

様 式 C - 1 9、F - 1 9 - 1、Z - 1 9 （共通）

科学研究費助成事業

研究成果報告書



令和 2 年 7 月 1 4 日現在

機関番号：43907

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2018～2019

課題番号：18H05799・19K20991

研究課題名（和文）米国ニューオーリンズにおける教育ガバナンス改革の政策的背景・基盤に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the Basis and Background of Education Governance Reform in New Orleans

研究代表者

服部 壮一郎（Hattori, Soichiro）

愛知学泉短期大学・その他部局等・講師

研究者番号：10827249

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,400,000 円

研究成果の概要（和文）：文献調査によりニューオーリンズ市における教育ガバナンス改革は、主に州政府機関の問題認識に基づき、地方教育行政・組織改革として実行されたことが示された。加えて、現地調査によりルイジアナ公立学校連合（LPSC）の結成のように、教育関係団体の連携はむしろ強まっていることが確認された。これらの結果、同改革は地域レベルでの合意によって実行されたとは言い難く、州レベルにおいても教育関係団体の合意が伴っていないことが明らかとなった。一方で、教育改革のための民主党（DFER）や全米都市同盟（NUL）など改革推進派の団体による政策形成への関与の度合いによって、同改革が継続され、他地域に波及する可能性も残る。

研究成果の学術的意義や社会的意義

政治学におけるガバナンス論を援用することによって、政府機関以外の主体の教育行政への関与について分析を進めることができた。特に国家中心アプローチのガバナンス論に基づき、アメリカにおける教育ガバナンス改革の構造と実施過程について、国家（政府機関）と社会（地域住民、教育団体、財界など）との関係に着目して分析することができた。さらに、教員組合など特定のアクターが教育政策形成過程にどのように関与しているのかを分析することで、米国教育行政を巡る権力関係がより具体的に明らかになったと思われる。本研究によって、地方分権化を進める近年の日本の教育行政に対する分析視座を与えることができたと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The government documents and literature show that the governance reform of public education in New Orleans was implemented as administrative and organizational reform based on the problems recognized mainly by the state government. In addition, as we can see the formation of the Louisiana Public School Coalition, the link among educational organizations is rather strengthened.

Thus, it is difficult to say that the governance reform was implemented based on the local consensus. Likewise, at the state level, the consensus among educational organization is not built well to support the reform. On the other hand, the supportive organizations such as Democrats for Education Reform and National Urban League have respectable power to continue and spread the reform, depending on the degree which they take part in the policy making process.

研究分野：教育行財政

キーワード：教育ガバナンス改革 ポートフォリオ・マネジメント・モデル チャータースクール 市場原理 ニューオーリンズ

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

様 式 C-19、F-19-1、Z-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

(1) 研究の背景

米国では1990年代以降、共通学力テストなどの結果に基づき、教育成果の乏しい学校及び学区に対して、何らかの介入的措置を行う教育アカウンタビリティ政策が実施されている。さらに、一部の大都市学区では、介入的措置の一環として州または市長による学校の管轄権の奪取（テイクオーバー）を行った上で、多くの学校をチャータースクール（公設民営学校）に転換させている。これら一連の改革は、既存の学校管理の仕組みに市場原理を導入することで、教育課題の解決を図る教育ガバナンス改革として捉えることができる。その理論モデルの一つに、ヒル（Paul Hill）らの提唱する「ポートフォリオ・マネジメント・モデル」がある。

(2) 問題の所在

しかし、同様の理論モデルを導入している地域においても、新たな教育ガバナンスの構造や実施された教育政策の内容は異なっている。このことは、教育行政当局による政策決定の背景に、上記の教育ガバナンス改革の理論モデルに加えて、何らかの地域的条件が介在していることを示唆している。そのため、教育ガバナンス改革の有効性を検証するためには、その理論的分析に加えて、改革が実行に移された政策的背景・基盤を地域実証的に解明することが求められる。

2. 研究の目的

(1) 研究の目的

そこで本研究では、教育ガバナンス改革の有効性を検証するために、同改革が教育政策形成過程に与えるインパクトを理論面・実践面から分析することで、新たな教育ガバナンスの下で実行される教育政策の特質と課題を明らかにすることを目的とする。

