

都市の教育政策研究の諸相

Some Aspects of Research on Urban Education Policy in Japan

本多 正人*
Masato HONDA

Abstract

Compared to United States, there has been little research on urban education policy and politics in Japan in the post World War II era. It is important to consider how much money is spent on Japanese public school systems, especially in urban cities, because these are confronting difficult fiscal conditions and requirements for accountability of local governments and boards of education. The main focus of urban education policy studies that should be planned and implemented in Japan would be municipalities as government-designated cities (*seirei-shit ei-toshi*), core cities (*chukaku-shi*), and special case cities (*tokurei-shi*).

Some models and frameworks proposed by American researchers, such as the urban regime theory and urban city competition model have numerous implications for Japanese urban education policy research. In particular, the case study approach taken by urban regime scholars led by Clarence Stone is very useful in Japan, as it is possible to analyze the context of the urban city, which shows the reason why a certain education policy is adopted.

Japanese urban education policy studies would have several components, including: (1) Attention to policy termination and transformation, (2) reconsideration of the political neutrality of education in local-level politics, (3) attention to the urban education governance structure as an explanatory variable, and (4) analysis of how an urban city government is free from the upper-level government when it makes its own education policy, based on categorization of education policies into some types and policy packaging.

はじめに

本稿は教育政策・教育行政研究において都市自治体とりわけ大都市自治体の教育改革施策に焦点を当てる場合のフレームワークについての示唆を与えるために、米国の研究動向をふまえて、日本における都市教育政策研究・都市教育行政研究の意義と発展可能性についての筆者の見解をまとめるものである。したがって本稿でいう教育政策・教育行政とは主として義務教育段階を対象とする自治体の施策・事務・事業に限定して用いることにする。まず日本の教育政策研究・教育行政研究において都市に注目する理由を明らかにする。次に都市政策・都市行政研究の動向について米国の例を紹介する。最後に日本における都市教育政策研究の今後の課題を述べる。

* 教育政策・評価研究部総括研究官

1：都市政策研究と教育

戦後日本の都市政策への関心の高まりはいくつかの波があるが、典型的には1960年代の高度成長とそれに伴う都市への人口集中や公害問題、また1970年代の行政のスリム化を本来の趣旨とした「都市経営論」がきっかけを作ってきたことは間違いないであろう。しかしそうした都市問題へのアプローチを試みる著作の中で教育が一定の位置を占めることはあまりなかった。たとえば、1960年代には岩井他編『都市問題講座』（有斐閣、全7巻）が、1970年代の岩波講座『現代都市政策』（岩波書店、全12巻）が編纂されているが、いずれも教育は扱われていない。1980年代に刊行された都市政策に関する叢書では、たとえば石原信雄・吉田公二編集代表「新時代の都市政策」（全12巻）シリーズのうちの第11巻に久保庭真一編『都市の教育・文化』が収められている。ほぼ同時期に刊行された坂田期雄編『都市と教育』は、磯村英一監修『明日の都市』全20巻のうちの第12巻である。都市政策としての教育にも焦点があてられるようになったものの、残念ながら両書ともその中身においては、都市固有の教育政策課題や現状分析がなされているわけではない。

また、たとえば横須賀市都市政策研究所や神戸都市問題研究所、東京市政調査会などのような都市政策の立案に寄与しようとする自治体関連のシンクタンクは少なくないが、これまでそうしたシンクタンクにおいて都市の教育政策・教育行政を特に意識した研究に盛んに取り組んだケースはほとんどないように思われる¹。そのうちのほとんどは都市自治体の研究機関（組織）であるが²、研究テーマとして教育政策が取り上げられることは管見のかぎりほとんどないようである。

とはいえ、都市における教育問題を扱った文献がまったくないわけではない（大阪教組過密と教育研究グループ編1972、指定都市教育研究所連盟1974）。しかしながらあくまで都市の教育事情、児童生徒をとりまく環境に焦点を当てるものであって、本稿の関心たる都市の教育政策・教育行政という観点から書かれたものはほとんどない。これに対し、米国の都市教育政策・教育行政研究では豊富な研究成果の蓄積が見られ、そのフレームワークや手法を援用した日本の文献はあるものの（たとえば坪井1998、山下2002、小松2006など）、そこでの具体的な研究対象は米国の事例が中心であって、日本の都市が対象となっているものはほとんどない。しかし、次に述べるように、都市自治体の公教育サービスの供給は地方自治体全般において相対的に重要な位置を占めることがわかる。

2：地方教育政策・地方教育行政における都市の重要性

(1) 対象としての都市

都市の定義は論者によって多様である。日本においては地方教育行政・教育政策がごく少数の例外を除き、都道府県および市町村ごとに置かれる教育委員会を基本単位として成り立っていることから、もっとも広い意味では地方自治体すなわち、「市」が該当しよう。しかし、それら「市」の中でも法令その他における様々な基準をもとに制度的にあるいは機能的に様々な区分がなされるのが普通である。たとえば政令指定都市、中核市、特例市があり、これら自治体の教育行政組織（教育委員会または教育長）は相互の連絡調整のために指定都市教育委員・教育長協議会、中核市教育長連絡会などを組織している³。その他にも5次にわたる一連の全国総合開発計画の中では地方中枢都市⁴ 地方中核都市 地方中心都市⁵ 業務核都市⁶などの区分と地域指定がなされた。たとえば 地方中心都市などは複数自治体を地域的に捉えて指定したものであって、都市政策・都市行政研究の知見を活用するには本稿でいう都市教育政策研究の主たる対象もまた都市圏域を想定す

ることもありえる。しかし当面は、すでに述べたように、日本においては教育委員会の管轄区域が基本的に自治体の行政区域と一致しており教育委員も自治体の首長から任命されていることから、自治体を基本単位として、そのうち政令指定都市や中核市、特例市等を主たる対象とすることが適当であると思われる。

