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―

小　松　茂　久

はじめに

本稿でいう教育統治の直轄管理（takeover）とは，州議会の承認を経て州の教育当局や知事が「学区改革委員会」等の名称の統治機関を設置して地方学区や学校を運営する州直轄管理（state takeover）と，州が地方教育委員会の有していた権限を部分的にあるいは全面的に市長に委譲することを認可することによって実現する市長直轄管理（mayoral takeover）との両方を含んでいる。後者の市長直轄管理とは州政府の承認の下に，教育委員会が専有してきた教育統治の権限と責任を市長に移すことである[1)]。

長年にわたって都市教育は児童生徒の学力の低迷，政治的葛藤の頻発，多数の新任ないし経験の浅い教員による授業，児童生徒の学力達成に対する低い期待，教育的指導の一貫性の欠如，カリキュラムの不備，学校管理運営の不備などによって悩まされてきた。市長直轄管理は都市教育の課題を克服し，児童生徒の学力改善や学校の質改善を図るために市長が積極的に教育に関与・介入することを目指すものであり，それまでの教育委員会中心の教育統治システムからの抜本的な変更を意味している。近年の直轄管理として，ボストン（1991年），シカゴ（1995年），クリーブランド（1998年），ペンシルバニア州ハリスバーグ（2000年），ニューヨーク市（2002年），ワシントンDC（2007年）などが代表例である。

市長と教育委員会との関係を歴史的に概観すれば，19世紀末に市長が公立学校の運営に深くかかわったことで，広範囲にわたって教育関係者の縁故採用，贈収賄などの政治的腐敗，児童生徒を犠牲にした政治家への利益供与を生み出していたために改革派の人々から都市教育は厳しく批判された。20世紀への世紀転換期において教育統治改革を志向した人々は，政治家・市長による統制から専門職者・教育専門家による統制への転換を目指した改革である革新主義教育改革を断行した。

その後におけるアメリカの都市教育統治の特徴は，教育の地方統制，地方分権を基調としつつも，1960年代以降からは連邦政府の教育当局が，1980年代以降は州教育当局が地方教育統治に影響力を強めていった。むろん，こうした教育当局だけでなく，影響力の観点からすれば，大統領，裁判官，連邦や州議会の議員も多様な角度から教育改革に影響を及ぼそうと努力してきたし影響を及ぼしてき

た。

しかるに，1990 年代以降に顕著となってきたアクターは市長である。20 世紀初期の革新主義期以来，教育への介入を厳しく禁じられきた市長は，今日では，意図的であれ非意図的であれ教育をめぐる論争に参入し，教育委員会に代わって実際に教育統治を担う場面が見られるようになってきた。

本稿はアメリカ教育統治において市長直轄管理が導入されてきている要因のうち，特に行財政的な要因に焦点を当てて検討することを目的としている[2)]。困難を極める都市教育問題解決の一つの処方箋として，なにゆえにこの直轄管理改革は提起され実践されてきたのであろうか。この研究課題の解明に取り組むことによって，以下のような研究上の意義を示すことができるのではなかろうか。第一に，アメリカ的なそして都市的な教育統治の特性に関するわれわれの理解を深めることである。第二には，2000 年前後以降にわが国でにわかに関心を集めつつある地方教育統治改革，具体的には，教育委員会制度の再編を検討するために有益な知見を提供してくれることである。

以下では，最初に市長の登場を促した背景である教育委員会の機能不全の問題について検討する。次いで，市長こそアカウンタビリティを確保できるとの確信を生み出した経緯について明らかにする。さらに，教育委員会が都市教育改革のために採用した政策として個別学校への分権化政策があるが，それが必ずしも都市全体の教育改革をもたらさなかったことの反省から，市長への権限の集権化が求められた点について述べる。最後に，教育行政と一般行政とを統合して，さらには教育財政をも市長が担うことで，つまり総合行政化することの利点を市長自身と都市教育改革を目指す人々が自覚するようになったことについて検討を加える。

（1）教育委員会批判の展開

周知のように，アメリカにおける教育統治は連邦，州，地方の各政府が担っている。ただし連邦憲法の中に教育条項は含まれていないために，州が教育に関する責任を負っている。州は法律の範囲内で教育政策を策定し教育予算を決定する。それには州の教育当局だけでなく知事や議会も深く関わっている。ただし州は公教育にかかわる多くの権限を実質的に地方学区に委任している。全米におよそ 1 万 4 千数百存在している学区のほとんどには教育委員会が組織され，学区が公立初等中等学校を設置し，教育委員会はこれらの学校の人事やカリキュラムや財政などを管理運営している。

アメリカの都市教育に問題があるとすれば，問題解決に第一義的な責任を負うのは教育委員会であったし，現に多くの教育委員会がそのための努力を積み重ねてきている。ところが，教育委員会の機能不全という厳然たる事実に直面して，人々は教育委員会に代わって教育改革を担うことのできる適切な機関やアクターの探求を余儀なくされた。そこに登場したのが市長であった。

19 世紀末から 20 世紀初期の世紀転換期に市政を牛耳っていた政党組織である政治マシンによる教育への政治的干渉や教育委員会を舞台とした贈収賄ならびに情実任用を避けるために，独自の税収を持ち非党派選挙という独自の政治過程を通して，他の政府からは相対的に独立した行政区として学区を再編成することで，教育統治と市政一般との分離が図られてきた（Tyack, 1974）。この「教育と政