研究対象地域はハリケーンによる被災も相まって最もラディカルな改革が行われたルイジアナ州ニューオーリンズ市とする。同市では、財政状況の悪化、入学生徒数の減少、学力の低迷などの教育課題を解決するために、州教育委員会の主導によりほぼ全ての学校をチャータースクールに転換すると同時に学校統廃合を実行している。同市における改革の特質と課題を解明することにより、同様の教育課題を抱える日本の教育行政に対する示唆を得ることとする。

(2) 研究の課題

本研究の目的を果たすためには、教育ガバナンスの概念と改革の理論を分析することに加えて、民間の教育サービス供給主体を含めた新たな教育ガバナンスにおける教育政策形成過程に着目し、教育行政当局による教育政策の決定に関わる地域的条件を抽出する必要がある。これらを総合的に考察することを通して、地域の教育課題の解決に資する教育行政の理論と制度のモデルの一端を描きだすこととする。

3. 研究の方法

(1) 教育ガバナンス概念の学説検討

第一に、国家中心アプローチのガバナンス論を展開しているピエール及びピーターズの議論を参照し、ガバナンス概念を整理する。第二に、ルイジアナ州における既存の教育ガバナンスの構造を、公的機関に焦点を当てて明らかにする。

(2) 新たな教育ガバナンスにおける教育政策形成過程の分析

第一に、教育ガバナンス改革に関する法制展開を整理する。第二に、ポートフォリオ・マネジメント・モデルを考察し、新たな教育ガバナンスにおける教育政策形成過程の特徴を分析する。

(3) 教育政策の決定に関わる地域的条件の抽出

第一に、ニューオーリンズ市における教育ガバナンス改革に関する資料収集・文献調査を行い、同市における教育改革の背景と経過を明らかにする。第二に、現地におけるヒアリング調査及び資料収集・文献調査を行い、教育ガバナンス改革を推進する政治的基盤を明らかにする。

4. 研究成果

(1) 教育ガバナンス概念の学説検討

①国家中心アプローチのガバナンス論

本研究では、ピエール及びピーターズ（Pierre and Peters, 2020）の国家中心アプローチのガバナンス論の視点から、ルイジアナ州ニューオーリンズ市における教育ガバナンスについて分析した。ピエール及びピーターズによれば、ガバナンスは国家の役割の縮小ではなく、その役割の変化を意味するものと捉えられる。教育ガバナンス改革においても、教育供給主体の多様化という現象が観察される一方で、関連法制を整備する議会及び行政機関の存在感は増している。また、教育財政のコントロールは依然として公的機関が担っている。これらの理由から、本研究ではピエール及びピーターズの国家中心アプローチを参照し、以下のようにガバナンス概念を整理した。

第一に、国家中心アプローチのガバナンス論によれば、国家（State）を独立変数ないし従属変数として見るができる。前者の視点に立てば、ガバナンスにおける政府（government）の役割は、ガバナンスの重要項目の1つとなる。後者の視点に立てば、ガバナンスが国家の権力（power）と能力（capacity）を変えるのかが問題となる。

第二に、ガバナンスについての視点は、①集合的な問題に対する集合的な解決の検討・実施、②ガバナンスを構成する社会的アクターの役割、③社会全体から見たガバナンスの及ぶ範囲の3つに大きく区別される。

第三に、ガバナンスは構造及び過程として捉えられる。構造としてのガバナンスは階層性、市場、ネットワークという組織によって区別される。過程としてのガバナンスは国家の役割を社会の舵取り（steering）及び公私の連携（coordination）に求める動態的なものである。

このように、ガバナンスの視点から国家を考察することで、国家の新たな役割を理解することができる。ガバナンスにおいて政府が果たす役割は可変的であり、ガバナンスは結果と実際の政策とを比較・分析するスタンダードを提供する。ガバナンスを理解するためには、対立を処理し、決定を下す政治的過程と、政府がその決定を実行する方法を理解する必要がある。

ガバナンスという用語を用いることで、統治（governing）における社会の関係を分析することができる。加えて、政治的過程を通じて追及された全体的な目標の文脈においてこれらのつながりをつくることができる。

②ルイジアナ州における教育ガバナンスの構造

ルイジアナ州における教育ガバナンスの構造について、サットン（Sutton, 1971）を参考に以下のように整理した。ルイジアナ州の初等・中等教育制度は州知事、州議会、州教育委員会、州教育長、州教育局、地方教育委員会、地方教育長などの組織によって管理される。周知の通り、合衆国憲法には教育の管轄に関する記載がなく、修正第10条により州の専管事項とされる。したがって、ルイジアナ州の公教育は州民の権限に基づいており、また、州民全体が州の子どもたちに対する責任を負っている。州民は参政権を行使することで、教育の組織及び管理に関する責任を特定の個人、委員会、行政機関に委ねている。