(2) 地方歳出に占める大都市のシェア

教育サービス、とりわけ義務教育についてはその全国的な水準の維持が望まれるから、これまでの教育政策立案あるいは教育行政研究が大都市とそれ以外（たとえば小都市・町・村）、都市と農村等を区別して扱うことにさほど熱心でなかったとしても無理はない⁷。しかし、今次の地方分権改革にみるように、基礎的自治体の自主性・自律性の発揮が期待される中にあることは、自治体教育政策の分析・検証・評価をするにしても個々の自治体の行財政規模や能力に即した分析枠組みづくりは喫緊の課題であると思われる。

地方財政の中で都市自治体が占める位置を用いて前述したことを具体的に確認しておきたい。表1は地方自治体区別に目的別歳出をみたものである。教育についてはさらに項別の内訳を示している。平成16年5月の市町村数は、695市（うち、政令指定都市13、中核市35、特例市41）、1,872町、533村である。衛生費、商工費、土木費などはわずかに13の大都市が町村を上回るシェアを占める。教育費の場合、公立小中学校教職員の人件費が政令指定都市分も含めて都道府県が負担してい

表1 目的別歳出の団体区別のシェア
(一部事務組合省略。第十四款以降省略。各%の合計が100にならない場合あり)

平成16年度決算 区分	地方歳出 合計(千円)	に占める割合						
		都道府県	大都市	特別区	中核市	特例市	都市	町村
歳出合計	97,451,205,546	49.5%	10.0%	2.7%	5.5%	3.6%	18.3%	9.9%
一 議会費	530,188,508	15.9%	4.9%	3.2%	6.0%	4.5%	35.6%	29.5%
二 総務費	9,545,591,675	33.4%	7.7%	3.5%	6.0%	4.0%	25.7%	16.6%
三 民生費	16,486,285,608	24.3%	15.5%	6.8%	9.1%	6.0%	27.5%	10.8%
四 衛生費	5,940,764,351	25.5%	13.6%	4.4%	8.1%	5.4%	28.3%	14.6%
五 労働費	421,632,228	57.8%	4.2%	1.5%	4.2%	4.7%	21.7%	5.9%
六 農林水産業費	4,928,426,659	67.2%	1.0%	0.0%	1.9%	1.0%	12.7%	16.1%
七 商工費	4,950,928,268	65.9%	13.2%	0.9%	3.8%	2.1%	9.7%	4.4%
八 土木費	15,501,157,646	49.3%	13.1%	1.9%	6.3%	4.1%	17.6%	7.6%
九 消防費	1,907,998,961	11.4%	14.5%	1.0%	9.7%	6.7%	35.7%	21.0%
十 警察費	3,338,031,539	100.0%						
十一 教育費	16,981,254,375	67.8%	5.5%	2.2%	3.5%	2.4%	12.1%	6.8%
1 教育総務費	2,471,630,854	72.9%	4.1%	3.1%	3.0%	2.2%	10.8%	6.5%
2 小学校費	5,096,804,740	75.8%	4.1%	2.1%	2.5%	1.7%	9.0%	4.9%
3 中学校費	2,875,573,123	76.3%	3.5%	1.8%	2.4%	1.6%	8.7%	5.7%
4 高等学校費	2,549,931,544	92.6%	4.6%		1.1%	0.6%	0.9%	0.2%
5 大学費	304,195,699	66.7%	24.8%		2.1%	2.8%	2.5%	0.0%
6 社会教育費	1,421,907,480	16.7%	11.2%	4.2%	10.1%	6.2%	33.0%	18.8%
7 保健体育費	1,267,168,278	9.4%	11.0%	5.7%	9.7%	7.2%	37.1%	19.6%
8 その他	994,042,657	73.5%	3.1%	1.3%	2.6%	2.1%	11.0%	6.4%
十二 災害復旧費	541,470,675	56.6%	0.5%		1.4%	1.1%	15.6%	24.5%
十三 公債費	13,209,772,985	50.5%	11.0%	1.4%	5.2%	3.0%	16.5%	10.1%
：								

【出典】地方財政統計年報・平成18年版より作成

表2 団体区分別の目的別歳出構成比

区 分	都道府県	大都市	特別区	中核市	特例市	都市	町村
平成16年度決算歳出合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
一 議会費	0.2%	0.3%	0.6%	0.6%	0.7%	1.1%	1.6%
二 総務費	6.6%	7.5%	12.6%	10.7%	11.1%	13.8%	16.5%
三 民生費	8.3%	26.2%	42.1%	27.9%	28.3%	25.4%	18.5%
四 衛生費	3.1%	8.3%	9.9%	9.0%	9.3%	9.4%	9.0%
五 労働費	0.5%	0.2%	0.2%	0.3%	0.6%	0.5%	0.3%
六 農林水産業費	6.9%	0.5%	0.0%	1.8%	1.5%	3.5%	8.2%
七 商工費	6.8%	6.7%	1.7%	3.5%	2.9%	2.7%	2.2%
八 土木費	15.9%	20.8%	10.9%	18.4%	18.3%	15.3%	12.2%
九 消防費	0.5%	2.8%	0.7%	3.4%	3.7%	3.8%	4.2%
十 警察費	6.9%						
十一 教育費	23.9%	9.6%	14.3%	11.2%	11.7%	11.5%	12.0%
1 教育総務費	3.7%	1.0%	2.9%	1.4%	1.5%	1.5%	1.7%
2 小学校費	8.0%	2.2%	4.0%	2.4%	2.4%	2.6%	2.6%
3 中学校費	4.6%	1.0%	2.0%	1.3%	1.3%	1.4%	1.7%
4 高等学校費	4.9%	1.2%		0.5%	0.4%	0.1%	0.0%
5 大学費	0.4%	0.8%		0.1%	0.2%	0.0%	0.0%
6 社会教育費	0.5%	1.6%	2.2%	2.7%	2.5%	2.6%	2.8%
7 保健体育費	0.2%	1.4%	2.7%	2.3%	2.6%	2.6%	2.6%
8 その他	1.5%	0.3%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%
十二 災害復旧費	0.6%	0.0%		0.1%	0.2%	0.5%	1.4%
十三 公債費	13.8%	15.0%	7.0%	12.8%	11.4%	12.2%	13.9%
:							

