

機関番号：23901

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530711

研究課題名 (和文) 米国ニューヨーク市学区教育委員会制度改革における「2009 年問題」の調査研究

研究課題名 (英文) New York City Public Schools Governance Restructuring in 2009

研究代表者

坪井 由実 (TSUBOI YOSHIMI)

愛知県立大学・教育福祉学部・教授

研究者番号：50115664

研究成果の概要 (和文)：ニューヨーク市教育長はじめ関係者へのインタビューと、学校やスクールリーダーシップチームの観察調査によって、以下のことを明らかにすることができた。

- (1) 2002 年以降、ブルームバーグ市長の直接管理下におかれた公立学校において、めだった学力の向上は見られず、市長による教育ガバナンス改革との間に相関関係はみられなかった。
- (2) 州議会の 2009 年改正の議論をリードした学校ガバナンス改革委員会レポートは、市長介入を市全体の教育改革力を高める効果があると評価している。
- (3) 結局、2009 年 8 月、ニューヨーク市公立学校は、いくつかの改善を条件に、2015 年まで、引き続き市長の管理下におかれることとなった。

研究成果の概要 (英文)：(1) In 2002, the New York State Legislature sought to end decades of chaotic management in the New York City school system and create accountability at the top by giving Mayor Michael Bloomberg direct control of the city's schools. But the NAEP indicates that there is no correlation between mayoral control and either better or improved performance.

- (2) The Commission on School Governance recommended the renewal of mayoral control with some changes, most of which were adopted by the state legislature. The Commission concluded the major advantage of mayoral control is that it increases the institutional capacity for change.
- (3) The mayoral control of the New York City public schools was reauthorized in August 2009. Under the new state law, New York City's mayor has control of the school system until 2015. The amendments created a \$1.6 million parent activist training program and let district superintendents review school principals.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2009年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000

年度			
年度			
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行財政

1. 研究開始当初の背景

2001年のニューヨーク州教育法改正（§2590）により、ニューヨーク市学区教育委員会は、2002年7月1日から2009年6月30日まで、市長並びに市長の直接任命による市教育長による強力なリーダーシップ、すなわち「直接介入、乗っ取り（takeover）」により、これまでの学区教育委員会（教委任命の教育長）－32の地域教育委員会という分権的教育行政制度を廃止し、新しい教育委員会制度を確立するための暫定期間とされた。「2009年問題」とは、2009年7月から、どのような権限と構成によるニューヨーク市学区教育委員会制度を確立し、市長、32の地域教育行政区さらには約1,400の初等中等学校との関係を確立するかという問題である。

2002年暫定教育委員会制度は、直接的には2002年までの12年間に8名の教育長の任命と解任が繰り返され教育委員会のガバナビリティが問われたこと、また32の地域教育委員会では、例えば給食調理人の採用等における縁故情実人事などの腐敗が指摘されている（ニューヨークタイムズ紙の一連の報道）。しかし、すでに、研究レベルでは、Joseph P. Viteritti（現ハンター大学教授）は、*Across the River: Politics and Education in the City* (Holmes & Meier, 1983)において、市長の介入を提案していた。また、ニューヨーク州議会では、Temporary State Commission of New York City School Governance, *Draft Recommendations for Public Comment*, January 22, 1991以来、ニューヨーク市学区の教育ガバナンスの在り方として、一方で学校レベルに学校委員会を設置する方向と、市長による介入について、関係者のヒアリングに基づいていくつもの調査レポートが提出されている。

2. 研究の目的

2002年に発足したニューヨーク市学区教育委員会制度は大きく3つの改革から成り立っており、それぞれについて、いくつかの地域や学校に入り観察調査により、2009年問題の全容を追究する。

第一に、学区教育委員会は従来より任命制（市長任命委員2名＋各バラー長任命5名）であるが、このうち市長任命委員を2名から8名に増やし総計13名と、市長の意向が反映しやすい構成にするとともに、教育長の任

