

令和 6 年 6 月 26 日現在

機関番号：17301

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2023

課題番号：18K13054

研究課題名（和文）現代米国の「複合的都市再生政策」の展開下における教育政策の位置と効果に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the Position and Effectiveness of Educational Policy under the Development of Complex Urban Renewal Policies in U.S.

研究代表者

榎 景子（ENOKI, KEIKO）

長崎大学・教育学部・准教授

研究者番号：60813300

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,000,000円

研究成果の概要（和文）：近年わが国では、教育改善と地方創生の同時並行的実現が期待されている。そこで本研究では、教育政策と都市政策が複合的に実施される現代米国を素材に、その理論的基盤の変容と政策展開過程を解明することでわが国への示唆を得ることを目的とした。米国ではグローバル都市戦略に学校再編政策が巧みに利用され教育疎外が起きる事例がみられた一方で、子どもの成長発達における地域での包括的支援の必要不可欠性を主張する理論と実践も展開されていた。後者では、貧困層の教育達成が今後の市民・社会形成に深く関わることがゆえに教育は包括的支援の基軸的位置を占め、さらには子どもの権利保障の発想が個人的次元から社会的次元へと転換されていた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

米国の例からわが国の動向を振り返ったとき、複合的都市政策下においては、教育・教育政策が他領域に従属させられるか、基軸的位置を占めるかのどちらであるかを注視すべきことがみえてくる。すなわち本研究では、教育改善と地方創生の同時並行的実現を楽観的に是として進めるわが国の政策動向を相対化し、教育の観点から他領域の各政策を点検し、次世代育成と地域創生の矛盾を少しでも減らす必要性を指摘した点に学術的・社会的意義がある。他方、米国で教育が基軸的位置にあったのは、市民的能力の育成に向けた学力向上を視野に入れていた場合であった。これが排他的能力開発論に絡めとられないようにすることが、今後のわが国の課題ともなる。

研究成果の概要（英文）：Recently, Japanese educational policies have been expected to simultaneously improve education and communities. The purpose of this study is to clarify the transformation of the theoretical basis and policy development process in U.S., where educational policies and urban policies are implemented complexly. In U.S., there have been cases in which school restructuring policies have been used in well-crafted global urban strategies, resulting in educational alienation. On the other hand, however, there're also cases of theory and practice that argued for the indispensability of comprehensive community support for children. In this case, education occupies a key position in comprehensive support for poor children because educational achievements are deeply related to their future civic and social formation. Furthermore, there was a shift in thinking that children's rights cannot be guaranteed on an individual basis but can only be fulfilled when they're linked to community development.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育政策 地域再生 包括的支援

## 1. 研究開始当初の背景

周知のように、近年の中央教育審議会答申『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について』(中央教育審議会 2015)では、学校がこれまで以上に地域との連携を促進・強化することで、教育改善と「地方創生」の同時並行的な実現が期待されている。従来の教育政策があくまで個別学校における教育効果・教育環境改善の観点から進められていたことを考えると、今日の動向は一線を画しているといえる。このような動向をひとまず積極的に評価するならば、児童生徒の成長発達を学校だけでなく地域で包括的に保障する可能性を期待できる(葉養正明 2011、渡部昭男 2011)。

しかしながら他方で、その帰趨は慎重に見極められる必要がある。なぜなら領域横断的な試みは、教育以外の様々な意図・価値基準が流入し複雑に絡まり合うため、教育の理念や理想が疎外されるおそれもあるからである。筆者も、大学院在学中および日本学術振興会特別研究員の採用期間中(平成 25、26 年度)に「学校づくりと地域再生」の同期性を追究し、その効果に期待を寄せてきた。だからこそ、それを楽観的・表面的な理想主義の主張に終始させず、もう一步深いところで理想を掲げるような枠組へと深化させていくために、地方創生をめぐる政策間の相乗効果や齟齬、それらが総体として与える児童生徒への効果や影響等、肯定的・否定的側面の両方を見据えることが重要との着想に至った。

このように考えれば、「地域」を対象とした領域横断的な政策群がもたらす複雑な過程と作用が、児童生徒の生活する地域空間をいかに変え、彼らの成長発達をどのように保障しているか/いないかを見通すことは、教育行政研究における喫緊の研究課題といえる。

