010)。特に各州で実施されているような統一テストなどの成果をみてみると確かに成果を出していることはいえる。しかしながら、CMOそのものが比較的新しい実践であるということからも、CMOという組織の構造や運営するチャータースクールへの具体的な関わりという視点では検討されることが多い。特に運営するチャータースクールへのサポートがどのようなものなのか、ネットワークの形成・維持がどのように実現しているのかという、いわば成果に至る経緯への着目が不十分だと考えられる。そこで本研究では、これまでのフィールドワークで収集したデータをもとに、CMOとチャータースクールのネットワークに着目した上で、その構造および機能について実証的に検討することを主な目的とする。

2. 調査概要と分析対象概要

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考えたからである。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²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。

表1ではCMOの概要を示している。項目「ミッション」にある通り、このCMOは質の良い教育サービスの提供を提供することや、基礎学力に加えてより高い学業達成をミッションとしている。これら二つのミッションはCMOが運営する全てにチャータースクールが共有するミッションであり、これらのミッションを考慮した上でそれぞれのチャータースクールがそれぞれの教育目標を設定する。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、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
設立年：1996 年 運営学校数：17 ミッション： ①全ての生徒に質のよい環境で質の良い教育サービスを提供すること ②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 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）

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）
設立年：2005 年 学年：5-8 生徒数：174 人 公表されている成果（2012 年度時点）： API-839（834） 生徒の人種構成：約 7 割がヒスパニック、3 割が黒人。 地域の特徴：雇用状況が悪く、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。 保護者の英語力が低く、家庭での教育に課題がある。 教育目標：より難易度の高い大学への進学 インタビュー対象者： ③校長、女性（52） ④第 7 学年社会科教員、女性（42）	設立年：2006 年 学年：K-12 生徒数：1057 人 公表されている成果（2012 年度時点）： API-889（908） 生徒の人種構成：5 割の生徒が黒人、4 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 3 割程度。犯罪率も高いことで有名な地域。 教育目標：大学進学とキャリア教育の充実。 インタビュー対象者： ⑤校長、女性（56） ⑥第 5 学年理科教員、女性（37）

（調査時のインタビューより筆者作成）

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 の役割と社会的位置づけ

CMO は直接的にチャータースクールを運営する組織であり、民間組織としての CMO と公立学校と

してのチャータースクールという、「公-私の連携（public-private partnership）」という図式になっている。「公-私の連携」自体は、決して新しい実践ではない。公立学校（または公的機関）が学校の必要とするサービスを購入したり、専門分化された業務の一部を専門的な組織に委託したりするなど、部分的には公立学校と民間である私的な組織との連携は多数存在した（Robertson L. Susan et.al. ,2012）。しかしながら、CMO とチャータースクールの関係性はそのような部分的な連携ではない。CMO がチャータースクールの教育実践の意思決定機関として機能することで、その役割はより明確化される。その役割を図示すると以下のようになる。

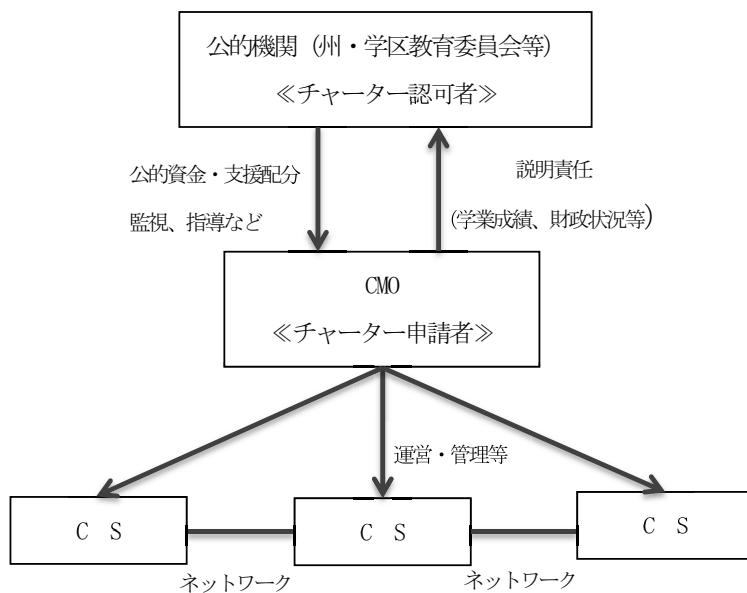


図1 公的機関、CMO、チャータースクールの構造

(寶來、2013、p. 59 を修正)

