

チャータースクール・オーソライザーの 監督・規制機能

諸 橋 由 佳

The Oversight and Regulatory Functions of Charter School Authorizers

Yuka MOROHASHI

Charter schools are public schools which are free from most of the regulations by state laws. They are operated by various interdependent actors, on the other hand, they enjoy the freedom and public funds. Therefore, it is necessary for charter school authorizers to oversee what the schools do, and to close inferior schools in their responsibility if they violate their charter contracts or any adaptable laws. The authorizers' regulatory mechanism, however, has not precisely analyzed yet. Are poor charter schools actually closed by their authorizers? What kind of mechanism does work when the authorizers supervise and make their mind whether they should make an end of certain charter school? This article analyzes the reason of charter school closures, and examines how the system of regulatory agencies works.

はじめに

アメリカのチャータースクール（以下「CS」とする）は、この秋には3000校に届く勢いで増加の一途をたどっている。CSは従来の学校教育では対応できなかった子どもと親の教育ニーズを満たす学校選択の一形態として注目されてきたが、他方でCSは、チャーター契約を取り結ぶオーソライザー¹⁾(charter school authorizers)・CS運営者など官・民にまたがる様々なアクターが公教育を担うという点で、従来の公立学校行政のパラダイム転換を迫る存在でもある。具体的に言えば、CSは基本的に学区から法的に独立した公立学校であるが、公的資金を受けつつも、選挙で選ばれた主体により運営されているわけではない。CSはその運営に対し自律性と責任を有しているため、理論上は、差別的取扱いの禁止や安全管理等一般的な法規のほかは、学校の約束する達成目標

を含むチャーター契約を遵守すれば、あとは自由に活動できる。しかし、契約で示した目標の達成度はオーソライザーに提出される報告書によりある程度判断が可能であるとしても、それ以外のチャーター契約に記載された条項が遵守されているか、一般的な法律違反が行われていないかを判断するには、年に一度や二度の報告書提出では不可能である。CSは前述の通り従来の学校に比べ活動内容・方針に対し大きな自律性を有する点が重要ではあるが、適切な公立学校運営という観点から、CSが契約・法律に違反していないかどうかを誰がどのように判断し、是正すればよいのか。

実際のCSの運営には、独立性の高い多くのアクターが相互に依存しつつ関わっており、従来はLEAが一元的に担ってきた公教育に対する責任が拡散するおそれがある。CSの活動に対する責任は当然のことながら第一義にはCS自身にあり、劣悪な学校と子ど

もや親に判断されれば在学生徒数および生徒数に基づく公的資金を得られず閉校に追い込まれるので、その意味での市場原理によりCSは適切に淘汰されることにはなっている。しかし、CSは公立学校であるためその質は公的に担保されるべきとの考えも根強くあり、問題のあるCSと契約を結び公的資金を投入したオーソライザーの監督・是正責任が特に問われることになる。オーソライザーは、自らの判断で外部化した公教育プログラムが適切に行われているか、然るべき評価を行い、自らの権限の範囲内でCSの活動を監督し、その結果に基づき状況の改善を指導し、場合によっては劣悪な学校を排除することが求められているのである。

その重要性にもかかわらず、このようなオーソライザーの監督・規制機能についてはこれまであまり研究がなされていない。筆者は、以前に拙いながらもオーソライザーによるチャーター契約時の事前規制手法について分析を試みた(諸橋2001)。そこで本稿では、CS開校後になされるオーソライザーの事後規制機能について分析することを目的とする。具体的には、まず実際にどれほどのCSがどのようなオーソライザーの判断に基づいて閉校しているかを概観する。次に、監督・規制を行う機関の行動がどのような要因により規定されるのか、そしてその結果オーソライザーがCSに対しどのような監督・規制活動を行い、それによりどのような課題を抱えているのかについて検討する。

・CS閉校の実態

これまでCSは、どれほどの学校がどのような理由により閉鎖に追い込まれたのだろうか。アメリカの教育改革センターThe Center for Education Reform (2002)によれば、2002年10月の時点で、CSの総数は2,874校に上っている。そのうち、閉校したCSは194校(6.7%)であった。報告書では、このうち154校の閉校理由が挙げられている。なお、この194校のなかには含まれていないが、77校のCSが学区の学校として再統合consolidationされ、84校がチャーターを受けながらも開校していない(できていない)ことも併せて報告されている。CSは州により閉校数もその性格もさまざまであるが、報告書をもとに、CS閉校数上位12州²⁾について、CSの閉校数およびその閉校理由を州ごとに集計したものが表1である。