【出典】表1に同じ。

ることと、市町村立の高等学校・大学がわずかしかないことなどから、他の行政サービスと比べて大都市のシェアは低くなっているが、小学校費・中学校費でいえば、政令指定都市・特別区・中核市・特例市をあわせたシェアはその他の都市・町村に匹敵するほどのシェアになる。仮に、政令指定都市等が人件費負担をすることになるとすれば大都市自治体の教育費支出はさらに増大することはいうまでもない。

次に地方自治体の区分別に歳出合計に占める行政サービスの種類ごとの比率をみたものが表2である。教育費に関しては特別区を例外として大都市もその他の市町村も大差ない傾向にある。一方、図1～図2は歳出決算額に占める割合が大きい民生費、土木費、教育費の3つが歳出決算額に占める割合の推移をみたものである。土木費の割合の減少は顕著であるのに対し、民生費の割合が急激に伸びてきている。大都市では特にその傾きが大きい。教育費の割合は減少傾向にあるが土木費と比べればその落ち込みは少ない。歳出全体に占める教育費の割合は急激には減少せず、増え続ける民生費をいかに手当てするかといった財政運営上の課題が教育予算配分へも影響を与えることになるはずである。要するに自治体内におけるリソース獲得競争を考えた場合、大都市においては「教育」と競合する強力なライバルがあらわれることになる。