図1 のように CMO は基本的に公的機関から必要な資金や資源を獲得し、それらを運営するチャータースクールに配分しながら学校運営をするという構造になっている。また、申請者である CMO は公立学校を運営しているがゆえに認可者である公的機関への説明責任を果たす義務を負っている。毎年の学業成績の成果や学校財政の状況等、チャータースクールが CMO へ報告し、CMO が公的機関へ報告するという流れになっている。

CMO はここ 10 年程度で大きく拡大してきており、CMO が運営するチャータースクールの成果は公的な評価になっている（Lake, et al., 2010 など）。チャータースクールは設置から運営まで多くの自律的な取り組みの実施が制度上保障され、それが期待されてもいる。しかしながら、望むような公立学校が近隣にない保護者などの団体が設置する場合や、自分の教育理念を実現しようと現役教師が設置する場合など、学校運営については経験が少ない団体や個人がチャータースクールを設立しようとする場合、多くの問題がある。チャータースクール設置・運営の申請のために、膨大な資料を読んだり申請にかかる書類の準備と作成、教育環境・教職員確保のための資金調達、児童生徒の募集活動などチャータース

クールが実際に開校し、児童生徒が通う前の段階で申請を諦める個人や団体がいるのも事実である。

もちろん、チャータースクールの設置・運営のために多くの非営利団体が情報提供したり、設立までに必要なサービスを公的機関が提供したりすることはある。しかしながら、不十分な支援であったり、無事にチャータースクールを開校することができたとしても、学校運営を維持していく上で財政的に困難となり閉校をしてしまうことも多い。実際にチャータースクールが閉校するケースで多いのは児童生徒の学業成績の不振や教育目標の未達成などではなく、財政的な危機や運営上の問題が主たる理由であることが多い。

このような状況に陥る危険性が高いチャータースクール運営を直接的に CMO が行うということには大きな意義がある。書類の作成や事務的な作業、公的機関への申請や交渉など、CMO が行うことでチャータースクールの教職員は日々の教育にこれまでよりも多くの時間を費やすことができる。各種手続きに関する経験が豊富なスタッフが教員を教育に集中させることができるということである。また、学校間のネットワークを強化することで、チャータースクールを孤立させない、または優れた実践をその場だけのものにしないという学校運営や教育実践の共有が目指されている。特に CMO が運営するチャータースクールは先述の通り社会経済的に厳しい地域で運営されることが多く、共有された経験が大きな意味を持つものと考えられる。

現在では CMO の数は、その定義により変動するものの、2009 年度でおよそ 40 程度になる³。その多くはカリフォルニア州、アリゾナ州、テキサス州などがあり、この 3 州で全米の CMO の多くを占めている。これらの州はチャータースクール導入に寛容な州であり、比較的チャータースクールの設置・運営がしやすい州としてみなされている。また、CMO の中には複数の州においてチャータースクール運営をしているケースもあり、それぞれの州法に則って設置・運営されている。

設置者・運営者としての CMO とチャータースクールの関係は新たな統治の形として特徴付けられ民間組織としての CMO が公立学校運営に携わるという点において教育の民営化に位置付く実践であると考えられる(Levin, 2001)。教育が民営化されることで、多様なニーズに対応するために、多様な教育サービスが創出され、そのサービスを消費者である児童生徒、保護者が選択するという側面が期待されている。CMO がチャータースクールを直接的に運営することで、地域のニーズの把握と対応、運営する学校の要望と対応など、学校運営の効率化が促進され、学校が提供する教育の質の向上を図っていると考えられる。

4. ネットワークの諸相

事後評価としての成績は良好であることは先述のとおりである。それでは CMO が形成するネットワークはどのような構造なのか、本節ではインタビューを参考にしながら検討する。CMO が主導してチャータースクール間のネットワークにはいかなるものがあるのか、CMO 職員とチャータースクール関係者は以下のように語っている。

「定期的に職員の交流があるように企画します。月に 1、2 回程度ですかね。実際にどこかの学校などに

集合したり、規模が大きい場合はコンベンションセンターなどを借りる場合もあります。…（中略）…運営するチャータースクールはどれも厳しい地域にある学校ばかりですので、生徒に必要な教育的指導、家庭への支援など共通した課題があると思います。そのような意見を聞いた上で、州や学区に申請する必要があるのかどうかなどの対応を CMO で議論します。」（インタビュー対象者①）

定期的にミーティングがあります。学生の状況を確認したり、特別な支援が必要な学生、保護者への対応に加えて、あると便利だと思う支援について協議します。他の学校の教員と会う機会があるのは教員からは評価が高いと思います。新しく入った教員の研修のような効果もあるのではないか。…（中略）…支援について、この学校だけが必要性を主張してもなかなか実現しないような印象があります。」（インタビュー対象者③）

