

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530756

研究課題名(和文) 米国の州政府主導による公立学区と学校の直轄管理に関する調査実証研究

研究課題名(英文) Research on State and Mayoral Takeovers in the United States

研究代表者

小松 茂久 (KOMATSU SHIGEHISA)

早稲田大学・教育・総合科学学術院・教授

研究者番号：50205506

研究成果の概要(和文)：米国において歴史的に公立学校教育統治の主体であった学区が撤退して、替わって州や市長が直接的に乗り出す事例が見られるようになってきている。この直轄管理の動向についての要因と事例分析を行った。その結果、この改革は教育委員会制度の存在そのものの抜本的な再検討を迫る可能性を内包するとともに、今後の地方教育統治の在り方の多様化を示唆するものであることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：In the U.S, the school districts have been the core of public school governance historically. However, states and mayors are beginning to control over schools directly. This research focused on this tendency by way of case studies. As a result, we could find the followings. Not only state and/or mayoral takeovers of some large cities are required to radical reexamination of the school board system, but also they suggest new form of school governance in large school districts.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
2009年度	800,000	240,000	1,040,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
総計	2,300,000	690,000	2,990,000

研究分野：教育行政学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育統治、教育政治、市長直轄管理、州直轄管理

1. 研究開始当初の背景

米国では連邦憲法の規定によって州が公立学校教育の統治主体になっている。20世紀初期の革新主義改革、1960年代の公民権運動、1980年代以降の卓越性運動などにおいて、州教育当局の役割の強化が求められた。州知事、州教育長、州教育委員会などは、公教育財政支出における州負担金の50パーセント突破が示しているように、学区に対して今日ではきわめて強い影響力を有するようになってきている。にもかかわらず、教育の地方分権を歴史的な教育統治原則としてきたの

が米国であり、実際には州の教育統治権限の多くを学区に移譲している。ところが、この州と学区との権限分担に関して1990年代半ば以降に大きな異変が起きている。州と市長による公立学校の直轄管理であり、この動向の解明は喫緊の研究課題である。

2. 研究の目的

州と市長による直轄管理は以下のように定義できる。学区や教育委員会に替わって州教育当局による学区と学校の、教育委員会に替わって市長による学校の直接的な統治が

直轄管理である。この改革がもたらされた背景、要因、形態、効果、帰結などについて明らかにすることは、教育統治にかかわる政府間関係の新たな再編動向を明らかにすることになる。

別言すれば、州政府主導による地方学区と学校の直轄管理（takeovers）の実態と課題を米国教育統治システムの抜本的再編の観点から明らかにすることを本研究は主たる目的としている。そのみでなく、本研究はわが国の地方教育行財政改革への示唆を得ることをも目的としている。なぜならば、わが国において、2000年前後から地方教育行政における教育委員会制度の機能分析を踏まえた機能不全論が提起され、単なる教育委員会改革論にとどまらず、戦後教育行政改革で導入された教育委員会制度そのものの廃止論まで、特に行政学研究者を中心として提起されるようになってきている。本研究の主題である学区や学校の直轄管理とは、教育委員会制度の廃止ないしは従来から担ってきた機能の停止を意味する。こうした観点から、米国の動向について検討することは、わが国の教育委員会制度の存廃論に関する貴重な示唆を提供することにもなる。

3. 研究の方法

(1)州が第一義的な教育責任主体であることから、およそ半数の州で制定されている直轄管理法の内容について検討を行った。ただし、全州について検討するのは困難であるので、特に顕著な州直轄管理を実施したペンシルバニア州とメリーランド州について集中的に検討を加えた。

(2)州直轄管理をめぐる教育統治理論の現状について明らかにした。州直轄管理については賛否両論が厳しく対立している。たとえば、州直轄管理は州憲法上の教育責任規定の帰結であり、学校改善のために州直轄管理は一体的・効率的・効果的な方法であるとの支持論がある。他方で、州直轄管理は教育の地方自治への侵害、教育に関わる州権の過度の強化や中央集権化、都市社会問題の根本的解決を捨象した道具主義的手法である、といった批判論が展開されている。これらの両意見を整理するだけでなく、教育統治理論の展開と今後の課題についても検討した。