治の分離」の理念が持続的に堅持されてきたために教育統治に対して一定の距離を置いてきた市長であったが，今日において市長に焦点が当てられるようになったのはなぜであろうか。

アメリカの教育委員会制度全体に対してではなく，特に都市教育委員会に対して従来から多様で厳しい批判が展開されてきている。自身が実施した全米教育委員会実態調査（Hess, 2002）[3] にも依拠しながら，都市学校システムの市長直轄管理や任命制教育委員会制度について詳述している F.M. ヘス（Frederick M. Hess）は，教育委員会を批判する言説を以下の 5 点に要約している（Hess, 2008: 230–232）。以下ではこの 5 点に即してヘスの論述を紹介するとともに，それらの諸点に関連した多様な教育委員会批判論について適宜検討を加える。

第一点目の教育委員会批判の言説として，教育委員会選挙の投票率が他の公職者の選挙の投票率よりも低くなっている（10％～ 20％）ことである。このことについてヘスは，有権者にとって自分たちの代表による最低限のアカウンタビリティ確保さえ困難にしていると指摘している。

低投票率の要因として，学校政治の非党派性神話に依拠して委員選挙が党派を明示しない選挙であることと，教育委員選挙が自治体の首長や議会の選挙が行われない年に実施されることなどが指摘されている（Wirt, 2005: 102）。他にも，教育問題が委員選挙の争点になりにくいことや，教育委員会の職務執行の非透明性による関心の低下なども考えられる。さらには教育委員自身が教育問題の深刻性や改革課題の提起や市民への問題の投げかけなどをしていないことも考えられる。

教育委員自身と学区民の教育認識のギャップについて K.K. ウォン（Kenneth K. Wong）は教育委員会に関する調査結果を参考にしながら以下のことを述べている。すなわち，教育委員会制度の抱える課題の一つに都市教育委員と都市学区民との間で教育の質についての認識に大きな相違が存在することである。教育委員の 67％が教育の質的水準について肯定的な評価を下しているのとは対照的に，学区民は半分以下の 49％しかそのような評価を下していない。さらに 4 人のうち 3 人の教育委員は教師の質を高く評価しているのに対して，学区民は 54％であった。ウォンは，こうした主張は他で実施された調査の中でも見出されるし，学区民の公立学校への低い信頼に注意を喚起している。そして教育への市長関与は公立学校に対する市民の信頼回復を目指した制度的な改革努力である，とウォンは結論づけている（Wong, 2006b: 169）。

第二点目として，教育委員選挙への学区民の全般的な無関心とは裏腹に，動員された有権者による，特に教員組合による選挙での影響力行使が可能となっている。教員組合の支援する候補者の当選率は特に都市部で高くなっており，教員組合が選挙において活動的な利益集団となっている。その結果，学区のリーダーシップの発揮は妨げられ，教員組合は既得権を維持し問題のある人事行政が継続することになる，とヘスは述べる。

地方レベルや州レベルの教育統治における教員組合の影響力の強さについて，かねてより実態調査も含めて意欲的に研究を進めている T. M. モー（Terry M. Moe）は，教員組合が影響力を発揮するのに非常に有利な位置にいることについて以下の諸点を指摘している。教育委員会選挙は他の公職選挙の実施されない年に行われる。そのために低投票率となり，わずかな人数の有権者しか動員できない

集団であっても選挙戦を有利に導くことができ，教員組合こそそれが可能な集団である。教育委員選挙は非党派で行われ，候補者は政党の代表ではなく個人として立候補するために，有権者は立候補者についての情報が不足し関心も低くなり，教員組合がこの間隙を縫って候補者の支援で効果的に活動する。さらにモーによると，地方政治はさほど多元的ではなく，教員組合は選挙に関して他のいかなる集団よりも強い利害関係を持ち，政治行動に関与する強い誘因を持ち，影響力の観点からは選挙での競合者を持たない。その上，教員組合は豊かな政治的資源を有しており選挙キャンペーンで多額の寄付を集めるし，高学歴で知識のある一群の政治活動家を，すなわち教師集団を統制している。これらの利点は教育委員立候補者数の少なさ，競争率の低さによって増幅される（Moe, 2001: 167–168）。

かくして，教育統治を教員組合に支持された教育委員会の手中から引き離して市長に委ねる直轄管理は，「都市の学校政治を脱政治化する」（Green, 2000: 59）ことでもある。というのは，通常において，教育委員会選挙で市民のうちのわずかな人々だけしか投票せず，教員組合といった特定の利益集団が選挙とその後の教育委員会の意志決定過程に強い影響を及ぼすことができるようになっている。こうした教員組合主導教育政治という実態を転換するための方策として市長直轄管理が導入されてきているのである。

第三に，教育委員会は一貫性と継続性の欠如によって批判されてきた。というのは，教育委員の頻繁な交替につけ加えて，教育長は世論に配慮して，即効的な改善を示すことによってコミュニティを説得する必要性に常に直面している。つまり，教育長が職に留まるためには，短期的に成果を示す強い圧力にさらされ，すべてのことを短期間に実施し成果も示さなければならないと考えるようになる。これに応えることのできない教育長の多くは交替させられるために，教育行政の一貫性や継続性が保てなくなる。