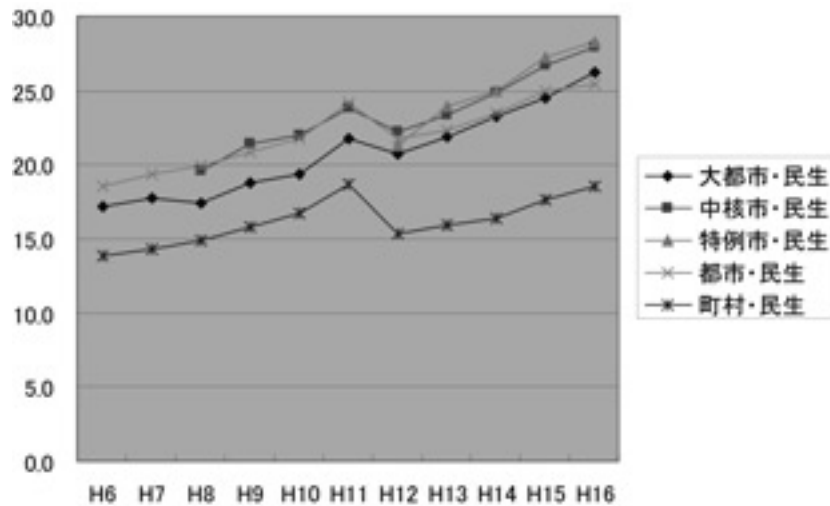


図1 団体区別にみた平成16年度決算歳出に占める民生費の割合
【出典】表1に同じ。

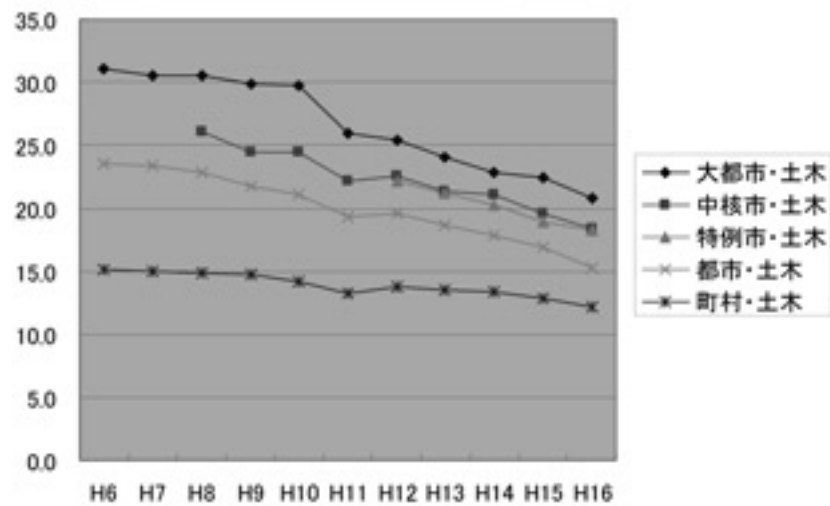


図2 団体区別にみた平成16年度決算歳出に占める土木費の割合
【出典】表1に同じ。

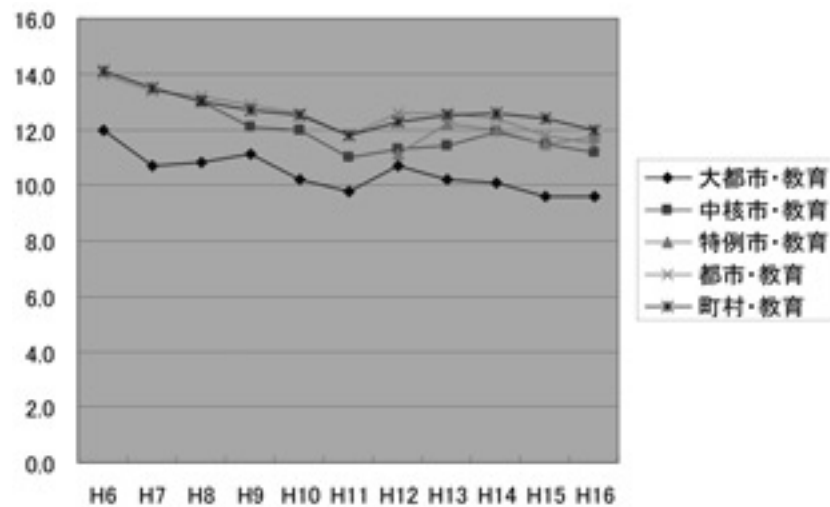


図3 団体区別にみた平成16年度決算歳出に占める教育費の割合
【出典】表1に同じ。

3：米国の都市教育政策研究動向概括

(1) 対象としての都市

米国における都市教育政策・都市教育行政研究は都市政治学の影響を強く受ける。19世紀末から20世紀初頭にかけての米国の都市には、いわゆるマシーン・ポリティクスが支配し、汚職事件がはびこるネガティブなイメージが定着していた。政治（＝議会）と行政（＝職業公務員）との癒着を打ちきり、議員の選出方法を小選挙区制から全市一区の大選挙区制に変え、市支配人制（シティマネージャー）のような行政専門職を起用して、それまでのような公務員の勤と経験に頼った行政運営に企業経営的管理手法（＝科学的管理法）を導入することをおもな柱とする市政改革運動は、その後のアメリカ行政学の方角性を特徴づけることとなった（Berry, Portney, and Thomson 1993, Ross, and Levine 2006.）。すなわち管理科学としての行政学の系譜である。教育に関して言えば、住民によって選ばれた教育委員と専門職的に養成された者の中から任用される教育長という教育行政組織のプロトタイプができあがることとなり、教育行政にもこうした科学的管理法は盛んに援用されることとなり、かかる手法を身につけた都市学校区の教育長のステータスが相対的に高まっていく。このように、特定の自治体に人口、資本が集中することによる都市化の進展は、教育行政研究の在り方にも影響をあたえてきたのであった。

近年の都市政策・都市政治研究の進展において大きなインパクトを与えた著作の一つにピーターソンの“City Limits”があり（Peterson 1981）、その演繹的な手法と結論のシンプルさは、教育政策研究においても広く援用されてきたところである（Hess 1999、など）。ただしピーターソンの場合、福祉、都市開発など教育以外の行政分野を含めた都市行政全般にわたって、都市の政策選択の要因を説明することが主眼にあった。教育政策に限定してみるのであれば、むしろ個別の都市の教育改革に即した事例研究の蓄積が米国都市教育政策研究の顕著な成果であるといえる（たとえば、Peterson 1976、Mirel 1999、Hill and Harvey 2000、Hess 2005、McAdams 1999、McAdams 2000）など）。こうした研究動向にあってその研究対象となった都市をみると、大都市であってなおかつ教育改革に取り組んだ学校区となるため、どの研究でも同じ都市に注目していくことになる⁸。これを最近の研究の中から主なものを選んでまとめると次の表3のようになる。都市学校区名に印がある都市はStone（1998）とStone et al.（2001）が、印はHenig & Rich（2004）が、§印はCibulka & Boyd（2004）がその調査対象としていることを示す。ところで、一般に都市が抱える問題の一つとして貧困層の集中が挙げられる⁹（Comer 1999、Gittel 2005、Johnson, Finn, and Lewis (eds.) 2005）。たとえば表3に示す各都市をみてもわかるように、サンフランシスコとデンバーを除いていずれも5 - 17才人口の25%以上が社会統計上の貧困家庭と分類される家庭に育っている。なかでもアトランタ市とクリーブランド市は約37%と深刻な状況にある。かかる貧困問題は都市内部での人種差別問題や低学力問題に波及する（Gold 2007、Henig, Hula, Orr, and Pedescleaux 1999、Brown & Hunter (eds.) 2006.）。

こうした大都市学校区の中からは行政機構の改革のみならず、学校配当予算の執行段階における学校への権限移譲や教員への金銭的・非金銭的インセンティブなど（Roellke and Rice (eds.) 2002）、学力向上を目指す教育改革施策のパッケージ化を試みる例もあらわれてきた（Cibulka and Boyd (eds.) 2003、Ravitch 1999）。シカゴ、ニューヨークの事例が学界の主たる関心を集めるのは近年に限ったことではないが（Bryk 1999、Bryk (et al.) 1998、Litow 1999、Ravitch and Viteritti (eds.) 1997、Ravitch and Viteritti (eds.) 2000、Russo 2004）、最近ではボストンやボ

表3 米国都市教育政策研究の対象都市の例
 (Stone (ed.), 1998 ; Stone et al., 2001 ; Henig & Rich (eds.), 2004 ;
 §Cibulka & Boyd (eds.), 2004に基づき筆者作成)¹⁰

都市学校区名	市人口 (2005年推計)	市人口 (2000年国調)	学校区人口 (2005年推計)	5 - 17才人口	貧困家庭 5 - 17才人口
アトランタ	470,688	416,474	464,239	73,252	27,563
ボルティモア §	635,815	651,154	635,815	113,951	29,473
ボストン §	559,034	589,141	558,928	72,988	18,124
ワシントン DC §	550,521	572,059	550,521	74,517	19,536
デンバー	557,917	554,636	557,917	84,762	17,822
デトロイト	886,671	951,270	922,216	211,956	71,864
ヒューストン	2,016,582	1,953,631	1,368,570	243,256	75,611
ロサンゼルス §	3,844,829	3,694,820	4,638,918	888,621	248,359
ピッツバーグ	316,718	334,563	326,399	46,050	11,575
サンフランシスコ	739,426	776,733	739,426	69,392	11,652
セントルイス	344,362	348,189	344,362	60,661	20,227
シカゴ §	2,842,518	2,896,016	2,856,732	520,750	165,979
クリーブランド	452,208	478,403	459,343	90,889	33,501
フィラデルフィア §	1,463,281	1,517,550	1,463,281	263,063	73,906
ニューヨーク §	8,143,197	8,008,278	8,143,197	1,346,599	396,747