(3)直轄管理を主導する州知事、州教育庁、州議会、州裁判所等の政治的なダイナミズムについて、改革アクターに焦点を当てて、社会的・経済的・政治的観点から直轄管理改革を検討した。特に州知事の政策手法が決定的な要因であるとの見通しを立てた。たとえば、知事の選出母体や州議会の党派構成における共和党の主導性について考慮を加えながら、事例対象都市をフィラデルフィアとボル

ティモアに絞った。

(4)直轄管理は、学区と学校との直轄管理に分けて考察する必要があり、対象となった学区や学校の特性、特に、「失敗している学区（学校）」の根拠について明らかにし、州の教育介入の方法、手段、過程、終了、評価といった一連のプロセスに関する事例研究を進め、州直轄管理の意義と課題の明確化に努めた。

(5)直轄管理方法の特徴として学校の民営化（教育機能の営利・非営利の学校運営機関・学校運営会社への外部委託）を指摘することができ、その意味について検討を加えた。すなわち、いかなる機能をどの機関に外部委託し、それがどのような効果をもたらしているのか、特に児童生徒の学力への影響を中心として明らかにした。

4. 研究成果

(1)ボルティモアの事例

直轄管理の形態は都市によって多様であるが、ボルティモアの特徴は「州—市パートナーシップ」と呼ばれるものであった。具体的には、従来の市長任命による市教育委員会制度を廃止して、新たな教育統治機関としてのBSCを設置した。知事と市長が共同してBSC委員を州教育委員会が提示する候補者の中から任命するこのシステムは「州—市パートナーシップ」と呼ばれていた。この改革によって教育革新が導入され、州と都市との協働性が高まったことなど肯定的な評価が下されている。すなわち、州—市パートナーシップが最終的には対立よりもむしろ協働性を生み出し、改革に取り組む地元の「一体感（ownership）」を強化した。この都市と州との間の協働性の進展は、当初においてボルティモアの多くの人々からの強硬な抵抗に遭遇したものの、州がパートナーシップ戦略を採用する際に構想したように、都市の教育当局者は次第に確かな協働的關係を進展させていった。

ただし、州と市とのパートナーシップの構築のために、州が学区の教育統治に関与・介入するのは、そのことによって学区や学校が学力改善に責任を持って日常的な教育活動を展開していくための、あくまでも外部からの梃子の役割を担うだけであり、まさに教育改革戦略としては限界があることについても明らかとなった。

そして、学力への影響についてみると、初等学校レベルでの学力改善を果たしたのは事実であるとしても、ミドルスクールやハイスクールの学力は依然として低迷したままであり、外部からの介入は部分的な成功にとどまっているし、学力改善に対しては未解明な部分が多く、今後の研究を俟たなければ

らない。

(2) フィラデルフィアの事例

「公-私パートナーシップ」を特徴としたフィラデルフィアでは、統治モデルとして多数プロバイダモデルが採用された。このモデルは、プロバイダとして営利・非営利のEMOや大学が学校教育サービスを提供するとともに、学区も従来通り公立学校を運営するし、チャーター・スクールが数多く設置されている。このように、公立の伝統的な学校やチャーター・スクールとならんで、私立学校も多数存在しているために、公と私が入り乱れて多様なパターンの学校教育サービスを提供している。こうした教育サービス供給形態を多数プロバイダモデルと呼ぶ。

このモデルを導入することによる学力への影響についても検討を加えた。その結果、2002年に直轄管理がおこなわれて以降、フィラデルフィアの児童生徒全体の学力は向上している。ペンシルバニア州標準学力テストを受験した第5学年と第8学年の成績を見ると、2002年から2005年までの間に読解では設定された学力水準へ到達者の割合が14～15パーセント上昇し、数学では20パーセント以上の伸びを示していた。ただし、これらの傾向はあくまでもフィラデルフィア全体の学力傾向を示すものであり、直轄管理の対象となった86校だけの傾向性や、多数プロバイダの間の学力の傾向については別に検討が必要となる。