たとえば教育長の高い交替率について以下のような事実が明らかにされている。1994 年から 2004 年の 10 年間に 35 の都市学区教育長職には 135 名もの多くの人々が着任している。都市学区教育長の平均在職年数は 3 年であり，ほとんどの教育長は教育委員会によって求められた教育改革の成果を見ることなく退職して都市を去っていく。都市学区での教育長在職年数の短かさとは対照的に，1990 年代に任命制教育委員会になっていた都市教育長の交替率は高くなかった（Glass, 2007: 296–297）。

第四に，教育委員会は規律が欠如し，細目にわたる管理を行い，統治における最も重要な任務を遂行することができないとして批判されている。たとえば，本来は教育長が担うべき業務を教育委員が行ったり，特定の学校の問題解決のために数多くの命令を発したり，校長の選考に干渉したり事務職員を叱責したりすることで，教育委員会事務局の本来業務の遂行が支障を来したりしている。

この点に関わって P.T. ヒル（Paul T. Hill）は次のように教育委員会を批判している。都市の数多くの失敗学校（failing schools）の存在や州学力試験に合格せずに中退する児童生徒への対応を求められても，都市教育委員会は失敗学校を建て直す方法を検討したり，成功の可能性の低い子どもたちの教育経験を豊かにすることに時間を使っていない。そして，典型的な教育委員会の会議では次年度予算のあらゆることがらについての意見聴取から，通学バス路線の検討や報償授与に関する市民からの

苦情への対応といったことがらに時間を割いており，会議において教育的な観点は含まれていない，と述べている（Hill, 2002: 3）。

ヘスが五点目に指摘していることは，教育委員会が市長や市民活動や都市政治などと隔絶して運営されており，そのために教育委員会は政治的影響力を持つ委員を迎え入れることをせず，地元の市民リーダーや都市政治家と密接な結びつきを欠いている点である。市長が都市政府の内部で調整力を持ち，たいていは地元のビジネス界や市民リーダーや州政府とともに活動して非常に重要な影響力を持っているのとは対照的に，学区にはそうした資源が欠落している。

1992 年にそれまでの公選制教育委員会を廃止して新たに市長による任命制の教育委員会に変更した，相対的には早くに市長の教育介入を経験したボストンについて改革前の教育委員会の混乱ぶりは以下のように紹介されている。すなわち，民衆統制のための公選制という手段は，当選者が政策とプログラムで主導権を発揮し，政府の諸機関は選ばれた人々による集合的な意志決定を忠実に執行するものと考えられている。ところが，公選制下の教育委員会は内外でのさまざまな軋轢に悩まされて無秩序で手に負えない状況になっており，当時の教育長は，教育委員会が過剰な職員を抱え学校管理や人事の細目に過度に介入していると批判している（Kirst, 2003: 67）。

ヘスや上記で紹介したその他の論者が適切に述べているように，市長による教育統治の直轄管理は，既存の教育委員会が機能不全を来していることについて多くの人々が認識するようになり，教育委員会に代わって教育統治の責任を市長に委ねることで教育改革の希望を見出そうとしたことを背景としている。

(2) アカウンタビリティの確保

教育委員会が担っていた教育統治の統制と責任を市長に委ねる直轄管理は，アカウンタビリティの明確化との関連で言及されることが多い。それではアカウンタビリティとは具体的に何を指すのであろうか。なぜそれが強く求められたのであろうか。

アメリカの教育行政学事典によると，「アカウンタビリティ」とは「公立学校が多様なステークホルダーに確実に説明責任を負うことができるための公式の取り組みである。公務員による非公式の規範や自発的な行動を通して行使され承認される責任（responsibility）の概念とは異なり，アカウンタビリティの概念は公的な政策，構造，過程，成果を通して外部による承認を必要とする。」（Lindle, 2006: 2）ただし，誰による誰に対する何に関してのアカウンタビリティであるのかについては見解が分かれよう。

たとえば，L. ダーリンハモンド（Linda Darling-Hammond）は教育アカウンタビリティのタイプを次のように分けている。政治的アカウンタビリティ（州議会や教育委員が定期的に選挙に立候補して自分たちの実施した決定に対して責任を負う），法的アカウンタビリティ（学校は州法にもとづいて運営され，公立学校の法律違反に関して市民が裁判所に苦情を申し立てることができる），官僚的アカウンタビリティ（連邦，州，学区の教育当局者は学校教育が定められた手続きに従って確実に運営

されるように規則や規程を定める），専門職アカウンタビリティ（教職員は特別な知識を身につけ，教職に就くための基準を満たし，職務遂行で専門的基準を維持することを期待される），市場アカウンタビリティ（父母と児童生徒は最も適切であると考える教育内容や学校を一定の条件の下で選択できる）（Darling-Hammond, 2004: 1050）。

ただし看過できないことは，いずれのアカウンタビリティを目的とした政策も，その成否にかかわらず，政治家が本当に関心を持ち，問題を抜本的に解決するために努力しているとの印象を市民に与えることをも意図していることである（Cibulka, 2003: 251）。つまり，教育改革の主体として期待されていることへの応答と，政治家としての市民に対する改革努力のアピールという両側面を市長直轄管理が内包していることの理解は重要である。

