

アメリカ現代地方教育統治の再編と課題

－教育委員会制度の理念と実態を中心に－

小松 茂久

キーワード：アメリカ教育統治、教育委員会制度、教育委員会廃止論、学区、教育委員選出、教育長

【要 旨】 アメリカ地方教育統治に関する総合的研究の一環として、本論文は地方教育委員会制度の理念と実態を中心に検討した。わが国の教育委員会制度の母国であるアメリカの同制度の直面している課題を明らかにすることは、わが国の教育委員会制度の存廃論や政治主導再編論を考察する際に貴重な示唆を得ることができる。本論文の具体的な検討課題として、地方学区の法制的な枠組みと学区制度の歴史的経緯についての検討と、現行の教育委員会の権限、責任、委員会の定数や任期についての概要を最初に取り上げた。ついで、個別教育委員会で活動する教育委員の属性や職務遂行条件としての報酬について検討を加え、委員の選出においてほとんどが公選制を採用していることから、その意義について考察を深めた。さらに公選制の実態を競争倍率や投票率の観点から検討を加えて、公選制の根拠としての教育委員会制度の民主制が理念としては重要であるものの具現化しがたくなっている実態について明らかにした。付け加えて、教育委員は多様な権限と責任をともって活動しているが、多様な職務内容の中でいかなる分野や領域の教育問題に重点的に取り組んでいるのかについて明らかにするとともに、教育委員の行動特性として委託人型と代理人型を抽出し、それぞれの利点と欠点について言及した。さらに教育委員の職務従事時間や研修の実態についてアメリカの諸研究を参考にして検討を加えた。教育委員が期待されている職務を十全に果たすには専門職者としての教育長との協力・連携の関係が必要であるが、筆者は両者の緊密な連携が実現するためには相互の間でのコミュニケーションが重要であることについて明らかにした。以上のアメリカ教育委員会制度の実態と課題を踏まえて、わが国の地方教育ガバナンス改革を構想する際に示唆できる点について簡潔に触れた。

はじめに

アメリカ教育委員会制度についてのわが国の先行研究として優れた研究が少なからず存在する⁽¹⁾。教育委員会に限らずアメリカの教育行政や教育政策に関する研究は積極的に進められており、多様な角度から種々の研究方法を駆使した研究成果をわれわれは邦語文献を通して確認することができる。ところが、これらの研究成果を摂取しながら、教育委員会制度の概要を把握しようとするのが困難を極める。なぜならば西部や南部や中西部といった地域（region）ごとの、州ごとの、地方（local）ごとの多様性が、アメリカ全体像の理解を妨げるからである。したがって、個別具体的な事象や分野や領域に関するトピック的な内容の理解に止まり、アメリカ教育委員会制度の歴史的経緯を踏まえた今日的な再編の動向や方向性、そして教育委員会だけでなく現代地方教育統治の変化やうねりについての全体的な理解や把握が難しくなる。言い換えると、「木を見て森を見ず」の状況に陥ることになる。

幸いなことに、アメリカでは教育行政学、教育政治学、教育リーダーシップ論、教育統治論と

いった研究領域の研究結果が多数刊行されている。筆者は過去数年にわたってそれらのテキストを読み進めてきた。そして、わが国の教育委員会制度を含めた地方教育ガバナンスを考察し、その改革の内容と方向性を検討する際に、アメリカの同制度に関する研究成果から学べるのが少なからずあるのではないかと考えるようになった。わが国の教育委員会制度は戦後教育改革で導入されたのであるが、モデルとしたのはアメリカの制度であった。教育委員会法から地方教育行政法に法的根拠は替わったが、制度の根幹は維持されている。アメリカの教育委員会制度の理念、実態、批判、改革の方向性などについて、多様性のことを考慮すると困難を極めるが、可能なかぎり総体的に検討することによって、たとえ瞬間的であっても「木を見て森も見る」可能性が開けるのではなかろうか。本論文はアメリカの教育委員会制度の理念と実態について検討を加えることを目的としており、筆者は本論文をアメリカ地方教育統治の総合的研究の一環に位置づけている。

わが国における教育委員会廃止論は1990年代末に現れるようになった⁽²⁾。特に行政学関連学会に所属する一部の研究者の教育委員会廃止論と並行して、その後、地方六団体の一つである全国市長会が2001年ころから生涯学習など学校教育以外の分野を市町村長に移管するように訴えているし、2003年には構造改革特区として埼玉県志木市が教育長と事務局を残して教育委員会の権限を教育長に委ねる提案を行っており、学界のみならず地方行政の現場からも教育委員会制度の存在意義への根本的異議申し立てが続いている。教育委員会制度はそもそも必要なのであろうか、教育委員会を導入する初発の動機は何であったのか。教育委員会は期待されている機能を現実に果たしているのでしょうか。これらの問いに対して、教育委員会の実態や機能に関する研究が進められている⁽³⁾。

一方、文部科学省は教育委員会制度が教育の中立性、安定性、継続性の確保のための重要な制度であるとして、その機能を強化するための改善を各方面に働きかけている。教育委員会がその機能を十全に果たすことなく、むしろ、教育改革の阻害要因になっているのではないかと懸念を投げかけられても、法制レベルで地方教育行政法の改正があっても⁽⁴⁾、制度の根幹を揺るがすようなことはなかった。ところが、2009年に民主党政権が発足し、同党のマニフェストには、「現在の教育委員会制度を抜本的に見直し、教育行政全体を厳格に監視する『学校監査委員会』を設置する。」と明記され、「公立小中学校は、保護者、地域住民、学校関係者、教育専門家等が参画する『学校理事会』が運営することにより、保護者と学校と地域の信頼関係を深める。」とも記述されて、教育委員会制度の廃止が目指されている。つまり、国政の政権与党が教育委員会の存在意義そのものを根底的に疑っていることになる。

教育委員会制度批判は大阪府・市の動向によっても広まりつつある。大阪府議会の過半数を制し大阪市議会では第一党である地域政党の大阪維新の会は2011年に府議会と市議会で首長の教育行政への関与を強める「教育基本条例」の制定を目指している。たとえば、条例案には教育行政の中で政治が適切に役割を果たすために、知事や市長が学校の実現すべき教育目標を設定し、教育委員が目標を実現する責務を果たさない場合は罷免できる条項が盛り込まれている。条例案の前文には「教育行政からあまりに政治が遠ざけられ」「教育に民意が十分に反映されてこなかった」し「民の力が確実に教育行政に及ばなければならない」と記述されている。果たして条

例が言うように、教育委員会制度があるがゆえに教育行政と政治との懸隔が生じたのであろうか。本論文は教育委員会の廃止論、あるいは、政治主導再編論が果たして妥当するのかどうかに関しても、アメリカ教育委員会制度の総体的な理解を通して、一定の示唆を得ることを目的としている。

I. 地方学区と教育委員会

アメリカが多様性を特徴とした教育統治を展開していることについて、M.B.バークマン (Michael B. Berkman) らは端的につぎのように記述している。「アメリカには14,000以上の学区がある。幼稚園から第8学年までの254名が通学している1校だけを運営するアリゾナ州モフォークバレー学区や、幼稚園から第12学年までの600校でおよそ60万名の児童生徒を擁するロスアンジェルス公立学区など、多様な学区が存在している」(Berkman, 2005:1)⁽⁵⁾。アメリカの50州はそれぞれ学区の数だけみても多様性を持っている⁽⁶⁾。また、学区はその規模において多様性を示すだけでなく、学区が決定する基本政策や教職員人事や教育財政や学校運営の中核となるカリキュラムに関しても異なることは言うまでもない。

アメリカの地方学区は州の政策を実施し、管轄区域の公教育システムを管理運営するために設けられた法人であり教育行政単位である。また、学区内の公教育についての権限と責任の法的根拠は州議会で制定される州法である。そのために、州議会が州憲法の範囲内で学区の管轄区域の修正や、権限の変更や、学区を廃止することさえもできる。