閉校理由としては、財政難financial inequities(在学者の減少、不十分な資金、活動コストの超過等)が46校(39%)、運営上の失敗mismanagement(不正支出、不十分な学習プログラム提供等)が37校(31%)、学習面で目標に達しなかったことを理由とする閉校academicが12校(10%)、ゾーニング委員会zoning boardや学区との関係で学校施設の確保に失敗したケースfacilitiesが17校(14%)、となっている。

これらの閉校理由の中で、財政難と学習目標の2つは、CSの理論上従来から閉校理由となると考えられてきたものである。これらはCSの活動内容やそでの自助努力、それに対する子ども・親の評価に大

表1 各州CSの閉校数および閉校理由(CER2002を基に筆者作成)

| | 開校数 | 閉校数 | % | 閉校理由 | | | | |
|-----------|------|-----|----|----------|----------|----------|----------|--------|
| | | | | 財政難 | 運営の失敗 | 学習目標 | 施設面 | その他 |
| アリゾナ | 424 | 22 | 5 | 7 | 9 | 2 | 3 | 1 |
| カリフォルニア | 371 | 14 | 4 | 7 | 6 | - | 1 | - |
| テキサス | 215 | 14 | 7 | 2 | 7 | 1 | 2 | 2 |
| ミシガン | 197 | 7 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | - |
| フロリダ | 189 | 19 | 10 | 8 | 2 | 4 | 4 | 1 |
| ノース・カロライナ | 99 | 13 | 13 | 7 | 5 | - | - | - |
| ウィスコンシン | 97 | 5 | 5 | 1 | - | - | 1 | 3 |
| コロラド | 89 | 2 | 2 | 1 | - | 1 | - | - |
| ペンシルバニア | 85 | 1 | 1 | - | - | 1 | - | - |
| ミネソタ | 77 | 11 | 14 | 5 | 4 | - | 2 | - |
| オハイオ | 68 | 4 | 6 | 1 | 1 | - | 2 | - |
| ニュー・ジャージー | 63 | 8 | 13 | 3 | 2 | 2 | 1 | - |
| 計 | 1974 | 120 | 6 | 46 (39%) | 37 (31%) | 12 (10%) | 17 (14%) | 7 (6%) |

大きく依存する項目である。他方、運営上の失敗と施設確保の失敗は、オーソライザーや他の公的団体との関係という点で性格が異なる。運営上の失敗は、第一の責任主体であるCSの理事会にまかせきりでは発見が難しく、放置した場合の危険も大きい。オーソライザーの監督・規制機能が重要となる項目である。これを理由とする閉校は37校(31%)と財政難に次いで多くなっている。また、施設の確保は、多くの場合CSの責任ながら、土地の使用目的を厳しく限定するゾーニング委員会との対立や学区との関わりが大きく影響することから、オーソライザーの支援によっては減少させうる項目である。

このように、これらの閉校理由には従来想定されてきた項目(資金不足や学術面の達成の程度)だけでなく、オーソライザーの介入いかんによっては防ぎうる運営上や施設確保における失敗を理由とする閉校も相当数あることがわかる。それでは次に、オーソライザーはCSの運営に対しどのような監督・規制機能を果たすことができるのだろうか。

・ ヴァガリのオーソライザー分析

CSの場合、監督・規制を行う機関であるオーソライザーは、必ずしも地方政府ではない。LEAや州教育委員会、州立大学等がその役を担うことが多いが、私立大学やコミュニティグループを含むさまざまな団体がオーソライザーとなれるよう州法を改正するところが増えている(SRI2000:33-34)。その結果オーソライザーの性格やCSに対する姿勢も異なるため、一概にその機能を分析することは難しい。