このように，アカウンタビリティの確保が教育統治の再編と一体的に展開されているのが今日的な特徴となっている。この点に関して簡潔に適切に捉えているのはA. フアーステイン（Abe Feuerstein）であろう。彼は，公教育のパフォーマンスへの懸念の高まりが公立学校の統治方法に関する再考を促し，中央集権的で官僚的なシステムの問題性を，すなわち都市教育委員会制度の限界を浮き彫りにしたことについて論じている。そして，教育委員会に代替する統治モデルとして直轄管理モデルと市場重視モデルの二つを提示している。ここでの直轄管理モデルには市長によるものと州によるものとが含まれている。そして市場モデルにはチャータースクール，バウチャー，教育サービスの外部委託を含めている（Feuerstein, 2002: 21–26）。

これらの改革案のすべてはアカウンタビリティ，選択，効率性の価値を重視することにおいて一貫しており，「市長と州の直轄管理の場合にはアカウンタビリティは包括的な価値として見なされる」とフアーステインは主張している。さらに，一定期間ごとに実施される教育委員選挙では公立学校のアカウンタビリティを保証する方法として不十分である。また，教育委員の匿名性が高いのとは対照的に，市長と知事に向けたメディアの関心は高く，直轄管理はこれらの公職者を市民と結びつけ，人々の要求にいっそう応答的にさせる作用を及ぼしたとも論じられている（Feuerstein, 2002: 24）。

アカウンタビリティを確保するための教育統治改革の重要な一環として市長直轄管理を捉えているのはフアーステインに限らない。先に紹介した教育行政学事典における「アカウンタビリティ」の項目を担当した論者は，アカウンタビリティ改革運動の現代的なアプローチとして，直轄管理も含めた以下の５つの戦略を検討している（Lindle, 2006: 6–8）。具体的に見ていくと，以前から強く求められているものの，1990 年代以降はなおいっそうその要求が強まっている児童生徒の学力改善である。次に，低学力学区の州による直轄管理や継続的な低学力校を閉鎖したり抜本的な学校再建を行う戦略も用いられており，これは連邦政府の NCLB 法（No Child Left Behind Act）によっても採用されている。さらに，教育バウチャー制度に代表される市場，選択，規制緩和の導入がある。市場で活動している営利企業のごとく市場こそ学校によるアカウンタビリティの確保を確かなものとするとの考えに依拠している。そして，市長直轄管理があり，これは学校の失敗の原因が強力で自治的な学校官僚制にあるとの認識に基づいて導入された都市教育統治システムの再編であると見なされている。そし

て最後に，教育専門職の再構成であり，これは教員ならびに教育管理職がアカウンタビリティを積極的に引き受けることができるように，それぞれの養成過程や研修の見直しを内容としている。

いずれにしても，市長の登場は学校管理権限の所在の変更をもたらし，市長は利害対立を調整して政治的アカウンタビリティに応答し，それまでの規則を統合的・一体的なものに変えて法的アカウンタビリティを明確化しながら，アカウンタビリティ政策と学力向上政策との緊密化を図ろうとしている。

K. J. メイアー（Kenneth J. Meier）によれば，市長権限の強化によって結果的に学区教育統治にかかわる以下の３つの側面に影響を及ぼすことが予測されている。アカウンタビリティの焦点化，教育に関心を持つ有権者の拡大，細目の管理（ミクロ・マネジメント）の範囲縮小である。アカウンタビリティの焦点化とは複数の教育委員ならびに教育長から単一の市長に責任の所在を移すことである。有権者の拡大とは教育委員選挙よりも市長選挙の方が投票率が高く多くの市民が教育に関心を示し，教育上の決定を執行するのは在職期間の短い教育長ではなく相対的に長い市長であるために，関心が市長に集まる。細目的管理の範囲の縮小とは，教育長が訓練を経た専門職者であるのに対して市長はジェネラリストであるために，市長は専門的観点が必要な細目的管理を避け，専門技術の必要な業務は委任することになる（Meir, 2004: 222–224）。

かくして，アカウンタビリティーの確保が強く叫ばれている今日的な状況の中で，市長や市長から任命されて学区運営を委ねられた人々は，単に多くの権限を与えられただけでなく，権限を総動員して都市学校システムを全体的に変革することを強く求められている。

(3) 分権化の限界と市長への集権化

学校教育が公共財としての役割を十分に果たし，全ての子どもたちに最善の教育成果をもたらすような教育環境を作り出すために，そして，子どもの学習権を十全に保証するために教育統治はどうあるべきかについて長年にわたって議論が続けられてきている。この教育統治のありかたに関わる議論において常に中心的な論点となっているのは分権－集権の議論である[4)]。

教育委員会，教育長，市長などのアクターに学校統治の権限が集権化されることによって責任が一元化，明確化されたとしても，意志決定の集権化は幅広い人々の利益や，特定の人々の利益の代表性を弱めて，民主主義に反するとの批判が寄せられることになろう。逆に，分権化によって，たとえば都市学区を分割してそれぞれの下位学区へ分権化することや，学校を基盤とした管理（school-based management）ないし学校協議会（local school council）などの個別学校運営委員会に権限を分権化することによって，多様な個人や集団が近隣学校で直接に発言権を持ち，学校統治権限を共有して直接民主主義を実現できたとしても，学校の最終的な統制や責任にかかわる権限の所在が不明確となったり，個別学校の運営の監督が曖昧になることは大いに予測できる。