学区は歴史的な経緯からその規模は多様であるが、20世紀全体を通して言えば、小規模学区から大規模学区に向けた学区統合の歴史を示している。植民地期、建国期を通してアメリカ社会は小規模タウンが分散しており、一般行政の範疇と重複して学区となったり、一般行政とは別に独自に学区を設定したりしながら、自生的に学区制度が成立していった。いずれにしても各学区の設置学校数や担当児童生徒数がそれぞれ数校および数百名の時期が長かった。具体的に見ると、1930年までは全学区のおよそ50パーセントが約300名以下の公立学校児童生徒を擁する学区であった。それが2003年になると300名以下の児童生徒数の学区は21パーセントに低下している。そして2003年には1万人以上の児童生徒数を擁する学区は全学区の5.9パーセントでしかないが、在籍者数は52.4パーセントを占める (Lunenburg, 2007:272)。この数値を見るだけで、いかに学区の規模が拡大するとともに、大都市学区への児童生徒の集中が進行したかが分かる。

研究者が最適規模に関する関心を全く欠落させていたわけではなかった。学区規模別の教育費の分析や、提供できるカリキュラムの質や配置できる教職員数および教職員の質、児童生徒の学力水準などが規模といかなる関連性を持つのかに関して少なからぬ研究が過去数十年にわたって行われてきている。それによると、ある研究は最適規模の下限として在籍児童生徒数が1万名から1万2,000名であり、上限は4万名であることを明らかにしている。ところが、今日では従来の最適規模が見直されて、在籍数が最大でも5,000名であると費用対効果が高まり、中退率が低下し、大学進学適性試験 (SATとACT) の成績が高まり、卒業率や大学進学率が高まるとも言われている (Lunenburg, 2007:271)。

都市学校の文脈で言及していることであるが、R.R.マッカダムス (Ronald R. McAdams) は他

の政府レベルでもいかなる行政機関でもなく、学区こそ子どもたちのために良い学校を作り出すことのできる重要な機関であることについて以下の理由をあげている (McAdams, 2006:5)。すなわち、アメリカの都市学校はだれが責任を負うのかに関して、すべての人が責任を負うと同時にだれも責任を負わない体制になっている。その原因はアメリカ人が権力を信頼しないがゆえにあえて権力を分散させた統治形態を採用し、三権がそれぞれ他の権力を抑制することを定めた憲法を制定しており、学校についても同じことが当てはまる。子どもたちの教育について信頼して任せることができるのはだれか、すなわち学校に対する権力の所在を州議会、学区、連邦政府、連邦と州の裁判所、実質的には教育専門職者と教員組合のそれぞれに分散させてきた。このために安定性は維持できるものの改革を不可能にしてしまっている。単独ではいかなる権力行使もできないし、教育改革が全体的な整合性を不可欠とするために、結局のところ権力は州議会に帰属し州議会が法律を制定して資源を提供する。ただし、州議会はあくまで枠組みを作っているだけであり、実際に改革を実現することのできるのは学区である。学区こそ権力の中心にいて、もっとも強力に迅速にコミュニティのすべての子どもにとって良い学校を創造できる。

かくして、連邦政府や州政府が議会を通じて各種の規制的なあるいは助成的な教育法を制定して、教育改革に邁進しようとするものの、アメリカの権力構造の特性が現実の学校改善を妨げている。究極的には基礎的な教育統治単位である学区が教育改革の成否を握る位置にいる。そうであるからこそ、地方学区が主体的に教育改革を進めるための条件について検討する研究上の意義もある。

II. 教育委員会の権限と責任

学区は基本的で重要な地方における教育統治単位であり、そこに設置されている行政組織としての教育委員会に学区の管理運営が委ねられている。国家権力の分立になぞらえれば、教育委員会は立法、司法、行政のすべての面にわたる権限と責任を持っている。教育委員会は連邦政府や州政府の制定する法律や規則の範囲内で、法的に委任された権限にもとづいて活動するし、法令遵守だけでなくいわば倫理的基準に照らしても相応しい活動を求められる。そして、委員会は各種の規制や規程の策定を通じて規制作用を及ぼすし毎年度の予算を採択して財政保障し、教育政策の立案と策定を主導するし、特別なニーズを持つ児童生徒や保護者の要望にも応答する。教育委員会は決定した教育政策に即して、そして学力向上などの教育目的の達成を目指して学校教育活動を展開し、その過程を管理・監督する。さらに学校教育の管理運営主体として政策の実施に関わる情報を収集して評価する。児童生徒の処分に関わる問題などの教育紛争が生じた場合、最終的には司法機関に委ねることになるにせよ、紛争当事者の間に立って調停や調整を行う。

本稿では、多岐にわたる教育委員会の機能を網羅することはできない⁽⁷⁾。しかし、教育委員会が担っている様々な機能を内容的に集約して類型化すると、以下の3つの重なり合う機能に集約することができよう⁽⁸⁾。学区の政策決定、学校教育活動の展開・実施、公教育のリーダーシップの提供と民主的統治である。以下ではこの3つの機能について概略を示したい。

最初の機能である学区の政策決定とは、何を目的として、だれが、何を、どのように、といった学校教育活動のあらゆる側面に関わる方策や戦略を決定する。今日的な教育目的としては学力

向上が最優先で措定されるであろうし、だれがについては主として教職員人事などが含まれ、何をについてはカリキュラムなどが該当し、どのようには教育財政なども含まれよう。教育委員会はこれらの主要な教育統治の領域の基本方針や戦略や計画や達成目標などについて開発・決定することで、学区の全般的な統制を行い教育の在り方の方向付けを図っていく。政策決定には学区の裁量で独自に判断できる領域と、連邦や州や裁判所で設定された命令を実施する領域に分けることができ、後者の場合は、連邦・州・裁判所の代理人として機能することになる。

二つ目の機能である学校教育活動の展開・実施の過程を管理であるとする、管理は内容的にいくつかに分けることができる。まず、物的管理であるが、校舎と校地の取得、学校建築や施設設備の保守などがあげられる。人的管理についてみると、教育委員会は法的に学区内のあらゆる教職員の任用、昇任、転任、解雇といった人事権や服務監督権などを有するが、実際には教育長や教育委員会事務局幹部に校長や教員などの人事権を委譲している場合が多い。学区に雇用されている多様な教職員の支援や研修なども当然のことながら含まれる。教育委員会の重要な職務の一つとして教員組合との団体交渉があるが、教育委員会は雇用者として労働関係のあらゆる側面に責任を持っている。

財務管理に関しては、学校税の課税と教育費獲得、年次予算決定、学校財務管理、教材購入、資源への投資、学校債の引き受け、業者との各種契約などがある。カリキュラム管理には、特に州法の規定やガイドラインに即して教科書を採択することや、新たにカリキュラム開発を行ったり支援したりすることが含まれる。児童生徒管理とは、児童生徒の持つ権利保障、進級や卒業の要件、課外活動の支援、就学義務の保障ないし出席督励やバス通学など多岐にわたる。いずれの領域の管理に対しても、委員会はアカウンタビリティの観点から監督機能を果たすことになっているし、業務遂行の成否の判断を左右する基準も委員会が設定・採用し、学区の目的と照らし合わせて成果についての評価を行う。

三つ目の機能である公教育のリーダーシップの提供と民主的統治については以下のようにまとめることができよう。教育委員会は連邦法や州法の遵守や上位政府との綿密な連絡・調整が欠かせないし、場合によっては上位政府と学校との間に起こる軋轢の緩衝装置となることもある。政府間関係に加えて、教育委員会は学区民に丁寧な説明し、各種の苦情を処理し学区民の理解を得ることが、自己の存在の意義や意味、換言すれば制度の正統性を維持・強化することに連なるために、教育委員会の審議や決定について広報し、アカウンタビリティを高める努力を怠ることはできない。学区民の理解を得る最善の途は子どものニーズを的確に汲み取って集合的利益の実現を目指した施策を進めることであり、たとえ教育関係者や父母の重視する利益と衝突しても地道に活動しながら理解を深めることが必須となっている。その際に留意すべきことは、学校関係者、児童生徒、保護者、学区民などの学校に関心を持つ者が意思決定のみならず教育行政過程に容易にアクセスできる学校システムを提供することであり、公教育における民主性への人々の信頼に連なる。

教育委員はコミュニティからの支持や支援を調達するだけでなく、公立学校の改善のために主体的にリーダーシップを発揮することも不可欠である。学区民からの教育ニーズを学区の教育目標や教育使命と的確に結びつけて、学区民の参加と協力を得ながら一体的に優れた子どもの教育