ルティモア、サンディエゴの事例なども注目されている (Hill, Wise, and Shapiro 1989, Jenkins and McAdams 2005)。このようにして研究対象大都市の選定はおのずと収斂していくことになるが、ほかにも米国固有の教育政策環境があることを指摘しておく。第1に、地方学校区の教育改革には教育長のリーダーシップが大きく作用することから、ある学校区の教育改革で手腕を発揮した教育長が別の都市学校区に引き抜かれ、そうした都市学校区には自ずと教育界からの注目が集まることになる (Hess (ed.) 2005)。これに加えて第2に、とくに近年シカゴやボストン、デトロイトなどのように、市長が教育政策・教育行政に対して影響力を行使しようとする事例が大都市学校区においてみられる (Wong (et al.) 2007)。この場合、日本の地方教育行政システムと同様の、市長による任命制の教育委員会に改編とされることがある (Wong, et al. 2007)。教育長には教員経験や教育行政経験のある教育関係者ではない一般行政職員や法曹人を充て、次長レベルで教育関係者を据えるという組織を構成することが多い。そうした都市群も研究者の関心を惹いた (Wong 2003)。さらに、たとえばシカゴの教育改革はクリントン政権時の都市教育改革のモデルとして注目を集めたものであって、上位政府が具体例を推奨することでその施策を他の自治体に波及させる、いわばショーウィンドー効果もあろう。以上述べてきたようにかかなり属人的・偶発的要素もあることは否定できないが、教育政策の効果そのものよりもむしろ、どのような環境条件においてどのような教育政策が出てくるのか、教育政策を一つのアウトプットとして理解するアプローチをとることで共通している点は、日本における今後の都市教育政策・都市教育行政研究にとって示唆を与えてくれる。

(2) 分析の枠組み

すでに述べたように、米国では都市教育政策・都市教育行政の分析枠組みの前提には、個々の教育政策・施策の生成を一種のアウトプットとして理解する機能主義的な理解がある。都市自治体がある種の政策 (ピーターソンによる政策の分類では「開発政策」(developmental policy)) に対する選好を持つようになる要因を、都市自治体が置かれた地方制度上の制約条件、すなわち都市自治

体はその境界域を管理できない（住民の流入をコントロールできない）という構造的制約条件（structural constraints）と、他の都市との間で自治体としての利益（unitary interest）の最大化をめぐる競争をした結果として説明するピーターソンの都市間競争モデルは、そのモデルの中で教育政策をどのようなタイプの政策類型に位置づけるかによっても違うことから、都市教育政策研究の研究動向にも大きなインパクトを与えた（Feiock 2004, Judge, Stoker, & Wolman 1995, Pelissero 2003）¹¹。

ところでこうしたピーターソンの議論に対しては、各都市をあたかも経済的利益を追求する一個の企業体のようにとらえるモデルでは各都市自治体内部に存在している政治力学が見落とされてしまうとの批判もある（Stone, and Sanders (eds.) 1987 ; pp.159-162）。こうした批判からは代替的なモデルとして、都市内部での政治過程を重視し、とりわけ財界、労組、マイノリティ集団あるいは市民グループなどの公式・非公式な組織・団体の影響力と当該自治体官僚らが相互交渉を繰り返す際の勢力地図を「レジーム regime」と呼び、それぞれの自治体においていかなるレジームが形成されているかによってアウトプットとしての都市の政策選択を説明しようとするモデルも提唱されている（Stone, C. and Sanders, H. T. (eds.) 1987, Stone, C. 1989, 小松2006、など）。このような「アーバン・レジーム」論によれば、教育政策分野においても同様の社会諸集団の影響力を重視した分析がなしえ、さらには都市の教育改革戦略に実効性をもたせることができるか否かは、かかる都市自治体内の社会諸勢力のリソースを教育に集中させることができるか否かにかかっているとすると「シビック・キャパシティー」論へと発展している（Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D. and Pierannunzi, C. 2001、小松2006）。事例による限り、社会諸勢力が教育政策決定における勢力の分布を変え、改革の成功に結びついた例はいまのところ見出されていないもの（Wong 2003 : p.293）、成功に至らなかった原因やその環境条件を明らかにすることもまた重要であろう¹²。

おわりに：日本における都市教育政策・教育行政研究の視点と視座

以上述べてきたことを踏まえ、日本における都市教育政策・教育行政研究の課題をまとめておくことにする。第1に政策の終焉にも目を向ける必要があるだろう。いわゆる政策評価や行政評価の隆盛で教育行政の実務においても定着したようにみえる Plan-Do-See (PDS) 又は Plan-Do-Check-Action (PDCA) のサイクルは組織運営のサイクルと同期しているために個々の政策それ自体の発展が前提となっている。しかし、事例研究は必ずしも成功事例や政策のプラス効果のデータだけが集められるわけではない。政策の縮小、抑制、廃止にも目を向けることも一定の意味があるものと思われる¹³。日本の地方自治体においてこうしたPDCAのサイクルを機能させるために近年行政評価を導入する自治体が着実に増加している。導入率は特例市以上の規模の都市自治体で9割を超えているのに対し、その他の市・区では59%、町村では20%にとどまっている¹⁴。すなわち、都市自治体には現時点で自律的に政策を終焉させるメカニズムが備わっているはずであって、国の制度改正や補助金廃止などの他律的な契機に頼らざるをえない小規模自治体とは異なる。