上記のような領域横断的な政策はわが国では緒に就いたばかりだが、諸外国ではすでに展開されつつある。それら諸外国の事例の分析・検討を蓄積することによって、教育学的な診断・評価の理論枠組構築につなげていくことが必要であると考えた。

## 2. 研究の目的

前述のような政策動向が積極的に展開されているのは、近年の米国都市部である。本研究では、教育政策と、住宅・経済・福祉等を含む「都市再生」に向けた各政策が複合的に実施される米国都市部の近年の状況について、その理論的基盤の変容および具体的な政策展開過程(障害要因と対応含む)を明らかにするとともに、生活環境変容を通じた児童生徒への効果と影響を分析することを目的とする。

## 3. 研究の方法

以上の目的を達成するために、具体的には以下の二つの方法で研究を進める。

第一に、理論的検討として、近年米国で隆盛しつつある「包括的な教育機会(Comprehensive Educational Opportunity)保障」に関する研究動向(Henig, J.R. et al. 2016、Jargowsky, P.A. 2015 等)を詳解し、そこにみられる設定課題、諸概念規定、政策・制度改革への架橋・展開を解明する。これら研究群は、教育のみでは解決できない児童生徒をめぐる平等や権利の問題を、広く都市問題として捉えることで、教育=次世代育成を軸とした福祉・住宅・経済等の複合的・包括的な政策協働を図り、権利保障につなげようとする考え方としてひとまず把握できる。都市政策・地域政策の論理を、教育を軸にして組みかえようとする理論的転回は、わが国の教育行政学など関連諸学問領域の基本的言説の書き換えを迫るものとして極めて重要だが、管見の限り紹介されてきていない。

第二に、実証的分析として、事例(1)人口減少地区・衰退都市における連邦政府・自治体支援による都市再生事業下での教育政策(e.g. ミシガン州デトロイト/フリント)、事例(2)グローバルシティにおける官民協働都市再開発下における教育政策(e.g. ニューヨーク、シカゴ)の二つを検討対象として、政策間の連動の仕組みおよび相乗効果と齟齬(障害要因と対応)、児童生徒に対して総体として及ぼされる効果と影響を検証する。この効果と影響の検証の際に、基本的な分析視角として、(1)地域の生活環境・人口動態がどう変容したか、(2)児童生徒の学力・進路がどう変容したか等の測定可能な指標に加えて、長期的な教育改善・都市再生の可能性も視野に入れるべく、(3)人々の関係性および教育・地域への姿勢がいかに変容・再編したか、の三つを設定する。

以上の一連の作業を通じて得られた知見から、近年のわが国の“地方創生”を掲げる政策展開下における教育政策の可能性と課題を提示することを目指す。

## 4. 研究成果

新型コロナウイルス感染症の流行により、上記目的を達成するための研究方法のうち、第一の方法および第二の方法の事例(2)については検討できたものの、事例(1)については訪問調査ができなかったことから断念するに至った。具体的に明らかにした研究成果は以下の通りである。

まずイリノイ州シカゴでは、学校再編、すなわち学校の閉鎖・新設・再配置等が従来以上に重要な政策手法として位置づけられ、単なる学校改善だけでなく、「地域再生」「都市再開発」の標

榜を伴う様相がみられた。ただし、政策間の連動という観点からすれば、それは決して明文化され、民主的かつ市民的合意の下にて進められているものではなく、首長主導で諸政策（教育政策・経済政策・住宅政策など）を秘密裏に連動させながら進められていた点に特徴を見いだせる。すなわち、税制度の変更や、公営住宅の解体と再編、学校の統廃合・新設等が総合的・一体的に進められていた。しかも、これら複合的都市政策の適用地域は、シカゴ全域ではなく、都市中心部からほど近いインナーシティに偏在していた。そこには、複合的都市政策の実施によって、インナーシティ（従来、貧困・マイノリティ層が多く居住する一方、都心に近いことで潜在的に価値の高い地域でもある）において「ジェントリフィケーション」を促進し、貧困層と中流層を入れ替える意図を見いだすことができ、実際にそうした人口動態の変化がみられていた。