集権－分権をめぐる激しい論争が展開される一方で，現代アメリカの教育統治の実態としては，集権化と分権化とが併存してきていると言ってよい。たとえば，連邦政府の NCLB による基準を基盤

とした教育改革の推進や，全公教育費に占める州政府のシェアの一貫した拡大や学区への規制強化などによって，地方学区の権限の縮小と政府間関係における上位政府への集権化が見出される。同時に，1980 年代半ば以降の学校を基盤とした経営や学校レベル委員会への権限委譲の拡がりによる分権化も顕著である。1990 年代末時点において，ほとんどの大都市学区では何らかの学校を基盤とした管理を進めており，これらの都市学区のうちの 40％は学区内の学校のおよそ 4 分の 3 でこの政策を採用していた（Portz, 1999: 14）。

分権化改革が大都市で積極的に推進されていたものの，いくつかの深刻な課題に直面せざるを得なかった。分権化改革が成功しなかった要因であるとともに，結果的に市長直轄管理が導入されたことについてウォンは以下の点を指摘している（Wong, 2006b: 170）。分権改革論者が教員組合やその他の組織化された利益団体など影響力を持つアクターを考慮に含めていなかったことである。たとえば，校内で行われた決定が団体交渉にもとづく労働協約によって制約されたりしていた。そして，父母の組織力や財団からの補助金などの政府以外の資源に，すなわち外部資本にアクセスする学校間の資源の格差拡大がもたらされる事態も引き起こしている。

分権化だけではなく，既存の教育委員会による教育統治も責任の所在を曖昧にしていると考えられている。5 人から 8 人程度で構成される教育委員会による政策決定は，それが実質的に教育委員主導であれ教育長主導であれ，責任の所在という観点からは複数の責任主体が存在することになる。対照的に市長による直轄管理がたいていは代理人あるいは代理機関を市長が任命して統治するが責任は市長が負う。このために市長による直轄管理は典型的な学校統制の集権化であるとともに責任の一元化でもある。換言すると，直轄管理は教育統治の集合責任から個人責任への転換を意味している。市長が統制権を持ち責任も負うことによって，資源が市長に集中し市長の裁量範囲は著しく拡大することになる。そして，公選委員からなる教育委員会による教育統治よりも，有権者にとって政策の決定と実施の透明性が高まる。

以上のように，推進者は直轄管理について市政と教育システムを緊密に結びつけ，公立学校の統制を集権化することであるとの理解に立っている。そして，集権化によって，一貫性や一体性を欠き弊害の多い教育委員会の統治権限を弱め，市長主導で学校とコミュニティとの間に緊密な連携を構築して学校に利益をもたらす直接的な責任系統を構築でき，それがひいては子どもの学力改善に結びつくことが期待されている。

（4）総合行政化と教育財政の一体化

犯罪や薬物や暴力などが蔓延する都市部において，学校は子どもたちにとって都市の社会病理に対する緩衝地帯ないしは避難所的な機能を果たしている。また，低学力に代表される教育問題の要因を追求していくと，子どもたち自身の置かれている地域環境，家庭環境の劣悪性が浮き彫りとなってくる。たとえば子どもたちの学習へのレディネスと社会的・健康的な環境との間に密接な関係があることは周知の事実ある。都市の子どもたちを取り巻く貧困，住宅，健康などの問題解決を図りながら低

学力や中退などの学校教育問題に取り組む必要性について，教育関係者はむろんのこと政治家も理論だけでなく実態についても深く理解している。そこで，教育委員会が教育問題の解決を図ろうと努力すると，自身の管轄範囲を容易に逸脱し他の行政機関の管轄と衝突せざるを得ないし，縦割り行政の弊害が立ちはだかることになる。

革新主義期に確立された教育と政治との分離原則，換言すれば，一般行政からの教育行政の独立ではなく，市長による子どもの生活を取り巻く各種行政サービスの一体的な運用によって，教育改善が果たされるかもしれないとの期待が，教育委員会への信頼低下と相まって，高まってきた。つまり，問題解決に関わって最も重要なプレーヤーとして市長に焦点が当てられることになった。

市長は住宅，公衆衛生，保健，健康，安全，児童福祉，地域開発，経済開発などを担当することは言うまでもない。これらの多様で強力な市長の有する権限や機能は子どもの生活に直接的なインパクトをもたらす政策にも生かすことができる。そしてそれらの権限や機能を総動員することは，教育行政と都市行政とを一体的に展開することであり，学校および学力の改善をはじめとした教育改革が予測されたために，市長のリーダーシップの発揮は正統化された[5)]。