州知事は行政府の長であると同時に、立法に対して拒否権を行使することで、教育法の立案に大きな影響を与えている。また、教育予算の決定に対して強い権限を持っており、議会による予算変更は拒否権行使の対象である。

州議会は州の教育制度の枠組みを形成し、行政当局による様々な支援とその範囲を決定している。下院教育委員会（the Education committee of the House of Representatives）、上院教育委員会（the Education committee of the Senate）、下院予算委員会（the Appropriations Committee of the House of Representatives）、上院財政委員会（the Finance Committee of the Senate）などの立法委員会（legislative committee）は公教育に対する絶大な影響を及ぼしている。また、上下院立法予算委員会（The joint House-Senate Legislative Budget Committee）は教育立法において相当程度の権限を行使している。

州教育委員会は全ての公立学校の監督とコントロールに対する完全な責任を負っている。11名の州教育委員会の構成員のうち、3名は首長によって任命され、8名は選挙によって選ばれる。州教育委員会は州内の学校のガバナンスに関する政策形成体である。

州教育長は州の教育プログラムの中核となる人物である。州教育長は4年毎に州教育委員会による投票で選ばれる。州教育長は職権上の州教育委員会の書記（secretary）である。州教育長は公立学校制度の最高責任者であり、州教育局を設置する権限を持つ。州教育長の責務は、リーダーシップ機能、管理・監督機能、州教育局長としての機能などである。

州教育局は州教育長の指示の下、教育に関する州政府の活動を実施する。州教育長が教育局を設置し、人材を雇用し、それぞれの責務を取り決める。州教育局の主要な部門は、カリキュラムと教授、管理と財政、職業教育、職業復帰である。

ルイジアナ州の地方教育委員会は、地方公立学校の制度の運営におけるルイジアナ州議会の法的なエージェンシーである。ルイジアナ州は64の郡（parish）と2つの市の学校制度から成り立つ。通常は学区を代表するメンバーによって構成される。教育委員は選挙で選ばれ一般的に6年間の任期である。地方教育委員会は委員長と副委員長を選ぶ。委員長が全ての委員会の会議を主宰し、必要に応じて特別会議を行い、教育長に助言と支援を行う。教員との契約を除いて、委員長が全ての証書と契約に署名する。

地方教育委員会の最も大事な責務の1つが教育長の任命である。この専門職員に教育委員会はマネジメント、監督、学校制度の一般的なコントロールを委ねる。教育委員会は法人（legal entity）として州法の下に区域内の公立学校を運営しコントロールする権限を持つ。これらの権限は専門・非専門職員の採用、州と連邦からの資金の収集と処理、学校施設の設置、学校制度の編成、学区内の公立学校プログラムの運営を含む。

年間予算は地方教育委員会の権限の範囲であり、法律に基づき課税を行うことについての年間決議を適用することも含まれる。現在の学校運営に必要な追加的支援や、資金的支出のための資金が必要な場合は、特別課税のための投票を呼びかけることができる。地方教育委員会に認められた責務は、通学区域を定めたり、交通手段を提供したり、学校を合併・整理したり、学校の土地を処分したり、その収益を新たな土地に投資したり、教育施設の共同メンテナンスのためにその他の政府部門と連携することが含まれる。

教育委員会が選ぶ教育長は、行政官（executive officer）であり学校制度の運営責任者（operating head）である。委員会の承認を得て、教育長は教職員を選び指名する。ルイジアナ州では、教育委員会が教育長の指名を拒否した場合、教育長は他を指名することができる。教育委員会は、その自由裁量によって、教育長によって推薦されていない者を採用できる。教育長の任期は4年であるが、通常会議や特別会議における多数決によって解雇できる。教育長は事実に基づく情報や政策事項の推薦を用意し、教育委員会は最善だと思う政策を適用する。しかしながら、政策を実行に移すのは、教育長の責任である。学校の教職員から教育長に至る指揮命令系統の統一が、全てのことが考慮された最大の利益の実現に必要と考えられる。