多数プロバイダモデルを運営する新たな教育統治システムであり、それをポートフォリオ管理モデルと名付けた代表的論者のポール・T・ヒルの理論の検討を行った。ヒルはこのモデルの8つの特徴について次のように端的に示している。①公共的な監督(すべての学校が児童生徒に対して効果的ではなく、教職員が責任を負っているとは限らないので、入学方法やテストの公的管理が必要となる)、②公的資金(家庭の経済力と児童生徒の学習機会の相関性を断ち切るために現行の州と地方の関与を維持)、③児童生徒に近いところへの資源の集中(学校のニーズに応じて学校が自由に予算決定し、児童生徒数に応じて教員給与費も含む総額が学校に配分される)、④コミュニティの資源の戦略的活用(不利益な立場の子どもたちの教育に関する新しいアイデアを開発するために、州・学区のリーダーと民間セクターが実験を支援するために開かれたパートナーシップを作り出す)、⑤高パフォーマンスへの報酬(結果に応じた資金配分は学校に誘因を作りだし、家庭による学校選択は学校の個性化と児童生徒への順応に導く。教育委員会は学校と実績条件付きの委託契約を結び多様な学校の創設を促す)、⑥期待できるアイデ

ア・人々・組織への開放性(今日の公立学校が果たしていない高パフォーマンスには新鮮なアプローチと方法が必要であるために、新たな教員や行政官や学校プロバイダの参入の多様な経路を作り出す)、⑦資金・児童生徒・教育者の自由な移動(学区が機敏に活動する柔軟性を持っていないから多数の学校が生み出されないで、家庭に選択権を与え教育委員会は新たなプロバイダを探し失敗したプロバイダを見捨てる)、⑧新しい学校と既存学校の両方への支援の環境(新しい学校を運営するための施設設備や人事や教授活動に関する障壁を低くして、既存の学校が有利となることのないようにしながら、学校リーダーや教員が学校のニーズに応答できるような誘因を作り出す)。

フィラデルフィアの事例考察を行うことによって、教育サービス提供システムとしての多数プロバイダモデルと新たな教育統治システムとしてのポートフォリオ管理モデルが展開されている状況を今日的な特徴として抽出することができた。

なお、直轄管理改革の学力への影響については、フィラデルフィアもボルティモアと同様に、確定的な結論を下すには時期尚早である。

(3) 市長直轄管理の諸要因

州政府の認可の下に市長が公立学校を直接的に統治する市長直轄管理も州直轄管理のバリエーションの一つである。したがって、市長直轄管理の要因を中心に、教育委員会批判の展開と関連づけながら明らかにした。まず市長自身が教育問題に積極的に関わるようになった背景として以下の諸点を指摘できる。

都心部学校の荒廃に直面する中で、教育委員会を始めとした統治機関の努力の限界を多くの人々が認識するようになるにつれて、改善の任務を放棄するのではなく、改善主体の変更を求めることによって、なおも地方が自力で問題解決を図ろうと多くの都市は苦闘した。また、都市の教育と学校の実情に欲求不満を募らせた人々はアカウンタビリティとリーダーシップの要求を強めた。そして、誰かが支配しなければならない、誰かが責任を負わなければならない、誰かが扱いにくい官僚制の角を押さえつけて都市学校システムが制御可能なことを示さなければならない、と考えた結果、地方レベルのオピニオン・リーダーが市民から幅広い支持を得て選出された市長に対してこの問いかけに答えるように要求した。さらに、都市教育を「どうかしなければならぬ」と都市住民が考えたときに、真っ先に目にとまったのは、低投票率が日常的となっている教育委員ではなく、また市議会議員でもなく市長であった。

都市住民にとって市長は最も可視性が高かったからに他ならない。

また、都市政府の統制・責任範囲である健康、福祉、住宅やその他の公共政策と並んで、教育が重要であることを市長自身が認識し、教育委員会に教育統治の権限を委ねるよりも自らが最前線に立って教育問題と格闘して成果を上げることのほうが、市長としての地位の安定を確保するためには確実な戦略であると考える市長が登場してきたことも重要な要因として指摘できる。