命権を教育委員会から市長に移した。ブルームバーグ（Michael R. Bloomberg）市長（2期7年目）は法曹界からクライン（Joel I. Klein）を抜擢し、5年になる（2年雇用契約の3回目）。

第二に、32の地域教育委員会を廃止し、それぞれの地域教育事務所には地域教育長とその諮問機関として地域教育委員会（Community Education Council）を各学校のリーダーシップ委員会の代表による選挙で編成している。2002年州教育法改正は、1969年のいわゆるニューヨーク市教育分権法（Article 52-A §2590 “New York City Community School District Decentralization Law”）の全面改正であるが、2009年7月1日から、32の地域教育委員会は再編スタートする可能性を含んだ規定になっている。

第三に、各学校には学校リーダーシップチーム（School Leadership Team）を教職員と保護者（中等学校では生徒代表を含む）同数で編成、必置とした。これは、校長選考、学校評価、学校財政に実質的な権限を持った学校ガバナンス機関である。と同時に、特に学力向上にむけて、校長及び教職員の強いリーダーシップを期待した学校改善協議会でもある。この観察調査にあたっては、「効果のあがっている学校」をフィールド調査し最近三部作にまとめたヘンプヒル（Clara Hemphill）の *The Parents' Guide to New York City's Best Public Elementary Schools*, *The Best Public Middle Schools in New York City* そして *The Best Public High Schools in New York City* は先行研究として第一級の資料である。

3. 研究の方法

新しいニューヨーク市学区教育委員会制度の確立過程を以下の二つの方法によって追究する。

(1) 一つは、2008年秋ごろまでに出揃ったニューヨーク市学区の学校ガバナンス改革案の分析など、ニューヨーク州議会における2009年法の立法過程の教育法政策学的検討により、新制度の法理念及び教育行政理論を解明する。入手し分析した主な報告書類は以下の7点である。

① The Commission on School Governance, “Final Report of the Commission on

School Governance: Prepared for Betsy Gotbaum Public Advocate for the City of New York,” September 2008.

- ②Parent Commission on School Governance and Mayoral Control, “Recommendations on School Governance,” March 2009.
- ③The Council of School Supervisors & Administrators, “Rethinking Mayoral Control of the New York City Schools: Recommendations for Improving the State’s School Governance Law,” November 2008.
- ④LEARN, “Mayoral Control in New York City: the First Six Years,” December 2008.
- ⑤ “Testimony of Randi Weingarten Before the City Council, Mayoral Control and School Governance Working Group on School Governance,” January 11, 2008.
- ⑥Advocates for Children of New York, “Advocates for Children’s Independent Guide to NYC Public Schools’ Reorganization 2004,” 2004.
- ⑦Class Size Matters, “The Independent Parent Survey: Views of New York City Public School Parents and Parent Leaders on Class Size, Testing, and Mayoral Control,” 2008.

(2) もう一つは、2002年から2009年の市長に強い権限を持たせた暫定教育委員会制度の観察調査分析である。ここでは、第一にニューヨーク市長は教育改革をどこまですすめる、どのような成果をもたらしたのかを明らかにする。第二に、School Policy Panelとなった学区教育委員会や、32の地域教育委員会にかかわって設置された地域教育長並びに地域教育協議会の運営実態を調査分析する。第三に、学校レベルの公選ガバナンス・システムであり校長や教職員のリーダーシップによる学校改善推進組織でもある学校リーダーシップ・チームの活動について学校を選び観察と面接調査によって、教育委員会と学校との新しい関係形成の実態と理論を究明する。

2009年1月調査と2010年3月調査の主な面接者は以下のとおりである。

- ①Joel I. Clein (ニューヨーク市教育長)
- ②Santiago Taveras (市教育局教授学習担当副教育長)
- ③Martine Guerrier (市教育局父母地域連携担当局長)
- ④Shael Polakow-Suransky (市教育局教育アカウンタビリティ局長)
- ⑤Donald Conyers (第23地域教育長)
- ⑥Denise Sandra Levinsky, Principal (第96小中学校校長)
- ⑦Rebekah Mitchell (第50小学校校長)
- ⑧Isabel Dimola (第21地域教育長)
- ⑨Edward Wilensky (レーチェル・カーソン