そこで本稿ではヴァガリVergari(2000)による分析を参考としたい。ヴァガリは、アリゾナ・ミシガン・マサチューセッツ州におけるオーソライザー³⁾に対し

インタビュー調査を行い、ケイガンKagan(1994)の規制執行分析の枠組みを援用して、オーソライザーの監督・規制行動について分析を行っている。

A. ケイガンの規制執行(regulatory enforcement)分析

ヴァガリの分析に用いられたケイガン(1994)の分析枠組みは、規制を執行する機関の行動と社会的インパクトを4つの変数を用いて説明しようとするものである。行政機関の行為は法律の定めに従うことが必要だが、業務の効率性からは行政が裁量を有していることもまた重要である。そこでどのような要因が働いたときに、その活動は厳密な法の執行を志向するものとなるのか、または規制する相手に対し懐柔的ないし寛容な行動をとるようになるかを、以下のような4変数を設定して分析している。

まず第一は、その機関の使命とその達成のための青写真およびその機関の使えるツールが法的にどう規定されているか(法的デザイン legal design)である。第二は、規制する側が適応しなければならない業務環境 task environment である。第三は、政治的指導者やメディアからの政治的圧力などの政治的環境 political environment である。ここまでは規制する機関を代替可能なアクターとしてとらえているが、ケイガンは第四として、機関内のエートスに影響を与えると推測される、規制する人間の政治的態度や個性に着目し、規制機関の文化 agency culture という変数を設定している。これら4つの変数に影響を与えるファクターが表2である⁴⁾。それでは、この規制スタイルの分析枠組みは、CSオーソライザーの規制・監督活動に関しどのように利用できるだろうか。

表2 規制の執行スタイルに影響するファクター
(Kagan1994:411, 翻訳筆者、さらに下位のファクターは略)

| | |
|---------------|---|
| 法的デザインのファクター | 規制に関する使命の厳格さ 法的権限(制裁・規制者の権限・被規制者の権利) 法的基準とペナルティの限定性 |
| 業務環境のファクター | 違反の可視性 被規制者の遵守意思 リスクの程度 |
| 政治的環境のファクター | 事前の関心の強さ・積極性 政治的権威者の選好 |
| リーダーシップのファクター | 規制側のリーダーの態度:柔軟vs.強硬 スタッフの専門職意識の程度 |

B. ヴァガリの規制スタイル分析

以上のケイガンの枠組みを用いてヴァガリ(2000)は、CSへのオーソライザーの規制行為を4変数それぞれについて検討している。

(1) 法的デザイン

a. オーソライザーとCS理事会との権限関係の曖昧さ

CSは、学区から法的に独立しておりCSごとの学校理事会により運営されている機関である。CSの監督責任は、第一義にはオーソライザーではなくCSの理事会にあるとされる。そのためCSの運営に不備があった場合に、オーソライザーが公式の介入を躊躇することで対応の遅れを生み、学校を危機に追い込むケースがある。

他方、オーソライザーは、権限が法的には曖昧に規定されていることにより、その役割を自ら規定する裁量を有している。そのため一つのオーソライザーの中でも個々のCSごとに全く異なる規制を行っていることがある。これは著しい多様性をもたらすだけでなく、オーソライザーによる恣意的な監督・規制活動を惹起するおそれがある。また、法の規定はCSが法を順守しているか判断する際の基準まで示すものではないので、CSがオーソライザーへの従順さ compliance を示さないことが暗にチャーター取消しの要因になるケースも指摘されている。

b. 法のデザインとオーソライザーの監督・規制能力

CSの公正な活動を実効的にサポートするには、それを担当する機関に十分な能力が必要である。しかし、実際には予算不足、情報不足、不十分な人材⁵⁾等多くの課題を抱えている。このような状況においてオーソライザーは、基準を厳格に適用するというよりはむしろCSとのコミュニケーションの中でCSがある程度適切に運営されているか否か判断する「協議型」の規制スタイル negotiated regulatory style を採用する傾向がある。