これらから、学校再編政策（教育政策）は、表向きは学業不振校の改善のために進められているものの、その意図を超えて都市再開発に巧みに利用されている状況がみえてくる。さらには、よりよい教育機会の保障を名目に進められた学校再編が、現実には、閉鎖等に影響を受けた児童生徒により良い教育機会を提供していないということ、および、学校間、とりわけ新設校と一般公立学校の間、児童生徒の社会的・経済的階層（あるいは能力）に基づく分離を生み出しつつあることも明らかとなった。しかもそれは、学校選択という自発的意思の姿を借りているが、現実には、前記の領域横断的な政策力学が生んだ「排除」と「誘引」による帰結と考えられるのである。

他方、このように学校と地域が大きな変貌を余儀なくされるなかで、学校再編への単なる抵抗運動ではなく、学校設置を起点として、住民が主体的に地域教育計画を策定する動きも生じていた。この計画では、住民らが教育の現実に向き合うなかで、地域の「内発的発展」と主体形成の連動という、彼らなりの「教育と地域の展望」が展開する様相を見て取れた。上記の通り、政治的・行政的には中上流層回帰のみを求める動きもみられるなかで、同地区では、児童生徒の発達保障を重要焦点として視野に入れたからこそ、個人・社会間の矛盾の最小化が意識され、経済効率優先の発想を多少なりとも緩和し、排除ではなく包摂的な地域の発展を目指すことになっていた。このように、複合的都市政策下では教育政策が都市再開発に従属する位置にあった一方で、草の根的な動きのなかでは、教育・発達の層から地域空間の在り様を問い直すような動態が生じていたのであり、これらが同じシカゴのなかで、時に緊張も孕んだ相互作用を生起させていることもみえてきた。

上記シカゴの事例が、複合的都市政策下において教育の理念や理想が疎外されうる危険性を示すものだとすれば、他方で、児童生徒の成長発達を地域で包括的に保障することを意図した理論や実践も米国には存在する。具体的には、医療や福祉などのサービスを教育機会均等に不可欠な資源として含めることを提案した「包括的な教育機会保障論」の動向（理論的動向）および、教育成果の改善と地域再生を同時に目指す、地域での領域横断型協働実践（実践的動向）である。本研究では、これらの特質と意義についても検討を進めた。

「包括的な教育機会保障論」とは、教育法学者 Michael A. Rebell を中心としたコロンビア大学教育大学院の研究組織 The Campaign for Educational Equity (CEE) によって展開されてきた。CEE は、子どもの教育達成に影響を与える要因を分析した諸研究の成果をもとに、学力格差を縮小するには、不利な立場にある子どもに対する学校内外にわたる教育と包括的サービスの提供が必要と主張する。それは、効果的な教師、厳格かつ挑戦的なカリキュラム、適切な学級規模や施設・教材など、従来の学校資源に加え、(1) 幼児教育、(2) 拡大学習プログラム、(3) 身心の健康管理サービス、(4) 親の関与促進と家庭支援の 4 つの補完的資源の提供を重視するものである (Rebell & Wolff 2011)。これら 4 点が「一貫して、包括的かつ質の高いレベルで提供」(Rebell 2012, p.54) されることで、子どもは発達段階に応じた学習ができ、学校生活を通じてその能力を維持・発展しうると考えられている。

「包括的な教育機会」保障論は、単に上記の学校内外にわたる教育及びサービス提供の必要性を訴えるだけでなく、これを子どもの「基本的権利(a basic right)」として確立させるべきと主張する点に一つの特徴がある (Rebell 2012, p.52)。法的権利としての確立は、行政の責任を問い、確実に資源・サービスを保障していく上で重要と考えられているのである。Rebell が行った法的根拠の検討では、80 年代末以降展開してきた教育の質の平等を求める財政訴訟の判例を基に、義務教育として保障すべき教育の質と内容が論点とされている。結果、7 割近い訴訟で、教育条項の定義を、最小限の基礎教育を適切妥当とする州の主張が棄却され、さらには広範な包括的サービスを含むものと定義する判例もでてきている。