市長主導によって学校教育行政とその他の都市行政とを密接に結びつけている事例をいくつか指摘したい。1993 年にケンタッキー州のルイビル市長が子どもたちと家庭のために教育と社会サービスを結びつけたプログラムである「近隣広場（Neighborhood Place）」を立ち上げ，ルイビルと隣接するジェファーソン郡で 8 つのプログラムが運営されている[6)]。2004 年にワシントン州シアトルでは市長のリーダーシップによって，市内総合制ハイスクールの学校を基盤とした健康センターによる学力格差の縮小ならびに児童生徒健康サービスに重点的に取り組む活動資金を得るために「家庭と教育のための課税（Family and Education Levy）」を修正した。ニューヨーク市では市長が教育改革プランである「子ども優先（Children First）」の一環として，同時に，学校と社会サービスとを統合するための一環として，市内ブロンクス区の数校に社会サービスと健康診療を担う「児童救済協会（Children's Aid Society）」と連携した。さらにワシントン DC でも 2007 年に，児童福祉関連の全ての部署と学齢期の子どもにサービスを提供する全ての部署から構成される委員会が市長部局内に設置された（Edelstein, 2008: 182–183）[7)]。なお，学校と社会サービスとの連携ないし統合の試みは，大都市部や貧困な農村部の危機にある子どもを対象としたものだけでなく，両親とも仕事に従事して子どもに関わる時間が少なく関心を払えなくなっている郊外の相対的には富裕学区にある学校の子どもにとっても必要な措置になっている（Usdan, 2006: 150）。

市長による直轄管理が顕著となってきたのは 1990 年代からであるが，その間に内容は大きく変化していることが指摘されている。M. W. カースト（Michael W. Kirst）らによると，市長の教育関与における最初の波では，たとえば都市公園，余暇プログラム，青年サービスなどを子どもたちの放課後や夏休み中に活用できるようにするために市長がみずから権限を行使しており，この施策は期待されたとおりに実施されてきた。その後の 2000 年以降の新たな試みとして，学区の重要な事務管理部門を支援するために市長は都市一般行政の有する機能を活用している。具体的には情報技術，物品購入，

給与計算，人事，学校調査，法律業務，施設設備の維持管理などである（Kirst, 2006: 162）。以上のように，総合行政化の内容に関してはいかなる観点から見るかによって，いくつかの類型化が可能であろう。ただし，ここでは総合行政化が多様に展開されてきていることの確認に止めたい。

もし市長が教育財政についても責任を負うのであるならば，市長は学区の財産管理，会計実務，収支などについて個別具体的に把握しておく必要があると警告する F. エデルステイン（Fritz Edelstein）は，都市学区の教育財政の特徴ないしは問題点について以下のように指摘している。全般的に言えることは，伝統的に公立学校の予算管理と財務はコミュニティの誰に対しても分かりやすいものではなかった。学区の直面する教育財政の持続的な問題とは，長期的な学校財政への過剰な資金投入と，不十分ないし不必要な財務会計システムである。前者については学区の収入と学校システム運営費や退職金との間の差額によってもたらされ，後者は学区の財政的健全性の不正確な全体像を描き資金の流れの追跡を困難にしている（Edelstein, 2006: 19–20）。

以上のような特徴を持つ都市学区財政が必然的に慢性的赤字財政に悩まされていたことについて改めて指摘するまでもない。こうした状況であるにもかかわらず，連邦政府や州政府からの財政援助額が少なくなり，結果的には子どもへの教育サービスの質の低下を招かぬよう都市政府は財政出動の圧力をかけられている。特に公立学校教育費が独立した学区財政ではなく都市財政の一部に組み込まれいてるシカゴやボストンなどの都市では，全支出に占める教育費の割合の高さからして，市長が教育行政を包摂して教育財政の効率的運用を図ろうとしても不思議ではない[8)]。

行政権限に関しても財政権限に関してもそれらの権限を専権的に担っている教育委員会が存在しているために，たとえ非効率な行財政運営を行っていてもそれを正す方途について市長がリーダーシップを発揮する余地はほとんどなかった。ところが，教育委員会制度を廃絶して市長が直轄管理することは，新たな教育統治の構図を浮かび上がらせる。都市財界との太いパイプを持ち産業界や市民から常に減税の圧力にさらされるとともに，州政府からも都市財政の効率的運用やアカウンタビリティおよび財政運営の透明化を迫られている市長は，直轄管理することによる教育財政改革を，すなわち財政の効率的運用の責任を委ねられることになる。

まとめにかえて

以上見てきたように，市長直轄管理による教育統治モデルは，市長のリーダーシップが都市学校改革に発揮されるとき，子ども福祉事業など市政府の多様な機能と全体的に有機的に結びつけられ，学校と子ども福祉の統合を図ることができ，ひいては学力改善を果たすことを期待されている。また，このモデルは公選職である市長の可視性によって市全体を教育問題解決のための努力に向かわせる可能性を有している。すなわち直轄管理は，アカウンタビリティを強化するだけでなく，都市の経済発展に対する教育の重要性に多くの市民を気付かせ，中流階級市民の都市居住者を増やし，学区職員ではなく都市政府の職員が学区の予算を管理執行し，教育長は教育委員会ではなく市長に責任を負う市長部局の構成員となり，都市の経済エリートは教育問題への関心を高め，経済界からの支援の調達を

容易にする。

いずれにせよ，市長による直轄管理は，20 世紀への転換期における革新主義期に徹底的に排除された統治モデルのリバイバルであり，教育統治に関わるアクター間の関係を抜本的に変更することを内包している。そしてこの改革をめぐる議論は，今日において一部で見出されるようになっている教育委員会の廃絶，再編，機能の大幅な転換などの議論と軌を一にしている[9)]。