以上を行財政的な要因であるとするれば、以下の諸要因は政治的要因として分類できる。すなわち、市長が都市の公選教育委員よりも幅広い市民からの付託を受けているために、教育改革に向けて、広範囲の市民を動員できることである。市長は公立学校を改善するために大学、文化団体、市民団体などの非党派の制度からの支援や資源を活用することが得意であり、各界各層の学校への制度的関与の拡大が可能である。同時に、父母参加の促進も促されよう。他に、アカウントビリティの強化がある。市長は学校システムに対して公式にも非公式にも財政規律とアカウントビリティを要請することができるし、学区の管理運営能力の強化も市長の権能を総動員することによって可能である。学区教育行政におけるアカウントビリティの改善のために、市長は教育システムの管理能力を高めるのに有効な役割を果たすことができる。教育行政職に民間セクター、非営利組織、市政府機関などの出身職員を配置することで管理運営の効率化が図られた事例もある。付け加えて、市長は教育の目標達成や問題解決をめざして政府間のロビーイングの際に重要な役割を果たせることなども挙げられる。付言すれば、有権者の意向に敏感に反応し、常に有権者の監視の下にあり、強力な権限を持つ市長こそ、市民の要望をかなえることのできる立場であり、市長に責任を負わせることこそ民主主義に適うとの観点からも市長の直轄管理が支持されている。

以上の市長直轄管理の政治的要因に加えて、以下の社会経済的な要因も重要である。すなわち、州の経済競争が教育政策に対する知事の権限強化や積極的介入をもたらしたのと同様に、経済的な懸念が市政府の教育関与に弾みをつけた。ビジネス界指導層などの中に、きわめて困難な状況に陥っている都市学校の改善なくして都市の経済発展はありえないとの考えが強まったために、市長はもはや教育問題を避けることができなくなった。都市が企業経営層にとって魅力を持たないならば、企業は当該都市の郊外や他都市、あるいは州外や国外に資本とともに脱出するオプションを選択するだけである。都市からのビジネスの脱出は税源の脱出を意味し

ており、同時に低所得層の相対的な増加が税収の減少と支出の拡大をもたらし、経済だけでなく、社会的にも都市に深刻な悪影響を及ぼす。現実にかような事態がすでに1960年代頃から顕著になってきており、それが今日まで継続していたためにこの動向になんとしても歯止めをかける必要性に市長は迫られていた。

このことと関連して、都市再生の手段として教育を都市政策の重要課題に押し上げたことも重要である。経済発展なくして都市再生はないし、その逆もまた真実である。市政運営の成否の重要な要素として、安定的であるだけでなく豊かな税収が見込まれることが必要である。豊かな税収を保証するのは都市居住者の所得であり資産価値である。このためには都市経済の活性化が欠かせない。このサイクルが成り立つことで都市の魅力が倍加する。企業や中流階級都市住民が脱出オプションを選択すると、都市に取り残された貧困層の相対的な割合が増加する。公立学校の在籍生徒のうち、貧困層およびマイノリティの占める割合が過半数を超えてから長い年月が経過しており、この状況を打破して都市の経済的、社会的な活力を引き出す政策の実現に市長は邁進することになった。

市長直轄管理の要因である行財政的要因と政治的・社会的・経済的な要因を要約する中で、都市の教育改革を市長に求める、求めざるをえない客観的な状況、言い換えると、都市の統治構造全体における市長の位置の独自性について明確にすることができた。市長は政治家として有する権限をどのように行使すれば市民からの政治的支援を調達できるのかについて十分に考慮した行動をとり、ひいては自らの再選に繋げることも政治戦略の射程に含めていた。市長職は、幅広い有権者層からの付託を受けて多数の市民の動員が可能であり、多様な資源を有効に活用できる地位でもあり、時代的な要請であるアカウントビリティの要求に応え、行政の管理運営能力が期待され、連邦や州との政府間関係を活用できるポストでもある。

従来の市長が政治的腐敗にまみれていた、あるいは単なる都市官僚制の頂上に据えられただけの存在であったり、連邦や州からの補助金の増額要求だけに汲々としていたり、社会的公正にむけた資源配分のみ没頭したりするのではなく、公共サービスの有能な管理者として立ち現れるようになったし、その背景には新公共管理の考え方も影響していた。