第2に教育の政治的中立性原則の再構成が必要になるものと思われる。がんらい米国の地方教育委員会制度を模範としてできた日本の教育委員会制度の眼目の一つは教育の政治的中立であった。ここにきてアカウンタビリティ・ガバナンスモデルが普及し、教育政策立案過程における政治の後退現象は顕著である。いわゆる教育改革関連3法といわれる2007年の地方教育行政法改正において、教育委員（会）によるガバナビリティの確立を促す方向での教育委員会制度改正が目指された所以

であろう。これはすなわち教育ガバナンス改革の動向とその成果を各自治体での政治的・経済的文脈に即して確認することでもある (Cuban and Usdan (eds.), 2003)¹⁵。とりわけ大都市は教育委員の数を増やすという自律的判断が許されるのであるから、ガバナンスのあり方を検討するうえでも都市自治体に注目することにはメリットがある。したがって第3に、前述したような市政改革運動をモデルとしたことが逆に教育官僚制を生み出しているとの認識のもとに、これをいかにコントロールするか、その手法のあり方を探ることが現行教育ガバナンス改革の目的とされるべきところであり¹⁶、都市自治体はおそらくその最適な事例を提供してくれるであろうと期待される。あきらかに大都市教育委員会事務局組織はその有する人的リソースの量と質の面において小規模自治体の教育委員会事務局組織のそれに対し優位にある。つまり、都市自治体における教育ガバナンスの主体が明らかにされることは、教育ガバナンスのあり方そのものを解明することにも寄与するはずである (青木2006)。

最後に教育政策類型論と教育政策のパッケージングの考え方の有用性を指摘できよう。これまで自治体の教育政策はおもに公立学校政策に関するものを想定していればよく、都市自治体にはある一つの教育政策 (施策) を導入するかいなかの選択肢しかないものと一般には考えられがちだったのでないか。下の図4において下方向の矢印は、学校選択制度という教育政策 (施策) はどのような自治体で導入されたか、という関心のベクトルを示す。現実の地方教育行政組織においては特定の教育政策が実施されたかどうか、それ自体が教育政策立案者、とりわけ当該施策の推進担当者の関心事であったし、今後もそうあり続けるであろうことは容易に想像できる。ここで、たとえば小学校が公立小学校1校しかない自治体において公立学校選択制度を構想することが無意味であるように¹⁷、近年自治体において導入・実施が期待されている教育政策の中には、個々の自治体をとりにく環境条件に左右されるものもある¹⁸。しかし、当該自治体の教育サービスを取り巻くステークホルダーは1つの施策だけに自らの利益を見出しているわけではない。それ以外に考えられるあらゆる教育改革施策から利益を享受できる可能性がある。公立中高一貫教育校政策、公立小中一貫教育政策を例にとればわかるように、都市部でのそれが私立学校との競争関係を前提に理解することが可能であるのにたいして、小規模自治体においては異なった意味づけを持ち、また同じ政策から住民が受ける利益の質も都市部のそれとは異なるであろうことが推測される。

また、図4でいうところのA市とB市の教育政策パッケージングの違いは何よってもたらされ、いかなる組み合わせのときに最大の効果が得られたか、どのようなミックスが合成の誤謬を生み出

政策群	学校選択制度	小中一貫教育	小学校英語	幼保一元化	独自少人数学級	学校裁量予算	...
都市							
A市	✓	✓	✓		✓	✓	
B市	✓		✓	✓			
C市			✓		✓		
D市		✓	✓	✓	✓		
⋮							

図4 教育政策のパッケージのイメージ
【出典】筆者作成

してしまうかを解明することは、今後の教育政策・教育行政研究にも一定の示唆を与えるものと考えられる。また、かかる状況にあって、現実の自治体に与えられた政策選択の自由度がそれほど制約的なものであったかどうかも再検討される余地があるのではないと思われる。個々の政策・施策の成果を個別に取り出すのではなく、教育政策・施策をパッケージとして考え、当該自治体に最適な政策ミックスを模索する場面において相当程度の自由度の存在を認めることも可能である。政策ミックスのバリエーションが出てくる経緯を個々の自治体の政治文脈に即して解釈することもまた重要な問題提起となる。

[参考文献]

- 青木栄一 (2008) 「評価制度と教育の NPM 型ガバナンス改革」『評価クォーター』 No. 4 (2008年 1月)
- 岩井弘融ほか編『経済構造』有斐閣1965年
- 大阪教組過密と教育研究グループ編 (1972) 『過密都市の教育』 明治図書
- 久保庭真一編 (1982) 『都市の教育・文化』ぎょうせい
- 小松茂久 (2006) 『アメリカ都市教育政治の研究』 人文書院
- 坂田期雄編 (1982) 『都市と教育』 中央法規出版
- 指定都市教育研究所連盟 (1974) 『都市の教育問題』 東洋館出版
- 坪井由実 (1998) 『アメリカ都市教育委員会制度の改革 - 分権化政策と教育自治』 勁草書房
- 日本都市センター 2005 『地方分権改革が都市自治体に与えた影響等に関する調査研究 報告書』
- 山下晃一 (2002) 『学校評議会制度における政策決定 - 現代アメリカ教育改革・シカゴの試み』 多賀出版
- Berry, J. M., Portney, K. E., and Thomson, K. (1993). *THE REBIRTH OF URBAN DEMOCRACY*, Brookings Institution.
- Borman, K. M., et. al. (2005). *MEANINGFUL URBAN EDUCATION REFORM: CONFRONTING THE LEARNING CRISIS IN MATHEMATICS AND SCIENCE*, State University of New York Press.
- Brown, F. & Hunter, R. C. (eds.) (2006). *NO CHILD LEFT BEHIND AND OTHER FEDERAL PROGRAMS FOR URBAN SCHOOL DISTRICTS: ADVANCES IN EDUCATIONAL ADMINISTRATION, Vol. 9*, JAI Press.
- Bryk, A. S. (1999). "Policy Lessons from Chicago's Experience with Decentralization", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Bryk, A. S., et al. (1998). *CHARTING CHICAGO SCHOOL REFORM: DEMOCRATIC LOCALISM AS A LEVER FOR CHANGE*, Westview Press.
- Cibulka, J. G. and Boyd, W. L. , (eds.), (2003). *A RACE AGAINST TIME: THE CRISIS IN URBAN SCHOOLING*, Information Age Publishing.
- Comer, J. (1999). "Creating Successful Urban Schools", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Cuban, L. and Usdan, M. (eds.) (2003). *POWERFUL REFORMS WITH SHALLOW ROOTS: IMPROVING AMERICA'S URBAN SCHOOLS*, Teachers College Press.
- Daniels, M. (1997). *TERMINATING PUBLIC PROGRAM-AN AMERICAN POLITICAL PARADOX*, M. E. Sharp.
- deLeon, P. (1999). "The Stages Approach to the Policy Process-What Has It Done? Where Is It Going? ", in Sabatier, P. A. (ed.), *THEORIES OF THE POLICY PROCESS*, West View Press.