高等学校校長)

- ⑩Rashad Meade (イーグル・アカデミー校長)
- ⑪Lisa Donlan (第1地域教育協議会議長)
- ⑫Clara Hemphill(学校ガバナンス委員会委員)
- ⑬Tomas Hunt(ニューヨーク市パブリック・アドヴォケーター事務局政策分析研究員)
- ⑭Leonie Haimson(Class Size Matterのディレクター)
- ⑮Joseph P. Viteritti (ニューヨーク市立大学ハンターカレッジ教授、学校ガバナンス委員会事務局長)
- ⑯Kim Sweet (ニューヨーク市子ども弁護団委員長)

4. 研究成果

(1) ブルームバーグ市長による学区教育行政支配(2002年州教育法、2009年までの時限立法)の正統性は、それまでの学区教育委員会主導による学校改善が停滞し学力向上政策の「失敗」によって説明されていた。しかし、この7年間、児童生徒の学力向上は州学力テストではある程度の改善がみられたものの、全米標準学力テスト(NEAP)データによれば、むしろ悪化している。また、いわゆる市長支配によって学力向上の目標は達成されつつあるとする説(K・ウォン)もあるが、この間、3回にわたり面接したJ・ヴィテリッチやJ・ヘニッグは、教育ガバナンス改革と学力向上との間には直接的な因果関係はないとしている。

(2) ニューヨーク市学区教育ガバナンス改革提言レポートが、市議会、公選オンブズ機関及びNPO組織など7団体から提出されている。その多くは市長介入によって学力の向上がもたらされたとまではいえないまでも、市長の学区教育への介入は、学区の学校改善力(institutional capacity)を高めたとし、市長支配を条件つきで容認している。

(3) これらの提言を受け、パターソン州知事と州議会は、2009年8月、一部改正(各学校の学校リーダーシップ・チームの父母代表の研修プログラムの整備、地域教育長による学校長の達成評価など教育アカウンタビリティ・システムの再編など)により、2015年まで市長支配を継続することとした。

(4) 現代米国教育委員会制度改革の特徴

①第一に、教育ガバナンスへの市長介入である。前述のとおり、学力の向上に失敗し、大都市教育委員会制度は機能不全に陥っているというのが、介入の理由である。さらにまた、教育長の在職年数が極端に短くなっていることも問題として指摘されている。都市学区では非白人人口が多数を占めるけれども、最近では黒人だけでなくヒスパニック系やアジア系も増えてきており、そうした人種間の利害の調整など全市的な視野で教育政策を立案していく必要があり、分権化した地域代表制の教育委員では、合意形成が難しいとする。もっとも、この間、市長介入の様々な実

践で明らかになったことは、たとえ市長の直接介入を組み込んだ教育ガバナンス改革を試みても、それが時限立法にとどまり教育委員会制度を堅持しているのは、市長介入による教育改革によって、学力の向上などの目標が直接、達成されるわけではないことが広く知られるようになってきたからである。

②第二に、学校地域レベルにおける学校委員会の復権と共同統治の発展である。シカゴ学の学校委員会制度やニューヨーク市学区やボストン学区の学校リーダーシップ・チームなど、学校地域レベルに保護者や住民が学校委員の選任や学校管理に直接参加できる制度が整備されつつある。これは、米国教育委員会制度の草創期にみられた初等学校委員会やウォード委員会と比較した場合、保護者や住民に身近な学校地域レベルに教育統治機関を整備した点では伝統を受け継いでいるが、委員会やチームの構成は全く異なっている。生成期の委員会は素人（父母住民）ばかりであったが、今日では、校長・教職員など教育（経営）専門職のリーダーシップに期待した共同統治機関になっている点が歴史的特質といえる。