(2) 業務環境

a. 交流の頻度

オーソライザーとCSの間であまり交流がなく情報が少ない場合には、「協議型」を採用するにはリスクが大きいので、規制する側は一度の違反で制裁を加

える「強制型」の規制スタイル enforced compliance style を採用する傾向がある。管轄するすべてのCSを年1回訪問する能力がないオーソライザーもある。しかし多くのオーソライザーは学校訪問を重視し、CS理事会の会合に出席したり現場職員 field officers を雇ったりしている。ただ、制裁に際し明示的な法的命令やある程度の強制力は必要であるが、大抵のCSはインフォーマルな制裁に敏感なため、実際に制裁を加えるのではなくよりソフトな手段がとられることが多い。

b. 違反の可視性

学校訪問が可能でない場合にも、違反の可視性が高いと、親・教師等がオーソライザーにCSのチャーター契約違反や違法行為を知らせてくる「機能的代替」が生じる。

c. リスクの深刻さ

CSの違反行為に対しオーソライザーは、加えるべき制裁の適切さと加えないときに引きおこされるリスクとを比較考量しなければならない。一般に教育はリスクの低い領域とされる。しかしCSの場合は、劣悪な学校を放置するわけにはいかない一方で、閉校は多くの関係者が影響を受けることから「最後の手段」として位置づけられている。

(3) 政治的環境

規制を行う機関は他からの批判を嫌うため、政治的指導者や他アクターの批判に概ね従うときは「強制型」規制スタイルを、他からの批判がない、もしくは規制が厳しすぎると批判されたときは「協議型」規制スタイルをとるようインセンティブがはたらく。

(4) 規制機関の文化

規制スタイルは管轄部局の責任者の考え方やバックグラウンドに大きく影響される。いくつかのオーソライザーでは、潜在的なCSの問題に対し頻繁にCSと関係を持つことにより事前に対処しようとするやり方をとっている。現場職員がCSに対し直接的支援を行うこともしばしば起こっている。

・考察

以上ヴァガリのCSに対する規制スタイル分析を取り上げた。残念であった点は、アリゾナ・ミシガン・マサチューセッツ州のオーソライザーを取り上げているものの、オーソライザーとなる機関の数や種類、性質の違いなどと、規制スタイルの分析とが必ずしもリンクしていない点である。学区や州教育委員会ではなく新たにオーソライザーとして認められるようになった団体ほど、CSに対しより大きなフレキシビリティと自律性を与える傾向があるという報告もなされている(SRI2000:42)ので、この3州はそれぞれ特徴的な機関がオーソライザーであることを考えると少々惜しいと思った。ヴァガリ自身も今後の課題として、どのような機関がオーソライザーにふさわしいかについて言及しているが、さらなる検討が必要であろう。

また、ヴァガリは行政裁量を重視する規制手法を「協議型 negotiated」と呼び、「強制型 enforced」と呼ばれる規制スタイルよりも共感を持っているように感じられる点で、双方の規制スタイルを同等に扱うケイガンに比べ若干中立性に欠けると思った。確かに、CSのパフォーマンスを測定する手法として標準化テストに偏りがちであるという批判は多い。また多くのオーソライザーにおいて、さまざまな要因により「協議型」の監視・規制が行われる傾向があるとするならば、それはCSがオーソライザーと比較的緊密に関わりを持つことを意味し、CSが従来の公教育システムから切り離されてしまいセグメント化が進行するおそれがあるという批判に対しては、一定の有効性をもつであろう。

しかし、「協議型」をとるデメリットも指摘されねばならない。まず、オーソライザーの監督・規制行為の位置づけが法的に曖昧であることにより、オーソライザー側の変化(人事・予算配分・機構改革等)をCSもダイレクトに受けることになることである。次に、オーソライザーとCSは一对一の関係となるため、その監督・規制活動は密室化しやすくなることである。密室化は、当事者のリソースの有無や政治的スキルや個別的選好などの影響力を強化するため、結果的に特定の社会階層や人種のグループに有利になることも考えられる。CSは通常の公立学校では対応できないような使命やビジョンをもつものも多いの

で、オーソライザーに理解されないおそれのある場合には、むしろ特定の要素をみだしさえすればよい「強制型」の方がメリットが大きいであろう。また、オーソライザーは州法によりある程度公的性格を持つ機関がその任につくが、CSがあくまで公立学校である以上より多くの人に開かれているべきであると思う。