を作り出すフォーラムとしての役割を果たすことも期待されている。さらに教育委員会は当該地方レベルだけではなく州や全米の子どものための教育改革を主導していくことも期待されている。

なお、教育委員の定数と任期についてここで簡単に触れておきたい。数州では地方教育委員会の委員数の標準を定めていたり、定数の範囲を定めていたり、定数については言及がなかったりと様々であるが、多くの教育委員会（80パーセント）は7名から9名の範囲に含まれ、最大の定員は19名であり、平均7名となっている（Lunenburg, 2007:279）。あるいは、他の論述によると、たいていの委員会の定数は、合議制機関として過半数の決議を得るために奇数となっていて、3名の委員会があったり15名の委員会があったりするが、典型的には5名ないし7名で構成されている（Kowalski, 2006:128）。

多くの教育委員の任期は3年から6年であり、任期制限が適用される事例は少ない⁽⁹⁾。ただし、1990年代に教育委員がその職を政治的な利得や転進に利用していることを理由に制限を課すことが求められたこともあって、平均在任期間は短縮しており、全米教育委員会連合の調査によれば、古いデータではあるが、1982年の平均5.5年から1992年には5.0年と短くなっている。教育委員が関心が薄れたり職務遂行に欲求不満を持ったり、委員選挙での要求の高まりなどを理由として再選を求めなくなっている（Weeks, 2003:2119）、とも評されている。全米2,000学区の教育委員を対象として行われたF.M.ヘス（Frederick M. Hess）の調査で843名の回答者を分析したところ（Hess, 2002:5）、およそ3分の2の教育委員が4年在職しており、それよりも長期在職者の割合は10パーセント以下であった。

いずれにしても、教育委員会は重要で多様な権限と責任を持って日常的活動を行っているが、教育委員は、在職年数から見て、長期的・安定的に職務に従事しているわけではない。

Ⅲ. 委員の属性と報酬

教育委員にはどのような人がいかなる動機で就任しているのであろうか。1960年代までの大部分の教育委員職は無報酬であるにもかかわらず、市民の話を聞いて、資料を読んで、会議に出席することなど、週に多くの時間を費やしており、この頃までの大部分の教育委員職に就く動機は、コミュニティにおける義務を果たすことであると見なされていた。そして、委員会はメイン・ストリートのビジネスマン、専門職者、時には退職した学校行政官によって構成されていた（Glass, 2003:2108）。

先に用いたヘスの調査結果を使えば（Hess, 2002:25-28）、教育委員と他の公選職者とアメリカ全体とを見ると、教育委員の人種・民族構成の多様性はアメリカ全体よりも低く他の公選職者より高い。たとえば、白人の構成比がアメリカ全体より多く他の公選職者よりも少ない。教育委員の85.5パーセントが白人で7.8パーセントがアフリカ系アメリカ人、3.8パーセントがヒスパニックであった。在籍児童生徒数が2万5,000名以上の大都市学区ほど非白人委員の占める比率が高くなっている。職業構成については、約45パーセントが専門職ないしビジネスマンと回答し、3分の1強が主婦と退職者で占められ、13パーセントが教育関連の専門職者であった。さらに、教育委員の学歴は全米平均よりも高く、大学院卒の学位所持率は38.3パーセント、4年制大学卒の

学位所持率は28.7パーセントであり、何らかの中等後教育機関修了者は26.2パーセントであった。教育委員の4分の3は40歳から59歳の年齢層に含まれ、小規模学区の場合は50歳以下の割合が高く、大規模学区の約70パーセントは50歳以上の相対的に高齢者の占める割合が高い。教育委員の96パーセントは親であるが、初等中等学校に在籍する学齢期の児童生徒を持つ親の割合は約半分であり、学齢期の子を持つ親の多くは公立学校に子どもを通学させているものの、自分のすべての子どもを公立学校に通わせていない委員も13.3パーセントいる。

教育委員の職業や学歴が社会階層における上位階層に偏っていることは、20世紀前半の革新主義運動に付随した特に都市部の教育委員会改革の影響を色濃く残している。専門職者やビジネスマンが委員の多くを占めるようになったのは、学区民全体の利益を適切に代表することができる改革者たちが考えたからである (Wirt, 2005: 34-38)⁽¹⁰⁾。これらの人々は、特に1960年代半ばまでの都市教育委員の場合、成功した著名な市民であり企業リーダーでもあり、「エスタブリッシュメント」と呼ばれることがある (Cronin, 2003: 181)。彼らは企業モデルを学校管理にも応用し、責任を教育長と教育委員会事務局に委譲し、たいていは専門職者の行政権限を奪うようなことはなかった。そしてコミュニティ全体の受託者であり自身を特定の単一の利益集団や有権者の代表であると見なすことはなかった。そしてエスタブリッシュメント教育委員の子どもや孫は公立学校に通学しておらず、私立の宗派系・非宗派系の学校に通学していた。先に指摘した十数パーセントの委員が「自分のすべての子どもを公立学校に通わせていない」ことと符合する。

このような属性を持つ人々の就任は今日でも垣間見ることができる。たとえば、1990年代末の調査によると、教育委員の57パーセントは6万ドル以上の所得があり、23パーセントは10万ドル以上の所得を得ていた (Land, 2002: 233)。ところが、成功したビジネスマン、専門職者、市民リーダーが教育委員に着任しているという構図は、特に都市教育委員会に限れば当てはまらなくなっている。半分程度の委員は、大卒であり平均的な家計収入で、ホワイトカラー職に就いている。つまり、必ずしも上位階層の人々 (blue-ribbon) が大半を占めているのではない。上位階層の人々にとって教育委員の職に時間を割くと本務に支障を来すこととなり、このことが教育委員在職年数の短期化と委員会の不安定化をもたらしていると評されてもいる (Glass, 2008: 299)。

教育委員の報酬に関する州法の規定は、州内のすべての教育委員会に対して報酬支給を認める州、特定の教育委員にだけ報酬支給を認める州、報酬支給を一切認めない州に分けられる (Kowalski, 2006: 133)。調査によれば、約3分の2の委員が無報酬で、9.6パーセントが2,000ドル (年間、以下同じ) 以下で、5人に1人が2,000ドル以上で、3.4パーセントが1万ドル以上の報酬を得ていた。報酬支給の可否や支給額は学区の規模によって一定の傾向性があり、在籍児童生徒数5,000名以下の小規模学区の90パーセントは2,000ドル以下ないし無報酬で1万ドル以上はおらず、2万5,000名以上の大規模学区の約4分の1の委員は1万ドル以上の報酬を得ている (Hess, 2002: 20)。

かくして、教育委員の多くが無報酬で公的業務に携わっており、委員にとって職務遂行に伴う充足感だけが報酬であると言っても過言ではない状況にある⁽¹¹⁾。ただし、ここでも学区の規模による委員の職務従事時間の格差があり、報酬と従事時間との関係は一律に論じられない。たとえば、ヘスは教育委員の職務従事時間を調べており、それによると、月平均25時間を費やしてお

り、その3分の1が年間平均して14.8回開催される教育委員会会議であった。回答者の約3分の1が週7時間以上、10人に1人が週12時間以上も従事しているのに対して、3分の2は週に7時間以下しか充てていなかった。学区規模別に見ると、月に26時間以上従事している割合が児童生徒数2万5,000名以上の大規模学区では65.5パーセントであるのに対して、5,000名以下の小規模学区では16.6パーセントでしかない (Hess, 2002:17)。

さらに以下の点は重要である。すなわち、市民的な義務感に基づいて教育委員に立候補するのは小規模ないし中間的規模の学区の教育委員会選挙にあてはまるが、今日の都市学区では、委員が政治的な野心や単一の教育問題への関心を持って教育委員としての役割を果たすようになってきている (Alsby, 2008:136)。つまり、学区規模の相違によって委員就任の動機が異なることに留意が必要である。

IV. 委員選出方法

教育委員はどのように選ばれるのであろうか。州の規定にもとづいて大別すれば公選制と任命制があり、2001年時点で見ると全教育委員会の96パーセントが公選制を採用し、わずかに4パーセントだけが任命制であった。公選制は郊外や農村部の学区に多く、大規模都市学区の十数パーセントが任命制である (Lunenburg, 2007:278-279)。任命制大都市学区の中にはニューヨーク、シカゴ、クリーブランド、フィラデルフィア、ボストンなどが含まれる。