上述のように、CMO が主導して活用されるネットワークの一つとして「人事交流」がある。確かに学校の資源や経験を共有することで互いのチャータースクールが日々の教育を改善する契機となっていることが示唆される。加えて、新規の教員にとっては、「職員研修」のような意味も同時に含んでいる様子が伺える。職員研修についてはどのチャータースクールも行っていることであり、多様な研修プログラムが州や学区から提供されてもいる。その一環として教員の専門性を高めるような意味が、このネットワークには含まれている。

また、CMO がミッションの一つに設定している質の良い教育サービスの提供については、積極的に授業の公開を行っている。どのチャータースクールの教員も類似する教育環境にいる生徒と関わる中で、他校の教員の教育観や具体的な指導方法、学級運営に関わるものまで、幅広い知識や経験を共有することが質の良い教育サービスの提供につながると考えられている。

「どの教員も毎月 1 回は授業を見に行きます。また、自分自身の授業も同じような頻度で公開されています。州で決められた各学年の授業時間数を確保するのは厳しいのですけど。」（インタビュー対象者④）

「（授業の公開は）大変勉強になります。回数を重ねればどのような先生かも理解できるようになります。視野が広がることはありますし、違う学校の先生と人間関係を築ける機会はとても貴重だと思います。…（中略）…自分が見た授業の方法を試してみたり、自分の授業についての問題も指摘されたりしました。」（インタビュー対象者⑥）

上記のように、教員同士のネットワークの形成は日常的な授業実践や学級運営に大きく関わることであり、高い頻度での授業についての議論が活発に行われることは教員にとって大きなメリットとなる。CMO が良い実践を共有し、改善すべき点については教員間ネットワークを通して改善するという、いわば「良くも悪くもその場限りにしない」ということである。

しかしながら、チャータースクール間ネットワークが機能していても、チャータースクールが CMO

に学校運営や授業実践に関わる支援や資源の要請をした際に即座に対応できなければ、ネットワークの効果が低下してしまう。チャータースクールの設置者であり運営者である CMO が学校間ネットワークについて、どのような対応をしているかという点が結果としての教育の質の向上に資するはずである。

「確かに（チャータースクール間の）ネットワークは重要です。参考になることが多いですし。でも私たちが希望するものが全て実現するわけではありません。予算の使途は基本的に CMO が決定するので申請から提供の可否までに時間がかかることがあります。教員としては早い対応を望むものもあるのでしょうか難しいですね。」（インタビュー対象者⑤）

「基本的に学校運営に関わることは CMO が意思決定機関として機能します。…（中略）…実際に授業実践に関わることや学校運営に関わることで支援や資源が必要な際には CMO で協議します。それが即座に対応可能なものであればそのように対応しますが、そうではない場合、例えば少人数教育実施のための人事費やコンピュータなどの機器の購入などは、公的機関へ申請できるものなのか、または他の組織と交渉したほうがよいのかなど対応の仕方が変わります。」（インタビュー対象者②）

以上のような発言から、チャータースクールの要請がどのようなルートで実現するのかによって対応の方法や時間が左右されるということがわかる。チャータースクールが必要な支援が「どこから」来るのかが大きく影響を及ぼすということであり、CMO 自身がどのような「ネットワーク」を有しているのかが問題となっている。公的機関から公的資金や公的サービスを獲得できるのか、そのための条件とは何か、教育サービスを提供するような組織と連携する方がメリットになるのかなど、多くの条件や状況を勘案しながら CMO は決断しなければならない。チャータースクールの文脈から離れて学校外部の文脈において議論され、意思決定がなされる。

チャータースクール自身が運営を担う場合、自分たちで公的機関や外部の組織に交渉すればよいことではある。その際の書類の作成などの煩雑な作業が増えることになることは確かであるが、自分たちの必要なものは自分たちでどうにかすることができるがチャータースクールの自律性として特徴付けられていたはずである。CMO がそのような煩雑な作業を肩代わりすることで、チャータースクールの教員集団は、眼前的の生徒により多くの時間を費やし、自らの専門性を高める機会をより多く得ることができている。