さらに、教育も含めて市政全体にわたってアカウントビリティと同時に民主的な統治への期待に応えようとする側面が直轄管理には含まれていることも見逃すことはできない。責任体系を市長に一元化して統制と責

任の一体化を図り、民意に直結した民主的な市政が期待された。その上、市長主導の教育改革が、経済発展や都市再生を図る上で避けて通れないことがらであるとの認識の高まりや、特にビジネス界からの強い支援と要請もあって、市長直轄管理に弾みをつけた。

以上の研究成果を提示することができたが、同時に、今後の研究課題も明らかとなった。

第一には、直轄管理改革の効果性についてさらなる検討が必要なことである。効果性の評価基準として、アメリカで行われている調査の圧倒的多数は学力である。この学力への直轄管理改革の効果については、ようやく2000年代後半になって研究成果が出始めてきている。ただし、決定的な証拠に基づく結論は未だに出されていないし、積極的に調査分析が行われ続けている。直轄管理改革に限らず、あらゆる種類の教育統治改革が果たして学力達成にいかなる影響をあたえているのかについては、教師の力量や地域の教育力の影響などをはじめとして、統治改革と児童生徒の学力との間の媒介変数が多くあるために、統治改革の寄与分だけを取り出すことが困難であることもあって、直接的な因果関係にまで踏み込んだ分析は圧倒的に不足しているのが現状である。

そして、学力と並んで重要な効果研究としては、直轄管理といった統治改革が学力以外の子どもの成長発達にいかなる影響を与えているのかについての研究成果である。この点は学力以上に研究成果が見出しがたくなっている。

以上の学力やその他の能力の伸長に統治改革がどのように作用しているのかについては、アメリカにおいて重要な研究課題となっているし、本研究においても引き続き注視していきたい。

第二点目について。州直轄管理にせよ、市長直轄管理にせよ、教育統治改革の方法として一つの特徴を抽出することが出来た。それは教育民営化政策の導入である。フィラデルフィアにせよ、ボルティモアにせよ、そして、市長直轄管理の代表例であるシカゴやニューヨーク市などでは、学校選択政策はむろん、チャーター・スクールの積極的導入を推進しており、学校選択、教育民営化、市場原理の導入といった諸施策に対して極めて前向きに取り組んでいる。

州主導で教育統治改革を推進するに際して、なぜ民営化政策が導かれるのか。この共通的政策の要因については不十分な分析しかできなかった。州議会の党派構成、具体的には、民主党が与党であるのか共和党が与党であるのか、あるいは知事や市長が二大政党のいずれから選出されているのかによって、わずかに傾向性は見出されるものの、決

定的なものではない。

もし直轄管理政策が一般化した場合、もたらされる政策に一定の傾向性が見られるとすれば、教育統治改革の方向性を占うに際して極めて貴重な知見となる。ただし、この点については未だ仮説の域を出ておらず、今後の課題として残されたままである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

① 小松茂久、アメリカ州政府による都市の学区と学校の直轄管理に関する研究－ボルティモアにおける州－市パートナーシップを中心として－、早稲田大学教育学研究科紀要、査読無、第20号、43-55

② 小松茂久、アメリカ州政府による都市の学区と学校の直轄管理に関する研究－ペンシルバニア州フィラデルフィアの事例－、早稲田大学教育行財政研究集録(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室)、査読無、第5号、5-26

③ 小松茂久、アメリカの教育統治における市長直轄管理の要因に関する考察－行財政的な要因を中心に－、早稲田大学教育学研究科紀要、査読無、第21号、25-37

④ 小松茂久、アメリカの教育統治における市長直轄管理の要因に関する考察－政治的、社会的、経済的な要因を中心に－、早稲田大学教育行財政研究集録(早稲田大学大学院教育学研究科教育行財政研究室)、査読無、第6号、5-19

[学会発表] (計0件)

[図書] (計1件)

① 小松茂久、都市の地域特性と教育統治－アメリカにおける市長直轄管理導入の要因を中心に－、三上和夫・湯田拓史編『地域教育の構想』(同時代社)2010年、査読無、51-71

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小松 茂久 (KOMATSU SHIGEHISA)

早稲田大学・教育・総合科学学術院・教授
研究者番号：50205506