先にも触れたが、教育委員会の法的性質は以下のように理解されている。すなわち、地方教育委員会は州法を適切に執行するのに必要な行政機能を扱う州議会の創造物であり、州法が教育委員会に学区の運営を命じている。そのために法的定義としては地方教育委員会は州の代理機関であり、教育委員は地方学区ではなく州の職員である。行政と準司法と規制的・準立法的な三権を州から委譲されており、それゆえに地方教育委員会は州の機関である (Ehrensall, 2008:76-77)。

州の機関であり、教育委員を州が任命して州の出先機関として位置づけることが可能であるにもかかわらず、圧倒的多数の教育委員会は公選制を採用している。その理由は、先述の教育委員会の機能における民主化と関わっている。つまり「教育委員会は地方民主主義の手段になるために作られてきた。なぜならば、西欧諸国とは異なりアメリカは相対的には小規模で、地理的に明確に区切られた、たいていの教育委員が公選される幅広い自律性を持つ学区を通して公立学校システムを運営している。ただし、民主主義の手段であるとしても、教育委員会選挙がきわめて民主的に行われているわけではない (Hochschild, 2005:325)。」と論じられてもいる。

公選制が採用されている理念は理解できたとしても、教育委員選出方法として公選制と任命制のいずれが現実的に教育効果をもたらす制度であるのかについての見解は鋭く対立している。一例をあげれば、次のように論じられている。公選制の利点として、公選された委員が学区民の意思にいつそう応答的になり、人々が学校統治機関の選択に直接的な発言権を持つことができるので公選は学校への関心を高める。さらに、任命委員よりも公選委員は学校システムにとって最善の利益となるように活動する独立性と自由を有し、公選制委員会は教育長や専門職員と綿密に効果的に活動するのに有利な位置にある。これに対して、任命制支持者は、任命制の方が委員選択において幅広い人々の中からの選択が可能であり、適切な意志をもつ有能な委員を確実に選択で

きる。任命制委員は委員会によるサービスの安定性と継続性を保障し教育委員会と一般行政との友好的な関係を作り出すことを可能にする (Weeks, 2003:2118)⁽¹²⁾。

教育委員選出基盤の歴史的な趨勢は、細分化された下位選挙区ごとに1名が選出される小選挙区制から全市一区で複数名が選出される大選挙区制に移ってきた。都市部によりよく当てはまることであるが、20世紀前半までの教育統治改革を主導した人々は、大選挙区制への改革を主導した。理由として委員はコミュニティ全体を代表すべきであり、下位の狭域の近隣や特定民族集団のニーズのみを代表すべきではないと考えたからである。1996年には5万3,000を超える委員会は大選挙区制を採用し3万の委員会は小選挙区制を採用していた。また多くの学区では両制度の組み合わせを採用していた。1994年以後96年までに少なくとも100学区が小選挙区制に変更しており、背景には1960年代の公民権運動によって、マイノリティの委員選出を容易にするために小選挙区制への切り替えの圧力が高まったからである。また、小選挙区制選出委員は地元の経済開発に資する学校政策に関心を持つことが研究で明らかにされている (Wirt, 2005: 153)。

このような公選か任命かの相違や選挙区の大小といった選出方法の相違が実際に学校教育に相違をもたらすのかについて少なからぬ研究が行われている。教育委員選出方法とその効果性との関連についていくつかの研究をレビューしたD.ランド (Deborah Land) は次の結論を導いている。すなわち、諸研究をレビューしたところ、任命制か選択制か、大選挙区制か小選挙区制かの選出方法が効果的な教育統治や児童生徒の学力達成に影響しているのかについて明確な証拠は示されていない。ランドはある研究者を引用しながら、選出方法についての「一つの実証済みの方法 (one true method)」は存在しないし、公選制と任命制の組み合わせや2種類の選挙区制の組み合わせも考えられるし、州や学区は最も有効に教育委員会が活動する方法について、検討を踏まえて決定すべきであると述べている (Land, 2002:237)。

ヘスも教育委員選出法のもたらす影響についての研究をレビューして、次のように先行研究を紹介している。1967年に公表された研究は、都市学校システムの構造が教育結果に及ぼす影響についての研究であり、教育委員選出をも含めた多様な政治的要因を統制して分析した結果、公選制と任命制の相違は教育結果と有意な関連を持たないし、教育委員選出方法は教育政策に一貫した方向性を与えるような影響を及ぼさないことを明らかにしている。また、1978年公表の研究では、学区民の選好に対する公選制と任命制の両委員会の応答性は一貫した傾向を示さず、多くの要因が絡んでいるとの結論が導かれた。2005年に公表された研究は、支出に関する考えと学区の児童生徒一人あたり支出額とを結びつけて考える人の割合は公選制よりも任命制の方が17パーセントほど高かった (Hess, 2008:225-226)。また、大選挙区制度が特に都市部では意見対立を低下させるし、区代表制に変更するとマイノリティの当選者が増大し、教育委員の行動が学区全体の政策に対してよりも自己の選挙区に対する関心や配分を強めることが報告されている (Wirt, 2005:112)⁽¹³⁾。このように諸研究において選出方法との相関関係を探った変数は極めて限定されており、選出方法の相違がもたらす効果について一定の結論を導くには時期尚早である。

V. 委員選挙の競争倍率と投票率

教育委員選挙はほとんどの場合において選挙資金を必要とせず、現職が敗れることはほとんど

なく、激戦となることはないとの認識を委員は示していることが調査で分かっているが、これも学区の規模によって異なり、大規模学区の場合は利益団体が選挙過程に参加し、相対的にはあるが、選挙費用がかかり、競争倍率が高くなる。また、現職の再選率が高いことについて調査によると、1998年始めから2001年春までの間に調査回答者の約半数が現職の敗戦を経験しておらず、4分の3以上の回答者は選挙での落選者はゼロないしは1名しかいなかったと回答している (Hess, 2002:36-37)⁽¹⁴⁾。

選挙の競争倍率が低いことは選挙活動の費用と関係するのであろうか。選挙費用の実態についていくつかの調査は以下のことを明らかにしている。ヘスによると大部分の教育委員会選挙で一人あたり千ドル以下しか費用をかけていないのであるが、大規模学区の約40パーセントは5,000ドル以上かかっている。多くの候補者が個人資金や家族および友人からの借り入れで選挙費用を賄っているが、在籍者数2万5,000以上の大規模学区では70パーセント近く(5,000名以下の小規模学区では8.6パーセント)がビジネス界からの寄付を受け、労働組合からは大規模学区で60パーセント強(小規模学区で6.8パーセント)が寄付を受けている (Hess, 2002:35)。T.E. グラス (Thomas E. Glass) は選挙費用に関わって次のことを紹介している (Glass, 2008:299)。ロスアンゼルスやフロリダ州デード郡で候補者が当選するためには10万ドル以上を支出しており、都市部の教育委員に就任することは非常にリスクの大きな賭になっている。ただし選挙資金が豊富であるからといって必ずしも当選が見込めるわけではなく、ほとんど資金を持たない候補者が大規模資金を投じてキャンペーンを展開した「企業」支援の候補者に打ち勝った事例がある。

選挙費用以外に考えられる低選挙倍率の理由として、やはり教育委員選挙について詳しく論じているグラスを再度引用すると、彼は「学校戦争」に巻き込まれることによる不利益と、メディアのネガティブキャンペーンを指摘しており、重要な論点である。前者についてみると、有能な管理専門職者やコミュニティ・リーダーや退職した教育関係者など多くの人々は、費用問題に加えて政治的な同盟関係を確保し続け、葛藤の持続する政治化した委員会で職務遂行することを想像すると、教育委員職が魅力ある地位であるとは思えなくなっている。場合によっては公共的な委員会の葛藤の渦中に、すなわち「学校戦争 (school wars)」に加わることで生活そのものを危機に陥れる場合もある (Glass, 2008:312)。また、メディアは当選した教育委員の個人的生活についての公開されたくない出来事をたいは公表する。このようなことは当事者にとって委員着任前にはなかったことであり、教育委員への辛辣な法的、個人的、政治的、金銭的問題についての論評はめずらしくない (Glass, 2008:300)。かくして、教育委員に着任することで多様なリスクに直面せざるを得ず、そうであるならば、無報酬でもある教育委員への立候補を思いとどまることは容易に想像できる。