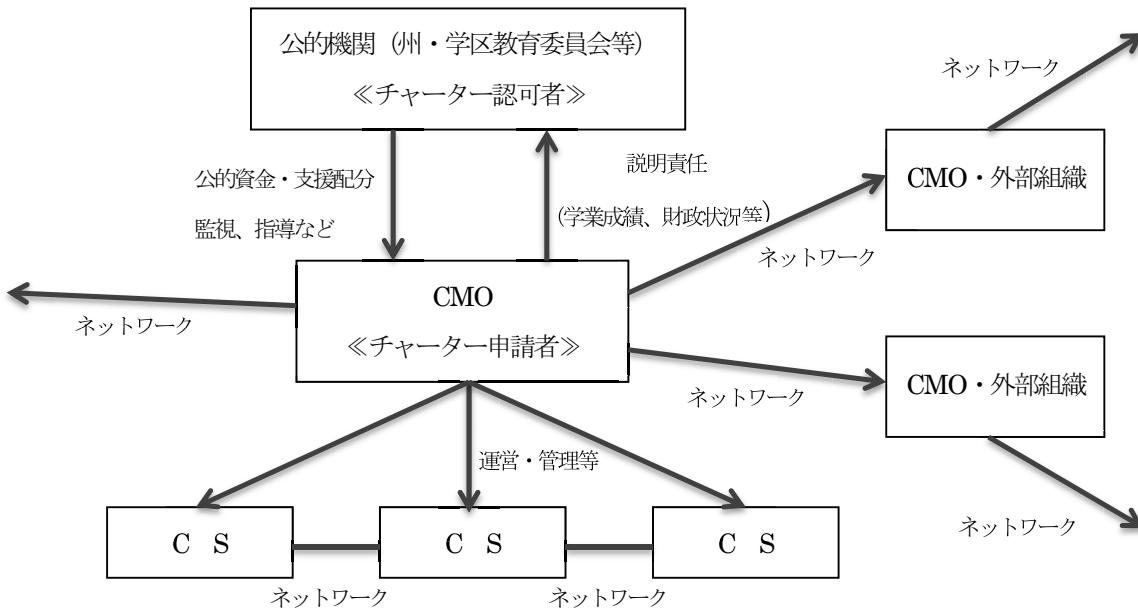


図2 CMOの支援獲得をめぐるネットワーク構造

CMOはすべての支援を提供することができるわけではない。また、公的機関がすべての支援を準備できるわけではない。つまり、上の図2のようにCMOは多様なネットワークを有していなければそもそも支援の提供が困難な状況にあるということである。そしてチャータースクールは自分たちの要求がどこへ行くのか曖昧なまま待つことを余儀なくされる。CMOが形成するネットワークは、自らが運営するチャータースクール同士のネットワーク形成・維持だけでなく、自分たちが有するネットワーク形成・維持も同時に要求され、これらの組織はミッション達成のための重要な組織になる。

5. おわりに

本稿では、CMOが形成するネットワークのその役割に焦点をあてて、学校間ネットワークやミッション達成のためにCMO自身がネットワークを形成する必要があることを検討した。CMOとチャータースクールが「縦の関係」と捉えることができるのであれば、CMOと外部組織とは「横の関係」となり、「縦の関係」を充実させるためには「横の関係」の充実を図る必要があり、場合によっては非効率的な学校運営や教育実践のきっかけとなりうる。そもそも「教育の民営化」は公的機関主導による公立学校運営の非効率性や硬直性の高さの反省から、その必要性は主張されてきた。学校運営や教育実践に関して専門的な技術・知識を有する組織が業務をこなすことによる質のよい教育サービスの提供や、地域社会のニーズ、地域住民の状況に合わせてサービスを創出することが大きな特徴である。事後評価などの数値化されたデータから評価する限り、CMOが運営するチャータースクールは確かに成果を挙げている。当該地域では突出した学校である。しかしながら、本稿が着目したネットワークは、必ずしもそのように機能しないような構造になっている。チャータースクールが必要な資源が多岐になればなるほど、CMOが必要とするネットワークも多種多様なものになり、ネットワークが複雑化すればするほど、効

率性や俊敏性が低下し、革新的な教育サービスを提供することの弊害ともなりえると考えられる。

【註】

- 1 The Center for Education Reform ホームページ(<https://www.edreform.com>)より。アクセス日：2014年10月12日。
- 2 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。
- 3 CMO の数が変動する要因として、運営するチャータースクールの数が挙げられる。40 という期間数は最低 4 校以上のチャータースクール運営が条件となった場合の数である。

【引用・参考文献】

- 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
- 賀來敬章、2013、「Charter Management Organizations(CMO)とチャータースクールの関係」『高田短期大学紀要』第32号、pp.55-64.
- 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
- Orfield, Gary, 2012, “Choice and Civil Right Forgetting History, Facing Consequences”, Orfield, Gary and Frankenberg, Erica, and Associate, *Educational Delusions? Why Choice Can Deepen Inequality and How to Make Schools Fair*. California: University of California Press.pp.3-36.
- Ravitch, Diane, 2013, *Reign of Error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*. Alfred A. Knopf.
- 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.

- Weil, Danny, 2009, *Charter School Movement: History, Politics, policies, Economic, and Effectiveness*, Amenia: NY, Grey House Publishing.