以上のように、ルイジアナ州の教育ガバナンスの構造は階層的構造を持つ。公的機関は憲法上の権力に基づき、州民に属する教育に関する権限を行使する。

③ルイジアナ州の教育財政

ルイジアナ州の教育予算は大きく6つの項目に分かれている。①州の活動（state activities）、②補助金受領者助成（subgrantee assistance）、③リカバリー学区、④最低基本金プログラム（Minimum Foundation Program）、⑤私立学校助成（non public educational assistance）、⑥特別教育学区（special school districts）である。2010年12月1日時点での予算額はそれぞれ、①136,970,797ドル、②1,519,261,184ドル、③551,083,235ドル、④3,466,011,742ドル、⑤25,544,467ドル、⑥16,547,088ドルとなっており、各学区の予算上の必要度に応じて支給する④最低基本金プログラムの予算割合が全体の60%を占めている。

学区の最大の財源は売上税（local sales tax）である。1997-98年度の税収のうち59.4%が売上税であり、40.6%が財産税（local property tax）であった。そのほか、地方学区は特定目的税（specific purpose tax）として、有権者の多数の意見に基づき、従価税（ad valorem tax）を課すことができる。そのほか、寄付や負債（debt service）による歳入がある。なお、所得税（income tax）は教育税としては存在しない。

ルイジアナ州における教育予算は1990年代から州の負担割合が大きいことが特徴である。1990年代以降の負担割合はおおよそ地方：州：連邦＝40：50：10で推移している。オーリンズ郡においても1990-91年度および2000-01年度の負担主体別の予算割合は、州全体の予算割合とほぼ同様である。

ルイジアナ州における教育費目別の歳出割合（すべての地方学区の歳出の合計）は、ほぼ同様の割合で推移しており、教授および教育的支援の合計歳出割合は60%～70%の間で推移してきている。オーリンズ郡における歳出割合は、1990-91年度および2000-2001年度は州と同様の割合である。

最低基本金プログラム（MFP）はブロック・グラントであり、学区内の教育予算の使途について地方教育委員会には相当の自由裁量がある。このように、ルイジアナ州では他州と同様に、教育予算の具体的な運用は学区に委ねている。

（2）新たな教育ガバナンスにおける教育政策形成過程の分析

①教育ガバナンス改革に関する法制の展開

表1. 教育ガバナンス改革法制の展開

1994年	連邦「2000年の目標：アメリカ教育法（Goals 2000: Educate America Act）」成立。
1994年	ルイジアナ州「2000年の目標委員会（Goals 2000 committee）」設置。
1995年	ルイジアナ州「チャータースクール法（パイロット・プログラム）」成立。
1996年3月	ルイジアナ州知事フォスター（Mike Foster）、後継の「LEARN委員会（Louisiana Education Achievement and Results Now Commission）」設置。
1997年	ルイジアナ州「ルイジアナ州学校及び学区アカウンタビリティ制度（Louisiana School and District Accountability System）」成立。
1997年	ルイジアナ州「チャータースクール法」改正
2001年	連邦、初等中等教育法の改定法「どの子ども落ちこぼさない法（NCLB Act）」成立。
2003年	ルイジアナ州「リカバリー学区法（Recovery School District Act）」成立。
2005年8月29日	ニューオーリンズ市、ハリケーン「カトリーナ」による被災。
2005年10月	ニューオーリンズ市長ネイギン（Ray Nagin）「ニューオーリンズ市復興委員会（Bring New Orleans Back Commission）」設置。
2005年11月	ルイジアナ州「2005年法律第35号（教育アカウンタビリティ制度、リカバリー学区法、チャータースクール法の改正）」成立。
2006年	ニューオーリンズ市復興委員会「再建と転換：ニューオーリンズ市公教育改善計画（Rebuilding and Transforming: A Plan for Improving Public Education in New Orleans）」作成。

教育ガバナンス改革の関連法制は表1に示されるように展開している。特筆すべき点は、連邦政府の教育政策に並行する形で、州政府の主導により関連法制が整備されている点である。2005年8月のハリケーン・カトリーナによる被災に影響もあり、2005年10月に教育ガバナンス改革関連法の改正である2005年法律第35号が成立し、ニューオーリンズ市における教育ガバナンス改革が急激に進行した。

②ポートフォリオ・マネジメント・モデル

教育ガバナンス改革によって導入された新たな教育ガバナンスの理論モデルはポートフォリオ・マネジメント・モデル（以下、PMMとする）であると考えられる。PMMは学区の役割を「すべての学校の成果を測ること、最も成績の低い学校を閉校すること、最も非生産的な学校に在籍する生徒に代替となる選択肢を生み出すことで、継続的な改善を求める」こととする。また、PMMは公立学校のチャータースクールへの転換と、民間部門を含めた教育ネットワークの形成を促進させる。