たいはの学区で公選制が採用されているからといって、多くの人が投票所に足を運んでいるわけではない。教育委員選挙の投票率は極めて低く、25パーセント以下である。低い投票率であれば学校統治への市民関与が疑わしくなるが、多くの調査によると、人々は教育の地方統制に強い愛着を持ち、学区民が地方統制を放棄することは考えられない (Hochschild, 2005:325)。低投票率の要因についてさらに検討を加えると、以下の3点が指摘されている (Hochschild, 2005:325-326)。第一点は教育委員選挙の方法であり、候補者もメディアも所属政党や政党の見解など

を出さない非党派で選挙戦を戦うことになる。そのために有権者はいずれの候補者が自分たちの意見と同じなのかについての手がかりを得られない。そして一般政治選挙とは意図的に別日程で選挙が実施されることも投票への関心を弱めている。第二に、多くの市民が学校について満足しているために、低投票率を問題視しないことである。学齢期の子どもがいなかったりすれば学校への関心が低くなり知識が乏しくなることは避けられない。第三に、学校債への賛否や生物授業での進化論など特定の論争的な問題が持ち上がったときには投票率が高まるが、そうでなければやはり低投票率のままである (Hochschild, 2005:325-326)。

こうした教育委員選挙の低投票率は他の一般政治選挙と比べるとどうであろうか。2000年以降の投票率は、大統領選挙で50パーセント強、連邦議会で40パーセント弱であり、州政府、地方政府になるとさらに投票率が下がり、教育委員会選挙は12パーセント程度である。ただし、学区の社会経済的地位が高いと投票率は上がることが実証されている (Sergiovanni, 2004:245-246)。

教育委員会の公選制がアメリカ教育統治の民主制を支える支柱であるとの観念が広く浸透していたとしても、その観念が実体として表れているかについて、教育委員選挙の競争倍率や投票率から判断する限り、厳しい状況であるといわざるを得ない。

VI. 教育委員の意識と活動

多様な教育問題のうちいかなる課題が優先的に解決されるべきであると教育委員は考えているのであろうか。ヘスの調査によれば、回答者全体で見ると財政／予算 (97.6パーセント、以下同じ)、児童生徒の学力 (97.2)、特別ニーズ教育 (88.1)、教育技術の改善 (87.5)、教員の質 (86.8)、父母の支援／関心 (79.8)、規制 (76.7)、ドラッグ／アルコールの乱用 (75.4)、児童生徒の規律問題 (73.7)、教員不足 (73.2)、過密学校 (59.5) などとなっている (Hess, 2002:8-9)。このヘスの調査とファイ・デルタ・カップとギャラップ共同世論調査を用いて、F.C.ルネンバーグ (Fred C. Lunenburg) らは次のように述べている。過去20年くらいの間に最も懸念されていた問題は財政問題であり、学力改善も上位を占め続けている。第2位から第5位までは州や学区民からの圧力の影響があり、近年は過密問題に替わってドラッグ、規律、ギャング対策などに関心が集まっている。また、教育委員も世論も1960年代や70年代に非常に関心の高かった人種分離学校廃止問題や強制バス通学についての関心が低下している (Lunenburg, 2007:279-280)。

調査報告書に示された教育委員の考える優先的な解決課題に即してすべての教育委員がきわめて熱心に取り組むわけではなかろうが、濃淡の差はあれ、こうした問題意識を背景に教育委員は日常的活動を営んでいる。では実際にどのように活動しているのであろうか。都市教育委員会に限定しているが、教育委員が委員会業務に費やす総時間は様々であり、ある委員はその職が常勤職と同じであると嘆いているし、1週間に20時間から30時間ほどを職務に充当している委員を捜すのは困難ではないと言われている (Glass, 2008:310)⁽¹⁵⁾。

教育委員会が法的にも倫理的にも期待されている役割についてすでに言及したが、現実に期待される役割を果たしているかどうかについて、多様な角度から検討されている。教育委員自身がいかなる活動をするのかについて、その特徴を分類する試みが行われている。たとえば、T.J. コワルスキー (Theodore J. Kowalski) は教育委員の特徴的な役割意識と活動を、受託者と代理人と

に分けて論じている (Kowalski, 2006:126)。それによると、受託者とは幅広い公共的利益のために役立つように活動しなければならないとの考えに基づいて委員の職務をこなす。そのために教育長の政策勧告に対しては自律的に判断を行い、その決定はコミュニティ全体の関心を反映することになる。他方で代理人は教育長の政策勧告に関して政治的判断を行い、その決定は個人的なそして特定の利益集団の関心を反映する。ただし現実には多くの教育委員は決定に際して文脈や状況に応じて受託者と代理人の間で活動しており、その活動は予測不可能である。別の文献でコワルスキーは教育委員の行動に関する先行研究を踏まえて次のように説明している (Kowalski, 2008:228)。教育委員の姿勢を一直線上に並べ、左端にはすべてのステークホルダーのニーズとコミュニティの一般福祉に役立つことを目指して合理的に決定する受託者を置いている。右端には個人的なニーズないしは特定利益集団のニーズの充足を目指して政治的に決定する代理人を据えている。前者は個人や集団の特定の利益よりも公共的利益のために行動し、政治性よりも合理性にもとづいて統治し、関与する領域を政策決定に限定する。後者は、個人的利益ないし特定集団の利益のために活動し、政治性を重視し、活動領域を政策形成に限定しない。そして、ほとんどの教育委員は完全なる受託者でも代理人でもなく、相対的にいずれかの傾向性を示しながら活動する。

以上のように、学区民の代表として選出された教育委員の役割意識とそれに伴う活動は二つに類型化して捉えられている。他者に拘束されることなく自己の信念に応じて自律的に決定する受託者と、支持者などの他者の期待や意思に拘束されて他律的に決定する代理人に分けられる。この教育委員の活動の二分法について、先行研究を幅広く渉猟しながら詳細に検討している T.L. アルスバリー (Thomas L. Alsbury) は以下のように論述している (Alsbury, 2008:131)。教育委員は有権者に対してどの程度代表的なのか応答的なのかによって二分され、多様な命名が行われているが、代表としての責任を果たす際に政治志向か専門志向かで分けられる。その他の類型化として委員会の性格をエリート的かアーリーナ的かで分けることもできる。エリート志向の委員会は強く教育長を信頼し合意を追求し、アーリーナ志向の委員会のように特定の有権者の代理をするという考えを否定する。アーリーナ志向委員会の場合は教育長をあまり当てにせず採決の際は意見が割れて、意図的にコミュニティの一部を代表する。さらには、教育委員会の行動特性を階層的と交渉的に分類する試みもある。階層的な教育委員会は教育長の意見に従って意志決定を行い、教育長と学区民との間のコミュニケーションをつなぐ役割を果たす。交渉的委員会は教育長からの勧告とコミュニティの選好の両方ともを考慮する。他の研究では、教育委員が自分自身を父母やコミュニティ集団の要求に応答する技術的・政治的な過程の一部であると見なすか、教育長などの専門職者の有する専門的知識に従って、専門職者とコミュニティのニーズを調整して学区の政策を協議する専門的過程の一部であると見なす類型化もある。

教育委員の役割意識や活動を明らかにしようとする研究が少なからず存在し、委員の行動特性や議決内容にもとづいて投票行動や議決結果をある程度予測することもできないわけではない。しかしながら、これらの二分法的な教育委員の活動についての理解は静態的な理解であり、活動は可変的であることについても留意が必要であろう⁽¹⁶⁾。

Ⅶ. 委員会の会議と委員の研修

教育委員会会議について詳述しているルネンバーグらの論述を参照しながら、その実態と課題について検討を加えたい。教育委員は教育委員会業務に月に25時間従事しており、そのうちのおよそ3分の1の時間が会議に充てられている。委員会の会議には、定例会と臨時会と幹部会があり、前二者は公開であるが、幹部会は非公開であり管理運営事項や深刻な問題を取り扱う。会議が公開を原則としているのは、学校とコミュニティとの関係を強めて、父母の教育問題についての理解を深め懸念を拭うことを目的としている。葛藤や緊張を引き起こすおそれを理由として、重要な政策決定が非公開で行われているのであるならば、教育委員会自体の信頼性が損なわれることになる (Lunenburg, 2007:281-282)。