さらに、ヴァガリは「関係者がCSに対するサポートを確立し、オーソライザーが管轄下のCSと友好的な関係を結ぶにつれて、高い基準 standards を満たしていないCSを閉校することが難しくなる」(Vergari2000:752)こと、仮にチャーター契約にパフォーマンス結果について明確に記載しても、多くのオーソライザーにおいて閉校を決めるのはリソースの量と責任者の考え方に依存しがちであることを指摘している。このような、閉校を伴う規制という局面において、高い基準を満たしアカウンタビリティを果たすことが重きを置かれなくなることは、アカウンタビリティの理論と現実の間の矛盾を示唆しているという。ヴァガリ自身は、今後さらなる分析を待たねばと留保をつけているが、仮にこのような基準に依拠したアカウンタビリティの機能不全が現実だとすると、CSという教育改革プログラムの実験は、根本的に変更を迫られることになる。

おわりに

以上、ケイガンおよびヴァガリに依拠し、オーソライザーがCSに対してとる規制・監督活動を規定する要因について、制度的・政治的側面を中心に検討を試みた。ヴァガリも言及しているが(Vergari2000:753)、オーソライザーはその規模が小さいことや他の業務を兼ねているものも多いこともあり(OERI2000:41&52)、各州におけるオーソライザーの位置づけや執行スタイルはまだ試行錯誤の段階にあると言える。それでも、今回の分析は、従来CSのアカウンタビリティが標準化テストに偏重しているとする議論に一石を投じるものとして興味深いだけでなく、教育における行政機関とさまざまな民間団体との関係を考える上で非常に有効であると思う。

現在、日本でもCSを作ろうという動きが存在する。しかし日本は、CS発祥の地である米国とは法制度・文化も異なるためCSを直接導入するのは困難である

と考えられる。米国のCSに対する監督・規制機能の在り方に学ぶことはもちろんだが、先達に産みの苦しみを味わってもらい手法が確立したところをただ真似しようというのではなく、日本なりの規制・監督システムを発展させる中で、公教育における行政と諸民間団体との関係を考えていくことが、今後重要となるのではないだろうか。たとえCSという手法が日本において採用されないとしても、今後学校教育におけるNGO・NPOの役割は大きくなる可能性が高いため、一般的にどのようにしてこれらの団体の力を引き出しつつ政策をコントロールしていくのかを考察することには一定の意義があるように思う。

参考文献

- ・Kagan, R. A., (1994) "Regulatory enforcement" in Rosenbloom, D. & Schwartz, R. (Eds.), *Handbook of regulation and administrative law*.
- ・Office of Educational Research and Improvement (2001) *A Study of Charter School Accountability: National Charter School Accountability Study*, U.S. Department of Education
- ・SRI International (2000) *Evaluation of the Public Charter Schools Program: Year One Evaluation Report*, U.S. Department of Education Office of the Under Secretary
- ・The Center for Education Reform (2002) *Charter School Closures: The Opportunity for Accountability*
- ・Vergari, S. (2000) "The Regulatory Styles of State-wide Charter School Authorities: Arizona, Massachusetts, and Michigan", *Educational Administration Quarterly*, 36 (5)
- ・諸橋由佳(2001),「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 - 」『東京大学大学院教育学研究科紀要』41

註

- 1) オーソライザーとは、CSからの申請を審査し、チャーター契約を結び、パフォーマンスを評価して劣悪なCSを契約破棄により排除しCSの水準確保を図る機関である。呼称は州により異なり、オーソライザー(charter school authorizers, CSAsと略すこともある)のほか chartering authorities、sponsor などがある。筆者は以前「チャーター授与機関」としていたが「授与」という表現に違和感を覚えたため本稿においては「オーソライザー」で統一させていただく。

- 2) 上位12州のCSの総数は、全体の69%を占める。
- 3) アリゾナ州のオーソライザー(学区、州教育委員会、州CS委員会)のうち州教育委員会とCS委員会、ミシガン州のオーソライザー(学区、コミュニティカレッジ、大学)のうち8つの州立大学がこの調査の対象となっている。なお、マサチューセッツ州は、オーソライザーとなれるのは州教育委員会のみである。
- 4) これらのファクターについてはケイガン自身が、非常に複雑であること、列挙された独立変数が相互に影響していること、それぞれのファクターの重要度を今後加味する必要があること、を認めている。(Kagan1994:410)
- 5) 典型的なCS担当部局の人員は、責任者1人、専任スタッフ1~2人、秘書、という構成であるという。また、担当者に入れ替わりが激しく、効率性・信頼性を欠いている(Vergari2000:740)。