PMMは学区が戦略的な役割を担い、公教育に市場原理を導入することで、問題解決の手段を見出していく点に特徴がある。特に、通常の「市場・選択型モデル」では、親や生徒の学校選択によって生ずる市場の自動調整機能によって学校のパフォーマンスが向上することが期待されるが、PMMの場合は行政機関の戦略的な学校の閉校と開校措置によって学校と学区全体の質の向上を目指すところに特徴がある。

このモデルに基づけば、理論上、ニューオーリンズ市における新たな教育ガバナンスは、学区による戦略的な閉校・開校措置により、教育成果を基軸とした学校間競争を促進させ、教育の質保証に向けた継続的な改善サイクルを機能させることになる。

（3）教育政策決定に関わる地獄的条件の抽出

①教育ガバナンス改革の政策的背景

国家中心アプローチのガバナンス論に基づけば、ガバナンスは結果と実際の政策とを比較・分析するスタンダードを提供する。ガバナンスを理解するためには、対立を処理し、決定を下す政治的過程と、政府がその決定を実行する方法を理解する必要がある。したがって、ニューオーリンズ市における教育ガバナンスを理解するためには、PMMの理論面だけではなく、教育政策の決定から実施に至る政治的過程を分析する必要がある。

サンダース（Sanders, 2018）によれば、ブラウン判決以後、公選制教育委員会から公立学校の管轄権を移そうとする動きは幾度とあった。近年では1990年代初頭、効率的な学区運営のために学区を2つに分けようとする運動が起こったが、人種及び社会階層によって学校が分けられることが明白だったため、進展しなかった。その2、3年後にはマーク・モリアル市長によって学区の財政全体を市が管理することを認めるよう住民投票を行ったが、市長に大きな権限を与えることを恐れた政府監視グループによる援助もあって失敗に終わっている。1999年には地元住民と産業界のリーダーから構成されるThe Greater New Orleans Education Foundationという財団が発足している。同財団は公選制ではなく任命制の教育委員会の導入を求め、州議会に法案を提出したが、成立には至らなかった。

②教育ガバナンス改革の政治的基盤

モー（Moe, 2019）によれば、オーリンズ郡教育委員会及び教員組合などの地方レベルの「既得権益」の壁を打破したのは、1996年に州知事に就任したフォスター（Mike Foster）によって任命された州教育長のピカード（Cecil Picard）、及び同じく知事によって州教育委員に任命された、ニューオーリンズの財界出身のパストレック（Paul Pastorek）及びジェイコブズ（Leslie Jacobs）による法制の整備によるところが大きい。そのほか、聞き取り調査から、改革のための民主党（Democrats for Education Reform）、ルイジアナ州アーバンリーグ（Urban League of Louisiana）に所属する州下院議員のジェームズ（Edward James）、財界を代表するグリズビー（Lane Grigsby）など、教育ガバナンス改革を推進する政治的基盤が存在することが分かった。

このように、同市における教育ガバナンスを巡っては、教育成果の向上だけではなく、学校の管轄をめぐる歴史的な対立を処理するという政策的背景がある。同改革は社会的アクター（財界）と州レベルの政治機関が連携することによって、実行することができたと言える。これにより、チャータースクールの導入など、以前は実現できなかった政策が可能となり、オーリンズ郡教育委員会の役割は大きく変更された。この点で、ニューオーリンズ市における教育ガバナンス改革は、地元財界や州政府の目標達成にとってある程度有効に機能したと言える。

しかし、ルイジアナ州公立学校連合（Louisiana Public School Coalition）の成立のように、州レベルでの教育関係団体の連携はむしろ強まっており、新たな教育ガバナンスは必ずしも社会全体に及んでいないとは言えない。また、教育のローカル・コントロールに対する住民からの支持は根強く、リカバリー学区を通じて州が奪取した公立学校の管轄権は、オーリンズ郡教育委員会に返還されている。したがって、教師の専門的自律性を尊重するような政策や、教育成果の向上など地元住民の教育要求が実現されない限り、PMMを理論モデルとする新たな教育ガバナンスは維持されない可能性も示唆された。

5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔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
--	---------------------------	-----------------------	----