新任教育委員が学校の教育計画や運営についての基本的な知識を理解することは重要である。「見習い期間や適応プログラムがなく、教育委員が有効に自信を持って職務遂行するための背景的知識や信頼を獲得するには着任後少なくとも2年間は必要である。」(Weeks, 2003:2120)と言われており、着任した多くの委員は教育についての専門的な知識を欠いていることから、教育委員会の権限と責任で行われる実際の業務についての理解が必須となっている。

研修について見ると、多くの委員が研修会に参加していない問題点が指摘されている。たとえば以下の問題点が指摘されている。法制的にたったの8州（ほとんどが南部の州）だけが新任教育委員に研修を義務づけているだけである。これらの州や研修の実施が任意となっている州において、研修主体は州内の教育委員会、州教育庁、地域サービス提供機関、大学などである (Lunenburg, 2007:284)。州が実施する研修のテーマは、教育法、財政、教育委員会-教育長関係、団体交渉、カリキュラム管理、労働関係、政策開発、役割と責任、リーダーシップ、訴訟、法制、コミュニティ関係、戦略的計画、特別ニーズ教育などである (Weeks, 2003:2120)。

また、教育長は研修に際して次のことがらに関する研修の充実を望んでいる。教育長の選考方法、学校スポーツ問題への対処、コミュニティへの対応、情実採用や恣意的な解雇の圧力への抵抗、教育委員の役割と責任の理解、法的・倫理的な義務についての理解などである (Lunenburg, 2007:284)。すなわち、こうしたことがらについての教育委員の理解が不十分なために円滑な教育統治は妨げられているとの教育長の認識が示されている。

教育委員としての研修や心構えを適切に身に付けることのできる体系的な取り組みが求められてきたが現実はどうであろうか。ヘスの質問紙調査によると、回答した大多数の教育委員は委員会業務のほとんどの領域について研修を受けている。たとえば、教育委員の役割と責任（指摘率94.3%）、教育委員会と教育長の関係（79.4%）、リーダーシップ技術（76.5%）、教育の法的問題（74.8%）などである。さらに、およそ5人に1人の委員が次の分野についての徹底した研修を受けたいと考えている。児童生徒の学力問題（指摘率22.1%）、コミュニティとの連携・パートナーシップ（21.7%）、戦略的計画（19.5%）、予算・資源配分（19.0%）、コミュニティの参加（18.6%）などである (Hess, 2002:18-19)。

研修の重要性や必要性については共通理解があり、各人が教育委員として必要な知識を身に付けるべく努力していることは確認できるが、現実にとりだけの知識を身に付けることができたのか、身に付けることのできた知識を教育政策決定の場でどのように活用できているのか、政策決

定の合理性や教育長との関係の円滑化に貢献しているのか、ひいては子どもの教育環境の改善に役立っているのかなど、検討課題は多い。

Ⅷ. 教育委員会と教育長の関係

教育委員会の基本的な権限と責任の一つに教育長の選任がある。教育委員会はこの権限の他に教育予算の編成や学区の教育政策を決定する権限など幅広い影響力を有している。ところが、予算やカリキュラムなどを検討するには専門職者である教育長の助言や勧告に強く依存することもある。場合によっては教育長が実質的な政策決定者となっており、教育委員会の権限を侵害しているとして非難されることもある。この意味で、教育委員は保護者や地域住民や教師との関係とならんで、教育長との良好な関係づくりに腐心する。なぜならば、だれを教育長に選任するかは学区の教育統治のみならず教育の質を強く規定することになると考えられているからである。

教育委員会が教育長を評価する際に重視する点を上位から並べると、教育委員会－教育長の関係、学校システムの教職員のモラル、児童生徒の安全、システムと施設設備管理、標準学力テストの学力などであり、項目のいずれに関しても「とても重要」「かなり重要」を合わせた指摘率が95パーセント以上となっている（Hess, 2002:23）。教育委員が教育長を選任する際に重視する項目はいくつもあるが、そのなかで、教育委員会と教育長の関係の良好性を最も重視していることだけは確かである。

教育委員会と教育長との関係に関する諸研究のほとんどは、良好な教育委員会／教育長の意思の疎通こそ学区の統治を成功させるたった一つのもっとも重要な要因であると結論づけており、両者の関係のいかに学区の教育の成否を握っているといっても過言ではない（Alsbery, 2008:134）。同じ趣旨でマッカダムスによると、教育委員も教育長も任期を2期ないし3期勤めて長期的に在職することで、安定した教育委員会がもたらされ教育長の在職期間も延びて、教育委員会－教育長のチームはリーダーシップを発揮することができ、意味のある持続可能な改革を可能にする（McAdams, 2006:141）。

理想的な教育委員会－教育長の関係としてこのように描かれているものの、実際にこうした関係が築かれているのであろうか。たとえば、ある調査によると教育長の87パーセントは内心で教育委員会との関係について「たいてい協力的」と回答し、「たいてい論争的」との回答はたった6パーセントであった。同じく教育委員は教育長との関係について「たいてい協力的」が77パーセントであった。また、教育長の70パーセント以上はたった「一人か二人の」教育委員だけが「一部の狭い学区民の意見を代表する」傾向がある見なしていることから、委員会は一部の地方では厄介な問題となっているものの、大多数の教育長は既存の教育統治のあり方に満足しているようである（Hess, 2010:15-19）。

以上の結果が示されてはいるものの、両者の間での権力や権限をめぐる綱引きが行われ、いずれの方向に権力の所在が向かっているのか、そのことが教育統治にいかなる影響を及ぼすのかについて理論対立があった。過去30年ほどの間に、市長、州議会、連邦政府が地方教育委員会の多くの役割や責任を担うようになってきたために教育委員会は徐々に権限を失ってきている（Petersen, 2008:122-123）。教育委員会が権限を縮小してきているとするならば、教育委員と教育

長の関係にいかなる影響をもたらすのであろうか。

アルスバリーは教育委員と教育長との権限関係をめぐる研究動向を次のようにまとめている(Alsbery, 2008:136)。教育委員会と教育長との権限関係、すなわち、だれがだれを統制しているのかについて1960年代以降継続的に研究テーマとして取り上げられている。初期の研究によると教育委員会は教育専門家の判断や価値に従属しており、専門職者に統制されているとの研究結果がある。この結果に同意しない同時期の研究では、教育委員は任期中に教育委員会と教育長との間の職務と責任の分担に際して教育行政官の果たす役割への期待を低下させている。こうした見解の対立は一つの重要な研究成果の公表で新展開を見せた⁽¹⁷⁾。この研究は教育統治において展開する民主主義の原則の一手段としての教育委員会と教育長との間の相互作用、つまり、教育委員会の教育長との対立や教育情報にかかわる教育長への依存は学区の規模とかなり関連するとの結論を導き出した。この仮説は他の研究者による追試でも実証され、小規模学区の教育長は人事や財政に関わる能力を期待され、大規模学区では教育長に先見の明を期待している。そして興味深いことに、すべての教育長は良き伝達者になるように期待されている。

教育委員が教育長と良好なコミュニケーション関係を構築することの重要は随所で主張されている。にもかかわらず、委員と教育長の間にはわずかな時間しか直接的なコミュニケーションが図られていない。いくつかの全米の教育長調査では、教育長は教育委員と話す時間が平均して1週間に3時間未満であり、それも多くは教育委員長とだけのコミュニケーションである。全米の有力な教育長175名を調査したところこれらの教育長は他の教育長の3倍もの時間をかけて教育委員と直接的にコミュニケーションを図っている(Glass, 2003:2109)。

教育委員と教育長の間で常に緊密なコミュニケーション関係を維持していくことは、両者の不可避のないしは必然的な対立を回避したり緊張を緩和したりすることにもなるであろう。教育委員が教育長を迂回して、直接に学校に向いたり委員会事務局職員に職務命令を発したりすることは、教育長の専門性を無視したり貶めたりすることになるばかりか、場合によっては教育委員の越権行為ともなりかねない。教育委員の介入がカリキュラムや教授方法などにおよぶ場合は両者の対立をあおりかねない。こういった事態を招来させないためにも、円滑で実質的で恒常的なコミュニケーションへの配慮は不可欠である。