- Feiock, R. C. (ed.) (2004). *METROPOLITAN GOVERNANCE: CONFLICT, COMPETITION, AND COOPERATION*, Georgetown University Press.
- Gainsborough, J. F. (2001). *FENCED OFF: THE SUBURBANIZATION OF AMERICAN POLITICS*, Georgetown University Press.
- Gittel, M. (2005). "The Politics of Equity in Urban School Reform", in Petrovich, J., and Wells, A. S. (eds.), *BRINGING EQUITY BACK: RESEARCH FOR A NEW ERA IN AMERICAN EDUCATIONAL POLICY*, Teachers College Press.
- Gold, B. A. (2007). *STILL SEPARATE AND UNEQUAL: SEGREGATION AND THE FUTURE OF URBAN SCHOOL REFORM*, Teachers College Press.
- Henig, J. R., Hula, R. C., Orr, M., and Pedescleaux, D. S. (1999). *THE COLOR OF SCHOOL REFORM: RACE, POLITICS, AND THE CHALLENGE OF URBAN EDUCATION*, Princeton University Press.
- Hess, F. M. (2002). *REVOLUTION AT THE MARGINS: THE IMPACT OF COMPETITION ON URBAN SCHOOL SYSTEMS*, Brookings Institution Press.
- Hess, F. M. (1999). *SPINNING WHEELS: THE POLITICS OF URBAN SCHOOL REFORM*, Brookings Institution.
- Hess, F. M. (ed.). (2005). *URBAN SCHOOL REFORM: LESSONS FROM SAN DIEGO*, Harvard Education Press.
- Hill, P. T. (1999). "Supplying Effective Public Schools in Big Cities", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Hill, P.T., Campbell, C. and Harvey, J. (2000). *IT TAKES A CITY: GETTING SERIOUS ABOUT URBAN SCHOOL REFORM*, Brookings Institution Press.
- Hill, P. T. & Celio, M. B. (1998). *FIXING URBAN SCHOOLS*, Brookings Institution Press.
- Hill, P. T., Wise, A. E., and Shapiro, L. (1989). *EDUCATIONAL PROGRESS: CITIES MOBILIZE TO IMPROVE THEIR SCHOOLS*, RAND/R-3711-JSM/CSTP.
- Jenkins, L., and McAdams, D.R. (2005), "Philanthropy and Urban School District Reform : Lessons from Charlotte, Houston, and San Diego", in Hess, F.M. (ed.), *WITH THE BEST OF INTENTIONS: HOW PHILANTHROPY IS RESHAPING K-12 EDUCATION*, Harvard Education Press.
- Johnson, L., Finn, M. E. & Lewis, R. (eds.). (2005). *URBAN EDUCATION WITH AN ATTITUDE*, State University of New York Press.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (eds.) (1995). *THEORIES OF URBAN POLITICS*, Sage Publications.
- Litow, S. S. (1999). "Problems of Managing a Big-City School System", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- McAdams, D. (2000). *FIGHTING TO SAVE OUR URBAN SCHOOLS...AND WINNING!: LESSONS FROM HOUSTON*, Teachers College Press.
- McAdams, D.R. (1999). "Lessons from Houston", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- McDermott, K.A., (1999), *CONTROLLING PUBLIC EDUCATION: LOCALISM VERSUS EQUITY*, University Press of Kansas.
- Mirel, J. (1999). "Urban Public Schools in the Twentieth Century : The View from Detroit", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.

- Pelissero, J. P. (ed.) (2003). *CITIES, POLITICS, AND POLICY*, CQ Press.
- Peterson, P. (1981). *CITY LIMITS*, The University of Chicago Press.
- Peterson, P. (1976). *SCHOOL POLITICS, CHICAGO STYLE*, The University of Chicago Press.
- Ravitch, D. (ed.) (1999). *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Ravitch, D., and Viteritti, J. P. (eds.) (2000), *CITY SCHOOLS: LESSONS FROM NEW YORK*, Johns Hopkins University Press.
- Ravitch, D., and Viteritti, J. P. (eds.) (1997), *NEW SCHOOLS FOR A NEW CENTURY: THE REDESIGN OF URBAN EDUCATION*, Yale University Press.
- Roellke, C., and Rice, J. K., (eds.) (2002). *FISCAL POLICY IN URBAN EDUCATION*, Information Age Publishing.
- Ross, R. H. and Levine, M. A. (2006). *URBAN POLITICS: POWER IN METROPOLITAN AMERICA (7th ed.)*, Thomson Wadsworth.
- Russo, A. (ed.) (2004). *SCHOOL REFORM IN CHICAGO: LESSONS IN POLICY AND PRACTICE*, Harvard Education Press.
- Shipp, D. (2006). *SCHOOL REFORM, CORPORATE STYLE: CHICAGO, 1880-2000*, University Press of Kansas.
- Stoker, R. P. (1987), "Baltimore : The self-evaluating city?", in Stone, C. and Sanders, H. T. (eds.) *THE POLITICS OF URBAN DEVELOPMENT*.
- Stone, C. (ed.) (1998). *CHANGING URBAN EDUCATION*, University Press of Kansas.
- Stone, C. (1989). *REGIME POLITICS : GOVERNING ATLANTA, 1946-1988*, University Press of Kansas.
- Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D., Pierannunzi, C. (2001). *BUILDING CIVIC CAPACITY: THE POLITICS OF REFORMING URBAN SCHOOLS*, University Press of Kansas
- Stone, C. and Sanders, H. T. (eds.) (1987). *THE POLITICS OF URBAN DEVELOPMENT*, University Press of Kansas.
- Wong, K. K. (2003). "The New Politics of Urban Schools", in Pelissero, J. P. (ed.), *CITIES, POLITICS, AND POLICY: A COMPARATIVE ANALYSIS*, CQ Press.
- Wong, K. K., et al., (2007). *THE EDUCATION MAYOR: IMPROVING AMERICA'S SCHOOLS*, Georgetown University Press.