③第三に、大都市学区では、教育予算のおよそ15～20%を連邦補助金でまかなっており、連邦政府と州政府そして学区との政府間関係にも大きな変化が生まれている。2001年の初等中等教育法改正による教育アカウンタビリティ制度改革により、「連邦（議会・教育省）—州（議会・教育委員会）—自治体（首長・議会・学区教育委員会）」におけるトップダウンの厳格な政府間関係が形成されつつある。こうした新しいアカウンタビリティ制度の内実は、「学力の向上がみられない学校」に対する強制介入の装置であり、成果管理に基づくアカウンタビリティ・システムへと再編されてきているのである。

(5) 米国教育委員会制度の基本理念と日本への示唆

①教育統治論と直接参加民主主義

米国における人民主権の教育統治論は、子どもの学習権保障や親の教育の自由を損なうような（学区）教育政府はいつでも廃し、新しい教育政府ないしは教育統治形態を選び創ることは人民の権利であるとする。教育委員会制度は、教育人権保障のための教育政府として生成発展してきた。教育統治論は、一人ひとりの自己統治から組み立てられており、教育統治主体である保護者と学校とのダイレクトな関係が最も重視されており、直接参加民主主義が大原則になっている。ニューヨーク市における学校リーダーシップ・チームの場合も、常に学校地域における教育自治が基本にすえられている。

米国の公教育における正統性の問題は、市中央と学校との間の権限関係であると同時に、まず、学校レベルにおける直接参加民主主義と専門職のリーダーシップとの調整、協働の問題でもあった。人民から遊離した市中央教

育行政官僚制を打破し、教育の質的改善をはかるとする市長の介入に正統性を認めつつも、これによって、学校レベルの学校改善能力（キャパシティ、協働関係によって生み出される力）が低下することのないように、例えば、校長権限の正統性確保の問題が追求されている。すなわち、校長と生徒（中等学校）の参加を保障することによって、校長の代表性は高まり、教育的正統性が確保されるとする。

②共同統治と校長・教職員のリーダーシップ

米国教育委員会制度は、素人による学校統制の原則から共同統治(shared governance)に発展してきている点にも歴史的特質がある。1960年代の非白人住民と学校との激しい対立を経て、教育統治主体である父母住民と、学校経営専門職である校長、教授学習活動に責任を負う教職員が、学校リーダーシップ・チームを組織し、共同して学校を運営するというのが共同統治である。

父母住民は教育共同体への持続的参加を通して、教育統治・自治能力を高めていく。そして、校長や教職員は、学習主体である子どもの発達要求に応えるのみならず、父母住民の疑問や要求にも丁寧に答え、応答的で、相互に学びあう学習的関係性を築いていく専門的力量とリーダーシップが期待されている。

ニューヨーク市では、学校リーダーシップ・チームの要求に専門的かつ機敏に応答できる教育政府としては教育委員会がもっとも適切だと考えられた。学校改善のためには、校長さらには教職員のリーダーシップが発揮できるシステムづくりが大切であることが理解されてきている。共同統治とともに、教育委員会も校長・教職員あるいは父母住民もそれぞれにリーダーシップを発揮し、学校さらには学区の能力（キャパシティ）を高めていく分散連携型リーダーシップないしは共同的リーダーシップ(shared leadership)の考え方が、今日の教育委員会制度改革の基本理念となっている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

①坪井由実「日米教育委員会制度研究のこれまでとこれから」北海道大学大学院教育学研究院教育行政学研究グループ編『公教育システム研究』第9号、2010、pp.1-19、査読無。

②坪井由実「現代米国教育委員会制度の改革動向」『日本教育政策学会年報』第15巻、2008、pp.187-194、査読無。

〔学会発表〕(計1件)

坪井由実「リンダ・ダーリング＝ハモンド報告『新生アメリカの教育改革』について」第68回日本教育学会大会特別企画、2009年8月27日。

[図書] (計1件)

坪井由実「教育委員会制度の起源と特徴—
アメリカの歴史に学ぶ」平原春好編著『概
説教育行政学』東京大学出版会、2009、
pp. 91-109.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坪井 由実 (TSUBOI YOSHIMI)

愛知県立大学・教育福祉学部・教授

研究者番号：50115664