市長直轄管理の今後の可能性を占うには時期尚早である。全米で 1 万 4 千数百の学区のうち 2010 年までに導入している学区は既述のように未だほんのわずかである。圧倒的多数の学区では教育に対して市長の関与はほとんどないか全くない場合が一般的である。もし市長直轄管理の効果が絶大であることが分かったとしても，雪崩を打って教育委員会制度が消失することは予測しがたい。逆に言えば，教育委員会制度は単に慣例的に維持されてきただけでなく，存在することの利点について多くのアメリカ国民が合意していることの証左でもある。一部の都市学区がそうであったように，教育の荒廃が受忍限度を超えたときにはじめて新たな統治構造としての直轄管理が選択されている。導入にいたるまでは，教育委員会による教育改革努力を孤立化させるのではなく，多様なアクターが教育委員会とともに教育改革に邁進できる体制が求められている。

都市はそれぞれ異なり，市長による直轄管理も多様である。研究上重要なことは，これらの統治改革が教育実践や教育成果にいかなる影響を及ぼしたかを明らかにすることである。この研究課題については稿を改めて論じたい。

（付記）本稿は，平成 20 ～ 22 年度科学研究費補助金基盤研究（C）「米国の州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」（代表：小松茂久）（課題番号：20530756）による研究成果の一部である。

注

1）州直轄管理と市長直轄管理について K.K. ウォン（Kenneth K. Wong）らは以下のように両者の相違の重要性について指摘している。州直轄管理は，州当局者が一定期間ないしは特定の学業達成基準に達するまで地方学区を直接的に統制・管理するのに対して，市長直轄管理では教育の地方統制は維持される。そのために都市住民は直轄管理に関する市長の活動への賛否を投票行動で示すことによって市長の責任を問うことができるのに対して，州直轄管理のために設置された統治機関は都市住民に直接には責任を負わない（Wong, 2007: 197）。こうした責任の相違のほかに，州直轄管理の場合は公立学校運営費の州と地方の分担に著しい相違が生じ，州直轄管理学区は 70％が州費で賄われるが，市長直轄管理の場合は約 50％ほどでしかない。このことは，負担割合の多寡で州と市長の権限に強弱が生じることを示している（Wong, 2006a: 165）。

2）本稿は小松茂久（2010）で示した論点についてさらに深く追求することを目的としている。なお，アメリカにおいて直轄管理改革は特に教育政治学者からの関心を集め研究が進められており，本稿で提示するように成果も示されつつある。ただしこれらの研究成果を踏まえたわが国におけるアメリカ教育の研究は皆無であると言ってよく，教育統治における政府間関係の抜本的再編を研究する意義は大きい。

3）ヘスの調査は全米の 2000 学区の抽出調査であり，回答のあった約 800 の学区を対象に分析を加えたものである。本文にかかわって，教育委員の選出方法だけに限って紹介しておくと，大規模な都市学区で任命制教育

委員会の数を増加させようとする試みが行われているにもかかわらず，回答学区のうちの96.2％は公選制を採用している（Hess, 2002: 3）。

4）市長直轄管理の理論的背景としての集権－分権をめぐる議論については，Chambers（2006）が簡潔に示している。特に同書の第2章を参照されたい。

5）アメリカに限らず世界中の子どもにとっても学校と学校外行政機関との連携は強く求められている。それは子どもたちが麻薬中毒，不十分で粗末な住宅，人種差別，性差別，児童虐待，家庭内暴力，性的な混乱，十代の妊娠，貧困，飢え，不十分で貧困な医療など多くの現代的困難に直面しており，こうした困難が子どもたちを危機に陥れ，学校が相互に関連する社会問題の中心に位置することになる。しかしながら，これら諸問題に対処するのに必要なサービスは多様であり，政府機関全体の中で相互の関連づけもなく寸断されている。そのために，多くの西欧諸国は学校と学校外の諸機関が協働して児童生徒の学習以外のニーズを満たすことができるように支援し，危機的な状況にある児童生徒と家庭への包括的な支援サービスを提供する政策を次第に採用しつつある（Boyd, 2003: 1217）。

6）近隣広場とは，コミュニティを基盤としたワンストップ・サービスセンターのネットワークを創出するために協力してきた公的セクター機関の協力組織であり，その目的は，子どもたちと家庭を自立に向けて支援する，一体的で身近な健康，教育，雇用，福祉の各サービスを提供することである。詳しくは同プログラムのHP（http://www.louisvilleky.gov/NeighborhoodPlace/。2010年10月23日閲覧）を参照されたい。

7）学校を広範囲にわたる健康・社会サービスを担当するワンストップ・サービスの拠点に位置づけようとする動きは近年になって強まっている。J. ポルツ（John Portz）らはヒューストンやロスアンジェルスでの事例を紹介しながら，1997年調査では全米で913の学校を基盤とした健康センターがありその内の半分は過去20年間に設置されたものであることを指摘している（Portz, 1999: 15-16）。

8）多くの都市学区は独立した税収を得ているために厳密にいうと都市財政と一体的ではない。ただし，多くの都市の総支出に占める教育費の割合は30％～40％を占めている。さらに，収入源を過度に財産税に依存しているために都市の支出能力に影響を及ぼす。そのために，特に子どもを公立学校に通学させていない市民は学校システムの厳密な管理に目を光らせている（Wong, 2006: 168）。

9）近年の教育委員会廃止論の代表例としてNational Center on Education and the Economy（2007）を挙げることができる。

引用文献

・Boyd, William Lowe（2003）with Bonnie C. Johnson “Intergovernmental Relations in Education.” James W. Guthrie,（Ed.）*Encyclopedia of Education, 2nd Edition*, Vol. 4, New York: Macmillan.