Rebell は、こうした州教育財政訴訟の動向は、教育を憲法上の基本的権利として認めなかった過去の判例を、改めて教育の適切妥当性の観点から再検討する余地示すこととなると指摘する。その際、争点となるのは、言論の自由や投票権行使といった合衆国憲法で保護される基本的権利と教育との関係である。これらの基本的権利に教育がいかに機能するかによって、教育が基本的権利として認めうるかが判断される。こうして Rebell は、民主主義社会で市民として有能に機能するために生徒が必要とする特定のスキルを詳細に検討する必要があると述べ、その検討に示唆的な判例として、教育条項「健全な基礎教育」の定義を争った 2003 年のニューヨーク州最高控訴裁判所判決を挙げる。判決では、健全な基礎教育とは、現代社会への意義深い市民参加という目標の達成に不可欠なスキルの習得として解釈されねばならないと判断された。単純に読み書き算ができればよいというのではなく、市民育成という教育の社会的使命が重視された判決といえる。以上から、貧困状態の児童生徒には包括的サービスを含む健全な基礎教育が

必要であり、それは合衆国憲法上の基本的権利として認められようと結論づけられている。

次に、地域での領域横断型協働実践の動向としてニューヨーク市におけるハーレム・チルドレンズゾーン(Harlem Children's Zone: HCZ)の実践を検討した。HCZは、NY市内の最貧困地域であるハーレム地区にて、子ども・若者の成功と貧困の世代間連鎖の断絶を使命に包括的支援を展開する非営利団体である。同実践では、(包括的)権利が与えられても行使されないという福祉のジレンマの問題に対して、そうした逆説的機能・作用をくみ取った上で、個への支援を実質化するための制度設計が見られた。また、「個別支援」を超えて「地域の文化変容」が目指されていたことも重要である。HCZはゆりかごから大学までの切れ目ない制度構築が特に注目されるが、真に子どもの権利を保障しようとするれば家庭や地域といった斜めの接続の次元こそが重要だとの発想が見られた。すなわち、子どもを支えようとするれば一部の支援者だけでなく地域全体の力が必要であり、しかしそれは、スティグマを抱える地域の意識や考え方など、その文化が変容することによってこそ可能だとの考えがあるといえる。ここでは権利保障をめぐる発想は、個人的次元だけでなく、社会的次元でこそ果しうると考えられているのである。さらには、当該地域の学校教育の在り様として、子どもを地域から切り離さないことも意識されていた。貧困の克服といっても、単なる個人の社会移動ではなく、理念上は、地域に根ざす市民としての成功が目指されていたのである。

以上の理論的動向および実践的動向から、本研究課題への示唆として次の点を挙げるができる。第一に、包括的支援における義務教育制度の位置について、米国の法的根拠の検討で示したように義務教育制度が基軸的位置を占めていた。貧困層の教育達成が今後の市民形成・社会形成に深く関わるがゆえに、生存権や広く社会権を含むようなウェルビーイング一般の保障に向けた突破口になるという構図になっていたといえる。こう考えれば、教育は決して、社会のなかで福祉や医療と同じく領域的に扱えるものではないとも言えよう。

第二に、米国の動向は、わが国の義務教育制度が担ってきた福祉的役割をむしろ今、保障しようとしていた。これは日本の義務教育制度の再評価につながる動向といえる。逆に言えば、学校業務の単純な分類と外部化が進む日本の義務教育制度を改めて問い直すものとも言えるかもしれない。だが、その責任の果たし方に目を向ければ、米国ではこれらを整備するために追加の資源投入が前提となっていた。これは日本の過少投資こそ問い直されなければならないことを示している。

第三に、米国の動向は、今後の義務教育の方向性として、権利保障をめぐる発想を転換していかなければならないことを示していることである。HCZの実践では、子どもの権利保障は決して個人的次元で閉じるものではなく、地域づくりや社会づくりに結びついてこそ果しうると考えられていた。条件整備を国家に求めるだけでは、権利が「与えられる」という慈恵的枠組から抜け出せず、ひいては例えばしんどい親や子どもがもつスティグマに起因する問題を乗り越えられない。国民主権の下では、国家とは国民であることに他ならない。こう考えれば、子どもや子どもを取り巻く大人一人ひとりの教育への向き合い方が変わってこそ、権利保障は実質化しうるといえる。