また、先にも触れたように、特に1983年の連邦政府による『危機に立つ国家』の公表以後における教育改革の波の中で州議会が公教育の責任を多く引き受けるようになり、教育政策形成の第一義的な責任主体が学区から州政府に移り意志決定の集権化が進展している。同時に、学校を基盤とした管理の浸透と強化によって意志決定の分権化も進められている。そのために、学区教育委員会の公教育に関する政策形成や管理運営など教育統治の抜本的再編が進められつつある。こうした中で、教育委員会と教育長との関係は再検討を迫られている。

まとめにかえて

本論文の目的は、アメリカの教育委員会制度の理念と実態を俯瞰することで、わが国の地方教育ガバナンスを検討する際の示唆を得ようとするのであった。確認できた点について簡潔にまとめておきたい。

アメリカの教育統治は連邦と州と地方の三層構造によって担われている。連邦憲法や州憲法や州教育法において、州は公教育を制度化し運営する権利と責任を有しているために、州政府が主体的に公立学校を管理運営することは可能である。ただし、歴史的に州内の各コミュニティが自主的、自律的に公立学校を設置運営してきた経緯があることと、広い州内を画一的に統治することができないこともあり、州議会で制定される法律によって、地方学区が公教育を担っている。そのために、教育改革の成否は学区が握っているといっても過言ではない。

学区に設置されている行政組織としての教育委員会は立法、行政、司法の三権に準じた権限を与えられ、極めて地方分権的な教育統治が展開されており、それがアメリカの特色ともなっている。教育委員会の機能は多岐にわたるが、大きくは政策決定、学校教育活動の展開と実施、公教育のリーダーシップの提供と民主的統治に集約される。これらの教育委員会の制度理念が現実に展開されるためには、いくつもの課題があり、それらの課題克服のための努力が積み重ねられている。

教育委員の今日の社会経済的地位は、20世紀の前半における社会階層上の上・中流階級に所属する人々が多数を占めていた時とは、少なくとも都市部の教育委員に関しては、変化が生じている。大卒で平均的な家計収入でホワイトカラー職に就いている人が多くなっている。委員の選出方法について、圧倒的多数の教育委員会は公選制を採用しているとともに、選挙は所属政党や政党の公約などを出さない非党派選挙で実施されている。教育委員の立候補者数は少なく無風選挙も多く見出されるとともに、公選制であっても、多くの人が投票所に足を運ぶわけではなく、十数パーセントからせいぜい25パーセント程度の低投票率が続き批判にさらされている。ただし、教育委員公選制は教育の地方統制を確保する重要な手段であるとのアメリカ人の強固な確信にもとづいて維持されている。

教育委員会の直面する課題は多様であり、それらの課題解決のために教育委員は活動することになるが、それらの活動の特徴として、幅広い公共的利益の実現を目指して活動する受託者と、特定の集団や人々のために活動する代理人に分けることができる。ほとんどの教育委員はこの両極の間で活動している。また、教育委員会の活動を効果的にするための研修は決して十分とは言えない実態が明らかとなっている。

教育委員と教育長との関係については、各種調査で両者の実質的な権限関係の解明が試みられてきている。いずれの研究結果でも教育委員と教育長との協力的な関係の構築が教育の成否の鍵となる点について触れており、協力的な関係を構築する際に、両者の間の円滑なコミュニケーションが求められている。

以上が概要である。アメリカの教育委員会の理念と実態について全体像を描き出すには、ここで取り上げた対象は限定され、不十分な分析とならざるを得なかった。そのことを承知で、わが国の地方教育ガバナンスを検討する際の示唆を得るために、以下の二点についてだけ言及したい。

第一点は、アメリカの地方教育統治は、州が公教育に責任を負う体制ができる以前にすでに制度的にも組織的にも成立していたことである。つまり、教育に関する州の主権が確立する以前からコミュニティが自治的に教育統治のための組織である教育委員会を立ち上げていた。わが国が

教育委員会制度を導入したのは戦後教育改革期であり、それ以前に明治近代国家は成立し、近代公教育体制を支える教育統治構造が確立していた。この歴史的な背景の相違を踏まえると、アメリカの公教育の歴史における教育委員会の自治的で草の根的な存在と活動がアメリカ人の信念の中に深く刻み込まれていることの原因が理解できる。わが国の教育委員会制度改革を考察する際に、日米の同制度の歴史的な経緯の相違と、国民の教育統治についての意識や行動の現状についてさらなる検討が必要となろう。

第二点は、教育と政治の関係についてである。アメリカにおいて19世紀末から20世紀初期にかけての革新主義期に、特に都市部を中心として教育委員会改革が断行され、その際のスローガンは教育と政治の分離であった。ところが現実には教育委員会制度を通して教育と政治とを分離できていたのではなく、教育委員会そのものが政治の舞台を提供してきたし、多種多様な権力の交差するアリーナであった。教育ないし教育行政と政治との距離や関係についての実証的な研究成果を踏まえて、地方教育統治に関する慎重な検討と制度の構築が必須である。

本論文では地方教育統治における教育委員と並ぶキーパーソンである教育長について、その職務、機能、課題について触れていない。教育長の理念や実態分析なくして、アメリカ地方教育統治を俯瞰したことにはならないので、この点については別稿を予定している。

(付記) 本研究は平成21-23年度科学研究費補助金基盤研究(C)「分権化時代における教育ガバナンスと地方教育行政システムに関する理論的・実証的研究」(代表:白石裕)(課題番号:21530854)による研究成果の一部である。

注

- (1) 代表的な研究に坪井由実(1995)がある。
- (2) 具体的には、新藤宗幸(1997)の公表以後に議論が活発化した。
- (3) 近年の研究成果として、堀和郎(2009)、村上佑介(2011)などを参照されたい。
- (4) たとえば2007年の地方教育行政法の改正では、教育委員の任命の際に保護者を含めること、教育委員会自身による自己点検・評価の実施と公表、文部科学省の都道府県と市町村の教育委員会に対する違反の是正や事務を改める指示ができるようになった。
- (5) ただし、2008年のアリゾナ州テスト結果が公表されているモフォークバレー「学校レポートカード」(Arizona Department of Education, 2008)によると、在籍児童生徒数は181名である。さらに同校の校長は教育長をも兼務している。ロスアンジェルス市の2010年時点の在籍児童生徒数は約67万名であり、チャータースクールや特別支援学校を除いた学校数は初等学校、ミドルスクール、ジュニアハイスクールを合わせて797校となっている(Los Angeles Unified School District, 2010)。
- (6) たとえば、学区数の多い州としてテキサス州(1,031学区)、カリフォルニア州(1,021学区)、イリノイ州(886学区)などがある一方で、ハワイ州(1学区)、ネバダ州(17学区)、デラウェア州(19学区)、メリーランド州(24州)といった少数学区の州もある(Sunshine Review, 2011)。
- (7) 一般的には州法が地方教育委員会に対して学区の財政権限を承認し、長期的、短期的な教育目標の設定を義務づけ、学業成績指標、生徒評価システムの確立なども義務づけているし、カリキュラムの枠組みや基準を承認する。たとえば、学区教育委員会の権限と責任について、アリゾナ州

法は41項目にわたって列挙している。一例をあげると、学校統治の政策と手続きを規定し実施すること（第1項）、宗派的・党派的・教派的な教科書を含む教材の学校からの排除（第2項）、学校施設の管理と統制（第3項）などが含まれている。（<http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp?Title=15>。2011年9月23日閲覧）