・Chambers, Stefanie（2006）*Mayors and Schools: Minority Voices and Democratic Tensions in Urban Education*, Philadelphia: Temple University Press.

・Cibulka, James G.（2003）“Educational Bankruptcy, Takeovers, and Reconstitution of Failing Schools.” in William Lowe Boyd and Debra Miretzky（Eds.）*American Educational Governance on Trial: Change and Challenges, 102nd Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part I*, Chicago: The University of Chicago Press.

・Darling-Hammond, Linda（2004）“Standards, Accountability, and School Reform.” *Teachers College Record*, Vol. 106, No. 6.

・Edelstein, Fritz（2006）*Mayoral Leadership and Involvement in Education: An Action Guide for Education*. The United States Conference of Mayors（http://www.usmayors.org/74thWinterMeeting/edguide2006.pdf。2010年10月23日閲覧）

・Edelstein, Fritz（2008）“The Evolving Political Role of Urban Mayors in Education.” in Bruce S. Cooper, James G. Cibulka, and Lance D. Fusarelli,（Eds.）*Handbook of Education Politics and Policy*, New York: Routledge.

・Feuerstein, Abe（2002）“Elections, Voting, and Democracy in Local School District Governance.” *Educational Policy*, Vol. 16, No. 1.

・Glass, Thomas E.（2007）“Elected versus Appointed Boards” in Thomas L. Alsbury（Ed.）*The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Education.
・Green, Robert L.（2000）with Bradley R. Carl “A Reform for Troubled Times: Takeovers of Urban Schools.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, No. 569
・Hess, Frederick M.（2002）*School Boards at the Dawn of the 21st Century: Conditions and Challenges of District Governance*, National School Boards Association（http://www.nsba.org/MainMenu/ResourceCenter/SurveysStudiesandEvaluations/SchoolBoardsattheDawnofthe21stCentury.aspx。2010 年 10 月 23 日閲覧）
・Hess, Frederick M.（2008）“Looking for Leadership: Assessing the Case for Mayoral Control of Urban School Systems.” *American Journal of Education*, Vol. 114, No. 3
・Hill, Paul T.（2002）with Kelly Warner-King, Christine Campbell, Meaghan McElroy, Isabel Muñoz-Colón, *Big City School Boards: Problems and Options*, The Center on Reinventing Public Education（http://www.crpe.org/cs/crpe/download/csr_files/pub_crpe_bigcity_dec02.pdf。2010 年 10 月 23 日閲覧）
・Kirst, Michael W.（2003）with Katrina E. Bulkley, “Mayoral Takeover: The Different Directions Taken in Different Cities.” in James G. Cibulka and William Lowe Boys（Eds.）*A Race against Time: The Crisis in Urban Schooling*, Westport, Connecticut: Praeger.
・Kirst, Michael W.（2006）with Fritz Edelstein, “The Maturing Mayoral Role in Education.” *Harvard Educational Review*, Vol. 76, No. 2.
・小松茂久（2010）「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.
・Lindle, Jane Clark（2006）with James G. Cibulka, “Accountability” in Fenwick E. English（Ed.）*Encyclopedia of Educational Leadership and Administration*, Vol. 1, Thousand Oaks, California: Sage Publication.
・Meir, Kenneth J.（2004）“Structure, Politics, and Policy: The Logic of Mayoral Control” in Jeffrey R. Henig and Wilbur C. Rich（Eds.）*Mayors in the Middle: Politics, Race, and Mayoral Control of Urban Schools*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
・Moe, Terry M.（2001）“Teachers Unions and the Public Schools.” in Terry M. Moe（Ed.）*A Primer on America's Schools*, Stanford, California: Hoover Institution Press.
・National Center on Education and the Economy（2007）, *Tough Choices or Tough Times: The Report of the New Commission on the Skills of the American Workforce*, San Francisco: Jossey-Bass.
・Portz, John（1999）with Lana Stein, and Robin R. Jones,（Eds.）*City Schools and City Politics: Institutions and Leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
・Tyack, David B.（1974）*The One Best System: A History of American Urban Education*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press,.
・Usdan, Michael D.（2006）“Mayors and Public Education: The Case for Greater Involvement.” *Harvard Educational Review*, Vol. 76, No. 2.
・Wirt, Frederick M.（2005）with Michael W. Kirst, *The Political Dynamics of American Education, Third Edition*, Richmond, California: McCutchan Publishing.
・Wong, Kenneth K.（2006a）, “The Changing Landscape in School Governance: Implications for Establishing Knowledge Claims” in Douglas E. Mitchell（Ed.）, *New foundations for Knowledge in Educational Administration, Policy, and Politics: Science and Sensationalism*, Mahwah, New Jersey :Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
・Wong, Kenneth K.（2006b）“The Political Dynamics of Mayoral Engagement in Public Education.” *Harvard Educational Review*, Vol. 76, No. 2.
・Wong, Kenneth K.（2007）, with Francis X. Shen, Dorothea Anagnostopoulos, and Stacey Rutledge, *The Education Mayor: Improving America's Schools*, Washington, D.C. : Georgetown University Press.