最後に、こうした慈恵的な枠組を乗り越えたとしても、果たして真に「善き生」の保障につながる制度となり得るかは、さらなる検討が必要である。というのも、包括的教育機会保障論もHCZの実践も、学力向上や大学進学を前提としており、その点で排他的な能力開発論に絡めとられる危険性があるからである。だが、「市民的能力の育成」を視野に入れるからこそ、法的権利として確立する展望が拓けていたことを考えると、両者はアンビバレントな関係にあるといえる。能力開発論を単純に否定するだけでなく、その危険性も視野に入れつつ、よりよく飼いながら方向性、つまり、社会のための人づくりを、子どもの人権に即してどう現代的に復権するかが今後の検討課題となろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 榎景子	4. 巻 -
2. 論文標題 現代アメリカ教育をめぐる「場を基盤とした改革」の特質と課題 教育を起点とする包括的支援政策の動向と地域社会にとっての意味	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 学校政策と地域社会の持続可能性に関する国際比較研究 学校の存在意義の再検討	6. 最初と最後の頁 15~28
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小早川倫美、榎景子	4. 巻 64
2. 論文標題 COVID-19発生以降の教育経営にかかる実態と課題をめぐる研究動向	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本教育経営学会紀要	6. 最初と最後の頁 172-181
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 江川綺重、榎景子	4. 巻 21
2. 論文標題 国立大学の小学校教員養成課程における「子どもの貧困」学習の実態と課題 全国シラバス調査及び長崎大学教育学部の事例検討	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 長崎大学教育学部教育実践研究紀要	6. 最初と最後の頁 85-94
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 榎景子、篠原岳司、藤村祐子、高橋哲、山下晃一	4. 巻 16(2)
2. 論文標題 米国の公立学校教員人事をめぐる学校裁量の法的規定と運用実態：学校分権型教員人事の存立要件に関する予備的考察	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要	6. 最初と最後の頁 57-71
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 榎景子	4. 巻 61
2. 論文標題 社会変動下における生活空間と学校の相互変容をいかに対象化できるか 「知的態度としての方法論」を意識しながら	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本教育経営学会紀要	6. 最初と最後の頁 102-103
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 榎景子	4. 巻 45
2. 論文標題 教育行政学における比較研究の意義と課題を考える	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 208-209
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 榎景子	4. 巻 30周年記念特別号
2. 論文標題 米国の包括的支援における教育の基軸的位置と制度化の実践 新たな時代に向けた義務教育制度の展望	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 日本教育制度学会紀要 (日本教育制度学会創立30周年記念特別号)	6. 最初と最後の頁 56-75
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件 (うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 榎景子
2. 発表標題 学校再編政策と「地域再生」という視座とその連関分析
3. 学会等名 関西教育行政学会第37回大会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 榎景子
2. 発表標題 現代アメリカ教育をめぐる「場を基盤とした改革 (place-based reform)」の特質と課題 教育を起点とする包括的地域支援 (Harlem Children's Zoneと連邦政策)の動向
3. 学会等名 日本教育行政学会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 榎景子
2. 発表標題 社会変動下における生活空間と学校の相互変容をいかに対象化できるか 「知的態度としての方法論」を意識しながら
3. 学会等名 日本教育経営学会第58回大会 (鳴門教育大学) (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 榎景子
2. 発表標題 「都市問題と教育政策」をめぐる日米比較研究へ向けて 教育行政学と都市論の交点から
3. 学会等名 日本教育行政学会第53回大会 (静岡大学) (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 榎景子
2. 発表標題 米国の包括的支援における教育の基軸的位置と制度化の実践 新たな時代に向けた義務教育制度の展望
3. 学会等名 日本教育制度学会第30回大会 (招待講演)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 山下晃一、勝野正章、高野和子、清田夏代、篠原岳司、高橋哲、藤村祐子、榎景子
2. 発表標題 英米における分権型教員人事の概況と作用 分権型教員人事の存立要件に関する比較研究(1)
3. 学会等名 日本教育行政学会第56回大会(福岡大学)
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 榎景子	4. 発行年 2020年
2. 出版社 学文社	5. 総ページ数 274
3. 書名 現代アメリカ学校再編政策と「地域再生」 学校統廃合か、地域と教育の刷新か	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------