- (8) 教育委員会の全国連合体である全米教育委員会連合は教育委員の研修業務も担っているが、同連合の刊行している教育委員ガイドブックには、教育委員の主たる役割・責任を以下の11項目に集約している。政策形成、首席行政長官の指名、計画・目標設定・評価、財源管理、教職員人事と人事評価、教育基準の設定、学校施設設備管理、児童生徒管理、多様な有権者とのコミュニケーション、子どもの利益の代弁者、調停と調査（National School Boards Association, 2006a:7-10）。
- (9) 全米教育委員会連合（National School Boards Association）の2006年の調査によれば、回答のあった34州のうち地方教育委員に任期制限を設けている州は2州のみであった（National School Boards Association, 2006b）。
- (10) なお、F.M.ワート（Frederick M. Wirt）らは近年の教育委員の構成に関して、1990年代の改革の波によって、選択、チャータースクール、カリキュラム改革、家族の価値を主張する人々が教育委員会選挙に進出していることに触れている（Wirt, 2005:107）。
- (11) 委員の多くが無償で業務を遂行しているからと言って教育委員職をボランティア活動と見なすことにP.A.L.アーレンサル（Patricia A. L. Ehrensall）は激しく反発している。ボランティアとは活動に関していかなる法的な利害や義務や権限を持たずにサービスを提供したり活動に参加したりする人々であるのに対して、教育委員ならびに教育委員会は学区の活動に関わる際に特定の義務や権限を有している。教育委員が法的根拠に基づいて公選ないし任命され、政府の業務を遂行する機能を担っているために教育委員は公務員であり政治家でもある、とアーレンサルは断言する（Ehrensall, 2008:76）
- (12) 教育委員以外でも公選か任命かの選出方法と影響や効果についての研究が行われている。F.M.ヘス（Frederick M. Hess）によれば、公益事業監督機関の委員や裁判官が公選か任命かによっていかなる利点ももたらされるのかについての結果は様々ではない。たとえば、公選職者は財政への悪影響を伴いながらも、もっとも利害関係を持つ関係者の要望に応答的となるのにして、任命職者は幅広い政治的な配慮を行う。そして、公選か任命かの選択は人々の要望への応答性と責任遂行との間の比較検討であると結論づけている（Hess, 2008:228-229）。
- (13) 教育委員公選の際の選出基盤の違いについて近年、貴重な研究成果が出されているが、本論文では触れない。詳しくはMeir（2005）を参照されたい。
- (14) ニューヨーク州のロングアイランドには、ニューヨーク市教育委員会の管轄に含まれるブルックリンとクイーンズ郡を除くと125の学区があり、2005年の教育委員選挙の約3分の1は無風選挙であり、このことは他の地域でもめずらしくない（Lunenburg, 2007:284）。
- (15) ランドは委員が教育委員会活動に1か月当たり平均約20時間を当てていることについてイリノイ州教育委員会調査を用いて紹介している。ただし、この時間数は実際に従事している時間を過小評価しているとも述べている（Land, 2002:233）。
- (16) コワルスキーは教育委員の行動が次の三つの要因の組み合わせ次第で変化することについて述べている。三つの要因とは、受託者か代理人かといった教育委員就任の個人的な理由である「役割志向」、適切に必要な道具的・代表的・促進的な役割を果たせるとの理解とそれを受け入れる「役割の概念化」、志向性の柔軟な変容可能性と役割の概念化変更を受け入れる「能力と性向」である（Kowalski, 2008:227-231）。
- (17) 研究成果とはZeigler（1974）である。

引用英語文献

- ・ Alsbury, Thomas L. (2008) "Hitting a Moving Target: How Politics Determines the Changing Roles of Superintendents and School Boards." in Bruce S. Cooper, James G. Cibulka, and Lance D. Fusarelli, (Eds.) *Handbook of Education Politics and Policy*, New York: Routledge.
- ・ Arizona Department of Education (2008), *School Report Card, 2008* (<http://www.mohawkvalleyschool.org/filestore/MohawkValleyReportCard2008.pdf> 2011年9月23日閲覧)
- ・ Berkman, Michael B. (2005) and Eric Plutzer (2005), *Ten Thousand Democracies: Politics and Opinion in America's School Districts*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.
- ・ Cronin, Joseph M. (2003) and Michael D. Usdan, "Rethinking the Urban School Superintendency: Nontraditional Leaders and New Models of Leadership." in William Lowe Boyd and Debra Miretzky (Ed.) *American Educational Governance on Trial: Change and Challenges, 102nd Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part I*, The University of Chicago Press, Chicago.
- ・ Ehrensall, Patricia A. L. (2008) and Patricia F. First, "Understanding School Board Politics: Balancing Public Voice and Professional Power." in Bruce S. Cooper, James G. Cibulka, and Lance D. Fusarelli, (Eds.) *Handbook of Education Politics and Policy*, New York: Routledge).
- ・ Glass, Thomas E. (2003) "Relation of School Board to the Superintendent." James W. Guthrie (Ed.), *Encyclopedia of Education. Vol. 6. 2nd ed.* New York: Macmillan.
- ・ Hess, Frederick M. (2002), *School Boards at the Dawn of the 21st Century: Conditions and Challenges of District Governance* (<http://www.nsba.org/MainMenu/ResourceCenter/SurveysStudiesandEvaluations/SchoolBoardsattheDawnofthe21stCentury.aspx> 2011年9月23日閲覧)
- ・ 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.
- ・ 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.
- ・ Hess, Frederick M. (2010) "Weighing the Case for School Boards: Today and Tomorrow." *Phi Delta Kappan*, Vol.91, No.6.
- ・ Hochschild, Jennifer L. (2005) "What School Boards Can and Cannot (or Will Not) Accomplish." in William G. Howell (Ed.) *Besieged: School Boards and the Future of Education Politics*, Washington, D. C.: Brookings Institute Press.
- ・ Kowalski, Theodore J. (2006) *The School Superintendent: Theory, Practice, and Cases, Second Edition*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- ・ Kowalski, Theodore J. (2008) "School Reform, Civic Engagement, and School Board Leadership." in Thomas L. Alsbury (Ed.) *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Education.
- ・ Land, Deborah (2002) "Local School Boards Under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement." *Review of Educational Research*, Vol. 72, No. 2.
- ・ Los Angeles Unified School District (2010), *Fingertip Facts, 2010-2011* (http://notebook.lausd.net/pls/ptl/docs/PAGE/CA_LAUSD/LAUSDNET/OFFICES/COMMUNICATIONS/10-11FINGERTIPFACTS_REVISED228.PDF 2011年9月23日閲覧)
- ・ Lunenburg, Fred C. (2007) and Allan C. Ornstein, *Educational Administration: Concepts and Practices, Fifth Edition*, Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- ・ McAdams, Ronald R. (2006) *What School Boards Can Do: Reform Governance for Urban Schools*, New York:

Teachers College Press.

- ・ Meier, Kenneth J. (2005) and Eric Gonzalez Juenke, "Electoral Structure and the Quality of Representation on School Board." in William G. Howell (Ed.) *Besieged: School Boards and the Future of Education Politics*, Washington, D. C.: Brookings Institute Press.
- ・ National School Boards Association, (2006a) *Becoming a Better Board Member: A Guide to Effective School Board Service, Third Edition*, Alexandria, VA: National School Boards Association.
- ・ National School Boards Association (2006b) *Survey of the State School Boards Associations on Term Limits for Local Board Members* (<http://www.nsba.org/Board-Leadership/Surveys/SurveyonSchoolBoardMemberTermLimits.pdf> 2011年9月23日閲覧)
- ・ Sergiovanni, Thomas J. (2004) with Paul Kelleher, Martha M. McCarthy, and Frederick M. Kirst (Eds.) *Educational Governance and Administration, Fifth Edition*, Boston, Massachusetts: Pearson Education, Inc.
- ・ Sunshine Review (2011) *My Government Website: Number of school districts* (http://sunshinereview.org/index.php/My_Government_Website:_Number_of_school_districts 2011年9月23日閲覧)
- ・ Weeks, Kent M. (2003) "School Boards: Selection and Education of Members." in James W. Guthrie (Ed.) *Encyclopedia of Education. Vol. 6. 2nd ed.* New York: Macmillan Reference.
- ・ Wirt, Frederick M. (2005) and Michael W. Kirst, *The Political Dynamics of American Education, Third Edition*, Richmond, California: McCutchan Publishing.
- ・ Zeigler, L. Harmon (1974), M.Kent Jennings, and G.Wayne Peak, *Governing American Schools: Political Interaction in Local School Districts*, North Scituate: Massachusetts: Duxbury Press.

引用邦語文献

- ・ 新藤宗幸 (1997) 「教育委員会は必要なのか」 岩波書店編集部編『教育をどうする』 岩波書店。
- ・ 坪井由実 (1997) 『アメリカ都市教育委員会制度の改革』 勁草書房。
- ・ 堀和郎 (2009) ・ 柳林信彦著『教育委員会制度再生の条件－運用実態の実証的分析に基づいて－』 筑波大学出版会。
- ・ 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学－教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究－』 木鐸社。