[注]

- 1 日本都市センター (2005) では例外的に都市の教育行政にも配慮されている。。
- 2 たとえば、横須賀市都市政策研究所、堺都市政策研究所、岸和田都市政策研究所、神戸都市問題研究所、福岡アジア都市研究所などがある。
- 3 しかしその活動範囲、その影響力はさほど大きいものではなく、この点で米国の大都市学校区の連携組織である大都市学校区協議会 (The Council of the Great City Schools, CGCS) のそれとは大きく異なる。CGCSではその会員資格を人口25万人以上でかつ在籍児童生徒数3.5万人以上の市にある学校区 (school districts) であること、但し、州内最大の都市内にある一般的な「都市」の特徴を有する学校区は上記の規模にかかわらず会員となることができる、と定める。現会員数は66学校区であり、公立初等・中等教育学校在籍者数の15.2%をカバーするという。詳しくはウェブサイトを参照 (<http://www.cgcs.org/index.html>)。
- 4 いわゆる三大都市圏以外の政令指定都市のことで、第4次全国総合開発計画では「札幌、仙台、広島、福岡等

の地方中枢都市」としている。

- 5 定住圏の中核となる地方中心都市については、「圏域内のすべての住民が適度な交通距離の下に高次な都市的サービスを楽しむことを可能にする観点から、医療、文化、教育機能等の充実に努める必要がある。」と位置づけた。
- 6 多極分散型国土形成促進法により指定。
- 7 へき地教育振興法などのようにむしろ離島、山村、過疎地域等に手厚い資源配分が国から行われていた。
- 8 研究者による問題関心とは別に、National Science Foundation が1993年から1998年にかけて計21都市に教育改革事業支援の補助金を支給してきた都市は表3の半数以上の都市と重複している (Borman, et. al. 2005 : 5)。
- 9 米国の地方自治体の特性として都市 (urban) では住民が多様化しその郊外 (suburban) の自治体では相対的に均質な住民が居住するという現象もまた都市教育政策研究において考慮されるべきではあるが、本稿ではここで指摘するにとどめる (Gainsborough 2001, McDermott 1999)。
- 10 なお、人口統計等のデータは U.S. Census Bureau, 2005 Population Estimates, Census 2000, 及び、同じく Small Area Income & Poverty Estimates より作成。
- 11 たとえば Hess (1999, 2002) は、教育政策自体の類型をした上で、なぜ特定の教育政策類型がその教育上の効果とは別に好まれるのか、なぜ新たな教育改革プランがその成果とは無関係に次々と実施されていくのか、といった問いを説明しようとした。
- 12 日本において、たとえば公立学校図書館の図書整備率の違いを説明するにしても、財政力指数や、図書以外に回さざるをえないような状況 (人件費比率、公債費比率) を考慮するだけではなく、その自治体独自の状況・文脈を考慮する必要があることからわかるであろう。
[2007年12月19日 読売新聞電子版 <http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news2/20071219wm01.htm?f=k>]
- 13 たとえば deLeon (1999) や Daniels (1997) は「政策サイクル policy cycle」のステージを Initiation - Estimation - Selection - Implementation - Evaluation - Termination のように定式化している (deLeon, 1999, p. 21 ; Daniels, 1997, p.7)。
- 14 平成19年10月1日現在 (総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」)。
- 15 教育サービスが現に提供される自治体レベルにおいて、とりわけ多様な政治アクターの存在が期待できる都市自治体に注目するとき、教育政策決定プロセスを当該自治体の文脈に即して丹念に解釈していくことは、改革モデルの実効性を評価するうえでも重要なデータとなりうる。この点について、ストーンらは次のように指摘している。「本書で提示する社会改革のモデルはつぎようになる：課題の認知 - 政治関係その他の微調整 (労力とリソースの移動を含む) - 政策としての応答。…… (中略) ……改革者といわれる人たちは、この中間段階の政治ステップを無視しがちで、種々の政策提案が貧困層の児童生徒の学力を上げることができるかいなか、という一足飛びの議論になることが多い。」 (Stone (ed.), 1998, p. x)
- 16 青木 (2006) は、ガバナンスを「複数主体によって公共財を提供する際に、その政策過程において、プリンシパルを含むステークホルダーの利益が得られるようにエージェントの行動を規律付けるメカニズム」と定義する (青木2006 : p. 9)。
- 17 米国でも公立学校選択制は都市型教育改革モデルの有力なツールとして今でも重要視されている (Hill 1999, Hill & Celio 1998)。
- 18 私立学校の設置認可は基礎自治体ではなく都道府県の所管事項であるが、公立小・中学校と競合する私立小・中学校は大都市に遍在しており、該当する都市自治体の教育政策研究を進めるうえで重要な論点の一つとなるように思われる。